



URZĄD ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH

POZACENOWE KRYTERIA OCENY OFERT

Poradnik z katalogiem dobrych praktyk Część I

**Publikacja przygotowana na zlecenie i w konsultacji
z Urzędem Zamówień Publicznych
Opracowanie: Dariusz Koba**

POZACENOWE
KRYTERIA OCENY OFERT
Poradnik z katalogiem dobrych
praktyk
Część I

Spis treści

Wstęp	3
I. Istota kryteriów oceny ofert	7
II. Przepisy odnoszące się do kryteriów oceny ofert	9
III. Strategie wyboru najkorzystniejszej oferty	12
1. Minimalizacja kosztów.	12
2. Bilans kosztów i jakości.	14
3. Najwyższa jakość.....	15
IV. Rodzaje kryteriów	16
1. Kryteria kosztowe.....	16
2. Kryteria jakościowe	20
3. Kryteria odpowiedzialnego rozwoju	26
4. Kryteria kontraktowe.	29
V. Podstawy oceny ofert. Bezstronność i obiektywizm	30
VI. Typy kryteriów ze względu na sposób ich opisu	33
1. Ocena ofert w kryteriach wymiernych.....	33
2. Ocena ofert w kryteriach niewymiernych.....	40
VII. Zasady oceny ofert	45
1. Porównywanie ofert ze sobą.	45
2. Porównywanie ofert z wzorcem.	45
VIII. Dobór kryteriów i ich wag.	47
IX. Otoczenie rynkowe	51
X. Podsumowanie – 10 kroków	52

Wstęp

Prawo zamówień publicznych (Pzp) służy efektywnemu wydatkowaniu środków publicznych i zapobieganiu ewentualnym negatywnym zjawiskom mogącym pojawić się na styku sektora publicznego i prywatnego. Implementacji powyższych celów służą m.in. następujące zasady udzielania zamówień: równe traktowanie wykonawców, uczciwa konkurencja, proporcjonalność, przejrzystość oraz bezstronność. Regulacje szczegółowe zawarte w ustawie Pzp stanowią doprecyzowanie tych zasad i mają za zadanie zapewnienie wykonawcom minimalnego poziomu ochrony ich praw dostępu do zamówień publicznych. Równocześnie przepisy ustawy Pzp pozostawiają zamawiającym swobodę w wielu aspektach dotyczących przygotowania i prowadzenia konkretnego postępowania o udzielenie zamówienia. Podejmując bieżące decyzje czy rozstrzygając napotymane szczegółowe, indywidualne problemy, zamawiający posiada dużą elastyczność, ograniczoną jednakże prawami wykonawców zagwarantowanymi w przepisach ustawy Pzp. Zamawiający mogą na wiele sposobów sformułować istotne warunki zamówienia, dostosowując je do konkretnych okoliczności i potrzeb, jakie mają lub mogą zostać zaspokojone realizacją danego zamówienia. Zawsze należy mieć jednak na uwadze efekt, który powinien zostać osiągnięty, czyli należyte wykonanie zamówienia na możliwie najkorzystniejszych warunkach rynkowych.

Spośród wielu informacji, jakie należy określić w specyfikacji istotnych warunków zamówienia (SIWZ, specyfikacja) najważniejszymi są:

- opis przedmiotu zamówienia;
- zasady kwalifikacji wykonawców (podstawy wykluczenia i warunki udziału w postępowaniu);
- kryteria oceny ofert;
- istotne postanowienia umowy.

Od jakości tych elementów specyfikacji w przeważającej mierze zależy efektywność zamówienia i osiągnięcie zakładanych rezultatów.

Podkreślić również należy, iż w przypadku zamówień publicznych przepisy nie stanowią i nie powinny stanowić instrukcji postępowania czy też podręcznika udzielania zamówień publicznych. Udzielanie zamówień publicznych oznacza dużo więcej niż tylko stosowanie przepisów prawa zamówień publicznych czy zawartych w nim procedur (podobnie, jak budowa obiektu nie stanowi biernej implementacji ustawy Prawo budowlane). Wymaga dodatkowo znajomości co najmniej przedmiotu zamówienia, rynku potencjalnych wykonawców, rynku potencjalnych podwykonawców, rynku dóbr substytucyjnych oraz składanych ofert.

Jednym z czynników wpływających finalnie na sukces – polegający na efektywnym i racjonalnym wykonaniu zamówienia – są kryteria oceny ofert.

Omawiając tę problematykę, warto odwołać się do nieodległej historii stosowania kryteriów oceny ofert na gruncie zamówień publicznych.

Na początku stosowania w Polsce przepisów o zamówieniach publicznych często stosowane były kryteria pozacenowe, przeważnie odnoszące się do wiarygodności wykonawców.

W związku z przygotowywaniem Polski do wejścia do UE w przepisach ustawy o zamówieniach publicznych zakazano stosowania kryteriów podmiotowych. W praktyce zakaz ten sprawił, iż skupiono się na kryteriach mierzalnych, zalgorytmizowanych, przede wszystkim cenowych i paracenowych. Zasada ta z późniejszymi modyfikacjami (np.: w zakresie doświadczenia personelu) przetrwała do dnia dzisiejszego.

Powyższy zakaz, z czasem pokazał, że stosowanie jedynie cenowych czy paracenowych kryteriów oceny ofert nie jest efektywnym sposobem kupowania. Można też było zaobserwować niepożądane dla rynku tendencje związane z występowaniem rażąco niskiej ceny, niskiej jakości produktów i usług oraz połączenia tych dwóch tendencji w postaci wykreowania praktyk związanych z oferowaniem niskiej jakości za niską cenę.

W związku z powszechnością negatywnych praktyk od lat prowadzone są dyskusje i podejmowane próby przekonania zamawiających o słuszności stosowania kryteriów pozacenowych. Podjęto szereg działań w tym kierunku, wśród których należy przykładowo wymienić:

- 1) uchwalenie programu „Nowe podejście do zamówień publicznych”, gdzie promowano m. in. stosowanie kryteriów pozacenowych. W ramach programu przeprowadzono szkolenia, wydano publikacje, prowadzono dyskusje i debaty;
- 2) wprowadzenie do ustawy Pzp wymogu stosowania kryteriów pozacenowych. Niestety wydaje się, iż obowiązek ten nie został wdrożony zgodnie z intencjami ustawodawcy. W dużej części zamówień pojawiły się kryteria pozacenowe, najczęściej o wadze od 1 do 5%, nie mające realnego wpływu na składane oferty i wyniki postępowań;
- 3) doprecyzowanie przez ustawodawcę obowiązku stosowania kryteriów pozacenowych. Ustawodawca, dostrzegając, że praktyka koliduje z intencją wprowadzonych przepisów i mając na celu nabywanie dobrych jakościowo zamówień, uchwalił regułę stosowania kryteriów pozacenowych o łącznej wadze co najmniej 40%.

Z perspektywy kilku lat można stwierdzić, iż zamawiający próbują zaimplementować wprowadzone zmiany, ale w przeważającej mierze kryteria pozacenowe mając wagę 40% nadal nie mają dużego, różnicującego wpływu na wyniki postępowania (rozumiane jako efektywne jakościowo nabycie zamówienia). Czasem też zastosowanie kryteriów (np. termin) o zbyt dużej wadze (np. 20%) powoduje konieczność wyboru oferty znacznie droższej oferującej (w konkretnym stanie faktycznym) niewielkie i nie przynoszące realnej wartości skrócenie terminu realizacji.

Aktualnie zamawiający wypełniają przepisy prawa, ostrożnie stosując rozwiązania dotyczące stosowania kryteriów jakościowych skupiając się raczej na kryteriach zalgorytmizowanych, policzalnych.

Warto zastanowić się dlaczego tak jest. Przecież w zakupach prywatnych (domowych) czy zakupach w sektorze biznesu cena nie ma dominującego znaczenia. Istotna zaś jest jakość, innowacyjność (dłuższa przewaga konkurencyjna), trwałość, estetyka, możliwość dalszego rozwoju, etc. Natomiast w tzw. „publicu” mamy kłopot ze stosowaniem tych racjonalnych zasad.

Próbując odpowiedzieć na powyższe pytania, wydaje się, że można z dużym prawdopodobieństwem założyć, że przyczynami braku stosowania kryteriów pozacenowych jest brak dobrych praktyk w tym zakresie oraz obawa przed ewentualnymi zarzutami organów kontrolnych.

Diagnostując powyższe, celami wyrażonymi w niniejszym Poradniku są:

- 1) syntetyczne, praktyczne omówienie podstaw teoretycznych kryteriów pozacenowych, zasad ich stosowania, określania znaczenia (wagi), przybliżenie zasad oceny;
- 2) dostarczenie i omówienie przykładowych wzorców kryteriów pozacenowych. Nie są to gotowe odgórnie narzucone wzorce „do wklejenia” do specyfikacji istotnych warunków zamówienia (SIWZ), lecz przykłady umożliwiające łatwą ich adaptację do konkretnych postępowań. Przykłady, które po zdiagnozowaniu celów danego zamówienia są łatwe do modyfikacji i wykorzystania;
- 3) dostarczenie i omówienie przykładów sposobów oceny kryteriów pozacenowych. W praktyce istotne dla celu zamówienia jest nie tylko właściwy dobór kryteriów lecz również określenie zasad dokonywania oceny. W tym zakresie podkreślenia wymaga, iż zasady zalgorytmizowania oceny kryteriów nie są właściwe do każdego zamówienia/kryterium. Jeżeli zachodzi potrzeba zastosowania zasad ocennych, opisowych czy zindywidualizowanych, zamawiający powinien zastosować takie zasady zapewniając równocześnie poszanowanie zasad Pzp;
- 4) zainspirowanie zamawiających do wykorzystania możliwości jakie daje ustawa Pzp w zakresie pozacenowych zasad oceny ofert. Stosujmy kryteria pozacenowe przede wszystkim, aby zmaksymalizować prawdopodobieństwo należytego wykonania zamówienia, a następnie, aby uzyskać „best value for money”, najlepszy stosunek jakości do ceny;
- 5) w konsekwencji uzyskanie zmiany podejścia do stosowania kryteriów pozacenowych. Zbudowania pozytywnej atmosfery w tym zakresie tak by stosowanie takich kryteriów było przyczynkiem do szacunku i uznania branży, a nie powodem do obaw;
- 6) zachęcenie również organów kontroli do zapoznania się z przedstawionymi w niniejszym Poradniku możliwościami, w zakresie stosowania kryteriów pozacenowych i następnie uzyskanie akceptacji/wewnętrzznego przekonania tych

organów o zasadności zmiany podejścia zamawiających do stosowania kryteriów pozacenowych.

Niniejszy Poradnik, dążąc do sprostania powyższym celom został podzielony na dwie części. W pierwszej części zarysowano zasady rządzące oceną ofert w zamówieniach publicznych. W części tej skonfrontowano się z mitami w poszczególnych aspektach kryteriów oceny ofert – ukazując możliwości i przykłady praktycznego zastosowania kryteriów pozacenowych. W Podsumowaniu części pierwszej Poradnika zebrano wyróżnione w tej części dziesięć podstawowych porad (kroków) ułatwiających właściwy wybór kryteriów, sposobów ich oceny oraz ich wag. Jest to niejako lista sprawdzająca w zakresie ustalania kryteriów oceny ofert.

W drugiej części Poradnika przedstawiono katalog kilkudziesięciu dobrych praktyk w zakresie kryteriów pozacenowych. Praktyk uwzględniających założenia przedstawione w części pierwszej. Warto również podkreślić, iż w części drugiej przedstawiono przykładowe kryteria w większości występujących w zamówieniach publicznych branż.

W Poradniku nie odniesiono się do kryteriów w zamówieniach społecznych z uwagi na ujęcie ich w publikacji Urzędu Zamówień Publicznych z listopada 2018 r. zatytułowanej „Przykładowe społeczne i środowiskowe kryteria oceny ofert w zamówieniach publicznych”.

Zaprezentowane podejście będące osią niniejszego Poradnika, wpisuje się w Strategię na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju przyjętą przez Radę Ministrów 14 lutego 2017 roku, która jest kluczowym dokumentem państwa polskiego w obszarze średnio- i długofalowej polityki gospodarczej.

W intencji Urzędu Poradnik ma być publikacją skupioną na praktycznych aspektach oceny ofert i z tego powodu warstwę teoretyczną ograniczono do niezbędnego minimum. Obie części Poradnika mogą stanowić odrębne opracowania niemniej jednak zaleca się zapoznanie najpierw z częścią pierwszą Poradnika.

Oddając Poradnik w Państwa ręce, mam nadzieję, iż będzie on kolejnym krokiem w kierunku popularyzacji kryteriów pozacenowych w zamówieniach publicznych.

Na zakończenie chciałbym serdecznie podziękować Panu Dariuszowi Kobie za podjęcie wyzwania i zmierzenie się z przedmiotowym zagadnieniem. Ponadto dziękuję Zespołowi Redakcyjnemu po stronie Urzędu w składzie: Pani dr Izabela Fundowicz, Pani Katarzyna Tyc-Okońska oraz Pani Anita Wichniak-Olczak za niezliczone dyskusje nad poszczególnymi wersjami Poradnika oraz włożone serce i zaangażowanie w realizację tej publikacji.

Hubert Nowak

Prezes Urzędu Zamówień Publicznych

I. Istota kryteriów oceny ofert

Stawianie wymagań wykonawcom odbywa się za pomocą dwóch podstawowych narzędzi. Pierwszym z nich jest określenie wymagań za pomocą **warunków**, których spełnienia zamawiający bezwzględnie wymaga. W odniesieniu do wiarygodności wykonawców wymagania te nazywamy podstawami wykluczenia oraz warunkami udziału w postępowaniu, w zakresie jakości przedmiotu zamówienia są nazywane standardami jakościowymi, a w przypadku różnych aspektów realizacji umowy – warunkami realizacji. W każdym z tych przypadków ocena spełnienia warunków odbywa się metodą zero-jedynkową: spełnia – nie spełnia. Drugim jest określenie wymagań jako **preferencji**, za pomocą kryteriów oceny ofert, które służą do stwierdzenia w jakim stopniu wymóg jest spełniony.

Choć warunki i kryteria są różnymi instytucjami, wzajemnie się uzupełniają i wzajemnie od siebie zależą. Większość kryteriów nie zastępuje wymagań postawionych w postaci warunków, lecz je uzupełnia. Właściwym pytaniem nie jest: „postawić warunek, czy kryterium”, lecz „na jakim poziomie postawić warunek i czy nie uzupełnić go o kryterium”. W takim przypadku przesłanie dla potencjalnych wykonawców jest następujące: „im (...), tym lepiej, ale nie może być gorzej, niż (...)”. Można wskazać kilka generalnych zależności:

- im lepiej zamawiający umie zdefiniować swoje potrzeby, tym więcej poprawnych wymagań może postawić w postaci warunków;
- im dokładniej zostaną określone warunki, tym mniejsza jest potrzeba wprowadzania dodatkowych technicznych kryteriów lub tym mniejsze ich znaczenie;
- im wyższe są wymagania zamawiającego, tym większe niebezpieczeństwo, że warunki mogą naruszać zasady uczciwej konkurencji, czemu zaradzić można formułując wymagania za pomocą kryteriów.

Stosowanie kryteriów oceny ofert – w przeciwieństwie do warunków – poszerza konkurencję nie rezygnując jednocześnie z pożądanej jakości. Mnożenie wymagań technicznych, funkcjonalnych i jakościowych w postaci warunków ogranicza konkurencyjność postępowania, pozbawiając wykonawców nie spełniających choćby jednego z warunków możliwości złożenia oferty. Dlatego też zamawiający, po wstępnym spisaniu wymagań, powinien zadać sobie pytanie: czy wszystkie te wymagania są konieczne do spełnienia, czy też część z nich jest postulowana, pożądana, jednak niekonieczna. Wymagania niekonieczne powinny być usunięte z bezwzględnie określonych wymagań minimalnych. Jednak nie należy z nich rezygnować w ogóle, o ile są uzasadnione, lecz sformułować w postaci kryteriów oceny ofert. W zależności od tego, jak bardzo zamawiającemu zależy na spełnieniu poszczególnych wymagań, powinien określić wagi kryteriów, podkryteriów, subkryteriów, a nawet poszczególnych parametrów technicznych lub użytkowych. Odpowiednie określenie kryteriów i ich wag przy jednoczesnym obniżeniu warunków pozwala na wybór oferty zapewniającej

najkorzystniejszy bilans ceny i jakości w warunkach maksymalnie konkurencyjnych. Nieporozumieniem jest kojarzenie kryteriów pozacenowych z utrudnieniem konkurencji.

Przy pomocy kryteriów oceny ofert zamawiający komunikuje wykonawcom swoje preferencje. Zadaniem zaś wykonawców jest złożenie oferty mającej największe szanse na wybór, a więc w maksymalnym stopniu odpowiadającej na potrzeby zamawiającego. W istocie więc jednoznaczne określenie kryteriów oceny ofert leży w interesie samego zamawiającego. Tylko wtedy bowiem zamawiający uzyskuje większą pewność, iż wykonawca zaproponuje mu to, czego on istotnie potrzebuje, czyli wykonawca będzie w stanie zaproponować w swojej ofercie rozwiązanie optymalne z punktu widzenia preferencji zamawiającego.



Krok 1. Należy dostosować kryteria i ich wagi do uzasadnionych potrzeb zamawiającego

II. Przepisy odnoszące się do kryteriów oceny ofert

Ustawa Pzp odnosi się do kryteriów oceny ofert, jednak co do zasady, dobór konkretnych kryteriów w konkretnym postępowaniu pozostawiony jest decyzji zamawiających. **I słusznie.**

Po pierwsze, zamówienia podlegające ustawie Pzp są bardzo różnorodne, **po drugie**, zlecane są w bardzo różnych okolicznościach. Ustawodawca nie może znać uzasadnionych preferencji zamawiających lub konkretnego stanu faktycznego, w którym przyjdzie procedować zamawiającemu¹ i wobec tego nie może narzucać *a priori* kryteriów oceny ofert. Z powyższych względów również niniejszą publikację należy traktować jedynie jako zbiór przykładów, których rolą jest pokazanie rozwiązań możliwych do zastosowania po odpowiednim zaadaptowaniu do konkretnego postępowania oraz zachęcenie zamawiających do opracowywania i korzystania z realnych kryteriów pozacenowych.

Ustawa - Pzp określa pewne wymagania dotyczące kryteriów przede wszystkim z punktu widzenia ochrony praw wykonawców do informacji o warunkach zamówienia, o które się ubiegają.

Ujawnienie kryteriów.

Podstawowym obowiązkiem zamawiającego jest poinformowanie potencjalnych wykonawców o wszystkich kryteriach, jakimi będzie się on kierował przy wyborze oferty. Pierwsza informacja o kryteriach musi być ujawniona w ogłoszeniu o zamówieniu (w przypadku postępowań wszczynanych publikacją ogłoszenia). Z konieczności ogranicza się ona do podania nazwy kryterium (oraz znaczenia). Szczegółowe informacje na temat kryteriów są podawane w dokumencie stanowiącym podstawę złożenia oferty (SIWZ). W dokumencie tym należy zamieścić opis kryteriów, a nie tylko ich nazwę. Opis kryterium winien być jednoznaczny i zrozumiały. Wiele kryteriów powinno być rozbitych na podkryteria (lub jeszcze dalej na subkryteria), którym należy przypisać znaczenie w ramach danego kryterium (procentowe bądź punktowe). **Nie oznacza to, że wszystkie kryteria muszą zostać zalgorytmizowane**, tzn. podane w postaci mniej czy bardziej rozbudowanych wzorów matematycznych. **Zamawiający może stosować kryteria niewymierne (tj. niemożliwe do zapisania w postaci wzoru matematycznego)** w przypadkach i w zakresie potrzebnym do wyboru najkorzystniejszej oferty (więcej na ten temat w Rozdziale VI.2 Poradnika).

Określenie znaczenia kryteriów.

Jeśli chodzi o znaczenie kryteriów, to – co do zasady – należy określać je w postaci wagi procentowej, tak, aby suma wag wynosiła 100%. W uzasadnionych przypadkach, jeżeli przypisanie wag kryteriom nie jest możliwe z obiektywnych przyczyn, zamawiający może odstąpić od ich precyzyjnego określenia. W takim przypadku zamawiający wskazuje kryteria

¹ Tj. w szczególności charakterystyki/skomplikowania zamówienia, rynku wykonawców, rynku podwykonawców, rynku dóbr substytucyjnych, zwyczajów danego rynku.

oceny ofert w kolejności od najważniejszego do najmniej ważnego (art. 36 ust. 1 pkt 13 ustawy Pzp). Może mieć to miejsce np. w przypadku szczególnie skomplikowanych zamówień, prowadzonych w trybach umożliwiających rozmowy z wykonawcami (negocjacje i dialog konkurencyjny), w wyniku których zamawiający uzyskuje wiedzę umożliwiającą sprecyzowanie kryteriów i ich wag na późniejszym etapie procedowania.

Opis sposobu oceny ofert.

Z opisem kryteriów ściśle wiąże się informacja o sposobie oceny ofert. Nie chodzi tu tylko o poinformowanie wykonawców o fakcie powołania komisji przetargowej, ani o tym, że każdy z członków komisji dokona indywidualnej oceny ofert. Sposób oceny to przede wszystkim sposób mierzenia stopnia spełniania przez ofertę preferencji zamawiającego wyrażonej w postaci danego kryterium. Ponieważ przy dokonywaniu oceny ofert zamawiający opiera się wyłącznie na informacjach zawartych w ofercie lub do niej dołączonych, należy sprecyzować w SIWZ wykaz żądanych dokumentów wraz z określeniem danych jakie winny być w tych dokumentach zawarte (często wraz z ograniczeniem ich objętości). W przypadku, gdy ocena następuje w oparciu o próbki, należy sprecyzować wymagania dotyczące ich sporządzenia i przedstawiania. Należy poinformować o systemie punktacji, jaki zostanie przyjęty do oceny ofert podając liczbę punktów, jaką można osiągnąć w każdym z kryteriów (i podkryteriów oraz subkryteriów – jeśli są stosowane) oraz sposobie, w jaki będą one przydzielane. W przypadku, gdy oceniana jest oferta w kryterium wyrażonym w postaci liczbowej (cena, termin realizacji, itp.), liczba punktów będzie wynikiem podstawienia danych z ofert do wzoru (algorytmu). W przypadku kryteriów niewymiernych, opis sposobu oceny powinien być szerszy, opisowy, jednoznaczny i wyczerpujący, umożliwiający wykonawcom przygotowanie konkurencyjnych ofert.

Stosowanie kryteriów weryfikowalnych.

Kryteria oceny ofert powinny umożliwiać sprawdzenie informacji przedstawianych przez wykonawców (art. 91 ust. 2d ustawy Pzp). Zamawiający nie powinien, o ile to możliwe, opierać się na nieweryfikowalnych deklaracjach zawartych w ofertach. Chodzi nie tylko o to, że zamawiający powinien powziąć przekonanie o tym, że zamówienie zostanie wykonane należycie i zgodnie z potrzebami zamawiającego, ale również zapobieganie ewentualnym patologiom polegającym na tym, iż najdalej idące deklaracje mogą składać firmy niewiarygodne, nie mające zamiaru dochować przyjętych zobowiązań. Dlatego zamawiający powinien wymagać od wykonawców wykazania, iż oferowane parametry zamówienia zostaną dochowane oraz przewidywać sankcje umowne na wypadek ich niedochowania.



Krok 2. Należy unikać kryteriów opartych na nieweryfikowalnych deklaracjach wykonawców.

Poszanowanie zasad.

Kryteria oceny ofert nie mogą naruszać zasad udzielania zamówień publicznych, w szczególności uczciwej konkurencji. O ile zamawiający dysponuje dużą swobodą w ustalaniu kryteriów oceny ofert, o tyle winien, zgodnie z zasadą przejrzystości, poinformować wykonawców o sposobie oceny ofert. Wydaje się, że najczęstszym przedmiotem sporów w zakresie kryteriów jest brak wyczerpującego opisu kryterium lub zasad oceny ofert względem kryterium. Działanie takie jest traktowane jako potencjalne naruszenie zasady uczciwej konkurencji, gdyż umożliwia zamawiającemu dokonanie zbyt swobodnej i arbitralnej oceny ofert.

Zakaz stosowania kryteriów podmiotowych.

Co do zasady, kryteria oceny ofert nie mogą dotyczyć właściwości wykonawcy, a w szczególności jego wiarygodności ekonomicznej, technicznej lub finansowej (art. 91 ust. 3 ustawy Pzp). Nie oznacza to, iż można powierzyć realizację zamówienia wykonawcy niewiarygodnemu. Jednak kwestię oceny wiarygodności wykonawcy należy oddzielić od kwestii jakości oferty. Wiarygodność wykonawcy w przetargu nieograniczonym ocenia się przy zastosowaniu dwóch narzędzi: podstaw wykluczenia oraz warunków udziału w postępowaniu. W trybach przewidujących prekwalifikację zamawiający dysponuje dodatkowo kryteriami selekcji, których jednak nie można mylić z kryteriami oceny ofert. Nie są uznawane za kryteria podmiotowe takie kwestie, jak: organizacja, kwalifikacje zawodowe i doświadczenie osób wyznaczonych do realizacji zamówienia.

Przymus stosowania kryteriów pozacenowych.

Zamawiający z sektora finansów publicznych oraz ich związki kryterium ceny mogą zastosować jako jedyne kryterium oceny ofert lub kryterium o wadze przekraczającej 60%, jeżeli określą w opisie przedmiotu zamówienia standardy jakościowe odnoszące się do wszystkich istotnych cech przedmiotu zamówienia oraz wykażą w załączniku do protokołu w jaki sposób zostały uwzględnione w opisie przedmiotu zamówienia koszty cyklu życia (art. 91 ust. 2a ustawy Pzp). Więcej na ten temat w kolejnym Rozdziale Poradnika.

III. Strategie wyboru najkorzystniejszej oferty

Z ekonomicznego punktu widzenia wybór oferty może następować według jednej z trzech strategii:

- minimalizacja kosztów;
- najlepszy bilans kosztów i jakości;
- najwyższa jakość.

Wszystkie trzy strategie (w innej kolejności) są obecne w ustawowej definicji oferty najkorzystniejszej (art. 2 pkt 5 ustawy Pzp), zgodnie z którą przez najkorzystniejszą ofertę należy rozumieć ofertę: (aby uwypuklić te strategie podzielono ppkt a) akapitem na dwie części)

a) która przedstawia najkorzystniejszy bilans ceny lub kosztu i innych kryteriów odnoszących się przedmiotu do zamówienia publicznego w szczególności w przypadku zamówień w zakresie działalności twórczej lub naukowej, których przedmiotu nie można z góry opisać w sposób jednoznaczny i wyczerpujący lub która najlepiej spełnia kryteria inne niż cena lub koszt, gdy cena lub koszt jest stała albo

b) z najniższą ceną lub kosztem, gdy jedynym kryterium oceny jest cena lub koszt;

Z uwagi na fakt, iż większa część Poradnika dotyczy strategii maksymalizacji bilansu kosztów i jakości, w tym miejscu omówione zostaną pozostałe dwie strategie.

1. Minimalizacja kosztów.

Wybór oferty następuje wyłącznie w oparciu o kryterium ceny albo kosztów. Strategia ta wymaga, aby wszystkie pozostałe wymagania zostały precyzyjnie określone w postaci warunków. Zamawiającemu nie zależy na przewyższaniu postawionych wymagań, lecz na ich spełnieniu za możliwie najniższą cenę. Należy podkreślić, że wbrew obawom, stosowanie tej zasady nie ma na celu zmuszenia zamawiającego do kupienia zamówienia niższej jakości. W takim wypadku warunki przedmiotowe powinny być postawione na wysokim poziomie (o ile nie naruszają zasady uczciwej konkurencji), adekwatnie do potrzeb zamawiającego. Stosowanie zasady minimalizacji kosztów nie stoi na przeszkodzie kupieniu zamówienia o rzeczywiście wysokiej jakości. Zaletą tej zasady jest jednoznaczność preferencji zamawiającego, stosunkowa łatwość przygotowania konkurencyjnej oferty oraz przejrzystość oceny ofert.

Dla większości zamawiających możliwość zastosowania pierwszej strategii, czyli wyboru oferty najtańszej jest obecnie obwarowana spełnieniem przesłanek określonych w art. 91 ust. 2a ustawy Pzp:

„Zamawiający, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1 i 2 oraz ich związki, kryterium ceny mogą zastosować jako jedyne kryterium oceny ofert lub kryterium o wadze przekraczającej 60%, jeżeli określą w opisie przedmiotu zamówienia standardy jakościowe odnoszące się do

wszystkich istotnych cech przedmiotu zamówienia oraz wykażą w załączniku do protokołu w jaki sposób zostały uwzględnione w opisie przedmiotu zamówienia koszty cyklu życia, z wyjątkiem art. 72 ust. 2 i art. 80 ust. 3.”

Ustalenie wagi ceny powyżej 60% (a więc również 100%) jest możliwe po spełnieniu dwóch warunków:

- określeniu w opisie przedmiotu zamówienia standardów jakościowych odnoszących się do wszystkich istotnych cech przedmiotu zamówienia oraz
- wykazaniu w jaki sposób zostały uwzględnione w opisie przedmiotu zamówienia koszty cyklu życia.

1) Standardy jakościowe

Jak to opisano w Rozdziale I wymagania, w tym jakościowe, mogą być stawiane w postaci warunków lub kryteriów. Wskazano również zasadę: im lepiej określono wymagania w postaci warunków, tym mniejsza potrzeba stosowania kryteriów jakościowych i tym mniejsza ich ewentualna waga. Analizowany przepis potwierdza tę zasadę dopuszczając stosowanie ceny jako jedyne lub wiodącego kryterium w sytuacji, gdy wszystkie istotne wymagania jakościowe zostały określone w postaci odpowiednich standardów jakościowych. A jeśli standardy jakościowe nie zostały określone – to nasuwa się pytanie jakie należy zastosować kryterium pozacenowe. Naturalną odpowiedzią występująca w zakupach prywatnych jak i biznesowych jest oczywiście: **jakość**.

Tymczasem analiza ogłoszeń wskazuje na powszechne stosowanie kryteriów nie mających żadnego związku z jakością: termin realizacji oraz okres gwarancji. Promowanie skracania terminów realizacji może przynosić obniżenie jakości wykonania (według znanej zasady im szybciej, tym gorzej). Wydłużanie okresu gwarancji może w pewnych przypadkach promować wyższą jakość, pod warunkiem jednak, że zamawiający nie poprzestaje na ocenie okresu gwarancji, lecz bierze pod uwagę inne warunki gwarancji (o czym więcej w Rozdziale IV.2.).

2) Koszty cyklu życia

Podejście oparte na kosztach cyklu życia, a właściwie na ich części ponoszonej przez zamawiającego lub innych użytkowników, czyli całkowitych kosztach posiadania (TCO – total cost of ownership) jest właściwe zawsze, niezależnie od tego, jaką wagę przypisuje się kryterium cenowemu (więcej na ten temat w Rozdziale IV.1). Stosując to podejście zamawiający powinien umieć określić w protokole postępowania w jaki sposób koszty cyklu życia zostały uwzględnione w opisie przedmiotu zamówienia².

² Szerzej na temat kosztów cyklu życia w opracowaniu pt. *Koszty cyklu życia LCC*, dostępnym na stronie UZP: https://www.uzp.gov.pl/_data/assets/pdf_file/0018/36108/Koszty_cyklu_zycia_LCC.pdf

Klasycznym przykładem zamówienia, w którym należy uwzględnić TCO jest zakup lub najem drukarek lub kopiarek, w których przypadku koszty materiałów eksploatacyjnych (tusze, tonery) mają większe znaczenie dla kosztów druku, niż cena samych urządzeń. Spośród usług należy wskazać zakup i utrzymanie systemu informatycznego, w przypadku którego pominięcie kosztów utrzymania nie tylko nie oddaje rzeczywistych kosztów zamówienia, ale także może monopolizować relację zamawiający-wykonawca uniemożliwiając lub znacznie utrudniając zlecenie utrzymania systemu w warunkach konkurencyjnych. Przy zlecaniu robót budowlanych również należy brać pod uwagę przyszłe koszty użytkowania i utrzymania obiektu. W przypadku robót budowlanych, reguluje tę kwestię Rozporządzenie Ministra Inwestycji i Rozwoju z dnia 11 lipca 2018 r. w sprawie metody kalkulacji kosztów cyklu życia budynków oraz sposobu przedstawiania informacji o tych kosztach (Dz.U. z 2018 r. poz.1357). Jednocześnie należy podkreślić, że w przypadku wielu zamówień podejście oparte na uwzględnieniu całkowitych kosztów posiadania może nie mieć zastosowania. Dotyczyć to może zarówno dostaw (np. energii) i usług (np. usługi niematerialne, projektowanie, doradztwo, szkolenia).

W przypadku większości robót budowlanych realizowanych na podstawie dokumentacji projektowej optymalizacja rozwiązań projektowych powinna następować na etapie projektowania, nie zaś dopiero na etapie budowy. Zamawiający powinien wymagać od projektanta optymalizacji rozwiązań projektowych m. in. pod kątem kosztów budowy, użytkowania i utrzymania, w tym przedstawienia wariantów pozwalających na wybór optymalnych rozwiązań.

Podsumowując, w przypadku części zamówień minimalizacja kosztów, czyli stosowanie ceny jako jedynego kryterium oceny ofert może okazać się najlepszą strategią. Przyjmowanie w takich przypadkach innych kryteriów może nie być właściwe, zwłaszcza, gdy te kryteria nie skutkują zwiększeniem jakości lub pewności wykonania zamówienia.



Krok 3. Należy stosować kryteria pozacenowe tam, gdzie jest to potrzebne do wyboru najkorzystniejszej oferty.

2. Bilans kosztów i jakości.

Formalnie najczęściej stosowaną obecnie strategią wyboru oferty najkorzystniejszej jest ocena ofert w oparciu o kryteria kosztowe i przedmiotowe. W uproszczeniu można powiedzieć, że zamawiający życzy sobie najwyższą jakość za najniższą cenę. Ponieważ jednak cena jest zwykle odwrotnie proporcjonalna do jakości, zamawiający poszukuje optymalnego bilansu wszystkich kryteriów. Kluczowym zadaniem jest właściwy dobór kryteriów i ich wag. Nie jest to zadanie łatwe, a o tym, że zostało „źle odrobione” zamawiający przekonuje się zwykle dopiero po dokonaniu oceny ofert, kiedy okazuje się, że najwięcej punktów uzyskuje oferta,

która ewidentnie nie jest dla zamawiającego ofertą najkorzystniejszą. Za późno jest wtedy na jakiegokolwiek działania naprawcze.

Nie sposób wskazać „jedynie słuszne” kryteria oceny ofert oraz ich wagi. Uzasadnione preferencje zamawiających mogą się różnić w czasie i przestrzeni. Stąd ważne jest wskazanie przykładowych kryteriów (zawartych w Części II Poradnika), ale przede wszystkim sposobu doboru kryteriów odzwierciedlającego potrzeby zamawiającego. Rozdział VIII zawiera opis metody, jaką zamawiający może (powinien) stosować przy doborze kryteriów oraz ich wag.

3. Najwyższa jakość.

W strategii tej przy wyborze oferty nie bierze się pod uwagę kryteriów kosztowych. Nie oznacza to braku zainteresowania kosztami, brak kryterium cenowego oznacza tylko brak preferencji „im taniej, tym lepiej”.

W procedurach zamówień publicznych najlepszym przykładem stosowania wyboru ofert w oparciu o jakość jest konkurs na twórcze prace projektowe. Wybór koncepcji dokonywany w konkursie winien przebiegać według zasady: najlepszy projekt, na jaki nas stać. Należy zwrócić uwagę, że w warunkach konkursu zamawiający powinien określić maksymalne wynagrodzenie projektanta, które zamierza zapłacić za wykonanie dokumentacji projektowej i inne świadczenia, w szczególności pełnienie nadzoru autorskiego w trakcie budowy obiektu.

W większości przypadków informowanie wykonawców o planowanych wydatkach czy szacowanej wartości zamówienia jest niewłaściwe (jako sprzeczne z interesem zamawiającego). Są jednak przypadki, np. zlecenie usług intelektualnych, gdy podanie tej informacji jest pożądane, a nawet konieczne.

Ustawa Pzp nie przewiduje obecnie możliwości udzielenia zamówienia bez stosowania kryterium ceny lub kosztu, poza sytuacją przewidzianą w art. 91 ust. 2b ustawy Pzp. Niemniej, podobny efekt można osiągnąć ustalając odpowiednio niską wagę kryterium cenowego. Zamawiający może w ten sposób poinformować wykonawców, że znacznie ważniejsza niż cena jest dla niego jakość określona w ramach pozostałych kryteriów oceny ofert. W przypadku jednak, gdy waga kryterium ceny jest bardzo niska należy rozważyć podanie planowanej, szacunkowej lub maksymalnej wartości zamówienia, aby uniknąć konieczności wyboru lub procedowania wyboru oferty nazbyt drogiej, na którą ostatecznie nie stać zamawiającego.

IV. Rodzaje kryteriów

Ustawa wymienia dwa rodzaje kryteriów: cena lub koszt oraz kryteria odnoszące się do przedmiotu zamówienia. Jako kryteria odnoszące się do przedmiotu zamówienia art. 91 ust. 2 ustawy Pzp wymienia przykładowo:

- 1) jakość, w tym parametry techniczne, właściwości estetyczne i funkcjonalne;
- 2) aspekty społeczne, w tym integracja zawodowa i społeczna osób, o których mowa w art. 22 ust. 2, dostępność dla osób niepełnosprawnych lub uwzględnianie potrzeb użytkowników;
- 3) aspekty środowiskowe, w tym efektywność energetyczna przedmiotu zamówienia;
- 4) aspekty innowacyjne;
- 5) organizacja, kwalifikacje zawodowe i doświadczenie osób wyznaczonych do realizacji zamówienia, jeżeli mogą mieć znaczący wpływ na jakość wykonania zamówienia;
- 6) serwis posprzedażny oraz pomoc techniczna, warunki dostawy, takie jak termin dostawy, sposób dostawy oraz czas dostawy lub okres realizacji.

Uwzględniając zasadę, iż wszystkie kryteria muszą mieć związek z przedmiotem zamówienia, właściwym wydaje się wyróżnić następujące rodzaje kryteriów:

- cena i inne kryteria kosztowe;
- kryteria jakościowe odnoszące się do jakości przedmiotu zamówienia;
- kryteria odpowiedzialnego rozwoju obejmujące kwestie społeczne, środowiskowe oraz innowacyjność;
- kryteria kontraktowe odnoszące się do sposobu realizacji zamówienia;
- kryteria odnoszące się do personelu przewidzianego do realizacji zamówienia.

1. Kryteria kosztowe

Kryteria kosztowe odnoszą się do wielkości wydatków związanych z finansowaniem zamówienia.

Często przedmiotem oceny jest **cena ryczałtowa** należna wykonawcy niezależnie od nakładu pracy i rzeczywistych kosztów poniesionych przez niego w związku z realizacją zamówienia (art. 632 Kodeksu cywilnego – dalej Kc).

Zazwyczaj, gdy zamawiający przewiduje wynagrodzenie kosztorysowe, cena ofertowa musi zostać wyliczona w oparciu o zestawienie prac sporządzone przez zamawiającego (w przypadku robót budowlanych jest to przedmiar). Z definicji wynagrodzenia kosztorysowego (art. 630 Kc) wynika, że wykonawca może żądać odpowiedniego podwyższenia wynagrodzenia „jeżeli w toku wykonywania dzieła zajdzie konieczność przeprowadzenia prac, które nie były przewidziane w zestawieniu prac planowanych będących podstawą obliczenia wynagrodzenia

kosztorysowego”. Co do zasady więc, w takim przypadku, nie tyle porównuje się ceny ofert, rozumiane jako wynagrodzenie wykonawcy, co **wstępne wynagrodzenie wykonawcy**, które obejmuje wykonanie wskazanego przez zamawiającego: rodzaju i ilości prac. Przy tego typu rodzaju wynagrodzenia obliczona cena różni się od rzeczywistego, finalnego wynagrodzenia, które wykonawca otrzyma za wykonanie całości zamówienia.

Umowa może przewidywać również, że wynagrodzenie wykonawcy będzie określone przez wskazanie podstaw do jego ustalenia (art. 628 Kc). **Podstawy ustalenia wynagrodzenia** wykonawcy mogą być różnorodne i większość z nich może zostać przyjęta jako kryterium oceny ofert:

1) Ceny jednostkowe.

Jeżeli podstawą rozliczeń ma być jedna lub kilka cen (stawek) jednostkowych, przedmiotem oceny może być nie wartość umowy (maksymalna wartość umowy jest wtedy określona w SIWZ) lecz odpowiednio cena lub ceny jednostkowe. Przy założeniu maksymalnej wartości umowy, niższa cena jednostkowa oznacza, że zamawiający uzyska (lub będzie mógł uzyskać) w ramach zamówienia większą ilość zamawianych jednostek. Metodę tę stosuje się wtedy, gdy ilość jednostek jest niemożliwa do oszacowania lub wtedy, gdy potrzeby zamawiającego są większe, niż posiadane środki, a zamawiającemu zależy na uzyskaniu maksymalnej ilości jednostek w ramach posiadanego budżetu. Jeżeli przedmiotem oceny miałyby być kilka cen jednostkowych, każda z nich może stanowić odrębne kryterium oceny ofert lub podkryterium jednego kryterium cenowego. Ważne jest, aby wzajemne znaczenie poszczególnych cen jednostkowych ustalić proporcjonalnie do przewidywanej wartości części zamówienia rozliczanych w oparciu o te ceny jednostkowe. Ponieważ w wielu przypadkach jest to trudne, zalecać należy stosowanie odpowiedniego wzoru uwzględniającego przewidywane ilości poszczególnych jednostek.

2) Marże lub opusty.

Podstawą do obliczania wynagrodzenia wykonawcy zamówienia może być również wielkość oferowanych rabatów (opustów) lub marż (narzutów) od zewnętrznych cen lub innych punktów odniesienia. Obliczanie wynagrodzenia jako marży (rabatu) od cen niezależna strony umowy od przyszłych zmian tych cen, gwarantując wykonawcy stałą marżę, a zamawiającemu najkorzystniejsze warunki zamówienia w dłuższym okresie czasu.

W przypadku inwestycji nastawionych na maksymalizację zysku (np. budowa bloku energetycznego) lub maksymalizację oszczędności (np. termomodernizacja) właściwym podejściem jest zastosowanie jako kryterium **wartości bieżącej netto** (nett present value – NPV) lub podobnej (np. wewnętrznej stopy zwrotu – IRR, internal rate of return), które uwzględnia nie tylko koszty w dłuższym okresie czasu, ale i przychody (lub oszczędności) i pozwala na optymalizację rezultatów.

W ten sposób dochodzimy do kwestii **całkowitych kosztów posiadania** (TCO – total cost of ownership). Każdy kupujący powinien mieć świadomość, że ponoszone przez niego koszty nie

kończą się w momencie zapłacenia ceny zakupu, lecz obejmują często również koszty związane z nabyciem, użytkowaniem, utrzymaniem oraz wycofaniem z eksploatacji lub utratą wartości. W konsekwencji wybór danego przedmiotu zamówienia prowadzi w następstwie do generowania dodatkowych, odłożonych w czasie kosztów. Wydawałoby się, że wszyscy wiedzą, iż niska cena zakupu okupiona jest często większymi kosztami ponoszonymi w przyszłości („biednego nie stać na tanie rzeczy”, „chytry dwa razy płaci”), jednak w zamówieniach publicznych nadal zbyt często oceniana jest jedynie cena zakupu. W skrajnych przypadkach skutkuje to przyjęciem urządzenia oferowanego „za darmo” w zamian za zobowiązanie do kupowania przez dłuższy okres materiałów eksploatacyjnych do tego urządzenia - oczywiście po zawyżonej cenie (w której ukryte są koszty dostawy urządzenia). Spotyka się oferty, których prawdziwy koszt jest ukryty w eksploatacji. Zasadą winno być w takim wypadku ocenianie w ramach kryterium cenowego całkowitych kosztów posiadania. Tylko podejście oparte na wyliczeniu całkowitych kosztów zakupu pozwala na realne porównanie ofert. W zależności od zamówienia koszty całkowite mogą obejmować następujące elementy:

a) Koszty zakupu. Podstawowe koszty zakupu, o których zwykle się pamięta, to transport do siedziby zamawiającego, wniesienie na wskazane miejsce, rozpakowanie, instalacja, podłączenie, przetestowanie, instruktaż, przekazanie dokumentów gwarancyjnych, zabranie (lub pozostawienie) opakowań itp. Jednak koszty zakupu mogą obejmować zdecydowanie więcej. W przypadku zaoferowania programu komputerowego (systemu informatycznego) innego od tego, który zamawiający dotychczas użytkował (np. w związku z koniecznością jego rozszerzenia lub dalszego utrzymania) koszty zakupu innego rozwiązania mogą obejmować:

- dezinstalację dotychczasowego oprogramowania;
- instalację nowego oprogramowania;
- przeniesienie danych;
- przeszkolenie wszystkich użytkowników w zakresie nowego oprogramowania (łącznie ze zwrotem kosztów nieobecności personelu przy stanowisku pracy w trakcie szkoleń);
- przeszkolenie informatyków wraz z uzyskaniem certyfikatów niezbędnych do sprawowania opieki na określonym poziomie (odpowiadającym poziomowi kwalifikacji posiadanych przez personel zamawiającego w zakresie dotychczasowego oprogramowania);
- dostarczenie urządzeń diagnostycznych i naprawczych, oprogramowania sterującego umożliwiającymi utrzymanie nowego oprogramowania na określonym poziomie (odpowiadającym poziomowi utrzymania realizowanemu przez zamawiającego w zakresie dotychczasowego oprogramowania).

b) Koszty użytkowania. Przez koszty użytkowania należy rozumieć wydatki ponoszone w związku z bieżącym użytkowaniem przedmiotu zamówienia. Mogą one obejmować:

- koszty energii – zarówno w przypadku urządzeń zasilanych prądem, jak i pojazdów (spalanie) oraz budynków (energia niezbędna dla oświetlenia, ogrzania i chłodzenia obiektu);
- koszty wody – zarówno w przypadku budynków, jak i niektórych usług (np. mycie pojazdów);
- koszty materiałów eksploatacyjnych – tusze, tonery, odczynniki, reagenty itp.

c) Koszty utrzymania. Koszty utrzymania to koszty ponoszone dla utrzymania przedmiotu zamówienia w należytym stanie technicznym i estetycznym. Mogą one obejmować:

- części zużywające się – elementy ruchome urządzeń kopiujących i drukujących (np. bęben), pojazdów (klocki hamulcowe, filtry, płyny itp.);
- materiały budowlane podlegające okresowej wymianie – posadzki, wykończenie ścian, okna, drzwi, elementy instalacji, pokrycia dachowe itp.;
- koszty obowiązkowych przeglądów okresowych (np. pojazdy, dźwigi, kotły itp.);
- koszty usług serwisowych.

d) Koszty utylizacji. Należy je uwzględnić jeżeli występują. W takim przypadku wycofanie z eksploatacji może się wiązać z konkretnymi, niemałymi kosztami. W konsekwencji, gdy zamawiający decyduje się użyć przedmiot zamówienia do czasu jego utylizacji, powinien uwzględnić te koszty. W przypadku zaś, gdy okres użytkowania ma być krótszy i po tym okresie planuje się sprzedaż przedmiotu – należy uwzględnić utratę wartości w okresie użytkowania.

Uwzględnienie całkowitych kosztów posiadania wymaga zwykle bardzo dobrej znajomości przedmiotu zamówienia. Choć nie jest wymagane wyspecyfikowanie wszystkich elementów składających się na koszty posiadania, należy uwzględnić co najmniej koszty główne. Często konieczne jest przyjęcie pewnych, długoterminowych założeń co do poziomu cen (np. mediów) i ich zmian w czasie.

W przypadku niektórych zamówień uwzględnienie całkowitych kosztów posiadania można uprościć do postaci przyjętej wiele lat temu w jednym z przetargów na dostawę autobusów, w którym zamawiający zażądał podania w ofercie cen za: dostawę (Cz), utrzymanie w sprawności na określonym poziomie (Cu) oraz gwarantowanej ceny odkupu po określonym czasie (Co). Jedynym kryterium była cena rozumiana jako: $Cz + Cu - Co^3$. W omawianym przykładzie ostatecznie za najkorzystniejszą została uznana oferta przedstawiająca autobusy renomowanej firmy z wysoką ceną zakupu. Pozostałe koszty w porównaniu do innych ofert

³ Należy pamiętać, że przy odkupie należy przewidzieć odpowiednie klauzule w postanowieniach umownych.

były niskie. Gdyby w tym przypadku uwzględniono tylko cenę zakupu zostałaaby wybrana oferta, innych mniej renomowanych pojazdów, która w przyszłości wygenerowałaby większe koszty użytkowania i której wartość pojazdów szybko by spadała.



Krok 4. Należy porównywać raczej całkowite koszty posiadania (TCO), nie ceny zakupu – o ile podejście oparte na TCO ma zastosowanie.

Na rachunek kosztów życia mogą się składać również, poza całkowitymi kosztami posiadania, koszty przypisywane ekologicznym efektom zewnętrznym.

2. Kryteria jakościowe

Kryteria przedmiotowe odnoszą się do jakości przedmiotu zamówienia. Jakość przedmiotu zamówienia jest określana przede wszystkim za pomocą zawartych w opisie przedmiotu zamówienia warunków, których spełnienie stanowi bezwzględny wymóg zamawiającego. Z jednej strony, istnieje wiele przepisów i standardów dotyczących minimalnych parametrów produktów i usług dostępnych na rynku, z drugiej zaś, oczywistością jest, iż są wśród produktów podobnych rzeczy, wyroby i usługi o różnej jakości. Zamawiający może poprzestać na określeniu wymagań minimalnych, zwłaszcza w zakresie, w którym istnieją wysokie wymagania prawne dotyczące wprowadzania produktów na rynek, świadczenia usług w zakresie regulowanym przez państwo (koncesje, zezwolenia, licencje) oraz w zakresie, w którym wystarczające jest spełnienie określonych norm i standardów. Zamawiający może jednak wymagać jakości wyższej od minimalnej. Kryteria jakościowe są o tyle konieczne, o ile nie udaje się sporządzić szczegółowego opisu przedmiotu zamówienia za pomocą warunków rozumianych jako minimalne parametry (techniczne, użytkowe lub funkcjonalne). Im mniej standardowe zamówienie, im wyższe wymagania, im szybszy postęp techniczny - tym większa niepewność w zakresie opisu przedmiotu za pomocą warunków.

1) Dostawy.

Jeśli chodzi o dostawy, jakość produktów może być różnie rozumiana, może oznaczać parametry techniczne, funkcje użytkowe produktu, staranność jego wykonania, użyte do wykonania materiały, trwałość a także zastosowane do wykonania maszyny, urządzenia, technologie, wreszcie wdrożony w przedsiębiorstwie system kontroli jakości. Również walory estetyczne, design produktu mogą stanowić o jego jakości. Zarówno decyzja o zastosowaniu kryterium jakościowego, jak i sposób zdefiniowania jakości musi być pochodną obiektywnie uzasadnionych potrzeb i preferencji zamawiającego. Musi być pochodną przeznaczenia produktów i funkcji, jakie mają pełnić. Czy chodzi o nabycie urządzenia spełniającego bardzo wyrafinowane funkcje techniczne, czy raczej - przyjaznego dla użytkownika i prostszego w obsłudze? Należy odpowiedzieć na pytanie, które z funkcji są zamawiającemu niezbędne i jak często będą wykorzystywane, a także za jakie dodatkowe parametry warto zapłacić więcej, i ile więcej.

Najwłaściwszym sposobem stosowania kryteriów jakościowych dla dostaw wydają się **parametry techniczne i jakościowe**. Podstawowe parametry techniczne i jakościowe powinny być określone w postaci warunków minimalnych, a przedmiotem oceny byłoby ich przewyższanie.

Poniżej kilka wskazówek w zakresie określania kryteriów jakościowych dla dostaw:

- należy wymienić parametry i funkcje, które będą oceniane. Zwykle zamawiającemu nie zależy na przewyższaniu wszystkich wymagań minimalnych, lecz tylko wybranych;
- aby uniknąć wątpliwości dobrze jest jednoznacznie wskazać, czy w kryterium chodzi o maksymalizację (im więcej, tym lepiej), czy minimalizację (im mniej, tym lepiej) określonego parametru;
- w przypadku parametrów ciągłych należy podać zakres wielkości parametru, który będzie oceniany: dolnym progiem jest wielkość postawiona w postaci warunku, natomiast górnym – wielkość optymalna, której przekroczenie staje się dla zamawiającego obojętne i nie skutkuje zwiększeniem ilości punktów przy ocenie;
- w przypadku parametrów lub funkcji ocenianych „zero-jedynkowo” należy przyjąć dwuwartościową ocenę: w przypadku, gdy funkcja jest oferowana – ofercie przyznawana jest określona ilość punktów, gdy nie – oferta otrzymuje zero punktów;
- przedmiotem oceny może być również sposób osiągnięcia jakiejś funkcji: każdy ze sposobów może wiązać się z inną punktacją;
- należy określić znaczenie parametru: przyjmując, iż w ramach danego kryterium można uzyskać określoną liczbę punktów, należy rozdzielić pulę możliwych do uzyskania punktów między poszczególne parametry poddane ocenie;
- na koniec należy przyjąć sposób punktacji, zakładając, że zaoferowanie parametru na poziomie minimalnym skutkuje przyznaniem 0 punktów, natomiast na poziomie optymalnym – maksymalnej liczby punktów, jakie za ten parametr można uzyskać. Sposób punktacji powinien odzwierciedlać funkcję użyteczności, o czym więcej piszemy w Rozdziale VI Poradnika.

Do opisu kryterium składającego się z wielu podkryteriów będących parametrami technicznymi, funkcjonalnymi można zastosować tabelę (poszerzoną o miejsce na wpisanie przez wykonawcę wysokości oferowanego parametru):

Lp.	Opis	Rosnące (R) / malejące (M)	Wartość minimalna	Wartość optymalna	Max. liczba punktów	Oferowane

Opis kryterium sformułowany w w/w sposób powoduje, iż parametry techniczne i funkcjonalność stają się kryterium wymiernym, pozwalającym wykonawcom na dobór oferowanego produktu, urządzenia drogą pełnej symulacji oraz ułatwia kontrolę poprawności dokonania oceny ofert przez zamawiającego.

Powyższe nie oznacza, oczywiście, że wszystkie parametry techniczne czy funkcjonalne muszą lub powinny być przedstawione w sposób wymierny. Wiele kryteriów jakościowych wymaga oceny eksperckiej, dalekiej od algorytmizacji. Kryterium niewymierne nie może jednak oznaczać zupełnej dowolności oceny dokonywanej przez członków komisji. Również w przypadku takich kryteriów jak **jakość i estetyka** wykonawca zobowiązany jest podać wykonawcom zasady oceny, czyli wskazać co najmniej na kryteria (podkryteria, ewentualnie subkryteria) oceny ofert i ich znaczenie dla całkowitej oceny w ramach kryterium. Część z nich może być badana przy użyciu wymiernych i powtarzalnych metod oceny (a wtedy powinny być stosowane te metody), część musi być oceniana z uwzględnieniem pewnej dozy uznaniowości.

Często używanym, a nawet nadużywanym kryterium oceny ofert jest gwarancja. Wydaje się nadmiernym uproszczeniem stwierdzenie, że gwarancja jest miarą jakości produktów, gdyż łatwo można wskazać przykłady przeczące tej tezie. Nawet jednak, gdyby zgodzić się z twierdzeniem, że gwarancja może świadczyć o jakości, z pewnością nie będzie chodziło jedynie o okres gwarancji, lecz także o **warunki gwarancji**. W ramach warunków gwarancji należy postawić wymagania (po części w postaci warunków, po części jako subkryteria) obejmujące:

- okres gwarancji i jego przedłużenie (o czas naprawy) lub bieg od nowa (w przypadku wymiany);
- zakres gwarancji, zakres wyłączeń z gwarancji (nie podlegają gwarancji elementy zużywające się);
- warunki utrzymania i przesłanki utraty gwarancji (zakaz ingerencji, przeglądy, używanie określonych materiałów);
- błąd systemowy, powtarzająca się usterka – określenie sytuacji kiedy zamawiający ma prawo do wymiany sprzętu na nowy;
- serwis gwarancyjny, dostępność serwisu (8/5, 11/5, 24/7), odbiór i transport produktu;
- serwis pogwarancyjny i dostępność części zamiennych przez wiele lat;
- maksymalny czas reakcji a zwłaszcza maksymalny czas naprawy, po którym wykonawca zobowiązuje się np. do usunięcia usterki lub udostępnienia urządzenia zastępczego.

2) Usługi.

Najwięcej trudności stwarza opis kryteriów odnoszących się do jakości oferowanych usług, których przedmiotem są świadczenia przyszłe. Na czym polega ich jakość, czym różnią się oferty potencjalnych wykonawców, na czym oprzeć przekonanie, że usługa będzie wysokiej jakości. Bez wątplenia, istotne jest doświadczenie wykonawcy polegająca na wykonaniu w

przeszłości wysokiej jakości usług. Doświadczenie to może znaleźć odzworowanie w kryterium nazywanym **koncepcją realizacji zamówienia**.

Wykonawca zobowiązany jest opisać sposób podejścia do realizacji zamówienia w zakresie określonym przez zamawiającego. Wymagany zakres informacji należy dostosować do specyfiki zamówienia, wybierając aspekty najtrudniejsze, nietypowe, związane ze szczególnym ryzykiem. Zadaniem zamawiającego jest określenie zakresu wymaganych informacji oraz sposobu oceny podejścia wykonawcy. Opracowanie samego sposobu realizacji zamówienia powinno być obowiązkiem wykonawców. Każdy z wykonawców powinien mieć możliwość zaprezentowania własnego, opartego na własnych doświadczeniach sposobu realizacji przedmiotu zamówienia. Opisywanie przez zamawiającego sposobu realizacji i wymaganie od wykonawców jedynie potwierdzenia wykonania poszczególnych elementów zamówienia może nie przynieść spodziewanego rezultatu. W takim przypadku koncepcję realizacji tworzy w rzeczywistości zamawiający, a wykonawca ją jedynie akceptuje w większym lub mniejszym stopniu (co zależy od sposobu sformułowania kryteriów oraz ich wag). Podobnie próby algorytmizacji oceny ofert w oparciu o tego typu kryteria i punktowanie np. „za każde działanie, jakie wykonawca oferuje podjąć”, „za każde poprawnie zidentyfikowane ryzyko” mogą nie przynieść spodziewanych rezultatów. Pożądanych efektów może nie przynieść również przyjęcie zbyt płytkich, nieróżnicujących zasad oceny (wszyscy wykonawcy dostają tyle samo punktów).

Ocenie mogą podlegać różne aspekty koncepcji, które mają wpływ na spodziewaną jakość i terminowość wykonania zamówienia, np.:

- zrozumienie istoty zamówienia i roli wykonawcy;
- sposób osiągnięcia założonego celu;
- metody i środki dojścia do celu;
- zrozumienie ryzyk związanych z realizacją zamówienia, umiejętność ich neutralizacji oraz minimalizacji wpływu ryzyka na realizację zamówienia;
- umiejętność rozplanowania działań w czasie, harmonogram realizacji;
- sposób monitorowania postępu prac, raportowania zagrożeń, wdrażania planów naprawczych;
- skład i organizacja zespołu realizującego zamówienie, sposoby koordynacji prac.

Zarówno dobór elementów, które mają podlegać ocenie, jak i opisanie sposobu oceny oraz samo dokonanie rzetelnej oceny może wymagać wiedzy specjalistycznej, eksperckiej. W związku z tym konieczne jest wyłonienie członków komisji posiadających odpowiednie kompetencje do oceny ofert. W przypadku konieczności dysponowania wiedzą ekspercką, nie ma żadnych przeszkód, aby zatrudnić – tylko do udziału w ocenie jakościowej ofert - zewnętrznego biegłego.

W przypadku niektórych usług, zwłaszcza intelektualnych, kluczem do sukcesu są **kompetencje osób realizujących zamówienie**. Na kompetencje mogą składać się:

wykształcenie, doświadczenie oraz kwalifikacje potwierdzone uprawnieniami, certyfikatami, odbytymi szkoleniami itp. Stosownie do okoliczności, wszystkie te wymiary mogą być określone zarówno jako warunki udziału w postępowaniu, kryteria selekcji oraz kryteria oceny ofert. Można zaobserwować dążenie do algorytmizacji tego typu kryteriów: „za każdy rok doświadczenia - ... punktów”, „za udział w każdym kolejnym projekcie polegającym na w charakterze - punktów”. W takim przypadku należy pamiętać, że po pierwsze, kompetencje osób nie wzrastają liniowo, po drugie, zbyt precyzyjne definiowanie wymagań prowadzi do nieuzasadnionego ograniczania konkurencji (o czym była mowa w Rozdziale I Poradnika): osoba może mieć wysokie kompetencje, ale nie być w stanie wykazać udziału w projekcie o konkretnych parametrach lub na konkretnym stanowisku. Dlatego ocena kompetencji powinna być kompleksowa i uwzględniać równocześnie wszystkie aspekty: osoba nie mająca wykształcenia lub certyfikatów może „nadrabiać” doświadczeniem, mająca mniejsze doświadczenie ogólne „nadrabiać” doświadczeniem identycznym do przedmiotu zamówienia lub odwrotnie, itp. Przykład takiego podejścia do oceny kompetencji kluczowego personelu można znaleźć w Katalogu Dobrych Praktyk przywołanym w kolejnym punkcie dotyczącym robót budowlanych.

Szczególnie dobrym sposobem weryfikacji kompetencji osób realizujących zamówienie jest przeprowadzenie **próby wiedzy**, o której więcej w Rozdziale V.

3) Roboty budowlane.

W przypadku zamówień polegających na budowie w oparciu o dokumentację projektową większość wymagań dotyczących jakości robót, materiałów i wyrobów jest określona w dokumentacji projektowej oraz specyfikacjach technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych. Nie wyklucza to stosowania kryteriów promujących **jakość stosowanych wyrobów**.

Jak można oceniać **jakość robót budowlanych** przed ich wykonaniem, na etapie ubiegania się wykonawców o udzielenie zamówienia? Jako przykład takiej oceny należy wskazać elementy oceniane przez angielską Highways Agency (dalej w skrócie HA) odpowiedzialną za budowę dróg⁴:

- zaproponowane ulepszenia dokumentacji projektowej wychodzące naprzeciw wymaganiom zamawiającego;

⁴ Przykład zaczerpnięty z Katalogu Dobrych Praktyk, jaki powstał w ramach projektu: „Ewaluacja rozwiązań stosowanych w celu oceny i wyboru ofert w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego w projektach drogowych i kolejowych realizowanych w ramach POIiŚ wobec rozwiązań stosowanych w innych krajach członkowskich UE” zrealizowanego przez konsorcjum Agrotec Polska sp. z o.o. i Centrum Zamówień Publicznych sp. z o.o. na rzecz Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju, rok 2013, udostępnionego na stronie internetowej https://www.pois.2007-2013.gov.pl/AnalizyRaportyPodsumowania/Documents/2014_04_08_Katalog_dobrych_praktyk_19052014.pdf

- projekt organizacji pracy na terenie budowy;
- efektywne zarządzanie, komunikacja i współpraca z kierownikiem projektu, zamawiającym, podwykonawcami i podmiotami trzecimi;
- zapewnienie płatności na rzecz podwykonawców;
- zarządzanie jakością, zapewnienie niezależnej kontroli jakości, minimalizacja uchybień, efektywne wykorzystanie środków produkcji;
- kontrola kosztów, dotrzymanie budżetu, zdolność prognozowania rocznych budżetów i ceny końcowej;
- dotrzymanie harmonogramu, kamieni milowych, szybkość reakcji na zdarzenia.

W ramach kryterium jakości HA ocenia również proponowane **metody realizacji zamówienia** obejmujące następujące elementy:

- harmonogram realizacji zamówienia;
- harmonogram wykorzystania zasobów w sposób wystarczająco szczegółowy, aby zidentyfikować poszczególne zasoby i środki dla każdej operacji w ramach harmonogramu;
- opis podejścia do realizacji każdej operacji w ramach harmonogramu;
- identyfikacja ryzyka, opis spodziewanego wpływu ryzyka na harmonogram i koszty, opis proponowanych działań w celu uniknięcia lub zmniejszenia ryzyka (nie może zawierać żadnych realokacji ryzyka).

Co do zasady nie ocenia się wszystkich wymienionych aspektów. Na potrzeby konkretnego przetargu wybiera się te, które w danych warunkach są najważniejsze.

Przy zamawianiu robót budowlanych może być stosowane kryterium **warunków gwarancji**, do którego należy odnieść uwagi poczynione w punkcie dotyczącym dostaw. Dodatkowo należy podkreślić konieczność uzyskania dokumentu gwarancyjnego w dniu odbioru końcowego robót.

Przy zamawianiu robót budowlanych również mogą być stosowane kryteria odnoszące się do **kompetencji kluczowego personelu** zarządzającego budową. Uwagi poczynione w punkcie dotyczącym zamawiania usług zachowują tu swoją aktualność.

Z drugiej strony, o czym była mowa w Rozdziale III.1., zamówienia na wykonanie robót budowlanych na podstawie dokumentacji projektowej mogą być udzielane według kryterium najniższej ceny – pod warunkiem, że dokumentacja projektowa określa wszystkie istotne standardy jakościowe (zwykle tak jest) oraz została opracowana w wyniku optymalizacji całkowitych kosztów posiadania (rzadko tak jest).

W przypadku, gdy przedmiotem zamówienia jest zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych wydaje się, że waga kryterium ceny nie musi mieć dominującego znaczenia. W takich postępowaniach wydaje się, że jest przestrzeń do oceny zarówno jakości proponowanych do wykonania materiałów i technologii, jak i kosztów użytkowania i utrzymania. Stosowanie kryterium warunków gwarancji jest również właściwe w tych

zamówieniach, lecz stosowane samodzielnie wydaje się niewystarczające dla osiągnięcia najlepszej relacji jakości do ceny. Dlatego (zakładając, że zamawiający dysponuje komfortem czasowym) na potrzeby kryteriów jakościowych i finalnej jakości zamówienia, pożądanym wydaje się prowadzenie klasycznego procesu inwestycyjnego: najpierw projekt, później wykonanie robót.

Z powyższych rozważań wynika jasno, iż jakość to pojęcie, które zamawiający może rozumieć bardzo różnie. Stąd obowiązkiem stawiającego kryterium przedmiotowe jest szczegółowe jego dookreślenie, najlepiej w formie enumeratywnego opisu wszystkich elementów podlegających ocenie oraz przypisaniu tym elementom określonego znaczenia. Tylko w takim przypadku zamawiający może oczekiwać dostosowania ofert do własnych preferencji. Wtedy też wykonawca będzie mógł dokonać rzeczywistego wyboru spośród przedmiotów, jakie mógłby zaoferować, tego właściwego przedmiotu i uczynić z niego przedmiot oferty.

3. Kryteria odpowiedzialnego rozwoju⁵

Zamówienia publiczne mają służyć nie tylko efektywności, racjonalności, gospodarności i celowości wydatków. Mogą być również instrumentem osiągania celów szerszych, mogą realizować politykę zakupową państwa, być jednym z narzędzi realizacji Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju. Trzy rodzaje kryteriów zdają się temu sprzyjać.

1) Kryteria społeczne.

Przy okazji realizacji zamówień publicznych można w pewnym zakresie wspierać realizację określonych celów społecznych, np. integrację społeczną i zawodową osób z tzw. grup defaworyzowanych, takich jak osoby niepełnosprawne, bezrobotne, członkowie mniejszości narodowych itp. Takim celem może być także promowanie wysokich standardów etycznych w prowadzeniu biznesu czy też wysokich standardów w zakresie dostępności dla osób niepełnosprawnych lub projektowania z uwzględnieniem potrzeb wszystkich użytkowników. Co do zasady instrumentem, który w najszerszym zakresie może być wykorzystany do realizacji tak postawionych celów są klauzule społeczne, tj. zamówienia zastrzeżone oraz warunki realizacji zamówienia o charakterze społecznym. Niemniej jednak, odpowiednio zastosowane kryteria społeczne mogą znacząco wzmocnić efekt zastosowania klauzul. Mogą także stanowić odrębny instrument prospołeczny stosowany w zamówieniach publicznych niezależnie od klauzul społecznych. Punktem wyjścia dla sformułowania wymagań w tym zakresie jest identyfikacja potrzeb społecznych oraz ich zestawienie z przedmiotem zamówienia. Zamawiający powinien odpowiedzieć na pytanie czy zamówienie, którego zamierza udzielić może w jakiś sposób odpowiedzieć na zidentyfikowane potrzeby społeczne, a jeśli tak jakiego

⁵ Więcej na temat społecznych i środowiskowych kryteriów oceny ofert w publikacji UZP pt. *Przykładowe społeczne i środowiskowe kryteria oceny ofert w zamówieniach publicznych*, dostępnej na stronie Urzędu: https://www.uzp.gov.pl/_data/assets/pdf_file/0018/38313/Przykladowe-spoeczne-i-srodowiskowe-kryteria-oceny.pdf

instrumentu w ramach postępowania o udzielenie zamówienia publicznego należy użyć, aby uzyskać najlepszy efekt w tym zakresie. Zamawiający powinien zdecydować czy ograniczy się do postawienia pewnych minimalnych wymagań prospołecznych, których spełnienie będzie obligatoryjne dla każdego z wykonawców czy też dążąc do maksymalizacji efektów społecznych postanowi premiować w ramach kryteriów oceny ofert wykonawców spełniających te wymagania w stopniu wyższym niż zostało to określone przez zamawiającego. Zamawiający może też nie stawiać wymagań prospołecznych w opisie przedmiotu zamówienia, premiując jednakże w ramach kryteriów oceny ofert tych wykonawców, którzy uwzględnią w ofercie określone aspekty społeczne.

W ramach kryteriów społecznych można premiować w szczególności:

- zatrudnienie do realizacji zamówienia osób bezrobotnych, niepełnosprawnych lub innych defaworyzowanych lub większej ich liczby niż minimum określone przez zamawiającego;
- zapewnienie pracownikom ponadstandardowego poziomu bezpieczeństwa i ochrony pracy;
- zapewnienie przestrzegania konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy w całym łańcuchu dostaw;
- zaoferowanie ponadstandardowej lub wykraczającej poza wymagania określone w opisie przedmiotu zamówienia dostępności przedmiotu zamówienia dla osób niepełnosprawnych.

2) Kryteria środowiskowe.

Zamówienia publiczne nie powinny przyczyniać się do degradacji środowiska naturalnego.

W postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego zamawiający mają zatem do dyspozycji – podobnie jak w przypadku zamówień uwzględniających aspekty społeczne – różnego rodzaju instrumenty pozwalające im udzielić zamówienia, którego przedmiot i sposób realizacji nie wpływają negatywnie na stan środowiska naturalnego lub wręcz mogą wpływać na jego poprawę. W przypadku aspektów środowiskowych możliwość ich uwzględnienia w ramach zamówienia publicznego jest jednak silniej determinowana charakterem przedmiotu zamówienia niż ma to miejsce w przypadku aspektów społecznych. Zamawiający mogą więc uwzględniać kwestie środowiskowe przede wszystkim z wykorzystaniem odpowiednich wymagań technicznych, funkcjonalnych czy wydajnościowych w opisie przedmiotu zamówienia czy wymagań dotyczących sposobu realizacji zamówienia. Mogą także odpowiednio te wymagania wzmocnić stosując właściwie dobrane kryteria oceny ofert lub uwzględnić te kwestie tylko w ramach kryteriów oceny ofert. W ramach kryteriów środowiskowych można premiować w szczególności:

- wyższą efektywność wykorzystania zasobów (energia elektryczna, ciepła, woda itp.) przez oferowany produkt, obiekt budowlany czy w ramach realizowanej usługi
- wykorzystanie produktów z recyklingu lub poddających się recyklingowi;

- realizację usług, dostaw lub robót w sposób przyjazny środowisku np. przy pomocy energooszczędnych maszyn i technologii, z wykorzystaniem pojazdów emitujących mniejszą ilość zanieczyszczeń czy z użyciem ekologicznych środków czystości.

W przypadku zastosowania kryteriów o charakterze środowiskowym w wielu przypadkach szczególnie uzasadnione będzie zastosowanie kryterium kosztowego z wykorzystaniem rachunku kosztów cyklu życia produktu. Co prawda w ramach tego kryterium ocena koncentruje się na kosztach związanych z określonym przedmiotem zamówienia a nie bezpośrednio na aspekcie środowiskowym. Niemniej jednak istotnym elementem kosztów branych w takim wypadku pod uwagę są koszty użytkowania, które najczęściej wiążą się z wykorzystywaniem w tej fazie określonych zasobów (woda, energia elektryczna i ciepła). Oczekując w tym zakresie oszczędności zamawiający powinien zatem uzyskać również większą efektywność wykorzystania tych zasobów, co z kolei ogranicza nadmierną ich eksploatację oraz zanieczyszczenie środowiska związane np. z produkcją energii. Ponadto, w ramach kryterium kosztowego opartego na rachunku kosztów cyklu życia produktu można uwzględnić także koszty przypisywane ekologicznym efektom zewnętrznym związane z cyklem życia produktu, dotyczące np. emisji zanieczyszczeń czy związane z łagodzeniem zmian klimatu.

3) Aspekty innowacyjne.

Również kwestie innowacyjne w procedurze udzielania zamówienia publicznego mogą być uwzględniane na różnych jej etapach (np. opis przedmiotu zamówienia, kryteria selekcji, warunki realizacji zamówienia), w tym również poprzez kryteria oceny ofert. Zasadnicze znaczenie dla innowacyjnego charakteru zamówienia będzie miał opis przedmiotu zamówienia, szczególnie jeżeli w jego ramach odstępuje się od przesądzania szczegółów i pozostawia się wykonawcom swobodę proponowania różnorodnych rozwiązań określając jedynie minimalne wymagania funkcjonalne/wydajnościowe jakie powinny spełniać wszystkie oferty. Przy tak sformułowanym opisie przedmiotu zamówienia również kryteria oceny ofert będą zyskiwać na znaczeniu, szczególnie w przypadku zamówień publicznych na innowacje – tj. gdy celem zamawiającego jest zakup produktu/usługi/roboty budowlanej do tej pory nieistniejącej lub wymagającej ulepszenia czy dostosowania do potrzeb zamawiającego. W takiej bowiem sytuacji na początku projektu ani zamawiający ani wykonawca nie będą wiedzieć jakie finalne rozwiązanie uda się wypracować, a osiągnięcie i przekraczanie kolejnych pułapów wydajności/funkcjonalności przedmiotu zamówienia, czy innych cech innowacyjnych, można premiować właśnie poprzez zastosowanie odpowiednich kryteriów oceny ofert adekwatnych do przedmiotu zamówienia. Odpowiednie powiązanie opisu przedmiotu zamówienia z kryteriami oceny ofert z jednej strony nie będzie stanowić ograniczenia dla tworzenia nowych rozwiązań, a z drugiej strony (poprzez kryteria) będzie promować te spośród nich, które okażą się najbardziej innowacyjne.

Podczas gdy ustawodawca wśród przykładowych kryteriów oceny ofert wskazał aspekty innowacyjne zaraz po nich wymienił również jako przykładowe kryterium organizację, kwalifikacje zawodowe i doświadczenie osób wyznaczonych do realizacji zamówienia, jeżeli

mogą mieć znaczący wpływ na jakość wykonania zamówienia. W tym kontekście warto zauważyć, że w ramach takiego kryterium można premiować posiadanie określonych kwalifikacji i doświadczenia przez osoby wyznaczone do realizacji zamówienia również w zakresie innowacji, w tym np. kwalifikacji i doświadczenia w prowadzeniu prac badawczo-rozwojowych, wypracowywania prototypów czy demonstratorów, określonego rodzaju specjalistycznej wiedzy czy organizacji.

Może się zdarzyć, że w przypadku projektu o charakterze innowacyjnym zamawiający może mieć kłopot z przypisaniem konkretnej wagi kryteriom oceny ofert już na początku procedury i w związku z tym, w stosownych przypadkach, dopuszczalne jest określenie kolejności tych kryteriów od najważniejszego do najmniej ważnego, do czasu gdy zamawiający będzie w stanie przypisać im konkretne wagi.

4. Kryteria kontraktowe.

Kryteria kontraktowe odnoszą się do sposobu realizacji zamówienia. Proponowany sposób realizacji mający wpływ na jakość (np. określany jako koncepcja realizacji zamówienia czy metodyka) zaliczamy do kryteriów jakościowych. Najczęściej stosowanym i z pewnością nadużywanym kryterium kontraktowym jest termin. **Termin realizacji** zamówienia w zdecydowanej większości przypadków winien stanowić warunek, nie kryterium oceny ofert. Preferencje zamawiających znacznie częściej mają postać „wykonać do dnia ...” lub lepiej „wykonać w terminie ... dni od dnia ...”, niż „wykonać jak najszybciej”. Oczywiście gdy szybkość wykonania ma znaczenie nie jest zasadnym rezygnowanie z tego kryterium. W innych przypadkach terminy realizacji mogą być tak „wysrubowane”, że dalsze ich skracanie może negatywnie odbić się na jakości. Z drugiej strony, kryterium to jest stosowane w taki sposób, że nie ma żadnego wpływu na wynik postępowania, gdyż wszyscy wykonawcy oferują maksymalnie punktowane skrócenie terminu. Niestety, pojawiają się sytuacje, gdy wygrywa oferta znacznie droższa, lecz oferująca niewielkie skrócenie terminu realizacji.

W przypadku, gdy zamawiający określi konkretny okres (lub termin) realizacji, może chcieć upewnić się, czy wykonawca dochowa tego terminu. Do weryfikacji tego służy kryterium **harmonogram**, opisane w punkcie dotyczącym kryteriów jakościowych.

V. Podstawy oceny ofert. Bezstronność i obiektywizm

Kryteria oceny ofert, jak sama nazwa wskazuje, służą do oceny ofert. Pytanie jednak jakiego rodzaju dane i informacje mogą być przedmiotem oceny. Jakiego rodzaju informacji powinien zażądać zamawiający, aby odpowiednio ocenić oferty. Jest to kwestia bezpośrednio związana z kryteriami, gdyż nie można stosować kryteriów, których nie dałoby się ocenić na podstawie możliwych do uzyskania danych. Część możliwych do pozyskania źródeł informacji wymienia § 13 ust. 1 Rozporządzenia Ministra Rozwoju z dnia 26 lipca 2016 r. w sprawie rodzajów dokumentów, jakich może żądać zamawiający od wykonawcy w postępowaniu o udzielenie zamówienia:

„W celu potwierdzenia, że oferowane roboty budowlane, dostawy lub usługi odpowiadają wymaganiom określonym przez zamawiającego, zamawiający może żądać w szczególności: (...) próbek, opisów, fotografii, planów, projektów, rysunków, modeli, wzorów, programów komputerowych oraz innych podobnych materiałów”.

Właściwe wydaje się dokonanie następującego wyróżnienia informacji mogących stanowić podstawę oceny ofert.

1) Oświadczenia wykonawcy.

Podstawowym przedmiotem oceny jest sama treść oferty określającej warunki, na jakich wykonawca oferuje wykonanie zamówienia. Treścią oferty jest nie tylko cena, termin, czy okres gwarancji, ale i inne informacje dotyczące przedmiotu oferty, jego jakości i sposobu wykonania. Zamawiający powinien sprecyzować jakiej treści informacje powinny znaleźć się w ofercie. Dobrą praktyką jest również ograniczenie ich zakresu (objętości). Zadaniem wykonawcy jest zrozumieć zarówno zakres wymaganych informacji, jak i sposób oceny oferty i przedstawić zamawiającemu tyle i takich informacji, aby spełnić wymagania zamawiającego oraz zmaksymalizować prawdopodobieństwo uzyskania zamówienia. Przykłady sformułowania wymagań w tym zakresie są w Części II Poradnika połączone z opisem kryteriów i sposobów oceny ofert.

2) Dane techniczne.

Na potwierdzenie spełniania określonych wymagań oraz na potwierdzenie prawdziwości deklaracji wykonawcy, zamawiający - tam gdzie jest to uzasadnione i możliwe - winien żądać zewnętrznych danych opisujących parametry techniczne i funkcjonalne przedmiotu oferty takich, jak: karty katalogowe, deklaracje zgodności, opisy techniczne sporządzone przez producenta, rysunki warsztatowe, instrukcje eksploatacji, zdjęcia itp.

3) Egzemplarze demonstracyjne.

Przy zakupie produktów gotowych przedmiotem oceny mogą być produkty takiego gatunku, modelu, jaki będzie przedmiotem dostawy, np. meble gotowe, sprzęt elektroniczny i inne urządzenia. W takim przypadku zamawiający może żądać dostarczenia wraz z ofertą egzemplarzy demonstracyjnych.

4) Produkty podobne.

W przypadku produkcji na zamówienie oraz niektórych usług i większości robót budowlanych nie ma możliwości oceny jakości tego, co zostanie wykonane w ramach zamówienia. Nie ma jednak przeszkód, aby ocenić jakość oferowanych produktów na podstawie podobnych zamówień wykonanych w nieodległej przeszłości przy użyciu urządzeń i technologii proponowanych do realizacji przedmiotowego zamówienia. Wiele o spodziewanej jakości przedmiotu zamówienia można będzie powiedzieć np. na podstawie wcześniej wydrukowanych książek (przy zamówieniu na druk).

5) Próbkki.

Zamawiający może również wymagać sporządzenia próbkki rozumianej jako fragmenty lub elementy przyszłego przedmiotu zamówienia. Jest to żądanie, które może się wiązać z poniesieniem dodatkowych kosztów przygotowania oferty. Próbkki mogą mieć postać fizyczną, mogą też mieć postać programu komputerowego (przy zamawianiu systemów informatycznych).

6) Próba wiedzy.

Dla oceny kwalifikacji personelu, poza informacją o wykształceniu, doświadczeniu i kwalifikacjach konkretnych osób, podstawą oceny może być próba wiedzy. Organizuje się ją w siedzibie zamawiającego i polega na wykonaniu określonych zadań przez kluczowych ekspertów wymienionych w ofercie każdego z wykonawców. Próba odbywa się w obecności pracownika lub pracowników zamawiającego i polegać może na:

- rozwiązaniu testu, opracowaniu pisemnej opinii, zaproponowaniu rozwiązania sytuacji problemowych;
- rozmowie kwalifikacyjnej prowadzonej według jednego scenariusza obejmującego znajomość określonych zagadnień;
- prezentacji wybranego tematu (w przypadku zamówień na usługi szkoleniowe zwanej samplngiem).

Ocena kompetencji konkretnych osób w trakcie bezpośredniego spotkania umożliwia uwzględnienie nie tylko formalnych aspektów opisanych w cv, ale również umiejętności komunikacyjnych, kreatywności, zdolności działania pod wpływem stresu i presji czasu.

Jedną z zasad zamówień publicznych jest, aby postępowanie ze strony zamawiającego przygotowywały i prowadziły osoby zapewniające **bezstronność i obiektywizm**, a więc osoby nieuprzedzone i nie faworyzujące żadnego z wykonawców. Bezstronność i obiektywizm członków komisji ma znaczenie przede wszystkim w przypadku kryteriów niewymiernych, gdy ocena nie sprowadza się do dokonania mniej lub bardziej skomplikowanych obliczeń, lecz wymaga wszechstronnego rozważenia informacji zawartych w ofertach.

W celu zapewnienia maksymalnej bezstronności i obiektywizmu zamawiający może **nie ujawniać** osobom dokonującym oceny ofert:

- tożsamości, nazwy wykonawcy;
- nazwy, marki oferowanego produktu, autora opracowania;
- ceny oferty.

W takiej sytuacji, członkowie komisji nie powinni być obecni w trakcie otwarcia ofert i podawania podstawowych danych z ofert (elektronizacja powinna pomóc zamawiającym w tym zakresie). Otwarcia ofert może dokonywać sekretarz komisji, który nie ma prawa oceniania ofert (za to ma obowiązek zachowania tajemnicy). Ponadto, należy poinstruować wykonawców, aby nie podpisywali każdej strony oferty oraz oznaczyli ją w taki sposób, który nie pozwalałby na identyfikację wykonawcy (tu również elektronizacja wspiera proces) oraz wymagać kodowania tej części oferty, która ma być przedmiotem oceny jakościowej (podobnie do kodowania prac konkursowych). W każdym przypadku sekretarz komisji, przed przekazaniem dokumentów (egzemplarzy demonstracyjnych, próbek itd.) do oceny członkom komisji, powinien sprawdzić czy to zalecenie jest przestrzegane i – ewentualnie – usunąć (zasłonić) wszelkie oznaczenia pozwalające na identyfikację wykonawcy, autora tekstu, producenta produktu itd. Dopiero po dokonaniu oceny jakościowej ujawnia się, które dane i informacja stanowiące podstawę oceny pochodziły z której z ofert.

VI. Typy kryteriów ze względu na sposób ich opisu

Kryteria oceny ofert mogą nie tylko dotyczyć różnych aspektów ofert (o czym była mowa wyżej), ale różnić się również stopniem sposobu ich opisu oraz opisem sposobu oceny ofert. Co do zasady kryteria oceny ofert nie mogą dawać zamawiającemu nieograniczonej swobody arbitralnego wyboru najkorzystniejszej oferty (wyrok TSUE z dnia 17 września 2002 r. C-513/99 Concordia Bus). Nie oznacza to jednak, że wszystkie kryteria muszą mieć postać wzorów czy algorytmów, które skutkują automatyczną oceną (punktacją) ofert.

Właściwym wydaje się rozróżnienie trzech typów kryteriów:

- wymierne – zalgorytmizowane;
- eksperckie - niewymierne, lecz poddające się krytycznej analizie i ocenie;
- *de gustibus* - oparte na indywidualnych gustach (stosowane raczej w konkursach i pominięte w Poradniku).

Z jednej strony, zrozumieliśmy jest dążenie zamawiających do stosowania kryteriów wymiernych (większa przejrzystość, automatyzm oceny, brak podejrzeń), z drugiej może skutkować stosowaniem kryteriów zupełnie sztucznych, nie mających żadnego wpływu na wynik postępowania (nie da się w ten sposób ocenić wielu aspektów jakości). Tymczasem rolą kryteriów jest umożliwienie zamawiającemu rozróżnienia ofert w celu identyfikacji oferty najkorzystniejszej. Aby osiągnąć ten cel kryteria powinny być różnicujące. Stosowanie kryteriów, w oparciu o które wszystkie oferty otrzymują tę samą, zwykle maksymalną, liczbę punktów nie przynosi oczekiwanego efektu.



Krok 5. Kryteria powinny być różnicujące.

W każdym przypadku sposób oceny należy dostosować do okoliczności, musi być on pochodną tego na czym polega w danym przypadku jakość i jak można ją zmierzyć.

1. Ocena ofert w kryteriach wymiernych.

Kryteria wymierne powinny być stosowane w przypadku, gdy dane mające być przedmiotem oceny mają **postać liczbową**, gdy nie może być wątpliwości czy rozbieżności w ich ocenie. Kryteriami wymiernymi są cena (również w postaci NPV, TCO lub podstaw określenia wynagrodzenia), termin realizacji (ale nie harmonogram), okres gwarancji (ale nie warunki gwarancji). Zasadą jest, że spełnianie kryteriów wymiernych winno być oceniane w sposób wymierny. Istnieje bardzo dużo sposobów (wzorów) oceny ofert w kryteriach wymiernych.

Poprzez dobór odpowiedniego wzoru zamawiający powinien dążyć od uchwycenia zależności: w jaki sposób zmienia się zadowolenie zamawiającego w miarę zmieniających się parametrów oferty (np. ceny). Funkcję taką nazywamy **funkcją użyteczności**.

Niniejszy Poradnik w założeniu swym odnosi się do kryteriów pozacenowych natomiast dla uchwycenia funkcji użyteczności warto przybliżyć tę kwestię na podstawie najczęściej występujących wzorów i odnoszących się do kryterium ceny. Te wzorce po odpowiednim zaadoptowaniu można zastosować do analogicznych do ceny kryteriów, tj. przykładowo terminu realizacji czy okresu gwarancji.

Funkcja użyteczności na przykładzie ceny może przybierać różny przebieg, w konsekwencji czego mogą być stosowane następujące różne wzory.

1) Zależność liniowa.

Funkcja użyteczności może być linią prostą, choć nie zawsze preferencje zamawiającego są w ten sposób zaspokajane, że każda zmiana parametru o określoną wartość przynosi taki sam wzrost lub obniżenie zadowolenia (użyteczności). Może tak jednak być, że użyteczność wzrasta proporcjonalnie do zmiany jakiegoś parametru, np. szybkości druku, wielkości dysku, czasu nagrzewania się kopiarki. Należy w takim przypadku zastosować wzór na linię prostą.

Aby wyznaczyć linię prostą potrzebujemy dwóch punktów. Gdyby zastosować ten wzór do kryterium cena, potrzebujemy skali na obu osiach. Skala na osi „punkty” wydaje się oczywista: 0 – 10 pkt (najczęściej przyjmowana jest rozpiętość 100-punktowa, lecz z przyczyn, o których później, zalecać będziemy raczej skalę 10-punktową). Skala na osi „cena” już oczywista nie jest. Teoretycznie można by przyjąć, że oferta najtańsza otrzymuje 10 pkt, najdroższa 0 pkt. Byłby to jednak duży błąd skutkujący np. tym, że w przypadku wpłynięcia dwóch ofert minimalnie różniących się ceną i przy wadze ceny powyżej 50% wygrywa oferta tańsza, niezależnie od różnic między nimi w zakresie pozostałych kryteriów. Nie należy stosować tego wzoru w połączeniu z zasadą porównania ofert z najlepszą i najgorszą (najtańsza otrzymuje 10 pkt, najdroższa 0 pkt, a pozostałe proporcjonalnie).

Wzór liniowy mógłby być stosowany do punktowania cen, ale według zasady porównania cen ofert ze wzorcem (o czym szerzej w Rozdziale VII Poradnika). W takim przypadku przy punktacji ofert w zakresie kryterium „cena” albo „koszt” należy rozważyć ujawnienie wykonawcom planowanej czy szacunkowej wartości zamówienia i założyć, że 0 pkt przyznane będzie za cenę równą tej kwocie. Jako punkt optymalny należy przyjąć określony procent tej kwoty lub najniższą z pożądaných cen, która nie jest rażąco niska.

W przypadku kryteriów malejących, np. „cena” wzór miałby postać:

$$L_p = \frac{C_{\max} - C_{of}}{C_{\max} - C_{\min}} \times L_{\max}$$

gdzie:

L_p = liczba punktów oferty ocenianej

C_{\max} = szacowana wartość zamówienia powiększona o podatek VAT

$C_{min} = \dots$ (jako C_{min} można przyjąć najniższą z pożądaných cen, która nie jest rażąco niska, np. wskazany w ustawie poziom o 30% niższy od wartości szacowanej)

C_{of} = cena oferty ocenianej

L_{max} = maksymalna liczba punktów, jakie można uzyskać w ramach kryterium

Przy zastosowaniu tego wzoru oferty z ceną przekraczającą C_{max} otrzymują punkty ujemne.

W przypadku kryteriów rosnących, np. parametrów technicznych wzór byłby sformułowany następująco:

$$L_p = \frac{P_{of} - P_{min}}{P_{max} - P_{min}} \times L_{max}$$

gdzie:

L_p = liczba punktów oferty ocenianej

P_{of} = wartość parametru oferty ocenianej

P_{min} = minimalna wartość parametru

P_{max} = optymalna wartość parametru

L_{max} = maksymalna liczba punktów, jakie można uzyskać za dany parametr

Wzory liniowe mogą być stosowane do punktowania szeregu parametrów technicznych i jakościowych, dla których określono wartość minimalną i optymalną parametru oraz maksymalną liczbę punktów za parametr (por. tabela oceny parametrów zamieszczona w Rozdziale IV.2.).

2) Wzór popularny.

Zdecydowanie najczęstszym wzorem stosowanym w Polsce, nazwijmy go popularnym, stosowanym do oceny ofert w kryterium cena oraz w innych kryteriach jest proporcja nie będąca jednak odwzorowaniem liniowym.

W przypadku kryteriów malejących, np. „cena” wzór miałby postać:

$$L_p = \frac{C_{min}}{C_{of}} \times L_{max}$$

gdzie:

L_p = liczba punktów oferty ocenianej

C_{min} = cena najtańszej z ofert

C_{of} = cena oferty ocenianej

L_{max} = maksymalna liczba punktów, możliwych do uzyskania w ramach kryterium

W przypadku kryteriów rosnących, np. „okres gwarancji” wzór jest następujący:

$$L_p = \frac{G_{of}}{G_{max}} \times L_{max}$$

gdzie:

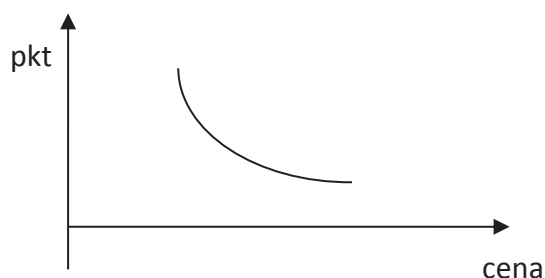
L_p = liczba punktów oferty ocenianej

G_{of} = wartość oferty ocenianej

G_{max} = wartość najwyższa z oferowanych

L_{max} = maksymalna liczba punktów, możliwych do uzyskania w ramach kryterium

Wzór ten dla kryteriów malejących nie jest obrazowany linią prostą, lecz fragmentem hiperboli. O ile, jak wspomniano, równanie prostej nie obrazuje funkcji użyteczności ceny, o tyle wzór popularny w tym aspekcie jeszcze mniej oddaje tę funkcję. Funkcja użyteczności w oparciu o ten wzór wygląda w sposób następujący:



Funkcja ta jest zaprzeczeniem rzeczywistych oczekiwań zamawiającego w zakresie ceny ofert. Stosowanie powyższego wzoru można opisać następującymi hipotetycznymi założeniami zamawiającego: „im wyższa cena, tym mniej zależy mi na cenie” lub „mając do dyspozycji 100 tysięcy bardzo zależy mi na tym, czy cena będzie wynosiła 50 czy 60 tysięcy, ale czy będzie 90 czy 100 tysięcy jest mi obojętne”.

Lepsze, liniowe odzwierciedlenie można uzyskać przy przyjęciu zasady, że oferta najkorzystniejsza otrzymuje 100 pkt, a oferty droższe o tyle punktów mniej, o ile procent cena jest wyższa od najtańszej.⁶

3) Użyteczność ceny – funkcja logarytmiczna.

Prawdziwa funkcja użyteczności ceny jest wklęsła, nie wypukła. Prawdziwe preferencje każdego kupującego są dokładnie odwrotne: „mając do dyspozycji 100 tysięcy, chciałbym poczynić oszczędności, jednak w miarę wzrostu oszczędności coraz bardziej się niepokoję, czy cena nie jest za niska, czy za tak niską cenę można uzyskać zakładaną jakość”.

Odzwierciedleniem tych preferencji może być funkcja logarytmiczna zaproponowana w publikacji UZP „Kryteria oceny ofert w postępowaniach o udzielenie zamówienia

⁶ Sposób oceny stosowany przez HA opisany w publikacji wskazanej w przypisie nr 3.

publicznego – przykłady i zastosowanie”⁷, pod warunkiem odejścia od porównywania ofert ze sobą na rzecz porównywania z wzorcem, analogicznie do funkcji liniowej.

W takim przypadku, odchodząc od porównywania ofert ze sobą, na rzecz porównania ze wzorem zawierającym wskazanie kwot granicznych (kwoty maksymalnej oraz kwoty minimalnej), dla kryterium „cena” wzorem do punktowania może być wzór następujący:

$$L_p = \frac{\ln(1 + (C_{\max} - C_{of}))}{\ln(1 + (C_{\max} - C_{\min}))} \times L_{\max}$$

gdzie:

L_p = liczba punktów oferty ocenianej

\ln = funkcja logarytmu naturalnego

C_{\max} = zł (maksymalna cena brutto*)

C_{\min} = zł (jako C_{\min} można przyjąć najniższą z pożądanых cen, która w ocenie zamawiającego nie jest rażąco niska, np. wskazany w ustawie poziom o 30% niższy od wartości maksymalnej)*

C_{of} = cena oferty ocenianej

L_{\max} = maksymalna liczba punktów, jakie można uzyskać w ramach kryterium

*Wzór ten wymaga określenia i podania przez zamawiającego w SIWZ maksymalnej ceny brutto, powyżej której oferty powinny być odrzucone, gdyż nie można wyliczyć logarytmu dla wartości wyższej od C_{\max} . W związku z tym wzór ten może też rodzić niebezpieczeństwa w praktyce jego stosowania. Może się bowiem zdarzyć, iż zaproponowane ceny przekroczą podaną cenę maksymalną i w takim wypadku zamawiający konsekwentnie będzie musiał odrzucić takie oferty i w skrajnej sytuacji unieważnić postępowanie oraz ogłosić je ponownie.

4) Wzór „hiszpański”.

Kolejnym ciekawym wzorem odzwierciedlającym preferencje kupującego jest wzór stosowany przez ADIF – firmę zarządzającą infrastrukturą kolejową w Hiszpanii, odpowiednika polskiej PKP PLK SA, zalecany w publikacji „Kryteria oceny ofert – przyjęte rozwiązania i propozycje zmian”, CUPT, 2011. Opiera się on na ocenie wielkości upustu w stosunku do budżetu przy założeniu, że oferta z ceną w wysokości budżetu otrzymuje 30% możliwych do uzyskania punktów, następnie liczba punktów szybko wzrasta, lecz jedynie do określonego z góry poziomu, powyżej którego wzrost liczby punktów istotnie maleje:

„A. W trakcie oceny ofert stosuje się kryteria mieszane, tj. ekonomiczne (cena) i techniczne (plan pracy, technologia, jakość, kwestie środowiskowe). Łączna ocena punktowa oferty jest średnią ważoną oceny ekonomicznej i technicznej:

$$PG = X * PT + Y * PE$$

gdzie:

⁷ „Kryteria oceny ofert w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego – przykłady i zastosowanie”, Urząd Zamówień Publicznych, 2011 r., str. 43.

PG – łączna ocena punktowa

PT – względna punktowa ocena techniczna (0-100)

PE – względna punktowa ocena ekonomiczna (0-100)

X, Y – wagi, przy czym $X + Y = 1$.

Zwykle wagi X i Y mają wartość zbliżoną do siebie (np. 0,5/0,5 lub 0,4/0,6).

B. W ostatecznej ocenie brane są pod uwagę tylko te oferty, których bezwzględna ocena techniczna (VT) jest wyższa lub równa 60.

Względną ocenę techniczną (PT) oblicza się wg wzoru:

$$PT = 70 * [(VT - 60) / (VT_{max} - 60)] + 30$$

Powyższy wzór oznacza, że oferta o punktacji $VT = 60$ otrzyma $PT = 30$, a oferta o najwyższej bezwzględnej punktacji technicznej (VT_{max}) otrzyma $PT = 100$.

C. W przypadku oceny ekonomicznej, kluczowym pojęciem jest upust cenowy:

$$BO = [1 - (\text{cena oferty} / \text{budżet zamawiającego})] * 100\%$$

Wszystkie obliczenia punktowe dokonywane są w oparciu o upust w stosunku do budżetu zamawiającego, a nie w stosunku do cen bezwzględnych. Dlatego też liczba punktów otrzymanych przez wykonawców zależy nie tylko od cen, ale również od poziomu założonego przez zamawiającego budżetu.

Gdy najwyższy zaoferowany upust cenowy $BO \leq 15,9\%$, wtedy:

$$PE = 70 * (BO / BO_{max}) + 30$$

Gdy najwyższy zaoferowany upust cenowy $BO > 15,9\%$, wtedy:

$$\text{- dla } BO \leq 15,9\%, PE = BO * (60 / 15,9) + 30$$

$$\text{- dla } BO > 15,9\%, PE = 10 * [(BO - 15,9) / (BO_{max} - 15,9)] + 90,$$

co oznacza, że większe upusty będą dawać mniejszą przewagę punktową.”

Jak widać, zamawiający przesądził z góry, że racjonalnym upustem w stosunku do budżetu jest 15,9% (nie znamy powodów ustanowienia progu w tym miejscu). W praktyce należy punkt przełamania wzoru określić na poziomie ceny, poniżej której powstaje obawa, że cena jest rażąco, niewiarygodnie niska (20-30%). Wzory służą do obliczenia punktów przed przemnożeniem przez wagę.

5) Wzór „włoski” oparty na średniej.

Punkt przełamania może nie być ustalany przez zamawiającego (jak we wzorze „hiszpańskim”), lecz wynikać z poziomu cen ofertowych. Dwa tego typu wzory stosowane są we Włoszech. Najprostszym punktem odniesienia jest średnia cena.

Ocena ofert jest dokonywana odrębnie dla ofert zawierających rabat wyższy i odrębnie dla zawierających rabat niższy od średniego (mediany). Punkty przypisywane są, w zakresie od zera do jednego, w następujący sposób:

gdy $R_i \leq R_{med}$

$$P_i = X * (R_i / R_{med})$$

gdy $R_i > R_{med}$

$$P_i = X + (1-X) * (R_i - R_{med}) / (R_{max} - R_{med})$$

gdzie:

P_i – współczynnik i-tej oferty

R_i – rabat w i-tej ofercie

R_{med} – średni rabat

R_{max} – maksymalny rabat oferowany

X – współczynnik, którego wartość może wynosić 0,8; 0,85 lub 0,9 (jedna z tych wartości musi być wskazana w dokumentach przetargowych).

6) Wzór PKP PLK oparty na średniej miarodajnej.

Wzorem opartym na średniej cenie ofert jest wzór stosowany przez PKP PLK S.A., która w przypadku, gdy wpływają co najmniej 4 oferty (do trzech ofert stosuje się wzór popularny) ocenia oferty według poniższego schematu:

- dla ofert z całkowitą ceną brutto równą lub niższą od wartości \dot{S}_o dla obliczenia ilości pkt w tym kryterium zastosowany zostanie poniższy wzór A:

$$X1 = \left(\frac{(\dot{S}_o - C_b)}{(\dot{S}_o - C_n)} \right) \times 10 + 90 \times W_{kr}$$

- dla ofert z całkowitą ceną brutto powyżej wartości \dot{S}_o dla obliczenia ilości pkt w tym kryterium zastosowany zostanie poniższy wzór B:

$$X1 = \left(\frac{(C_d - C_b)}{(C_d - \dot{S}_o)} \right) \times 60 + 30 \times W_{kr}$$

gdzie:

W_{kr} – waga kryterium [%]

$X1$ – liczba punktów (z uwzględnieniem wagi kryterium) w Kryterium 1,

C_b – całkowita cena brutto badanej oferty,

C_n – najniższa oferowana całkowita cena brutto,

C_d – najdroższa oferowana całkowita cena brutto,

\acute{S}_o – średnia miarodajna wartość ofert, która obliczona będzie na podstawie poniższego wzoru:

$$\acute{S}_o = \frac{C_{a1} + C_{a2} + \dots + C_{an}}{I_n}$$

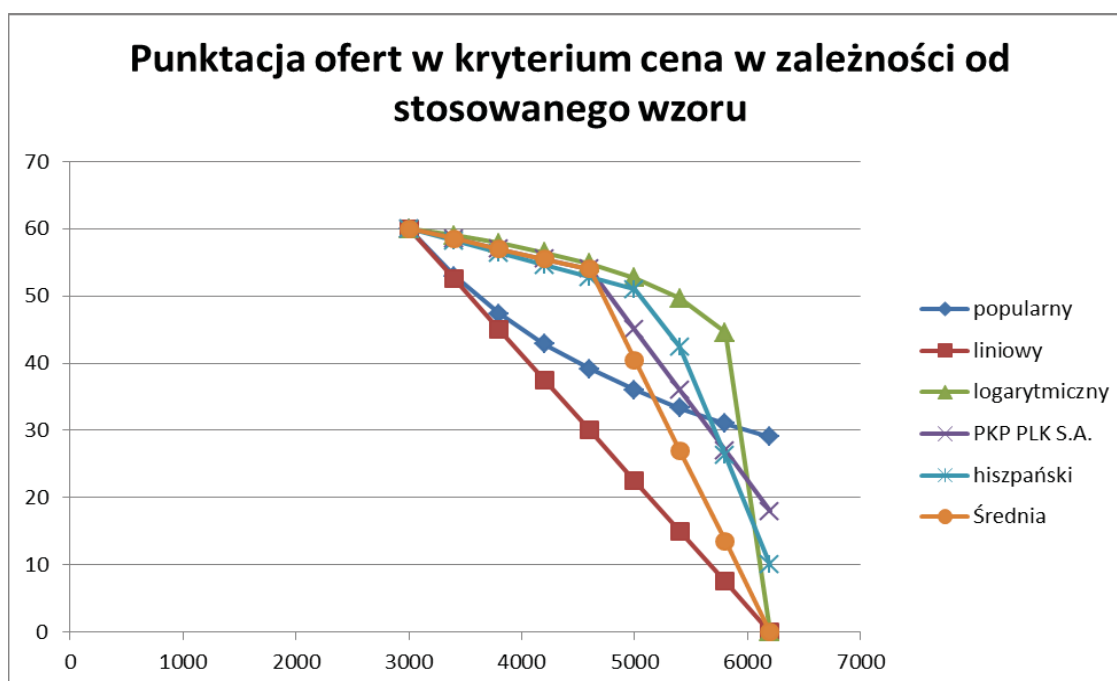
gdzie:

$C_{a1} + C_{a2} + \dots + C_{an}$ – suma wartości całkowitych cen brutto ofert z wyłączeniem wartości całkowitych cen brutto ofert skrajnych tj. najtańszej i najdroższej.

I_n – liczba ofert z wyłączeniem ofert skrajnych tj. najtańszej i najdroższej.

7) Porównanie wzorów.

Porównanie wszystkich w/w wzorów przedstawiono na poniższym wykresie.



Jak widać, każdy z przedstawionych wzorów wyraźnie się różnicuje w stosunku do pozostałych. Wspólną cechą tych wzorów jest zniechęcenie wykonawców do oferowania cen rażąco niskich i równocześnie rażąco wysokich. Wzory te **promują wykonawców oferujących najwyższą jakość w średniej cenie.**



Krok 6. Do oceny ofert w kryteriach wymiernych należy stosować odpowiednie wzory.

2. Ocena ofert w kryteriach niewymiernych.

Przede wszystkim należy stwierdzić, że stosowanie kryteriów niewymiernych jest możliwe i legalne. Opis kryteriów powinien komunikować wykonawcom preferencje zamawiającego i być na tyle jednoznaczny, aby umożliwić wykonawcy maksymalne dostosowanie oferty do

tych preferencji. Wykonawca nie może zgadywać, na czym i jak bardzo zamawiającemu zależy. Z drugiej strony zamawiający ma prawo oczekiwać, że wykonawca wykaże, że będzie umiał należycie zrealizować zamówienie. To wykonawca ubiega się o pracę u zamawiającego, nie odwrotnie.



Krok 7. Można stosować kryteria niewymierne w zakresie potrzebnym do wyboru oferty najkorzystniejszej.

Możliwość stosowania kryteriów niewymiernych jest potwierdzona w doktrynie,⁸ zgodnie z którą:

3. Zamawiający dysponuje swobodą określenia kryteriów oceny ofert⁸, z tym że każde kryterium oceny ofert musi odnosić się do danego przedmiotu zamówienia (być z nim związane). Kryteria mogą być zarówno **wymierne** (mieralne) jak i **niewymierne** (niemierzalne). Jednakże kryteria niewymierne muszą poddawać się kwantyfikacji.

Pomijając w tym miejscu kwestię, czy kwantyfikacja jest koniecznym sposobem przedstawiania kryteriów (o czym więcej w Rozdziale VII), należy wyjaśnić, na czym polega postulowana **kwantyfikacja**. Chodzi o to, że nie wystarczy poinformować wykonawców o stosowanych kryteriach (podkryteriach i subkryteriach) oraz o maksymalnej liczbie punktów, jakie oferty mogą otrzymać w ramach każdego z nich. Należy również poinformować wykonawców, za jaki poziom jakościowy oferty, jaki zakres informacji, jak dobry sposób realizacji oferta otrzyma określone liczby punktów:

Przykład:

5 punktów (= max.)	dla	„dobry/spelnia/kompletny/optimalny itp.”
3 punkty	dla	„dostateczny/częściowo spelnia/ zdatny/przeciętny itp.”
1 punkt (= min.)	dla	„niedostateczny/nie spelnia/wybrakowany/niezdatny itp.”

Dokument ten wymienia kilka przykładów zastosowania tego podejścia, m. in.:

⁸ „Kryteria wyboru oferty najkorzystniejszej ekonomicznie – rekomendacje dla beneficjentów realizujących projekty indywidualne” sygnowanym przez MRR dokument dostępny m. in. na stronie internetowej https://www.ppp.gov.pl/Publikacje/Documents/Kryteria_wyboru_ofert_pozacenowe_310111.pdf, zrzuty z ekranu pochodzą ze stron: 6, 10 i 27.

W ramach podkryterium „analiza zamówienia ze wskazaniem problemów i zagrożeń związanych z jego realizacją, propozycje rozwiązań problemów” punkty (wartość punktowa oferty) przyznaje się w skali od 1 do 5 w następujący sposób:

- oferta, w której wykonawca zawarł kompletny wykaz problemów i zagrożeń związanych z realizacją zamówienia oraz zaproponował dobry sposób ich rozwiązania lub zapobieżenia im, otrzymuje 5 punktów
- oferta, w której wykonawca zawarł dostateczny wykaz problemów i zagrożeń związanych z realizacją zamówienia oraz zaproponował dostateczny sposób ich rozwiązania lub zapobieżenia im, otrzymuje 3 punkty
- oferta, w której wykonawca zaproponował wybrakowany wykaz problemów i zagrożeń związanych z realizacją zamówienia lub zaproponował niedostateczny sposób ich rozwiązania lub zapobieżenia im, otrzymuje 1 punkt.

Przykłady te wskazują, że chodzi o dokonanie wielopłaszczyznowej oceny merytorycznej oferty pod kątem zapewnienia odpowiedniej jakości przy realizacji zamówienia. Oceny tej nie należy zastępować bardziej czy mniej skomplikowanym wzorem, jak to się spotyka w praktyce, gdzie zamawiający przyznają punkty np. za każde zidentyfikowane ryzyko (problem, zagrożenie), niezależnie od tego, czy jest ważne, realne, jakie jest prawdopodobieństwo wystąpienia tego ryzyka, itd. Próby algorytmizacji kryteriów niewymiernych prowadzą również do sytuacji, w której wszystkie oferty otrzymują tę samą ocenę punktową.

Czy jednak właściwym jest przyznawanie punktów ofercie ocenionej jako „niedostateczna / nie spełnia / wybrakowana / niezdatna”? Czy można odrzucić ofertę, która nie spełnia **minimalnego poziomu jakościowego**?

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę, że przepis art. 29 ust. 1 ustawy Pzp nakłada na zamawiającego obowiązek opisanie przedmiotu zamówienia w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, za pomocą dostatecznie dokładnych i zrozumiałych określeń, uwzględniając wszystkie wymagania i okoliczności mogące mieć wpływ na sporządzenie oferty. Jednocześnie opis ten ma zapewnić przestrzeganie zasad uczciwej konkurencji, a co za tym idzie zasady równego dostępu do zamówienia, wyrażonych w art. 7 ust. 1 ustawy Pzp. Uwzględniając powyższe zamawiający określa w opisie przedmiotu zamówienia minimalny poziom jakościowy właściwy dla danego przedmiotu zamówienia.

Zatem w przypadku niespełnienia przez ofertę minimalnego poziomu jakościowego określonego w opisie przedmiotu zamówienia, zamawiający po dokonaniu takiego ustalenia odrzuca ofertę na podstawie art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy Pzp.

Natomiast należy podkreślić, że zamawiający niezależnie od opisanie minimalnego poziomu jakościowego w opisie przedmiotu zamówienia, może również ustalić kryteria odnoszące się do poziomu jakościowego.

Wówczas ocena ofert prowadzona jest na skali punktowej, gdzie minimalny wymagany poziom merytoryczny powinien być określony przykładowo jako procent [%] punktów możliwych do uzyskania w ramach kryterium (ewentualnie podkryterium).

Warto również przywołać historyczny przykład podręcznika PRAG („Practical Guide to Contract Procedures for EU External Actions”) stosowany przy wydatkowaniu środków przedakcesyjnych (do roku 2006 w Programie ISPA również w Polsce, obecnie w innych krajach), który zawsze zalecał taką ocenę ofert w przypadku zamawiania usług.

Odrębną kwestią jest poziom na jakim należy postawić wymóg minimalnej jakości. Powinno to zależeć od tego, jak bardzo „wyśrubowany” jest wzorzec, do którego zamawiający porównuje oferty. W przypadku oceny wedle przykładu wyżej przytoczonego wydaje się, że najwłaściwszym minimalnym poziomem warunkującym nie odrzucenie oferty powinien być poziom 30% możliwych do uzyskania punktów (1,5 punktu uzyskanego średnio od wszystkich członków komisji). W przykładach kwantyfikacji zawartych w Części II Poradnika zastosowano poziom 50%.

Natomiast niezależnie od powyższych rozważań dotyczących poziomu minimalnej jakości, zamawiający powinni precyzyjnie dokonać oceny oferty z uwzględnieniem przesłanek odrzucenia oferty. Decyzje podjęte na tym etapie mogą rzutować na późniejszą realizację zamówienia, gdy wybrana zostanie oferta nie gwarantująca minimalnego poziomu jakości.



Krok 8. Oferty poniżej wyznaczonego minimalnego poziomu jakości powinny być odrzucane.

W Części II zamieszczono kilka przykładów kryteriów opierających się na zasadzie kwantyfikacji.

Są jednak kryteria niewymierne, których nie można poddać kwantyfikacji. Sam ustawodawca wskazał jako jedno z kryteriów jakościowych „walory estetyczne”. Choć w większości przetargów takie kryteria nie są potrzebne, istnieją zamówienia, w przypadku których walory estetyczne (design) mogą odgrywać bardziej lub mniej istotną rolę przy wyborze najkorzystniejszej oferty: zakup mebli, projekt i szycie odzieży, zamówienia na potrzeby kampanii informacyjnej (layout publikacji lub strony internetowej, gadżety reklamowe), aranżacja wnętrz, smak, zapach, konsystencja i wygląd zewnętrzny.

Kryteria tego typu mogą i powinny być stosowane tam, i w takim wymiarze, w jakim to jest potrzebne do wyboru oferty najkorzystniejszej. O ile to możliwe i wskazane ze względu na cel, zamawiający powinien określić kierunki, w których wykonawcy powinni podążać w swoich ofertach: nowoczesny czy tradycyjny, wyraźny czy subtelny, wyróżniający się czy stonowany itd., itp.

W takich przypadkach, poza zapewnieniem (w miarę możliwości) anonimizacji ofert, należy przyjąć dodatkowe rozwiązania zapobiegające wpływowi subiektywnych uprzedzeń lub

preferencji. Można przyjąć zasadę dwuetapowej oceny ofert. W pierwszym etapie członkowie komisji, po przeprowadzeniu dyskusji, głosują nad przydzieleniem każdej z ofert oceny pomocniczej stosując np. skalę 2 – 3 – 4 – 5. Przyjęcie określonej oceny pomocniczej oznacza, że w drugim etapie oceny ofert, czyli w trakcie punktowania ofert, członkowie komisji mogą przyporządkować ofercie punkty w zakresie jednej z ćwiartek skali, np. w przypadku skali 100-punktowej ofercie, która otrzymała ocenę pomocniczą 4 można przyznać od 51 do 75 pkt.

VII. Zasady oceny ofert

Można wyróżnić dwie generalne zasady oceny ofert: porównywanie ofert ze sobą oraz porównywanie ofert z wzorcem.

1. Porównywanie ofert ze sobą.

Przy porównywaniu ofert ze sobą jedynym punktem odniesienia są oferty złożone w danym postępowaniu. Teoretycznie porównanie ofert ze sobą może się odbywać według następujących zasad:

- Porównanie z najkorzystniejszą. Najczęściej chyba stosowany sposób oceny ofert. Spośród złożonych ofert, wybiera się najkorzystniejszą z punktu widzenia danego kryterium i tej ofercie przyznaje się maksymalną liczbę punktów możliwych do uzyskania. Pozostałym ofertom przyznawanych jest odpowiednio mniej punktów. Zasada ta jest stosowana powszechnie przy ocenie cen ofert według wzoru popularnego: $(C_{\min} / C_{of}) * \text{max liczba pkt.}$
- Porównywanie z najgorszą. Ofercie najgorszej spośród złożonych przyznaje się minimalną liczbę punktów, a pozostałym odpowiednio więcej, np. 1 pkt za każdy miesiąc dłuższej gwarancji od najkrótszej spośród oferowanych, jednak nie więcej, niż
- Porównywanie z najlepszą i najgorszą. Oferta najlepsza otrzymuje maksymalną liczbę punktów, najgorsza minimalną, a pozostałe oferty sytuuje się odpowiednio na skali pomiędzy tymi dwoma. Niestety, zasada ta prowadzi do niepożądanych wyników w sytuacji wpłynięcia dwóch ofert: wygrywa oferta lepsza w kryterium o wadze powyżej 50%, niezależnie od pozostałych różnic. Dlatego należy tę zasadę umiejętnie stosować.
- Rozdzielenie określonej liczby punktów. Ocenie podlegają wzajemne relacje między złożonymi ofertami, przy czym przyznawanie punktów polega na rozdzieleniu określonej liczby (puli) punktów między oferty, tak, aby odzwierciedlały one rzeczywiste różnice między ofertami. Zasada ta jest stosowana w Procesie Hierarchii Analitycznej (por. Rozdział VIII).

Porównywanie ofert ze sobą opiera się na założeniu, że złożone oferty odzwierciedlają rzeczywiste możliwości wykonania zamówienia. Maksymalną ilość punktów otrzymują oferty najlepsze ze złożonych, bez względu na to, czy są one rzeczywiście najkorzystniejsze spośród możliwych do uzyskania, np. oferta najtańsza spośród kilku bardzo drogich otrzymuje maksymalną liczbę punktów, mimo, że zadowolenie zamawiającego z pewnością maksymalne nie jest.

2. Porównywanie ofert z wzorcem.

Ten sposób oceny ofert wymaga przygotowania przez zamawiającego wzorca oceny. Wzorzec powinien obejmować wszystkie, możliwe do wystąpienia stany faktyczne, od oferty najtańszej, nie spełniającej minimalnych standardów do oferty doskonałej, wymarzonej. Wzorzec ten powinien być częścią specyfikacji istotnych warunków zamówienia lub

zaproszenia do składania ofert. Ocena ofert w oparciu o wzorzec nie zależy od ilości ani jakości złożonych ofert. **Nie ma powodu, aby którakolwiek oferta otrzymała maksymalną liczbę punktów tylko dlatego, że jest lepsza od pozostałych.**

Wzory: logarytmiczny i liniowy (rozpiętymi między szacowaną lub maksymalną wartością a określonym poziomem rażąco niskich cen) oraz „hiszpański” stanowią przykłady porównywania ofert z wzorcem. Również posłużenie się tabelą do punktowania kryteriów wymiennych omówioną w Rozdziale IV.2. Porównanie z wzorcem jest zasadą metody oceny bazującej na kwantyfikacji kryteriów.

Obie zasady: porównanie ze sobą i porównanie z wzorcem są możliwe i legalne. Nie jest prawdą, że stosowanie kryteriów niewymiennych jest uzależnione od posłużenia się metodą kwantyfikacji. Z powodzeniem można dokonywać oceny ofert w kryteriach niewymiennych porównując je ze sobą, np. poprzez rozdzielenie puli punktów między oferty (zastosowanie Procesu Hierarchii Analitycznej na etapie oceny ofert).

Jedno zachowanie jest pożądane: nie mieszanie w jednym postępowaniu obu zasad. **Nie powinno się oceniać ofert w ramach jednego kryterium w oparciu o zasadę porównania ze sobą, a w drugim porównywać oferty z wzorcem.** Mogłoby to być traktowane jako naruszenie metodologii wyboru wielokryterialnego. Należy zalecać konsekwentne stosowanie jednej zasady oceny dla wszystkich kryteriów.

Zalecać należy stosowanie zasady porównania ofert z wzorcem, np. połączenie kwantyfikacji kryteriów niewymiennych z tabelą oceny kryteriów wymiennych oraz wzorem logarytmicznym dla ceny.

W drugiej kolejności można zalecać zasadę rozdzielenia puli punktów między oferty w ramach każdego kryterium, czyli podciągnięcie Procesu Hierarchii Analitycznej do wyboru oferty.

Jeśli jednak z przeanalizowanych powodów zamawiający chciałby stosować dla kryterium cena wzór popularny, powinien tę samą metodę zastosować do punktacji ofert w pozostałych kryteriach. Oznacza to, że punkty przyznane ofertom w oparciu o kryteria jakościowe bazujące na zasadzie kwantyfikacji należy uznać za tzw. małe punkty. Po przyznaniu wszystkim ofertom odpowiedniej liczby tych punktów należy zastosować zasadę porównania z najlepszą, czyli przeliczyć małe punkty na ostateczną punktację w ramach tego kryterium według wzoru będącego odbiciem wzoru popularnego dla kryteriów rosnących:

$$P_j = J_{of} / J_{max} \times 100 \text{ pkt} \times W_j$$

- gdzie: P_j – liczba punktów za kryterium „Jakość”
 J_{of} – liczba małych punktów przyznanych za jakość ocenianej ofercie
 J_{max} – liczba małych punktów przyznanych najwyżej ocenionej ofercie
 W – waga procentowa kryterium „Jakość”

VIII. Dobór kryteriów i ich wag.

Dobór odpowiednich kryteriów oceny ofert oraz ich wag ma, co prawda, istotne znaczenie dla wyboru oferty najkorzystniejszej, jednak problem ten ani od wag się nie zaczyna, ani na wagach się nie kończy. Tymczasem najczęściej odbywa się on na wycucie, bez głębszego rozważenia wszelkich opcji i ewentualnych skutków ich przyjęcia. Określenie niewłaściwych kryteriów lub ich wag powoduje wybór oferty, która jest najkorzystniejsza z punktu widzenia tych kryteriów, lecz - biorąc pod uwagę całość oferty i całość uwarunkowań – najkorzystniejszą może nie być.

Aby proces doboru kryteriów uczynić świadomym i racjonalnym (oraz by móc przedstawić uzasadnienie stosowanych kryteriów) zamawiający mogą posłużyć się **metodami wspomaganiami podejmowania decyzji** stosowanymi przede wszystkim w zarządzaniu. Rozwijanych jest wiele metod, które mogłyby zostać zastosowane:

- 1) metoda substytucyjności;
- 2) Proces Hierarchii Analitycznej (AHP - Analytical Hierarchy Process);
- 3) metody Electre (ELimination Et Choix Traduisant la Realia);
- 4) metody Promethee (Preference Ranking Organisation METHod for Enrichment Evaluations);
- 5) TOPSIS (Technique for Order Preference by Similarity to Ideal Solution);
- 6) EVAMIX.

Metodą prostą a doskonale nadającą się do określenia wag kryteriów jest **Proces Hierarchii Analitycznej**. Przystosowana do celów wyznaczania kryteriów. Składa się z następujących etapów:

1. „Burza mózgów”.

Wszyscy, którzy uczestniczą w określaniu kryteriów, czyli wiedzą jakie są cele zamówienia, co jest ważne, zgłaszają propozycje kryteriów. Propozycje te nie mogą być na tym etapie oceniane jako słuszne bądź nie, właściwe, mądre itp. Ważne jest, aby opracować jak najdłuższą listę możliwych do zastosowania kryteriów.

2. Wybór kryteriów możliwych do oceny i sensownych.

Spośród propozycji zgłoszonych na pierwszym etapie trzeba odrzucić (1) nielegalne, (2) takie, które nie poddają się ocenie na etapie składania ofert oraz (3) oczywiście niezasadne. W ten sposób ogranicza się zakres rozważanych kryteriów do propozycji, które mogą stanowić **sensowne kryteria oceny ofert**.

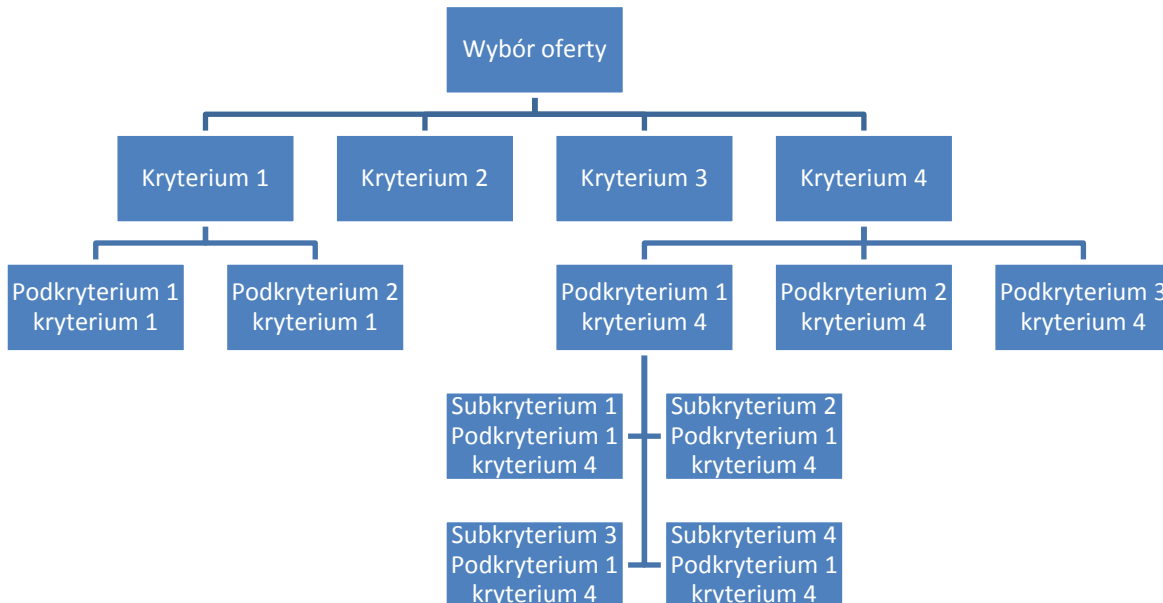
3. Pogrupowanie kryteriów.

Prawdopodobnie część kryteriów będzie wzajemnie zależnych. Wzajemna zależność kryteriów występuje wtedy, gdy w miarę wzrostu oceny względem jednego proporcjonalnie wzrasta (lub maleje) ocena względem drugiego i odwrotnie. Na jednym poziomie hierarchii nie mogą się

znajdować kryteria zależne. Dodatkowo, część zgłoszonych propozycji będzie dotyczyła podobnego zakresu, te kryteria należy zgrupować jako podkryteria (dalej: subkryteria) jednego kryterium.

4. Narysowanie hierarchii.

Hierarchia może obejmować dowolną liczbę kryteriów (podkryteriów, subkryteriów), może składać się z dowolnej liczby poziomów, zawsze jednak na jednym poziomie są kryteria względem siebie niezależne, natomiast pod- i subkryteria na poziomach niższych są zawsze uszczegółowieniem kryteriów.



5. Porównywanie kryteriów.

Kryteria porównuje się ze sobą parami. Następnie podkryteria każdego z kryterium porównuje się w ten sam sposób w celu ustalenia ich „udziału” w kryterium. Porównując kryteria (podkryteria, subkryteria) szukamy odpowiedzi na pytanie: o ile kryterium w wierszu jest ważniejsze od kryterium w kolumnie? Odpowiedź następuje przez przyporządkowanie parze kryteriów liczby od 1 do 9.

Można im przypisać znaczenie:

- 1 – są identycznie ważne
- 3 – trochę ważniejsze
- 5 – wyraźnie ważniejsze
- 7 – zdecydowanie ważniejsze
- 9 – nieporównanie ważniejsze

Można, oczywiście, przypisać również parzystą liczbę punktów.

W przypadku, gdy kryterium w wierszu jest mniej ważne od kryterium w kolumnie należy wpisać odwrotność odpowiedniej liczby.

Do zapisu odpowiedzi posługujemy się następującą tabelką:

	KRYTERIUM 1	KRYTERIUM 2	KRYTERIUM 3	KRYTERIUM 4
KRYTERIUM 1	1			
KRYTERIUM 2		1		
KRYTERIUM 3			1	
KRYTERIUM 4				1

Po przekątnej wpisuje się „1” (każde kryterium w porównaniu ze sobą jest tak samo ważne). Następnie wypełnia się połowę tabelki (np. powyżej przekątnej). Po drugiej stronie przekątnej wpisuje się w odpowiednich polach odwrotności. Np. jeśli kryterium 1 jest zdecydowanie ważniejsze od 3 – w wierszu pierwszym w kolumnie 3 wpisuje się „7” i automatycznie wpisuje się „1/7” w wierszu 3 w kolumnie 1.

6. Wyliczenie wag kryteriów.

Obliczenie wag kryteriów może nastąpić kilkoma metodami. Dla celów obliczenia wag wystarczy najprostszy sposób polegający na obliczeniu sumy każdego wiersza oraz „sumy sum” a następnie na podzieleniu sumy wiersza przez „sumę sum”. Przykład obliczeń zawiera tabela:

	KRYTERIUM 1	KRYTERIUM 2	KRYTERIUM 3	KRYTERIUM 4	SUMA WIERZSA	SUMA WIERZSA / „SUMA SUM”
KRYTERIUM 1	1	3	7	5	16.0000	55.31%
KRYTERIUM 2	1/3	1	2	2	5.3333	18.44%
KRYTERIUM 3	1/7	½	1	¼	1.8929	6.54%
KRYTERIUM 4	1/5	½	4	1	5.7000	19.71%
„SUMA SUM”					28.9262	100.00%

Wynik podany w ostatniej kolumnie jest przedstawiony w postaci procentowej, gdyż w takiej postaci przyjęło się określanie wagi kryteriów.

Posłużenie się tą metodą umożliwia również weryfikację poprawności porównywania kryteriów.

Wyników zastosowania metody nie należy przyjmować bezkrytycznie. Wagi kryteriów należy skonfrontować z tym, co nam podpowiada intuicja i doświadczenie. Jeśli rozbieżności są duże należy poszukiwać ich powodów analizując dokonane wcześniej wybory. Metodą kolejnych przybliżeń należy doprowadzić do sytuacji, w której intuicja i analityczne porównanie kryteriów będą wskazywały zbliżone kryteria i ich wagi.

Na końcu należy przeprowadzić symulację (podstawiając do ofert prawdopodobne dane), a jeszcze lepiej dokonać analizy wrażliwości kryteriów, aby odpowiedzieć na pytanie o ile droższa oferta może być uznana za najkorzystniejszą (i czy o to właśnie chodzi).



Krok 9. Należy starannie dobierać wagi kryteriów, najlepiej przy wykorzystaniu metod wspomaganie podejmowania decyzji.

Proces Hierarchii Analitycznej nie kończy się, oczywiście, na opracowaniu kryteriów, lecz polega na wyborze najkorzystniejszej oferty. W jaki sposób następuje **ocena ofert** w tej metodzie?

W przypadku kryteriów niewymiernych należy sporządzić macierz o wymiarach x/x , gdzie x to liczba ofert do porównania. Porównuje się oferty ze sobą (każdą z każdą) a wynik porównań zapisuje się w ten sam sposób, jak przy porównywaniu kryteriów (na skali od 1 do 9). W identyczny sposób wylicza się wagę. Następnie wagę należy przemnożyć przez pulę punktów do zdobycia, np. 1000. Wynik oznacza liczbę punktów przyznanych ofertom przez osobę oceniającą.

W przypadku kryteriów wymiernych malejących (im mniej tym lepiej) należy dokonać następujących obliczeń:

- wyliczyć odwrotność np. ceny, czyli $1 / \text{cena}$;
- zsumować odwrotności wszystkich cen;
- podzielić odwrotność ceny przez sumę odwrotności.

Wynik stanowi ułamek (wagę) przydzielony każdej z ofert, który należy przemnożyć przez pulę 1000 punktów.

W przypadku kryteriów rosnących (im więcej tym lepiej) należy pominąć liczenie odwrotności. Sumuje się dane z ofert (np. terminy gwarancji) a następnie dzieli termin zaproponowany w ofercie przez sumę wszystkich terminów.

IX. Otoczenie rynkowe.

Na zakończenie tej części należy dodać jeszcze jedną, konieczną do uwzględnienia kwestię, mianowicie otoczenie rynkowe.

W dobie recesji, gdy podaż jest większa od popytu, a bezrobocie staje się problemem społecznym - wykonawcy (aby utrzymać się na rynku) oferują rażąco niskie ceny a następnie drastycznie tną koszty (zaniżając jakość produktów, zatrudniając pracowników na umowach „śmieciowych” i nie płacąc podwykonawcom) - stosowanie kryteriów jakościowych i społecznych ma istotne znaczenie dla uzyskania najlepszego stosunku jakości do ceny oraz ochrony grup defaworyzowanych.

W okresie boomu, gdy pracy jest dużo (zarówno dla wykonawców, jak i podwykonawców oraz pracowników) - wykonawcy wybierają najlepsze zlecenia (niekoniecznie publiczne) i oferują wysokie ceny (uwzględniające ryzyko, wysokie pensje pracowników i niemałe koszty podwykonawców) - stosowanie kryteriów pozacenowych może nie być konieczne i prowadzić do dalszego zwiększenia cen, które i tak przewyższają budżety zamawiających.



Krok. 10 Każdorazowo należy dostosować kryteria i ich wagi do uwarunkowań rynkowych.











X. Podsumowanie – 10 kroków.

Podsumowując, należy stwierdzić, że choć ustawodawca, chcąc zachęcić zamawiających do wyboru ofert rzeczywiście najkorzystniejszych, nakazuje stosowanie kryteriów pozacenowych o określonej wadze – problem wyboru oferty najkorzystniejszej nie opiera się li tylko na samych wagach kryteriów oceny ofert. Dla wyboru oferty najkorzystniejszej ekonomicznie nie wystarczy zastosować kryteria pozacenowe o określonej wadze. Jest to bardziej skomplikowany proces, na który wpływają wszystkie czynniki przybliżone w niniejszym Poradniku.

Dodatkowo należy podkreślić, iż w olbrzymiej większości zamówień publicznych w Polsce, mimo stosowania kryteriów pozacenowych o łącznej wadze co najmniej 40% o wyborze w praktyce decyduje tylko cena. Z drugiej strony można wskazać bardzo efektywne zamówienia, w których zastosowano jedynie kryteria kosztowe.

Dlatego biorąc powyższe pod uwagę tak ważne jest przeanalizowane podejście do kryteriów oceny ofert, zdefiniowanie celów zamówienia, zasobów zamawiającego, rynku, etc. Poniżej zebrano skrócony dekalog czynności, które zaleca się wykonać w zakresie ustalenia kryteriów oceny ofert w konkretnym postępowaniu, tak aby dojść do wyboru oferty rzeczywiście najkorzystniejszej i dającej największą rękojmię wysokiej jakości wykonania zamówienia. Są to:

10 kroków do wyboru oferty najkorzystniejszej

1.  ***Należy dostosować kryteria i ich wagi do uzasadnionych potrzeb zamawiającego.***
2.  ***Należy unikać kryteriów opartych na nieweryfikowalnych deklaracjach wykonawców.***
3.  ***Należy stosować kryteria pozacenowe tam, gdzie jest to potrzebne do wyboru najkorzystniejszej oferty.***
4.  ***Należy porównywać raczej całkowite koszty posiadania (TCO), nie ceny zakupu – o ile podejście oparte na TCO ma zastosowanie.***
5.  ***Kryteria powinny być różnicujące.***
6.  ***Do oceny ofert w kryteriach wymiernych należy stosować odpowiednie wzory.***
7.  ***Można stosować kryteria niewymierne w zakresie potrzebnym do wyboru oferty najkorzystniejszej.***
8.  ***Oferty poniżej wyznaczonego minimalnego poziomu jakości powinny być odrzucane.***
9.  ***Należy starannie dobierać wagi kryteriów, najlepiej przy wykorzystaniu metod wspomaganie podejmowania decyzji.***
10.  ***Każdorazowo należy dostosować kryteria i ich wagi do uwarunkowań rynkowych.***