

27 Νοεμβρίου, 1996

[ΚΑΛΛΗΣ, Δ/στής]

ΑΝΑΦΟΡΙΚΑ ΜΕ ΤΟ ΑΡΘΡΟ 146 ΤΟΥ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ

THERMPHASE LIMITED,

Αιτητές,

v.

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

Καθ' ων η αίτηση.

(Υπόθεση Αρ. 411/90)

---

Προσφυγή βάσει του Άρθρου 146 του Συντάγματος — Λόγοι ακυρώσεως — Πλάνη περί τα πράγματα — Πιθανολόγηση της πλάνης αρκεί — Το απαιτούμενο είδος πλάνης — Προσφορές — Πλάνη περί το ποία η χαμηλότερη προσφορά σε μειοδοτικό διαγωνισμό — Παράβαση νόμου και ακυρότητα της κατακύρωσης.

5

Προσφορές — Αρχή της ίσης μεταχείρισης των προσφοροδοτών από νομική και πραγματική άποψη — Παραβίασή της με την κατακύρωση μέρους της προσφοράς χωρίς διαγωνισμό.

10

Προσφορές — Όροι — Ουσιώδης όρος — Έννοια — Παράβαση ουσιώδους όρου διαπιστώθηκε από το Δικαστήριο στην κριθείσα περίπτωση — Περιστάσεις και συνέπειες.

Η αιτήτρια εταιρεία ζήτησε την ακύρωση της κατακύρωσης προσφοράς της Αστυνομίας στο ενδιαφερόμενο μέρος.

15

Το Ανώτατο Δικαστήριο, ακυρώνοντας την επίδικη απόφαση, αποφάσισε ότι:

20

1. Το υλικό που βρισκετο ενώπιον της Διοίκησης δημιουργεί εύλογες αμφιβολίες περί της ορθότητας της διαπίστωσης της Διοίκησης σύμφωνα με την οποία η προσφορά του ενδιαφερόμενου μέρους ήταν φθηνότερη από εκείνη των αιτητών. Η αμφιβολία επιτείνε-

5                   ται και από το γεγονός ότι η μεν Τεχνική Επιτροπή ανεβάζει την διαφορά ανάμεσα στις δύο προσφορές στις Λ.Κ. 149,153, ενώ το Κεντρικό Συμβούλιο Προσφορών στις Λ.Κ. 59,000. Ακολουθεί πως οι αιτητές έχουν κατορθώσει να καταστήσουν πιθανή την ύπαρξη πλάνης περί τα πράγματα.

10                   Είναι παγίως δεκτό από τη νομολογία ότι η πλάνη περί τα πράγματα “άγει εμμέσως εις παράβαση του Νόμου και συνιστά λόγον ακυρώσεως”

15                   Στην κρίνόμενη περίπτωση η πλάνη - ότι η προσφορά του ενδιαφερόμενου μέρους ήταν φθηνότερη - έχει επηρεάσει σε ύψιστο βαθμό την απόφαση της Διοίκησης. Ανάγεται - η πλάνη - εις πραγματικά περιστατικά τα οποία αποτελούν την αιτία “εξ ης κατ’ ίδιαν εκλογήν ωρήθη το όργανον εις την επιχείρησιν της πράξεως”. Επομένως η σχετική πλάνη “άγει εμμέσως εις παράβαση του Νόμου” και συνιστά λόγον ακυρώσεως.

20                   Πρόκειται για υπόθεση στην οποία εμπλέκονται καθαρώς τεχνικά θέματα. Η διαπίστωση των πραγματικών περιστατικών, ιδίως σε υποθέσεις που εμπλέκονται τεχνικά θέματα, έπρεπε να είχε γίνει από τη Διοίκηση, η οποία διαθέτει επιτελείο τεχνικών, με τρόπο που να μην αφήνει αμφιβολίες.

25                   Υπο το φως δε της πιο πάνω διαπίστωσής του για την ύπαρξη πιθανής πλάνης περί τα πράγματα, το δικαστήριο κρίνει ότι η επίδικη απόφαση πρέπει να ακυρωθεί.

30                   2. Η απουσία τεχνικής ανάλυσης της προσφοράς των αιτητών από την Τεχνική Επιτροπή - ενώ υπήρχε τέτοια ανάλυση σε σχέση με την προσφορά του ενδιαφερόμενου μέρους - καταδεικνύει ότι οι διαγωνιζόμενοι δεν έτυχαν ίσης μεταχείρισης, όπως υπαγορεύεται από τη Νομολογία.

35                   Εκτός της παράβασης της αρχής της ίσης μεταχείρισης, η οποία από μόνη της αποτελεί λόγο ακυρώσεως, το δικαστήριο δεν είναι δυνατό να υπολογίσει - ούτε και είναι επιτρεπτό - ποια θα ήταν η κατάληξη της Υπουργικής Επιτροπής Προσφορών εάν είχε ενώπιόν της τεχνική ανάλυση της προσφοράς των αιτητών από την Τεχνική Επιτροπή και εάν: (α) δεν ελάμβανε υπόψη την έκθεση του κ. Σεργάρη σε σχέση με την μη καταλληλότητα της προσφοράς των αιτητών, (β) ο κ. Σεργάρης δεν συνέχιζε - μετά την ανατροπή των συμπερασμάτων του - να διαδραματίζει τον σημαίνοντα ρόλο τον οποίο είχε διαδραματίσει. Αυτή η κατάσταση πραγμάτων αποτελεί

λόγο ακυρώσεως.

Όπως φαίνεται από το ενώπιον του δικαστηρίου υλικό (βλ. έκθεση του κ. Σερδάρη) οι καθ' ων η αίτηση ενέκριναν την αγορά από το ενδιαφερόμενο μέρος πρόσθετου εξοπλισμού αξίας \$538,715. Σύμφωνα με τα πρακτικά του Κεντρικού Συμβουλίου Προσφορών, ημερ. 7.3.90, "τα extra για τα οποία γίνεται εισήγηση - από τον κ. Σερδάρη - να αγορασθούν δεν περιλαμβάνονται στην τιμή της προσφοράς των άλλων προσφοροδοτών". Είναι, επομένως, πρόδηλο ότι έχει λάβει χώραν κατακύρωση προσφοράς σε σχέση με την οποία δεν έγινε διαγωνισμός για την προμήθεια εξοπλισμού αξίας \$538,715. 5 10

Είναι νομολογημένο ότι οι προσφοροδότες πρέπει να τυγχάνουν ίσης μεταχείρισης από νομικής και πραγματικής πλευράς. Τούτο επιβάλλεται τόσο από τη συνταγματική αρχή της ισότητας, σύμφωνα με το Άρθρο 28 του Συντάγματος, όσο και από τις εφαρμόζομενες σε δημοπρασίες γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου, που απαιτούν να τηρούνται οι γενικές αρχές του ελεύθερου συναγωνισμού, η κατάργηση των οποίων συνεπάγεται ακυρότητα. Με άλλα λόγια, η έννοια του ελεύθερου συναγωνισμού συνεπάγεται τον κανόνα της ισότητας των διαγωνιζόμενων και η διοίκηση οφείλει να μεταχειρίζεται τους προσφοροδότες πάνω σε ίση βάση. 15 20

Στην κρινόμενη υπόθεση η χωρίς διαγωνισμό κατακύρωση της προσφοράς για αγορά πρόσθετου υλικού αξίας \$538,715 μέσα στα πλαίσια της κυρίως προσφοράς συνιστά παραβίαση των πιο πάνω αρχών. Οι διαγωνιζόμενοι δεν έτυχαν ίσης μεταχείρισης. Η αξία του πρόσθετου υλικού, η αγορά του οποίου κατακυρώθηκε στο ενδιαφερόμενο μέρος χωρίς διαγωνισμό, ήταν τέτοια, σε σχέση με το ύψος της κυρίως προσφοράς, έτσι που η παραβίαση των πιο πάνω αρχών σε σχέση με το πρόσθετο υλικό να συμπαρασύρει σε ακυρότητα ολόκληρη την επίδικη απόφαση. 25 30

3. Η προσφορά του ενδιαφερόμενου μέρους ήταν εκτός προδιαγραφών επειδή δεν περιλάμβανε ανάληψη υποχρέωσης για την εγκατάσταση. Οι συνέπειες της μη συμμόρφωσης με τους όρους ή προδιαγραφές της προσφοράς εξαρτώνται από το κατά πόσο η μη συμμόρφωση ανάγεται σε ουσιώδη όρο. Προσφορά η οποία δεν πληροί και δεν ανταποκρίνεται σε ουσιώδη όρο του διαγωνισμού, είναι άκυρη και κατ' επέκταση δεν μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο εξέτασης. (Βλ. *Tamassos Tobacco Suppliers & Co. v. Δημοκρατίας* (1992) 3 Α.Α.Δ. 60, 72 - απόφαση της Ολομέλειας). 35 40

Το τι συνιστά ουσιώδη όρο επεξηγείται ως πιο κάτω από τον Πικη, Δ. - όπως ήταν τότε - στις σελ. 73-74 της απόφασης στην **Tamassos Tobacco Suppliers.**

5 Το Δικαστήριο έλαβε υπόψη ότι επρόκειτο κυρίως για διαγωνισμό προμήθειας και εγκατάστασης τηλεπικοινωνιακού δικτύου. Θεωρεί ότι η τήρηση του όρου για την εγκατάσταση του δικτύου ήταν αποφασιστικής σημασίας για τη λήψη και το περιεχόμενο της απόφασης για την κατακύρωση της προσφοράς

10 Ακολουθεί πως η προσφορά του ενδιαφερόμενου μέρους δεν μπορούσε να αποτελέσει αντικείμενο εξέτασης επειδή δεν ανταποκρίνεται σε ουσιώδη όρο του διαγωνισμού - τον όρο που σχετίζεται με την εγκατάσταση - και η επίδικη απόφαση πρέπει να ακυρωθεί και γι' αυτό το λόγο.

*Η προσφυγή επιτυγχάνει με έξοδα.*

Αναφερόμενες υποθέσεις:

- 20 *Παπαϊωάννου κ.ά. v. Δημοκρατίας (Αρ. 2) (1991) 3 Α.Α.Δ. 713,*  
*Κωνσταντίνου v. Συμβουλίου Αμπελοουργικών Προϊόντων (1992) 3 Α.Α.Δ. 228,*
- 25 *HjiMichael a.o. v. Republic (1972) 3 C.L.R. 246,*  
*Zenios v. Republic (1983) 3 C.L.R. 1181,*
- 30 *Kozakis v. Republic (1967) 3 C.L.R. 265,*  
*Mallouros a.o. v. Electricity Authority of Cyprus (1974) 3 C.L.R. 220,*  
*Christodoulou v. CY.T.A. (1978) 3 C.L.R. 61,*
- 35 *Kontos v. Republic (1974) 3 C.L.R. 112,*  
*Thalassinos v. Republic (1974) 3 C.L.R. 290,*
- 40 *Ioannides v. Republic (1972) 3 C.L.R. 318,*  
*Leisureland Hotel Enterprises Ltd v. Δημοκρατίας (1992) 3 Α.Α.Δ. 538,*  
*Δημητριάδης v. Δημοκρατίας (αρ. 1) (1992) 4 Α.Α.Δ. 627,*

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

*Kounnas and Others v. Republic (1972) 3 C.L.R. 542,*

*Tamassos Tobacco Suppliers & Co. v. Δημοκρατίας (1992) 3 Α.Α.Δ. 60, 5*

*Εταιρεία Γενικών Κατασκευών v. Δημοκρατίας (1992) 3 Α.Α.Δ. 80.*

**Προσφυγή.**

Προσφυγή εναντίον της απόφασης για κατακύρωση της προσφοράς σχετικά με το σχεδιασμό, εγκατάσταση λειτουργία και συντήρηση δικτύου ραδιοτηλεφωνίας για την αστυνομία στο ενδιαφερόμενο μέρος αντί στους αιτητές.

10

*Α. Παπαφιλίππου, για τους Αιτητές.*

15

*Π. Κληρίδης, Ανώτερος Δικηγόρος της Δημοκρατίας για τους Καθ' ων η αίτηση.*

20

*Cur. adv. vult.*

ΚΑΛΛΗΣ, Δ.: Με την παρούσα προσφυγή οι αιτητές προσβάλλουν την απόφαση (“η επίδικη απόφαση”) των καθ’ ων η αίτηση με την οποία κατακύρωσαν την προσφορά σχετικά με τον σχεδιασμό, προμήθεια, εγκατάσταση, λειτουργία και συντήρηση δικτύου ραδιοτηλεφωνίας για την Αστυνομία Κύπρου στους Motorola Inc. (“το Ενδιαφερόμενο Μέρος”) αντί στους αιτητές.

25

Η απόφαση στην παρούσα προσφυγή επιφυλάχθηκε από τον αποβιώσαντα Δικαστή του Ανωτάτου Δικαστηρίου κ. Πογιατζή στις 5.11.93. Μετά το θάνατό του η υπόθεση ορίστηκε για επανεκδίκαση και η απόφαση του Δικαστηρίου, με την παρούσα σύνθεση, επιφυλάχθηκε στις 6.11.96.

30

Μετά από οδηγίες του Δικαστηρίου - με την προηγούμενη σύνθεση - ημερ. 28.3.91 τα μέρη παρουσίασαν μαρτυρία υπό μορφή ενόρκων δηλώσεων. Στη συνέχεια οι ομνύσαντες τις ένορκες δηλώσεις αντεξετάστηκαν. Κατά το στάδιο της επανεκδίκασης της υπόθεσης αντεξετάστηκαν οι δύο ομνύσαντες τις ένορκες δηλώσεις εκ μέρους των καθ’ ων η αίτηση. Στη μαρτυρία τους θα αναφερθώ σε μεταγενέστερο στάδιο.

35

40

Τα πραγματικά περιστατικά τα οποία περιβάλλουν την προ-

σφυγή έχουν ως πιο κάτω:-

5 Η Αστυνομική Δύναμη Κύπρου ζήτησε προσφορές για τη σχε-  
δίαση, προμήθεια και εγκατάσταση ενός ολοκληρωμένου τηλεπι-  
κοινωνιακού δικτύου. Σε ανταπόκριση της σχετικής προκήρυξης  
υποβλήθηκαν έξι έγκυρες προσφορές. Αρχικά όλες οι έγκυρες προ-  
σφορές εξετάστηκαν από τον εμπειρογνώμονα της Αστυνομίας κ.  
10 Σερδάρη. Οι εισηγήσεις και απόψεις του τελευταίου υποβλήθηκαν  
στον Πρόεδρο του Κεντρικού Συμβουλίου Προσφορών (βλ. επι-  
στολή του Αρχηγείου Αστυνομίας, ημερ. 7.10.89 προς το Γενικό  
Λογιστή, Πρόεδρο του Συμβουλίου Προσφορών).

15 Με τη σχετική έκθεσή του ο κ. Σερδάρης συνέστησε την προ-  
σφορά του ενδιαφερόμενου μέρους σαν την πλέον κατάλληλη να  
καλύψει για τα επόμενα 15-20 χρόνια τις ανάγκες της Αστυνομίας  
σε τηλεπικοινωνιακό υλικό. Ήταν η θέση του ότι η προσφορά του  
ενδιαφερόμενου μέρους πληροί όλα τα κριτήρια, ικανοποιεί πλή-  
ρως όλες τις επιχειρησιακές ανάγκες της Αστυνομίας και προσφέ-  
ρει υψηλής ασφάλειας σύστημα κωδικοποίησης. Σχετικά με την οι-  
20 κονομική πτυχή υπόδειξε ότι πλην της τεχνικής ανωτερότητάς της,  
για τις ίδιες ποσότητες εξοπλισμού και την ίδια προσφερόμενη τη-  
λεπικοινωνιακή εξυπηρέτηση, η προσφορά του ενδιαφερόμενου  
μέρους ήταν η πλέον συμφέρουσα.

25 Τελικά ο κ. Σερδάρης εισηγήθηκε όπως η κατακύρωση της προ-  
σφοράς γίνει προς το ενδιαφερόμενο μέρος για “ολόκληρο τον  
εξοπλισμό που περιλαμβάνεται στο Proforma Invoice 89-SE-091  
έναντι της συνολικής δαπάνης των \$3,385,853 CIF, συμπεριλαμ-  
βανομένων των εξόδων εγκατάστασης και εκπαίδευσης”. Εισηγή-  
30 θηκε, επίσης, όπως αγορασθεί από το ενδιαφερόμενο μέρος πρό-  
σθετος εξοπλισμός συνολικής αξίας \$538.715. Έτσι το συνολικό  
κόστος της προσφοράς του ενδιαφερόμενου μέρους, περιλαμβα-  
νομένου και του πρόσθετου εξοπλισμού ήταν της τάξης των  
\$3,924,568.

35 Σχετικά με την προσφορά των αιτητών ήταν η θέση του κ. Σερ-  
δάρη ότι παρουσιάζει τεχνικές αδυναμίες έναντι της προσφοράς  
του ενδιαφερόμενου μέρους και ήταν και πιο ακριβή.

40 Στην έκθεσή του ο κ. Σερδάρης παρέθεσε αναλυτικά τους λό-  
γους για τους οποίους είχε απορριφθεί η προσφορά των αιτητών.  
Οι κυριότεροι ήταν:

(α) Η μη υποβολή “desk survey study” η οποία είχε καταστήσει

αδύνατη την αξιολόγηση της θεωρητικής κάλυψης του προτεινόμενου δικτύου.

(β) Η μη συμμόρφωση με ορισμένες από τις προδιαγραφές. 5

(γ) Η παροχή περιορισμένης πληροφόρησης σε σχέση με την “κονσόλα” ελέγχου η οποία είχε καταστήσει αδύνατη την πλήρη αξιολόγηση. Μπορούσε δε να υποθεθεί ότι οι βασικές λειτουργίες, οι οποίες είχαν ζητηθεί από τις προδιαγραφές, ήταν πολύ δύσκολο να εκτελεσθούν. 10

(δ) Περιφερειακό Δίκτυο: Οι δοθείσες πληροφορίες, αναφορικά με το σχεδιασμό, τις επεξηγήσεις και τα σχεδιαγράμματα, ήταν ανύπαρκτες και η πλήρης αξιολόγηση ήταν πολύ δύσκολη. 15

Παγκύπριο Δίκτυο: Η έλλειψη λεπτομερών σχεδίων και πληροφοριών καθιστά την αξιολόγηση της ποιότητας και απόδοσης των δικτύων πολύ δύσκολη.

Τελικά ο κ. Σεργάκης παρατήρησε ανάμεσα σ’ άλλα: 20

Ο σχεδιασμός είναι πολύ σκοτεινός και επομένως δεν μπορούν να συναχθούν σαφή συμπεράσματα. Η αξιολόγηση της προσφοράς είναι πολύ δύσκολη και από ό,τι έχει παρουσιασθεί είναι καθαρό ότι η Αστυνομία δεν μπορεί να βασίζεται πάνω στον προσφοροδότη ότι θα προσφέρει ένα λειτουργήσιμο σύστημα τηλεπικοινωνιών. Η παράλειψη του προσφοροδότη να ανταποκριθεί στις απαιτήσεις της προσφοράς και να δώσει μια καθαρή περιγραφή του σχεδίου του θέτουν την προσφορά του σε μειονεκτική θέση και δεν υπάρχει άλλη εκδοχή από του να θεωρηθεί ακατάλληλη για ικανοποίηση των αναγκών της Αστυνομίας. 25 30

Η πιο πάνω έκθεση του κ. Σεργάκη εξετάστηκε από την Τεχνική Επιτροπή του Συμβουλίου Προσφορών στη διάρκεια 11 συνεδριάσεων της οι οποίες έλαβαν χώραν από τις 14.11.89 μέχρι 16.1.90. Σημειώνεται ότι δεν ετηρούντο πρακτικά των πιο πάνω συνεδριάσεων και δεν παρευρίσκοντο όλα τα μέλη της Επιτροπής σε όλες τις συνεδριάσεις. 35

Τα σχετικά συμπεράσματα της Τεχνικής Επιτροπής παρατίθενται στην επιστολή του Γραμματέα της προς τον Γενικό Λογιστή, Πρόεδρο του Κεντρικού Συμβουλίου Προσφορών, ημερ. 17.1.90. Σχετικά με την προσφορά των αιτητών η επιστολή αναφέρει ότι αφού εξετάστηκε επιβεβαιώθηκε ότι δεν συνάδει με τις προδια- 40

5 γραφές επί των σημείων τα οποία αναφέρονται στην έκθεση του κ. Σεργάρη. Τελικό συμπέρασμα της Τεχνικής Επιτροπής, μετά από σύγκριση της προσφοράς του ενδιαφερόμενου μέρους και της προσφοράς της Εταιρείας Anco S.A., ήταν ότι η προσφορά του ενδιαφερόμενου μέρους ήταν ανώτερη και αναμένεται να ικανοποιήσει τις ανάγκες της Αστυνομίας.

10 Η επόμενη εξέλιξη έλαβεν χώραν στις 6.2.90. Αποτελείτο από την εξέταση των προσφορών από το Κεντρικό Συμβούλιο Προσφορών. Στη διάρκεια εκείνης της συνεδρίασης “άρχισε η μελέτη της έκθεσης της Αστυνομίας” στην παρουσία του κ. Σεργάρη ο οποίος εξήγησε τα σημεία που υστερούν οι άλλες προσφορές “σύμφωνα με την πιο πάνω έκθεση”. Στη συνέχεια η μελέτη του θέματος αναβλήθηκε για “επόμενη συνεδρία”.

15 Η περαιτέρω εξέταση του θέματος έλαβε χώραν κατά τη συνεδρίαση του Κεντρικού Συμβουλίου Προσφορών, ημερ. 13.2.90. Κατά τη συνεδρίαση εκείνη δεν έγινε οποιαδήποτε αναφορά στην προσφορά των αιτητών. Έγινε αναφορά μόνο στην προσφορά του ενδιαφερόμενου μέρους και στις προσφορές δύο άλλων εταιρειών. Σε σχέση με την προσφορά του ενδιαφερόμενου μέρους αναφέρθηκε ότι πληροί τις προδιαγραφές και πρόσφερε υψηλής τεχνολογίας και πολύ καλής ποιότητας εξοπλισμό με αρκετά ψηλό επίπεδο ασφαλείας. Επίσης “φαίνεται από την έκθεση της Αστυνομίας  
20 ότι οι τιμές του εξοπλισμού που προσφέρει είναι αρκετά καλές και συγκρίνονται πολύ ευνοϊκά με τις άλλες προσφορές”. Τελικά ο Πρόεδρος εισηγήθηκε κατακύρωση της προσφοράς στο ενδιαφερόμενο μέρος. Με την εισήγηση του Προέδρου συμφώνησαν και τα υπόλοιπα μέλη του Κεντρικού Συμβουλίου Προσφορών καθώς και ο κ. Σεργάρης. Το δε θέμα “παρεπέμφθει στην Υπουργική Επιτροπή για τελική απόφαση”.

35 Μετά την πιο πάνω συνεδρίαση μεσολάβησαν ορισμένες παραστάσεις των αιτητών προς το Κεντρικό Συμβούλιο Προσφορών. Σαν αποτέλεσμα των παραστάσεων εκείνων ο Πρόεδρος του Συμβουλίου έδωσε οδηγίες στην Τεχνική Επιτροπή να επανεξετάσει τα σημεία που εγείρονται στην έκθεση της Αστυνομίας τα οποία εφαρμόζονται στην προσφορά των αιτητών. Το αποτέλεσμα της επανεξέτασης φαίνεται στην επιστολή του Γραμματέα της Επιτροπής προς τον Γενικό Λογιστή, ημερ. 6.3.90.

40 Θεωρώ σκόπιμο να παραθέσω αυτούσιες τις παραγράφους 1 και 5 της επιστολής:



“Acting upon the instructions of Mr. B. Baltaian - Chairman Main Tender Board - the Technical Committee reexamined the points raised in the Police report applicable to the tender submitted by Messrs Thermphase and would like to make the following comments.

5

### 1 Survey

The Technical Committee was under the impression that no desk survey was submitted. Subsequently a map was located which was submitted originally with the tender, this map, according to the Technical Committee’s opinion constitutes an indication that a desk survey study as requested in the specifications was carried out.

10

Mr. Serdaris explaining his position on this point clarified that the maps submitted with the tender do not constitute a desk survey as called for in the specifications.

15

On the 23.2.90 Messrs Thermphase submitted another map showing the sides of the repeaters and the predicted coverage of each repeater.

20

.....

25

5. The tenderer included 48 repeater stations as against 28 mentioned in the specifications and offered by the other tenderers considered. The value of the extra 20 repeaters according to the tenderer is £St 313,658. Even if the value of the 20 repeaters is deducted the tender is still more expensive by £C 149,153 when compared with tender No 3 (Motorola) which fully satisfies the tender specifications.

30

### Conclusion

35

Based on the above it is the committee’s opinion that this tender satisfies the requirements of the specifications. It is however more expensive than the tender No 3 by Motorola which satisfies the tender specifications and has the advantage that the whole system is manufactured by the same company.”

40

Η περαιτέρω εξέταση των προσφορών έλαβε χώραν κατά τη συνεδρίαση του Κεντρικού Συμβουλίου Προσφορών, ημερ. 7.3.90.

5 Σύμφωνα με τα πρακτικά της συνεδρίασης ο Πρόεδρος ενημέρωσε τα μέλη σχετικά με παραστάσεις που έγιναν από τους εκπροσώπους των αιτητών αναφορικά με το στοιχείο της επιτόπιας κατασκευής μέρους του εξοπλισμού για τον οποίο υπέβαλαν προσφορά οι αιτητές “έτσι που επιβάλλετο η εξέταση της προσφοράς αυτής έστω και αν είναι πιο ακριβή από τη Motorola και Anco”.

10 Κατά την ίδια συνεδρίαση ο κ. Σερδάρης διευκρίνισε ότι οι αιτητές “δεν έκαναν desk survey και δεν υπόβαλαν design ούτε καθόρισαν τη θέση των repeaters”. Σε ό,τι αφορά το ενδιαφερόμενο μέρος “διευκρίνισε επίσης ότι τα extra για τα οποία γίνεται εισήγηση να αγοραστούν δεν περιλαμβάνονται στην τιμή της προσφοράς των άλλων προσφοροδοτών”. Τελικά αφού ο Πρόεδρος συνόψισε τα συμπεράσματά του από τις συζητήσεις που διεξήχθησαν κατά τις συνεδριάσεις του Συμβουλίου και από τις εκθέσεις των  
15 τεχνικών, εισηγήθηκε όπως από πλευράς διαδικασίας προσφορών γίνει εισήγηση στην Υπουργική Επιτροπή Προσφορών για αποδοχή της πιο φθηνής εντός προδιαγραφών προσφοράς του ενδιαφερόμενου μέρους “αναφέροντας ταυτόχρονα το θέμα της προσφοράς” των αιτητών “με έμφαση του στοιχείου της επιτόπιας κατασκευής έτσι που η Υπουργική Επιτροπή να έχει την ευχέρεια λαμβάνοντας υπόψη όλα τα δεδομένα να ενεργήσει ανάλογα σύμφωνα με το γενικό δημόσιο συμφέρον”.

25 Την πιο πάνω συνεδρίαση ακολούθησε επιστολή του Προέδρου του Κεντρικού Συμβουλίου Προσφορών προς τον Υπουργό Οικονομικών, ημερ. 20.3.90. Με την επιστολή εκείνη (βλ. Παραγρ. 3 της επιστολής) το Συμβούλιο έκανε ανάλυση των προσφορών του ενδιαφερόμενου μέρους και εκείνων δυο άλλων εταιρειών και εισήγειο ομόφωνα την αποδοχή της προσφοράς του ενδιαφερόμενου μέρους για το ποσό των \$3,386,000 (CY£1,630,000). Σχετικά με την  
30 προσφορά των αιτητών αναφέροντο τα πιο κάτω:

#### 35 “5. ΠΡΟΣΦΟΡΑ ΤΗΣ ΕΤΑΙΡΕΙΑΣ THERMPHASE LTD

35 Παρά το γεγονός ότι όπως παρουσιάζεται στον πίνακα τιμών η προσφορά αυτή είναι πιο ψηλή κατά CY£ 267,000 από την τιμή της προσφοράς για την οποία γίνεται εισήγηση για κατακύρωση, θεωρήθηκε σκόπιμο όπως σχολιασθεί και η προσφορά αυτή  
40 η οποία εκτός ορισμένων μη ουσιαστικών παρεκκλίσεων θεωρείται εντός προδιαγραφών και ικανοποιεί τις ανάγκες της Αστυνομίας.

Ο προσφοροδότης ζήτησε να ληφθούν υπόψη κατά τη μελέτη

των προσφορών τα πιο κάτω σημεία:-

- α. Ίδρυση ντόπιας βιομηχανίας. Η εταιρεία Thermphase Ltd είναι κυπριακής ιδιοκτησίας που εδρεύει στο εξωτερικό και προτίθεται να κατασκευάσει μεγάλο μέρος του πιο πάνω εξοπλισμού στην Κύπρο με την ίδρυση ειδικής βιομηχανικής ομάδας. 5
- β. Ποσό Προσφοράς. Ο προσφοροδότης αμφισβητεί την ορθότητα του ποσού της προσφοράς όπως παρουσιάζεται στον πίνακα τιμών και εισηγείται όπως από το αρχικό ποσό της προσφοράς του για σκοπούς σύγκρισης με τις άλλες προσφορές αφαιρεθεί η αξία είκοσι μεταδοτών ύψους CΥ£208,000, οι οποίοι προσφέρθηκαν πέραν των όσων αναφέρονται στις προδιαγραφές σαν ενδεικτικός αριθμός μεταδοτών. Νοουμένου ότι γίνει αποδεκτή η πιο πάνω εισήγηση του προσφοροδότη η διαφορά της τιμής της προσφοράς του σε σχέση με την Motorola μειώνεται από CΥ£267,000 σε CΥ£59,000. 15

20  
Για την πιο πάνω προσφορά δε γίνεται από το Συμβούλιο εισήγηση για αποδοχή ή απόρριψή της γιατί εφόσον η προσφορά αυτή είναι πιο ακριβή από άλλη που είναι εντός προδιαγραφών δεν υπάρχει δικαιολογία για απόρριψη της πιο φθηνής μέσα στα πλαίσια της διαδικασίας των προσφορών. Παρόλο τούτο για σκοπούς πολιτικής υποστήριξης της προσπάθειας δημιουργίας ντόπιων βιομηχανιών θα μπορούσε η Υπουργική Επιτροπή Προσφορών αν κρίνει τούτο σκόπιμο με βάση τις πρόνοιες του άρθρου 22Α των Κανονισμών Αποθηκών να αναστείλει τη διαδικασία προσφορών και να παραπέμψει το θέμα στο Υπουργικό Συμβούλιο για λήψη τελικής απόφασης.” 25

30  
Η επίδικη απόφαση λήφθηκε από την Υπουργική Επιτροπή στις 2.4.90. Την παραθέτω:

35  
“Μελετήθηκε η επιστολή του Γενικού Λογιστή, Προέδρου Κεντρικού Συμβουλίου Προσφορών ημερ. 20.3.90, οι εκθέσεις της Τεχνικής Επιτροπής Προσφορών ημερ. 17.1.90 και 6.3.90 και η έκθεση αξιολόγησης του κλάδου τηλεπικοινωνιών του Αρχηγείου Αστυνομίας. 40

Συζητήθηκε σε έκταση το θέμα που τίγεται στην παράγραφο 5 της επιστολής του Γενικού Λογιστή σε ό,τι αφορά την προσφορά της εταιρείας Thermphase Ltd και επεκράτησε η άποψη ότι

5 δε θα μπορούσε να δοθεί προτίμηση ή προστασία στην πιο πάνω προσφορά έναντι της πιο φθηνής γιατί δεν πρόκειται για υφιστάμενη και λειτουργούσαν στην Κύπρο Βιομηχανία αλλά για πρόθεση των προσφοροδοτών για ίδρυση Βιομηχανίας και κατασκευή μέρους του υπό συζήτηση εξοπλισμού.

10 Με το πιο πάνω σκεπτικό και με βάση το περιεχόμενο της παραγράφου 3 της επιστολής του Προέδρου Κεντρικού Συμβουλίου Προσφορών αποφασίζεται όπως γίνει αποδεκτή η προσφορά των κ.κ. Motorola Inc.

Παρόντες οι κ.κ. Φρ. Γιάγκου  
Ν. Σεργάκης”

15 Είναι πρόδηλο από το περιεχόμενο της επίδικης απόφασης ότι η προσφορά του ενδιαφερόμενου μέρους θεωρήθηκε πιο φθηνή από εκείνη των αιτητών. Αυτό το συμπέρασμα αποτέλεσε ένα από τους κύριους λόγους της αποδοχής της προσφοράς του ενδιαφερόμενου μέρους. Ωστόσο αμφισβητήθηκε έντονα από τους αιτητές.  
20 Υποστήριξαν ότι οι καθ’ ων η αίτηση πεπλανημένα θεώρησαν ότι η προσφορά του ενδιαφερόμενου μέρους ήταν φθηνότερη από εκείνη των αιτητών. Βάθρο για το επιχείρημά τους ήταν οι πιο κάτω θέσεις των αιτητών:

25 (α) Ότι η εγκατάσταση δεν συμπεριλαμβάνετο στην τιμή προσφοράς του ενδιαφερόμενου μέρους.

30 (β) Οι αιτητές ζήτησαν Λ.Κ.1,689,000 και δωρεάν εξαρτήματα και συντήρηση ύψους Λ.Κ.211,125 ενώ το ενδιαφερόμενο μέρος ζήτησε Λ.Κ.1,630,000 πλέον Λ.Κ.259,370 (ισάξιο των Δολλαρίων Η.Π.Α. 538,715) για extra εξαρτήματα.

35 Ήταν η θέση των αιτητών ότι αν αφαιρεθούν τα εξαρτήματα και τα έξοδα της εγκατάστασης θα φανεί ότι η προσφορά των αιτητών ήταν φθηνότερη. Η επίδικη απόφαση ήταν, επομένως, αποτέλεσμα πλάνης περί τα πράγματα.

40 Για την εξέταση του πιο πάνω λόγου ακυρώσεως καθίσταται αναγκαίο όπως απαντηθούν τα πιο κάτω ερωτήματα:

(α) Κατά πόσο οι προδιαγραφές περιλάμβαναν υποχρέωση του προσφοροδότη για εγκατάσταση του δικτύου.

(β) Κατά πόσο το ενδιαφερόμενο μέρος με την προσφορά του

είχε αναλάβει την εγκατάσταση.

Για την απάντηση των πιο πάνω ερωτημάτων θα πρέπει να γίνει αναφορά στις προδιαγραφές. Στην κρινόμενη περίπτωση η προκήρυξη για υποβολή προσφορών τιτλοφορείται: “Tenders for the design, supply, installation and commissioning of a complete Police Radiotelephone Network”. Η παράγραφος 8 των εγγράφων της προσφοράς προβλέπει: 5

“8. Tender Prices 10

8.1 The tenderer shall indicate on the appropriate Price Schedules attached to these documents the unit prices and total tender price of the goods it proposes to supply under the Contract. 15

8.2 Prices indicated on the Price Schedule shall be the price of the goods quoted CIF, Limassol (Seafreight) plus clearing charges and delivery expenses to site. 20

8.3 Costs associated with installation and commissioning, training, spare parts where appropriate, and maintenance of goods, must be shown separately.”

Η παράγραφος 20 έχει ως πιο κάτω: 25

“20. Evaluation and Comparison of Tenders

20. 1 In evaluating tenders, references in the technical specifications to numbers (performance, values, size etc.) is to be interpreted as denoting levels of technology and are not absolute. Models of equipment will not be excluded from consideration due solely, to presence of minor deviations from those stated. In determining the lowest evaluated tender, the financial evaluation will take into account, where appropriate, in addition to the tender price:- 30

- Cost of Installation and Commissioning
- Programme and Cost of Proposed Training.” 40

Κάτω από τον τίτλο “Special Conditions of Contract” στο Μέρος III των εγγράφων της προσφοράς αναφέρονται τα πιο κάτω (βλ. παραγ. I (c)):

“(c) “The goods” means the design, supply, installation and commissioning of a complete Police Radiotelephone Network, which the Supplier is required to provide to the Purchaser under the Contract;”

5

Αναφορικά με την εγκατάσταση προβλέπονται τα πιο κάτω στην παράγραφο 7 των προδιαγραφών:

“7. Installation and Commissioning

10

7.0 Tenderers should - Provide all ancillary equipment and materials necessary for the installation and commissioning of the proposed system.

15

- Provide all necessary interfaces to facilitate the connection of the Control Consoles to the Public telephone network.”

20

Λαμβάνω υπόψη μου το λεκτικό των πιο πάνω όρων. Κρίνω ότι η εγκατάσταση και παραλαβή του συστήματος (installation and commissioning) αποτελούσε ουσιώδες μέρος των όρων της προσφοράς. Οι προδιαγραφές σαφώς περιλαμβάνουν υποχρέωση του προσφοροδότη για εγκατάσταση του δικτύου (βλ. ειδικώς την παράγραφο 20.1 πιο πάνω). Επομένως δίνεται καταφατική απάντηση στο πρώτο ερώτημα.

25

Αναφορικά με το δεύτερο ερώτημα το ενδιαφερόμενο μέρος στο προτιμολόγιο του, σελ. 29 (βλ. Τεκ. Χ1), αναφέρει:

30

“Installation & Commissioning - Assumes max. length of stay in Cyprus is 30 days. Assuming no more than two visits. N.C.”

35

Στη σελ. 7 του Κεφ. 6 της προσφοράς του ενδιαφερόμενου μερώνς κάτω από το κεφάλαιο “Terms and Conditions” αναφέρονται τα ακόλουθα:

40

“Motorola will provide an F.T.R. Field Technical Representative to supervise the installation and commissioning which we understand will be done by the Police. We suggest that he will supervise one division, and then leave the Police to do the remaining five divisions. For

the purpose of this proposal, we have assumed that one month is the time he will spend in Cyprus. This represents two visits. One to get the installation started and complete one division, and a final visit to inspect the work done by the police and participate in the final commissioning.

5

This supervision will be provided free of charge.”

Λαμβάνοντας υπόψη το λεκτικό των όσων αναφέρονται πιο πάνω κρίνω ότι τα όσα αναφέρονται πιο πάνω - στη σελ. 29 του προτιμολογίου - σύμφωνα με τα οποία δεν θα υπήρχε χρέωση (“N.C.”) για την εγκατάσταση και παραλαβή (“installation and commissioning”), τελούσαν κάτω από την προϋπόθεση ότι ο τεχνικός αντιπρόσωπος του ενδιαφερόμενου μέρους δεν θα παραμείνει στην Κύπρο συνολικά πάνω από 30 μέρες και ότι δεν θα χρειάζοντο πάνω από δύο επισκέψεις του στην Κύπρο. Στη σελ. 7 (βλ. αμέσως πιο πάνω) επεξηγείται ότι σύμφωνα με την αντίληψη του ενδιαφερόμενου μέρους η εγκατάσταση και παραλαβή θα γινόταν από την Αστυνομία. Επεξηγείται, επίσης, ότι η υποχρέωση που αναλαμβάνει, σύμφωνα με την προσφορά του, ήταν η παραχώρηση ενός ατόμου για σκοπούς εποπτείας της εγκατάστασης. Δεν αναλαμβάνεται η εκτέλεση της εγκατάστασης. Περαιτέρω η εποπτεία την οποία ανέλαβε το ενδιαφερόμενο μέρος αναφέρετο μόνο σε μια από τις 6 εγκαταστάσεις.

10

15

20

25

Από τα πιο πάνω προκύπτει σαφώς:

(α) Ότι η προσφορά του ενδιαφερόμενου μέρους δεν περιλάμβανε ανάληψη υποχρέωσης για την εγκατάσταση.

30

(β) Ότι η προσφορά του ενδιαφερόμενου μέρους ήταν εκτός προδιαγραφών.

Επομένως δίνεται αρνητική απάντηση στο ερώτημα (β), πιο πάνω.

35

Θα αναφερθώ σε μεταγενέστερο στάδιο στις συνέπειες της μη συμμόρφωσης με τις προδιαγραφές.

Θα εξετάσω, στη συνέχεια, κατά πόσο το συμπέρασμα στο οποίο έχουν αχθεί οι καθ' ων η αίτηση, σύμφωνα με το οποίο η προσφορά του ενδιαφερόμενου μέρους ήταν φθηνότερη από εκείνη των αιτητών, υποστηρίζεται από το υλικό το οποίο βρίσκοτε ενώπιόν τους. Έχω ήδη αποφανθεί ότι η προσφορά του ενδιαφε-

40

5 ρόμενου μέρους δεν περιλάμβανε ανάληψη υποχρέωσης για την εγκατάσταση. Ακολουθεί πως η αποδοχή της - παρά την περί του αντιθέτου απαίτηση των όρων της προσφοράς - σημαίνει πως την εγκατάσταση και την συνακόλουθη δαπάνη θα την αναλάμβανε η

10 Αστυνομία. Αντίθετα η προσφορά των αιτητών περιλάμβανε ποσό £St 178,392.27 που αντιπροσώπευε το κόστος εγκατάστασης και παράδοσης (installation and commissioning) το οποίο το ενδιαφερόμενο μέρος δεν περιέλαβε στην προσφορά του. Η τελική κατάληξη του Κεντρικού Συμβουλίου Προσφορών ήταν ότι: “Νοου-

15 μένο ότι γίνει αποδεκτή η εισήγηση των αιτητών για αφαίρεση 20 μεταδοτών ύψους Λ.Κ. 208,000 η διαφορά της τιμής της προσφοράς τους σε σχέση με το ενδιαφερόμενο μέρος μειώνεται από Λ.Κ. 267,000 σε Λ.Κ. 59,000. Πρέπει να σημειωθεί ότι η Τεχνική Επιτροπή (βλ. την πιο πάνω επιστολή της ημερ. 6.3.90), ακόμη και με-

τά την αφαίρεση της αξίας των μεταδοτών, θεώρησε ότι η προσφορά των αιτητών ήταν κατά Λ.Κ. 149,153 ακριβότερη από εκείνη του ενδιαφερόμενου μέρους.

20 Αν ληφθεί υπόψη το πιο πάνω ποσό των £St 178,392 το οποίο, σύμφωνα με την προσφορά των αιτητών αντιπροσώπευε το κόστος της εγκατάστασης και παράδοσης, τότε, θα μπορούσε να ειπωθεί ότι η διαφορά των Λ.Κ. 59,000, μεταξύ των δυο προσφορών ίσως να εκμηδενίζεται. Θεωρώ ότι το υλικό που βρισκετο ενώπιον της Διοίκησης δημιουργεί εύλογες αμφιβολίες περί της ορθότητας

25 της πιο πάνω διαπίστωσης της Διοίκησης σύμφωνα με την οποία η προσφορά του ενδιαφερόμενου μέρους ήταν φθηνότερη από εκείνη των αιτητών. Η αμφιβολία επιτείνεται και από το γεγονός ότι η μεν Τεχνική Επιτροπή ανεβάζει την διαφορά ανάμεσα στις δύο προσφορές στις Λ.Κ. 149,153, ενώ το Κεντρικό Συμβούλιο

30 Προσφορών στις Λ.Κ. 59,000. Ακολουθεί πως οι αιτητές έχουν κατορθώσει να καταστήσουν πιθανή την ύπαρξη πλάνης περί τα πράγματα.

35 Η μαρτυρία η οποία έχει παρουσιασθεί ενώπιόν μου με τη μορφή ενόρκων δηλώσεων καθώς και μέσα από την αντεξέταση των δυο ομνύσαντων τις ένορκες δηλώσεις εκ μέρους των καθ' ων η αίτηση - Σερδάρη και Πίττα - δεν στάθηκε ικανή για να άρει τις πιο πάνω αμφιβολίες. Η μεν μαρτυρία του κ. Σερδάρη δεν αναφέρεται ειδικώς στο ζήτημα της εγκατάστασης και ο ίδιος, λόγω της παρέλευσης μεγάλου χρονικού διαστήματος, δεν θυμόταν διαφορά

40 πολύ ουσιώδη και βασικά ζητήματα. Η δε μαρτυρία του κ. Πίττα πάνω στο ίδιο ζήτημα - της εγκατάστασης - δεν ήταν καθόλου διαφωτιστική. Βασίζετο κυρίως πάνω στο περιεχόμενο των διαφόρων εγγραφών τα οποία είναι ενώπιον του δικαστηρίου και στα



οποία έχω αναφερθεί πιο πάνω. Εναπόκειται στο Δικαστήριο λοιπόν να τα ερμηνεύει και αξιολογήσει. Το αποτέλεσμα της ερμηνείας και αξιολόγησης το έχω παραθέσει πιο πάνω. Είναι η ύπαρξη πιθανής πλάνης.

5

Είναι παγίως δεκτό από τη νομολογία ότι η πλάνη περί τα πράγματα “άγει εμμέσως εις παράβασιν του Νόμου και συνιστά λόγον ακυρώσεως” (βλ. Πορίσματα Νομολογίας του Συμβουλίου Επικρατείας, 1929-59, σελ. 269).

10

Σχετικά με την “πλάνη περί τα πράγματα” παραθέτω το πιο κάτω απόσπασμα από την υπόθεση **Παπαϊωάννου κ.ά. v. Δημοκρατίας (αρ. 2)** (1991) 3 Α.Α.Δ. 713 (απόφαση Κωνσταντινίδη, Δ.) στις σελ. 723-726:

15

“Όπως σημειώνεται από τον Γ. Παπαχατζή - Σύστημα του Ισχύοντος στην Ελλάδα Διοικητικού Δικαίου, 6η έκδοση, σελ. 650, η πλάνη περί τα πράγματα αποτελεί παρανομία που επιλοχωρεί στη σειρά των συλλογισμών ή στον ‘εισμό των σκέψεων’ της διοικητικής αρχής την ώρα που έκανε την επιλογή. Επίσης, σύμφωνα με τον Μιχ. Δ. Στασινόπουλο στο Δίκαιον Διοικητικών Πράξεων Ανατ. 1982 σελ. 298, αυτή η πλάνη ‘έχει ως αποτέλεσμα ότι αποσύρει την νόμιμη βάση της πράξεως και καταλείπει ταύτην άνευ ερείσματος, ήτοι παράνομον’. Βλ. επίσης Ε. Σπηλιωτόπουλος - Εγχειρίδιον Διοικητικού Δικαίου, 4η έκδοση, σελ. 476-477.

20

25

Επέρχεται όμως αυτο το αποτέλεσμα μόνο αν η πλάνη ήταν ουσιώδης. Στο έργο της αποτίμησης της σημασίας της πλάνης το κριτήριο δεν είναι το κατά πόσο, κατά την κρίση του Δικαστηρίου, το διοικητικό όργανο θα αποφάσιζε έτσι ή διαφορετικά αν είχε ενώπιόν του την πραγματική και όχι τη λανθασμένη εικόνα των πραγμάτων. Ένα τέτοιο εγχείρημα, πέρα από το ότι θα ήταν εντελώς υποθετικό, θα σήμαινε και σχηματισμό πρωτογενούς κρίσης από το Δικαστήριο ως προς το ποιός μεταξύ των υποψηφίων ήταν ή θα έπρεπε να θεωρηθεί ως ο καταλληλότερος για προαγωγή, που δεν είναι έργο δικό του.

30

35

Το ορθό κριτήριο είναι άλλο και είναι εντελώς σταθερό. Τίθεται θέμα τέτοιας παρανομίας όταν η πλάνη επηρέασε την απόφαση του οργάνου. (Βλ. Στασινόπουλος (ανωτέρω) σελ. 300 και **Republic v. Argyrides** (1987) 3 C.L.R. 1092, **Seckides v. Republic** (1988) 3 C.L.R. 2136, αναφορικά με το ανάλογο θέμα του πότε η διαπίστωση παρατυπίας οδηγεί σε ακύρωση της

40

απόφασης).

5 Το πότε ορισμένη πλάνη θεωρείται ότι επηρέασε την απόφαση δεν είναι δυνατό, βέβαια, να προκαθορισθεί. Εξαρτάται από τα δεδομένα της κάθε περίπτωσης.”

10 Όπως υποδεικνύεται από τον Μ. Στασινόπουλο - Δίκαιο Διοικητικών Πράξεων, 1951, σελ. 300 - ο ουσιαστικός περιορισμός του ελέγχου της πλάνης περί τα πράγματα συνίσταται εις το ότι προς  
15 παράβαση του Νόμου δεν μπορεί να εξομειωθεί “πάσα πλάνη” περί τα πράγματα αλλά μόνο η πλάνη, η οποία επηρέασε την απόφαση του οργάνου. Επηρεάζει δε η πλάνη οσάκις ανάγεται εις πραγματικά περιστατικά τα οποία αποτελούν (α) την προϋπόθεση την οποία όρισε ο Νόμος, ή (β) την αιτία “έξ ης κατ’ ιδίαν εκλογήν ωρμήθη το όργανο εις την επιχείρησιν της πράξεως”.

20 Στην κρινόμενη περίπτωση η πλάνη - ότι η προσφορά του ενδιαφερόμενου μέρους ήταν φθηνότερη - έχει επηρέασει σε ύψιστο βαθμό την απόφαση της Διοίκησης. Ανάγεται - η πλάνη - εις πραγματικά περιστατικά τα οποία αποτελούν την αιτία “έξ ης κατ’ ιδίαν εκλογήν ωρμήθη το όργανον εις την επιχείρησιν της πράξεως”. Επομένως η σχετική πλάνη “άγει εμμέσως εις παράβασιν του Νόμου” και συνιστά λόγον ακυρώσεως. Στην παρούσα υπόθεση αυτό που έχει διαπιστωθεί είναι η ύπαρξη πιθανής πλάνης περί τα  
25 πράγματα. Σύμφωνα με τον Στασινόπουλο (πιο πάνω) στις σελ. 304 και 305, η νομολογία δημιουργεί τεκμήριο κατά της πλάνης, δηλαδή τεκμήριο υπέρ της ορθής εξακριβώσεως των πραγματικών περιστατικών. Ωστόσο αυτό το τεκμήριο είναι ιδιόρρυθμο επειδή κάμπτεται από την στιγμή που η χαρακτηριστική εις το συζητητικό σύστημα δραστηριότητα του διαδίκου κατόρθωσε να καταστήσει πιθανή την πλάνη, δηλαδή να δημιουργήσει στο Δικαστή απλώς αμφιβολίες “περί της ορθότητος της διαπιστώσεως του πραγματικού εκ μέρους της Διοικήσεως” - όπως έχει εδώ η περί-  
30 πτωση. Σε τέτοια περίπτωση - συνεχίζει ο Στασινόπουλος - ο Δικαστής ευρισκόμενος σε αμφιβολία, δεν κλίνει προς το τεκμήριο, αλλά “τρέπεται προς μίαν των δύο οδών”, ή (α) διατάσσει αποδείξεις ή (β) ακυρώνει την πράξη για να διαπιστώσει η Διοίκηση τα πραγματικά περιστατικά “κατά τροπο μη καταλείποντα αμφιβολίας”. (Βλ. και *Κωνσταντίνου v. Συμβουλίου Αμπελουργικών Προϊόντων* (1992) 3 Α.Α.Δ. 228, 234, 235 (απόφαση της Ολομέλει-  
40 ας), *Χ” Μιχαήλ κ.ά. v. Δημοκρατίας* (1972) 3 Α.Α.Δ. 246, 252, *Ζένιος v. Δημοκρατίας* (1983) 3 Α.Α.Δ. 1181, 1183, 1184, *Κοζάκης v. Δημοκρατίας* (1967) 3 Α.Α.Δ. 265, 268, *Μάλλουρος κ.ά. v. Α.Η.Κ.* (1974) 3 Α.Α.Δ. 220, 224, *Χριστοδούλου v. Α.ΤΗ.Κ.* (1978) 3 Α.Α.Δ.

61, 69, *Κοντός v. Δημοκρατίας* (1974) 3 Α.Α.Δ. 112, *Θαλασσινός v. Δημοκρατίας* (1974) 3 Α.Α.Δ. 290, 294, *Ιωαννίδης v. Δημοκρατίας* (1972) 3 Α.Α.Δ. 318, 324).

Δε θεωρώ πρόσφορο να διατάξω “αποδείξεις”. Πρόκειται για υπόθεση στην οποία εμπλέκονται καθαρώς τεχνικά θέματα. Η διαπίστωση των πραγματικών περιστατικών, ιδίως σε υποθέσεις που εμπλέκονται τεχνικά θέματα, έπρεπε να είχε γίνει από τη Διοίκηση, η οποία διαθέτει επιτελείο τεχνικών, με τρόπο που να μην αφήνει αμφιβολίες. 5 10

Υπό το φως δε της πιο πάνω διαπίστωσης μου για την ύπαρξη πιθανής πλάνης περί τα πράγματα, κρίνω ότι η επίδικη απόφαση πρέπει να ακυρωθεί. 15

Υπάρχουν και άλλοι λόγοι ακυρώσεως, στους οποίους θα αναφερθώ αμέσως πιο κάτω.

Είναι πρόδηλο από το περιεχόμενο της επίδικης απόφασης ότι τα έγγραφα που εξετάστηκαν από την Υπουργική Επιτροπή πριν τη λήψη της ήταν τα πιο κάτω: 20

(α) Η επιστολή του Κεντρικού Συμβουλίου Προσφορών, 20.3.90.

(β) Οι εκθέσεις της Τεχνικής Επιτροπής Προσφορών, ημερ. 17.1.90 και 6.3.90. 25

(γ) Η έκθεση αξιολόγησης του κ. Σεργάρη.

Σε σχέση με τα πιο πάνω έγγραφα παρατηρώ: 30

(1) Η έκθεση του κ. Σεργάρη σαφώς περιγράφει την προσφορά των αιτητών ως παρουσιάζουσα σοβαρές αδυναμίες οι οποίες την καθιστούν ακατάλληλη για ικανοποίηση των αναγκών της Αστυνομίας και ως εκ των ανωτέρω δεν την συνέστησε. Επίσης, με την ίδια έκθεση, η προσφορά των αιτητών φέρεται να είχε υποβληθεί χωρίς “desk survey study”. 35

(2) Η επιστολή της Τεχνικής Επιτροπής, ημερ. 17.1.90, επιβεβαιώνει ότι η προσφορά των αιτητών δεν συνάδει με τις προδιαγραφές επί των σημείων που αναφέρονται στην έκθεση της Αστυνομίας. 40

(3) Η επιστολή της Τεχνικής Επιτροπής, ημερ. 6.3.90, αντίθετα με

5 τα όσα αναφέρονται στην έκθεση του κ. Σερδάρη, δέχεται ότι έγινε “desk survey study”. Τελικά, αναφέρει επίσης - σε αντίθεση με τα όσα αναφέρονται στη προηγούμενη έκθεσή της, ημερ. 17.1.90 και στην έκθεση του κ. Σερδάρη - ότι η προσφορά των αιτητών ικανοποιεί τις απαιτήσεις των προδιαγραφών.

10 (4) Η επιστολή του Κεντρικού Συμβουλίου Προσφορών, ημερ. 20.3.90 - και πάλιν αντίθετα με τα όσα αναφέρονται στην έκθεση του κ. Σερδάρη - υποδεικνύει ότι η προσφορά των αιτητών, εκτός ορισμένων μη ουσιαστικών παρεκκλίσεων, θεωρείται εντός προδιαγραφών και ικανοποιεί τις ανάγκες της Αστυνομίας.

15 Τα όσα αναφέρονται στις παραγράφους (1) μέχρι (4) πιο πάνω σαφώς υποδεικνύουν ότι τα σχετικά με την καταλληλότητα της προσφοράς των αιτητών συμπεράσματα του κ. Σερδάρη είχαν ανατραπεί τόσο από την Τεχνική Επιτροπή (βλ. επιστολή της ημερ. 6.3.90) όσο και από το Κεντρικό Συμβούλιο Προσφορών (βλ. επιστολή του ημερ. 20.3.90). Ωστόσο η έκθεση του κ. Σερδάρη παρέμεινε πάνω στο τραπέζι και αποτέλεσε ένα από τα έγγραφα που μελετήθηκαν από την Υπουργική Επιτροπή Προσφορών. Πάνω στο ίδιο τραπέζι παρέμεινε και η έκθεση της Τεχνικής Επιτροπής, ημερ. 20 17.1.90, η οποία - όπως έχει ήδη υποδειχθεί - είχε ανατραπεί από την μεταγενέστερη έκθεσή της ημερ. 6.3.90. Δεν ήταν μόνο η έκθεση του κ. Σερδάρη που παρέμεινε πάνω στο τραπέζι. Ενώ μετά την ανατροπή των συμπερασμάτων του - σε σχέση με την καταλληλότητα της προσφοράς των αιτητών - από την Τεχνική Επιτροπή, το κύρος της οποιασδήποτε επιστημονικής γνώμης του κ. Σερδάρη έπρεπε να είχε μειωθεί δραστικά ο κ. Σερδάρης συνέχισε να 25 διαδραματίζει τον κυρίαρχο, σημαίνοντα και δεσπόζοντα ρόλο του. Έτσι τον βλέπουμε να παρευρίσκεται κατά τη συνεδρίαση του Κεντρικού Συμβουλίου Προσφορών, ημερ. 7.3.90, και να διευκρινίζει ότι οι αιτητές δεν είχαν υποβάλει “desk survey study” - και αυτό παρά την πιο πάνω διαπίστωση της Τεχνικής Επιτροπής (βλ. 30 επιστολή της ημερ. 6.3.90) ότι οι αιτητές είχαν κάμει “desk survey study”.

40 Περαιτέρω η αρχική υιοθέτηση της έκθεσης του κ. Σερδάρη από την Τεχνική Επιτροπή (βλ. επιστολή της ημερ. 17.1.90) είχε σαν συνέπεια να μην ετοιμάσει - η Τεχνική Επιτροπή - οποιαδήποτε τεχνική ανάλυση της προσφοράς των αιτητών, ενώ είχε ετοιμάσει τέτοια ανάλυση σε σχέση με την προσφορά του ενδιαφερόμενου μέρους και της εταιρείας Apco S.A.. Έτσι δεν είχε ποτέ τεθεί ενώπιον του Κεντρικού Συμβουλίου Προσφορών και της Υπουργικής

Επιτροπής Προσφορών τεχνική ανάλυση της προσφοράς των αιτητών από την Τεχνική Επιτροπή. Πρέπει στο σημείο αυτό να τονισθεί με έμφαση ότι ένας από τους λόγους κατακύρωσης της προσφοράς στο ενδιαφερόμενο μέρος, όπως καταφαίνεται από την απόφαση της Υπουργικής Επιτροπής Προσφορών, ήταν το περιεχόμενο της παραγράφου 3 της επιστολής του Κεντρικού Συμβουλίου Προσφορών, ημερ. 20.3.90, στο οποίο παρατίθεται ανάλυση των τεχνικών χαρακτηριστικών της προσφοράς του ενδιαφερόμενου μέρους.

5

Θεωρώ ότι μια τεχνική ανάλυση από μέρους της Τεχνικής Επιτροπής θα αποτελούσε ανάλυση αυξημένου κύρους σε σύγκριση με την ανάλυση του κ. Σεργάρη.

10

Θεωρώ περαιτέρω ότι η απουσία τεχνικής ανάλυσης της προσφοράς των αιτητών από την Τεχνική Επιτροπή - ενώ υπήρχε τέτοια ανάλυση σε σχέση με την προσφορά του ενδιαφερόμενου μέρους - καταδεικνύει ότι οι διαγωνιζόμενοι δεν έτυχαν ίσης μεταχείρισης, όπως υπαγορεύεται από τη Νομολογία (Βλ. **Leisureland Hotel Enterprises Ltd v Δημοκρατίας** (1992) 3 Α.Α.Δ. 538, 545 - απόφαση της Ολομέλειας).

15

20

Εκτός της παράβασης της αρχής της ίσης μεταχείρισης, η οποία από μόνη της αποτελεί λόγο ακυρώσεως, το δικαστήριο δεν είναι δυνατό να υπολογίσει - ούτε και είναι επιτρεπτό - ποια θα ήταν η κατάληξη της Υπουργικής Επιτροπής Προσφορών εάν είχε ενώπιόν της τεχνική ανάλυση της προσφοράς των αιτητών από την Τεχνική Επιτροπή και εάν: (α) δεν ελάμβανε υπόψη την έκθεση του κ. Σεργάρη σε σχέση με την μη καταλληλότητα της προσφοράς των αιτητών, (β) ο κ. Σεργάρης δεν συνέχιζε - μετά την ανατροπή των συμπερασμάτων του - να διαδραματίζει τον σημαίνοντα ρόλο τον οποίο είχε διαδραματίσει. Αυτή η κατάσταση πραγμάτων αποτελεί λόγο ακυρώσεως (Βλ. **Δημητριάδης v Δημοκρατίας (αρ. 1)** (1992) 4 Α.Α.Δ 627, η οποία υιοθέτησε το λόγο (ratio) της **Παπαϊωάννου** πιο πάνω).

25

30

35

Όπως φαίνεται από το ενώπιόν μου υλικό (βλ. έκθεση του κ. Σεργάρη) οι καθ' ων η αίτηση ενέκριναν την αγορά από το ενδιαφερόμενο μέρος πρόσθετου εξοπλισμού αξίας \$538,715. Σύμφωνα με τα πρακτικά του Κεντρικού Συμβουλίου Προσφορών, ημερ. 7.3.90, "τα extra για τα οποία γίνεται εισήγηση - από τον κ. Σεργάρη - να αγοραστούν δεν περιλαμβάνονται στην τιμή της προσφοράς των άλλων προσφοροδοτών". Είναι, επομένως, πρόδηλο ότι έχει λάβει χώραν κατακύρωσης προσφοράς σε σχέση με την

40

οποία δεν έγινε διαγωνισμός για την προμήθεια εξοπλισμού αξίας \$538,715.

5 Είμαι νομολογημένο ότι οι προσφοροδότες πρέπει να τυγχά-  
νουν ίσης μεταχείρισης από νομικής και πραγματικής πλευράς.  
Τούτο επιβάλλεται τόσο από τη συνταγματική αρχή της ισότητας,  
σύμφωνα με το άρθρο 28 του Συντάγματος, όσο και από τις εφαρ-  
μοζόμενες σε δημοπρασίες γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου,  
10 που απαιτούν να τηρούνται οι γενικές αρχές του ελεύθερου συνα-  
γωνισμού, η κατάργηση των οποίων συνεπάγεται ακυρότητα. Με  
άλλα λόγια, η έννοια του ελεύθερου συναγωνισμού συνεπάγεται  
τον κανόνα της ισότητας των διαγωνιζόμενων και η διοίκηση  
οφείλει να μεταχειρίζεται τους προσφοροδότες πάνω σε ίση βάση.  
15 (Βλ., μεταξύ άλλων, *Leisureland* (πιο πάνω), *Medcon  
Construction and Others v. Republic* (1968) 3 C.L.R. 535,  
*Kounnas and Others v. Republic* (1972) 3 C.L.R. 542, σελ. 546,  
Πορίσματα Νομολογίας του Συμβουλίου Επικρατείας 1929-59,  
σελ. 430).

20 Στην κρινόμενη υπόθεση θεωρώ ότι η χωρίς διαγωνισμό κατα-  
κύρωση της προσφοράς για αγορά πρόσθετου υλικού αξίας  
\$538,715 μέσα στα πλαίσια της κυρίως προσφοράς συνιστά παρα-  
βίαση των πιο πάνω αρχών. Οι διαγωνιζόμενοι δεν έτυχαν ίσης  
25 μεταχείρισης. Η αξία του πρόσθετου υλικού, η αγορά του οποίου  
κατακυρώθηκε στο ενδιαφερόμενο μέρος χωρίς διαγωνισμό, ήταν  
τέτοια, σε σχέση με το ύψος της κυρίως προσφοράς, έτσι που η πα-  
ραβίαση των πιο πάνω αρχών σε σχέση με το πρόσθετο υλικό να  
συμπαρασύρει σε ακυρότητα ολόκληρη την επίδικη απόφαση.

30 Έχω ήδη διαπιστώσει ότι η προσφορά του ενδιαφερόμενου μέ-  
ρους ήταν εκτός προδιαγραφών επειδή δεν περιλάμβανε ανάληψη  
υποχρέωσης για την εγκατάσταση. Οι συνέπειες της μη συμμόρ-  
φωσης με τους όρους ή προδιαγραφές της προσφοράς εξαρτώνται  
από το κατά πόσο η μη συμμόρφωση ανάγεται σε ουσιώδη όρο.  
35 Προσφορά η οποία δεν πληροί και δεν ανταποκρίνεται σε ουσιώ-  
δη όρο του διαγωνισμού, είναι άκυρη και κατ' επέκταση δεν μπο-  
ρεί να αποτελέσει αντικείμενο εξέτασης. (Βλ. *Tamassos Tobacco  
Suppliers & Co. v. Δημοκρατίας* (1992) 3 Α.Α.Δ. 60, 72 - απόφα-  
ση της Ολομέλειας).

40

Το τι συνιστά ουσιώδη όρο επεξηγείται ως πιο κάτω από τον  
Πική, Δ. - όπως ήταν τότε - στις σελ. 73-74 της απόφασης στην  
*Tamassos Tobacco Suppliers* (πιο πάνω):

“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 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 κατακύρωση της προσφοράς (βλ., μεταξύ άλλων, **Medcon Construction and Others v. Republic** (1968) 3 C.L.R. 535...”

(Βλ. και απόφαση Νικήτα, Δ. στην υπόθεση **Εταιρεία Γενικών Κατασκευών v. Δημοκρατίας** (1992) 3 Α.Α.Δ. 80 - απόφαση της Ολομέλειας).

Λαμβάνω υπόψη ότι επρόκειτο κυρίως για διαγωνισμό προμήθειας και εγκατάστασης τηλεπικοινωνιακού δικτύου (η υπογράμμιση είναι δική μου). Θεωρώ ότι η τήρηση του όρου για την εγκατάσταση του δικτύου ήταν αποφασιστικής σημασίας για τη λήψη και το περιεχόμενο της απόφασης για την κατακύρωση της προσφοράς.

Ακολουθεί πως η προσφορά του ενδιαφερόμενου μέρους δεν μπορούσε να αποτελέσει αντικείμενο εξέτασης επειδή δεν ανταποκρίνεται σε ουσιώδη όρο του διαγωνισμού - τον όρο που σχετίζεται με την εγκατάσταση - και η επίδικη απόφαση πρέπει να ακυρωθεί και γι’ αυτό το λόγο (βλ. Νομικό Σημείο 1 (β)).

Για όλους τους πιο πάνω λόγους η επίδικη απόφαση ακυρώνεται με έξοδα. Τα έξοδα θα υπολογισθούν από τον Πρωτοκολλητή και θα εγκριθούν από το Δικαστήριο. Οι προηγούμενες διαταγές για τα έξοδα παραμένουν.

*Η προσφυγή επιτυγχάνει με έξοδα.*