

10 Μαρτίου, 1990

[ΣΤΥΛΙΑΝΙΔΗΣ, Δ/στής]

ΑΝΑΦΟΡΙΚΑ ΜΕ ΤΟ ΑΡΘΡΟ 146 ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ

ΛΟΥΚΗΣ Π. ΛΟΥΚΑΪΔΗΣ ΛΙΜΙΤΕΔ,

Αιτητές,

v.

ΚΥΠΡΙΑΚΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ, ΔΙΑ

1. ΤΟΥ ΥΠΟΥΡΓΟΥ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ,

2. ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΛΟΓΙΣΤΟΥ ΩΣ ΠΡΟΕΔΡΟΥ

ΤΟΥ ΚΕΝΤΡΙΚΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΠΡΟΣΦΟΡΩΝ,

Καθ' ων η αίτηση.

(Υπόθεση Αρ. 549/88).

---

*Προσφορές — Προκήρυξη — Τροποποίηση των όρων της — Διενεργείται μόνο από το όργανο που προέβη στην προκήρυξη — Άρθρο 29 του περί Ερμηνείας Νόμου, Κεφ. 1.*

*Προσφορές — Προκήρυξη — Φύση της προκήρυξης — Όροι της προκήρυξης — Ουσιώδεις όροι — Παράβαση ουσιώδους όρου από το Κεντρικό Συμβούλιο Προσφορών — Συνέπειες.*

5

Η αιτήτρια εταιρεία προσέβαλε την κατακύρωση προσφοράς περί προμήθειας αυτοκινήτων από την Αστυνομία στο ενδιαφερόμενο μέρος.

10

Το Ανώτατο Δικαστήριο, ακυρώνοντας την επίδικη απόφαση, αποφάσισε ότι:

15

1. Το Κεντρικό Συμβούλιο Προσφορών υφίσταται και λειτουργεί με βάση τους περί Κυβερνητικών Αποθηκών Κανονισμούς. Είναι διοικητικό σώμα, το οποίο ασκεί διακριτική ευχέρεια για την κατακύρωση προσφορών. Η αρμοδιότητά του καθορίζεται από τους Κανονισμούς αυτούς.

20

Η μείωση του αριθμού των οχημάτων από 35 σε 15 αποτελεί καθαρή τροποποίηση των εγγράφων προσφοράς. Η απόφαση για την τροποποίηση μπορούσε να ληφθεί μόνο από το όργανο που

εξέδωσε το έγγραφο, τη διακήρυξη της προσφοράς - στην παρούσα περίπτωση το Υπουργείο Εσωτερικών.

- 5 2. Η διακήρυξη προσφορών αποτελεί πράξη κανονιστικού περιεχομένου και παράβαση των όρων της συνεπάγεται ακυρότητα.

10 Ο αριθμός των 35 οχημάτων ήταν εδώ ουσιώδης όρος. Αυτό υποστηρίζεται και από την έκθεση της Αστυνομίας, την οποία υιοθέτησε και το Συμβούλιο Προσφορών. Η προσφορά της Demstar Ltd., επειδή ανέφερε ότι μπορούσε να παραδώσει μόνο 15 αυτοκίνητα στον προσδιορισμένο χρόνο, κρίθηκε ότι ήταν εκτός των προδιαγραφών.

15 Ο αριθμός των οχημάτων ήταν ουσιώδης όρος των Εγγράφων της Διακήρυξης της Προσφοράς. Η παράβαση του ουσιώδους αυτού όρου συνεπάγεται ακυρότητα της προσβαλλόμενης απόφασης.

20 Για τους πιο πάνω λόγους η προσβαλλόμενη απόφαση του Κεντρικού Συμβουλίου Προσφορών, ημερομηνίας 17 Ιουνίου, 1988, κηρύσσεται άκυρη, χωρίς κανένα νομικό αποτέλεσμα.

25 Η ακυρωτική αυτή απόφαση, σύμφωνα με πάγια νομολογία, δεν επηρεάζει τη συναλλαγή που ακολούθησε με τους επιτυγχόντες προσφοροδότες.

*Η προσφυγή επιτυγχάνει χωρίς έξοδα.*

*Αναφερόμενη υπόθεση:*

30 *K.M.C. Motors Ltd v. Republic (1985) 3(B) C.L.R. 1235.*

### **Προσφυγή.**

35 Προσφυγή εναντίον της απόφασης του Κεντρικού Συμβουλίου Προσφορών με την οποία απορρίφθηκε η προσφορά των αιτητών σχετικά με την προμήθεια 35 αυτοκινήτων για την Αστυνομική Δύναμη.

40 *Π. Κακόπιερος, για τους Αιτητές.*

*Ν. Χαράλαμπος, Ανώτερος Δικηγόρος της Δημοκρατίας, για τους Καθ' ων η αίτηση.*

*Cur. adv. vult.*

ΣΤΥΛΙΑΝΙΔΗΣ, Δ.: Οι αιτητές με την παρούσα προσφυγή ζητούν:-

"Α. Διακήρυξη του Δικαστηρίου ότι η διοικητική πράξη ή/και απόφαση των καθ' ων η αίτηση, που κοινοποιήθηκε στους αιτητές κατά/ή περί την 21/6/1988, με την οποία απορρίφθηκε ή και δεν έγινε αποδεκτή η προσφορά των αιτητών σχετικά με την προμήθεια 35 αυτοκινήτων για την Αστυνομική δύναμη είναι άκυρη και στερείται οποιουδήποτε εννόμου αποτελέσματος. 5 10

Β. Διακήρυξη του Δικαστηρίου ότι η διοικητική πράξη και/ή απόφαση των καθ' ων η αίτηση με την οποία έγινε δεκτή η προσφορά του ενδιαφερομένου προσώπου σχετικά με την προμήθεια 15 αυτοκινήτων είναι άκυρη και στερείται οποιουδήποτε αποτελέσματος." 15

Ο Γενικός Διευθυντής του Υπουργείου Εσωτερικών ζήτησε προσφορές για την προμήθεια 35 αυτοκινήτων Saloon ή Hatchback 1700 - 2000 cc, για την Αστυνομία, με τελευταία ημερομηνία υποβολής των προσφορών την 10η Ιουνίου 1988. 20

Οι αιτητές ήταν και είναι εισαγωγείς και αντιπρόσωποι στην Κύπρο των οχημάτων Peugeot. Έλαβαν τα Έγγραφα Προσφοράς (Bidding Documents) - Παράρτημα Α στην ένσταση στην προσφυγή - και υπόβαλαν προσφορά για 35 αυτοκίνητα Peugeot, Saloon 405 GL, 1905 cc, κατά ή περί την 8η Ιουνίου, 1988, σύμφωνα με τους όρους και τις προδιαγραφές των Εγγράφων Διακηρύξεως της Προσφοράς. 25 30

Στις 11 Ιουνίου, 1988, η Αστυνομία με επιστολή της στον Πρόεδρο του Κεντρικού Συμβουλίου Προσφορών, σχετικά με τις προσφορές για την προμήθεια 35 οχημάτων, ανέφερε ότι, από συννημένη ανάλυση των προδιαγραφών και τιμών, τα οχήματα που προσφέρθηκαν από την εταιρεία ΓΕΩ Παυλίδης & Αραούζος Λτδ. - Opel Kadett LS - και από τους αιτητές - Peugeot 405 - ήταν εντός των προδιαγραφών, ελέγχτηκαν στο δρόμο και κρίνονταν κατάλληλα για αστυνομική χρήση. Η παράγραφος 3 έχει:- 35

"3. Η πιο συμφέρουσα τιμή που συνάδει με τις προδιαγραφές είναι της Εταιρείας Γεωρ. Παυλίδης & Αραούζος Λτδ., για το όχημα τύπου OPEL KADETT LS που προσφέρεται στη τιμή των £4,201.- και συνιστάται. 40

Ακολουθεί το PEUGEOT 405 που προσφέρεται στη τιμή των £4,300.-."

5 Η Τεχνική Επιτροπή Προσφορών με επιστολή ημερομηνίας 14 Ιουνίου, 1988, συμφώνησε με την τεχνική εκτίμηση της Αστυνομίας.

10 Στις 14 Ιουνίου, 1988, το Κεντρικό Συμβούλιο Προσφορών, επιλήφθηκε του θέματος της προσφοράς των 35 οχημάτων τύπου Saloon. Θεωρώ σκόπιμο να παραθέσω μεγάλο μέρος του πρακτικού της συνεδρίας αυτής:-

"Προμήθεια 35 οχημάτων τύπου σαλούν

15 Ο κ. Κύρης αναφέρθηκε στο ιστορικό της προκήρυξης των προσφορών αρχικά και στην μη κατακύρωση του ολικού αριθμού των οχημάτων λόγω του γεγονότος ότι τα αυτοκίνητα που ήταν πλήρως εντός προδιαγραφών και τα πιο φθηνά πιθανό να μην ανταποκρίνοντο πλήρως προς τις ανάγκες της Αστυνομίας για τους σκοπούς του συνεδρίου, και στην απόφαση της  
20 Υπουργικής Επιτροπής Προσφορών για προκήρυξη νέων προσφορών για 35 οχήματα 1700 - 2000 cc πέραν των 75 KW.

25 Ο κ. Κοντολαίμης παρατήρησε ότι οι κ.κ. Π. Μ. Τσεριώτης είχαν προειδοποιήσει ότι δε μπορούσαν να ανταποκριθούν σε τόσο σύντομο χρόνο παράδοσης όπως και άλλοι προσφοροδότες με αποτέλεσμα να αποκλείσουμε αριθμό προσφοροδοτών που συμμετείχαν αρχικά και ανέφερε ότι ενώ στην πρώτη προσφορά συμμετείχαν 12 τώρα έχουμε 8 συμμετοχές, και έθιξε θέμα αντικανονικής προκήρυξης προσφορών εφόσον αυτή  
30 δεν είναι μέσα στα πλαίσια που προσδιόρισε η Βουλή στα οποία αναφέρεται ο τύπος και ο αριθμός των αυτοκινήτων.

35 Στη συνέχεια εισηγήθηκε ακύρωση των προσφορών γιατί δεν υπήρξε ικανοποιητικός αριθμός συμμετοχής. Παρατήρησε δε ότι η Αστυνομία έδωσε γραπτή σημείωση ότι ειδοποιήθηκαν τηλεφωνικώς 26 αντιπρόσωποι και μόνο οκτώ υπόβαλαν προσφορά μόνο δε δύο πληρούν τις προδιαγραφές λόγω κυρίως του περιορισμένου χρόνου παράδοσης που δόθηκε, επεσήμανε  
40 δε ότι οι προηγούμενες προσφορές έστω και τυπικά εξακολουθούν να ισχύουν παρόλο που πήραμε νέες, η χαμηλότερη είναι μεταξύ όλων η Εταιρεία Στεφανίδης & Υιός Ατδ. με £3,794 που είναι κατά £447.- ή £15,648 πιο φθηνή συνολικά από αυτή που συστήνει σήμερα η Αστυνομία για OPEL LS 4,201.-. Ενώ συνέχισε, ο χρόνος παράδοσης των 3 μηνών ήταν ήδη πολύ πε-

ριορισμένος από την προηγούμενη προσφορά και το είχε ήδη θίξει από την αρχή η Εταιρεία Π.Μ. Τσεριώτης Ατδ. στη δεύτερη προσφορά ο χρόνος μειώθηκε σε 9 εβδομάδες έτσι που ίσως να δοθεί η εντύπωση ότι έγινε σκόπιμα για να αποκλεισθούν ορισμένοι προσφοροδότες.

5

Σε παρατήρηση του Προέδρου ότι θα πρέπει να υποβάλει γραπτώς τις απόψεις του ο κ. Κοντολαίμης ανέφερε ότι έδωσε προφορικά ότι είχε να δηλώσει και δε βλέπει το λόγο γιατί να δώσει γραπτώς τις απόψεις του και εισηγήθηκε και πάλι να ακυρωθούν οι προσφορές για τους λόγους που ήδη ανέφερε και να ζητηθούν νέες προσφορές με κανονικό χρόνο παράδοσης."

10

Στις 17 Ιουνίου, 1988, το Κεντρικό Συμβούλιο Προσφορών πήρε την προσβαλλόμενη απόφαση. Το πρακτικό έχει:-

15

"Προμήθεια 35 οχημάτων τύπου σαλούν

Το θέμα επαναφέρεται από την συνεδρία της 14.6.88.

20

Ο Πρόεδρος ανέφερε ότι ενόψει του γεγονότος ότι σύμφωνα με την απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου και της Βουλής για αγορά 58 αυτοκινήτων από τα οποία αγοράσθηκαν ήδη 43 και υπολοίπονται ακόμη 15 εισηγήθηκε την κατακύρωση των 15 στους κ.κ. Παυλίδης Αραούζος Ατδ., για OPEL KADETT LS στην τιμή των £4,201 σύμφωνα με την εισήγηση του Αρχηγού Αστυνομίας Αρ. Φακ. 234/1 ημερ. 11.6.88.

25

Η πιο πάνω εισήγηση γίνεται δεκτή με την αποχή του κ. Λαμπρινού για λόγους αρχής."

30

Η απόφαση αυτή κοινοποιήθηκε στις 22 Ιουνίου, 1988.

Μεταξύ των λόγων που προβάλλονται για την ακύρωσή της είναι:-

35

1. Οι γραπτοί όροι της Διακήρυξης της Προσφοράς τροποποιήθηκαν από αναρμόδιο όργανο.
2. Οι όροι των προσφορών τροποποιήθηκαν αντίθετα με τους Κανονισμούς των Εγγράφων Προσφοράς.
3. Παράβαση ουσιώδους όρου Διακήρυξης Προσφοράς.
4. Εσφαλμένη αιτιολογία.

40

Ο δικηγόρος των αιτητών εισηγήθηκε ότι η μείωση των οχημά-

των από 35 στα 15 από το Συμβούλιο Προσφορών - καθ' ων η αίτηση 2 - αποτελεί τροποποίηση των Εγγράφων της Προσφοράς (Bidding Documents) και ότι το Συμβούλιο δεν είχε τέτοια εξουσία.

5 Το Κεντρικό Συμβούλιο Προσφορών υφίσταται και λειτουργεί με βάση τους περί Κυβερνητικών Αποθηκών Κανονισμούς. Είναι διοικητικό σώμα, το οποίο ασκεί διακριτική ευχέρεια για την κατακύρωση προσφορών. Η αρμοδιότητά του καθορίζεται από τους Κανονισμούς αυτούς.

10

Η μείωση του αριθμού των οχημάτων από 35 σε 15 αποτελεί καθαρή τροποποίηση των εγγράφων προσφοράς. Η απόφαση για την τροποποίηση μπορούσε να ληφθεί μόνο από το όργανο που εξέδωσε το έγγραφο, τη διακήρυξη της προσφοράς - στην

15

παρούσα περίπτωση το Υπουργείο Εσωτερικών.

Το Άρθρο 29 του περί Ερμηνείας Νόμου, Κεφ. 1, έχει:-

20 "29. Where any Law confers power on any authority to make any appointment or to make or issue any public instrument, the following provisions shall, unless the contrary intention appears, have effect with reference to the making, issue and operation of such instrument -

25 (a) the instrument may be at any time amended, varied, rescinded, or revoked by the same authority and in the same manner by and in which it was made;

30 (b) there may be provided for the breach of any Order in Council, order, rules, regulations or bye-laws such penalty not exceeding ten pounds, as the authority making the Order in Council, order, rules, regulations or bye-laws may think fit;

35 (c) where any Law confers power on any authority to make any Order in Council, order, rules, regulations or bye-laws for any general purposes, and also for any special purposes incidental thereto, the enumeration of the special purposes shall not be deemed to derogate from the generality of the powers conferred with reference to the general purpose;

40

(d) no Order in Council, order, rules, regulations or bye-laws shall be inconsistent with the provisions of any Law."

Στην υπόθεση *K.M.C. Motors v. Republic* (1985) 3 C.L.R.

1235, στη σελ. 1255 το Δικαστήριο είπε:-

"In this particular case, therefore, the Notices inviting tenders being 'public instruments' within the definition of s.2 of the Interpretation Law Cap. 1, i.e. being notices issued under the provisions of regulations 19, 30 and 31 of the Government Stores Regulations, by the Cyprus Fire Service could only be rescinded or revoked by the same authority (the Cyprus Fire Service) and in the same manner by and in which they were made.

5

Therefore the withdrawal of the tenders by the Main Tender Board was an act not within its competence, made contrary to the principles of Administrative Law as well as contrary to the Interpretation Law, Cap. 1 s. 29(a) and was therefore made in excess of powers (vide *Zachariades v. The Republic* (1984) 3 C.L.R. 1193)."

10

15

Η διακήρυξη προσφορών αποτελεί πράξη κανονιστικού περιεχομένου και παράβαση των όρων συνεπάγεται ακυρότητα - (Συμβούλιο της Επικρατείας - Υπόθεση 531/49).

20

Στην Υπόθεση 668/74 το Συμβούλιο Επικρατείας είπε:-

"1. - Η διακήρυξις της δημοπρασίας συνιστά το νομικόν αυτής πλαίσιον, δεσμεύουσα τόσο την επί του διαγωνισμού δημοσίαν αρχήν όσον και τους διαγωνιζομένους, η δε παράβασις των ουσιωδών διατάξεών της, ήτοι των αποβλεπουσών εις την ουσιώδη εξυπηρέτησιν του διά της δημοπρασίας επιδιωκομένου σκοπού, άγει εις ακυρότητα του αποτελέσματος της δημοπρασίας και των σχετικών εγκριτικών πράξεων."

25

30

Στα Πορίσματα Νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας 1929-1959, σελ. 267 αναφέρεται ότι όροι διακήρυξης δημοπρασίας θεωρούνται κατ' ουσίαν διατάξεις νόμων - (βλ. Αποφάσεις Συμβουλίου της Επικρατείας 132/39, 245/43). Στη σελ. 431 διαβάζομε:-

35

"Η διακήρυξις δημοπρασίας είναι πράξις κανονιστικού χαρακτήρος, δεσμεύουσα τους συναγωνιζομένους και την διοίκησιν, ως και τον εκδόσαντα την πράξιν ταύτην. Η παράβασις ουσιώδους όρου της διακηρύξεως συνιστά παράβασιν νόμου και συνεπάγεται ακυρότητα: ... Οι όροι της διακηρύξεως δέον να ερμηνεύωνται στενώς και αυστηρώς: ..."

40

Στο Σύγγραμμα του Μιχ. Δ. Στασινοπούλου - "Δίκαιον των

Διοικητικών Πράξεων", σελ. 109 αναφέρεται:-

5 "Ούτως η διακήρυξις δημοπρασίας δεν περιέχει μεν άμεσον επιταγήν, φέρει εν τούτοις χαρακτήρα κανονιστικόν, η δε παράβασις αυτής συνιστά παράβασιν κανόνος δικαίου."

10 Ο αριθμός 35 οχημάτων ήταν ουσιώδης όρος. Αυτό υποστηρίζεται και από την έκθεση της Αστυνομίας, την οποία υιοθέτησε και το Συμβούλιο Προσφορών. Η προσφορά της Demstar Ltd., επειδή ανέφερε ότι μπορούσε να παραδώσει μόνο 15 αυτοκίνητα στον προσδιορισμένο χρόνο, κρίθηκε ότι ήταν εκτός των προδιαγραφών:

15 "15 cars can be delivered within the specified period. Technically is within SPECS but only 15 cars can be delivered. It is considered to be out of SPECS."

20 Αριθμός προσφορών κρίθηκαν ότι δεν πληρούσαν τους όρους των προδιαγραφών, γιατί δεν μπορούσαν να παραδώσουν τα 35 αυτοκίνητα στον προσδιορισμένο χρόνο, επειδή πρόδηλα δεν είχαν διαθέσιμα στην Κύπρο.

Στα Έγγραφα Πρόσκλησης για Προσφορές - Παράρτημα Α - σελ. 3, καθορίζεται ότι οι προσφορές θα είναι για προμήθεια:-

25 "1700 - 2000 cc Vehicles  
35 Saloon or Hatchback Vehicles."

Στη σελ. 5 ορίζεται:-

"2. Bidding Documents

30 2.1 The goods required, bidding procedures and Contract terms are prescribed in the Bidding Documents."

Η παράγραφος 3 προβλέπει για την τροποποίηση των Εγγράφων Προσφοράς τα ακόλουθα:-

35 "3. Amendment of Bidding Documents

3.1 At any time prior to the deadline for submission of bids, the Purchaser may, for any reason whether at its own initiative or in response to a clarification requested by a prospective Bidder, modify the bidding documents by amendment.

40 3.2 The amendment will be notified in writing or by telex or cable to all prospective bidders which have received the bidding documents and will be binding on them.



3.3 In order to afford prospective bidders reasonable time in which to take the amendment into account in preparing their bids, the Purchaser may, at its discretion, extend the deadline for the submission of bids."

5

Η τροποποίηση της Διακήρυξης Προσφοράς από 35 αυτοκίνητα σε 15, για τα οποία κατακυρώθηκε η προσφορά, δεν έγινε σύμφωνα με την πιο πάνω πρόνοια. Ο αριθμός των οχημάτων ήταν ουσιώδης όρος των Εγγράφων της Διακήρυξης της Προσφοράς. Η παράβαση του ουσιώδους αυτού όρου συνεπάγεται ακυρότητα της προσβαλλόμενης απόφασης.

10

Για τους πιο πάνω λόγους η προσβαλλόμενη απόφαση του Κεντρικού Συμβουλίου Προσφορών, ημερομηνίας 17 Ιουνίου, 1988, κηρύσσεται άκυρη, χωρίς κανένα νομικό αποτέλεσμα.

15

Η ακυρωτική αυτή απόφαση, σύμφωνα με πάγια νομολογία, δεν επηρεάζει τη συναλλαγή που ακολούθησε με τους ΓΕΩ ΠΑΥΛΙΔΗΣ ΚΑΙ ΑΡΑΟΥΖΟΣ ΛΤΔ.

20

Καμιά διαταγή για έξοδα.

*Η προσφυγή επιτυγχάνει χωρίς έξοδα.*