



NKK1.0912.11.2024.2
Warszawa, 12 lipca 2024

Pan
Tomasz Jeruzalski
Dyrektor
Centrum e-Zdrowia

SPRAWOZDANIE Z KONTROLI

Jednostka kontrolowana: Centrum e-Zdrowia, ul. Stanisława Dubois 5A,
00-184 Warszawa, dalej jako: „CeZ” lub „Centrum”.

Osoby upoważnione do przeprowadzenia kontroli:

- Ewa Szewczyk – główny specjalista w Departamencie Nadzoru i Kontroli Ministerstwa Zdrowia, działająca na podstawie upoważnienia nr 160/2024, ważnego w okresie od dnia 25 czerwca 2024 r. do dnia 15 lipca 2024 r. – kierownik zespołu kontrolnego,
- Marta Skrzecz – główny specjalista w Departamencie Nadzoru i Kontroli Ministerstwa Zdrowia, działająca na podstawie upoważnienia nr 161/2024, ważnego w okresie od dnia 25 czerwca 2024 r. do dnia 15 lipca 2024 r. – członek zespołu kontrolnego,
- Anna Dobrydnio – główny specjalista w Departamencie Nadzoru i Kontroli Ministerstwa Zdrowia, działająca na podstawie upoważnienia nr 162/2024, ważnego w okresie od dnia 25 czerwca 2024 r. do dnia 15 lipca 2024 r. – członek zespołu kontrolnego,
- Marlena Konarska – główny specjalista w Departamencie Innowacji Ministerstwa Zdrowia, działająca na podstawie upoważnienia nr 163/2024, ważnego w okresie od dnia 25 czerwca 2024 r. do dnia 15 lipca 2024 r. – członek zespołu kontrolnego.

Temat kontroli: Prawidłowość przygotowania i prowadzenia przez Centrum e-Zdrowia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego pn. Rozwój systemu e-zdrowie, znak sprawy WRZ.270.65.2024.

Okres objęty kontrolą: 2024 r.

Kontrolę przeprowadzono w trybie uproszczonym, na podstawie art. 6 ust. 3 pkt 1 w związku z art. 51 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o kontroli w administracji rządowej¹.

¹Dz.U. z 2020 r. poz. 224, dalej jako: „ustawa o kontroli”.

Czynności kontrolne przeprowadzono w okresie od dnia 25 czerwca 2024 r. do dnia 8 lipca 2024 r.

Celem kontroli było dokonanie oceny prawidłowości przygotowania i prowadzenia przez Centrum postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego pn. Rozwój systemu e-zdrowie, znak sprawy WRZ.270.65.2024.

Centrum zostało utworzone zarządzeniem Ministra Zdrowia z dnia 4 czerwca 2020 r. w sprawie Centrum e-Zdrowia² i powstało z przekształcenia Centrum Systemów Informacyjnych Ochrony Zdrowia w Centrum e-Zdrowia. Aktualnie (od 27 czerwca 2024 r.) Centrum e-Zdrowia działa na podstawie zarządzenia Ministra Zdrowia z dnia 26 czerwca 2024 r. w sprawie Centrum e-Zdrowia³. Statut oraz Regulamin organizacyjny CeZ stanowią załączniki do ww. Zarządzenia.

CeZ jest państwową jednostką budżetową podległą ministrowi właściwemu do spraw zdrowia, właściwą w zakresie systemów informacyjnych ochrony zdrowia.

Dyrektorem Centrum od dnia 6 lutego 2024 r. jest Pan Tomasz Jeruzalski.⁴ Zastępcą Dyrektora do Spraw Architektury i Usług e-Zdrowia oraz p.o. Dyrektora do Spraw Eksploatacji i Bezpieczeństwa Systemów Teleinformatycznych od dnia 16 maja 2023 r. jest Pan Jarosław Abramczyk, a Zastępcą Dyrektora do Spraw Rozwoju SIM i Wdrożeń od dnia 4 czerwca 2020 r. jest Pan Andrzej Sarnowski.

Głównym Księgowym Centrum od dnia 1 stycznia 2022 r. jest Pan Andrzej Pawiński, Dyrektorem Generalnym Centrum jest Pani Dorota Motyka.

Pan Andrzej Sarnowski, Zastępca Dyrektora posiada pełnomocnictwo Dyrektora Centrum⁵ m.in. do reprezentowania Centrum w stosunkach zewnętrznych oraz podejmowania wszelkich działań związanych z funkcjonowaniem Centrum w celu należytego zabezpieczenia interesów Centrum, a także podejmowania innych czynności, które okażą się niezbędne do realizacji celu pełnomocnictwa, w szczególności do składania oświadczeń woli w imieniu Centrum, tj. zawierania, zmiany i rozwiązywania umów, porozumień, ugód, w tym zaciągania zobowiązań w imieniu Centrum, a także prowadzenia korespondencji z podmiotami zewnętrznymi, reprezentowania Centrum przed sądami i organami

² Dz. Urz. Min. Zdrow. poz. 42.

³ Dz. Urz. Min. Zdrow. z 2024 r. poz. 47.

⁴ Pismo z dnia 6 lutego 2024 r. o znaku NKM.1141.3.2024.MZ.

⁵ Pismo z dnia 28 marca 2024 r. o znaku DP.0103.12.2024, pełnomocnictwo nr 20/2024.

administracyjnymi, udzielania pełnomocnictw procesowych. Pełnomocnictwa udzielono również do podejmowania wszelkich czynności z zakresu prawa zamówień publicznych⁶.

W zakresie prawa zamówień publicznych Pani Dorota Motyka posiada tożsame pełnomocnictwo Dyrektora Centrum⁷.

I. Ocena kontrolowanej jednostki.

Ogólna ocena działalności CeZ w zakresie przygotowania i prowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego pn. Rozwój systemu e-zdrowie, znak sprawy WRZ.270.65.2024, dalej jako: „*postępowanie*”, tj. czynności prowadzonych do dnia 8 lipca 2024 r.⁸ jest pozytywna z zastrzeżeniem wątpliwości w zakresie korelacji nazwy postępowania z jego faktycznym przedmiotem. Centrum opracowało i stosowało wewnętrzne uregulowania w zakresie przygotowania postępowania oraz prowadziło je zgodnie z przepisami ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych⁹, dalej jako: „*ustawa Pzp*”.

Czynności kontrolne nie obejmowały oceny złożonych ofert do postępowania, ponieważ termin otwarcia ofert został ustalony na dzień 15 lipca 2024 r.

II. Ustalenia kontroli.

1. Zasady przygotowania i prowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia.

Zarządzeniem nr 32/2023 Dyrektora Centrum z dnia 4 października 2023 r. w sprawie udzielania zamówień publicznych w Centrum e-Zdrowia wprowadzony został Regulamin udzielania zamówień publicznych, dalej jako: „*Regulamin zamówień*”. Regulamin zamówień zawierał zasady prowadzenia postępowań, zarówno objętych ustawą Pzp, jak i o wartości nieprzekraczającej 130.000 zł.

W Regulaminie zamówień określono zasady ustalania szacunkowej wartości zamówienia, w tym metody szacowania, procedury udzielania zamówień o wartości do 130.000 zł oraz ogólne zasady udzielania zamówień o wartości powyżej 130.000 zł. W załącznikach

⁶ w szczególności do przygotowania lub przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, w tym: składania w imieniu kierownika zamawiającego oświadczeń, zatwierdzania wniosków o wszczęcie postępowania i powołania oraz zmiany komisji przetargowej, zatwierdzenia trybu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, zatwierdzenia SWZ, zatwierdzenia modyfikacji treści SWZ, zatwierdzenia udzielanych wyjaśnień dotyczących treści SWZ, zatwierdzenia wyboru wykonawców, którzy zostaną zaproszeni do udziału w postępowaniu/złożenia ofert, zatwierdzenia wykluczenia wykonawców, zatwierdzenia odrzucenia ofert, zatwierdzenia dokonywania wyboru najkorzystniejszej oferty, zatwierdzenia unieważnienia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, zatwierdzenia protokołu z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, zatrzymania wadium, podpisywania dokumentów związanych z wniesionymi środkami ochrony prawnej do Krajowej Izby Odwoławczej i sądów powszechnych, zawierania umów lub aneksów do umów po przeprowadzonych postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego, a także wypowiedzenia tych umów lub ich rozwiązania bez wypowiedzenia, odstąpienia od umów, składania oświadczeń o naliczeniu kar umownych, potrąceniu lub żądaniu zapłaty z zabezpieczenia należytego wykonania umowy, zatwierdzania wniosków o przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego.

⁷ Pismo z dnia 28 marca 2024 r. o znaku DP.0103.61.2024, pełnomocnictwo nr 87/2024.

⁸ Przyjęty umownie dzień zakończenia analizy dokumentacji zgromadzonej i udostępnionej zespołowi kontrolnemu w toku postępowania.

⁹ Dz. U. z 2023 r. poz. 1605.

do Regulaminu zamówień określono schematy prac dla zamówień w określonych przedziałach wartości, wzory dokumentacji w postępowaniach, w tym wzory wniosków o udzielenie zamówienia publicznego, protokołu z postępowania, regulamin organizacyjny komisji przetargowych powoływanych przez kierownika zamawiającego.

2. Przygotowanie postępowania.

Środki na realizację zadania zostały zabezpieczone decyzją Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2023 r.¹⁰ w sprawie korekty decyzji Ministra Rozwoju i Finansów nr 1/2017 z dnia 7 lutego 2017 r. o zapewnieniu finansowania realizacji przedsięwzięcia¹¹.

Postępowanie zostało wszczęte na wniosek Wydziału Rozwoju w Departamencie Rozwoju SIM i Wdrożeń CeZ z dnia 24 maja 2024 r.

Sporządzony wniosek o przeprowadzenie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, dalej jako: „wniosek o wszczęcie postępowania”, zawierał wszystkie elementy określone we wzorze stanowiącym Załącznik nr 6 do Regulaminu zamówień, tj. m.in. informacje dotyczące m.in. przedmiotu zamówienia, szczegółowe uzasadnienie zakupu, wartość zamówienia, tryb, jak również wymagania dotyczące zatrudnienia na podstawie umowy o pracę i informację o zabezpieczeniu środków finansowych. Do wniosku o wszczęcie postępowania załączono również uwierzytelnienie wymaganych dekretacji i podpisów¹². W przedmiotowym wniosku wskazano również skład komisji przetargowej, liczący 6 członków, której powołanie, zgodnie z art. 53 ust. 1 ustawy Pzp, było obowiązkowe. Powyższe było zgodne z Regulaminem organizacyjnym komisji przetargowych powoływanych przez kierownika zamawiającego stanowiącym Załącznik nr 7 do Regulaminu zamówień, według którego komisja przetargowa powoływana jest poprzez zatwierdzenie wniosku o przeprowadzenie postępowania przez kierownika zamawiającego lub osobę umocowaną. Wniosek o wszczęcie postępowania został zatwierdzony przez Pana Andrzeja Sarnowskiego, Zastępcę Dyrektora. Skład komisji przetargowej został zmieniony w dniu 19 czerwca 2024 r. na podstawie wniosku¹³ zatwierdzonego przez Pana Andrzeja Sarnowskiego, Zastępcę Dyrektora.

Złożenie wniosku o wszczęcie postępowania zostało poprzedzone przeprowadzeniem analizy potrzeb i wymagań zamawiającego¹⁴, o której mowa w art. 83 ust. 1 ustawy Pzp. Jako uzasadnienie zakupu wskazano „zapewnienie usług programistycznych w zakresie rozwoju systemu P1 oraz w zakresie rozwoju i budowy innych systemów w celu zapewnienia ich prawidłowego i bezawaryjnego funkcjonowania, zapewnienia ciągłości działania, zwłaszcza w kontekście świadczenia usług kluczowych”. Dodatkowo CeZ wskazało, że chcąc zapewnić poprawną realizację powierzonych zadań, podjęto decyzję

¹⁰ Znak FS1.4143.2.kor.11.2017.

¹¹ Pn. Rozwój systemu P1 oraz zapewnienie ciągłości działania systemów utrzymywanych przez Centrum e-Zdrowia, w tym systemów wytworzonych w ramach projektów P1, P2 i P4. Decyzja była korygowana w kolejnych latach obowiązywania oraz w związku z wnioskiem Ministra Zdrowia z dnia 18 grudnia 2023 r., nr BFW.320.73.2023.ABJ. Limit środków w ustawach budżetowych na lata 2018-2026 został ustalony w wysokości 913.454.936 zł w rezerwie celowej.

¹² Akceptacje: Inspektora Ochrony Danych, pracownika Wydziału Realizowania Zamówień, wz. Dyrektora Departamentu Zamówień Publicznych oraz podpis Pana Andrzeja Sarnowskiego, Zastępcy Dyrektora.

¹³ Sporządzonego według wzoru określonego w Regulaminie organizacyjnym komisji przetargowych.

¹⁴ Dokument z datą 30 kwietnia 2024 r.

o zapewnieniu realizacji usług, zarówno poprzez zawarcie umów ramowych, jak i umów przetargowych w zakresie wsparcia. Zamawiający posiada aktualnie obowiązujące zawarte umowy ramowe, na podstawie których udziela zamówień wykonawczych, dodatkowo Centrum jest na etapie przygotowywania nowego postępowania ramowego w podziale na części-obszary. Przedmiotowe postępowanie dotyczy przetargu nieograniczonego, w wyniku którego zamawiający zamierza zawrzeć umowy z 3 Wykonawcami. Decyzja o przeprowadzeniu postępowania przetargowego ma związek również z tym, iż umowa ramowa nie powoduje żadnych obowiązków po stronie Wykonawców, a Zamawiający musi mieć pewność, że będzie mógł realizować kluczowe zadania, które mu powierzono¹⁵.

Należy przy tym zauważyć, że w ocenie Centralnego Biura Antykorupcyjnego okoliczność ustalenia ogólnych zasad realizacji przyszłych dyspozycji (które dzielą się na dyspozycje operacyjne i dyspozycje rezultatu) w ramach przetargu nieograniczonego, a nie umowy ramowej, może budzić wątpliwości w kontekście dążenia do najlepszych efektów ekonomicznych dla CeZ.¹⁶

W przeprowadzonej przez CeZ w dniu 30 kwietnia 2024 r. analizie potrzeb i wymagań zamawiającego wskazano elementy określone w art. 83 ust. 2 pkt 1 i pkt 2 lit. a oraz ust. 3 ustawy Pzp, przy czym zespół kontrolny stwierdził uchybienie polegające na nieuwzględnieniu w ww. analizie wartości zamówienia dla każdego ze wskazanych w analizie trzech wariantów, czym naruszono art. 83 ust. 3 pkt 1 ustawy Pzp. Jednakże wartym odnotowania jest fakt, że wartość zamówienia została określona i szczegółowo opisana w dokumencie z dnia 30 kwietnia 2024 r. pn. „*Notatka z ustalenia wartości szacunkowej zamówienia*”, w której Zamawiający opisał przyjętą metodę szacowania wraz ze stosownymi załącznikami, zawierającymi szczegóły przedmiotowej analizy. Przy szacowaniu wartości zamówienia WRZ.270.65.2024 wykorzystano stawki określone w Umowach Ramowych w postępowaniu na „Świadczenie usług z zakresu wsparcia informatycznego Centrum e-Zdrowia - Obszarów Zarządzanie i wsparcie projektowe oraz Development, znak sprawy WRZ.270.255.2022”. Jako powód wykorzystania ww. stawek Pan Andrzej Sarnowski, Zastępca Dyrektora wskazał¹⁷, iż zarówno w jednym, jak i drugim postępowaniu umowy rozliczane są w roboczogodzinach za pracę przez specjalistów IT oraz główny przedmiot zamówienia obejmuje m.in. tworzenie oprogramowania w zakresie rozbudowy systemów.

CeZ wskazało, że liczba roboczogodzin została ustalona na podstawie dotychczasowych doświadczeń Zamawiającego w zakresie rozwoju tego systemu, szacowanej pracochłonności kolejnych zadań przewidzianych do realizacji, dostępnego finansowania na rozwój systemu P1, stawki za roboczogodzinę¹⁸.

Przedmiotowe zamówienie przewiduje podział na 3 części, jak również uwzględnienie opcji (art. 441 ustawy Pzp) oraz udzielanie zamówień z wolnej ręki (na podstawie art. 214 ust. 1 pkt 7 ustawy Pzp.). Do realizacji każdej części przewidziano 90.000 roboczogodzin, dalej jako: „*RBH*” przy stawce 250 zł za RBH, tj. 22.500.000 zł jako zamówienie podstawowe, prawo opcji kolejne 22.500.000 zł oraz zamówienie z wolnej ręki 45.000.000 zł, tj. łącznie 90.000.000 zł dla każdej części zamówienia, łącznie wartość zamówienia wynosiła zatem 270.000.000 zł brutto. Wartość szacunkowa zamówienia oszacowana została na kwotę

¹⁵ Pismo z dnia 5 lipca 2024 r. o znaku KZ.0800.1.2024, odpowiedź na pytanie 6 pkt 1.

¹⁶ Stanowisko Centralnego biura Antykorupcyjnego przedstawione w wiadomości e-mail przekazanej przez CeZ w dniu 1 lipca 2024 r.

¹⁷ Pismo z dnia 2 lipca 2024 r. o znaku KZ.0800.1.2024, odpowiedź na pytanie 4 pkt 4.

¹⁸ Pismo z dnia 2 lipca 2024 r. o znaku KZ.0800.1.2024, odpowiedź na pytanie 4 pkt 6.

219.512.195,13 zł, co odpowiada kwocie 47.338.249,14 EUR przy kursie 1 EUR = 4,6371 zł.

Biorąc pod uwagę powyższe, stwierdzono, że ustalenie wartości zamówienia było zgodne z art. 28 i 30 ust. 1 oraz art. 31 ust. 1 i 2 ustawy Pzp, jak również zostało dokonane zgodnie z terminami określonymi w art. 36 ust. 1 ww. ustawy.

Poddane badaniu postępowanie zostało przeprowadzone w trybie przetargu nieograniczonego na podstawie art. 132 ustawy Pzp. Zamówienie zostało ujęte w planie zamówień publicznych na 2024 r.

Za ofertę najkorzystniejszą zostać miała uznana oferta zawierająca najkorzystniejszy bilans punktów w kryteriach: cena (70% wagowych), jakość – kwalifikacje zawodowe i doświadczenie personelu Wykonawcy (20% wagowych), jakość – skrócenie terminu odpowiedzi na Zapytanie w ramach Dyspozycji Operacyjnych (5% wagowych) oraz jakość – gotowość do realizacji zleceń w soboty oraz gotowość do realizacji zleceń przez poszczególne osoby w dni robocze w wymiarze większym niż 8 godzin w szczególnych okolicznościach wskazanych przez Zamawiającego (5% wagowych). Przyjęto, że 1% jest równy 1 pkt i w ten sposób miała zostać przeliczona liczba punktów w kryteriach oceny ofert.

W poddanym kontroli postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego Dyrektor oraz członkowie komisji przetargowej złożyli stosowne oświadczenia, o których mowa w art. 56 ust. 3 ustawy Pzp, tj. oświadczenie o niekaralności¹⁹.

Centrum wystąpiło z wnioskiem²⁰ do Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej,

[Redacted text block]

¹⁹ AN w dniu 24 maja 2024 r., AK w dniu 27 maja 2024 r., Andrzej Sarnowski w dniu 28 maja 2024 r., ŁC w dniu 27 maja 2024 r., ML w dniu 27 maja 2024 r., RC w dniu 27 maja 2024 r., SR w dniu 27 maja 2024 r. oraz ML po zmianie składu komisji w dniu 19 czerwca 2024 r.

²⁰ [Redacted text]

²¹ [Redacted text]

3. Określenie warunków udziału w postępowaniu.

Ogłoszenie o zamówieniu zostało przekazane do opublikowania w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w dniu 24 maja 2024 r., zostało opublikowane w dniu 28 maja 2024 r. Pierwotny termin składania ofert został wyznaczony na dzień 24 czerwca 2024 r. W ramach postępowania przestrzegano zasady jawności poprzez publikację ogłoszeń o zamówieniu oraz o zmianie ogłoszenia, odpowiednio w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej²² oraz na stronie internetowej prowadzonego postępowania²³.

W przedmiotowym postępowaniu o udzielenie zamówienia CeZ określiło, zgodnie z art. 61 ust. 1 ustawy Pzp, formę komunikacji z wykonawcami jako odbywającą się przy użyciu środków komunikacji elektronicznej, poprzez wskazanie adresu strony internetowej, jak również, zgodnie z art. 67 ustawy Pzp CeZ dopełniło obowiązków informacyjnych dotyczących stosowanych środków komunikacji elektronicznej, poprzez zamieszczenie w ogłoszeniu wszczynającym postępowanie o udzielenie zamówienia informacji o środkach komunikacji elektronicznej, przy użyciu których będzie komunikował się z wykonawcami oraz informacji o wymaganiach technicznych i organizacyjnych sporządzania, wysyłania i odbierania korespondencji elektronicznej. Zatem termin składania ofert określono zgodnie z art. 138 ust. 4 ustawy Pzp²⁴.

Do postępowania Centrum sporządziło Specyfikację Warunków Zamówienia, dalej jako: „SWZ”, którą zatwierdził Pan Andrzej Sarnowski, Zastępca Dyrektora. SWZ zawiera wszystkie elementy określone w art. 134 ustawy Pzp. Zamawiający określił, że jeden wykonawca może złożyć ofertę w doniesieniu do jednej części zamówienia (art. 91 ust. 1 ustawy Pzp). Zgodnie z art. 91 ust. 3 ustawy Pzp powyższe zostało wskazane również w ogłoszeniu o zamówieniu. Do każdej części zamówienia CeZ przewidziało możliwość zastosowania opcji (art. 441 ust. 1 ustawy Pzp) oraz zamówienie z wolnej ręki (art. 214 ust. 1 pkt 7 ustawy Pzp), a także wskazał je w ogłoszeniu o zamówieniu. Do udziału w postępowaniu wymagane jest wadium w wysokości 150.000 zł w każdej części. Formy wniesienia wadium zostały określone w SWZ.

Zgodnie z art. 95 ust. 1 CeZ określiło w SWZ wymagania związane z realizacją zamówienia w zakresie zatrudnienia przez wykonawcę lub podwykonawcę na podstawie stosunku pracy osób wykonujących wskazane przez zamawiającego czynności w zakresie realizacji zamówienia.

²² Ogłoszenie nr 314791-2024 z dnia 28 maja 2024 r., data wysłania ogłoszenia 24 maja 2024 r.

²³ <https://ezamowienia.gov.pl/mp-client/search/list/ocds-148610-38590808-Od23-11ef-b4f6-06f4b0c1d0b5>

²⁴ Zgodnie z art. 138 ust. 1 ustawy Pzp termin składania ofert wynosi 35 dni od dnia przekazania ogłoszenia o zamówienia Urzędowi Publikacji Unii Europejskiej, natomiast zgodnie z art. 138 ust. 4 ustawy Pzp Zamawiający może wyznaczyć termin składania ofert o 5 dni krótszy niż określony w ust. 1, jeżeli składanie ofert odbywa się w całości przy użyciu środków komunikacji elektronicznej, w sposób określony w art. 63 ust. 1.

Na skutek pytań wniesionych przez wykonawców, SWZ ulegała zmianie, po każdej zmianie SWZ zamawiający przedłużał termin składania ofert:

- w dniu 17 czerwca 2024 r. Centrum przedłużyło termin składania ofert z 24 czerwca na 1 lipca 2024 r., czyli 14 dni na zapoznanie się ze zmianą od momentu jej publikacji,
- w dniu 19 czerwca 2024 r. Centrum zmieniło termin składania ofert z 1 lipca na 3 lipca 2024 r., tj. 14 dni na zapoznanie po zmianie ogłoszenia i SWZ,
- w dniu 2 lipca 2024 r. Zamawiający zmienił termin składania ofert z 3 lipca na 8 lipca 2024 r., tj. 5 dni na zapoznanie po zmianie ogłoszenia i SWZ, jednocześnie wyjaśniając treść SWZ²⁵,
- w dniu 8 lipca 2024 r. Centrum przedłużyło termin składania ofert z 8 lipca na 15 lipca 2024 r. nie dokonując już zmian w SWZ.

Zmiany zostały dokonane na podstawie art. 137 ust. 1 i 6 ustawy Pzp, tj. Zamawiający przedłużał termin składania ofert o czas niezbędny na zapoznanie się ze zmianą SWZ i przygotowanie oferty, stosując przy tym art. 137 ust. 4 ustawy Pzp w zakresie publikacji ogłoszenia o zamówieniu.

W związku ze zmianą treści SWZ w dniu 19 czerwca 2024 r. zmianie uległa także treść części załączników, w tym wzór (projekt) umowy do części 1, 2 i 3 przedmiotowego zamówienia. Zmiany wprowadzone w treści SWZ odpowiadały zmianom w treści jego załączników.

Na podstawie art. 112 ustawy Pzp, CeZ określiło warunki udziału w postępowaniu, w tym m.in. dla części 1 i 3 wykonanie co najmniej jednego zamówienia, w ramach którego Wykonawca wytworzył i wdrożył system udostępniający uprawnionym użytkownikom usługi umożliwiające dostęp do jednostkowych danych medycznych (tj. danych medycznych powiązanych z danymi osobowymi), przy czym wartość systemu wynosiła nie mniej niż 7.000.000 zł brutto, co może budzić wątpliwości w zakresie ograniczenia konkurencji.

Centrum wyjaśniło, że zgodnie z ustawą z dnia 28 kwietnia 2011 r. o systemie informacji w ochronie zdrowia²⁶, system P1 jest kluczowym systemem zapewniającym obsługę Systemu Informacji Medycznej. W oparciu o ten system funkcjonuje szereg usług istotnych dla funkcjonowania państwa, dlatego CeZ jest operatorem usług kluczowych (w rozumieniu ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa²⁷) obejmujących system P1. System „udostępniający uprawnionym użytkownikom usługi umożliwiające dostęp do jednostkowych danych medycznych (tj. danych medycznych powiązanych z danymi osobowymi)” to nie tylko systemy rozwijane w CeZ, ale też

²⁵ W zakresie projektowanych postanowień umowy (pkt 4.18.2 zostanie dostosowany przy podpisywaniu umowy w zakresie terminu przekazania Propozycji zgodnie z ofertą Wykonawcy i terminem tam zadeklarowanym) oraz Rozdział XV, pkt 6 SWZ - Opis kryteriów (*Kryterium oceny ofert - Gotowość do realizacji zleceń w soboty oraz Gotowość do realizacji zleceń przez poszczególne osoby w Dni Robocze w wymiarze większym niż 8 godzin w szczególnych okolicznościach wskazanych przez Zamawiającego (Gs) - Zamawiający przez „poszczególne osoby”, o których mowa w kryterium oceny ofert rozumie osoby wyznaczone do realizacji Dyspozycji Operacyjnych (nie dotyczy Dyspozycji Resultatu) spośród osób, które Wykonawca wykazał w zakresie warunku udziału w postępowaniu.*

²⁶ Dz. U. z 2023 r. poz. 2465 z późn. zm.

²⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 913 z późn. zm.

choćby system IT NFZ czy tzw. systemy gabinetowe, w tym Szpitalny System Informacyjny HIS²⁸.

Główne wymagania dla każdej z trzech części dotyczą jednak składu i kwalifikacji zespołu, w tym liczby członków zespołu, który ma być udostępniony w ramach każdego zadania. Po zmianach SWZ w ramach części 1 udostępniony zespół ma liczyć 101 osób, w ramach części 2 zespół 95 osób, w ramach części 3 zespół 101 osób.

W toku postępowania wpłynęło ogółem 229 pytań od wykonawców²⁹. Zgodnie z wyjaśnieniami Pana Andrzeja Sarnowskiego, Zastępcą Dyrektora³⁰, odpowiedzi na pytania były przygotowywane roboczo poprzez zamieszczenie pytań na przestrzeni wspólnej SharePoint oraz na spotkaniu w dniu 13 czerwca 2024 r. przez członków komisji przetargowej – [REDAKTOWANE], wraz z przedstawicielami Departamentu Prawnego: [REDAKTOWANE], oraz [REDAKTOWANE] (Dyrektor Departament Zamówień Publicznych) oraz Andrzeja Sarnowskiego, Zastępcę Dyrektora.³¹ Odpowiedzi na pytania zostały zatwierdzone w systemie EZD przez pracownika upoważnionego przez kierownika Zamawiającego – Pana Andrzeja Sarnowskiego, Zastępcę Dyrektora.

4. Opis przedmiotu zamówienia.

Przedmiotowe zamówienie dotyczy rozbudowy istniejącego już systemu P1. Zamawiający opisał System P1 w załączniku nr 1 do Umowy. Opis systemu został uznany za przygotowany w sposób wyczerpujący.

Realizacja zamówienia została oparta przez Zamawiającego na umownym prawie do składania Dyspozycji zamówieniowych, co zostało szczegółowo opisane w pkt 4 projektowanych postanowień umownych. W ramach realizacji umowy Zamawiający będzie składał Wykonawcy dwie formy dyspozycji, nazwane przez Zamawiającego dyspozycją rezultatu i dyspozycją operacyjną. Dyspozycja rezultatu zobowiązuje Wykonawcę do dostarczenia konkretnego produktu IT i osiągnięcia rezultatu, opisanych w danej dyspozycji Zamawiającego i w ustalonym terminie. Dyspozycja rezultatu będzie miała formę pewnego rodzaju negocjacji między Zamawiającym a Wykonawcą. Zamawiający w dyspozycji będzie definiował swoje oczekiwania w stosunku do rezultatów prac, sposobu ich prowadzenia, liczby zespołów, terminu zakończenia prac oraz proponowaną liczbę roboczogodzin do osiągnięcia zakładanego celu. W odpowiedzi na dyspozycję Wykonawca złoży swoją propozycję w terminach określonych w umowie. Wzór dyspozycji stanowi załącznik nr 5 do Projektu Umowy.

Wykonawca przyjmuje wyłączną odpowiedzialność za osiągnięcie rezultatu stanowiącego przedmiot danej Dyspozycji rezultatu i jest zobowiązany do jej realizacji w określonym terminie. Zgodnie z wyjaśnieniami Zamawiającego w odpowiedzi na pytania Zespołu Kontrolującego Wykonawca podpisując Dyspozycje Rezultatu zobowiązuje się do dostarczenia określonych dyspozycją efektów oraz wskazanych terminach i liczbie

²⁸ Pismo z dnia 1 lipca 2024 r. o znaku KZ.0800.1.2024 pkt 6 i 8, odpowiedź na pytanie 3.

²⁹ Odpowiedzi na pytania zostały udzielone i udostępnione na stronie postępowania w dniu 19 czerwca, część 1 odpowiedzi na 82 pytania, część 2 odpowiedzi na 147 pytań.

³⁰ Odpowiedź z dnia 27 czerwca 2024 r. (brak znaku) na pismo o znaku CEZ/2/2024 z dnia 26 czerwca 2024 r.

³¹ W drodze korespondencji email odpowiedzi były przygotowane przez [REDAKTOWANE] – pytania z zakresu umowy powierzenia przetwarzania danych. W drodze korespondencji email odpowiedzi były przygotowane przez [REDAKTOWANE] – pytania w zakresie równoważności certyfikatów.

roboczo godzin (koszcie). W przypadku przekroczenia terminu, Zamawiający naliczy kary umowne za przekroczenie terminów, w przypadku gdy do osiągnięcia rezultatu będzie wymagana większa liczba roboczo godzin niż Wykonawca przewidział, wówczas pozostanie ona pokryta przez Wykonawcę nie zaś Zamawiającego.

W ramach dyspozycji operacyjnej Wykonawca oddeleguje uzgodniony z Zamawiającym Personal Wykonawcy do dyspozycji zamawiającego. Członkowie zespołu Wykonawcy na podstawie dyspozycji operacyjnej będą zobowiązani do wykonywania poleceń i zadań kierowanych przez Zamawiającego i według jego wytycznych. Wykonywane przez zespół prace operacyjne będą rozliczane w roboczo godzinach. W ramach składania dyspozycji operacyjnej Zamawiający definiuje swoje oczekiwania w stosunku do potrzebnej mu liczby i obszaru kompetencji członków zespołu Wykonawcy oraz czasu w jakim mają świadczyć usługi w ramach dyspozycji operacyjnej. W odpowiedzi na dyspozycję Wykonawca złoży swoją propozycję personelu w terminach określonych w umowie. Wzór dyspozycji stanowi załącznik nr 5 do Projektu Umowy.

Odpowiedzialność Wykonawcy za kompetencje Personelu Wykonawcy i jakość ich prac w przypadku Dyspozycji Operacyjnych.

Prace Wykonawcy na podstawie Dyspozycji Operacyjnej, w ramach zastosowanej metodyki Agile, polegają na należyтым świadczeniu przez niego usług (umowa oparta o konstrukcję umowy zlecenia), a nie na osiągnięciu konkretnego rezultatu (umowa o dzieło). Wykonawca ma delegować do realizacji prac objętych dyspozycją odpowiedni personel posiadający kwalifikacje zadeklarowane w ofercie i żądane przez Zamawiającego w Dyspozycji Operacyjnej. Wykonawca odpowiada za jakość usług świadczonych przez wydelegowane przez siebie osoby. Osoby realizujące prace w ramach tych dyspozycji winny zatem świadczyć usługi odpowiedniej jakości, w terminach wskazanych w dyspozycji lub przez Product Ownera, na każdym etapie procesu współpracować z Zamawiającym, stosować się do wymagań i poleceń Zamawiającego w ramach tworzenia oprogramowania, zachować poufność informacji i chronić dane osobowe, wytwarzać dokumentację oprogramowania (zgodnie z zasadami zdefiniowanymi w umowie), przenosić prawa autorskie do wytwarzanych utworów (w tym kody źródłowe), tak aby Zamawiający posiadał pełne prawa autorskie do wytworzonych programów komputerowych i dokumentacji.³²

Zlecenia zadań w ramach dyspozycji operacyjnej nosi znamiona bodyleasingu polegającego na wynajmie specjalistów IT z zewnętrznych firm w celu realizacji określonych zadań informatycznych. Zamawiający w odpowiedzi na pytania Wykonawców dokonał modyfikacji dokumentacji postępowania i usunął zapis dotyczący realizacji zamówienia w zakresie „innych systemów”, co ograniczyło realizację zamówienia jedynie do prac związanych z rozbudową systemu e-zdrowie (P1). W odpowiedzi na pytania zespołu kontrolującego Zamawiający wyjaśnił różnicę pomiędzy formą zlecenia zadań w ramach dyspozycji operacyjnej, a klasycznym bodyleasingiem wskazując ramy umowne ograniczające dyspozycje operacyjne jedynie do rozwoju systemu e-zdrowie P1, a nie dowolnego innego systemu. Wykonywane prace podlegają zasadom wskazanym w umowie, m.in. związanymi z prowadzeniem dokumentacji oraz sposobem pracy. Wykonawca w dyspozycji operacyjnej nie ma możliwości odmówienia oddelegowania personelu na rzecz pracy dla Zamawiającego, co jest możliwe w przypadku „klasycznego bodyleasingu” z uwagi np. na brak dostępnego personelu. Zamawiający wskazał, że przedmiotowe zamówienie nie

³² Pismo z dnia 5 lipca 2024 r. o znaku KZ.0800.1.2024, odpowiedź na pytanie 7 pkt 1.

srowadza się jedynie do dostarczenia zasobów ludzkich i nie stanowi formy bodyleasingu, a umowa zawarta z Wykonawcami nie będzie umową ramową. Postępowanie stanowi formę dywersyfikującą możliwości Zamawiającego umożliwiającą ciągłość realizacji zadań związanych z rozwojem systemu e-zdrowie P1.³³

Podsumowując, należy wskazać, że CeZ jako Zamawiający ma swobodę w wyborze sposobu prowadzenia postępowań w zakresie jaki dopuszczają to przepisy prawa. W przypadku realizacji systemu P1, podjął decyzję o zapewnieniu realizacji usług, zarówno poprzez zawarcie umów ramowych³⁴, jak i umów przetargowych w zakresie wsparcia w realizacji systemu. Centrum wskazało, że posiada aktualnie obowiązujące zawarte umowy ramowe, na podstawie których udziela zamówień wykonawczych³⁵. Przedmiotowe postępowanie dotyczy przetargu nieograniczonego, w wyniku którego CeZ zamierza zawrzeć umowy z 3 Wykonawcami, a więc mieć w dyspozycji 3 zespoły (łącznie niemal 300 osób). Wpływ na decyzję o przeprowadzeniu postępowania przetargowego miał również fakt, że zawarcie umowy ramowej nie powoduje żadnych obowiązków po stronie Wykonawców, a Zamawiający musi uzyskać zapewnienie realizacji kluczowych zadań. Przedmiot postępowania nie stanowi klasycznego bodyleasingu, należy jednak zauważyć, że nazwa (tytuł) postępowania objętego kontrolą jest zbyt ogólnikowa, co mogło powodować różnice w interpretacji przez Wykonawców w porównaniu ze szczegółowym opisem przedmiotu zamówienia, w następstwie czego Wykonawcy kierowali znaczną liczbę pytań w przebiegu postępowania.

Jednocześnie należy wskazać, że w przypadku dokonania wyboru wykonawcy (wykonawców) i zawarcia umowy (umów) o zamówienie publiczne, konieczne będzie podejmowanie przez CeZ działań służących stałemu monitorowaniu i zabezpieczeniu należytej realizacji przedmiotowej umowy, zarówno w aspekcie formalnoprawnym, jak i mając na uwadze dbałość o interes ekonomiczny CeZ.

Mając na uwadze ustalenia kontroli, na podstawie art. 52 ust. 4 ustawy o kontroli w administracji rządowej zalecam Dyrektorowi CeZ:

- 1) zachowanie należytej staranności podczas przygotowywania i prowadzenia postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, w szczególności w zakresie formułowania nazwy postępowania o udzielenie zamówienia publicznego adekwatnej do wymogów określonych w SWZ;
- 2) w sytuacji zawarcia umowy o zamówienie publiczne – bezwzględne podejmowanie działań służących stałemu monitorowaniu i zabezpieczeniu należytej realizacji umowy, zarówno w aspekcie formalnoprawnym, jak i w kontekście dbałości o interes ekonomiczny CeZ.

Przedstawiając powyższe zalecenia, oczekuję **w terminie 7 dni** od daty otrzymania niniejszego sprawozdania, informacji o sposobie wykonania zaleceń, wykorzystania wniosków, a także o podjętych działaniach w celu ich realizacji lub przyczynach ich niepodjęcia.

Zgodnie z art. 52 ust. 5 ustawy o kontroli w administracji rządowej, kierownik jednostki kontrolowanej **w terminie 3 dni** roboczych od dnia otrzymania sprawozdania ma prawo przedstawić do niego stanowisko; nie wstrzymuje to realizacji ustaleń kontroli.

³³ Pismo z dnia 1 lipca 2024 r. o znaku KZ.0800.1.2024, odpowiedź na pytanie 3 pkt 5.

³⁴ Postępowanie oznaczone numerem WRZ.270.255.2022 na zawarcie Umów Ramowych na „Świadczenie usług z zakresu wsparcia informatycznego Centrum e- Zdrowia”.

³⁵ Pismo z dnia 5 lipca 2024 r. o znaku KZ.0800.1.2024, odpowiedź na pytanie 6 pkt 1.

Z wyrazami szacunku
z upoważnienia Ministra Zdrowia
Rafał Głównyński
Dyrektor
/dokument podpisany elektronicznie/