

9 Μαΐου, 1995

[ΧΡΥΣΟΣΤΟΜΗΣ, Δ/στής]

ΑΝΑΦΟΡΙΚΑ ΜΕ ΤΟ ΑΡΘΡΟ 146 ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ

LOMBARD NATWEST BANK LTD.,

Αιτήτρια,

v.

ΚΥΠΡΙΑΚΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ, ΜΕΣΩ
ΥΠΟΥΡΓΙΚΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΑΛΛΩΝ,

Καθ' ων η αίτηση.

(Υπόθεση Αρ. 731/93)

-
- Διοικητικό Δίκαιο — Αρμοδιότητα — Μεταβίβαση αρμοδιότητας — Ο
περί Εκχωρήσεως της Ένασκήσεως των Εξουσιών των Απορροεουσών
εκ τινος Νόμου Νόμος (Ν. 23/62) — Άρθρο 4 — Δυνατότητα παρά-
λληλης άσκησης της εκχωρηθείσας αρμοδιότητας από το ίδιο το
Υπουργικό Συμβούλιο — Η κριθείσα περίπτωση σε σχέση με το Κε- 5
ντρικό Συμβούλιο Προσφορών.
- Προσφορές — Αρχή του ελεύθερου ανταγωνισμού — Δημόσιο συμφέ-
ρον — Παραβίαση της αρχής και καταδολίευση του δημοσίου με
συνεννόηση προσφοροδοτών μεταξύ τους στην κριθείσα περίπτω- 10
ση — Παράβαση του Άρθρου 37(β) των Κανονισμών Αποθηκών —
Παραμονή μίας μόνο έγκυρης προσφοράς — Ακύρωση του διαγω-
νισμού δικαιολογημένη υπό τις περιστάσεις.
- Με την προσφυγή προσβλήθηκε η ακύρωση διαδικασίας προ- 15
σφορών στην οποία η αιτήτρια εταιρεία είχε απομείνει μόνη προ-
σφοροδότρια μετά από αποκλεισμό των υπολοίπων τραπεζών λό-
γω συμπαιγνίας μεταξύ τους.
- Το Ανώτατο Δικαστήριο, απορρίπτοντας την προσφυγή, απο- 20
φάσισε ότι:
1. Οι κανονισμοί Αποθηκών - Διαδικασία Προσφορών, είναι Κανони-
μοί της Κυβέρνησης σύμφωνα με τους οποίους η ένασκηση των εις

αυτούς αναφερομένων εξουσιών, εκχωρήθηκε για σκοπούς αποκέντρωσης από το Υπουργικό Συμβούλιο μέσω του Υπουργού Οικονομικών στα όργανα που αναφέρονται σ' αυτούς τους Κανονισμούς, μεταξύ των οποίων είναι και το Κεντρικό Συμβούλιο Προσφορών.

5

Το γεγονός όμως ότι την προσβαλλόμενη απόφαση την έλαβε το Υπουργικό Συμβούλιο, δεν οδηγεί στο συμπέρασμα ότι η απόφαση λήφθηκε από αναρμόδιο όργανο, γιατί σύμφωνα με τις πρόνοιες του Άρθρου 4 του περί Εκχωρήσεως της ενασχήσεως των Εξουσιών των Απορρουσών εκ τινος Νόμου (Ν.23/62) η εκχώρηση δεν αποκλείει το Υπουργικό Συμβούλιο να ενασκεί αυτοπροσάπως καθ' οιονδήποτε χρόνο οιασδήποτε των προαναφερθέντων εκχωρηθεισών εξουσιών. Πέραν αυτού, σύμφωνα με τις πρόνοιες του Άρθρου 37(β) και δεδομένου ότι είναι εξόφθαλμη και αδιαμφισβήτητη η ανεπίτρεπτη συνεργασία μεταξύ των τριών Τραπεζών εν προκειμένω ορθά παρακάμφθη η κανονική διαδικασία των Προσφορών και υπεβλήθη το θέμα στο Υπουργικό Συμβούλιο για λήψη σχετικής απόφασης.

10

15

2. Είναι φανερό εδώ ότι οι τρεις Τράπεζες συνεργάστηκαν και κατόπιν συνεννόησης υπόβαλαν τις προσφορές τους με σκοπό την από κοινού εκμετάλλευση των δύο γραφείων.

20

Η πράξη αυτή των τριών Τραπεζών παραβιάζει τις θεμελιώδεις αρχές του ελεύθερου ανταγωνισμού, αποτελεί προσπάθεια δολίευσης του δημοσίου, παραβίαση των συμφερόντων του και παράβαση του Άρθρου 37(β) των Κανονισμών Αποθηκών.

25

Κατά συνέπεια το Υπουργικό Συμβούλιο ενέργησε ορθά και νόμιμα με το να προβεί στην ακύρωση των προσφορών των τριών Τραπεζών. Σαν αποτέλεσμα παρέμεινε μόνο μια έγκυρη προσφορά και έτσι και πάλι ορθά και νόμιμα το Υπουργικό Συμβούλιο έκρινε ότι το δημόσιο συμφέρον στερείται του δικαιώματος για πραγματική εκλογή της πιο συμφέρουσας προσφοράς, προέβη στην ακύρωση της διαδικασίας των προσφορών και αποφάσισε να προχωρήσει στην προκήρυξη νέου διαγωνισμού.

30

35

Με αυτό τον τρόπο η Κυβέρνηση δεν ενέργησε κατ' αρέσκεια, αλλά για τους λόγους που διατυπώνονται στην προσβαλλόμενη απόφαση περιφρούρησε το Δημόσιο Συμφέρον. Η προσέγγιση αυτή είναι ορθή, γιατί η ύπαρξη μιας προσφοράς δικαιολογεί την άσκηση διακριτικής ευχέρειας για ακύρωση του διαγωνισμού με βάση τις αρχές του Διοικητικού Δικαίου.

40

Η προσφυγή απορρίπτεται χωρίς έξοδα.

Αναφερόμενη υπόθεση:

Leisure Land Hotel Enterprises Ltd. v. Δημοκρατίας (1993) 3 Α.Α.Δ.
538.

5

Προσφυγή.

Προσφυγή εναντίον της απόφασης του καθ' ου η αίτηση με την οποία ακυρώθηκε η διαδικασία των προσφορών για παραχώρηση άδειας χρήσεως δύο γραφείων στον αερολιμένα Λάρνακας, για παροχή τραπεζικών διευκολύνσεων για περίοδο τριών ετών.

10

Ι. Νικολάου για Μαρκίδη, για την Αιτήτρια.

15

Στ. Θεοδούλου, Ανώτερος Δικηγόρος της Δημοκρατίας, για τους Καθ' ων η αίτηση.

Cur. adv. vult.

20

ΧΡΥΣΟΣΤΟΜΗΣ, Δ.: Με την παρούσα προσφυγή προσβάλλεται η απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου με αρ. 39.593 και ημερ. 2.7.93 (Παράρτημα Δ στην ένσταση), με την οποία ακύρωσε τη διαδικασία των προσφορών για παραχώρηση άδειας χρήσεως δύο γραφείων στον αερολιμένα Λάρνακας, για παροχή τραπεζικών διευκολύνσεων για περίοδο τριών ετών.

25

Την 2.4.93 το Τμήμα Πολιτικής Αεροπορίας ζήτησε μέσω του Κεντρικού Συμβουλίου Προσφορών, προσφορές για παραχώρηση άδειας χρήσης δύο γραφείων στον αερολιμένα Λάρνακας για παροχή τραπεζικών διευκολύνσεων.

30

Στις 7.5.93 υποβλήθηκαν οι ακόλουθες προσφορές:

1. Lombard Natwest Bank Ltd με ετήσιο μίσθωμα £67.320

35

2. Τράπεζα Κύπρου Λτδ με ετήσιο μίσθωμα £69.120

3. Λαϊκή Τράπεζα Λτδ με ετήσιο μίσθωμα £69.120

40

4. Ελληνική Τράπεζα Λτδ με ετήσιο μίσθωμα £69.120

Η αρμόδια Τμηματική Επιτροπή Αξιολόγησης, μετά από μελέτη των πιο πάνω προσφορών, κατάληξε στο συμπέρασμα ότι

μεταξύ των προσφοροδοτών 2, 3 και 4, υπήρξε συνεννόηση και συνεργασία για την υποβολή προσφορών με στόχο την εκμετάλλευση του δικαιώματος λειτουργίας των δύο γραφείων από τις τρεις συνεργαζόμενες τράπεζες και τον αποκλεισμό άλλων προσφοροδοτών. Επιπρόσθετα σχημάτισε την άποψη, την οποία υπόβαλε στο Κεντρικό Συμβούλιο Προσφορών, ότι η ενέργεια των τριών τραπεζών έτεινε να εξουδετερώσει τις διαδικασίες προσφορών.

- 5
- 10 Το Κεντρικό Συμβούλιο Προσφορών μετά από μελέτη του θέματος και συνεννόηση με το Γενικό Εισαγγελέα της Δημοκρατίας, διαμόρφωσε οριστικά την άποψη ότι οι τρεις τράπεζες πράγματι συνεργάστηκαν (γεγονός που επιβεβαίωσαν και οι ίδιες οι τράπεζες με επιστολή τους με ημερομηνία 1.6.1993 - Παράρτημα Α στην ένσταση) και ότι η συνεργασία αυτή καταστρατηγεί εκ πρώτης όψεως το θεσμό των προσφορών. Για αυτούς του λόγους η άποψη του Κεντρικού Συμβουλίου Προσφορών ήταν ότι οι προσφορές των τριών Τραπεζών θα έπρεπε να θεωρηθούν άκυρες με βάση τις πρόνοιες της παραγράφου 37(β) των Κανονισμών Αποθηκών - Διαδικασία Προσφορών (εγκύκλιος αριθμός 935 (Υ.Ο. 639/85/9 στις 8.11.1990 Παράρτημα Β).
- 15
- 20

Ακολούθησε πρόταση του Υπουργού Οικονομικών προς το Υπουργικό Συμβούλιο, την οποία παρουσίασε ο Υπουργός Οικονομικών (Παράρτημα Γ στην ένσταση), με την οποία ζητείτο όπως με βάση τις πρόνοιες του άρθρου 37(β) των Κανονισμών Αποθηκών - Διαδικασία Προσφορών, γίνει αποδεκτή η προσφορά της αιτήτριας για το ένα γραφείο, ενώ για το δεύτερο να προκηρυχθούν προσφορές με ελάχιστο μίσθωμα £69.120 ετησίως, σύμφωνα με την εισήγηση του Προέδρου του Κεντρικού Συμβουλίου Προσφορών προς το Γενικό Εισαγγελέα (Τεκμήριο Β στη γραπτή αγόρευση του δικηγόρου της αιτήτριας).

25

30

Το Υπουργικό Συμβούλιο αφού έλαβε υπόψη την Έκθεση της Τμηματικής Επιτροπής Αξιολόγησης, τις απόψεις του Κεντρικού Συμβουλίου Προσφορών και του Γενικού Εισαγγελέα της Δημοκρατίας αποφάσισε (βλ. απόφαση αρ. 39.593, ημερ. 2.7.93, Παράρτημα Δ στην ένσταση), να ακυρώσει τη διαδικασία προσφορών και να προχωρήσει στην προκήρυξη νέων προσφορών. Οι λόγοι της ακύρωσης είναι οι ακόλουθοι:

35

40

"α) από τη μελέτη των προσφορών και συγκεκριμένα της ταυτόσημης προσφοράς των τριών προσφοροδοτών προκύπτει ότι υπήρξε συνεργασία/συνεννόηση μεταξύ των προσφορο-

δοτών με αρ. 2, 3 και 4, γεγονός το οποίο καταστρατηγεί την αρχή της εμπιστευτικότητας και του ελεύθερου διαγωνισμού που πρέπει να διέπει τη διαδικασία των προσφορών και επομένως οι προσφορές αυτές θεωρούνται άκυρες σύμφωνα με τις πρόνοιες του Κανονισμού 37(β) των Κανονισμών Αποθηκών και

5

β) ύστερα από τον αποκλεισμό των τριών προσφορών, για τους λόγους που αναφέρονται στην παράγραφο (α) πιο πάνω, παραμένει μόνο μια έγκυρη προσφορά και έτσι το δημόσιο στερείται του δικαιώματος για πραγματική εκλογή της πιο συμφέρουσας προσφοράς."

10

Ο πρώτος λόγος ακυρότητας που προβλήθηκε από το δικηγόρο της αιτήτριας, είναι πως η επίδικη απόφαση λήφθηκε από αναρμόδιο όργανο. Σύμφωνα με την εισήγηση του δικηγόρου της αιτήτριας, οι Κανονισμοί Αποθηκών - Διαδικασία Προσφορών προβλέπουν, με βάση τον Καν. 19, πως στην υπό κρίση περίπτωση αρμόδιο όργανο να αποφασίσει την ακύρωση του διαγωνισμού ήταν το Κεντρικό Συμβούλιο Προσφορών και όχι το Υπουργικό Συμβούλιο.

15

20

Οι Κανονισμοί Αποθηκών - Διαδικασία Προσφορών, είναι Κανονισμοί της Κυβέρνησης σύμφωνα με τους οποίους η ενάσκηση των εις αυτούς αναφερομένων εξουσιών, εκχωρήθηκε για σκοπούς αποκέντρωσης από το Υπουργικό Συμβούλιο μέσω του Υπουργού Οικονομικών στα όργανα που αναφέρονται σ' αυτούς τους Κανονισμούς, μεταξύ των οποίων είναι και το Κεντρικό Συμβούλιο Προσφορών.

25

30

Το γεγονός όμως ότι την προσβαλλόμενη απόφαση την έλαβε το Υπουργικό Συμβούλιο, δεν οδηγεί στο συμπέρασμα ότι η απόφαση λήφθηκε από αναρμόδιο όργανο, γιατί σύμφωνα με τις πρόνοιες του άρθρου 4 του περί Εκχώρησης της ενασκήσεως των Εξουσιών των Απορρουσών εκ τινος Νόμου (Ν. 23/62) η εκχώρηση δεν αποκλείει το Υπουργικό Συμβούλιο να ενασκεί αυτοπροσώπως καθ' οιονδήποτε χρόνο οιασδήποτε των προαναφερθέντων εκχωρηθεισών εξουσιών. Πέραν αυτού, σύμφωνα με τις πρόνοιες του άρθρου 37(β) και δεδομένου ότι είναι εξόφθαλμη και αδιαμφισβήτητη η ανεπίτρεπτη συνεργασία μεταξύ των τριών Τραπεζών, ορθά παρεκάμφθη η κανονική Διαδικασία των Προσφορών και υπεβλήθη το θέμα στο Υπουργικό Συμβούλιο για λήψη σχετικής απόφασης.

35

40

Συνεπώς, η εισήγηση αυτή του δικηγόρου των αιτητών περί αρμοδιότητας δεν ευσταθεί.

5 Άλλος λόγος ακυρότητας που υποβλήθηκε, χαρακτηρίζει την
απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου παράνομη και εισηγείται
10 ότι λόγοι δημοσίου συμφέροντος επέβαλλαν την κατακύρωση
της προσφοράς για ένα Γραφείο στην αιτήτρια και την προκή-
ρυξη νέων προσφορών για το άλλο Γραφείο. Ακόμα η παράλει-
ψη των καθ' ων η αίτηση να κατακυρώσουν την προσφορά για
15 ένα γραφείο στην αιτήτρια χαρακτηρίστηκε σαν άκυρη, ως απο-
τέλεσμα καταχρηστικής άσκησης της διακριτικής τους ευχέρει-
ας, παράβασης ουσιωδών όρων της προκήρυξης προσφορών και
παράβασης των γενικών αρχών της καλής πίστης, χρηστής διοί-
κησης και της αρχής του ελεύθερου συναγωνισμού, η οποία πρέ-
πει να διέπει το θεσμό των προσφορών.

Άλλοι λόγοι ακυρότητας που υποβλήθηκαν ήταν πλάνη περί-
20 το νόμο και τα πράγματα, μη διεξαγωγή της δέουσας έρευνας,
αόριστη αιτιολογία και κατάχρηση εξουσίας.

Είναι φανερό ότι οι τρεις Τράπεζες συνεργάστηκαν και κα-
τόπιν συνεννόησης υπόβαλαν τις προσφορές τους με σκοπό την
από κοινού εκμετάλλευση των δύο γραφείων.

25 Η πράξη αυτή των τριών Τραπεζών παραβιάζει τις θεμελιώ-
δεις αρχές του ελεύθερου ανταγωνισμού, αποτελεί προσπάθεια
δολίευσης του δημοσίου, παραβίαση των συμφερόντων του και
παράβαση του άρθρου 37(β) των Κανονισμών Αποθηκών.

30 Κατά συνέπεια το Υπουργικό Συμβούλιο ενέργησε ορθά και
νόμιμα με το να προβεί στην ακύρωση των προσφορών των
τριών Τραπεζών. Σαν αποτέλεσμα παρέμεινε μόνο μια έγκυρη
προσφορά και έτσι και πάλι ορθά και νόμιμα το Υπουργικό
35 Συμβούλιο έκρινε ότι το δημόσιο συμφέρον στερείται του δι-
καιώματος για πραγματική εκλογή της πιο συμφέρουσας προ-
σφοράς, προέβη στην ακύρωση της διαδικασίας των προσφο-
ρών και αποφάσισε να προχωρήσει στην προκήρυξη νέου δια-
γωνισμού.

40 Με αυτό τον τρόπο η Κυβέρνηση δεν ενέργησε κατ' αρέσκεια,
αλλά για τους λόγους που διατυπώνονται στην προσβαλλόμενη
απόφαση περιφρούρησε το Δημόσιο Συμφέρον. Η προσέγγιση
αυτή είναι ορθή, γιατί η ύπαρξη μιας προσφοράς δικαιολογεί
την άσκηση διακριτικής ευχέρειας για ακύρωση του διαγωνι-

σμού με βάση τις αρχές του Διοικητικού Δικαίου. (Βλ. *Leisureland Hotel Enterprises Ltd v. Δημοκρατίας* (1993) 3 Α.Α.Δ. 538.) Κανένας από τους λόγους ακυρότητας που υποβλήθηκαν δεν ευσταθεί.

5

Η προσφυγή απορρίπτεται. Η επίδικη πράξη επικυρώνεται.

Δεν επιδικάζονται έξοδα.

Η προσφυγή απορρίπτεται χωρίς έξοδα.