

## **Historia zmian kryteriów oceny ofert w zamówieniach publicznych dotyczących budowy dróg**

Najnowsza nowelizacja ustawy Prawo zamówień publicznych wprowadza do krajowego prawa regulacje zawarte w nowych dyrektywach unijnych - dyrektywy klasycznej (2014/24/UE), oraz sektorowej (2014/25/UE) dotyczących zamówień publicznych. Nowelizacja reguluje kilkadziesiąt zmian w ustawie. Jedną z najważniejszych jest zmiana w kryteriach wyboru ofert i nałożenie nacisku na stosowanie pozacenowych aspektów. Na początek przyjrzyjmy się zmianom, jakie ustawodawca nakładał na Zamawiającego w poszczególnych momentach nowelizacji ustawy prawo zamówień publicznych począwszy od 2014 roku. Przedstawimy również na podstawie własnych badań, jak w tych okresach w praktyce wyglądała sytuacja na rynku zamówień publicznych z branży drogownictwo pod kątem stosowania pozacenowych kryteriów wyboru ofert.

### **Zastosowana metodyka:**

#### **I. Badana branża:**

Budowa dróg z podziałem na drogi centralne, wojewódzkie, powiatowe, miejskie i gminne

#### **II. Okres czasowy:**

1. przetargi organizowane styczeń- luty 2014 – przed wejściem ustawy z roku 2014;
2. przetargi organizowane styczeń- luty 2015 – po wejściu wymogu stosowania pozacenowych kryteriów;
3. przetargi organizowane styczeń-luty 2016- po wejściu wymogu stosowania pozacenowych kryteriów, ale przed najnowszą nowelizacją z kwietnia 2016r.

#### **III. Obszar badań:**

1. województwo łódzkie
2. województwo wielkopolskie

**Łączna ilość zbadanych zamówień publicznych z bazy Grupa Biznes Polska : 691**

Wyniki badań:

#### **1. Przetargi organizowane styczeń- luty 2014 – przed wejściem ustawy z roku 2014;**

Na początku roku 2014 w prawie zamówień publicznych nie było obowiązku stosowania pozacenowych kryteriów wyboru ofert. Według danych Grupa Biznes Polska, na 222 przetargów z budowy dróg, 207 zamówień publicznych stanowiły przetargi, gdzie jedynym kryterium była cena. Pozostałe kryteria jakim kierował się Zamawiający przy wyborze ofert to okres gwarancji nie przekraczający 10 punktów w skali oceny. W jednym z badanych przetargów zamawiający uwzględnił termin realizacji.

Na 222 przetargi 8 z nich dotyczyło budowy dróg krajowych i autostrad, z czego wszystkie zamówienia przeprowadzane były na podstawie najniższej ceny jako jedyne kryterium. Na szczeblu budowy dróg wojewódzkich (22 przetargi) sytuacja wyglądała identycznie. Najniższa cena decydowała przy budowie nowych dróg, budowie obwodnicy miast, remontów cząstkowych nawierzchni na sieci dróg wojewódzkich. 47 przetargów organizowanych było na budowę, remonty dróg powiatowych w których 100% z nich cena i tutaj stanowiła jedyne kryterium. Sytuacja zmienia się dopiero na poziomie dróg miejskich, gdzie spośród 80 zamówień w 4 gwarancja stanowiła 10% punktacji. Na 61 przetargów dotyczących budowy i remontu dróg gminnych 6 z nich w kryteriach wyboru ofert zastosowało pozacenowe parametry.

Podsumowując, na podstawie przeprowadzonej analizy Grupa Biznes Polska można stwierdzić, że odsetek przetargów z kryterium najniższą ceną przed wejściem ustawy w badanej branży wynosił ponad 99%. Dodatkowo na uwagę zasługuje fakt, iż sytuacja miała miejsce w jednostkach organizujących przetargi na najważniejsze drogi w kraju. Budowa, remonty dotyczyły autostrad, dróg wojewódzkich i powiatowych. Dopiero na szczeblu dróg miejskich i gminnych w sporadycznych przypadkach Organizatorzy uwzględniali inne kryterium niż 100% ceny.

#### **2. Przetargi organizowane styczeń- luty 2015 – po wejściu wymogu stosowania pozacenowych kryteriów;**

Według analiz UZP wynika, że miesiąc po wejściu w życie znowelizowanych przepisów w tym zakresie, w przypadku postępowań o wartościach poniżej progów UE, odsetek ogłoszeń, w których jako jedyne kryterium

wskazano cenę spadł z 93% do poziomu 33%. Należy podkreślić, że badania UZP dotyczą wszystkich branż i były robione na próbie reprezentatywnej.

Do analizy przetargów po wejściu przepisów z dnia 19 października 2014 r. Grupa Biznes Polska badała zamówienia publiczne na podstawie tych samych kryteriów jak w sytuacji pierwszej. Oto nasze wyniki:

Z 254 badanych przetargów tylko w 5 zamówieniach cena stanowiła 100%. Były to przetargi na drogi gminne i jeden na drogę powiatową. Drugim kryterium najczęściej występującym stanowiła gwarancja, występowała ona w 180 zamówieniach publicznych, przy czym nie przekraczała 10 punktów w skali wyboru ofert. Termin wykonania zamówienia, jako kryterium wyboru ofert występował w 20 przypadkach i również nie przekraczał 10 punktów. Cena stanowiła ponad 90% całego kryterium. Pozostałe kryteria występujące w badanych zamówieniach to min. doświadczenie, czas przystąpienia do realizacji zgłoszonych prac. Prace przy budowie dróg centralnych były organizowane z ceną 90 punktów i gwarancją 10 punktów. Na 29 zamówień publicznych dotyczących dróg wojewódzkich, pozacenowe kryteria również nie przekraczały 10 punktów i były to: gwarancja, termin i czas przystąpienia do realizacji zgłoszonych prac. Drogi powiatowe (44 zamówienia w badanym okresie) – w żadnym zamówieniu nie zastosowano skali mniejszej niż 90 punktów dla najniższej ceny. Drogi miejskie – 58 zamówień publicznych, drogi gminne 119 zamówień- z nich, w 4 przypadkach zastosowano cenę jako 70 procentową skalę wyboru i był to najniższy wskaźnik z wszystkich badanych zamówień publicznych w tym okresie.

Po przeanalizowaniu pozacenowych kryteriów wyboru ofert nasuwa się wniosek, że inne kryteria poza ceną stanowią wartość pozorną, gdyż ich udział punktowy jest niewielki. Przedstawione powyżej relacje pomiędzy kryteriami pokazują, że w dalszym ciągu cena stanowi główny czynnik wyboru najkorzystniejszych ofert i rzadko punktowana jest poniżej 90% całości kryteriów.

### 3. Przetargi organizowane styczeń-luty 2016

Analiza przetargów z roku 2016 wykazała, że sytuacja przedstawia się podobnie jak w roku 2015. Jest to związane min. z brakiem w tym czasie zmian w prawie zamówień publicznych. Na 215 zamówień publicznych w 4 przetargach o wyborze ofert stanowiła najniższa cena. Pozacenowe kryteria wyboru w dalszym ciągu nie osiągają więcej niż ok 10 punktów. Najczęstszym poza ceną kryterium wyboru tak jak w przypadku poprzedniego okresu jest gwarancja. Na uwagę jednak zasługuje fakt, iż pojawiają się przetargi, gdzie Zamawiający stosowali klauzule społeczne. Przy wyborze wykonawcy w nielicznych przypadkach żądają od firm startujących w przetargu realizacji przedmiotu zamówienia przy pomocy osób zatrudnionych na podstawie umowy o pracę z wagą 20 punktów. Do kryterium wyboru włączono również ekologiczne aspekty.

Podsumowując, przedostatnia zmiana ustawy p.z.p. nakazująca wprowadzenie wymogu stosowania dodatkowych kryteriów oceny ofert miała na celu wybór oferty bardziej dopasowanej do potrzeb zamawiającego, a nie wyłącznie wybór oferty najtańszej. Tak ukształtowany sposób oceny oferty jednak nie wpłynął realnie na zmianę dotychczasowej praktyki. Była to sytuacja pozorna, ponieważ często wpływała negatywnie na „racjonalność i oszczędność”, czyli podstawowe zasady wydatkowania środków publicznych. W świetle niedawno obowiązujących przepisów zamawiający mieli możliwość kształtowania kryteriów oceny ofert w taki sposób, że kryteria pozacenowe pozostawały bez realnego wpływu na wybór najkorzystniejszej oferty.

| Badany rok | Podział dróg      | Ilość zbadanych zamówień publicznych w okresach: styczeń-luty | Procentowy udział ceny podczas wyboru ofert |
|------------|-------------------|---|---|
| 2014       | drogi centralne   | 8   | 100%  |
|            | drogi wojewódzkie | 22  | 100%  |
|            | drogi powiatowe   | 47  | 100%  |
|            | drogi miejskie    | 80  | 99%   |
|            | drogi gminne      | 61  | 99%   |
| 2015       | drogi centralne   | 4   | 90%   |
|            | drogi wojewódzkie | 29  | 90%   |
|            | drogi powiatowe   | 44  | 90%   |

|      |                   |     |     |
|------|-------------------|-----|-----|
|      | drogi miejskie    | 58  | 90% |
|      | drogi gminne      | 119 | 90% |
| 2016 | drogi centralne   | 6   | 90% |
|      | drogi wojewódzkie | 25  | 90% |
|      | drogi powiatowe   | 48  | 90% |
|      | drogi miejskie    | 74  | 90% |
|      | drogi gminne      | 62  | 90% |

#### 4. Obecne regulacje prawne

Powyższa sytuacja na rynku zamówień publicznych przyczyniła się min. do zmian które zostały zawarte w ostatniej nowelizacji ustawy prawo zamówień publicznych. Mają one na celu wzmocnienie pozacenowych kryteriów ofert. Zamawiający mogą zastosować kryterium ceny jako jedyne kryterium oceny ofert lub kryterium o wadze przekraczającej 60%, jeżeli przedmiot zamówienia ma ustalone standardy jakościowe odnoszące się do wszystkich istotnych cech przedmiotu. Zabawiający dodatkowo muszą wykazać w załączniku do protokołu postępowania, w jaki sposób zostały uwzględnione w opisie przedmiotu zamówienia koszty cyklu życia – znowelizowany art. 91 ust. 2a u.z.p.). Zamawiający określają kryteria oceny ofert w sposób jednoznaczny i zrozumiały, umożliwiając sprawdzenie informacji przedstawianych przez wykonawców.

Według nowego brzmienia art. 91 ust. 2, kryteriami oceny ofert są: cena lub koszt albo cena lub koszt oraz inne kryteria odnoszące się do przedmiotu zamówienia.

Ustawodawca poszegregował i rozszerzył katalog kryteriów. Do nich należą:

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

Sam sposób formułowania kryteriów oceny ofert uległ znacznej liberalizacji. Zgodnie z nowo dodanym do art. 91 ust. 2c, kryteria oceny ofert są związane z przedmiotem zamówienia, jeżeli dotyczą robót budowlanych, które mają być zrealizowane w ramach tego zamówienia, we wszystkich aspektach oraz na wszystkich etapach ich cyklu życia, w tym określonym procesem produkcji, dostarczania lub wprowadzania tych robót budowlanych na rynek albo dotyczącym innego etapu cyklu życia tych robót budowlanych, nawet jeżeli nie są istotną cechą przedmiotu zamówienia.

**Aby wyniki badan były jak najbardziej wiarygodne i dawały rzeczywisty obraz zamówień publicznych w dotyczących badanej branży Grupa Biznes Polska postanowiła przeanalizować przetargi które będą ogłaszane w tych samych województwach w analogicznym okresie czasowym, tak by pozyskać jak najbardziej reprezentatywną grupę. Badaniem zostaną objęte zastosowane przez Zamawiającego kryteria wyboru ofert przy budowie dróg w województwach łódzkim i wielkopolskim. Do badań zostaną pobrane zamówienia publiczne z bazy Grupa Biznes Polska ogłoszone w miesiącach styczeń/luty 2017r. Wyniki będą dostępne w marcu 2017.**

Autor: Izabela Domitrz - analityk rynku zamówień publicznych ( w Grupie Biznes Polska odpowiedzialna za współpracę w zakresie indywidualnych raportów branżowych, tworzenie dedykowanych pogłębionych analiz obrazujących rynek zamówień publicznych w poszczególnych dziedzinach gospodarki, prowadzi bloga dotyczącego ustawy prawo zamówień publicznych, autor artykułów obejmujących temat zamówień publicznych w czasopismach branżowych )