

28 Ιαννουαρίου, 1989

[ΝΙΚΗΤΑΣ, Δ/στής]

ΑΝΑΦΟΡΙΚΑ ΜΕ ΤΟ ΑΡΘΡΟ 146 ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ

ΚΥΘΡΑΙΩΤΗΣ & ΣΥΝΕΡΓΑΤΕΣ ΚΑΙ ΑΛΛΟΙ,

Αιτητές.

v.

ΚΕΝΤΡΙΚΗΣ ΤΡΑΠΕΖΑΣ ΤΗΣ ΚΥΠΡΟΥ,

Καθ' ης η αίτηση,

(Υπόθεση Αρ. 326/86).

- Διοικητική πράξη — Σύνθετος διοικητική ενέργεια — Η θεωρία των αποσπαστών πράξεων — Σύνθετος διοικητική ενέργεια απολήγουσα σε πράξη, που δεν υπόκειται σε προσβολή με Αίτηση Ακυρώσεως, π.χ. σύμβαση — Οι προηγηθείσες της τελευταίας αυτής πράξεως διοικητικές πράξεις υπόκεινται σε προσβολή με Αίτηση Ακυρώσεως, αν έχουν επιφέρει έννομα αποτελέσματα. 5
- Διοικητική πράξη — Σύνθετος διοικητική ενέργεια — Αποτελείται από σειρά εκτελεστών πράξεων, η κάθε μια από τις οποίες μπορεί να προσβληθεί χωριστά με Αίτηση Ακυρώσεως — Μετά την περάτωση της διοικητικής ενέργειας, μόνο η περατώσασα την ενέργεια πράξη υπόκειται σε προσβολή. 10
- Προθεσμία καταχώρησης Αιτήσεως Ακυρώσεως — Κατακύρωση προσφοράς — Υπογραφή σχετικής συμβάσεως — Αξίωση για ανάκληση της κατακυρώσεως υποβληθείσα μετά την εκπνοή της προθεσμίας — Απόρριψη της αξιώσεως — Αίτηση Ακυρώσεως της — Εκπρόθεσμη. 15
- Διοικητική πράξη — Εκτελεστή πράξη — Κατακύρωση προσφοράς — Αξίωση ανακλήσεως της κατακυρώσεως — Απόρριψη της αξιώσεως αυτής — Δεν έχει εκτελεστό χαρακτήρα. 20

Τα γεγονότα της υποθέσεως αυτής σε συντομία είναι τα ακόλουθα:
 Η καθ' ης η αίτηση Τράπεζα προκήρυξε αρχιτεκτονικό δια- 25

γωνισμό για ανέγερση μεγάρου. Δεν απονεμήθηκε πρώτο βραβείο. Το δεύτερο βραβείο μοιράστηκε σε δύο αρχιτεκτονικά γραφεία με απόφαση ημερ. 23.11.85, που ανακοινώθηκε προφορικά στους ενδιαφερόμενους. Αργότερα στις 29.6.85 η Τράπεζα ανέθεσε την ανέγερση του μεγάρου της στα εν λόγω δύο γραφεία. Πολύ αργότερα, στις 13.2.86 οι αιτητές ζήτησαν με επιστολή του δικηγόρου των την ακύρωση της κατακυρώσεως της προσφοράς στους δύο βραβευθέντες. Με επιστολή της ημερ. 5.3.86 η Τράπεζα απέρριψε τους ισχυρισμούς των αιτητών. Ως αποτέλεσμα οι αιτητές κατεχώρησαν την παρούσα Αίτηση Ακυρώσεως.

Η καθ' ης η Αίτηση Τράπεζα προέβαλε δύο ενστάσεις, που εκδικάστηκαν προδικαστικά: Η πρώτη ένσταση ήταν ότι η επίδικη απόφαση δεν έχει εκτελεστό χαρακτήρα, και η δεύτερη ότι η προσφυγή είναι εκπρόθεσμη.

Οι νομικές αρχές, που το Δικαστήριο εφάρμοσε, προκειμένου να καταλήξει στο συμπέρασμα ότι οι ενστάσεις πρέπει να γίνουν δεκτές και η Αίτηση Ακυρώσεως να απορριφθεί, φαίνονται από τα πιο πάνω περιληπτικά εισαγωγικά σημειώματα.

Η Αίτηση Ακυρώσεως απορρίπτεται, χωρίς διαταγή για έξοδα.

25 Αναφερόμενες υποθέσεις:

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

30 *Cyprus Flour Mills Co.Ltd. v. Republic (Council of Ministers and Another) (1968) 3 C.L.R. 12 and (1970) 3 C.L.R.48,*

Kounnas & Sons Ltd. and Another v. Republic (Cyprus Potato Marketing Board) (1972) 3 C.L.R. 542,

35 *Silvestros & Kitromilides v. Republic (1983) 3 C.L.R. 1404.*

Προσφυγή.

40 Προσφυγή για δήλωση του Δικαστηρίου ότι η άρνηση της Κεντρικής Τράπεζας Κύπρου να ακυρώσει ή ανακαλέσει την κατακύρωση του έργου για ανέγερση μεγάρου που θα στέγαζε υπηρεσίες της Τράπεζας στα αρχιτεκτονικά γραφεία που υπέβαλαν τις βραβευθείσες μελέτες είναι παράνομη και χωρίς έννομες συνέπειες.

Χρ. Τριανταφυλλίδης, για τους Αιτητές.

Α. Ευαγγέλου, Ανώτερος Δικηγόρος της Δημοκρατίας,
για την Καθ' ης η αίτηση.

Cur.adv.vult.

5

ΝΙΚΗΤΑΣ, Δ: Εξέδωσε την ακόλουθη απόφαση: Το υπόστρωμα των πραγματικών περιστατικών, από το οποίο πηγάζει το αίτημα της προσφυγής, αποτελεί κοινό έδαφος. Το παραθέτω. Στις 21.7.1984 η Κεντρική Τράπεζα της Δημοκρατίας προκήρυξε δημόσιο αρχιτεκτονικό διαγωνισμό για ανέγερση μεγάρου που θα στέγαζε τις υπηρεσίες της.

10

15

Μεταξύ των συμμετασχόντων ήσαν και οι δύο αιτούντες. Είναι αδειούχοι αρχιτέκτονες με χωριστή όμως νομική οντότητα. Το περιεχόμενο της διακήρυξης του διαγωνισμού δεν τέθηκε υπόψη μου, αλλά είναι αποδεκτό ότι έγινε πρόβλεψη για πρώτο και δεύτερο βραβείο, που θα συνοδεύονταν και από χρηματικά βραβεία συμποσούμενα σε 20 χιλιάδες λίρες. Εν πάση περιπτώσει ο διαγωνισμός διεξήχθη βάσει των όρων και κανονισμών της επαγγελματικής οργάνωσης αρχιτεκτόνων και πολιτικών μηχανικών.

20

25

Η κριτική επιτροπή που όρισε η καθ' ης η αίτηση Τράπεζα και που εξέτασε τις υποβληθείσες μελέτες, δεν απένειμε πρώτο βραβείο. Ωστόσο έδωσε ίσα βραβεία μαζί με ποσό 10 χιλιάδων λιρών στους δύο αρχιτέκτονες που κατονομάζονται στη δικογραφία, ενώ ο αιτών 2 πήρε μόνο έπαινο. Παρεπιμπτόντως, τα χρήματα που δόθηκαν στους βραβευθέντες αντιπροσωπεύουν το ήμισυ του ποσού που αρχικά προβλέφθηκε για τα δύο βραβεία. Η παραπάνω απόφαση λήφθηκε στις 23.11.85 και ανακοινώθηκε προφορικά στους ενδιαφερομένους. Παράλληλα δημοσιεύθηκε και στον τύπο. Μεταγενέστερα στις 29.6.85 η τράπεζα ανέθεσε την εκπόνηση των σχεδίων και την επίβλεψη του έργου στους δύο βραβευθέντες με τους οποίους υπέγραψε και σχετική σύμβαση. Στο γεγονός δόθηκε δημοσιότητα μέσω πάλιν του τύπου.

30

35

40

Στις 13.2.86 ο δικηγόρος των αιτούντων έστειλε επιστο-

λή στο διοικητή Τράπεζας με την οποία τον κάλεσε να ακυρώσει μέχρι 28.2.86 την κατακύρωση της προσφοράς στους δύο βραβευθέντες για το λόγο ότι έγινε κατά παράβαση των κανονισμών διενεργείας του διαγωνισμού. Και 5 επιπρόσθετα γιατί δεν τηρήθηκαν οι αρχές της χρηστής διοίκησης και της φυσικής δικαιοσύνης. Ούτε στη μια ούτε στην άλλη περίπτωση δόθηκαν οποιεσδήποτε λεπτομέρειες (η επιστολή επισυνάφθηκε στη προσφυγή σαν τεκμ.1). Στην απαντητική επιστολή της με χρονολογία 5.3.86 (τεκμ. 10 2) η Τράπεζα απέρριψε τους ισχυρισμούς των αιτούντων σαν αβάσιμους. Στην επιστολή επισημαίνεται ότι σύμφωνα με τον όρο 10 των σχετικών διατάξεων η Τράπεζα ήταν ελεύθερη να κατακυρώσει την προσφορά σε οποιοδήποτε ανεξάρτητα αν συμμετείχε ή όχι στο διαγωνισμό. Κι αυτό 15 γιατί οι οποιεσδήποτε υποχρεώσεις της τράπεζας, που απέρρεαν από τις διατάξεις διεξαγωγής του διαγωνισμού, αφορούσαν μόνο το νικητή πρώτου βραβείου. Εφόσον όμως οι αιτούντες δεν κέρδισαν τέτοιο βραβείο δεν είχαν κανένα έννομο συμφέρον στην υπόθεση.

20 Με την προσφυγή τους τώρα οι αιτούντες ζητούν διακήρυξη του δικαστηρίου ότι η άρνηση της τράπεζας να ακυρώσει ή ανακαλέσει την κατακύρωση του έργου στα δύο αρχιτεκτονικά γραφεία που υπέβαλαν τις βραβευθεί- 25 σες μελέτες είναι παράνομη και χωρίς έννομες συνέπειες. Έχει σημασία να αναφέρω ότι η προσφυγή κατατέθηκε στις 15.5.1986. Μετά την καταχώρηση της ένστασής της η Τράπεζα, με διαδικαστικό διάβημα ζήτησε περαιτέρω και καλύτερες λεπτομέρειες αναφορικά με το νομικό υπόβα- 30 θρο και τα περιστατικά στα οποία στηρίζεται η προσφυγή. Γιατί, σύμφωνα με την άποψη του κ. Ευαγγέλου, που εμφανίζεται για την Τράπεζα, οι προβαλλόμενοι λόγοι ακύρωσης είναι γενικοί και αόριστοι και οπωσδήποτε 35 χρήζουν διευκρινίσεων. Για να έχουμε ολοκληρωμένη εικόνα καταγράφω τους λόγους όπως ακριβώς εκτίθενται στην ίδια την προσφυγή.

40 "1. The said decision and/ or refusal of the Respondents is tainted with illegality.

2. The Respondents with their said decision and/ or refusal endorse and/or condone acts contrary to the principles of Administrative Law and/or the principles of

proper and fair administration.

3. The Respondents with their said decision and/or refusal have abused and/or exceeded their powers.

5

4. The Respondents with their said decision and/or refusal endorse and/or condone illegal acts and or acts contrary to established legal principles."

Κατά τη δικάσιμο της αίτησης για περαιτέρω στοιχεία δεν συζητήθηκε η ουσία. Αλλά εκδόθηκε εκ συμφώνου διάταγμα να εκδικασθούν πρώτα τα προδικαστικά σημεία που εγείρονται στην ένσταση. Η ακρόαση έγινε από τον τέως Πρόεδρο του Ανωτάτου Δικαστηρίου που επιφύλαξε την απόφαση. Όταν μου ανατέθηκε η υπόθεση μετά το διορισμό του στη θέση του Γενικού Εισαγγελέα οι συνήγοροι από κοινού ζήτησαν την έκδοση απόφασης με βάση τα στοιχεία του φακέλου της υπόθεσης. Ωστόσο από τη μελέτη του φακέλου διαπίστωση ότι το πρακτικό των αγορεύσεων ήταν πολύ συνοπτικό. Έτσι κάλεσα τις δύο πλευρές και ανέπτυξαν εκτεταμένα τις θέσεις του. 10
15
20

Η συζήτηση περιορίστηκε στα δύο από τα τρία σημεία της προδικαστικής ένστασης: πρώτον, ότι η προσβαλλόμενη αρνητική απόφαση δεν έχει το χαρακτήρα εκτελεστής διοικητικής πράξης και επομένως η προσφυγή είναι απαράδεκτη. Και, δεύτερον, εφόσον η προσφυγή δεν ασκήθηκε εντός 75 ημερών από τις 29.6.85, ημερομηνία που η επιτροπή επικύρωσε το αποτέλεσμα του διαγωνισμού προς όφελος των δύο άλλων αρχιτεκτονικών γραφείων, είναι εκπρόθεσμη. 25
30

Το κεντρικό επιχείρημα του κ. Ευαγγέλου, που έχει σαν υπόβαθρο την θεωρία των αποσπαστών πράξεων, είναι ότι οι αιτούντες θα μπορούσαν να προσβάλουν χωριστά κάθε μονομερή πράξη της Τράπεζας που προηγήθηκε χρονικά του καταρτισμού της σύμβασης με τους δύο βραβευθέντες. Για παράδειγμα, την προκήρυξη του διαγωνισμού ή την διαδικασία διεξαγωγής του ή οποιαδήποτε άλλη ενδιαμέση πράξη ως και την τελική απόφαση της 29.6.85 που αφορούσε την κατακύρωση. Αυτό όμως με την προϋπόθεση ότι θα ασκούσαν την προσφυγή τους μέσα στα όρια της 35
40

προθεσμίας των 75 ημερών που ορίζει το άρθρο 146.3 του Συντάγματος.

- 5 Όμως κάθε ενέργεια ή πράξη που είναι μεταγενέστερη του καταρτισμού της σύμβασης και σχετίζεται με την εκτέ-
- 10 λεσή της δεν αφορά το δημόσιο δίκαιο, αλλά ρυθμίζεται από τους κανόνες του ιδιωτικού δικαίου. Κατά συνέπεια το αναθεωρητικό δικαστήριο είναι αναρμόδιο να επιλη-
- 15 φθεί θέματος εγειρομένου μετά τη σύναψη της σύμβασης. Η επίλυσή του ανήκει στην αρμοδιότητα των τακτικών δικαστηρίων σαν θέματος πλέον ιδιωτικού δικαίου. Στην κρινόμενη υπόθεση, που η αρνητική απόφαση της Τράπεζας εκδόθηκε, ομολογουμένως, σε απάντηση σχετικής αξίωσης των αιτούντων μετά τον καταρτισμό της σύμβα-
- 20 σης, η παραπάνω θεωρία δεν τυγχάνει εφαρμογής. Έτσι η απόφαση δεν έχει εκτελεστό χαρακτήρα και δεν είναι δυνατό να γίνει αντικείμενο αίτησης για ακύρωση. Τις παραπάνω θέσεις ο συνήγορος στήριξε στο Στασινόπουλο "Δίκαιο Διοικητικών Διαφορών" 4 έκδοση, σελ.184 και
- 25 στις ακόλουθες περιπτώσεις της νομολογίας: *Medcon Construction & Others v. Republic* (1968) 3 C.L.R.535, *Cyprus Flour Mills Co. Ltd. v. Republic (Council of Ministers & Another)* (1968) 3 C.L.R. 12 και (1970) 3 C.L.R 48, *Kounnas & Sons Ltd. & Another v. Republic (Cyprus Potato Marketing Board)* (1972) 3 C.L.R.542 and *Silvestros & Kitromilides v. Republic* (1983) 3 C.L.R. 1404.

- 30 Όπως παρατηρεί ο Στασινόπουλος η σύλληψη της θεωρίας των αποσπαστών πράξεων (*actes detachables*) έγινε στη Γαλλία και το πλαίσιο της προσδιορίστηκε από το Γαλλικό Συμβούλιο Επικρατείας. Έγινε επίσης δεκτή και στην Ελλάδα. Εδώ, η υπόθεση *Cyprus Flour Mills*, ανωτέρω, εξετάστηκε πρωτόδικα υπ' αυτό το πρίσμα. Σύμφωνα
- 35 με την αντίληψη αυτή στις περιπτώσεις που έχουμε σύνθετη διοικητική ενέργεια, όπως συμβαίνει με την προκήρυξη ενός διαγωνισμού αρχιτεκτονικού ή άλλου, με την προϋπόθεση ότι οι πράξεις που προηγούνται του τελικού αποτελέσματος έχουν διοικητικό χαρακτήρα, είναι δυνατό
- 40 να αποσπασθούν απ' αυτό και να προσβληθούν με αίτηση ακύρωσης. Το ερώτημα πότε και σε ποιά έκταση είναι αποσπασίμη μια πράξη από τη συναφθείσα σύμβαση απαντά με σαφήνεια ο Κυριακόπουλος "Ελληνικό Διοικητικό

Δίκαιο" μέρος Γ στις σελίδες 98 και 99.

"Επί συνθέτου διοικητικής ενέργειας προκύπτει το ζήτημα: ποία η ποία εκ των πλειόνων πράξεων, αίτινες αποτελούσι την σύνθετον διοικητικήν ενέργειαν, είναι προσβληταί δι' αιτήσεως ακυρώσεως; Εφ' όσον αι πράξεις αύται, και διακεκριμένως λαμβανόμεναι, κέκτηνται το γνώρισμα της εκτελεστότητος, είναι δυνατή η απόσπασις και η προσβολή κεχωρισμένως και αυτοτελώς εκάστης τούτων, αλλά μόνον μέχρι της εκδόσεως της τελευταίας πράξεως, δι' ης περατούται η διοικητική ενέργεια. Μετά την περάτωσιν όμως ταύτης, μόνον η περατώσασα αυτήν πράξις υπόκειται εις προσβολήν επί ακυρώσει, ουχί δε και αυτοτελής, μεμονωμένη και ενδιάμεσος τις πράξις τούτο δε ισχύει και εν η έτι περιπτώσει οι λόγοι ακυρώσεως αφορώσιν ουχί αμέσως εις την πράξιν ταύτην αλλ' εις ενδιάμεσον πράξιν, επειδή, μετά την επέλευσιν του τελικού αποτελέσματος, αι προηγηθείσαι πράξεις συγχωνευόμεναι μετά της τελικής, αποβάλλουσι την ιδίαν των αυτοτέλειαν....."

Εν περιπτώσει, καθ' ην η σύνθετος διοικητική ενέργεια απολήγει εις πράξιν, ήτις δεν είναι καθ' εαυτήν προσβλητή ενώπιον του Σ.Ε., λόγω καθ' ύλην αναρμοδιότητος αυτού ή διότι κατ' αυτής χωρεί παραλλήλως έτερον ένδικον μέσον (βλ. κατ. & 108,5) προκύπτει αύθις ζήτημα: αν αι προηγηθείσαι διοικητικάί πράξεις υπόκεινται κεχωρισμένως και καθ' εαυτάς εις προσβολήν ενώπιον του Σ.Ε. Κατά την εν Γαλλία διαμορφωθείσαν θεωρίαν των αποσπαστών πράξεων της συνθέτου διοικητικής ενεργείας, ήν ηκολούθησε και το ημέτερον Σ.Ε., αι προηγηθείσαι της τελευταίας πράξεως, δι' ην τούτο τυγχάνει αναρμόδιον, εφ' όσον επιφέρουσιν έννομα αποτελέσματα, είναι δυνατόν ν' αποχωρισθώσι του συνόλου της διοικητικής ενεργείας, εξεταζομένης αυτοτελώς της νομιμότητος αυτών, ανεξαρτήτως του κύρους της πράξεως, εις ην κατέληξε η διοικητική ενέργεια, και των εκ ταύτης πηγαζόντων υποκειμενικών δικαίων."

Ο κ. Χρ. Τριανταφυλλίδης, που εκπροσωπεί τους αιτούντες, δεν διαφώνησε με τις νομικές αρχές στις οποίες μόλις έχω αναφερθεί. Όμως το αντεπιχείρημά του είναι

πως με την επιστολή της 13.2.1986 των αιτούντων σε συν-
δυσασμό με την αρνητική απάντηση της Τράπεζας που ακο-
λουθήσε στις 5.3.1986, δημιουργήθηκαν οι προϋποθέσεις
5 για τη γένεση νέας διοικητικής πράξης. Εφόσον λοιπόν η
προσβολή της νέας πράξης έγινε μέσα στο χρονικό πλαί-
σιο που θέτει η συνταγματική διάταξη, η προσφυγή είναι
εμπρόθεσμη. Το αίτημα, κατέληξε ο συνήγορος, δεν έχει
σαν στόχο την σύμβαση, αλλά την κατακύρωσή της και
επομένως το δικαστήριο διατηρεί την αρμοδιότητά του.

10

Είναι φανερόν από την παραπάνω νομική ανάπτυξη
ότι η ενέργεια της Τράπεζας στις 29.6.1985, με την οποία
αποφάσισε τον καταρτισμό της σύμβασης, είχε όλα τα συ-
στατικά στοιχεία της διοικητικής πράξης. Και σύμφωνα
15 με τη θεωρία των αποσπαστών πράξεων η απόφαση εκεί-
νη είναι προσβλητή και μετά τη σύναψη της σύμβασης.
Γιατί όντας ο τελευταίος κρίκος στην αλυσίδα μιας σύνθε-
της διοικητικής ενέργειας, όπως είναι στο προκείμενο ο
αρχιτεκτονικός διαγωνισμός που προκήρυξε η Τράπεζα, η
20 απόφαση ήταν αποσπασίμη από τη σύμβαση και προσβλη-
τή.

Η ανακίνηση του θέματος από τους αιτούντες το Φε-
βρουάριο του 1986 και η απάντηση που τους δόθηκε και
25 που αναφερόταν στην προγενέστερη ουσιαστική απόφαση
δεν παρήγαγε, κατά την γνώμη μου, νέα διοικητική πράξη.
Η μόνη απόφαση εκτελεστού χαρακτήρα ήταν εκείνη της
29.6.1985 που ήταν μονομερής ενέργεια διοικητικής φύσε-
ως με άμεσες νομικές συνέπειες. Ενώ η μετέπειτα ενέργεια
των αιτούντων και η απάντηση σ' αυτή δεν πληρούν καμ-
30 μιά από τις προϋποθέσεις της διοικητικής πράξης. Αν ο
ισχυρισμός που προβλήθηκε γίνει δεκτός σημαίνει ότι η
αρμοδιότητα για την παραγωγή διοικητικής πράξης μετα-
τίθεται αποκλειστικά στο διοικούμενο που θα μπορεί έτσι
35 να ενεργεί κατά το δοκούν και ανεξάρτητα από το χρονι-
κό περιορισμό που θέτει η συνταγματική διάταξη. Αλλ'
ούτε η επιστήμη ούτε η νομολογία δεν επικρότησε ποτέ τέ-
τοια εξέλιξη. Σημειώνω ότι δεν έγινε οποιαδήποτε παρα-
πομπή στη νομολογία ή αλλη αυθεντία που να στηρίζει το
40 επιχείρημα των αιτούντων. Για τους λόγους αυτούς η
απόφαση της Τράπεζας στερείται εκτελεστότητας. Και
εφόσον η απόφαση της 29.6.85 δεν προσβλήθηκε έγκαιρα η
προσφυγή πρέπει να απορριφθεί σαν εκπρόθεσμη. Δεν

επιδιμάζω έξοδα.

*Η προσφυγή απορρίπτεται χωρίς
έξοδα.*