



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. 42/2013

Μεταξύ:

ZX FAMI LTD

Αιτητών

v.

ΥΠΟΥΡΓΕΙΟΥ ΥΓΕΙΑΣ, ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΑΓΟΡΩΝ ΚΑΙ ΠΡΟΜΗΘΕΙΩΝ

Αναθέτουσας Αρχής

**Αναθεωρητική Αρχή
Προσφορών**

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

Αιτητές:

ZX FAMI LTD

Αντιπροσωπεύθηκε από τους:

1. Αλέκο Πατσαλίδη, Δικηγόρο
2. Χρίστο Ζαχαρίου, Διευθυντή αιτούσας εταιρείας
3. Μαρίτσα Θεοδώρου, Εκπρόσωπο αιτούσας εταιρείας

Αναθέτουσα Αρχή:

ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΥΓΕΙΑΣ, ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΑΓΟΡΩΝ ΚΑΙ
ΠΡΟΜΗΘΕΙΩΝ

Αντιπροσωπεύθηκε από τους:

1. Ειρήνη Νεοφύτου, Δικηγόρο της Δημοκρατίας
2. Μαρία Ζαχαρίου, Νοσηλευτικό Λειτουργό
3. Μαρίνα Γεωργίου, Φαρμακοποιό, Μέλος Επιτροπής
Αξιολόγησης
4. Χριστίνα Παραδεισιώτη, Προϊστάμενη Ομάδας
Αναλωσίων στο Υπουργείο Υγείας

Ημερομηνία έκδοσης Απόφασης: 24 Φεβρουαρίου, 2014

Α Π Ο Φ Α Σ Η

Η Αναθέτουσα Αρχή προκήρυξε στις 19.6.2013, το διαγωνισμό υπ' αρ. ΣΥ 23/13 για «αγορά αντισηπτικών προϊόντων και σαπουνιού σε υγρή μορφή για συχνό πλύσιμο χεριών για τις ανάγκες των κρατικών νοσηλευτηρίων». Ζητήθηκαν προσφορές για δύο είδη: (Είδος 1) αντισηπτικό υγρό με απορρυπαντική ουσία για καθαρισμό και αντισηψία χεριών (υγιεινή χρήση) και ξέβγαλμα με νερό, έτοιμο για χρήση, (Είδος 2) προμήθεια σαπουνιού σε υγρή μορφή για συχνό πλύσιμο χεριών κατάλληλο για χρήση σε χώρους υγείας έτοιμο για χρήση. Ως κριτήριο ανάθεσης τέθηκε η χαμηλότερη συνολική τιμή ανά κόστος πλύσης για κάθε είδος.

Υποβλήθηκαν συνολικά έξι προσφορές. Δύο προσφορές για το είδος 1 και έξι προσφορές για το είδος 2. Οι Αιτητές, υπέβαλαν προσφορά για το είδος 2, η οποία ωστόσο κρίθηκε εκτός προδιαγραφών γιατί δεν πληρούνταν ουσιώδεις όροι του διαγωνισμού.

Συγκεκριμένα τους ανέφεραν τα εξής:

«Η δική σας προσφορά δεν έχει επιλεγεί λόγω του ότι παρουσιάζει απόκλιση στους ακόλουθους ειδικούς όρους και είναι εκτός προδιαγραφών.

Συγκεκριμένα το Είδος το οποίο προσφέρει δεν πληροί τα τεχνικά απαιτούμενα χαρακτηριστικά στο Έντυπο 5:

- *Ζητείται στις προδιαγραφές: «Το προϊόν να καταπολεμά και απομακρύνει μικροοργανισμούς. Να υποβληθεί σχετική μελέτη από την κατασκευάστρια εταιρεία στην οποία θα πρέπει να αναφέρεται η περιγραφή της μεθοδολογίας και να καθορίζεται η δοσολογία του προϊόντος που έχει χρησιμοποιηθεί για μια αποτελεσματική πλύση για την μείωση του μικροβιακού φορτίου όχι λιγότερο από 3 λογάριθμους (3 Log10) σε χρόνο επαφής (contact time) 30 δευτερόλεπτα. Αποδεκτή δοσολογία προϊόντος: όχι λιγότερο των 1.5 ml ανά πλύση».*

Δεν έχει υποβληθεί η πιο πάνω σχετική μελέτη από την εταιρεία σας. Το προσφερόμενο προϊόν σας δεν είναι το ζητούμενο (δηλαδή σαπούνι σε υγρή μορφή για συχνό πλύσιμο χεριών κατάλληλο για χρήση σε χώρους υγείας έτοιμο για χρήση).

Ανήκει στην κατηγορία των αντιβακτηριακών κρεμοσάπωνων και έχει απολυμαντική δράση. Συγκεκριμένα περιέχει ως δραστικές ουσίες φαινοξυαιθανόλη και Τρικλοσάν 0.2%. Σημειώνεται ότι το προσφερόμενο προϊόν είναι εγγεγραμμένο ως βιοκτόνο.

- Ζητείται στις προδιαγραφές «Να έχει pH συμβατό με το φάσμα της ανθρώπινης επιδερμίδας ώστε να μην επηρεάζεται η φυσιολογική χλωρίδα του δέρματος». Δηλώνετε ως pH του προϊόντος εύρος 5.5-7. Οι τιμές που δίδονται είναι για pH όξινο και pH αλκαλικό το οποίο δεν γίνεται αποδεκτό.
- Ζητείται στις προδιαγραφές «Να μην προκαλεί ερεθισμό στο δέρμα»
Στο δελτίο ασφαλούς χρήσης (*safety data sheet*) αναγράφετε ότι το προσφερόμενο είδος είναι ερεθιστικό και ερεθίζει τα μάτια και το δέρμα.
- Ζητείται στις προδιαγραφές «Να μην παρουσιάζει συστηματικές¹ παρενέργειες (*systemic side effects*) ούτε να επιδρά σε ζωτικά όργανα του οργανισμού π.χ. θυρεοειδή αδένα».
Στο δελτίο ασφαλούς χρήσης (*safety data sheet*) του προσφερόμενου προϊόντος αναγράφετε ότι για το προσφερόμενο είδος υπάρχουν πιθανοί κίνδυνοι μόνιμων *Επιδράσεων (R.68)*».

Με την παρούσα προσφυγή οι Αιτητές πρόβαλαν ισχυρισμούς με τους οποίους αμφισβήτησαν όχι μόνο τον αποκλεισμό τους από το διαγωνισμό, αλλά και την

¹ Προφανώς εννοεί συστηματικές, στους όρους αναγράφεται η λέξη συστηματικές

εγκυρότητα της προσφοράς της επιτυχούσας για το είδος 2, εταιρείας Almondville Ltd.

Αναφορικά με την διαπίστωση της Επιτροπής Αξιολόγησης, ότι παρέλειψαν να υποβάλουν μελέτη από την κατασκευάστρια εταιρεία στην οποία να αναφέρεται η περιγραφή της μεθοδολογίας και να καθορίζεται η δοσολογία του προϊόντος που έχει χρησιμοποιηθεί για μια αποτελεσματική πλύση για την μείωση του μικροβιακού φορτίου, οι Αιτητές υπέδειξαν ότι υπέβαλαν με την προσφορά τους μελέτη από το διαπιστευμένο εργαστήριο ELAN Foodlab που αποδεικνύει την μείωση μικροβιακού φορτίου.

Σ' ότι αφορά το δεύτερο λόγο αποκλεισμού των Αιτητών, δηλαδή την παράλειψη τους να προσδιορίσουν με ακρίβεια το pH του προσφερόμενου προϊόντος με αποτέλεσμα να μην μπορεί να τεκμηριωθεί από τα υποβληθέντα με την προσφορά τους έγγραφα, η συμμόρφωση τους με την απαίτηση του διαγωνισμού, όπως το προϊόν *«έχει pH συμβατό με το φάσμα της ανθρώπινης επιδερμίδας ώστε να μην επηρεάζεται η φυσιολογική χλωρίδα του δέρματος»*, οι Αιτητές ισχυρίζονται ότι το εύρος 5,5 – 7 που δηλώθηκε από αυτούς, είναι απολύτως συμβατό με την ανθρώπινη επιδερμίδα.

Πρόσθετα, οι Αιτητές ανέφεραν ότι καίτοι το προσφερόμενο από αυτούς προϊόν χαρακτηρίζεται με βάση τον κανονισμό 1272/2008/EK, ερεθιστικό για το δέρμα και τα μάτια λόγω της ποσότητας της βιοκτόνου ουσίας και των επιφανειοδραστικών ουσιών, μελέτη την οποία υπέβαλαν από την κατασκευάστρια εταιρεία της βιοκτόνου ουσίας, τεκμηριώνει τόσο την συμβατότητα με το ανθρώπινο δέρμα, όσο και τον μη ερεθισμό του.

Τέλος, οι Αιτητές αμφισβήτησαν το εύρημα της Επιτροπής Αξιολόγησης ότι με το προσφερόμενο από αυτούς προϊόν υπάρχουν κίνδυνοι μόνιμων επιδράσεων, αναφέροντας ότι η σήμανση R68 που αναγραφόταν στο δελτίο ασφαλούς χρήσης, δεν αφορούσε το συγκεκριμένο προϊόν αλλά αποτελούσε μέρος του σημείου 16 του εγγράφου, στο οποίο περιλαμβάνονται επεξηγήσεις για όλες τις σημάνσεις.

Από την πλευρά της η Αναθέτουσα Αρχή απάντησε ότι αντί της μελέτης που απαιτείτο από τους όρους του διαγωνισμού, οι Αιτητές υπέβαλαν πιστοποιητικό «Βακτηριολογικής απόδοσης» για το αντιβακτηριδιακό κρεμοσάπουνο που προσέφεραν, με κύρια δραστική ουσία το «Triclosan», επισημαίνοντας ότι το προσφερόμενο από τους Αιτητές προϊόν ήταν διαφορετικό από το ζητούμενο είδος 2 εφόσον επρόκειτο για κρεμοσάπουνο εγγεγραμμένο ως βιοκτόνο.

Αρχικά θα πρέπει να αναφέρουμε ότι αποτελεί πάγια νομολογιακή αρχή ότι οι Αιτητές στην παρούσα προσφυγή δύνανται να αμφισβητήσουν μόνο τον αποκλεισμό τους από τον υπό κρίση διαγωνισμό. Τούτο γιατί σε περίπτωση που τεκμηριώσουν κατά την ενώπιον μας διαδικασία, το σφάλμα του αποκλεισμού τους, τότε η προσφορά τους τίθεται εντός προδιαγραφών για σκοπούς επανεξέτασης από την Αναθέτουσα Αρχή. Ενόψει τούτου λοιπόν θα προχωρήσουμε να εξετάσουμε τους ισχυρισμούς των Αιτητών που σχετίζονται με τους λόγους αποκλεισμού τους.

Το ζητούμενο είδος 2 σύμφωνα με την περιγραφή στα έγγραφα του διαγωνισμού, ήταν «σαπούνι σε υγρή μορφή για συχνό πλύσιμο χεριών κατάλληλο για χρήση σε χώρους υγείας έτοιμο για χρήση». Υπήρξε ερώτημα από άλλο οικονομικό φορέα αναφορικά με την περιγραφή του είδους 2 ως εξής:

«Είδος 2 Το προϊόν να καταπολεμά και να απομακρύνει μικροοργανισμούς. Να υποβληθεί σχετική μελέτη από την κατασκευάστρια εταιρεία» Ο πιο πάνω όρος δεν είναι σωστός και δεν μας βοηθά στο τι ακριβώς θέλετε. Πρώτα από όλα η περιγραφή του είδους 2 αναφέρετε καθαρά σε σαπούνι άρα για απομάκρυνση μόνο των ρύπων. Δεύτερον δεν μας αναφέρει πουθενά ποιους μικροοργανισμούς να καταπολεμά (πράγμα που σημαίνει θα πρέπει να προσκομιστεί πίνακας αποτελεσματικότητας) επομένως δεν μπορούμε να

γνωρίζουμε τι θέλετε. Για να καταπολεμά μικροοργανισμούς πρέπει να είναι και αντισηπτικό άρα παρόμοιο με το είδος 1. Τρίτον κανένας σοβαρός κατασκευαστής δεν μπορεί να μας δώσει σχετική μελέτη με την οποία να εγγυάται ότι το υγρό που καταπολεμά μικροοργανισμούς χωρίς να ξέρει ποιους. Ακόμα είναι απαράδεκτο η σχετική μελέτη να είναι του κατασκευαστή γιατί τότε μπορεί πολύ εύκολα ο οποιοσδήποτε απλά να το γράψει στην ετικέτα του όπως δυστυχώς συμβαίνει σε πολλά προϊόντα αντισηψίας της αγοράς . Παρακαλούμε όπως ο πιο πάνω όρος διαγραφεί ή αλλαχθεί ανάλογα».

Η Αναθέτουσα Αρχή απάντησε στο ερώτημα ως ακολούθως:

«Το αίτημα σας δεν γίνεται αποδεκτό. Με τον όρο να «καταπολεμά και να απομακρύνει μικροοργανισμούς» δεν ζητούμε μόνο απομάκρυνση των ρύπων αλλά και μείωση του μικροβιακού φορτίου. Επισημαίνεται ότι ο όρος καταπολεμά δεν σημαίνει ότι σκοτώνει μικροοργανισμούς αλλά «πολεμά» κατά την μείωση του μικροβιακού φορτίου σε βαθμό που το καθιστά ασφαλές για τον άνθρωπο. Επομένως με την πιο πάνω επεξήγηση δεν μπορεί να τηρηθεί ο όρος αντισηπτικό όπως το είδος 1. Η σχετική μελέτη, η οποία ζητείται να υποβληθεί από την κατασκευάστρια εταιρεία, έχει ήδη επεξηγηθεί πιο πάνω όσον αφορά τον όρο «καταπολεμά». Συνεπώς στην σχετική μελέτη

πρέπει να καθορίζεται η δοσολογία του προϊόντος που έχει χρησιμοποιηθεί και η περιγραφή της μεθοδολογίας ώστε να αποδεικνύει και να πιστοποιεί την μείωση του μικροβιακού φορτίου όχι λιγότερο από 3 λογάριθμους (3 Log10).»

Από το περιεχόμενο των εγγράφων του διαγωνισμού, αλλά και το πιο πάνω διορθωτικό έγγραφο, προκύπτει ότι ζητούμενο ήταν το προϊόν να καταπολεμά μικροοργανισμούς όχι με βιοκτόνο δράση αλλά με απομάκρυνση. Ωστόσο, από τα όσα τέθηκαν ενώπιον μας προκύπτει ότι το προσφερόμενο από τους Αιτητές προϊόν ήταν αντισηπτικό σαπούνι που ανήκε στην κατηγορία των βιοκτόνων. Αυτό, σύμφωνα με την Αναθέτουσα Αρχή, επιβεβαιώνεται και από την παρουσία της δραστικής ουσίας «τρικλοσάν» στη σύσταση του.

Σημειώνουμε επίσης ότι η παράλειψη των Αιτητών να υποβάλουν με την προσφορά τους την απαιτούμενη από τους όρους του διαγωνισμού μελέτη από την κατασκευάστρια εταιρεία, δεν μπορεί να εξουδετερωθεί με την εκ των υστέρων αποδοκιμασία του συγκεκριμένου όρου. Είναι σαφές ότι με την υποβολή της προσφοράς τους αποδέχθηκαν ανεπιφύλακτα το περιεχόμενο του συνόλου των εγγράφων του διαγωνισμού. Σύμφωνα με την *Δημοκρατία v. China Wanbao Engineering Corporation* (2000) 3 Α.Α.Δ. 405 η συμμετοχή σε διαγωνισμό χωρίς διαμαρτυρία, αποστερεί τον Αιτητή από το βάσιμο της εκ των

υστέρων προβολής της θέσης ότι οι όροι είναι αντισυνταγματικοί ή δεν είναι σαφείς. Οι Αιτητές εάν θεωρούσαν τον όρο ασαφή είχαν δικαίωμα να ζητήσουν διευκρινίσεις πριν την υποβολή των προσφορών, και όχι εκ των υστέρων και αφού έλαβαν μέρος στο διαγωνισμό να παραπονούνται γι' αυτόν.

Όσον αφορά στο pH, ανατρέχοντας στα τεχνικά φυλλάδια που υπέβαλαν οι Αιτητές και ειδικότερα στην παράγραφο 5 της σελίδας 27, στην οποία οι ίδιοι παρέπεμψαν, διαπιστώνουμε ότι πράγματι δεν τεκμηριώνεται ο αριθμός 5.62 που δηλώθηκε, αλλά η τιμή 5,5 -7. Συναφώς, η Επιτροπή Αξιολόγησης στην έκθεση της κατέγραψε τα ακόλουθα:

«Ζητείται στις προδιαγραφές “Να έχει pH συμβατό με το φάσμα της ανθρώπινης επιδερμίδας ώστε να μην επηρεάζεται η φυσιολογική χλωρίδα του δέρματος”. Δηλώνεται ως pH του προϊόντος εύρος 5.5-7. Οι τιμές που δίδονται είναι για pH όξινο και pH αλκαλικό το οποίο δεν γίνεται αποδεκτό».

Οι Αιτητές επιχείρησαν να πείσουν ότι η τιμή 5,5- 7 είναι συμβατή με το φάσμα της ανθρώπινης επιδερμίδας. Ωστόσο δεδομένου ότι πρόκειται για ζήτημα τεχνικής φύσης, επί του οποίου η κρίση της διοίκησης ουσιαστικά είναι ανέλεγκτη, κρίνουμε ότι δεν υπάρχουν περιθώρια επέμβασης στα ευρήματα της Επιτροπής Αξιολόγησης. Η εξουσία της Α.Α.Π. περιορίζεται σε έλεγχο

νομιμότητας της απόφασης της Αναθέτουσας Αρχής και δεν υποκαθιστά την διοίκηση, ιδιαίτερα όταν πρόκειται για κρίση επί τεχνικών θεμάτων. Θα πρέπει όμως παράλληλα να επισημάνουμε ότι οι όροι ενός διαγωνισμού θα πρέπει να είναι σαφείς και ξεκάθαροι και εκεί όπου είναι δυνατόν, όπως στην παρούσα υπόθεση, είναι προτιμότερο οι τεχνικές προδιαγραφές να καθορίζονται με την χρήση αριθμών ούτως ώστε να διευκολύνεται ο αναθεωρητικός έλεγχος.

Τέλος, μελετώντας το Δελτίο Δεδομένων Ασφάλειας (σελ. 36 της προσφοράς των Αιτητών) παρατηρούμε ότι στο «Μέρος 2. ΠΡΟΣΔΙΟΡΙΣΜΟΣ ΚΙΝΔΥΝΩΝ» αναγράφονται τα ακόλουθα:

«Το προϊόν με βάση τους κανονισμούς 1999/45/ΕΕ και 1907/2006/ΕΕ χαρακτηρίζεται:

R36/38: Ερεθίζει τα μάτια και το δέρμα

R51/R53: Πολύ τοξικό για τους υδρόβιους οργανισμούς, μπορεί να προκαλέσει χρόνιες επιπτώσεις στο περιβάλλον.

Χαρακτηρίζεται με τις φράσεις ασφαλείας S2, S25/26 S46/62/64.»

Από τα πιο πάνω προκύπτει ότι η απαίτηση «να μην προκαλεί ερεθισμό στο δέρμα» που περιλαμβανόταν στα έγγραφα του διαγωνισμού αναφορικά με το είδος 2, δεν ικανοποιείται από το προσφερόμενο από τους Αιτητές προϊόν. Εκείνο

όμως που θα πρέπει επίσης να παρατηρήσουμε είναι ότι σε αντίθεση με όσα καταγράφει η Επιτροπή Αξιολόγησης στην έκθεση της, σε κανένα σημείο του δελτίου δεν εντοπίζεται αναφορά για πιθανούς κινδύνους μόνιμων επιδράσεων (R68). Το μοναδικό σημείο στο οποίο καταγράφεται το R68 είναι στη σελίδα 40 της προσφοράς των Αιτητών, όπου επεξηγούνται πολλές Φράσεις Ειδικών Κινδύνων R, και όχι μόνο όσες αφορούν το προσφερόμενο προϊόν. Κατά την μελέτη των τεχνικών φυλλαδίων που υποβάλλονται στα πλαίσια των προσφορών η Επιτροπή Αξιολόγησης θα πρέπει να είναι ιδιαίτερα προσεκτική.

Η διαπίστωσή μας ότι εσφαλμένα η Αναθέτουσα Αρχή έκρινε ότι το προσφερόμενο από τους Αιτητές προϊόν έφερε σήμανση για πιθανούς κινδύνους μόνιμων επιδράσεων, δεν διαφοροποιεί την κατάληξη μας αναφορικά με την απόρριψη της παρούσας προσφυγής για τους λόγους που έχουμε ήδη αναφέρει. Οι όροι που παραβιάζει η προσφορά των Αιτητών κρίνονται ουσιώδεις εφόσον αφορούν κύρια τεχνικά χαρακτηριστικά του ζητούμενου προϊόντος στα οποία αυτό δεν ανταποκρίνεται.

Ενόψει όλων των πιο πάνω καταλήγουμε ότι ορθά το Συμβούλιο Προσφορών υιοθέτησε την πρόταση της Επιτροπής Αξιολόγησης για αποκλεισμό των Αιτητών.

Με βάση όλα τα πιο πάνω αποφασίζουμε ομόφωνα ότι η παρούσα Προσφυγή απορρίπτεται και η προσβαλλόμενη απόφαση της Αναθέτουσας Αρχής επικυρώνεται.

Δεν επιδικάζονται έξοδα.