Sygn. akt KIO 1598/19

WYROK

z dnia 28 sierpnia 2019 r.

Krajowa Izba Odwoławcza - w składzie:

Przewodniczący: Anna Packo

Protokolant: Adam Skowroński

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 28 sierpnia 2019 r., w Warszawie, odwołania wniesionego do Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej w dniu 16 sierpnia 2019 r. przez wykonawcę

Monetia Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Warszawie

w postępowaniu prowadzonym przez zamawiającego

Izbę Administracji Skarbowej w Katowicach z siedzibą w Katowicach

orzeka:

1. oddala odwołanie,

2. kosztami postępowania obciąża wykonawcę Monetia Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością i zalicza w poczet kosztów postępowania odwoławczego kwotę 15 000 zł 00 gr (słownie: piętnaście tysięcy złotych zero groszy) uiszczoną przez wykonawcę Monetia Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością tytułem wpisu od odwołania.

Stosownie do art. 198a i 198b ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych (t.j. Dz. U. z 2018 r., poz. 1986 ze zm.) na niniejszy wyrok - w terminie 7 dni od dnia jego doręczenia - przysługuje skarga za pośrednictwem Prezesa Krajowej Izby Odwoławczej do Sądu Okręgowego w Katowicach.

Przewodniczący: .....

Sygn. akt: KIO 1598/19

Zamawiający - Izba Administracji Skarbowej w Katowicach prowadzi postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego na „obsługę kasową 35 urzędów skarbowych podległych Izbie Administracji Skarbowej w Katowicach” na podstawie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1986 z późn. zm.), w trybie przetargu nieograniczonego.

Ogłoszenie o zamówieniu zostało opublikowane 5 sierpnia 2019 r. w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej pod numerem 2019/S149-367386. Wartość zamówienia jest większa niż kwoty określone na podstawie art. 11 ust. 8 ustawy Prawo zamówień publicznych.

I Zarzuty i żądania odwołania

Odwołujący - Monetia Sp. z o.o. wniósł odwołanie zarzucając Zamawiającemu naruszenie:

1. art. 7 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych poprzez naruszenie zasady nakazującej prowadzenie postępowania w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji, równego traktowania wykonawców, proporcjonalności i przejrzystości oraz naruszenie innych pozostających w związku z art. 7 przepisów, tj.:

2. art. 29 ust. 1 i 2 ustawy Prawo zamówień publicznych poprzez opisanie przedmiotu zamówienia w sposób niejednoznaczny i nieprecyzyjny, ze względu na dopuszczenie możliwości wyboru miejsca prowadzenia obsługi kasowej obciążonego w obu wariantach nieuzasadnionymi wymogami Zamawiającego, co powoduje poważne trudności w określeniu ceny oferty i nie pozwala na złożenie w postępowaniu konkurencyjnej oferty,

3. art. 29 ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych poprzez dokonanie opisu przedmiotu zamówienia w sposób, który utrudnia uczciwą konkurencję ze względu na postawienie w zakresie miejsca świadczenia usług wymogów nie znajdujących odzwierciedlenia w obiektywnie uzasadnionych potrzebach Zamawiającego, co będzie skutkowało nieporównywalnością złożonych ofert i w konsekwencji niegospodarnym wydatkowaniem środków publicznych,

4. art. 29 ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych poprzez dokonanie opisu przedmiotu zamówienia w sposób, który utrudnia uczciwą konkurencję ze względu na postawienie w zakresie miejsca świadczenia usług wymogów wskazujących na konkretnych wykonawców usług i stawiające tych wykonawców w uprzywilejowanej pozycji na etapie składania ofert, co będzie skutkowało nieporównywalnością złożonych ofert i w konsekwencji niegospodarnym wydatkowaniem środków publicznych,

5. „oraz innych przepisów prawa wskazanych w treści uzasadnienia odwołania".

Odwołujący wniósł o uwzględnienie odwołania i nakazanie Zamawiającemu dokonania modyfikacji treści ogłoszenia o zamówieniu i specyfikacji istotnych warunków zamówienia poprzez określenie jednego miejsca wykonywania obsługi kasowej urzędów skarbowych, realizowanej w siedzibach poszczególnych urzędów skarbowych, czyli zmiana:

1. punktu II.2.4) dla części nr 1-35 („Opis zamówienia") sekcji II ogłoszenia o zamówieniu, punku 5.1 specyfikacji istotnych warunków zamówienia, punktu 4. załącznika nr 4 do specyfikacji istotnych warunków zamówienia („Ogólnego opisu przedmiotu zamówienia") poprzez wykreślenie postanowień dopuszczających możliwość wyboru przez wykonawców miejsca prowadzenia obsługi kasowej urzędów skarbowych i wprowadzenie zamiast nich następującego postanowienia: „Usługi w zakresie obsługi kasowej będą prowadzone w punktach obsługi kasowej prowadzonych w siedzibach urzędów skarbowych",

2. załącznika nr 1 do specyfikacji istotnych warunków zamówienia („Formularz oferty") i załącznika nr 2 do specyfikacji istotnych warunków zamówienia („Formularz cenowy") poprzez usunięcie kolumn dotyczących obowiązku wskazania, czy obsługa kasowa w zakresie poszczególnych części postępowania będzie prowadzona w placówce wykonawcy, czy w siedzibie właściwego dla danej części postępowania urzędu skarbowego,

3. punktu 38. załącznika nr 4 do specyfikacji istotnych warunków zamówienia („Ogólnego opisu przedmiotu zamówienia") oraz § 5 załącznika nr 5 do specyfikacji istotnych warunków zamówienia („Projektu umowy") poprzez ich usunięcie jako zawierających postanowienia dotyczące prowadzenia obsługi kasowej poza siedzibą właściwego urzędu skarbowego,

4. punktu 36. załącznika nr 4 do specyfikacji istotnych warunków zamówienia („Ogólnego opisu przedmiotu zamówienia") oraz § 4 ust. 1 załącznika nr 5 do specyfikacji istotnych warunków zamówienia („Projektu umowy") poprzez następującą modyfikację ich treści: „Zasady prowadzenia punktów kasowych w siedzibach urzędów skarbowych: 2) z tytułu najmu i eksploatacji (partycypowania w kosztach ochrony, utrzymania czystości, dostarczania energii elektrycznej, energii cieplnej, wody, odprowadzania ścieków, odbioru odpadów itp.) pomieszczeń Wykonawca nie ponosi żadnych opłat". Alternatywnie, w przypadku niepodzielenia przez Izbę wniosku dotyczącego zniesienia opłaty z tytułu najmu i eksploatacji pomieszczeń we właściwych urzędach skarbowych - zmianę postanowień ogłoszenia o zamówieniu i specyfikacji istotnych warunków zamówienia z pominięciem punktu 4.

W uzasadnieniu odwołania Odwołujący wskazał, że Zamawiający postawił następujący wymóg

dotyczący realizacji usług objętych przedmiotem zamówienia: „Miejsce prowadzenia punktów obsługi kasowej urzędów skarbowych, Zamawiający pozostawia do wyboru Wykonawcy tj.: a)

obsługa kasowa może być prowadzona w placówkach Wykonawcy znajdujących się w tych

samych miejscowościach co urzędy skarbowe - Zamawiający wymaga, aby placówki Wykonawcy znajdowały się w odległości nie większej niż 2 000 m od siedzib urzędów skarbowych, mierzonej jako trasa pieszego według wskazania Google Maps; b) obsługa kasowa może być prowadzona w siedzibach urzędów skarbowych. Miejsce prowadzenia punktu obsługi kasowej Wykonawca określa w Formularzu cenowym stanowiącym Załącznik nr 2 do SIWZ."

Zamawiający zobowiązał wykonawców do podania w „Formularzu cenowym", czy obsługa kasowa w zakresie poszczególnych części postępowania będzie prowadzona w placówce wykonawcy, czy w siedzibie właściwego dla danej części postępowania urzędu skarbowego. Jednocześnie w punkcie 36. załącznika nr 4 do specyfikacji istotnych warunków zamówienia („Ogólnego opisu przedmiotu zamówienia") oraz w § 4 ust. 1 załącznika nr 5 do specyfikacji istotnych warunków zamówienia („Projektu umowy") Zamawiający wskazał, że w przypadku podjęcia przez wykonawcę decyzji o prowadzeniu obsługi kasowej w siedzibie urzędu skarbowego, wykonawca będzie objęty następującym obowiązkiem: „Zasady prowadzenia punktów kasowych w siedzibach urzędów skarbowych: 1) pomieszczenia, w których Wykonawca realizuje przedmiot zamówienia, przekazane zostają na zasadzie najmu; 2) z tytułu najmu i eksploatacji (partycypowania w kosztach ochrony, utrzymania czystości, dostarczania energii elektrycznej, energii cieplnej, wody, odprowadzania ścieków, odbioru odpadów itp.) pomieszczeń Wykonawca poniesie opłatę ryczałtową w kwocie 500,00 zł brutto miesięcznie".

Zamawiający dokonał opisu przedmiotu zamówienia w sposób umożliwiający wykonawcom wybór miejsca prowadzenia obsługi kasowej poszczególnych urzędów skarbowych. Jednocześnie obciążył rozwiązania dopuszczalne w ramach ww. wyboru wymogami powodującymi, że wybór taki prowadzi do utrudnienia uczciwej konkurencji.

Zdaniem Odwołującego dopuszczalność alternatywy w wyborze miejsca prowadzenia obsługi kasowej sprawia, iż opis przedmiotu zamówienia staje się niejednoznaczny w zakresie oczekiwań postawionych przez Zamawiającego. Dokonanie wyboru jednego z rozwiązań oznacza, że Odwołujący będzie zmuszony posiadać placówkę do obsługi kasowej w bardzo niewielkiej odległości od właściwego urzędu skarbowego albo będzie zmuszony ponosić comiesięczne koszty najmu pomieszczenia do prowadzenia obsługi w siedzibie właściwego urzędu skarbowego.

Dokonanie opisu przedmiotu zamówienia w powyższy sposób ma znaczący wpływ na możliwość ustalenia ceny świadczenia usługi pozwalającej na złożenie konkurencyjnej oferty w porównaniu do podmiotów posiadających już własne placówki, znajdujące się w odległości określonej w specyfikacji istotnych warunków zamówienia, w których wykonawca taki świadczy usługi podobne do określonych w przedmiocie zamówienia.

Odwołujący podkreślił, że wymóg ponoszenia kosztów z tytułu najmu i eksploatacji pomieszczenia w kwocie 500,00 zł brutto miesięcznie przez cały okres świadczenia usługi obsługi kasowej w sposób znaczący wpływa na cenę całkowitą zaoferowanej przez Odwołującego oferty. Biorąc pod uwagę przedmiot zamówienia, koszt najmu i eksploatacji placówki lub pomieszczenia (w przypadku posiadania przez wykonawcę własnej placówki tylko eksploatacji) obok kosztów zatrudnienia pracowników prowadzących obsługę kasową stanowi jeden z dwóch głównych czynników cenotwórczych przy ustalaniu wartości składanej oferty. W związku z powyższym ustalenie z góry konkretnej należności z tytułu najmu i eksploatacji pomieszczenia przeznaczonego do obsługi kasowej we właściwym urzędzie skarbowym powoduje znaczny wzrost ceny całkowitej oferty złożonej przez wykonawcę nie posiadającego własnej placówki w odległości 2 kilometrów od siedziby właściwego urzędu skarbowego i w sposób nieuprawniony prowadzi do uprzywilejowania wykonawców, którzy takie placówki w ww. odległości posiadają. Powyższy argument jest o tyle zasadny, że cena stanowi jedyne kryterium oceny ofert w postępowaniu, zatem konieczność doliczenia kwoty czynszu z tytułu najmu i eksploatacji pomieszczenia na prowadzenie obsługi kasowej we właściwym urzędzie skarbowym będzie miała istotne znaczenie przy wyborze oferty najkorzystniejszej.

Zdaniem Odwołującego ustalenie wymogu, aby placówki wykonawcy znajdowały się w odległości nie większej niż 2000 m od siedzib właściwego urzędu skarbowego stanowi nadmierny wymóg opisu przedmiotu zamówienia powodujący utrudnienie uczciwej konkurencji. Postawienie tego wymogu w przypadku zdecydowania się przez wykonawcę na prowadzenie obsługi kasowej poza siedzibą właściwego urzędu skarbowego w sposób oczywisty stawia w sytuacji uprzywilejowanej podmioty, które przed terminem składania ofert posiadają w ustalonej w ogłoszeniu o zamówieniu i specyfikacji istotnych warunków

zamówienia odległości placówkę, w której wykonawca prowadzi działalność pozwalającą również na prowadzenie obsługi kasowej urzędów skarbowych. Posiadanie takiej placówki pozwala wykonawcy na złożenie oferty uwzględniającej amortyzację kosztów eksploatacji placówki ze względu na prowadzenie tam innych usług. Wykonawca, który posiada w określonej przez Zamawiającego odległości placówkę, będzie mógł bowiem złożyć ofertę o cenie znacznie niższej od wykonawców zmuszonych do najmu pomieszczenia lub poza siedzibą właściwego urzędu skarbowego służących jedynie do obsługi kasowej. Biorąc przy tym pod uwagę, że cena stanowi jedyne kryterium oceny ofert, będzie to miało istotne znaczenie przy wyborze najkorzystniejszej oferty w postępowaniu.

Wymóg posiadania własnej placówki w odległości nie większej niż 2000 m od siedziby właściwego urzędu skarbowego nie został przez Zamawiającego w żaden sposób uzasadniony. Jeżeli po skorzystaniu z obsługi kasowej petent będzie zmuszony następnie udać się do właściwego urzędu skarbowego w celu załatwienia związanej z konkretną opłatą

sprawy, za niezasadną należy w ogóle uznać dopuszczalność prowadzenia obsługi kasowej poza siedzibą urzędu skarbowego. Wydaje się, że odległość do dwóch kilometrów nie stanowi odległej trasy do pokonania dla przeciętnego petenta, natomiast dla określonych grup, takich jak niepełnosprawni lub osoby starsze, może stanowić istotną niedogodność w załatwieniu spraw związanych z koniecznością dokonania uprzedniej opłaty. Konieczność dokonania opłaty w innym miejscu niż miejsce załatwienia sprawy może wiązać się z istotnymi niedogodnościami w przypadku konieczności załatwienia sprawy w określonym terminie. W związku z powyższym dopuszczenie możliwości prowadzenia obsługi kasowej poza siedzibą właściwego urzędu skarbowego wydaje się niezasadne i powoduje znaczne niedogodności w załatwianiu spraw przez petentów urzędu.

Zgodnie z wytycznymi Ministerstwa Finansów z 2015 roku zawartymi w dokumencie „Standardy obsługi bezpośredniej w jednostkach Administracji Podatkowej", standard 3.2 należy dążyć do tego, aby wszystkie stanowiska obsługi (kasy, kancelaria, punkty informacyjne, rejestracja podatników, wydawanie zaświadczeń, przyjmowanie zeznań) ulokowane były w jednym miejscu.

Zlokalizowanie kasy na terenie urzędu skarbowego niewątpliwie zapewni wyższy poziom obsługi klienta, pozwalając załatwić wszystkie sprawy bez konieczności udawania się do innych punktów zlokalizowanych na terenie miasta. Klient powinien mieć zapewnioną możliwość kompleksowej obsługi w jednym miejscu.

Dopuszczenie przez Zamawiającego możliwości prowadzenia przez wykonawcę obsługi kasowej poza siedzibą właściwego urzędu skarbowego jest tym bardziej nieuzasadnione, że w dotychczasowych postępowaniach prowadzonych zarówno przez Zamawiającego, jak i inne Izby Administracji Skarbowej dopuszczalne było prowadzenie obsługi kasowej wyłącznie w pomieszczeniu znajdującym się w siedzibie właściwego urzędu skarbowego.

W związku z powyższym, dopuszczenie możliwości wyboru przez wykonawcę miejsca prowadzenia obsługi kasowej w lub poza siedzibą właściwego urzędu skarbowego może stwarzać pozory dopuszczenia do postępowania większego kręgu wykonawców w postępowaniu. Tymczasem wprowadzenie możliwości powyższego wyboru sprawia, że opis przedmiotu zamówienia w sprawie miejsca realizacji zamówienia został dokonany w sposób nieprecyzyjny - nie dający możliwości precyzyjnego ustalenia ceny pozwalającej na złożenie oferty konkurencyjnej w postępowaniu oraz utrudniający uczciwą konkurencję w postępowaniu. W związku z powyższym zasadnym jest wyeliminowanie z opisu przedmiotu zamówienia dopuszczalności wyboru miejsca prowadzenia obsługi kasowej na rzecz określenia przez Zamawiającego jednego, precyzyjnie określonego rozwiązania nie

powodującego wątpliwości przy sporządzaniu oferty przez wykonawców, oraz niepowodującego uprzywilejowania jednego z wykonawców ze względu na ustalenie

wymogów nieuzasadnionych obiektywnymi potrzebami zamawiającego,

Zgodnie z art. 29 ust. 1 i 2 ustawy Prawo zamówień publicznych przedmiot zamówienia powinien być opisany w sposób: neutralny, wolny od preferencji na rzecz jednego lub kilku wykonawców, pozbawiony elementów dyskryminujących innych. Oznacza to obowiązek eliminacji z opisu przedmiotu zamówienia takich oznaczeń i sformułowań, które mogłyby wskazywać na konkretnego wykonawcę, bądź eliminować innych, uniemożliwiając im złożenie oferty lub powodować sytuację, w której jeden z zainteresowanych wykonawców byłby bardziej uprzywilejowany od pozostałych, intencją regulacji dotyczących zasady równości (konkurencyjności) i zasady uczciwej konkurencji jest wyeliminowanie z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego jakichkolwiek elementów, które miałyby charakter dyskryminacyjny. Stąd też dokonywanie opisu przedmiotu zamówienia bez uzasadnionej przyczyny, prowadzące do dyskryminacji produktów, technologii stanowi naruszenie zasady uczciwej konkurencji (uchwała SN z 18 września 2002 r,, sygn. akt: III CZP 52/02).

W świetle powyższego, nie ulega wątpliwości, że Zamawiający formułując przytoczone przez Odwołującego postanowienia dopuścił się rażącego naruszenia art. 29 ust. 1 i 2 w zw. z art. 7 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych. Wskazany przepis art. 7 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych stanowi o bezwzględnym zakazie przygotowania postępowania, w tym opisu warunków udziału w postępowaniu, w sposób, który ogranicza dostęp do zamówienia wykonawcy potencjalnie będącemu w stanie wykonać zamówienie. Wymagania stawiane w zakresie opisu przedmiotu zamówienia muszą mieć walor istotnych, znaczących dla całego zamówienia, nie mogą mieć charakteru subiektywnego albo zmierzającego do wyeliminowania niektórych podmiotów, bądź wyrażać preferencji dla konkretnego podmiotu. Takie działanie Zamawiającego nie korzysta z ochrony prawnej i nie znajduje uzasadnienia. Zamawiający, jako organizator postępowania, posiada uprawnienie przede wszystkim do przygotowania dokumentacji zamówienia dostosowanej do jego indywidualnych potrzeb. Jednakże uprawnienie to nie oznacza dokonania opisu warunku w sposób naruszający zasadę uczciwej konkurencji, nadmiernych, nieadekwatnych do potrzeb Zamawiającego. Nadmierne ograniczenie dostępu do zamówienia czy stwarzanie przez zamawiającego bardziej korzystnych warunków dla określonych wykonawców, zarówno bezpośrednie, jak i pośrednie (poza przewidzianymi w przepisach ustawy) w przypadku, gdy brak ku temu rzeczowego uzasadnienia, stanowi naruszenie zasad wyrażonych w art. 7 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych.

Zgodnie z przepisem art. 29 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych zamawiający zobowiązany jest do opisania przedmiotu zamówienia w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, za pomocą dostatecznie dokładnych i zrozumiałych określeń, uwzględniając wszystkie wymagania i okoliczności mogące mieć wpływ na sporządzenie oferty. W świetle tego przepisu rolą opisu przedmiotu zamówienia jest nie tylko przedstawienie uzasadnionych potrzeb zamawiającego, ale również umożliwienie wykonawcom przygotowania i złożenia kompletnych i porównywalnych ofert. W powyższym kontekście istotne jest nie tylko scharakteryzowanie świadczeń, do których zobowiązany będzie wykonawca w wykonaniu umowy w sprawie zamówienia publicznego, czy wskazanie na ich rozmiar, liczbę, a także częstotliwość, ale również podanie podstaw do ich wyceny. Jest to bowiem jedna z okoliczności, o których mowa w przepisie art. 29 ust. 1, a zatem mająca wpływ na sporządzenie oferty. Opis przedmiotu zamówienia, który takich założeń nie realizuje, narusza normę wynikającą z przepisu art. 29 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych, a przez dopuszczenie do możliwości złożenia ofert nieporównywalnych - również normę wysłowioną w art. 29 ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych. Trudno opis przedmiotu zamówienia uznać za wyczerpujący i jednoznaczny, uwzględniający wszystkie okoliczności istotne dla złożenia oferty, kiedy dokumentacja pozwala na różną wycenę i oszacowanie ryzyka.

W związku z powyższym zamawiający powinien określić przedmiot zamówienia w sposób na tyle precyzyjny, aby wykonawcy przy sporządzaniu oferty nie mieli wątpliwości co do sposobu ustalenia ceny całkowitej zamówienia pozwalającej złożenie konkurencyjnej oferty w postępowaniu. Tymczasem wprowadzenie do opisu przedmiotu zamówienia postanowienia zakładającego alternatywny wybór miejsca prowadzenia obsługi kasowej obwarowany określonymi wymogami uniemożliwia ustalenie ceny oferty pozwalającej na konkurowanie z wykonawcami posiadającymi odpowiednie zaplecze.

Zamawiający, dokonując opisu przedmiotu zamówienia, powinien dokonać go z uwzględnieniem swoich obiektywnie uzasadnionych potrzeb, w sposób nie ograniczający dostępu do zamówienia wykonawcom mogącym zrealizować przedmiotowe zamówienie. Dokonanie opisu przedmiotu zamówienia w sposób subiektywny, z użyciem wymogów nieuzasadnionych potrzebami zamawiającego będzie stanowiło dokonanie opisu przedmiotu zamówienia w sposób utrudniający uczciwą konkurencję.

Zgodnie z orzecznictwem Krajowej Izby Odwoławczej zamawiający ma prawo określić przedmiot zamówienia tak, aby uzyskać oczekiwany efekt, nawet jeśli wyklucza to możliwość dopuszczenia do realizacji zamówienia wszystkich wykonawców działających na rynku. Prawem zamawiającego jest takie opisanie przedmiotu zamówienia, którego realizacja zaspokoi w najszerszym kontekście określone potrzeby. Zamawiający musi jednak każdorazowo wykazać swoje uzasadnione potrzeby, jeśli nie w ramach poszczególnych postanowień, to w toku weryfikacji jego decyzji, np. podczas rozpatrywania wniesionego odwołania. Równocześnie powinien dbać o racjonalne wydatkowanie środków, a przede wszystkim o zapewnienie należytego wykonania przyszłej umowy. Postępowanie o udzielenie zamówienia musi być prowadzone tak, aby nie prowadziło do wyłączenia bez uzasadnionej przyczyny chociażby jednego wykonawcy z możliwości złożenia oferty, stwarzając korzystniejszą sytuację pozostałym wykonawcom. Zamawiający, dokonując opisu sposobu zamówienia w sposób eliminujący niektórych wykonawców, winien udowodnić, że taki opis jest uzasadniony jego rzeczywistymi potrzebami.

Dla przyjęcia naruszenia prawidłowości opisu przedmiotu zamówienia jest już sama możliwość wystąpienia potencjalnego ograniczenia konkurencji w postępowaniu. Opis przedmiotu zamówienia ograniczający możliwość złożenia ofert przez wszystkich wykonawców mogących to zamówienie wykonać, a który nie jest podyktowany racjonalnymi i obiektywnie uzasadnionymi potrzebami zamawiającego, jednoznacznie narusza prawo. Z art. 29 ust. 1 i 2 ustawy Prawo zamówień publicznych należy wywieść zatem zasadę neutralności opisu przedmiotu zamówienia, który powinien być dokonany w taki sposób, że

charakterystyka wymagań zamawiającego jest tak samo czytelna i zrozumiała dla wszystkich wykonawców i nie pozycjonuje ich szans na uzyskanie zamówienia.

Tymczasem Zamawiający wprowadził w opisie przedmiotu zamówienia wymogi dotyczące alternatywnego wyboru miejsca prowadzenia obsługi kasowej, które nie są uzasadnione jego obiektywnymi potrzebami i prowadzą do utrudnienia uczciwej konkurencji. Umożliwienie wykonawcom wyboru miejsca prowadzenia działalności miało pozornie prowadzić do rozszerzenia kręgu wykonawców mających możliwość realizacji zamówienia, tymczasem doprowadziło do utrudnienia uczciwej konkurencji i uprzywilejowania jednego wykonawcy. Wymogi postawione przez Zamawiającego należy badać nie tylko ze względu na ich wystąpienie w zakresie konkretnego rozwiązania dotyczącego miejsca prowadzenia usług, ale w zakresie całej struktury wyboru miejsca świadczenia usług. Wymóg posiadania placówki w odległości nie większej niż 2 kilometry od siedziby urzędu nie został przez Zamawiającego w żaden sposób umotywowany w odniesieniu do prowadzenia obsługi kasowej w siedzibie urzędu skarbowego. Biorąc przy tym pod uwagę inne postępowania na analogiczny przedmiot zamówienia oraz potrzeby petentów urzędu, tym bardziej nie jest zasadne dopuszczenie przez Zamawiającego prowadzenia obsługi kasowej poza siedzibą urzędu skarbowego. Również wymóg ponoszenia kosztów czynszu najmu i eksploatacji pomieszczenia w siedzibie urzędu skarbowego w odgórnie ustalonej kwocie należy uznać za nadmierny wobec dopuszczalności prowadzenia obsługi kasowej poza siedzibą urzędu we własnych placówkach. Po podsumowaniu wszystkim rozwiązań dopuszczonych przez Zamawiającego nie sposób zauważyć, iż powyższy opis przedmiotu zamówienia został dokonany na podstawie nieuzasadnionych, subiektywnych potrzeb Zamawiającego utrudniających uczciwą konkurencję.

Naruszenie zasady uczciwej konkurencji określonej w art. 29 ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych z uwagi na niezgodne z prawem opisanie przedmiotu zamówienia zachodzi m.in. w sytuacji, gdy zamawiający opisze przedmiot zamówienia przez zbytnie dookreślenie przedmiotu powodujące, bez uzasadnienia, wskazanie na konkretny produkt lub usługę.

Naruszenie to polega również na dookreśleniu opisu przedmiotu zamówienia w taki sposób, który nie znajduje uzasadnienia ani w technicznym, ani w funkcjonalnym uregulowaniu potrzeb zamawiającego. Przejawem naruszenia zasady uczciwej konkurencji jest nie tylko opisanie przedmiotu zamówienia z użyciem oznaczeń wskazujących na konkretnego producenta lub konkretny produkt albo z użyciem parametrów wskazujących na konkretnego producenta, dostawcę albo konkretny wyrób, ale także określenie na tyle rygorystycznych wymagań co do parametrów technicznych, które nie są uzasadnione obiektywnymi potrzebami zamawiającego i które uniemożliwiają udział niektórym wykonawcom

w postępowaniu, ograniczając w ten sposób krąg podmiotów zdolnych do wykonania zamówienia.

Opis przedmiotu zamówienia w postępowaniu został dokonany w taki sposób, że stawia w uprzywilejowanej pozycji wykonawców posiadających już własne placówki w odległości dwóch kilometrów od siedzib poszczególnych urzędów skarbowych, którzy nie muszą przez to ponosić dodatkowych kosztów najmu pomieszczenia w siedzibie urzędu skarbowego lub poza nią. Ponadto, ze względu na prowadzenie w placówce innych usług koszty eksploatacji placówki będą znacznie mniejsze w porównaniu do kosztów ponoszonych przez innych wykonawców nie posiadających swoich placówek w odległości określonej w specyfikacji istotnych warunków zamówienia. Powyższe nie pozostawia wątpliwości, że dokonanie opisu przedmiotu zamówienia w powyższy sposób świadczy o naruszeniu art. 29 ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych.

II Stanowisko Zamawiającego

W odpowiedzi Zamawiający wniósł o oddalenie odwołania.

Wskazał, że przyczyną, dla której zdecydował się na zmianę podejścia do sposobu obsługi kasowej w stosunku do poprzedniego postępowania, jest to, że obecne koszty obsługi kasowej prowadzonej w siedzibach urzędach skarbowych są bardzo wysokie i właściwie przekraczają możliwości finansowe zamawiającego, a na zasadach, na jakich są obecnie realizowane, w następnej umowie będą jeszcze większe. Sam Odwołujący, który obsługuje 26 jednostek Zamawiającego, wystąpił o zwiększenie kwot umów pochodzących z przetargu ze względu na wzrost płacy minimalnej w 2019 roku. W 2020 roku płaca ta jeszcze wzrośnie. Budżet Zamawiającego z roku na rok pozostaje na podobnym poziomie lub wzrasta nieznacznie przy stale zwiększających się zadaniach. Na podstawie takich przesłanek Zamawiający stwierdził, że nie będzie posiadał w 2020 roku środków pozwalających na zawarcie kolejnych umów na dotychczasowych zasadach.

W latach poprzednich i w obecnie proponowanej umowie Zamawiający zezwala w wynajmowanych wykonawcy pomieszczeniach, oprócz obsługi podatników, na przyjmowanie w punkcie kasowym także innych należności nie wskazanych w umowie, jak

również na wykonywanie czynności bankowych. Przez szereg lat powodowało to, że wykonawcy uzyskiwali tam dodatkowe dochody, co skutkowało dla Zamawiającego niskimi (lub nawet zerowymi) opłatami ryczałtowymi za obsługę podatników. Jednak z roku na rok opłaty te stopniowo rosły. Z rozmów z dotychczasowymi wykonawcami wynika, że ze względu na znaczą elektronizację operacji finansowych oraz przeniesienie działalności na medium internetowe dochody z dodatkowej działalności polegającej na przyjmowaniu innych niż wskazanych w umowie należności, czy też czynności bankowych w siedzibach urzędów skarbowych znacząco zmalały. Dlatego też Zamawiający w praktyce musi ponosić cały koszt zatrudnienia pracownika do obsługi kasowej, co przy rosnącej płacy minimalnej uniemożliwia obniżenie kosztów.

Zamawiający przeprowadził też, na podstawie danych uzyskanych od obecnych wykonawców, analizę ilości transakcji dokonywanych przez podatników w punkach kasowych. Z analizy wynika, że średnio wykonywane są 64 transakcje na dzień, co daje ok. 7,5 minuty na transakcję. Jest to długi czas i ze względu na nierównomierne rozłożenie wpłat w ciągu dnia oraz w różnych okresach miesiąca i roku można wnioskować, że są okresy, w których pracownik w kasie nie ma co robić. Potwierdzają to obserwacje pracowników urzędów i Izby.

Należy się liczyć z tym że elektronizacja płatności spowoduje dalszy spadek ilości transakcji w punktach kasowych. Tak więc utrzymywanie wynajętej obsługi kasowej w siedzibach urzędów staje się ekonomicznie nieuzasadnione.

Rozważano wiele rozwiązań (w porozumieniu z urzędami skarbowymi, komórką księgowości, komórką obsługi prawnej oraz innymi Izbami Administracji Skarbowej), które mogą przyczynić się do obniżenia kosztów. Z przeprowadzonej analizy prawnej wynika, że organ podatkowy musi zapewnić możliwość zapłaty podatku w kasie organu lub w kasie podmiotu obsługującego organ podatkowy. Nie ma jednak wymogu, aby kasa znajdowała się w siedzibie organu podatkowego.

Biorąc powyższe pod uwagę Zamawiający zdecydował o wyprowadzeniu obsługi kasowej poza siedziby urzędów. Biorąc jednak pod uwagę możliwość składania ofert przez wykonawców nie posiadających własnych siedzib lub brak ofert dla niektórych lokalizacji dopuścił prowadzenie punktu kasowego w siedzibie urzędu w najmowanych pomieszczeniach. Określony w dokumentacji przetargowej wymóg, aby placówki wykonawcy znajdowały się w odległości nie większej niż 2 000 m jest wynikiem analizy przesłanych przez urzędy danych. Początkowo Zamawiający, określając odległość, zamierzał postawić wymóg 500-800 m od siedzib urzędów, jednak po przeanalizowaniu przesłanych danych ostatecznie określono odległość nie większą niż 2 000 m. Celem było pozyskanie jak największej liczby wykonawców przy zachowaniu rozsądnej drogi dojścia dla podatnika.

Zamawiający, po wnikliwej analizie wykazu zawierającego odległości placówek bankowych, pocztowych i innych instytucji płatniczych od siedzib urzędów skarbowych stwierdził, że część banków i instytucji płatniczych nie posiada w pobliżu urzędów swoich placówek, w związku z czym wprowadzając w dokumentacji przetargowej odpowiednie zapisy umożliwił wykonawcom złożenie oferty na prowadzenie obsługi kasowej w siedzibach urzędów. Dotychczas wszystkie postępowania przetargowe na świadczenie usług obsługi kasowej zwierały jeden podstawowy wymóg - prowadzenie punktów kasowych miało odbywać się wyłącznie w siedzibach urzędów. Sytuacja finansowa Zamawiającego związana z ograniczonymi środkami budżetowymi, jak również wysokie koszty ponoszone na obsługę kasową i wzrost płacy minimalnej zmusiły Zamawiającego do zmiany sposobu realizacji ww. usługi. Zamawiający zobowiązany jest do dostosowania postępowań do zmian. Efektem wprowadzenia tych zmian jest sporządzona dokumentacja przetargowa, która jest dostosowana do potrzeb i możliwości Zamawiającego.

Zamawiający zdaje sobie sprawę, że prowadzenie punktów kasowych poza siedzibami urzędów wpłynie na wizerunek Zamawiającego i może powodować niezadowolenie klientów urzędów. Zmiany, o których mowa wyżej, są jednak zbyt duże i spowodowały konieczność podjęcia przez Zamawiającego ww. decyzji.

Zamawiający, przed ogłoszeniem niniejszego postępowania, przeanalizował różne możliwe rozwiązania i wybrał, według Zamawiającego, najkorzystniejsze z nich.

Zamawiający ma także świadomość, że w przypadku zaoferowania prowadzenia punktów kasowych w siedzibach urzędów skarbowych wykonawcy muszą w cenie uwzględnić dodatkowe koszty związane z najmem i eksploatacją pomieszczeń w wysokości określonej w dokumentacji przetargowej.

Powyższe wymagania Zamawiający określił w sposób mający na celu zachowanie uczciwej konkurencji w stosunku do innych podmiotów wynajmujących pomieszczenia w jednostkach skarbowych. Nieuczciwe w tym przypadku byłoby bezkosztowe wynajmowanie pomieszczeń na punkty kasowe przedsiębiorcy jako podmiotowi prowadzącemu działalność zarobkową.

Zamawiający, na wynajem powierzchni na różne inne cele, przeprowadza postępowania w trybie przetargu pisemnego nieograniczonego na podstawie art. 37 ust. 1 w związku z art. 37 ust. 4 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Także w przypadku niniejszego postępowania Zamawiający musi dopełnić formalności, które wynikają z art. 43 ust. 2 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Wykonawca, chcąc wziąć udział w takim postępowaniu, zobowiązany jest zaoferować minimalną cenę za czynsz określoną w regulaminie, do której dolicza się koszty eksploatacyjne w formie opłaty ryczałtowej.

Ponadto brak pobierania opłat związanych z najmem powierzchni mógłby skutkować odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Niepobranie lub

niedochodzenie należności jednostki sektora finansów publicznych stanowi naruszenie dyscypliny finansów publicznych zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Zatem każdy najem powierzchni przez Zamawiającego wiąże się z koniecznością obciążenia wykonawcy kosztami najmu.

Zdaniem Zamawiającego przedmiot zamówienia został opisany w sposób zgodny z art. 29 ust. 1 i 2 ustawy Prawo zamówień publicznych, tj. w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, z pomocą dostatecznie dokładnych i zrozumiałych określeń, uwzględniając wszelkie wymagania i okoliczności mogące mieć wpływ na sporządzenie oferty oraz zgodnie z zachowaniem zasad uczciwej konkurencji.

Opis przedmiotu zamówienia został dostosowany do potrzeb Zamawiającego poprzez opisanie przedmiotu zamówienia ogólnie - załącznik nr 4 do specyfikacji istotnych warunków zamówienia - ogólny opis przedmiotu zamówienia dotyczący wszystkich 35 urzędów skarbowych oraz szczegółowo - załączniki nr 4/1-35 - szczegółowy opis przedmiotu zamówienia dotyczący każdej jednostki oddzielnie.

Alternatywny wybór miejsca prowadzenia obsługi kasowej jest wynikiem analizy potrzeb Zamawiającego oraz ma na celu pozyskanie jak największej liczby ofert. Celem wprowadzonych zapisów w dokumentacji przetargowej jest otrzymanie konkurencyjnych ofert, które mogą przyczynić się do obniżenia kosztów ponoszonych na obsługę kasową. Alternatywa nie stanowi niejednoznaczności czy nieprecyzyjności, a umożliwia wykonawcy lepsze dostosowanie oferty do swoich możliwości i cech.

Sporządzając opis przedmiotu zamówienia Zamawiający oparł się na określeniu swoich potrzeb opisując je w taki sposób, aby przedmiot zamówienia spełniał jego wymagania i zaspakajał jego potrzeby, jak również był dostosowany do potrzeb pracowników urzędów skarbowych oraz klientów urzędów. Zamawiający sugerował się swoimi potrzebami i celami, które zamierza osiągnąć, tj. przede wszystkim ograniczeniem kosztów związanych z obsługą kasową, a także pozyskaniem konkurencyjnych ofert. Poprzez umożliwienie wykonawcom wyboru miejsca prowadzenia punktów kasowych Zamawiający dał szansę złożenia oferty w przypadku, gdy wykonawca nie posiada placówki w mieście, w którym znajduje się siedziba urzędu lub jego placówka jest znacznie oddalona od urzędu (powyżej 2 000 m).

Zdaniem Zamawiającego opisany przedmiot zamówienia nie wyklucza możliwości dopuszczenia do realizacji zamówienia wykonawców, a wręcz odwrotnie - umożliwia złożenie oferty szerokiej grupie potencjalnych wykonawców. Określona odległość placówki wykonawcy nie większej niż 2 000 m od siedzib urzędów jest wynikiem analizy informacji przesłanej przez urzędy skarbowe.

Zamawiający w żaden sposób nie naruszył art. 29 ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych opisując przedmiot zamówienia.

Oczywistym jest fakt, że, aby osiągnąć zamierzony cel, należy postawić pewne warunki. Zamawiający wprowadzając te warunki do dokumentacji przetargowej zamierzał osiągnąć swój cel, czyli: obniżyć koszty związane z prowadzeniem punktów kasowych, zapewnić bliskie położenie placówek od siedzib urzędów skarbowych, uzyskać zwrot kosztów związanych z najmem pomieszczeń przeznaczonych na punkty kasowe, wprowadzić takie zmiany w realizacji obsługi kasowej, które byłyby jak najmniej uciążliwe dla klientów urzędów, uzyskać udział w postępowaniu jak największej liczy wykonawców i konkurencyjnych ofert.

Przedmiot zamówienia został opisany zrozumiale i jednoznacznie, gdyż wyraźnie wskazuje, że to wykonawca musi podjąć decyzję, gdzie będzie prowadził punkty kasowe, a to w żaden sposób nie narusza zasad uczciwej konkurencji. Zamawiający, poprzez określenie swoich potrzeb w opisie przedmiotu zamówienia, dążył do pozyskania jak największej, liczby wykonawców w niniejszym postępowaniu.

Poza tym w ostatnich postępowaniach przetargowych obsługę kasową poza siedzibami urzędów dopuściły lub wymagały Izby Administracji Skarbowej w: Bydgoszczy, Gdańsku, Krakowie, Lublinie i Zielonej Górze.

III Ustalenia Izby

Na wstępie Izba stwierdziła, że nie zachodzi żadna z przesłanek skutkujących odrzuceniem odwołania, opisanych w art. 189 ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych, a Odwołujący ma interes we wniesieniu odwołania w rozumieniu art. 179 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych.

Izba ustaliła także, iż stan faktyczny postępowania w zakresie postawionych zarzutów nie jest sporny między Stronami. Stan faktyczny został poprawnie i wyczerpująco przedstawiony w stanowiskach Stron, zatem - jako niesporny - nie będzie ponownie opisywany.

Po zapoznaniu się z przedmiotem sporu oraz argumentacją Stron, w oparciu o stan faktyczny ustalony na podstawie dokumentów postępowania przetargowego przedstawionych przez Zamawiającego oraz dokumentów i oświadczeń złożonych w pismach procesowych i podczas rozprawy Izba ustaliła i zważyła, co następuje: odwołanie nie zasługuje na uwzględnienie.

Odwołujący zarzucił Zamawiającemu naruszenie

1. art. 7 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych poprzez naruszenie zasady nakazującej prowadzenie postępowania w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji, równego traktowania wykonawców, proporcjonalności i przejrzystości,

2. art. 29 ust. 1 i 2 ustawy Prawo zamówień publicznych poprzez opisanie przedmiotu zamówienia w sposób niejednoznaczny i nieprecyzyjny, ze względu na dopuszczenie możliwości wyboru miejsca prowadzenia obsługi kasowej obciążonego w obu wariantach nieuzasadnionymi wymogami Zamawiającego, co powoduje poważne trudności w określeniu ceny oferty i nie pozwala na złożenie w postępowaniu konkurencyjnej oferty,

3. art. 29 ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych poprzez dokonanie opisu przedmiotu zamówienia w sposób, który utrudnia uczciwą konkurencję ze względu na postawienie w zakresie miejsca świadczenia usług wymogów nie znajdujących odzwierciedlenia w obiektywnie uzasadnionych potrzebach Zamawiającego, co będzie skutkowało nieporównywalnością złożonych ofert i w konsekwencji niegospodarnym wydatkowaniem środków publicznych,

4. art. 29 ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych poprzez dokonanie opisu przedmiotu zamówienia w sposób, który utrudnia uczciwą konkurencję ze względu na postawienie w zakresie miejsca świadczenia usług wymogów wskazujących na konkretnych wykonawców usług i stawiające tych wykonawców w uprzywilejowanej pozycji na etapie składania ofert, co będzie skutkowało nieporównywalnością złożonych ofert i w konsekwencji niegospodarnym wydatkowaniem środków publicznych.

Art. 7 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych zawiera generalne zasady udzielenia zamówień publicznych wskazując, że zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji i równe traktowanie wykonawców oraz zgodnie z zasadami proporcjonalności i przejrzystości. Uszczegółowienie takiego, wymaganego sposobu postępowania znajduje się m.in. w art. 29 ust. 1 i 2 ustawy Prawo zamówień publicznych, które stanowią, że przedmiot zamówienia opisuje się w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, za pomocą dostatecznie dokładnych i zrozumiałych określeń, uwzględniając wszystkie wymagania i okoliczności mogące mieć wpływ na sporządzenie oferty, a przedmiotu tego nie można opisywać w sposób, który mógłby utrudniać uczciwą konkurencję.

Jak wynika z treści odwołania, Odwołujący zakwestionował postanowienie specyfikacji istotnych warunków zamówienia, zgodnie z którym Zamawiający pozostawił do wyboru wykonawców miejsce prowadzenia punktów obsługi kasowej urzędów skarbowych pomiędzy dwiema możliwościami: obsługa kasowa może być prowadzona w placówkach wykonawcy znajdujących się w tych samych miejscowościach co urzędy skarbowe, w odległości nie

większej niż 2 000 m od siedzib urzędów skarbowych, mierzonej jako trasa pieszego według

wskazania Google Maps lub w siedzibach urzędów skarbowych. Miejsce prowadzenia punktu obsługi kasowej wykonawca ma wskazać w ofercie, w formularzu cenowym.
W przypadku wyboru opcji prowadzenia obsługi kasowej w siedzibie urzędu skarbowego wykonawca otrzyma pomieszczenia do realizacji przedmiotu zamówienia na zasadzie najmu, a z tytułu najmu i eksploatacji (partycypowania w kosztach ochrony, utrzymania czystości, dostarczania energii elektrycznej, energii cieplnej, wody, odprowadzania ścieków, odbioru odpadów itp.) tych pomieszczeń wykonawca poniesie opłatę ryczałtową w kwocie 500,00 zł brutto miesięcznie.

Z art. 29 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych wynika, że przedmiot zamówienia powinien być opisany w sposób jednoznaczny i wyczerpujący, za pomocą dostatecznie dokładnych i zrozumiałych określeń, uwzględniając wszystkie wymagania i okoliczności mogące mieć wpływ na sporządzenie oferty.

Jak wynika z powyższego opisu, założenia i wymogi Zamawiającego w tym zakresie są jasne i jednoznaczne (wykonawca musi więc wybrać miejsce świadczenia usługi dla każdego z zadań i wskazać je w ofercie, podany został koszt najmu pomieszczenia u Zamawiającego wraz z kosztami jego eksploatacji w formie ryczałtu), a Odwołujący nie wskazał elementów, które są niezrozumiałe. Jak wynika z treści odwołania, również Odwołujący nie miał problemów z identyfikacją spornego wymagania Zamawiającego.

Fakt, że takie rozwiązanie nie zyskało akceptacji Odwołującego lub uznaje je dla siebie za niekorzystne lub bardziej korzystne dla innych wykonawców, jak też ewentualnie może ono podnieść cenę jego oferty, nie oznacza, że wymóg został opisany w sposób niejednoznaczny, niewyczerpujący czy niezrozumiały.

Tym samym, w ocenie Izby, nie nastąpiło tu naruszenie przez Zamawiającego ww. przepisu.

Osobną zaś kwestią jest, czy rozwiązanie to utrudnia uczciwą konkurencję lub też powoduje nierówne traktowanie wykonawców.

Rozpatrując spór w tym zakresie, należy przede wszystkim zauważyć, że „uczciwa konkurencja" i „równe traktowanie" wykonawców są pewnymi pojęciami generalno-abstrakcyjnymi, które muszą być dostosowane do konkretnych stanów faktycznych.

Z punktu widzenia legalności działania zamawiającego, wymogiem dyspozycji art. 7 ust. 1 pkt 29 ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych jest stworzenie przez niego wykonawcom równych warunków ubiegania się o dane zamówienie i jego realizacji. W rzeczywistości nie oznacza to jednak żadnej bezwzględnej równości pomiędzy samymi wykonawcami - każdy z nich bowiem będzie charakteryzował się innymi cechami w zakresie doświadczenia, umiejętności, możliwości finansowych i personalnych, umiejętności zdobywania klientów itd.

Uczciwa konkurencja pomiędzy nimi zaś powinna się sprowadzać - w uproszczeniu - do tego, by wybrana została najlepsza oferta, a nie do „równania w dół".

W tym przypadku odmienność wykonawców będzie polegała na tym, że każdy z potencjalnych wykonawców posiada inne lokalizacje swoich placówek pobierających opłaty. Zamawiający - nie chcąc ponosić dodatkowych kosztów utrzymania placówek w swoich siedzibach - nie może więc określić jedynie jednego miejsca świadczenia działalności.

Z kolei wyjaśnienia Zamawiającego, z jakiego powodu zrezygnował z utrzymywania placówek w swoich siedzibach, tj. z powodu wysokich kosztów utrzymania oraz dlaczego wybrał przyjęte rozwiązanie, są przekonujące i nie można stwierdzić, że nie odzwierciedlają one jego rzeczywistych potrzeb, tj. jednocześnie konieczności zapewnienia punktów obsługi kasowej, lecz przy jak największym ograniczeniu kosztów ich prowadzenia.

Również fakt, że wykonawca - w przypadku wyboru takiej opcji - będzie musiał ponosić koszty najmu pomieszczenia w siedzibie Zamawiającego, w ocenie Izby nie stanowi utrudnienia uczciwej konkurencji. Kwota 500 zł brutto nie jest bowiem kwotą wygórowaną - nie wskazywał na to też Odwołujący, zwłaszcza biorąc pod uwagę, że obejmuje ona nie sam czynsz najmu, lecz koszty ochrony, utrzymania czystości, dostarczania energii elektrycznej, energii cieplnej, wody, odprowadzania ścieków, odbioru odpadów itd. Takie koszty (tylko prawdopodobnie większe) ponosić musi również każdy wykonawca świadczący usługę we własnych placówkach. Nawet bowiem jeśli dana nieruchomość stanowi jego własność, tj. nie musi opłacać on czynszu, to musi ponosić ww. koszty eksploatacyjne (i prawdopodobnie jeszcze inne, jak koszty utrzymania samej nieruchomości, np. remonty, czy opłacać podatki od nieruchomości).

Zamawiający nie ogranicza również wykonawcom, chcących świadczyć usługę w jego siedzibie, możliwości obsługi innych klientów niż petenci urzędów skarbowych - tu możliwość uzyskania korzyści z najmu ww. punktu w stosunku do innych wykonawców, mających placówki obok urzędów skarbowych, zależy wyłącznie od umiejętności danego wykonawcy zdobycia klientów. Zatem również w tym zakresie nie można stwierdzić, że Zamawiający ogranicza konkurencję pomiędzy wykonawcami.

Tym samym, w ocenie Izby, nie nastąpiło naruszenie przez Zamawiającego także przepisu art. 29 ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych, a tym samym i art. 7 ust. 1 ustawy Prawo zamówień publicznych.

Z punktu widzenia uczciwej konkurencji, w opinii Izby, nie jest także możliwe, by Zamawiający przewidział inne kryteria oceny ofert w zależności od zgłoszonej opcji świadczenia usługi.

W związku z powyższym Izba orzekła jak w sentencji.

O kosztach postępowania odwoławczego orzeczono na podstawie art. 192 ust. 9 i 10 ustawy Prawo zamówień publicznych, stosownie do wyniku postępowania, zgodnie z § 1 ust. 1 pkt 2, § 3 i § 5 ust. 3 pkt 1 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. Dz. U. z 2018 r., poz. 972), uwzględniając wpis w wysokości 15.000 złotych.

Przewodniczący: .....