



Prezes Urzędu Zamówień Publicznych

DKZP.WKZ2.442.94.2025.KZ
KND/95/25/DKZP

Warszawa, dnia 9 marca 2026 r.

Informacja o wyniku kontroli doraźnej

1. Określenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, które było przedmiotem kontroli:

Zamawiający:	Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej w Rawie Mazowieckiej ul. Warszawska 14 96-200 Rawa Mazowiecka
Rodzaj zamówienia:	Dostawy
Rodzaj procedury:	zamówienia udzielone z pominięciem stosowania przepisów ustawy Pzp
Przedmiot zamówienia:	(1) dostawa i wdrożenie systemu informatycznego do obsługi części administracyjnej Szpitala (2) dostawa i wdrożenie systemu informatycznego klasy HIS
Tryb postępowania:	zamówienia udzielone z pominięciem stosowania przepisów ustawy Pzp
Data wszczęcia postępowania:	07.08.2024 r. dot. dostawy i wdrożenia systemu informatycznego do obsługi części administracyjnej Szpitala 07.10.2024 r. dot. dostawy i wdrożenia systemu informatycznego klasy HIS
Numer ogłoszenia o zamówieniu:	Brak

Wartość zamówienia:	Każda z umów została zawarta na kwotę 129 700,00 zł netto, wartość umów łącznie - 259 400,00 zł netto
Środki UE:	Nie

2. Informacja o stwierdzeniu naruszeń lub ich braku.

Po przeprowadzeniu kontroli doraźnej przedmiotowego zamówienia na podstawie art. 603 ust. 1 ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2024 r. poz. 1320, z późn. zm.) zwanej dalej „ustawą Pzp”, Prezes Urzędu Zamówień Publicznych stwierdza naruszenie przez Zamawiającego przepisów:

1. art. 28, art. 29 ust. 2 oraz art. 30 ust. 2 ustawy Pzp poprzez zaniechanie łącznego szacowania wartości zamówień na (1) *dostawę i wdrożenie systemu informatycznego do obsługi części administracyjnej Szpitala* oraz (2) *dostawę i wdrożenie systemu informatycznego klasy HIS*, a w rezultacie dopuszczenie się przez Zamawiającego niedozwolonego podziału zamówienia w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy Pzp;
2. art. 17 ust. 2 ustawy Pzp poprzez udzielenie zamówienia publicznego wykonawcom, którzy nie zostali wybrani zgodnie z przepisami ustawy Pzp;
3. art. 16 pkt 1 i 2 poprzez zaniechanie przygotowania i przeprowadzenia postępowania w sposób zapewniający zachowanie zasad uczciwej konkurencji, równego traktowania wykonawców oraz przejrzystości.

UZASADNIENIE

Zamawiający Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej w Rawie Mazowieckiej zaprosił do składania ofert w dniu 7 sierpnia 2024 r. w postępowaniu pn. „*Dostawa i wdrożenie systemu informatycznego do obsługi części administracyjnej Szpitala*” (znak sprawy: PP/02/2024) oraz w dniu 7 października 2024 r. w postępowaniu pn. „*Dostawa i wdrożenie systemu informatycznego klasy HIS*” (znak sprawy: PP/03/2024).

Zgodnie z treścią ust. 1 rozdz. II zaproszeń do złożenia ofert ww. postępowania zostały wyłączone ze stosowania przepisów ustawy Pzp i zostały przeprowadzone na podstawie *Regulaminu udzielania zamówień publicznych w Samodzielnym Publicznym Zakładzie Opieki Zdrowotnej w Rawie Mazowieckiej*.

Oferta KONSULTANT-KOMPUTER Sp. z o.o. na „*Dostawa i wdrożenie systemu informatycznego do obsługi części administracyjnej Szpitala*” została złożona w dniu 11 sierpnia 2024 r.

Z kolei oferta KONSULTANT-IT Sp. z o.o. na „*Dostawa i wdrożenie systemu informatycznego klasy HIS*” została złożona w dniu 12 października 2024 r.

Zamawiający zawarł w 2024 r. z pominięciem przepisów ustawy Pzp, następujące umowy dotyczące dostaw systemu informatycznego, tj.:

- 1) dostawy i wdrożenia systemu informatycznego do obsługi części administracyjnej Szpitala z dnia 19 sierpnia 2024 r. nr 34/PP/2024 z KONSULTANT-KOMPUTER Sp. z o.o. z siedzibą w Poznaniu przy ul. Krzywa 21, 60-118 Poznań. Wartość przedmiotu Umowy wyniosła 129 700, 00 zł netto (159 531,00 zł brutto);
- 2) dostawy i wdrożenia systemu informatycznego klasy HIS z dnia 21 października 2024 r. nr 41/PP/2024 z KONSULTANT IT Sp. z o.o. z siedzibą w Poznaniu przy ul. Krzywa 21, 60-118 Poznań. **Wartość przedmiotu Umowy wyniosła 129 700, 00 zł netto (159 531,00 zł brutto).**

Zamawiający wskazał w wyjaśnieniach przesłanych do Urzędu, iż: „(...) W ocenie Zamawiającego, w świetle art. 28 ust. 1 oraz art. 29 ust. 1 ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1320), zamówienia te mogą zostać zakwalifikowane jako jedno zamówienie o charakterze funkcjonalnie i przedmiotowo jednorodnym, co czyni ich rozdzielenie naruszeniem ww. przepisów. Przepis art. 28 ust. 1 nakłada obowiązek ustalenia wartości zamówienia na podstawie łącznej wartości zamówień tego samego rodzaju lub przeznaczenia, udzielanych w tym samym czasie. Natomiast art. 29 ust. 1 wyraźnie zakazuje dzielenia zamówienia na części, jeżeli prowadzi to do niestosowania przepisów ustawy, chyba że istnieją ku temu obiektywne przesłanki.

Obie umowy zostały zawarte w odstępie niespełna dwóch miesięcy, każda na wartość 129 700,00 zł netto i obejmowały odpowiednio: (1) dostawę i wdrożenie systemu informatycznego dla części administracyjnej SP ZOZ oraz (2) dostawę i wdrożenie systemu klasy HIS obsługującego sferę medyczną. Przedmiot zamówień – mimo pozornego rozdzielenia – realizuje wspólny cel w postaci pełnej informatyzacji działalności zakładu leczniczego, a zatem wykazuje cechy wspólnego przeznaczenia. Obie umowy mają także niemal identyczną strukturę, obejmują licencjonowanie, wdrożenie, szkolenia, opiekę serwisową, zbieżne zasady wynagrodzenia i płatności oraz identyczny 12-miesięczny okres gwarancji. Umowy zostały zawarte z dwoma różnymi wykonawcami – KONSULTANT-KOMPUTER Sp. z o.o. oraz KONSULTANT IT Sp. z o.o. – mającymi jednak siedzibę pod tym samym adresem (Poznań, ul. Krzywa 21) oraz personalnie powiązаныmi przedstawicielami (w szczególności pan Łukasz Ołdyński).

Powyższe fakty potwierdzają spełnienie przesłanki tożsamości zarówno przedmiotowej (informatyzacja podmiotu leczniczego), jak i przeznaczeniowej (wsparcie procesów administracyjnych i medycznych w ramach jednej jednostki organizacyjnej). Obie usługi były możliwe do wykonania przez jednego wykonawcę – co więcej, jeden z nich uczestniczył w działaniach obu spółek. W tym stanie rzeczy należy stwierdzić, że nie istniały obiektywne przesłanki usprawiedliwiające rozdzielenie zamówienia.

W ocenie Zamawiającego, praktyka podziału zamówień, jaką zastosowano w roku 2024, powinna zostać oceniona jako naruszenie zakazu przewidzianego w art. 29 ust. 1 PZP. Przedmiotowe zamówienia należało traktować jako jedno zamówienie z punktu widzenia celowości, przewidywalności i funkcjonalnej integralności, a ich sztuczne rozdzielenie spowodowało niestosowanie procedur PZP, mimo że łączna wartość zamówienia przekraczała próg 130 000 zł netto”.

W związku z powyższym Prezes Urzędu zważył co następuje.

Podstawą ustalenia wartości zamówienia jest całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy bez podatku od towarów i usług, ustalone z należytą starannością (art. 28 ustawy Pzp).

Ustalenie wartości zamówienia publicznego jest podstawową czynnością na etapie przygotowania postępowania o udzielenie zamówienia. Czynność ta spełnia przede wszystkim funkcję proceduralną i weryfikacyjną dla przygotowywanego postępowania. Najistotniejsza dla

przygotowania i przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego jest funkcją proceduralną. Ustalona wartość zamówienia, będąca wynikiem oszacowania, określa zakres obowiązków proceduralnych po stronie zamawiającego i przesądza o zastosowaniu właściwej procedury udzielenia zamówienia.

Zgodnie z art. 29 ust. 1 ustawy Pzp zamawiający nie może, w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy, zaniżać wartości zamówienia lub konkursu, lub wybierać sposobu obliczania wartości zamówienia. Natomiast w myśl art. 29 ust. 2 ustawy Pzp, zamawiający nie może dzielić zamówienia na odrębne zamówienia, jeżeli prowadzi to do niestosowania przepisów ustawy, chyba że jest to uzasadnione obiektywnymi przyczynami. Ustawa Pzp nie określa, z jakich względów zamawiający może zdecydować o dokonaniu podziału. Mogą to być względy organizacyjne, celowościowe, ekonomiczne lub inne. Nie jest zakazany sam podział zamówienia na części, ale taki podział, który zmierza do uniknięcia stosowania przepisów ustawy Pzp albo przepisów właściwych dla zamówienia o określonej wartości. Oznacza to, że o ile zamawiający ma swobodę w dokonywaniu podziałów zamówienia, to nie może czynić tego z zamiarem unikania stosowania ustawy Pzp.

Zatem, właściwe oszacowanie wartości zamówienia ma doniosłe znaczenie dla prawidłowego zakwalifikowania zamówienia jako zamówienia powyżej lub poniżej wartości, o której mowa w art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp (sytuacji, kiedy ustawy nie stosuje się), czy powyżej lub poniżej progów unijnych, o których mowa w art. 3 ustawy Pzp (procedura krajowa lub unijna), jak również na dalszych etapach postępowania. Ustalenie wartości zamówienia stanowi czynność przygotowawczą postępowania i determinuje dalsze działania Zamawiającego zmierzające do udzielenia zamówienia¹.

Jednocześnie, zgodnie z treścią art. 30 ust. 2 ustawy Pzp, w przypadku gdy zamawiający planuje nabycie podobnych dostaw, wartością zamówienia jest łączna wartość podobnych dostaw, nawet jeżeli zamawiający udziela zamówienia w częściach, z których każda stanowi przedmiot odrębnego postępowania, lub dopuszcza możliwość składania ofert częściowych. **A więc w przypadku dostaw, łącznemu szacowaniu podlegają te dostawy, które były lub powinny zostać przewidziane przez zamawiającego i są przedmiotowo podobne.**

W powyższym celu należy posługiwać się takimi kryteriami jak tożsamość przedmiotowa zamówienia, tożsamość podmiotowa zamówienia i tożsamość czasowa zamówienia. W przypadku, gdy możliwe jest stwierdzenie, że pomiędzy określonymi dostawami zachodzą łącznie trzy ww. tożsamości, wówczas występuje obowiązek potraktowania ich jako części jednego zamówienia i uznania za wartość zamówienia łącznej wartości poszczególnych części.

Przez tożsamość przedmiotową należy rozumieć przynależność dostaw do tego samego rodzaju oraz posiadania przez nie tego samego przeznaczenia. Jednocześnie należy wskazać, że kryterium podobieństwa przedmiotowego zamówienia powinno prowadzić do wyodrębnienia nie tylko jednorodnych przedmiotowo zamówień, ale także zamówień, które mimo braku przedmiotowego podobieństwa tworzą funkcjonalną całość. W motywie 19 dyrektywy klasycznej² wyjaśniono, że do celów szacowania kwot progowych, od których zależeć będzie obowiązek stosowania przepisów implementujących dyrektywę, pojęcie podobnych dostaw należy rozumieć jako produkty o identycznym lub podobnym przeznaczeniu - jak np. dostawy różnych rodzajów żywności lub różnych mebli biurowych. W tym samym motywie wyjaśniono dalej, że "zazwyczaj wykonawca działający w danym sektorze byłby zainteresowany dostawą takich

¹ uchwała KIO z dnia 17 kwietnia 2020 r., sygn. akt: KIO/KD 18/20

² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE (Dz. Urz. UE L 94 z 28 marca 2014 r. nr 94, str. 65 z późn. zm.)

artykułów jako części swojego normalnego asortymentu". Oznacza to, że przesłanka podobieństwa dostaw winna być rozumiana celowościowo i w sposób zobiektywizowany (dostawy podobne to takie, które mają identyczne lub podobne przeznaczenie, z zastrzeżeniem, że w tym motywie dyrektywy klasycznej mowa jest o podobnym przeznaczeniu różnych przedmiotów dostawy, a nie przeznaczeniu, jakie dla przedmiotu dostawy znajdzie zamawiający).

Odnosząc powyższe do stanu faktycznego przedmiotowej sprawy należy stwierdzić, że pomiędzy zamówieniami na: (1) *dostawę i wdrożenie systemu informatycznego do obsługi części administracyjnej Szpitala* oraz (2) *dostawę i wdrożenie systemu informatycznego klasy HIS* zachodzi tożsamość przedmiotowa. Jak przyznał sam Zamawiający w wyjaśnieniach, wskazane zamówienia stanowią funkcjonalną całość i służą temu samemu celowi, a także ich przeznaczenie jest takie samo.

Z kolei, przez tożsamość podmiotową należy rozumieć możliwość wykonania zamówienia przez jednego wykonawcę. Dla ustalenia powyższego konieczne jest stwierdzenie, że na rynku funkcjonuje co najmniej jeden wykonawca, który mógłby zrealizować wszystkie dostawy łącznie. Wysoce prawdopodobne w niniejszej sprawie jest to, że istniała możliwość realizacji zamówienia przez tego samego wykonawcę, np. firmę KONSULTANT -KOMPUTER sp. z o.o. z siedzibą w Poznaniu bądź KONSULTANT-IT Sp. z o.o. z siedzibą w Poznaniu. Należy dodać, iż ww. firmy mają siedzibę pod tym samym adresem: ul. Krzywa 21, 60-118 Poznań.

Natomiast, tożsamość czasowa, co do zasady, oznacza możliwość udzielenia lub realizacji zamówienia w tym samym czasie a także możliwość udzielenia zamówienia w przewidywalnej perspektywie czasowej wyznaczonej specyfiką danego zamówienia, np. w danym roku budżetowym.

Punktem odniesienia dla ustalenia istnienia tożsamości czasowej zamówień stanowi określona perspektywa czasowa, w ramach której wystąpi obiektywna możliwość zaplanowania (przewidzenia) ogólnego zakresu przedmiotowego dostaw przewidzianych do realizacji w ramach udzielanego zamówienia publicznego. Należy jednakże podkreślić, iż materializacja obowiązku łączenia wartości zamówień uzależniona jest od możliwości określenia przed wszczęciem pierwszego postępowania o udzielenie zamówienia z grupy zamówień podlegających badaniu w kontekście obowiązku łączenia ich wartości, rozmiaru i zakresu przewidzianych do udzielenia dostaw, tj. ustalenie istniejącego na dany moment po stronie zamawiającego zapotrzebowania. Zamawiający zobligowany jest uwzględnić w ramach jednego postępowania lub kilku procedur, biorąc pod uwagę treść dyspozycji art. 30 ust. 2 ustawy Pzp, wszystkie podobne dostawy, których konieczność realizacji jest mu znana na etapie pierwszego postępowania. Zamawiający powinien ustalić nie tylko znaną i pewną, ale także możliwą do przewidzenia (prawdopodobną) liczbę dostaw, które zamierza nabyć i określić ich łączną wartość³, niezależnie od tego, czy zamierza je nabyć jednorazowo w ramach jednego postępowania, czy też sukcesywnie w ramach odrębnych postępowań⁴. Zatem jeżeli zamawiający posiada lub powinien posiadać wiedzę o określonych postępowaniach i ich zakresie przedmiotowym, to takie postępowania powinny składać się na jedno zamówienie⁵. Zatem przesłanka tożsamości czasowej będzie spełniona, gdy zamawiający nie przewidział kolejnych zamówień, mimo że obiektywnie były one możliwe do przewidzenia.

³ red. M. Śledziwska, Proces udzielania zamówień publicznych po nowelizacji Prawa zamówień publicznych. Komentarz praktyczny z orzecznictwem, 2017, wyd. 1.

⁴ uchwała KIO z dnia 2 kwietnia 2019 r., sygn. KIO/KD 22/19.

⁵ Prawo zamówień publicznych. Komentarz pod redakcją Huberta Nowaka, Mateusza Winiarza. Wydanie II, Warszawa 2023, str. 205.

Odnosząc powyższe rozważania do stanu faktycznego niniejszej sprawy należy stwierdzić, że Zamawiający obiektywnie był w stanie przewidzieć ogólny zakres przedmiotowy całego zamówienia udzielanego w znanej mu perspektywie czasowej, bowiem przedmiotowe dostawy mogły zostać udzielone jednemu wykonawcy w krótkim okresie czasu i mogły stanowić części tego samego postępowania.

Należy wskazać, że ww. zamówienia zostały udzielone w bliskiej odległości czasowej – 2 miesiące, tj. w dniu 19 sierpnia oraz 21 października 2024 r. I tak, w dniu 19 sierpnia 2024 r. została zawarta umowa nr 34/PP/2024 mająca za przedmiot *dostawę i wdrożenie systemu informatycznego do obsługi części administracyjnej Szpitala*. Termin realizacji zamówienia określono do dnia 31 grudnia 2024 r. W dniu 21 października 2024 r. została zawarta umowa nr 41/PP/2024 mająca za przedmiot *dostawę i wdrożenie systemu informatycznego klasy HIS*. Termin realizacji zamówienia określono na dzień 20 lutego 2025 r.

Jak wynika z ustaleń kontroli, wynagrodzenie wykonawców z tytułu realizacji umowy z dnia 19 sierpnia 2024 r. oraz z dnia 21 października 2024 r. dotyczących (1) *dostawy i wdrożenia systemu informatycznego do obsługi części administracyjnej Szpitala* oraz (2) *dostawy i wdrożenia systemu informatycznego klasy HIS* wynosiło łącznie 259 400,00 zł netto, a więc przekraczało kwotę 130 000 zł, o której mowa w art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp.

Mając na uwadze przedstawione powyżej okoliczności faktyczne i prawne niniejszej sprawy należy stwierdzić, że w kontrolowanym przypadku zachodzi tożsamość przedmiotowa, tożsamość czasowa oraz możliwość należytego wykonania udzielonych zamówień przez jednego wykonawcę, co nakazuje uznać, że mamy do czynienia z jednym zamówieniem. W konsekwencji powyższego, Zamawiający mógł przeprowadzić jedno postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego lub dopuścić możliwość składania ofert częściowych bądź udzielić zamówienia w częściach, z których każda stanowiłaby przedmiot odrębnego postępowania, pamiętając jednocześnie, iż wartością zamówienia jest łączna wartość poszczególnych części zamówienia.

Biorąc pod uwagę powyższe oraz uwzględniając ustalenia dotyczące stanu faktycznego sprawy, w tym wyjaśnienia Zamawiającego należy stwierdzić, że Zamawiający poprzez brak ustalenia wartości zamówienia z należytą starannością i tym samym doprowadzenie do uniknięcia stosowania przepisów ustawy Pzp naruszył art. 28 i 29 ust. 2 oraz art. 30 ust. 2 ustawy Pzp, poprzez zaniechanie łącznego szacowania wartości zamówień na (1) *dostawę i wdrożenie systemu informatycznego do obsługi części administracyjnej Szpitala* oraz (2) *dostawę i wdrożenie systemu informatycznego klasy HIS*.

Zgodnie z art. 17 ust. 2 ustawy Pzp zamówienia udziela się wykonawcy wybranemu zgodnie z przepisami ustawy. Zasada wyrażona w ww. przepisie, przy uwzględnieniu zasady legalizmu działania zamawiającego, nakłada na zamawiającego obowiązek udzielenia zamówienia publicznego wykonawcy, który uczestniczył w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego oraz został wybrany zgodnie z przepisami ustawy Pzp. Poprzez zaniechanie udzielenia ww. zamówienia publicznego w jednym z trybów określonych przepisami ustawy Pzp Zamawiający naruszył również dyspozycję art. 17 ust. 2 ustawy Pzp poprzez udzielenie zamówienia wykonawcy, który nie został wybrany zgodnie z przepisami ustawy Pzp, a także – art. 16 pkt 1 i 2 ustawy Pzp poprzez zaniechanie przygotowania i przeprowadzenia postępowania w sposób zapewniający zachowanie zasad uczciwej konkurencji, równego traktowania wykonawców oraz przejrzystości.

Z uwagi na powyższe należy stwierdzić naruszenie przez Zamawiającego:

- 1) art. 28, art. 29 ust. 2 oraz art. 30 ust. 2 ustawy Pzp, poprzez zaniechanie łącznego szacowania wartości zamówień na (1) *dostawę i wdrożenie systemu informatycznego do obsługi części administracyjnej Szpitala* oraz (2) *dostawę i wdrożenie systemu informatycznego klasy HIS*, a w rezultacie dopuszczenie się przez Zamawiającego niedozwolonego podziału zamówienia w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy Pzp,
- 2) art. 17 ust. 2 ustawy Pzp poprzez udzielenie zamówienia publicznego wykonawcom, którzy nie zostali wybrani zgodnie z przepisami ustawy Pzp,
- 3) art. 16 pkt 1 i 2 poprzez zaniechanie przygotowania i przeprowadzenia postępowania w sposób zapewniający zachowanie zasad uczciwej konkurencji, równego traktowania wykonawców oraz przejrzystości.

Powyższe naruszenia miały wpływ na wynik postępowania, bowiem Zamawiający udzielił zamówień wykonawcom, którzy nie zostali wybrani zgodnie z przepisami ustawy Pzp.

Prezes Urzędu przeprowadza kontrolę w zakresie zgodności z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych działań lub zaniechań zamawiającego. Kontrola prowadzona jest niezależnie od kontroli innych instytucji i organów, prowadzonych w oparciu o obowiązujące przepisy prawa.

POUCZENIE

Informuję, że zgodnie z art. 610 ust. 1 ustawy Pzp od wyniku kontroli doraźnej zamawiającemu przysługuje prawo wniesienia do Prezesa Urzędu umotywowanych zastrzeżeń **w terminie 7 dni** od dnia doręczenia informacji o wyniku kontroli doraźnej.