

Kryteria w ocenie ofert w postępowaniach na zamówienie publiczne na roboty budowlane/ prace projektowe .

Opracował mgr inż. Mirosław Żyznowski

1. Wprowadzenie
2. Rodzaje kryteriów możliwych do przyjęcia w postępowaniach o zamówienie publiczne na roboty budowlane/ prace projektowe
3. Czynniki wpływające na dobór i stosowanie kryteriów w postępowaniach na zamówienie publiczne na roboty budowlane/prace projektowe
4. **Stosowane modele oceny kryterialnej**, specyfika poszczególnych rodzajów kryteriów wyboru najkorzystniejszej oferty
 - 4.2.1 Uwarunkowania stosowania kryteriów cenowych
 - 4.2.2 Uwarunkowania stosowania kryteriów pozacenowych
5. Zasady opisu kryteriów
6. Metody wyceny kryteriów
 - 6.1 metody wyceny kryteriów mierzalnych
 - 6.2 metody wyceny kryteriów niemierzalnych
7. Metody ustalania wag kryteriów
8. Metody bilansowania kryteriów
9. Podsumowanie

Wprowadzenie

Zagadnienia dotyczące kryteriów oceny ofert w postępowaniach o zamówienie publiczne na roboty budowlane i prace projektowe wzbudzają ostatnio liczne kontrowersje. Aktualnie panuje powszechne przekonanie, iż zamawiający niewłaściwie dobierają kryteria oceny ofert w takich postępowaniach. Świadczyć o tym mają nienależycie wykonane zamówienia, które kończą się bankrutem wykonawców lub długotrwałym sporem stron. Zdaniem wielu ekspertów przepisy ustawy Pzp, sprzyjają zawieraniu nierentownych kontraktów. Nie regulują one prawidłowo procesu badania, oceny i wyboru najkorzystniejszej oferty. Zamawiający działając zgodnie z nimi nie panuje nad wyborem oferty na podstawie kryterium najniższej ceny i kryteriów pozacenowych. Nie tworzą one dla niego odpowiednich warunków do skutecznego weryfikowania nierentownych kalkulacji, wiarygodności zawodowej wykonawców oraz racjonalnego korzystania z kryteriów pozacenowych. .

Instytucje krajowe (np. Urząd Zamówień Publicznych i Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Krajowa Agencja Poszanowania Energii) a wcześniej także Unii Europejskiej dostrzegły ww. problem. Od jakiegoś czasu usiłują one zmienić praktyki zamawiających w sposobie wyboru najkorzystniejszej oferty opracowując różne wytyczne tj. np. :

- 1) Poradnik UZP pod redakcją Jacka Sadowego „ Kryteria oceny ofert w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego
- 2) Kryteria wyboru oferty najkorzystniejszej ekonomicznie - rekomendacje dla beneficjentów realizujących projekty indywidualne – Ministerstwo Rozwoju Regionalnego
- 3) Kryteria oceny ofert przyjęte rozwiązania i propozycje zmian – Centrum Unijnych Projektów Transportowych
- 4) Zielone Zamówienia Publiczne –GPP
- 5) **Rekomendacje na temat najkorzystniejszej ekonomicznie oferty – NEO- Raport and Recommendation of the EMAT**
- 6) Opracowanie propozycji kryteriów środowiskowych dla produktów zużywających energię możliwych do wykorzystania przy formułowaniu specyfikacji na potrzeby zamówień publicznych (Krajowa Agencja Poszanowania Energii S.A. ul. Mokotowska 35 00-560 Warszawa tel. +48 22 626-09-10 fax: +48 22 626-09-11)

W pracy Urzędu Zamówień Publicznych jest wiele ciekawych informacji np. zwraca się w niej uwagę na wady i zalety wyboru oferty na podstawie wyłącznie ceny i kryteriów pozacenowych. - tabela nr 1. Zgodnie z prezentowanym poniżej zestawieniem w procedurze z kryteriami pozacenowymi zwiększa się pracochłonność, stopień trudności oraz koszty. Zmniejsza się poczucie bezpieczeństwa prawnego zamawiającego, ponieważ kontrolujący częściej doszukują się manipulowania wynikami postępowania.

Tabela nr 1

METODA OCENY OFERT	ZA	PRZECIW
Stosowanie ceny jako jedynego kryterium	1)Szybkość 2)Łatwość stosowania 3)Bezpieczeństwo 4)Skuteczne pozyskiwanie dóbr o ustalonych standardach jakościowych 5)Niski koszt przygotowania i przeprowadzenia postępowania 6)Możliwość zastosowania trybu zapytanie o cenę i licytacja elektroniczna w postępowaniach poniżej progów unijnych	1)Brak możliwości premiowania pożądanego przez zamawiającego cech przedmiotu zamówienia, w tym jakości 2)Brak możliwości złożenia ofert wariantowych 3)Brak możliwości zastosowania trybu dialogu konkurencyjnego 4) Niebezpieczeństwo nabycia dóbr drogiego w użytkowaniu, przestarzałych technologicznie, generujących zwiększone koszty eksploatacyjne
Stosowanie obok ceny kryteriów pozacenowych	1)Dopasowanie wyboru oferty do określonych potrzeb zamawiającego 2)Lepsze przygotowanie opisu przedmiotu zamówienia związane z koniecznością przemyślenia jego istotnych cech związanych z istniejącym zapotrzebowaniem 3)Możliwość premiowania pożądanego przez zamawiającego cech przedmiotu zamówienia, w tym jakości i innowacyjności rozwiązań 4)Możliwość dopuszczenia składania ofert wariantowych 5)Możliwość zastosowania trybu dialogu konkurencyjnego 6)Racjonalizacja wydatków	1)Zwiększony nakład pracy związany z przygotowaniem do postępowania 2)Wyższy koszt przygotowania i przeprowadzenia postępowania (np. wykonanie ekspertyz w celu opisanego przedmiotu zamówienia i ustalenia kryteriów oceny ofert, zatrudnienie specjalistów dla oceny rozwiązań proponowanych w ofertach) 3)Bardziej skomplikowana i dłuższa procedura oceny ofert 4)Zagrożenie postępowania o udzielenie zamówienia niepoprawnym określeniem kryteriów oceny ofert i kwestionowaniem ich przez wykonawców

Prezentowana przez Urząd Zamówień Publicznych diagnoza problemów związanych z korzystaniem z kryteriów jest trafna. Szkoda tylko, że działania naprawcze instytucji odpowiedzialnych za system zamówień publicznych sprowadzają się wyłącznie do prezentacji problemu i propagowania samej idei kryteriów pozacenowych.

W prezentowanych wytycznych powinny znaleźć się co najmniej podstawowe zasady doboru kryteriów pozacenowych ze wskazaniem związków między nimi a dostępnymi metodami doboru dla nich wag oraz sposobami ich wartościowania i bilansowania, co można znaleźć np. w opracowaniu UE (**Report and Recommendation of the EMAT**).

Natomiast stosowanie strategii „najniższej ceny” powinno być obwarowane warunkami podobnie jak w zapytaniu o cenę.

W zaistniałych okolicznościach zamawiający musi niestety sam poszukiwać niezbędnej wiedzy w zakresie m.in.

1. Rodzajów kryteriów/ podkryteriów możliwych do przyjęcia w postępowaniach o zamówienie publiczne na roboty budowlane/ prace projektowe
2. Czynników wpływających na dobór kryteriów w postępowaniach na roboty budowlane/ prace projektowe
3. Uwarunkowań stosowania kryteriów cenowych w ocenie ofert
4. Uwarunkowań stosowania kryteriów pozacenowych oceny ofert
5. Zasad opisu kryteriów/ podkryteriów
6. Metod wartościowania kryteriów
7. Metod ustalania wag kryteriów
8. Metod bilansowania kryteriów

Ponieważ ustawa Pzp i istniejące publikacje nie wspierają go istotnie w tych poszukiwaniach, niniejsze opracowanie usiłuje chociaż określić zakres niezbędnych działań do podjęcia w celu opracowania metodyki korzystania z kryteriów cenowych i pozacenowych w postępowaniach na roboty budowlane/ prace projektowe.

1.Rodzaje kryteriów występujących w ramach postępowania o zamówienie publiczne

W zamówień publicznych można wyodrębnić wiele rodzajów kryteriów za pomocą których zamawiający dokonuje selekcji ofert i ostatecznie na ich podstawie wybiera najkorzystniejszą ofertę. Należą do nich kryteria :

- 1) selekcji podmiotowej
- 2) selekcji przedmiotowej (w tym kryteria kontraktowe np. termin realizacji, warunki gwarancji)
- 3) selekcji cenowej
- 4) wyboru najkorzystniejszej oferty

Kryteria podmiotowe stanowią warunki udziału ustalane przez zamawiającego. Kryteria te występują zarówno samodzielnie jak i też mogą być łączone w niektórych postępowaniach z innymi kryteriami do wyboru najkorzystniejszej oferty . W przypadku zamówień na prace projektowe/ roboty budowlane nie mogą one jednak stanowić kryteriów wyboru najkorzystniejszej oferty (art. 91 ust. 3 u Pzp) .

Kryteria te można podzielić na kryteria warunkowe i rankingowe. W przypadku kryteriów warunkowych zamawiający dokonuje selekcji podmiotów sprawdzając, czy spełniają one minimalne warunki kryteriów podmiotowych. W przypadku kryteriów rankingowych ocena podmiotów odbywa się dwuetapowo. Po dokonaniu selekcji wg warunków minimalnych, tworzy się ranking wykonawców wg stopnia spełnienia przez nich dodatkowych warunków kryteriów podmiotowych.

Kryteria przedmiotowe stanowią warunki jakościowe ustalone przez zamawiającego. Kryteria te mogą występować samodzielnie jak też wchodzić w skład kryteriów wyboru najkorzystniejszej oferty . Kryteria przedmiotowe mogą być także stosowane jako kryteria warunkowe lub jako kryteria rankingowe. Jeśli zamawiający decyduje się zastosować kryteria rankingowe, to poza ustaleniem kryteriów warunkowych musi określić zasady oceny ofert spełniających dodatkowe warunki jakościowe. W tych kryteriach można też ujmować kryteria kontraktowe takie jak termin realizacji , okres gwarancji.

Kryteria cenowe - stanowią warunki cenowe ustalone przez zamawiającego lub wynikające z regulacji u Pzp. Kryteria te zawsze występują w postępowaniu o zamówienie publiczne w rozbiciu na cenowe kryteria warunkowe i rankingowe. Zamawiający zgodnie z przepisami ustawy Pzp powinien badać cenę z uwagi na naruszenie przepisów dotyczących rażącej ceny, nieuczciwej ceny, ceny przekraczającej wartość środków , które zamawiający zamierza przeznaczyć na realizację zamówienia. Cena stanowi też niezbędny składnik systemu rankingowe przy wyborze najkorzystniejszej oferty.

Kryteria wyboru najkorzystniejszej oferty- stanowią kryteria (rankingowe) cenowe i przedmiotowe, służące do wyboru oferty najbardziej ekonomicznej z ofert pozostałych po selekcji dokonanej wg podmiotowych, przedmiotowych , cenowych kryteriów warunkowych.

Strategia doboru ww. kryteriów zależy od wielu czynników m.in. od:

- 1) momentu, w którym zamawiający podejmuje decyzję o zastosowaniu określonych kryteriów selekcji – czynnik czasu
- 2) sposobu powiązania kryteriów selekcji między sobą – czynnik kompleksowości
- 3) rodzaju priorytetu jakim kieruje się zamawiający udzielając zamówienie –czynnik priorytetu
- 4) rodzaju ograniczeń organizacyjnych w zakresie przejęcia odpowiedzialności za prace projektowe – czynnik organizacyjny
- 5) aktualnej sytuacji na rynku wykonawcy – czynnik rynkowy
- 6) skali przedsięwzięcia budowlanego – czynnik skali robót objętych przedmiotem zamówienia
- 7) rodzaju robót objętych zleceniem – czynnik rodzaju robót objętych przedmiotem zamówienia

Poniżej opisane zagadnienia pokazują jaka jest skala problemu, z którą musi się zmierzyć zamawiający, aby we własnym zakresie zdecydować się lub nie na kryteria pozacenowe przy wyborze najkorzystniejszej oferty.

2.Czynniki wpływające na dobór i sposób stosowania kryteriów w postępowaniach na zamówienie publiczne na roboty budowlane/prace projektowe

I. Czynnik czasu w doborze kryteriów .

Inwestor realizując przedsięwzięcia budowlane powinien już etapie prac projektowych podejmować próbę opracowania strategii korzystania z kryteriów selekcji . Rozpoczęcie tych prac przed projektowaniem umożliwia mu ograniczenie wystąpienia potencjalnych problemów w ich formułowaniu.

Bardzo często opracowana dokumentacja projektowa, czy specyfikacje techniczne nie nadają się do procedury wyboru oferty na podstawie kryteriów pozacenowych, gdyż jej zapisy znacząco ograniczają uzupełnianie jej o rozwiązania postulowane przez wykonawców, a czasem w ogóle eliminują szansę na skuteczne zastosowanie takich kryteriów . Dlatego też inwestor powinien patrzeć na problem doboru kryteriów w perspektywie całego cyklu budowlanego i już na etapie studium wykonalności przygotować opracowanie zawierające informacje o rozważanych kryteriach pozacenowych np. :

- 1) rodzaje stosowanych kryteriów pozacenowych
- 2) fazy procesu budowlanego, w których będą one użyte
- 3) ew. postulowane minimalne wartości kryteriów niezbędne do spełnienia , jeśli nie będzie ono poddane konkurencji lub
- 4) ew. postulowane minimalne wartości wraz ze wskazaniem dodatkowych wartości , których spełnienie będzie poddane ocenie , gdy kryterium to będzie otwarte na konkurencję

5) uzasadnienie przyjętej strategii doboru kryteriów pozacenowych lub rezygnacja z takich kryteriów z uwagi na czynniki finansowe, przedmiotowe, rynkowe lub inne uwarunkowania.

Propozycja kryteriów pozacenowych może podlegać aktualizacji podczas przechodzenia między poszczególnymi fazami procesu budowlanego wraz z odpowiednim uzasadnieniem dokonywanych zmian.

II. Czynniki kompleksowości w doborze kryteriów .

Zamawiający powinien kompleksowo rozstrzygnąć, które kryteria selekcji należy poddać konkurencji, a które sprawdzać wyłącznie na zasadzie minimalnych warunków. Prawidłowy dobór kryteriów wyboru najkorzystniejszej oferty wymaga powiązania ich z innymi kryteriami selekcji. W praktyce można wyodrębnić wiele wariantów łączenia poszczególnych kryteriów selekcji . Inwestor bowiem może np.

1. Przyjąć minimalne wartości kryteriów przedmiotowych, podmiotowych a ocenę ofert dokonać na podstawie wyłącznie kryterium ceny
2. Przyjąć minimalne wartości kryteriów podmiotowych a ocenę ofert dokonać na podstawie kryterium ceny i kryteriów przedmiotowych
3. Sformułować warunki oceny podmiotowej w formie rankingu a ocenę ofert dokonać na podstawie kryterium ceny
4. Sformułować warunki oceny podmiotowej w formie rankingu a ocenę ofert dokonać na podstawie kryterium ceny i kryteriów przedmiotowych

III. Czynniki ustalenia priorytetu w doborze kryteriów .

Na dobór kryteriów pozacenowych mają wpływ także priorytety jakimi kieruje się zamawiający zaspokajając swoje potrzeby budowlane .

Wybór strategii kryterialnej wymaga ustalenia , czy priorytetem dla zamawiającego jest osiągnięcie jak najniższych kosztów przy określonych parametrach świadczenia, czy też osiągnięcie jak najwyższych parametrów jakościowych zamawianego świadczenia.

Działanie z priorytetem maksymalizowania efektów jakościowych świadczenia polega na formułowaniu przez zamawiającego warunków zlecenia w taki sposób, aby wykonawcy konkurowali między sobą przede wszystkim oferowaną jakością wykonania świadczenia. W takich postępowaniach wykonawcy w ofercie definiują ostateczne parametry jakościowe świadczenia. W takim przypadku wzór na najkorzystniejszą ofertę stanowi równość :

$$O_{ne} = \text{Max} \{ E_{o1}/C_{o1}, E_{o2}/C_{o2}, E_{o3}/C_{o3}, \dots, E_{on}/C_{on} \}$$

O_{ne} - oferta najkorzystniejsza ekonomicznie

E_{on} – całkowita wartość efektów świadczenie oferty n

C_{on} - całkowita cena oferty n

Działanie z priorytetem minimalizacji kosztów realizowanego świadczenia polega na zdefiniowaniu przez zamawiającego jednakowych parametrów jakościowych świadczenia dla wykonawców, którzy konkurują w ofercie jedynie ceną wykonania.

W przypadku, gdy ($S_{o1} = S_{o2} = S_{o3} = S_{o4} \dots S_{on}$) ww. wzór na najkorzystniejszą ofertę stanowi równość :

$$O_{ne} = \text{Min} \{ C_{o1}, C_{o2}, C_{o3}, \dots, C_{on} \}$$

Warunkiem korzystania z tej strategii jest przygotowanie postępowania i jego przeprowadzenie w taki sposób, aby zapewnić bezwzględną pewność uzyskania jednakowej jakości świadczenia u konkurujących wykonawców.

Aktualne przepisy ustawy Pzp nie w pełni umożliwiają zamawiającym uzyskanie takiej pewności. W regulacjach ustawy brak jest odpowiednich standardów warunkowej selekcji podmiotowej, przedmiotowej i cenowej, o których będzie mowa w dalszej części publikacji.

Inwestor może także korzystać przy doborze kryteriów z obu rodzajów strategii jednocześnie W przypadku łącznego stosowania zasad w postępowaniu inwestor musi ustalić, która część świadczenia będzie poddana konkurencji wg kryteriów jakościowych, a która część świadczenia zostanie oceniona wyłącznie wg kryterium ceny. W takich postępowaniach kryteriom pozacenowym mogą być nadawane wagi zarówno niższe od ceny jak i wyższe od ceny.

IV. Czynnik organizacyjny w doborze kryteriów

Decyzja o przeniesieniu odpowiedzialności na wykonawcę za opracowanie prac projektowych stanowi kolejny istotny czynnik w formułowaniu kryteriów oceny ofert w postępowaniach o zamówienie publiczne na roboty budowlane. Ustawa Prawo zamówień publicznych przewiduje różne poziomy uszczegółowienia opisu robót stanowiącego podstawę złożenia oferty na roboty budowlane.

Zasadniczo można wyodrębnić dwa podstawowe opisy robót budowlanych wraz z ich podwariantami.

I. Opis funkcjonalny

1.1 opis funkcjonalny – jest to opis robót na podstawie programu funkcjonalno – użytkowego . Wykonawca robót staje się wówczas odpowiedzialny za opracowanie dokumentacji projektowej i specyfikacji technicznych. Współdecyduje on o jakości rozwiązań projektowych oraz odpowiada za wady robót budowlanych spowodowane błędami w projekcie. Opis funkcjonalny stosuje się w przypadku połączenia w jednym zleceniu prac projektowych i robót budowlanych. W takich postępowaniach wybór najkorzystniejszej oferty należy dokonać na podstawie kryterium ceny i kryteriów przedmiotowych – bilansowanych wg zasady maksymalizacji efektów jakościowych świadczenia.

1.2. opis funkcjonalno -konstrukcyjny (z przewagą opisu funkcjonalnego) - jest to opis robót na podstawie programu funkcjonalno – użytkowego ale zawierający w sobie elementy opisu konstrukcyjnego na podstawie np. projektu wstępnego robót budowlanych. [opis o niewielkim stopniu uszczegółowienia i skali np. 1:100, 1:200 np. rzuty, elewacje (jeśli są istotne) i plan usytuowania obiektu na działce] . Inwestor w opisie tym rozstrzyga o rozwiązaniach konstrukcyjnych dla podstawowych systemów wchodzących w skład zlecenia robót budowlanych. Ten rodzaj opisu stosuje się w przypadku zlecenia obejmującego łącznie wykonanie prac projektowych wraz realizacją robót opisanych tymi dokumentami. W tej formule opisu robót budowlanych kryteria oceny ofert powinny obejmować cenę i inne kryteria dotyczące przedmiotu zamówienia bilansowane wg zasady mieszanej częściowo z uwagi na maksymalizację efektów jakościowych świadczenia a częściowo na minimalizację kosztów .

Oferta wykonawcy w tej strategii obejmuje łącznie projektowanie i wykonanie robót budowlanych.

II. Opis konstrukcyjny

2.1. opis konstrukcyjno-funkcjonalny (z przewagą opisu konstrukcyjnego) - jest to opis składający się z dokumentacji projektowej i specyfikacji technicznych bez zdefiniowania przez zamawiającego wszystkich cech świadczenia . Przy tak opracowanym opisie świadczenia kryteria pozacenowe mogą dotyczyć:

- 1) parametrów kontraktowych np. termin realizacji oraz
- 2) wybranych cech wyborów budowlanych i rozwiązań projektowych, które jeszcze nie zostały ostatecznie zdefiniowane przez projektanta/ inwestora i mogą być poddane konkurencji

Oferta wykonawcy w tej strategii nie może obejmować projektowania i wykonania robót .

2 2. opis konstrukcyjny - jest to opis składający się z dokumentacji projektowej i specyfikacji technicznych definiujący wszystkie cechy świadczenia. Zamawiający w takim opisie rozstrzyga rozwiązania elementów budowlanych do poziomu wyrobów. Z zasady opis ten nie powinien przewidywać kryteriów odnoszących się do właściwości przedmiotowych zaprojektowanych robót. Przy tej formule opisu przedmiotu zamówienia zamawiający powinien stosować ew. kryteria przedmiotowe- kontraktowe (termin realizacji, okres gwarancji), o ile jest to uzasadnione.

V. Czynnik rynkowy w doborze kryteriów

Na dobór kryteriów pozacenowych lub rezygnację z nich ma również wpływ w opinii autora tego opracowania sposób ustalenia kryteriów podmiotowych w procesie udzielenia zamówienia publicznego.

Jeśli z góry wiadomo ,że przy udzieleniu zamówienia wystąpi duża konkurencja , to racjonalnym postępowaniem będzie zastosowanie do wyboru najkorzystniejszej oferty procedury umożliwiającej inwestorowi kwalifikację wstępną wykonawców wg kryteriów podmiotowych występującą np. w procedurze przetargu ograniczonego, negocjacji z ogłoszeniem , dialogu konkurencji lub konkursu (wyłącznie dla prac projektowych) . Przeprowadzenie kwalifikacji wstępnej stwarza lepsze warunki do jakościowej oceny wykonawców pod względem ich kwalifikacji zawodowych do wykonania zamówienia. Wybór oferty ogranicza się wówczas do oceny najlepszych np. pięciu wykonawców występujących w postępowaniu. Pozyskanie z rynku takich wykonawców tworzy bezpieczniejsze warunki do stosowania kryterium najniższej ceny w postępowaniach o zamówienie publiczne na roboty budowlane/ prace projektowe.

VI. Czynnik skali w doborze kryteriów

Na dobór kryteriów wpływa także skala zamówienia publicznego na roboty budowlane. Można pokusić się o ustalenie zasady, że czym mniejsza skala zamówienia tym większy powinien być udział kryterium ceny w ocenie ofert w postępowaniach z opisem konstrukcyjnym robót. W przypadku takich zleceń dotyczących robót remontowych na kwotę np. poniżej 500 tys zł można byłoby uznać za zasadne stosowanie wyłącznie kryterium ceny..

VII. Czynniki rodzaju robót w doborze kryteriów

Wydaje się, że przy doborze kryteriów ma znaczenie także rodzaj robót jakie będą przedmiotem zlecenia tj. czy zlecenie obejmuje np. budowę, przebudowę, remont czy też rozbiórkę obiektu budowlanego oraz jaki jest stopień skomplikowania tych robót. W przypadku budowy i przebudowy z udziałem robót wielorodzajowych zamawiający powinien z reguły stosować kryteria pozacenowe i uzasadniać ewentualną rezygnację z nich. Jeśli przedmiotem zlecenia byłyby roboty modernizacyjne, adaptacyjne związane z unowocześnieniem istniejących instalacji klimatyzacyjnych, elektrycznych niezbędnym byłoby przyjęcie kryteriów cenowych uwzględniających koszty zużycia energii w okresie użytkowania robót.

4. Stosowane modele oceny kryterialnej, specyfika poszczególnych rodzajów kryteriów w ocenie ofert.

Jak już wcześniej zostało wspomniane w procedurach o zamówienie publiczne może wystąpić wiele rodzajów kryteriów (przedmiotowe, podmiotowe, kontraktowe, oceny ofert).

Kryteria pozacenowe oceny ofert można podzielić na dwie zasadnicze grupy kryteria cenowe i kryteria przedmiotowe (w których można ująć też kryteria kontraktowe). Kryteria podmiotowe w niektórych tylko postępowaniach mogą spełniać także rolę kryteriów oceny ofert.

Generalnie mamy 2 podstawowe modele oceny ofert tj. model oceny na podstawie

1) kryterium ceny – najniższej ceny

2) bilansu kryteriów cenowych i kryteriów pozacenowych

W praktyce postępowań przetargowych (poza Polską) spotyka się jeszcze model oceny ofert na podstawie ceny maksymalnej. - W postępowaniach wykorzystujących ten model oceny ofert wykonawcy konkurują między sobą zakresem i parametrami przedmiotu zamówienia, który chcą wykonać na z góry ustaloną cenę. Ten model stanowi przykład przeciwnego do modelu 1 i 2 sposobu oceny ofert, ponieważ cena oferty w takim modelu jest zafiksowana a o jakości i zakresie przedmiotu zamówienia decyduje wykonawca. W tym modelu są wartościowane tylko kryteria przedmiotowe.

4.1 Uwarunkowania stosowania kryteriów cenowych

Inwestor publiczny zawsze musi brać pod uwagę kryterium ceny. Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 5 lipca 2001 r. o cenach (Dz. U. Nr 97, poz. 1050 ze zm.) cena jest to wartość wyrażona w jednostkach pieniężnych, którą kupujący jest obowiązany zapłacić przedsiębiorcy za towar lub usługę. W cenie uwzględnia się podatek od towarów i usług, podatek akcyzowy, jeżeli na podstawie odrębnych przepisów sprzedaż towaru lub usługi podlega obciążeniu podatkiem od towarów i usług oraz podatkiem akcyzowym.

Można się pokusić o stwierdzenie, że samodzielnie kryterium ceny powinno być stosowane jeśli :

- 1) kryteria pozacenowe (podmiotowe, przedmiotowe, kontraktowe) są zestandaryzowane dla wszystkich wykonawców tzn. precyzyjnie zdefiniowane co do parametrów granicznych, które będą podlegały kontroli podczas badania i oceny oferty.
- 2) nie oczekuje się, że oferty mogą wykazywać jakościowe rozbieżności i zamawiający nie dąży do tego, aby nastąpiły takie rozbieżności (nie interesują go ani parametry jakościowe poniżej ani powyżej ustalonego standardu w opisie przedmiotu zamówienia)
- 3) cena oferty w tym ryzyka w niej kalkulowane są jednoznacznie sprecyzowane i wykonawcy jednakowo rozumieją składowe ceny ofertowej
- 4) cena podlega rzeczywistej, szczegółowej kontroli podczas procesu akceptacji oferty pod kątem jej ekonomicznej racjonalności i uczciwej konkurencji

Ad 1, 2

Aby można było zastosować jedynie cenę jako kryterium oceny ofert, inwestor powinien móc jednoznacznie określić dla wykonawców standard świadczenia objętego zleceniem tj. standardowy parametrów techniczno użytkowych prac objętych przedmiotem zamówienia wraz z warunkami prawno-ekonomicznymi ich wykonania. Niestety do tej pory nie wypracowano w kraju odpowiednich standardów kryteriów podmiotowych, przedmiotowych i kontraktowych, które stworzyłyby warunki do bezpiecznego stosowania strategii wyboru najkorzystniejszej oferty na podstawie najniższej ceny.

Standardy podmiotowe

Aktualne przepisy dotyczące warunków podmiotowych – udziału nie gwarantują tego, że wykonawcy poddani selekcji w jednakowy sposób spełniają warunki podmiotowe. Ustawa dopuszcza różne formy udziału wykonawców w postępowaniu o zamówienie publiczne. Wykonawca ubiegający się o zamówienie publiczne może dziś spełnić warunki udziału samodzielnie lub w formule jako konsorcjum, jako wykonawca zastępujący swoje zasoby niezbędne do wykonania podwykonawstwem lub jedynie udostępnieniem zasobów w innej formie poza bezpośrednim wzięciem udziału w wykonaniu zamówienia. (np. doradztwem) Nieszczęściem tego systemu jest to, że nie każdy podmiot zastępujący wykonawcę jest sprawdzany ostatecznie w taki sam sposób jak samodzielny wykonawca. Firmy dostrzegając tę lukę prawną oferują niską cenę, ponieważ mogą łatwo zastąpić drogie, kwalifikowane zasoby tańszymi o niskiej jakości, które nie podlegają skutecznej

weryfikacji na etapie udzielenia zamówienia publicznego. W przypadku przyjęcia do oceny jedynie kryterium najniższej ceny powinien system prawny umożliwić wyłonić wykonawcę z taką ceną z grona ubiegających, co do którego jest stuprocentowa pewność, że jego doświadczenie, wiedza, potencjał techniczny, osobowy i finansowy jest najlepszy.

Standardy przedmiotowe

Do tej pory nie wypracowano standardów specyfikacji technicznych dla wielu rodzajów robót. Nie stworzono też warunków prawnych do odpowiedniej kontroli jakości projektów budowlanych/ wykonawczych. Taka sytuacja sprzyja występowaniu licznych wad opisu przedmiotu zamówienia i trudności w prawidłowej kalkulacji robót budowlanych.

Brak jest także regulacji rozstrzygających jednoznacznie sposób rozliczenia wad w dokumentacji projektowej ujawnianych przez wykonawcę w trakcie procesu realizacji robót. Strony ustalając cenę za świadczenie nie są do końca pewne, co w tej cenie jest uwzględnione a co nie.

Standardy kontraktowe

Brak standardów kontraktowych w przypadku zamówień na prace projektowe i roboty budowlane uzupełnia dodatkowo listę niezbędnych standardów do skutecznego i prawidłowego stosowania kryteriów najniższej ceny. Mnogość warunków kontraktowych uniemożliwia prawidłową weryfikację poziomów cenowych za wykonywane prace projektowe i roboty budowlane. Niejednorodność i niejednoznaczność zasady ustalania np. kar umownych, rozliczeń, wynagrodzeń, odbiorów, zmian w umowach nie tworzy idealnych warunków porównywania ofert na poziomie wyłącznie ceny. Przejaskrawionym przykładem konsekwencji jakie wywołuje brak jednoznacznych standardów np. wynagrodzenia jest spór jaki obecnie się toczy między Hydrobudową a inwestorem o wykonanie dodatkowych robót budowlanych na kwotę 400 mln. Strony do dziś nie mogą ostatecznie ustalić jaki zakres robót objęty był ceną ofertową i jaki zakres robót należy objąć umową dodatkową.

Ad 3

Standardy struktury ceny

Wydaje się, że niezbędnym warunkiem racjonalnego stosowania kryterium najniższej ceny powinno być także stosowanie jednoznacznego standardu obliczenia ceny oferty na roboty budowlane/ prace projektowe.

Nie da się bowiem porównać cen ofert zgodnie z zasadami równego traktowania i uczciwej konkurencji, jeśli wykonawcy składając swoją ofertę mogą różnie interpretować składowe ceny. Standardowo cenę można zbudować z następujących składowych :

- 1) koszty bezpośrednie (R, M, S)
- 2) koszty pośrednie
- 3) koszty ryzyka zdefiniowane
- 4) koszty ryzyka niezdefiniowane
- 5) zysk

W Polsce w pozycji zysku uwzględnia się koszty ww. ryzyk. I nie wyodrębnia się w strukturze ceny samodzielnej pozycji kosztów ryzyk występujących podczas realizacji przedmiotu zamówienia. Brak wydzielenia pozycji kosztów ryzyka rodzi kłopoty w rozumieniu, co uwzględnia cena oferty. W zamówieniach publicznych wykonawca może być zmuszany przez zamawiającego do kalkulowania tylko ryzyk określonych (art. 473 Kc.) oraz rozliczania robót budowlanych, które powinny być objęte odrębną kalkulacją. Ta zasada powinna być jednoznacznie wyrażona w przepisach ustawy Pzp.

W procedurach z wyborem oferty wg najniższej ceny nie wolno dopuszczać do stosowania kalkulacji mieszanych tj kalkulacji, które dopuszczają ujęcie w dowolnej pozycji brakujących kosztów z innej pozycji. Absurdem jest często spotykana w przetargach praktyka żądania przez Zamawiającego złożenia kosztorysu ofert, w którym wykonawca może w dowolnej pozycji ująć koszty innych pozycji.

Ad4

Standardy kontroli ceny ofertowej

Stosowanie wyłącznie kryterium ceny wymaga także sformalizowanej kontroli ceny pod kątem eliminowania z postępowania ofert z ceną rażąco niską oraz z ceną spekulacyjną. Aczkolwiek aktualne przepisy ustawy przewidują odrzucenie oferty z tytułu rażąco niskiej ceny i ceny nieuczciwej, to jednak brak jest szczegółowych, jednoznacznych zasad postępowania w ocenie takich przypadków.

Nagannym jest, iż nie widzi się na dziś w ogóle problemu cen spekulacyjnych tj cen które zbytnio nie odbiegają od kalkulacji inwestorskiej lub oferentów. W strukturze takich cen znajdują się jednak pozycje, w których wykonawcy znacząco

- 1) zaniżają cenę jednostkową licząc, że podczas realizacji ilość tych robót znacznie się zmniejszy np. z powodu wad dokumentacji lub
- 2) zawyżają cenę jednostkową licząc, że podczas realizacji ilość tych robót znacznie się zwiększy

W ten sposób skalkulowana cena z pozoru ekonomicznie najkorzystniejsza w trakcie realizacji przeradza się w cenę, która może ulec zmianie, znacząco podwyższając wartość robót do rozliczenia wg niekorzystnych warunków cenowych (zaakceptowanych podczas oceny ofert)

W postępowaniach z najniższą ceną należy obowiązkowo badać strukturę cen i identyfikować ceny zaniżone i zawyżone. Dziwne jest także interpretowanie aktualnie instytucji błędu w obliczeniu ceny. Do tej pory nie ustalono jednoznacznych kryteriów błędów w obliczeniu ceny zwłaszcza, że przyznano zamawiającym możliwość poprawiania nieistotnych omyłek w kosztorysie ofertowym, co zwiększa jeszcze niepewność co, do ostatecznej jakości ceny wygrywającej przetarg.

4.2 Uwarunkowania stosowania kryteriów przedmiotowych

Kryteria przedmiotowe - pozacenowe powinno się stosować przede wszystkim w postępowaniach, w których zamawiającemu zależy na wysokiej jakości wykonania świadczenia a nie jest on w stanie sam tego dokonać lub nie jest tym zainteresowany.

Niestety podstawowe kryteria pozacenowe oceny ofert, które definiuje ustawa, są zbyt ogólne i często w ogóle nie nadają się do wykorzystania w konkretnym postępowaniu. Zamawiający musi wielokrotnie je indywidualnie formułować w powiązaniu ze specyfiką zamówienia. W praktyce spotyka się różne propozycje listy kryteriów pozacenowych dla postępowań na prace projektowe i roboty budowlane. Przykładowo kryteria takie można podzielić na kryteria jakości:

- 1) technicznej
- 2) ekonomicznej
- 3) ekologicznej
- 4) socjalno-kulturowej
- 5) kontraktowej
- 6) zarządczej

W ramach tych kryteriów wyodrębnia się z kolei poniżej prezentowane podkryteria.

Jakość Techniczna systemów	Jakość ekonomiczna	Jakość ekologiczna
<ul style="list-style-type: none"> - ochrona przeciwpożarowa - ochrona akustyczna - jakość energetyczna - jakość izolacyjna - jakość utrzymaniowa - jakość rozbiórkowa 	<ul style="list-style-type: none"> - koszty cyklu życia 1) koszty inwestycji <ul style="list-style-type: none"> - koszty przygotowania terenu - koszty konstrukcji - koszty instalacji - koszty wykończenia - koszty zagospodarowania terenu - koszty przygotowania i obsługi projektu 2) koszty użytkowania <ul style="list-style-type: none"> - koszty kapitałowe - koszty zarządzania - koszty użytkowania - koszty utrzymania 	<ul style="list-style-type: none"> - zapotrzebowanie na wodę - produkcja ścieków - zapotrzebowanie na energię nieodnawialną - całkowite zapotrzebowanie na energię - oddziaływanie na otoczenie
Jakość socjalno-kulturowa	Jakość kontraktowa	Jakość zarządcza
<ul style="list-style-type: none"> - termiczny komfort w zimie - termiczny komfort w lecie - higieniczność przestrzeni wewnętrznych - komfort akustyczny - komfort estetyczny - ukształtowanie dachu - bezpieczeństwo - efektywność powierzchniowa - bariery użytkowe - elastyczność użytkowa - dostępność - wizerunkowość 	<ul style="list-style-type: none"> - terminy płatności - okresy odpowiedzialności za wady - zakres i warunki ubezpieczenia - zakres i wysokość kar umownych - ilość płatności - podział ryzyka 	<ul style="list-style-type: none"> - jakość zarządzania jakością - jakość zarządzania personelem - jakość zarządzania ryzykiem - jakość zarządzania terminami - jakość zarządzania kosztami - jakość zarządzania zakresem - jakość zarządzania komunikacją

5. Zasady opisu kryteriów

Przepisy ustawy określają tylko bardzo ogólne zasady opisu kryteriów, które zobowiązują inwestora do:

- 1) sformułowania opisu kryteriów oceny ofert na etapie opracowania ogłoszenia i specyfikacji istotnych warunków zamówienia
- 2) określenia kryteriów jednoznacznie, bez naruszenia zasad uczciwej konkurencji;
- 3) określenia znaczenia danego kryterium w ocenie ofert;
- 4) określenia sposobu oceny kryteriów;

Przepisy te nie precyzują wielu zagadnień związanych z formułowaniem kryteriów np. nie rozstrzygają jednoznacznie zakresu opisu podkryteriów. Dlatego też w orzecznictwie spotyka się niejednoznaczne w swojej wymowie wyroki (KIO 2165/11) jak poniższy, dopuszczający niejednoznaczność w opisie podkryteriów. (który ma być jednoznaczny ?) :

„ Płyną z tego wnioski, że w ocenie Sądu:

- wystarczające dla ustalenia kryterium innego niż cena jest podanie przez zamawiającego kategorii (podkryteriów), stanowiących dyrektywy wskazujące, co Zamawiający będzie rozumiał pod pojęciem kryterium innego niż cena.
- nie ma wyraźnego obowiązku podawania oceny spełnienia przez wykonawcę określonych, partykularnych cech mieszczących się w obrębie określonego kryterium. Powyższe pozwala wnioskować, że obowiązek opisanie w specyfikacji istotnych warunków zamówienia kryteriów oceny ofert innych niż cena (np. jakościowych) nie oznacza jego uszczegółowienia z dokładnością co do każdego elementu, a wystarczające jest, że zostanie określona skala pomiaru oraz taki opis kryterium, który nie będzie pozostawiał wątpliwości interpretacyjnych, co się pod nim kryje, w szczególności, jakie cechy oferowanego wyrobu będą uznane za pożądane, wysoko ocenione, jakie zaś będą decydowały o niższej ocenie. „

6. Metody wartościowania kryteriów

Przepisy ustawy nie regulują także kwestii mierzalności kryteriów. Od tej cechy kryteriów zależy rodzaj metody wartościowania. Inne bowiem są metody wartościowania dla kryteriów mierzalnych a inne dla kryteriów niemierzalnych – opisowych.

Kryteria ze względu na cechę mierzalności można podzielić na :

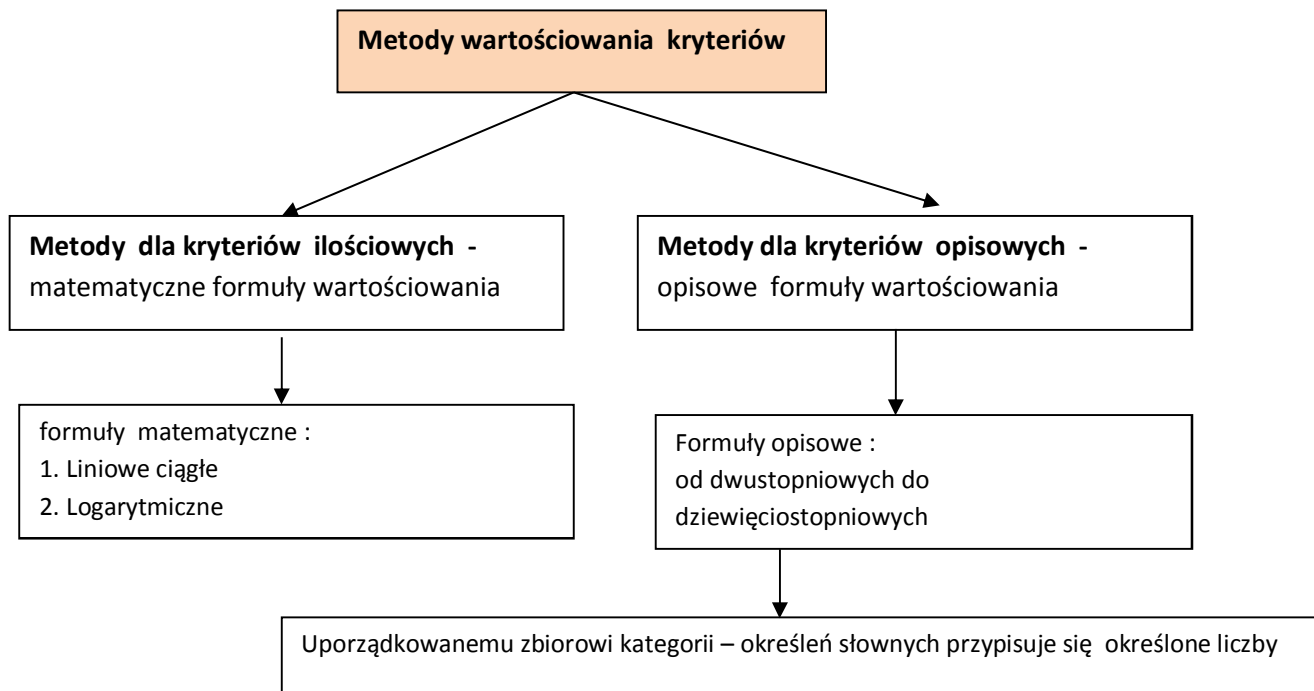
- 1) ilościowe – „mierzalne”
- 2) opisowe – „niemierzalne”

Kryteria ilościowe (wymierne mierzalne , matematyczne), – stanowią np. kryteria techniczne, ekonomiczne. Kryteria te określają cechy dające się wyrazić liczbowo. Są to kryteria zależne od metod pomiaru i aparatury pomiarowej.

Kryteria opisowe (niewymierne, niemierzalne) – stanowią np. kryteria estetyczne , wizerunkowe. Kryteria te określają cechy opisowe nie dające się wyrazić liczbowo. Oceny dokonywane na podstawie tych kryteriów są subiektywne i dlatego ważny jest dobór osób oceniających.

Przyjmuje się, że obowiązuje w tym zakresie podstawowa zasada , że subiektywizm w ocenie kryteriów opisowych jest dopuszczalny o tyle o ile daje się pogodzić z generalną zasadą uczciwej konkurencji .

W regulacjach ustawy brak jest wzorcowych metod wartościowania kryteriów. Aczkolwiek nie ma oficjalnych zestawień dopuszczalnych metod wartościowania kryteriów , to metody te można podzielić ze względu na mierzalność kryteriów na metody wartościowania dla kryteriów ilościowych i opisowych (zgodnie z poniższym rysunkiem)



6.1 Metody wartościowania kryteriów mierzalnych

Urząd Zamówień Publicznych w swoim opracowaniu dotyczącym kryteriów pozacenowych wskazał ,że kryteria które są kwantyfikowane matematycznie czyli stopniowane i mierzalne w wartościach liczbowych (np.: cena, termin wykonania,

okres gwarancji) mogą być wartościowane z wykorzystaniem wzorów matematycznych. Urząd w swojej pracy nie podaje własnych metod wartościowania, lecz wskazuje na praktyki istniejące na rynku zamówień, których propagowanie niekoniecznie jest słuszne.

Wg Urzędu Zamówień Publicznych najczęściej stosowanym wzorem, głównie przy obliczaniu punktacji w kryterium ceny, jest wzór nr I. Wzory nr II i III są stosowane znacznie rzadziej,

Wzory z oznaczeniem „mniej lepiej” wg Urzędu należy stosować, gdy zamawiający dąży do uzyskania wartości możliwie najniższych. Wykonawcy w tej formule wyższą punktację otrzymują za wartości niższe od konkurentów.

Wzory z oznaczeniem „więcej lepiej” należy stosować, gdy zamawiający zainteresowany jest uzyskaniem wyższej wartości, wykonawcy otrzymują więcej punktów za zaoferowanie wyższych wartości niż konkurenci.

WZÓR I. /mniej lepiej

$$P_{\text{obliczana}} = (X_{\text{min}} / X_{\text{obliczana}}) \times W_{\text{max}}$$

$P_{\text{obliczana}}$ - punktacja, którą należy wyznaczyć

W_{max} - waga kryterium - maksymalna liczba punktów, która może być przyznana w danym kryterium

X_{min} - najniższa wartość w danym kryterium spośród złożonych ofert

X_{max} - najwyższa wartość w danym kryterium spośród złożonych ofert

$X_{\text{obliczana}}$ - wartość obliczanej oferty w danym kryterium. Punktacja oferty jest zgodna z wyliczeniami na podstawie wzoru.

WZÓR I/więcej lepiej

$$P_{\text{obliczana}} = (X_{\text{obliczana}} / X_{\text{max}}) \times W_{\text{max}}$$

$P_{\text{obliczana}}$ - punktacja, którą należy wyznaczyć

W_{max} - waga kryterium - maksymalna liczba punktów, która może być przyznana w danym kryterium

X_{min} - najniższa wartość w danym kryterium spośród złożonych ofert

X_{max} - najwyższa wartość w danym kryterium spośród złożonych ofert

$X_{\text{obliczana}}$ - wartość obliczanej oferty w danym kryterium

Ww. modele są akceptowane wyłącznie, gdy występuje jedno kryterium ceny. W przypadku, gdy zamawiający zamierza poza ceną stosować inne kryteria powinien wykorzystać inne metody oceny punktowej dla ceny bardziej odporne na praktyki manipulacyjne wykonawców. Urząd Zamówień Publicznych w swojej publikacji przedstawia w tym zakresie metodę logarytmiczną lub metodą związaną z rozpiętością cen złożonych w postępowaniu, wzór II i III

WZÓR II (LOGARYTMICZNY)

Punkty z zastosowaniem wzoru logarytmicznego przyznaje się wykonawcom innym niż tym, którzy zaproponowali najbardziej oraz najmniej korzystną ofertę w ramach tego kryterium.

Wybierając ten wzór zamawiający powinien wskazać, iż:

- wykonawca, który zaoferował najkorzystniejszą wartość - otrzymuje maksymalną liczbę punktów w danym kryterium,

- wykonawca, który zaoferował najmniej korzystną wartość - otrzymuje 0 pkt,

-w przypadku, gdy wszyscy wykonawcy zaproponowali jednakową wartość, wszyscy otrzymują maksymalną liczbę punktów w danym kryterium,

pozostali wykonawcy (tj. wykonawcy, którzy zaproponowali wartość pośrednią, pomiędzy wartością najkorzystniejszą a najmniej korzystną), otrzymują liczbę punktów obliczoną wg wzoru:

- 1) w przypadku zastosowania wzoru logarytmicznego, charakter mniej lepiej:

$$P_{\text{obliczana}} = (\ln(1 + (X_{\text{max}} - X_{\text{obliczana}}))) \times W_{\text{max}} / \ln(1 + (X_{\text{max}} - X_{\text{min}}))$$

- 2) w przypadku zastosowania wzoru logarytmicznego, charakter więcej lepiej:

$$P_{\text{obliczana}} = (\ln(1 + (X_{\text{obliczana}} - X_{\text{min}}))) \times W_{\text{max}} / \ln(1 + (X_{\text{max}} - X_{\text{min}}))$$

$P_{\text{obliczana}}$ - punktacja, którą należy wyznaczyć

W_{max} - waga kryterium - maksymalna liczba punktów, która może być przyznana w danym kryterium

X_{min} - najniższa wartość w danym kryterium spośród złożonych ofert

X_{max} - najwyższa wartość w danym kryterium spośród złożonych ofert

$X_{\text{obliczana}}$ - wartość obliczanej oferty w danym kryterium

WZÓR III

Punkty z zastosowaniem wzoru nr III (podobnie jak przy zastosowaniu wzoru logarytmicznego) przyznaje się wykonawcom innym niż tym, którzy zaproponowali najbardziej oraz najmniej korzystną ofertę w ramach tego kryterium.

Wybierając ten wzór zamawiający powinien wskazać, iż:

- wykonawca, który zaoferował najkorzystniejszą wartość - otrzymuje maksymalną liczbę punktów w danym kryterium,

- wykonawca, który zaoferował najmniej korzystną wartość - otrzymuje 0 pkt,

- w przypadku, gdy wszyscy wykonawcy zaproponowali jednakową wartość, wszyscy otrzymują maksymalną liczbę punktów w danym kryterium, pozostali

wykonawcy (tj. wykonawcy, którzy zaproponowali wartość pośrednią, pomiędzy wartością najkorzystniejszą a najmniej korzystną), otrzymują liczbę punktów obliczoną wg wzoru:

- 1) w przypadku zastosowania wzoru nr III, charakter mniej lepiej:

$$P_{\text{obliczana}} = ((X_{\text{max}} - X_{\text{obliczana}}) \times W_{\text{max}}) / (X_{\text{max}} - X_{\text{min}})$$

3) w przypadku zastosowania wzoru nr III, charakter więcej lepiej:

$$P_{obliczana} = ((X_{obliczana} - X_{min})) \times W_{max} / (X_{max} - X_{min})$$

$P_{obliczana}$ - punktacja, którą należy wyznaczyć

W_{max} - waga kryterium - maksymalna liczba punktów, która może być przyznana w danym kryterium

X_{min} - najniższa wartość w danym kryterium spośród złożonych ofert

X_{max} - najwyższa wartość w danym kryterium spośród złożonych ofert

$X_{obliczana}$ - wartość obliczanej oferty w danym kryterium

W przypadku postępowań, w których poza ceną występują jeszcze kryteria pozacenowe istotnego znaczenia nabiera metoda wartościowania kryterium ceny. Ww. propozycje (UZP) liczenia punktów za cenę ofertową stanowią próbę minimalizacji zagrożenia związanego z manipulowaniem przez wykonawców wynikami postępowania za pomocą cen ofert.

Niestety w kraju nie ma regulacji narzucających określone metody wartościowania kryteriów mierzalnych, które dawałyby pełną gwarancję bezpiecznego wartościowania cen ofertowych. Nie ma także racjonalnej oceny spotykanych praktyk w tym zakresie na rynku zamówień. Urząd Zamówień Publicznych w swojej publikacji wskazał przykładowe metody wartościowania, ale ich nie ocenił w jakim stopniu spełniają zasady uczciwej konkurencji.

W krajach Unii Europejskiej analizowane są efekty stosowanych metod wartościowania kryteriów mierzalnych. Niektóre opracowania krytykują metody oceny punktowej kryterium ceny (które stosuje się w Polsce w przypadku powiązania z kryteriami pozacenowymi) polegające na formułę:

1) $PCn = C_{min} / C_n \times Waga$

2) $PCn = (C_{max} - C_n) / (C_{max} - C_{min}) \times Waga$

Uznaje się, że ww. formuły wartościowania zafałszowują wagę kryterium ceny. Wyliczona punktacja wg tych formuł nie oddaje rzeczywistego znaczenia kryterium. Metoda oceny powinna być taka, aby nie dochodziło do rozwodnienia znaczenia kryterium. Metody wymienione powyżej umożliwiają złożenie ofert manipulacyjnych. Wykonawcy, którzy nie są zainteresowani zwycięstwem mogą wpływać na wyniki w postępowaniach

Korzystniejsze są formuły uwzględniające w ocenie oczekiwane rozpiętości cen ofertowych tj. np. formuła :

$$Pcn = (C_{min} + \text{rozpiętość cenowa} - C_n) / (C_{min} + \text{rozpiętość cenowa} - C_{min}) \times Waga$$

W Niemczech zaleca się formułę stosowaną w USA :

$$Pcn = P_{cmax} - C_{max}(C_n - C_{min}) / C_{min}$$

Dla $C_n = C_{min}$ $Pcn = P_{cmax}$, dla $C_n = 2 C_{min}$ $Pcn = 0$

Jeśli cena maksymalna jest dwa razy większa od ceny minimalnej, nie przyznawane są żadne punkty. Nie przewiduje się przyznawanie punktów ujemnych dla cen przewyższających dwukrotność ceny minimalnej.

Ustalenie rozpiętości cenowej zależy od wartości zamówienia. W przypadku prostych robót należy liczyć się z małymi rozpiętościami cen w przeciwieństwie do robót skomplikowanych technicznie lub usług. Rozpiętość cen nie powinna się automatycznie odnosić do najdroższej ceny ani zgrubnej wartości kosztorysu inwestorskiego lecz realistycznie oczekiwanej rozpiętości cenowej, która może się zmieniać w zależności od zaoferowanej jakości i sytuacji rynkowej. Punkt zerowy należy przyjąć dla wartości najniższej. Zwykle rozpiętość stanowi 50 % wartości najniższej.

6.2 Metody wyceny kryteriów niemierzalnych

Jeszcze gorsza sytuacja jest w przypadku uregulowania zasad stosowania kryteriów niemierzalnych.

Do oceny kryteriów niemierzalnych stosuje się różne skale punktowe od skali dwupunktowej do skali dziewięciopunktowej. W przepisach brak wskazań, które skale są zalecane, a których należy unikać. Urząd Zamówień Publicznych nie porusza w swoim opracowaniu tych zagadnień. Może i są jakieś krajowe publikacje na ten temat ale autor mniejszej prezentacji na takie nie trafił.

W źródłach europejskich spotyka się opinię, iż poprawnie skonstruowana skala punktowa powinna spełniać cztery warunki:

- 1) każdy stopień skali powinien odpowiadać odmiennemu poziomowi jakości uchwytnemu dla oceniającego;
- 2) każdemu punktowi skali (czyli każdemu poziomowi jakości) powinna odpowiadać jednoznaczna definicja jakości;
- 3) liczba punktów skali powinna być ograniczona i nie powinna przekraczać 9 stopni, a dla seryjnych, rutynowych oznaczeń zalecana jest skala pięciopunktowa;
- 4) wszystkie cechy powinny być oceniane na skali o jednakowej liczbie punktów.

Przykład opisowej skali pięciopunktowej	Ocena
0 pkt – opis parametrów prezentowany przez ofertę dla danego kryterium nie spełnia wymagań zamawiającego lub jego brak	Niedostateczny -odrzucony
1 pkt- opis parametrów prezentowany przez ofertę dla danego kryterium częściowo spełnia wymagania zamawiającego	Słaby

2pkt- opis parametrów prezentowany przez ofertę dla danego kryterium jest akceptowalny, w całości spełnia wymagania zamawiającego ale brak jest w nim informacji jak zostaną spełnione wymagania	Akceptowalny
3 pkt- opis parametrów prezentowany przez ofertę dla danego kryterium jest dobry, w całości spełnia wymagania zamawiającego oraz zawiera informacje jak zostaną spełnione wymagania	Dobry
4 pkt- opis parametrów prezentowany przez ofertę dla danego kryterium jest b. dobry, w całości spełnia wymagania zamawiającego oraz zawiera szczegółową informację jak zostaną spełnione wymagania	b. dobry

7. Metody ustalania wag kryteriów

System stosowania kryteriów pozacenowych nie będzie dobrze działał bez regulacji w zakresie metod ustalania wag kryteriów. Krajowe opracowania nie mówią już o przepisach ustawy Pzp dotyczące stosowania kryteriów także nie regulują tych problemów. Przyjęty układ wag kryteriów oceny ofert w istotny sposób wpływa na wybór najkorzystniejszej oferty.

W praktyce stosuje się wiele metod ustalania wag kryteriów. U nas najpopularniejsza jest metoda wyboru wag „na chybił trafił”. Jest to metoda subiektywna i w większości w powiązaniu z wadliwie dobraną metodą wartościowania kryteriów, fałszująca znaczenie danego kryterium w realizacji potrzeb zamawiającego.

W krajach Unii Europejskiej spotyka się metodę wzorcowego ustalenia udziału procentowego kryteriów cenowych i kryteriów pozacenowych w zależności od stopnia innowacyjności przedsięwzięcia budowlanego objętego zamówieniem publicznym.

W metodzie tej przyjmuje się następujący podział wag między kryteriami cenowymi a pozacenowymi w zależności od stopnia skomplikowania projektu

Rodzaj projektu	Wybór projektanta	Wybór wykonawcy robót
	Stosunek Kryterium Q/C [%]	Stosunek kryterium Q/C [%]
Projekt inowacyjny	70/30- 85/15	20/80- 40/60
Projekt kompleksowy	60/40- 80/20	15/85-35/65
Projekt prosty	30/70- 60/40	10/90-25/75
Projekt powtarzalny	10/80- 30/70	5/95 – 10/90

Popularne są także metody indywidualnego ustalenia udziału procentowego poszczególnych kryteriów w ocenie ofert poprzez stworzenie:

- 1) macierzy porównania par bez rozróżnienia jakościowego
- 2) macierzy porównania par z rozróżnieniem jakościowym porównywanych par

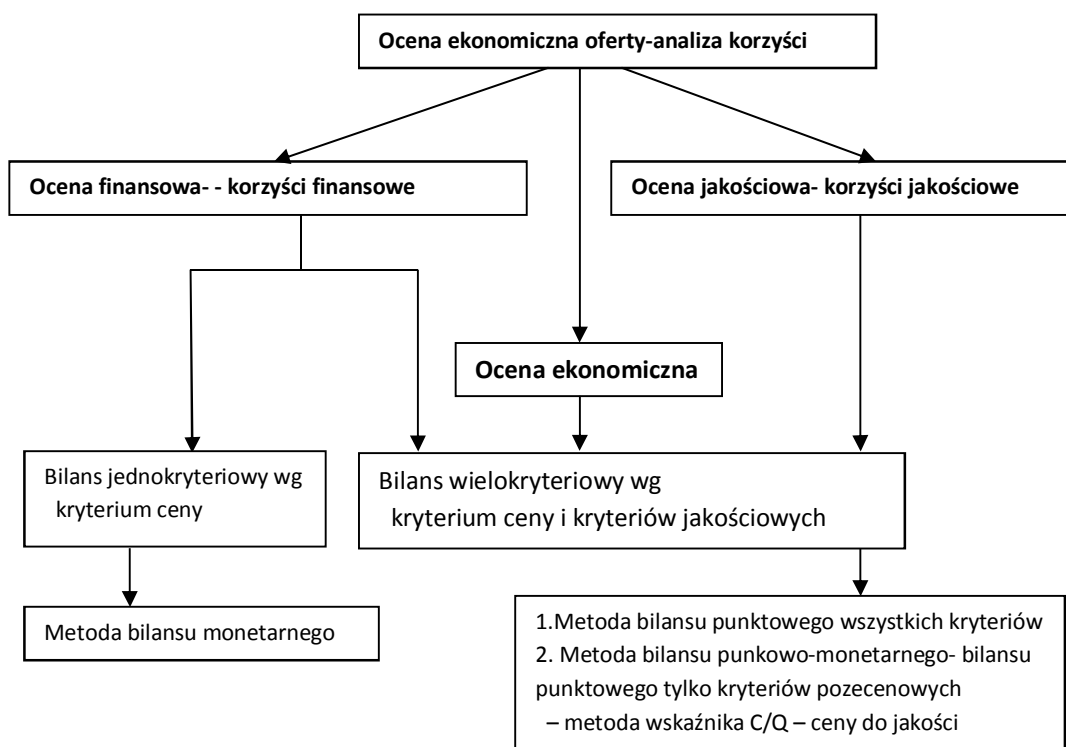
W macierzy ocen porównuje się między sobą bezpośrednio zawsze dwa kryteria.

Np. w metodzie porównywania par z rozróżnieniem jakościowym kryterium, które wg ocenianego jest ważniejsze otrzymuje dwa punkty. Mniej ważne kryterium otrzyma zero punktów. Jeśli ocenający nie jest zdecydowany, które kryterium jest ważniejsze, albo jest zdania, że oba kryteria są równie ważne, przyznaje każdemu kryterium po jednym punkcie. Po porównaniu wszystkich kryteriów punkty są sumowane. Następnie punkty odnosi się do 100 %

Kryteria	Koszty inwesty	Koszty energii	Koszty utrzymania	Komfort	Efektywność energetycz	Zaspokojenie potrzeb	SUMA	UDZIAŁ WAG
Koszty inwestycyjne		0	0	0	1	0	1	3
Koszty energii	2		2	1	1	1	7	23
Koszty utrzymania	2	0		0	2	1	5	17
Komfort	2	1	2		2	2	9	30
Efektywność energetyczna	1	1	0	0		0	2	7
Zaspokojenie potrzeb	2	1	1	0	2		6	20
							30	100

8. Metody bilansowania kryteriów

Następny problem w prawidłowym stosowaniu kryteriów wiąże się przyjęciem metody bilansowania kryteriów. W przepisach brak jest regulacji, jakie w ogóle są dopuszczalne metody bilansowania kryteriów. Nie spotyka się też na rynku krajowych opracowań obejmujących ten problem. Poniżej prezentowane są podstawowe rodzaje metod spotykane w praktyce zlecania zamówień publicznych z uwagi na zasady ekonomicznej analizy oferty.



W kraju dominuje metoda punktowa bilansowania ofert. Rzadko zamawiający decydują się stosować metodę bilansu monetarnego opartą o koszty cyklu życia robót budowlanych wyliczanych na podstawie dynamicznego rachunku efektywności inwestycji. Podobnie wygląda sytuacja w przypadku metody wskaźnikowej. Każda z tych metod musi być dobierana do określonych przedmiotów zamówienia. W kraju można byłoby się pokusić o wytyczne w jakich przypadkach robót budowlanych te metody mają zastosowanie.

3.6.1 Metoda bilansu punktowego (spotykana w praktyce)

Kryterium 1 - cena – 60 %

Kryterium 2 – jakość-40 %

Wskaznik oceny oferty wyrażony w ilościach przyznanych punktów za stopień spełnienia kryteriów wyboru

$W_n = P_n^{k1} \times 0,6 + P_n^{k2} \times 0,4$, gdzie P_n^{k1} - ilość punktów przyznana ofercie n z spełnienie kryterium 1

P_n^{k2} - ilość punktów przyznana ofercie n z spełnienie kryterium 2

można przyjąć: $P_n^{k1} = C_{min}/C_n \times 100$ pkt, gdzie C_{min} - cena minimalna w zbiorze ofert

C_n - cena rozpatrywanej oferty n

$P_n^{k2} = J_n / J_{max} \times 100$ pkt, gdzie J_n - wartość ocenianego parametru jakości oferty n

J_{max} - maksymalna wartość parametru jakości w zbiorze ofert

3.6.2 Metoda bilansu monetarnego

Kryterium 1 - cena oferty- C_o – 100 %

C_o - Najkorzystniejsza oferta z najniższą ceną. Bilans ofert następuje w formie rachunku oceny efektywności udzielenia zamówienia

Rachunek statyczny – porównanie kosztów zamówienia bez uwzględnienia czynnika czasu –

C_0 - występuje w tym rachunku jako koszt wykonania przedmiotu zamówienia

Rachunek dynamiczny- porównanie zaktualizowanych wartości zamówienia w jego całym ekonomicznym cyklu życia

C_0 - występuje w tym rachunku jako koszt wykonania i użytkowania przedmiotu zamówienia w jego całym ekonomicznym cyklu życia

3.6.2 Metoda bilansu punktowo - monetarnego

Bilans oceny ofert następuje poprzez porównanie wskaźników np. monetarno –punktowych

W_{on} –wskaźnik oceny oferty

$W_{on} = C_0 \cdot \text{cena oferty} / \text{ilość punktów przyznanych ofercie}$ n za stopień spełnienia kryteriów jakościowego

Oferta o najniższej wartości wskaźnika cena/jakość jest najkorzystniejsza

Ww. metoda jest dopuszczalna o czym świadczy wyrok sądu sygnatura akt XIX Ga 110/10 – wyrok SO w Katowicach z dnia 27.05.2010. Z uwagi na specyfikę przedmiotu zamówienia zamawiający określił sposób oceny ofert z uwzględnieniem najlepszego dla niego stosunku ceny do innych kryteriów a nie jedynie posługując się kryterium ceny. Powyższa możliwość jest w pełni dopuszczalna z uwagi na treść art. 91 ust. 2 u Pzp. W niemieckich opracowaniach zaleca się tę metodę bilansowania kryteriów cenowych z kryteriami pozacenowymi .

9. Podsumowanie

Z przedstawionego materiału wynika, że problem stosowania kryteriów jest bardzo trudny i złożony i nie da się go rozwiązać poprzez doraźne propagowanie działania zachęcające do korzystania z nich. Coś trzeba z tym zrobić. Albo zmienić obowiązujące przepisy ustawy Pzp , aby ułatwiły inwestorom pełną kontrolę nad racjonalnym korzystaniem z kryteriów zarówno cenowych jak i pozacenowych. Albo opracować znacznie szczegółowsze wytyczne obejmujące kompleksowo stosowanie kryteriów pozacenowych.

Stosowanie kryterium najniższej ceny w trybach innych niż zapytanie o cenę powinno być obwarowane warunkami. Powyżej proponowane rozwiązania prawne powinny ustalić zasady stosowania tej strategii z uwagi przyjmowane w procedurze :

- 1) warunki przedmiotowe
- 2) sposoby obliczenia ceny oferty
- 3) warunki kontroli ceny na etapie zlecenia i realizacji
- 4) warunki ustalenia wynagrodzenia w umowach o roboty budowane

Inwestor stosując kryterium najniższej ceny musi mieć gwarancję, że porównuje oferty identyczne pod względem parametrów jakościowych świadczenia i że oferowana cena nie zawiera składowych, które wykonawcy mogą odmiennie interpretować.

Ww. rozwiązania powinny koniecznie regulować zasady wartościowania kryteriów, ustalania dla nich wag , czy też ich bilansowania. Tylko kompleksowe uregulowanie tych kwestii, gwarantuje, iż zamawiający stosując kryteria pozacenyowe nie naruszą zasad uczciwej konkurencji i równego traktowania.

Dobrze byłoby aby zamawiający patrzyli na problem doboru kryteriów pozacenowych z perspektywy całego cyklu budowlanego. Dlatego należy rozważyć możliwość wprowadzenia regulacji obligujących zamawiających do opracowania na etapie przedprojektowym (np. studium wykonalności) planu kryteriów selekcji ofert uzasadniającego proponowaną strategię stosowania kryteriów selekcji podmiotowej, przedmiotowej, kontraktowej dla dużych wartościowo postępowań na roboty budowlane.