

UCHWAŁA
KRAJOWEJ IZBY ODWOŁAWCZEJ
z dnia 30 czerwca 2026 roku

Po rozpoznaniu zastrzeżeń zgłoszonych do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych przez zamawiającego:

**Powiatowy Szpital im. W.B. w Iławie, ul. gen. Wł. Andersa 3,
14-200 Iława**

Dotyczących „Informacji o wyniku kontroli doraźnej” (znak: DKZP.WKZ1.442.165.2024.AO KND/158/24/DKZP) z dnia 28 maja 2026 r. w przedmiocie zamówienia na zadanie pn.:

„1. Zakup licencji do Zintegrowanego Systemu Informatycznego składającego się z HIS, RIS, PACS, LIS.

2. Testowanie systemów: HIS, LIS, PACS, Sterylizatornia wraz z asystą serwisową w okresie 21.12.2024 31.01.2025.

3. Świadczenie usługi nadzoru autorskiego i serwisu systemów informatycznych.”.

Krajowa Izba Odwoławcza w składzie:

Przewodniczący:

Małgorzata Rakowska

Członkowie:

Katarzyna Prowadzisz

Michał Rozbiewski

wyraża następującą opinię:

Zastrzeżenia od wyniku kontroli doraźnej z dnia 5 czerwca 2026 r. do naruszeń wskazanych przez Prezesa UZP w „Informacji o wyniku kontroli doraźnej” z dnia 28 maja 2026 r. (znak: DKZP.WKZ1.442.165.2024.AO KND/158/24/DKZP) uznaje za nieuzasadnione.

Uzasadnienie

Przedstawione Krajowej Izbie Odwoławczej do zaopiniowania zastrzeżenia od wyniku kontroli zgłoszone zostały w związku z przeprowadzoną przez Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych kontrolą doraźną w przedmiocie zamówienia na zadanie pn.:

- „1. Zakup licencji do Zintegrowanego Systemu Informatycznego składającego się z HIS, RIS, PACS, LIS;
2. Testowanie systemów: HIS, LIS, PACS, Sterylizatornia wraz z asystą serwisową w okresie 21.12.2024-31.01.2025;
3. Świadczenie usługi nadzoru autorskiego i serwisu systemów informatycznych Powiatowego Szpitala im. W.B. w Iławie na okres 48 miesięcy (nr postępowania: 3/2025)”.

Pismem z dnia 28 maja 2026 r. (znak: (znak: DKZP.WKZ1.442.165.2024. AO KND/158/24/DKZP) Prezes Urzędu Zamówień Publicznych, zwany dalej „Prezesem UZP”, działając na podstawie art. art. 603 ust. 1 w związku z art. 607 ust. 1 ustawy z dnia 11 września 2019 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1320 z późn. zm.), przeprowadził kontrolę doraźną w sprawie przeprowadzanego przez Zamawiającego Powiatowy Szpital im. W.B. w Iławie postępowań o udzielenie zamówienia publicznego na:

- „1. Zakup licencji do Zintegrowanego Systemu Informatycznego składającego się z HIS, RIS, PACS, LIS;
2. Testowanie systemów: HIS, LIS, PACS, Sterylizatornia wraz z asystą serwisową w okresie 21.12.2024-31.01.2025;
3. Świadczenie usługi nadzoru autorskiego i serwisu systemów informatycznych Powiatowego Szpitala im. W.B. w Iławie na okres 48 miesięcy (nr postępowania: 3/2025)”.

Prezes UZP wskazał m.in., że przedmiotową kontrolą objęto zamówienie dotyczące zakupu nowego systemu informatycznego, które Zamawiający podzielił na 3 odrębne postępowania, tj.:

1. Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na zakup licencji do Zintegrowanego Systemu Informatycznego składającego się z HIS, RIS, PACS, LIS. Szacunkowa wartość przedmiotowego zamówienia została ustalona w dniu 14 sierpnia 2024 r. na kwotę 87.500,00 zł netto, na podstawie rozeznania rynkowego. W piśmie z dnia 2 września 2024 r. zawierającym uzasadnienie potrzeby zakupu systemu zawarto w pkt 6 analizę finansową, w której określono, na podstawie oferty COMARCH S.A., sumaryczny koszt wdrożenia i serwisu przez 60 miesięcy na kwotę 2.019.960 zł, a w przypadku umowy na 36 miesięcy – na kwotę 1.611.976 zł. Postępowanie zostało przeprowadzone na podstawie procedury wewnętrznej Zamawiającego przewidzianej dla zamówień o wartości poniżej 130.000,00 zł. Zapytanie ofertowe skierowano do 2 Wykonawców: COMARCH S.A. oraz Escalar Sp. z o.o. (stosownie

do informacji zawartych na oficjalnej stronie Spółki – <https://escalar.pl/>, Escalar Sp. z o.o. jest Partnerem biznesowym COMARCH S.A.). Przedmiotowego zamówienia udzielono Wykonawcy COMARCH S.A. za cenę w łącznej kwocie 45.000,00 zł netto. Umowa przewidywała również wynagrodzenie dodatkowe w przypadku migracji danych poza godzinami roboczymi i dniami roboczymi. Przedmiotem zamówienia był jednorazowy zakup licencji w celach testowych w ramach wdrożenia nowego systemu – Zintegrowanego Systemu Informatycznego składającego się z HIS, RIS, PACS, LIS, umowa dotycząca wdrażania nowego systemu informatycznego została zawarta w dniu 17 września 2024 r. Zgodnie z harmonogramem prac (załącznik nr 6 do umowy) odbiór projektu został zaplanowany w terminie do 90 dni od podpisania umowy. Zgodnie z treścią załącznika nr 11 do umowy, wynagrodzenie Wykonawcy obejmowało nabycie przez Zamawiającego licencji testowych ważnych do dnia 1 grudnia 2024 r.

2. Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na testowanie systemów: HIS, LIS, PACS, Sterylizatornia wraz z asystą serwisową w okresie 21.12.2024-31.01.2025. Szacunkową wartość przedmiotowego zamówienia ustalono w dniu 14 stycznia 2025 r. na kwotę 41.274,50 zł netto, na podstawie rozeznania rynkowego. Potrzebę zakupu uzasadniono zakończeniem w dniu 20 grudnia 2024 r. wdrożenia systemu testowego, obecnie należało przetestować system funkcjonalnie, aby na późniejszym etapie można było podjąć decyzję o zakupie systemu produkcyjnego. Postępowanie zostało przeprowadzone na podstawie procedury wewnętrznej Zamawiającego przewidzianej dla zamówień o wartości poniżej 130.000,00 zł. Termin realizacji zamówienia określono do dnia 31 stycznia 2025 r. We wniosku o wyrażenie zgody na udzielenie tego zamówienia na podstawie regulaminu wewnętrznego Zamawiającego wskazano, że zamówienie może być udzielone tylko jednemu Wykonawcy: COMARCH S.A. – dostawcy rozwiązania testowego, który jest jedynym mogącym świadczyć taką usługę. W piśmie z dnia 4 lipca 2025 r. Zamawiający wyjaśnił, iż: postępowanie w zakresie testowania systemów HIS, LIS, PACS, Sterylizatornia wraz z asystą serwisową w okresie 21.12.2024–31.01.2025, dotyczyło zamówienia realizowanego bez zawarcia odrębnej umowy – na podstawie złożonego zamówienia.

3. Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na świadczenie usługi nadzoru autorskiego i serwisu systemów informatycznych Powiatowego Szpitala im. Władysława Biegańskiego w Iławie na okres 48 miesięcy (nr postępowania: 3/2025). Szacunkowa wartość przedmiotowego zamówienia została ustalona w dniu 24 stycznia 2025 r. na kwotę 1.841.976,00 zł netto, co stanowiło równowartość kwoty 397.225,85 euro netto (w protokole postępowania: 413.592,60 euro netto), na podstawie rozeznania cen rynkowych. Do wniosku o uruchomienie procedury udzielenia zamówienia publicznego (tryb wynikający z ustawy Prawo zamówień publicznych) załączono oświadczenie Spółki COMARCH S.A. z dnia 27 stycznia 2025 r., z treści którego wynika, że ww. Spółka jest wyłącznym producentem

na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oprogramowania Comarch Optimed NXT oraz przysługują jej całościowe, wyłączne prawa majątkowe do systemu Comarch Optimed NXT. Tym samym jest ona spółką, której przysługują prawa rozporządzania systemem oraz realizowania zadań związanych z asystą techniczną oprogramowania Optimed NXT.

Ponadto, wraz z niniejszym wnioskiem przekazano:

1. oświadczenie z dnia 3 lutego 2025 r. Kierownika Sekcji Informatyki Zamawiającego o następującej treści: W związku z pozytywnym zakończeniem okresu testowego używania systemu, nastąpiła konieczność przejść na wersję produkcyjną, co oznacza zakupienie świadczenia usługi opieki serwisowej i nadzoru autorskiego. Jedynie autorzy programu mogą świadczyć w/w usługę, co potwierdzają oświadczenia. Producenci programu, jako jedyni, posiadają autorskie prawa osobiste, które są niezbywalne i obejmują m.in. prawo do nadzoru nad sposobem korzystania oraz jego integralnością. Jeśli serwisowanie wymaga modyfikacji kodu źródłowego, co wielokrotnie w czasie używania programu przez Szpital ma miejsce, może to ingerować w pierwotne zamierzenia autora i naruszać jego prawa osobiste. Twórca programu najlepiej zna jego wewnętrzną strukturę, logikę działania i ewentualne zależności. Tylko on może skutecznie dokonywać poprawek, optymalizacji i rozwijać system zgodnie z jego pierwotnym zamysłem. Kod źródłowy stanowi tajemnicę przedsiębiorstwa i umożliwienie firmom trzecim dostępu do niego może naruszać postanowienia umowy.
2. oświadczenie z dnia 27 stycznia 2025 r. Spółki ResQmed Sp. z o.o., że: jest wyłącznym przedstawicielem na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej firmy INFINITT Healthcare producenta oprogramowania INFINITT PACS oraz przysługują jej wyłączne prawa do sprzedaży systemu oraz realizowania zadań związanych z asystą techniczną i serwisem oprogramowania INFINITT PACS.
3. oświadczenie z dnia 26 stycznia 2025 r. Spółki ATD SOFTWARE Sp. z o.o. Sp.k. jako producenta systemu LSI ProfLab, że: jest wyłącznym podmiotem autorskich praw majątkowych do systemu informatycznego ProfLab, co pozwala wyłącznie firmie ATD Software sp. z o.o. świadczyć zarówno bieżącą obsługę serwisową systemu jak i sprawować nadzór autorski w kwestii udzielania licencji a także wydawania nowych wersji programu oraz jego aktualizacji. ATD SOFTWARE spółka z ograniczoną odpowiedzialnością sp.k. nie wydaje także firmom zewnętrznym żadnych certyfikatów ani licencji na rozpowszechnianie systemu ProfLab, ani możliwości jego aktualizacji lub świadczenia usługi serwisu oprogramowania ProfLab. ATD SOFTWARE spółka z ograniczoną odpowiedzialnością sp.k. nie powzięła również zamiaru zbycia prawa autorskich majątkowych do systemu ProfLab na jakimkolwiek polu eksploatacji.

Postępowanie zostało przeprowadzone w trybie zamówienia z wolnej ręki na podstawie art. 214 ust. 1 pkt 1 lit. a i b ustawy Pzp. W uzasadnieniu zastosowanego trybu wskazano, że: Comarch S.A. jest wyłącznym producentem oprogramowania Comarch Optimed NXT i jako

producent oprogramowania jako jedyni posiadają autorskie prawa osobiste, które są niezbywalne, serwisowanie systemu wymaga modyfikacji kodu źródłowego, może ingerować w pierwotne zamierzenia autora i naruszać jego prawa osobiste (pkt 5 protokołu postępowania).

Zaproszenie do negocjacji zostało wysłane do Wykonawcy COMARCH S.A. w dniu 10 lutego 2025 r. Negocjacje przeprowadzono w dniu 11 lutego 2025 r.

W dniu 21 lutego 2025 r. została zawarta pomiędzy Zamawiającym a Wykonawcą COMARCH S.A. umowa serwisowa do umowy nr CA/1908/U/2024 obejmująca świadczenie usługi opieki serwisowej systemów: HIS, PACS i LIS na czas określony, z mocą obowiązywania umowy od 01.02.2025 do 31.01.2029 r.

Ogłoszenie o udzieleniu zamówienia opublikowano w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w dniu 17 marca 2025 r. pod numerem 2025/S 53-168904.

Wyjaśnienia Zamawiającego złożone pismem z dnia 22 kwietnia 2025 r.: Dotychczasowy system HIS funkcjonujący w Szpitalu – CliniNet, dostarczany przez firmę CompuGroup Medical Polska (CGM) – nie zapewniał funkcjonalności niezbędnych do prowadzenia dokumentacji medycznej w sposób zgodny z obowiązującym prawem. W 2023 roku zewnętrzny audyt przeprowadzony przez Kancelarię Doradczą Rafała Piotra Janiszewskiego wykazał istotne braki w zakresie prowadzenia dokumentacji medycznej w postaci elektronicznej oraz Elektronicznej Dokumentacji Medycznej (EDM), wynikające z ograniczeń funkcjonalnych zastosowanego systemu HIS. Dlatego też w następstwie przeprowadzonego audytu, jak również po wewnętrznej analizie Szpitala, stwierdzono, że modernizacja dotychczasowego systemu byłaby kosztowna i organizacyjnie zbliżona do pełnego wdrożenia nowego systemu.

W kontekście powyższego szpital, kierując się zasadą gospodarności oraz potrzebą zapewnienia pełnej zgodności systemu z wymaganiami prawnymi i organizacyjnymi, w pierwszej kolejności zdecydował się na zakup licencji testowej. Umożliwiło to przeprowadzenie szczegółowej ewaluacji funkcjonowania systemu w warunkach rzeczywistych. Dopiero po pozytywnej ocenie jego funkcjonalności oraz spełnieniu oczekiwań użytkowników, Szpital podjął decyzję o zawarciu długoterminowej umowy na świadczenie usług serwisowych i nadzoru autorskiego. Zakup licencji oraz usługi serwisu stanowiły dwa odrębne etapy wdrożenia nowego systemu informatycznego – rozdzielone ze względów organizacyjnych, technicznych oraz w trosce o gospodarność.

Zamówienie na usługi nadzoru autorskiego i serwisu systemu informatycznego, udzielone w lutym 2025 r., zostało poprzedzone etapem testowania funkcjonalności systemu w warunkach rzeczywistych. Zamówienie zostało udzielone w trybie z wolnej ręki, na podstawie art. 214 ust. 1 pkt 1 lit. a i b ustawy Prawo zamówień publicznych, tj. z uwagi na: obiektywne przesłanki techniczne oraz ochronę praw wyłącznych producenta systemu

informatycznego, przy czym nie istniało rozsądne rozwiązanie alternatywne ani zastępcze, a brak konkurencji nie był wynikiem celowego zawężenia parametrów zamówienia. Wdrożenie, utrzymanie i rozwój systemu HIS jest działaniem o kluczowym znaczeniu z punktu widzenia ochrony praw pacjenta. Dlatego też w przypadku wykrycia braku zgodności systemu HIS z przepisami regulującymi prowadzenie dokumentacji medycznej, Szpital nie tylko miał prawo, ale wręcz obowiązek podjąć działania naprawcze lub zastępcze, a brak takiej reakcji mógłby skutkować naruszeniem podstawowych praw pacjenta oraz interesu publicznego w postaci zapewnienia dostępu do świadczeń zdrowotnych realizowanych zgodnie z wymogami ustawowymi.

Szpital podkreślał, że wszystkie działania podejmowane w ramach wdrożenia systemu informatycznego miały na celu zapewnienie zgodności z obowiązującymi przepisami prawa oraz należytego poziomu bezpieczeństwa świadczeń zdrowotnych. Podjęcie decyzji o rozdzieleniu zamówienia oraz zastosowanie trybu z wolnej ręki nie miało na celu obejścia przepisów, lecz było konsekwencją analizy ryzyk, ograniczeń technicznych i obowiązków wynikających z przepisów o dokumentacji medycznej i prawach pacjenta.

Oświadczenia, na które wskazał zamawiający zostały złożone przez podmioty będące autorami istotnych komponentów systemu HIS, w kontekście ich technologicznej współzależności z całością wdrożonego rozwiązania a ich przedłożenie miało na celu wykazanie braku konkurencji w zakresie możliwości świadczenia dalszych usług rozwojowo-serwisowych na komponentach współtworzących jeden zintegrowany system informatyczny.

A ponadto po zakończeniu etapu wdrożenia nowego systemu HIS firmy COMARCH S.A. została przeprowadzona wewnętrzna analiza powdrożeniowa, której celem była obiektywna ocena efektów zmiany środowiska informatycznego, z której – jak podkreślił zamawiający - wynika, że zmiana systemu CGM CliniNet na Comarch Optimed przyniosła istotne i mierzalne korzyści w obszarach krytycznych z punktu widzenia działalności leczniczej oraz zgodności z przepisami prawa. Analiza powdrożeniowa stanowi zatem potwierdzenie zasadności decyzji o zakończeniu współpracy z dotychczasowym wykonawcą i wdrożeniu systemu w nowej technologii, który realnie zapewnia zgodność z obowiązującymi przepisami i bezpieczeństwo danych medycznych pacjentów.

Odnosząc się do powyższego Prezes Urzędu wskazał, że zgodnie z art. 28 ustawy Pzp, podstawą ustalenia wartości zamówienia jest całkowite szacunkowe wynagrodzenie wykonawcy bez podatku od towarów i usług, ustalone z należyłą starannością. Jednocześnie, w myśl art. 29 ust. 2 ustawy Pzp, Zamawiający nie może udzielić zamówienia na odrębne zamówienia, jeżeli prowadzi to do niestosowania przepisów ustawy Pzp, chyba że jest to uzasadnione obiektywnymi przyczynami. W przypadku, gdy możliwe jest stwierdzenie, że pomiędzy określonymi robotami budowlanymi, dostawami lub usługami zachodzą łącznie trzy tożsamości: przedmiotowa, podmiotowa oraz czasowa, występuje obowiązek potraktowania

ich jako części jednego zamówienia i uznania za wartość zamówienia łączną wartość poszczególnych części. Co istotne poprzez:

1. tożsamość przedmiotową należy rozumieć przynależność robót budowlanych, dostaw lub usług do tego samego rodzaju oraz posiadania przez nie tego samego przeznaczenia,
2. tożsamość podmiotową należy rozumieć możliwość wykonania zamówienia przez jednego wykonawcę, tj. stwierdzenie, że na rynku funkcjonuje co najmniej jeden wykonawca, który mógłby zrealizować wszystkie roboty budowlane, usługi lub dostawy łącznie,
3. tożsamość czasową należy rozumieć jako możliwość udzielenia lub realizacji zamówienia w tym samym czasie. Punkt odniesienia dla ustalenia istnienia tożsamości czasowej zamówień stanowi określona perspektywa czasowa, w ramach której wystąpi obiektywna możliwość zaplanowania zakresu robót budowlanych, dostaw lub usług przewidzianych do realizacji w ramach udzielanego zamówienia publicznego. 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 robót budowlanych, dostaw lub usług, tj. ustalenie istniejącego na dany moment po stronie zamawiającego zapotrzebowania. Zamawiający zobligowany jest więc uwzględnić w ramach jednego postępowania lub kilku procedur, biorąc pod uwagę treść dyspozycji art. 30 ust. 1 oraz ust. 2 ustawy Pzp, wszystkie jednorodne roboty budowlane/usługi czy też podobne dostawy, których konieczność realizacji jest mu znana na etapie pierwszego postępowania. Oznacza to, że Zamawiający przystępując do ustalenia wartości zamówienia powinien ustalić z należytą starannością planowaną liczbę robót budowlanych, usług czy dostaw, które zamierza nabyć i określić ich łączną wartość, niezależnie od tego, czy zamierza je nabyć jednorazowo w ramach jednego postępowania, czy też sukcesywnie w ramach odrębnych postępowań.

Z kolei zgodnie z art. 27 ust. 1 ustawy Pzp, jeżeli zamówienie obejmuje równocześnie usługi, dostawy lub roboty budowlane, do udzielenia zamówienia stosuje się przepisy ustawy dotyczące głównego przedmiotu zamówienia, przy czym – jeżeli zamówienie obejmuje równocześnie usługi i dostawy – główny przedmiot zamówienia określa się przez ustalenie, która z szacowanych wartości danych usług lub dostaw jest wyższa. W niniejszym przypadku wartość usług (postępowanie na testowanie systemów: HIS, LIS, PACS, Sterylizatornia wraz z asystą serwisową w okresie 21.12.2024-31.01.2025 oraz postępowanie w trybie zamówienia z wolnej ręki na świadczenie usługi nadzoru autorskiego i serwisu systemów informatycznych Powiatowego Szpitala im. W.B. w Iławie na okres 48 miesięcy) znacząco przewyższa wartość dostaw (zakup licencji do Zintegrowanego Systemu Informatycznego składającego się z HIS, RIS, PACS, LIS), a tym samym znajdują zastosowanie przepisy ustawy Pzp dotyczące głównego przedmiotu zamówienia – usług.

W kontekście powyższego i stosownie do art. 30 ust. 1 ustawy Pzp, jeżeli zamawiający planuje udzielić zamówienia na usługi w częściach, z których każda stanowi przedmiot odrębnego postępowania lub dopuszcza możliwość składania ofert częściowych, wartością zamówienia jest łączna wartość poszczególnych części zamówienia.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp, przepisy ustawy stosuje się do udzielania zamówień klasycznych oraz organizowania konkursów, których wartość jest równa lub przekracza kwotę 130.000 złotych [w brzmieniu do dnia 31 grudnia 2025 r.], przez zamawiających publicznych.

Natomiast w myśl art. 214 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp, Zamawiający może udzielić zamówienia z wolnej ręki, jeżeli dostawy, usługi lub roboty budowlane mogą być świadczone tylko przez jednego wykonawcę z przyczyn:

- a) technicznych o obiektywnym charakterze,
 - b) związanych z ochroną praw wyłącznych wynikających z odrębnych przepisów
- jeżeli nie istnieje rozsądne rozwiązanie alternatywne lub rozwiązanie zastępcze, a brak konkurencji nie jest wynikiem celowego zawężenia parametrów zamówienia.

Natomiast, stosownie do art. 17 ust. 2 oraz art. 16 pkt 1 i 2 ustawy Pzp, Zamawiający jest zobligowany do udzielenia zamówienia wykonawcy wybranemu zgodnie z przepisami ustawy Pzp, a także do przygotowania i przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia w sposób zapewniający zachowanie zasad: uczciwej konkurencji, równego traktowania wykonawców oraz przejrzystości.

W kontekście powyższego Prezes Urzędu uznał, że zamawiający nie dochował należytej staranności przy szacowaniu wartości zamówienia mającego za przedmiot zakup licencji do Zintegrowanego Systemu Informatycznego składającego się z HIS, RIS, PACS, LIS wraz ze świadczeniem usługi testowania, nadzoru autorskiego i serwisu systemów informatycznych oraz dokonał nieuprawnionego podziału zamówienia na trzy części w celu uniknięcia obowiązku:

- stosowania ustawy Pzp w zakresie zamówienia na: zakup licencji do Zintegrowanego Systemu Informatycznego składającego się z HIS, RIS, PACS, LIS oraz na testowanie systemów: HIS, LIS, PACS, Sterylizatornia wraz z asystą serwisową w okresie 21.12.2024-31.01.2025,
- przeprowadzenia postępowania w trybie konkurencyjnym na usługi nadzoru autorskiego i serwisu systemów informatycznych Powiatowego Szpitala im. Władysława Biegańskiego w Iławie na okres 48 miesięcy – poprzez celowe wykreowanie przesłanek zastosowania trybu zamówienia z wolnej ręki. Bez wcześniejszego podziału zamówienia na części i udzielenia zamówienia na zakup licencji do Zintegrowanego Systemu Informatycznego składającego się z HIS, RIS, PACS, LIS Wykonawcy COMARCH S.A. bez stosowania ustawy Pzp, Zamawiający nie skorzystałby z przesłanki do zastosowania art. 214 ust. 1 pkt 1 lit. a i b

ustawy Pzp, zwalniającej jednocześnie Zamawiającego z obowiązku przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego lub przetargu ograniczonego, o którym mowa w art. 129 ust. 2 ustawy Pzp.

W niniejszym stanie faktycznym ewidentnie występuje jedno zamówienie o charakterze mieszanym łączącym dostawę (zakup licencji) oraz usługi (testowanie, nadzór autorski i serwis systemów informatycznych), gdzie głównym przedmiotem zamówienia – z uwagi na wartość – były usługi. Zarówno zakup licencji, jak i nadzór autorski i serwis systemów informatycznych są ze sobą nierozzerwalnie połączone, gdyż sam zakup licencji bez ww. usług, jak też zlecenie usługi nadzoru autorskiego i serwisu systemów informatycznych bez jednoczesnego zakupu licencji do tego systemu, uniemożliwiłby realne korzystanie z systemów informatycznych u Zamawiającego.

W zakresie tożsamości podmiotowej zakup licencji Zintegrowanego Systemu Informatycznego składającego się z HIS, RIS, PACS, LIS, w tym przypadku – oprogramowania Comarch Optmed NXT – powodował, iż jedynym Wykonawcą, który mógł realizować usługi testowania tego systemu, nadzoru autorskiego oraz serwisu był Wykonawca COMARCH S.A., co wynika jednoznacznie z dokumentacji postępowań na ww. usługi, tj.: – postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na testowanie systemów: HIS, LIS, PACS, Sterylizatornia wraz z asystą serwisową w okresie 21.12.2024-31.01.2025 udzielono na podstawie procedury wewnętrznej Zamawiającego przewidzianej dla zamówień o wartości poniżej 130.000,00 zł, przy czym we wniosku o wyrażenie zgody na udzielenie tego zamówienia wskazano, że zamówienie może być udzielone tylko jednemu Wykonawcy: COMARCH S.A. – dostawcy rozwiązania testowego, który jest jedynym mogącym świadczyć taką usługę – zamówienie na świadczenie usługi nadzoru autorskiego i serwisu systemów informatycznych Powiatowego Szpitala im. W.B. w Łławie na okres 48 miesięcy zostało udzielone w trybie zamówienia z wolnej ręki na podstawie art. 214 ust. 1 pkt 1 lit. a i b ustawy Pzp, gdyż Comarch S.A. jest wyłącznym producentem oprogramowania Comarch Optmed NXT i jako producent oprogramowania jako jedyni posiadają autorskie prawa osobiste, które są niezbywalne, serwisowanie systemu wymaga modyfikacji kodu źródłowego, może ingerować w pierwotne zamierzenia autora i naruszać jego prawa osobiste (pkt 5 protokołu postępowania).

Przedmiotowe zamówienie wymagało realizacji ciągłej, zatem udzielenie poszczególnych części następowało bezpośrednio po wykonaniu wcześniejszej umowy, a poszczególne postępowania planowano i wszczęto w okresie 7 miesięcy.

W niniejszym przypadku mamy do czynienia z jednym zamówieniem, które Zamawiający podzielił na 3 odrębne zamówienia, bez łącznego szacowania ich wartości, a w konsekwencji:

1. w dniu 17 września 2024 r., po przeprowadzeniu postępowania o udzielenie zamówienia

publicznego o wartości poniżej 130.000 zł netto, udzielił Wykonawcy COMARCH S.A.;

2. w dniu 21 lutego 2025 r. udzielił w trybie zamówienia z wolnej ręki Wykonawcy COMARCH S.A. zamówienia na świadczenie usługi nadzoru autorskiego i serwisu systemów informatycznych Powiatowego Szpitala im. W.B. w Iławie na okres 48 miesięcy,

3. w okresie pomiędzy zamówieniem nr 1 i nr 2, w wyniku postępowania o udzielenie zamówienia publicznego o wartości poniżej 130.000 zł netto, udzielił Wykonawcy COMARCH S.A. zamówienia na testowanie systemów: HIS, LIS, PACS, Sterylizatornia wraz z asystą serwisową w okresie 21.12.2024-31.01.2025., przy czym wniosek o wyrażenie zgody na udzielenie zamówienia publicznego datowano na dzień 14.01.2025 r., w uzasadnieniu wszczęcia postępowania wskazano na zakończenie fazy testowej systemu w dniu 20 grudnia 2024 r., a umowę na świadczenie usługi nadzoru autorskiego i serwisu systemów informatycznych Powiatowego Szpitala im. W.B. w Iławie na okres 48 miesięcy zawarto dopiero w dniu 21 lutego 2025 r.

Tak więc w niniejszym stanie faktycznym podzielenie zamówienia na odrębne 3 postępowania, bez jednoczesnego szacowania wartości Zamawiający doprowadziło do sytuacji, w której udzielono pierwszego zamówienia o wartości poniżej 130.000 zł netto na podstawie wewnętrznego regulaminu Zamawiającego, zapraszając do złożenia oferty 2 Wykonawców: COMARCH S.A. oraz Escalar Sp. z o.o. W momencie wszczęcia postępowania Zamawiający wiedział więc, iż zapotrzebowanie na zakup licencji do systemów informatycznych oraz usługi testowania, nadzoru autorskiego oraz serwisu tych systemów będzie miało charakter ciągły i nie zakończy się w terminie planowanej realizacji pierwszego postępowania o udzielenie zamówienia (zakup licencji), a także, że sumaryczny koszt wdrożenia i serwisu przez 60 miesięcy to koszt 2.019.960 zł, a w przypadku umowy na 36 miesięcy – 1.611.976 zł.

Konsekwencją powyższego było to, że każde kolejne zamówienie na usługi dotyczące ww. systemów informatycznych Zamawiający udzielał w procedurze niekonkurencyjnej Wykonawcy COMARCH S.A. z uwagi na autorskie prawa osobiste. Niemniej jednak chociaż art. 30 ust. 4 ustawy Pzp, dopuszcza możliwość

– w przypadku zamówień udzielanych w częściach, do udzielenia zamówienia na daną część

– zastosowania przepisów ustawy właściwych dla wartości tej części zamówienia, jeżeli jej wartość jest mniejsza niż wyrażona w złotych równowartość kwoty 80 000 euro dla dostaw lub usług, pod warunkiem, że łączna wartość tych części wynosi nie więcej niż 20% wartości zamówienia, to nie można tego przepisu stosować w celu: „obejścia” obligatoryjności stosowania art. 29 ust. 2 ustawy Pzp oraz stworzenia mechanizmu służącemu wyłączeniu zasady uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców poprzez wywołanie

przesłanek do zastosowania trybu zamówienia z wolnej ręki na podstawie art. 214 ust. 1 pkt 1 lit. a i b ustawy Pzp, jak w niniejszym przypadku.

Nie można też uznać jako uzasadnienia dla zastosowania trybu zamówienia z wolnej ręki na podstawie art. 214 ust. 1 pkt 1 lit. a i b ustawy Pzp okoliczności, iż wyłonienie nowego wykonawcy spowodowałoby przerwę w ciągłości funkcjonowania systemu informatycznego, w przypadku gdy Zamawiający był dopiero w fazie testów jednego ze standardowych systemów informatycznych dla podmiotów leczniczych (w tym szpitali), a na rynku funkcjonuje co najmniej kilka zbliżonych systemów, co wynika bezpośrednio z pisma Zamawiającego z dnia 22 kwietnia 2025 r., w którym wskazano: Przed podjęciem decyzji o wyborze nowego systemu, Szpital przeprowadził szeroko zakrojone działania analityczne.

Prezes UZP, odnosząc się do art. 214 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp, wskazał, że należy wyraźnie odróżnić przyczyny techniczne o obiektywnym charakterze od przyczyn organizacyjnych wynikających z celowych działań zamawiającego, w tym konkretnym przypadku – z uprzednio zawartej umowy na zakup licencji do Zintegrowanego Systemu Informatycznego składającego się z HIS, RIS, PACS, LIS udzielonej w wyniku postępowania przeprowadzonego na podstawie wewnętrznych regulacji Zamawiającego, gdzie zapytanie ofertowe skierowano do Wykonawcy COMARCH S.A. oraz jego Partnera biznesowego - Escalar Sp. z o.o.

Przyjęcie założenia, że ze względu na wcześniejszą umowę jej wykonawca jest jedynym zdolnym do realizacji kolejnego zamówienia prowadzi do sztucznego ograniczenia konkurencji na rynku, na którym działają podmioty konkurencyjne, w szczególności w sytuacji, gdy system pierwotnie został wdrożony bez stosowania przepisów ustawy Pzp. Zamawiający nie może zatem sam kreować „monopolu” powołując się na przyczyny organizacyjne, techniczne, czy prawa autorskie do danego oprogramowania, które uzasadniają w jego ocenie zastosowanie art. 214 ust. 1 pkt 1 lit. a i b ustawy Pzp. Jak zostało to wyżej wskazane, przesłanki zastosowania trybu zamówienia z wolnej ręki muszą mieć charakter obiektywny, tzn. ich wystąpienie powinno wynikać z charakteru przedmiotu zamówienia, nie zaś z decyzji zamawiającego. Konieczne jest zatem obiektywne ustalenie przez zamawiającego, czy w danej sytuacji, w odniesieniu do danego konkretnego zamówienia, istnieją inni alternatywni wykonawcy, którzy mogliby potencjalnie zrealizować zamówienie. Wystarczy, że na rynku działa co najmniej dwóch lub większa liczba podmiotów mogących wykonać zamówienie, aby możliwość zastosowania przedmiotowego trybu z przyczyn technicznych była wyłączona. Ciężar udowodnienia, że zaistniały podstawy do odstąpienia od procedury konkurencyjnej i udzielenia zamówienia z wolnej ręki ciąży na tym, kto wywodzi z tego skutki prawne, a więc na zamawiającym, który wszczyna takie postępowanie. Nawet jeżeli w niniejszym przypadku Wykonawcy COMARCH S.A. przysługują prawa wyłączne do zakupywanego oprogramowania, to w żaden sposób nie wpływa to na wypełnienie przez Zamawiającego

przesłanki wynikającej z treści art. 214 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy Pzp, gdyż w przedmiotowej sprawie istnieją na rynku produkty równoważne z których mógł skorzystać Zamawiający, a przedmiot zamówienia obejmował dostarczenie oprogramowania standardowego wraz z usługą nadzoru autorskiego i serwisu, które można jednocześnie nabyć również u innych wykonawców (...). Ponadto, wskazywana przez Zamawiającego konieczność powierzenia realizacji przedmiotowego zamówienia danemu wykonawcy nie może wynikać z zaniechań Zamawiającego oraz celowych działań zmierzających do wykreowania przesłanki, o których mowa w art. 214 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy Pzp. Powyższe zostało potwierdzone w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 6 kwietnia 2006 r., sygn. akt: II GSK 7/06, gdzie wyrażony został pogląd, iż: ustawa Prawo zamówień publicznych w pewnym sensie godzi zupełnie różne wartości związane z funkcjonowaniem nowoczesnego państwa – tj. zasady wolnego rynku z jednej strony i konieczną dbałość o finanse publiczne z drugiej strony. Ta reguła (zależność) powinna być brana pod uwagę przy wykładni przepisów Prawa zamówień publicznych, a więc także przy wykładni art. 67 ust. 1 pkt 1 lit. b) tej ustawy. Powołane przepisy – przy przyjęciu wspomnianego założenia – nie mogą w istocie pozbawiać podmiotów sektora finansów publicznych uzasadnionego dostępu do określonych dóbr związanych z ochroną praw wyłącznych, ale nie mogą również być interpretowane w taki sposób, by możliwe było nabycie w trybie zamówienia z wolnej ręki każdego dzieła, z którym są związane czyjeś prawa autorskie. Takich dzieł w sferze szeroko rozumianego rynku towarów i usług jest wiele i gdyby przyjąć, że mogą one być nabywane na zasadach, których stosowania domaga się strona skarżąca, idea zamówień publicznych nie miałaby sensu.

A zatem, zgodnie z wyrażonym wyżej przez NSA stanowiskiem, zachowującym swoją aktualność w stosunku do obecnie obowiązującej ustawy Pzp, niedopuszczalnym jest zawieranie umów wstępnych (poniżej progów zobowiązujących do stosowania przepisów ustawy) tylko po to, aby powołując się później na kontynuację wskazanego zamówienia, udzielić go - w kolejnej umowie - temu samemu wykonawcy powołując się na art. 214 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy Pzp.

Reasumując Prezes UZP wskazał, że nie ulega wątpliwości, iż w niniejszym przypadku Zamawiający powinien przeprowadzić jedno postępowanie o udzielenie zamówienia obejmujące swoim zakresem zakup licencji do Zintegrowanego Systemu Informatycznego składającego się z HIS, RIS, PACS, LIS wraz ze świadczeniem usługi testowania, nadzoru autorskiego i serwisu systemów informatycznych w trybie konkurencyjnym na podstawie przepisów ustawy Pzp, bądź odrębne postępowania przy łącznym szacowaniu wartości wszystkich części, co oznacza, że wszystkie te postępowania powinny zostać przeprowadzone w trybie konkurencyjnym na podstawie ustawy Pzp, umożliwiając złożenie oferty również na inne systemy informatyczne niż Comarch Optmed NXT. Powyższe działanie Zamawiającego doprowadziło do udzielenia zamówienia wykonawcy

wybranemu niezgodnie z przepisami ustawy Pzp, z uwagi na obligatoryjność stosowania ustawy Pzp do udzielania zamówień klasycznych, których wartość jest równa lub przekracza kwotę 130.000 złotych (art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp).

Zamawiający nie wykazał również w sposób obiektywny spełnienia przesłanek, o których mowa w art. 214 ust. 1 pkt 1 lit. a i b ustawy Pzp, do udzielenia zamówienia w trybie zamówienia z wolnej ręki, gdyż poprzez swoje celowe i zamierzone działania sam wykreował ich powstanie. Bez wcześniejszego podziału zamówienia na części i udzielenia zamówienia na zakup licencji do Zintegrowanego Systemu Informatycznego składającego się z HIS, RIS, PACS, LIS Wykonawcy COMARCH S.A. bez stosowania ustawy Pzp, Zamawiający nie skorzystałby z przesłanki z art. 214 ust. 1 pkt 1 lit. a i b ustawy Pzp, zwalniającej jednocześnie Zamawiającego z obowiązku przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia w trybie przetargu nieograniczonego lub przetargu ograniczonego.

Wobec powyższego Prezes UZP stwierdził naruszenie:

- art. 28 oraz art. 29 ust. 2 w zw. z art. 30 ust. 1 ustawy Pzp poprzez zaniechanie łącznego szacowania wartości zamówienia mającego za przedmiot zakup licencji do Zintegrowanego Systemu Informatycznego składającego się z HIS, RIS, PACS, LIS wraz z usługą testowania, nadzoru autorskiego i serwisu systemów informatycznych oraz podzielenie tego zamówienia na trzy odrębne postępowania w celu uniknięcia obowiązku:
 - stosowania ustawy Pzp w zakresie zamówienia na: zakup licencji do Zintegrowanego Systemu Informatycznego składającego się z HIS, RIS, PACS, LIS oraz na testowanie systemów: HIS, LIS, PACS, Sterylizatornia wraz z asystą serwisową w okresie 21.12.2024-31.01.2025,
 - przeprowadzenia postępowania w trybie konkurencyjnym na usługi nadzoru autorskiego i serwisu systemów informatycznych Powiatowego Szpitala im. W.B. w Iławie na okres 48 miesięcy – poprzez celowe wykreowanie przesłanek zastosowania trybu zamówienia z wolnej ręki,
- art. 214 ust. 1 pkt 1 lit. a i b ustawy Pzp poprzez udzielenie Wykonawcy COMARCH S.A. zamówienia w trybie zamówienia z wolnej ręki w sytuacji braku obiektywnego wystąpienia ustawowych przesłanek do zastosowania tego trybu, a w konsekwencji naruszenie:
- art. 17 ust. 2 ustawy Pzp poprzez udzielenie zamówienia wykonawcy wybranemu niezgodnie z przepisami ustawy Pzp,
- art. 16 pkt 1 ustawy Pzp poprzez zaniechanie przeprowadzenia postępowania w sposób zapewniający zachowanie zasady uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców.

W dniu 5 czerwca 2026 r. (pismem z tej samej daty) Zamawiający zgłosił zastrzeżenia do wyniku kontroli doraźnej, składając stanowisko w sprawie i odnosząc się do informacji o wyniku kontroli doraźnej.

Zamawiający wskazał, odnosząc się do str. 6 informacji o wyniku, że Szpital jest szczególnego rodzaju jednostką sektora finansów publicznych – podmiotem powołanym do realizacji zadań publicznych o największym znaczeniu w postaci ratowania zdrowia i życia pacjentów. Innymi słowy system HIS z oferty CompuGroup Medical Polska Sp. z o.o. nie zapewniał należytego bezpieczeństwa działalności leczniczej Zamawiającego. Szczególne znaczenie mają tu postanowienia art. 8 i art. 23 ustawy z dnia 06.11.2008 r o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta, kreujące prawo pacjenta do świadczeń zdrowotnych udzielanych z należytą starannością i prawo pacjenta do należytej prowadzonej dokumentacji medycznej. Co więcej z art. 15 ustawy z dnia 15.04.2011 r o działalności leczniczej i sprzężonego z nim funkcjonalnie art. 30 ustawy z dnia 05.12.1996 r o zawodzie lekarza i lekarza dentysty, wynika, że podmiot leczniczy i zatrudniony w nim (współpracujący z nim) lekarz, nie może odmówić świadczenia zdrowotnego osobie, która potrzebuje natychmiastowego udzielenia takiego świadczenia ze względu na zagrożenie życia lub zdrowia. Naruszenie przez Szpital tego rodzaju obowiązków prowadziłoby w oczywisty sposób do odpowiedzialności cywilnej Zamawiającego, ale mogłoby również skutkować odpowiedzialnością karną osób odpowiedzialnych z ramienia Szpitala za jednorazową wymianę dotychczas niedostatecznie funkcjonalnego systemu CompuGroup Medical Polska Sp. z o.o. na np. system informatyczny (powoływane przez Prezesa UZP rozwiązanie równoważne), który nie sprawdziłby się w szpitalnej praktyce i doprowadziłby np. do paraliżu lub istotnych zakłóceń w działalności medycznej Zamawiającego. Ewentualna jednorazowa wymiana w Szpitalu całego systemu informatycznego (za czym wydaje się optować Prezes UZP w informacji o wyniku kontroli doraźnej) albo równoległe wdrożenie wielu elementów tego systemu, zwiększałoby ryzyko przerwania ciągłości świadczeń medycznych, mogłoby rzutować na powstanie błędów w pracy personelu medycznego Szpitala, powstaniem awarii sprzętu i aparatury medycznej lub innymi zdarzeniami niepożądanymi. Poszczególne zamówienia ze strony Szpitala powinny być w analizowanym przypadku traktowane jako odrębne i merytorycznie uzasadnione. Szpital nie przewidywał z góry jakim wynikiem zakończy się proces testowania systemów HIS, LIS, PACS, sterylizatorni wraz z asystą serwisową, a tym samym na wstępnym etapie prac wdrożeniowych nie sposób było przewidzieć (zaplanować) konieczności współpracy ze zindywidualizowanym podmiotowo wykonawcą w przyszłości. Zasada ochrony życia i zdrowia pacjentów determinuje pewną elastyczność w postępowaniu Szpitala, gdy w grę wchodzi potrzeba zapewnienia ciągłości udzielania świadczeń zdrowotnych o należyтым standardzie medycznym. Poszczególne i zdaniem Zamawiającego odrębne etapy wdrożenia systemu informatycznego (licencjonowanie, testowanie i wreszcie po pozytywnej weryfikacji w fazie testowania – co jest warunkiem niepewnym, niemożliwym do przewidzenia z góry – etap serwisowania) były merytorycznie uzasadnione potrzebą ochrony Szpitala przed paraliżem działalności lub poważnymi zakłóceniami w jego funkcjonowaniu, nie stanowiły natomiast jakoby celowego i

zaplanowanego dzielenia zamówienia na części w celu rzekomego uniknięcia stosowania postanowień ustawy. Etap testowania ze swego założenia pozwala na zweryfikowanie systemu informatycznego w konkretnych warunkach danego Szpitala, co jest racjonalnym i ostrożnym podejściem w jednostce ochrony zdrowia.

Następnie, odnosząc się do str. 8-9 informacji o wyniku kontroli doraźnej oraz przytoczone tam wyjaśnienia zamawiającego z dnia 22.04.2025 r., zamawiający wskazał na wyjątkową pozycję dokumentacji medycznej będącej podstawowym narzędziem realizacji praw pacjenta. Prawidłowego prowadzenia i przetwarzania dokumentacji medycznej nie można bowiem sprowadzać do rangi mało znaczącego wymogu technicznego, dokumentacja ta jest bowiem systemowym zabezpieczeniem interesu pacjentów i społeczeństwa. W okolicznościach faktycznych jak wyżej z uwagi na zaistnienie obiektywnych przyczyn w postaci rzeczowej potrzeby „etapowania” procesu wdrożenia systemu informatycznego w celu weryfikacji bezpieczeństwa rozwiązania i jego funkcjonalności przed pełnym wdrożeniem, Szpital po pozyskaniu wiedzy o niewłaściwym funkcjonowaniu systemu informatycznego dostarczonego przez CompuGroup Medical Polska Sp. z o.o., w pierwszej kolejności przeanalizował zaistniałą sytuację z perspektywy dobra pacjenta, jego bezpieczeństwa zdrowotnego i informacyjnego w związku z realizacją przez Szpital nałożonych ustawą zadań publicznych w zakresie ochrony zdrowia i życia pacjentów, a dopiero w dalszej kolejności dokonał oceny tej sytuacji przez pryzmat obowiązków wynikających z Prawa zamówień publicznych.

Podkreślił przy tym, że zadania publiczne Szpitala nie stoją wcale w sprzeczności z zasadą przejrzystości wydatkowania środków publicznych. W przypadku przyjęcia zalecanego przez Prezesa UZP rozwiązania w postaci jednorazowej wymiany w Szpitalu całego systemu informatycznego (tego zagadnienia zdaje się dotyczyć pogląd wyrażony w informacji o wyniku kontroli doraźnej o istnieniu na rynku produktów równoważnych do oferowanych przez COMARCH S.A.), łatwo niestety wyobrazić sobie sytuację, w której tenże nieprzetestowany i niezwerifikowany w konkretnych warunkach szpitalnych, równoważny produkt zakłóciłby lub wręcz sparaliżował funkcjonowanie Szpitala właśnie z uwagi na brak wcześniejszego przetestowania systemu. To zaś prowadziłoby do skutków zdecydowanie dalej idących i negatywnych w odniesieniu do interesu publicznego, niż elastyczna i ostrożna postawa Szpitala zmierzająca nie do rzekomego ograniczenia konkurencji i naruszenia zasady równego traktowania wykonawców, lecz zapewnienia pacjentom jak największego bezpieczeństwa w procesie ich leczenia. Nadzór autorski i serwisowanie systemu informatycznego, po etapie przetestowania i pozytywnej weryfikacji w warunkach konkretnego Szpitala, nie mogły być przejęte przez jakikolwiek inny podmiot niż COMARCH S.A., zatem udzielenie zamówienia z wolnej ręki przez Zamawiającego wynikało z przesłanek obiektywnych. Przywołał tu wyrok WSA w Gliwicach z dnia 19.07.2018 r I SA/GI 318/18, Lex nr 2523339.

Zamawiający jest samodzielnym publicznym zakładem opieki zdrowotnej utworzonym przez Powiat Iławski w celu realizacji zadań publicznych o charakterze ponadgminnym w zakresie ochrony zdrowia. W świetle zasad konstytucyjnych wynikających z art. 38 i art. 68 Konstytucji RP, najwyższym dobrem człowieka jest jego życie i zdrowie. Przykład poważnych mankamentów związanych z funkcjonowaniem systemu informatycznego dostarczonego Szpitalowi przez CompuGroup Medical Polska Sp. z o.o. empirycznie wykazuje, że nie jest prawdą, iż programy/systemy informatyczne producentów działających na terenie Polski, a obsługujących sektor ochrony zdrowia, są rzekomo niezawodne i bezproblemowe w obsłudze i użytkowaniu. Personel medyczny Szpitala nie mógł pracować w niepewnych warunkach i przy niekompletnym prowadzeniu dokumentacji medycznej wymaganej prawem, a takie sytuacje miały przecież miejsce w warunkach współpracy Zamawiającego z CompuGroup Medical Polska Sp. z o.o.

Szpital nie zgodził się także z zarzutem Prezesa UZP, że co do poszczególnych i odrębnych etapów prac związanych z wdrożeniem innego (nowego) systemu informatycznego zachodziła jakoby tożsamość czasowa. Po to Szpital przewidział etap weryfikacji funkcjonalności systemu informatycznego, aby uniknąć bardzo przykrych doświadczeń, jak zaistniałe wcześniej przy współpracy z CompuGroup Medical Polska Sp. z o.o., w ramach której system informatyczny nie pozwalał na prowadzenie kompletnej i należytej dokumentacji medycznej, a dostawca rozwiązania informatycznego – pomimo szeregu reklamacji ze strony Szpitala - nie potrafił poradzić sobie z zapewnieniem Zamawiającemu prowadzenia dokumentacji medycznej zgodnej z wszystkimi, rozbudowanymi wymaganiami prawnymi. Jest oczywiste, że niekompletność danych w dokumentacji medycznej pacjentów mogła negatywnie rzutować na ich proces leczenia. Na etapie udzielenia zamówienia publicznego na testowanie systemów HIS, LIS, PACS, Sterylizatornia wraz z asystą serwisową, Zamawiający nie mógł odgórnie zakładać i nie zakładał, że owe systemy dostarczone przez COMARCH S.A. sprawdzą się w konkretnych warunkach szpitalnych. Tym samym niejako „rozerwana” jest tu rzekoma tożsamość przedmiotowa, podmiotowa, funkcjonalna i czasowa rzekomo jednego tylko zamówienia. Szpital chciał uniknąć wcześniejszej sytuacji, jak zaistniała w relacjach z dostawcą wcześniejszego rozwiązania informatycznego tj. w relacjach z CompuGroup Medical Polska Sp. z o.o., kiedy to pomimo rozlicznych reklamacji i frustracji personelu Szpitala na tle nieprawidłowo funkcjonującego systemu informatycznego, dostawca tego systemu nie zdołał usunąć wad i doprowadzić rozwiązania informatycznego do stanu zgodnego z prawem. Motywacją działań Szpitala nie było rzekome faworyzowanie COMARCH S.A. i „wykreowanie” monopolu tej spółki celem uniknięcia stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych (wynik fazy testowania był niepewny i mógł skończyć się negatywną weryfikacją rozwiązań COMARCH S.A. przez Szpital). Celem działań Zamawiającego w powyższym zakresie była gwarantowana konstytucyjnie ochrona pacjentów (ich zdrowia i życia z

zapewnieniem każdemu pacjentowi prawa do należytej prowadzonej dokumentacji medycznej). Jest przy tym faktem powszechnie znanym niedobór kadry medycznej (zwłaszcza lekarskiej) w Polsce. Ewentualne doprowadzenie przez Szpital w drodze sugerowanego jednorazowego zakupu systemu informatycznego - bez etapu testowania - do sytuacji w której inne (nowe) zakupione rozwiązanie informatyczne również nie sprawdziłoby się w konkretnych warunkach praktycznych Zamawiającego, realnie groziłoby odpływem z ławskiego Szpitala kadry medycznej sfrustrowanej ciągle нефункциональным i nieprawidłowo działającym systemem informatycznym, nie zapewniającym należytego prowadzenia dokumentacji medycznej. Ustalenia Prezesa UZP, że Szpital działał tu jakoby z premedytacją celem ograniczenia konkurencji i naruszenia trybów udzielania zamówień publicznych, są ustaleniami dowolnymi i zupełnie abstrahującymi od konkretnej sytuacji, w jakiej znalazł się Zamawiający w związku z nierzetelną realizacją umowy przez Compu Group Medical Polska Sp. z o.o. i zupełnie abstrahującymi od rzeczywistej motywacji Szpitala w zakresie zagwarantowania pacjentom możliwie najskuteczniejszej i obciążonej możliwie najniższym ryzykiem opieki zdrowotnej.

Pismem z dnia 15 czerwca 2026 r. (znak: DKZP.WKZ1.442.165.2024.AO KND/158/24/DKZP) Prezes UZP poinformował Zamawiającego, że podtrzymuje w całości stanowisko dotyczące naruszenia przez Zamawiającego przepisów wskazanych w informacji o wyniku kontroli.

Przede wszystkim Prezes Urzędu – jak wskazał - nie zakwestionował w wyniku kontroli Wskazał jedynie, że poszczególne zamówienia ze strony Szpitala powinny być w analizowanym przypadku traktowane jako odrębne i merytorycznie uzasadnione. Dlatego też zamawiający, przygotowując pierwsze postępowanie na zakup licencji do Zintegrowanego Systemu Informatycznego składającego się z HIS, RIS, PACS, LIS (sierpień 2024 r.), miał zapewniony dostęp do działającego i znanego personelowi systemu informatycznego Wykonawcy CompuGroup Medical Polska Sp. z o.o., zatem miał zapewnioną infrastrukturę informatyczną do obsługi pacjentów, a jednocześnie mógł testować i szkolić personel w celu wdrożenia nowego systemu IT.

To Zamawiający pismem z dnia 30 września 2024 r. złożył oświadczenie o rozwiązaniu z Wykonawcą CompuGroup Medical Polska Sp. z o.o. umowy nr CGM/13/DTE/2024 za wypowiedzeniem, a tym samym zdecydował o zakończeniu funkcjonowania dotychczasowego systemu informatycznego z dniem 30 grudnia 2024 r.

Ponadto, decyzja o wybraniu jako nowego systemu IT oprogramowania Wykonawcy COMARCH S.A. nie była decyzją przypadkową i pochopną, o czym świadczą poczynione przez Zamawiającego szeroko zakrojone działania analityczne (odwiedzenie przez pracowników Zamawiającego szpitali korzystających z różnych systemów HIS, w tym

Comarch, CloudiMed, Asseco i CGM, porównanie ofert sześciu dostępnych systemów HIS: Medicus On-Line, Eskulap, AMMS, Optimed NXT (Comarch), KS-MEDIS oraz CliniNet, przeanalizowanie danych kosztowych, funkcjonalnych i integracyjnych - w szczególności dotyczących oferty firm COMARCH i CloudiMed), a następnie przeprowadzenie postępowania na podstawie procedury wewnętrznej Zamawiającego przewidzianej dla zamówień o wartości poniżej 130.000,00 zł, gdzie zapytanie ofertowe skierowano do 2 Wykonawców: COMARCH S.A. oraz Escalar Sp. z o.o. (Partnera biznesowego COMARCH S.A. stosownie do informacji zawartych na oficjalnej stronie Spółki Escalar Sp. z o.o.).

W niniejszym przypadku, wbrew twierdzeniom Zamawiającego, doszło więc do celowego podziału jednego zamówienia na części, w celu uniknięcia stosowania przepisów ustawy Pzp - w zakresie zamówienia na zakup licencji do Zintegrowanego Systemu Informatycznego składającego się z HIS, RIS, PACS, LIS, oraz na testowanie systemów: HIS, LIS, PACS, Sterylizatornia wraz z asystą serwisową w okresie 21.12.2024-31.01.2025 - a także do celowego wykreowania przesłanek zastosowania trybu zamówienia z wolnej ręki na usługi nadzoru autorskiego i serwisu systemów informatycznych Powiatowego Szpitala im. W.B. w Łławie na okres 48 miesięcy.

Tak więc w niniejszym stanie faktycznym sprawy mamy do czynienia z jednym zamówieniem, o charakterze mieszanym łączącym dostawę (zakup licencji) oraz usługi (testowanie, nadzór autorski i serwis systemów informatycznych), gdzie głównym przedmiotem zamówienia - z uwagi na wartość - były usługi. Zarówno zakup licencji, jak i nadzór autorski oraz serwis systemów informatycznych są ze sobą nierozzerwalnie połączone, gdyż sam zakup licencji bez ww. usług, jak też zlecenie usługi nadzoru autorskiego i serwisu systemów informatycznych bez jednoczesnego zakupu licencji do tego systemu, uniemożliwiłby realne korzystanie z systemów informatycznych u Zamawiającego.

W zakresie tożsamości podmiotowej należy podnieść, iż zakup licencji Zintegrowanego Systemu Informatycznego składającego się z HIS, RIS, PACS, LIS, w tym przypadku - oprogramowania Comarch Optmed NXT - powodował, iż jedynym Wykonawcą, który mógł realizować usługi testowania tego systemu, nadzoru autorskiego oraz serwisu był Wykonawca COMARCH S.A.

W zakresie tożsamości czasowej zamawiający wskazał, iż przedmiotowe zamówienie wymagało realizacji ciągłej, zatem udzielenie poszczególnych części następowało bezpośrednio po wykonaniu wcześniejszej umowy, a poszczególne postępowania planowano i wszczęto w okresie 7 miesięcy, tj.:

1. wniosek z dnia 20.08.2024 r. o wyrażenie zgody na udzielenie zamówienia publicznego na zakup licencji do Zintegrowanego Systemu Informatycznego składającego się z HIS, RIS, PACS, LIS,

2. wniosek z dnia 14.01.2025 r. o wyrażenie zgody na udzielenie zamówienia publicznego na testowanie systemów: HIS, LIS, PACS, Sterylizatornia wraz z asystą serwisową w okresie 21.12.2024-31.01.2025,

3. zaproszenie do negocjacji z dnia 10.02.2025 r. w sprawie postępowania prowadzonego w trybie zamówienia z wolnej ręki na świadczenie usługi nadzoru autorskiego i serwisu systemów informatycznych Powiatowego Szpitala im. W.B. w Ławie na okres 48 miesięcy (nr postępowania: 3/2025),

- przy czym już na etapie wszczęcia pierwszego postępowania Zamawiający posiadał wiedzę o charakterze ciągłym zamówienia oraz potrzebie świadczenia usług testowych, nadzoru autorskiego oraz serwisu systemów informatycznych w dłuższym okresie czasu niż do pierwotnie zakładanego 1 listopada 2024 r., co wynika bezpośrednio z treści wniosku z dnia 20 sierpnia 2024 r. o wyrażenie zgody na udzielenie zamówienia publicznego. Ponadto, jeszcze przed zawarciem umowy w sprawie zakupu licencji do oprogramowania, tj. w piśmie z dnia 2 września 2024 r. zawierającym uzasadnienie potrzeby zakupu systemu informatycznego zawarto w pkt 6 analizę finansową, w której określono, na podstawie oferty COMARCH S.A., sumaryczny koszt wdrożenia i serwisu przez 60 miesięcy na kwotę 2.019.960 zł, a w przypadku umowy na 36 miesięcy - na kwotę 1.611.976 zł.

Jednocześnie, w zakresie podnoszonej przez Zamawiającego potrzeby „etapowania” procesu wdrożenia systemu informatycznego w celu weryfikacji bezpieczeństwa rozwiązania i jego funkcjonalności przed pełnym wdrożeniem, należy stanowczo podkreślić, iż ustawa Pzp zawiera szereg przepisów, które umożliwiają powyższe bez jednoczesnego naruszenia art. 28, art. 29 ust. 2, art. 30 ust. 1, art. 17 ust. 2 oraz art. 16 pkt 1 ustawy Pzp, np.:

- Zamawiający mógł przeprowadzić jedno postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trybie konkurencyjnym, zgodnie z art. 129 ust. 2 ustawy Pzp, z uwzględnieniem prawa opcji - w razie braku spełnienia oczekiwanych rezultatów przez nowy system informatyczny mógł zrezygnować z uprawnienia do skorzystania z prawa opcji oraz przeprowadzić nowe postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego w trakcie realizacji zamówienia podstawowego,

- Zamawiający mógł przeprowadzić - jak w niniejszym przypadku - 3 odrębne postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, jednakże dokonując łącznego szacowania wartości zamówienia oraz udzielając poszczególnych zamówień zgodnie z przepisami ustawy Pzp.

Co więcej Zamawiający w złożonych zastrzeżeniach od wyniku kontroli doraźnej, kwestionując możliwość przeprowadzenia jednego postępowania na udzielenie zamówienia publicznego w przedmiocie dostawy systemu informatycznego wraz z usługą testowania, nadzoru autorskiego i serwisu systemów informatycznych oraz przywołując argumenty dotyczące potrzeby „etapowania” procesu wdrożenia nowego systemu IT zupełnie pomija, iż w Informacji o wyniku kontroli doraźnej z dnia 28 maja 2026 r. wskazano wprost: nie ulega

wątpliwości, iż w niniejszym przypadku Zamawiający powinien przeprowadzić jedno postępowanie o udzielenie zamówienia obejmujące swoim zakresem zakup licencji do Zintegrowanego Systemu Informatycznego składającego się z HIS, RIS, PACS, LIS wraz ze świadczeniem usługi testowania, nadzoru autorskiego i serwisu systemów informatycznych w trybie konkurencyjnym na podstawie przepisów ustawy Pzp, bądź odrębne postępowania przy łącznym szacowaniu wartości wszystkich części, co oznacza, że wszystkie te postępowania powinny zostać przeprowadzone w trybie konkurencyjnym na podstawie ustawy Pzp, umożliwiając złożenie oferty również na inne systemy informatyczne niż Comarch Optmed NXT.

Przesłanki do zastosowania zamówienia z wolnej ręki na podstawie art. 214 ust. 1 pkt 1 lit. a i b ustawy Pzp – jak wskazał Prezes UZP - Zamawiający faktycznie sam wykreował, gdyż:

1. w wyniku podziału zamówienia mającego za przedmiot zakup licencji do Zintegrowanego Systemu Informatycznego składającego się z HIS, RIS, PACS, LIS wraz z usługą testowania, nadzoru autorskiego i serwisu systemów informatycznych na 3 odrębne postępowania, udzielił zamówienia na dostawę oprogramowania z wyłączeniem stosowania przepisów ustawy Pzp, kierując zapytanie ofertowe do 2 Podmiotów oferujących konkretnie oprogramowanie Optimed NXT Wykonawcy COMARCH S.A.,
2. złożył oświadczenie o rozwiązaniu z Wykonawcą CompuGroup Medical Polska Sp. z o.o. umowy nr CGM/13/DTE/2024 za wypowiedzeniem, tym samym nie zapewniając Szpitalowi zachowania poprzedniego systemu informatycznego na pełnym etapie testowania i wdrażania nowego systemu IT,
3. powołując się na przyczyny techniczne o obiektywnym charakterze oraz prawa autorskie przysługujące Wykonawcy COMARCH S.A. do nowego systemu informatycznego udzielił temu Wykonawcy zamówienia, w trybie zamówienia z wolnej ręki na podstawie art. 214 ust. 1 pkt 1 lit. a i b ustawy Pzp, na usługi nadzoru autorskiego i serwisu systemów informatycznych Powiatowego Szpitala im. W.B. w Iławie na okres 48 miesięcy, podczas gdy oprogramowanie Optimed NXT należy do jednego z kilku systemów IT oferowanych na rynku dla podmiotów medycznych i nie był tworzony/modyfikowany celowo na potrzeby Zamawiającego, a z treści wyjaśnień z dnia 22 kwietnia 2025 r. wynika wprost, że na rynku są równoważne systemy HIS: Medicus On-Line, Eskulap, AMMS, Optimed NXT (Comarch), KS-MEDIS oraz CliniNet.

A ponadto w treści złożonych zastrzeżeń od wyniku kontroli Zamawiający sam wskazuje, że Szpital nie przewidywał z góry jakim wynikiem zakończy się proces testowania systemów HIS, LIS, PACS, sterylizatorni wraz z asystą serwisową, a tym samym na wstępnym etapie prac wdrożeniowych nie sposób było przewidzieć (zaplanować) konieczności współpracy ze zindywidualizowanym podmiotowo wykonawcą w przyszłości () a tym samym Zamawiający sam wskazuje na brak wypełnienia przesłanki, o której mowa w art. 214 ust. 1

pkt 1 lit. a i b ustawy Pzp, gdyż po zakończeniu realizacji umowy na zakup licencji do Zintegrowanego Systemu Informatycznego składającego się z HIS, RIS, PACS, LIS mógł zawrzeć nową umowę z innym Wykonawcą na dostawę systemu IT. W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 6 kwietnia 2006 r., sygn. akt: II GSK 7/06, wskazano wprost: ustawa Prawo zamówień publicznych w pewnym sensie godzi zupełnie różne wartości związane z funkcjonowaniem nowoczesnego państwa - tj. zasady wolnego rynku z jednej strony i konieczną dbałość o finanse publiczne z drugiej strony. Ta reguła (zależność) powinna być brana pod uwagę przy wykładni przepisów Prawa zamówień publicznych, a więc także przy wykładni art. 67 ust. 1 pkt 1 lit. b) tej ustawy. Powołane przepisy - przy przyjęciu wspomnianego założenia - nie mogą w istocie pozbawiać podmiotów sektora finansów publicznych uzasadnionego dostępu do określonych dóbr związanych z ochroną praw wyłącznych, ale nie mogą również być interpretowane w taki sposób, by możliwe było nabycie w trybie zamówienia z wolnej ręki każdego dzieła, z którym są związane czyjeś prawa autorskie. Takich dzieł w sferze szeroko rozumianego rynku towarów i usług jest wiele i gdyby przyjąć, że mogą one być nabywane na zasadach, których stosowania domaga się strona skarżąca, idea zamówień publicznych nie miałaby sensu. Praktyka udzielania podobnych zamówień z wolnej ręki mogłaby doprowadzić do omijania wymogów Prawa zamówień publicznych przez jednostki sektora publicznego, które zawierałyby umowy wstępne na niewielką wartość tylko po to, aby powołując się na ochronę praw wyłącznych dokonywać później swobodnego wydatkowania środków znacznej wartości z pominięciem wymogów tej ustawy.

W zakresie dotyczącym przywołanych przez Zamawiającego przepisów:

- art. 8 i art. 23 ustawy z dnia 06.11.2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta,
- art. 15 ustawy z dnia 15.04.2011 r o działalności leczniczej i sprzężonego z nim funkcjonalnie art. 30 ustawy z dnia 05.12.1996 r o zawodzie lekarza i lekarza dentystry,
- art. 38 i art. 68 Konstytucji RP,
- art. 4 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 05.06.1998 r o samorządzie powiatowym,

Prezes UZP wskazał, że o ile w ww. aktach normatywnych nie zawarto *lex specialis* wprost zezwalający na odstępnie od stosowania przepisów ustawy PZP - przywołane przepisy nie mogą stanowić podstawy do sanowania dokonanych przez Zamawiającego naruszeń przepisów ustawy Pzp.

Dlatego też argumentacja Zamawiającego, iż w niniejszym stanie faktycznym sprawy motywacją działań Szpitala nie było rzekome faworyzowanie COMARCH S.A. i „wykreowanie” monopolu tej spółki celem uniknięcia stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych (wynik fazy testowania był niepewny i mógł skończyć się negatywną weryfikacją rozwiązań COMARCH S.A. przez Szpital), ale gwarantowana konstytucyjnie ochrona

pacjentów (ich zdrowia i życia z zapewnieniem każdemu pacjentowi prawa do należycie prowadzonej dokumentacji medycznej) nie znajduje uzasadnienia. Trudno bowiem uznać, iż prawidłowo przeprowadzone postępowanie w oparciu o przepisy ustawy Pzp (bądź kilka odrębnych postępowań, których wartość oszacowano łącznie) mogło doprowadzić do sytuacji zagrożenia ochrony zdrowia pacjentów, kompletności ich dokumentacji medycznej oraz stanowić przyczynę zwolnień pracowników u Zamawiającego. To szereg czynności Zamawiającego doprowadził do „wykreowania” monopolu Wykonawcy COMARCH S.A. na nabycie systemu informatycznego u Zamawiającego, począwszy od rezygnacji ze starego systemu IT, bez zapewnienia jego ciągłości w fazie testowania i wdrażania nowego systemu.

Wobec powyższego w niniejszym postępowaniu doszło do naruszenia:

- art. 28 oraz art. 29 ust. 2 w zw. z art. 30 ust. 1 ustawy Pzp poprzez zaniechanie łącznego szacowania wartości zamówienia mającego za przedmiot zakup licencji do Zintegrowanego Systemu Informatycznego składającego się z HIS, RIS, PACS, LIS wraz z usługą testowania, nadzoru autorskiego i serwisu systemów informatycznych oraz podzielenie tego zamówienia na trzy odrębne postępowania w celu uniknięcia obowiązku: stosowania ustawy PZP w zakresie zamówienia na: zakup licencji do Zintegrowanego Systemu Informatycznego składającego się z HIS, RIS, PACS, LIS oraz na testowanie systemów: HIS, LIS, PACS, Sterylizatornia wraz z asystą serwisową w okresie 21.12.2024-31.01.2025, przeprowadzenia postępowania w trybie konkurencyjnym na usługi nadzoru autorskiego i serwisu systemów informatycznych Powiatowego Szpitala im. W.B. w Iławie na okres 48 miesięcy - poprzez celowe wykreowanie przesłanek zastosowania trybu zamówienia z wolnej ręki, art. 214 ust. 1 pkt 1 lit. a i b ustawy Pzp poprzez udzielenie Wykonawcy COMARCH S.A.

zamówienia w trybie zamówienia z wolnej ręki w sytuacji braku obiektywnego wystąpienia ustawowych przesłanek do zastosowania tego trybu, a w konsekwencji - do naruszenia: art. 17 ust. 2 ustawy PZP poprzez udzielenie zamówienia wykonawcy wybranemu niezgodnie z przepisami ustawy Pzp, a także - art. 16 pkt 1 ustawy PZP poprzez zaniechanie przeprowadzenia postępowania w sposób zapewniający zachowanie zasady uczciwej konkurencji i równego traktowania wykonawców.

Reasumując Prezes UZP podtrzymał w całości stanowisko zawarte w Informacji o wyniku kontroli doraźnej i nie uwzględnił zastrzeżeń od wyniku kontroli.

W związku z nieuwzględnieniem zastrzeżeń, na podstawie art. 610 ust. 2 ustawy Pzp, Prezes UZP przekazał je w dniu 15 czerwca 2026 r. (pismem z tej samej daty) do zaopiniowania Krajowej Izbie Odwoławczej.

Krajowa Izba Odwoławcza, po zapoznaniu się z dokumentacją zgromadzoną w przedmiotowej sprawie, ustaliła i zważyła, co następuje:

Oceniając zastrzeżenia kontrolowanego Izba podzieliła stanowisko Prezesa UZP zawarte w „Informacji o wyniku kontroli doraźnej” dotyczące stwierdzenia wskazanych naruszeń przepisów ustawy Pzp.

Szpital jest podmiotem publicznym i jako taki ma obowiązek zapewnienia opieki zdrowotnej wszystkim pacjentom. Zobowiązany jest przy tym do prowadzenia dokumentacji medycznej w sposób określony przez przepisy prawa. Prawidłowe prowadzenie dokumentacji medycznej jest bowiem kluczowe dla zapewnienia ciągłości procesu leczenia oraz ochrony placówki przed konsekwencjami prawnymi. Są to okoliczności bezsporne i nie kwestionowane.

Prezes UZP, wbrew twierdzeniom Zamawiającego, nie kwestionuje także potrzeby zmiany systemu informatycznego do obsługi pacjentów Zamawiającego, ale i nie „optuje za wprowadzeniem konkretnego rozwiązania”, wskazując jakie były możliwości prawne prawidłowego przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego obejmującego przedmiot objęty niniejszą kontrolą.

Prezes UZP wskazał, że „nie ulega wątpliwości, iż w niniejszym przypadku Zamawiający powinien przeprowadzić jedno postępowanie o udzielenie zamówienia obejmujące swoim zakresem zakup licencji do Zintegrowanego Systemu Informatycznego składającego się z HIS, RIS, PACS, LIS wraz ze świadczeniem usługi testowania, nadzoru autorskiego i serwisu systemów informatycznych w trybie konkurencyjnym na podstawie przepisów ustawy Pzp, bądź odrębne postępowania przy łącznym szacowaniu wartości wszystkich części, co oznacza, że wszystkie te postępowania powinny zostać przeprowadzone w trybie konkurencyjnym na podstawie ustawy Pzp, umożliwiając złożenie oferty również na inne systemy informatyczne niż Comarch Optmed NXT.”.

Zamawiający w zastrzeżeniach do wyniku kontroli doraźnej, podkreślając znaczenie procedur obowiązujących Szpital, wskazał także na problemy jakie mogłyby powstać na skutek jednorazowej wymiany dotychczas funkcjonującego systemu albo równoległe wdrożenie wielu elementów tego systemu. Jednocześnie Zamawiający przedstawił szerokie uzasadnienia dla konieczności stosowania obowiązujących Szpital procedur, powielając kilkakrotnie kwestie dotyczące zakłócenia w jego funkcjonowaniu. Pominął przy tym niemal całkowicie obowiązujące w tym zakresie przepisy ustawy Pzp i w zasadzie się do nich nie odniósł.

Tymczasem w okresie poprzedzającym zawarcie umów w przedmiocie zamówienia na objęte przedmiotową kontrolą zadania pn.:

1. Zakup licencji do Zintegrowanego Systemu Informatycznego składającego się z HIS, RIS, PACS, LIS.;
2. Testowanie systemów: HIS, LIS, PACS, Sterylizatornia wraz z asystą serwisową w okresie 21.12.2024 31.01.2025;
3. Świadczenie usługi nadzoru autorskiego i serwisu systemów informatycznych;

system informatyczny HIS funkcjonujący pod marką CliniNet dostarczany był przez CompuGroup Medical Polska Sp. o.o., z którym to wykonawcą Zamawiający rozwiązał umowę nr CGM/13/DTE/2024 z dniem 30 grudnia 2024 r. na skutek „niedostatecznie funkcjonalnego systemu”.

Decyzja o wybraniu jako nowego systemu IT oprogramowania Wykonawcy COMARCH S.A. – jak Zamawiający wyjaśniał - była poprzedzona szeregiem działań analitycznych oraz następnie przeprowadzonym postępowaniem o udzielenie zamówienia na podstawie procedury wewnętrznej Zamawiającego przewidzianej dla zamówień o wartości poniżej 130.000,00 zł. Zapytania ofertowe skierowano do 2 Wykonawców, tj.: COMARCH S.A. oraz Escalar Sp. z o.o. (jak wynika z akt sprawy Partnera biznesowego COMARCH S.A.).

W konsekwencji powyższego doszło do podziału jednego zamówienia na części. Podział ten dotyczył bowiem zakupu licencji do Zintegrowanego Systemu Informatycznego składającego się z HIS, RIS, PACS, LIS; zamówienia na testowanie systemów: HIS, LIS, PACS, Sterylizatornia wraz z asystą serwisową w okresie 21.12.2024-31.01.2025 oraz świadczenia usługi nadzoru autorskiego i serwisu systemów informatycznych. Zawarcie pierwszych dwóch umów stworzyło podstawy do zastosowania trybu zamówienia z wolnej ręki na usługi nadzoru autorskiego i serwisu systemów informatycznych Powiatowego Szpitala im. W.B. w Łławie na okres 48 miesięcy.

W niniejszym stanie faktycznym występuje więc jedno zamówienie o charakterze mieszanym, a w przypadku takiego zamówienia - zamówienia, które obejmuje zarówno dostawy, jak i usługi, główny przedmiot zamówienia określa się przez ustalenie, która z szacowanych wartości danych usług lub dostaw jest wyższa.

Przedmiotowe zamówienie obejmuje dostawę (zakup licencji) oraz usługi (testowanie, nadzór autorski i serwis systemów informatycznych), gdzie głównym przedmiotem zamówienia - z uwagi na wartość - są właśnie usługi. Zarówno zakup licencji, jak i nadzór autorski oraz serwis systemów informatycznych są ze sobą nierozzerwalnie połączone, gdyż sam zakup licencji bez ww. usług, jak też zlecenie usługi nadzoru autorskiego i serwisu systemów informatycznych bez jednoczesnego zakupu licencji do tego systemu, uniemożliwiłby realne korzystanie z systemów informatycznych u Zamawiającego.

Zamówienia te (zamówienie mieszane) mogą być realizowane w ramach jednego postępowania, pod warunkiem, że spełniają kryteria tożsamości przedmiotowej, podmiotowej i czasowej.

W zakresie tożsamości podmiotowej to właśnie Zamawiający zobowiązany jest ocenić czy różne zamówienia mogą być wykonane przez tego samego wykonawcę, czy też nie. Jeśli tak, należy je traktować jako jedno zamówienie i łącznie szacować jego wartość. Tak więc zakup licencji Zintegrowanego Systemu Informatycznego składającego się z HIS, RIS, PACS, LIS, w tym przypadku oprogramowania Comarch Optmed NXT spowodował, iż jedynym

Wykonawcą, który mógł realizować usługi testowania tego systemu, nadzoru autorskiego oraz serwisu był Wykonawca COMARCH S.A.

Z kolei tożsamość przedmiotowa zamówienia oznacza, że różne zamówienia mają ten sam przedmiot lub przeznaczenie, co pozwala traktować je jako jedno zamówienie przy ustalaniu. Jest ona jednym z kryteriów stosowanych przy ustalaniu, czy mamy do czynienia z jednym zamówieniem, czy z kilkoma odrębnymi. Oznacza, że zamówienia dotyczą tego samego rodzaju prac, dostaw lub usług, mają podobne przeznaczenie i mogą być wykonane przez tego samego wykonawcę.

Natomiast w zakresie tożsamości czasowej istotne jest, czy zamówienia mogą być wykonane w tym samym czasie lub w przewidywalnej perspektywie czasowej, zwykle obejmującej okres jednego roku budżetowego. I w tym stanie faktycznym tak też było. Prezes UZP wykazał powyższe, przywołując pisma zamawiającego, tj. wniosek z dnia 20.08.2024 r. o wyrażenie zgody na udzielenie zamówienia publicznego na zakup licencji do Zintegrowanego Systemu Informatycznego składającego się z HIS, RIS, PACS, LIS; wniosek z dnia 14.01.2025 r. o wyrażenie zgody na udzielenie zamówienia publicznego na testowanie systemów: HIS, LIS, PACS, Sterylizatornia wraz z asystą serwisową w okresie 21.12.2024-31.01.2025 oraz zaproszenie do negocjacji z dnia 10.02.2025 r. w sprawie postępowania prowadzonego w trybie zamówienia z wolnej ręki na świadczenie usługi nadzoru autorskiego i serwisu systemów informatycznych Powiatowego Szpitala im. W.B. w Iławie na okres 48 miesięcy. Poszczególne postępowania planowano i wszczęto w okresie 7 miesięcy. Zamawiający posiadał więc wiedzę o charakterze ciągłym zamówienia oraz potrzebie świadczenia usług testowych, nadzoru autorskiego oraz serwisu systemów informatycznych w dłuższym czasie.

Zamawiający wskazał także na potrzebę „etapowania” procesu wdrożenia systemu informatycznego w celu weryfikacji bezpieczeństwa rozwiązania i jego funkcjonalności przed pełnym wdrożeniem, podkreślając konieczność prowadzenia dokumentacji medycznej. Niemniej jednak zamawiający powinien był przeprowadzić jedno postępowanie o udzielenie zamówienia obejmujące swoim zakresem zakup licencji do Zintegrowanego Systemu Informatycznego składającego się z HIS, RIS, PACS, LIS wraz ze świadczeniem usługi testowania, nadzoru autorskiego i serwisu systemów informatycznych w trybie konkurencyjnym na podstawie przepisów ustawy Pzp, bądź też odrębne postępowania przy łącznym szacowaniu wartości wszystkich części, co oznacza, że wszystkie te postępowania powinny zostać przeprowadzone w trybie konkurencyjnym na podstawie ustawy Pzp, umożliwiając złożenie oferty również na inne systemy informatyczne niż Comarch Optmed NXT. Zamawiający tego jednak nie uczynił.

Zamawiający nie wykazał także istnienia przesłanek wynikających z art. 214 ust. 1 pkt 1 lit. a i b ustawy Pzp. Przepis ten dotyczy sytuacji, w której zamawiający może udzielić zamówienia z wolnej ręki, jeśli dostawy, usługi lub roboty budowlane mogą być świadczone

tylko przez jednego wykonawcę z przyczyn związanych z ochroną praw wyłącznych wynikających z odrębnych przepisów. W takim przypadku zamawiający musi jednak wykazać w sposób jednoznaczny i niebudzący wątpliwości, że na rynku istnieje tylko jeden wykonawca zdolny zrealizować zamówienie zgodnie z jego potrzebami. Okoliczność taka musi zaistnieć w sposób bezdyskusyjny i mieć charakter trwały. Co więcej „dla udzielenia zamówienia z wolnej ręki na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp (...) nie wystarczy by przedmiot zamówienia objęty był ochroną prawa wyłącznego (prawem autorskim). Zamawiający musi wykazać, że wykonanie zamówienia przez innego wykonawcę jest niemożliwe nie tylko ze względu na przysługującą danemu podmiotowi ochronę praw wyłącznych, ale że istnienie takich praw wyłącznych skutkuje koniecznością udzielenia zamówienia temu podmiotowi”. (wyrok NSA z dnia 27.03.2019 r., I GSK 1144/18, Legalis) Tej okoliczności zamawiający nie wykazał. Co więcej „ochrona praw wyłącznych nie może wynikać z wcześniej zawartych umów, (...) kontraktowa ochrona prawa wyłącznego nie uzasadnia zastosowania trybu zamówienia z wolnej ręki na podstawie art. 67 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy i nie może być obiektywną przesłanką do udzielenia zamówienia wykonawcy, z którym wcześniej zawarto umowę (uchwała Krajowej Izby Odwoławczej z 4 listopada 2014 r., KIO/KD 97/14) Tymczasem świadczenie usługi nadzoru autorskiego i serwisu systemów informatycznych było konsekwencją zawarcia wcześniejszych umów, tj. na Zakup licencji do Zintegrowanego Systemu Informatycznego składającego się z HIS, RIS, PACS, LIS oraz Testowanie systemów: HIS, LIS, PACS, Sterylizatornia wraz z asystą serwisową w okresie 21.12.2024 31.01.2025. A ponadto „przyjęcie przez zamawiającego założenia, że ze względu na wykonanie umowy „pierwotnej” jej wykonawca jest jedynym zdolnym do realizacji zamówienia, prowadzi do sztucznego monopolu na rynku, na którym działają podmioty konkurencyjne.” Co więcej takie działania stoją w sprzeczności z przepisami ustawy Pzp. Tym bardziej, że nawet sam zamawiający wskazał, że dla oprogramowania Optmed NXT na rynku są równoważne systemy HIS: Medicus On-Line, Eskulap, AMMS, Optimed NXT (Comarch), KS-MEDIS oraz CliniNet.

Reasumując Izba uznała, że złożone przez Zamawiającego zastrzeżenia do wyniku kontroli doraźnej nie zasługują na uwzględnienie.

Z powyższych względów Krajowa Izba Odwoławcza wyraża opinię jak w sentencji uchwały.

Przewodniczący:

.....

.....

