



Prezes Urzędu Zamówień Publicznych

DKZP.WKZ1.442.165.2024.AO
KND/158/24/DKZP

Warszawa, /data w podpisie elektronicznym/

Informacja o wyniku kontroli doraźnej

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

Zamawiający:	Powiatowy Szpital im. Władysława Biegańskiego w Iławie ul. gen. Władysława Andersa 3 14-200 Iława
Rodzaj zamówienia:	dostawa/usługi
Rodzaj procedury:	zamówienie klasyczne
Przedmiot zamówienia:	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. Władysława Biegańskiego w Iławie na okres 48 miesięcy (nr postępowania: 3/2025)
Tryb postępowania:	Brak stosowania ustawy Pzp;

tryb zamówienia z wolnej ręki na podstawie art. 214 ust. 1 pkt 1 lit. a i b ustawy Pzp

Data wszczęcia postępowania:

1. wniosek o wyrażenie zgody na udzielenie zamówienia publicznego – 20.08.2024 r.;
2. wniosek o wyrażenie zgody na udzielenie zamówienia publicznego – 14.01.2025 r.;
3. zaproszenie do negocjacji – 10.02.2025 r.

Numer ogłoszenia o zamówieniu:

brak

Wartość zamówienia:

1. 87.500,00 zł netto, co stanowiło równowartość kwoty 18.869,55 euro netto;
 2. 41.274,50 zł netto, co stanowiło równowartość kwoty 8.900,93 euro netto;
 3. 1.841.976,00 zł netto, co stanowiło równowartość kwoty 397.225,85 euro netto (w protokole postępowania: 413.592,60 euro netto);
- łącznie: 1.970.750,50 zł netto**, co stanowiło równowartość kwoty 424.996,33 euro netto

Środki UE:

nie

2. Informacja o stwierdzeniu naruszeń lub ich braku.

Po przeprowadzeniu kontroli doraźnej przedmiotowego postępowania 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.), dalej: ustawa Pzp, Prezes Urzędu Zamówień Publicznych

w związku z brzmieniem art. 609 ust. 1 pkt 2 ustawy Pzp informuje o stwierdzonym naruszeniu:

- 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. Władysława Biegańskiego w Łławie 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.

UZASADNIENIE

W pierwszej kolejności należy wskazać, iż w dniu 15 kwietnia 2024 r., po przeprowadzeniu postępowania w trybie zamówienia z wolnej ręki na podstawie art. 214 ust. 1 pkt 1 lit. b ustawy Pzp, została zawarta pomiędzy Zamawiającym a Wykonawcą CompuGroup Medical Polska Sp. z o.o. umowa nr CGM/13/DTE/2024 w sprawie zamówienia na *świadczenie usługi nadzoru autorskiego i serwisu systemów informatycznych Powiatowego Szpitala im. Władysława Biegańskiego w Łławie na okres min. 20 miesięcy* (znak postępowania: 13/2024).

Pismem z dnia 30 września 2024 r. Zamawiający złożył oświadczenie o rozwiązaniu umowy nr CGM/13/DTE/2024 za wypowiedzeniem. Okres wypowiedzenia przewidziany w umowie (3 miesiące) upłynął w dniu 30 grudnia 2024 r.

Powyższe informacje należy uwzględnić przy ocenie prawidłowości szacowania wartości zamówienia dotyczącego systemów IT objętego przedmiotową kontrolą doraźną, a także wystąpienia przesłanek do zastosowania trybu zamówienia z wolnej ręki. Należy podkreślić, iż

od sierpnia 2024 r. (pierwsza część zamówienia objętego kontrolą) Zamawiający podejmował systematyczne czynności mające na celu zastąpienie wcześniej użytkowanego systemu informatycznego, a poprzez rozwiązanie umowy nr CGM/13/DTE/2024 wykreował konieczność zakupu nowego systemu IT z datą rozpoczęcia realizacji zamówienia (najpóźniej) od dnia 31 grudnia 2024 r.

Przedmiotową kontrolą objęto zamówienie dotyczące jedynie zakupu nowego systemu informatycznego, które Zamawiający podzielił na **3 odrębne postępowania**:

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. Należy zaznaczyć, iż 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 godziny robocze i dniami roboczymi.

Z dokumentacji postępowania wynika, iż 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, Sterylizatoria 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 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).

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 wykazał istotne braki w zakresie prowadzenia dokumentacji medycznej w postaci elektronicznej oraz Elektronicznej Dokumentacji Medycznej (EDM), wynikające z ograniczeń funkcjonalnych zastosowanego systemu HIS. (...)

W następstwie tego audytu, jak również po wewnętrznej analizie Szpitala, stwierdzono, że modernizacja dotychczasowego systemu byłaby kosztowna i organizacyjnie zbliżona do pełnego wdrożenia nowego systemu. CGM nie przedstawiła satysfakcjonujących propozycji ani nie wykonała niezbędnych działań naprawczych pomimo wielokrotnych zgłoszeń ze strony Szpitala. (...)

Przed podjęciem decyzji o wyborze nowego systemu, Szpital przeprowadził szeroko zakrojone działania analityczne:

- Pracownicy odwiedzili inne szpitale korzystające z różnych systemów HIS, w tym Comarch, CloudiMed, Asseco i CGM.
- Sporządzono porównanie ofert sześciu dostępnych systemów HIS: Medicus On-Line, Eskulap, AMMS, Optimed NXT (Comarch), KS-MEDIS oraz CliniNet.
- Zebrano i przeanalizowano dane kosztowe, funkcjonalne oraz integracyjne – w szczególności porównując oferty firm COMARCH i CloudiMed. (...)

Szpital podjął decyzję o rozdzieleniu zakupu licencji od serwisu i nadzoru z dwóch powodów:

- po pierwsze: działania te miały inny charakter i cel – zakup licencji testowej służył ewaluacji funkcjonalności systemu i jego zgodności z wymogami prawnymi,
- po drugie: z punktu widzenia gospodarności – Szpital chciał uniknąć sytuacji, w której zawrze wieloletnią umowę serwisową na system, który w praktyce nie spełni oczekiwań i wymagań audytowych.

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. (...)

Szpital stanowczo zaprzecza, jakoby dokonano celowego podziału zamówienia w celu obejścia przepisów ustawy PZP. 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.

Szpital pragnie również podkreślić, że z technicznego i prawnego punktu widzenia świadczenie usług serwisowych i nadzoru autorskiego nad systemem wdrożonym przez firmę COMARCH S.A. może być realizowane wyłącznie przez tego producenta, jako jedyne podmiotu posiadającego dostęp do kodu źródłowego, pełnej dokumentacji technicznej i praw wyłącznych do oprogramowania.

Szpital pragnie podkreślić, że zakup systemu HIS nie jest standardowym zakupem oprogramowania użytkowego. Od jego poprawnego działania zależy realna możliwość legalnego i bezpiecznego prowadzenia działalności leczniczej – w szczególności w zakresie prowadzenia dokumentacji medycznej w sposób zgodny z obowiązującymi przepisami prawa. W przypadku braku takiej możliwości, jednostka lecznicza powinna rozważyć zawieszenie działalności medycznej z uwagi na niedostosowanie organizacji udzielania świadczeń zdrowotnych do wymogów ustawowych.

Należy podkreślić, że wdrożenie, utrzymanie i rozwój systemu HIS jest działaniem o kluczowym znaczeniu z punktu widzenia ochrony praw pacjenta, w tym jego prawa do:

- świadczeń zdrowotnych udzielanych z należytą starannością (art. 8 ustawy o prawach pacjenta),
- dokumentacji medycznej prowadzonej zgodnie z prawem (art. 23 ust. 1 tej ustawy),
- bezpieczeństwa danych i informacji (art. 24 ust. 1 oraz art. 9 ust. 2 lit. h RODO).

W tym kontekście Szpital, w razie pozyskania wiedzy o nieprawidłowości działania systemu informatycznego, powinien w pierwszej kolejności analizować sytuację z perspektywy dobra pacjenta, jego bezpieczeństwa zdrowotnego i informacyjnego, a dopiero w dalszej kolejności przez pryzmat obowiązków wynikających z przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych.

Takie podejście zaprezentował Rzecznik Praw Pacjenta m.in. w sprawie dostępu dzieci z SMA do leczenia ratującego zdrowie i życie – wskazując, że w przypadku stwierdzenia zagrożenia dla zdrowia pacjenta, szpital ma obowiązek działać z uwzględnieniem jego dobra, a nie ograniczać się wyłącznie do wykładni przepisów administracyjnych lub formalnych procedur.

Zastosowanie tej analogii w przedmiotowej sprawie oznacza, że 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.

W związku z powyższym, dobór i wdrożenie systemu HIS musi być więc realizowane z najwyższą starannością, w sposób stopniowy, z uwzględnieniem konieczności przetestowania systemu przed podjęciem długoterminowego zobowiązania umownego.

Zakup, wdrożenie i utrzymanie systemu HIS nie może być postrzegane wyłącznie przez pryzmat aspektów technicznych czy proceduralnych. Działania podejmowane przez Szpital w tym zakresie są bezpośrednio związane z realizacją praw pacjenta, ochroną jego zdrowia, prywatności i bezpieczeństwa danych medycznych.

W razie stwierdzenia nieprawidłowości działania systemu, Szpital zobowiązany jest w pierwszej kolejności analizować sytuację z punktu widzenia dobra pacjenta i obowiązku udzielania świadczeń z należytą starannością, a dopiero w dalszej kolejności przez pryzmat przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych.

Zgodnie ze stanowiskiem Rzecznika Praw Pacjenta, obowiązkiem placówek medycznych jest podejmowanie działań zorientowanych na pacjenta i jego potrzeby, a nie wyłącznie na wymogi formalne lub organizacyjne.

Liczne orzeczenia sądów (Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 10 września 2015 r., sygn. VII SA/Wa 1274/15, Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 4 marca 2016 r., sygn. II FSK 1452/14, Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 28 września 2018 r., sygn. II OSK 1342/18) wskazują na wyjątkową pozycję dokumentacji medycznej oraz jej szczególną rolę w realizacji prawa pacjenta do świadczeń opieki zdrowotnej. Wyroki te konsekwentnie wskazują, że dokumentacja medyczna stanowi podstawowe narzędzie realizacji praw pacjenta oraz gwarancję udzielania świadczeń zdrowotnych zgodnie z prawem i należytą starannością. Jej prawidłowe prowadzenie i przetwarzanie to nie tylko wymóg techniczny, lecz element systemowego zabezpieczenia interesu pacjentów i społeczeństwa. (...)

Szpital podkreśla, 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. W świetle powyższego Szpital wnosi o uznanie przedstawionych wyjaśnień za wystarczające i potwierdzające prawidłowość przyjętego sposobu działania.

Wyjaśnienia Zamawiającego złożone pismem z dnia 4 lipca 2025 r.:

W odpowiedzi na Państwa prośbę, odnoszącą się do okoliczności złożenia oświadczeń ww. podmiotów, uprzejmie wyjaśniam, że:

System HIS wykorzystywany przez Szpital stanowi zintegrowane środowisko informatyczne, obejmujące zarówno aplikacje wspólne, jak i specjalizowane moduły. W jego skład wchodzi m.in. komponenty LIS i PACS, które – choć zostały opracowane przez odrębnych producentów (ResQmed Sp. z o.o. oraz ATD SOFTWARE Sp. z o.o. Sp.k) – stanowią po wdrożeniu nierozłączną, integralną część całego systemu HIS dostarczonego przez Comarch S.A.

Moduły LIS i PACS zostały dostosowane i wdrożone jako w pełni zintegrowane z pozostałymi komponentami HIS – działają na wspólnej infrastrukturze, wykorzystując jednolite mechanizmy autoryzacji, współdziałając w oparciu o ustandaryzowane protokoły wymiany danych (HL7, DICOM), umożliwiając m.in. jednorazowe wprowadzanie danych oraz automatyczny przesył wyników z urządzeń diagnostycznych.

Z tych względów, jakiegokolwiek działania modernizacyjne, serwisowe lub nadzorcze dotyczące wskazanych komponentów (LIS, PACS) muszą być prowadzone w ścisłej integracji z systemem HIS, z zachowaniem jego spójności i ciągłości działania. Naruszenie tej integralności mogłoby prowadzić do:

- utraty dostępu do wyników badań obrazowych i laboratoryjnych,
- zaburzenia spójności danych klinicznych,
- ryzyka utraty ciągłości dokumentacji medycznej.

Oświadczenia, o których mowa, zostały złożone przez podmioty będące autorami istotnych komponentów systemu HIS, w kontekście ich technologicznej współzależności z całością wdrożonego rozwiązania. Ich przedłożenie miało na celu wykazanie braku konkurencji w zakresie

możliwości świadczenia dalszych usług rozwojowo-serwisowych na komponentach współtworzących jeden zintegrowany system informatyczny. (...)

W nawiązaniu do szczegółowych wyjaśnień przedstawionych przez Szpital w piśmie z dnia 22 kwietnia 2025 r., uprzejmie informujemy, że 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 przeprowadzonej analizy jednoznacznie 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. Dokumenty stanowiące część analizy (zestawienia EDM, faktur, punktacji programów profilaktycznych oraz porównanie systemów CGM i Comarch) zostają załączone do niniejszego pisma.

Prezes Urzędu zważył, co następuje:

Należy wskazać, iż 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 dzielić 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. Jednocześnie należy zaznaczyć, iż 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. 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 robót budowlanych, dostaw lub usług, 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. 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. Zamawiający przystępując zatem 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.

Jednocześnie należy wyjaśnić, iż 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. Władysława Biegańskiego w Ławie 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 należy wskazać, iż 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.

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.

Wobec powyższego należy wskazać, iż 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 Łławie na okres 48 miesięcy* – poprzez celowe wykreowanie przesłanek zastosowania trybu zamówienia z wolnej ręki. Należy podkreślić, iż 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 sprawy mamy ewidentnie 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. Należy podkreślić, iż zarówno zakup licencji, jak 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 należy podkreślić, 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., 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. Władysława Biegańskiego 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).

Należy podkreślić, 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. Władysława Biegańskiego w Łławie 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.¹ 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. Zatem, w niniejszym stanie faktycznym wystąpiła również tożsamość czasowa pomiędzy poszczególnymi kontrolowanymi postępowaniami.

Z uwagi na powyższe należy podkreślić, iż 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.

¹ Zob. Wniosek z dnia 20 sierpnia 2024 r. o wyrażenie zgody na udzielenie zamówienia publicznego.

zamówienia na zakup licencji do Zintegrowanego Systemu Informatycznego składającego się z HIS, RIS, PACS, LIS. Umowa obowiązywała do 1 grudnia 2024 r.,

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. Władysława Biegańskiego w Łławie 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. Jednocześnie należy zaznaczyć, iż 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. Władysława Biegańskiego w Łławie na okres 48 miesięcy zawarto dopiero w dniu 21 lutego 2025 r. Ponadto, pismem z dnia 4 lipca 2025 r. Zamawiający wyjaśnił, iż przedmiotowe postępowanie dotyczyło zamówienia realizowanego bez zawarcia odrębnej umowy – na podstawie złożonego zamówienia.

Ponadto, stosownie do art. 30 ust. 1 w zw. z art. 27 ust. 2 ustawy Pzp, zamawiający mógł udzielić przedmiotowego zamówienia na usługi w częściach, z których każda stanowi przedmiot odrębnego postępowania, ale był zobowiązany przy szacowaniu wartości zamówienia uwzględnić łączną wartość poszczególnych części zamówienia.

W niniejszym stanie faktycznym, poprzez podzielenie zamówienia na odrębne 3 postępowania, bez jednoczesnego szacowania wartości Zamawiający doprowadził 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. (stosownie do informacji zawartych na oficjalnej stronie Spółki – <https://escalar.pl/>, Escalar Sp. z o.o. jest Partnerem biznesowym COMARCH S.A.). W momencie wszczęcia postępowania Zamawiający wiedział, iż zapotrzebowanie na zakup licencji do systemów informatycznych oraz usług 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). Należy zaznaczyć, iż tworząc uzasadnienie potrzeby zakupu systemu Zamawiający posiadał wiedzę, na podstawie oferty COMARCH S.A., iż 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.

Powyższa decyzja Zamawiającego spowodowała, 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.

Należy w tym miejscu podkreślić, iż 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:*

- *Pracownicy odwiedzili inne szpitale korzystające z różnych systemów HIS, w tym Comarch, CloudiMed, Asseco i CGM.*
- *Sporządzono porównanie ofert sześciu dostępnych systemów HIS: Medicus On-Line, Eskulap, AMMS, Optimed NXT (Comarch), KS-MEDIS oraz CliniNet.*
- *Zebrano i przeanalizowano dane kosztowe, funkcjonalne oraz integracyjne – w szczególności porównując oferty firm COMARCH i CloudiMed. (...)*

Ponadto, odnosząc się do art. 214 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp, 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. Potwierdza to wyrok ETS z dnia 18.11.2004 r. w sprawie Komisja Wspólnot Europejskich przeciw Republice Federalnej Niemiec (C-126/03).

Należy podkreślić, iż 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 ustawy². 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.*

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.**

² Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2004 r. Nr 19, poz. 177 ze zm.)

Działania takie stałyby w sprzeczności z ustawą Pzp, a ich sankcjonowanie mogłoby prowadzić do patologii systemu zamówień publicznych.

Reasumując, 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. Należy podkreślić, iż 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.

Z uwagi na powyższe należy stwierdzić naruszenie przez Zamawiającego:

- 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. Władysława Biegańskiego w Łławie 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.

Prezes Urzędu Zamówień Publicznych 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.

z up. Dyrektor Departamentu Kontroli Zamówień Publicznych

**Mariusz
Ciosek**

Elektronicznie
podpisany przez
Mariusz Ciosek
Data: 2026.05.28
18:30:05 +02'00'