

Zamówienia na usługi ochrony

Kryteria pozacenowe

Cena nie powinna być jedynym kryterium oceny ofert w postępowaniach o udzielenie zamówienia na usługi ochrony, gdyż priorytetowa w takich zamówieniach jest rzetelność wykonania usług.

Jerzy Wysocki

dyrektor wydziału gospodarki gminnej
w jednostce samorządu terytorialnego

Zamawiający, przygotowując postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego, musi je dokładnie opisać oraz postawić odpowiednie warunki udziału wykonawcom. W ten sposób określa swoje potrzeby i stawia „poprzeczkę”, którą muszą przeskoczyć wszyscy wykonawcy, by ich oferty mogły być brane pod uwagę podczas wyboru oferty najkorzystniejszej według kryteriów oceny wskazanych przez zamawiającego.

Cena – zgodnie z prawem – może być jedynym kryterium oceny ofert, jednak z uwagi na specyfikę usługi ochrony oraz wobec często złych doświadczeń zamawiających, którzy zmagają się z niesolidnymi wykonawcami, określenie pozacenowych kryteriów oceny ofert wydaje się nieodzowne dla uzyskania tej najkorzystniejszej. Spośród wykonawców, którzy są w stanie zrealizować zamówienie, zamawiający – na podstawie wskazanych przez siebie kryteriów oceny – musi wybrać najlepszego, niekoniecznie tego, który oferuje najniższą cenę.

Jak wynika ze statystyk zaprezentowanych w sprawozdaniu o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych

w 2013 r.¹, odsetek postępowań, w których zastosowano pozacenowe kryteria oceny ofert, w przypadku zamówień na usługi o wartościach poniżej progów unijnych wynosił 12% (kryterium ceny jako jedyne stosowane było w 88% zamówień na usługi). Fakt, że w tak niewielu postępowaniach zamawiający biorą pod uwagę kryteria inne niż cena, jest niepokojący.

Cena jakości

W zamówieniach na usługi ochrony, podobnie jak w zamówieniach na inne usługi, stosowanie jedyne go kryterium oceny ofert, jakim jest „cena”, może być dla zamawiającego wręcz szkodliwe. Zamiast profesjonalnej ochrony zamawiający uzyska tylko korzystną finansowo umowę na usługę, która nie zabezpieczy jego interesów. Tymczasem celem postępowania o zamówienie nie jest dochodzenie roszczeń wskutek źle przygotowanej i realizowanej usługi ochrony, ale jej skuteczna realizacja.

Na rynku zamówień jest dużo firm oferujących zaskakująco niskie ceny na usługi ochrony. Jednak zatrudnianie pracowników „po kosztach”, bez względu na ich kwalifikacje, skutecznie obniża jakość usług ochrony. Wydaje się, że zapisy ustawy – Prawo zamówień publicznych (dalej: pzp)

nie zabezpieczają dostatecznie zamawiającego i rzetelnych wykonawców przed rażąco niską ceną. Jeśli nawet firmy, które oferują zbyt niską cenę, potrafią zapewnić oczekiwaną jakość obsługi na początku współpracy, to nie udaje im się to w dłuższej perspektywie. Należy zdać sobie sprawę z tego, że solidność, rzetelność i jakość muszą mieć swoją cenę. Nie oznacza to jednak, że za dobrą jakość trzeba płacić ceny wygórowane: każda firma musi się mimo wszystko liczyć z konkurencją, również cenową. Zamawiający natomiast chcą mieć pewność, że ponosząc określone koszty, zyskają usługę spełniającą ich oczekiwania. Muszą więc w taki sposób przygotować postępowanie, by uzasadnione koszty przekładały się na szeroko rozumianą jakość usługi ochrony.

Kryteria dotyczące właściwości wykonawcy

Przykładowe pozacenowe kryteria oceny ofert zostały zamieszczone w art. 91 ust. 2 pzp. Wskazano tam, że kryteriami mogą być cena albo cena i inne odnoszące się do przedmiotu zamówienia kryteria: jakość, funkcjonalność, parametry techniczne, zastosowanie najlepszych dostępnych technologii w zakresie oddziaływania na środowisko, koszty

eksploatacji, serwis, termin wykonania zamówienia itp. Usługi ochrony należą do usług niepriorytetowych, podlegają więc także zapisom art. 5 ust. 1 pzp. Zgodnie z tym przepisem do postępowań o udzielenie zamówień, których przedmiotem są usługi o charakterze niepriorytetowym określone w przepisach wydanych na podstawie art. 2a, nie stosuje się przepisów ustawy dotyczących:

- terminów składania wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu lub terminów składania ofert;
- obowiązku żądania wadium;
- obowiązku żądania dokumentów potwierdzających spełnianie warunków udziału w postępowaniu;
- zakazu ustalania kryteriów oceny ofert na podstawie właściwości wykonawcy;
- przesłanek wyboru trybu negocjacji z ogłoszeniem, dialogu konkurencyjnego oraz licytacji elektronicznej.

Usługa ochrony jest szczególnie związana z właściwościami wykonawcy i osób zatrudnionych przez niego do realizacji usługi, stąd zapis znoszący zakaz ustalania kryteriów oceny ofert na podstawie właściwości wykonawcy należy uznać za sensowny i konieczny.

Zamawiający może swobodnie kształtować kryteria oceny ofert. Jednak swoboda zamawiającego w zakresie stosowania i określania pozacenowych kryteriów oceny ofert jest ograniczona m.in. zasadami przygotowania i przeprowadzenia postępowania w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równego traktowania wykonawców (art. 7 ust. 1 pzp). Warunki konstruowania pozacenowych kryteriów znalazły swoje rozwinięcie w wyroku Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z 4 grudnia 2003 r. (C-448/01), gdzie wskazano, że kryteria powinny gwarantować przejrzystość

i obiektywność procedury udzielania zamówienia oraz – zgodnie z zasadą równego traktowania – być stosowane jednakowo do wszystkich oferentów.

Swoboda zamawiającego

Przyjęte przez zamawiającego kryteria nie muszą odnosić się wyłącznie do bezpośrednio wymiernych ekonomicznych aspektów ofert. Nie oznacza to jednak, że mogą one dawać nieograniczoną swobodę wyboru oferty przez zamawiającego – muszą być bowiem wskazane w dokumentacji przetargowej i w ogłoszeniu o postępowaniu oraz być zgodne z prawem europejskim.

Zamawiający ma swobodę w zakresie określania kryteriów oceny ofert, a także wskazywania ich wagi (znaczenia), pod warunkiem, że wagi przypisane poszczególnym kryteriom służą identyfikacji (wyborowi) oferty najkorzystniejszej w świetle przyjętych kryteriów. Biorąc pod uwagę istotność ustalanych kryteriów oceny ofert oraz możliwe praktyki nieuczciwych wykonawców, w odniesieniu do każdego kryterium zamawiający musi wskazać (i podać do wiadomości wykonawców w dokumentacji przetargowej), w jaki sposób będzie weryfikował prawdziwość informacji zawartych w ofercie. Inaczej mówiąc, zamawiający musi mieć możliwość sprawdzenia, na ile poszczególne oferty rzeczywiście spełniają wymagania, do których odnosi się dane kryterium (na ile oferty są wiarygodne pod tym względem). By uniknąć nieporozumień, każde kryterium (i opis jego stosowania) musi być sformułowane jednoznacznie i precyzyjnie, tak by każdy wykonawca mógł interpretować je w jednakowy sposób.

Obszary oceny jakości usług ochrony

Można wyróżnić cztery najważniejsze obszary, w których należy oceniać

wartość merytoryczną zamówienia na usługę ochroniarską². Zamawiający może formułować kryteria oceny ofert, biorąc pod uwagę:

- personel ochrony;
- zarządzanie zamówieniem;
- infrastrukturę zamówienia;
- firmę.

W zakresie personelu ochrony można oceniać jego doświadczenie i kwalifikacje. Należy zwracać uwagę nie tylko na osoby bezpośrednio wykonujące usługę, ale także na kadrę, która będzie zarządzać realizacją zamówienia. Trzeba w tym zakresie ocenić cały zespół kierowniczy zarządzający firmą, a nie tylko np. na szefa ochrony danego obiektu.

Formułując kryteria oceny ofert na usługę ochrony, należy zwrócić uwagę na całą infrastrukturę zamówienia, czyli także na wyposażenie techniczne i środki ochrony pozostające do dyspozycji wykonawcy.

Nic nie stoi na przeszkodzie, by wskazać kryteria, które określą poziom bezpieczeństwa, jaki może zapewnić wykonawca. Warto sprawdzić, jak dotychczas oceniano jakość usług i możliwości danego wykonawcy, na podstawie referencji, poświadczeń należytego wykonania umowy, a także posiadanych przez wykonawcę świadectwo, certyfikatów czy otrzymanych nagród.

Możliwych do zastosowania kryteriów oceny ofert, prowadzących do korzystnego dla zamawiającego rozstrzygnięcia postępowania, jest zatem wiele. └

Przypisy:

- 1 Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 2013 r., s. 33, dostępne na uzp.gov.pl.
- 2 Szerzej zob.: *Kryteria oceny ofert w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego – przykłady i zastosowanie*, red. J. Sadowy, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2011.