



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. 44/2018

Μεταξύ:

ΝΕΑ ΣΕΒΕΓΕΠ ΛΤΔ

Αιτητών

v.

ΓΕΝΙΚΟΥ ΛΟΓΙΣΤΗΡΙΟΥ ΤΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ

Αναθέτουσας Αρχής

**Αναθεωρητική Αρχή
Προσφορών**

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

Αιτητές:

ΝΕΑ ΣΕΒΕΓΕΠ ΛΤΔ

Αντιπροσωπεύθηκε από τους:

1. Κωνσταντίνο Λαμπριανίδη, Δικηγόρο για Γεώργιος Γ. Γιάγκου ΔΕΠΕ
2. Φραντζέσκα Ιωσήφ, Δικηγόρο για Γεώργιος Γ. Γιάγκου ΔΕΠΕ
3. Χαράλαμπο Χαραλάμπους, Οικονομικό Διευθυντή Αιτήτριας

Αναθέτουσα Αρχή:

ΓΕΝΙΚΟ ΛΟΓΙΣΤΗΡΙΟ ΤΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ

Αντιπροσωπεύθηκε από τους:

1. Λεύκια Ξάνθου Αραούζου, Λειτουργό Γενικού Λογιστηρίου Α'
2. Χρίστο Κυριακίδη, Λειτουργό Γενικού Λογιστηρίου
3. Ανδρέα Ζαβρό, Λειτουργό Γενικού Λογιστηρίου

Ημερομηνία έκδοσης Απόφασης: 29 Ιανουαρίου, 2019

Α Π Ο Φ Α Σ Η

Η απόρριψη της προσφοράς των Αιτητών για την Ομάδα 29 του διαγωνισμού αρ. Γ.Λ. 1/2018 η οποία αφορά τη «Συμφωνία πλαίσιο για την προμήθεια διαφόρων ειδών τροφίμων» είχε ως αποτέλεσμα την καταχώρηση της παρούσας προσφυγής. Οι Αιτητές με επιστολή του Γενικού Λογιστηρίου ημερ. 5.10.2018 («η Αναθέτουσα Αρχή») ειδοποιήθηκαν ότι η προσφορά τους για την Ομάδα 29 απορρίφθηκε επειδή δεν υπέβαλαν τιμή και για τα τρία απαιτούμενα προϊόντα.

Σύμφωνα με τα γεγονότα όπως αυτά δόθηκαν από την Αναθέτουσα Αρχή και προκύπτουν από το διοικητικό φάκελο, ο διαγωνισμός προκηρύχθηκε στις 19.4.2018 και αφορούσε στην επιλογή προμηθευτών οι οποίοι θα υπέγραφαν συμφωνίες πλαίσιο για την προμήθεια διαφορών ειδών τροφίμων προς εξυπηρέτηση των αναγκών του δημοσίου και του ευρύτερου δημόσιου τομέα.

Με βάση τα έγγραφα του διαγωνισμού υπήρχαν διάφορες ομάδες προϊόντων. Για την Ομάδα 29, αφορά είδη χυμών, υποβλήθηκαν 3 προσφορές οι οποίες αξιολογήθηκαν από την αρμόδια επιτροπή προσφορών. Κατά το στάδιο της αξιολόγησης των προσφορών η Επιτροπή Αξιολόγησης διαπίστωσε ότι οι Αιτητές στον Πίνακα της οικονομικής προσφοράς δεν καταχώρησαν τιμή για το προϊόν 29.3 και στη στήλη του Πίνακα «ολική τιμή» αναγράφετο μηδέν. Λαμβάνοντας υπόψη ότι κατά το στάδιο της διαβούλευσης οι Αιτητές είχαν διαβεβαιώσει το Γενικό Λογιστήριο ότι μπορούν

να προμηθεύσουν το συγκεκριμένο προϊόν, προχώρησε και ζήτησε διευκρίνιση για τα ζητήματα που διαπίστωσε. Ζήτησε επίσης από τους Αιτητές όπως υποβάλουν Πίνακα Προσφοράς και Συμμόρφωσης με τις Τεχνικές προδιαγραφές σύμφωνα με το Παράρτημα II πλήρως συμπληρωμένο. Οι Αιτητές εμπρόθεσμα απάντησαν ότι *«όσον αφορά την τιμή για το προϊόν 29.3 χυμός διαφορών φρούτων μικρός 250ml υπολογίστηκε σε μηδενική αξία για την ετήσια ποσότητα 62.000 + 10%. Η ποσότητα αυτή θα προσφερθεί δωρεάν»* υποβάλλοντας ταυτόχρονα και συμπληρωμένο το Παράρτημα II. Η Επιτροπή Αξιολόγησης στη συνέχεια σε έκθεση της παρέθεσε τους λόγους για τους οποίους δύο μέλη της εισηγούνται όπως γίνει αποδεκτή η προσφορά των Αιτητών και δύο μέλη της όπως αυτή απορριφθεί. Το Συμβούλιο Προσφορών αφού μελέτησε τις απόψεις των μελών της Επιτροπής Αξιολόγησης αποφάσισε όπως η προσφορά των Αιτητών απορριφθεί επειδή αυτοί δεν είχαν συμπληρώσει το Παράρτημα III (Κατάλογος τιμών) των εγγράφων του διαγωνισμού με τις τιμές μονάδος του είδους 29.3 – χυμός διαφόρων ειδών φρούτων. Συγκεκριμένα υπέβαλαν προσφορά για δύο (2) μόνο από τα τρία (3) προϊόντα της εν λόγω Ομάδας και δεν είχε για το τρίτο προϊόν συμπληρώσει ούτε το Παράρτημα II (Τεχνικές προδιαγραφές).

Οι Αιτητές ισχυρίζονται ότι η απόφαση του Συμβουλίου Προσφορών είναι προϊόν έλλειψης δέουσας έρευνας, βλάβης περί το νόμο και τα πράγματα, είναι αναιτιολόγητη, λήφθηκε δε κατά παράβαση των αρχών της χρηστής διοίκησης και

των προνοιών του άρθρου 9.5(6) των εγγράφων του διαγωνισμού το οποίο αναφέρεται σε ασυνήθιστα χαμηλή προσφορά.

Οι Αιτητές με αναφορά στους όρους των εγγράφων του διαγωνισμού 8.3.3 οικονομική προσφορά, 9.2 διευκρινίσεις διασαφηνίσεις προσφορών, 9.5.8 αξιολόγηση οικονομικών προσφορών και στα πρακτικά της συνεδρίας του Συμβουλίου Προσφορών ημερ. 4.10.2018 όπου μεταξύ άλλων αναφέρεται:

«[...] ότι η Εταιρεία υπέβαλε για δύο (2) από τα τρία (3) προϊόντα της Ομάδας ενώ σύμφωνα με τους όρους των εγγράφων του διαγωνισμού θα έπρεπε να είχε υποβάλει και για τα τρία (3) προϊόντα. Παρόλο που η Εταιρεία με επιστολή της ημερομηνίας μεταγενέστερης της τελευταίας ημερομηνίας υποβολής των προσφορών, ανέφερε ότι θα προμηθεύει και το 3ο προϊόν με μηδενική τιμή και υπέβαλε στοιχεία για το προϊόν με τα οποία θα ικανοποιούσε τις τεχνικές προδιαγραφές, το Συμβούλιο Προσφορών αποφάσισε ομόφωνα τον αποκλεισμό της εταιρείας από την Ομάδα 29 καθώς δεν μπορεί να δεχθεί προσφορά η οποία υποβλήθηκε εκ των υστέρων και όχι μέχρι την τελευταία ημερομηνία υποβολής προσφορών. Πρόσθετα, το Συμβούλιο σημείωσε ότι η ποσότητα για να προσφέρει το προϊόν σε μηδενική τιμή ενώ, σύμφωνα με τους όρους των εγγράφων του διαγωνισμού, όλες οι ποσότητες είναι ενδεικτικές και δύναται να αυξομειωθούν σε σημαντικό βαθμό. Περαιτέρω, οι πρόσθετοι όροι που έθεσε η εν λόγω Εταιρεία σε σχέση με τη μέγιστη προσφερόμενη ποσότητα, καθιστούν την αξιολόγηση της οικονομικής προσφοράς του αδύνατη»

υποστήριξαν ότι η προσβαλλόμενη απόφαση πρέπει να ακυρωθεί.

Η απόρριψη από την Αναθέτουσα Αρχή των διευκρινίσεων που οι Αιτητές έδωσαν μετά από δικό της αίτημα όχι μόνο είναι αντιφατική ισχυρίζονται, αλλά δημιουργεί και την εντύπωση ότι η Αναθέτουσα Αρχή αυθαίρετα μπορεί να αγνοεί διευκρινίσεις που απαντούν τα ερωτήματα της ώστε να προβαίνει στη λήψη προεπιλημμένων αποφάσεων. Οι Αιτητές τόσο με την προσφορά τους όσο και με την απάντησή τους

ήταν απόλυτα σαφείς ότι για την Ομάδα προϊόντων 29.3 η τιμή θα ήταν μηδενική. Με την προσφορά τους μάλιστα στη μηδενική χρέωση έθεσαν και τη σφραγίδα της εταιρείας. Η προσφορά τους ισχυρίζονται θα έπρεπε να γίνει αποδεκτή αφού η προσφορά προϊόντος δωρεάν συνεπάγεται ότι η χαμηλότερη και εντός προδιαγραφών προσφορά είναι μόνο η δική τους. Ο ισχυρισμός της Αναθέτουσας Αρχής ότι δεν έχει συμπληρωθεί η αξία του προϊόντος είναι εσφαλμένος και παραπλανητικός αφού στο σημείο όπου υπάρχει μηδενική κοστολόγηση υπάρχει η επίσημη εταιρική σφραγίδα και υπογραφή του διευθυντή. Από τα γεγονότα ισχυρίζονται προκύπτει ο αντιφατικός τρόπος που ενήργησε η Αναθέτουσα Αρχή και συγκεκριμένα ενώ ζητούσε διευκρινίσεις οι οποίες και δόθηκαν αμέσως, αυτές δεν αξιολογήθηκαν και ούτε απασχόλησαν.

Η Αναθέτουσα Αρχή υπεραμύνθηκε τη νομιμότητα της απόφαση της με αναφορά και αυτή στους όρους των εγγράφων του διαγωνισμού. Για την Ομάδα 29 υπέδειξε, αφορά 3 είδη προϊόντων, στα έγγραφα του διαγωνισμού δεν υπήρχε καθορισμένος ελάχιστος αριθμός προϊόντων όπως υπήρχε για αρκετές άλλες ομάδες του διαγωνισμού. Επομένως ήταν υποχρεωτική η υποβολή προσφοράς (προϊόν και τιμή και για τα 3 είδη χυμών). Οι Αιτητές με την προσφορά τους για το είδος «*χυμός διαφόρων φρούτων μικρός 250 ml*» δεν υπέβαλαν ούτε προϊόν ούτε τιμή. Η πρόνοια τονίζει περί ελάχιστου αριθμού προϊόντων προς προσφοροδότηση όπου αυτό προβλέπεται στα έγγραφα του διαγωνισμού, δεν προβλέπεται για την παρούσα ομάδα προϊόντων, τίθεται για ομάδες που περιλαμβάνουν μεγάλο αριθμό προϊόντων

και τούτο για να μην απορρίπτονται χαμηλές σε συνολική τιμή προσφορές οι οποίες δεν περιλαμβάνουν όλα τα είδη προϊόντων της ομάδας. Σε ομάδες όμως με περιορισμένο αριθμό προϊόντων όπως η Ομάδα 29 για την οποία δεν υπάρχει ελάχιστος αριθμός αποδεκτών προϊόντων είναι υποχρεωτική η προσφοροδότηση για όλα τα είδη των προϊόντων. Ενισχυτικό της θέσης της υποστηρίζει είναι και το άρθρο 6.1.2 της συμφωνίας πλαίσιο, ειδικοί όροι συμφωνίας, Μέρος Β όπου προβλέπεται ότι όταν ο ανάδοχος δεν υπέβαλε προσφορά για όλα τα προϊόντα αφού η απαίτηση αφορά κάλυψη τουλάχιστον συγκεκριμένου αριθμού προϊόντων τότε είτε θα κληθεί να προσφέρει τα προϊόντα που προσέφεραν οι άλλες προσφέροντες σε τιμή χαμηλότερη από την ελάχιστη προσφερόμενη στο διαγωνισμό είτε αν αδυνατεί να τα προσφέρει τότε καλούνται κατά σειρά κατάταξης βάσει της προσφερόμενης τιμής οι άλλοι προμηθευτές. Σε σχέση με την αναζήτηση διευκρινίσεων υποστήριξε ότι αυτό δεν επιδρά αλλά ούτε και επηρεάζει καθ' οιονδήποτε τρόπο στην νομιμότητα της απόφασης της. Η αναζήτηση από την Επιτροπή Αξιολόγησης της συγκεκριμένης διευκρίνισης δεν αποτελεί προδέσμευση για οποιαδήποτε τελική εισήγηση αλλά ούτε και καθ' οιονδήποτε τρόπο δεσμεύει το κατά νόμο αρμόδιο όργανο δηλαδή το Συμβούλιο Προσφορών.

Περαιτέρω υποστηρίζει ότι με την απάντηση τους οι Αιτητές στην ουσία επέβαλλαν τους δικούς τους όρους σε σχέση με την προσφερόμενη τιμή για την ενδεικτική ετήσια ποσότητα εφόσον σε περίπτωση που απαιτηθεί μεγαλύτερη ποσότητα του 10% που καθόρισαν οι Αιτητές η τιμή είναι άγνωστη. Στην ουσία, η απάντηση τους

αποτελεί αντιπροσφορά. Εφόσον καταλήγει η υποβολή προϊόντος και τιμής ήταν απαραίτητη ως ουσιώδες στοιχείο της προσφοράς μεταγενέστερη αποδοχή προσφοροδότησης θα καταστρατηγούσε τις βασικές αρχές που διέπουν τις δημόσιες συμβάσεις. Αβάσιμους θεωρεί και τους υπόλοιπους ισχυρισμούς των Αιτητών για παράλειψη αναζήτησης εξηγήσεως σε σχέση με ασυνήθιστα χαμηλή προσφορά εφόσον η απόρριψη της προσφοράς των Αιτητών δεν έγινε για το συγκεκριμένο λόγο.

Προτού εξετάσουμε τις θέσεις των μερών παραθέτουμε τους σχετικούς με το υπό εξέταση ζήτημα όρους των εγγράφων του διαγωνισμού.

Μέρος Α ΠΡΟΣΚΛΗΣΗ ΥΠΟΒΟΛΗΣ ΠΡΟΣΦΟΡΩΝ

«7.4 Υποβολή Προσφοράς για τα απαιτούμενα Προϊόντα

- 1. Οι προσφέροντες καλούνται να υποβάλουν προσφορά για μία ή περισσότερες από μία ομάδες προϊόντων, αλλά όχι για αριθμό προϊόντων μικρότερο από τον αποδεκτό αριθμό προϊόντων μιας ομάδας, όπως αυτός αναφέρεται στον Κατάλογο Τιμών του **Παραρτήματος III**.*
- 2. Όσοι προσφέροντες υποβάλουν προσφορά για μικρότερο αριθμό προϊόντων από τον αποδεκτό, ή κατά τη διαδικασία αξιολόγησης, δεν ανταποκρίνονται στις απαιτήσεις των εγγράφων του Διαγωνισμού, για τον ελάχιστο αριθμό προϊόντων, τότε η προσφορά τους θα **απορρίπτεται** για τη συγκεκριμένη ομάδα».*

«8.3.2 Τεχνική Προσφορά

[...]

- 1. [...]*

2. Ως μέρος της Τεχνικής Προσφοράς θα πρέπει να υποβληθούν τα ζητούμενα πιστοποιητικά/βεβαιώσεις ή και άλλα εκπαιδευτικά στοιχεία που απαιτούνται όπως αυτά φαίνονται στο **Παράρτημα II**.

Να γίνεται παρουσίαση των προσφερόμενων προϊόντων, με τη συμπλήρωση του Πίνακα Προσφοράς και Συμμόρφωσης με τις Τεχνικές Προδιαγραφές, του Παραρτήματος II των Εγγράφων Διαγωνισμού για την κάθε ομάδα που εκδηλώνεται ενδιαφέρον, ξεχωριστά».

«8.3.3 Οικονομική Προσφορά

1. Το αρχείο στην οικονομική προσφορά θα περιέχει συμπληρωμένο τον πίνακα Προϊόντων και Τιμών του Παραρτήματος III των εγγράφων του Διαγωνισμού, με τις προσφερόμενες τιμές για τα προϊόντα των ομάδων που περιλαμβάνονται στην προσφορά.

[...]

4. Οι δηλωθείσες τιμές θα είναι δεσμευτικές για ένα έτος (12 μήνες).

[...]

7. Εφόσον από τον Πίνακα Προϊόντων και Τιμών δεν προκύπτει με σαφήνεια η προσφερόμενη τιμή και η ασάφεια είναι τέτοια που δεν μπορεί να διασαφηνιστεί, η Προσφορά απορρίπτεται ως απαράδεκτη».

«9.5 Αξιολόγηση Οικονομικών Προσφορών

1. Για τις ανάγκες της οικονομικής αξιολόγησης, το Αρμόδιο Όργανο θα ελέγξει το περιεχόμενο των Οικονομικών Προσφορών προκειμένου να διαπιστώσει το βαθμό στον οποίο ανταποκρίνονται στις απαιτήσεις των εγγράφων του Διαγωνισμού και ειδικότερα στους όρους της παραγράφου 8.3.3.

2. Σε περίπτωση που κατά τη διαδικασία του ελέγχου διαπιστωθούν προσφορές που δεν καλύπτουν τους απαιτούμενους από τα έγγραφα του Διαγωνισμού σχετικούς όρους και συνθήκες, με αποτέλεσμα να μην μπορεί να διαπιστωθεί η αξία της οικονομικής προσφοράς, η Συντονιστική Αναθέτουσα Αρχή δύναται να τις απορρίψει δια του Αρμοδίου Οργάνου της.

[...]

8. *Επειδή είναι δυνατό ένας προσφέροντας να μην υποβάλει τιμή προσφοράς για όλα τα προϊόντα της ομάδας υπό αξιολόγηση, για τα προϊόντα για τα οποία δεν δηλώθηκε τιμή, ως τιμή για σκοπούς αξιολόγησης και ίσης μεταχείρισης των προσφερόντων, θα λογίζεται η ψηλότερη τιμή που υποβλήθηκε από τους υπόλοιπους συμμετέχοντες προσφέροντες για την ίδια Ομάδα, και που κρίθηκαν αποδεκτές κατά το στάδιο της οικονομικής αξιολόγησης. Η πιο πάνω ρύθμιση ισχύει μόνο στις περιπτώσεις που ο Προσφέροντας υπέβαλε έγκυρη προσφορά, για τουλάχιστον του απαιτούμενου αριθμού προϊόντων της κάθε ομάδας, όπως αυτή καθορίζεται στο Παράρτημα III.»*

Το βασικό ερώτημα που εδώ θα πρέπει να απαντηθεί είναι κατά πόσο ορθά υπό το φως των όρων του διαγωνισμού η προσφορά των Αιτητών απορρίφθηκε.

Είναι πρόδηλο από τους όρους του διαγωνισμού ότι για τα προϊόντα της Ομάδας 29 οι προσφέροντες σύμφωνα με τον όρο 7.4 καλούνταν να υποβάλουν προσφορά όχι για αριθμό προϊόντων μικρότερο από τον αποδεκτό της ομάδας όπως αυτός αναφέρεται στον κατάλογο τιμών του Παραρτήματος III, στον οποίο ρητά αναφέρονται τρία είδη χυμών. Για τη συγκεκριμένη ομάδα δεν υπάρχει η πρόνοια η οποία υπάρχει για άλλες ομάδες όπου αναγράφεται «αποδεκτός αριθμός υποβολής προσφοράς τουλάχιστον ανάλογα με την Ομάδα 4 ή 5 προϊόντα. Ότι οι Αιτητές δεν υπέβαλαν συμπληρωμένο το Παράρτημα II Όροι εντολής – Τεχνικές Προδιαγραφές για το προϊόν του είδους 29.3 δεν έχει αμφισβητηθεί. Το υπέβαλαν μετά που η Επιτροπή Αξιολόγησης με επιστολή της το ζήτησε.

Οι Αιτητές επικαλούμενοι την απόφαση της Επιτροπής Αξιολόγησης να ζητήσει διευκρίνιση για το συγκεκριμένο ζήτημα αλλά και για το ζήτημα της κατ' ισχυρισμό

της Επιτροπής Αξιολόγησης απουσίας τιμής, ισχυρίζονται ότι εφόσον έδωσαν ότι τους ζητήθηκε, η προσφορά τους δεν έπρεπε να απορριφθεί.

Οι ισχυρισμοί των Αιτητών ότι αγνοήθηκαν οι διευκρινίσεις που έδωσαν και ότι η απόφαση της Αναθέτουσας Αρχής ήταν προειλημμένη δεν ευσταθούν. Η Επιτροπή Αξιολόγησης η οποία όπως είναι καλά γνωστό δεν είναι το αποφασίζον όργανο έκρινε ότι παρείχεται έδαφος αναζήτησης διευκρινίσεων οι οποίες κάτω από οποιεσδήποτε συνθήκες δεν είναι δεσμευτικές για το αποφασίζον όργανο δηλαδή το Συμβούλιο Προσφορών. Στην παρούσα περίπτωση το Συμβούλιο Προσφορών αφού εξέτασε τις διστάμενες απόψεις των μελών της Επιτροπής Αξιολόγησης κατέληξε για λόγους που αιτιολογεί με επάρκεια γιατί απορρίπτει την προσφορά των Αιτητών. Η απόφασή του την οποία έχουμε ήδη παραθέσει είναι καθόλα σύμφωνη με τους όρους του διαγωνισμού. Οι Αιτητές με τη μη συμπλήρωση του Παραρτήματος II στην ουσία δεν υπέβαλαν προϊόν. Η εκ των υστέρων υποβολή του εάν γίνετο αποδεκτή όπως ορθά κρίθηκε από το Συμβούλιο Προσφορών θα παραβίαζε την αρχή της ίσης μεταχείρισης των προσφοροδοτών. Υπάρχει βέβαια και το ζήτημα της τιμής για το οποίο οι Αιτητές διατείνονται ότι ήταν ξεκάθαρο από το Παράρτημα III εφόσον έθεσαν τη σφραγίδα και την υπογραφή τους στο σημείο όπου αναγράφεται 0. Το εάν αυτό ήταν αρκετό ή όχι είναι χωρίς σημασία ενόψει του γεγονότος ότι οι Αιτητές με την απάντησή τους διευκρίνισαν ότι η μηδενική τιμολόγηση αφορά μόνο + - 10% από τις ενδεικτικές ποσότητες που καθορίστηκαν σε 62.000. Η απάντηση αυτή των Αιτητών σε συμφωνία με το Συμβούλιο

Προσφορών αποτελεί, έστω και εάν γίνει δεκτό ότι με την προσφορά υπήρχε τιμή, αντιπροσφορά.

Η κατάληξη μας ότι η απόρριψη από το Συμβούλιο Προσφορών της προσφοράς των Αιτητών έγινε κατόπιν ορθής εφαρμογής των όρων των εγγράφων του διαγωνισμού συμπαρασύρει σε απόρριψη και τους ισχυρισμούς για απουσία έρευνας, πλάνης περί τα πράγματα και κατάχρηση εξουσίας.

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