Kryteria oceny ofert w praktyce zamawiającego: granice swobody, ryzyka kontraktowe

Kraków, 23. października 2026r.

Marcin Smaga
radca prawny

OPIS PRZEDMIOTU ZAMÓWIENIA A KRYTERIA OCENY OFERT

Stawianie wymagań wykonawcom odbywa się za pomocą dwóch odrębnych, komplementarnych instytucji [D. Koba, Pozacenowe kryteria oceny ofert, UZP 2020, s. 14]:

- **opis przedmiotu zamówienia (warunki):** bezwzględnie wiążące wymagania minimalne, których niespełnienie skutkuje odrzuceniem oferty na podstawie art. 226 ust. 1 pkt 5 Pzp
- **kryteria oceny ofert:** względne **preferencje** zamawiającego służące do oceny stopnia spełnienia pożądanych cech świadczenia (art. 240 i 242 ustawy Pzp).

OPIS PRZEDMIOTU ZAMÓWIENIA A KRYTERIA OCENY OFERT

Zależności funkcjonalne:

- Im lepiej zamawiający potrafi zdefiniować swoje potrzeby, tym więcej wymogów może określić w postaci sztywnych warunków.
- Dokładne zdefiniowanie wymagań w OPZ eliminuje potrzebę mnożenia kryteriów technicznych.
- Wymagania niekonieczne należy usunąć z warunków minimalnych (by nie zawężać bezprawnie konkurencji) i przenieść do kryteriów oceny ofert [D. Koba, Pozacenowe kryteria oceny ofert, Warszawa 2020, s. 16].

Pewność co do pozyskania określonej cechy zamawiający uzyskuje **wyłącznie wtedy, gdy umieści ją w opisie przedmiotu zamówienia (specyfikacji technicznej)**. Przeniesienie cechy do kryteriów oceny oznacza zgodę na zakup świadczenia bez tej cechy, o ile oferta zrekompensuje to niższą ceną.

ILUZJA „NAJKORZYSTNIEJSZEJ OFERTY”

- Ocena ofert w postępowaniu opiera się na oświadczeniach wykonawcy (deklaracjach w formularzu ofertowym).
- **Asymetria weryfikacyjna:** Na etapie badania ofert zamawiający w wielu wypadkach nie ma możliwości zweryfikowania, czy przyszłe, zaoferowane świadczenie rzeczywiście spełni deklarowane parametry (brak usługi, towaru, deklaratywne zobowiązania organizacyjne).
- **Grywalizacja:** Wykonawcy maksymalizują punktację, wkalkulowując w cenę ryzyko sporów na etapie realizacji lub licząc na bezkarność.

Postępowanie kończy się wyborem oferty „najkorzystniejszej”, która na etapie wykonywania umowy może generować roszczenia, spory, opóźnienia i niską jakość.

RYZYKO KONTRAKTOWE W IT I USŁUGACH

- **Czas reakcji i usunięcia awarii w umowach SLA**
  - *Praktyka:* Punktowanie deklaracji czasu reakcji serwisu (np. 15 minut vs 2 godziny).
  - *Ryzyko:* Wykonawca deklaruje 15 minut, otrzymuje komplet punktów, a po podpisaniu umowy fizycznie nie realizuje tego zobowiązania, traktując ewentualne kary jako koszt wpisany w marżę.
- **Metodyka realizacji i koncepcja wdrożenia**
  - *Praktyka:* Ocena opisowej „koncepcji architektonicznej” lub „planu zarządzania projektem”.
  - *Ryzyko:* Koncepcję przygotowuje wyspecjalizowana agencja consultingowa na potrzeby przetargu, natomiast wdrożenie realizują niedoświadczeni podwykonawcy.
- *Wniosek:* Brak możliwości weryfikacji rzetelności operacyjnej wykonawcy na etapie badania ofert.

RYZYKO KONTRAKTOWE W RB i DOSTAWACH

- **Nierealistyczne skrócenie terminu realizacji inwestycji**
  - *Praktyka:* Przyznawanie punktów za skrócenie terminu wykonania robót budowlanych o 6 miesięcy.
  - *Skutek:* Wykonawca wygrywa przetarg, po czym natychmiast generuje roszczenia terminowe powołując się na błędy w dokumentacji projektowej lub warunki atmosferyczne.
- **Parametry deklarowane w kartach katalogowych maszyn/urządzeń**
  - *Praktyka:* Deklarowanie w tabeli parametrów zużycia energii lub poziomu hałasu.
  - *Ryzyko:* Dostarczone urządzenia posiadają parametry nominalne osiągane w warunkach laboratoryjnych, których spełnienie w warunkach polowych jest niemożliwe.

Kryterium bez skutecznej procedury odbiorowej i sankcyjnej jest jedynie zachętą do złożenia nierzetelnej deklaracji.

PROJEKT UNIJNEGO ROZPORZĄDZENIA (PUBLIC PROCUREMENT ACT)

- Rozporządzenie unijne – bezpośrednio skuteczne i bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich UE bez konieczności transpozycji krajowej
- **Uchylenie dotychczasowych dyrektyw:** Zastąpienie dyrektyw 2014/23/UE, 2014/24/UE oraz 2014/25/UE
- **Motyw 42:**

Aby uczynić wydatki publiczne bardziej efektywnym narzędziem inwestycyjnym, zgodnym ze strategicznymi celami polityki Unii, należy położyć większy nacisk na długoterminowe korzyści publiczne, zamiast koncentrować się wyłącznie na najniższych kosztach początkowych. Postawienie jakości w centrum zakupów publicznych pozwoli zamawiającym na nabywanie robót budowlanych, dostaw i usług zapewniających lepsze gwarancje zaspokojenia ich potrzeb w perspektywie długoterminowej, służąc jednocześnie ogólnym celom społecznym. W związku z tym zamówienia publiczne powinny być co do zasady udzielane na podstawie najlepszego stosunku jakości do ceny, co umożliwi zamawiającym porównywanie ofert nie tylko pod względem ceny, lecz także na podstawie kryteriów jakościowych związanych z przedmiotem zamówienia (….)

PROJEKT UNIJNEGO ROZPORZĄDZENIA (PUBLIC PROCUREMENT ACT)

- Zamawiający jest **pewien cech świadczenia tylko wtedy, gdy określi je w specyfikacji technicznej (OPZ)** jako bezwzględne warunki minimalne.
- Włączenie pożądanej cechy do kryteriów oceny ofert oznacza, że zamawiający ryzykuje zakup produktu pozbawionego tej cechy, o ile wykonawca zaoferuje wystarczająco niską cenę.
- **Wniosek:** Jakość w zamówieniach publicznych buduje się precyzyjnym opisem przedmiotu zamówienia, a nie manipulacją wagami ocen.

ZASADA EFEKTYWNOŚCI EKONOMICZNEJ

Zamawiający udziela zamówienia w sposób zapewniający:

- najlepszą jakość świadczenia uzasadnioną charakterem zamówienia w ramach posiadanych środków,
- najlepszy stosunek nakładów do efektów, w tym efektów społecznych, środowiskowych i gospodarczych (art. 17 Pzp.

Jakość najlepsza, a nie najwyższa: Ustawodawca wymaga proporcjonalności. Wymóg najwyższej jakości przy standardowych potrzebach narusza zasadę celowości i uczciwej konkurencji.

Zamówienie efektywne to takie, w którym relacja poniesionego kosztu do uzyskanej użyteczności jest optymalna

ZASADY KSZTAŁTOWANIA KRYTERIÓW (ART. 240–241 PZP)

- związek z przedmiotem - kryteria muszą dotyczyć przedmiotu zamówienia w dowolnych aspektach i odnosić się do dowolnego etapu cyklu życia (produkcja, transport). Nie muszą to być istotne cechy przedmiotu (Art. 241 ust. 2 Pzp),
- obowiązek umożliwienia porównania poziomu ofert - zakaz pozostawiania zamawiającemu nieograniczonej swobody wyboru (Art. 240 Pzp),
- zakaz oceny właściwości wykonawcy, w szczególności jego wiarygodności ekonomicznej, technicznej lub finansowej (Art. 241 ust. 3 Pzp),
- jednoznaczność i zrozumiałość: zamawiający opisuje kryteria w dokumentach zamówienia w sposób precyzyjny, uniemożliwiający arbitralność interpretacyjną (art. 240 ust. 1 ustawy Pzp),
- zakaz stosowania kryteriów dotyczących właściwości wykonawcy.

SWOBODA ZAMAWIAJĄCEGO

Stan faktyczny: Postępowanie na dostawę tramwajów niskopodłogowych w Warszawie [wyrok KIO z 1 lipca 2026 r., sygn. akt KIO 2484/26, nieprawomocny].

Kryterium sporne: „Ślad węglowy transportu tramwajów" (waga 2%) – obliczany zgodnie z normą PN-EN ISO 14083:2023 od miejsca końcowego montażu do siedziby zamawiającego **Zarzuty wykonawcy (Hyundai Rotem):**

- Dyskryminacja wykonawców spoza UE i naruszenie zasad uczciwej konkurencji [wyrok KIO z 1 lipca 2026 r., sygn. akt KIO 2484/26].
- Sztuczne faworyzowanie dostawców lokalnych pod pozorem ochrony środowiska (*local content*) [wyrok KIO z 1 lipca 2026 r., sygn. akt KIO 2484/26].

Stanowisko KIO:

- Kryteria oceny mogą dotyczyć dowolnego etapu cyklu życia, w tym etapu dostarczania (art. 241 ust. 2 ustawy Pzp / art. 82 ust. 3 dyrektywy 2014/25/UE).
- Kryterium nie musi dotyczyć najważniejszej cechy produktu ani całościowego śladu węglowego.
- Niska waga kryterium (2%) nie zamyka dostępu do zamówienia wykonawcom z odległych rynków, którzy mogą kompensować wynik organizacją niskoemisyjnego transportu kolejowego.

KRYTERIA PRZEDMIOTOWE A PODMIOTOWE

- **Niedozwolone kryteria podmiotowe:** doświadczenie wykonawcy, wielkość obrotów, posiadane certyfikaty ogólne firmy, polisy ubezpieczeniowe wykonawcy,
- **Wyjątek (art. 242 ust. 2 pkt 5 ustawy Pzp):**
  - dopuszczalne jest badanie organizacji, kwalifikacji zawodowych i doświadczenia **konkretnych osób wyznaczonych do realizacji zamówienia,**
  - właściwości personelu muszą mieć znaczący wpływ na jakość wykonania zamówienia (np. usługi doradcze, inżynieryjne, informatyczne, projektowe).
- **Ryzyko kontraktowe personelu:** Zaoferowanie wybitnego eksperta na etapie oferty i natychmiastowa próba jego zmiany w fazie realizacji (klauzule umowne muszą przewidywać obowiązek zastąpienia personelem o co najmniej identycznych kwalifikacjach pod rygorem odstąpienia od umowy i dotkliwych kar).

KRYTERIA JAKOŚCIOWE

Otwarty katalog kryteriów jakościowych obejmuje:

- **Jakość:** Wartość techniczna, estetyczna, funkcjonalna, dostępność dla osób z niepełnosprawnościami (art. 242 ust. 2 pkt 1).
- **Aspekty społeczne:** W tym integracja zawodowa osób defaworyzowanych (art. 242 ust. 2 pkt 2).
- **Aspekty środowiskowe:** Efektywność energetyczna, materiały z recyklingu, emisyjność (art. 242 ust. 2 pkt 3).
- **Aspekty innowacyjne:** Nowe rozwiązania technologiczne, procesowe lub organizacyjne (art. 242 ust. 2 pkt 4).
- **Organizacja i personel:** Kwalifikacje dedykowanego personelu kluczowego (art. 242 ust. 2 pkt 5).
- **Serwis i logistyka:** Serwis posprzedażowy, wsparcie techniczne, terminy i warunki dostawy (art. 242 ust. 2 pkt 6).

MODELE JEDNOKRYTERIALNE (art. 239 ust. 2 i 245 Pzp)

Wariant A: Cena (najniższa cena – 100%):

1. Sprowadza wybór do optymalizacji nakładu finansowego ex ante, przy założeniu pełnej substytucyjności ofert spełniających warunki.
2. Ustawowe ograniczenie (art. 246 ust. 1–2 Pzp): Zamawiający klasyczni nie mogą stosować ceny jako jedynego kryterium ani przypisać jej wagi przekraczającej 60%, chyba że w opisie przedmiotu zamówienia określili wymagania jakościowe odnoszące się do co najmniej głównych elementów zamówienia.
3. Ryzyka kontraktowe i wykonawcze:
   a) negatywna selekcja i klątwa zwycięzcy (winner's curse): wygrywa wykonawca, który najbardziej zaniżył kalkulację kosztorysową lub zignorował ryzyka realizacyjne.
   b) agresywna inżynieria roszczeniowa: próba odzyskania marży w toku realizacji umowy przez żądania aneksów terminowych, wynagrodzenia za roboty rzekomo dodatkowe oraz eskalację sporów prawnych,
   c) równanie do dołu: dostarczenie materiałów i personelu o standardzie ściśle na granicy dopuszczalności z OPZ („najgorsza dopuszczalna jakość”), co generuje wysokie koszty utrzymania w fazie eksploatacji.

PROJEKT UNIJNEGO ROZPORZĄDZENIA (PUBLIC PROCUREMENT ACT)

- **Best Price-Quality Ratio – art. 98 projektu:**
  - Wprowadzenie obligatoryjnych, minimalnych wag dla kryteriów jakościowych: **minimum 30% punktów** w zamówieniach standardowych oraz **minimum 50% punktów** w zamówieniach pracochłonnych (*labour-intensive contracts*).
  - Mechanizm odstępstwa (*comply or explain* – art. 98 ust. 5) [Komisja Europejska, Wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie zamówień publicznych i koncesji, Bruksela 2026, s. 106].
- **Dogmatyczne założenie Komisji Europejskiej:** Przymusowe podniesienie wagi kryteriów jakościowych (30% / 50%) ma automatycznie wymusić wyższą jakość świadczeń.

PROJEKT UNIJNEGO ROZPORZĄDZENIA (PUBLIC PROCUREMENT ACT)

- **European Preference w art. 73**
  - Uprawnienie do odrzucania ofert, w których udział towarów z państw objętych umowami międzynarodowymi jest niższy niż 50%
  - Możliwość stosowania preferencji punktowych lub redukcji ceny wyłącznie na potrzeby rankingu ofert dla produktów unijnych [Komisja Europejska, Wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie zamówień publicznych i koncesji, Bruksela 2026, s. 89].
- **Ryzyko wykonawcze:** Ekstremalny wzrost stopnia skomplikowania procedury badania pochodzenia komponentów i reguł celnych (art. 74)

MODELE JEDNOKRYTERIALNE (art. 239 ust. 2 i 245 Pzp)

Wariant B: Wyłącznie Koszt (rachunek kosztów cyklu życia – LCC, 100%):

1. Ocena oparta na efektywności kosztowej w ujęciu holistycznym (koszty nabycia, użytkowania, zużycia energii, serwisu, utylizacji oraz ekologiczne efekty zewnętrzne – art. 245 Pzp).
2. Brak ograniczeń ustawowych: Rygor z art. 246 Pzp nie dotyczy kryterium kosztu. Zamawiający może legalnie zastosować model jednokryterialny z wagą 100% dla LCC bez konieczności powoływania się na wyjątki jakościowe w OPZ.
3. Ryzyka kontraktowe i wykonawcze:

a) iluzja deklaracji w modelach symulacyjnych: koszty cyklu życia (np. deklarowane zużycie paliwa/energii) opierają się na deklaracjach wykonawców,

b) brak egzekwowalności odległych kosztów: ryzyko upadłości wykonawcy lub likwidacji podmiotu przed upływem założonego cyklu życia (np. 10–15 lat), co uniemożliwia wyegzekwowanie deklarowanej taniej eksploatacji czy utylizacji.

RACHUNEK KOSZTÓW CYKLU ŻYCIA – LCC (ART. 245 PZP)

- **Istota LCC (Life-Cycle Costing):** Uwzględnienie w ocenie nie tylko ceny zakupu, ale całkowitych kosztów ponoszonych w całym okresie eksploatacji produktu, usługi lub roboty budowlanej.
- **Struktura kosztów w art. 245 ust. 1 Pzp:**
  - Koszty bezpośrednie zamawiającego: nabycie, użytkowanie (energia, paliwo, woda), utrzymanie i serwis, wycofanie z eksploatacji (złomowanie, recykling),
  - Ekologiczne efekty zewnętrzne (art. 245 ust. 1 pkt 2): emisje gazów cieplarnianych, zanieczyszczenia powietrza – o ile ich wartość pieniężną można określić i zweryfikować.
- **Warunki stosowania metody szacowania (art. 245 ust. 2 i 3 Pzp):**
  Obiektywność, weryfikowalność i niedyskryminacyjny charakter metody.
  - Powszechna dostępność metody dla wykonawców.
  - Brak nadmiernych, nieproporcjonalnych uciążliwości w pozyskiwaniu danych przez wykonawców.

MODELE WIELOKRYTERIALNE (art. 242 ust. 1 - 2 Pzp)

1. Każdy model wielokryterialny musi bezwzględnie zawierać element ceny lub kosztu (art. 242 ust. 1 Pzp; motyw 9 dyrektywy 2014/24/UE). Wybór oparty wyłącznie na jakości jest prawnie niedopuszczalny poza wąskimi wyjątkami ustawowymi (np. urzędowo ustalona taryfa lub cena stała – art. 242 ust. 3 Pzp).
2. Obejmuje bilansowanie parametrów finansowych z kryteriami technicznymi, społecznymi, środowiskowymi lub personelem kluczowym (art. 242 ust. 2 Pzp).
3. Najczęściej stosowany model addytywny: ważona suma punktów z ceny oraz kryteriów jakościowych (suma wag = 100%).

MODELE WIELOKRYTERIALNE (art. 242 ust. 1 - 2 Pzp)

4. Ryzyka kontraktowe i wykonawcze:
   a) arbitralność wag a niekontrolowana dopłata do jakości: W modelach punktowych wagi kryteriów (np. 60/40 czy 70/30) są ustalane intuicyjnie. zamawiający nie weryfikuje krańcowej stopy substytucji – nie wie, ile setek tysięcy złotych de facto „dopłaca” w wyższej cenie za minimalne polepszenie cechy pozacenowej.
   b) optymalizacja ofertowa pod wzór (gaming the system): Wykonawcy deklarują maksymalne, graniczne parametry pozacenowe (np. nierealistyczny czas usunięcia awarii: 15 minut; maksymalną gwarancję: 10 lat) tylko po to, by uzyskać komplet punktów, nie zamierzając ich dotrzymać.

   Podwójna strata zamawiającego: Zamawiający wybiera ofertę droższą z uwagi na punkty za jakość, a na etapie realizacji otrzymuje świadczenie wadliwe lub opóźnione, ponosząc wydatek nieadekwatny do rzeczywistego rezultatu

MODELE WIELOKRYTERIALNE (art. 242 ust. 1 - 2 Pzp)

Wyjątek ustawowy: Model stałej ceny/kosztu (art. 242 ust. 3 Pzp)

Mechanizm: Zamawiający sztywno określa cenę lub koszt w dokumentach zamówienia (np. na podstawie przepisów powszechnie obowiązujących lub decyzji taryfowych organu), a wykonawcy rywalizują wyłącznie w kryteriach jakościowych (100% jakości).

POZORNOŚĆ KRYTERIÓW POZACENOWYCH

- **Praktyka zamówieniowa w Polsce (dane UZP):** Dominacja kryterium ceny połączonego z łatwymi formalnie, pozornymi kryteriami pozacenowymi :
  - Warunki gwarancji lub rękojmi (ok. 37–43% postępowań).
  - Termin realizacji lub czas dostawy (ok. 25–35% postępowań).
  - Doświadczenie personelu (ok. 11–12%).
  - Rzeczywiste parametry techniczne i jakość (zaledwie ok. 9–19%).
- **Zjawisko „falandyzacji" kryteriów:** Sztuczne tworzenie kryteriów pozacenowych o znikomej wartości dla zamawiającego, wyłącznie w celu spełnienia wymogu art. 246 ustawy Pzp (ograniczenie wagi ceny do 60%).
- **Efekt:** Wszyscy wykonawcy oferują maksymalne parametry (np. maksymalny dopuszczalny okres gwarancji), a o wyborze w 100% i tak decyduje wyłącznie cena.

PRZEDMIOTOWE ŚRODKI DOWODOWE (ART. 104–107 PZP)

Definicja i rola: Dokumenty lub środki składane wraz z ofertą w celu potwierdzenia, że oferowane świadczenie spełnia wymagania, cechy lub kryteria określone w OPZ lub kryteriach oceny ofert (art. 104 ustawy Pzp).

Uzupełnianie PŚD (art. 107 Pzp)

- **Zasada ogólna (art. 107 ust. 2 Pzp):** Obowiązek wezwania do uzupełnienia brakujących lub wadliwych PŚD, o ile przewidziano to w dokumentach zamówienia.
- **Wyjątek – Zakaz uzupełniania w kryteriach oceny:**

„Uzupełnienia nie stosuje się, jeżeli przedmiotowy środek dowodowy służy potwierdzeniu zgodności z cechami lub kryteriami określonymi w opisie kryteriów oceny ofert...” (art. 107 ust. 3 Pzp).

- **Cel regulacji:** Wyeliminowanie manipulacji punktacją po otwarciu ofert i ochrona zasady równego traktowania wykonawców (art. 16 ustawy Pzp).

PODSUMOWANIE

- **Prymat specyfikacji technicznej (OPZ):** Wszelkie parametry krytyczne dla funkcjonowania instytucji wprowadzaj bezwzględnie jako wymogi minimalne do OPZ.
- **Kryteria tylko dla rzeczywistych wartości dodanych:** Stosuj kryteria oceny wyłącznie do parametrów, za które zamawiający racjonalnie jest gotów zapłacić wyższą cenę.
- **Zabezpieczenie ryzyka kontraktowego w umowie:**
  - Każde kryterium oceny ofert musi mieć bezpośrednie odzwierciedlenie w projekcie umowy.
  - Wprowadź dotkliwe kary umowne za odstępstwo od parametrów deklarowanych w ofercie.
  - Zastrzeż prawo do odstąpienia od umowy w razie niedostarczenia personelu lub parametrów zadeklarowanych w kryteriach.
- **Precyzyjna procedura odbiorowa:** Określ w umowie ścisły sposób weryfikacji deklarowanych parametrów jakościowych na etapie odbioru (testy, badania laboratoryjne, certyfikacja odbiorowa).

Dziękuję za uwagę!

marcin.smaga@uj.edu.pl