

25 Μαΐου, 1994

[ΠΙΚΗΣ, ΧΑΤΖΗΤΣΑΓΓΑΡΗΣ, ΧΡΥΣΟΣΤΟΜΗΣ, ΝΙΚΗΤΑΣ, ΑΡΤΕΜΗΣ,  
Δ/στές]

ΒΑΣΙΛΗΣ ΧΑΡΑΚΗΣ ΚΑΙ ΥΙΟΙ ΛΤΑ,

*Εφεσεϊόντες-Αιτητές,*

v.

ΚΥΠΡΙΑΚΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ, ΜΕΣΩ  
ΚΕΝΤΡΙΚΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΠΡΟΣΦΟΡΩΝ ΚΑΙ ΑΛΛΩΝ (ΑΡ.2),

*Εφεσιβλήτων-Καθ' ων η αίτηση.*

*(Αναθεωρητική Έφεση Αρ. 1149.)*

Προσφορές — Μη κατακύρωση προσφοράς στον χαμηλότερο προσφοροδότη για ισχυριζόμενη ασυνέπεια σε εκτέλεση δύο προηγούμενων έργων, χωρίς πλήρη διερεύνηση των ισχυρισμών για τέτοια ασυνέπεια — Ποιές οι συνέπειες και ποιά η ακολουθητέα μορφή της έρευνας. 5

Δέουσα έρευνα — Προσφορές — Απόκλιση από την προκαθορισθείσα διαδικασία (form) για διερεύνηση θέματος από το αρμόδιο διοικητικό όργανο, έστω και όπου αυτή υιοθετείται στο πλαίσιο άσκησης της διακριτικής του ευχέρειας, συνιστά λόγο για ακύρωση της διοικητικής πράξης. 10

Χρηστή Διοίκηση — Προσφορές — Παράλειψη καταγραφής στοιχείων των απόψεων των μερών — Ποιές οι συνέπειες.

Ο Διευθυντής του Τμήματος Δημοσίων Έργων εισηγήθηκε απόρριψη της προσφοράς των εφεσεϊόντων λόγω σοβαρών καθυστερήσεων που είχαν παρουσιασθεί στην εκτέλεση δύο άλλων έργων τα οποία τους είχαν ανατεθεί, και κατακύρωσή της στο ενδιαφερόμενο μέρος. 15

Το Κεντρικό Συμβούλιο Προσφορών (το Συμβούλιο) πήρε απόφαση να κληθεί ενώπιόν του ο εργολάβος και οι αρμόδιοι τεχνικοί του Τμήματος για διερεύνηση των ισχυρισμών για ασυνέπεια. Αντί αυτού κλήθηκαν ενώπιον του Γραμματέα του Συμβουλίου όπου εξέθεσαν τις απόψεις τους χωρίς τήρηση γραπτών στοιχείων που να καταμαρτυρούν άμεση γνώση των γεγονότων. 20

Το Συμβούλιο βάσισε τις διαπιστώσεις του για την ισχυριζόμενη ασυνέπεια των εφεσεϊόντων στις δηλώσεις δύο μηχανικών του αρμόδιου Τμήματος που λήφθηκαν στην απουσία των εφεσεϊόντων. 25

3 Α.Α.Δ. Β. Χαράκης & Υιοί Ατδ. ν. Δημοκρατίας (Αρ.2)

5 Το πρωτόδικο Δικαστήριο επικύρωσε την απόφαση του Συμβουλίου αφού αποφάνθηκε ότι το ύψος της προσφοράς δεν είναι ο μόνος παράγοντας που επιμετρά για την κατακύρωση προσφοράς και επίσης ότι το Συμβούλιο δεν είχε υποχρέωση να διερευνήσει το θέμα υπό μορφή δικαστικής διαδικασίας για διαπίστωση της ορθότητας των διαπιστώσεων των αρμόδιων λειτουργών.

10 Στην έφεση, οι εφεσεύοντες ισχυρίσθηκαν ότι η παρέκλιση του Συμβουλίου από την προκαθορισθείσα πορεία για τη διερεύνηση του θέματος συνιστούσε κακή πίστη εκ μέρους του η οποία εδικαιολογούσε ακύρωση της πράξης.

· Η Ολομέλεια του Ανωτάτου Δικαστηρίου επέτρεψε την έφεση και αποφάνθηκε ότι:

15 1. Υπήρξε αντινομία μεταξύ της πρώτης και δεύτερης απόφασης του Συμβουλίου ως προς τη διερεύνηση των ισχυρισμών για ασυνέπεια των εφεσεύοντων στην εκπλήρωση των υποχρεώσεών τους που καθιστά αφ' εαυτής την απόφαση τρωτή.

2. Έχει νομολογιακά καθιερωθεί ότι:

(α) Η αρχή για επίδειξη χρηστής διοίκησης συνιστά αναπόσπαστο μέρος της εν λόγω αρχής και

20 (β) η ατελής διερεύνηση ισχυρισμών για ασυνέπεια επιφέρει την ακυρότητα της απόφασης.

25 3. Η παράλειψη καταγραφής των αποτελεσμάτων της έρευνας, που ανατέθηκε στον γραμματέα του Συμβουλίου, με αποτέλεσμα αυτά να μη τεθούν ενώπιον του Συμβουλίου καθιστά την έρευνα ατελή και την απόφαση άκυρη.

4. Η διαπίστωση του πρωτόδικου Δικαστηρίου ότι η διερεύνηση από τη Διοίκηση ισχυρισμών για ασυνέπεια δεν προσλαμβάνει την μορφή δικαστικής διαδικασίας είναι ορθή.

30 Η έφεση επιτρέπεται με έξοδα. Η πρωτόδικη απόφαση παραμερίζεται και η επίδικη διοικητική απόφαση ακυρώνεται στο σύνολό της βάσει του άρθρου 146.4(β).

*Η έφεση επιτρέπεται με έξοδα.*

*Υποθέσεις που αναφέρθηκαν:*

*Mikellidou v Republic (1981) 3 C.L.R. 461.*

35 *Tamassos Tobacco Suppliers & Co v Δημοκρατίας (1992) 3 Α.Α.Δ. 60*

*Leisureland Hotel Enterprises Ltd v Δημοκρατίας (1993) 3 Α.Α.Δ. 538.*

Εταιρεία Γενικών Κατασκευών Λτδ ν Δημοκρατίας (1992) 3  
Α.Α.Δ. 80

Kontemeniotis v C.B.C. (1982) 3 C.L.R. 1027

Fysko Contracting Ltd. v Δήμου Λάρνακος. Απόφαση ημερ.  
13.7.1993

5

Βασιλείου ν Δημοκρατίας. Απόφαση ημερ. 24/4/1990.

### Έφεση.

Έφεση εναντίον της απόφασης Δικαστή του Ανώτατου Δικαστηρίου Κύπρου (Αρτεμίδης, Δ.) που δόθηκε στις 30 Ιουνίου, 1990 (Προσφυγή αρ. 576/89) με την οποία απορρίφθηκε η προσφυγή των εφεσειόντων κατά της απόρριψης της προσφοράς τους για την κατασκευή των χωματουργικών έργων στο δρόμο Βάσας.

Α. Σ. Αγγελίδης, για τους εφεσειόντες.

Λ. Δημητριάδου (δ/νις), Δικηγόρος της Δημοκρατίας, για τους εφεσίβλητους.

*Cur. adv. vult.*

ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ: Την απόφαση του δικαστηρίου θα δώσει ο Δικαστής Γ. Μ. Πικής

ΠΙΚΗΣ, Δ.: Παρά το γεγονός ότι η προσφορά των εφεσειόντων για την κατασκευή των χωματουργικών έργων (στο δρόμο Βάσας) που αποτελούσαν το αντικείμενο του παροκηρυχθέντος μειοδοτικού διαγωνισμού της 8/6/1989 ήταν η χαμηλότερη, £24,786.-, αυτή δεν έγινε δεκτή και κατακυρώθηκε η προσφορά του επόμενου χαμηλότερου προσφοροδότη, £32,890.-, για δυο λόγους:-

(1) Ασυνέπεια στην εκπλήρωση των υποχρεώσεων των εφεσειόντων στη διεκπεραίωση προηγούμενου κατασκευαστικού έργου που είχε ανατεθεί στους αιτητές στο δρόμο Ερήμης-Μαντριών, και

30

(2) Καθυστερήση στην έναρξη εργασιών (μιας βδομάδας) και μη ικανοποιητικό πρόγραμμα εργασίας που βάρινε τους αιτητές σε σχέση και με δεύτερο δημόσιο έργο που τους είχε ανατεθεί, στο δρόμο Λάγιας-Βάβλας.

- 5 Οι πιο πάνω λόγιοι καθιστούσαν τους εφεσειόντες ακατάλληλους για την ανάθεση σ' αυτούς κατασκευαστικών έργων του δημοσίου.

- Τις διαπιστώσεις του για την προηγούμενη ασυνέπεια των εφεσειόντων το αρμόδιο όργανο βάσισε στις δηλώσεις
- 10 δύο μηχανικών των δημοσίων έργων, του κ. Οικονομίδη και του κ. Κλόκκαρη, στην απουσία των εφεσειόντων ή αντιπροσώπων τους. Κατά πόσο είχαν άμεση γνώση των γεγονότων τα οποία πιστοποίησαν οι δυο αυτοί λειτουργοί του Τμήματος Δημοσίων Έργων δεν αποκαλύπτεται
- 15 ούτε υπάρχουν στοιχεία που να το επιμαρτυρούν. Προφανώς άντλησαν τις πληροφορίες τους μέσω της υπηρεσιακής οδού εφόσον τα έργα τελούσαν υπό την επίβλεψη του Τμήματος των Δημοσίων Έργων.

Το πρωτόδικο δικαστήριο έκρινε ότι:-

- 20 "Το Κεντρικό Συμβούλιο Προσφορών δεν είναι δικαστική αρχή, ή πειθαρχικό συμβούλιο ενώπιον του οποίου θα διεξήγето έρευνα για να καταλήξει σε συμπέρασμα κατά πόσο οι θέσεις του τμήματος Δημοσίων Έργων ήταν ορθές, ή αν οι καθυστερήσεις οφειλόntonσαν πράγματι στους λόγους που πρόβαλλε η αιτήτρια,
- 25 και που αναφέρονται στην επιστολή της προς τον Υπουργό "τεκμ. Στ"."

- Νωρίτερα το δικαστήριο επεσήμανε ότι το ύψος της προσφοράς δεν είναι ο μόνος παράγοντας που επιμετρά
- 30 για την κατακύρωση προσφοράς αλλά και κάθε παράγοντας που επενεργεί στον προσδιορισμό του δημόσιου συμφέροντος στη συγκεκριμένη περίπτωση.

Η απόφαση του πρωτόδικου δικαστηρίου προσβάλλεται ως εσφαλμένη και η απόφαση του Συμβουλίου Προ-

σφορών ως αβάσιμη και αντικείμενη προς την αρχή της καλής πίστης. Η πορεία που ακολουθήθηκε για την αξιολόγηση των προσφορών ήταν η εξής: Ο Διευθυντής του Τμήματος Δημοσίων Έργων εισηγήθηκε όπως η προσφορά των εφeseιώντων απορριφθεί λόγω σοβαρών καθυστερήσεων που είχαν παρουσιαστεί στην εκτέλεση δυο άλλων έργων τα οποία είχαν ανατεθεί στους ίδιους. Στην ίδια επιστολή γινόταν εισήγηση όπως η προσφορά κατακυρωθεί στο ενδιαφερόμενο μέρος. Το θέμα απασχόλησε το Συμβούλιο στην πρώτη του συνεδρία σχετικά με τις προσφορές οπότε αποφασίστηκε όπως αναβληθεί "το όλο θέμα και να κληθεί ο εργολάβος και οι τεχνικοί του τμήματος για διερεύνηση των ισχυρισμών.". Παρά την απόφαση αυτή ο εργολάβος ουδέποτε κλήθηκε ενώπιον του Συμβουλίου. Αντί της εμφάνισης του εργολάβου ενώπιον του Συμβουλίου δόθηκαν οδηγίες όπως τόσο ο ίδιος όσο και οι εκπρόσωποι του Τμήματος Δημοσίων Έργων παρουσιαστούν ενώπιον του Γραμματέα του Συμβουλίου και εκθέσουν τις θέσεις τους. Αυτό το έπραξαν. Δεν υπάρχει κείμενο που να επιμαρτυρεί τις εκατέρωθεν θέσεις ούτε τέθηκε οτιδήποτε ενώπιον του Κεντρικού Συμβουλίου Προσφορών που να τις αποκαλύπτει. Το θέμα αγνοήθηκε. Μετά την συνάντηση με τον γραμματέα του Συμβουλίου οι εφeseιόντες απηύθυναν επιστολή στον Υπουργό Συγκοινωνιών και Έργων στην οποία είχαν εκθέσει τις θέσεις τους ως προς το επίμαχο θέμα και που είναι εκ διαμέτρου αντίθετες με εκείνες του Τμήματος Δημοσίων Έργων.

Είναι η θέση των εφeseιόντων ότι η παρέκκλιση του Συμβουλίου από την προκαθορισθείσα πορεία για τη διερεύνηση της αξιοπιστίας τους για την εκπλήρωση των υποχρεώσεων που ανέλαβαν, συνιστά κακή πίστη εκ μέρους του η οποία δικαιολογεί την ακύρωση της πράξης. Προς υποστήριξή τους επικαλέστηκαν κατά πρώτο λόγο την *Mikellidou v. Republic* (1981) 3 C.L.R. 461, όπου κρίθηκε ότι απόκλιση από την προκαθορισθείσα διαδικασία (form) για τη διερεύνηση θέματος έστω και όπου αυτή υιοθετείται στο πλαίσιο της άσκησης της διακριτικής ευχέρειας του αρμόδιου διοικητικού οργάνου συνιστά λόγο για ακύρωση της διοικητικής πράξης.

Σε σειρά αποφάσεων της Ολομέλειας γίνεται δεκτή η αρχή ότι η επίδειξη καλής πίστης εκ μέρους της Διοίκησης συνιστά αναπόσπαστο μέρος των αρχών της χρηστής διοίκησης. (Βλ. *Tamassos Tobacco Suppliers and Co. v. Δημοκρατίας* (Α.Ε. 903, αποφασίστηκε στις 28/2/92), *Leisureland Hotel Enterprises Ltd v. Δημοκρατίας* (1993) 3 Α.Α.Δ. 538, *Εταιρεία Γενικών Κατασκευών Ατδ v. Δημοκρατίας* (1992) 3 Α.Α.Δ. 80.

Εξάλλου στην *Fysko Contracting Ltd. v. Του Δήμου Λάρνακος* (Υπ. αρ. 562/91, αποφασίστηκε στις 13/7/93), κρίθηκε ότι η ατελής διερεύνηση ισχυρισμών για ασυνέπεια του προσφοροδότη διαβρώνει το βάθος της απόφασης που λαμβάνεται και καθιστά την απόφαση υποκείμενη σε ακύρωση.

15

Η αρχή στην οποία αναφέρεται το πρωτόδικο δικαστήριο ότι η διερεύνηση από τη Διοίκηση ισχυρισμών για ασυνέπεια στην εκπλήρωση των υποχρεώσεών τους δεν προσλαμβάνει τη μορφή δικαστικής διαδικασίας είναι ορθή και ευρίσκει έρεισμα στη νομολογία (Βλ. *Kontemiotis v. C.B.C.* (1982) 3 C.L.R. 1027, και *Βασιλείου v. Δημοκρατίας* (Α.Ε. 605, αποφασίστηκε στις 24/4/90)). Το κριτήριο για την εγκυρότητα είναι, όπως και σε κάθε άλλη περίπτωση, η επάρκεια της έρευνας και η τήρηση των κανόνων της χρηστής διοίκησης κατά τη διεξαγωγή της. Στην προκείμενη περίπτωση το πρώτο που διαπιστώνουμε είναι η αντινομία μεταξύ της πρώτης και δεύτερης απόφασης του Κεντρικού Συμβουλίου Προσφορών ως προς τη διερεύνηση των ισχυρισμών για ασυνέπεια των εφεσεϊόντων στην εκπλήρωση των υποχρεώσεών τους που καθιστά αφεαυτής την απόφαση τρωτή· ενώ η παρέκκλιση από την καθορισθείσα με την πρώτη απόφαση πορεία για τη διερεύνηση του θέματος επίσης δικαιολογεί το ίδιο αποτέλεσμα. Όχι μόνο δεν τηρήθηκε η απόφαση του Συμβουλίου για την εμφάνιση και των δυο μερών ενώπιον του Κεντρικού Συμβουλίου Προσφορών αλλά ούτε και τα αποτελέσματα της έρευνας που ανατέθηκε στον Γραμματέα του Συμβουλίου για το ίδιο θέμα δεν καταγράφονται πουθενά· και ούτε τέθηκαν ενώπιον του Κεντρικού Συμ-

Πιής, Δ. Β. Χαράκης & Υιοί Λτδ. ν. Δημοκρατίας (Αρ.2) (1994)

βουλίου Προσφορών, παράλειψη που αφεαυτής καθιστά την έρευνα ελλιπή και την απόφαση άκυρη.

Η έφεση επιτρέπεται με έξοδα. Η πρωτόδικη απόφαση και η διαταγή για έξοδα παραμερίζεται και η επίδικη διοικητική απόφαση ακυρώνεται στην ολότητά της βάσει του άρθρου 146.4 (β). 5

*Η έφεση επιτρέπεται με έξοδα.*