

5 Ματίου, 1992

(ΠΙΚΗΣ, ΠΑΠΑΔΟΠΟΥΛΟΣ, ΧΡΥΣΟΣΤΟΜΗΣ, ΑΡΤΕΜΙΔΗΣ,
ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΙΔΗΣ, Δ/στές)

TAMASSOS TOBACCO SUPPLIERS AND CO.,

Εφeseίοντες,

v.

ΤΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ,

Εφeseιβλήτων.

(Αναθεωρητική Έφeseη Αρ. 903).

Διοικητική Πράξη — "Σύνθετος" πράξη — Έννοια.

Προσφορές — Ακύρωση πλειοδοτικού διαγωνισμού — Δεν συναρτάται αυτή με την έκδοση οποιασδήποτε προπαρασκευαστικής πράξης — Αποτελεί αυτοτελή διοικητική πράξη αναγόμενη στη διακριτική ευχέρεια του προσφορέα — Προηγούμενη της ακυρώσεως του διαγωνισμού πράξη αποκλεισμού της προσφοράς συγκεκριμένου προσφοροδότη, δεν αποκλείει τον εκτελεστό της χαρακτήρα με την έκδοση της απόφασης περί ακυρώσεως του διαγωνισμού. 5

Προσφορές — Διαπίστωση της ύπαρξης των προϋποθέσεων για συμμετοχή σε πλειοδοτικό διαγωνισμό και τήρησης των όρων του — Κρίσιμος χρόνος η τελευταία ημερομηνία υποβολής των προσφορών. 10

Προσφορές — Όρος της προσφοράς — Συνιστά, ανάλογα με τη σημασία του, ουσιαστική ή επονομαστική προδιαγραφή για συμμετοχή στο διαγωνισμό — Προσφορά που δεν πληροί ουσιαστικό όρο είναι άκυρη και δεν μπορεί να εξεταστεί — Συμμόρφωση προς τις ουσιαστικές πρόνοιες πλειοδοτικού διαγωνισμού αποτελεί προϋπόθεση για συμμετοχή σε αυτόν. 15

Προσφορές — Ουσιαστικός όρος — Η παράλειψη προσδιορισμού των συνεπειών μη συμμόρφωσης με όρο του διαγωνισμού δεν καθιστά αφ' εαυτής τον όρο επονομαστικό — Το κριτήριο είναι αντικειμενικό — Επιτακτική η διατύπωση της υποχρεώσεως για συμμόρφωση προς όρο με τη χρήση του όρου "shall" στην κριθείσα υπόθεση — Πορίσματα της νομολογίας και θεωρίας περί του ουσιαστικού όρου — Κριτήρια — Η τελική κρίση ανήκει στο δικαστή — Ουσιαστικός ο όρος προσκόμισης εγγράφου πληρεξουσίου εξουσιοδοτούντος τον υπογράφοντα την προσφορά να δεσμεύσει τον προσφοροδότη, στην εκδικασθείσα υπόθεση. 20 25

Διοικητικό Δίκαιο — Η αρχή της αποποίησης δικαιώματος (waiver)
— Δεν τυγχάνει εφαρμογής στο διοικητικό δίκαιο — Ανάλυση —
Μη κρίσιμο το θέμα για τα γεγονότα της κριθείσας περίπτωσης
όπου η διοικητική δράση συνιστούσε εκτροπή από τη σύνομη λει-
τουργία.

5

Διοικητικό Δίκαιο — Η αρχή της καλής πίστης — Δεν επιτρέπει στη
Διοίκηση εκτροπή από τις αρχές του διοικητικού δικαίου ή λει-
τουργία της έξω από τους κανόνες της χρηστής διοίκησης — Η
περίπτωση πρόσκλησης προσφοροδότη από τη Διοίκηση να συμ-
πληρώσει παράτυπη προσφορά μετά την πάροδο του κρισίμου
χρόνου.

10

Η έφεση αυτή αφορούσε πρωτόδικη απόφαση με την οποία
απορρίφθηκε η προσφυγή των εφεσειόντων εναντίον της απόφα-
σης των καθ' ύλην η αίτηση με την οποία απορρίφθηκε η προσφορά
τους για την εκμετάλλευση, για περίοδο τεσσάρων χρόνων, των
καταστημάτων αδασιμολογήτων ειδών για καπνικά προϊόντα και
οινοπνευματώδη ποτά. Η γενεσιουργός αιτία της διαφοράς ήταν ο
αποκλεισμός της προσφοράς των εφεσειόντων παρά το γεγονός
ότι ήταν η υψηλότερη από τις τέσσερις που υποβλήθηκαν με το αι-
τιολογικό ότι η υποβληθείσα προσφορά ήταν άκυρη ως εκ της υπο-
γραφής της από πρόσωπο εξουσιοδοτημένο από τους εφεσειόντες
να την υποβάλει, χωρίς όμως να συνοδεύεται αυτή από την εξου-
σιοδότηση, γραπτά βεβαιούμενη με πληρεξούσιο όπως απαιτούσε η
παράγραφος 8.2 του εν λόγω πλειοδοτικού διαγωνισμού. Οι εφε-
σειόντες προέβαλαν κατά βάση την εξ' υπ' αρχής εγκυρότητα της
προσφοράς τους, το εποικισιάδες του κρισίμου όρου της παραγρά-
φου 8.2 και την αποποίηση από την αρμόδια Αρχή του δικαιώμα-
τος να απορρίψει την προσφορά τους εν όψει της αναζήτησης από
αυτήν και προσκόμισης από τους εφεσειόντες του ελλείποντος
πληρεξουσίου εγγράφου.

15

20

25

30

Το Ανώτατο Δικαστήριο εξέδωσε ομόφωνη απόφαση ως προς
το αποτέλεσμα και απέρριψε την έφεση, αλλά υπήρξε διαφωνία
των μελών του Δικαστηρίου, ως προς τους λόγους για τους
οποίους απορρίφθηκε η έφεση. Με την απόφαση που ετοίμασε ο
Δικαστής Πιχίς, και με την οποία συμφώνησαν οι Δικαστές Παπα-
δόπουλος, Χρυσοστομής και Κωνσταντινίδης, αποφασίστηκε ότι:

35

1. "Σύνθετος" είναι η διοικητική πράξη η οποία συντίθεται από
δύο ή περισσότερες πράξεις (ανάλογα με την περίπτωση), οι
οποιές προηγούνται της τελικής που, από την σύνθεση που επιφέ-
ρει, έλκει και το χαρακτήρισμό της. Η ακύρωση του διαγωνισμού
βάσει της παραγράφου 14 των όρων της προκήρυξης, δεν συναρτά-
ται με την έκδοση οποιασδήποτε προπαρασκευαστικής πράξης.
Αποτελεί αυτοτελή διοικητική πράξη αναγόμενη στη διακριτική ευ-
χέρεια του προσφορέα. Μετά τον αποκλεισμό της προσφοράς τους
οι εφεσειόντες δεν ενομιμοποιούνται να προσβάλουν την ακύρωση
εφόσον απώλεσαν το συμφέρον τους για την κατακύρωση της προ-

40

45

σφοράς υπέρ τους. Αν επιτύχουν την ακύρωση του αποκλεισμού τους, τότε θα τεθούν και οι προϋποθέσεις για επιδίωξη της επανεξέτασης της απόφασης της ακύρωσης, λόγω της εξαφάνισης ουσιώδους λόγου για τη λήψη της.

2. Η πράξη αποκλεισμού της προσφοράς των αιτητών, που τους γνωστοποιήθηκε στις 12/3/87, δεν απώλεσε τον εκτελεστό της χαρακτήρα με την έκδοση της απόφασης ακύρωσης του διαγωνισμού, και οι αιτητές (εφεσεϊόντες) ενομιμοποιούνται, λόγω του δυσμενούς επηρεασμού των συμφερόντων τους, να την προσβάλουν, όπως και έπραξαν, με την καταχώρηση της προσφυγής τους μέσα στον προβλεπόμενο από το Άρθρο 146.3 χρόνο. 5 10

3. Ανυπέρβλητο εμπόδιο για την τεκμηρίωση της θέσεως των εφεσεϊόντων, περί εξ ύπαρξης εγκυρότητας της προσφοράς τους και δέσμευσης του συνεταιρισμού τους άνευ ετέρου, αποτελεί το κείμενο της προσφοράς. Η προσφορά δεν υποβλήθηκε από έναν από τους εταίρους για λογαριασμό ή εκ μέρους του συνεταιρισμού. Η προσφορά υποβλήθηκε από τον κ. Στέλιο Γ. Γκαράνη με βάση, όπως ρητά αναφέρεται στο κείμενο της προσφοράς, εξουσιοδότησή του από τον συνεταιρισμό προς τούτο. Η προσφορά δεν υποβλήθηκε από έναν των εταίρων για το συνεταιρισμό, αλλά από αντιπρόσωπο του συνεταιρισμού ειδικά εξουσιοδοτημένο. Το αναπόφευκτο συμπέρασμα είναι ότι η προσφορά δεν υποβλήθηκε από τους προσφοροδότες αλλά από πρόσωπο εξουσιοδοτημένο να τους δεσμεύει. Η προσφορά των εφεσεϊόντων δεν θεμελιώνει τη δέσμευσή τους. Αντίθετα, τη συναρτούσε με εξουσιοδότηση η οποία δε συνόδευε την προσφορά, βεβαιούμενη με πληρεξούσιο, όπως απαιτούσε η παράγραφος 8.2. Για το λόγο αυτό η προσφορά δεν πληρούσε τους όρους του διαγωνισμού. Ο κρίσιμος χρόνος για τη διαπίστωση της ύπαρξης των προϋποθέσεων για συμμετοχή σε πλειοδοτικό διαγωνισμό, και τήρησης των όρων του διαγωνισμού, είναι η τελευταία ημερομηνία υποβολής των προσφορών. στην προκειμένη περίπτωση η 27η Δεκεμβρίου, 1986. 15 20 25 30

4. Είναι θεμελιωμένο ότι όρος της προσφοράς συνιστά, ανάλογα με τη σημασία του, ουσιώδη ή επουσιώδη προδιαγραφή για συμμετοχή στο διαγωνισμό. Προσφορά η οποία δεν πληροί και δεν ανταποκρίνεται σε ουσιώδη όρο του διαγωνισμού, είναι άκυρη και κατ' επέκταση, δε μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο εξέτασης. Συμμόρφωση με τις ουσιώδεις πρόνοιες του πλειοδοτικού διαγωνισμού αποτελεί προϋπόθεση για συμμετοχή σε αυτόν. Η παράλειψη προσδιορισμού των συνεπειών μη συμμόρφωσης με όρο του διαγωνισμού, δεν καθιστά αφεαυτής τον όρο επουσιώδη. Το κριτήριο για τον προσδιορισμό της σημασίας και υπόστασης συγκεκριμένου όρου του διαγωνισμού, είναι αντικειμενικό, όπως επιστημαίνεται στο *P. STEFF & CO. v. Δημοκρατίας*. Παρόλο που δεν προδιαγράφονται οι συνέπειες παρέκκλισης από τις πρόνοιες του όρου 8.2 εν προκειμένω, η υποχρέωση για συμμόρφωση διατυπώνεται επιτακτικά με τη χρήση του όρου "shall". 35 40 45

5. Τι συνιστά ουσιώδη όρο πλειοδοτικού διαγωνισμού αποτέλεσε το αντικείμενο μεγάλου αριθμού δικαστικών αποφάσεων. Η κρίση κατά πόσο τύπος ο οποίος παραβιάζεται αποτελεί ουσιώδη ή επουσιώδη πρόνοια, ανήκει στο δικαστή (βλ. Σπηλιωτόπουλος "ΕΓΧΕΙΡΙΔΙΟΝ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ" Έκδοση 1977, σσ. 404-405). Η νομολογία βεβαιώνει ότι το κριτήριο για τον καθορισμό της σημασίας και υπόστασης όρου πλειοδοτικού διαγωνισμού, είναι η σημασία που ενέχει η τήρησή του για την απόφαση κατακύρωσης της προσφοράς. Ουσιώδης είναι ο όρος η τήρηση του οποίου είναι αποφασιστικής σημασίας για τη λήψη και το περιεχόμενο της απόφασης για την κατακύρωση της προσφοράς.

Ο προβλεπόμενος από την παράγραφο 8.2 όρος συνιστούσε ουσιώδη όρο του διαγωνισμού, παράλειψη συμμόρφωσης με τον οποίο καθιστούσε την προσφορά των εφεισιόντων άκυρη.

6. Η αρχή της αποποίησης δικαιώματος (waiver), όπως είναι γνωστή στο ιδιωτικό δίκαιο, δεν τυγχάνει εφαρμογής στο διοικητικό δίκαιο. Το δικαίωμα αποποίησης άσκησης συμβατικού ή άλλου δικαιώματος από το φορέα του, είναι συνυφασμένο με την κυριαρχία του δικαιώματος, και ευχέρεια αποποίησης ή απειπόλησής του. Ούτε και στο ιδιωτικό δίκαιο απλή εκδήλωση πρόθεσης για αποποίηση δικαιώματος δεν αποστερεί το δικαιούχο να το διεκδικήσει σε μεταγενέστερο στάδιο. Η διακήρυξη αποποίησης δικαιώματος δημιουργεί κάλυμμα επίκλησής του σε μεταγενέστερο στάδιο μόνο εφόσον είναι ρητή και το πρόσωπο προς το οποίο απευθύνεται μεταβάλλει τη θέση του, σε βαθμό που επίκληση του δικαιώματος σε μεταγενέστερο στάδιο θα συνιστούσε αδικία. Έτσι, και αν ετύγχανε εφαρμογής η αρχή της αποποίησης (waiver) στο διοικητικό δίκαιο, και πάλι θα διαπιστώναμε ότι δεν τεμνηρωθήσαν οι προληπτικές για επιτυχή επίκλησή της από τους εφεισιόντες, δεδομένου ότι η συμπεριφορά των εφεισιβλήτων δεν τους προκάλεσε ζημιά, ούτε θα μπορούσε να τους προκαλέσει εφόσον η προσφορά τους ήταν άκυρη.

7. Στο διοικητικό δίκαιο ισχύει η αρχή της καλής πίστης που αποβλέπει στη διασφάλιση σύμμετρης λειτουργίας των διοικητικών οργάνων και στον αποκλεισμό της αυθαιρέσιας. Η αρχή αυτή γίνεται δεκτή και από τη νομολογία των κυπριακών δικαστηρίων. Η αρχή της καλής πίστης δεν επιτρέπει εκτροπή από τις αρχές του διοικητικού δικαίου ή τη λειτουργία της Διοίκησης έξω από τους κανόνες της χρηστής διοίκησης. Η πρόσληψη των εφεισιβλήτων για την προσκόμιση του πληρεξουσίου συνιστούσε εκτροπή από τη σύνηθνη λειτουργία του διοικητικού οργάνου η οποία άφησε αμετάβλητο το νομικό καθεστώς ως προς την εγκυρότητα της προσφοράς των εφεισιόντων.

Ό Δικαστής Αρτεμίδης διατύπωσε διάφορο σκεπτικό, αν και αποδεχόμενος το απορριπτικό για την έρεση αποτέλεσμα, και κατόπιν ενδελεχούς ανάλυσεως κατάληξε στην χωριστή απόφασή του ότι κρίσιμη εν προκειμένω ήταν η ανάκληση της διαδικασίας του

διαγωνισμού από τη Διοίκηση, γεγονός που οδήγησε στην έλλειψη του εννόμου συμφέροντος των εφεσειόντων και στην κατάργηση της δίκης.

Έφεση απορρίπτεται χωρίς έξοδα.

Αναφερόμενες υποθέσεις :

Medcon Construction and Others v. Republic (1968) 3 CLR, 548.

Kounnas and Sons v. Republic (1972) 3 CLR, 542.

Christofides Trading v. Republic (1985) 3 CLR, 546.

Μανουτράκο Λτδ v. Δημοκρατίας, Υπ. Αρ. 653/89 ημερ. 11/11/89.

Republic v. Pericleous and Others (1984) 3 CLR, 577.

Θεοφάνους v. Δημοκρατίας, Υπ. Αρ. 1010/87, ημερ. 24/3/90.

K. & M. Transport v. E.F.A. and Others (1987) 3 CLR, 1939.

P. Steff & Co. v. Republic, Υπ. Αρ. 891/88, ημερ. 11/10/90.

Papadopoulos v. Republic (1985) 3 CLR, 154.

Vouniotis v. Republic (1985) 3 CLR, 2355.

K. Π. Ιωάννου Λτδ v. Δημοκρατίας, Υπ. Αρ. 833/89, ημερ. 20/5/91.

Vassiliou v. Republic(1982) 3 CLR, 220.

Papadopoulou v. Republic(1984) 3 CLR, 332.

Droushiotis v. C.B.C. (1984) 3 CLR, 546.

Χρυσταλλήνη Καλλιμάχου κ.α. v. Υπουργικού Συμβουλίου και άλλου. Υπ. αρ. 721/89, ημερ. 14/2/91.

Δημοκρατία v. Γεώργιου Ματθαίου Α.Ε. 832, ημερ. 12/7/90.

Έφεση.

Έφεση εναντίον της απόφασης Δικαστών του Ανωτάτου Δικαστηρίου Κύπρου (Κούρη, Δ.) που δόθηκε στις 18 Φεβρουαρίου, 1988 (Προσφυγή Αρ. 382/87) με την οποία απορρίφθηκε η προσφυγή των εφεσειόντων κατά της απόρριψης της προσφοράς τους για εκμετάλλευση, για περίοδο τεσσάρων χρόνων, των καταστημάτων αδασμολογήτων ειδών για καπνικά προϊόντα και οινοπνευματώδη

ποτά.

Γ. Κακογιάννης και Χ. Σταυράκης, για τους εφeseίοντες.

5 Α. Ευαγγέλου, Ανώτερος Δικηγόρος της Δημοκρατίας, για τους εφeseίβλητους.

Cur. adv. vult.

ΠΙΚΗΣ, Δ. :Είμεθα ομόφωνοι ως προς το αποτέλεσμα ότι η έφεση απορρίπτεται.

10 Παρά τον κανόνα ότι τα έξοδα ακολουθούν το αποτέλεσμα, δε θα προβούμε στην έκδοση διαταγής ως προς τα έξοδα ενόψει του γεγονότος ότι πολλά από τα θέματα που άπτονται της εγκυρότητας της επίδικης πράξης εξετάστηκαν και επιλύθηκαν κατά την έφεση.

15 Δεν είμεθα ομόφωνοι ως προς τους λόγους για τους οποίους απορρίπτεται η έφεση. Με την απόφαση που έχω ετοιμάσει, συμφωνούν οι Δικαστές Παπαδόπουλος, Χρυσοστομής και Κωνσταντινίδης. Ο Δικαστής Αρτεμίδης θα δώσει ξεχωριστή απόφαση.

20 ΠΙΚΗΣ, Δ. :Οι εφeseίοντες αποτελούν ομόρρυθμη εταιρεία εγγεγραμμένη βάσει του περί Συνεταιρισμών και Εμπορικών Ονομάτων Νόμου-Κεφ. 116. Οι εταίροι είναι δύο νομικά πρόσωπα-

(α) Καπνοβιομηχανία Γκαράνης & Πετρίδης Λτδ., και

(β) Φραγκούδη & Στεφάνου Λτδ.

25 Σύμφωνα με τα στοιχεία τα οποία περιέχονται στο πιστοποιητικό εγγραφής, το συνεταιρισμό μπορεί να δεσμεύσουν συνυπογράφοντες, (ι) ο Στέλιος Γκαράνης ή ο Λουκής Πετρίδης, εκ μέρους του πρώτου εταίρου, και (ιι) ο Νίκος Στεφάνου εκ μέρους του δευτέρου.

Η έφεση στρέφεται εναντίον απόφασης δικαστή του Ανωτάτου Δικαστηρίου με την οποία απορρίφθηκε η προσφυγή των εφεσειόντων εναντίον της απόφασης των καθ' ων η αίτηση (τους κοινοποιήθηκε στις 12/3/87) με την οποία απορρίφθηκε η προσφορά τους για την εκμετάλλευση, για περίοδο τεσσάρων χρόνων, των καταστημάτων αδασμολόγητων ειδών για καπνικά προϊόντα και οινοπνευματώδη ποτά. Η προσφορά τους υποβλήθηκε στις 27/12/86, δηλαδή την τελευταία, μετά από παράταση ημέρα, που είχε οριστεί για το σκοπό αυτό. Η προσφορά αποκλείστηκε παρά το γεγονός ότι ήταν η υψηλότερη από τις τέσσερις που υποβλήθηκαν. Η προσφορά υποβλήθηκε από το Στέλιο Γ. Γκαράνη ο οποίος, όπως αναγράφεται στο κείμενό της, είχε εξουσιοδοτηθεί να υπογράψει και υποβάλει την προσφορά εκ μέρους του συνεταιρισμού. Αυτή απορρίφθηκε επειδή δε συνοδευόταν από την εξουσιοδότηση, γραπτά βεβαιούμενη με πληρεξούσιο. Τον όρο αυτό έθεσε η παράγραφος 8.2 του πλειοδοτικού διαγωνισμού, προβλέποντας :

"The original and all copies of the tender shall be typed or written in indelible ink and shall be signed by the tenderer or a person or persons duly authorised to bind the tenderer to the contract. The latter authorisation shall be indicated by written power of attorney accompanying the tender."

Ελεύθερη Ελληνική μετάφραση:

"Το πρωτότυπο και όλα τα αντίγραφα της προσφοράς θα είναι δακτυλογραφημένα ή εγγεγραμμένα με ανεξίτηλη μελάνη και θα υπογράφονται από τον προσφορέα ή πρόσωπο ή πρόσωπα δεόντως εξουσιοδοτημένα να δεσμεύουν τον προσφορέα στη σύμβαση. Η εξουσιοδότηση θα καταδεικνύεται με γραπτό πληρεξούσιο το οποίο θα συνοδεύει την προσφορά."

Το Δικαστήριο, καθοδηγούμενο από τις αρχές του διοικητικού δικαίου που απαντούνται σε σειρά αποφάσεων, και κυρίως στις *Medcon Construction and Others v.*

Republic (1968) 3 C.L.R. 548, *Kounnas and Sons v. Republic* (1972) 3 C.L.R. 542, και *Christofides Trading v. Republic* (1985) 3 C.L.R. 546, ως προς τις επιπτώσεις παράλειψης συμμόρφωσης με ουσιώδη όρο πλειοδοτικού διαγωνισμού, έκρινε ότι η προσφορά ήταν άκυρη και συνεπώς εδικοιολογείτο η απόρριψή της. Το ατελέσφορο της προσφοράς κρίθηκε ότι δε μπορούσε να θεραπευθεί από-

(α) την ύπαρξη κατά το χρόνο υποβολής της προσφοράς πληρεξουσίου που εξουσιοδοτούσε τον κ. Γκαράνη να
10 την υποβάλει, και

(β) την πρόσκληση σε μεταγενέστερο στάδιο στους εφεισείοντες, όσο και σε άλλο προσφοροδότη, που άφησε το ίδιο κενό να καταθέσουν, και κατ' ακολουθία την κατάθεση της προβλεπόμενης εξουσιοδότησης.

15 Η απόφαση εκκαλείται για τρεις βασικά λόγους που μπορεί να συνοψιστούν ως εξής :

(Α) Η προσφορά των εφεισειόντων ήταν έγκυρη, ανεξάρτητα από την απουσία του πληρεξουσίου.

20 (Β) Η παράγραφος 8.2 δεν προσδιόριζε ουσιώδη αλλά επουσιώδη όρο του διαγωνισμού, παράλειψη συμμόρφωσης με τον οποίο δεν επέφερε την ακυρότητα της προσφοράς, και

25 (Γ) Η παρέκκλιση ή η μη συμμόρφωση με τους όρους του διαγωνισμού συγχωρέθηκε από την αρμόδια Αρχή η οποία, με την αναζήτηση και προσκόμιση του πληρεξουσίου, αποποιήθηκε (waived) και συνεπώς απώλεσε κάθε δικαίωμα να απορρίψει την προσφορά ως μη συνάδουσα με τους όρους του διαγωνισμού.

30 Οι καθ' ων η έφεση υποστήριξαν την απόφαση ως αναπόφευκτη ενόψει της παράλειψης των εφεισειόντων να συμμορφωθούν με τις πρόνοιες της παραγράφου 8.2 που συνιστούσε ουσιώδη όρο του πλειοδοτικού διαγωνισμού.

Περαιτέρω, οι εφεσίβλητοι αμφισβήτησαν το δικαίωμα των εφεσειόντων να επιδιώξουν την αναθεώρηση της επίδικης απόφασης ενόψει της μεταγενέστερης απόφασης των καθ' ων η έφεση να ανακαλέσουν το διαγωνισμό, δικαίωμα που ρητά τους είχε επιφυλάξει η παράγραφος 14 των όρων της προσφοράς. Η παράγραφος αυτή διασφάλισε δικαίωμα στον προσφορέα να ακυρώσει τη διαδικασία των προσφορών σε οποιοδήποτε χρόνο πριν την ολοκλήρωση της διαδικασίας με την αποδοχή συγκεκριμένης προσφοράς. Στο συμπέρασμα να ακυρώσουν το διαγωνισμό, οι εφεσίβλητοι κατέληξαν, μετά τον αποκλεισμό της προσφοράς των αιτητών και δύο άλλων προσφοροδοτών, οπότεν κρίθηκε ότι ήταν ανεπιθύμητο, για λόγους δημοσίου συμφέροντος, να προχωρήσουν στην ολοκλήρωση του διαγωνισμού με μόνο μια έγκυρη προσφορά ενώπιόν τους.

Ως θέμα λογικής τάξης πρέπει πρώτα να επιληφθούμε της ένστασης των εφεσιβλήτων στη δικαιοδοσία του δικαστηρίου να επιληφθεί του επίδικου θέματος, ένσταση που μπορεί να εγερθεί σε οποιοδήποτε στάδιο, δεδομένου ότι άπτεται των προϋποθέσεων για την επίκληση της δικαιοδοσίας που παρέχει το Άρθρο 146.1. Η θέση των εφεσειόντων είναι ότι μετά την ακύρωση του διαγωνισμού, η απόφαση της 12/3/87 για τον αποκλεισμό της προσφοράς των εφεσειόντων, απώλεσε την εκτελεσιτότητά της που συνιστά προϋπόθεση για την αναθεώρηση πράξης ή απόφασης, βάσει του Άρθρου 146.1 του Συντάγματος. Προπαρασκευαστικές πράξεις, η γένεση των οποίων αποτελεί προϋπόθεση για την έκδοση τελικής απόφασης ρυθμιστικής του θέματος στο οποίο αφορούν, δε μπορεί να αποτελέσουν αντικείμενο αναθεώρησης έστω και αν έχουν εκτελεστό χαρακτήρα το χρόνο της έκδοσής τους, μετά την έκδοση της τελικής πράξης της οποίας αποτελούν συνθετικό στοιχείο. Η τελική πράξη, γνωστή ως σύνθετη στο διοικητικό δίκαιο, απορροφά μετά την έκδοσή της τα συνθετικά της στοιχεία τα οποία χάνουν την αυτοτέλειά τους. Η αρχή αυτή συνοψίζεται στο Τσάτσο "Η ΑΙΤΗΣΙΣ ΑΚΥΡΩΣΕΩΣ ΕΝΩΠΙΟΝ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΤΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ", 3η έκδοση στην παράγραφο 65. Μόνο όπου η

σύνθετη πράξη εκφεύγει του αναθεωρητικού ελέγχου μπορεί εκτελεστή προπαρασκευαστική πράξη να αναθεωρηθεί με αίτηση επηρεαζομένου, οπότε, αν επιτύχει, θεμελιώνονται οι προϋποθέσεις για την επιδίωξη της επανεξέτασης, 5 από τη Διοίκηση, της τελικής πράξης. Οι πράξεις αυτές, που υπόκεινται σε διαχωρισμό, είναι γνωστές στο διοικητικό δίκαιο ως "αποσπαστές", όρος που έλκει την προέλευσή του από τη γαλλική θεώρηση ανάλογων πράξεων "actes detachables".

10 Ο κ. Κακογιάννης εισηγήθηκε ότι η πράξη αποκλεισμού των αιτητών από το διαγωνισμό αποσπάται από τη μεταγενέστερη πράξη ακύρωσης και επομένως συντρέχουν οι προϋποθέσεις για την αναθεώρησή της. Αντίθετα, ο κ. Ευαγγέλου υποστήριξε ότι, εφόσον η πράξη αποκλεισμού 15 των αιτητών αποτέλεσε έναν από τους λόγους για την ακύρωση του διαγωνισμού, δε μπορεί να αποσπαστεί από το τελικό αποτέλεσμα και συνεπώς αποτελεί αναπόσπαστο μέρος σύνθετης διοικητικής πράξης η οποία, εφόσον δεν αμφισβητείται, δεν παρέχεται ευχέρεια αναθεώρησης 20 της προπαρασκευαστικής πράξης. Ο κ. Κακογιάννης ανταπάντησε ότι αμφισβητείται με την υπό εξέταση προσφυγή και η τελική πράξη-εισήγηση η οποία ελέγχεται ως ορθή ενόψει των θεραπειών που επιδιώκονται με τις παραγράφους 2 και 3 της προσφυγής και των γεγονότων που 25 εκτίθενται στις παραγράφους 8 και 9 της έκθεσης γεγονότων που τις υποστηρίζουν.

Στη *Μανουτράκο Λτδ. v. Δημοκρατίας*-Υπόθεση. Αρ. 653/89, αποφασίστηκε στις 11/11/89 και θα δημοσιευθεί στο (1989) 3 Α.Α.Δ., αποφασίστηκε ότι η απόρριψη προ- 30 σφοράς που υποβλήθηκε στα πλαίσια πλειοδοτικού διαγωνισμού, συνιστά εκτελεστή πράξη "... γιατί με την απόρριψη αυτή δημιουργήθηκαν έννομα αποτελέσματα σε βάρος των αιτητών με τον αποκλεισμό τους από το συναγωνισμό." (Απόφαση ΛΟΙΖΟΥ, Π.).

35 "Σύνθετος" είναι η πράξη η οποία συντίθεται από δύο ή περισσότερες πράξεις (ανάλογα με την περίπτωση), οι οποίες προηγούνται της τελικής που, λόγω της σύνθεσης

που επιφέρει, έλκει και το χαρακτηρισμό της. Η ακύρωση του διαγωνισμού βάσει της παραγράφου 14 των όρων της προκήρυξης, δε συναρτάται με την έκδοση οποιασδήποτε προπαρασκευαστικής πράξης. Αποτελεί αυτοτελή διοικητική πράξη αναγόμενη στη διακριτική ευχέρεια του προσφερέα. Μετά τον αποκλεισμό της προσφοράς τους οι εφeseilontes δεν ενομμοποιούνται να προσβάλουν την ακύρωση εφόσον απώλεσαν το συμφέρον τους για την κατακύρωση της προσφοράς υπέρ τους. Αν επιτύχουν την ακύρωση του αποκλεισμού τους, τότε θα τεθούν και οι προϋποθέσεις για επιδίωξη της επανεξέτασης της απόφασης της 13/3/1987 λόγω της εξαφάνισης ουσιώδους λόγου για τη λήψη της.

Καταλήγουμε ότι η πράξη αποκλεισμού της προσφοράς των αιτητών, που τους γνωστοποιήθηκε στις 12/3/87, δεν απώλεσε τον εκτελεστό της χαρακτήρα με την έκδοση της απόφασης ακύρωσης του διαγωνισμού, και ότι οι αιτητές (εφeseilontes) ενομμοποιούνται, λόγω του δυσμενούς επηρεασμού των συμφερόντων τους, να την προσβάλουν, όπως και έπραξαν, με την καταχώρηση της προσφυγής τους μέσα στον προβλεπόμενο από το Άρθρο 146.3 χρόνο.

Η ΠΡΟΣΦΟΡΑ ΤΩΝ ΑΙΤΗΤΩΝ ΣΕ ΣΥΣΧΕΤΙΣΜΟ ΜΕ ΤΙΣ ΠΡΟΝΟΙΕΣ ΤΗΣ ΠΑΡΑΓΡΑΦΟΥ 8.2 :

Οι εφeseilontes υπέβαλαν ότι εφόσον η προσφορά υποβλήθηκε από τον ένα από τους δυο εταίρους, συγκεκριμένα τους ΓΚΑΡΑΝΗΣ & ΠΕΤΡΙΔΗΣ ΛΤΔ., εδέσμευε το συνεταιρισμό, και συνεπώς δεν ήταν απαραίτητη η βεβαίωσή της με την προσκόμιση πληρεξουσίου. Την εισήγηση βάσισαν στις διατάξεις του Άρθρου 8 του περί Συνεταιρισμού και Εμπορικών Ονομάτων Νόμου-Κεφ. 116, που καθιστά τον κάθε εταίρο αντιπρόσωπο του συνεταιρισμού για τους σκοπούς διεκπεραίωσης των επιχειρήσεών του, και το Άρθρο 9 του ίδιου νόμου που καθιστά τις πράξεις εταίρου δεσμευτικές για το συνεταιρισμό. Οι λεπτομέρειες που παρέχονται στον Έφορο, βάσει του Άρθρου 51, για τους σκοπούς εγγραφής του συνεταιρισμού, και το πιστοποιη-

5 τικό έγγραφής το οποίο εκδίδεται βάσει των λεπτομερειών αυτών, δε μεταβάλλει ούτε αλλοιώνει το πλαίσιο λειτουργίας του συνεταιρισμού. Η πιστοποίηση ότι το συνεταιρισμό μπορούσαν να δεσμεύσουν μόνο οι δύο εταίροι, συνυπογράφοντες μέσω των κατονομαζόμενων αντιπροσώπων τους, δεν παρενέβαλλε κώλυμα στη δέσμευση του συνεταιρισμού από ένα από αυτούς. Ο τρόπος λειτουργίας του συνεταιρισμού αποτελεί κατά κύριο λόγο εσωτερικό θέμα, όπως καταδεικνύεται και από τις διατάξεις του Άρθρου 10 54 του Κεφ. 116 που προβλέπει ότι αλλαγές στον τρόπο λειτουργίας του συνεταιρισμού μπορεί να συντελεστούν μέσα σε επτά ημέρες. Υπό το πρίσμα αυτής της θεώρησης των πραγμάτων, οι εφεσείοντες υποστήριξαν ότι εφόσον η προσφορά υποβλήθηκε από τον ένα από τους δύο εταίρους, συγκεκριμένα τους ΓΚΑΡΑΝΗΣ & ΠΕΤΡΙΔΗΣ 15 ΛΤΔ., μέσω του Στ. Γ. Γκαράνη, τεκμηριωνόταν η δέσμευση του συνεταιρισμού, και συνεπώς δεν ήταν απαραίτητη η βεβαίωσή της με την προσκόμιση πληρεξουσίου.

20 Ο κ. Ευαγγέλου εισηγήθηκε ότι είναι εμφανές ότι η προσφορά δεν υποβλήθηκε από τον προσφοροδότη, οπότε η βεβαίωσή της με την προσκόμιση πληρεξουσίου ήταν απαραίτητη.

25 Ανυπέρβλητο εμπόδιο στην τεκμηρίωση της θέσης των εφεσεϊόντων αποτελεί το κείμενο της προσφοράς. Η προσφορά δεν υποβλήθηκε από ένα από τους εταίρους για λογαριασμό ή εκ μέρους του συνεταιρισμού. Η προσφορά υποβλήθηκε από τον κ. Στέλιο Γ. Γκαράνη με βάση, όπως ρητά αναφέρεται στο κείμενο της προσφοράς, εξουσιοδότηση του συνεταιρισμού να πράξει τούτο. Η προσφορά 30 δεν υποβλήθηκε από ένα των εταίρων για το συνεταιρισμό, αλλά από αντιπρόσωπο του συνεταιρισμού ειδικά εξουσιοδοτημένο. Το αναπόφευκτο συμπέρασμα είναι ότι η προσφορά δεν υποβλήθηκε από τους προσφοροδότες αλλά από πρόσωπο εξουσιοδοτημένο να τους δεσμεύσει. 35 Η προσφορά των εφεσεϊόντων δε θεμελιώνει τη δέσμευσή τους. Αντίθετα, τη συναρτούσε με εξουσιοδότηση η οποία δε συνόδευε την προσφορά, βεβαιούμενη με πληρεξούσιο, όπως απαιτούσε η παράγραφος 8.2. Για το λόγο αυτό η

προσφορά δεν πληρούσε τους όρους του διαγωνισμού. Ο κρίσιμος χρόνος για τη διαπίστωση της ύπαρξης των προϋποθέσεων για συμμετοχή σε πλειοδοτικό διαγωνισμό, και τήρησης των όρων του διαγωνισμού, είναι η τελευταία ημερομηνία υποβολής των προσφορών· στην προκειμένη περίπτωση η 27η Δεκεμβρίου, 1986 (βλ. μεταξύ άλλων, *Republic v. Pericleous and Others* [1984] 3 C.L.R. 577, 585, και *Θεοφάνους v. Δημοκρατίας* -Υπόθεση 1010/87, η απόφαση εκδόθηκε στις 24/3/90 και θα δημοσιευθεί στο [1990] 3 Α.Α.Δ.). Η κατάληξη στην οποία αγόμεθα είναι ότι η προσφορά των εφεσειόντων δεν ήταν σύμφωνη και δεν ανταποκρινόταν στις προδιαγραφές του διαγωνισμού, συγκεκριμένα εκείνες της παραγράφου 8.2.

Η ΣΗΜΑΣΙΑ ΤΟΥ ΟΡΟΥ 8.2 ΚΑΙ ΟΙ ΣΥΝΕΠΕΙΕΣ ΤΗΣ ΠΑΡΑΒΑΣΗΣ ΤΟΥ :

Είναι θεμελιωμένο ότι όρος της προσφοράς συνιστά, ανάλογα με τη σημασία του, ουσιώδη ή επουσιώδη προδιαγραφή για συμμετοχή στο διαγωνισμό. Προσφορά η οποία δεν πληροί και δεν ανταποκρίνεται σε ουσιώδη όρο του διαγωνισμού, είναι άκυρη και κατ' επέκταση, δε μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο εξέτασης (βλ. μεταξύ άλλων, *K. & M. Transport v. E.F.A. and Others* [1987] 3 C.L.R. 1939 και *P. STEFF & CO. v. Δημοκρατίας*- Υπόθεση 891/88, η απόφαση εκδόθηκε στις 11/10/90 και θα δημοσιευθεί στο [1990] 3 Α.Α.Δ.). Συμμόρφωση με τις ουσιώδεις πρόνοιες του πλειοδοτικού διαγωνισμού αποτελεί προϋπόθεση για συμμετοχή σ' αυτό.

Το θέμα που εξετάζεται είναι η σημασία του όρου που θέτει η παράγραφος 8.2 και οι συνέπειες παρέκκλισης από τις προδιαγραφές του.

Ο κ. Κακογιάννης υπέβαλε ότι η φύση του όρου που στοιχειοθετεί η παράγραφος 8.2, σε συνδυασμό με την παράλειψη του προσφορέα να καθορίσει ότι η παράλειψη συμμόρφωσης με τις διατάξεις του παρέχει δικαίωμα απόρριψής του, τον καθιστούσε επουσιώδη όρο. Αντιπαβολή του κειμένου της παραγράφου 8.2 με εκείνο της

παραγράφου 6.3, όπου ορίζεται ότι μη συμμόρφωση με τους όρους για την παροχή εγγύησης συνεπάγεται και την απόρριψη της προσφοράς, καταδεικνύει, όπως εισηγήθηκε, ότι ο ίδιος ο προσφορέας καθόρισε τη σημασία που 5 ενέχουν οι διάφοροι όροι του διαγωνισμού, και πότε παράλειψη συμμόρφωσης επιφέρει την ακυρότητα της προσφοράς. Η παράλειψη προσδιορισμού των συνεπειών μη συμμόρφωσης με όρο του διαγωνισμού, δεν καθιστά αφεαυτής τον όρο επουσιώδη. Το κριτήριο για τον προσδιορισμό της σημασίας και υπόστασης συγκεκριμένου όρου του 10 διαγωνισμού, είναι αντικειμενικό, όπως επισημαίνεται στο *P. STEFF & CO. v. Δημοκρατίας*, ανωτέρω). Σημειώνουμε ότι παράλο που δεν προδιαγράφονται οι συνέπειες παρέκκλισης από τις πρόνοιες του όρου 8.2, η υποχρέωση 15 για συμμόρφωση διατυπώνεται επιτακτικά με τη χρήση του όρου "shall".

Ο κ. Ευαγγέλου υπέβαλε ότι η προσκόμιση του πληρεξουσίου συνιστούσε ουσιώδη όρο του διαγωνισμού ενόψει της σημασίας του για τη στοιχειοθέτηση των υποχρεώσεων 20 του προσφοροδότη, και ότι η παράλειψη των εφεσειόντων να συμμορφωθούν με αυτό έθεσε την προσφορά τους εκτός διαγωνισμού.

Τι συνιστά ουσιώδη όρο πλειοδοτικού διαγωνισμού, αποτέλεσε το αντικείμενο μεγάλου αριθμού δικαστικών 25 αποφάσεων. Η κρίση κατά πόσο τύπος ο οποίος παραβιάζεται αποτελεί ουσιώδη ή επουσιώδη πρόνοια, ανήκει στο δικαστή (βλ. Σπηλιωτόπουλος "ΕΓΧΕΙΡΙΔΙΟΝ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ, Έκδοση 1977, σσ. 404-405). Η νομολογία βεβαιώνει ότι το κριτήριο για τον καθορισμό της ση- 30 μασίας και υπόστασης όρου πλειοδοτικού διαγωνισμού, είναι η σημασία που ενέχει η τήρησή του για την απόφαση για κατακύρωση της προσφοράς. Ουσιώδης είναι ο όρος η τήρηση του οποίου είναι αποφασιστικής σημασίας για τη λήψη και το περιεχόμενο της απόφασης για την κατακύ- 35 ρωση της προσφοράς (βλ. μεταξύ άλλων, *Medcon Construction and Others v. Republic* [1968] 3 C.L.R.535; *Kounnas and Sons v. Republic* [1972] 3 C.L.R. 542; *Papadopoulos v. Republic* [1985] 3 C.L.R. 154; *Vouniotis v.*

Republic [1985] 3 C.L.R. 2355; *K. & M. Transport Co. Ltd. v. Eteria Fortigon Aftokiniton [EFA] and Others* [1987] 3 C.L.R. 1939; *Μανουτράκο Λτδ. v. Δημοκρατίας* (ανωτέρω)· *Θεοφάνους v. Δημοκρατίας*- Υπόθεση 1010/87, η απόφαση εκδόθηκε στις 24/3/90 και θα δημοσιευθεί στο [1990] 3 A.A.Δ.· *P. Steff & Co. v. Δημοκρατίας* -Υπόθεση 891/88, η απόφαση εκδόθηκε στις 11/10/90 και θα δημοσιευθεί στο [1990] 3 A.A.Δ.· και *Κ. Π. Ιωάννου Λτδ. v. Δημοκρατίας*-Υπόθεση 833/89, η απόφαση εκδόθηκε στις 20/5/91 και θα δημοσιευθεί στο [1991] 4 A.A.Δ.).

Ποιές ήταν οι επιπτώσεις από την παράλειψη των εφεσειόντων να προσκομίσουν την προβλεπόμενη από την παράγραφο 8.2 εξουσιοδότηση; Η απάντηση είναι ότι δε θεμελιωνόταν η δέσμευση των εφεσειόντων να συμμορφωθούν και να τηρήσουν την προσφορά που υποβλήθηκε εκ μέρους τους. Και το επόμενο ερώτημα : Μπορούσε να κατακυρωθεί προσφορά σε πρόσωπο το οποίο δεν είχε αναλάβει δέσμευση για την τήρηση και συμμόρφωση με τους όρους της προσφοράς και κατ' επέκταση εκείνους του διαγωνισμού; Η απάντηση δε μπορεί να είναι παρά αρνητική.

Καταλήγουμε ότι ο προβλεπόμενος από την παράγραφο 8.2 όρος συνιστούσε ουσιώδη όρο του διαγωνισμού, παράλειψη συμμόρφωσης με τον οποίο καθιστούσε την προσφορά των εφεσειόντων άκυρη.

ΕΥΧΕΡΕΙΑ ΣΥΓΧΩΡΕΣΗΣ Η ΑΠΟΠΟΙΗΣΗΣ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ ΓΙΑ ΑΠΟΡΡΙΨΗ ΤΗΣ ΠΡΟΣΦΟΡΑΣ ΤΩΝ ΕΦΕΣΕΙΟΝΤΩΝ :

Οι εφεσειόντες υπέβαλαν ότι η παρέκκλιση από τους όρους του διαγωνισμού, άσχετα από τις συνέπειές της, είχε συγχωρηθεί από τους εφεισβλήτους με την πρόσκληση για την προσκόμιση του πληρεξουσίου και την κατάθεσή του. Τεκμηριώνεται επομένως ότι οι εφεισβλήτοι αποποιήθηκαν (waived) το δικαίωμα, το οποίο ενδεχομένως είχαν, να απορρίψουν την προσφορά. Η αρχή της αποποίησης δικαιώματος (waiver), όπως είναι γνωστή στο ιδιωτικό δικαιο, δεν τυγχάνει εφαρμογής στο διοικητικό δίκαιο. Το

δικαίωμα αποποίησης άσκησης συμβατικού ή άλλου δικαιώματος από το φορέα του, είναι συνυφασμένο με την κυριαρχία του δικαιώματος, και ευχέρεια αποποίησης ή απεμπόλησής του. Ούτε και στο ιδιωτικό δίκαιο απλή

5 εκδήλωση πρόθεσης για αποποίηση δικαιώματος δεν αποστερεί το δικαιούχο να το διεκδικήσει σε μεταγενέστερο στάδιο. Η διακήρυξη αποποίησης δικαιώματος δημιουργεί κώλυμα επίκλησής του σε μεταγενέστερο στάδιο μόνο εφόσον είναι ρητή και το πρόσωπο προς το οποίο απευθύνεται

10 μεταβάλλει τη θέση του σε βαθμό που επίκληση του δικαιώματος σε μεταγενέστερο στάδιο θα συνιστούσε αδικία. Έτσι, και αν ετύγχανε εφαρμογής η αρχή της αποποίησης (*waiver*) στο διοικητικό δίκαιο, και πάλι θα διαπιστώναμε ότι δεν τεκμηριώθηκαν οι προϋποθέσεις για

15 επιτυχή επίκλησή της από τους εφεσείοντες, δεδομένου ότι η συμπεριφορά των εφεσιβλήτων δεν τους προκάλεσε ζημιά, ούτε θα μπορούσε να τους προκαλέσει εφόσον η προσφορά τους ήταν άκυρη.

Στο διοικητικό δίκαιο ισχύει η αρχή της καλής πίστης

20 που αποβλέπει στη διασφάλιση σύμμετρης λειτουργίας των διοικητικών οργάνων και τον αποκλεισμό της αυθαιρεσίας. Η αρχή αυτή γίνεται δεκτή και από τη νομολογία των κυπριακών δικαστηρίων (βλ. μεταξύ άλλων, *Vassiliou v. Republic* (1982) 3 C.L.R. 220, *Papadopoulou v. Republic*

25 (1984) 3 C.L.R.332, και *Droushiotis v. C.B.C.* (1984) 3 C.L.R. 546). Η αρχή της καλής πίστης δεν επιτρέπει εκτροπή από τις αρχές του διοικητικού δικαίου ή τη λειτουργία της Διοίκησης έξω από τους κανόνες της χρηστής διοίκησης. Η πρόσκληση των εφεσιβλήτων για την προσκόμιση

30 του πληρεξουσίου συνιστούσε εκτροπή από τη σύννομη λειτουργία του διοικητικού οργάνου η οποία άφησε αμετάβλητο το νομικό καθεστώς ως προς την εγκυρότητα της προσφοράς των εφεσείωντων.

35 - Η έφεση απορρίπτεται. Δεν εκδίδεται διαταγή για τα έξοδα.

ΑΡΤΕΜΙΔΗΣ, Δ.: Με προβληματίσε ιδιαίτερα το ζήτημα της ανάκλησης του επίδικου διαγωνισμού, που δημο-

σιεύθηκε στην Επίσημη Εφημερίδα της Δημοκρατίας στις 13.3.87, αριθμός 852, με τον τίτλο "Ακύρωση Προσφοράς". Η συζήτηση που ακολουθεί αισθάνομαι πως αποτελεί και οφειλή στους δικηγόρους των διαδίκων, ιδιαίτερα των εφεσειόντων, γιατί εγώ ήγειρα σε προχωρημένο στάδιο της ακρόασης της έφεσης το θέμα, και ειδικότερα τις πιθανές επιπτώσεις της ανακλήσεως του διαγωνισμού στην παραπέρα προώθηση της προσφυγής. 5

Ευθύς εξαρχής με απασχόλησε η τελική τύχη του προκηρυχθέντος διαγωνισμού, γιατί η υπόθεση συζητήθηκε πρωτοδίκως και ενώπιόν μας μόνο από τη σκοπιά της απόρριψης, στις 12.3.87, της προσφοράς των εφεσειόντων, που είναι η κρινόμενη απόφαση, χωρίς να θιγεί με οποιοδήποτε τρόπο η ακύρωσή του, που επετελέσθη ήδη, από τις 13.3.87. Όταν ανιχνεύθηκε ενώπιόν μας το ζήτημα διαπιστώθηκε πως ο διαγωνισμός ανακλήθηκε, με την απόφαση της διοίκησης που αναφέρω πιο πάνω. 15

Ως αποτέλεσμα της εξέλιξης αυτής δόθηκε η ευκαιρία στους δικηγόρους να συζητήσουν και τη νέα τροπή που πήρε η έφεση. Την εκατέρωθεν επιχειρηματολογία αναλύει ο δικαστής Πικής στην απόφασή του. Συμφωνώ με το αποτέλεσμα της έφεσης και ειδικότερα με το συμπέρασμα πως η επίδικη απόφαση των εφεσιβλήτων, που γνωστοποιήθηκε στους εφεσειόντες στις 12.3.87, και με την οποία αποκλείστηκαν από το διαγωνισμό, δεν απώλεσε τον εκτελεστό της χαρακτήρα. 20 25

Το σκεπτικό μου όμως, μολονότι οδηγεί στην ίδια κατάληξη, είναι διαφορετικό. Έχω τη γνώμη πως μετά την απόφαση της διοίκησης, για ανάκληση του προκηρυχθέντος διαγωνισμού, η δίκη καταργήθηκε γιατί οι εφεσειόντες δεν υπέστησαν οποιαδήποτε ζημιά στον ενδιάμεσο χρόνο από της δημοσιεύσεως του διαγωνισμού μέχρι της καταργήσεώς του, ώστε να διατηρούν ενεστώς έννομο συμφέρον στην προώθηση της προσφυγής τους, βάσει των διατάξεων του Αρθρου 146.6 του Συντάγματος. 30 35

Όταν προκηρύσσεται δημόσιος διαγωνισμός η διοίκηση

υποχρεούται ασφαλώς να τον διεκπεραιώσει με έντιμο και δίκαιο για τους διαγωνιζόμενους τρόπο και με γνώμονα το δημόσιο συμφέρον. Διατηρεί όμως το δικαίωμα να τον ανακαλεί, σύμφωνα με τις γνωστές αρχές του διοικητικού 5 δικαίου και του νόμου, στην εξεταζόμενη περίπτωση των προνοιών της παραγρ.14 των "Οδηγιών προς τους Προσφοροδότες". Η ανάκληση, ως ανεξάρτητη διοικητική απόφαση, αναθεωρείται από το Ανώτατο Δικαστήριο.

Έχω τη γνώμη πως κάθε απόφαση της διοίκησης κατά 10 τη διαδικασία του διαγωνισμού, που θίγει τα συμφέροντα των διαγωνιζομένων αναφορικά με τη συμμετοχή τους σε αυτόν, ανάλογα με το περιεχόμενό της, είναι ξεχωριστή διοικητική πράξη. Η διαδικασία του διαγωνισμού, που 15 απολήγει σε κατακύρωση προσφοράς, ή ακύρωση του, δεν αποτελεί, στην κρίση μου, σύνθετη διοικητική απόφαση.

Όταν μια διοικητική απόφαση ανακαλείται, όπως στην υπό συζήτηση υπόθεση, ο αιτητής πρέπει να αποδείξει, εκ πρώτης όψεως, πως έχει υποστεί ζημιά από την έκδοση και μετέπειτα ανάκλησή της για να έχει έννομο συμφέρον 20 στη συνέχιση της δίκης. Η ανάκληση νόμιμης διοικητικής απόφασης ισχύει μόνο για το μέλλον, εκτός αν ορίζεται σ' αυτή μεταγενέστερος χρόνος ενεργοποίησής της. Από της ανακλήσεως η δίκη καταργείται γιατί επέρχεται η εξαφάνιση του αντικειμένου της. Ο αιτητής δεν συνεχίζει να έχει 25 έννομο συμφέρον, εκτός και όπου εφαρμόζονται οι διατάξεις της παραγράφου 6 του Αρθρου 146 του Συντάγματος. (Δες: απόφαση της Ολομέλειας στην υπόθεση 721/89 Χρυσταλλένη Καλλιμάχου κ.α. v. Υπουργικού Συμβουλίου και Επάρχου Πάφου, που εκδόθηκε στις 14.2.91 και Δαγτόγλου "Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, β έκδοση 1984, κάτω 30 από το γενικό τίτλο "Ανάκληση" σελ.234).

Στην υπό κρίση προσφυγή θα μπορούσε να συμπροσβλήθει η απόφαση για ανάκληση του διαγωνισμού, που εδημοσιεύθη στις 13.3.87, μαζί με την επίδικη απόφαση 35 που γνωστοποιήθηκε στους αιτητές στις 12.3.87, εφόσον η προσφυγή καταχωρήθηκε μετά την ανάκληση, στις 19.5.87.(Δημοκρατία της Κύπρου v. Γεώργιου Ματθαίου

Α.Ε.832, η απόφαση εκδόθηκε στις 12.7.90). Είναι πρόδηλο όμως από τις θεραπείες, όπως διατυπώνονται στην προσφυγή, και την έκθεση γεγονότων που παρατίθενται σ' αυτή, πως η δημοσίευση της ανάκλησης διέλαθε της προσοχής των εφεσειόντων. Αυτό καταδεικνύεται ευκρινώς από τις παραγράφους 9 και 10 των γεγονότων, που έχουν ως εξής:

"The Applicants failed to give any reasonable or plausible explanation or justification for not awarding the contract to the Applicants or to any tenderer and have now widely proclaimed their intention or decision to annul the whole tendering process and to operate the said Duty Free Shops themselves which they are now doing.

10.The said Duty Free Shops are now being operated by the Respondent 1 with the use of equipment acquired and installed therein by the Applicants at great expense in anticipation of the award to them of the contract."

Είναι γεγονός ότι στις αιτούμενες θεραπείες επιζητείται η ακύρωση της απόφασης των εφεσιβλήτων να μην προχωρήσουν στην κατακύρωση της προσφοράς στον υψηλότερο ή σε οποιοδήποτε προσφοροδότη (παραγρ.2 & 3). Οι δικηγόροι των εφεσειόντων εισηγήθηκαν, βασιζόμενοι στο πιο πάνω αιτητικό στην προσφυγή τους, πως συμπροσβάλλεται με αυτό και η απόφαση της ανάκλησης. Διαφωνώ με τη θέση αυτή. Όπως υπέδειξα πιο πάνω, παραθέτοντας και σχετικό απόσπασμα από την έκθεση γεγονότων στην προσφυγή, είναι πρόδηλο πως διέλαθε της προσοχής των εφεσειόντων η δημοσίευση της απόφασης ακύρωσης του διαγωνισμού, που έγινε στην επίσημη εφημερίδα την επόμενη της γνωστοποίησης σ' αυτούς της επίδικης απόφασης. Διαφορετικά, δεν θα αναφερόντουσαν στην έκθεση γεγονότων στην προσφυγή σε ψίθυρους που κυκλοφορούσαν ότι η κυβέρνηση θα ακύρωνε τον διαγωνισμό και θα αναλάμβανε η ίδια τη διαχείριση των καταστημάτων. Όταν καταχωρήθηκε η προσφυγή στις 19.5.1987, οι ψίθυροι είχαν ήδη καταστεί γεγονός ενεργοποιημένο με τη δημοσίευση της ακύρωσης του διαγωνισμού από

- 13.3.1987. Αλλά η εισήγηση των εφεσιβλήτων αντικρούεται και από το απλό γεγονός πως στην προσφυγή δεν προσβάλλεται με ειδική αναφορά η απόφαση αυτή της ανάκλησης του διαγωνισμού. Η διατύπωση δε του αιτήματος,
- 5 της ακύρωσης δηλαδή της απόφασης να μην προχωρήσουν οι εφεσίβλητοι με την κατακύρωση της προσφοράς, όπως υποβάλλεται στην επίδικη προσφυγή, δεν συνάδει με το πραγματικό γεγονός της μη ύπαρξης, εφόσον καταργήθηκε, του διαγωνισμού από τις 13.3.1987. Πώς δηλαδή το
- 10 Ανώτατο Δικαστήριο, αποδεχόμενο το αίτημα της προσφυγής, θα κηρύξει άκυρη την άρνηση της διοίκησης να προχωρήσει στην κατακύρωση των προσφορών, εφόσον διαγωνισμός δεν υπήρχε από της ημερομηνίας ακυρώσεώς του;
- 15 Ενόψει των πιο πάνω, φρονώ πως μετά την ανάκληση της διαδικασίας του διαγωνισμού, οι εφεσεύοντες έπαυσαν να έχουν έννομο συμφέρο στη συνέχιση της προσφυγής τους. Η δίκη έχει καταργηθεί.

Η έφεση απορρίπτεται χωρίς έξοδα.