

Sygn. akt: KIO/KD 21/14

**UCHWAŁA**  
**KRAJOWEJ IZBY ODWOŁAWCZEJ**

**z dnia 26 marca 2014 r.**

po rozpatrzeniu zastrzeżeń z dnia 28 lutego 2014 r. zgłoszonych do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych przez:

**Skarb Państwa – Ministra Sprawiedliwości Ministerstwo Sprawiedliwości z siedzibą w Warszawie, Al. Ujazdowskie 11 00-950**

dotyczących informacji o wyniku kontroli doraźnej z dnia 21 lutego 2014r.,  
(znak **KD/23/13/DKUE**)

w przedmiocie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na:

**opracowanie polityki bezpieczeństwa zgodnej z wymogami PN – ISO/IEC 27001, wdrożenie rzeczowej polityki w środowisku Zamawiającego (wsparcie w procesie wdrożenia) i edukacja użytkowników w ramach ich odpowiedzialności za rozwijanie i wykonywanie Polityk na różnych poziomach szczegółowości wcześniej zdefiniowanych przez wykonawcę**

**Krajowa Izba Odwoławcza w składzie:**

**Przewodniczący: Agnieszka Trojanowska**

**Członkowie: Klaudia Szczytowska-Maziarz  
Justyna Tomkowska**

wyraża następującą opinię:

**zastrzeżenia Zamawiającego do informacji o wyniku kontroli uprzedniej Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z dnia 21 lutego 2014 r. nie zasługują na uwzględnienie**

## Uzasadnienie

W dniu 19 grudnia 2013r. Prezes Urzędu Zamówień Publicznych (dalej Prezes UZP, kontrolujący) na wniosek wszczął kontrolę postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na opracowanie polityki bezpieczeństwa zgodnej z wymogami PN – ISO/IEC 27001, wdrożenie rzeczowej polityki w środowisku Zamawiającego (wsparcie w procesie wdrożenia) i edukacja użytkowników w ramach ich odpowiedzialności za rozwijanie i wykonywanie Polityk na różnych poziomach szczegółowości wcześniej zdefiniowanych przez wykonawcę u zamawiającego (dalej kontrolowanego) Skarb Państwa – Ministra Sprawiedliwości Ministerstwo Sprawiedliwości z siedzibą w Warszawie, Al. Ujazdowskie 11 00-950. Przedmiotem kontroli była prawidłowość zastosowania trybu zapytania o cenę do wyżej wskazanego przedmiotu zamówienia.

W dniu 21 lutego 2014r. Prezes UZP w informacji o wyniku kontroli stwierdził, że zamawiający dopuścił się naruszenia art. 70 i 10 ustawy z dnia 29 stycznia 2004r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. t.j. z 2007 nr 223 poz. 1655 z późn. zm. – dalej ustawy). Uzasadniając to stanowisko kontrolujący wskazał, że

Stosownie do art. 70 ustawy zamawiający może udzielić zamówienia w trybie zapytania o cenę, jeżeli przedmiotem zamówienia są dostawy lub usługi powszechnie dostępne o ustalonych standardach jakościowych, a wartość zamówienia jest mniejsza niż kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 ustawy. Z uwagi na pozaprzetargowy charakter zapytania o cenę, przesłanki jego zastosowania powinny być interpretowane w sposób ścisły, a wszelkie wątpliwości co do zasadności udzielania zamówienia w tym trybie powinny przemawiać za zastosowaniem procedury otwartej, tj. przetargiem nieograniczonym bądź ograniczonym.

Ustawa nie określa bliżej, co należy rozumieć przez "dostawy lub usługi powszechnie dostępne o ustalonych standardach jakościowych". Kierując się wykładnią językową, ustawowe pojęcie „powszechnie dostępny” należy rozumieć jako „dotyczący wszystkich, wszystkiego”, pospolity, masowy, seryjny, popularny. Podobnie, pod pojęciem „ustalone standardy jakościowe” należy rozumieć: typy lub gatunki (dostaw/usług) dokładnie określone, znormalizowane, odpowiadające przeciętnym, standardowym, a nie specyficznym wymaganiom (normom), nie wymagające indywidualnego podejścia.

Przez powszechną dostępność dostaw lub usług należy rozumieć zatem oferowanie dóbr o pożądanej charakterystyce przez liczne podmioty na rynku, co umożliwia łatwy dostęp do tych dóbr praktycznie nieograniczonej grupie konsumentów, co z kolei łączy się wprost z powszechną konsumpcją takich dóbr czy usług. Oznacza to, że tryb zapytania o cenę nie może być wykorzystywany do nabywania towarów lub usług specjalistycznych, przeznaczonych dla wąskiego kręgu odbiorców, o dostępności ograniczonej do nielicznych, specjalistycznych wykonawców (podobnie Główna Komisja Orzekająca w orzeczeniu z dnia 5 lutego 2001 r. sygn. sprawy:

DF/GKO/Odw.- 255/432/RN-146/00). Nie można go więc stosować do zamówień na wszelkie nietypowe usługi, wymagające szczególnych kwalifikacji bądź usługi wyjątkowego zastosowania.

Natomiast przez „ustalone standardy jakościowe” pojmowane jako „przeciętne typy, wzorce, rodzaje (gatunki), wyroby odpowiadające przeciętnym wymaganiom” należy rozumieć zarówno standardy wynikające z przyjętych dla danych produktów norm określonych przepisami prawa przedmiotu świadczenia, jak i wymagań przyjętych jako normy w powszechnym odbiorze konsumenckim. Istotną cechą produktów lub usług zamawianych w trybie zapytania o cenę powinna być więc ich typowość, gwarantująca zamawiającemu porównanie cen takiego samego rodzaju produktów czy usług, oferowanych przez różnych dostawców lub wykonawców, poprzez podanie nazwy produktu lub usługi i określenie podstawowych ich parametrów czy zakresu. Jak słusznie wskazała Główna Komisja Orzekająca w orzeczeniu z dnia 26 lutego 2001 r. (znak sprawy: DF/GKO/Odw.-279/471-472/2000), „(...) zamawiający formułując zapytanie o cenę, powinien na tyle jednoznacznie i ściśle określić przedmiot zamówienia oraz warunki jego realizacji, aby jedynym elementem odpowiedzi oferentów była cena. Dlatego też przedmiotem zamówienia w trybie zapytania o cenę winny być wyroby gotowe, a standardy przedmiotu zamówienia powszechnie znane, określone już w czasie rozpoczęcia postępowania o udzielenie zamówienia (...)”. W konsekwencji, tryb zapytania o cenę może być stosowany tylko w odniesieniu do takich dostaw lub usług, których standardy jakościowe nie są ustalane indywidualnie przez zamawiającego, na jego konkretne potrzeby, ale zamawiający zaspokaja swoje potrzeby poprzez nabywanie towarów lub usług ogólnie dostępnych, powszechnie oferowanych, takich jakie są de facto oferowane wszystkim, ewentualnie zainteresowanym ich zakupem.

Przyjęcie, że określone usługi są standardowe oznacza, iż niezależnie od faktu, kto będzie ich wykonawcą (o ile jest przynajmniej pięciu wykonawców świadczących usługi określonego rodzaju), jedyną różnicą będą zaoferowane ceny (tzn. sam przedmiot będzie zestandaryzowany - identyczny, niezależnie od tego, który z wykonawców go wykona). Na rynku dostaw, w trybie zapytania o cenę mogą zostać zakupione np. artykuły biurowe, produkty spożywcze różnego asortymentu, opał, paliwo. Rynek takich usług to m.in. zakup prostych usług poligraficznych, usług utrzymania czystości lub usług pralniczych.

Przedmiot zamówienia w postaci opracowania polityki bezpieczeństwa, wdrożenia polityki w środowisko zamawiającego i edukacji użytkowników w ramach ich odpowiedzialności za rozwijanie i wykonywanie polityk, w ocenie kontrolującego należy do kategorii usług o zindywidualizowanym charakterze, dostosowanym do specyficznych potrzeb konkretnego zamawiającego, nie jest zatem usługą typową, łatwo dostępną, masową i charakteryzującą się małym stopniem złożoności. Do zadań wykonawcy należało bowiem opracowanie metodyki i analizy ryzyka, opracowanie szczegółowej dokumentacji polityk bezpieczeństwa (polityki I poziomu - Polityka Bezpieczeństwa Informacji w resorcie sprawiedliwości, polityki II poziomu – Polityka Bezpieczeństwa Systemów Teleinformatycznych oraz polityki III poziomu – Polityk konkretnych systemów informatycznych), przeprowadzenie analizy ryzyka dla systemów informatycznych oraz wsparcie merytoryczne przy

wdrożeniu Polityki bezpieczeństwa w liczbie 400 godzin, a także przeszkolenie 100 pracowników w ramach szkoleń stacjonarnych i 400 osób w ramach platformy e – Learningowej. Zamawiający nie nabywał zatem, zdaniem kontrolującego, prostej, powtarzalnej i zestandaryzowanej usługi (podobnej do usługi pralniczej, czy utrzymania czystości), ale złożoną usługę zawierającą elementy usług teleinformatycznych, programistycznych, doradczych, audytorskich i szkoleniowych, co więcej wykonywanych indywidualnie pod kątem szczególnych potrzeb szczególnego zamawiającego, jakim jest Ministerstwo Sprawiedliwości (np. przygotowanie dokumentacji dotyczącej polityki bezpieczeństwa dla teleinformatycznych systemów państwowych m.in. elektroniczny KRS, NKW i inne).

Prezes UZP nie zgodził się z argumentacją zamawiającego, iż tak określona usługa jest usługą powszechnie dostępną o ustalonych standardach jakościowych. Usługa ta wymaga posiadania kompleksowej wiedzy, doświadczenia i umiejętności z wielu dziedzin, a ponadto zachowania zasad poufności (m.in. § 9 umowy o zamówienie publiczne). Zamawiający wskazując, iż „celowość wyboru trybu zapytania o cenę jest uzasadniona koniecznością zrealizowania zamówienia w określonym czasie przez Wykonawców, którzy posiadają stosowną wiedzę merytoryczną i doświadczenie w przedmiocie zamówienia”, potwierdził, że przedmiot niniejszego zamówienia należy do kategorii usług, do których wykonania niezbędne jest posiadanie przez wykonawców odpowiednich kwalifikacji, w tym w szczególności dysponowanie doświadczeniem i wykwalifikowanym personelem zdolnym do wykonania zamówienia (co wprost wynika z treści § 3 umowy o zamówienie publiczne). Opracowanie dokumentacji bezpieczeństwa informacji wiąże się z koniecznością znajomości przepisów prawa (w tym norm międzynarodowych), infrastruktury teleinformatycznej oraz doświadczenia w analizie ryzyka.

Reasumując kontrolujący wskazał, iż katalog usług objęty przedmiotem zamówienia nie mieści się w kategorii usług powszechnie dostępnych o ustalonych standardach jakościowych, o których mowa w art. 70 ustawy. Udzielenie przedmiotowego zamówienia w trybie zapytania o cenę nastąpiło zatem niezgodnie z przesłankami jego zastosowania określonymi w ww. przepisie, co stanowi naruszenie art. 70 ustawy. Powyższe skutkuje także naruszeniem zasady udzielania zamówień publicznych wyrażonej w art. 10 ustawy, tj. zasady prymatu trybów przetargowych.

W dniu 28 lutego 2014r. zamawiający wniósł zastrzeżenia do informacji o wyniku kontroli. Nie zgadzając się z oceną Prezesa UZP podniósł następującą argumentację :

Wszelkie stawiane przez kontrolującego zarzuty kontrolowany uznaje jedynie za jego interpretację obowiązujących przepisów opartych m.in. na opinii Urzędu Zamówień Publicznych dalej „UZP” - „Nabywanie usług w trybie zapytania o cenę” ([www.uzp.gov.pl](http://www.uzp.gov.pl)). Zwrócił uwagę na fakt, iż ww. opinia została zamieszczona na stronach UZP po wszczęciu przedmiotowego postępowania w związku z powyższym zamawiający nie miał możliwości zapoznania się z poglądem UZP w tym zakresie. Sam kontrolujący stwierdza, że przez powszechną dostępność dostaw lub usług należy

rozumieć zatem oferowanie dóbr o pożądanej charakterystyce przez liczne podmioty na rynku, co umożliwi łatwy dostęp do tych dóbr praktycznie nieograniczonej grupie konsumentów, co z kolei łączy się wprost z powszechną konsumpcją takich dóbr czy usług. Kontrolowany oddzielił dostawy od usług, aby wykazać, że zastosowanie spełnienia podważanej przez kontrolę przesłanki powszechnej dostępności dla procedury w trybie zapytania o cenę jest zupełnie inne dla dostaw, a zupełnie inne dla usług. Dla dostaw zastosowanie tej przesłanki jest bardziej proste i zarazem oczywiste. Jednakże gdy mówimy o usługach powszechnie dostępnych - określamy usługi dostępne dla ogółu, oferowane przez wiele podmiotów funkcjonujących na rynku. Takie też usługi dotyczące opracowania polityki bezpieczeństwa zamawiający uważa, że zgłosił do realizacji w trybie zapytania o cenę, które są powszechnie dostępne na rynku i oferowane przez znaczną ilość podmiotów. Na potwierdzenie tezy powszechnej dostępności tej usługi na rynku kontrolowany wskazał, że szacując wartość zamówienia zapytanie zostało skierowane do 23 podmiotów, gdzie należy podkreślić, że na rynku występuje znacznie większa ilość podmiotów mogących świadczyć tę usługę, zaś zapytanie w trybie zapytania o cenę zostało skierowane do 11 wykonawców (co dowodzi kopia dokumentacji przekazanej kontrolującemu). Zamawiający otrzymał 8 ofert, co wskazuje także na dostępny charakter usługi. W okresie prowadzenia tego postępowania, dla innych postępowań w trybie przetargu nieograniczonego wpływały średnio 1 - 2 oferty.

Sam kontrolujący w informacji pokontrolnej wspomina, że „przez powszechną dostępność dostaw lub usług należy rozumieć zatem oferowanie dóbr o pożądanej charakterystyce”, zatem kontrolowany uważa, że istotne jest, że każda usługa nabywana przez dowolnego zamawiającego posiada określoną przez niego charakterystykę - nie ma usługi, która by nie posiadała jakiegokolwiek dookreślenia charakterystyki wynikającej z indywidualnej specyfiki zamawiającego, tak też jest w przypadku wskazanych przez kontrolującego usług utrzymania czystości, usług poligraficznych czy usług pralniczych. Usługi te służą osiągnięciu określonego celu powszechnie dostępnego, jednak samo dojście do tego celu może być zrealizowane przy użyciu różnych środków, nakładów wynikających z charakterystyki zamawiającego - może to być sposób wykonania usługi, zastosowana metoda, technologia, użyte materiały, przebieg procesu. Tym samym identyczna usługa, która jest identyczna w przedmiocie zamówienia, może odbywać się w różny sposób przy uwzględnieniu odmiennej charakterystyki zdefiniowanej przez zamawiającego, które to elementy mogą powodować domniemanie braku spełnienia powszechnej dostępności. Ponadto według kontrolowanego, konieczność dostosowania cech usługi do określonych charakterystyk zamawiającego jest właśnie elementem charakteryzującym każdą usługę oraz obowiązkiem zamawiającego wynikającym z art. 29 ust. 1 ustawy tj. opisu przedmiotu zamówienia w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, za pomocą dostatecznie dokładnych i zrozumiałych określeń, uwzględniając wszystkie wymagania i okoliczności mogące mieć wpływ na sporządzenie oferty.

To otoczenie realizacji samej usługi nie może mieć wpływu na podważanie jej charakteru powszechności tak jak czyni to kontrolujący. Kontrolowany podkreślił, że samo wykonanie usługi ogólnodostępnej, powszechnej na rynku nie może być samoistnie oderwane od rzeczywistych dostępnych warunków jej wykonania u zamawiającego. Zamawiający nie zgodził się ze stwierdzeniem, że przedmiot zamówienia w postaci opracowania polityki bezpieczeństwa, wdrożenia polityki w środowisku zamawiającego i edukacji użytkowników należy do kategorii usług o zindywidualizowanym charakterze dostosowanym do specyficznych potrzeb konkretnego zamawiającego i nie jest usługą typową, łatwo dostępną, masową i charakteryzującą się małym stopniem złożoności.

Przedmiotem zamówienia było opracowanie polityki bezpieczeństwa oraz wsparcie w procesie wdrożenia rzeczowej polityki w środowisku zamawiającego i edukacja użytkowników (wybranych pracowników resortu) w ramach ich odpowiedzialności za rozwijanie i wykonywanie polityk na różnych poziomach szczegółowości. Opracowanie takiej polityki bezpieczeństwa jest usługą powszechnie (popularnie, pospolicie, masowo) oferowaną na rynku branży teleinformatycznej, zatem można ją nabyć u wielu podmiotów - bez względu na miejsce i czas. Większość firm konsultingowych z branży IT posiada w swojej ofercie usługi w zakresie opracowania polityki bezpieczeństwa. Tak jak wcześniej zamawiający wykazał usługa opracowania polityki bezpieczeństwa jest usługą powszechnie dostępną, gdzie w wyniku jej wykonania powstało opracowanie pisemne, kilkustronicowe dotyczące założeń polityki bezpieczeństwa i jej przebiegu. Opracowanie takie jest produktem standardowym na rynku różni się jedynie charakterystyką zamawiającego.

Kontrolujący wskazał, że samo pojęcie „powszechności” musi być interpretowane w sposób ścisły, ale kontrolowany uważa, że kontrolujący nie uwzględniła postawionej tezy - w informacji kontrolnej wskazuje, jako przykłady usług o ustalonych standardach jakościowych, które można nabyć w trybie zapytania o cenę m. in. usługi poligraficzne, usługi utrzymania czystości lub usługi pralnicze, z których każda to usługa wymaga indywidualnego podejścia do konkretnego zamówienia. Przykładowo zastosowanie trybu zapytania o cenę przy najprostszych wskazanych zamówieniach, np. poligraficznych - nakazuje zamawiającemu wskazanie jakie cechy ma spełniać wydruk - kolor, marginesy, rozmieszczenie elementów. Dodatkowo w ramach realizowania takiej usługi wykonawca wykonuje elementy graficzne w porozumieniu z zamawiającym. Analogiczną interpretację należałoby zastosować do usługi wykonania opracowania polityki bezpieczeństwa przy uwzględnieniu charakterystyki zamawiającego.

Kontrolowany podniósł, że kontrolujący nie wskazał naruszenia żadnych konkretnych standardów jakościowych - ich braku. Kontrolujący ogólnie przywołał, że ustawa Pzp nie określa bliżej, co należy rozumieć przez „dostawy lub usługi powszechnie dostępne o ustalonych standardach jakościowych” oraz dalej wywodzi, iż pod pojęciem „ustalone standardy jakościowe” należy rozumieć: typy lub gatunki (dostaw/usług) dokładnie określone, znormalizowane, odpowiadające

przeciętnym, standardowym, a nie specyficznym wymaganiom (normom), nie wymagające indywidualnego podejścia.

Postawione wymogi w zakresie przedmiotu zamówienia zdefiniowane są poprzez polskie normy i stosowne przepisy prawa, w tym Ustawę z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2002 r. Nr 101, poz. 926, z późn. zm.) oraz Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie dokumentacji przetwarzania danych osobowych oraz warunków technicznych i organizacyjnych, jakim powinny odpowiadać urządzenia i systemy informatyczne służące do przetwarzania danych osobowych (Dz. U. Nr 100, poz. 1024). W związku z tym wymogi postawione dla niniejszego przedmiotu zamówienia były takie same dla wszystkich 11 (jedenastu) wykonawców zaproszonych do składania ofert, zatem nie mogły stanowić bariery ograniczającej krąg wykonawców. W zapytaniach w sprawie szacunkowej wyceny zamówienia przesłanych do 23 firm wskazywano na opracowanie polityki bezpieczeństwa zgodnej z wymogami norm PN-ISO/IEC 27001. Również w załączniku nr 1 do umowy, stanowiącym szczegółowy opis przedmiotu zamówienia, wskazuje się na odpowiednie polskie normy i przepisy prawa, w tym ochrony informacji oraz ochrony danych osobowych. Odpowiednio w opracowanych przez wykonawcę dokumentach polityki bezpieczeństwa informacji, a także w Zarządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 27 czerwca 2012 r. w sprawie wprowadzenia Polityki Bezpieczeństwa Informacji załączone są wykazy wybranych aktów prawnych oraz polskich norm, mających zastosowanie w opracowanych dokumentach.

Zamawiający, kwalifikując opracowanie polityki bezpieczeństwa wskazał, że jest to usługa, która jest powszechnie dostępna i jednocześnie, której standardy jakościowe są powszechnie ustalone - znormalizowane i jednocześnie ma być wykonana u konkretnego zamawiającego - uwzględniając jego charakterystykę. Wykonanie opracowania jakim jest polityka bezpieczeństwa, według kontrolowanego, jest usługą znormalizowaną. Zamawiający wskazał, że nie można podważać standardów jakościowych nie wykazując jednocześnie na żadne naruszenie w tej materii. Ogólnikowe powoływanie się na funkcjonujące uzasadnienia, które w znacznej części dotyczą dostaw jest niewystarczającym udowodnieniem winy. Nawet wytworzenie najprostszego towaru dostępnego na rynku jak mąka czy cukier zostało także znormalizowane. Nie można tu mówić o utracie powszechnej dostępności w ścisłym połączeniu z ustalonymi standardami jakościowymi, ponieważ są to dwie różne przesłanki. Tym samym kontrolowany podkreślił, że nabywa usługę ogólnodostępną o standardzie ogólnie zdefiniowanym na rynku. Standard usługi został odniesiony do normy i tym samym nie został ustalony indywidualnie przez zamawiającego dla tej usługi. Zamawiający dokonał opisu przedmiotu zamówienia w sposób zwięzły i oczywisty jako standardową usługę ogólnodostępną, która będzie wykonana w realiach konkretnego zamawiającego. Zamówienie zostało opisane w sposób zrozumiały i bez przeszkód mogło być realizowane przez wiele podmiotów, co potwierdza odpowiedź w postaci ofert z rynku (co dowodzi przedłożona kontrolującemu kopia dokumentacji). Zamawiający nie zgodził się z przedstawionym



przez kontrolującego domniemaniem, że wykonywał usługę złożoną. Usługa zlecona przez zamawiającego jest opracowaniem zasad bezpieczeństwa i tylko w tym zakresie można ewentualnie rozpatrywać jej doradczość - ale to jest inna płaszczyzna. Jedynym elementem jest, poza opracowaniem, prosta usługa szkoleniowa - edukacja użytkowników w ramach ich odpowiedzialności za rozwijanie i wykonywanie polityki bezpieczeństwa. Przeszkolenie personelu zamawiającego, przy czym kontrolowany zwrócił uwagę na fakt, że każdorazowo w takim przypadku szkolenie nie miało charakteru szkoleń specjalistycznych prowadzonych przez wykwalifikowanych instruktorów (specjalistów), a jedynie szkoleń mających zaznajomić użytkownika z zakupionym opracowaniem i jego stosowaniem, co również stanowi standardową usługę oferowaną przez wykonawców na przedmiotowym rynku.

Zamawiający wskazał, że wykonanie zamówienia w określonym czasie jest kierowane do wykonawców posiadających stosowną wiedzę merytoryczną i doświadczenie w przedmiocie zamówienia i nie widzi sprzeczności w tym zakresie dla udowodnienia naruszenia przepisów ustawy. Żądał w każdej procedurze, tak samo w trybie zapytania o cenę od wykonawców oświadczenia z art. 22 ust. 1 ustawy, które wyraźnie podkreśla, że wykonawca musi spełniać warunki m. in. posiadania wiedzy i doświadczenia oraz dysponowania odpowiednim potencjałem technicznym oraz osobami zdolnymi do wykonania zamówienia. Podkreślił, że zapytanie o cenę jest trybem, w którym zamawiający wybiera co najmniej 5 podmiotów, do których kieruje zapytanie, w tym przypadku do 11. Zostali wybrani wykonawcy z wielu podmiotów na rynku świadczących te usługi, podmioty posiadające stosowną wiedzę merytoryczną i doświadczenie w przedmiocie zamówienia. Takie założenie nie może stanowić zarzutu pod kątem zamawiającego, który wybrał podmioty, które jego zdaniem zapewnią konkurencję oraz wybór najkorzystniejszej oferty. Kontrolujący wskazał, że katalog usług objętych przedmiotem zamówienia nie mieści się w kategorii usług powszechnie dostępnych o ustalonych standardach jakościowych, o których mowa w art. 70 ustawy, a zdaniem kontrolowanego nie istnieje jednoznacznie zdefiniowany katalog usług mieszczących się w kategorii usług powszechnie dostępnych o ustalonych standardach jakościowych, o których mowa w art. 70 ustawy, tym samym każdą usługę trzeba rozpatrywać indywidualnie.

Dodatkowo zamawiający podkreślił i potwierdził, na co zwrócił uwagę kontrolujący, że wskazał dodatkowo te usługi jako standardowe, ponieważ niezależnie od faktu, kto będzie ich wykonawcą, jedyną różnicą będą zaoferowane ceny (tzn. sam przedmiot będzie zestandaryzowany - identyczny), niezależnie od tego, który z wykonawców go wykona - co potwierdza przeprowadzone postępowanie.

W dniu 13 marca 2014r. Prezes UZP, odpowiadając na wniesione zastrzeżenia podtrzymał dotychczasowe stanowisko w sprawie i dodatkowo podniósł:

W odniesieniu do trybów udzielania zamówień ustawa, w ślad za dyrektywami unijnymi, jako podstawowe tryby wymienia przetarg nieograniczony i przetarg ograniczony. Oznacza to, iż podmiot udzielający zamówienia powinien stosować przede wszystkim te tryby. W uzasadnionych przypadkach, ale tylko w okolicznościach przewidzianych w ustawie (art. 10 ust. 2 ustawy Pzp), zamawiający może korzystać z innych trybów udzielania zamówień. Zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości zastosowanie trybów niekonkurencyjnych, a więc innych niż przetarg nieograniczony i przetarg ograniczony, dopuszczalne jest jedynie w wyjątkowych sytuacjach, które muszą być interpretowane w sposób ścisły. Ze względu na fakt, że skorzystanie z trybów niekonkurencyjnych jest wyjątkiem od ogólnej zasady stosowania trybów podstawowych, przesłanki ich zastosowania należy interpretować ściśle, a każdy podmiot, który się na nie powołuje musi być w stanie je udowodnić. Potwierdzone jest to licznym orzecznictwem ETS m.in. orzeczeniem ETS z 10 marca 1987 r. w sprawie C-199/85 Komisja przeciwko Republice Włoskiej, orzeczeniem ETS z dnia 3 maja 1994 r. w sprawie C-328/92 Komisja przeciwko Królestwu Hiszpanii, orzeczeniem ETS z dnia 28 marca 1998 r. w sprawie G-318/94 Komisja przeciwko Republice Federalnej Niemiec oraz orzeczeniem ETS z dnia 10 kwietnia 2003 r. w połączonych sprawach C-20/01 oraz C-28/01 Komisja przeciwko Republice Federalnej Niemiec.

Biorąc pod uwagę argumenty kontrolowanego, kontrolujący ponownie podniósł, iż zamawiający może posłużyć się trybem zapytania o cenę wyłącznie w sytuacji, gdy przedmiotem zamówienia są dostawy lub usługi powszechnie dostępne na rynku o ustalonych standardach jakościowych, Ustawa nie określa bliżej, co należy rozumieć przez dostawy powszechnie dostępne o ustalonych standardach jakościowych. Kierując się wykładnią językową, ustawowe pojęcie powszechnie dostępny należy rozumieć jako „dotyczący wszystkich, wszystkiego”, pospolity, masowy, seryjny, popularny. Podobnie, pod pojęciem ustalone standardy jakościowe należy rozumieć: typy lub gatunki (dostaw/usług) dokładnie określone, znormalizowane, odpowiadające przeciętnym, standardowym, a nie specyficznym wymaganiom (normom), nie wymagające indywidualnego podejścia. Przez powszechną dostępność dostaw lub usług należy rozumieć zatem oferowanie dóbr o pożądanej charakterystyce przez liczne podmioty na rynku, co umożliwi łatwy dostęp do tych dóbr praktycznie nieograniczonej grupie konsumentów, co z kolei łączy się wprost z powszechną konsumpcją takich dóbr czy usług. Oznacza to, że tryb zapytania o cenę nie może być wykorzystywany do nabywania towarów lub usług specjalistycznych, przeznaczonych dla wąskiego kręgu odbiorców, o dostępności ograniczonej do nielicznych, specjalistycznych wykonawców, Nie można go więc, w ocenie kontrolującego, stosować do zamówień na wszelkie nietypowe usługi, wymagające szczególnych kwalifikacji bądź usługi wyjątkowego zastosowania.

W przedmiotowej sprawie zamawiane usługi nie mają charakteru usług powszechnie dostępnych. Kontrolujący uważa, że zamawiający niezasadnie interpretuje termin „powszechności” danej usługi przez pryzmat jej powszechności w danej branży, Poprzez „powszechność” należy bowiem rozumieć masowość i prostotę danych usług, a co za tym idzie fakt, że znajdują one również masową

grupę odbiorców (tak p.. w usługach pralniczych, prostych usługach produkcji żywności - niektórych usługach piekarniczych itd.). Kontrolujący wskazał, że opracowanie i wdrożenie Polityki Bezpieczeństwa informacji wymaga uwzględnienia wielu czynników funkcjonujących w danej organizacji takich jak charakter, specyfika funkcjonowania, struktura organizacyjna oraz procesy zachodzące w danej instytucji. Poprawna realizacja zadań związanych z ochroną zasobów informacyjnych wymaga zatem wdrożenia dokumentu, opartego o odpowiednie normy i uwzględniającego regulacje prawne dotyczące poszczególnych obszarów, jak bezpieczeństwo danych osobowych, zgodność z obowiązującymi ustawami. Zatem kontrolowany, według kontrolującego, nie nabywał usługi typowej, łatwo dostępnej, masowej i charakteryzującej się małym stopniem złożoności. Ponadto, jak już zostało wskazane w Informacji o wyniku kontroli doraźnej - następczej z dnia 21 lutego 2014 r. do zadań wykonawcy należało opracowanie metodyki i analizy ryzyka, opracowanie szczegółowej dokumentacji polityk bezpieczeństwa (polityki I poziomu - Polityka Bezpieczeństwa Informacji w resorcie sprawiedliwości, polityki II poziomu - Polityka Bezpieczeństwa Systemów Teleinformatycznych oraz polityki III poziomu - Polityk konkretnych systemów informatycznych), przeprowadzenie analizy ryzyka dla systemów informatycznych oraz wsparcie merytoryczne przy wdrożeniu Polityki bezpieczeństwa w liczbie 400 godzin, a także przeszkolenie 100 pracowników w ramach szkoleń stacjonarnych i 400 osób w ramach platformy e - Learningowej. Zatem prawidłowe wykonanie usługi wymagało od wykonawców posiadania kompleksowej wiedzy, doświadczenia i umiejętności z wielu dziedzin. Powyższe, w ocenie kontrolującego, potwierdzają zastrzeżenia zamawiającego, zgodnie z którymi szkolenia nie miały charakteru szkoleń specjalistycznych prowadzonych przez wykwalifikowanych instruktorów (specjalistów), a jedynie szkoleń mających zaznajomić użytkownika z zakupionym opracowaniem. Zatem ww. usługa była na tyle złożona, że niezbędne było szkolenie w celu zaznajomienia pracowników zamawiającego z efektami usługi. Z pisma zamawiającego, zdaniem kontrolującego, można wywnioskować dalej, iż usługa będąca przedmiotem zamówienia spełnia kryterium powszechnej dostępności, ponieważ większość firm konsultingowych z branży IT posiada w swojej ofercie usługi w zakresie opracowania polityki bezpieczeństwa. Trudno zgodzić się z takim wyznacznikiem powszechności, gdyż wówczas kryterium ilościowe spełniałyby również usługi tworzenia systemów informatycznych czy nadzoru budowlanego, a także roboty budowlane, gdyby wprost nie zostały pominięte w treści tego przepisu. O powszechności usługi nie świadczy również liczba złożonych ofert. O zamówienia na budowę odcinków autostrad ubiega się często nawet dwudziestu wykonawców, a mimo to zdolność do realizacji takich inwestycji nie jest powszechna nawet wśród firm budowlanych. Kontrolujący podkreślił, iż znaczenie ma w tym przypadku stopień skomplikowania danej usługi, w tym konieczność posiadania odpowiednich kwalifikacji oraz szczególnej wiedzy eksperckiej, jak też jej niestandardowość, która wpływa na jakość wykonanej usługi w zależności od odpowiednio sprecyzowanych oczekiwań zamawiającego oraz kompetencji wykonawcy. W okolicznościach przedmiotowej sprawy drugorzędne znaczenia ma liczba wykonawców świadczących usługi określonego rodzaju na rynku, zwłaszcza gdy sposób

wykonania tych usług musi być każdorazowo dostosowany do konkretnych, indywidualnych potrzeb danego zamawiającego, a nie do potrzeb masowego odbiorcy.

Nie ma też, zdaniem kontrolującego, podstaw do uznania, iż usługa opracowania i wdrożenia polityki bezpieczeństwa informacji posiada ustalone (w rozumieniu zasadniczo niezmiennie, przeznaczone dla masowego użytkownika) standardy jakościowe. Niewątpliwie przepisy prawa oraz normy międzynarodowe określają generalne zasady, jakim powinno odpowiadać wykonanie przedmiotowych usług, jednakże ich szczegółowy i konkretny zakres jest określony w umowie zawartej z zamawiającym. Z kolei postanowienia umowy wynikają przede wszystkim ze specyficznych potrzeb danego zamawiającego. Stąd też nie można twierdzić, iż powyższa usługa może mieć charakter typowy i z tego powodu posiadać ustalone standardy jakościowe, inne bowiem byłyby standardy wykonania tej usługi, gdyby dotyczyła ona opracowania i wdrożenia polityki bezpieczeństwa informacji w środowisku zamawiającego będącego jednostką samorządową, przede wszystkim przygotowanie dokumentacji nie dotyczyłoby polityki bezpieczeństwa dla teleinformatycznych systemów państwowych takich jak elektroniczny Krajowy Rejestr Sądowy [KRS], Nowa Księga Wieczysta [NKW], Rejestr Zastawów [RZ], charakterystycznych dla zamawiającego, jakim jest Ministerstwo Sprawiedliwości. Zatem prawidłowa realizacja przedmiotowego zamówienia, według kontrolującego, wymagała indywidualnego podejścia, co wykluczało możliwość zastosowania trybu zapytania o cenę w przedmiotowym postępowaniu.

W odniesieniu zaś do stwierdzenia zamawiającego, że zarzut naruszenia art. 70 ustawy Pzp wskazany w Informacji o wyniku kontroli jest interpretacją obowiązujących przepisów opartych na opinii Urzędu Zamówień Publicznych „Nabywanie usług w trybie zapytania o cenę”, która została zamieszczona na stronach Urzędu Zamówień Publicznych po wszczęciu przedmiotowego postępowania, w związku z tym zamawiający nie miał możliwości zapoznania się z poglądem Urzędu w tym zakresie, kontrolujący zauważył, że powyższa opinia wskazuje na jednolitą interpretację przesłanek dopuszczających zastosowanie trybu zapytania o cenę zarówno przez Krajową Izbę Odwoławczą, Sądy Okręgowe oraz Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych. Jako przykład można wskazać na wyniki kontroli zamówień współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej prowadzonych przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych w 2008 i 2009 roku oraz uchwały Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 17 kwietnia 2009 r. (sygn. akt KIO/KU 10/09), z dnia 12 listopada 2009 r. (sygn. akt KIO/KD 43/09) oraz z dnia 04 grudnia 2009 r. (sygn. akt KIO/KD/46/09) dotyczące wyników kontroli Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych, które zostały zamieszczone na stronie internetowej Urzędu, zatem zamawiający miał możliwość zapoznania się z interpretacją przepisów w zakresie art. 70 ustawy przed wszczęciem przedmiotowego postępowania.

## **Izba ustaliła i zważyła co następuje:**

Pomiędzy kontrolowanym a kontrolującym nie ma sporu co do faktów, tj. tego, że zamawiający w odniesieniu do usługi opracowania polityki bezpieczeństwa zgodnej z wymogami PN-ISO 27001, wdrożenia rzeczony polityki w środowisku kontrolowanego i edukacji użytkowników w ramach ich odpowiedzialności za rozwijanie i wykonywanie polityk na różnych poziomach szczegółowości wcześniej zdefiniowanych przez wykonawcę zastosował tryb zapytania o cenę. Niesporna jest czynność rozeznania rynku tego typu usług przeprowadzona przez zamawiającego i fakt istnienia na tym rynku konkurencji, nie kwestionowana jest wartość szacunkowa zamówienia ani liczba wykonawców, do których zamawiający skierował zapytanie o cenę. Nie ma także sporu, co do prawidłowości czynności zamawiającego po dokonaniu wyboru trybu postępowania. Spór zatem sprowadza się w swojej istocie do sporu prawnego, tj. jak należy wyklądać i rozumieć pojęcia prawne zastosowane w art. 70 ustawy w szczególności, czy usługi powszechnie dostępne to usługi dostępne ogółowi - jak wskazuje kontrolujący, czy też usługi masowo dostępne na danym rynku czy w danej branży - jak wskazuje kontrolowany, oraz czy ustalony standard jakościowy to wymagania przyjęte w powszechnym odbiorze konsumenckim – tak kontrolujący, czy też także standardy wynikające z przyjętych norm określonych przepisami – tak kontrolowany.

Biorąc powyższe pod uwagę Izba uznała stan faktyczny ustalony przez kontrolującego za ustalony prawidłowo.

Przechodząc do oceny stanu prawnego Izba stwierdziła, że art. 70 ustawy stanowi, że zamawiający może udzielić zamówienia w trybie zapytania o cenę, jeżeli przedmiotem zamówienia są dostawy lub usługi powszechnie dostępne o ustalonych standardach jakościowych, a wartość zamówienia jest mniejsza niż kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8. Z kolei z art. 10 ust. 2 ustawy wynika, że zamawiający może udzielić zamówienia w trybie negocjacji z ogłoszeniem, dialogu konkurencyjnego, negocjacji bez ogłoszenia, zamówienia z wolnej ręki, zapytania o cenę albo licytacji elektronicznej tylko w przypadkach określonych w ustawie. Zestawiając te dwie normy prawne należy wysnuć wniosek, że udzielenie zamówienia publicznego w trybie zapytania o cenę jest możliwe wyłącznie, jeśli zamawiający wykaże, że zachodzą wszystkie przesłanki dopuszczalności tego trybu określone w art. 70 ustawy. Z tą tezą zgadzają się zarówno kontrolowany jak i kontrolujący, przy czym kontrolowany stoi na stanowisku, że wszystkie te przesłanki dopuszczalności zastosowania trybu wypełnił, zaś kontrolujący uważa, że dwie przesłanki nie zostały spełnione.

Izba zatem wskazuje, że z treści art. 70 ustawy wynika, że zapytanie o cenę można zastosować wyłącznie, gdy są spełnione następujące przesłanki:

- a) Przedmiotem zamówienia są dostawy lub usługi - okolicznością niesporną pomiędzy stronami jest to, że przedmiotem zamówienia są usługi,
- b) Usługi to usługi powszechnie dostępne – sporne jest rozumienie tego pojęcia,
- c) Usługi te mają mieć ustalony standard jakościowy – sporne jest rozumienie pojęcia standard jakościowy usługi,
- d) Wartość zamówienia jest mniejsza niż kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 ustawy – okolicznością niesporną pomiędzy stronami jest to, że wartość szacunkowa zamówienia jest mniejsza niż kwoty określone w przepisach wydanych na podstawie art. 11 ust. 8 ustawy.

Izba dokonując analizy pojęcia usługi powszechnie dostępne w pierwszej kolejności zbadała, czy takie pojęcie lub część tego pojęcia jest używane na gruncie ustawy w innych przepisach tak w odniesieniu do innych trybów, czy przepisów regulujących przebieg procedury i stwierdziła, że :

1. W art. 2 pkt 2a przy definiowaniu dynamicznego systemu zakupów ustawodawca także posłużył się pojęciem usług powszechnie dostępnych,
2. W art. 153 ust. 3 ustawy, w którym stanowi się o umieszczeniu informacji o naborze na stanowisko Prezesa Urzędu w miejscu powszechnie dostępnym w siedzibie Urzędu (...).
3. W ustawie nie ma definicji usług powszechnie dostępnych, ani definicji powszechnej dostępności.

Biorąc pod uwagę fakt, że tryb zapytania o cenę nie został wprowadzony w wyniku implementacji dyrektyw unijnych, gdyż nie odnosi się do zamówień publicznych realizowanych powyżej progów, z których wynika obowiązek stosowania dyrektyw, to bezpośrednio przesłanek jego stosowania nie można odnaleźć i wywodzić z treści dyrektyw. Jednak skoro, jak ustaliła Izba, polski ustawodawca przy definiowaniu dynamicznego systemu zakupów także posłużył się pojęciem usług powszechnie dostępnych, a ten tryb jest regulowany na gruncie dyrektywy klasycznej 2004/18/WE, zatem Izba zbadała, czy z treści tej dyrektywy nie można wywieść, jak powinno być rozumiane pojęcie usług powszechnie dostępnych. Izba zwróciła uwagę na treść pkt 13 preambuły dyrektywy, z którego wynika, że „z uwagi na szybki rozwój elektronicznych systemów zakupów, należy obecnie wprowadzić odpowiednie reguły, które umożliwią instytucjom zamawiającym pełne wykorzystanie możliwości stwarzanych przez te systemy. W tym kontekście niezbędne jest zdefiniowanie w pełni elektronicznego, dynamicznego systemu zakupów dla zakupów bieżącego użytku, oraz określenie szczególnych reguł tworzenia i funkcjonowania takiego systemu w celu zapewnienia równego traktowania każdego wykonawcy, który chciałby wziąć w nim udział. Każdy wykonawca, który złoży ofertę orientacyjną, zgodnie ze specyfikacją oraz spełni kryteria kwalifikacji powinien mieć możliwość przystąpienia do takiego systemu. Taka technika zakupów umożliwi instytucji

zamawiającej, poprzez stworzenie wykazu zakwalifikowanych oferentów oraz umożliwienie udziału nowym oferentom, uzyskanie szczególnie szerokiego wachlarza ofert dzięki dostępnym udogodnieniom elektronicznym, a poprzez to zapewnienie optymalnego wykorzystania środków publicznych dzięki szerokiej konkurencji.”. Ustawodawca unijny zatem przewidział dynamiczny system zakupów do zakupów bieżącego użytku. W tej sytuacji, dokonując wykładni przepisu art. 2 pkt 2 a ustawy należy stwierdzić, że dynamiczny system zakupów może być stosowany dla takich powszechnie dostępnych dostaw i usług, które służą bieżącemu użytkowi. Przymiotnik bieżący oznacza obecny, aktualny, teraźniejszy, dzisiejszy, zaś użytek to zastosowanie, posługiwanie się, używanie, użytkowanie. Można zatem powiedzieć, że zakupy bieżącego użytku, to zakupy codziennego, obecnego używania.

Izba w dalszej kolejności zbadała użycie pojęć powszechnej dostępności, jak i usługi powszechnej, czy usługi powszechnie dostępnej na gruncie innych aktów prawa krajowego i stwierdziła, że pojęcie usługi powszechnej występuje na gruncie ustawy z dnia 16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (Dz.U.2011.5.13 ze zm.), gdzie mowa jest o powszechnej dostępności do usługi publicznego transportu zbiorowego, ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne (Dz.U.2004.171.1800 ze zm.), gdzie umowa jest o dostępie do powszechnych usług, a także ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. Prawo pocztowe (Dz.U.2012.1529), gdzie wskazuje się na powszechne usługi pocztowe. Cechą wspólną wszystkich tych usług jest ich dostępność dla każdego bez względu na to, czy jest osobą fizyczną, czy prawną, czy też inną jednostką organizacyjną, jak również to, czy jest podmiotem prawa prywatnego czy publicznego. Można również uznać, że korzystanie z komunikacji np. miejskiej, czy wysyłanie listów, telefonowanie i korzystanie z Internetu należy do czynności wykonywanych codziennie przez nieograniczony krąg podmiotów. Co potwierdza, że powszechna dostępność zamówienia również na gruncie polskiego prawa może być rozumiana jako zamówienie bieżącego użytku.

Co więcej, z art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz.U.2012.1529) wynika, że gospodarka komunalna obejmuje w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych. To również wskazuje na rozumienie na gruncie prawa krajowego pojęcia usług powszechnie dostępnych jako usług służących zaspokajaniu bieżących, codziennych, aktualnych potrzeb. Jakże zadania są zadaniami gospodarki komunalnej wynika wprost z ustaw o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, samorządzie wojewódzkim. Są to przede wszystkim dostawy wody, odprowadzanie ścieków, utrzymanie czystości, transport zbiorowy itp.

Wszystkie te analizowane przepisy wskazują, że aby daną dostawę czy usługę zakwalifikować jako powszechnie dostępną musi ona służyć każdemu do zaspokajania jego bieżących potrzeb.

Biorąc powyższe pod uwagę należy uznać, że o dostępności usługi nie świadczy to od ilu podmiotów na rynku można ją kupić, ale to czy usługa ta służy bieżącemu użytkownikowi przeciętnego odbiorcy. Tym samym należy przyznać rację kontrolującemu, że usługa opracowania polityki bezpieczeństwa zgodnej z wymogami PN-ISO 27001 tj. normy międzynarodowej standaryzującej systemy zarządzania bezpieczeństwem informacji wraz z edukacją użytkowników tej polityki nie jest usługą powszechnie dostępną, gdyż nie służy bieżącemu użytkownikowi przeciętnego odbiorcy. Zainteresowani zakupem tego rodzaju usługi będą przede wszystkim ci, którzy mają obowiązek chronienia informacji im powierzonych, tj. np. banki, sądy, wszelkie jednostki administracji publicznej różnych szczebli, jednostki służby zdrowia, natomiast taka ochrona informacji nie będzie niezbędna przeciętnej osobie fizycznej, a nawet przedsiębiorcy, w sytuacji kiedy nie operuje on na informacjach stanowiących jego tajemnicę przedsiębiorstwa, czy kiedy nie ma obowiązku zachowania określonych informacji w poufności np. z uwagi na wykonywany zawód – choćby zawody zaufania publicznego. Nadal jednak nie będzie to zaspokajanie potrzeby o charakterze codziennym, bieżącej. Z tego względu istnienie konkurencyjnego rynku podmiotów oferujących opracowywanie polityk bezpieczeństwa nie może być uznane za wystarczające dla przyjęcia, że taki przedmiot zamówienia jest usługą powszechnie dostępną.

Tym samym w ocenie Izby kontrolujący prawidłowo ocenił, że zamawiający nie wykazał zaistnienia przesłanki powszechnej dostępności zamawianej usługi, co już samo w sobie przemawia za uznaniem, że nie było podstaw do zastosowania trybu zapytania o cenę.

Odnosząc się natomiast do drugiej z przesłanek, tj. ustalonych standardów jakościowych usługi, to w ocenie Izby sam fakt istnienia normy nie przesądza o tym, że określone zostały standardy jakościowe usługi. Izba zbadała treść normy PN-ISO 27001 i stwierdziła, że nie określa ona szczegółowych rozwiązań technicznych, lecz wskazuje obszary, które należy uregulować. Sposób zabezpieczenia tych obszarów zależy od samej organizacji i powinien być oparty na przeprowadzonej analizie ryzyka. Norma szeroko definiuje pojęcie bezpieczeństwa informacji, uwzględniając zagadnienia od rozwoju kompetencji personelu aż po środki techniczne służące ochronie przed włamaniami komputerowym.

Ten indywidualny charakter normy PN-ISO/IEC 27001:2007 wynika z 0 Wprowadzenie 0.1 Postanowienia ogólne, gdzie stanowi się, że niniejsza Norma Międzynarodowa została przygotowana w celu przedstawienia modelu oraz ustanawiania, wdrożenia, eksploatacji, monitorowania, przeglądu, utrzymania i doskonalenia systemu zarządzania bezpieczeństwem informacji (SZBI) N2). Wprowadzenie SZBI powinno być dla organizacji decyzją strategiczną. Na projektowanie i wdrażanie SZBI w organizacji mają wpływ jej potrzeby i cele biznesowe, wymagania bezpieczeństwa, realizowane procesy oraz wielkość i struktura organizacji. Zarówno organizacje, jak i systemy ją wspomagające zmieniają się w czasie. Przyjmuje się, że wdrożenie SZBI będzie dostosowane do potrzeb organizacji, np. prosta sytuacja wymaga prostego



rozwiązania SZBI. Niniejsza Norma Międzynarodowa może być wykorzystana do szacowania zgodności przez zainteresowane strony wewnętrzne i zewnętrzne. Z kolei w 1 Zakres normy 1.1 Postanowienia ogólne wskazuje się, że niniejsza Norma Międzynarodowa znajduje zastosowanie we wszystkich rodzajach organizacji (np. przedsiębiorstwach komercyjnych, agencjach rządowych, instytucjach charytatywnych). W niniejszej Normie Międzynarodowej określono wymagania dotyczące ustanowienia, wdrożenia, eksploatacji, monitorowania, przeglądu, utrzymania i doskonalenia udokumentowanego SZBI w całościowym kontekście ryzyk biznesowych. Określa ona wymagania dotyczące wdrożenia zabezpieczeń dostosowanych do potrzeb pojedynczych organizacji lub ich części.

SZBI został zaprojektowany tak, aby zapewnić adekwatne i proporcjonalne zabezpieczenia, które odpowiednio chronią aktywa informacyjne oraz uzyskać zaufanie zainteresowanych stron.

Wszystkie te okoliczności wskazują, że nie da się określić jednego standardu usługi dla wszystkich typów organizacji i każdorazowo na potrzeby danej instytucji usługa opracowania polityki bezpieczeństwa będzie miała inny zakres, już choćby z uwagi na to, że różne obszary ryzyka będą występowały w poszczególnych instytucjach czy przedsiębiorstwach, inne także będą potrzeby związane z ochroną informacji zależne od zakresu działalności danej instytucji i sfer, w których będzie trzeba wdrożyć odpowiednie polityki, aby zapewnić skuteczność ochrony informacji. Tym samym w ocenie Izby powołana norma nie zawiera ustalonego standardu jakości usługi opracowania polityki bezpieczeństwa, a co najwyżej standard wymagań dotyczących wdrożenia zabezpieczeń, który każdorazowo trzeba będzie dostosować do potrzeb organizacji, która system wdraża. Izba uznała zatem, że również przesłanka usługi o ustalonych standardach jakościowych nie została przez zamawiającego wykazana i kontrolujący prawidłowo uznał, że zastosowanie trybu zapytania o cenę nie nastąpiło przy spełnieniu wszystkich przesłanek wynikających z art. 70 ustawy. W konsekwencji za prawidłowe należy także uznać, to, że kontrolujący dopatrył się naruszenia art. 10 ustawy, gdyż zastosowanie trybu zapytania ocenę w przypadku gdy nie wykazano zaistnienia wszystkich przypadków (przesłanek) zastosowania tego trybu określonych w ustawie było niedopuszczalne.

Mając na uwadze powyższe Izba stwierdza, że zastrzeżenia zamawiającego do informacji o wyniku kontroli doraźnej w sprawie sygn. akt KIO/ KD 21/14 nie zasługują na uwzględnienie.

Reasumując powyższe, Krajowa Izba Odwoławcza na podstawie z art. 167 ust. 3 i 4 ustawy wyraża opinię, jak wyżej.

**Przewodniczący:**

.....

**Członkowie:**

.....

.....