

Jakub JACKIEWICZ, Piotr CZECH, Jacek BARCIK

PRAKTYKA KZK GOP W KONTRAKTOWANIU USŁUG – CZĘŚĆ 2

Streszczenie. Podmioty wykonujące usługi na rzecz KZK GOP mają różną formę własności. Zdecydowaną większość zadań przewozowych realizują przedsiębiorstwa będące własnością komunalną. Spośród reszty linii większość zlecana jest pojedynczo, z kilkoma wyjątkami. Tak naprawdę tylko w tej niewielkiej grupie linii można dostrzec zjawisko konkurencji między potencjalnymi wykonawcami i tylko tu widoczne są pozytywne skutki konkurencji. Mechanizm konkurencji, jakie ma zastosowanie w przypadku dobrze skonstruowanych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego przyczynia się do bardziej racjonalnego wydatkowania środków publicznych, czyli do obniżenia (lub zahamowania wzrostu) cen za usługi. W artykule zostały opisane szczegółowo wymagania stawiane oferentom w różnych postępowaniach. Artykuł stanowi drugą, z trzech części.

PRACTICES OF KZK GOP SERVICE CONTRACTING – PART 2

Summary. The entities which provide services for KZK GOP are in a different position in terms of ownership. Most of those entities, which provide those services, are the enterprises which are municipal and owned by a given town or city. Among the rest of the bus lines, most of them perform their tasks individually, with a few exceptions. Only in a small group of bus lines can one observe the competition among potential task executors and only in those cases the positive aspects of such competition can be observed. The competition mechanism should exist in case of well-constructed procedures in reference to public order and it then influences more rational spending of public funds, that is to lowering (or to a stop of the increase) of prices for services. The article presents all the detailed requirements which are presented to the bidders in various types of proceedings. This article is the second out of three parts.

1. POLITYKA PRZETARGOWA – PKM BYTOM

W 2006 r. splot wydarzeń związanych z realizacją pilotażowego programu obsługi konduktorskiej przez przewoźnika PKM Bytom S.A. spowodował, że nastąpiły przetasowania w obsłudze linii. 1 czerwca 2006 r. program ten zakończył funkcjonowanie, jednak żądania jego kontynuacji ze strony PKM-u spowodowały wejście w spór z KZK GOP. Sprawa rozbiła się o finansowanie tego programu, gdyż zatrudnienie konduktorów pochłaniało więcej środków finansowych niż przychody ze sprzedawanych przez nich biletów. Po 1 czerwca PKM nadal prowadził obsługę konduktorską, choć zgodnie z aneksami do umów z KZK GOP nie powinien tego robić. Rozgorzał prawny spór o definicję przewoźnika i podmiotu

uprawnionego do emisji biletów – po 1 czerwca konduktorzy PKM sprzedawali bilety oznaczone jako emitowane przez PKM, nie KZK GOP. Ze skutkiem na dzień 17 czerwca 2006 r. KZK GOP wypowiedział dwie umowy zawarte z PKM Bytom S.A. – na obsługę linii 57, 80, 257 i 288 (linia 257 była już wcześniej zawieszona i nie kursowała) oraz linii 135, 735 i 820. W uzasadnieniu natychmiastowego rozwiązania umów podano rażące naruszenie ich postanowień. W trybie pilnym obsługę tych linii zlecono innym przewoźnikom – linie 57, 80 i 288 firmie PKM Gliwice, a linie 135, 735 i 820 – PKM Świerklaniec. Umowy zawarto aż do końca 2007 r. PKM Bytom nie uznał jednak wypowiedzenia umów i nadal realizował rozkłady jazdy, czego skutkiem było kursowanie dwóch autobusów na raz w każdym kursie [1]. Dopiero zmiany we władzach związków zawodowych w PKM Bytom spowodowały, że od 24 czerwca dublujące autobusy przestały kursować, a z pozostałych linii zniknęli konduktorzy [2]. Zarząd PKM zdecydował się jednak (lub też był do tego zmuszony sytuacją w przedsiębiorstwie) do ogłoszenia likwidacji spółki – nastąpiło to z dniem 1 lipca 2006 r. Dzień wcześniej, późnym popołudniem, do KZK GOP dostarczono wypowiedzenie w trybie natychmiastowym wszystkich pozostałych umów przewozowych, zarzucając KZK GOP bezpodstawne zmniejszanie wynagrodzenia, poświadczenie nieprawdy i wiele innych nieprawidłowości [3]. Następnego dnia na ulice zamiast autobusów PKM Bytom wyjechały pojazdy kilkunastu innych przewoźników. Zawarto z nimi umowy na okres jednego roku – do 30 czerwca 2007 r. (z wyjątkiem linii 146, gdzie zawarto umowę do 31 grudnia 2006 r.).

Gdy zbliżał się koniec obowiązywania tych umów ogłoszono serię postępowań przetargowych. Okazało się, że poszczególne linie nie są już tak ściśle powiązane ze sobą i nie wymagają zgrupowania we wspólnym pakiecie, aby zachowana została racjonalna gospodarka taborem i praca kierowców – a tak przecież argumentowano grupowanie linii w pakiet w 2004 r. Tym razem przetargi objęły praktycznie każdą linię osobno (linie 146, 121, 96, 139, 201, 280, 39), z wyjątkami:

- linie 169 i 176 powiązane rozkładowo wspólnym obiegiem wozów,
- linie 608 i 708 stanowiące linie okrężne przeciwbieżne,
- linie 752 i 753 obsługujące centrum handlowe „Plejada” w Bytomiu (choć niepowiązane ze sobą rozkładowo),
- linie 127, 227, 167, 183 i 623, z których tylko linie 127 i 227 są liniami okrężnymi przeciwbieżnymi i powiązane są rozkładowo wspólnym obiegiem wozów, natomiast pozostałe nie są powiązane w żaden sposób.

Linie 57, 80 i 288 oraz 135, 735 i 820 obsługiwane były na podstawie umowy zawartej w trybie z wolnej ręki aż do końca 2007 r. i dopiero wtedy poddane zostały rozstrzygnięciom przetargowym. Pakiet linii 57, 80 i 288 pozostał bez zmian, natomiast drugą grupę rozbito na dwa postępowania – osobno potraktowana została linia 820, a osobno 135, 735 i nowy wariant tej linii oznaczony jako 734.

2. POLITYKA PRZETARGOWA – PKM ŚWIERKLANIEC

Podobna sytuacja, związana z zamianą pakietu na pojedyncze linie miała miejsce w Piekarach Śląskich. Gmina ta do końca czerwca 2007 r. była członkiem MZKP Tarnowskie Góry. MZKP organizuje kilkadziesiąt linii autobusowych w północnej części regionu. Były one obsługiwane na podstawie umów zawartych przed wejściem w życie przepisów o zamówieniach publicznych. Głównym przewoźnikiem jest PKM Świerklaniec – spółka będąca bezpośrednio własnością MZKP. Podczas komunalizacji zdecydowano się na takie rozwiązanie zamiast przekazania udziałów bezpośrednio zainteresowanym gminom. Oprócz

PKM usługi realizują drobni, prywatni przedsiębiorcy. W 2004 r. zorganizowano przetargi nieograniczone, a linie zgrupowano w trzech pakietach:

- linie 1, 5, 17, 19, 53, 64, 73, 87, 94, 114, 129, 148, 164, 168, 173, 179, 185, 192, 739, 780, 860 (dotychczas obsługiwane przez PKM Świerklaniec),
- linie 52, 78, 83, 85, 103, 105, 112, 119, 134, 142, 143, 145, 151, 152, 153, 158, 174, 180, 189, 191, 225, 246, 283, 614, 625, 646, 670, 700, 712, 717, 729, 736, 738, 791 (dotychczas obsługiwane przez przewoźników prywatnych).

Pakiety zostały tak dobrane, że rozstrzygnięcia postępowań nie przyniosły żadnych niespodziewanych rezultatów. Pierwszy pakiet (linie 1, 5, 17, 19, 53, 64, 73, 87, 94, 114, 129, 148, 164, 168, 173, 179, 185, 192, 739, 780, 860) wygrał PKM Świerklaniec, a pakiet drugi (linie 52, 78, 83, 85, 103, 105, 112, 119, 134, 142, 143, 145, 151, 152, 153, 158, 174, 180, 189, 191, 225, 246, 283, 614, 625, 646, 670, 700, 712, 717, 729, 736, 738, 791) wygrali prywatni przewoźnicy, którzy wystartowali wspólnie jako Transportowe Konsorcjum Przewoźników Prywatnych (w jego skład wchodzi 13 firm). Umowy zawarte po przeprowadzeniu tych postępowań obowiązują aż przez 10 lat, więc na długi czas ustalony został podział zadań przewozowych na liniach MZKP. Związek z Tarnowskich Gór organizuje jeszcze cztery linie minibusowe, z czego dwie (740 i 741) stanowią przewóz zamknięty i dowożą osoby niepełnosprawne do ośrodka rehabilitacji w Reptach, a dwie kolejne (742 i 743) obsługują rejon gminy Tworóg. Linie te poddawane są rozstrzygnięciom, przetargom w jednym pakiecie, niezależnie od pozostałych, a obsługiwane są cały czas przez firmę Sylwia z miejscowości Hanusek, inni oferenci nie są zainteresowani udziałem w przetargu.

Gdy gmina Piekary Śląskie wystąpiła z szeregów MZKP i rozpoczęła akcesję do KZK GOP, wystąpiła konieczność ponownego zlecenia obsługi linii, tym razem przez nowego zleceniodawcę. Na mocy uzgodnień między KZK GOP a MZKP organizatora zmieniły tylko te linie, które w całości przebiegały przez teren KZK GOP wraz z obszarem Piekar Śląskich (są to linie 52, 73, 114, 148, 164, 168, 185, 700 i 860). Początkowo, od 1 lipca 2007 r. KZK GOP zlecił obsługę linii dotychczasowym przewoźnikom (PKM Świerklaniec i PW „Ampex” Bytom) w trybie "z wolnej ręki", a jednocześnie ogłosił postępowania przetargowe. Tym razem zdecydowano się nie grupować linii w jeden, duży pakiet przetargowy, co z pewnością ułatwiłoby wygraną dotychczasowemu, głównemu przewoźnikowi, czyli PKM Świerklaniec. Praktycznie każda linia stanowiła odrębne postępowanie (z wyjątkiem linii 52 i 700 oraz 148 i 185, które połączono).

3. POLITYKA PRZETARGOWA 2009 – PODSUMOWANIE

Z końcem 2009 r. wygasły 8-letnie umowy, podpisane z PKM Gliwice na obsługę linii autobusowych. W postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego, jakie ogłosił KZK GOP wszystkie linie, które obejmowały te umowy zostały włączone w jeden duży pakiet. Zamówienie obejmuje więc obsługę 32 linii autobusowych. Po wschodniej stronie sieci komunikacyjnej linie obsługuje PKM Sosnowiec. Umowy zawarte po przetargach powinny obowiązywać do 31 stycznia 2012 r., jednak zarząd spółki wypowiedział je, ze skutkiem na koniec października 2009 r. [4]. KZK GOP ogłosił więc przetarg na ich obsługę – scalając dotychczasowe dwa pakiety (odpowiadające zasięgiem oddziałom PKM Sosnowiec) w jeden, obejmujący aż 48 linii autobusowych. Oba te postępowania stanowią więc krok w tył, jeśli chodzi o konkurencyjność wyboru przewoźników przez KZK GOP. Podstawową barierą wejścia dla potencjalnych innych oferentów był bardzo duży

zakres zamówienia – w pakiecie gliwickim należało dysponować 138 autobusami, a w pakiecie sosnowieckim – aż 170.

Na zapisy SIWZ zostały złożone protesty firm Henzago Ruda Śląska i PKS Wejherowo. KZK GOP odrzucił oba, na co protestujący odwołali się do Krajowej Izby Odwoławczej. Przedmiotem protestów był zarówno sama opis przedmiotu zamówienia (protestujący domagali się podzielenia go na mniejsze części), jak i różne szczegółowe zapisy specyfikacji i projektu umowy. Izba uwzględniła niewielką część zarzutów, a większość oddaliła. W najważniejszym – dotyczącym wielkości przedmiotu zamówienia stwierdziła, że zamawiający przedstawił kryteria podziału obszaru na poszczególne zamówienia i podzielił ten obszar, a nie poddał rozstrzygnięciom przetargowym obsługi całej sieci na raz. Arbitrzy nie przeprowadzili w tej sprawie żadnego postępowania wyjaśniającego, przyjęli w całości wyjaśnienia KZK GOP, bez ich weryfikacji [5].

Po oddaleniu protestów nastąpiło otwarcie ofert i wybór najkorzystniejszej. Nie było to trudne, gdyż złożono tylko po jednej ofercie – przetargi wygrali dotychczasowi przewoźnicy, czyli PKM Gliwice (pakiet zachodni) i PKM Sosnowiec (pakiet wschodni).

Obserwując sytuację z przetargami na pakiety linii w Gliwicach i Sosnowcu, PKM Katowice, obsługujący grupę linii w centralnej części regionu, również zdecydował się wypowiedzieć wszystkie umowy z KZK GOP, co nastąpiło w listopadzie 2009 r. (ze skutkiem na koniec grudnia 2009 r.). Miały one obowiązywać do 31 marca 2012 r. (linia 7), do 31 sierpnia 2011 r. (linie 9, 10, 910, 11, 911, 12, 70, 108, 109, 115, 138, 238, 193, 296, 297, 615, 653, 657, 673, 674, 688, 689, 804), do 31 października 2011 r. (linie 0, 30, 50, 72, 74, 110, 190, 196, 662, 974 oraz linie 13, 44, 48, 66, 76, 77, 130, 149, 162, 177, 266, 632, 675, 830, 931) oraz do 30 listopada 2011 r. (linie 43, 133, 170). KZK GOP ogłosił więc kolejny przetarg na obsługę tych linii – tym razem jednak wszystkie połączono w jeden pakiet, obejmujący 59 linii autobusowych, a potencjalni oferenci musieli dysponować aż 238 autobusami. Jedyną ofertę złożył i przetarg wygrał oczywiście PKM Katowice.

Postępowania na pakiety linii ogłoszone i rozstrzygnięte na przełomie 2009 i 2010 r. charakteryzowały się następującymi cechami [6]:

- opis przedmiotu zamówienia obejmował bardzo dużą liczbę zadań przewozowych, które w poprzednich postępowaniach (w latach 2002-2004) były przynajmniej częściowo rozdzielone na mniejsze grupy,
- potencjalni oferenci musieli dysponować bardzo dużą liczbą taboru, ponadto warunki taborowe nie były jednolite (określona była liczba autobusów poszczególnych typów taboru, spośród których tylko część musiała spełniać dodatkowe kryteria – rocznikowe, normy emisji spalin, wyposażenia),
- specyfikacja warunków taborowych była prawie identyczna z aktualnym stanem taboru dotychczasowych przewoźników (czyli PKM-ów),
- wprowadzono wysokie warunki udziału w postępowaniu takie, jak doświadczenie (wykonanie w okresie ostatnich 3 lat usług o określonej wartości: np. 50 mln zł w pakiecie katowickim), ubezpieczenie (suma gwarancyjna co najmniej 1 mln zł),
- ustalono stosunkowo krótkie okresy od otwarcia ofert do rozpoczęcia obsługi linii (od 8 października 2009 r. do 1 stycznia 2010 r., w przypadku pakietów gliwickiego i sosnowieckiego – terminy przesuwane w związku z protestami oraz od 11 marca do 1 kwietnia 2010 r., w przypadku pakietu katowickiego),
- umowy podpisane zostały na okres 48 miesięcy.

W wyniku takiego opisu przedmiotu zamówienia ograniczony został dostęp do realizacji zamówienia dla wielu potencjalnych wykonawców. Nawet uwzględniając możliwość łączenia się wykonawców w konsorcja specyfika opisu warunków udziału w postępowaniu (terminy i tabor) w praktyce uniemożliwiała dostęp innym podmiotom niż dotychczasowi wykonawcy.

W efekcie, oferty złożyli tylko dotychczasowi przewoźnicy, a ceny ofert znacząco odbiegają od stawek oferowanych na innych liniach, gdzie następuje konkurencyjny wybór wykonawców.

Opisane zostały postępowania obejmujące duże grupy linii (zadań przewozowych), obsługiwane przez komunalnych przewoźników. Spośród reszty linii większość zleca jest pojedynczo, z kilkoma wyjątkami. Tak naprawdę tylko w tej niewielkiej grupie linii można dostrzec zjawisko konkurencji między potencjalnymi wykonawcami i tylko tu widoczne są pozytywne skutki konkurencji. Jakość usług oferowanych na tych liniach w żaden sposób (ani pozytywnie, ani negatywnie) nie odbiega od tej oferowanej na liniach, obsługiwanych przez PKM-y. Różnica dotyczy tylko stawianych i egzekwowanych wymagań w zakresie taboru oraz jakości usług. Szczegółowo wymagania stawiane oferentom w różnych postępowaniach opisane są w dalszej części artykułu.

Jednak również wśród tej grupy zadań obsługiwanych przez prywatnych przewoźników znajdują się bądź znajdowały nieco większe pakiety, które obejmowały linie niepowiązane ze sobą funkcjonalnie, ale obsługiwane przez tego samego przewoźnika. Wskazać należy trzy takie pakiety:

- linie 22, 154, 600, 601, 663, 664, 665, 672, 813, 814, 888, 900 obsługiwane przez Konsorcjum Komunikacji Miejskiej z Czeladzi (w skład, którego wchodzi Przedsiębiorstwo Usług Pasażerskich Jerzy Sebzda oraz spółka zależna od niego, czyli Sed-Baz Sp. z o.o.), a przed przetargiem obsługiwane samodzielnie przez PUP, przetarg odbył się na przełomie 2004 i 2005 r.,
- linie 67, 97, 140, 634, 637, 809, 933, które obsługiwane były przez Przedsiębiorstwo Komunikacji Samochodowej Sp. z o.o. w Będzinie, przetarg odbył się w połowie 2004 r.,
- linie 166, 219, 223, 788, 952, 953, 995 obsługiwane przez Transgór-Mysłowice S.A., przetarg odbył się na początku 2004 r.

Pozostałe postępowania grupowały maksymalnie trzy linie.

Mechanizm konkurencji, jakie ma zastosowanie w przypadku dobrze skonstruowanych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego przyczynia się do bardziej racjonalnego wydatkowania środków publicznych, czyli do obniżenia (lub zahamowania wzrostu) cen za usługi. Widoczne jest to w przypadku tych konkurencyjnych zamówień, w których oferty składa większa grupa przewoźników, a także w sytuacji porównania cen oferowanych przez PKM-y w innych postępowaniach niż tych pakietowych na własne linie. Charakterystyczną cechą postępowań obejmujących duże pakiety linii jest o wiele mniejsza liczba oferentów niż w przypadku mniejszych zadań. Oznacza to, że ceny oferowane w takich dużych przetargach nie są rynkowo weryfikowane mechanizmem konkurencji. Na przykładzie postępowań przetargowych w rejonie Piekar Śląskich, organizowanych w 2008 r., można dostrzec pewne prawidłowości. Niewielkie grupy zadań spowodowały, że złożono dużą liczbę ofert:

- linie 52 i 700: cztery (stawki od 3,46 do 3,87 zł za tabor B),
- linia 73: pięć (stawki od 3,60/3,60 do 3,87/4,79 zł za tabor B/C),
- linia 114: dwie (stawki od 3,34/4,15 do 3,62/4,45 zł za tabor B/C),
- linie 148 i 185: siedem (stawki od 3,34 do 3,65 zł za tabor B),
- linia 164: dwie (stawki od 3,61 do 4,25 zł za tabor B),
- linia 168: pięć (stawki od 3,30 do 4,17 zł za tabor B),
- linia 860: cztery (stawki od 3,91 do 4,74 zł za tabor C),

Dla porównania stawki w przetargach na pakiety linii w latach 2009-2010 osiągnęły wyższy poziom:

- pakiet sosnowiecki: PKM Sosnowiec ze stawką 4,76 zł za tabor B i 5,56 zł za tabor C,
- pakiet gliwicki: PKM Gliwice ze stawką 4,69 zł za tabor B i 5,40 zł za tabor C,

- pakiet katowicki: PKM Katowice ze stawką 4,94 zł za tabor B i 5,65 zł za tabor C.

Bibliografia

1. Wojewódzki Portal Komunikacyjny, nr 13(35)/06.
2. Wojewódzki Portal Komunikacyjny, nr 14(36)/07.
3. Pismo PKM Bytom S.A. w likwidacji nr L/1/2006 z dnia 30 czerwca 2006.
4. Pismo PKM Sosnowiec nr PKM/ZS/1484/2009 z dnia 29 maja 2009.
5. Jackiewicz J.: Konkurencja wg KZK GOP, czyli dlaczego bilety są coraz droższe, Wojewódzki Portal Komunikacyjny, 14 marca 2010 r.
6. Jackiewicz J.: Czas na pakiety – komentarz na temat pakietów. Wojewódzki Portal Komunikacyjny, 5 września 2009.

Recenzent: Dr hab. Leszek Ogiełło, prof. nzw. Uniwersytetu Śląskiego