



URZĄD ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH

RAPORT DOTYCZĄCY KRYTERIÓW OCENY OFERT

- wpływ zmian wprowadzonych nowelizacjami ustawy Prawo zamówień publicznych
z dnia 29 sierpnia 2014 r. i z dnia 22 czerwca 2016 r.

na stosowanie pozacenowych kryteriów ofert w postępowaniach o zamówienie publiczne

Warszawa, maj 2017 r.

Wstęp

Kryteria oceny ofert stanowią - obok opisu przedmiotu zamówienia - podstawowy instrument w procesie wyboru najkorzystniejszej oferty w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego. Najlepszy bilans tych kryteriów odnoszących się do przedmiotu zamówienia decyduje o wskazaniu oferty, która ma być realizowana. Zatem kryteria oceny ofert jako narzędzie wyboru optymalnej oferty, pozwalają na konkurowanie wykonawców w zakresie takich aspektów, jak m.in.: parametry, jakość, koszty eksploatacji czy oddziaływanie na środowisko.

W ostatnich latach w zakresie kryteriów oceny ofert wprowadzane były zmiany w prawie, których przyczyna leżała w nadużywaniu przez zamawiających możliwości wyboru oferty przy zastosowaniu wyłącznie kryterium „cena oferty”. Należy przy tym zauważyć, że ustawa Prawo zamówień publicznych z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 2164, ze zm.) zwanej dalej: „ustawą Pzp” zawsze dawała możliwość stosowania poza ceną także innych kryteriów oceny ofert, które są związane z przedmiotem zamówienia. Przepis art. 91 ust. 2 ww. ustawy wymienia przykładowy katalog kryteriów, które mogą być stosowane w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego. Mimo to jednak zamawiający sporadycznie korzystali z możliwości stosowania kryteriów innych niż cena, na co wskazują analizy zamieszczone w pkt I Raportu.

Skupienie się zamawiających wyłącznie na tym, aby otrzymać jak najtańszy produkt bez zagwarantowania odpowiedniej jego jakości, prowadziło do wielu patologii na rynku zamówień publicznych, tj. nabywania dostaw, usług, robót budowlanych, których cena nabycia podana w ofercie była niska, ale koszty używania bardzo wysokie lub też jakość na nieakceptowalnie niskim poziomie, co w efekcie powodowało konieczność wydatkowania dodatkowych środków na realizację zamówienia.

Ograniczeniu tych negatywnych zjawisk miały służyć zmiany legislacyjne wprowadzane ustawą z dnia 29 sierpnia 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1232) oraz ustawą z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016 r., poz. 1020).

Pierwsza z nich niestety nie przyniosła efektu zgodnego z intencją ustawodawcy - zamiast wykorzystywania kryteriów ukierunkowanych na otrzymanie produktu czy usługi określonej jakości zamawiający skupili się na formalnym wypełnieniu nakazu prawa, stosując poza ceną kryteria odnoszące się do czasu realizacji bądź okresu gwarancji lub wyznaczając dla pozacenowych kryteriów oceny ofert minimalną, często symboliczną wagę procentową. Następną próbą zmiany sytuacji w zakresie efektywnego stosowania pozacenowych

kryteriów oceny ofert podjęta nowelizacją z 22 czerwca 2016 r. pozwala dostrzec pozytywne efekty wprowadzanych zmian.

Niniejszy raport prezentuje dane uzyskane przez Urząd Zamówień Publicznych w wyniku przeprowadzonej analizy stosowania kryteriów oceny ofert w postępowaniach prowadzonych według przepisów obowiązujących przed i po wejściu w życie obu nowelizacji Prawa zamówień publicznych.

I. Ograniczenie możliwości stosowania kryterium ceny jako jedynego kryterium oceny ofert wprowadzone nowelizacją ustawy z dnia 29 sierpnia 2014 r.

W 2014 r. podjęto próbę ograniczenia możliwości stosowania kryterium „cena” jako jedynego kryterium oceny ofert poprzez zmiany w przepisach ustawy Prawo zamówień publicznych¹, polegającą na dodaniu ust. 2a w art. 91 ustawy Pzp, który miał na celu ograniczenie stosowania przez zamawiających ceny jako jedynego kryterium wyboru najkorzystniejszej oferty tylko do tych zamówień, których przedmiot był powszechnie dostępny oraz miał ustalone standardy jakościowe. W przypadku pozostałych zamówień zamawiający obowiązany był do zastosowania - obok ceny - jeszcze co najmniej jednego kryterium oceny ofert spośród wymienionych w art. 91 ust. 2 ustawy Pzp lub innych, związanych z przedmiotem zamówienia. Jednocześnie zamawiający posiadający status jednostek sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych² oraz zamawiający będący państwowymi jednostkami organizacyjnymi nieposiadającymi osobowości prawnej (art. 3 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy Pzp), dokonując wyboru oferty wyłącznie w oparciu o kryterium ceny, zobowiązani byli do wykazania w załączniku do protokołu postępowania, w jaki sposób uwzględnili w opisie przedmiotu zamówienia koszty ponoszone w całym okresie korzystania z przedmiotu zamówienia. Uzasadnieniem do wprowadzenia powyższych zmian była chęć zobowiązania zamawiających do dokonania przy doborze kryteriów analizy, czy kryterium cenowe na pewno jest najbardziej opłacalne. Zwrócono uwagę, że stosowanie wyłącznie kryterium ceny przy nabywaniu zamówień publicznych prowadzi w wielu przypadkach do ponoszenia znacznie wyższych kosztów eksploatacji i użytkowania przedmiotu zamówienia oraz obniżania jakości świadczenia.³

Efekty powyższych zmian legislacyjnych można było zaobserwować, porównując statystyki obrazujące stosowanie kryterium „ceny” jako jedynego kryterium oceny ofert w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego przed wprowadzeniem przepisu art. 91 ust. 2a (przepis obowiązywał od 19 października 2014 r.) i po jego wejściu w życie.

¹ Ustawa z dnia 29 sierpnia 2014 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1232).

² Dz. U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.

³Zob. uzasadnienie do projektu nowelizacji z dnia 29 sierpnia 2014 r., druk 1653.

1. Struktura postępowań przed nowelizacją z 2014 r.

Poniżej przedstawiona została analiza danych dotyczących stosowania pozacenowych kryteriów oceny ofert na podstawie ogłoszeń o zamówieniu opublikowanych w Biuletynie Zamówień Publicznych i w Dzienniku Urzędowym UE w roku 2014⁴.

Postępowania poniżej progów unijnych⁵ (na podstawie ogłoszeń w BZP)

Kryterium	Odsetek postępowań			
	roboty budowlane	dostawy	usługi	Ogółem
Cena jako jedyne kryterium	92%	83%	76%	84%
Cena i inne kryteria	8%	7%	4%	16%

Tabela nr 1

Postępowania powyżej progów unijnych (na podstawie ogłoszeń w Dz. Urz. UE)

Kryterium	Odsetek postępowań			
	roboty budowlane	dostawy	usługi	Ogółem
Cena jako jedyne kryterium	76%	78%	72%	75%
Cena i inne kryteria	24%	22%	28%	25%

Tabela nr 2

2. Struktura postępowań po nowelizacji z 2014 r.

Rok 2015 był pierwszym pełnym rokiem obowiązywania art. 91 ust. 2a ustawy Pzp, który ograniczył zastosowanie kryterium ceny jako jedynego kryterium oceny ofert.

Poniżej przedstawiona została analiza danych dotyczących stosowania pozacenowych kryteriów oceny ofert na podstawie ogłoszeń o zamówieniu opublikowanych w Biuletynie Zamówień Publicznych i w Dzienniku Urzędowym UE w roku 2015⁶.

⁴ Opracowanie własne Urzędu Zamówień Publicznych.

⁵ Kwoty określone rozporządzeniem wydanym na podstawie art. 11 ust. 8 ustawy Pzp.

⁶ Opracowanie własne Urzędu Zamówień Publicznych.

Postępowania poniżej progów unijnych (na podstawie ogłoszeń w BZP)

Kryterium	Liczba / odsetek postępowań							
	roboty budowlane		dostawy		usługi		Ogółem	
Cena jako jedyne kryterium	1 473	4%	8 128	19%	3 685	11%	13 286	12%
Cena i inne kryteria	34 913	96%	33 874	81%	30 974	89%	99 761	88%
Ogółem	36 386	100%	42 002	100%	34 659	100%	113 047	100%

Tabela nr 3

Postępowania powyżej progów unijnych (na podstawie ogłoszeń w Dz. Urz. UE)

Kryterium	Liczba / odsetek postępowań							
	roboty budowlane		dostawy		usługi		Ogółem	
Cena jako jedyne kryterium	179	15%	1 418	12%	790	10%	2 387	11%
Cena i inne kryteria	1 031	85%	10 237	88%	7 341	90%	18 609	89%
Ogółem	1 210	100%	11 655	100%	8 131	100%	20 996	100%

Tabela nr 4

Z powyższych zestawień wynika, że zmiany wprowadzone nowelizacją z dnia 29 sierpnia 2014 r. miały istotny wpływ na strukturę stosowanych kryteriów oceny ofert. Proporcje odwróciły się na korzyść stosowania pozacenowych kryteriów oceny ofert. Wydawać by się zatem mogło, że cel założony przez ustawodawcę został osiągnięty. Jednak analiza kryteriów pozacenowych, jakie zamawiający stosowali najczęściej (tabela nr 5 i 6), prowadziła do wniosku, że problem z racjonalnym i efektywnym stosowaniem kryteriów pozacenowych pozostawał nadal aktualny.

3. Najczęściej stosowane kryteria pozacenowe

Dane dotyczące najczęściej stosowanych kryteriów oceny ofert 2015 r.⁷

Postępowania poniżej tzw. progów unijnych (na podstawie ogłoszeń w BZP)

Kryterium	Liczba	Odsetek postępowań / zadań	Waga kryterium [%]		
			Minimum	Średnia	Maksimum
termin realizacji / czas dostawy	69 190	40%	1	8	99
gwarancja / rękojmia (termin, warunki itp.)	51 190	29%	1	8	97
płatności (warunki, terminy itp.)	21 408	12%	1	6	95
jakość / funkcjonalność / parametry techniczne (itp.)	10 895	6%	1	17	97
wiedza / doświadczenie	7 012	4%	1	17	90
czas reakcji	3 756	2%	1	8	50
cena	173 902	100%	1	90	99

Tabela nr 5

Postępowania powyżej tzw. progów unijnych (na podstawie ogłoszeń w Dz. Urz. UE)

Kryterium	Liczba	Odsetek postępowań / zadań	Waga kryterium [%]		
			Minimum	Średnia	Maksimum
termin realizacji / czas dostawy	5 557	33%	1	10	90
gwarancja / rękojmia (termin, warunki itp.)	4 299	26%	1	9	95
płatności (warunki, terminy itp.)	1 674	10%	1	6	80
jakość / funkcjonalność / parametry techniczne (itp.)	1 852	11%	1	19	90
wiedza / doświadczenie	1 044	6%	1	19	80
czas reakcji	456	3%	1	8	40
cena	16 805	100%	10	87	99,50

Tabela nr 6

Z powyższych danych wynika, że trzy najczęściej stosowane kryteria pozacenowe, niezależnie od wartości przedmiotu zamówienia, jakie zamawiający stosowali w 2015 r., to: *termin realizacji/czas dostawy, gwarancja/rękojmia, płatność.*

Jakość/funkcjonalność/parametry techniczne to kryteria, które występowały na poziomie 6% w postępowaniach poniżej progów unijnych i 11% w postępowaniach powyżej progów unijnych, przy czym waga tych kryteriów najczęściej nie przekraczała 20%. Tym samym pomimo istotnego wzrostu zastosowania pozacenowych kryteriów oceny ofert w dalszym ciągu kryteria, które miałyby istotny wpływ na jakość, były stosowane w stosunkowo niewielkiej liczbie postępowań i nie przyznawano im dużej wagi. Założenie ustawodawcy,

⁷ Opracowanie własne Urzędu Zamówień Publicznych.

jakim było podniesienie jakości świadczenia realizowanego na podstawie ustawy Pzp oraz zwrócenie uwagi na koszty, które generują zamawiane przedmioty w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego, nie zostało zatem w pełni osiągnięte.

II. Zmiany w zakresie stosowania kryteriów oceny ofert wynikające z nowelizacji z dnia 22 czerwca 2016r.

Kolejną próbę ograniczenia zjawiska stosowania przez zamawiających wyłącznie kryterium „cena zamówienia” podjęto w 2016 r. w ustawie nowelizującej z dnia 22 czerwca 2016 r.⁸. Zgodnie z nowym brzmieniem art. 91 ust. 2a ustawy Pzp *zamawiający, o których mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy Pzp (sektor finansów publicznych i inne państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej) 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. Z powyższego przepisu wynika, że intencją ustawodawcy było zagwarantowanie przez zamawiającego określonej jakości przedmiotu zamówienia poprzez jego opis i uwzględnienie w nim jakości dzięki opisaniu wszystkich istotnych parametrów/standardów przedmiotu świadczenia, ewentualnie określenie wymagań jakościowych w opisie przedmiotu zamówienia na akceptowalnym minimalnym poziomie i uwzględnienie w kryteriach oceny ofert wyższych parametrów, które są użyteczne dla zamawiającego, ale nie są dla niego niezbędne. Jednocześnie w przypadku wybrania przez zamawiającego pierwszego rozwiązania ustawodawca zobowiązał go dodatkowo do wykazania w załączniku do protokołu, w jaki sposób zostały uwzględnione w opisie przedmiotu zamówienia koszty cyklu życia.*

1. Struktura postępowań

Wpływ wprowadzonych nowelizacją z dnia 22 czerwca 2016 r. zmian na stosowanie przez zamawiających kryteriów oceny ofert można dostrzec, porównując informacje zawarte w ogłoszeniach o zamówieniu z 2016 r. dotyczących postępowań wszczętych przed wejściem w życie ww. nowelizacji i postępowań wszczętych po wejściu w życie nowelizacji.

⁸ Ustawa z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy – Prawo zamówień publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2016 r. poz. 1020).

URZĄD ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH

Ogłoszenia w BZP

Ogłoszenia – rok 2016 (przed nowelizacją)

Kryterium	Liczba / odsetek postępowań							
	roboty budowlane		dostawy		usługi		Ogółem	
Cena jako jedyne kryterium	570	2%	3 087	14%	1 245	7%	4 902	7%
Cena i inne kryteria	26 469	98%	18 506	86%	17 689	93%	62 664	93%
Ogółem	27 039	100%	21 593	100%	18 934	100%	67 566	100%

Tabela nr 7

Ogłoszenia – rok 2016 (po nowelizacji)

Kryterium	Liczba / odsetek postępowań							
	roboty budowlane		dostawy		usługi		Ogółem	
Cena jako jedyne kryterium	256	3%	3 058	22%	1 072	10%	4 386	13%
Cena i inne kryteria	9 907	97%	10 585	78%	9 650	90%	30 142	87%
Ogółem	10 163	100%	13 643	100%	10 722	100%	34 528	100%

Tabela nr 8

Ogłoszenia w Dz. Urz. UE

Ogłoszenia – rok 2016 (przed nowelizacją)

Kryterium	Liczba / odsetek postępowań							
	roboty budowlane		dostawy		usługi		Ogółem	
Cena jako jedyne kryterium	45	8%	587	10%	265	7%	897	9%
Cena i inne kryteria	521	92%	5 263	90%	3 411	93%	9 195	91%
Ogółem	566	100%	5 850	100%	3 673	100%	10 092	100%

Tabela nr 9

Ogłoszenia – rok 2016 (po nowelizacji)

Kryterium	Liczba / odsetek postępowań							
	roboty budowlane		dostawy		usługi		Ogółem	
Cena jako jedyne kryterium	30	10%	1 064	25%	422	15%	1 516	20%
Cena i inne kryteria	278	90%	3 154	75%	2 469	85%	5 901	80%
Ogółem	308	100%	4 218	100%	2 891	100%	7 417	100%

Tabela nr 10

Z powyższych zestawień wynika, że po nowelizacji z dnia 22 czerwca 2016 r. w postępowaniach na roboty budowlane i usługi nieznacznie wzrosło zastosowanie ceny jako jedyne kryterium oceny ofert. Większy wzrost postępowań z udziałem wyłącznie kryterium ceny odnotowano w zamówieniach na dostawy: z 14% do 22% (w postępowaniach poniżej progów unijnych), z 10% do 25% (w postępowaniach powyżej progów unijnych). Sytuacja powyższa może być spowodowana zmianą w art. 91 ust. 2a ustawy Pzp, tj. rezygnacją w tej regulacji z odniesienia się do „przedmiotu zamówienia

powszechnie dostępnego o ustalonych standardach jakościowych” na rzecz wskazania, że cena może być zastosowana jako jedyne kryterium oceny ofert, jeżeli zamawiający określi w opisie przedmiotu zamówienia standardy jakościowe odnoszące się do wszystkich istotnych cech przedmiotu zamówienia. Tym samym istotne jest to, jakie działania podejmie w postępowaniu zamawiający, a nie to, czy dany przedmiot zamówienia może być uznany za powszechnie dostępny i posiadający ustalone standardy jakościowe. Niewielki wzrost w zakresie stosowania kryterium ceny jako jedyne kryterium oceny ofert nie jest zjawiskiem niepożądanym czy niebezpiecznym, o ile zamawiający dokona prawidłowego opisu przedmiotu zamówienia, uwzględniającego koszty cyklu życia tego przedmiotu oraz zapewniającego odpowiednią jakość zamawianych robót budowlanych, usług czy dostaw.

Jak wyżej wskazano, ustawa z dnia 22 czerwca 2016 r. o zmianie ustawy Pzp oraz niektórych innych ustaw wprowadziła również istotne zmiany w zakresie ograniczenia wagi kryterium cenowego poprzez wskazanie, że zamawiający może zastosować je jako jedyne kryterium oceny ofert lub kryterium o wadze przekraczającej 60%, jeżeli określi w opisie przedmiotu zamówienia standardy jakościowe odnoszące się do wszystkich istotnych cech przedmiotu zamówienia oraz wykaże w załączniku do protokołu, w jaki sposób zostały uwzględnione w opisie przedmiotu zamówienia koszty cyklu życia. Regulacja ta wpłynęła oczywiście na zmiany w zakresie wag nadawanych pozacenowym kryteriom oceny ofert. Obrazują to poniżej zamieszczone tabele.

2. Najczęściej stosowane kryteria pozacenowe

Celem pełniejszego zdiagnozowania systemu pod kątem stosowania kryteriów oceny ofert przeprowadzono pogłębioną analizę rodzaju stosowanych przez zamawiających kryteriów oceny ofert. Analiza danych dokonana w tym zakresie obejmuje - celem uzyskania szerszej skali porównawczej - postępowania o udzielenie zamówienia publicznego wszczęte przed nowelizacją z 2016 r. oraz postępowania przeprowadzone w oparciu o nowe regulacje w drugiej połowie 2016 r. i I kwartale 2017 r.

Zestawienie na podstawie ogłoszeń o zamówieniu publikowanych w Dz. Urz. UE w roku 2016 (przed wejściem w życie nowelizacji) i w roku 2016 (po wejściu w życie nowelizacji) łącznie z pierwszym kwartałem roku 2017.

Kryteria przed wejściem w życie nowelizacji z dnia 22 czerwca 2016 r.

Kryterium	Liczba	Odsetek postępowań / zadań	Waga kryterium [%]		
			Minimum	Średnia	Maksimum
termin realizacji / czas dostawy	2 544	33%	1	9	70
gwarancja / rękojmia (termin, warunki itp.)	1 767	23%	1	10	90
płatności (warunki, terminy itp.)	916	12%	1	6	50
jakość / funkcjonalność / parametry techniczne (itp.)	793	10%	1	20	85
wiedza / doświadczenie	326	4%	3	22	80
czas reakcji	250	3%	1	8	40
cena	7 741	100%	5	86	99,70

Tabela nr 11

Kryteria po wejściu w życie nowelizacji z dnia 22 czerwca 2016 r. (2016 r. i I kwartał 2017 r.)

Kryterium	Liczba	Odsetek postępowań / zadań	Waga kryterium [%]		
			Minimum	Średnia	Maksimum
termin realizacji / czas dostawy	1 429	30%	1	22	97
gwarancja / rękojmia (termin, warunki itp.)	1 194	25%	2	20	60
płatności (warunki, terminy itp.)	500	10%	1	22	40
jakość / funkcjonalność / parametry techniczne (itp.)	895	19%	1	29	60
wiedza / doświadczenie	876	18%	4	26	75
czas reakcji	219	5%	3	22	40
cena	4 772	100%	3	64	99

Tabela nr 12

Z powyższych zestawień wynika, że zarówno przed, jak i po nowelizacji z 2016 r., w postępowaniach o wartości równej lub przekraczającej progi unijne, najczęściej stosowanym kryterium pozacenowym jest termin realizacji/czas dostawy, na drugim miejscu plasuje się kryterium dotyczące gwarancji/rękojmi - odsetek postępowań z udziałem tego kryterium jest podobny przed i po nowelizacji (23% przed nowelizacją, 25% po nowelizacji). Trzecie najczęściej stosowane kryterium przed nowelizacją dotyczyło płatności. Aktualnie na miejscu tym znajduje się kryterium związane z jakością/funkcjonalnością/ parametrami technicznymi. Odsetek postępowań z udziałem tego kryterium wzrósł prawie dwukrotnie z 10% do 19%. Na czwartym miejscu wśród najczęściej stosowanych kryteriów po nowelizacji znajduje się wiedza/doświadczenie. Jest to kryterium, które zamawiający stosują równie często jak kryterium związane z jakością/funkcjonalnością/ parametrami technicznymi. Wzrost ilości postępowań z użyciem tego kryterium jest związany ze zmianą w art. 91 ust. 2 ustawy Pzp, który to przepis wymienia przykładowe kryteria oceny. Nowelizacją z dnia 22 czerwca 2016 r. do katalogu kryteriów, które zamawiający może stosować, dodano

organizację, kwalifikacje zawodowe i doświadczenie osób wyznaczonych do realizacji zamówienia, jeżeli mogą mieć znaczący wpływ na jakość wykonania zamówienia. Włączenie tego kryterium do katalogu kryteriów oceny ofert było wynikiem transpozycji art. 67 ust. 2 lit. b) dyrektywy 2014/24/UE⁹ i art. 82 ust. 2 lit. b) dyrektywy 2014/25/UE¹⁰. W tym miejscu należy zwrócić uwagę, że kryterium to dotyczy osób wyznaczonych do realizacji zamówienia, a nie kwalifikacji zawodowych i doświadczenia wykonawcy. Zasadnicza różnica między kryteriami a warunkami udziału w postępowaniu jest taka, że warunki dotyczą właściwości wykonawcy, a kryteria oceny ofert - przedmiotu zamówienia. Stąd w katalogu kryteriów oceny ofert wyraźnie wskazano, że ocenie podlegają kwalifikacje zawodowe i doświadczenie osób wyznaczonych do realizacji zamówienia, a nie kwalifikacje zawodowe i doświadczenie wykonawcy.

3. Przedziały wagowe w poszczególnych kryteriach oceny ofer

Nowelizacja z dnia 22 czerwca 2016 r. wpłynęła w istotny sposób na wagi przyznawane pozacenowym kryteriom oceny ofert. Ponad dwukrotnie wzrosła średnia waga kryterium „termin realizacji/czas dostawy”, podobnie kryterium dotyczącego gwarancji/rękojmi. Pozytywnym skutkiem nowelizacji jest niewątpliwie wzrost znaczenia kryterium związanego z jakością/funkcjonalnością/parametrami technicznymi z 20% do 29% (dot. średniej wagi kryterium).

Zmiany widoczne są również w przypadku średniej wagi kryterium ceny. Przed nowelizacją średnia waga kryterium ceny wynosiła 86%, natomiast po nowelizacji średnia waga kryterium ceny spadła do wartości 64%.

Różnice w zakresie wag nadawanych poszczególnym kryteriom oceny ofert obrazuje tabela poniżej.

⁹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE (Dz. Urz. UE L 94 z 28.03.2014).

¹⁰ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/25/UE 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).

URZĄD ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH

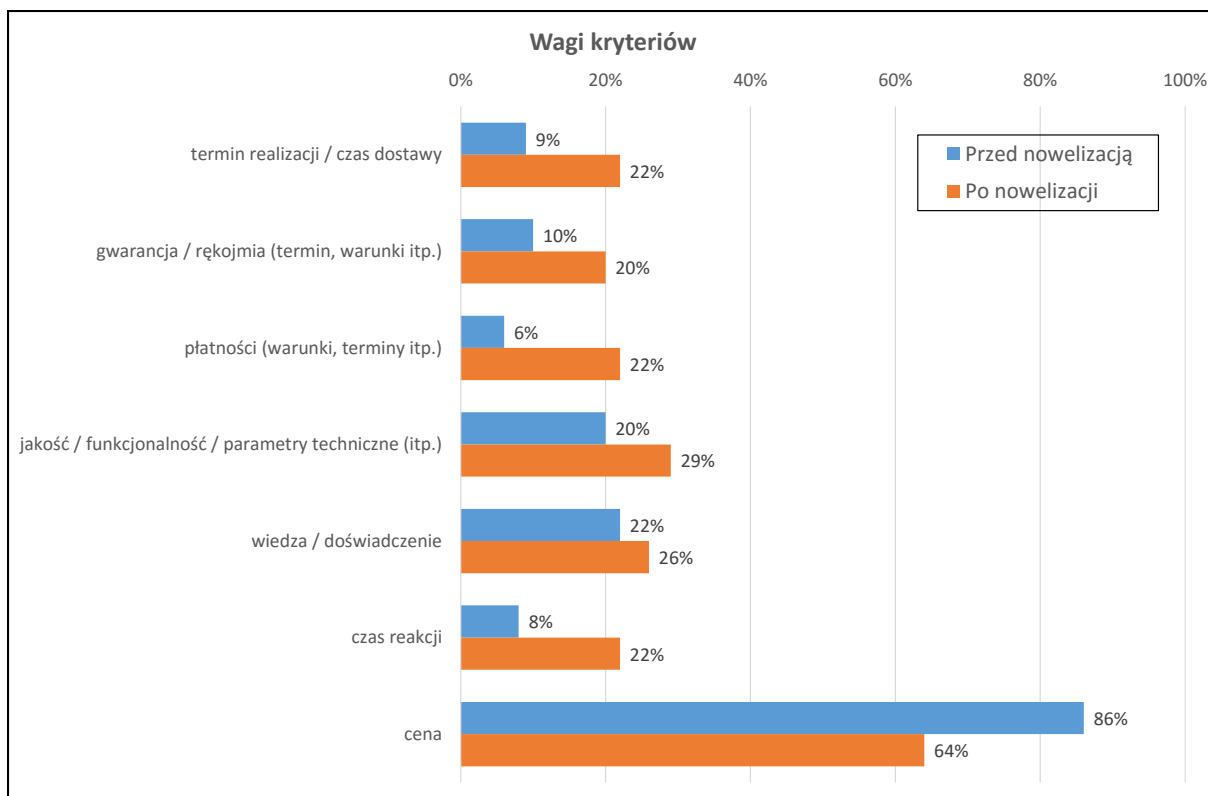


Tabela nr 13

Szczegółowe dane, sporządzone na podstawie ogłoszeń o zamówieniu publikowanych w Dz. Urz. UE w roku 2016 i I kwartale roku 2017, wskazujące na różnice w zakresie wag nadawanych poszczególnym kryteriom oceny ofert wraz ze wskazaniem częstotliwości występowania w danym przedziale wagowym przed nowelizacją i po nowelizacji obrazują tabele poniżej (tabela nr 14 – 20).

- termin realizacji / czas dostawy**

Przedział	Przed nowelizacją		Po nowelizacji	
	Częstość	Odsetek	Częstość	Odsetek
1 – 20%	2 449	96,27%	924	64,66%
21 – 40%	88	3,46%	494	34,57%
41 – 60%	6	0,24%	10	0,70%
61 – 80%	1	0,04%	0	0,00%
81 – 99%	0	0,00%	1	0,07%
	2 544	100,00%	1 429	100,00%

Tabela nr 14

• **gwarancja / rękojmia (termin, warunki itp.)**

Przedział	Przed nowelizacją		Po nowelizacji	
	Częstość	Odsetek	Częstość	Odsetek
1 – 20%	1 708	96,66%	867	72,61%
21 – 40%	51	2,89%	325	27,22%
41 – 60%	7	0,40%	2	0,17%
61 – 80%	0	0,00%	0	0,00%
81 – 99%	1	0,06%	0	0,00%
	1 767	100,00%	1 194	100,00%

Tabela nr 15

• **płatności (warunki, terminy itp.)**

Przedział	Przed nowelizacją		Po nowelizacji	
	Częstość	Odsetek	Częstość	Odsetek
1 – 20%	898	98,03%	321	64,20%
21 – 40%	15	1,64%	179	35,80%
41 – 60%	3	0,33%	0	0,00%
61 – 80%	0	0,00%	0	0,00%
81 – 99%	0	0,00%	0	0,00%
	916	100,00%	500	100,00%

Tabela nr 16

• **jakość / funkcjonalność / parametry techniczne (itp.)**

Przedział	Przed nowelizacją		Po nowelizacji	
	Częstość	Odsetek	Częstość	Odsetek
1 – 20%	523	65,95%	312	34,86%
21 – 40%	215	27,11%	547	61,12%
41 – 60%	51	6,43%	36	4,02%
61 – 80%	3	0,38%	0	0,00%
81 – 99%	1	0,13%	0	0,00%
	793	100,00%	895	100,00%

Tabela nr 17

• **wiedza / doświadczenie**

Przedział	Przed nowelizacją		Po nowelizacji	
	Częstość	Odsetek	Częstość	Odsetek
1 – 20%	197	60,43%	401	45,78%
21 – 40%	114	34,97%	465	53,08%
41 – 60%	14	4,29%	9	1,03%
61 – 80%	1	0,31%	1	0,11%
81 – 99%	0	0,00%	0	0,00%
	326	100,00%	876	100,00%

Tabela nr 18

• **czas reakcji**

Przedział	Przed nowelizacją		Po nowelizacji	
	Częstość	Odsetek	Częstość	Odsetek
1 – 20%	239	95,60%	149	68,04%
21 – 40%	11	4,40%	70	31,96%
41 – 60%	0	0,00%	0	0,00%
61 – 80%	0	0,00%	0	0,00%
81 – 99%	0	0,00%	0	0,00%
	250	100,00%	219	100,00%

Tabela nr 19

Tendencję odwrotną można zaobserwować w kryterium ceny. Przed nowelizacją przepisów ustawy Pzp z dnia 22 czerwca 2016 r. zamawiający najczęściej określali wagę ceny w przedziale 81% – 99%. W przypadku zamówień o wartościach powyżej progów UE w 74% zamówień kryterium ceny mieściło się we wskazanym przedziale. Natomiast po nowelizacji największy odsetek postępowań stanowiły te, w których waga kryterium ceny mieściła się w przedziale 41% – 60% (77% postępowań).

• **cena**

Przedział	Przed nowelizacją		Po nowelizacji	
	Częstość	Odsetek	Częstość	Odsetek
1 – 20%	62	0,80%	54	1,13%
21 – 40%	140	1,81%	123	2,58%
41 – 60%	500	6,46%	3 657	76,63%
61 – 80%	1 334	17,23%	361	7,56%
81 – 99%	5 705	73,70%	577	12,09%
	7 741	100,00%	4 772	100,00%

Tabela nr 20

4. Liczba kryteriów w jednym postępowaniu / zadaniu

W postępowaniach, w których ocenie podlegała cena oferty i inne kryteria, średnio stosowano nieco ponad dwa kryteria oceny ofert.

Poniżej porównanie danych sprzed i po nowelizacji w roku 2016 (na podstawie ogłoszeń o zamówieniu publikowanych w Dz. Urz. UE w roku 2016 i I kwartale roku 2017 r.).

Badany okres	Liczba kryteriów w postępowaniu / zadaniu		
	Minimum	Średnia	Maksimum
Przed nowelizacją	2	2,21	9
Po nowelizacji	2	2,64	10

Tabela nr 21

URZĄD ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH

Gdy spojrzymy jednak na bardziej szczegółowe dane (patrz tabela nr 22), również w zakresie zastosowanej przez zamawiających liczby kryteriów oceny ofert widać wpływ nowelizacji na zmianę struktury danych. Jak wynika z ogłoszeń o zamówieniu publikowanych przed nowelizacją, w większości postępowań, w których ocenie podlegała cena oferty i inne kryteria, stosowano dwa kryteria oceny ofert (prawie 85% postępowań). W przypadku zamówień udzielanych po nowelizacji odsetek postępowań, w których stosowano tylko dwa kryteria oceny ofert zmalał do niecałych 53% natomiast wzrósł odsetek postępowań, w których stosowano więcej niż dwa kryteria oceny ofert; trzy kryteria zastosowano w 36% postępowań, cztery w 8% a pięć w 2% postępowań.

Liczba kryteriów w postępowaniu / zadaniu	Przed nowelizacją rok 2016		Po nowelizacji rok 2016 i I kwartał 2017	
	Częstość	Odsetek	Częstość	Odsetek
2	6 579	84,99%	2 522	52,85%
3	835	10,79%	1 700	35,62%
4	228	2,95%	380	7,96%
5	61	0,79%	118	2,47%
6	25	0,32%	33	0,69%
7	9	0,12%	7	0,15%
8	3	0,04%	9	0,19%
9	1	0,01%	0	0,00%
10	0	0,00%	3	0,06%
Razem	7 741	100,00	4 772	100,00

Tabela nr 22

Wykres obrazujący zastosowaną liczbę kryteriów oceny ofert przed nowelizacją z dnia 22 czerwca 2016 r. i po tej nowelizacji.

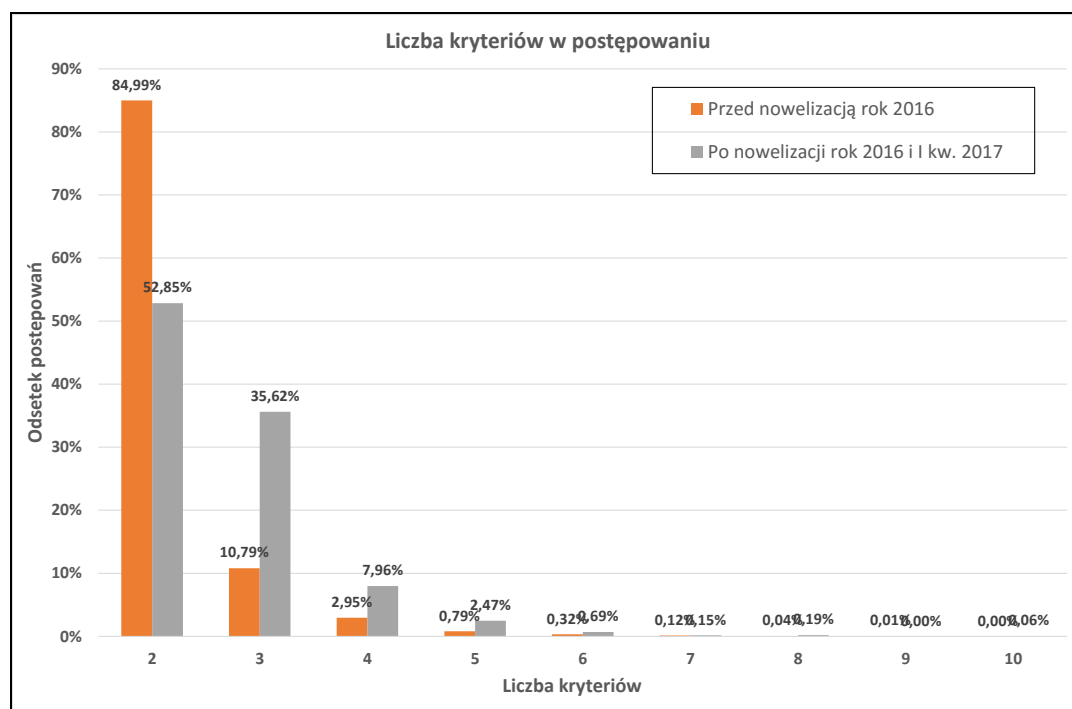


Tabela nr 23

Zakończenie

Analiza wszystkich danych przedstawianych w niniejszym raporcie prowadzi do wniosku, że zmiany legislacyjne w zakresie regulacji dotyczących kryteriów oceny ofert wprowadzane w ostatnich latach mają istotny wpływ na ilość kryteriów stosowanych przez zamawiających i wagi nadawane tym kryteriom. Niewątpliwie pozytywnym skutkiem wprowadzonych nowelizacją z 2016 r. zmian w ustawie Pzp jest fakt, że zamawiający częściej stosują kryterium związane z jakością/funkcjonalnością/parametrami technicznymi i nadają mu większą wagę. Pozytywnym skutkiem jest również wykorzystywanie przez zamawiających możliwości oceny ofert pod kątem organizacji, kwalifikacji zawodowych i doświadczenia osób wyznaczonych do realizacji zamówienia. Trzeba jednak mieć świadomość, że samo użycie kryterium dotyczącego jakości, nawet jeśli ocenie w kryteriach podlega również doświadczenie i kwalifikacje osób wyznaczonych do realizacji zamówienia, nie gwarantuje otrzymania przedmiotu zamówienia spełniającego potrzeby zamawiającego, o odpowiedniej jakości za rozsądną cenę. Żeby osiągnąć zamierzony przez ustawodawcę efekt, tj. nabywanie produktów wysokiej jakości za odpowiednią cenę, a jednocześnie ograniczyć niepożądane skutki, które mogą wywołać wprowadzane zmiany w postaci stosowania kryteriów pozacenowych o wadze przekraczającej 40%, które nie mają zasadniczego znaczenia dla zamawiającego, służących wyłącznie formalnemu wypełnieniu obowiązku, zasadne jest wskazanie zamawiającym prawidłowych wzorców w zakresie wykorzystywania różnych możliwych do zastosowania kryteriów oceny ofert w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego. Ponadto należy zwrócić uwagę, że wśród stosowanych kryteriów zbyt rzadko pojawiają się kryteria uwzględniające aspekty innowacyjne, społeczne czy środowiskowe. Zastosowanie innych niż cena kryteriów oceny ofert ma istotne przełożenie na zwiększanie innowacyjności zamówień publicznych oraz konkurencyjności w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego. Dlatego też jednym z zadań Urzędu, które będzie realizowane w okresie najbliższych miesięcy i lat, będzie promowanie i tworzenie wspólnie z uczestnikami rynku zamówień publicznych dobrych wzorców w zakresie kryteriów oceny ofert, adekwatnych do różnych przedmiotów zamówienia i uwzględniających przede wszystkim jakość, innowacyjność, aspekty społeczne i aspekty środowiskowe.