

JEDNOLITE KRYTERIA OCENY OFERT

Prof. nadzw. dr hab. inż. Janusz Rymśa
Instytut Badawczy Dróg i Mostów

Niniejsze opracowanie stanowi propozycję określenia jednolitych kryteriów oceny ofert na roboty budowlane w kraju na podstawie zapisów dyrektywy klasycznej 2014/24/UE i dyrektywy sektorowej 2014/25/UE. Przedstawionych 13 kryteriów pozwala na jednoznaczną ocenę każdej oferty i wybór oferty najkorzystniejszej, zarówno z ekonomicznego, jak i technicznego punktu widzenia.

Od października 2014 r. ustawa – Prawo zamówień publicznych [1] umożliwia stosowanie pozacenowych kryteriów wyboru ofert. Od tej chwili zamawiający z sektora budowlanego wprowadzili kryteria dodatkowe. Są to zazwyczaj termin wykonania zamówienia i okres gwarancji. Praktyka wskazuje, że tylko ci wykonawcy, którzy zaoferują najkrótszy z możliwych okres wykonania zadania, a przy tym najdłuższą gwarancję, będą realizowali zamówienie. Jeżeli jednak wszyscy proponują wypełnienie kryteriów pozacenowych w zbliżonym stopniu, cena znowu staje się jedynym kryterium oceny ofert. Tak być nie musi. Tym bardziej, że w związku z koniecznością implementacji dwóch unijnych dyrektyw [2] i [3] czeka nas w zamówieniach publicznych swoista rewolucja.

W ostatnim okresie w Unii Europejskiej znowelizowano dwie najważniejsze dyrektywy dotyczące zamówień publicznych. Są to:

- dyrektywa 2014/24/UE Parlamentu Europejskiego i Rady [2], zwana dalej dyrektywą klasyczną 2014/24/UE,
- dyrektywa 2014/25/UE Parlamentu Europejskiego i Rady [3], zwana dalej dyrektywą sektorową 2014/25/UE.

Dyrektywa klasyczna 2014/24/UE dotyczy zamówień publicznych związanych z robotami budowlanymi, dostawami lub usługami (art. 1 ust. 2). Dyrektywa sektorowa 2014/25/UE również dotyczy zamówień publicznych związanych z robotami budowlanymi, dostawami lub usługami (art. 1 ust. 2), ale udzielanych przez przedmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych (art. 8–14). Kryteria udzielania zamówienia stanowią treść art. 67 dyrektywy klasycznej 2014/24/UE oraz art. 82 dyrektywy sektorowej 2014/25/UE. Z uwagi na to, że artykuły są identyczne (różnice wynikają z tłumaczenia), należy stwierdzić, że w obu dyrektywach podejście do oceny ofert jest takie samo. W związku z tym w dalszej części opracowania będą odwołania wyłącznie do dyrektywy klasycznej 2014/24/UE.

Poniżej zamieszczono fragmenty art. 67 *Kryteria udzielenia zamówienia* dyrektywy klasycznej 2014/24/UE, bez jakiegokolwiek komentarza autorskiego:

1. (...) instytucje zamawiające opierają udzielanie zamówień publicznych na ofercie najkorzystniejszej ekonomicznie.
2. Ofertę najkorzystniejszą ekonomicznie z punktu widzenia instytucji zamawiającej określa się na podstawie ceny lub kosztu, z wykorzystaniem podejścia opartego na efektywności kosztowej, takiego jak rachunek kosztów cyklu życia zgodnie z art. 68; może ona obejmować

W związku z koniecznością implementacji dwóch unijnych dyrektyw czeka nas w zamówieniach publicznych swoista rewolucja. Cena nie musi być jedynym kryterium oceny ofert.

najlepszą relację jakości do ceny, którą szacuje się na podstawie kryteriów obejmujących aspekty jakościowe, środowiskowe lub społeczne związane z przedmiotem danego zamówienia publicznego. Kryteria takie mogą np. obejmować:

- a) jakość, w tym wartość techniczną, właściwości estetyczne i funkcjonalne, dostępność, projektowanie dla wszystkich użytkowników, cechy społeczne, środowiskowe i innowacyjne, handel i jego warunki;
- b) organizację, kwalifikacje i doświadczenie personelu wyznaczonego do realizacji danego zamówienia, w przypadku gdy właściwości wyznaczonego personelu mogą mieć znaczący wpływ na poziom wykonania zamówienia;

lub

- c) serwis posprzedażny oraz pomoc techniczną, warunki dostawy, takie jak termin dostawy, sposób dostawy oraz czas dostawy lub okres realizacji.

Termin implementacji dyrektyw w państwach członkowskich UE upłynął 18 kwietnia 2016 r. Implementacja dotyczy zarówno zapisów ustawowych, jak i wykonawczych niezbędnych do stosowania niniejszych dyrektyw. Do wdrożenia zostało więc niewiele czasu, a niektóre zapisy dyrektyw powinny zostać doprecyzowane w dokumentach wykonawczych. Jednym z takich dokumentów powinien być dokument dotyczący kryteriów oceny ofert na roboty budowlane.

Niniejsze opracowanie zawiera propozycje kryteriów oceny ofert przy udzielaniu zamówień publicznych na roboty budowlane; dotyczy więc obu dyrektyw. Kryteria te mogą być wykorzystane również przy udzielaniu zamówień na dostawy lub usługi.

Założenia wynikające z zapisów dyrektywy klasycznej 2014/24/UE

Zgodnie z zapisem art. 67 ust. 4, Kryteria udzielenia zamówienia nie mogą skutkować przyznaniem instytucji zamawiającej nieograniczonej swobody wyboru. Aby instytucja nie miała nieograniczonej swobody wyboru, kryteria powinny stanowić zbiór zamknięty.

Jednoznaczność kryteriów

Zgodnie z zapisem art. 67 ust. 4 kryteria zapewniają (...) możliwość efektywnej konkurencji i dołączone są do nich specyfikacje, które umożliwiają skuteczną weryfikację informacji przedstawianych przez oferentów, tak aby ocenić, na ile oferty spełniają kryteria udzielenia zamówienia. Aby można było zapewnić skuteczną weryfikację informacji przedstawionych przez oferentów, kryteria powinny być jednoznaczne.

Uwzględnienie cyklu życia w kryteriach

Zgodnie z zapisem art. 67 ust. 2 ofertę najkorzystniejszą ekonomicznie zamawiający określa z wykorzystaniem podejścia opartego na efektywności kosztowej, takiego jak rachunek kosztów cyklu życia zgodnie z art. 68 (...).

Zgodnie z art. 68 ust. 1 rachunek kosztów cyklu życia obejmuje:

- a) koszty poniesione przez instytucję zamawiającą lub innych użytkowników, takie jak:
 - wykonania (związane z nabyciem),
 - użytkowania, takie jak zużycie energii i innych zasobów,
 - utrzymania,
 - związane z wycofaniem z eksploatacji, takie jak koszty rozbiórki i recyklingu;

Termin implementacji dyrektyw w państwach członkowskich UE upłynął 18 kwietnia 2016 r. Implementacja dotyczy zarówno zapisów ustawowych, jak i wykonawczych. Do wdrożenia zostało więc niewiele czasu, a niektóre zapisy dyrektyw powinny zostać doprecyzowane w dokumentach wykonawczych. Jednym z takich dokumentów powinien być dokument dotyczący kryteriów oceny ofert na roboty budowlane.

- b) koszty przypisywane ekologicznym efektom zewnętrznym, np. koszty emisji gazów cieplarnianych, oraz inne związane z łagodzeniem zmian klimatu.

Rachunek kosztów cyklu życia można wykorzystać przy szacowaniu kosztu wykonania oraz kosztów eksploatacji przedmiotu zamówienia. Koszty eksploatacji, mające w zdecydowanie większym stopniu charakter szacunkowy niż koszt wykonania, mogą zawierać koszty utrzymania i rozbiórki, z uwzględnieniem recyklingu (raczej nie powinny zawierać kosztów użytkowania, bo koszty ponoszone przez zarządcę nie powinny być łączone z kosztami ponoszonymi przez użytkowników).

Waga kryteriów

Zgodnie z zapisem art. 67 ust. 5 Instytucja zamawiająca określa w dokumentach zamówienia względną wagę, jaką przypisuje każdemu z kryteriów wybranych do celów ustalenia oferty najkorzystniejszej ekonomicznie (...). Wagi te mogą być wyrażone za pomocą przedziału z odpowiednią rozpiętością maksymalną. Tak więc każdemu kryterium powinna być przypisana waga.

Punktowa waga kryteriów

Aby kryteria jakościowe były łatwo porównywalne, powinny być wyrażone w wartościach liczbowych. Najprostszym sposobem oceny ofert jest ocena punktowa, w której najkorzystniejszą ofertą jest ta, która uzyskała największą liczbę punktów. Przyjęto, że oferta może uzyskać co najwyżej 100 punktów.

Podział kryteriów na grupy

Ze względu na obowiązki zamawiającego kryteria oceny ofert podzielono na dwie grupy:

- 1) kryteria, w których zamawiający wyznacza poziom spełnienia danego kryterium,
- 2) kryteria, w których nie zamawiający, ale oferent określa poziom spełnienia danego kryterium.

W pierwszej grupie kryteriów oferent otrzymuje punkty wtedy, gdy jego oferta pozwala na wykonanie zamówienia przy innym niż wyznaczony przez zamawiającego poziomie spełnienia kryteriów. Liczba punktów otrzymana w danym kryterium jest proporcjonalna do różnicy między poziomem spełnienia kryterium przez danego oferenta a poziomem wyznaczonym przez zamawiającego. Tych kryteriów jest sześć i w niniejszym opracowaniu zestawiono je od numeru pierwszego do szóstego.

W drugiej grupie kryteriów oferent otrzymuje punkty w zależności od poziomu spełnienia konkretnego kryterium. Punktem odniesienia jest najwyższy poziom

określony przez któregoś z oferentów ubiegających się o zamówienie. Liczba punktów otrzymana w danym kryterium jest proporcjonalna do różnicy między poziomem spełnienia kryterium przez danego oferenta a poziomem najwyższym określonym przez któregoś z oferentów. Tych kryteriów jest siedem i zestawiono je w niniejszym opracowaniu od numeru siódmego do trzynastego.

W sumie kryteriów jest 13, z czego tylko jedno jest związane z kosztem przedmiotu zamówienia.

Równoważność kryteriów kosztu wykonania i kosztów eksploatacji

Zapisy w dyrektywie świadczą o potrzebie specjalnego traktowania kosztu eksploatacji, który należy uwzględnić (art. 67 ust. 2) z wykorzystaniem podejścia opartego na efektywności kosztowej, takiego jak rachunek kosztów cyklu życia (...). Ze względu na dotychczasową tendencję do przykładania zbyt dużej wagi do kosztu wykonania przedmiotu zamówienia oraz aktualną tendencję do przykładania dużej wagi do kosztów eksploatacji przedmiotu zamówienia wydaje się, że kryterium kosztu wykonania i kryterium kosztów eksploatacji przedmiotu zamówienia powinny mieć taką samą wagę.

Niesprecyzność podejścia do kryteriów oceny ofert z zapisami dyrektywy

W niektórych wypadkach zapisy dyrektywy dają państwu członkowskim UE możliwość wyboru wariantu podejścia do danego kryterium. Na przykład koszt wykonania zamówienia, zgodnie z art. 67 ust. 2, może być:

- 1) jedynym kryterium,
- 2) jednym z kryteriów,
- 3) pominięty, a wykonawcy konkurują wyłącznie w oparciu o kryteria jakościowe.

Przedstawiona propozycja kryteriów oceny ofert zawiera doprecyzowanie drugiego z podanych w dyrektywie wariantów, zdaniem autora w największym stopniu odpowiadającego polskiemu warunkom.

Kryterium nr 1 – koszt wykonania przedmiotu zamówienia

Koszt wykonania przedmiotu zamówienia jest kryterium świadczącym o możliwościach finansowych i organizacyjnych oferenta. W tym kryterium mieszczą się unijne kryterium kosztu wykonania przedmiotu zamówienia, a także jego jakość, wartość techniczna, właściwości estetyczne i funkcjonalne, dostępność, projektowanie dla wszystkich użytkowników oraz cechy społeczne i środowiskowe.

Zgodnie z art. 5 ust. 1 *Podstawą obliczenia szacunkowej wartości zamówienia jest całkowita kwota należna, bez VAT, oszacowana przez instytucję zamawiającą (...).* Zgodnie z art. 69 ust. 3 *Instytucje zamawiające odrzucają ofertę, jeżeli stwierdzą, że jest ona rażąco niska (...).*

Procedura oceny oferty według kryterium nr 1: zamawiający wyznacza szacunkowy najwyższy koszt wykonania przedmiotu zamówienia. Określony przez oferenta koszt może być niższy od najwyższego kosztu co najwyżej o 20%. Koszt niższy od najwyższego kosztu o więcej niż 20% jest uznawany za rażąco niski. Różnica między najwyższym kosztem wykonania zamówienia a najniższym kosztem określonym przez oferenta jest oceniana na 15 pkt. Pozostali oferenci otrzymują liczbę punktów obliczoną proporcjonalnie.

Proponowane jednolite kryteria oceny ofert przy udzielaniu zamówień publicznych mogą być wykorzystane przy udzielaniu zamówień na dostawę lub usługi i roboty budowlane.

Kryterium nr 2 – koszt eksploatacji przedmiotu zamówienia

Koszt eksploatacji przedmiotu zamówienia jest kryterium łączącym unijne kryteria, takie jak: jakość, aspekty społeczne i środowiskowe, handel i jego warunki, serwis posprzedażny, pomoc techniczna i warunki dostawy.

Zgodnie z art. 67 ust. 3 *Uznaje się, że kryteria udzielania zamówienia są powiązane z przedmiotem zamówienia publicznego (...) na wszystkich etapach ich cyklu życia (...).* Zgodnie z art. 68 ust. 1 rachunek kosztów cyklu życia obejmuje m.in. koszty utrzymania i rozbioru, w tym recyklingu. W niniejszym opracowaniu przyjęto, że wyżej wymienione koszty są kosztami eksploatacji.

Procedura oceny oferty według kryterium nr 2: zamawiający wyznacza szacunkowy najwyższy koszt eksploatacji przedmiotu zamówienia w całym cyklu życia (bez kosztu wykonania przedmiotu zamówienia). Określony przez oferenta koszt może być niższy od najwyższego kosztu co najwyżej o 20%. Różnica między najwyższym kosztem eksploatacji a najniższym kosztem eksploatacji określonym przez oferenta jest oceniana na 15 pkt. Pozostali oferenci otrzymują liczbę punktów obliczoną proporcjonalnie.

Kryterium nr 3 – udział procentowy samodzielnego wykonania przedmiotu zamówienia

Udział procentowy samodzielnego wykonania przedmiotu zamówienia jest kryterium świadczącym o stopniu samodzielności oferenta. W tym kryterium mieści się unijne kryterium możliwości wymagania wykonywania niektórych zadań przez oferenta.

Zgodnie z art. 63 ust. 2 *W przypadku zamówień na roboty budowlane (...) instytucje zamawiające mogą wymagać, aby określone kluczowe zadania były wykonywane bezpośrednio przez samego oferenta (...).* Zgodnie z Załącznikiem XII można wskazać procentową część zamówienia, której realizację wykonawca zamierza zlecić podwykonawcom.

Procedura oceny oferty według kryterium nr 3: zamawiający wyznacza najmniejszy udział procentowy samodzielnego wykonania przedmiotu zamówienia przez oferenta, który nie może być mniejszy niż 50%. Różnica między największym udziałem procentowym określonym przez oferenta a najmniejszym udziałem procentowym jest oceniana na 10 pkt. Pozostali oferenci otrzymują liczbę punktów obliczoną proporcjonalnie.

Kryterium nr 4 – liczba referencji dotycząca podobnych zamówień

Liczba referencji jest kryterium świadczącym o doświadczeniu oferenta w wykonywaniu podobnych zamówień. Zgodnie z art. 58 ust. 4 *Instytucje zamawiające mogą w szczególności wymagać, aby wykonawcy mieli wystarczający poziom doświadczenia wykazany odpowiednimi referencjami dotyczącymi zamówień wykonanych wcześniej.* Zgodnie z Załącznikiem XII dowodem zdolności technicznej wykonawców jest wykaz robót budowlanych wykonanych nie wcześniej niż w ciągu ostat-

nich pięciu lat, wraz z zaświadczeniami zadowolającego wykonania. W tym kryterium mieści się unijne kryterium doświadczenia.

Procedura oceny oferty według kryterium nr 4: referencje powinny dotyczyć okresu pięciu lat do momentu ogłoszenia zamówienia. Zamawiający wyznacza najmniejszą liczbę referencji, która nie może być mniejsza niż dwa. Określona przez oferenta liczba referencji nie może przekroczyć dwukrotności najmniejszej liczby referencji. Różnica między największą liczbą referencji określoną przez oferenta a liczbą referencji wyznaczoną przez zamawiającego jest oceniana na 10 pkt. Pozostali oferenci otrzymują liczbę punktów obliczoną proporcjonalnie.

Kryterium nr 5 – okres wykonania przedmiotu zamówienia

Okres wykonania przedmiotu zamówienia jest kryterium świadczącym o potencjale oferenta – im krótszy okres wykonania zamówienia, tym większa możliwość szybszego korzystania z przedmiotu zamówienia lub ograniczenia kosztów społecznych wynikających z uciążliwości związanych z wykonywaniem zamówienia. W tym kryterium mieści się unijne kryterium terminu wykonania zamówienia i cech społecznych.

Procedura oceny oferty według kryterium nr 5: zamawiający wyznacza najdłuższy okres wykonania zamówienia. Określony przez oferenta okres może być krótszy od najdłuższego okresu co najwyżej o 20%. Różnica między najdłuższym okresem wykonania zamówienia a najkrótszym okresem określonym przez oferenta jest oceniana na 10 pkt. Pozostali oferenci otrzymują liczbę punktów obliczoną proporcjonalnie.

Kryterium nr 6 – okres gwarancji jakości na wykonany przedmiot zamówienia

Okres gwarancji jakości jest kryterium świadczącym o jakości wykonania przedmiotu zamówienia. W tym kryterium w największym stopniu mieści się unijne kryterium jakości. Procedura oceny oferty według kryterium nr 6: zamawiający wyznacza najkrótszy okres gwarancji jakości na wykonany przedmiot zamówienia. Określony przez oferenta okres gwarancji może być równy co najwyżej dwukrotnemu najkrótszemu okresowi gwarancji. Różnica między najdłuższym okresem gwarancji jakości określonym przez oferenta a najkrótszym okresem jest oceniana na 5 pkt. Pozostali oferenci otrzymują liczbę punktów obliczoną proporcjonalnie.

Kryterium nr 7 – potencjał sprzętowy oferenta

Potencjał sprzętowy oferenta jest kryterium świadczącym o możliwościach sprzętowych oferenta na terenie kraju, w którym ogłoszono przetarg. Im większa liczba jednostek sprzętowych, które mogą być zastosowane przy wykonywaniu zamówienia, tym większe prawdopodobieństwo ich użycia przy wykonaniu zamówienia. Im nowsze jednostki sprzętowe, tym większe prawdopodobieństwo ich poprawnego funkcjonowania przy wykonywaniu przedmiotu zamówienia. Zgodnie z Załącznikiem XII dowodem zdolności technicznej wykonawców jest *oświadczenie na temat narzędzi, wyposażenia zakładu i urządzeń technicznych dostępnych (...) na potrzeby realizacji zamówienia*. W tym kryterium mieści się unijne kryterium potencjału technicznego.

Tabela 1. Zestawienie kryteriów oceny ofert i ich wag

Lp.	Kryteria oceny ofert	Waga [punkty]
1	Koszt wykonania przedmiotu zamówienia	15
2	Koszt eksploatacji przedmiotu zamówienia	15
3	Samodzielne wykonanie przedmiotu zamówienia	10
4	Liczba referencji dotycząca podobnych zamówień	10
5	Okres wykonania przedmiotu zamówienia	10
6	Okres gwarancji na wykonany przedmiot zamówienia	5
7	Potencjał sprzętowy oferenta	5
8	Innowacyjność oferenta	5
9	Kwalifikacje zawodowe kadry oferenta	5
10	Doświadczenie zawodowe kadry oferenta	5
11	Warunki pracy u oferenta	5
12	Aktywizacja zawodowa niepełnosprawnych u oferenta	5
13	Rozwój kadry u oferenta	5
Suma:		100

Procedura oceny oferty według kryterium nr 7: zamawiający wyznacza jednostki sprzętowe, jakie będą brane pod uwagę przy ocenie ofert. Oferent, który dysponuje największą liczbą odpowiednich jednostek sprzętowych, otrzymuje 5 pkt. Pozostali oferenci otrzymują liczbę punktów obliczoną proporcjonalnie.

Ciąg dalszy nastąpi

Przedstawione powyżej kryteria stanowią jedynie część propozycji jednolitych kryteriów – pozostałe zostaną przybliżone w kolejnej części artykułu. ■

Streszczenie: Artykuł stanowi opracowanie jednolitych kryteriów oceny ofert na roboty budowlane w kraju na podstawie zapisów dyrektywy klasycznej 2014/24/UE i dyrektywy sektorowej 2014/25/UE. Przedstawionych 13 kryteriów pozwala na jednoznaczny ocenę każdej oferty i wybór oferty najkorzystniejszej, zarówno z ekonomicznego, jak i technicznego punktu widzenia.

Literatura

- [1] Ustawa Prawo zamówień publicznych z dnia 29 stycznia 2004 r. (t.j. Dz.U. z 2013 r. Nr 907, z późn. zm.).
- [2] Dyrektywa 2014/24/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE (Dz.Urz. UE L 94 z 28. 03. 2014, s. 65).
- [3] Dyrektywa 2014/25/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, uchylająca dyrektywę 2004/17/WE (Dz.Urz. UE L 94 z 28. 03. 2014, s. 243).