



ΑΝΑΘΕΩΡΗΤΙΚΗ ΑΡΧΗ ΠΡΟΣΦΟΡΩΝ
TENDERS REVIEW AUTHORITY

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

Προσφυγή Αρ. 10/2014

Μεταξύ:

D.G. MEDIALINK LTD

Αιτητών

v.

ΚΥΠΡΙΑΚΟΥ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΥ ΤΟΥΡΙΣΜΟΥ

Αναθέτουσας Αρχής

**Αναθεωρητική Αρχή
Προσφορών**

Έφη Παπαδοπούλου, Πρόεδρος
Λοΐζος Κάππας, Μέλος
Γιώργος Αναστασίου, Μέλος
Σόλων Παπαθεοχάρους, Μέλος

Αιτητές:

D.G. MEDIALINK LTD

Αντιπροσωπεύθηκε από τους:

1. Αλεξία Κουντουρή-Παπαευσταθίου, Δικηγόρο
2. Δημήτρη Γρηγόρη, Εκπρόσωπο αιτούσας εταιρείας

Αναθέτουσα Αρχή:

ΚΥΠΡΙΑΚΟΣ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΤΟΥΡΙΣΜΟΥ

Αντιπροσωπεύθηκε από τους:

1. Χρίστο Τριανταφυλλίδη, Δικηγόρο
2. Νίκη Κλεάνθους, Δικηγόρο
3. Δέσπω Καλλή, Εκπρόσωπος ΚΟΤ
4. Φίλιππο Πάτσαλο, Εκπρόσωπος ΚΟΤ

Ημερομηνία έκδοσης Απόφασης: 18 Ιουλίου, 2014

Α Π Ο Φ Α Σ Η

Η απόφαση της ανάκλησης/ακύρωσης από τον Κυπριακό Οργανισμό Τουρισμού του διαγωνισμού «για την Παροχή Υπηρεσιών για τον Σχεδιασμό και την Αγορά Χώρου/Χρόνου στα Διαφημιστικά Μέσα για την υλοποίηση των ακόλουθων 4 διαφημιστικών εκστρατειών του Κυπριακού Οργανισμού Τουρισμού κατά το έτος 2014: Ην. Βασίλειο, Γερμανία, Ρωσία και Ουκρανία. Προσφορές μπορούν να υποβληθούν για μια ή περισσότερες διαφημιστικές εκστρατείες» είχε ως αποτέλεσμα την καταχώρηση της παρούσας Προσφυγής. Με αυτήν οι Αιτητές ισχυρίζονται ότι η απόφαση ανάκλησης/ακύρωσης του πιο πάνω διαγωνισμού είναι άκυρη για διάφορους λόγους.

Από τα ενώπιον μας τεθέντα προκύπτει ότι ο εν λόγω Διαγωνισμός προκηρύχθηκε από τον Κυπριακό Οργανισμό Τουρισμού («η Αναθέτουσα Αρχή») στις 18.10.2013 με τελευταία ημερομηνία υποβολής των προσφορών την 27.11.2013. Για το διαγωνισμό υποβλήθηκαν εμπρόθεσμα 4 προσφορές. Οι Αιτητές υπέβαλαν προσφορά και για τις τέσσερις (4) αγορές.

Η Επιτροπή Αξιολόγησης σε διάφορες συνεδρίες της εξέτασε τις προσφορές που υποβλήθηκαν και απέστειλε στην Επιτροπή Προσφορών («η Επιτροπή») τις σχετικές Εκθέσεις με εισήγηση όπως η προσφορά όσον αφορά τη Γερμανία κατακυρωθεί στους Αιτητές. Η Επιτροπή σε συνεδρία της ημερ. 23.12.2013 και ενώ το θέμα του εν λόγω διαγωνισμού βρισκόταν στην ημερήσια διάταξη δεν το εξέτασε. Αντ' αυτού ο Πρόεδρος του Διοικητικού Συμβουλίου του Κυπριακού Οργανισμού Τουρισμού με επιστολή του ημερ. 23.12.2013 προς τον Υπουργό Εμπορίου, Βιομηχανίας και Τουρισμού εξέφρασε την επιθυμία του ιδίου και των μελών του Διοικητικού Συμβουλίου όπως μη προχωρήσουν στη διαδικασία ανάθεσης ενόψει του γεγονότος ότι η

θητεία τους έληγε στις 31.12.2013. Με τη θέση τους αυτή συμφώνησε ο Υπουργός ο οποίος σε απαντητική επιστολή του ανέφερε ότι θα πρέπει να αποφευχθεί η λήψη οποιασδήποτε απόφασης που να δεσμεύει το επόμενο Διοικητικό Συμβούλιο. Ακολούθησε ο διορισμός από το Υπουργικό Συμβούλιο νέου Διοικητικού Συμβουλίου. Συνακόλουθα συστάθηκε νέα Επιτροπή Προσφορών η οποία κατά τη συνεδρία της ημερ. 21.1.2014 αφού μελέτησε τα σχετικά με τον υπό κρίση διαγωνισμό σημειώματα της Επιτροπής Αξιολόγησης ημερ. 19.12.2013, 20.12.2013 και 16.1.2014 και αφού συζήτησε το όλο θέμα, αποφάσισε όπως για το νομικό χειρισμό του ζητηθεί γνωμάτευση από το Νομικό Σύμβουλο της Αναθέτουσας Αρχής. Προς τούτο ο Πρόεδρος της Επιτροπής απέστειλε στις 23.1.2014 σχετική επιστολή στο Νομικό Σύμβουλο της Αναθέτουσας Αρχής. Σ' αυτήν αφού παρέθεσε το ιστορικό του διαγωνισμού, την μετά την προκήρυξή του μείωση της κρατικής χορηγίας από €57 εκ. το Σεπτέμβριο του 2013 σε €48 εκ. το Δεκέμβριο του 2013, τις διαφορετικές εξελίξεις στον τομέα του τουρισμού οι οποίες απαιτούσαν αναδιάρθρωση των στρατηγικών προτεραιοτήτων και πιο ορθολογιστική αξιοποίηση των διαθέσιμων πιστώσεων με στόχο την επίτευξη των καλύτερων αποτελεσμάτων για τον κυπριακό τουρισμό, έθεσε το ερώτημα κατά πόσο τα έγγραφα του διαγωνισμού και η νομοθεσία επέτρεπαν ανάκληση ή και ακύρωσή του.

Η Επιτροπή αφού μελέτησε τη νομική γνωμάτευση στην οποία αναφερόταν ότι για την ανάκληση ενός διαγωνισμού θα πρέπει να καθορισθούν λόγοι δημοσίου συμφέροντος η Επιτροπή εξουσιοδότησε τον Πρόεδρο να ζητήσει δεύτερη γνωμάτευση. Αυτή τη φορά στην επιστολή του Προέδρου προς άλλο δικηγορικό γραφείο πρόσθετα με όσα τέθηκαν υπόψη του Νομικού Συμβούλου της Αναθέτουσας Αρχής αναφέρθηκε, μεταξύ άλλων, ότι *«Ο Οργανισμός κρίνει ότι επιβάλλεται η ενδυνάμωση εναλλακτικών και στοχευόμενων μορφών διαφήμισης όπως:*

- (α) Το e-marketing (που αποτελεί ένα σημαντικό εξελίξιμο τομέα δεδομένου ότι οι πλείστες κρατήσεις γίνονται πλέον μέσω ηλεκτρονικών υπολογιστών και/ή στη βάση ηλεκτρονικών πλατφόρμων των διοργανωτών),
- (β) Συνεργασίες με διεθνείς οργανωτές ταξιδίων (οι οποίοι λόγω της γεωγραφικής τους θέσης και της μεγάλης τους εμπειρίας μπορούν να προωθήσουν και προβάλουν την Κύπρο στο ταξιδιωτικό κοινό καλύτερα από τον τρόπο που ο Οργανισμός ακολουθούσε μέσω της παραδοσιακής γενικής διαφήμισης) και
- (γ) Να γίνουν στοχευόμενες κινήσεις βελτίωσης των δικτύων-connectivity από πλευράς αερογραμμών προβαίνοντας σε στρατηγικές συνεργασίες με διάφορες αερογραμμές του εξωτερικού».

Η Επιτροπή, μετά που έλαβε και τη δεύτερη γνωμάτευση, σε συνεδρία της ημερομηνίας 31.1.2014 αποφάσισε την ανάκληση της προκήρυξης ή/και ακύρωση του Διαγωνισμού ενημερώνοντας σχετικά τους Αιτητές με επιστολές της ημερομηνίας 12.2.2014.

Η απόφαση για ανάκληση/ ακύρωση του Διαγωνισμού βασίστηκε στους πιο κάτω λόγους:

«(α) Ο προϋπολογισμός του Οργανισμού έχει μειωθεί δραματικά και ενδεχομένως να μειωθεί περαιτέρω κατά την ψήφισή του από τη βουλή των αντιπροσώπων. Το ποσό του προϋπολογισμού που προτάθηκε για να διατεθεί για διαφήμιση μειώθηκε από €35 εκ. σε €27 εκ. Σημειώνεται ότι οι εξελίξεις στην οικονομία της χώρας μετά την ένταξη της Κύπρου στο μηχανισμό στήριξης και το επικαιροποιημένο μνημόνιο έχουν καταστήσει τον τουρισμό σαν το μοναδικό πνεύμονα της κυπριακής οικονομίας. Ως εκ τούτου αποτελεί επιτακτική ανάγκη η όσο το δυνατό βέλτιστη αξιοποίηση των περιορισμένων πιστώσεων του Οργανισμού με νέα προσέγγιση στον τρόπο διαφήμισης για να διασφαλίζεται η μεγιστοποίηση της επιτυχίας της τουριστικής βιομηχανίας ειδικότερα τώρα που η χώρα βρίσκεται εν μέσω οικονομικής ύφεσης. Η ορθολογιστική και βέλτιστη χρήση του

προϋπ/σμού του Οργανισμού δεν είναι απλά προς το συμφέρον του Οργανισμού αλλά προς το συμφέρον της τουριστικής βιομηχανίας και κατ' επέκταση, προς το Δημόσιο Συμφέρον.

(β) Η νέα Επιτροπή Προσφορών του Οργανισμού επαναξιολογώντας τη στρατηγική τουρισμού και τις προγραμματισμένες διαφημιστικές ενέργειες διαπιστώνει ότι απαιτείται ο επανακαθορισμός των στρατηγικών του Οργανισμού στον τομέα της διαφήμισης και η μεγιστοποίηση της αποτελεσματικότητας των διαφημιστικών ενεργειών με τη χρήση διαφημιστικών εργαλείων και πρακτικών που θα απευθύνονται συγκεκριμένα στο στοχευόμενο κοινό.

(γ) Ο Οργανισμός κρίνει ότι η γενική διαφήμιση που διεξάγεται μέσω τέτοιων διαγωνισμών σε αντιδιαστολή με πιο στοχευόμενη διαφήμιση δεν επιτυγχάνει τα καλύτερα δυνατά αποτελέσματα. Ως εκ τούτου κρίνεται ότι είναι προς το δημόσιο συμφέρον η αλλαγή τουριστικής πολιτικής με:

(i) Ενδυνάμωση της διαφήμισης και προβολής μέσω ενεργειών e-marketing, ενός τομέα με συνεχείς αυξητικές τάσεις που αναμένεται να είναι περισσότερο επωφελείς για τον τουρισμό και κατ' επέκταση την κυπριακή οικονομία, δεδομένου ότι οι πλείστες κρατήσεις και/ή περισσότερα μέσα πληροφόρησης και προκρατήσεις θέσεων και/ή διακοπών γίνονται πλέον μέσω ηλεκτρονικών υπολογιστών και/ή στη βάση ηλεκτρονικών πλατφορμών των διοργανωτών ταξιδιών.

(ii) Ενδυνάμωση των συνεργασιών με διεθνείς οργανωτές ταξιδιών οι οποίοι εδράζονται σε χώρες κλειδιά και οι οποίοι λόγω της γεωγραφικής τους θέσης και της πολύ καλής γνώσης των ζητούμενων που έχει το εκάστοτε κοινό, μπορούν να προσεγγίσουν και/ή να προωθήσουν πολύ πιο αποτελεσματικά την Κύπρο στο στοχευόμενο τουριστικό κοινό σε αντίθεση με τις μέχρι σήμερα διαδικασίες που ακολουθούσε ο Οργανισμός.

(iii) Βελτίωση των δικτύων-connectivity από πλευράς αερογραμμών προβαίνοντας σε στρατηγικές συνεργασίες με διάφορες αερογραμμές του εξωτερικού για προώθηση και/ή περαιτέρω προβολή της Κύπρου.»

Προτού εξετάσουμε τους λόγους ακύρωσης που τέθηκαν από τους Αιτητές θα πρέπει να αναφέρουμε ότι κατά την εξέταση της Προσφυγής αρ. 9/2014 η οποία αφορούσε τον ίδιο διαγωνισμό, προσβάλλει την ίδια πράξη και

ακούστηκε ταυτόχρονα με την παρούσα, προέκυψε ζήτημα αρμοδιότητας του διοικητικού οργάνου που εξέδωσε την προσβαλλόμενη απόφαση. Το ζήτημα καίτοι τελικά αποσύρθηκε το εξετάσαμε στα πλαίσια της εν λόγω Προσφυγής αφού πρόκειται για θέμα δημόσιας τάξης και το απορρίψαμε. Τους λόγους δεν θα τους επαναλάβουμε, παρατίθενται στην Προσφυγή αρ. 9/2014 στην οποία και παραπέμπουμε.

Οι Αιτητές με την Προσφυγή τους ισχυρίζονται ότι η απόφαση για ακύρωση του διαγωνισμού είναι αναιτιολόγητη, παραβιάζει την αρχή της καλής πίστης και της χρηστής διοίκησης. Ανέφεραν ότι το άρθρο 54 του περί Γενικών Αρχών του Διοικητικού Δικαίου Νόμου του 1999 (Ν.158(Ι)/1999) το οποίο επικαλείται η Αναθέτουσα Αρχή προβλέπει ότι οι γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου που διέπουν την ανάκληση διοικητικών πράξεων δεν ισχύουν, όταν η ανάκληση ρυθμίζεται ειδικά από το νόμο, όπως ακριβώς συμβαίνει στην παρούσα υπόθεση. Με παραπομπή σε σχετική νομολογία επί του θέματος η οποία επικεντρώνεται κυρίως στον Κανονισμό 34 των περί του Συντονισμού των Διαδικασιών Σύναψης Δημοσίων Συμβάσεων Προμηθειών, Έργων και Υπηρεσιών (Γενικοί) Κανονισμών του 2007 (Κ.Δ.Π. 201/2007), στον περί της Σύναψης Συμβάσεων (Προμήθειες, Έργα και Υπηρεσίες) (Οργανισμοί Δημοσίου Δικαίου και Κοινότητες) Κανονισμό του 2004 (Κ.Δ.Π. 492/2004) αλλά και στον περί της Σύναψης Συμβάσεων (Προμήθειες, Έργα και Υπηρεσίες) (Οργανισμοί Δημοσίου Δικαίου και Κοινότητες) Κανονισμό του 2012 (Κ.Δ.Π. 492/2012) εισηγήθηκαν ότι απόφαση ανάκλησης ή/και ακύρωσης του διαγωνισμού αντίκειται στις αρχές της χρηστής διοίκησης και της καλής πίστης.

Η Αναθέτουσα Αρχή απαντώντας στον πιο πάνω ισχυρισμό των Αιτητών ανέφερε ότι όλες οι αποφάσεις που αυτοί επικαλούνται είναι προγενέστερες της ημερομηνίας έναρξης ισχύος των περί της Σύναψης Συμβάσεων

(Προμήθειες, Έργα και Υπηρεσίες) (Οργανισμοί Δημοσίου Δικαίου και Κοινότητες) Κανονισμών του 2012 (Κ.Δ.Π. 492/2012) («οι Κανονισμοί») και ως εκ τούτου η προσέγγιση της Αναθέτουσας Αρχής για ακύρωση του διαγωνισμού θα πρέπει να εξεταστεί υπό το φως του ισχύοντος νομικού πλαισίου. Υποστήριξε ότι η επίκληση του άρθρου 54 του περί Γενικών Αρχών του Διοικητικού Δικαίου Νόμου, Ν.158(I)/1999, από την Επιτροπή γίνεται υπό την έννοια ότι αυτό επιτρέπει στην Αναθέτουσα Αρχή να ακυρώσει το διαγωνισμό.

Το δικαίωμα της Αναθέτουσας Αρχής να ακυρώσει διαγωνισμό προβλέπεται από τον Κανονισμό 20(3) των Κανονισμών ο οποίος προβλέπει ότι:

«Η απόφαση για ακύρωση της διαδικασίας του διαγωνισμού θα πρέπει να είναι δεόντως αιτιολογημένη και να συνάδει με τις βασικές αρχές του κοινοτικού δικαίου στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων».

Ο πιο πάνω Κανονισμός καλύπτει ευρύ φάσμα λόγων για τους οποίους η Αναθέτουσα Αρχή μπορεί να αποφασίσει ακύρωση διαγωνισμών νοουμένου ότι τηρούνται οι βασικές αρχές του κοινοτικού δικαίου και ιδίως η αρχή της ελευθερίας της εγκατάστασης και της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, καθώς και οι αρχές που απορρέουν από αυτές, όπως η αρχή της ίσης μεταχείρισης, η αρχή της αποφυγής των διακρίσεων και η αρχή της διαφάνειας. Στους Κανονισμούς δεν απαριθμούνται ρητά οι περιπτώσεις κάτω από τις οποίες μπορεί η Αναθέτουσα Αρχή να προβεί σε ακύρωση του διαγωνισμού όπως στους περί της Σύναψης Συμβάσεων, (Προμήθειες, Έργα και Υπηρεσίες) (Οργανισμοί Δημοσίου Δικαίου και Κοινότητες) Κανονισμούς – Κ.Δ.Π. 492/2004. Συνεπώς, δεν είναι απαραίτητο να συντρέχουν εξαιρετικές περιστάσεις για να μπορεί η Αναθέτουσα Αρχή να προβεί σε ακύρωση ενός διαγωνισμού, φτάνει η ακύρωση αυτή να είναι επαρκώς αιτιολογημένη στη βάση πάντοτε του τι βρίσκεται ενώπιον του Διοικητικού Οργάνου. (Βλ.

απόφαση Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου C-92/00, Hospital Ingenieure Krankenhaustechnik Planungs – Gesellschaft mbH (HI) v. Stadt Wien, ημερ. 18.6.2002).

Οι Αιτητές ισχυρίστηκαν ότι σύμφωνα με τη νομολογία δεν υπάρχει νόμιμος λόγος για ακύρωση του διαγωνισμού, η οποία απόφαση λήφθηκε ένα μήνα μετά την εισήγηση της Επιτροπής Αξιολόγησης για κατακύρωση του Διαγωνισμού. Είναι εισήγησή τους ότι το μόνο σημαντικό γεγονός που μεσολάβησε από την προκήρυξη του διαγωνισμού μέχρι τη λήψη της απόφασης ακύρωσης του είναι η αλλαγή στη σύνθεση του Διοικητικού Συμβουλίου του Οργανισμού. Στο διοικητικό φάκελο αναφέρουν, δεν υπάρχουν στοιχεία που να τεκμηριώνουν ότι ο προϋπολογισμός της Αναθέτουσας Αρχής για το έτος 2014 μειώθηκε ή υπέστη οποιαδήποτε διαφοροποίηση από τον Οκτώβρη του 2013 μέχρι και τον Ιανουάριο του 2014. Τόνισαν επίσης ότι το ποσό του προϋπολογισμού ειδικά για τον συγκεκριμένο διαγωνισμό δεν είχε άμεση σχέση με τον προϋπολογισμό της Αναθέτουσας Αρχής, αφού ο διαγωνισμός προκηρύχθηκε μετά τα γεγονότα του Μαρτίου του 2013 και την ένταξη της Κύπρου στο μηχανισμό στήριξης και την ετοιμασία της Στρατηγικής Τουρισμού 2011-2015. Η γενική αναφέρουν επίκληση της οικονομικής κατάστασης και η μείωση του προϋπολογισμού δεν αποτελεί επαρκή αιτιολογία. Υποστήριξαν ότι με βάση την επιστολή του Γενικού Διευθυντή της Αναθέτουσας Αρχής προς το Διοικητικό Συμβούλιο ημερομηνίας 18.9.2013, φαίνεται ότι όλα τα ζητήματα που αφορούσαν την ενδεχόμενη μείωση των κονδυλίων ήταν γνωστά στο Διοικητικό Συμβούλιο πριν από την προκήρυξη του υπό κρίση διαγωνισμού και λήφθηκαν υπόψη. Συνεπώς είναι χωρίς νόημα η αναφορά της Αναθέτουσας Αρχής ότι έχουν προκύψει γεγονότα ή/και στοιχεία που δικαιολογούν την ακύρωση του διαγωνισμού.

Οι Αιτητές σχολιάζοντας το δεύτερο λόγο που προβάλλεται ως αιτιολογία της απόφασης ανέφεραν τα εξής: «Έχουμε στην κατοχή μας επίσημο έγγραφο που αποτελείται από 201 σελίδες και που είναι η επικαιροποιημένη στρατηγική τουρισμού του ΚΟΤ για τα έτη 2011 – 2015. Πουθενά στους διοικητικούς φακέλους δεν βρήκαμε καταχωρημένο οποιοδήποτε άλλο έγγραφο που να τροποποιεί ή/και αναθεωρεί ή/και με οποιοδήποτε τρόπο επιφέρει αλλαγές στην εν λόγω στρατηγική. Είναι άξιο πραγματικά απορίας πως πρόλαβε σε 30 μόλις ημέρες από τον διορισμό του το νέο Διοικητικό Συμβούλιο του ΚΟΤ να συστήσει την Επιτροπή Προσφορών, η οποία να έχει ενημερωθεί για τα θέματα του Οργανισμού και να έχει λάβει αποφάσεις για αλλαγή στρατηγικής, η οποία καθορίζεται μακροπρόθεσμα (τετραετές πρόγραμμα) και αποτελείται από έγγραφο 200 σελίδων».

Σε σχέση με τον τρίτο λόγο για τον οποίο αποφασίστηκε η ακύρωση του διαγωνισμού υποστήριξαν ότι η διαφωνία του νέου Διοικητικού Συμβουλίου με τις μεθόδους διαφήμισης που αποφάσισε το προηγούμενο Διοικητικό Συμβούλιο όταν προκήρυσσε τον εν λόγω διαγωνισμό δεν αποτελεί νόμιμο λόγο ανάκλησης του διαγωνισμού. Δεν είναι δυνατό, υπέβαλαν, επειδή το νέο Διοικητικό Συμβούλιο δεν συμφωνεί με τις μεθόδους διαφήμισης να ακυρώνει το διαγωνισμό και παρέπεμψαν σχετικά στη *Χ»Παναγή ν. Δημοκρατίας (1989) 3 Α.Α.Δ. σελ. 1079* όπου αποδοκιμάστηκε η απόφαση ανάκλησης απόφασης λόγω αλλαγής στη σκέψη του διοικητικού οργάνου.

Η Αναθέτουσα Αρχή, απαντώντας στα πιο πάνω, υποστήριξε ότι οι λόγοι που επικαλείται η Επιτροπή για ακύρωση του Διαγωνισμού «είναι ισχύοντες λόγοι – οι οποίοι δεν απαιτείται να εξεταστούν κάτω από το πρίσμα της αλλαγής των δεδομένων που ίσχυαν κατά την προκήρυξη του διαγωνισμού ή και κάτω από το πρίσμα της ύπαρξης σοβαρών μη προβλεπτών λόγων» αφού δεν είναι πλέον το ισχύον νομικό πλαίσιο. Οι λόγοι ακύρωσης του διαγωνισμού, υπέβαλαν,

υποστηρίζονται από τα στοιχεία των διοικητικών φακέλων. Η Αναθέτουσα Αρχή με παραπομπή στο σημείωμα ημερομηνίας 18.9.2013, που επικαλέστηκαν οι Αιτητές, αλλά σε άλλη παράγραφο, ανέφεραν ότι κατά το χρόνο που το Διοικητικό Συμβούλιο συζήτησε το θέμα του διαγωνισμού και αποφάσισε την προκήρυξη του υπήρχε αβεβαιότητα ως προς τον προϋπολογισμό της Αναθέτουσας Αρχής για το 2014. Δεν είχε οριστικοποιηθεί το τελικό ποσό. Τα δεδομένα που γνώριζε ότι ίσχυαν σε σχέση με τον προϋπολογισμό της κατά το χρόνο της απόφασης της προκύπτουν και από την σχετική επιστολή της προς τον Υπουργό Εμπορίου, Βιομηχανίας και Τουρισμού ημερ. 4.9.2013. Το ποσό της κρατικής χορηγίας οριστικοποιήθηκε από μέρους της Κυβέρνησης μετά την προκήρυξη του διαγωνισμού στα €48 εκ., €9 εκ. λιγότερα από τα προτεινόμενα €57 εκ. Στη συνέχεια, η Αναθέτουσα Αρχή παρέθεσε στοιχεία για να τεκμηριώσει την θέση της αναφορικά με τα οικονομικά δεδομένα που υπήρχαν και κατά την ίδια δικαιολογούσαν την ακύρωση του διαγωνισμού.

Η Αναθέτουσα Αρχή αναφέρθηκε σε σειρά γεγονότων τα οποία δικαιολογούν την ακύρωση του διαγωνισμού. Ακόμα, υπέβαλε, και μόνο το γεγονός της αλλαγής της σύνθεσης του Διοικητικού Συμβουλίου είναι ικανός λόγος για ακύρωση του διαγωνισμού. Εφόσον το Διοικητικό Συμβούλιο έχει αρμοδιότητα με βάση το άρθρο 2(α) του περί Κυπριακού Οργανισμού Νόμου να «...καταρτίζει και αναπροσαρμόζει το τουριστικό πρόγραμμα...». Στην προκειμένη περίπτωση ο διαγωνισμός αφορούσε σχεδόν το 50% του διαθέσιμου κονδυλίου για τη διαφήμιση σε ένα μόνο τομέα - αυτόν της γενικής διαφήμισης και κατ' επέκταση ο εν λόγω διαγωνισμός από μόνος του συνιστά ουσιώδη δράση πολιτικής της Αναθέτουσας Αρχής. Ήταν υποχρέωση του νέου Διοικητικού Συμβουλίου να ασκήσει την αρμοδιότητα του. Είχε καθήκον να αναθεωρήσει το τουριστικό πρόγραμμα και να κρίνει ότι τα κονδύλια του προϋπολογισμού πρέπει να διατεθούν σε πιο

στοχευόμενη διαφήμιση. Η κρίση των μελών της Επιτροπής υπό τη νέα σύνθεση της για τις πιο αποδοτικές δράσεις τις οποίες καταγράφει στην απόφαση της ημερομηνίας 31.1.2014 δεν ελέγχεται από την Αναθεωρητική Αρχή Προσφορών δεδομένου ότι υποστηρίζεται από τη γνώση των μελών της Επιτροπής σε εξειδικευμένα τεχνικά θέματα.

Τέλος, η Αναθέτουσα Αρχή απαντώντας στους ισχυρισμούς των Αιτητών αναφορικά με τη στοιχειοθέτηση λόγων δημοσίου συμφέροντος για την ακύρωση του διαγωνισμού, υποστήριξε ότι αυτή επέλεξε πιο στοχευόμενη διαφήμιση η οποία επιτυγχάνει καλύτερα αποτελέσματα επειδή ανταποκρίνεται στις προτεραιότητες και τους ποσοτικούς στόχους της Επικαιροποιημένης Στρατηγικής Τουρισμού που έχουν εισαχθεί σ' αυτή με απαίτηση της Τρόικας. Παρέπεμψε σχετικά στην απόφαση της Επιτροπής ημερομηνίας 31.1.2014 και σε αποσπάσματα της Επικαιροποιημένης Στρατηγικής Τουρισμού. Σημείωσε ότι η ανάθεση των συμβάσεων του διαγωνισμού θα αφορούσε γενική διαφήμιση που θα εξυπηρετούσε μόνο τους μακροπρόθεσμους στόχους της διαφήμισης εφόσον δεν υπάρχει σήμερα διαθέσιμο δημιουργικό υλικό με μηνύματα που να υποκινούν τον επισκέπτη να συμπεριλάβει την Κύπρο στα άμεσα σχέδια του. Επιπλέον, εξήγησε ένα προς ένα τους λόγους για τους οποίους ακυρώθηκε ο συγκεκριμένος διαγωνισμός με αναφορά σε σημεία της Επικαιροποιημένης Στρατηγικής Τουρισμού.

Είναι καλά νομολογημένο ότι οι πράξεις της διοίκησης και ειδικότερα πράξεις διακριτικής εξουσίας πρέπει να είναι επαρκώς αιτιολογημένες. Σύμφωνα με το άρθρο 26 του περί Γενικών Αρχών του Διοικητικού Δικαίου Νόμου του 1999 (Ν.158/99) η αιτιολογία μιας διοικητικής απόφασης πρέπει να είναι σαφής ώστε να μην αφήνονται αμφιβολίες ως προς τον πραγματικό λόγο που οδήγησε στη λήψη της. Πρέπει να αναφέρονται τα στοιχεία στα

οποία η διοίκηση στηρίχθηκε για την κατάληξη της. Η επάρκεια ή μη της αιτιολογίας μιας απόφασης κρίνεται από τα ιδιαίτερα περιστατικά και τη φύση της κάθε υπόθεσης. Δεν εξαρτάται από την έκταση του λεκτικού της αλλά από την ουσία του περιεχομένου της. Η αιτιολογία μιας απόφασης είναι σαφής εφόσον τα επί μέρους στοιχεία υπάρχουν αναλυτικά στο διοικητικό φάκελο. Όταν γίνεται επίκληση του δημοσίου συμφέροντος δεν αρκεί γενική αναφορά σε αυτό. Η διοίκηση φέρει το βάρος της απόδειξης ύπαρξης δημοσίου συμφέροντος, αναφέροντας με λεπτομέρεια στην αιτιολογία της απόφασης της τους λόγους για τους οποίους επικαλείται το δημόσιο συμφέρον.

Από την απόφαση της Επιτροπής ημερομηνίας 31.1.2014 προκύπτει ότι η αιτιολογία που δόθηκε για ακύρωση του Διαγωνισμού στηρίζεται σε δύο άξονες. Τη μείωση του Προϋπολογισμού της Αναθέτουσας Αρχής και τον επανακαθορισμό των στρατηγικών της στον τομέα της διαφήμισης μετά την κατάρτιση του εγγράφου «Επικαιροποιημένη Στρατηγική Τουρισμού».

Καθώς προκύπτει από τα ενώπιόν μας τεθέντα μετά την προκήρυξη του διαγωνισμού ο προϋπολογισμός της Αναθέτουσας Αρχής για το 2014 μειώθηκε από τα προτεινόμενα κατά €9 εκ. Προκύπτει επίσης ότι πριν από την προκήρυξη του διαγωνισμού επικρατούσε αβεβαιότητα αναφορικά με τον προϋπολογισμό του 2014. Το Διοικητικό Συμβούλιο με επιστολή του ημερ. 4.9.2013 διαβιβάζοντας στο Υπουργείο Εμπορίου, Βιομηχανίας και Τουρισμού την πρόταση προϋπολογισμού του αναφέρει μεταξύ άλλων τα εξής:

«Θέμα: Προϋπολογισμός Κυπριακού Οργανισμού Τουρισμού για το 2014 - Σοβαρή μείωση για τις ενέργειες Διαφήμισης και Τουριστικής Προβολής

Σε συνέχεια της χθεσινής μας τηλεφωνικής συνομιλίας αναφορικά με το πιο πάνω θέμα, παρακαλώ σημειώστε τα ακόλουθα:

1. Ο Κυπριακός Οργανισμός Τουρισμού αντιμετωπίζει με πολύ μεγάλη ανησυχία και προβληματισμό την ενημέρωση για προδιαγραφόμενη μείωση της κρατικής χορηγίας προς τον ΚΟΤ για το 2014 στα μόλις €48 εκ., αντί των €57 εκ., στα πλαίσια των οποίων είχε αρχικά διαμορφωθεί ο Προϋπολογισμός του Οργανισμού, κατόπιν συνεννόησης με τον Υπουργό Ενέργειας, Εμπορίου, Βιομηχανίας & Τουρισμού.

Υπενθυμίζεται ότι ο Προϋπολογισμός του Οργανισμού έχει υποστεί συνεχείς δραματικές μειώσεις τα τελευταία χρόνια, καταλήγοντας από €102 εκ. το 2009 στα μόλις €55 εκ. το 2013. Επισημαίνεται ακόμη ότι η ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας του τουρισμού αποτελεί μνημονιακή υποχρέωση με την Τρόικα (σημείο 5.5) και ο ΚΟΤ είναι δεσμευμένος για την επιτυχή υλοποίηση των νέων τεθέντων και ποσοτικοποιημένων στόχων της Στρατηγικής Τουρισμού.

.....

Σε περίπτωση περαιτέρω μείωσης της Κρατικής Χορηγίας στα €48 εκ., οι πιστώσεις του μέρους του Κεφαλαίου 4 που αφορούν στη 'Διαφήμιση και στην Προβολή', θα μειωθούν από €21,5 εκ για το 2013 στα €18,5 εκ για το 2014.

Από αυτά τα €18,5 εκ., περίπου €3 είναι ήδη δεσμευμένα για το ΦΠΑ, με αποτέλεσμα να παραμένει διαθέσιμο ένα ποσό της τάξεως των €15,5 εκ. μόνο.

Ο Οργανισμός είναι ήδη δεσμευμένος για τη διεξαγωγή διαγωνισμού για διαφημιστικές εκστρατείες στις 4 μόνο μεγάλες αγορές της Κύπρου στο εξωτερικό για €8,5 περίπου εκ. Υπογραμμίζεται ότι η περιορισμένη αυτή διαφημιστική δραστηριότητά του Οργανισμού είναι εξ' ανάγκης σε μικρότερη διάρκεια και ένταση από την επιθυμητή.

.....

*Αλέκος Ορουντιώτης
Πρόεδρος Διοικητικού Συμβουλίου
Κοινοποίηση: Υπουργό Ενέργειας, Εμπορίου, Βιομηχανίας & Τουρισμού».*

Ακολούθησε άλλη επιστολή ημερ. 18.9.2013 η οποία φαίνεται να είναι από το Γενικό Διευθυντή αλλά υπογράφεται από το Διευθυντή Τουρισμού και ακόμα δύο λειτουργούς προς το Διοικητικό Συμβούλιο όπου αναφέρεται ότι ανεξάρτητα από το ύψος της κρατικής χορηγίας για το 2014 ο Οργανισμός θα έχει στη διάθεση του για διαφήμιση το ποσό των €8 εκ. το οποίο θα διαθέσει για διαφήμιση στις αγορές υψηλής σημασίας ως πηγές τουρισμού σύμφωνα με την στρατηγική τουρισμού 2011-2015. Ως αγορές υψηλής σημασίας στην εν λόγω στρατηγική αναφέρονται κατά σειρά προτεραιότητας το Ηνωμένο Βασίλειο, η Γερμανία, οι Βόρειες Χώρες και η Ρωσία. Η Ουκρανία δεν αναφέρεται.

Είναι επίσης, αδιαμφισβήτητο ότι το ποσό του προϋπολογισμού που προτάθηκε για να διατεθεί για διαφήμιση μετά την προκήρυξη του διαγωνισμού η οποία έγινε στις 18.10.2013 μειώθηκε από €35 εκ. σε €27 εκ., δηλαδή €8 εκ. λιγότερα από τα προβλεπόμενα. Έχει τεθεί ενώπιόν μας από την Αναθέτουσα Αρχή απόσπασμα του τελικού προϋπολογισμού του 2014 από το οποίο προκύπτει ότι το κονδύλι της διαφήμισης ανέρχεται σε €27.322.179 ενώ το προτεινόμενο ανερχόταν σε €35 εκ. Συνεπώς δεν ευσταθεί η θέση των Αιτητών η οποία στηρίζεται στο δημοσίευμα της εφημερίδας Πολίτη ημερ. 27.3.2014 ότι η μεγαλύτερη δαπάνη των €27 εκ. η οποία αφορά προβολή και δημοσιότητα μειώθηκε μόνο κατά €2 εκ. συγκριτικά με το 2013.

Είναι γεγονός ότι το Διοικητικό Συμβούλιο κατά την προκήρυξη του διαγωνισμού είχε ενώπιόν του το ενδεχόμενο μείωσης του προϋπολογισμού της Αναθέτουσας Αρχής. Αυτό όμως από μόνο του δεν βλέπουμε πώς θα μπορούσε να αποτελέσει εμπόδιο ανάκλησης του διαγωνισμού πάντοτε βέβαια υπό την προϋπόθεση του αιτιολογημένου της. Το σημείωμα της Διεύθυνσης προς το Διοικητικό Συμβούλιο ημερομηνίας 18.9.2013, το οποίο

επικαλούνται οι Αιτητές, και το οποίο αναφέρεται στην αβεβαιότητα που επικρατούσε ως προς τον προϋπολογισμό της Αναθέτουσας Αρχής για το έτος 2014 δεν θα πρέπει να απομονωθεί από την προσπάθεια της Αναθέτουσας Αρχής να μην υπάρξει μείωση του προτεινόμενου προϋπολογισμού με σκοπό αυτή να συνεχίσει το έργο της σύμφωνα με τους προγραμματισμούς της. Η προσπάθεια της βέβαια δεν καρποφόρησε. Παρά τις εκκλήσεις της υπήρξε μείωση της τάξης των €8 εκ. σε σχέση με τη διαφήμιση, η οποία μείωση κάτω από οποιεσδήποτε συνθήκες δεν μπορούσε να παραβλεφθεί κατά την επανεκτίμηση των δεδομένων όπως διαμορφώθηκαν μετά την προκήρυξη του διαγωνισμού. Το γεγονός της αλλαγής της σύνθεσης της Επιτροπής είναι χωρίς σημασία από τη στιγμή που τα δεδομένα σε σχέση με τον Προϋπολογισμό διαφοροποιήθηκαν. Η αναφορά στην απόφαση της Επιτροπής ότι ο προϋπολογισμός του Οργανισμού σε σχέση με τη διαφήμιση έχει μειωθεί δραματικά και ότι το ποσό που προτάθηκε από τον Οργανισμό για να διατεθεί για διαφήμιση μειώθηκε από 35 εκ. σε 27 εκ. κρίνουμε ότι αποτελεί επαρκή αιτιολογία για ανάκληση του διαγωνισμού. Όπως επαρκή αιτιολογία κρίνουμε και την αναφορά ότι οι εξελίξεις στην οικονομία μετά την ένταξη της Κύπρου στο μηχανισμό στήριξης και το Μνημόνιο Συναντίληψης (MoU) καθιστούν επιτακτική την ανάγκη για την όσο το δυνατό καλύτερη αξιοποίηση των περιορισμένων πιστώσεων του Οργανισμού.

Θεωρούμε ότι η μείωση του προϋπολογισμού και ειδικότερα η μείωση της δαπάνης που αφορά τη διαφήμιση από μόνη της συνιστά επαρκή αιτιολογία και εύλογο λόγο για ακύρωση του διαγωνισμού. Η Επιτροπή με δεδομένη την μείωση του προϋπολογισμού, την ένταξη της Κύπρου στο μηχανισμό στήριξης και έχοντας ενώπιον της το έγγραφο της «Επικαιροποιημένης Στρατηγικής Τουρισμού» είχε καθήκον, να επανεκτιμήσει την κατάσταση. Το γεγονός ότι στην απόφασή της γίνεται λόγος για νέο τρόπο προσέγγισης

στον τρόπο διαφήμισης, κατά τρόπο θα λέγαμε γενικό και εν πολλοίς θεωρητικό δεν εξουδετερώνει την επαρκή αιτιολογία για ακύρωση του διαγωνισμού λόγω μείωσης του προϋπολογισμού και της εξ αυτής ανάγκης διαχείρισης των περιορισμένων πιστώσεων με τον πλέον συμφέροντα για τον τουρισμό και κατ' επέκταση το Δημόσιο Συμφέρον τρόπο.

Άλλωστε μελέτη της «Επικαιροποιημένης Στρατηγικής Τουρισμού» αποκαλύπτει την ύπαρξη σημαντικών αλλαγών. Ενδεικτικά αναφέρουμε ότι στην «Εισαγωγή» υπό την ενότητα «Λόγοι που οδήγησαν στην επικαιροποίηση» αναφέρεται ότι μετά τα πρώτα δύο χρόνια υλοποίησης της Στρατηγικής, που δεν είναι άλλη από την Στρατηγική Τουρισμού 2011-2015, προέκυψε η ανάγκη για επικαιροποίηση της για διάφορους λόγους μεταξύ των οποίων και οι απαιτήσεις του Μνημονίου Συναντίληψης (MoU) (παράγραφος 5.5/Τουρισμός – Σημείο 1). Υπήρξαν συνεπώς βάσιμοι λόγοι για τις αλλαγές στη στρατηγική του τουρισμού οι οποίες και φαίνονται σε διάφορα κεφάλαια του σχετικού εγγράφου. Στο Κεφ. 3.2 με τίτλο «ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΕΣ ΔΡΑΣΕΙΣ – ΕΘΝΙΚΗ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ» υπάρχει διαφοροποίηση και προσθήκη νέων στρατηγικών κατευθύνσεων ήτοι Προσβασιμότητα, Ανταγωνιστικότητα, Εμπλουτισμός Τουριστικού Προϊόντος, Προβολή – Επικοινωνία. Επίσης στο Κεφ. 10 με τίτλο «Μάρκετινγκ» υπάρχουν σημαντικές αλλαγές όπως η αλλαγή στη ιεράρχηση και στοχοθέτηση των αγορών-στόχων. Η εκτίμηση των αλλαγών που σημειώθηκαν δεν εμπίπτουν στα πλαίσια των δικών μας εκτιμήσεων αλλά της Αναθέτουσας Αρχής.

Έγινε μεγάλη συζήτηση από τους Αιτητές ότι η ανάκληση του διαγωνισμού έγινε σε πολύ σύντομο χρόνο από την ανάληψη των καθηκόντων του νέου Διοικητικού Συμβουλίου και ότι δεν είναι επιτρεπτή ανάκληση ενός διαγωνισμού λόγω αλλαγής σκέψης στο διοικητικό όργανο, με παραπομπή

στη *X»Παναγή ν. Δημοκρατίας (1989) 3 ΑΑΔ 1079*. Είναι ορθό ότι δεν είναι δυνατή ανάκληση διοικητικής απόφασης λόγω διαφορετικής εκτίμησης των ίδιων όμως δεδομένων. Εδώ τα δεδομένα άλλαξαν συνεπώς δεν εφαρμόζονται τα αποφασισθέντα στη *X»Παναγή ν. Δημοκρατίας* (πιο πάνω).

Σ' ότι αφορά τον ισχυρισμό ότι ο χρόνος που είχε η Επιτροπή από το διορισμό της μέχρι τη λήψη της απόφασης δεν της επέτρεπε να εξετάσει τα πολυσέλιδα έγγραφα που αφορούν στο συγκεκριμένο διαγωνισμό, ούτε αυτός βρίσκουμε να ευσταθεί από τη στιγμή που δεν έχει αμφισβητηθεί ότι αυτά ήσαν ενώπιον της. Είχε άλλωστε σχεδόν ένα μήνα στη διάθεση της, που δεν μπορεί να θεωρηθεί μη ικανοποιητικός.

Ενόψει όλων των πιο πάνω αποφασίζουμε ομόφωνα ότι η παρούσα Προσφυγή απορρίπτεται και η προσβαλλόμενη απόφαση της Αναθέτουσας Αρχής επικυρώνεται.

Δεν επιδικάζονται έξοδα.