

27 Απριλίου, 1994

[ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΙΔΗΣ, Δ/στής]

ΑΝΑΦΟΡΙΚΑ ΜΕ ΤΟ ΑΡΘΡΟ 146 ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ

ΧΑΡ. Ι. ΦΙΛΙΠΠΙΔΗΣ ΚΑΙ ΥΙΟΣ ΛΤΔ.,

Αιτητές,

v.

ΚΥΠΡΙΑΚΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ, ΜΕΣΩ  
ΚΕΝΤΡΙΚΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΠΡΟΣΦΟΡΩΝ,

Καθ' ων η αίτηση.

(Υπόθεση Αρ. 217/93)

---

5 Προσφορές — Προσφορές σε ξένο νόμισμα — Εγκύκλιος Αρ. 892 — Το ποσό της προσφοράς μετατρέπεται σε κυπριακό νόμισμα κατά την ημέρα της κατακύρωσης — Απόλυτα νόμιμο και σύμφωνο με τις αρχές της χρηστής διοίκησης — Ο κίνδυνος από την διακύμανση του συναλλάγματος εναποτίθεται στους προσφοροδότες που με δική τους επιλογή υποβάλλουν την προσφορά τους σε ξένο νόμισμα.

10 Οι αιτητές που είχαν υποβάλει προσφορά σε δολάρια Ηνωμένων Πολιτειών Αμερικής για κάλυψη των αναγκών του Κυβερνητικού Τυπογραφείου σε χάρτη φωτοτυπικής μηχανής, προσέβαλαν την απόφαση κατακύρωσης της προσφοράς σε άλλους προσφοροδότες, των οποίων η προσφορά κατά την ημέρα της κατακύρωσης ήταν χαμηλότερη από την δική τους. Με την προσφυγή τους προσπάθησαν να αμφισβητήσουν κυρίως την νομιμότητα της Εγκυκλίου Αρ. 892 που εξέδωσε το

15 Υπουργείο Οικονομικών στις 3/6/89 σύμφωνα με την οποία το ποσό της προσφοράς που δίδεται σε ξένο νόμισμα μετατρέπεται σε κυπριακό νόμισμα με βάση τις τιμές του συναλλάγματος κατά την ημέρα της κατακύρωσης.

20 Το Ανώτατο Δικαστήριο απορρίπτοντας την προσφυγή, αποφάσισε ότι:

- 1) Η πρόκριση της ημερομηνίας κατακύρωσης δεν συνιστά παραβίαση της αρχής της ισότητας και δεν πάσχει για οποιονδήποτε από

τους λόγους που προβλήθηκαν. Οδηγεί σε όσο το δυνατό μικρότε-  
ρη εξάρτηση από τις μεταβολές στην ισοτιμία των νομισμάτων. Ο  
κίνδυνος ή το όφελος από αυτές τις μεταβολές μεταφέρεται στον  
προσφοροδότη και αυτό δεν είναι παράλογο αφού είναι δική του  
επιλογή. Τα αναφερθέντα σε σχέση με την πιθανότητα διαφοροποι-  
ησης της ισοτιμίας και, επομένως, του καταβλητέου ποσού κατά το  
χρόνο της εκτέλεσης της προσφοράς, δεν προωθούν τη θέση των αι-  
τητών. 5

- 2) Κατά το χρόνο της υποβολής της εισήγησης του Διευθυντή του Τυ-  
πογραφείου, η προσφορά των αιτητών, με βάση την τότε ισοτιμία,  
ήταν η φθηνότερη και προτάθηκε η αποδοχή της. Όπως εξελίχθη-  
καν τα πράγματα παραγνωρίστηκε αυτή η πρόταση όπως θα γινό-  
ταν σε κάθε παρόμοια περίπτωση. Το Δικαστήριο δεν συμφωνεί με  
τη άποψη των αιτητών πως με τον τρόπο αυτό εξουδετερώνεται  
κάποιας ουσιαστικής σημασίας προπαρασκευαστικό στάδιο. Το  
αρμόδιο υπουργείο ή τμήμα εμπλέκεται προς διατύπωση γνώμης εν  
σχέση προς τεχνικής φύσης παράγοντες που κατ' εξοχή εμπίπτουν  
στη σφαίρα της δικής του εξειδικευμένης γνώσης ή αρμοδιότητας.  
Ποια είναι η πιο φθηνή προσφορά είναι απλώς ζήτημα σύγκρισης  
αριθμών που το Συμβούλιο είναι σε ίση θέση να κάμει. 10  
15  
20

- 3) Οι αιτητές τόνισαν τη δυνατότητα που παρέχει η εγκύκλιος να ευ-  
νοηθεί κάποιος προσφοροδότης με σκόπιμη καθυστέρηση ή επιτά-  
χυνση της συμπλήρωσης της διαδικασίας κατακύρωσης. Το επιχει-  
ρημα απολύγει σε πρόσκληση για διατύπωση γενικής αρχής σύμ-  
φωνα με την οποία ορισμένη διοικητική πράξη είναι άκυρη επειδή  
το θεσμικό πλαίσιο μέσα στο οποίο λαμβάνεται δεν αποκλείει εξ  
αντικειμένου τη δυνατότητα κατάχρησης εξουσίας η δεν διασφαλί-  
ζει αφ' αυτής χρηστή διοίκηση. Σίγουρα θα ήταν ασήκωτο το βάρ-  
ος που θα επιβαλλόταν στη διοίκηση αν γινόταν δεκτή τέτοια αρ-  
χή. Δεν είναι η δυνατότητα κατάχρησης ή μη χρηστής διοίκησης  
που έχει σημασία αλλά η θεμελίωσή τους στην πράξη στη βάση των  
συγκεκριμένων χειρισμών στην κάθε περίπτωση. 25  
30

Δεν στοιχειοθετείται ίχνος έστω υποψίας κατάχρησης εξουσίας ή  
για μη χρηστή διοίκηση που απέληξε σε ευνοϊκή μεταχείριση οποι-  
οδήποτε σε βάρος των αιτητών. 35

*Η προσφυγή απορρίπτεται με έξοδα.* 40

### **Προσφυγή.**

Προσφυγή εναντίον της απόφασης των καθ' ων η αίτηση με την

οποία κατακύρωσαν την προσφορά ως προς τους συνδετήρες και το χάρτη φωτοτυπικής μηχανής του Κυβερνητικού Τυπογραφείου στο ενδιαφερόμενο μέρος αντί στους αιτητές.

5 Α. Αλεξάνδρου για Τ. Παπαδόπουλος, για τους Αιτητές,

Α. Βασιλειάδης, Δικηγόρος της Δημοκρατίας Α', για τους Καθ'ων η αίτηση.

10

*Cur. adv. vult.*

ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΙΔΗΣ, Δ.: Το Υπουργείο Οικονομικών, στις 3 Ιουνίου 1989, εξέδωσε την Εγκύκλιο Αρ. 892 προς το σκοπό καθιέρωσης ομοιόμορφης αντιμετώπισης των πληρωμών σε συνάλλαγμα για προσφορές σε ξένο νόμισμα. Συναφώς προέκρινε τη συνέχιση της πρακτικής που ακολουθούσε το Κεντρικό Συμβούλιο Προσφορών κατά την κατακύρωση προσφορών που υποβάλλονται σε ξένο νόμισμα. Για σκοπούς σύγκρισης το ποσό της προσφοράς θα εξακολουθούσε να μετατρέπεται σε κυπριακό νόμισμα με βάση την τιμή συναλλάγματος που ανακοινώνει η Κεντρική Τράπεζα Κύπρου κατά την ημέρα της κατακύρωσης.

Οι αιτητές ανταποκρίθηκαν σε πρόσκληση για υποβολή προσφορών προς κάλυψη των αναγκών του Κυβερνητικού Τυπογραφείου σε συνδετήρες και χάρτη φωτοτυπικής μηχανής. Επέλεξαν να υποβάλουν την προσφορά τους σε δολάρια Ηνωμένων Πολιτειών Αμερικής και το Κεντρικό Συμβούλιο εφάρμοσε την Εγκύκλιο. Οι συνδετήρες της πιο χαμηλής από τις προσφορές δεν κρίθηκαν από το Διευθυντή του Τυπογραφείου ως ικανοποιητικής ποιότητας και ο διαγωνισμός κατακυρώθηκε στους αιτητές που είχαν υποβάλει την αμέσως χαμηλότερη προσφορά. Δεν συνέβη το ίδιο ως προς το χάρτη της φωτοτυπικής και ο διαγωνισμός κατακυρώθηκε στο ενδιαφερόμενο μέρος που ήταν ο χαμηλότερος προσφοροδότης.

Οι αιτητές προσβάλλουν το κύρος της απόφασης του Συμβουλίου ως προς το χάρτη. Εισηγούνται πως είναι το αποτέλεσμα παράβασης του άρθρου 28 του Συντάγματος, παράβασης της αρχής της χρηστής διοίκησης, παράβασης της αρχής που διέπει τους μειωδοτικούς διαγωνισμούς σύμφωνα με την οποία επιτυγχάνει κατ' αρχήν η έγκυρη προσφορά με τη χαμηλότερη τιμή και πλάνης περί τα πράγματα. Όλα, εξ αιτίας του περιεχομένου της Εγκυκλίου και ειδικά της καθιέρωσης από αυτό της ημερομηνίας κατακύρωσης ως της ημερομηνίας μετατροπής των προσφορών που υποβάλλονται σε ξένο νόμισμα. Οι αιτητές θεωρούν ότι η Εγκύκλιος:

- (α) Τους θέτει σε μειονεκτική θέση έναντι προσφοροδοτών που υπέβαλαν την προσφορά τους σε κυπριακές λίρες αφού τους αφαιρεί κάθε δυνατότητα ελέγχου πάνω στις τιμές των προσφορών τους ενόψει των μεταβολών που υφίστανται μέχρι την ημέρα της κατακύρωσης. Ενυπάρχει έτσι στην περίπτωση τους, αντίθετα προς την περίπτωση των προσφορών σε κυπριακό νόμισμα, στοιχείο αβεβαιότητας. 5
- (β) Παρέχει στο αρμόδιο όργανο τη δυνατότητα να ευνοήσει τον ένα ή τον άλλο προσφοροδότη διαλέγοντας ανάλογα την ημερομηνία κατακύρωσης. Η εξάρτηση αυτή από τη σωστή λειτουργία και την καλή θέληση της διοίκησης, δεν υπάρχει ως προς τις προσφορές που υποβάλλονται σε κυπριακές λίρες. 10
- (γ) Δεν διασφαλίζει την αντικειμενική ενάσκηση της διακριτικής εξουσίας του διοικητικού οργάνου και δεν αποκλείει την ευνοιοκρατία. 15
- (δ) Μετατρέπει τα μέλη του Κεντρικού Συμβουλίου Προσφορών σε “επίδοξους σπεκουλαδόρους” ή “διεθνείς χρηματιστές”. 20
- (ε) Εξουδετερώνει κάθε πιθανότητα υποβολής ουσιαστικών εισηγήσεων από τα ενδιαφερόμενα υπουργεία ή τμήματα αφού αυτές υποχρεωτικά υποβάλλονται σε χρόνο προγενέστερο κατά τον οποίο ενδεχομένως ισχύει διαφορετική ισοτιμία. Στην παρούσα υπόθεση όταν ο Διευθυντής του Τυπογραφείου υπέβαλε τις εισηγήσεις του η προσφορά τους ήταν η χαμηλότερη και προετάθη η αποδοχή της. 25
- (στ) Οδηγεί σε πλάνη περί τα πράγματα γιατί με τις υπόλοιπες παραγράφους της υιοθετεί ως ισοτιμία την ισχύουσα κατά τον χρόνο “εκτέλεσης” της προσφοράς εφόσον αυτή γίνεται στα χρονικά πλαίσια που διαλαμβάνουν οι όροι της προσφοράς και αν όχι, ανάλογα με το ποιος ευθύνεται για την καθυστέρηση. 30

Είναι η άποψη των αιτητών πως με δεδομένη τη δυνατότητα υποβολής προσφορών σε ξένο νόμισμα, θα αποφεύγονταν οι παραβιάσεις που απαριθμήθηκαν αν λαμβάνόταν υπόψη η ισοτιμία που ίσχυε κατά συγκεκριμένη και προκαθορισμένη μέρα η οποία δεν θα έπρεπε να ήταν μεταγενέστερη της τελευταίας ημέρας της προθεσμίας για υποβολή προσφορών. Τέτοια μέθοδος θα εξασφάλιζε ισό-

τητα, θα έδινε στον προσφοροδότη τη δυνατότητα πλήρους ελέγχου της τιμής της προσφοράς που θα ήταν σταθερή ανεξάρτητα από τις μεταγενέστερες διακυμάνσεις και θα εξάλειφε κάθε εξάρτηση της τιμής από την ταχύτητα ή την αργοπορία της διοίκησης.

5

Οι απόψεις των καθ'ων η αίτηση ήταν το ίδιο σαφείς:

10 (α) Δεν είναι ορθό ότι η εγκύκλιος θέτει τους προσφοροδότες σε ξένο νόμισμα σε μειονεκτική θέση. Το δολλάριο μπορούσε να υποτιμηθεί οπότε η προσφορά των αιτητών θα γινόταν φθηνότερη. Σ' αυτή την περίπτωση θα βρίσκονταν σε πλεονεκτική θέση έναντι των άλλων.

15 (β) Ο τρόπος τιμολόγησης των προσφορών αποτελεί ευθύνη και απόφαση του προσφοροδότη. Οι αιτητές επέλεξαν, αφού σίγουρα στάθμισαν όλους τους παράγοντες, να χρησιμοποιήσουν τη μέθοδο που θεωρούσαν ως πιο συμφέρουσα σ' αυτούς. Αντίστοιχη της ευχέρειας της επιλογής των αιτητών είναι η ευχέρεια της διοίκησης να καθορίσει την ημέρα της μετατροπής.

20 (γ) Η επιλογή της ημερομηνίας της κατακύρωσης ως της ημερομηνίας μετατροπής, ήταν εύλογη. Παρέχει τη δυνατότητα λήψης απόφασης πάνω στη βάση των δεδομένων που υπάρχουν την ημέρα εκείνη. Αντίθετη λύση θα είχε ως αποτέλεσμα την κατακύρωση προσφοράς εν πλήρη γνώση ότι, ανεξάρτητα από το τι ίσχυε προηγουμένως, δεν είναι πλέον η χαμηλότερη.

25 (δ) Η εγκύκλιος διασφαλίζει την ισότητα γιατί θέτει σε ίση μοίρα όσους υποβάλλουν προσφορές σε ξένο νόμισμα. Δεν μπορεί να τίθεται ζήτημα κατάχρησης εξουσίας με αναφορά απλά στο περιεχόμενο της Εγκυκλίου χωρίς να αποδεικνύεται πως πράγματι η διοίκηση επεδίωξε την εξυπηρέτηση αλλότριου σκοπού.

30 (στ) Τα δεδομένα που αξιολόγησε το Συμβούλιο ήταν υπαρκτά κατά το χρόνο της λήψης της προσβαλλόμενης απόφασης και δεν μπορεί να τίθεται θέμα πλάνης περί τα πράγματα.

40

Οι αιτητές, εν γνώσει, επέλεξαν να υποβάλουν προσφορά σε ξένο νόμισμα. Αυτή η επιλογή τους περιέχει εγγενές στοιχείο διαφοροποιητικό. Έθεσε θέμα ημερομηνίας μετατροπής που δεν υπάρχει στις προσφορές που υποβάλλονται σε κυπριακό νόμισμα. Η ανα-

ζήτηση μεθόδου που θα διασφάλιζε την εξ αντικειμένου εξίσωση ή εξομοίωση των δυο περιπτώσεων, θα ήταν μάταιη. Ας πάρουμε τη μέθοδο που εισηγούνται οι αιτητές. Θα παρείχε βέβαια σταθερό μέτρο σύγκρισης αλλά θα ήταν τότε που η διοίκηση θα μετατρεπόταν σε “σπεκουλαδόρο” ή “χρηματιστή”. Δεσμευμένη με ισοτιμία παρελθούσα, θα προσδοκούσε σταθερότητα ή ευνοϊκή για το δημόσιο μεταβολή που θα επερχόταν ή όχι ανεξάρτητα από ό,τι η ίδια θα μπορούσε να ελέγξει. Το στοιχείο της αβεβαιότητας θα εξακολουθούσε να υπάρχει και δεν θα εξαλειφόταν όπως εισηγούνται οι αιτητές· μόνο που σε τέτοια περίπτωση θα είχε αντίστροφη επίδραση. Και πράγματι, όπως ορθά εισηγούνται οι καθ’ων η αίτηση, θα οδηγούσε ενδεχομένως σε αποδοχή προσφοράς η οποία την ημέρα της κατακύρωσης δεν θα ήταν η φθηνότερη.

Η πρόκριση της ημερομηνίας κατακύρωσης δεν συνιστά παραβίαση της αρχής της ισότητας και δεν πάσχει για οποιονδήποτε από τους λόγους που προβλήθηκαν. Οδηγεί σε όσο το δυνατό μικρότερη εξάρτηση από τις μεταβολές στην ισοτιμία των νομισμάτων. Ο κίνδυνος ή το όφελος από αυτές τις μεταβολές μεταφέρεται στον προσφοροδότη και αυτό δεν νομίζω πως είναι παράλογο αφού μιλούμε για δική του επιλογή. Τα αναφερθέντα σε σχέση με την πιθανότητα διαφοροποίησης της ισοτιμίας και, επομένως, του καταβλητέου ποσού κατά το χρόνο της εκτέλεσης της προσφοράς, δεν προωθούν τη θέση των αιτητών. Αυτή η πιθανότητα θα υπήρχε και αν επιλεγόταν η μέθοδος που εισηγούνται οι ίδιοι. Η ρύθμιση της εγκυκλίου ως προς αυτή την πτυχή δεν μπορεί να είναι στοιχείο σχετικό προς τη σύγκριση των προσφορών από την άποψη της τιμής τους. Το χρονικό σημείο στάθμισης των δεδομένων από αυτή την άποψη είναι η μέρα της κατακύρωσης. Από εκεί και πέρα η μέθοδος που υιοθετείται αφορά πλέον στις σχέσεις της διοίκησης με τον προσφοροδότη που κέρδισε το διαγωνισμό.

Κατά το χρόνο της υποβολής της εισήγησης του Διευθυντή του Τυπογραφείου, η προσφορά των αιτητών, με βάση την τότε ισοτιμία, ήταν η φθηνότερη και προτάθηκε η αποδοχή της. Όπως εξελίχθηκαν τα πράγματα παραγνωρίστηκε αυτή η πρόταση όπως θα γινόταν σε κάθε παρόμοια περίπτωση. Δεν συμφωνώ με την άποψη των αιτητών πως με τον τρόπο αυτό εξουδετερώνεται κάποιας ουσιαστικής σημασίας προπαρασκευαστικό στάδιο. Το αρμόδιο υπουργείο ή τμήμα εμπλέκεται προς διατύπωση γνώμης εν σχέση προς τεχνικής φύσης παράγοντες που κατ’ εξοχή εμπιπτουν στη σφαίρα της δικής του εξειδικευμένης γνώσης ή αρμοδιότητας. Ποια είναι η πιο φθηνή προσφορά είναι απλώς ζήτημα σύγκρισης αριθμών που το Συμβούλιο είναι σε ίση θέση να κάμει.

Οι αιτητές τόνισαν τη δυνατότητα που παρέχει η εγκύκλιος να ευνοηθεί κάποιος προσφοροδότης με σκόπιμη καθυστέρηση ή επιτάχυνση της συμπλήρωσης της διαδικασίας κατακύρωσης. Το επιχείρημα απολήγει σε πρόσκληση για διατύπωση γενικής αρχής σύμφωνα με την οποία ορισμένη διοικητική πράξη είναι άκυρη επειδή το θεσμικό πλαίσιο μέσα στο οποίο λαμβάνεται δεν αποκλείει εξαντικειμένως τη δυνατότητα κατάχρησης εξουσίας ή δεν διασφαλίζει αφ' αυτής χρηστή διοίκηση. Σίγουρα θα ήταν ασήκωτο το βάρος που θα επιβαλλόταν στη διοίκηση αν γινόταν δεκτή τέτοια αρχή. Δεν είναι η δυνατότητα κατάχρησης ή μη χρηστής διοίκησης που έχει σημασία αλλά η θεμελιώσή τους στην πράξη πάνω στη βάση των συγκεκριμένων χειρισμών στην κάθε περίπτωση. Δεν έχει γίνει καν ισχυρισμός για οποιοδήποτε μεμπτό χειρισμό του Συμβουλίου στην παρούσα περίπτωση. Είναι η εισήγηση των αιτητών πως η προσβαλλόμενη απόφαση είναι άκυρη έστω και αν το Συμβούλιο ενέργησε καλόπιστα. Τελευταία ημερομηνία υποβολής των προσφορών ήταν η 4 Δεκεμβρίου 1992 και ο Διευθυντής του Κυβερνητικού Τυπογραφείου υπέβαλε την εισήγησή του στις 30 Δεκεμβρίου 1992. Η προσβαλλόμενη απόφαση λήφθηκε μόλις μερικές μέρες αργότερα, στις 8 Ιανουαρίου 1993. Την ίδια μέρα κατακυρώθηκε στους αιτητές ο διαγωνισμός ως προς τους συνδετήρες παρά το ότι η προσφορά τους δεν ήταν η πιο φθηνή επειδή, όπως σημείωσα και πιο πριν, η πιο φθηνή προσφορά πρότεινε συνδετήρες ανεπαρκούς ποιότητας. Δεν στοιχειοθετείται ίχνος έστω υποψίας κατάχρησης εξουσίας ή για μη χρηστή διοίκηση που απέληξε σε ευνοϊκή μεταχείριση οποιουδήποτε σε βάρος των αιτητών.

Προσθέτω και το εξής αντιφατικό στη στάση των αιτητών σπεύδοντας όμως να διευκρινίσω πως αυτό θα είχε σημασία μόνο αν γινόταν δεκτή η γενική εισήγησή τους. Ο φωτοτυπικός χάρτης περιγραφόταν ως είδος 31 και 32. Ως προς το είδος 32, αν διαβάζω σωστά το σχετικό συγκριτικό πίνακα τιμών, η προσφορά των αιτητών στις 4 Δεκεμβρίου 1992, με βάση την τότε ισχύουσα ισοτιμία, δεν ήταν η πιο φθηνή.

Η προσφυγή αποτυγχάνει και απορρίπτεται με έξοδα εναντίον των αιτητών. Τα έξοδα να υπολογιστούν από τον Πρωτοκολλητή για να εγκριθούν από το Δικαστήριο. Η προσβαλλόμενη απόφαση επικυρώνεται.

*Η προσφυγή απορρίπτεται με έξοδα.*