



# Jakość jako kryterium

## Wybór oferty w zamówieniach publicznych

Wojciech Balicki

Z dniem 2 marca 2004 r. weszła w życie ustawa z 29 stycznia 2004 r. – *Prawo zamówień publicznych* (zwana dalej: pzp). Zgodnie z art. 225 pzp, traci moc ustawa z 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (zwana dalej: uzp).

### Najkorzystniejsza oferta

Nowe przepisy wprowadzają szereg zmian w zamówieniach publicznych. Zmiany te są przyjmowane przez specjalistów i praktyków raczej pozytywnie. Tak jak w poprzedniej regulacji, również w ramach nowych przepisów, celem głównym procesu oceny ofert jest wybór najkorzystniejszej oferty, czyli:

- takiej, która przedstawia najkorzystniejszy bilans ceny i innych kryteriów, odnoszących się do przedmiotu zamówienia publicznego;
- albo z najniższą ceną;
- a w przypadku zamówień publicznych w zakresie działalności twórczej lub naukowej, których przedmiotu nie można z góry opisać w sposób

jednoznaczny i wyczerpujący – oferty, która przedstawia najkorzystniejszy bilans ceny i innych kryteriów, odnoszących się do przedmiotu zamówienia publicznego.

W ten sposób ustawodawca stworzył zamawiającym możliwość stosowania tylko jednego kryterium – cena lub cena i inne kryteria, przy czym cena zawsze musi być jednym z kryteriów. W pierwszym przypadku (tylko cena) najkorzystniejszą ofertą będzie ta, która zawiera najniższą cenę. W drugim przypadku (cena i inne kryteria) dopuszczalne jest wybranie oferty, która może nie zawierać najniższej ceny, najkorzystniejszą ofertą w tym przypadku jest ta, która przedstawia najkorzystniejszy bilans kryteriów.

Każdemu kryterium przypisujemy odpowiednią wagę (znaczenie), a nie ma w ustawie zastrzeżenia czy wymogu, że cena musi mieć największe znaczenie. Jednakże biorąc pod uwagę cel wprowadzenia ustawy o zamówieniach publicznych (m.in. racjonalizacja wydatków publicznych), a także znaczenie, jakie zostało nadane kryterium ceny jako kryterium obowiązkowemu, waga tego kryterium nie powinna być przez zamawiających zaniżana.<sup>1</sup>

### Kryteria oceny ofert

Wiemy już, że zawsze kryterium oceny oferty musi być cena. A jakie jeszcze inne kryteria mogą być stosowane w procesie oceny ofert? W art. 91 ust. 2 pzp ustawodawca stwierdził, że kryteriami oceny ofert są cena albo cena i inne kryteria odnoszące się do przedmiotu zamówienia, w szczególności:

- jakość;
- funkcjonalność;
- parametry techniczne;
- zastosowanie najlepszych dostępnych technologii w zakresie oddziaływania na środowisko;
- koszty eksploatacji;
- serwis;
- wpływ sposobu wykonania zamówienia na rynek pracy w miejscu wykonywania zamówienia;
- oraz termin wykonania zamówienia.

Jest to katalog kryteriów otwarty, zawiera przykładowe kryteria. Zamawiający może określić własny zestaw kryteriów, pamiętając o zastrzeżeniu, że kryteria oceny ofert nie mogą dotyczyć właściwości wykonawcy, a w szczególności jego wiarygodności ekonomicznej, technicznej lub finansowej (ust. 3 art. 91 pzp). Kryteria muszą być sformułowane obiektywnie i odnosić się do przedmiotu zamówienia.

W poprzedniej regulacji prawnej, odnoszącej się do zamówień publicznych, ustawodawca w definicji najkorzystniejszej oferty (art. 2 pkt. 8 uzp) wymienił takie kryteria, jak cena (zawsze), koszty eksploatacji, parametry techniczne, funkcjonalność, termin wykonania. Do pozaustawowych kryteriów mogliśmy zaliczyć kryteria podane w druku ZP-110, tj. ocenę techniczną (jakość); warunki gwarancji i serwisu oraz warunki płatności (w tym termin płatności).

W porównaniu do poprzedniej regulacji, w przykładowym katalogu kryteriów nie ma warunków gwarancji oraz warunków płatności (w tym terminu płatności). Pojawiły się natomiast 2 nowe kryteria:

- Zastosowanie najlepszych dostępnych technologii w zakresie oddziaływania na środowisko

To kryterium jest ważne i powinno być stosowane wtedy, gdy zakupujemy aparaturę lub urządzenia, które oddziałują na środowisko naturalne, np. utylizator odpadów medycznych. W zależności od ilości emitowanych do atmosfery substancji szkodliwych przewidywane są różnego rodzaju

opłaty i kary, określone w przepisach dotyczących ochrony środowiska.

- Wpływ sposobu wykonania zamówienia na rynek pracy w miejscu wykonywania zamówienia

Kryterium to będzie miało duże znaczenie przy zamawianiu robót budowlanych. Może ono również wpłynąć pozytywnie na miejscowy rynek pracy. Przykładowo przy przetargu na rozbudowę szpitala oceniać będziemy, czy wykonawca wpłynie pozytywnie na rynek pracy, np. poprzez zatrudnienie jako podwykonawców firm z miejsca wykonywania zamówienia.

Z porównania przykładowych kryteriów w poprzedniej ustawie i nowej regulacji prawnej należy zauważyć, że ustawodawca wymienia kryterium jakości. Jak wyżej wspomniano, dotychczas kryterium jakości wskazane było we wzorze druku ZP-110.

### Najczęściej stosowane kryteria oceny

Najczęściej dotychczas w zamówieniach publicznych, poza obowiązkowym kryterium ceny, stosowano kryterium terminu płatności. To kryterium nie będzie stosowane, w związku z postanowieniami ustawy z 12 czerwca 2003 r. o terminach zapłaty w transakcjach handlowych (DzU Nr 139, poz. 1323 ze zm.). Zgodnie z art. 5 cyt. ustawy: *Jeżeli strony w umowie przewidziały termin zapłaty dłuższy niż 30 dni, wierzyciel może żądać odsetek ustawowych za okres począwszy od 31. dnia po spełnieniu swojego świadczenia niepieniężnego i doręczeniu dłużnikowi faktury lub rachunku – do dnia zapłaty, ale nie dłuższy niż do dnia wymagalności świadczenia pieniężnego.* W praktyce oznacza to, że termin płatności nie może być dłuższy niż 30 dni, co w sektorze ochrony zdrowia może doprowadzić do pogłębienia utraty płynności. A jeżeli zamawiający doprowadzi poprzez postawienie wymogu w specyfikacji lub w inny sposób do zawarcia porozumienia, w którym dostawca oświadczy, że odstąpi od naliczania odsetek? Ustawodawca przewidział, że może dojść do tego typu zachowań i w art. 9 ww. ustawy postanowił, że *czynność prawna wyłączająca lub ograniczająca uprawnienia wierzyciela lub obowiązki dłużnika, o których mowa w art. 5–8, jest nieważna.* Jeśli więc strony w drodze porozumienia odstąpią od naliczania odsetek od dnia 31. po spełnieniu świadczenia, to zgodnie z art. 9 ww. ustawy, czynność ta będzie nieważna.

Należy także zwrócić uwagę, że ustawy nie stosuje się do transakcji handlowych, zawartych przed dniem wejścia w życie ustawy, ale pod warunkiem, że dostarczenie towaru lub świadczenia usługi nastąpiło przed tym dniem. Natomiast w przypadku, gdy publiczny zakład opieki zdrowotnej zawarł umowę w 2003 r. na sukcesywną

dostawę leków z terminem realizacji 12 miesięcy i terminem płatności 60 dni (powyżej 30 dni), to od 1 maja 2003 roku dostawca leków będzie oczekiwał, że zamawiający zapłaci w terminie 30 dni, a jeśli tego nie zrobi, to od dnia 31. do dnia 60. naliczy odsetki ustawowe.

### Rosnące znaczenie jakości usług zdrowotnych

Wprowadzane kolejne reformy w ochronie zdrowia zapowiadały tworzenie rynku usług medycznych. Rynek usług zdrowotnych nie jest może jeszcze w pełni ukształtowany, nie ma bowiem wszystkich elementów konkurencji, a niekiedy podkreśla się fakt *uprzywilejowania* publicznych podmiotów przez płatnika. Podmioty świadczące dane usługi czy wytwarzające produkty lub towary, konkurują nie tylko ceną, ale również jakością. Odpowiedni poziom jakości wymuszają klienci, których wymagania rosną.

Podobnie jest w przypadku usług zdrowotnych. Poprawa jakości w polskich szpitalach jest spowodowana rosnącymi wymaganiami pacjentów. Rosną wymagania pacjentów, tak jak nabywców innych usług czy towarów. O wiele częściej dokonywane są zakupy towarów czy usług tam, gdzie jest miła obsługa, sprzedawcy potrafiący doradzić, lokal ma estetyczny wygląd itd. Zmienne są oczekiwania pacjentów, tym samym zmienna jest jakość tych usług.

W dobie tworzenia rynku usług medycznych publiczne zakłady opieki zdrowotnej zaczynają korzystać z systemów zarządzania jakością. Najczęściej stosowane systemy to akredytacja i normy ISO.

Jednym z elementów systemu zarządzania jakością wg norm ISO 9000 są dostawy/zakupy. Świadczeniodawca powinien mieć podpisane umowy tylko z tymi dostawcami, którzy spełniają określone kryteria zawarte w umowie (...) Należy określić dokładne dane dotyczące tematu zakupów obejmujące, m.in. typ, ilości, daty zakupu, terminowości dostawy, wymagania związane z jakością, sposób reklamacji itp.<sup>2</sup>

### Teza W.E. Deminga

Do grona autorytetów jakości zaliczany jest W.E. Deming, który swoje pomysły i idee podsumował w 14 słynnych tezach, które poruszyły środowiska zajmujące się zarządzaniem przez jakość. W 4. tezie tenże autor stwierdza: *Nie dokonuj zakupów kierując się wyłącznie ceną. Wybieraj dostawców (kooperantów) uwzględniając całkowiłą obniżkę kosztów, a nie tylko kosztów początkowych.*<sup>3</sup>

### Jakość jako kryterium w zamówieniach publicznych

W jednym z wyroków zespół arbitrów podkreślił, że kryteria oceny ofert zamawiający ustala samodzielnie. Nie ma w tym zakresie szczególnych obo-

wiązków, należy jednak pamiętać o zachowaniu zasady równego traktowania oferentów i uczciwej konkurencji oraz zasad wyboru najkorzystniejszej oferty.<sup>4</sup> W orzecznictwie podkreślano także wielokrotnie, że przepisy nakładają na zamawiającego *obligatoryjny obowiązek sporządzenia opisu wszelkich innych niż cena kryteriów, którym zamawiający będzie się kierował przy wyborze oferty.*<sup>5</sup> Obowiązek ten wynikał z art. 35 ust. 1 pkt. 1 uzp, a obecnie wymóg ten zawarty jest w art. 36 ust. 1 pkt. 18 pzp.

W kontekście omawianego kryterium (jakości) należy zwrócić uwagę na to, że kryterium oceny oferty powinno być przeliczalne, pozwalające na sporządzenie rankingu ofert w punktach, ustalonego na podstawie sumy punktów za poszczególne oceny częściowe, przemnożonych przez wagę z kryterium. Sposób oceny ofert wedle orzecznictwa powinien być precyzyjnie określony w regulaminie komisji przetargowej i być tak skonstruowany, aby maksymalnie ograniczał subiektywne odczucia i osobiste preferencje. Wymóg opracowania takiego regulaminu zawarty jest w art. 21 ust. 3 pzp.

Zgodnie z ideą zamówień publicznych (racjonalizacja wydatków) oraz w celu dbania o jakość udzielanych usług, celem zamawiającego jest zamówić towar o najkorzystniejszej cenie, pamiętając o jego (towaru) jakości. Tylko jak określić jakość w odniesieniu do towarów zamawianych przez zakłady opieki zdrowotnej? Ustalając kryterium jakości w opisie oceny tego kryterium podawane są podkryteria oraz ich wartość punktowa. Najwięcej punktów, czyli największe znaczenie powinno być przypisane tym cechom danego towaru (sprzętu medycznego), które w największym stopniu wpływają na jakość. Należy także pamiętać o tym, że podkryteria muszą być tak przedstawione, by maksymalnie ograniczać subiektywne odczucia i osobiste preferencje.

Konstruując podkryteria jakości musimy odpowiedzieć sobie na pytanie: jak to będzie komisja obiektywnie sprawdzała? I czy komisja jest w stanie przeprowadzić testy danego towaru w sposób obiektywny? Jeśli przeanalizujemy stosowane podkryteria jakości, dojdziemy do wniosku, że nie jest to możliwe. W większości przypadków jest więcej subiektywizmu niż obiektywizmu w ocenie danej cechy wpływającej na jakość.

W dobie ostrej walki między firmami oraz jawności postępowania, zamawiający musi liczyć się z tym, że wykonawcy (zwani dawniej oferentami) będą szczegółowo analizowali dokumentację przetargową, zwłaszcza te firmy, które przetarg przegrały.

Rozwiązanie problemu oceny jakości przedmiotu zamówienia, zdaniem autora, tkwi w dokładnym opisie przedmiotu zamówienia oraz poszukaniu odpowiedzi, jakie składniki użyte w procesie wytworzenia danego towaru wpływają na oceniane podkryteria jakości – przykładowo – jaki składnik użyty w procesie produkcji nici chirurgicznych powoduje, że nitka jest wytrzymała na zerwanie.

## Podsumowanie, wnioski

W dobie wzrostu znaczenia jakości udzielanych świadczeń zdrowotnych duże znaczenie ma jakość sprzętu medycznego wykorzystywanego w procesie świadczenia usług zdrowotnych. Zarządzanie jakością wymaga dokonywania zakupów sprzętu o dobrej jakości, ale jak sprostać tym wymogom zgodnie z zasadami i orzecznictwem przepisów zamówień publicznych w zakresie dotyczącym stosowanych kryteriów oceny oferty? Zwłaszcza, że w wielu przypadkach trudno określić obiektywne i mierzalne podkryteria oceny jakości. Podstawą jest dokładne opisanie przedmiotu zamówienia i określenie mierzalnych cech wpływających na jakość tego, co zamawiający chce kupić. Nie można oceniać podmiotu, który staje do przetargu, tylko przedmiot zamówień. W orzecznictwie wielokrotnie to podkreślano, przytoczyć na zakończenie warto wyrok Zespołu Arbitrów z 21 lutego 2003 r., w którym jednoznacznie określono, że nie można stawiać w specyfikacji wymogu posiadania przez oferenta certyfikatu ISO 9001:2000 w zakresie systemu zapewnienia jakości producenta.<sup>6</sup>

Należy także pamiętać, że na jakość udzielonej usługi zdrowotnej wpływa nie tylko jakość danego towaru (sprzętu), ale również jakość jego użycia. W związku tym ważne jest ustawiczne kształcenie personelu medycznego i opracowanie procedur monitorowania jakości zakupionego towaru i jako-

ści użycia sprzętu. Ta problematyka jest bardzo złożona i powinna być przedmiotem szczegółowych badań naukowych, czyli być przedmiotem zespołowej pracy naukowców (specjalistów) z praktykami. Jeżeli chcemy bowiem stawiać na zarządzenie przez jakość w usługach zdrowotnych, muszą zostać wypracowane obiektywne i mierzalne zasady oceny jakości zamawianego sprzętu medycznego.

Wojciech Balicki  
z-ca dyrektora ds. administracyjno-ekonomicznych,  
Samodzielny Publiczny Zakład Opieki Zdrowotnej we Wrześni

## Przypisy

1. Mariusz Dykty, *Informator Urzędu Zamówień Publicznych*, luty 2004 r., str. 40.
2. K. Opolski, G. Dykowska, M. Możdżonek, *Zarządzanie przez jakość w usługach zdrowotnych*, str. 92.
3. K. Opolski, G. Dykowska, M. Możdżonek, *Zarządzanie przez jakość w usługach zdrowotnych*, str. 37-38.
4. Wyrok ZA z 24 lutego 1998 r. Sygn. Akt UZP/ZO/0-064/98. W: Urząd Zamówień Publicznych, *Ustawa o zamówieniach publicznych w świetle orzecznictwa*, Warszawa 2000, str. 148.
5. Wyrok ZA z 25 listopada 1998 r., Sygn. Akt UZP/ZO/0-1031/98. W: Urząd Zamówień Publicznych, *Ustawa o zamówieniach publicznych w świetle orzecznictwa*. Warszawa 2000, str. 150.
6. Sygn. Akt: UZP/ZO/0-188/03, Wyrok ZA z 21 lutego 2003 r. W: Urząd Zamówień Publicznych, *Zamówienia publiczne w orzecznictwie, Zeszyty orzecznicze, wybrane orzeczenia Zespołu Arbitrów i Sądu Okręgowego w Warszawie z 2003 r. Zeszyt nr 2*, Warszawa 2003, str. 22.