



ΑΝΑΘΕΩΡΗΤΙΚΗ ΑΡΧΗ ΠΡΟΣΦΟΡΩΝ
TENDERS REVIEW AUTHORITY

Λεωφ. Γρίβα Διγενή 81-83, 2ο όροφο, Τ.Θ. 24820, 1304 Λευκωσία
Τηλ: 22445100, Φαξ: 22445107, Email: tra@aap.gov.cy, Web: www.tra.gov.cy

Αριθμός Προσφυγής 35/2013

Μεταξύ:

ΛΕΩΦΟΡΕΙΑ ΛΑΡΝΑΚΟΣ «ΖΗΝΩΝΑΣ» ΛΙΜΙΤΕΔ

Αιτητών

v.

ΥΠΟΥΡΓΕΙΟΥ ΑΜΥΝΑΣ

Αναθέτουσας Αρχής

**Αναθεωρητική Αρχή
Προσφορών**

Ζαχαρίας Τουλούρας, Πρόεδρος
Ανδρέας Χριστοφή, Μέλος
Ιωσήφ Ιωσηφίδης, Μέλος
Κυριάκος Συρίμης, Μέλος

Αιτητές:

ΛΕΩΦΟΡΕΙΑ ΛΑΡΝΑΚΟΣ «ΖΗΝΩΝΑΣ» ΛΙΜΙΤΕΔ
Αντιπροσωπεύθηκε από την:
Παναγιώτη Πανάγο, Δικηγόρο

Αναθέτουσα Αρχή:

ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΑΜΥΝΑΣ
Αντιπροσωπεύθηκε από τους:
1. Δήμητρα Καλλή, Δικηγόρο της Δημοκρατίας
2. Κώστα Χρυσοστόμου, Ανώτερο Διοικητικό Λειτουργό,
Τομέα Προσφορών
3. Έλλη Χρυσοστόμου, Ταγματάρχη Οικονομικών,
Λειτουργό Προσφορών

Ημερομηνία έκδοσης Απόφασης: 7 Νοεμβρίου, 2013

ΑΠΟΦΑΣΗ

A. Με την παρούσα Προσφυγή, η εταιρεία ΛΕΩΦΟΡΕΙΑ ΛΑΡΝΑΚΟΣ «ΖΗΝΩΝΑΣ» ΛΙΜΙΤΕΔ (στο εξής οι «Αιτητές»), στρέφεται κατά της απόφασης του Υπουργείου Άμυνας (στο εξής «Αναθέτουσα Αρχή»), να απορρίψει τις αιτιάσεις τους και να διατηρήσει τους όρους και τις απαιτήσεις των εγγράφων του διαγωνισμού με αρ. ΔΙΔΜ/10/2013 για την «Παροχή Υπηρεσιών Μίσθωσης Λεωφορείων για την εφαρμογή του Σχεδίου Διακίνησης Εθνοφρουρών της Εθνικής Φρουράς, για περίοδο δύο (2) ετών» ως έχουν.

B. ΓΕΓΟΝΟΤΑ

1. Ο πιο πάνω Διαγωνισμός προκηρύχθηκε μέσω του Ηλεκτρονικού Συστήματος Σύναψης Δημοσίων Συμβάσεων στις 28.5.2013.

2. Με επιστολή τους ημερομηνίας 3.7.2013 οι Αιτητές, μέσω του δικηγόρου τους, κάλεσαν την Αναθέτουσα Αρχή να τροποποιήσει ή να ακυρώσει συγκεκριμένους όρους των εγγράφων του διαγωνισμού.

3. Η Αναθέτουσα Αρχή απάντησε με επιστολή στις 8.7.2013 με την οποία απέρριψε το αίτημα τους.

4. Στις 17.7.2013 οι Αιτητές καταχώρησαν την παρούσα Προσφυγή στην Αναθεωρητική Αρχή Προσφορών, η οποία στις 19.7.2013 αποφάσισε την χορήγηση προσωρινών μέτρων για αναστολή της διαδικασίας ανάθεσης ή της εκτέλεσης πράξης ή απόφασης της Αναθέτουσας Αρχής ή της υπογραφής της σύμβασης του παρόντος διαγωνισμού μέχρι την έκδοση τελικής απόφασης της επί της παρούσας Προσφυγής.

Γ. ΘΕΣΕΙΣ

Οι Αιτητές μεταξύ άλλων υποστήριξαν τα ακόλουθα:

Είναι ισχυρισμός των Αιτητών ότι όπως κρίθηκε στις Προσφυγές υπ' αρ. 11/2013, 12/2013, 13/2013 και 14/2013, η προσβαλλόμενη απόφαση παραβιάζει τις πρόνοιες του

περί της Πρόσβασης στο Επάγγελμα του Οδικού Μεταφορέα Νόμου 101(Ι)/2001. Οι Αιτητές ισχυρίζονται ότι όπως ακριβώς και με τις μαθητικές διαδρομές, η όλη προκήρυξη του επίδικου διαγωνισμού και συνακόλουθα η απόρριψη των σχετικών αιτιάσεων τους είναι παράνομη και άκυρη καθότι η συγκεκριμένη μεταφορά μπορεί να γίνει μόνο με αδειούχα λεωφορεία για τακτικές γραμμές.

Οι Αιτητές, υποστήριξαν ότι στον όρο 4.2.1.1.(δ) του Παραρτήματος ΙΙ Όροι Εντολής – Τεχνικές Προδιαγραφές των εγγράφων του διαγωνισμού αναφέρεται ξεκάθαρα και πέραν οποιασδήποτε παρερμηνείας ότι, κάθε μεταφορικό μέσο που θα χρησιμοποιείται θα πρέπει να διαθέτει για όλη τη διάρκεια ισχύος της Σύμβασης Άδεια τύπου «Ε» Έκτακτων Γραμμών.

Κατέληξαν οι Αιτητές ότι η Αναθέτουσα Αρχή, είτε έχοντας πλάνη περί την νομοθεσία που ρυθμίζει την Πρόσβαση στο Επάγγελμα του Οδικού Μεταφορέα Νόμο 101(Ι)/2001 ο οποίος καθορίζει τα δρομολόγια για τη μεταφορά των στρατιωτικών - εθνοφρουρών από τον τόπο της κατοικίας τους ή εξόδου τους στον τόπο στρατωνισμού τους και αντιστρόφως, είτε έχοντας πλάνη περί τα πραγματικά δεδομένα που ισχύουν στον τομέα των οδικών μεταφορών και/ή της εκτέλεσης των τακτικών δρομολογίων, προκήρυξε παράνομα τον Διαγωνισμό ΔΙΔΜ/10/2013.

Η Αναθέτουσα Αρχή απαντώντας στους ισχυρισμούς των Αιτητών υποστήριξε μεταξύ άλλων τα ακόλουθα:

Ουδεμία σχέση εντοπίζεται μεταξύ της Προσφυγής 11/2013 και της παρούσας η οποία αφορά εθνοφρουρούς και όχι μαθητές. Η θέση της Αναθέτουσας Αρχής είναι ότι το αντικείμενο του επίδικου διαγωνισμού όχι μόνο δεν εμπίπτει στην έννοια των τακτικών γραμμών, τόσο βάσει της γραμματικής ερμηνείας του σχετικού άρθρου όσο και βάσει του πνεύματος αυτού, αλλά επιπλέον φέρει όλα τα χαρακτηριστικά που σύμφωνα με το Νόμο 101(Ι)/2001 το κατατάσσουν στις έκτακτες γραμμές.

Απαντώντας στον ισχυρισμό των Αιτητών ότι το αντικείμενο του διαγωνισμού εμπίπτει στις τακτικές γραμμές, καθότι αποτελεί περίπτωση *«μεταφοράς στρατιωτικών από τον τόπο της κατοικίας τους ή εξόδου τους στον τόπο στρατωνισμού τους και αντιστρόφως»*, η Αναθέτουσα Αρχή ανέφερε ότι η γραμματική ερμηνεία της επίδικης διάταξης δεν επιλύει το θέμα όπως στην περίπτωση των μαθητών, καθότι η μεταφορά εθνοφρουρών δεν

περιλαμβάνεται στην έννοια των τακτικών γραμμών, όπως αυτές ορίζονται στο Νόμο 101(I)/2001 για τους ακόλουθους λόγους:

Ο διαγωνισμός αφορά μεταφορά εθνοφρουρών και όχι μεταφορά στρατιωτικών όπως ρητά αναφέρει η περίπτωση (γ) του ορισμού των τακτικών γραμμών. Παραπέμποντας στον Περί της Εθνικής Φρουράς Νόμο, υπέδειξε ότι *«εθνοφρουρός σημαίνει οποιοδήποτε πρόσωπο που υπηρετεί στη Δύναμη για εκπλήρωση της υποχρέωσης θητείας του, ανεξάρτητα από το βαθμό που φέρει»*. Σκοπός του υπό εξέταση διαγωνισμού, ανέφερε η Αναθέτουσα Αρχή, είναι να καλύψει τις ανάγκες της για μεταφορά των εθνοφρουρών από τα στρατόπεδα, σε κάποιο σημείο εντός της επαρχίας που διαμένουν, δεδομένου ότι για τις περιπτώσεις των αξιωματικών και/ή άλλων στελεχών του στρατού γίνεται χρήση των υπηρεσιακών οχημάτων.

Η αναφορά σε *«στρατιωτικό»*, ισχυρίζεται η Αναθέτουσα Αρχή, παραπέμπει σε πρόσωπα που υπηρετούν με καθεστώς εργοδότησης στο στρατό, γεγονός που εξηγεί και την αναφορά σε *«τόπο της κατοικίας τους»*. Μάλιστα παραπέμπει στην ακόλουθη ερμηνεία του όρου *«στρατιωτικός»* στο Λεξικό της Νέας Ελληνικής Γλώσσας, Γ. Μπαμπινιώτη:

«2. αυτός που υπηρετεί στον στρατό ως μόνιμος ή έφεδρος, που ασκεί το επάγγελμα ή το λειτούργημα του για λογαριασμό του στρατού» και «3. ο άνδρας που υπηρετεί μόνιμα στο στρατό, που φέρει βαθμό ΣΥΝ. Αξιωματικός».

Σύμφωνα με τους όρους του διαγωνισμού η μεταφορά δεν είναι από τον τόπο της κατοικίας τους ή εξόδου τους στον τόπο στρατωνισμού τους και αντίστροφα, αλλά από τον τόπο στρατωνισμού τους σε προκαθορισμένα σημεία στον τόπο διαμονής τους και αντίστροφα (Όρος 2.1 - Παράρτημα II- Όροι Εντολής – Τεχνικές Προδιαγραφές).

Περαιτέρω, η Αναθέτουσα Αρχή υποστήριξε ότι ενώ βασικό χαρακτηριστικό των τακτικών γραμμών, σύμφωνα με τον ως άνω ορισμό, είναι ότι *«Οι τακτικές γραμμές είναι ανοικτές σε όλους ανεξάρτητα από την υποχρέωση κράτησης θέσης»*, στην παρούσα περίπτωση απαγορεύεται η μεταφορά άλλων προσώπων, πλην των εθνοφρουρών, με αποτέλεσμα να ελλείπει το βασικό χαρακτηριστικό για να θεωρηθεί ως τακτική γραμμή, καθότι η μεταφορά θα αφορά συγκεκριμένο αριθμό εθνοφρουρών και θα γίνεται βάσει των όρων της σύμβασης, σε συνάρτηση με την υποχρέωση ουσιαστικά κράτησης θέσης.

Επίσης ανέφερε ότι ένα άλλο στοιχείο της τακτικής γραμμής είναι ότι η μεταφορά γίνεται με *«προκαθορισμένη συχνότητα και διαδρομή»*. Στην υπό εξέταση περίπτωση σύμφωνα με την Αναθέτουσα Αρχή ελλείπει το εν λόγω στοιχείο, αφού όπως αναφέρεται ρητά στο Παράρτημα II - Όροι Εντολής - Τεχνικές Προδιαγραφές, στον όρο 4.2.7.1 *«Τα ενδεικτικά δρομολόγια που θα εκτελούνται, φαίνονται στον Πινάκα του Συνημμένου «1» του παρόντος Παραρτήματος όπου καθορίζεται η αφετηρία του δρομολογίου, η διαδρομή και το τέρμα της διαδρομής»*. Επιπλέον ορίζεται ρητά στον όρο 4.2.7.2 ότι *«Ο Πίνακας του Συνημμένου «1» του παρόντος Παραρτήματος δύναται να τροποποιηθεί οποτεδήποτε, από την αναθέτουσα αρχή, καθώς και ότι η πραγματοποίηση του δρομολογίου δεν είναι δεδομένη (όρος 4.2.8.1 - Παράρτημα II - Όροι Εντολής - Τεχνικές Προδιαγραφές):*

Τέλος, η Αναθέτουσα Αρχή ανέφερε ότι οι γραμμές που αποτελούν αντικείμενο της προκήρυξης πληρούν τα κριτήρια του ορισμού των έκτακτων γραμμών όπως αυτές ερμηνεύονται στο άρθρο 2 του Νόμου 101(Ι)/2001.

Δ. Αφού ακούσαμε τις θέσεις των δυο πλευρών και κατόπιν μελέτης των σχετικών στοιχείων του Διοικητικού Φακέλου της υπόθεσης καταλήγουμε στα ακόλουθα:

Από όλα όσα έχουν τεθεί ενώπιον μας, καταλήγουμε ότι αυτό που θα πρέπει να αποφασιστεί είναι αν το αντικείμενο του επίδικου διαγωνισμού καλύπτεται από τον ορισμό του άρθρου 2(1) του Νόμου 101(Ι)/2001 και κατατάσσεται στις *«τακτικές γραμμές»* ή όχι. Η αντίθετη εισηγήση της Αναθέτουσας Αρχής, ότι δηλαδή θα πρέπει πρώτα να εξεταστεί αν το αντικείμενο του διαγωνισμού ικανοποιεί τα κριτήρια του ορισμού των έκτακτων γραμμών δεν μπορεί να γίνει αποδεκτή, αφού ο ίδιος ο Νόμος 101(Ι)/2001 ορίζει ότι *«έκτακτες γραμμές σημαίνει τις μη τακτικές γραμμές επιβατηγών οχημάτων δημόσιας χρήσης [...]»*.

Το άρθρο 2(1) του πιο πάνω Νόμου ορίζει ως *«τακτικές γραμμές»:*

«[...] τις γραμμές επιβατηγών οχημάτων δημόσιας χρήσης, με τις οποίες μεταφέρονται επιβάτες με κόμιστρο κατά επιβάτη με προκαθορισμένη συχνότητα και διαδρομή και στις οποίες οι επιβάτες μπορούν να επιβιβάζονται και να αποβιβάζονται σε προκαθορισμένες στάσεις. Οι τακτικές γραμμές είναι ανοικτές σε όλους ανεξάρτητα από την υποχρέωση κράτησης θέσης. Ο τακτικός χαρακτήρας της

γραμμής δεν επηρεάζεται από ενδεχόμενη προσαρμογή των όρων εκμετάλλευσής της:

Νοείται ότι στις τακτικές γραμμές περιλαμβάνονται και εκείνες με τις οποίες μεταφέρονται με προκαθορισμένη συχνότητα και διαδρομή, συγκεκριμένες κατηγορίες επιβατών στις οποίες οι επιβάτες μπορούν να επιβιβάζονται και να αποβιβάζονται σε προκαθορισμένες στάσεις και αφορούν-

[...]

(γ) στη μεταφορά στρατιωτικών από τον τόπο της κατοικίας τους ή εξόδου τους στον τόπο στρατωνισμού τους και αντιστρόφως:

Νοείται περαιτέρω ότι ο τακτικός χαρακτήρας των γραμμών αυτών δεν επηρεάζεται από τον τρόπο πληρωμής της αμοιβής του λεωφορείου ή από το γεγονός ότι η οργάνωση της μεταφοράς προσαρμόζεται στις μεταβαλλόμενες ανάγκες των επιβατών».

Το αντικείμενο του διαγωνισμού σύμφωνα με τον όρο 2.1 του Παραρτήματος II - Όροι Εντολής - Τεχνικές Προδιαγραφές καθορίζεται ως ακολούθως:

«Ο γενικός στόχος της Σύμβασης είναι η εξυπηρέτηση των εθνοφρουρών της Εθνικής Φρουράς, για τη μεταφορά τους από τα Στρατόπεδα που υπηρετούν προς τον τόπο διαμονής τους και αντίστροφα, όπου οι μεταφορές αυτές δεν μπορούν να υλοποιηθούν με μέριμνα της Υπηρεσίας, ή με δρομολογημένες τακτικές γραμμές των Δημόσιων Επιβατικών Μεταφορών».

Όσον αφορά στον ισχυρισμό της Αναθέτουσας Αρχής ότι ο όρος «στρατιωτικοί» που περιλαμβάνει η πιο πάνω νομοθετική διάταξη, δεν αφορά τους εθνοφρουρούς, παρατηρούμε ότι αυτό δεν βρίσκει έρεισμα στην παραπομπή της στο λεξικό του Γ. Μπαμπινιώτη, αφού μελετώντας το λήμμα που παρέθεσε διαπιστώνουμε ότι η πρώτη από τις πολλές ερμηνείες που περιλαμβάνονται, είναι «αυτός που σχετίζεται με τον στρατό ή τον στρατιώτη». Επομένως, κρίνουμε ότι η χρήση της λέξης «στρατιωτικοί» από τον Νομοθέτη, γίνεται με την ευρεία έννοια του όρου. Αυτό ενισχύεται και από το γεγονός ότι στο άρθρο 6 του Περί Εθνικής Φρουράς Νόμου 19(Ι)/2011 καθορίζεται ότι «(2) το στρατιωτικό προσωπικό της Δύναμης απαρτίζεται», μεταξύ άλλων από «(γ) τα μέλη του Στρατού [...]» (αξιωματικοί και υπαξιωματικοί σύμφωνα με το άρθρο 2 του Περί Στρατού της Δημοκρατίας Νόμου) και «(δ) τους εθνοφρουρούς που εκπληρώνουν τη θητεία τους στη Δύναμη».

Εφόσον η ίδια η Αναθέτουσα Αρχή ανέφερε ότι οι μόνιμοι αξιωματικοί του Στρατού, μεταφέρονται με υπηρεσιακά οχήματα, προκύπτει ξεκάθαρα ότι η αναφορά στον όρο

«στρατιωτικοί» δεν μπορεί να περιοριστεί στους μόνιμους αξιωματικούς αλλά περιλαμβάνει και τους εθνοφρουρούς. Εξάλλου η χρήση των λέξεων «εξόδου» και «στρατωνισμού» που περιλαμβάνονται στον ίδιο ορισμό, δεν μπορεί παρά να παραπέμπει στους εθνοφρουρούς. Για σκοπούς πληρότητας της παρούσας απόφασης παραθέτουμε την ερμηνεία της λέξης «στρατωνισμός» σύμφωνα με το Λεξικό της Νέας Ελληνικής του Γ. Μπαμπινιώτη:

«1. η εγκατάσταση στρατιωτών σε στρατώνες ή άλλα καταλύματα και γενικότερα η εξασφάλιση στέγης στο στράτευμα 2. το σύνολο των καταλυμάτων που χρησιμοποιούνται για τη διαμονή των στρατιωτών».

Προχωρώντας στον ισχυρισμό της Αναθέτουσας Αρχής ότι ο επίδικος διαγωνισμός δεν αφορά μεταφορά εθνοφρουρών στον «τόπο κατοικίας ή εξόδου» τους αλλά σε προκαθορισμένα σημεία στον «τόπο διαμονής» τους, θεωρούμε ότι είναι αδόκιμη και παραπλανητική η προσπάθεια διαχωρισμού μεταξύ της έννοιας της κατοικίας και της έννοιας της διαμονής. Είναι ξεκάθαρο πως όποια λέξη χρησιμοποιείται είτε από τον Νόμο, είτε από τους όρους του διαγωνισμού, δεν μπορεί να σημαίνει τίποτα διαφορετικό από την εξυπηρέτηση του στρατιώτη/εθνοφρουρού με μεταφορά του από τον χώρο του προσωρινού ή μόνιμου τόπου διαμονής του, προς το στρατόπεδό του και αντίστροφα. Εξάλλου διαχωρισμός στη συγκεκριμένη περίπτωση της έννοιας της κατοικίας από την έννοια της διαμονής θα οδηγούσε στο άτοπο αποτέλεσμα τα μισθωμένα για έκτακτες γραμμές λεωφορεία να μεταφέρουν μόνο όσους στρατιώτες/εθνοφρουρούς διαμένουν και όχι και εκείνους που κατοικούν.

Με βάση τα πιο πάνω καταλήγουμε ότι το αντικείμενο του υπό εξέταση διαγωνισμού εμπίπτει στην περίπτωση (γ) του ορισμού των «τακτικών γραμμών» όπως αυτές ορίζονται στον Νόμο 101(Ι)/2001. Ενόψει τούτου, δεν θα προχωρήσουμε να εξετάσουμε τους ισχυρισμούς της Αναθέτουσας Αρχής ότι δεν έχει όλα τα χαρακτηριστικά των τακτικών γραμμών όπως αυτά εκτίθενται στον Νόμο, εφόσον ο Νομοθέτης επέλεξε να καθορίσει ρητά τη μεταφορά στρατιωτικών (στρατιωτών/εθνοφρουρών/φαντάρων) από τα στρατόπεδα στον τόπο διαμονής τους και αντιστρόφως ως τακτική γραμμή. Συνεπώς οι επίμαχοι όροι του Διαγωνισμού προσκρούουν στον ως άνω Νόμο, τίθενται ως παράνομοι και ως τέτοιοι πρέπει να ακυρωθούν αφού οι συγκεκριμένες μεταφορές μπορούν να γίνουν μόνο με λεωφορεία αδειούχα για τακτικές γραμμές.

Η ερμηνευτική προσέγγιση των εκπροσώπων της Αναθέτουσας Αρχής να υπαγάγουν τις μεταφορές εθνοφρουρών στις έκτακτες γραμμές, με βάση τον Νόμο 101(Ι)/2001 συνιστά προσπάθεια τροποποίησης ρητής διάταξης Νόμου με διοικητική πράξη και ως εκ τούτου η αποδοχή της, αποτελεί ανεπίτρεπτη περίπτωση καταστρατήγησης της συνταγματικά κατοχυρωμένης διάκρισης των εξουσιών, ήτοι εμπλοκή της εκτελεστικής εξουσίας στις αρμοδιότητες της Βουλής. Τέλος, σημειώνουμε ότι αν λόγοι δημοσίου συμφέροντος επιβάλλουν την υπαγωγή των εν λόγω διαδρομών στις έκτακτες γραμμές η μοναδική οδός είναι η τροποποίηση του πιο πάνω Νόμου.

Καταλήγοντας και με βάση όλα τα πιο πάνω ομόφωνα αποφασίζουμε ότι οι προσβαλλόμενοι όροι της προκήρυξης και των εγγράφων του διαγωνισμού καθώς και εκείνοι που αναφέρονται και καθορίζουν το αντικείμενο του διαγωνισμού αντίκεινται στην κείμενη νομοθεσία και ως εκ τούτου ακυρώνονται.