

31 Ιανουαρίου, 1995

[ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΙΔΗΣ, Δ/στής]

ΑΝΑΦΟΡΙΚΑ ΜΕ ΤΟ ΑΡΘΡΟ 146 ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ

ΕΥΑΓΓΕΛΟΣ ΧΑΤΖΗΓΕΩΡΓΙΟΥ,

Αιτητής,

v.

ΚΥΠΡΙΑΚΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ,
ΜΕΣΩ ΤΟΥ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟΥ ΥΓΕΙΑΣ ΚΑΙ/Ή ΑΛΛΟΥ,

Καθ' ων η αίτηση.

(Υπόθεση Αρ. 582/93)

Προσφορές — Ακύρωση διαγωνισμού — Επιτρεπτή υπέρ του δημοσίου συμφέροντος — Περίπτωση υποβολής μιας μόνον προσφοράς και οι ιδιαίτερες περιστάσεις στην εξετασθείσα υπόθεση — Νόμιμη η ακύρωση του διαγωνισμού.

5

Προσφυγή βάσει του Άρθρου 146 του Συντάγματος — Λόγοι ακυρώσεως — Παράβαση ουσιαδούς τύπου — Προσφορές — Παρατυπίες που δεν επηρέαζαν με κανέναν τρόπο το αποτέλεσμα — Η διαδικασία κρίθηκε έγκυρη.

10

Προσφορές — Παράκαμψη διαδικασίας προσφορών — Προϋποθέσεις — Εύλογα επιτρεπτή η παράκαμψη στην εξετασθείσα υπόθεση.

Με την προσφυγή ο αιτητής προσέβαλε την ανάθεση στο ενδιαφερόμενο μέρος συγκεκριμένου έργου (συλλογή υγρών στερεώσεως έναντι τιμήματος) από το Κεντρικό Συμβούλιο Προσφορών. Είχε προηγηθεί πλειοδοτικός διαγωνισμός όπου ο μόνος προσφοροδότης, και με ασύμφωνη τιμή, ήταν ο αιτητής.

15

Ο διαγωνισμός ακυρώθηκε και ακολούθησε διαδικασία απ' ευθείας επαφής, κατά παράκαμψη της διαδικασίας προσφορών, η οποία κατέληξε στην ανάθεση στο ενδιαφερόμενο μέρος.

20

Το Ανώτατο Δικαστήριο, απορρίπτοντας την προσφυγή, αποφάσισε ότι:

25

5 1. Προκυρηχθείς διαγωνισμός μπορεί να ακυρωθεί προς το δημόσιο συμφέρον. Στην υπόθεση *Leisureland Hotel Enterprises Ltd v. Κυπριακής Δημοκρατίας*, η Ολομέλεια δέκτηκε πως ο διαγωνισμός ευλόγως μπορούσε να ακυρωθεί επειδή είχε υποβληθεί μόνο μια προσφορά, παρά μάλιστα το γεγονός ότι δεν είχε εξεταστεί αν αυτή η προσφορά, κρινόμενη από το ύψος της, ήταν συμφέρουσα.

10 Στην παρούσα υπόθεση υπήρχε το επιπρόσθετο στοιχείο της ψηλότερης τιμής που είχε προσφερθεί και είχε γίνει δεκτή για την όμοια αγορά του προηγούμενου χρόνου. Η εκτίμηση πως ήταν μόνο "κατά τι μικρότερη" δεν αποδίδει την πραγματικότητα.

15 2. Η επίκληση από τον αιτητή της παραγράφου 25(στ) της Διαδικασίας Προσφορών δεν συνοδεύτηκε με εισήγηση ως προς την επενέργεια πάνω στο κύρος της απόφασης είτε του έστω καθυστερημένου κατά τρεις μέρες ανοίγματος της προσφοράς του είτε του ανοίγματος της στην απουσία εκπροσώπου του Υπουργείου Οικονομικών. Και εφόσον διαπιστώνεται παράβαση τύπου, δεν στοιχειοθετείται
20 αιτιώματα λόγος ακυρότητας. Εδώ υπήρχε μια προσφορά και το Δικαστήριο δεν μπορεί να δει τί άλλαξε ή θα ήταν δυνατό να αλλάξει αν ανοιγόταν ενωρίτερα ή αν ανοιγόταν στην παρουσία εκπροσώπου του Υπουργείου Οικονομικών. Η απόφαση για την ακύρωση λήφθηκε από το αρμόδιο συμβούλιο και δεν είναι ορθό ότι τίθεται
25 θέμα ελλιπούς σύνθεσής του για τον πιο πάνω λόγο. Η παράγραφος 25(στ) δεν καθιστά τον εκπρόσωπο του Υπουργείου Οικονομικών μέλος του Συμβουλίου. Η απόφαση για την ακύρωση του διαγωνισμού για το λόγο που δόθηκε, ήταν εύλογα επιτρεπτή.

30 3. Μετά την ακύρωση, εξαφανίστηκε ο διαγωνισμός που είχε προκηρυχθεί. Κρίθηκε πως ως προς τα υγρά στερεώσεως δεν θα έπρεπε να γίνει προκήρυξη προσφορών και η ανάμειξη από εκεί και πέρα αρχών που αναφέρονται στην διαδικασία των προσφορών, δεν έχει τη θέση της.

35 Με αυτά, καλύπτονται και οι παράλληλοι ισχυρισμοί για "κατάφωρη παραβίαση των αρχών της μυστικότητας των προσφορών", και για παράβαση της αρχής της ισότητας. Καλύπτεται επίσης η εισήγηση των καθ' ων η αίτηση πως ο αιτητής στερείται εννόμου
40 συμφέροντος για προσβολή της ανάθεσης στο ενδιαφερόμενο μέρος αφού στηρίζεται στην αντίληψη πως "δεν συμμετείχε στη διαδικασία για κατακύρωση της προσφοράς αυτής".

4. Λανθασμένα ο αιτητής προσκολλάται στο εδάφιο (β) της παρα-

γράφου 37 σύμφωνα με το οποίο επιτρέπεται η παράκαμψη της διαδικασίας των προσφορών και όταν οι προσφορές είναι εξωπραγματικές. Αντίθετα προς όσα λέγει, δεν ήταν κατ' επίκλησή του που παρακάμφθηκε η διαδικασία προκήρυξης των προσφορών. Προκύπτει πως η παράκαμψη έγινε κατ' επίκληση του εδαφίου (δ) εξ ου και η εξασφάλιση της έγκρισης του Προέδρου του Κεντρικού Συμβουλίου Προσφορών όπως απαιτεί η παράγραφος 37 στις περιπτώσεις των εδαφίων (γ) - (ε). Οι περιπτώσεις των εδαφίων (γ) και (ε) είναι σαφώς άσχετες και η αιτιολογία που δόθηκε παραπέμπει στην περίπτωση (δ).

5

10

5. Η όλη διοικητική ενέργεια απέβλεπε στην εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος, στόχος ο οποίος και επιτεύχθη τελικά.

Η προσφυγή απορρίπτεται με έξοδα.

15

Αναφερόμενη υπόθεση:

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

20

Προσφυγή.

Προσφυγή εναντίον της απόφασης των καθ' ων η αίτηση με την οποία ακυρώθηκε διαγωνισμός που προκήρυξε το Τμήμα Φαρμακευτικών Υπηρεσιών.

25

A. Ευσταθίου για E. Ευσταθίου, για τον Αιτητή.

Λ. Δημητριάδου, Δικηγόρος της Δημοκρατίας, για τους Καθ' ων η αίτηση.

30

Cur. adv. vult.

ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΙΔΗΣ, Δ.: Το Τμήμα Φαρμακευτικών Υπηρεσιών ζήτησε προσφορές για

35

(α) την πώληση περίπου 7700 κιλών μεταχειρισμένων ακτινογραφικών πλακών και

(β) την συλλογή και εκμετάλλευση διαλυμάτων εμφανίσεως ακτινογραφιών (υγρών στερεώσεως).

40

Διαπιστώθηκε πως ο αιτητής, που ήταν ο μόνος προσφοροδότης, πρότεινε τιμές που ήταν χαμηλότερες από τις αντίστοιχες του προηγούμενου έτους βάσει των οποίων του είχε κατακυρωθεί

- 5 όμοια σύμβαση και το Συμβούλιο Προσφορών του Υπουργείου Υγείας ακύρωσε το διαγωνισμό. Ο αιτητής προσβάλλοντας την ακύρωση, υποστηρίζει πως το γεγονός ότι η προσφορά του ήταν "κατά τί μικρότερη" από την προσφορά του περασμένου έτους, δεν δικαιολογούσε τέτοια ενέργεια. Πολύ λιγότερο αφού η προηγούμενη προσφορά "αφορούσε υγρά στερεώσεως περισσότερων νοσοκομοείων ...". Πρόσθεσε πως παραβιάστηκαν οι παράγραφοι 25(στ) της Διαδικασίας Προσφορών αφού η προσφορά του ανοίχθηκε στις 3 Μαΐου 1993 αντί στις 30 Απριλίου 1993 που ήταν η τελευταία ημέρα της προθεσμίας υποβολής των προσφορών και, περαιτέρω, πως ανοίχθηκε χωρίς να παρευρίσκεται εκπρόσωπος του Υπουργείου Οικονομικών με αποτέλεσμα η σύνθεση του Συμβουλίου να μὴν ήταν νόμιμη.
- 10
- 15 Ως προς την ύπαρξη των μεταχειρισμένων ακτινογραφικών πλακών αποφασίστηκε να ζητηθούν νέες προσφορές. Ως προς τα υγρά στερεώσεως παρακάμφθηκε η διαδικασία των προσφορών γιατί, όπως αναφέρεται στο σχετικό έγγραφο του Γενικού Διευθυντή του Υπουργείου Υγείας, χρειαζόταν να αντιμετωπισθεί το πρόβλημα της συσσώρευσής τους στα διάφορα νοσοκομεία. Υιοθετήθηκε η μέθοδος της απ' ευθείας επαφής. Πρώτα με τον αιτητή που επέμενε στην αρχική του προσφορά και, στη συνέχεια, με το ενδιαφερόμενο μέρος. Το ενδιαφερόμενο μέρος πρόσφερε ψηλότερη τιμή που κρίθηκε συμφέρουσα και, με την έγκριση του Γενικού λογιστή ως Προέδρου του Κεντρικού Συμβουλίου Προσφορών, του ανατέθηκε η συλλογή των υγρών. Ο αιτητής ισχυρίζεται πως αυτή η ανάθεση είναι άκυρη γιατί
- 20
- 25
- 30 (α) τα ενδιαφερόμενα μέρη γνώριζαν τη δική του προσφορά γεγονός που αποτελεί "κατάφορη παραβίαση των αρχών της μυστικότητας των προσφορών",
- (β) παραβιάστηκε η αρχή της ισότητας αφού ενώ ο ίδιος υπέβαλε γραπτή προσφορά η αντίστοιχη του ενδιαφερόμενου μέρους ήταν προφορική και επίσης γιατί δεν ζητήθηκε και από το ενδιαφερόμενο μέρος υποβολή προσφοράς ορισμένου ύψους,
- 35
- (γ) οι καθ' ων η αίτηση τελούσαν υπό την πλάνη πως ήταν και τα ενδιαφερόμενα μέρη προσφοροδότες στο διαγωνισμό που ακυρώθηκε και
- 40
- (δ) η ανάθεση δεν καλύπτεται από την Διαδικασία Προσφορών που ενέκρινε ο Υπουργός Οικονομικών. Το Συμβούλιο Προσφορών

του Υπουργείου Υγείας δεν είχε αρμοδιότητα παρακάμψης, στην πραγματικότητα δεν παρακάμφθηκε αλλά ακυρώθηκε η διαδικασία των προσφορών και, εν πάση περιπτώσει, η αιτιολογία των καθ' ων η αίτηση ότι η προσφορά του αιτητή ήταν εξωπραγματική δεν ισχύει ούτε και υπάρχει η αναγκαία προϋπόθεση της διαπίστωσης του "εξωπραγματικού" από το Κεντρικό Συμβούλιο Προσφορών.

5

Διαπιστώνω πως δεν έχει στοιχειοθετηθεί οποιοσδήποτε λόγος ακυρότητας, για τους ακόλουθους λόγους:

10

1. Προκυρηχθείς διαγωνισμός μπορεί να ακυρωθεί προς το δημόσιο συμφέρον. Στην υπόθεση *Leisureland Hotel Enterprises Ltd v. Κυπριακή Δημοκρατία* (1993) 3 Α.Α.Δ. 538, η Ολομέλεια δέχτηκε πως ο διαγωνισμός ευλόγως μπορούσε να ακυρωθεί επειδή είχε υποβληθεί μόνο μια προσφορά, παρά μάλιστα το γεγονός ότι δεν είχε εξεταστεί αν αυτή η προσφορά, κρινόμενη από το ύψος της, ήταν συμφέρουσα. Το πιο κάτω απόσπασμα είναι αποκαλυπτικό.

15

20

"Η προσέγγιση αυτή της διοίκησης είναι κατά τη γνώμη μας ορθή και νόμιμη, και δεν υπήρχε λόγος να προβεί σε περαιτέρω έρευνα. Η ύπαρξη μιας προσφοράς δικαιολογεί την άσκηση διακριτικής ευχέρειας για ακύρωση του διαγωνισμού με βάση τις αρχές του διοικητικού δικαίου και των περιορισμών που τέθηκαν στον όρο 14 του διαγωνισμού."

25

Στην παρούσα υπόθεση υπήρχε το επιπρόσθετο στοιχείο της ψηλότερης τιμής που είχε προσφερθεί και είχε γίνει δεκτή για την όμοια αγορά του προηγούμενου χρόνου. Η εκτίμηση πως ήταν μόνο "κατά τι μικρότερη" δεν αποδίδει την πραγματικότητα. Ως προς τις ακτινογραφίες ο αιτητής πρόσφερε τιμή κατώτερη της μισής του προηγούμενου χρόνου (0.17σ το κιλό αντί 0.40σ) και ως προς τα υγρά στερεώσεως κατώτερη κατά ένα τρίτο (£720 αντί £1080).

30

35

Τα ποσά είναι μικρά αλλά η διαφορά είναι πράγματι πολύ μεγαλύτερη. Συναφώς, η αντίληψη πως, ως προς τα υγρά, η προηγούμενη αγορά αφορούσε σε περισσότερα νοσοκομεία, είναι αντίθετη προς τα στοιχεία του φακέλου.

40

Η επίκληση από τον αιτητή της παραγράφου 25(στ) της Διαδικασίας Προσφορών δεν συνοδεύτηκε με εισηγήση ως προς την επενέργεια πάνω στο κύρος της απόφασης είτε του έστω καθυστε-

5
10
15
20
25

ρημένου κατά τρεις μέρες ανοίγματος της προσφοράς του είτε του ανοίγματός της στην απουσία εκπροσώπου του Υπουργείου Οικονομικών. Και εφόσον διαπιστώνεται παράβαση τύπου, δεν στοιχειοθετείται αυτόματα λόγος ακυρότητας. Εδώ υπήρχε μια προσφορά και δεν μπορώ να δω τι άλλαξε ή θα ήταν δυνατό να αλλάξει αν ανοιγόταν ενωρίτερα ή αν ανοιγόταν στην παρουσία εκπροσώπου του Υπουργείου Οικονομικών. Η απόφαση για την ακύρωση λήφθηκε από το αρμόδιο συμβούλιο και δεν είναι ορθό ότι τίθεται θέμα ελλιπούς σύνθεσης του για τον πιο πάνω λόγο. Η παράγραφος 25(στ) δεν καθιστά τον εκπρόσωπο του Υπουργείου Οικονομικών μέλος του Συμβουλίου. Η απόφαση για την ακύρωση του διαγωνισμού για το λόγο που δόθηκε, ήταν εύλογα επιτρεπτή.

15 2. Οι καθ' ων η αίτηση στηρίζονται στην παράγραφο 37 της Διαδικασίας Προσφορών που καθορίζει τις περιπτώσεις στις οποίες είναι επιτρεπτή η παρακάμψη της διαδικασίας προκήρυξης προσφορών. Η άποψη του αιτητή πως δεν παρακάμφθηκε αυτή η διαδικασία αλλά ακυρώθηκαν οι προσφορές που είχαν ήδη προκηρυχθεί, παραγνωρίζει το αποσπαστό των δυο ενεργειών. Μετά την ακύρωση, εξαφανίστηκε ο διαγωνισμός που είχε προκηρυχθεί. Κρίθηκε πως ως προς τα υγρά στερεώσεως δεν θα έπρεπε να γίνει προκήρυξη προσφορών και η ανάμειξη από εκεί και πέρα αρχών που αναφέρονται στην διαδικασία των προσφορών, δεν έχει τη θέση της.

30
35
40

Με αυτά, καλύπτονται νομίζω και οι παράλληλοι ισχυρισμοί για "κατάφορη παραβίαση των αρχών της μυστικότητας των προσφορών", και για παράβαση της αρχής της ισότητας. Καλύπτεται επίσης η εισήγηση των καθ' ων η αίτηση πως ο αιτητής στερείται εννόμου συμφέροντος για προσβολή της ανάθεσης στο ενδιαφερόμενο μέρος αφού στηρίζεται στην αντίληψη πως "δεν συμμετείχε στη διαδικασία για κατακύρωση της προσφοράς αυτής". Ο αιτητής ήταν μέρος στη νέα διαδικασία. Η ανάθεση στο ενδιαφερόμενο μέρος ήταν το αποτέλεσμα της εμμονής του αιτητή στις αρχικές του τιμές. Από την άλλη, στο πλαίσιο της νέας διαδικασίας, ήταν προφορικές οι επαφές και με τον αιτητή και με το ενδιαφερόμενο μέρος. Αν δε κάποιος τέθηκε σε ευνοϊκότερη θέση, ήταν ο αιτητής. Του προτάθηκε να αγοράσει τα υγρά στερεώσεως προς £843 ενώ τελικά η τιμή του ενδιαφερομένου μέρους ήταν £900 και του δόθηκε και ο τελευταίος λόγος μετά τη γνωστοποίηση της τιμής από το ενδιαφερόμενο μέρος. Η αιτίαση πως υπήρχε η planejμένη αντίληψη ότι το ενδιαφερόμενο μέρος συμμετείχε στον ακυρωθέντα διαγωνισμό, είναι εντελώς αδικαιολόγητη

και πάντως δεν θα μπορούσε να προωθήσει την υπόθεση του αιτητή. Η αναφορά σε προσφορά του ενδιαφερομένου μέρους σαφώς εννοεί προηγούμενη προσφορά και απλώς αποσκοπεί στην εξήγηση της επαφής που έγινε μαζί του.

5

Απομένουν οι ισχυρισμοί ως προς την παράγραφο 37. Λανθασμένα ο αιτητής προσκολλάται στο εδάφιο (β) σύμφωνα με το οποίο επιτρέπεται η παράκαμψη της διαδικασίας των προσφορών και όταν οι προσφορές είναι εξωπραγματικές. Αντίθετα προς όσα λέγει, δεν ήταν κατ' επίκλησή του που παρακάμφθηκε η διαδικασία προκήρυξης των προσφορών. Προκύπτει πως η παράκαμψη έγινε κατ' επίκληση του εδαφίου (δ), εξ ου και η εξασφάλιση της έγκρισης του Προέδρου του Κεντρικού Συμβουλίου Προσφορών όπως απαιτεί η παράγραφος 37 στις περιπτώσεις των εδαφίων (γ) - (ε). Οι περιπτώσεις των εδαφίων (γ) και (ε) είναι σαφώς άσχετες και η αιτιολογία που δόθηκε παραπέμπει στην περίπτωση (δ) την οποία και παραθέτω:

10

15

"Η κανονική διαδικασία προκήρυξης προσφορών μπορεί να παρακαμφθεί στις πιο κάτω περιπτώσεις:

20

.....
(δ) σε πολύ εξαιρετικές και επείγουσες περιπτώσεις εάν για λόγους επείγουσας φύσεως ή για άλλους ειδικούς λόγους η ζήτηση κανονικών προσφορών είναι ανεπιθύμητη για προσφορές που δεν προβλέπεται να ξεπερνούν το ποσό των £30,000....."

25

Με αναφορά στο πρόβλημα της συσσώρευσης των υγρών στερεώσεως στα νοσοκομεία, θεωρήθηκε πως δεν ήταν επιθυμητή η διαδικασία των προσφορών και ως προς αυτά. Το ζήτημα, έχοντας υπόψη την παράγραφο 23 της Διαδικασίας Προσφορών, ενέπιπτε στην αρμοδιότητα του Συμβουλίου Προσφορών του Υπουργείου Υγείας και θεωρώ ότι η επιλογή που έγινε ήταν εύλογα επιτρεπτή.

30

Καταλήγω πως η όλη διοικητική ενέργεια απέβλεψε στην εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος, στόχος ο οποίος και επετεύχθη τελικά. Όπως έχω σημειώσει και πιο πριν, δεν έχει στοιχειοθετηθεί λόγος ακυρότητας και η προσφυγή πρέπει να απορριφθεί. Η προσφυγή αποτυγχάνει και απορρίπτεται με έξοδα. Οι προσβαλλόμενες αποφάσεις επικυρώνονται. Τα έξοδα να υπολογιστούν από τον Πρωτοκολλητή για να εγκριθούν από το Δικαστήριο.

35

40

Η προσφυγή απορρίπτεται με έξοδα.