

24 Μαΐου, 1991

[ΣΤΥΛΙΑΝΙΔΗΣ, Διοτής]

ΑΝΑΦΟΡΙΚΑ ΜΕ ΤΟ ΑΡΘΡΟ 146 ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ

Α. ΣΑΖΕΪΔΗΣ ΚΑΙ ΥΙΟΣ ΛΤΔ,

Αιτητές,

v.

ΔΗΜΟΥ ΛΕΜΕΣΟΥ,

Καθ' ων η αίτηση.

(Υπόθεση Αρ. 170/90).

Διοικητικό Δίκαιο — Γενικές Αρχές — Συμβάσεις οργανισμών δημοσίου δικαίου — Κανόνες για τη σύνασή τους η δημοκρασία ή ο μειωδοτικός διαγωνισμός λόγω των εγγυήσεων που προσφέρουν.

Προσφορές — Διαδικασία — Κατακύρωση — Η πράξη της κατακύρωσης διέπεται από την αρχή της νομιμότητας και αποσκοπεί στην προαγωγή του δημοσίου συμφέροντος — Συνέπειες — Οι αποφάσεις κατακύρωσης προσφορών υποκεινται στον ακυρωτικό έλεγχο του Ανωτάτου Δικαστηρίου όπως και οι άλλες εκτελεστές πράξεις — Δικαίωμα ίσης μεταχείρισης στους προσφοροδότες — Η διακήρυξη προσφορών αποτελεί πράξη κανονιστικού περιεχομένου και παράβαση των όρων της συνεπάγεται ακυρότητα όπως η εν γένει παράβαση νόμου — Το ίδιο ισχύει για τους όρους διακήρυξης δημοκρασίας. 5

Προσφορές — Διαδικασία — Αξιολόγηση κριτηρίων — Η προσφερόμενη τιμή είναι σημαντικό στοιχείο κρίσεως — Όχι το μόνο ούτε το αποφασιστικό — Πρέπει να συνδυάζεται και με άλλα στοιχεία της προσφοράς για την τελική απόφαση της κατακύρωσης, όπως η ποιότητα και το εχέγγυο της καλής εκτέλεσης. 15

Προσφορές — Αρχή ελεύθερου ανταγωνισμού — Στη διαδικασία δημοκρασίας ή προσφορών πρέπει να τηρούνται οι γενικές αρχές για ελεύθερο ανταγωνισμό — Η καταστρατήγησή τους οδηγεί σε ακυρότητα. 20

Διοικητικό Δίκαιο — Γενικές Αρχές — Αρχή της χρηστής διοίκησης — Πρέπει να διέπει όλες τις πράξεις των δημοσίων αρχών περιλαμβανομένων και των αρχών τοπικής αυτοδιοίκησης. 25

Δήμοι — Αρμοδιότητα επί διαδικασίας προσφορών — Αρμόδιο όργανο είναι ο Δήμος και όχι ο Δήμαρχος — Οι εξουσίες του Δημάρχου καθαρίζονται από τους περί Δήμων Νόμους του 1985 έως (Αρ.

2) του 1988.

5 Προσφυγή βάσει του άρθρου 146 του Συντάγματος — Λόγοι ακυρώσεως — Έλλειψη δέουσας έρευνας — Η έκταση της έρευνας είναι σχετική, ανάλογα με την κάθε περίπτωση — Διαπίστωση πλάνης περί τα πράγματα, ως προς την κρινόμενη πράξη, λόγω ελλιπούς έρευνας.

Διοικητική Πράξη — Αιτιολογία — Προϋποθέσεις νομιμότητάς της και συνεπειές (βλ. Παναγιώτης Κάτσουρα ν. Κυπριακής Δημοκρατίας) — Κρίση περί ανατιολογήτου στην κρινόμενη υπόθεση.

10 Διοικητικό Όργανο — Συλλογικά όργανα — Σύνθεση — Η ανάγκη διεξαγωγής της διαδικασίας συζήτησης και αποφάσεως επι ορισμένου θέματος από τα ίδια μέλη του συλλογικού οργάνου — Ανάλυση (βλ. Ανδρέας Χριστοφόρου και άλλος ν. Κυπριακής Δημοκρατίας).

15 Προσφυγή βάσει του άρθρου 146 του Συντάγματος — Λόγοι ακυρώσεως — Κατάχρηση και υπέρβαση εξουσίας — Αποδοχή του από το δικαστήριο στην παρούσα υπόθεση.

20 Προσφορές — Σύμβαση μετά την κατακύρωση — Ακύρωση της πράξης κατακυρώσεως από το Ανώτατο Δικαστήριο — Η ακυρωτική απόφαση δεν επηρεάζει τη σύμβαση που συννομολογήθηκε με το ενδιαφερόμενο μέρος.

25 Με την προσφυγή αυτή οι αιτητές ζήτησαν την ακύρωση της απόφασης του Δήμου Λεμεσού περί κατακυρώσεως της προσφοράς για αγορά τεσσάρων ή και δέκα σκυβαλοφόρων οχημάτων και σκυβαλοδοχείων στην εταιρεία ΜΟΤΟΚΟΝ της Τσεχοσλοβακίας, αντί στους ίδιους, με επίκληση ποικίλων λόγων ακυρώσεως (Αναφορά σε λεπτομέρειες του πλούσιου ιστορικού των γεγονότων της υπόθεσης γίνεται στο κείμενο της απόφασης).

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

35 (1) Ο Δήμος είναι Οργανισμός Δημοσίου Δικαίου που υφίσταται και λειτουργεί με βάση τους περί Δήμων Νόμους του 1985 έως (Αρ. 2) 1988. Η προσβαλλόμενη πράξη πληροί τις προϋποθέσεις και είναι εκτελεστή διοικητική πράξη υποκείμενη στον αναθεωρητικό έλεγχο του Ανωτάτου Δικαστηρίου υπό το άρθρο 146 του Συντάγματος.

40 (2) Οι συμβάσεις των οργανισμών δημοσίου δικαίου συναπτονται, κατά κανόνα, ύστερα από δημοπρασία, ή μειωτικό διαγωνισμό. Με τη μέθοδο αυτή, εκλέγεται το ικανότερο πρόσωπο, στο οποίο ανατίθεται η εκτέλεση του έργου και προσαπίζεται το κύρος των διοικητικών οργάνων εναντίον κάθε υπόνομιας μεροληπτικής άσκησης των καθηκόντων τους.

Η πράξη διοικητικού οργάνου, όπως ο Δήμος, στην κατακύρωση προσφοράς, διέπεται από την αρχή της νομιμότητας, η οποία δεν κάμπτεται από την αρχή της ελευθερίας της σύμβασης που ισχύει στο ιδιωτικό δίκαιο. Οι διαπραγματεύσεις και τα διάφορα προπαρασκευαστικά στάδια, μέχρι συνολόγησης της σύμβασης στο ιδιωτικό δίκαιο, δεν έχουν εφαρμογή στη διαδικασία των προσφορών, η οποία ρυθμίζεται από το δημόσιο δίκαιο. Στις προσφορές πρέπει να εξασφαλίζεται, με γενικό και απρόσωπο τρόπο, με καθορισμένους όρους, ο ελεύθερος ανταγωνισμός, ο οποίος διευκολύνεται με δημόσια γνωστοποίηση. Η συμμετοχή κάθε ενδιαφερόμενου και η επιλογή και η κατακύρωση γίνεται προς το δημόσιο συμφέρον.

Οι αποφάσεις κατακύρωσης προσφορών υπόκεινται στον ακυρωτικό έλεγχο του Ανωτάτου Δικαστηρίου, με τον ίδιο τρόπο όπως οι άλλες εκτελεστές πράξεις.

Όλοι οι προσφοροδότες δικαιούνται σε ίση μεταχείριση.

Η διακήρυξη προσφορών αποτελεί πράξη κανονιστικού περιεχομένου και παράβαση των όρων της συνεπάγεται ακυρότητα. Πράξη ή απόφαση αρχής, οργάνου, ή προσώπου που ασκεί εκτελεστική, ή διοικητική λειτουργία υπόκειται σε ακύρωση, αν είναι αντίθετη με το νόμο.

Στην Υπόθεση 279/34 - Αποφάσεις Συμβουλίου Επικρατείας, 1934 Α. Ι, 702 - το Συμβούλιο της Επικρατείας αποφάσισε ότι η παράβαση νόμου, στην έννοια του άρθρου 47, παράγραφος 3, του Νόμου 3713 - περί Συμβουλίου Επικρατείας, που αντιστοιχεί με την πρόνοια της παραγράφου 1 του Άρθρου 146 του Συντάγματος, περιλαμβάνει και τη διακήρυξη δημοπρασίας, η οποία δεν περιέχει μεν άμεση επιταγή, φέρει εντούτοις χαρακτηριστικά κανονιστικού, η δε παράβασή της συνιστά παράβαση κανόνα δικαίου.

Οι όροι διακήρυξης δημοπρασίας αποτελούν πράξη κανονιστικού περιεχομένου και παράβαση τους συνεπάγεται ακυρότητα.

(3) Η προσφερόμενη τιμή είναι σημαντικό στοιχείο κρίσης. Δεν είναι όμως το μόνο, ή το αποφασιστικό. Πρέπει να συνδυάζεται και με άλλα στοιχεία της προσφοράς για την τελική απόφαση της κατακύρωσης, μεταξύ των οποίων η ποιότητα του προσφερόμενου και το εγγύς της καλής εκτέλεσης από τον προσφοροδότη.

(4) Στη διαδικασία δημοπρασίας ή προσφορών πρέπει να τηρούνται οι γενικές αρχές για ελεύθερο ανταγωνισμό και η καταστρατήγησή τους οδηγεί σε ακυρότητα.

(5) Οι ενέργειες των οργάνων δημοσίας διοίκησης, περιλαμβανομένων και των οργάνων τοπικής διοίκησης, πρέπει να είναι σύμφωνες με την αρχή της χρηστής διοίκησης, η οποία πρέπει να διέπει όλες τις πράξεις των δημοσίων αρχών.

5 (6) Στην παρούσα υπόθεση ο Δήμος ζήτησε προσφορές για τέσσερα σκυβαλοφόρα οχήματα. Ούτε ανακάλεσε, ούτε δημοσίευσε ανάκληση της πράξης, ούτε ζήτησε νέες προσφορές. Με παράβαση των κανόνων, που ο ίδιος έθεσε στη διακήρυξη, προέβη στην κατακύρωση, την οποία ο ίδιος ονομάζει αγορά δέκα σκυβαλοφόρων οχημάτων αντί τεσσάρων. Είναι χαρακτηριστικό ότι δέχτηκε προσφορά ημερομηνίας 31 Οκτωβρίου 1989, για δέκα οχήματα, χωρίς να έχει προηγουμένως προβεί σε οποιαδήποτε πράξη, αναφορικά με τη διακήρυξη και τους όρους της διακήρυξης της 11ης Μαΐου, 1989.

(7) Αρμόδιο όργανο είναι ο Δήμος και όχι ο Δήμαρχος. Οι εξουσίες του Δημάρχου καθορίζονται από τους περί Δήμων Νόμους του 1985 έως (Αρ. 2) του 1988.

15 Ο Δήμος παραβίασε τη δική του διακήρυξη και αυτό είναι παράβαση νόμου και λόγος ακυρότητας.

20 (8) Η έκταση της διοικητικής έρευνας είναι σχετική, ανάλογα με την κάθε περίπτωση. Ο Δήμος παρέλειψε να προβεί στη δέουσα έρευνα, αναφορικά με την προσφορά των αιτητών, εκτός από τη σύγκριση της τιμής μεταξύ της προσφοράς για τέσσερα οχήματα και της προσφοράς του Οκτωβρίου του 1989 του ενδιαφερομένου μέρους για δέκα οχήματα.

Δεν μπορεί να λεχθεί με βεβαιότητα ποια θα ήταν η τιμή που θα πρόσφεραν οι αιτητές, αν ο αριθμός των οχημάτων ήταν δέκα αντί τέσσερα.

25 Ο Δήμος δεν ακολούθησε την αρχή του ελεύθερου ανταγωνισμού αλλά, παρόλο ότι καθόρισε διαδικασία προσφορών, προέβη σε ιδιωτική διαπραγμάτευση και σύγκρινε τις τιμές για διαφορετικούς αριθμούς οχημάτων και έτσι ενήργησε χωρίς να έχει, πιθανό, υπόψη ουσιαστικά στοιχεία και η κρινόμενη απόφαση πάσχει από πλάνη περί τα πράγματα.

30 (9) Η αιτιολογία της κρινόμενης πράξης περιέχεται στην εισήγηση του Δημάρχου και τη φερόμενη ως μελέτη και αναφέρεται μόνο στις ανάγκες του Δήμου. Η πράξη είναι ανατιολόγητη. Η καλή πίστη και το γενικό συμφέρον του Δήμου δεν δικαιολογούν ούτε αγιάζουν τον τρόπο και τα μέσα στα οποία αναφέρεται η αιτιολογία.

40 (10) Η σύνθεση του Συμβουλίου στη συνεδρία της 14ης Δεκεμβρίου 1989, ήταν διαφορετική από τη σύνθεση της συνεδρίας της 23ης Νοεμβρίου, 1989 αλλά από τα πρακτικά είναι προδήλο ότι η διαδικασία επαναλήφθηκε.

(11) Η προβαλλόμενη απόφαση λήφθηκε με κατάχρηση και υπέρβαση εξουσίας.

(12) Η ακυρωτική απόφαση κατά πάγια νομολογία δεν επηρεάζει τη σύμβαση που συννομολογήθηκε με το ενδιαφερόμενο μέρος.

Επίδικση απόφαση ακυρώνεται χωρίς διαταγή για έξοδα.

Αναφερόμενες υποθέσεις:

5

Αποφάσεις Συμβουλίου Επικρατείας Αρ. 132/39, 245/43, 531/49·

Χρίστου ν. Δημοκρατίας (Προσφυγή Αρ. 324/86 ημερ. 23.9.89)·

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

Α. Σαζεϊδης & Υιός Ατδ. ν. Δήμου Αθηναίου (Προσφυγή Αρ. 359/88 ημερ. 30.9.89)·

10

Κάτσουρα ν. Δημοκρατίας (Προσφυγή Αρ. 792/87 ημερ. 21.7.89)·

Χριστοφόρου ν. Δημοκρατίας (Προσφυγές Αρ. 266/88 και 309/88 ημερ. 26.5.90)·

George D. Kounnas and Sons Ltd. and Another v. Republic (1972) 3 C.L.R. 542·

15

A. & A. Philiprou v. Republic (Προσφυγή Αρ. 230/84 ημερ. 26.7.89).

Προσφυγή.

Προσφυγή εναντίον της απόφασης του Δήμου Λεμεσού με την οποία κατακυρώθηκε η προσφορά για αγορά τεσσάρων ή/και δέκα σκυβαλοφόρων οχημάτων και σκυβαλοδοχείων στο ενδιαφερόμενο μέρος αντί στους αιτητές.

20

Π. Παπαγεωργίου, για τους αιτητές.

Γ. Ποταμίτης, για τους καθ' ων η αίτηση.

Cur. adv. vult.

Ο Δικαστής κ. Στυλιανίδης ανάγνωσε την ακόλουθη απόφαση.

25

ΣΤΥΛΙΑΝΙΔΗΣ, Δ: Οι αιτητές με την προσφυγή αυτή ζητούν την ακύρωση της απόφασης του καθ' ου η αίτηση Δήμου Λεμεσού, (ο "Δήμος"), με την οποία κατακυρώθηκε η προσφορά για αγορά τεσσάρων ή/και δέκα σκυβαλοφόρων οχημάτων και σκυβαλοδοχείων στην εταιρεία ΜΟΤΟ-

30

ΚΟΝ της Τσεχοσλοβακίας, ("ενδιαφερόμενο μέρος").

Οι λόγοι ακυρότητας που προβάλλονται είναι:-

5 1. Η προσφορά του ενδιαφερομένου μέρους ήταν άκυρη ως εκπρόθεσμη και αντίθετη με τις πρόνοιες του Κανονισμού 54 των περί Μηχανοκινήτων Οχημάτων και Τροχαίας Κινήσεως Κανονισμών του 1984, (Κ.Δ.Π. 66/84).

2. Έλλειψη δέουσας έρευνας.

3. Έλλειψη νόμιμης αιτιολογίας.

10 4. Πλάνη περί τα πράγματα και το νόμο.

5. Παράβαση της αρχής της ίσης μεταχείρισης και του Άρθρου 28 του Συντάγματος.

15 6. Κατάχρηση ή υπέρβαση εξουσίας και παράβαση της αρχής της χρηστής διοίκησης και του ελεύθερου ανταγωνισμού.

7. Η σύνθεση του Δημοτικού Συμβουλίου ήταν διαφορετική στις δύο συνεδρίες στις οποίες έγινε η συζήτηση και πάρθηκε η προσβαλλόμενη απόφαση.

20 Ο δικηγόρος του Δήμου πρόταξε ότι η απόφαση του Δήμου για αγορά δέκα σκιβαλοφόρων οχημάτων από το ενδιαφερόμενο μέρος δεν είναι εκτελεστή διοικητική πράξη που υπόκειται στον αναθεωρητικό έλεγχο του Δικαστηρίου, αλλά συναλλαγή ιδιωτικού δικαίου και ότι το έννομο συμφέρον των αιτητών περιορίζεται στην αγορά των τεσσάρων μόνο σκιβαλοφόρων οχημάτων.

25 Τα γεγονότα, όπως εξάγονται από τα δικόγραφα των διαδίκων και τους φακέλους που κατατέθηκαν από το Δήμο στο Δικαστήριο ως τεκμήρια, είναι:-

Ο Δήμος, με δημοσίευση σε τρεις ημερήσιες εφημερί-

δες, ζήτησε προσφορές για την αγορά, μεταξύ άλλων, τεσσάρων σκυβαλοφόρων οχημάτων και 400 σκυβαλοδοχείων, σύμφωνα με τους όρους και προδιαγραφές που υπάρχουν στο φάκελο του Δήμου κάτω από τον τίτλο "General Conditions and Specifications for the Supply of Vehicles". 5

Οι προσφορές, σύμφωνα με τη διακήρυξη, θα έπρεπε να ήταν κλειστές, να γράφονται στο φάκελο οι λέξεις "Προσφορά για μηχανικό εξοπλισμό" και να φτάσουν στο κιβώτιο του Δήμου μέχρι τις 12.00 το μεσημέρι του Σαββάτου, 10 Ιουνίου, 1989. 10

Ο Δήμος δεν ήταν υπόχρεος να αποδεχθεί τη χαμηλότερη, ή οποιαδήποτε προσφορά.

Οι αιτητές υπέβαλαν έγκαιρα προσφορά.

Το ενδιαφερόμενο μέρος υπέβαλε την προσφορά του 15 με τέλεφαξ ημερομηνίας 6 Ιουνίου, 1989.

Στις 8 Ιουνίου, 1989, ο κ. Πολυδώρου, αντιπρόσωπος του ενδιαφερομένου μέρους στην Κύπρο, υπέβαλε ξανά προσφορά στην οποία εκώκλεισε τέλεφαξ, προερχόμενο από το ενδιαφερόμενο μέρος, το περιεχόμενο του οποίου έχει:- 20

"We refer to our offer No. 3511/934 dtd 6.6.89 addressed to Limassol Municipality and we let you know that earlier delivery can be discussed later on and it depends on the time of final discussions by Limassol Municipality." 25

Στο χρόνο που ακολουθήσε, ο Δήμαρχος Λεμεσού, χωρίς να υπάρχει στους σχετικούς φακέλους του Δήμου οποιαδήποτε εξουσιοδότηση ή απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου, είχε σειρά επαφών με το ενδιαφερόμενο μέρος στη Τσεχοσλοβακία, με άλλο κρατικό οργανισμό εξωτερικού εμπορίου της Τσεχοσλοβακίας και με την Εμπορική Αποστολή της Τσεχοσλοβακίας στην Κύπρο. 30

4 Α.Α.Α. Α. Σαζιτάκης & Υιός Ατδ. ν. Δήμου Α/σού Στυλιανίδης, Δ.

Προέβη σε διαπραγματεύσεις για την αγορά δέκα οχημάτων, αντί τεσσάρων, και 1500 σκυβαλοδοχείων, αντί 400, όπως ήταν η διακήρυξη της προσφοράς. Διαπραγματεύθηκε την πώληση από το Δήμο 1000 τόνων πορτοκαλιών και κρasiών.

Στις 31 Οκτωβρίου, 1989, το ενδιαφερόμενο μέρος υπέβαλε νέα προσφορά για δέκα οχήματα. Είναι αξιοσημείωτο ότι η προσφορά αυτή αρχίζει με τα ακόλουθα:-

"We have the pleasure to offer you in conformity with the General Sale and Delivery terms and Guarantee Conditions which for and integral part of this offer, the following goods:

SKODA BOBR 16,2 L.H.D carbage truck of capacity 16,0 m3 complete with tyres, tools and accessories and additionally fitted and completed with the collecting dust bin containers mechanism as illustrated under the heading BOBR 16,2 of the catalogue at the price of USD 42.960,- per piece special reduction USD 960,-/pc Offered price USD 42.000,- CIF Limassol"

Στις αρχές Νοεμβρίου του 1989 έγινε μια σειρά επικοινωνιών με τέλεφαξ και επιστολές του Δημάρχου με τους Τσεχοσλοβάκους εκπροσώπους του ενδιαφερομένου μέρους, την Τσεχοσλοβακική Πρεσβεία και την Εμπορική Αποστολή της Τσεχοσλοβακίας στην Κύπρο, η οποία κατέληξε σε μείωση της τιμής των σκυβαλοφόρων σε US\$ 41,500.- το ένα, την ανταλλαγή 1000 τόνων πορτοκαλιών, και, όπως ο Δήμαρχος ανέφερε στη συνεδρία του Συμβουλίου στις 23 Νοεμβρίου, 1989, στην αγορά από τους Τσεχοσλοβάκους κρasiών τοις μετρητοίς, μέσα στο σύνολο του πλέγματος της όλης υπόθεσης.

Στις 23 Νοεμβρίου, 1989, συνεδρίασε το Δημοτικό Συμβούλιο. Στη συνεδρία αυτή ο Δήμαρχος ανέφερε ότι, όπως ήταν γνωστό, το Δημοτικό Συμβούλιο ζήτησε προ-

σφοδρές για τέσσερα οχήματα. Συνέχισε: "Οι προσφορές ήρθαν και φαίνεται ότι η χαμηλότερη και πάλι είναι των Τσεχοσλοβάκων, δηλαδή των οχημάτων SCODA." Εισηγήθηκε την αγορά δέκα οχημάτων, για οικονομία εργατικού δυναμικού και για συμπλήρωση των υπηρεσιών.

5

Αναφορικά με τα οχήματα που πρόσφερε το ενδιαφερόμενο μέρος είπε:-

"Το πρόβλημα είναι η μηχανή τους που πρέπει να αλλάξει για να μπορούν να αλλάζουν και τα τιμόνια. Αλλά τα αυτοκίνητα που έχουμε φέρει πριν δύο χρόνια, είναι γεγονός ότι δεν παρουσίασαν προβλήματα, εκτός από την αρχή και δεν έχουμε προβλήματα ουσίας για την υπηρεσία. Η πρόταση είναι απλή: αντί 4 αυτοκίνητα να αγοραστούν 10. Η τιμή που προσφέρθηκε τότε από τους Τσεχοσλοβάκους ήταν \$42,000 περίπου CIF Κύπρου. Αυτοί είναι διατεθειμένοι να το μειώσουν στις \$41,500.-"

10

15

Αναφέρθηκε στον τρόπο πληρωμής και είπε μεταξύ άλλων:-

"(1) Το 25% θα καταβληθεί στην παρουσίαση των εγγράφων, το ήμισυ του υπόλοιπου που θα φέρει τόκο προς 8% σε έξι μήνες και το υπόλοιπο πάλι προς 8% σε δώδεκα (12) μήνες. Τα οχήματα, όπως επίσης και 300 σκυβαλοδοχεία θα φορτωθούν αμέσως, τα δε υπόλοιπα 1,200 σκυβαλοδοχεία αναμένεται να φθάσουν στην Κύπρο τον Φεβράριο του 1990.

20

25

(2) Συζητήσαμε μαζί με την εμπορική τους αποστολή εδώ και μας έδωσαν επιστολή, για να δώσουν στο Δήμο Λεμεσού 1,000 τόνους πορτοκάλια να εξάξουμε ως Δήμος, προς την Τσεχοσλοβακία. Δηλαδή είναι το 50% περίπου της αξίας ολόκληρου αυτού του εξοπλισμού και είναι σε γεωργικά προϊόντα, που θα βοηθήσουν την Κυπριακή οικονομία και μπορούμε να έρθουμε σε επαφή με τις διάφορες εταιρείες που κάνουν αυτή τη δουλειά, είτε είναι η εταιρεία Φασουριού, είτε άλλη.

30

35

5 Όσον αφορά τα κρασιά, θα τα αγοράσουν ON A CASH BASIS, γιατί έχουν τα λεφτά, αλλά τα πορτοκάλια με ανταλλαγή. Άρα έχουμε το 50% σε πορτοκάλια, τα οποία μπορούμε να τα διαπραγματευτούμε με τις διάφορες εταιρείες ON A LONG TERM και θα τους πληρώσουμε πάλι με 8% τόκο. Αυτό μπορεί να γίνει με διαπραγμάτευση, ενώ παράλληλα θα επεκταθούν με τον τρόπο αυτό οι διευκολύνσεις προς το Δήμο."

10 Τα μέλη του Δημοτικού Συμβουλίου υπέβαλαν διάφορες ερωτήσεις, αντιρρήσεις και ζήτησαν την υποβολή μελέτης. Ο Δήμαρχος τελικά είπε:-

15 "Έχουμε ζητήσει προσφορές για 4 οχήματα και 400 σκυβαλοδοχεία. Οι προσφορές αυτές ήρθαν και τις είδατε. Οι τιμές οι οποίες υπάρχουν, τις είδατε ότι είναι πολύ πιο χαμηλότερες αυτές της Τσεχοσλοβακίας. Άρα το να ζητήσουμε νέες προσφορές για 10 οχήματα ή 6 οχήματα περισσότερα, δεν θα αλλάξει πολύ η κατάσταση. Δεν μπορεί κανένας προς το παρόν να συναγωνιστεί τους Τσεχοσλοβάκους. Όσον αφορά τα σκυβαλοδοχεία, πάλι είναι η ίδια κατάσταση.

20

.....

25 Γι' αυτό, αφού θέλετε να σας ετοιμάσω μια τεχνοοικονομική μελέτη, ευχαρίστως να σας την ετοιμάσω, μέσα σε ένα μικρό χρονικό διάστημα όμως, και θα σας την στείλω όλους. Είσαστε έτοιμοι να πάρετε απόφαση σε τέτοια περίπτωση;"

Η λήψη απόφασης αναβλήθηκε.

30 Στις 14 Δεκεμβρίου, 1989, το Δημοτικό Συμβούλιο εξέτασε το θέμα των σκυβαλοφόρων οχημάτων. Η σύνθεση του σώματος ήταν διάφορη, τέσσερα από τα μέλη του Δημοτικού Συμβουλίου, που ήταν παρόντα στις 23 Νοεμβρίου, 1989, απουσίαζαν στις 14 Δεκεμβρίου, 1989, και άλλα τέσσερα μέλη, που ήταν παρόντα στις 14 Δεκεμβρίου, 1989, απουσίαζαν στις 23 Νοεμβρίου, 1989.

Ο Δήμαρχος ανέφερε τα πιο κάτω:-

"Το θέμα είναι γνωστό σε εσάς. Έχετε ήδη πάρει όλα τα δεδομένα, όλα τα γεγονότα, ο λόγος που μας ώθησε να εισηγηθούμε αυτή την αγορά είναι ότι με την αγορά αυτών των οχημάτων και των σκυβαλοδοχείων, συμπληρώνουμε την υπηρεσία μας. 5

Από κατ' ιδίαν συναντήσεις που είχαμε με τις Συντεχνίες υπάρχει περίπτωση ελάττωσης του προσωπικού από τρεις σε δύο, θα γίνεται πολύ πιο καλύτερος έλεγχος και συνάμα η Τσεχοσλοβακική Κυβέρνηση μας ζήτησε 1,000 τόνους πορτοκάλια, τα οποία θα μπορούμε να πουλήσουμε με κέρδος. Τα στοιχεία είναι μπροστά σας και εισηγούμαι όπως το περάσουμε ομόφωνα, γιατί θα είναι για το καλό της πόλης, για το δημόσιο συμφέρον. Ήδη έχουν ζητηθεί προσφορές για 4 οχήματα και 400 σκυβαλοδοχεία, φαίνεται ότι η Τσεχοσλοβακία είναι πολύ πιο φθηνή από οποιαδήποτε άλλη χώρα και εισηγούμαι και προτρέπω όλους ανεξαιρέτα να το ψηφίσουμε ομόφωνα." 10 15

Παρουσιάστηκε κάποια μελέτη αναφορικά με το Δήμο και όχι με τις προσφορές που είχαν υποβληθεί, η οποία όμως δεν θεωρήθηκε επαρκής, ή ικανοποιητική. 20

Η πρόταση για αγορά 10 σκυβαλοφόρων οχημάτων από το ενδιαφερόμενο μέρος εγκρίθηκε με πλειοψηφία. Αυτή είναι η απόφαση που προσβάλλεται. 25

Ο Δήμος είναι οργανισμός δημοσίου δικαίου που υφίσταται και λειτουργεί με βάση τους περί Δήμων Νόμους του 1985 έως (Αρ. 2) του 1988 (Αρ. 111/85, 1/86, 8/86, 25/86, 39/86, 50/86, 114/86, 121/86, 149/86, 14/87, 63/87, 165/87, 320/87, 39/88 και 204/88). 30

Η απόφαση που προσβάλλεται δεν είναι πράξη ιδιωτικού δικαίου, αλλά δημοσίου δικαίου, που λήφθηκε από το Δήμο για δημόσιο σκοπό και δημιούργησε νομικά αποτελέσματα. Είναι εκτελεστή διοικητική πράξη, που υπόκει-

ται στον αναθεωρητικό έλεγχο του Δικαστηρίου τούτου, κάτω από το Άρθρο 146 του Συντάγματος.

5 Η αρχική προσφορά του ενδιαφερομένου μέρους, από τα ενώπιον του Δικαστηρίου στοιχεία, στα οποία έχει γίνει αναφορά ανωτέρω, ήταν εμπρόθεσμη.

10 Τα οχήματα που προσφέρθηκαν από το ενδιαφερόμενο μέρος ήταν αριστεροτίμονα. Ο Κανονισμός, τον οποίο επικαλούνται οι αιτητές, δίδει διακριτική ευχέρεια στον Έφορο Μηχανοκινήτων Οχημάτων να επιτρέψει την εγγραφή και να εκδώσει άδεια αριστεροτίμονων σε καθορισμένες περιπτώσεις. Στις προδιαγραφές της διακήρυξης των προσφορών οι προσφοροδότες καλούνταν να υποβάλουν τιμές, τόσο για δεξιοτίμονα, όσο και για αριστεροτίμονα οχήματα.

15 Ο πρώτος λόγος ακυρότητας δεν ευσταθεί.

20 Οι συμβάσεις των οργανισμών δημοσίου δικαίου συνάπτονται, κατά κανόνα, ύστερα από δημοπρασία, ή μειωτικό διαγωνισμό. Με τη μέθοδο αυτή, εκλέγεται το ικανότερο πρόσωπο, στο οποίο ανατίθεται η εκτέλεση του έργου και προασπίζεται το κύρος των διοικητικών οργάνων εναντίον κάθε υπόνοιας μεροληπτικής άσκησης των καθηκόντων τους.

25 Η πράξη διοικητικού οργάνου, όπως ο Δήμος στην παρούσα περίπτωση, στην κατακύρωση προσφοράς, διέπεται από την αρχή της νομιμότητας, η οποία δεν κάμπτεται από την αρχή της ελευθερίας της συμβάσεως που ισχύει στο ιδιωτικό δίκαιο. Οι διαπραγματεύσεις και τα διάφορα προπαρασκευαστικά στάδια, μέχρι συναρμολόγησης της σύμβασης στο ιδιωτικό δίκαιο, δεν έχουν εφαρμογή στη διαδικασία των προσφορών, η οποία ρυθμίζεται από το δημόσιο δίκαιο. Στις προσφορές πρέπει να εξασφαλίζεται, με γενικό και απρόσωπο τρόπο, με καθορισμένους όρους, ο ελεύθερος ανταγωνισμός, ο οποίος διευκολύνεται με δημόσια γνωστοποίηση. Η συμμετοχή κάθε ενδιαφερομένου και η επιλογή και η κατακύρωση γίνεται προς το δημόσιο

συμφέρον.

Οι αποφάσεις κατακύρωσης προσφορών υπόκεινται στον ακυρωτικό έλεγχο του Ανωτάτου Δικαστηρίου, με τον ίδιο τρόπο όπως οι άλλες εκτελεστές πράξεις.

Όλοι οι προσφοροδότες δικαιούνται σε ίση μεταχείριση. 5

Η διακήρυξη προσφορών αποτελεί πράξη κανονιστικού περιεχομένου και παράβαση των όρων της συνεπάγεται ακυρότητα. Πράξη ή απόφαση αρχής, οργάνου, ή προσώπου που ασκεί εκτελεστική, ή διοικητική λειτουργία υπόκειται σε ακύρωση, αν είναι αντίθετη με το νόμο. 10

Στην Υπόθεση 279/34 - Αποφάσεις Συμβουλίου Επικρατείας, 1934 Α. Ι, 702 - το Συμβούλιο της Επικρατείας αποφάσισε ότι η παράβαση νόμου, στην έννοια του Άρθρου 47, παράγραφος 3, του Νόμου 3713 - περί Συμβουλίου Επικρατείας, που αντιστοιχεί με την πρόνοια της παραγράφου 1 του Άρθρου 146 του Συντάγματος, περιλαμβάνει και τη διακήρυξη δημοπρασίας, η οποία δεν περιέχει μεν άμεση επιταγή, φέρει εντούτοις χαρακτήρα κανονιστικό, η δε παράβασή της συνιστά παράβαση κανόνα δικαίου. 15 20

Οι όροι διακήρυξης δημοπρασίας αποτελούν πράξη κανονιστικού περιεχομένου και παράβαση τους συνεπάγεται ακυρότητα. (Βλ. Αποφάσεις Συμβουλίου της Επικρατείας 132/39, 245/43, 531/49.)

Στην Υπόθεση 668/74 το Συμβούλιο Επικρατείας είπε:- 25

"(1) Η διακήρυξις της δημοπρασίας συνιστά το νομικόν αυτής πλαίσιον, δεσμεύουσα τόσον 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." 30

(Βλ., επίσης, Πορίσματα Νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας 1929-1959, σελ. 430, 431· και Μιχ. Δ. Στασινοπούλου - "Δίκαιον των Διοικητικών Πράξεων", σελ. 109.)

- 5 Η προσφερόμενη τιμή είναι σημαντικό στοιχείο κρίσης. Δεν είναι όμως το μόνο, ή το αποφασιστικό. Πρέπει να συνδυάζεται και με άλλα στοιχεία της προσφοράς για την τελική απόφαση της κατακύρωσης, μεταξύ των οποίων η ποιότητα του προσφερόμενου και το εχέγγυο της καλής εκτέλεσης από τον προσφοροδότη. (Βλ. Χαρίκλεια Χρίστου v. Κυπριακής Δημοκρατίας, Υπόθεση Αρ. 324/86 (Απόφαση δόθηκε στις 23 Σεπτεμβρίου, 1989, δε δημοσιεύτηκε ακόμα).)

- 15 Στη διαδικασία δημοπρασίας ή προσφορών πρέπει να τηρούνται οι γενικές αρχές για ελεύθερο ανταγωνισμό και η καταστρατήγησή τους οδηγεί σε ακυρότητα.

- 20 Οι ενέργειες των οργάνων δημοσίας διοίκησης, περιλαμβανομένων και των οργάνων τοπικής διοίκησης, πρέπει να είναι σύμφωνες με την αρχή της χρηστής διοίκησης, η οποία πρέπει να διέπει όλες τις πράξεις των δημοσίων αρχών. (Βλ. *Medcon Construction and Others v. Republic (Minister of Finance and Others)* (1968) 3 C.L.R. 535· και Α. Σαζειδης & Υιός Λτδ., v. Δήμου Αθηναίου, Υπόθεση Αρ. 359/88, (Απόφαση δόθηκε στις 30 Σεπτεμβρίου, 1989, δε δημοσιεύτηκε ακόμα)).

- 30 Στην παρούσα υπόθεση ο Δήμος ζήτησε προσφορές για τέσσερα σκυβαλοφόρα οχήματα. Ούτε ανακάλεσε, ούτε δημοσίευσε ανάκληση της πράξης, ούτε ζήτησε νέες προσφορές. Με παράβαση των κανόνων, που ο ίδιος έθεσε στη διακήρυξη, προέβη στην κατακύρωση, την οποία ο ίδιος ονομάζει αγορά δέκα σκυβαλοφόρων οχημάτων αντί τεσσάρων. Είναι χαρακτηριστικό ότι δέχτηκε προσφορά ημερομηνίας 31 Οκτωβρίου, 1989, για δέκα οχήματα, χωρίς να έχει προηγουμένως προβεί σε οποιοδήποτε πράξη, αναφορικά με τη διακήρυξη και τους όρους της διακήρυξης της 11ης Μαΐου, 1989. Αρμόδιο όργανο είναι ο Δήμος και

όχι ο Δήμαρχος. Οι εξουσίες του Δημάρχου καθορίζονται από τους περί Δήμων Νόμους του 1985 έως (Αρ. 2) του 1988.

Ο Δήμος παραβίασε τη δική του διακήρυξη και αυτό είναι παράβαση νόμου και λόγος ακυρότητας.

5

Στο φάκελο της Διοίκησης ο οποίος φαίνεται ογκώδης, γιατί πολλά έγγραφα τοποθετήθηκαν σε πολλά αντίγραφα, δεν υπάρχει οτιδήποτε που να ικανοποιεί την απαίτηση του δημοσίου δικαίου περί έρευνας. Η έκταση της έρευνας είναι σχετική, ανάλογα με την κάθε περίπτωση. Ο Δήμος παρέλειψε να προβεί στη δέουσα έρευνα, αναφορικά με την προσφορά των αιτητών, εκτός από τη σύγκριση της τιμής μεταξύ της προσφοράς για τέσσερα οχήματα και της προσφοράς του Οκτωβρίου του 1989 του ενδιαφερομένου μέρους για δέκα οχήματα.

10

15

Δεν μπορεί να λεχθεί με βεβαιότητα ποια θα ήταν η τιμή που θα πρόσφεραν οι αιτητές, αν ο αριθμός των οχημάτων ήταν δέκα αντί τέσσερα.

Ο Δήμος δεν ακολούθησε την αρχή του ελεύθερου ανταγωνισμού αλλά, παρόλο ότι καθόρισε διαδικασία προσφορών, προέβη σε ιδιωτική διαπραγμάτευση και σύγκρινε τις τιμές για διαφορετικούς αριθμούς οχημάτων και έτσι ενήργησε χωρίς να έχει, πιθανό, υπόψη ουσιαστικά στοιχεία και η κρινόμενη απόφαση πάσχει από πλάνη περί τα πράγματα.

20

25

Η αιτιολογία της απόφασης που προσβάλλεται περιέχεται στην εισήγηση του Δημάρχου και την φερόμενη ως μελέτη.

Στην απόφαση Παναγιώτης Κάτσουρα ν. Κυπριακής Δημοκρατίας, Υπόθεση Αρ. 792/87, που δόθηκε στις 21 Ιουλίου, 1989 και δε δημοσιεύτηκε ακόμα, ειπώθηκαν τα ακόλουθα στις σελ. 8-10:-

30

"Οι αποφάσεις των διοικητικών αρχών πρέπει να

5 περιέχουν πλήρη, επαρκή και σαφή αιτιολογία. Η αιτιολογία αποτελεί την έκθεση των πραγματικών και νομικών λόγων που οδήγησαν τη Διοίκηση στην απόφασή της, καθώς και παράθεση κριτηρίων με βάση τα οποία η Διοίκηση άσκησε τη διακριτική της ευχέρεια - (Δαγτόγλου - Διοικητικό Δίκαιο α, β' έκδοση, σελ. 219· Παναγοπούλου - Περί της Αιτιολογίας των Διοικητικών Πράξεων, 1976, σελ. 25, 106). Η αιτιολογία μπορεί να συμπληρώνεται από τα στοιχεία του φακέλου. Η αιτιολογία δεν είναι αναγκαίο να είναι μακροσκελής. Μπορεί να είναι και λακωνική, ανάλογα με την περίπτωση. Η αιτιολογία συνδέεται άμεσα με τη νομική έκδοση και νομιμότητα της διοικητικής πράξης. Περαιτέρω είναι αναγκαία για να μπορεί με ευχέρεια να γίνεται ο δικαστικός έλεγχος. (Βλ., μεταξύ άλλων, *Stavros Rallis and Greek Communal Chamber (Director, Greek Education)* 5 R.S.C.C. 11, στη σελ. 18· *Pancyprian Federation of Labour (PEO) and 1. Board of Cinematograph Films Censors, 2. Minister of Interior of the Republic of Cyprus* (1965) 3 C.L.R. 27· *Sunshore Estates Ltd. v. The Municipal Corporation of Famagusta* (1971) 3 C.L.R. 440· *Alona Co-Operative Society v. Republic* (1986) 3 C.L.R. 222· *Skaros v. The Republic* (1986) 3 C.L.R. 2109· *Nicolaidis v. Municipality of Latsia* (1987) 3 C.L.R. 1496· *Κυπριακή Δημοκρατία, μέσω Επιτροπής Δημόσιας Υπηρεσίας και Άλλος v. Σταύρου Φιλιππίδη, Αναθεωρητικές Εφέσεις Αρ. 862 και 863* (Απόφαση δόθηκε στις 14 Φεβρουαρίου, 1989, δε δημοσιεύτηκε ακόμα)).

30 Η αιτιολογία είναι σαφής εφόσον αναφέρονται συγκεκριμένα τα στοιχεία στα οποία η Διοίκηση στήριξε την ουσιαστική κρίση της, ειδικά για την κρινόμενη περίπτωση, σε τρόπο ώστε να είναι επικτός ο δικαστικός έλεγχος. Η σαφήνεια αυτή δεν είναι συνάρτηση της λεπτομέρειας, αρκεί η αιτιολογία να είναι σαφής, έστω και περιληπτική, εφόσον τα επί μέρους στοιχεία υπάρχουν αναλυτικά στο φάκελο. Αιτιολογία που διατυπώνεται κατά γενικό και αόριστο τρόπο, ώστε να μην προκύπτει με ποία στοιχεία μορφώθηκε η κρίση ή πρόκριση της διοίκησης, είναι αόριστη, γιατί ο Δικαστής δεν έχει στη διάθεσή του συγκεκρι-

μένα στοιχεία επιδεικτικά δικανικής εκτίμησης και άσκησης του δικαστικού ελέγχου."

Η αιτιολογία αναφέρεται μόνο στις ανάγκες του Δήμου - στην αύξηση του αριθμού των οχημάτων που ο Δήμος θα προμηθευόταν.

5

Η πράξη είναι ανατιολόγητη. Το αντάλλαγμα της αγοράς κρασιών τοις μετρητοίς, όχι βεβαίως από το Δήμο, ο οποίος δεν έχει βιομηχανία κρασιών, ούτε εμπορεύεται κρασιά, δεν είναι αιτιολογία σύμφωνα με τις αρχές του Διοικητικού Δικαίου. Η αγορά πορτοκαλιών προδίδει έλλειψη εφαρμογής της αρχής της χρηστής διοίκησης και της καλής πίστης. Η καλή πίστη και το γενικό συμφέρον του Δήμου δεν δικαιολογούν, ούτε αγιάζουν τον τρόπο και τα μέσα στα οποία έγινε αναφορά. (Βλ. *Medcon Construction and Others* (ανωτέρω).)

10

15

Ο Δήμος έπρεπε να προβεί σε νέα διακήρυξη προσφοράς.

Η σύνθεση του Συμβουλίου στη συνεδρία της 14ης Δεκεμβρίου, 1989, ήταν διαφορετική από τη σύνθεση της συνεδρίας της 23ης Νοεμβρίου, 1989.

20

Στην απόφαση *Ανδρέα Χριστοφόρου και Άλλου ν. Κυπριακής Δημοκρατίας*, Υποθέσεις Αρ. 266/88 και 309/88, που δόθηκε στις 26 Μαΐου, 1990, δε δημοσιεύτηκε ακόμα, στη σελ. 15 ειπώθηκε:-

"Η διαδικασία συζήτησης και λήψης απόφασης για ορισμένο θέμα πρέπει να διεξάγεται από την αρχή μέχρι το τέλος από τα ίδια μέλη του συλλογικού οργάνου, γιατί έτσι εξασφαλίζεται η γνώση και η στάθμιση όλων των στοιχείων που προκύπτουν από κάθε μέλος του συλλογικού οργάνου. Αν η διαδικασία παρατείνεται σε περισσότερες συνεδρίες, η σύνθεση του οργάνου

25

30

5 πρέπει να παραμείνει αναλλοίωτη σε όλες τις συνεδρίες. Αν η σύνθεση αλλάσσει, με τη συμμετοχή μελών που ήταν απόντες στις προηγούμενες συνεδρίες, το συλλογικό όργανο δεν μπορεί να λάβει έγκυρη απόφαση στην τελευταία συνεδρία, εκτός αν στη συνεδρία αυτή επαναληφθεί από την αρχή η διαδικασία και η συζήτηση που προηγήθηκε, οπότε θεωρείται ότι η συζήτηση της υπόθεσης άρχισε και τελείωσε έγκυρα στην τελευταία συνεδρία - (Α. Σαξειδης & Υιός Λτδ. ν. Δήμου Αθηαίνου, Υπόθεση Αρ. 359/88, (Απόφαση δόθηκε στις 30 Σεπτεμβρίου, 1989, δε δημοσιεύτηκε ακόμα). (Βλ., επίσης, Πορίσματα Νομολογίας τού Συμβουλίου Επικρατείας 1929 - 1959, σελ. 112.)"

15 Από τα πρακτικά της συνεδρίας της 14ης Δεκεμβρίου, 1989, είναι πρόδηλο ότι η διαδικασία επαναλήφθηκε και ο λόγος ακύρωσης για κακή σύνθεση του οργάνου δεν ευσταθεί.

Η προσβαλλόμενη απόφαση λήφθηκε με κατάχρηση και υπέρβαση εξουσίας.

20 Η προσβαλλόμενη απόφαση θα ακυρωθεί για τους λόγους που έχουν εκτεθεί.

25 Η ακυρωτική απόφαση, σύμφωνα με πάγια νομολογία, δεν επηρεάζει τη σύμβαση που συνομολογήθηκε με το ενδιαφερόμενο μέρος - (βλ., μεταξύ άλλων, *Medcon Construction and Others (ανωτέρω), George D. Kounnas and Sons Ltd. and Another v. Republic (Cyprus Potato Marketing Board)* (1972) 3 C.L.R. 542· *J. & A. Philippou v. The Republic of Cyprus*, Υπόθεση Αρ. 230/84 (Απόφαση δόθηκε στις 26 Ιουλίου, 1989, δε δημοσιεύτηκε ακόμα)).

30 Η προσφυγή επιτυγχάνει. Η προσβαλλόμενη απόφαση ακυρώνεται. Καμιά διαταγή για έξοδα.

Επίδικη απόφαση ακυρώνεται χωρίς έξοδα.