

Jakub JACKIEWICZ, Piotr CZECH, Jacek BARCIK

PRAKTYKA KZK GOP W KONTRAKTOWANIU USŁUG – CZĘŚĆ 1

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 szczegółowo zostały opisane wymagania stawiane oferentom w różnych postępowaniach. Artykuł stanowi pierwszą, z trzech części.

PRACTICES OF KZK GOP SERVICE CONTRACTING – PART 1

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 first out of three parts.

1. WPROWADZENIE

Komunikacyjny Związek Komunalny Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego (KZK GOP) zleca realizację usług przewozowych, na podstawie przepisów o zamówieniach publicznych od 1994 roku. Wykształciły się następujące grupy linii (zleceń):

- linie obsługiwane na podstawie umów zawartych przed wejściem w życie przepisów o zamówieniach publicznych oraz zawartych w trybie „z wolnej ręki”,
- linie obsługiwane na podstawie umów zawartych po przeprowadzeniu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego obowiązujące:

- na czas nieokreślony,
- na czas określony.

Podmioty wykonujące usługi na rzecz KZK GOP mają różną formę własności:

- własność komunalna (gminna),
- własność prywatna (spółki lub przedsiębiorcy prowadzący działalność gospodarczą),
- przedsiębiorstwa państwowe lub spółki Skarbu Państwa.

Przedsiębiorstwa będące własnością komunalną realizują zdecydowaną większość zadań przewozowych – w 1998 roku było to 72,4% pracy eksploatacyjnej na obszarze KZK GOP, w 2008 roku – ok. 70%. Obecnie są trzy przedsiębiorstwa będące własnością gmin członkowskich KZK GOP – w Katowicach, Sosnowcu i Gliwicach.

Począwszy od 1994 roku przetargi organizowane były praktycznie wyłącznie na nowo uruchamiane linie, których obsługa nie mogła być realizowana na podstawie obowiązujących już umów z przewoźnikami. Największe umowy (dotyczące największej wielkości pracy eksploatacyjnej) obowiązywały z komunalnymi PKM-ami:

- PKM Katowice: umowa MZ/8/93 z dnia 7 lipca 1993 roku
- PKM Sosnowiec: umowa MZ/11/93 z dnia 2 sierpnia 1993 roku oraz umowa PZ/50/94 z dnia 7 kwietnia 1994 roku (dotyczące linii wjeżdżających na obszar MZKP Tarnowskie Góry),
- PKM Bytom: umowa PZ/76/DO/19/95 z dnia 3 lutego 1995 roku,
- PKM Gliwice: umowa PZ/138/DZ/115/DO/168/96 z dnia 30 grudnia 1996 roku.

Umowy z PKM Bytom i PKM Gliwice zawarte zostały później niż te z PKM Katowice i PKM Sosnowiec, z uwagi na fakt, że dopiero wówczas gminy te wstąpiły do KZK GOP (Bytom w 1995 roku i Gliwice w 1997 roku).

Oprócz PKM-ów usługi przewozowe dla KZK GOP wykonywali i wykonują przewoźnicy prywatni oraz przedsiębiorstwa państwowe. Te drugie w komunikacji autobusowej reprezentowane były przez Przedsiębiorstwa Komunikacji Samochodowej – przed ich komercjalizacją [1,2].

Przewoźnicy prywatni pojawili się na rynku usług przewozowych już w latach 80., wówczas kursowali jako podwykonawcy WPK. Po przejęciu organizacji komunikacji miejskiej przez KZK GOP również z nimi podpisane zostały umowy – największa obejmowała pakiet linii obsługiwanych przez Jerzego Sebzde, prowadzącego działalność gospodarczą pod firmą Prywatne Przedsiębiorstwo Usług Przewozowych i Transportowych (obecnie Przedsiębiorstwo Usług Pasażerskich) w Katowicach (obecnie w Czeladzi) [3].

2. POLITYKA PRZETARGOWA KZK GOP

W 2001 roku KZK GOP przyjął założenia nowej polityki przetargowej [4,5]. Zakładała ona przeprowadzenie postępowań w trybie przetargów nieograniczonych na wszystkie linie komunikacyjne – umowy zawarte wcześniej na czas nieokreślony miały być sukcesywnie rozwiązywane. Jednak fakt prowadzenia przetargów nieograniczonych nie oznaczał, że wybór wykonawców usług przewozowych stanie się w pełni konkurencyjny, ze względu na sposób ustalania zakresu (wielkości) poszczególnych zamówień. Pakiety utworzono wg następujących faktycznych kryteriów:

- zakres dotychczasowych umów,
- przebieg trasy linii, obejmujący gminy poza KZK GOP (z którymi zawarte są odrębne porozumienia lub nie),
- ułatwienie dotychczasowym przewoźnikom złożenia najkorzystniejszej oferty.

Oficjalnie grupowanie linii w pakiety odbywało się wg kryterium ich rodzaju [6]:

- linie tzw. obszarowe (główne miasta i ich otoczenie),
- linie wspólne z innymi organizatorami komunikacji,
- linie tzw. tranzytowe,
- linie uzupełniające.

Pierwszy rodzaj linii (tzw. linie obszarowe) to w praktyce wszystkie te linie, które zgrupowano w pakiety obsługiwane przez komunalne PKM-y. Uzasadnieniem dla zgromadzenia tak dużej (od kilku do kilkudziesięciu) liczby linii w jednym pakiecie miało być powiązanie obszarowe i funkcjonalne tych linii przez „wspólne przystanki krańcowe i węzły przesiadkowe”, a także wspólne obiegi wozów, co miało przynieść racjonalną gospodarkę taborem, obniżenie kosztów i bardziej elastyczne układanie rozkładów jazdy. Istotnie, część linii jest łączona rozkładowo (jeden autobus wykonuje kursy na dwóch lub więcej liniach komunikacyjnych), ale nie ma to większego związku z grupowaniem linii w pakiety, bowiem sposób układania rozkładów jazdy w sieci komunikacyjnej KZK GOP cechuje się małą liczbą połączeń między liniami, założonymi przez autora rozkładów jazdy, jak również niewielką liczbą połączeń, realizowanych przez przewoźników niezależnie od rozkładu jazdy. Jednocześnie występują przypadki odrębnego kierowania do przetargu linii, które były połączone rozkładowo, taka sytuacja ma miejsce z liniami 89 i 234 kursującymi w Zabrze, które poddawane są rozstrzygnięciom przetargowym osobno, choć rozkład jazdy zakłada wspólne kursowanie autobusów na obu tych liniach. Zgrupowanie dużej liczby linii w pakietach przetargowych nie przełożyło się również na modyfikacje rozkładów jazdy, obejmujące poprawę efektywności gospodarowania taborem i kierowcami.

Pierwsze postępowania, wg zasad nowej polityki przetargowej, przeprowadzono w 2001 roku. KZK GOP uzyskał zgodę Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych na zawieranie umów na okres 8 lat – ówczesna ustawa dopuszczała bowiem maksymalnie 3-letni okres obowiązywania umowy. Ostatnie przetargi obejmujące linie, na których obowiązywały umowy sprzed 2000 roku przeprowadzono jednak dopiero w 2008 roku. W międzyczasie zmianie ulegały przepisy zamówień publicznych, wzory specyfikacji i umów przewozowych, kryteria oceny ofert, a także zasady przeprowadzania przetargów przez KZK GOP.

Umowy z przewoźnikami podpisane w 1993 roku ukształtowały rynek usług przewozowych, który do dziś zmienił się jedynie w niewielkim stopniu. Przetargi organizowane od 2001 roku niewiele zmieniły w tym układzie. W latach 2001-2008 organizowano przetargi na linie dotychczas obsługiwane przez PKM-y w formie dużych pakietów, grupujących po kilkanaście-kilkadziesiąt linii, choć tu również bywały wyjątki. Wyjątki te obejmowały m.in. wspomniane wcześniej linie wspólne z innymi organizatorami komunikacji – choć nie miało to żadnego związku z faktyczną koniecznością podpisania odrębnej umowy z przewoźnikiem na obsługę takiej linii, gdyż rozliczenia (czy inne uzgodnienia) odbywały się między organizatorami, a nie przewoźnikami.

W 2001 roku ogłoszono i przeprowadzono pierwsze duże przetargi pakietowe na obsługę linii autobusowych w rejonie Gliwic. Powodem ogłoszenia tych postępowań było wygaśnięcie z dniem 31 grudnia 2001 roku dotychczasowych umów z PKM Gliwice. Umowy te obejmowały wszystkie linie obsługiwane przez tego przewoźnika, oprócz linii 81, kursującej w Zabrze i obsługiwanej wg zupełnie innej umowy. PKM Gliwice obsługiwał linię 81, jako przewoźnik na zlecenie KZK GOP przed tym zanim gmina Gliwice przystąpiła do KZK GOP (co nastąpiło od 1 stycznia 1997 roku) i zanim KZK GOP stał się organizatorem komunikacji dla pozostałych linii, na których kursował PKM Gliwice. Wszystkie te linie, oprócz wspomnianej 81, poddano procedurze przetargowej. Zdecydowano się ogłosić kilka postępowań, a linie podzielono wg wcześniej omówionego kryterium rodzajowego:

- 33 linie obsługujące Gliwice i inne gminy, należące do KZK GOP (8, 8bis, 32, 47, 58, 58bis, 59, 60, 126, 156, 178, 186, 187, 197, 202, 207, 217, 240, 258, 259, 617, 624, 648, 650, 676, 677, 678, 692, 693, 699, 702, 710, 932)
- linie 57, 80, 257, 288 wjeżdżające na obszar MZKP Tarnowskie Góry,
- linia 194, wjeżdżająca na obszar MZK Jastrzębie-Zdrój,
- linie 6 i 840 o większym zasięgu (relacji Katowice-Gliwice),
- linia 120, wjeżdżająca na teren gminy Mikołów (z którą KZK GOP miał podpisaną odrębną umowę),
- linie 71, 671, 93, 209, 636, 669 będące liniami uzupełniającymi w Gliwicach i sąsiednich gminach,
- linie nocne (W, N-5, N-9, N-16, N-26, N-31, N-34, N-36, N-54, N-55).

Losy poszczególnych postępowań były różne, wspólną ich cechą była duża liczba protestów innych (niż PKM Gliwice) oferentów, niektóre z nich były unieważniane. Ciekawe były losy przetargu na obsługę linii nocnych. Połączenia te stanowiły de facto przewozy pracowników PKM i wcześniej (przed ogłoszeniem przetargu) nie kursowały na zlecenie KZK GOP (nie były przez KZK GOP finansowane, ani nie były udostępnione pasażerom), z wyjątkiem linii W, N-16 i N-54. Ostatecznie przetarg unieważniono, a jako przyczynę podano enigmatyczne stwierdzenie o przeprowadzeniu badań napełnień i ograniczeniu finansowania komunikacji przez Samorząd Województwa Śląskiego [7]. Urząd Marszałkowski zapewne nawet nie wiedział, że jego środki finansowe, przekazywane do KZK GOP w ramach finansowania zintegrowanego systemu transportowego (a w praktyce dotujące komunikację tramwajową) miały posłużyć do finansowania nocnych kursów po powiecie gliwickim i okolicy. Kursy tych trzech linii, które już wcześniej udostępnione były pasażerom włączono do rozkładów jazdy innych, zwykłych linii (W do linii 32, N-16 do linii 617, a N-54 do linii 6). Wszystkie pozostałe postępowania, poza jednym, zakończyły się rozstrzygnięciem na korzyść PKM Gliwice. Jedynie pakiet linii 57, 80, 257 i 288 wygrał PKM Bytom, co stało się kością niezgody na rynku przewoźników i swoje konsekwencje miało jeszcze w 2007 roku. Umowę zawarto na okres 8 lat, z wyjątkiem pakietu linii 71, 93, 209, 636 i 669 (linia 671 uległa likwidacji w czasie kolejnych powtórek przetargów po unieważnieniach), gdzie umowę podpisano tylko na 3 lata, a postępowanie przeprowadzono w trybie z wolnej ręki. Powodem takiej sytuacji było dwukrotne unieważnienie przetargu nieograniczonego z powodu złożenia mniej niż dwóch ofert, niepodlegających odrzuceniu (ówczesne przepisy wymagały co najmniej dwóch ważnych ofert). Na zawarcie umowy z wolnej ręki na okres 3 lat, KZK GOP uzyskał zgodę Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych [8].

3. POLITYKA PRZETARGOWA – PKM BYTOM

W 2002 roku zrealizowano kilka przetargów na linie w rejonie Bytomia. Od 1995 roku linie w tym rejonie obsługiwał PKM Bytom na podstawie umowy zawartej po przystąpieniu gminy Bytom do KZK GOP. Umowa obowiązywała nadal, jednak KZK GOP wypowiedział ją w części dotyczącej tylko kilku linii. Ogłoszono trzy postępowania:

- przetarg 1: linie 14 i 92,
- przetarg 2: linie 20, 134 i 184,
- przetarg 3: linia 850.

Nie wiadomo dlaczego akurat te linie objęło postępowanie. Wszystkie te trzy przetargi wygrała firma Meteor s.c. z Jaworzna i był to pierwszy przypadek odebrania linii PKM-owi.

PKM Bytom, choć od 1998 roku był formalnie prywatny (gminy zbyły swoje akcje na rzecz pracowników spółki) nadal traktowany był jak firma komunalna i mógł często liczyć na specjalne względy, jednak z uwagi na konflikty natury osobistej i formalnoprawnej między Zarządem PKM a KZK GOP nie zawsze tak się działo. Przykładem działania zgodnie z interesem PKM była sytuacja z 2004 roku, która jednak swe początki ma w 1999 roku. Wtedy bowiem PKM Bytom postanowił uruchomić na własne ryzyko finansowe komercyjną, pośpieszną linię autobusową M w relacji Bytom Dworzec PKP – Miechowice. Dokładnie na tej samej trasie kursowała już jednak linia 623, obsługiwana przez ten sam PKM, na zlecenie KZK GOP (gdzie PKM wynagradzany był za wykonaną pracę eksploatacyjną). KZK GOP wypowiedział PKM Bytom obsługę linii 623 i od 1 czerwca 1999 roku powierzył obsługę linii firmie PKM Tychy. Dopiero w wyniku prowadzonych negocjacji ustalono, że od 1 lipca 1999 roku linia M zostanie włączona do sieci komunikacyjnej KZK GOP [9]. Zmieniono wówczas rozkład jazdy linii 623 ograniczając liczbę kursów. Kolejnym krokiem było rozwiązanie tymczasowej umowy z PKM Tychy i ogłoszenie nowego przetargu na obsługę linii 623 i 823 (zmieniono oznaczenie linii M na 823). Oba przetargi wygrał PKM Bytom i następnie obsługiwał obie linie w okresie od 1 listopada 1999 roku do 31 października 2002 roku. Na przełomie lat 2002/2003 przeprowadzono kilka postępowań, związanych z tymi dwiema liniami (w trybie przetargu nieograniczonego oraz zapytania o cenę), co było związane z unieważnianiem postępowań z różnych powodów (zmiana kryteriów oceny ofert czy złożenie tylko jednej oferty). Po unieważnieniu pierwszego postępowania [10] kolejne przeprowadzono już osobno, na każdą z tych linii. Ostatecznie linię 623 od dnia 1 lutego 2003 roku obsługiwał PKM Bytom Sp. z o.o., a linię 823 od dnia 1 sierpnia 2003 roku – Henryk Zagozda, prowadzący działalność gospodarczą pod firmą Prywatne Przedsiębiorstwo Usługowo-Produkcyjne w Rudzie Śląskiej. PKM Bytom Sp. z o.o. była spółką córką PKM Bytom S.A., utworzoną w związku z faktem, że PKM Bytom S.A. nie mógł uczestniczyć w postępowaniach o udzielenie zamówienia publicznego w związku z art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 roku o zamówieniach publicznych (Dz. U. 1994.76.344, z późn. zm.) w związku z wyrokiem Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 7 grudnia 2000 roku (Sygn. Akt I ACa 926/00) [11,12,13]. Umowy z wykonawcami zawarto na okres 8 lat, za zgodą Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych [14].

W 2004 roku, gdy PKM Bytom S.A. mógł już legalnie startować w przetargach, przeprowadzone zostało postępowanie na obsługę linii, które dotychczas obsługiwał na podstawie starszej umowy. Jednocześnie umowy na dwie linie (280 i 623), które obsługiwała spółka-córka PKM Bytom Sp. z o.o. rozwiązano za porozumieniem stron, aby włączyć je do jednego pakietu. Umowy na linię 823 nie rozwiązano w ten sposób, lecz w sierpniu 2004 roku (umowa na wspomniany wcześniej pakiet linii obowiązywała od 1 czerwca 2004 roku) formalnie na wniosek Prezydenta Miasta Bytomia, linię zlikwidowano przez wypowiedzenie umowy ze skutkiem na koniec września 2004 roku [15] – po roku obowiązywania umowy, podpisanej na okres 8 lat. Dla pasażerów jednak wiele się nie zmieniło, gdyż jednocześnie z likwidacją linii 823 uruchomiono tyle samo dodatkowych kursów na współbieżnej linii 623 (jedyną różnicą był dłuższy czas przejazdu o zaledwie 4 minuty w tych kursach, wynikający z obsługi dodatkowych przystanków).

W skład pakietu linii bytomskich weszło 15 linii, obsługiwanych w tamtej chwili przez bytomski PKM, czyli linie nr 39, 96, 127, 139, 146, 167, 169, 176, 183, 201, 227, 280, 608, 623 i 708. Do odrębnego postępowania wyłączono linie 135, 735 i 820, które choć nie były ze sobą powiązane w żaden sposób (łączenia zadań czy inne aspekty eksploatacyjne), to ich trasa przebiegała przez teren MZKP Tarnowskie Góry, więc zgodnie z przyjętą zasadą potraktowane były odrębnie. Na zapisy Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia wpłynął protest złożony przez Henryka Zagozdę. Protestujący zarzucił zamawiającemu zbyt

duży zakres zamówienia, co ogranicza konkurencję i wnosił o dopuszczenie składania ofert częściowych na poszczególne linie. KZK GOP protest odrzucił jako niezasadny, argumentując to przyjętą zasadą grupowania linii w pakiety obszarowe i funkcjonalne, co ma przynosić korzyści w postaci racjonalizacji obiegu taboru i pracy kierowców [16]. Biorąc pod uwagę fakt, że niektóre linie we wcześniejszym okresie były obsługiwane na podstawie odrębnych umów (280 i 623), a inne linie wydzielono do odrębnego postępowania pomimo tego, że pełnią tę samą funkcję w układzie komunikacyjnym (135 i 735 oraz 820), argumentację tę należy uznać za naciąganą. Oba postępowania (na pakiet 15 linii oraz na linie 135, 735 i 820) wygrał PKM Bytom S.A. W związku z ustawowym wymogiem, że konieczne jest złożenie dwóch ważnych (niepodlegających odrzuceniu) ofert częstym zjawiskiem było składanie drugiej oferty, odpowiednio droższej, przez inną zaprzyjaźnioną firmę – dzięki czemu, niezależnie od złożenia ofert konkurencyjnych wykonawców (nawet w przypadku ich odrzucenia), można było rozstrzygnąć przetarg i wybrać wykonawcę. W omawianym przypadku drugą ofertę, która miała zapewnić brak unieważnienia była oferta firmy PKM Sosnowiec (pakiet 15 linii) i PKM Katowice (linie 135, 735 i 820). Cena drugiej oferty była tak skalkulowana, aby nawet w przypadku niespodziewanego wyboru jej jako najkorzystniejszej cena ta przekroczyła maksymalną kwotę, jaką zamawiający zamierzał przeznaczyć na finansowanie zamówienia. We wcześniejszych postępowaniach (w szczególności w tych, które przeprowadzono w trybie zapytania o cenę, gdzie nie trzeba spełniać wyśrubowanych warunków) druga oferta składana była również przez firmy, które w praktyce w ogóle nie prowadziły działalności na rynku usług przewozowych w komunikacji miejskiej. Takim dodatkowym oferentem była m.in. Firma Usługowo-Handlowa „Simplex” Jerzy Siwy z Piekar Śląskich.

4. POLITYKA PRZETARGOWA – PKM KATOWICE I PKM SOSNOWIEC

W 2003 roku zorganizowano przetargi na linie autobusowe, dotychczas obsługiwane przez PKM Katowice i PKM Sosnowiec. Łącznie stanowiły one blisko połowę pracy eksploatacyjnej, zlecanej przez KZK GOP. Poszczególne postępowania na linie PKM Katowice obejmowały następujące pakiety:

- linie 0, 30, 50, 72, 74, 110, 190, 196, 662, 802, 812, 974 (linie łączące Katowice z Siemianowicami Śląskimi),
- linie 9, 10, 910, 11, 911, 12, 70, 108, 109, 115, 138, 238, 193, 296, 297, 615, 653, 657, 673, 674, 688, 689, 804 (linie wewnętrzne w Katowicach i niektóre wybiegowe – do Czeladzi, Tychów i Mikołowa),
- linie 13, 48, 130, 177, 632, 830 (linie wybiegowe w kierunku zachodnim – do Rudy Śląskiej, Chorzowa i Bytomia),
- linie 44, 66, 76, 77, 149, 162, 266, 675, 931 (linie łączące Katowice z Mysłowicami),
- linie 43, 133, 170 (linie wjeżdżające w obszar MZKP Tarnowskie Góry),
- linia 7,
- linia 37.

Losy poszczególnych postępowań były burzliwe. Pierwsze przetargi na linie 7 i 37 ogłoszono jeszcze w 2002 roku, jednak zostały unieważnione z powodu zmiany kryteriów oceny ofert. Na linię 37 przetarg ogłoszono ponownie w styczniu 2003 roku, jednak również został unieważniony – tym razem z powodu złożenia tylko jednej oferty, niepodlegającej odrzuceniu. Od 24 lutego do 28 marca 2003 roku ogłoszono sześć postępowań na obsługę

linii w pakietach wymienionych powyżej, z wyjątkiem pakietu linii 44, 66, 76, 77, 149, 162, 266, 675, 931.

Fakt ogłoszenia tych przetargów oraz planowanie kolejnych spowodował podjęcie akcji protestacyjnej przez związki zawodowe, działające w PKM Katowice i PKM Sosnowiec. Związkowcy zażądali odwołania przetargów i pozostawienia bez zmian dotychczasowych umów przewozowych gwarantujących PKM-om bezterminowe świadczenie usług na liniach. Protest dotyczył również kwestii finansowych, związanych z wielkością dotacji do komunikacji miejskiej ze strony Urzędu Marszałkowskiego. W dniu 3 kwietnia 2003 roku zorganizowano blokadę głównego wejścia do biurowca w Katowicach przy ulicy Wita Stwosza 31, gdzie swoją siedzibę miał KZK GOP. Wejście zablokowały cztery autobusy, a grupa związkowców okupowała w tym czasie gabinet Przewodniczącego Zarządu KZK GOP. W siedzibie PKM Sosnowiec 12 związkowców prowadziło protest głodowy. Następnego dnia protestujący zablokowali pl. Wolności w Katowicach i organizowali pikiety. Efektem podjętej akcji było zawieszenie realizacji postępowań przetargowych przez KZK GOP [17]. 25 kwietnia 2003 roku ogłoszono unieważnienie pierwszego z postępowań (na linię 37), a na przełomie czerwca i lipca kolejnych (z wyjątkiem przetargu na obsługę linii 9, 10, 910, 11, 911, 12, 70, 108, 109, 115, 138, 238, 193, 296, 297, 615, 653, 657, 673, 674, 688, 689, 804) [18]. W uzasadnieniu unieważnienia podano, że „wystąpienie niepokojów społecznych i zagrożenie powstania paraliżu komunikacyjnego w konurbacji górnośląskiej zamawiający uznaje za wystąpienie istotnych zmian okoliczności powodujących, że dalsze prowadzenie postępowania nie leży w interesie publicznym. Sytuacji tej zamawiający nie mógł przewidzieć przed rozpoczęciem postępowania.” [19].

Decyzja ta spowodowała konsekwencje w postaci groźby wystąpienia z KZK GOP gminy Gliwice. Prezydent Gliwic, Zygmunt Frankiewicz argumentował podjęcie tej procedury nierównym traktowaniem gmin [20] – przetargi na linie PKM Gliwice (spółki komunalnej) odbyły się w 2001 roku. Czynność unieważnienia postępowania na obsługę linii 37 została oprotestowana przez Henryka Zagozdę, właściciela Prywatnego Przedsiębiorstwa Usługowo-Produkcyjnego w Rudzie Śląskiej. Zarzucił on zamawiającemu, czyli KZK GOP, że unieważnienie przetargu nastąpiło z powodu obawy o zwycięstwo jego firmy, zamiast komunalnego PKM Katowice, a nie z powodu niepokojów społecznych. KZK GOP oddalił protest w całości jako niezasadny argumentując, że blokada jego siedziby, strajk głodowy i blokada ulic Katowic były wystarczającym powodem do unieważnienia postępowania, gdyż powodowały zagrożenie interesu publicznego przez paraliż komunikacji miejskiej [21]. Henryk Zagozda odwołał się od tego rozstrzygnięcia do Zespołu Arbitrów Urzędu Zamówień Publicznych w Warszawie. Zespół Arbitrów wyrokiem z dnia 12 maja 2003 roku uwzględnił wniesione odwołanie i unieważnił czynność unieważnienia postępowania. W uzasadnieniu stwierdzono, że groźba bezprawnych działań pracowników niektórych oferentów nie może być przyczyną uznania postępowań przetargowych toczących się zgodnie z przepisami za nieleżące w interesie publicznym [22]. W związku z tym, KZK GOP zobowiązany został do powtórzenia czynności wyboru najkorzystniejszej oferty, którą była oferta Henryka Zagozdy. PKM Katowice oprotestował ten wybór i po oddaleniu protestu przez KZK GOP złożył odwołanie do Zespołu Arbitrów, który jednak protest oddalił. Po zakończeniu tej długotrwałej procedury podpisano umowę z Henrykiem Zagozdą na obsługę linii 37.

W przypadku pozostałych postępowań nie złożono protestów w sprawie unieważnienia postępowań, więc czynność ta pozostała w mocy. Biorąc jednak pod uwagę argumentację Zespołu Arbitrów w sprawie linii 37 KZK GOP w czerwcu i lipcu 2003 roku ponownie ogłosił postępowania na obsługę linii:

- 0, 30, 50, 72, 74, 110, 190, 196, 662, 974 (linie 802 i 812 występujące w poprzednim postępowaniu w międzyczasie zostały zlikwidowane),
- 13, 44, 48, 66, 76, 77, 130, 149, 162, 177, 266, 632, 675, 830, 931 (połączono dwa poprzednie pakiety w tym jeden, który i tak nie został ogłoszony),
- 43, 133, 170,
- 7.

Wraz z pakietem linii wewnątrzmijskich (linie 9, 10, 910, 11, 911, 12, 70, 108, 109, 115, 138, 238, 193, 296, 297, 615, 653, 657, 673, 674, 688, 689, 804) zostały one wkrótce rozstrzygnięte – bez niespodzianek na korzyść PKM Katowice. Jedynie w przypadku linii 7 konieczne było jeszcze jedno postępowanie, gdyż wcześniej unieważniono je z powodu złożenia mniej niż dwóch ofert niepodlegających odrzuceniu.

W przypadku linii obsługiwanych dotychczas przez PKM Sosnowiec cała procedura odbyła się sprawnie, bez powtórzeń przetargów i bez protestów. Linie zgrupowano tylko w dwóch pakietach, odpowiadających dokładnie przypisaniu poszczególnych linii do zajezdni autobusowych PKM Sosnowiec:

- linie: 26, 34, 35, 55, 88, 90, 100, 106, 116, 150, 160, 182, 188, 221, 235, 260, 299, 618, 622, 690, 723, 805, 815, 825, 835, 902, 935 (zajezdnia Zagórze),
- linie: 18, 27, 49, 84, 175, 604, 635, 644, 801, 803, 806, 807, 808, 811, 817, 821, 831, 903 (zajezdnia Gołonóg).

Oba postępowania wygrał oczywiście PKM Sosnowiec. Drugim oferentem – niezbędnym, aby postępowania były ważne, był PKM Katowice, który odwdzieczył się w ten sposób za podobne działania ze strony sosnowieckiego przedsiębiorstwa w przetargach na linie katowickie. Wszystkie umowy (na linie katowickie i sosnowieckie) zawierane były cały czas na okres 8 lat, na mocy decyzji (zgody) Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych.

PKM Sosnowiec, oprócz zajezdni Zagórze i Gołonóg miał jeszcze jeden oddział – w Będzinie. Obsługiwał on linie podzielone na dwie grupy – linie wspólne z obszarem MZKP Tarnowskie Góry (24, 42, 91, 99, 104, 107, 269), obsługiwane na podstawie umowy z 1994 roku i pozostałe w rejonie powiatu będzińskiego (16, 28, 928, 40, 61, 79, 125, 200, 616, 721, 722, 800, 818, 904), obsługiwane cały czas na podstawie umowy z 1993 roku (tej samej, która obejmowała wszystkie pozostałe linie PKM, które jednak zostały wypowiedziane z powodu zorganizowania przetargów omówionych wcześniej). W 2004 roku KZK GOP ogłosił więc dwa postępowania na obsługę linii będzińskich, dokładnie wg takiego podziału, jaki wynikał z dotychczasowych umów z PKM Sosnowiec [23]. Dość niespodziewanie oferty swoje złożyło kilku oferentów (nie licząc PKM Sosnowiec). Wnikliwe badanie ofert spowodowało jednak, że w obu postępowaniach wykluczono wszystkich oferentów, których oferty były tańsze od oferty PKM Sosnowiec:

- w mniejszym pakiecie ofertę Konsorcjum Autobusowego Ruda Śląska z powodu złego zapisu liczby miejsc w pojazdach, a ofertę Meteora Jaworzno z powodu braku potwierdzenia dysponowania niektórymi autobusami,
- w większym pakiecie ofertę Konsorcjum Komunikacji Miejskiej z Czeladzi z powodu złej reprezentacji podmiotu i utajnienia umowy konsorcjum.

Ze względu na nieprzedłużenie ważności wadium przez PKM Sosnowiec oba postępowania zostały unieważnione. Przetargów jednak nie ogłoszono ponownie – wypowiedzenia dotychczasowych umów zostały wycofane i PKM Sosnowiec dalej obsługiwał te linie na dotychczasowych warunkach. Kolejny przetarg ogłoszono dopiero w czerwcu 2007 roku

5. POLITYKA PRZETARGOWA 2005 – PODSUMOWANIE

Po rozstrzygnięciu przetargów na linie gliwickie (2001), katowickie i sosnowieckie (2003) oraz bytomskie (2004) każdy z PKM-ów obsługiwał wszystkie (lub prawie wszystkie) swoje linie na podstawie nowych umów. W 2005 roku wystąpiła konieczność zorganizowania przetargu na niektóre linie w Gliwicach – na przełomie 2001/2002 roku, z powodu nierozstrzygnięcia przetargu nieograniczonego, KZK GOP, za zgodą Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych, zawarł z PKM Gliwice umowę w trybie „z wolnej ręki” – jednak tylko na okres 3 lat (a nie na 8 lat, jak umowy po przetargu nieograniczonym). Umowa obejmowała linie 71, 93, 209, 636, 669 i wygasła 31 sierpnia 2005 roku. W nowym postępowaniu do tych linii dołączono linię 81, kursującą w Zabrze (niepowiązaną w żaden sposób z pozostałymi liniami z pakietu), a obsługiwaną dotychczas na podstawie odrębnej umowy. Ogłoszono więc przetarg na obsługę tych sześciu linii. W pierwszym podejściu został on unieważniony z powodu błędnie podanej wielkości pracy eksploatacyjnej. W drugim podejściu jedynym oferentem był PKM Gliwice, z którym podpisano umowę. Według nowych przepisów nie było już wymogu, że przetarg można było rozstrzygnąć tylko w przypadku złożenia co najmniej dwóch ważnych ofert.

Bibliografia

1. Umowa MZ/15/93 z dnia 29 września 1993 roku (PKS Katowice).
2. Umowa MZ/34/93 z dnia 1 grudnia 1993 roku (PKS Będzin).
3. Umowa MZ/13/93 z dnia 5 sierpnia 1993 roku.
4. Uchwała nr 18/2001 Zarządu KZK GOP z dnia 5 lipca 2001 roku.
5. Uchwała nr 37/2001 Zarządu KZK GOP z dnia 21 grudnia 2001 roku.
6. Pismo KZK GOP nr PZ-341/356/12389/09 z dnia 27 lipca 2009 roku.
7. Pismo KZK GOP nr DP/PW/PO/1282/13924/01 z dnia 21 września 2001 roku.
8. Decyzja Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych Nr ZT/12942/02 z dnia 4 września 2002 roku.
9. Aneks nr 21 z dnia 30 czerwca 1999 roku do umowy nr PZ/76/DO/19/95 z dnia 3 lutego 1995 roku.
10. Pismo KZK GOP nr DP/PW/PO/1149/12523/02 z dnia 7 sierpnia 2002 roku.
11. Ustawa z dnia 10 czerwca 1994 roku o zamówieniach publicznych (Dz. U. 1994.76.344, z późn. zm.).
12. Wyrok Sądu Apelacyjnego w Katowicach z dnia 7 grudnia 2000 roku (Sygn. akt I ACa 926/00).
13. Pismo KZK GOP nr DP/PW/PO/976/11176/02 z dnia 11 lipca 2002 roku.
14. Decyzja Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych nr TU/1290/02 z dnia 23 stycznia 2002 roku.
15. Pismo KZK GOP nr PO-55570/1266/15693/04 z dnia 25 sierpnia 2004 roku.
16. Pismo KZK GOP nr PO-341/448/6174/04 z dnia 25 marca 2004 roku.
17. Purzyński P.: Dogadali się, Gazeta Wyborcza, Katowice nr 80, 4 kwietnia 2003 roku.
18. Biuletyn Zamówień Publicznych nr 54 z 25 kwietnia 2003 roku.
19. Pismo KZK GOP nr DP/PW/PO/480/7926/03 z dnia 16 kwietnia 2003 roku.

20. Purzyński P.: Bilet poniżej pasa, Gazeta Wyborcza, Katowice nr 90, 16 kwietnia 2003 roku.
21. Pismo KZK GOP nr DZ/DP/PW/PO/506/8284/03 z dnia 22 kwietnia 2003 roku.
22. Pismo KZK GOP nr DP/PW/PO/491/8168/03 z dnia 17 maja 2004 roku.
23. Makula M.: KZK GOP: przetarg w Będzinie, Wojewódzki Portal Komunikacyjny z dnia 20 czerwca 2007 roku.

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