

Sygn. akt: KIO 2674/19

WYROK

z dnia 17 stycznia 2020 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodniczący: Aneta Mlącka

Protokolant: Piotr Kur

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 15 stycznia 2020 r. w Warszawie odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu w dniu 30 grudnia 2019 r. przez Wykonawcę **IZAN+ Sp. z o.o. (ul. Żabiniec 46, 31-215 Kraków)** w postępowaniu prowadzonym przez **Szpital Wojewódzki im. Jana Pawła II w Bełchatowie (ul. Czaplinska 123, 97-400 Bełchatów)**

orzeka:

1. oddala odwołanie
2. kosztami postępowania obciąża Odwołującego **IZAN+ Sp. z o.o. (ul. Żabiniec 46, 31-215 Kraków)** i
 - 2.1. zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę **15000 zł 00 gr** (słownie: piętnaście tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez Odwołującego **IZAN+ Sp. z o.o. (ul. Żabiniec 46, 31-215 Kraków)** tytułem wpisu od odwołania,
 - 2.2. zasądza od Odwołującego **IZAN+ Sp. z o.o. (ul. Żabiniec 46, 31-215 Kraków)** na rzecz Zamawiającego **Szpital Wojewódzki im. Jana Pawła II w Bełchatowie (ul. Czaplinska 123, 97-400 Bełchatów)** kwotę **3600 zł 00 gr** (słownie: trzy tysiące sześćset złotych zero groszy) stanowiącą koszty postępowania odwoławczego poniesione z tytułu wynagrodzenia pełnomocnika.

Stosownie do art. 198a i 198b ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2018 r. poz. 1843) na niniejszy wyrok - w terminie 7 dni od dnia jego doręczenia - przysługuje skarga za pośrednictwem Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej do Sądu Okręgowego w **Piotrkowie Trybunalskim**.

Przewodniczący:

UZASADNIENIE

Zamawiający: Szpital Wojewódzki im. Jana Pawła II w Belchatowie prowadzi postępowanie w trybie przetargu nieograniczonego, którego przedmiotem są usługi kompleksowego utrzymania czystości w Szpitalu Wojewódzkim im. Jana Pawła II w Belchatowie

Ogłoszenie o zamówieniu ukazało się w Suplemencie do Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej w dniu 19 grudnia 2019 roku pod numerem 2019/S 245-603440.

Odwołujący „IZAN+” spółka z ograniczoną odpowiedzialnością wniósł odwołanie wobec treści Specyfikacji Istotnych Warunków zamówienia i zarzucił Zamawiającemu naruszenie art. 91 ust. 3 Pzp poprzez wprowadzenie jako pozacenowego kryterium oceny ofert - kryterium odnoszącego się do właściwości wykonawcy tj. certyfikatu ISO 9001.

Odwołujący wniósł o dokonanie zmiany 1.4) rozdziału XIII opis kryteriów, którymi zamawiający będzie się kierował, przy wyborze oferty wraz z podaniem wag tych kryteriów i sposobu oceny ofert, a jeżeli przypisanie wagi nie jest możliwe obiektywnych przyczyn, zamawiający wskazuje kryteria oceny oferty w kolejności od najważniejszego do najmniej ważnego poprzez nadanie brzmienia:

z

Gwarancja jakości -10%

Gwarancja jakości zostanie przez zamawiającego oceniona w oparciu o podaną w druku OFERTA według Załącznika nr 1 do SIWZ informację dotyczącą posiadania przez wykonawcę wdrożonego systemu zarządzania jakością, zgodnie z wymaganiami normy ISO 9001 w obszarze utrzymania czystości lub innego równoważnego systemu zarządzania jakością w tym zakresie, potwierdzającego załączonym do oferty aktualnym certyfikatem

Zamawiający przyzna punkty pośrednie według następujących zasad:

- a) wykonawca posiada potwierdzony aktualnym certyfikatem wdrożony system zarządzania jakością, zgodnie z wymaganiami normy ISO 9001 w obszarze utrzymania czystości lub inny równoważny z systemem zarządzania jakością w tym zakresie - oferta otrzyma 10 pkt;*
- b) wykonawca nie posiada lub nie potwierdził posiadania aktualnym certyfikatem wdrożonego systemu zarządzania jakością, zgodnie z wymaganiami normy ISO 9001 w obszarze utrzymania czystości lub inny równoważny z systemem zarządzania jakością w tym zakresie - oferta otrzyma 0 pkt;*

na:

Gwarancja jakości -10%

Gwarancja jakości zostanie przez zamawiającego oceniona w oparciu o podaną w druku OFERTA według Załącznika nr 1 do SIWZ informację dotyczącą posiadania certyfikatu Gwarant Czystości i Higieny lub innego równoważnego, potwierdzającego załączonym do oferty aktualnym certyfikatem

Zamawiający przyzna punkty pośrednie według następujących zasad:

a) wykonawca posiada aktualny certyfikat Gwarant Czystości i Higieny lub równoważny - oferta otrzyma 10 pkt;

b) wykonawca nie posiada aktualny certyfikatu Gwarant Czystości i Higieny lub równoważny- oferta otrzyma 0 pkt;

B) zmianę treści załącznika nr 1 do SIWZ 3.2) poprzez nadanie mu brzmienia:

Z: „wykonawca posiada potwierdzony aktualnym certyfikatem wdrożony system zarządzania jakością, zgodny z wymaganiami normy ISO 9001 w obszarze utrzymania czystości lub inny równoważny system zarządzania jakością w tym zakresie” na: „wykonawca posiada aktualny certyfikat Gwarant Czystości i Higieny lub równoważny”.

W ocenie Odwołującego kryterium oceny ofert - posiadanie certyfikatu ISO sprzeczne jest z art. 91 ust. 3 Pzp Takie kryterium stanowi przyznawanie punktów za wiarygodność wykonawcy. Certyfikat ISO potwierdza nic innego jak wdrożenie w danej organizacji skutecznego sposobu zarządzania jakością pracy, zwiększając tym samym wiarygodność podmiotu. Posiadanie certyfikatów ISO odnosi się nie tyle do samego przedmiotu zamówienia, co do właściwości wykonawcy. Celem certyfikatu ISO jest zwiększenie wiarygodności wykonawcy na rynku. W tym zakresie Odwołujący przywołał wyrok KIO z dnia 5 grudnia 2008 r. (sygn. akt KIO/UZP/1362/08). W wyroku tym Izba wskazała na brak możliwości ustalenia kryteriów odnoszących się do posiadania przez wykonawców certyfikatów z serii ISO 9001 lub 1400.

Odwołujący zaproponował, aby kryterium oceny ofert - posiadanie certyfikatu ISO 9001 lub równoważnego zastąpić kryterium - posiadanie certyfikatu Gwarant Czystości i Higieny lub posiadanie certyfikatu równoważnego, który nie odnosi się do właściwości podmiotu, ale odnosi się do rzeczywistej jakości świadczonych usług.

Odwołujący argumentował, że posiadanie certyfikatu Gwarant Czystości i Higieny staje się zjawiskiem coraz bardziej powszechnym i oczekiwanym w obrocie gospodarczym dotyczącym usług utrzymania czystości. Posiadanie tego certyfikatu służy ocenie jakości wykonywanych usług. Certyfikat Gwarant Czystości i Higieny potwierdza wysoki poziom wykonywania usługi, profesjonalne kwalifikacje i profesjonalne podejście personelu sprzątającego do wykonywania

zadań oraz obsługi sprzętu.

Izba zważyła co następuje:

Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie art. 91 ust. 3 ustawy Prawo zamówień publicznych, poprzez wprowadzenie pozacenowego kryterium oceny ofert odnoszącego się do właściwości wykonawcy, tj. wymogu posiadania certyfikatu ISO 9001.

Zgodnie z artykułem 91 ust. 3 ustawy Prawo zamówień publicznych, kryteria oceny ofert nie mogą dotyczyć właściwości wykonawcy, a w szczególności jego wiarygodności ekonomicznej, technicznej lub finansowej.

Zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych, zamawiający dokonuje wyboru oferty najkorzystniejszej na podstawie kryterium oceny ofert określonych w SIWZ. Z artykułu 91 ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych wynika, że kryterium oceny ofert stanowi cena lub koszt, bądź też cena lub koszt i inne kryteria odnoszące się do przedmiotu zamówienia. W art. 91 ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych wymieniono przykładowy katalog pozacenowych kryteriów oceny ofert, wśród których wyodrębniono między innymi jakość, organizację, kwalifikacje zawodowe i doświadczenie osób wyznaczonych do realizacji zamówienia. Artykuł 91 ust. 3 ustawy Prawo zamówień publicznych stanowi ograniczenie w ustalaniu kryteriów oceny ofert, polegające na tym, iż kryteria oceny ofert nie mogą odnosić się do właściwości danego wykonawcy, w tym do cech takich jak wiarygodność ekonomiczna, techniczna, czy ..finansowa wykonawcy. Ocena ofert powinna być więc dokonana w odniesieniu do przedmiotu zamówienia, w tym przypadku końcowej usługi, jaką jest wynik sprzątnia.

Odwołujący wskazywał, że certyfikat ISO 9001 odnosi się do systemu zarządzania jakością przedsiębiorstwa, nie odnosi się do jakości usługi. Należy jednak zauważyć, że sposób zorganizowania przedsiębiorstwa, jego wydajność, może wpływać na lepszą jakość świadczenia usług przez to przedsiębiorstwo. Zatem kryterium opisane przez Zamawiającego nie dotyczy właściwości wykonawcy, ale odnosi się do realizacji przedmiotu zamówienia.

Powyższe potwierdzają przedstawione przez Zamawiającego opinie: pochodząca z Biura certyfikacji systemów zarządzania (z dnia 01 sierpnia 2019 r.), w której stwierdzono, że: „(...) wdrożenie i certyfikacja systemu zarządzania jakością wg ISO 9001:2015 korzystnie wpływa na jakość świadczonych usług oraz zapewnia, że Organizacja stosuje międzynarodowe standardy, które pozwalają na: rozpoznanie potrzeb klienta a co za tym idzie spełnienie jego wymagań, dostarczanie wyrobów i usług według oczekiwań klientów oraz ciągłe doskonalenie jakości świadczonych usług, określenie i analizę ryzyka wynikającego z zakresu usług

podlegających certyfikacji oraz podejmowanie stosownych działań doskonalących, zwiększenie efektywności zarządzania poprzez zidentyfikowanie, nadzorowanie i optymalizację procesów realizowanych w organizacji.”.

Z kolei z opinii Firmy Doradczej „Quest” B. K. wynika, że: „Zakres systemu zarządzania jakością może bowiem odnosić się do jakości organizacji danej jednostki jak również dotyczyć jakości wykonywanej konkretnej usługi.”

Zamawiający przedstawił także opracowanie zatytułowane: „Orientacja na klienta w wymaganiach normy ISO 9001:2015”. Opracowanie zostało wydane przez A. S. z Akademii Morskiej w Gdyni (Wydział Przedsiębiorczości i Towaroznawstwa). W opinii tej wskazano, że: „Norma ISO 9001:2015 ma zastosowanie, gdy organizacja potrzebuje wykazać zdolność do ciągłego dostarczania wyrobów i usług spełniających wymagania klienta. Zatem w nowym wydaniu normy orientacja na klienta nadal pozostaje kluczowym elementem systemu zarządzania jakością (PN-EN ISO 9001:2015).”.

„Wymagania dla modelu systemu zarządzania jakością określone w normie ISO 9001:2015 wskazują, że organizacja powinna traktować klienta jako najważniejszy podmiot, odgrywający główną rolę w procesie doskonalenia jakości produktów i usług”.

„System zarządzania jakością powinien zapewniać właściwe zarządzanie relacjami z klientami, w tym przekazywanie klientom informacji o wyrobach i usługach organizacji, elastyczne dostosowywanie oferty do zmieniających się wymagań klientów, skuteczny nadzór nad wyrobami i usługami niespełniającymi, a także reklamacjami klientów.”

Jak wynika z powyżej zacytowanych dokumentów, to właśnie zadowolenie klienta, jakość wyrobów i usług, stanowią jedno z kryteriów oceny skuteczności systemu zarządzania jakością.

Zamawiający wykazał zatem, składając powyższe opinie i opracowanie, że certyfikat ISO 9001 może wpływać na jakość usługi. Poprawienie systemu zarządzania w przedsiębiorstwie może wpływać na poprawienie jakości usług, jakie to przedsiębiorstwo świadczy.

Odwołujący wskazywał, że certyfikat Gwarant Czystości i Higieny jest certyfikatem odnoszącym się do usługi (w przeciwieństwie do certyfikatu ISO 9001, który zdaniem Odwołującego odnosi się wyłącznie do kwestii organizacji przedsiębiorstwa, zarządzania przedsiębiorstwem).

Odwołujący przedstawił na tę okoliczność jako dowód: „Regulamin programu Gwarant Czystości i Higieny”. W załączniku nr 2 do regulaminu przedstawiono wymagania stanowiące zbiór najlepszych praktyk opracowany przez ekspertów Polskiej Izby Gospodarczej Czystości. Pośród tych wymagań opisana została struktura organizacyjna. W punkcie I.1 wskazano, że: „Sposób organizacji przedsiębiorstwa powinien pozwalać na skuteczne zarządzanie”. Zatem w ocenie Izby, jest to także dowód na okoliczność, że jakość usług łączy się ze sposobem

zarządzania przedsiębiorstwem. Skuteczne zarządzanie przedsiębiorstwem przekładać się może na jakość świadczonych usług.

Certyfikat, jaki proponuje Odwołujący, również odnosi się do określonych wymagań technicznych wykonawcy (maszyny, narzędzia, określone środki chemiczne wykorzystywane przy realizacji usług). W załączniku nr 2 do regulaminu opisane zostały zasoby materialne, które - jak wskazano w punkcie IV - mają znaczenie dla osiągnięcia poziomu jakości tych usług.

W treści odwołania Odwołujący powołał się na wyrok Krajowej Izby Odwoławczej z dnia 05 grudnia 2008 roku (sygn. akt KIO/UZP/1362/08), wskazując, że stanowisko wyrażone w tym wyroku odnosi się nie tyle do przedmiotu zamówienia, co do właściwości wykonawcy. Celem certyfikatu ISO jest bowiem zwiększenie wiarygodności wykonawcy na rynku.

W odniesieniu do tej argumentacji należy ponownie wskazać na treść opracowania wydanego przez A. S. z Akademii Morskiej w Gdyni (Wydział Przedsiębiorczości i Towaroznawstwa), w którym wskazano na różnice pomiędzy normą ISO 9001 z roku 2008, a normą ISO 9001 z roku 2015, podkreślając, że w wersji z roku 2015 norma ta nakłada na wykonawcę dodatkowe obowiązki, mające wpływ m.in. na jakość wyrobów i usług: „W porównaniu do standardu z 2008 roku wymagania dotyczące podejścia procesowego uzupełniono o obowiązek zidentyfikowania zagrożeń oraz oceny ryzyka i szans związanych z procesami realizowanymi w systemie, mającymi istotny wpływ na (PN-EN ISO 9001:2015): - jakość wyrobów i usług (...), zdolność organizacji do zapewnienia zgodności dostarczanych wyrobów i usług z wymaganiami klientów, - poziom satysfakcji klientów w przypadku gdy dostarczane wyroby i usługi nie spełniają ich wymagań. (...)”. Powyższe zatem oznacza, że znacznie zmieniły się wymagania normy w porównaniu z rokiem 2008. A to z kolei oznacza, że pogląd wyrażony w wyroku Krajowej Izby Odwoławczej z roku 2008, jako wydanym w odmiennym stanie prawnym (odmienne wymagania stawiane przez nową wersję normy ISO 9001), nie zachowuje aktualności w niniejszej sprawie.

Odwołujący przedstawił także jako dowód Wyjaśnienie treści Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia z dnia 17 września 2019 roku, którego autorem jest Jednostka Wojskowa nr 6021 w Warszawie. Jeden z wykonawców zwrócił się do zamawiającego z wnioskiem o wykreślenie bądź modyfikację jednego z kryterium oceny ofert, tj. ujętego w rozdziale XIII SIWZ wymagania odnośnie konieczności posiadania Certyfikatu „Gwarant Czystości i Higieny” w ten sposób, że wykonawca będzie uprawniony przedstawić inny certyfikat równoważny wspomnianemu. Zamawiający nie wyraził zgody na zmianę pozacenowego kryterium oceny ofert. W argumentacji wskazał, że: „Dopuszczenie przez Zamawiającego w pozacenowym kryterium oceny certyfikatu ISO 9001:2015 jako równoważnego w stosunku do certyfikatu Gwarant Czystości i Higieny nie jest możliwe, gdyż certyfikat ISO odnosi się do Wykonawcy, a nie do oferowanego przez niego produktu.” Zamawiający powołał się na wyrok Krajowej Izby

Odwoławczej z 05 grudnia 2008 roku (sygn. akt KIO/UZP/1362/08). Jak wskazano powyżej, od czasu wydania powyższego wyroku zmianie uległy wymagania dotyczące normy ISO 9001, a zatem pogląd wyrażony w tym wyroku Krajowej Izby Odwoławczej nie zachowuje aktualności w niniejszej sprawie. Ponadto jest to decyzja jednego z zamawiających.

Zamawiający (w niniejszym postępowaniu odwoławczym) przedstawił jako dowód Wystąpienie pokontrolne Wojewody Zachodniopomorskiego z 17 kwietnia 2019 roku. W treści tego wystąpienia organ kontrolujący powołał się na stanowisko Zamawiającego, zgodnie z którym: „W ocenie Zamawiającego to właśnie norma ISO 9001 w ujęciu przedmiotowym jest gwarantem zachowania odpowiedniej organizacji kontroli jakości, planowania, zaangażowania sił i środków mających na celu gwarancję prawidłowej realizacji usługi.” Następnie organ kontrolujący wskazał, że: „Mając na uwadze specyfikę konkretnego zamówienia, kontrolujący przyjęli wyjaśnienia jako mające znaczenie z punktu widzenia jakości wykonania usługi.” Powyższe oznacza, że w ocenie organu kontrolującego, przyjęcie w postępowaniu, którego przedmiotem jest świadczenie usług sprzątnia oraz świadczenie innych usług związanych z utrzymaniem czystości, jako kryterium wyboru oferty najkorzystniejszej (obok kryterium cena), kryterium posiadania certyfikatu ISO 9001, nie jest naruszeniem przepisów prawa. W przeciwnym razie, organ kontrolujący wskazałby takie naruszenie w swoim wystąpieniu pokontrolnym. Wątpliwości organu kontrolującego wzbudził jedynie fakt wagi tego kryterium (na poziomie 40%).

Zamawiający przedstawił jako dowód opracowanie w postaci zestawienia podmiotów-Zamawiających, które w latach 2018 i 2019 zastosowały jako jedno z kryteriów jakości świadczonych usług – posiadanie Certyfikatu Zintegrowanego Systemu Zarządzania Jakością zgodnego z wymaganiami norm PN-EN ISO 9001 w obszarze usługi utrzymania czystości. Takie kryterium na przestrzeni ostatnich dwóch lat zastosowało co najmniej 5 podmiotów. Powyższe oznacza, że nie jest wyjątkiem stosowanie takiego kryterium.

Dlatego też nie można zgodzić się z zarzutem Odwołującego, że certyfikat ten nie jest związany z przedmiotem zamówienia i dotyczy wyłącznie właściwości podmiotowych.

Zatem Zamawiający był uprawniony do ustanowienia jako jednego z kryteriów wyboru oferty najkorzystniejszej, wymagania posiadania certyfikatu ISO 9001. Izba miała na uwadze także okoliczność, że Zamawiający dopuścił możliwość posiadania certyfikatu równoważnego, co wskazuje na zachowanie zasady niedyskryminacji i równego traktowania wykonawców.

Odwołujący nie zaproponował, aby Zamawiający dopuścił jako jedną z opcji posiadanie certyfikatu Gwarant Czystości i Higieny, ale wnosił o usunięcie wymagania posiadania przez Wykonawcę certyfikatu ISO 9001. Zmiana, jaką zaproponował Odwołujący, spowodowałaby zmniejszenie ilości wykonawców, którzy będą mogli przystąpić do postępowania.

Spowodowałyby zatem ograniczenie konkurencyjności, co może w konsekwencji przełożyć się na wysokość zaproponowanej ceny.

Mając powyższe na uwadze orzeczono jak w sentencji.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono na podstawie art. 192 ust. 9 i 10 ustawy Prawo zamówień publicznych, tj. stosownie do wyniku postępowania, z uwzględnieniem postanowień rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 marca 2010 r. w sprawie wysokości i sposobu pobierania wpisu od odwołania oraz rodzajów kosztów w postępowaniu odwoławczym i sposobu ich rozliczania (t.j. z dnia 7 maja 2018 r. Dz. U. z 2018 r., poz. 972), w tym w szczególności § 5 ust. 3 pkt 1).

Przewodniczący:

.....