

24 Μαρτίου, 1994

[ΝΙΚΗΤΑΣ; Δ/στής]

ΑΝΑΦΟΡΙΚΑ ΜΕ ΤΟ ΑΡΘΡΟ 146 ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ

ΓΕΩΡΓΙΟΣ ΤΣΟΥΡΗΣ,

Αιτητής,

v.

ΣΧΟΛΙΚΗΣ ΕΦΟΡΕΙΑΣ Α΄ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΟΥ  
ΓΥΜΝΑΣΙΟΥ ΛΕΥΚΩΣΙΑΣ,

Καθ' ης η αίτηση.

(Υπόθεση Αρ. 1148/91)

---

Προσφορές — Προσφορές για διαχείριση κυλικείου Σχολείου Μέσης Παιδείας — Η κατακύρωση αποτελεί εκτελεστή διοικητική πράξη — Εμπίπτει στη σφαίρα του δημοσίου δικαίου.

5 Προσφορές — Έννομο Συμφέρον — Προσβολή της απόφασης κατακύρωσης — Έχει αυτός που συμμετείχε στις προσφορές.

10 Προσφορές — Όροι Προσφοράς — Παράβαση ουσιώδους όρου της προσφοράς — Υποβολή νέας προσφοράς μετά την λήξη της προθεσμίας υποβολής των προσφορών — Κατάχρηση εξουσίας.

Προσφορές — Αρχή της ισότητας — Παραβίαστρε λόγω προνομιακής μεταχείρισης προσφοροδότη χωρίς οποιαδήποτε αιτιολογία.

15 Προσφορές — Όροι Προσφοράς — Όρος προκήρυξης προσφοράς ότι η Αρχή "δεν δεσμεύεται από την ψηλότερη ή οποιαδήποτε προσφορά και έχει δικαίωμα να ακυρώνει τις προσφορές χωρίς αιτιολογία" — Ανίσχυρος ο όρος αυτός — Αντιστρατεύεται της αρχής του δικαστικού ελέγχου και παραβιάζει την αρχή της αιτιολόγησης των διοικητικών πράξεων.

20  
25 Ο αιτητής προσέβαλε με την προσφυγή του την απόφαση της καθ' ης η αίτηση να απορρίψει την προσφορά του για εκμετάλλευση του κυλικείου του Γυμνασίου Δαλίου και η απόφαση ακύρωσης των προσφορών και ανάθεσης με ιδιωτική διαπραγμάτευση της διαχείρισης του κυλικείου στο ενδιαφερόμενο μέρος.

Η καθ' ης η αίτηση, πρόβαλε προδικαστική ένσταση, ότι ο αιτητής δεν είχε έννομο συμφέρον να προσβάλει την απόφαση ανάθεσης της διαχείρισης του κυλικείου στο ενδιαφερόμενο μέρος, εφόσον η απόφαση αυτή δεν του έθιξε ή του προκάλεσε βλάβη. Τέθηκε επίσης προδικαστική ένσταση, ότι η απόφαση που κοινοποιήθηκε στον αιτητή ήταν πληροφοριακού χαρακτήρα και όχι εκτελεστή διοικητική πράξη. 5

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

- 1) Στην προκειμένη περίπτωση η πράξη κατακύρωσης προσφορών για διαχείριση κυλικείου σχολής μέσης παιδείας, emπίπτει στην περιοχή του δημόσιου δικαίου γιατί αποσκοπεί στην επιτέλεση δημοσίου σκοπού. Και συνιστά εκτελεστή διοικητική πράξη, για την εκδίκαση της οποίας αρμόδιο είναι το Ανώτατο Δικαστήριο. 15

Περαιτέρω, αναφορικά με το έννομο συμφέρον γίνεται παραπομπή στα Πορίσματα Νομολογίας του Σ.Τ.Ε. 1929-1959, όπου αναφέρεται ότι: "Ο συμμετασχών εις την δημοπρασίαν έχει έννομον συμφέρον προς προσβολήν της πράξεως της κατακυρώσεως". 20

Για τους παραπάνω λόγους οι προδικαστικές ενστάσεις απορρίπτονται.

- 2) Είναι εμπεδωμένη αρχή του δικαίου των δημοσίων διαγωνισμών με προσφορές, ότι οι όροι προκήρυξης συνιστούν το νομικό τους πλαίσιο, το οποίο είναι δεσμευτικό και για την ίδια τη διοίκηση. Άλλη σημαντική αρχή που διέπει την διεξαγωγή τέτοιων διαγωνισμών, είναι η εξασφάλιση συνθηκών ελεύθερου συναγωνισμού. Επιτράπηκε στον ενδιαφερόμενο να υποβάλλει ερήμην των άλλων, νέα προσφορά, αφού, όπως φαίνεται από την επιστολή του της 1/8/91, έμαθε πως η πρώτη του προσφορά ήταν από τις πιο χαμηλές. Η νέα προσφορά υποβλήθηκε αργετό χρόνο μετά τη λήξη της προθεσμίας που έθεσε η προκήρυξη του διαγωνισμού στην επίσημη εφημερίδα. Η παράβαση αυτή συνιστά κατάχρηση εξουσίας και συνεπάγεται ακυρότητα της επίδικης πράξης. 35

- 3) Η επίδικη απόφαση μπορεί να ακυρωθεί και εκ λόγων ισότητας. Το ιστορικό φανερώνει ότι ο ενδιαφερόμενος έτυχε προνομακικής μεταχείρισης. Παραγνωρίστηκε ολότελα η μεγαλύτερη προσφορά, που ήταν καθόλα έγκυρη και θα απέφερε στο δημόσιο πολύ περισσότερα, χωρίς αποχρώντα λόγο. Η αιτιολογία είναι ανύπαρκτη. Η επιστολή της 26/9/91 περιορίζεται στην απόρριψη της προσφοράς του αιτητή. Το δε πρακτικό της συνεδρίασης της 1/8/91 οπωσδήποτε-

#### 4 Α.Α.Δ. Τσουρής ν. Σχολικής Εφορείας Α΄ Περιφ. Γυμν. Λ/σίας

5 τε δεν ικανοποιεί την υποχρέωση για σύννομη και σαφή αιτιολόγηση. Απόδειξη τούτου είναι το περιεχόμενο της επιστολής της 6/9/91 του Προέδρου της Εφορείας προς τον Υπουργό Παιδείας. Ομολογουμένως, υπό τις συνθήκες που λήφθηκε η επίδικη απόφαση, ήταν ενέργεια ανεπίδεκτη νόμιμης αιτιολόγησης.

10 4) Έγινε από την καθής επίκληση σε όρο της προκήρυξης που προβλέπει ότι δε δεσμεύεται από τη ψηλότερη ή οποιαδήποτε άλλη προσφορά και ότι έχει δικαίωμα να ακυρώνει τις προσφορές χωρίς να δίνει λόγους ή να έχει οποιαδήποτε ευθύνη απέναντι στους προσφοροδότες.

15 Ο όρος αυτός είναι ανίσχυρος για δύο λόγους: (1) αντιστρατεύεται τη θεμελιωκή αρχή, ότι η απόφαση για ακύρωση προσφορών υπόκειται σε δικαστικό έλεγχο και (2) παραβιάζει την υποχρέωση για αιτιολόγηση της διοικητικής πράξης που αποτελεί τη βάση λειτουργίας της διοικητικής δικαιοσύνης.

20 5) Δεν έχει θιγεί το θέμα της μυστικότητας της ψηφοφορίας. Αλλά το Δικαστήριο πρέπει να επισύρει την προσοχή στη νομολογία που θεωρεί τη μέθοδο αυτή απαράδεκτη γιατί αντίκειται στην αρχή της φανερότητας δράσης της διοίκησης:

25 Η υπόθεση αυτή αποτελεί σοβαρής μορφής αυθαιρεσία. Η επίδικη απόφαση βρίσκεται σε ριζική αντίθεση με κάθε έννοια δημοσίου συμφέροντος. Είναι συνέπεια της παραγνώρισης από την Εφορεία αυτή συλλήβδην των αρχών της χρηστής διοίκησης. Τέτοια αντιμετώπιση σε διαχείριση δημοσίων υποθέσεων, δεν πρέπει να αφαιρεθεί να εύρει μιμητές.

30

*Η προσφυγή επιτυγχάνει με έξοδα.*

*Αναφερόμενες υποθέσεις:*

35 *Κυριακίδης κ.ά. ν. Εφορείας Ελληνικά Εκπαιδευτηρίων Στροβόλου (1992) 4 Α.Α.Δ. 1021,*

*Pitsillos v. Republic (1985) 3 C.L.R. 2811,*

40 *Ζούκαφ κ.ά. ν. Δημοκρατίας (1990) 3 Α.Α.Δ. 2609,*

*Σωτηρίου κ.ά. ν. Κ.Ο Α. κ.ά. (1994) 4 Α.Α.Δ. 251,*

*Παντελίδου κ.ά. ν. Συμβουλίου Υδατοπρομήθειας Λευκωσίας (1990) 3*

Α.Α.Δ. 3397,

Ναυτικός Όμιλος Πάφου ν. Αρχής Λιμένων Κύπρου (1992) 1 Α.Α.Δ. 882,

*Matsoukas (No. 2) v. Republic (1985) 3 C.L.R. 686,*

*Success Advertising Co. Ltd κ.ά. ν. Δημοκρατίας (1993) 4 Α.Α.Δ. 3061,*

Γεωργίου ν. Δήμου Πόλης Χρυσοχούς (1990) 3 Α.Α.Δ. 4429.

5

10

### Προσφυγή.

Προσφυγή εναντίον της απόφασης της καθ' ης η αίτηση Εφορείας ημερομηνίας 26/9/91, με την οποία απορρίφθηκε προσφορά του αιτητή να αναλάβει την εκμετάλλευση του κυλικείου του Γυμνασίου Δαλιού.

15

Π. Παπαγεωργίου, για τον Αιτητή.

20

Α. Παπαφιλίππου, για την Καθ' ης η αίτηση.

*Cur. adv. vult.*

ΝΙΚΗΤΑΣ, Δ.: Η σχολική Εφορεία Α΄ Περιφερειακού Γυμνασίου Λευκωσίας (εφεξής καθής η αίτηση ή Εφορεία) με επιστολή της ημερ. 26/9/91 απέρριψε προσφορά του αιτητή να αναλάβει την εκμετάλλευση του κυλικείου του Γυμνασίου Δαλιού. Η προσφυγή στρέφεται κατά της απόφασης αυτής. Επιπρόσθετα ή διαζευκτικά ο αιτητής προσβάλλει την απόφαση της Εφορείας να κατακυρώσει την προσφορά στο ενδιαφερόμενο μέρος αντί στον ίδιο ή να αναθέσει στον πρώτο τη διαχείριση του κυλικείου ύστερα από ιδιωτική διαπραγμάτευση. Η ακριβής ταυτότητα και η φύση της επίδικης απόφασης θα σχολιαστεί την κατάλληλη ώρα υπό το πρίσμα των προδικαστικών ενστάσεων της καθής και αφού εκτεθεί πρώτα το ιστορικό.

25

30

35

Θα σταθώ μόνο στα κυριότερα γεγονότα. Στις 2/5/91 η καθής αποφάσισε να προκηρύξει διαγωνισμό με προσφορές για τον παραπάνω σχολό. Έγιναν σχετικές δημοσιεύσεις στην επίσημη εφημερίδα της 17/5/91 (αφ. 2602) και στον ημερήσιο τύπο. Η προθεσμία υποβολής των προσφορών παρατάθηκε από 8/6/91 μέχρι 22/6/91. Κι αυτό για να γίνει χρήση "του καταλόγου ειδών και τιμοκαταλόγου" του Υπουργείου Παιδείας που είχε εγκριθεί την 31

40

Μαΐου. Η απόφαση για την παράταση ως και ο λόγος που την υπαγόρευσε δημοσιεύθηκαν στην επίσημη εφημερίδα της 7/6/91 (αρ. 2041). Η διάρκεια διαχείρισης της καντίνας για τον επιτυχόντα θα ήταν, σύμφωνα με τους "ειδικούς όρους συμβολαίου", από 5 1/9/91 μέχρι 31/8/94. Ας λεχθεί εν παρόδω ότι η Εφορεία ενημέρωσε το Γενικό Ελεγκτή της Δημοκρατίας για τις ενέργειές της. Του ζήτησε μάλιστα να στείλει εκπρόσωπο για να παρευρεθεί στην αποσφράγιση των προσφορών.

10 Υποβλήθηκαν 14 προσφορές. Η τιμή μονάδας της προσφοράς του αιτητή ήταν £12,25σ. Δηλαδή πρόσφερε το ποσό αυτό για κάθε μαθητή κατ' έτος. Οι μαθητές ήταν, τουλάχιστον τον πρώτο χρόνο, 928. Ήταν η ψηλότερη προσφορά· ενώ εκείνη του ενδιαφερόμενου προσώπου για £4,50 κατά μαθητή ήταν από τις χαμηλότερες. 15 Στάθηκε επιτροπή αξιολόγησης από τρία μέλη της καθής μεταξύ των οποίων και ο Πρόεδρος της κ. Σταύρος Ευθυμίου. Η συνεδρίαση η οποία ορίστηκε για την 1/7/91 δεν πραγματοποιήθηκε. Ο λόγος γι' αυτό ήταν ότι κρίθηκε αναγκαίο να διερευνηθεί ο χαρακτήρας ορισμένων προσφοροδοτών. Ο αιτητής ήταν ένας από αυτούς. Στις 20 26/7/91 η αστυνομία, στην οποία είχε αιτοταθεί η Εφορεία, εξέδωσε πιστοποιητικό καλού χαρακτήρα για τον αιτητή, αφού διαπιστώθηκε πως δεν είχε ποινικό μητρώο.

25 Η κρίσιμη σύνοδρος της Εφορείας έγινε την 1/8/91. Το εντυπωσιακό είναι ότι σε αυτή διαβάστηκε και λήφθηκε υπόψη επιστολή του ενδιαφερόμενου της ίδιας ημερομηνίας (1/8/91) στην οποία πρότεινε νέα τιμή προς £6,20 για κάθε μαθητή. Ένα μέλος (ο κ. Μ. Μιχαηλίδης) υποστήριξε ότι έπρεπε να επιτύχει η προσφορά των 30 £12,25, που ήταν η ψηλότερη. Φαίνεται πως ακολούθησαν ψηφοφορίες. Δεν ξέρουμε ποιο ήταν το ακριβές τους αντικείμενο ούτε τι και από ποιο υποστηρίχθηκε. Η κάθε ψηφοφορία ήταν μυστική.

35 Με την ίδια ευκαιρία και στη συνέχεια αποφασίστηκε ομόφωνα η ακύρωση της προσφοράς και η απευθείας εκμίσθωση της καντίνας στον ενδιαφερόμενο για ένα χρόνο με την τιμή των £6,20. Ας σημειωθεί ότι ο ενδιαφερόμενος ήταν ο διαχειριστής της καντίνας για τα 10 προηγούμενα χρόνια. Το αναφέρει ο ίδιος στην εν λόγω επιστολή του. Δεν διευκρινίστηκαν οι αιριβείς λόγοι ακύρωσης. Το 40 πρακτικό είναι σίκοινο και στο σημείο αυτό.

Παραθέτω το ουσιώδες μέρος του:

"Ακολούθησαν αλληπάλληλες μυστικές ψηφοφορίες που είχαν ισόπαλο αποτέλεσμα και έτσι η Εφορεία δεν κατόρθωσε

να κατακυρώσει την προσφορά.

Στη συνέχεια έγινε εισήγηση για ακύρωση των προσφορών και ανανέωση του συμβολαίου του καντινιέρη Χρ. Χριστοδούλου (ενδιαφερόμενου μέρους) για ένα χρόνο στην τιμή των £6,20 κατά μαθητή. Αυτή η εισήγηση υιοθετήθηκε ομόφωνα με την προϋπόθεση ότι θα γίνει αποδεκτή και από το Υπουργείο Παιδείας.”

Όμως το Υπουργείο είχε διαφορετική άποψη. Αρνήθηκε να εγκρίνει την απόφαση υποδεικνύοντας ταυτόχρονα με την επιστολή της 5/9/91 ότι η προσφορά “θα πρέπει να παραχωρηθεί στον ψηλότερο προσφοροδότη εφόσον πληρούνται οι προϋποθέσεις που έχουν τεθεί με τη ζήτηση προσφορών”. Η καθής σε συνεδρίασή της, που πραγματοποιήθηκε αυθημερόν, αποφάσισε να “εμμένει” στην απόφαση πράγμα για το οποίο πληροφόρησε προσωπικά τον Υπουργό Παιδείας με επιστολή του Προέδρου της κ. Στ. Ευθυμίου την επομένη. Στο έγγραφο αυτό ημερ. 6/9/91 παρέχονται για πρώτη φορά οι λόγοι για την απόφαση. Αξίζει τον κόπο να τους αναφέρουμε: (1) η κατακύρωση της προσφοράς για ποσό μεγαλύτερο των £6 έως £7 για κάθε μαθητή θα ήταν ασύμφορη και θα δημιουργούσε προβλήματα. (2) Μια και δεν ήταν δυνατό να κατακυρωθεί χαμηλότερη προσφορά η Εφορεία πήρε την επίδικη απόφαση και (3) η επιλογή του ενδιαφερομένου επιβαλλόταν για “ανθρωπιστικούς λόγους” διότι “μετά την απόφαση της Εφορείας” ενεπλάκη σε δυστύχημα.

Η επόμενη πληροφόρησή μας για το θέμα προέρχεται από το πρακτικό της συνεδρίασης ημερ. 23/9/91. Επιβεβαιώθηκε η ανανέωση του συμβολαίου με τον ενδιαφερόμενο και ότι η επικύρωση ήταν αποτέλεσμα συνάντησης και τηλεφωνικής επικοινωνίας της Εφορείας με τον Υπουργό Παιδείας που ουσιαστικά “άφηνε στη δικαιοδοσία της Εφορείας την απόφαση για το όλο θέμα”. Ως κατακλείδα αναφέρω ότι στις 26/9/91 απεστάλη η επίδικη επιστολή, που υπογράφει ο κ. Ευθυμίου, με την οποία πληροφορούσε απλά τον αιτητή ότι “δεν έχετε επιτύχει στην προσφορά σας”.

Έχουν τεθεί από την καθής δύο προδικαστικά θέματα. Πρώτον, ότι η προσβαλλόμενη απόφαση δε συνιστά εκτελεστή διοικητική πράξη, η οποία υπόκειται στον ακυρωτικό έλεγχο του Ανωτάτου Δικαστηρίου. Κατά την εισήγηση του δικηγόρου της καθής η απόφαση για ανανέωση του συμβολαίου του ενδιαφερόμενου προσώπου δημιουργεί διαφορά που εμπίπτει στην σφαίρα του ιδιωτικού δικαίου. Το σημείο αυτό υποστηρίχθηκε με αναφορά στην απόφαση *Ανδρέας Κυριακίδης και Άλλοι ν. Εφορείας Ελληνικών Εκπαιδευ-*

τηρίων Στροβόλου (1992) 4 Α.Α.Δ. 1021. Επικαλούμενη την *Πίτσιλος ν. Δημοκρατίας* (1985) 3 Α.Α.Δ. 2811, η καθής υπέβαλε ότι η επιστολή της 26/9/91 με την οποία δεν έγινε αποδεκτή η προσφορά του αιτητή δεν είναι προσβλητή γιατί πρόκειται για έγγραφο πληροφοριακού χαρακτήρα.

5 Δεύτερον, ο αιτητής στερείται εννόμου συμφέροντος γιατί εδώ δεν υπήρχε διοικητική πράξη η οποία τον έθιξε ή του προκάλεσε βλάβη. Η εισήγηση ενισχύθηκε με την παράθεση αποσπασμάτων από 10 το Σπηλιωτόπουλο "Παραδόσεις Διοικητικού Δικαίου" β΄ έκδοση, από τις παραγράφους 288 και 268 στις σελίδες 314 και 269 αντίστοιχα. Η ουσία του πρώτου χωρίου είναι ότι προσβάλλονται απαράδεκτα πράξεις "αι οποίαι έπαυσαν να έχουν εννόμους συνεπειάς 15 διά τον αιτούντα προ της καταθέσεως της αιτήσεως ακυρώσεως, λόγω καταργήσεως (Σ.Ε. 944/1963), ή ex tunc ανακλήσεως (Σ.Ε. 1844/1972), ή ακυρώσεως των υπό αυτής ταύτης της διοικήσεως (Σ.Ε. 2561/1964) ....." Παρόλο που δεν αναφέρεται ρητά στη γραπτή αγόρευση υποθέτω πως η περικοπή που μόλις έχω διαβάσει 20 συνδέεται με την ακύρωση του διαγωνισμού στην παρούσα περίπτωση.

Το άλλο απόσπασμα επεξηγεί την έννοια του έννομου συμφέροντος η ύπαρξη του οποίου είναι απαραίτητη για τη νομιμοποίηση 25 κάθε προσφυγής (άρθρο. 146.2 του συντάγματος). Σ' αυτό διατυπώνεται η γενική αρχή ότι χωρίς την απαιτούμενη ειδική σχέση του αιτητή έναντι της προσβαλλόμενης πράξης δεν υπάρχει πράξη εκτελεστή ούτε αυτός υφίσταται βλάβη: "Αφής στιγμής η ενέργεια της διοικήσεως δεν ολοκληρώθηκε με την έκδοση εκτελεστής διοικητικής 30 πράξεως ούτε ειδική έννομος σχέση του αιτητή δημιουργήθηκε ούτε βλάβη προξενήθηκε σ' αυτόν από τέτοια πράξη και συνεπώς δεν υπάρχει έννομο συμφέρον".

Αντικρούοντας τις προδικαστικές ενστάσεις ο δικηγόρος του αιτητή είτε πως δεν προσβάλλεται η ανανέωση ή η υπογραφή ή η εκτέλεση του συμβολαίου με τον ενδιαφερόμενο αυτή καθαυτή. Αντικείμενό της είναι η άρνηση της καθής να κατακυρώσει την προσφορά του αιτητή ή η απόφαση να κατακυρώσει την προσφορά στον ενδιαφερόμενο ή να του αναθέσει τη διαχείριση του κυλικείου κατόπιν ιδιωτικής διαπραγμάτευσης.

40 Η θεραπεία που ζητά ο αιτητής, όπως είναι διατυπωμένη στο σώμα της προσφυγής, έχει ως εξής:

"(α) Δήλωση του δικαστηρίου ότι η απόφαση και/ή άρνηση και ή

παράλειψη των καθόν η αίτηση η οποία περιέχεται σε επιστολή τους προς τον αιτητή ημερ. 26/9/91 .....όπως αποδεχθούν και κατακυρώσουν την προσφορά του αιτητή..... σάν τη ψηλότερη και/ή καλύτερη προσφορά είναι άκυρη .....

5

(β) Δήλωση του δικαστηρίου ότι η απόφαση των καθόν για κατακύρωση της προσφοράς του ενδιαφερόμενου προσώπου..... και/ή ιδιωτική διαπραγμάτευση και παραχώρηση της εκμετάλλευσης της εν λόγω καντίνας σε αυτόν αντί της προσφοράς του αιτητή είναι άκυρη.....”

10

Τέλος ο δικηγόρος του αιτητή διαφοροποίησε την απόφαση **Κυριακίδης**, ανωτέρω, και υπέβαλε, στηριζόμενος εκτός άλλων και στην υπόθεση **Νίτσα Γεωργίου Ζούκωφ και Άλλη ν. Δημοκρατίας** (1990) 3 Α.Α.Δ. 2609, ότι οι επίδικες είναι πράξεις δημοσίου δικαίου. Και περαιτέρω ότι ο αιτητής νομιμοποιείται να προσφύγει εφόσον από τα στοιχεία που ετοίμασε η ίδια η Εφορεία προκύπτει ότι ο αιτητής θα πραγματοποιούσε κέρδος από τη διαχείριση της καντίνας αν κατακυρωνόταν η προσφορά του (βλέπε σχετικό έγγραφο στο φάκελο).

15

20

Το πρακτικό της κρίσιμης συνεδρίασης κάθε άλλο παρά διαφωτιστικό είναι. Σιωπά για τις βασικές πτυχές της υπόθεσης όπως έχω υποδείξει. Δεν φαίνεται γιατί με τόσες πολλές προσφορές προκλήθηκε αδιέξοδο που υπαγόρευσε την ανάγκη για ακύρωση. Στην πραγματικότητα έχουμε απόρριψη της συμφερότερης προσφοράς και κατακύρωση της αντιπρότασης του ενδιαφερόμενου η οποία, πρέπει να τονιστεί, έγινε ενόσω βρισκόταν σε εξέλιξη οι διαδικασίες του προκηρυχθέντα διαγωνισμού. Όπως προκύπτει σαφέστατα από το πρακτικό δεν υπάρχει καν διαπραγμάτευση. Από τα στοιχεία είναι ολοφάνερό ότι έχουμε κατακύρωση της προσφοράς στον ενδιαφερόμενο που έγινε με το νομικό ένδυμα της ακύρωσης του διαγωνισμού και ανανέωση του συμβολαίου του ενδιαφερομένου. Άλλωστε ουδέποτε δημοσιοποιήθηκε τέτοια απόφαση ακύρωσης. Ούτε καν ειδοποιήθηκαν όσοι είχαν μετάσχει στις προσφορές. Εν πάσει περιπτώσει η επιστολή Ευθυμίου προς τον Υπουργό Παιδείας ημερ. 6/9/91 διαλύει κάθε αμφιβολία για την πραγματική φύση της πράξης.

25

30

35

Η κρινόμενη υπόθεση δεν μοιάζει με την **Κυριακίδης**, ανωτέρω. Στην υπόθεση εκείνη η ενέργεια της Εφορείας, που αφορούσε πάλιν στη διαδικασία κατακύρωσης προσφορών για διαχείριση κυλικίων, δεν ολοκληρώθηκε ποτέ. Αλλά παρέμεινε εσωτερικής φύσεως πράξη (internum), η οποία είχε κοινοποιηθεί από δύο μέλη της Εφορείας

40



χωρίς εξουσιοδότηση. Δεν υπήρχε, επομένως, εκτελεστή πράξη. Η εισήγηση εδώ ότι δεν έγινε κατακύρωση δε συνάδει με τα στοιχεία που παρέθεσα. Η πράξη κατακύρωσης συντελέστηκε, αφού χρησιμοποιήθηκε ο μανδύας της ακύρωσης. Δεν υπάρχει μεταξύ των δύο περιπτώσεων ταυτότης συνθηκών. Περαιτέρω δεν βλέπω ποία σχέση έχει η υπόθεση **Πίτσιλλος** με τη συζητούμενη. Η απόφαση εκείνη αφορούσε την απάντηση του Αρχηγού της Αστυνομίας σε καταγγελία πολίτη της Δημοκρατίας που τον πληροφορούσε ότι δεν είχε προκύψει μαρτυρία για τη λήψη μέτρων εναντίον οποιουδήποτε.

10 Στην προκείμενη περίπτωση η πράξη κατακύρωσης προσφορών για διαχείριση κυλικείου σχολής μέσης παιδείας εμπίπτει στην περιοχή του δημόσιου δικαίου γιατί αποσκοπεί στην επιτέλεση δημόσιου σκοπού. Και συνιστά εκτελεστή διοικητική πράξη για 15 την εκδίκαση της οποίας αρμόδιο είναι το Ανώτατο Δικαστήριο. Βλέπε και προσφυγές **Χρ. Σωτηρίου και Άλλος ν. Κ.Ο.Α. κ.ά.** (1994) 4 Α.Α.Δ. 251 υποθέσεις σχετιζόμενες με τη διαχείριση κυλικείων των σταδίων και γυμναστηρίων του Οργανισμού. Βλέπε επίσης την υπόθεση **Ζούκωφ**, ανωτέρω. Για τα κριτήρια που διακρίνουν τις διαφορές σε διοικητικές ή αστικές παραπέμπω στις αποφάσεις της Ολομέλειας στις **Κλεοπάτρα Παντελίδου και Άλλοι ν. Συμβουλίου Υδατοπρομήθειας Λευκωσίας** (1990) 3 Α.Α.Δ. 3397, **Ναυτικός Όμιλος Πάφου ν. Αρχής Λιμένων Κύπρου** (1992) 1 Α.Α.Δ. 882. Περαιτέρω, αναφορικά με το έννομο συμφέρον παραπέμπω στα Πορίσματα Νομολογίας του Σ.τ.Ε. 1929-1959, όπου αναφέρεται ότι: “Ο συμμετασχών εις την δημοπρασίαν έχει έννομον συμφέρον προς προσβολήν της πράξεως της κατακυρώσεως”.

30 Για τους παραπάνω λόγους οι προδικαστικές ενστάσεις απορρίπτονται.

Περνώ στο ουσιαστικό θέμα. Ανάμεσα στους λόγους ακύρωσης που πρόβαλε ο αιτητής είναι η υπό τις περιστάσεις άنيση μεταχείρισή του κατά παράβαση της συνταγματικής αρχής της ισότητας, η έλλειψη αιτιολογίας της επίδικης απόφασης και η υπέρβαση εξουσίας από την καθής (βλέπε νομικό σημείο 1 στο σώμα της αίτησης).

40 Είναι εμπεδωμένη αρχή του δικαίου των δημόσιων διαγωνισμών με προσφορές ότι οι όροι προκήρυξης συνιστούν το νομικό τους πλαίσιο, το οποίο είναι δεσμευτικό και για την ίδια τη διοίκηση. Άλλη σημαντική αρχή που διέπει τη διεξαγωγή τέτοιων διαγωνισμών είναι η εξασφάλιση συνθηκών ελεύθερου συναγωνισμού. Εδώ στην πραγματικότητα επιτράπηκε στον ενδιαφερόμενο να υποβάλει ερήμην των άλλων, νέα προσφορά, αφού, όπως φαίνεται από την

επιστολή του της 1/8/91, έμαθε πως η πρώτη τού προσφορά ήταν από τις πιο χαμηλές. Η νέα προσφορά υποβλήθηκε αρκετό χρόνο μετά τη λήξη της προθεσμίας που έθεσε η προκήρυξη του διαγωνισμού στην επίσημη εφημερίδα. Η παράβαση αυτή συνιστά κατάχρηση εξουσίας και συνεπάγεται ακυρότητα της επίδικης πράξης. Βλέπε *Petros Matsoukas (No. 2) v. Republic* (1985) 3 C.L.R. 686. 5

Η επίδικη απόφαση μπορεί να ακυρωθεί και εκ λόγων ισότητας. Το ιστορικό φανερώνει ότι ο ενδιαφερόμενος έτυχε προνομιακής μεταχείρισης. Παραγνωρίστηκε ολότελα η μεγαλύτερη προσφορά, που ήταν καθόλα έγκυρη και θα απέφερε στο δημόσιο πολύ περισσότερα, χωρίς αποχρώντα λόγο. Η αιτιολογία είναι ανύπαρκτη. Η επιστολή της 26/9/91 περιορίζεται στην απόρριψη της προσφοράς του αιτητή. Το δε πρακτικό της συνεδρίασης της 1/8/91 οπωσδήποτε δεν ικανοποιεί την υποχρέωση για σύννομη και σαφή αιτιολόγηση. Απόδειξη τούτου είναι το περιεχόμενο της επιστολής της 6/9/91 του Προέδρου της Εφορείας προς τον Υπουργό Παιδείας. Ομολογουμένως υπό τις συνθήκες που λήφθηκε η επίδικη απόφαση ήταν ενέργεια ανεπίδεκτη νόμιμης αιτιολόγησης. 15

Έγινε από την καθής επίκληση σε όρο της προκήρυξης που προβλέπει ότι δε δεσμεύεται από τη ψηλότερη ή οποιαδήποτε άλλη προσφορά και ότι έχει δικαίωμα να ακυρώνει τις προσφορές χωρίς να δίνει λόγους ή να έχει οποιαδήποτε ευθύνη απέναντι στους προσφοροδότες. Το ίδιο σημείο συζητήθηκε στην *Success Advertising Co. Ltd. και Άλλη ν. Δημοκρατίας* (1993) 4 Α.Α.Δ. 3061 που οι όροι του διαγωνισμού περιείχαν ταυτόσημη πρόνοια. Το δικαστήριο θεώρησε τον όρο ανίσχυρο για δύο λόγους: (1) ότι αντιστρατεύεται τη θεμελιακή αρχή ότι η απόφαση για ακύρωση προσφορών υπόκειται σε δικαστικό έλεγχο και (2) ότι παραβιάζει την υποχρέωση για αιτιολόγηση της διοικητικής πράξης που αποτελεί τη βάση λειτουργίας της διοικητικής δικαιοσύνης. 20

Δεν έχει θιγεί το θέμα της μυστικότητας της ψηφοφορίας. Αλλά πρέπει να επισύρω την προσοχή στη νομολογία που θεωρεί τη μέθοδο αυτή απαράδεκτη γιατί αντίκειται στην αρχή της φανεράς δράσης της διοίκησης: *Αργύρης Κ. Γεωργίου ν. Δήμου Πόλης Χρυσόχους* (1990) 3 Α.Α.Δ. 4429. 25

Η υπόθεση αυτή αποτελεί σοβαρής μορφής αυθαιρεσία. Η επίδικη απόφαση βρίσκεται σε ριζική αντίθεση με κάθε έννοια δημοσίου συμφέροντος. Είναι συνέπεια της παραγνώρισης από την Εφορεία αυτή συλλήβδην των αρχών της χρηστής διοίκησης. Τέτοια αντιμετώπιση σε διαχείριση δημοσίων υποθέσεων δεν πρέπει να 30

**4 Α.Α.Δ. Τσουρής ν. Σχολικής Εφορείας Α΄ Περιφ. Γυμν. Ασίας Νικήτας, Δ.**

αφεθεί να εύρει μιμητές.

5 Η επίδικη πράξη ακυρώνεται με έξοδα υπέρ του αιτητή. Διευκρινίζεται ότι το αποτέλεσμα της προσφυγής δεν επηρεάζει τη συμφωνία που καταρτίστηκε με τον ενδιαφερόμενο.

*Η προσφυγή επιτυγχάνει με έξοδα.*