

7 Δεκεμβρίου, 1989

[ΚΟΥΡΡΗΣ, Δ/στής]

ΑΝΑΦΟΡΙΚΑ ΜΕ ΤΟ ΑΡΘΡΟ 146 ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ

LEISURELAND HOTEL ENTERPRISES LTD.

Αιτητές,

v.

ΚΥΠΡΙΑΚΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ, ΜΕΣΩ ΥΠΟΥΡΓΙΚΟΥ
ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΑΛΛΩΝ,

Καθ' ων η αίτηση.

(Υπόθεση Αρ. 401/87)

5 Προσφορές — Απογλεισμός σειράς προσφορών με αποτέλεσμα να θεωρείται ως έγκυρη μόνο μια προσφορά — Κρίση ότι ο σκοπός της εξασφάλισης της πλέον συμφέρουσας για το κράτος προσφοράς δεν εξυπηρετείται με την ύπαρξη μίας μόνο έγκυρης προσφοράς — Χρήση δικαιώματος δυνάμει όρου στην προκήρυξη ότι ο προκηρύξας την προσφορά επιφυλάσσει το δικαίωμα να δεχθεί ή να απορρίψει οποιαδήποτε προσφορά και να ακυρώσει τη διαδικασία προσφορών και να απορρίψει όλες τις προσφορές — Κατά πόσο τούτο αντίκειται στην αρχή της ισότητας ή στην αρχή του ελεύθερου ανταγωνισμού — Αρνητική η απάντηση και στα δυο σκέλη του ερωτήματος.

10

15 Η αιτούσα υπέβαλε προσφορά για εκμετάλλευση των καταστημάτων αδασμολογήτων καπνικών προϊόντων και οινοπνευματωδών ποτών στα Αεροδρόμια Λάρνακας και Πάφου. Προσφορές υπέβαλαν και άλλα τρία πρόσωπα. Οι προσφορές των εν λόγω άλλων προσώπων κρίθηκαν άκυρες. Μόνο η προσφορά της αιτούσας εταιρείας θεωρήθηκε έγκυρη.

20 Παρά τούτα η Υπουργική Επιτροπή Προσφορών αποφάσισε να μην κατακυρώσει την προσφορά, αλλ' αντίθετα να ανακαλέσει τη διαδικασία προσφορών με βάση την παράγραφο 14 των όρων των προσφορών.

Η παράγραφος 14 αναγράφεται στη σελίδα 2957. Στην απόφαση

αυτή η Υπουργική Επιτροπή κατέληξε με βάση το σκεπτικό ότι η διαδικασία προσφορών αποσκοπεί στην εξασφάλιση της πιο συμφέρουσας προσφοράς για το Κράτος, σκοπός που δεν μπορεί να εξυπηρετηθεί με την ύπαρξη μόνο μίας έγκυρης προσφοράς.

5

Ως αποτέλεσμα καταχωρήθηκε η παρούσα Αίτηση Ακυρώσεως. Οι λόγοι ακυρώσεως, που προβλήθηκαν ήταν:

(α) Ότι υπήρξε παράβαση της αρχής της ισότητας.

10

(β) Ότι η διαδικασία παραβίασε την αρχή του ελεύθερου συναγωνισμού.

(γ) Ότι ασκήθηκε λανθασμένα η διοικητική διακριτική εξουσία.

15

(δ) Ότι η απόφαση δεν ήταν δεόντως αιτιολογημένη.

Το Ανώτατο Δικαστήριο δεν απεδέχθη τους πιο πάνω λόγους ακυρώσεως. Η μη κατακύρωση της μόνης έγκυρης προσφοράς, που ατέμεινε, δε συνιστά δυσμενή μεταχείριση, γιατί η απόφαση λήφθηκε με βάση τον όρο 14 των προσφορών. Η διατύπωση του όρου παρείχε το δικαίωμα στη διοίκηση να ανακαλέσει τη διαδικασία των προσφορών, νοουμένου ότι η απόφαση δεν είναι αυθαίρετη και νοουμένου ότι λαμβάνεται σύμφωνα με τις γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου.

20

Στη συγκεκριμένη περίπτωση το Δικαστήριο έκρινε ότι η διοίκηση δεν ενήργησε αυθαίρετα, αλλά με μοναδικό σκοπό την προαγωγή και εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος. Το δημόσιο συμφέρον περιλαμβάνει την αναγκαιότητα ικανοποιητικής συμμετοχής προσφοροδοτών, πράγμα που επιβάλλεται από την αρχή της εξασφάλισης του ελεύθερου συναγωνισμού μεταξύ ικανοποιητικού αριθμού εγκύρων προσφορών. Δεν πρέπει - πρόσθεσε το Δικαστήριο - να αγνοείται ότι ο διαγωνισμός αποσκοπεί στην εξασφάλιση της πιο συμφέρουσας προσφοράς για το Κράτος.

25

30

Το Δικαστήριο περαιτέρω έκρινε ότι η διοίκηση ενήργησε εντός των πλαισίων της διακριτικής της εξουσίας, όταν έκρινε την προσφορά ασύμφορη και ότι τούτο αποτελούσε λόγον ακυρώσεως της διαδικασίας. Τέλος το Δικαστήριο έκρινε ότι η επιδικη απόφαση είναι δεόντως αιτιολογημένη.

35

40

Η Αίτηση Ακυρώσεως απορρίπτεται χωρίς διαταγή για έξοδα.

Αναφερόμενες υποθέσεις:

Republic v. Arakian (1972) 3 C.L.R. 294,

5 *Vouniotis & Sons v. Republic* (1985) 3 C.L.R. 2355,

Medcon Construction and Others v. Republic (1968) 3 C.L.R. 535,

Συλβέστρος & Κιτρομηλίδης v. Δημοκρατίας (1985) 3 Α.Α.Δ. 1405.

10

Προσφυγή.

Προσφυγή εναντίον της απόφασης των καθ' ων η αίτηση με την οποία απορρίφθηκε η προσφορά των αιτητών για εκμετάλλευση των καταστημάτων αδασμολογήτων καπνικών προϊόντων και οινοπνευματωδών ποτών στα αεροδρόμια Λάρινακας και Πάφου.

15

Ε. Δημητριάδου (δ/νίς) για Τ. Παπαδόπουλο, για τους Αιτητές.

20

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

25

ΚΟΥΡΡΗΣ, Δ.: Ανάγνωσε την ακόλουθη απόφαση. Οι αιτητές με την παρούσα προσφυγή αιτούνται δήλωση του δικαστηρίου ότι η απόφαση των Καθ' ων η αίτηση όπως κοινοποιήθηκε στους αιτητές με την επιστολή τους ημερομηνίας 12.3.1987 με την οποία απορρίφθηκε η προσφορά των αιτητών για εκμετάλλευση των καταστημάτων αδασμολογήτων καπνικών προϊόντων και οινοπνευματωδών ποτών στα αεροδρόμια Λάρινακας και Πάφου και/ή η παράλειψη των Καθ' ων η αίτηση να κατακυρώσουν την εν λόγω προσφορά στους αιτητές είναι άκυρη και στερημένη έννομου αποτελέσματος.

30

35

Σε συντομία τα γεγονότα έχουν ως εξής:

Οι Καθ' ων η αίτηση προκήρυξαν δημόσιες προσφορές για την εκμετάλλευση των καταστημάτων αδασμολογήτων καπνικών προϊόντων και οινοπνευματωδών ποτών στα αεροδρόμια Λάρινακας και Πάφου για περίοδο 4 ετών από 1.2.1987. Οι αιτητές υπέβαλαν προς τούτο προσφορά, ημερομηνίας

40

27.12.1986. Οι προσφορές ανοίχτηκαν δημόσια στις 27.12.86 στο Κεντρικό Συμβούλιο Προσφορών. Λήφθηκαν τέσσερις προσφορές για τα καταστήματα καπνικών προϊόντων και οινοπνευματωδών ποτών (Τεκμήριο 7) μεταξύ των οποίων και η προσφορά των αιτητών. Οι προσφορές ήταν οι εξής:-

5

(1) Όθων Γαλανός & Υιός Ατδ., £1,758,228.50 μίλς.

(2) Ο. Γαλανός Ταξ Φρη Σιόπς Ατδ., £1,767,409.140 μίλς.

10

(3) Λέξιαολαντ Χοτέλ Εντερπράϊσες Ατδ., £1,826,000.-

(4) Ταμάσκο Τοπάκο Σαπλάϊερς & Σία. £1,951,036.-

Το όλο θέμα της κατακύρωσης των προσφορών συζητήθηκε από την Υπουργική Επιτροπή Προσφορών στην συνεδρία της στις 10.2.1987 (Τεκμήριο 13) και αποφασίστηκε να μη γίνει οποιαδήποτε κατακύρωση των προσφορών, με βάση την παράγραφο 14 των όρων των προσφορών, για τους λόγους που αναφέρονται στο Τεκμήριο 13, το οποίο αναφέρει τα εξής:

15

20

“Η μόνη έγκυρη προσφορά που παραμένει στον διαγωνισμό είναι της εταιρείας Leisureland Hotel Enterprises Ltd. Ενόψει του γεγονότος ότι οι προσφορές αποσκοπούν στην εξασφάλιση της πιο συμφέρουσας προσφοράς για το κράτος και του ότι ο σκοπός αυτός δεν εξυπηρετείται με την ύπαρξη μόνον μιας έγκυρης προσφοράς, η αποδοχή της προσφοράς του μοναδικού προσφοροδότη θα ήταν αντίθετη με το όλο πνεύμα και τις αρχές που εκτίθενται στην γνωμάτευση της Γενικού Εισαγγελέα της Δημοκρατίας”.

25

30

Στις 11.3.1987 ο Καθ' ου η αίτηση αρ. 3 δημοσίευσε στην επίσημη Εφημερίδα της Δημοκρατίας την ανάκληση των προσφορών που έγινε σύμφωνα με την προαναφερθείσα παράγραφο 14 και ακολούθως με επιστολή του ημερομηνίας 12.3.1987, (Τεκμήριο 15), πληροφόρησε τους αιτητές ότι η προσφορά τους δε γίνεται αποδεκτή γιατί κρίθηκε ασύμφορη και ότι η απόρριψη της προσφοράς γίνεται δυνάμει της παραγράφου 14 των όρων των προσφορών που διέπουν την υποβολή των προσφορών.

35

40

Η παράγραφος 14 των όρων των προσφορών έχει ως εξής:-

5 “The Grantor reserves the right to accept or reject any tender and to annul the tendering process and reject all tenders, at any time prior to award of contract without thereby incurring any liability to the affected tenderer or tenderers or any obligation to inform the affected tenderer or tenderers of the grounds for the Grantor’s action”.

10 Οι αιτητές προβάλλουν τους πιο κάτω λόγους για ακύρωση της απόφασης των Καθ’ ων η αίτηση:

(1) Η όλη διαδικασία η οποία ακολουθήθηκε συνιστά παραβίαση της αρχής της ισότητας όπως αυτή καθορίζεται από το άρθρο 28.1 του Συντάγματος.

15 (2) Η όλη διαδικασία προσφορών που ακολουθήθηκε παραβίασε την αρχή του ελεύθερου συναγωνισμού.

(3) Οι Καθ’ ων η αίτηση άσκησαν λανθασμένα τη διακριτική τους εξουσία, και

20 (4) Η αιτιολογία της υπό κρίση διοικητικής πράξης και/ή απόφαση δε συνιστά τη δέουσα αιτιολογία.

25 Αναφορικά με τον πρώτο νομικό λόγο η δικηγόρος των αιτητών ισχυρίστηκε ότι όλη η διαδικασία η οποία ακολουθήθηκε, όπως αυτή παρουσιάζεται στο τεκμήριο που επισυνάπτεται στην ένσταση των Καθ’ ων η αίτηση και η οποία κατέληξε στην μη κατακύρωση της προσφοράς στους αιτητές, οι οποίοι είχαν πλήρως συμμορφωθεί με τους όρους της προσφοράς συνιστά παραβίαση της αρχής της ισότητας, όπως αυτή καθορίζεται από το άρθρο 28.1 του Συντάγματος και βασίστηκε στις υποθέσεις **The Republic v. Nishan Arakian** (1972) 3 C.L.R. 294, στις σελ. 298-299, **Vouniotis & Sons v. Republic** (1985) 3 C.L.R. 2355, στη σελ. 2360, **Medcon Construction and Others v. Republic** (1968) 3 C.L.R. 535, στη σελ. 544 και επίσης στην γνωμάτευση του Βοηθού Γενικού Εισαγγελέα στην Επιθεώρηση Κυπριακού Δικαίου (1983), Τόμος Α, σελ. 180.

40 Το επιχείρημα της δικηγόρου των αιτητών ήταν ότι εφόσον οι Καθ’ ων η αίτηση πληρούσαν τους όρους της προσφοράς και ενόσω η προσφορά τους ήταν καθόλα έγκυρη και νόμιμη λόγω του ότι οι υπόλοιποι τρεις προσφοροδότες δεν είχαν

συμμορφωθεί με τους όρους και επομένως οι προσφορές τους δεν μπορούσαν να θεωρηθούν έγκυρες, πράγμα το οποίο και έγινε, οι αιτητές εξομοιώθηκαν στην πραγματικότητα με αυτούς τους προσφοροδότες που οι προσφορές τους κρίθηκαν άκυρες. Δηλαδή, τόνισε η δικηγόρος, η Διοίκηση αντί να προχωρήσει ως όφειλε ως χρηστή διοίκηση στην κατακύρωση της προσφοράς των αιτητών, που αποτελούσε την μόνη έγκυρη προσφορά, δεν προχώρησε σε καμιά κατακύρωση και έτσι ο έγκυρος προσφοροδότης είχε την ίδια αντιμετώπιση και συνέπειες όπως οι άκυροι προσφοροδότες, οι οποίοι εν πάση περιπτώσει έπρεπε να αποκλειστούν. Επομένως, η αντιμετώπιση των αιτητών από τους Καθ' ων η αίτηση αποτελούσε άνηση μεταχείριση των διαγωνιζομένων και παραβίαση της αρχής του ελεύθερου συναγωνισμού, επειδή ακριβώς η αρχή του ελεύθερου συναγωνισμού στηρίζεται και προϋποθέτει την αρχή της ισότητας μεταξύ των διαγωνιζομένων.

Η προσφορά του αιτητή, ισχυρίστηκε η δικηγόρος των αιτητών, ήτο το αποτέλεσμα του ελεύθερου συναγωνισμού ενός αριθμού προσφοροδοτών και εφόσον η προσφορά των αιτητών διαμορφώθηκε κάτω από συνθήκες ίσης ευκαιρίας είναι και άδικο και δε συνιστά χρηστή διοίκηση η εκ των υστέρων εξομοίωση των αιτητών με τους υπόλοιπους προσφοροδότες.

Σχετικά με το δεύτερο νομικό λόγο, δηλαδή την αρχή του ελεύθερου συναγωνισμού η δικηγόρος των αιτητών ισχυρίστηκε ότι η μόνη έγκυρη προσφορά η οποία συνάμα ήταν η δεύτερη κατά σειρά ψηλότερη, ήταν εκείνη των αιτητών και επομένως από τη στιγμή που κατόπιν ελεύθερου συναγωνισμού είχε προκριθεί έγκυρη η προσφορά των αιτητών, οι καθ' ων η αίτηση όφειλαν να κατακυρώσουν την προσφορά στους αιτητές. Η δικηγόρος υποστήριξε ότι η αρχή του ελεύθερου συναγωνισμού εξασφαλίζεται και προάγεται από τη στιγμή που το Συμβούλιο Προσφορών καλεί σε υποβολή εντός τακτής προθεσμίας προσφορών σύμφωνα με τους όρους της προκήρυξης, η δε συμμετοχή ικανοποιητικού αριθμού προσφοροδοτών στον διαγωνισμό αυτό, μόνη της αποτελεί το αποτέλεσμα της εφαρμογής της αρχής αυτής. Το έγκυρο ή το άκυρο της προσφοράς, είτε η δικηγόρος, από τους προσφοροδότες που υπέβαλαν προσφορές είναι άσχετο με το δημόσιο συμφέρον και ο αποκλεισμός τους από τη σχετική διαδικασία δεν καταστρατηγεί την αρχή του ελεύθερου συναγωνισμού και δεν αποτελεί στέρηση της

εκλογής από το κράτος της καταλληλότερης προσφοράς.

Ο τρίτος νομικός λόγος είναι ότι οι καθ' ων η αίτηση άσκησαν λανθασμένα τη διακριτική τους εξουσία.

5

Η θέση των καθ' ων η αίτηση είναι ότι ο όρος 14 των προσφορών δε δίδει απεριόριστη διακριτική ευχέρεια στο αρμόδιο όργανο να προβαίνει κατά το δοκούν στη μη αποδοχή και την ανάκληση της διαδικασίας του διαγωνισμού των προσφορών, αλλά αντίθετα η άσκηση τέτοιας διακριτικής ευχέρειας υπόκειται στους περιορισμούς που προδιαγράφουν οι γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου και της νομολογίας και βασικά ότι τέτοια διακριτική ευχέρεια του αρμοδίου οργάνου δεν πρέπει να υπερβαίνει τα ακραία όρια που θέτει ο νόμος και οι αρχές του διοικητικού δικαίου. Περαιτέρω η άσκηση της διακριτικής ευχέρειας πρέπει να ασκείται με γνώμονα την προστασία εξυτηρήτησης και προαγωγής του δημοσίου συμφέροντος. Τούτο τονίστηκε στην απόφαση *Συλβέστρος & Κιτρομηλίδης v. Δημοκρατίας* (1985) 3 Α.Α.Δ. 1405, στη σελ. 1408.

10

15

20

Έχω εξετάσει προσεκτικά τα επιχειρήματα της δικηγόρου των αιτητών και δε συμφωνώ με τους ισχυρισμούς των αιτητών, ότι αυτοί έτυχαν άνισης και δυσμενούς μεταχείρισης από τους καθ' ων η αίτηση, γιατί η διοίκηση, δεν έλαβε υπόψη τις άκυρες προσφορές ως έγκυρες όπως στην υπόθεση *Medcon* (ανωτέρω) και στην υπόθεση *Vouniotis* (ανωτέρω) όπου η προσφορά κατακυρώθηκε στο ενδιαφερόμενο μέρος ο οποίος δεν ήταν καν προσφοροδότης.

25

30

Το γεγονός ότι η διοίκηση δεν προχώρησε στην κατακύρωση της προσφοράς των αιτητών, που αποτελούσε την μόνη έγκυρη προσφορά, δε σημαίνει ότι οι αιτητές έτυχαν δυσμενούς μεταχείρισης γιατί η απόφαση λήφθηκε με βάση τις πρόνοιες του όρου 14 των προσφορών. Από τη διατύπωση του πιο πάνω όρου φαίνεται ότι το δικαίωμα της μη αποδοχής και της ανάκλησης της διαδικασίας του διαγωνισμού παραχωρείται στην αρμόδια αρχή χωρίς κανένα περιορισμό, νοουμένου ότι η αρμόδια αρχή δεν ενεργεί αυθαίρετα και νοουμένου ότι εφαρμόζονται οι κανόνες του διοικητικού δικαίου υπό την έννοια ότι η ανάκληση είναι δικαιολογημένη υπό τις περιστάσεις της κάθε υπόθεσης.

35

40

Στην παρούσα περίπτωση οι καθ' ων η αίτηση κατά την άσκηση του δικαιώματος αυτού δεν ενήργησαν αυθαίρετα, αλλά η ανάκληση και η μη κατακύρωση των προσφορών έγινε με μοναδικό σκοπό την προαγωγή και εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος. Μέσα στα πλαίσια του δημοσίου συμφέροντος εντάσσεται και η αναγκαιότητα ικανοποιητικής συμμετοχής προσφοροδοτών, πράγμα που επιβάλλεται από την αρχή της εξασφάλισης του ελεύθερου συναγωνισμού μεταξύ ικανοποιητικού αριθμού έγκυρων προσφορών. Δεν πρέπει να αγνοείται το γεγονός ότι ο διαγωνισμός με τη διαδικασία των προσφορών αποσκοπεί στην εξασφάλιση της πιο συμφέρουσας προσφοράς για το κράτος. Ο σκοπός αυτός δεν εξυπηρετείται στην προκειμένη περίπτωση με τη συμμετοχή μικρού αριθμού έγκυρων προσφορών και στερεί το δικαίωμα για πραγματική εκλογή της πιο συμφέρουσας για το κράτος προσφοράς, αν ληφθεί μάλιστα υπόψη το γεγονός ότι ενώπιον της Υπουργικής Επιτροπής υπήρχαν στοιχεία, που έδειχναν ότι για την εκμετάλλευση των καταστημάτων θα ήταν δυνατόν να εξασφαλιστεί πιο συμφέρουσα προσφορά. Η ένδειξη ήταν η προσφορά της Tamasco Tobacco Suppliers που ήταν ψηλότερη από την προσφορά των αιτητών, αλλά κρίθηκε άκυρη.

Είμαι της γνώμης ότι ήταν μέσα στα πλαίσια της διακριτικής εξουσίας των καθ' ων η αίτηση να απορρίψει την προσφορά των αιτητών γιατί όπως ρητά αναφέρεται στην επιστολή (Τεκμήριο 15) ήταν ασύμφορη και ο λόγος αυτός συνιστά λόγο ακύρωσης της προσφοράς. Στην υπόθεση 1020/58 του Συμβουλίου Επικρατείας αποφασίστηκε ότι το Συμβούλιο Προσφορών δεν υποχρεούται να κατακυρώσει την εκμετάλλευση στον τελευταίο προσφοροδότη αλλά μπορεί, εφόσον κρίνει τις προσφορές ασύμφωρες, να μην τις εγκρίνει ματαιώνοντας την πλειοδοσία. Το σχετικό απόσπασμα αναφέρει τα ακόλουθα:-

“Επειδή η ανωτέρω διάταξις, επαφιεμένη εις την απόλυτον κρίσιν του Διοικητικού Συμβουλίου την έγκρισιν του αποτελέσματος του διαγωνισμού, έχει την έννοιαν, ότι το Διοικητικόν Συμβούλιον δεν υποχρεούται, όπως κατακυρώση την εκμετάλλευσιν εις τον τελευταίον πλειοδότην αλλά δύναται, εφ' όσον κρίνη τας γενομένας προσφοράς ασυμφόρους, να μη εγκρίνη ταύτας, ματαιώνον την γενομένην πλειοδοσίαν, προς εκτίμησιν δε του συμφέροντος των γενομέ-

5 νων προσφορών το Διοικητικόν Συμβούλιον δύναται να λάβη
υπ' όψιν πλην του ύψους της προσφοράς και την φερεγγυότη-
τα εκάστου πλειοδοτήσαντος. Κρινομένης της τελευταίας
προσφοράς ως ασυμφόρου, του τελευταίου πλειοδότου μη
παρέχοντος τα αναγκαία εχέγγυα διά την καλήν εκτέλεσιν της
10 συμβάσεως, το Διοικητικόν Συμβούλιον δεν υποχρεούται,
όπως ματαιώση την γενομένην πλειοδοσίαν αλλά δύναται
τούτο μετά τον ητιολογημένον αποκλεισμόν του τελευταίου
πλειοδότου να αποδεχθή την επομένην προσφοράν, εφ' όσον
15 κρίνη ταύτην συμφέρουσαν".

20 Ο τελευταίος λόγος για ακύρωση της απόφασης των καθ'
ων η αίτηση είναι ότι η όλη αιτιολογία της υπό κρίση διοικητι-
κής πράξης και ή απόφαση δε συνιστά τη δέουσα αιτιολογία.
15 Δεν έχω καμιά αμφιβολία ότι η δικαιολογία των καθ' ων η
αίτηση όπως φαίνεται από την επιστολή που στάληκε στους
αιτητές (Τεκμήριο 15) και από τον σχετικό φάκελο (Τεκμήριο
13) έγινε σύμφωνα με τις γενικές αρχές του διοικητικού δικαί-
ου και τη νομολογία του Ανωτάτου Δικαστηρίου.

20 Για όλους τους πιο πάνω λόγους η προσφυγή απορρίπτεται
χωρίς έξοδα.

25 *Η προσφυγή απορρίπτεται
χωρίς έξοδα.*