



**ΑΝΑΘΕΩΡΗΤΙΚΗ ΑΡΧΗ ΠΡΟΣΦΟΡΩΝ**  
**TENDERS REVIEW AUTHORITY**

Λεωφ. Γρίβα Διγενή 81-83, 2ος όροφος, Τ.Θ. 24820, 1304 Λευκωσία  
Τηλ.: 22445100, Φαξ: 22445107, Email: tra@aap.gov.cy, Web: www.tra.gov.cy

**Προσφυγή Αρ. 2/2023**

Μεταξύ:

CYFIELD CONSTRUCTION – CYFIELD DEVELOPMENT J.V.

Αιτητών

v.

ΤΜΗΜΑΤΟΣ ΔΑΣΩΝ

Αναθέτουσας Αρχής

**Αναθεωρητική Αρχή  
Προσφορών:**

Γιώργος Αναστασίου, Προεδρεύων  
Λοΐζος Κάππας, Μέλος  
Σόλων Παπαθεοχάρους, Μέλος  
Δήμος Θωμά, Μέλος

**Αιτητές:**

CYFIELD CONSTRUCTION – CYFIELD DEVELOPMENT J.V.

Αντιπροσωπεύθηκε από τους:

1. Ηρόδοτο Ταλιαδώρο δια Δρ. Κ. Χρυσστομίδης & Σία Δ.Ε.Π.Ε., Δικηγόρο Αιτητή
2. Πέτρο Θεοφίλου δια Δρ. Κ. Χρυσστομίδης & Σία Δ.Ε.Π.Ε., Δικηγόρο Αιτητή

**Αναθέτουσα Αρχή:**

ΤΜΗΜΑ ΔΑΣΩΝ

Αντιπροσωπεύθηκε από τους:

1. Δήμητρα Παπαστεφάνου, Δικηγόρο της Δημοκρατίας Α'
2. Σάββα Ιεζεκιήλ, Πρώτο Συντηρητή Δασών
3. Δημήτρη Λαζαρίδη, Δασικό Λειτουργό

Ημερομηνία έκδοσης Απόφασης: 07 Απριλίου 2023

## Α Π Ο Φ Α Σ Η

Η παρούσα διαδικασία αφορά την προσφυγή της κοινοπραξίας CYFIELD CONSTRUCTION – CYFIELD DEVELOPMENT J.V. (οι «Αιτητές») εναντίον της απόφασης του Τμήματος Δασών (η «Αναθέτουσα Αρχή») όπως ακυρώσει τον Διαγωνισμό αρ. Τ.Δ. 1/2022, με τίτλο *«Ανέγερση Δεκατεσσάρων (14) Κόμβων Υποδομών Διαχείρισης του Εθνικού Δασικού Πάρκου Ακάμα»*.

Στις 04.08.2022, η Αναθέτουσα Αρχή προκήρυξε ανοικτό δημόσιο Διαγωνισμό με αρ. Τ.Δ. 1/2022 και τίτλο ΑΝΕΓΕΡΣΗ ΔΕΚΑΤΕΣΣΑΡΩΝ (14) ΚΟΜΒΩΝ ΥΠΟΔΟΜΩΝ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΤΟΥ ΕΘΝΙΚΟΥ ΔΑΣΙΚΟΥ ΠΑΡΚΟΥ ΑΚΑΜΑ, με εκτιμώμενη αξία έξι εκατομμυρίων πεντακοσίων ογδόντα εννέα χιλιάδων ευρώ (€6.589.000), πλέον Φ.Π.Α. Μετά από παράταση, η ημερομηνία υποβολής προσφορών καθορίστηκε για την 21<sup>η</sup> Νοεμβρίου 2022.

Υπεβλήθη μία μόνο προσφορά, αυτή των Αιτητών, για το ποσό των €8.900.000 πλέον ΦΠΑ, η οποία μελετήθηκε και αξιολογήθηκε επί των τεχνικών και οικονομικών χαρακτηριστικών της σε δύο συνεδριάσεις της Επιτροπής Αξιολόγησης. Ακολούθως, η Επιτροπή Αξιολόγησης προέβη στην ακόλουθη εισήγηση:

*«Η Επιτροπή Αξιολόγησης αποφάσισε ομόφωνα να εισηγηθεί την ακύρωση του διαγωνισμού αφού η μοναδική έγκυρη προσφορά που υποβλήθηκε από την κοινοπραξία εταιρειών CYFIELD*

*CONSTRUCTION – CYFIELD DEVELOPMENT J.V. είναι κατά 35% υψηλότερη από την εκτίμηση του Τμήματος Δασών και κρίνεται πως θα ήταν καλύτερα να γίνει επαναπροκήρυξη του Διαγωνισμού για να δοθεί ακόμη μια ευκαιρία στη λειτουργία της αγοράς.»*

Η άνω εισήγηση της Επιτροπής Αξιολόγησης διαβιβάστηκε στο Συμβούλιο Προσφορών από το Διευθυντή του Τμήματος Δασών, με τη δική του σύμφωνη άποψη, στις 28/11/2022. Το Συμβούλιο Προσφορών, σε συνεδρία του στις 8/12/2022 αποφάσισε τα εξής:

*«Το Συμβούλιο Προσφορών, μετά από εκτενή συζήτηση και αφού έλαβε υπόψη του όλα τα στοιχεία που τέθηκαν ενώπιον του, αποφάσισε ομόφωνα την υιοθέτηση της εισήγησης σας ως Αναθέτουσα Αρχή για ακύρωση του Διαγωνισμού λόγω μη επίτευξης υγιούς ανταγωνισμού».*

Η ακύρωση του διαγωνισμού ανακοινώθηκε με σχετική γνωστοποίηση στις 30/12/2022 με το εξής λεκτικό, η οποία και οδήγησε στην παρούσα προσφυγή υπ. αρ. 02/2023:

*«Επιθυμώ να σας ευχαριστήσω για τη συμμετοχή σας στον πιο πάνω διαγωνισμό και να σας πληροφορήσω ότι ο διαγωνισμός έχει ακυρωθεί λόγω μη επίτευξης υγιούς ανταγωνισμού.» (υπογράμμιση από την Αναθέτουσα Αρχή)*

## **ΘΕΣΕΙΣ ΑΙΤΗΤΩΝ**

Οι Αιτητές παραθέτουν έξι λόγους ακύρωσης της επίδικης απόφασης, ο πρώτος των οποίων βασίζεται στον ισχυρισμό ότι «η απόφαση πάσχει λόγω πλάνης περί τον νόμο και έλλειψης νόμιμης και/ή δέουσας αιτιολογίας». Επικαλούμενοι τον

κανονισμό 34(5)(γ) της Κ.Δ.Π. 201/2007 και τον όρο 10.3.2.γ. του Τόμου Α:

Οδηγίες προς Οικονομικούς Φορείς που προβλέπουν τα ακόλουθα:

*«Ακύρωση μετά τη λήξη της προθεσμίας υποβολής των Προσφορών μπορεί να αποφασιστεί εφόσον συντρέχουν μία ή περισσότερες από τις παρακάτω προϋποθέσεις:*

.....

*(γ) όταν οι τιμές όλων των Προσφορών που πληρούν τους όρους και τις τεχνικές προδιαγραφές των Εγγράφων Διαγωνισμού είναι εξωπραγματικές ή φαίνονται να είναι προϊόν προσυμφωνίας μεταξύ των Προσφερόντων, με αποτέλεσμα να καταστρατηγείται η έννοια του υγιούς ανταγωνισμού.»*

προβάλλουν τον ισχυρισμό ότι η Αναθέτουσα Αρχή είχε την ευχέρεια να ακυρώσει το Διαγωνισμό μόνο στην περίπτωση που ικανοποιείτο ότι η τιμή της οικονομικής προσφοράς των Αιτητών ήταν εξωπραγματική ή ότι φαινόταν να ήταν προϊόν προσυμφωνίας. Μόνο κάτω από αυτές τις προϋποθέσεις μπορεί να θεωρηθεί ότι καταστρατηγείται η έννοια του υγιούς ανταγωνισμού. Αντιθέτως, οι γενικές και αόριστες αναφορές της Αναθέτουσας Αρχής κάθε άλλο παρά οδηγούν σε τέτοια συμπεράσματα<sup>1</sup>.

Ο δεύτερος λόγος ακύρωσης που προβάλλεται από τους Αιτητές βασίζεται στον ισχυρισμό ότι η απόφαση της Αναθέτουσας Αρχής *«πάσχει λόγω πλάνης περί τα πράγματα και έλλειψης δέουσας έρευνας»* εφόσον, όχι μόνο η τιμή ή/και οι επιμέρους τιμές της προσφοράς τους δεν ήταν εξωπραγματικές αλλά, αντιθέτως, η εκτιμώμενη αξία του Έργου που όρισε η Αναθέτουσα Αρχή ήταν εξωπραγματικά

<sup>1</sup> Π. Κάτσουρα ν. Κυπριακής Δημοκρατίας μέσω Υπουργού Οικονομικών (1989) 3 ΑΑΔ 1728 και Στέφανος Φράγκου ν. Κυπριακής Δημοκρατίας μέσω Εφόρου Μηχανοκίνητων Οχημάτων (1998) 3 ΑΑΔ 270

χαμηλή και μη ανταποκρινόμενη στο κόστος και τις τιμές της αγοράς. Από την Έκθεση Αξιολόγησης και τα Πρακτικά του Συμβουλίου Προσφορών, οι Αιτητές συμπεραίνουν ότι η Αναθέτουσα Αρχή εντόπισε η ίδια σφάλματα κατά τον υπολογισμό της εκτιμώμενης αξίας και ο αποκλειστικός λόγος που προέβη σε ακύρωση του Διαγωνισμού ήταν επειδή είχε υποβληθεί μόνο μία προσφορά, δίδοντας ως παράνομη αιτιολογία το «να δοθεί ακόμη μια ευκαιρία στη λειτουργία της αγοράς». Η υποβολή, όμως, μιας μόνο προσφοράς προφανώς δεν αποτελεί νόμιμο λόγο ακύρωσης ενός Διαγωνισμού. Άλλωστε, η αγορά είχε κάθε ευκαιρία «να λειτουργήσει» στο πλαίσιο του προκηρυχθέντος Διαγωνισμού και αυτό αποδεικνύεται από το γεγονός ότι άλλοι τριάντα (30) Οικονομικοί Φορείς παρέλαβαν τα έγγραφα του Διαγωνισμού, γεγονός που εντόπισε και η Αναθέτουσα Αρχή, χωρίς ωστόσο να το λάβει υπόψη της.

Τρίτο λόγο ακύρωσης αποτελεί για τους Αιτητές η ισχυριζόμενη απουσία σημαντικού εγγράφου από τον διοικητικό φάκελο η οποία αφορά την μελέτη ιδιωτών μελετητών με την οποία κατά τους Αιτητές υπολογίστηκε και ορίστηκε η εκτιμημένη αξία του έργου. Η απουσία αυτή καθιστά τον έλεγχο της προσβαλλόμενης απόφασης αδύνατο, αποτελώντας από μόνη της επαρκή λόγο ακύρωσης.

Ο τέταρτος λόγος ακύρωσης αφορά ισχυρισμό για παραβίαση των αρχών της χρηστής διοίκησης και της καλής πίστης. Με παραπομπή στα άρθρα 50 και 51 του Ν. 158(Ι)/1999 οι Αιτητές εισηγούνται ότι η Αναθέτουσα Αρχή προέβη σε

ακύρωση του Διαγωνισμού, επικαλούμενη δικές της παραλείψεις και ενεργώντας αντίθετα με το περί δικαίου αίσθημα, κατά τρόπο ασυνεπή και αντιφατικό. Αγνοώντας την ευνοϊκή κατάσταση που δημιουργήθηκε για τους Αιτητές από το γεγονός ότι ήταν οι μόνοι προσφοροδότες στο Διαγωνισμό, αρνήθηκε να αναγνωρίσει την συναγωγή των ωφελημάτων και των νόμιμων συνεπειών που προέκυψαν για τους Αιτητές από αυτή την κατάσταση.

Στον πέμπτο λόγο ακύρωσης και σε σχέση με την ακύρωση του διαγωνισμού με παράνομη αιτιολογία, οι Αιτητές αναφέρονται σε υπέρβαση των ακραίων ορίων της διακριτικής εξουσίας και/ή κατάχρηση και/ή υπέρβαση εξουσίας και παραπέμπουν στο άρθρο 48 του Ν. 158(I)/1999 το οποίο, με πλαγιότιτλο «κατάχρηση εξουσίας», προβλέπει ότι:

*«Η επιδίωξη σκοπού κατάδηλα ξένου προς το σκοπό του νόμου, όπως επίσης η υπέρβαση των ακραίων ορίων της διακριτικής εξουσίας, συνιστούν κατάχρηση εξουσίας.»*

Ο έκτος και τελευταίος λόγος ακύρωσης που προβάλλουν οι Αιτητές αφορά ισχυριζόμενη παραβίαση της αρχής του ελεύθερου και/ή ανόθευτου ανταγωνισμού και παραγνώριση των δυσμενών συνεπειών στα δικαιώματα τους για τους εξής λόγους:

«

*i. οι Αιτητές ήταν οι μόνοι προσφοροδότες και, ως εκ τούτου, είχαν εύλογη προσδοκία ότι ο Διαγωνισμός θα κατακυρωνόταν σε αυτούς,*

ii. οι Αιτητές, σε αντίθεση με τους άλλους τριάντα (30) ενδιαφερόμενους οικονομικούς φορείς, έχουν επιβαρυνθεί με μεγάλες δαπάνες για την ετοιμασία και την υποβολή της προσφοράς τους, γεγονός που δεν φαίνεται να έχει ληφθεί υπόψη από την Αναθέτουσα Αρχή,

iii. τυχόν προκήρυξη νέου διαγωνισμού με το ίδιο αντικείμενο, θα έχει δυσμενή αποτελέσματα στα δικαιώματα των Αιτητών και θα είναι αντίθετη προς τις αρχές του ελεύθερου και ανόθευτου ανταγωνισμού, αφού η οικονομική προσφορά των Αιτητών σε σχέση με το συγκεκριμένο Έργο έχει ήδη δημοσιοποιηθεί και οι ενδεχόμενοι νέοι προσφοροδότες θα γνωρίζουν σε ποιο ύψος θα κυμανθεί περίπου η τιμή της νέας προσφοράς που θα υποβάλουν οι Αιτητές.»

## ΘΕΣΕΙΣ ΑΝΑΘΕΤΟΥΣΑΣ ΑΡΧΗΣ

Η Αναθέτουσα Αρχή απορρίπτει τον πρώτο λόγο ακύρωσης ισχυριζόμενη ότι η επίδικη απόφαση είναι πλήρως αιτιολογημένη, ενώ απλή ανάγνωση των Πρακτικών της Επιτροπής Αξιολόγησης<sup>2</sup> και του Συμβουλίου Προσφορών<sup>3</sup> δίδει

<sup>2</sup> Απόσπασμα από τα Πρακτικά Επιτροπής Αξιολόγησης ημερ. 22.11.2022 υπό στοιχείο 4. Οικονομική Αξιολόγηση:

« Η μοναδική έγκυρη προσφορά που υποβλήθηκε είναι κατά 35% υψηλότερη από την εκτίμηση του Τμήματος Δασών.

Η υψηλότερη τιμή ίσως είναι το συσσωρευτικό αποτέλεσμα των πιο κάτω παραγόντων:

- Ο πόλεμος στην Ουκρανία που αύξησε κατακόρυφα τις τιμές κυρίως στα υλικά,
- Οργανισμός οικοδομικών εργασιών στην επαρχία της Πάφου λόγω της αναμενόμενης λειτουργίας δύο πανεπιστημίων
- Αυξήσεις στις τιμές των καυσίμων.

και,

Πρακτικά Επιτροπής Αξιολόγησης ημερ. 28.11.2022

«1. Απόφαση Επιτροπής Αξιολόγησης Προσφορών

Η Επιτροπή Αξιολόγησης μετά από διεξοδική συζήτηση και ανταλλαγή απόψεων αποφάσισε ομόφωνα να εισηγηθεί την ακύρωση του διαγωνισμού αφού η μοναδική έγκυρη προσφορά που υποβλήθηκε από την κοινοπραξία εταιρειών CYFIELD CONSTRUCTION LIMITED - CYFIELD DEVELOPMENT J.V. είναι κατά 35% υψηλότερη από την εκτίμηση του Τμήματος Δασών και κρίνεται πως θα ήταν καλύτερα να γίνει επαναπροκήρυξη του Διαγωνισμού για να δοθεί ακόμη μια ευκαιρία στη λειτουργία της αγοράς.»

<sup>3</sup> Πρακτικά Συμβουλίου Προσφορών ημερ 08.12.2022

«ΕΞΕΤΑΣΗ ΘΕΜΑΤΟΣ

2. Ο ΣΕΑ παρουσίασε το θέμα της έκθεσης στο ΣΠ αναφέροντας ότι μόνο ένας Οικονομικός Φορέας (ΟΦ) υπέβαλε προσφορά η κοινοπραξία CYFIELD CONSTRUCTION LIMITED - CYFIELD DEVELOPMENT J.V., η οποία ήταν κατά 35% υψηλότερη από την εκτίμηση του Τμήματος και ως εκ τούτου εισηγήθηκαν την ακύρωση του διαγωνισμού. Τα έγγραφα του διαγωνισμού παρέλαβαν ακόμη τριάντα (30) ΟΦ. Σε ερώτηση του ΣΠ αν γνωρίζουν

τη σαφή εικόνα ότι αποφάσισε να ακυρώσει τον επίδικο διαγωνισμό λόγω μη επίτευξης υγιούς ανταγωνισμού αφ' ενός, λόγω της εξωπραγματικής τιμής της προσφοράς των Αιτητών και, αφετέρου λόγω υποβολής προσφοράς από ένα και μοναδικό προσφοροδότη. Η απόφαση του Συμβουλίου Προσφορών για ακύρωση του Διαγωνισμού αποτελεί σαφή παραπομπή στην αναφορά του Κανονισμού 34(5)(γ) της Κ.Δ.Π. 201/2007 όπου ορίζεται ότι:

*«...όταν οι τιμές όλων των προσφορών που πληρούν τους όρους και τις τεχνικές προδιαγραφές των εγγράφων προσφορών είναι εξωπραγματικές ή φαίνονται να είναι προϊόν προσυνηννόησης μεταξύ των προσφερόντων, με αποτέλεσμα να καταστρατηγείται η έννοια του υγιούς ανταγωνισμού».*

Η Αναθέτουσα Αρχή καταλήγει με αναφορά στο άρθρο 29 του περί Γενικών Αρχών του Διοικητικού Δικαίου Νόμου Ν. 158(Ι)/1999 σύμφωνα με το οποίο:

*«Ανεξάρτητα από οποιαδήποτε διάταξη οποιουδήποτε νόμου, η αιτιολογία μιας πράξης μπορεί να συμπληρωθεί ή να αναπληρωθεί από τα στοιχεία του διοικητικού φακέλου όπως και από το σύνολο της όλης διοικητικής ενέργειας.»*

---

τους λόγους που δεν εκδηλώθηκε ενδιαφέρον από τους υπόλοιπους ΟΦ, ο ΣΕΑ ανέφερε ότι πέραν από τους λόγους που αναφέρονται στην Έκθεση Αξιολόγησης, υπάρχουν περιβαλλοντικοί παράγοντες που πρέπει ακολουθήσουν για τον Ακάμα και η αβεβαιότητα του χρόνου υλοποίησης του έργου, διότι οι κόμβοι είναι διάσπαρτοι σε τεράστια έκταση και χρειάζονται αρκετά εργοτάξια να εργάζονται ταυτόχρονα 'ώστε να ολοκληρωθεί το έργο εντός δεκαέξι (16) μηνών. Επίσης, η κοινοπραξία CYFIELD CONSTRUCTION LIMITED - CYFIELD DEVELOPMENT J.V. είναι ο Ανάδοχος της Σύμβασης για την βελτίωση του κύριου οδικού δικτύου στο εθνικό δασικό πάρκο του Ακάμα που βρίσκεται σε εξέλιξη και συνεπώς, έχει ήδη στην περιοχή τόσο το προσωπικό τη όσο και τα μηχανήματα της, γεγονός που αποτελεί συγκριτικό πλεονέκτημα για την υποβολή της προσφοράς.

3. Ο ΣΕΑ ανέφερε ότι το ΤΔ κρίνει πως θα ήταν καλύτερα να γίνει επαναπροκήρυξη του διαγωνισμού για να δοθεί ακόμη μια ευκαιρία στη λειτουργία της αγοράς. Το ΣΠ εισηγήθηκε στον ΣΕΑ όπως γίνει νέα επανεκτίμηση και διαφοροποίηση των όρων ώστε να είναι πιο ξεκάθαροι και πιο δομημένοι και τα έγγραφα να είναι επί της ουσίας, κατατοπιστικά και συγκρίσιμα ώστε ο διαγωνισμός να προσελκύσει περισσότερους ΟΦ.

...

#### ΔΙΑΒΟΥΛΕΥΣΗ ΑΠΟΦΑΣΗ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ

5. Το ΣΠ, μετά από εκτενή συζήτηση και αφού έλαβε υπόψη του όλα τα στοιχεία που τέθηκαν ενώπιον του, αποφάσισε ομόφωνα την υιοθέτηση της εισήγησης σας ως ΑΑ για ακύρωση του Διαγωνισμού λόγω μη επίτευξης υγιούς ανταγωνισμού.».



Παραπέμπει επίσης στην *Ηλιόπουλος Κωνσταντίνος ν. Αρχής Ηλεκτρισμού Κύπρου (2002) 3 ΑΑΔ 438, 441* και στην απόφαση της Αναθεωρητικής Αρχής Προσφορών στην *Προσφυγή 36/2022 Conagro Limited ν. Τμήματος Δασών* ημερ. 26.01.2023.

Στην ισχυριζόμενη πλάνη περί τον νόμο η Αναθέτουσα Αρχή παραπέμπει και πάλι στην αναφορά του Κανονισμού 34(5)(γ) της Κ.Δ.Π. 201/2007 για ακύρωση διαγωνισμού:

*«...όταν οι τιμές όλων των προσφορών που πληρούν τους όρους και τις τεχνικές προδιαγραφές των εγγράφων προσφορών είναι εξωπραγματικές ή φαίνονται να είναι προϊόν προσυεννόησης μεταξύ των προσφερόντων, με αποτέλεσμα να καταστρατηγείται η έννοια του υγιούς ανταγωνισμού».*

και αναφέρει επίσης ότι η απόφαση ακύρωσης του διαγωνισμού αιτιολογείται από την έλλειψη επαρκούς ανταγωνισμού, λόγω του ότι απέμεινε μόνο ένας διαγωνιζόμενος<sup>4</sup>.

Αναφορικά με τον δεύτερο λόγο ακύρωσης η Αναθέτουσα Αρχή προβάλλει το επιχείρημα ότι οι Αιτητές δεν μπορούν να προωθούν τον εν λόγω ισχυρισμό διότι η ορθότητα της εκτίμησης δαπάνης, ως θέμα τεχνικό, εκφεύγει του ελέγχου της Αναθεωρητικής Αρχής Προσφορών<sup>5</sup>. Επιπρόσθετα όμως, η συμπεριφορά των

<sup>4</sup> Κ.Θ. Γιαννακόπουλου «Δημόσιες Συμβάσεις και Συμβάσεις Παραχώρησης», Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2019. σελ. 301 και, *Leisureland Hotel Enterprises Ltd ν. Κυπριακής Δημοκρατίας* (1993) 3 ΑΑΔ 538 και, *C-440/13, Groce Amica One Italia Srl κατά Azienda Regionale Emergenza Urgenza (AREU)* ημερ. 11.12.2014 αιτιολογικές σκέψεις 35-36.

<sup>5</sup> ΑΑΠ Προσφυγή 13/2019 *Cyfield Development Public Ltd ν. Τμήματος Αναπτύξεως Υδάτων* ημερ. 08.08.2019, σελ. 17 και, *Υπόθεση 1138/05 Antonis Askanis Ltd. ν. Κυπριακής Δημοκρατίας μέσω 1. Αναθεωρητικής Αρχής Προσφορών 2. Υπουργείου Παιδείας και Πολιτισμού, Τμήμα Τεχνικών Υπηρεσιών* ημερ. 06.09.2006 και, ΑΑΠ Προσφυγές 26/2022 *Iacovou Construction Limited ν. Τμήματος Δημοσίων Έργων* ημερ. 08.12.2022 και 29/2022 *Iacovou Construction Limited ν. Υπουργείου Άμυνας* ημερ. 12.01.2023

Αιτητών προσκρούει στο δόγμα της επιδοκίμασίας και αποδοκίμασίας εφόσον η προκήρυξη του διαγωνισμού και οι όροι του, αποτελούν πράξη κανονιστικού περιεχομένου που δεσμεύει τόσο τη διοίκηση, όσο και τους διαγωνιζόμενους. Οι όροι του διαγωνισμού, εφόσον δεν αμφισβητήθηκαν, δεσμεύουν τόσο τους συμμετέχοντες στο διαγωνισμό όσο και την Αναθέτουσα Αρχή. Ταυτόχρονα, η Αναθέτουσα Αρχή υποβάλλει ότι διεξήγαγε πλήρη και επαρκή έρευνα επί όλων των σημαντικών ζητημάτων, παραθέτοντας προς απόδειξη τούτου απόσπασμα από τα Πρακτικά ημερ. 08.12.2022 του Συμβουλίου Προσφορών:

*«2. Ο ΣΕΑ παρουσίασε το θέμα της έκθεσης στο ΣΠ αναφέροντας ότι μόνο ένας Οικονομικός Φορέας (ΟΦ) υπέβαλε προσφορά η κοινοπραξία CYFIELD CONSTRUCTION LIMITED - CYFIELD DEVELOPMENT J.V., η οποία ήταν κατά 35% υψηλότερη από την εκτίμηση του Τμήματος και ως εκ τούτου εισηγήθηκαν την ακύρωση του διαγωνισμού. Τα έγγραφα του διαγωνισμού παρέλαβαν ακόμη τριάντα (30) ΟΦ. Σε ερώτηση του ΣΠ αν γνωρίζουν τους λόγους που δεν εκδηλώθηκε ενδιαφέρον από τους υπόλοιπους ΟΦ, ο ΣΕΑ ανέφερε ότι πέραν από τους λόγους που αναφέρονται στην Έκθεση Αξιολόγησης, υπάρχουν περιβαλλοντικοί παράγοντες που πρέπει ακολουθήσουν για τον Ακάμα και η αβεβαιότητα του χρόνου υλοποίησης του έργου, διότι οι κόμβοι είναι διάσπαρτοι σε τεράστια έκταση και χρειάζονται αρκετά εργοτάξια να εργάζονται ταυτόχρονα ώστε να ολοκληρωθεί το έργο εντός δεκαέξι (16) μηνών. Επίσης, η κοινοπραξία CYFIELD CONSTRUCTION LIMITED - CYFIELD DEVELOPMENT J.V. είναι ο Ανάδοχος της Σύμβασης για την βελτίωση του κύριου οδικού δικτύου στο εθνικό δασικό πάρκο του Ακάμα που βρίσκεται σε εξέλιξη και συνεπώς, έχει ήδη στην περιοχή τόσο το προσωπικό τη όσο και τα μηχανήματα της, γεγονός που αποτελεί συγκριτικό πλεονέκτημα για την υποβολή της προσφοράς.»*

Σχετικά με τον τρίτο ισχυρισμό των Αιτητών, περί απουσίας σημαντικού εγγράφου από τους διοικητικούς φακέλους, η Αναθέτουσα Αρχή επαναλαμβάνει ότι η εκτιμώμενη δαπάνη είναι θέμα τεχνικό και ως τέτοιο εκφεύγει του ελέγχου της

Αναθεωρητικής Αρχής Προσφορών ενώ, βάση νομολογίας<sup>6</sup>, η Αναθέτουσα Αρχή δύναται να ακυρώσει τον διαγωνισμό ακόμη και αν η απόφαση για ακύρωση οφείλεται σε δικό της σφάλμα.

Η Αναθέτουσα Αρχή κρίνει απορριπτέους τους ισχυρισμούς τέσσερα και πέντε των Αιτητών και αναφέρει ότι η παρουσία ενός μόνον προσφοροδότη δεν αποτελεί λόγο κατακύρωσης της προσφοράς σε αυτόν ενώ, αντίθετα, αποτελεί λόγο ακύρωσης του διαγωνισμού. *«Η προσδοκία των Αιτητών για κατακύρωση του διαγωνισμού δεν μπορεί να υπερφαλαγγίσει το αναντίλεκτο γεγονός ότι η προσφορά που υπέβαλαν ήταν 35% ψηλότερη από την εκτιμώμενη αξία και συνακόλουθα να εξουδετερώσει τη σύννομη εν προκειμένω δυνατότητα της Αναθέτουσας Αρχής να ακυρώσει το διαγωνισμό.»*

Στον έκτο και τελευταίο λόγο ακυρότητας που επικαλούνται οι Αιτητές, η Αναθέτουσα Αρχή απορρίπτει όλους τους ισχυρισμούς τους αναφέροντας ότι το γεγονός πως υπεβλήθη μία μόνον προσφορά δεν εξυπακούει την κατ'ανάγκη κατακύρωση του έργου στους Αιτητές, ενώ, ακριβώς για σκοπούς ισότητας, διαφάνειας και επίτευξης υγιούς ανταγωνισμού η Αναθέτουσα Αρχή διαπιστώνοντας ότι η προσφορά των Αιτητών ήταν 35% ψηλότερη όφειλε να προβεί σε ακύρωση του διαγωνισμού. Αν, υπό τις περιστάσεις, γινόταν αποδεκτή η προσφορά των Αιτητών η οποία ήταν κατά 35% ψηλότερη από την εκτιμώμενη

---

<sup>6</sup> C-244/02, Kauppatalo Hansel Oy v. Imatran Kaupunki, ημερ. 16.10.2003 και Leisureland Hotel Enterprises Ltd v. Κυπριακής Δημοκρατίας (1993) 3 ΑΑΔ 538.

αξία, αυθαίρετα θα αποκλείονταν άλλοι εν δυνάμει προσφοροδότες των οποίων η προσφορά επίσης θα απείχε της εκτιμωμένης αξίας αλλά δεν υπέβαλαν προσφορά.

Εν κατακλείδι, η Αναθέτουσα Αρχή αναφέρει ότι η τιμή της μόνης έγκυρης προσφοράς κρίθηκε ως εξωπραγματική και, ασχέτως των λόγων που υποβλήθηκε μια και μοναδική προσφορά, δεν επετεύχθη ευρύτητα συμμετοχής στον διαγωνισμό και με άλλους οικονομικούς φορείς που ενδεχομένως να υπέβαλλαν προσφορά αν ο διαγωνισμός προκηρυσσόταν με άλλη εκτιμώμενη δαπάνη. Η εξασφάλιση υγιούς ανταγωνισμού εμπίπτει στη διασφάλιση του δημοσίου συμφέροντος.

## **ΑΠΟΦΑΣΗ**

Επί του πρώτου λόγου ακύρωσης παρατηρούμε ότι η αναφορά των Αιτητών για γενικές και αόριστες αναφορές της γνωστοποίησης αποτελεσμάτων που τους εστάλη δεν ανταποκρίνεται στο σύνολο των αναλυτικών θέσεων που η Αναθέτουσα Αρχή παραθέτει, μέσω πρακτικών, από τις συνεδριάσεις των οργάνων της ήτοι της Επιτροπής Αξιολόγησης και του Συμβουλίου Προσφορών (βλέπε υποσημειώσεις 2 και 3). Ως εκ τούτου η αναφορά για έλλειψη νόμιμης και δέουσας αιτιολογίας δεν ευσταθεί. Το σύντομο λεκτικό μιας γνωστοποίησης αποτελεσμάτων αποτελεί ένα τελικό συμπέρασμα απόφασης το οποίο πρέπει να υποστηρίζεται, όπως συμβαίνει και στην προκειμένη περίπτωση, από το περιεχόμενο του Διοικητικού Φακέλου. Αυτό εξ' άλλου προνοείται σαφώς και από

το άρθρο 29 του περί Γενικών Αρχών του Διοικητικού Δικαίου Νόμου Ν. 158(I)/1999 (το οποίο στηρίζεται και από πληθώρα νομολογίας):

*«Ανεξάρτητα από οποιαδήποτε διάταξη οποιουδήποτε νόμου, η αιτιολογία μιας πράξης μπορεί να συμπληρωθεί ή να αναπληρωθεί από τα στοιχεία του διοικητικού φακέλου όπως και από το σύνολο της όλης διοικητικής ενέργειας.»*

Η έκταση και ανάλυση των πρακτικών καλύπτει όμως και το καίριο ζήτημα που θίγεται από την παρούσα προσφυγή, αυτό της ακύρωσης του διαγωνισμού.

Ακύρωση Διαγωνισμού προβλέπεται από τον κανονισμό 34(5)(γ) της Κ.Δ.Π. 201/2007 (ως επίσης στην προκειμένη περίπτωση και από τον όρο 10.3.2.γ. του Τόμου Α) :

*«Ακύρωση μετά τη λήξη της προθεσμίας υποβολής των Προσφορών μπορεί να αποφασιστεί εφόσον συντρέχουν μία ή περισσότερες από τις παρακάτω προϋποθέσεις:*

.....

*(γ) όταν οι τιμές όλων των Προσφορών που πληρούν τους όρους και τις τεχνικές προδιαγραφές των Εγγράφων Διαγωνισμού είναι εξωπραγματικές ή φαίνονται να είναι προϊόν προσυμφωνημένης μεταξύ των Προσφερόντων, με αποτέλεσμα να καταστρατηγείται η έννοια του υγιούς ανταγωνισμού.»*

Η μη χρήση της λέξης «εξωπραγματική» από την Αναθέτουσα Αρχή, περιγράφοντας όμως την τιμή προσφοράς του μοναδικού προσφοροδότη ως ψηλότερη κατά 35%, δεν μπορεί να αποτελέσει λόγο ακύρωσης της απόφασης της, δεδομένου ότι, από την δοθείσα αιτιολογία, εξάγεται αβασάνιστα το συμπέρασμα ότι περί αυτού πρόκειται. Σε τέτοια περίπτωση η Αναθέτουσα Αρχή βάσει της

Κ.Δ.Π. 201/2007 έχει σαφώς την διακριτική ευχέρεια να ακυρώσει τον διαγωνισμό (βλέπε Προσφυγή 26/2022 *Iacovou Construction Ltd v. Τμήματος Δημοσίων Έργων* ημερ. 08.12.2022<sup>7</sup>). Πέραν αυτού όμως, η έλλειψη επαρκούς ανταγωνισμού, λόγω της παραμονής ενός μόνον διαγωνιζόμενου, αποτελεί εξαιρετικά ισχυρό ενισχυτικό παράγοντα και καθορίζει την ορθότητα της ληφθείσας απόφασης<sup>8</sup>.

Στον δεύτερο λόγο ακύρωσης που προβάλλουν οι Αιτητές, αναφέρουν ότι η εκτιμώμενη αξία του Έργου που όρισε η Αναθέτουσα Αρχή ήταν εξωπραγματικά χαμηλή και μη ανταποκρινόμενη στο κόστος και τις τιμές της αγοράς, σε αντίθεση με τις δικές τους τιμές που αντικατόπτριζαν την ορθή εικόνα. Δεν θα υπεισέλθουμε στην μεθοδολογία ή ορθότητα του υπολογισμού της εκτιμώμενης δαπάνης της Αναθέτουσας Αρχής ή των τιμών προσφοράς των Αιτητών, εφόσον το θέμα είναι τεχνικό και εκπίπτει της δικαιοδοσίας μας. Θα συμφωνήσουμε όμως με την Αναθέτουσα Αρχή ότι η συμπεριφορά των Αιτητών προσκρούει στο δόγμα της επιδοκιμασίας και της αποδοκιμασίας. Η εκτιμώμενη δαπάνη καθορίζεται με βάση τα δεσμευτικά, για τα μέρη, έγγραφα του διαγωνισμού και η προκήρυξη του διαγωνισμού και οι όροι του αποτελούν πράξη κανονιστικού περιεχομένου που

---

<sup>7</sup> «Λαμβάνοντας υπόψη ότι η τιμή της προσφοράς των Αιτητών ήταν κατά 32,57% πιο υψηλή από την εκτιμώμενη δαπάνη, ήταν δηλαδή έξω από το μέτρο το οποίο καθορίστηκε με τα έγγραφα του διαγωνισμού για το κόστος του διαγωνισμού, η απόφαση της Αναθέτουσας Αρχής ήταν εντός της διακριτικής της ευχέρειας, αφού ενδεχόμενα η λανθασμένη εκτίμηση την οποία επίσης είχε ενώπιόν της να απέτρεψε άλλους οικονομικούς φορείς να υποβάλουν προσφορά. Κι' εάν ακόμα ήθελε ληφθεί υπόψη η διαφορά της τιμής της προσφοράς των Αιτητών με την «αναθεωρημένη εκτίμηση» δηλαδή κατά 20,99% πιο υψηλή από την εκτίμηση κόστους και πάλι θα λέγαμε ότι η απόφαση της Αναθέτουσας Αρχής θα ήταν εύλογη.»

<sup>8</sup> *Leisureland Hotel Enterprises Ltd v. Κυπριακής Δημοκρατίας* (1993) 3 ΑΑΔ 538: «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.», C-440/13, *Groce Amica One Italia Srl κατά Azienda Regionale Emergenza Urgenza (AREU)* ημερ. 11.12.2014: σκέψη 35 «Μια τέτοια απόφαση μπορεί επίσης να αιτιολογηθεί από την έλλειψη επαρκούς ανταγωνισμού, λόγω του ότι, κατά το πέρασ της διαδικασίας συνάψεως της οικείας συμβάσεως, είχε απομείνει ένας μόνο διαγωνιζόμενος κατάλληλος για την εκτέλεση της εν λόγω συμβάσεως.»

δεσμεύει τόσο τη διοίκηση όσο και τους διαγωνιζόμενους. Οι όροι του διαγωνισμού, εφόσον δεν αμφισβητήθηκαν ευθέως δεσμεύουν τόσο τους συμμετέχοντες στο διαγωνισμό όσο και την Αναθέτουσα Αρχή. Οι Αιτητές υπέβαλαν την προσφορά τους χωρίς να αμφισβητήσουν το ύψος της εκτιμώμενης δαπάνης και, εφόσον δεν άσκησαν τα προβλεπόμενα βοηθήματα μέσω του συστήματος ή και ενδίκως κατά των όρων της προκήρυξης, τότε δεν είναι επιτρεπτή σε αυτό το στάδιο η αμφισβήτηση όρου του διαγωνισμού (*C.H. KOUNOUNAS CONSTRUCTIONS LTD v. Κυπριακής Δημοκρατίας μέσω Υπουργείου Συγκοινωνιών και Έργων, Α.Ε. 28/2014 ημερ. 28.07.2020 και ΑΑΠ Προσφυγή 04/2023 Telmen Ltd v. Ινστιτούτου Νευρολογίας & Γενετικής Κύπρου ημερ. 04.04.2023*). Πέραν τούτου δεν είναι αμελητέο ούτε και το γεγονός ότι υποψήφιοι προσφοροδότες δυνατόν να μην υπέβαλαν προσφορά λόγω του ύψους του προϋπολογισμού, περίπτωση στην οποία δημιουργούνται σοβαρότατα θέματα Διαφάνειας και Ίσης Μεταχείρισης.

Στον τρίτο λόγο ακύρωσης οι Αιτητές προβάλλουν επιχείρημα αδυναμίας αναθεωρητικού ελέγχου του προϋπολογισμού έργου, λόγω της απουσίας της μελέτης έργου που εκπονήθηκε από ιδιώτη μελετητή στον διοικητικό φάκελο. Κατ' αρχήν ορθά υποδεικνύει η Αναθέτουσα Αρχή ότι το θέμα είναι τεχνικό και εκτός της δικαιοδοσίας μας. Πέραν τούτου όμως αδυνατούμε να αντιληφθούμε την σημασία της μελέτης αυτής για τους Αιτητές, όταν το βασικό τους επιχείρημα άπτεται του ύψους του προϋπολογισμού, τον οποίο δεν αμφισβήτησαν όταν έπρεπε. Αυτό το θέμα κρίθηκε σε σχέση με τον δεύτερο λόγο ακύρωσης. Η

απουσία της μελέτης από τον διοικητικό φάκελο, ακόμα και η πιθανότητα λάθους στον υπολογισμό της Αναθέτουσας Αρχής, δεν αλλοιώνει το τελικό συμπέρασμα και, η δυνατότητα της Αναθέτουσας Αρχής να ακυρώσει τον διαγωνισμό εξακολουθεί να υφίσταται ακόμη και αν λόγω δικού της σφάλματος ο προϋπολογισμός ήταν λανθασμένος. (βλέπε υποσημείωση 6)

Στον τέταρτο λόγο ακύρωσης, η επίκληση του άρθρου 51(1) και (2) του Ν. 158(I)/1999 από τους Αιτητές δεν μας βρίσκει σύμφωνους<sup>9</sup>. Η περιγραφή της κατάστασης που δημιουργήθηκε λόγω της υποβολής μίας μόνον προσφοράς δεν μπορεί να αποδοθεί ή να εκτιμηθεί ως κεκτημένη ευνοϊκή κατάσταση προς όφελος των Αιτητών και θεωρούμε ότι η παράγραφος (2) του άρθρου 51 του Ν. 158(I)/1999 συντάχθηκε για να καλύψει άλλα θέματα και όχι γεγονότα που προκαλούνται από τυχαίες συνθήκες. Πέραν τούτου, η νομολογία που αναφέρθηκε πιο πάνω (βλέπε υποσημείωση 8) σαφώς δίδει στην Αναθέτουσα Αρχή την διακριτική ευχέρεια, κάτω από προϋποθέσεις, να ακυρώσει διαγωνισμό στον οποίο παραμένει ένας μόνο Οικονομικός Φορέας. Όπως ορθά αναφέρει η Αναθέτουσα Αρχή στην γραπτή της αγόρευση, *«Οι Αιτητές με την υποβολή της προσφοράς τους είχαν απλή προσδοκία κατακύρωσης η οποία δεν μετακυλίνει στην Αναθέτουσα Αρχή υποχρέωση κατακύρωσης του διαγωνισμού στους Αιτητές.»* Η θέση μας αυτή

---

<sup>9</sup> 51.-(1) Η διοίκηση δεν επιτρέπεται να ενεργεί με τρόπο ασυνεπή, αντιφατικό ή κακόπιστο, ώστε να εξαπατά ή να ταλαιπωρεί χωρίς λόγο το διοικούμενο.

(2) Η διοίκηση δε δικαιούται, επικαλούμενη τις ίδιες της τις παραλείψεις για τις οποίες δεν είναι υπαίτιος ο διοικούμενος, να αγνοεί μια ευνοϊκή γι' αυτόν κατάσταση η οποία έχει διαρκέσει αρκετό χρόνο και να αρνείται την υπέρ του διοικουμένου συναγωγή των ωφελημάτων και των νόμιμων συνεπειών που προκύπτουν από την κατάσταση αυτή.



απαντά και στον ισχυρισμό των Αιτητών στον πέμπτο λόγο ακύρωσης που υπέβαλαν, τον οποίο και απορρίπτουμε.

Ομοίως αποτυγχάνει και ο έκτος λόγος που προβάλλουν οι Αιτητές, όπου ισχυρίζονται ότι είχαν εύλογη προσδοκία κατακύρωσης επειδή ήταν οι μόνοι προσφοροδότες. Αυτό, ως έχει ήδη λεχθεί, αποτελούσε ένα τυχαίο γεγονός το οποίο δυνατόν και να μην συνέβαινε, εξ ου και δεν μπορεί να θεωρηθεί κεκτημένο πλεονέκτημα. Γεγονός επίσης παραμένει ότι τα έξοδα ετοιμασίας προσφοράς βαρύνουν, παγίως και κατά κανόνα, τους προσφοροδότες, θέμα που ασφαλώς δεν μπορεί να αποτελέσει υποχρέωση κατακύρωσης διαγωνισμού. Σαφώς, ούτε και η δημοσιοποίηση της οικονομικής προσφοράς των Αιτητών μπορεί να αποτελέσει υποχρέωση κατακύρωσης διαγωνισμού, πάντοτε φυσικά με την προϋπόθεση νομιμότητας της απόφασης της Αναθέτουσας Αρχής.

Ως εκ των ανωτέρω ομόφωνα αποφασίζουμε ότι η προσφυγή απορρίπτεται και η απόφαση της Αναθέτουσας Αρχής για ακύρωση του διαγωνισμού επικυρώνεται.