



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. 7/2018

Μεταξύ:

CHRONOSERVICES SAS

Αιτητών

v.

ΤΜΗΜΑΤΟΣ ΗΛΕΚΤΡΟΜΗΧΑΝΟΛΟΓΙΚΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ

Αναθέτουσας Αρχής

**Αναθεωρητική Αρχή
Προσφορών**

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

Αιτητές:

CHRONOSERVICES SAS

Αντιπροσωπεύθηκε από τους:

1. Νίκη Κλεάνθους, Δικηγόρο για Χρίστο Μ. Τριανταφυλλίδη ΔΕΠΕ
2. Νικόλα Καραγεώργη, Εκπρόσωπο Imprimerie Nationale
3. Άντρεα Λοΐζου, Εκπρόσωπο Imprimerie Nationale
4. Ανδρέα Κασιουρή, Εκπρόσωπο Imprimerie Nationale

Αναθέτουσα Αρχή:

ΤΜΗΜΑ ΗΛΕΚΤΡΟΜΗΧΑΝΟΛΟΓΙΚΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ

Αντιπροσωπεύθηκε από τους:

1. Δένα Εργατούδη, Δικηγόρο της Δημοκρατίας Α΄
2. Μιχάλη Κυλίλη, Τεχνικό Μηχανικό 1^{ης} Τάξης

Ημερομηνία έκδοσης Απόφασης: 20 Ιουλίου, 2018

Α Π Ο Φ Α Σ Η

Οι Αιτητές με την παρούσα προσφυγή προσβάλλουν την απόφαση του Τμήματος Ηλεκτρομηχανολογικών Υπηρεσιών («η Αναθέτουσα Αρχή») να κατακυρώσει τον Διαγωνισμό με αρ. 13.25.020.2017.007 ΗΜΥ και αντικείμενο την «*παροχή υπηρεσιών έκδοσης καρτών ταχογράφου (οδηγού, επιχείρησης, συνεργείου και ελεγκτή*» στην εταιρεία CERTSIGN S.A. (ο «επιτυχών») για το ποσό των €31,47 ανά κάρτα πλέον ΦΠΑ.

Στον υπό εξέταση διαγωνισμό ο οποίος προκηρύχθηκε στις 27.1.2017 μέσω του ηλεκτρονικού συστήματος σύναψης συμβάσεων e-procurement υποβλήθηκαν συνολικά δυο (2) προσφορές, οι οποίες περιείχαν τρεις (3) Υποφακέλους, σύμφωνα με τον όρο 8.2.4 του Μέρους Α των Εγγράφων Διαγωνισμού:

A. Υποφάκελος «Προϋποθέσεις Συμμετοχής» ο οποίος περιέχει :

- i. τα νομιμοποιητικά στοιχεία και όλα τα άλλα απαραίτητα δικαιολογητικά συμμετοχής στο διαγωνισμό, όπως αυτά προσδιορίζονται στον όρο 8.3.1 του Μέρους Α των εγγράφων διαγωνισμού.

B. Υποφάκελος «Τεχνικό Μέρος», ο οποίος περιέχει:

- i. τα στοιχεία της Τεχνικής Προσφοράς του Προσφέροντα όπως αυτά προσδιορίζονται στον όρο 8.3.2 του Μέρους Α των εγγράφων διαγωνισμού .

- ii. το Έντυπο Υποβολής Τεχνικής Προσφοράς πλήρως και ορθά συμπληρωμένο σύμφωνα με το υπόδειγμα (Έντυπο 7 ή Form 7 αν θα συνταχθεί στα Αγγλικά) του συνημμένου Προσαρτήματος των εγγράφων.

Γ. Υποφάκελος «Οικονομικός Φάκελος», ο οποίος περιέχει:

- i. τα στοιχεία της Οικονομικής Προσφοράς του Προσφέροντα, όπως αυτά προσδιορίζονται στον όρο 8.3.3 του Μέρους Α των εγγράφων διαγωνισμού.

Σύμφωνα με την Επιτροπή Αξιολόγησης και οι δυο προσφορές πληρούσαν τις προϋποθέσεις συμμετοχής και ικανοποιούσαν πλήρως τις τεχνικές απαιτήσεις των εγγράφων διαγωνισμού. Ως εκ τούτου αποσφραγίστηκαν και αξιολογήθηκαν οι Οικονομικοί Υποφάκελοι οι οποίοι καθώς κρίθηκε ικανοποιούν όλους τους όρους και τις απαιτήσεις του διαγωνισμού. Η Επιτροπή Αξιολόγησης εισηγήθηκε την ανάθεση της σύμβασης στον επιτυχόντα, ο οποίος υπέβαλε την πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά βάσει τιμής. Η εισήγηση της υιοθετήθηκε ομόφωνα από το Συμβούλιο Προσφορών του Υπουργείου Μεταφορών, Επικοινωνιών και Έργων και η Σύμβαση ανατέθηκε στον επιτυχόντα.

Οι Αιτητές για ακύρωση της πιο πάνω απόφασης επικαλούνται ότι η προσφορά του επιτυχόντα όχι μόνο είναι ασυνήθιστα χαμηλή, αλλά και δεν ανταποκρίνεται σε συγκεκριμένους όρους των εγγράφων του διαγωνισμού.

Ειδικότερα, αναφορικά με το θέμα της τιμής, οι Αιτητές με παραπομπή στις πρόνοιες του άρθρου 69 του Ν.73(Ι)/2016 υποστήριξαν ότι ενώ η Επιτροπή

Αξιολόγησης διαπίστωσε ότι η προσφερθείσα από τον επιτυχόντα τιμή, φαινόταν ασυνήθιστα χαμηλή, δεν προέβη σε επαρκή έρευνα όλων των αναγκαίων στοιχείων για να επιβεβαιώσει την εγκυρότητα της προσφοράς του. Καίτοι αναφέρει ζήτησε από τον επιτυχόντα τους λόγους για τη μεγάλη διαφορά μεταξύ της προσφοράς του και της εκτίμησης κόστους απέφυγε να καθορίσει το είδος των διευκρινίσεων που ήταν απαραίτητο να δοθούν προκειμένου να αξιολογήσει την καταλληλότητα ή όχι της προσφοράς του.

Η Επιτροπή Αξιολόγησης στη νέα συνεδρία της ημερομηνίας 8.1.2018 παρά τη γενικόλογη και αόριστη απάντηση του επιτυχόντα εισηγήθηκε την κατακύρωση σ' αυτόν του διαγωνισμού, καίτοι η προσφορά του ήταν κατά 53,74% χαμηλότερη από την εκτίμηση του Τμήματος, επειδή, καθώς καταγράφει στην έκθεση της: *«Η CERTSIGN επιβεβαίωσε εγγράφως ότι κατά την ετοιμασία της οικονομικής προσφοράς της έλαβε υπόψη της όλες τις απαιτήσεις και τους όρους του διαγωνισμού, καθώς επίσης εξήγησε τους λόγους για τη μεγάλη διαφορά μεταξύ της προσφοράς και της εκτίμησης κόστους.»*

Οι Αιτητές υποστήριξαν ότι η Επιτροπή Αξιολόγησης παρέλειψε τόσο να ερευνήσει όσο και να αιτιολογήσει επαρκώς την εισήγηση της με αποτέλεσμα η προσβαλλόμενη απόφαση να πάσχει. Σύμφωνα με τους Αιτητές η Αναθέτουσα Αρχή όφειλε να μην αρκестεί σε όσα ανέφερε ο επιτυχών αλλά να ζητήσει περαιτέρω διευκρινίσεις και να αιτιολογήσει την απόφαση της. Προς υποστήριξη

της θέσης τους παρέπεμψαν στις C-285/99 και C-286/99, Lombardini και Mantovani, ημερομηνίας 27.11.2001, Συλλογή 2001, σ. I-9233.

Η υποβολή ασυνήθιστα χαμηλής προσφοράς, πρόσθεσαν, δυνατόν να νοθεύσει τον ανταγωνισμό και να πλήξει την επί ίσοις όροις συμμετοχή των ενδιαφερομένων στους διαγωνισμούς για την ανάθεση δημοσίων συμβάσεων παροχής υπηρεσιών. Ως ασυνήθιστα χαμηλή προσφορά, υπέδειξαν, νοείται και η οικονομική προσφορά που αν και φαίνεται ότι καλύπτει το κόστος παροχής των ζητούμενων υπηρεσιών δεν καταλείπει εύλογο εργολαβικό κέρδος, με κίνδυνο να πλήξει το δημόσιο συμφέρον, στο μέτρο που ο ανάδοχος ενδέχεται, κατά λογική ακολουθία, να επιχειρήσει κατά την εκτέλεση της σύμβασης να καλύψει τη ζημία που υφίσταται, εξαιτίας του αδικαιολόγητα χαμηλού τιμήματος, σε βάρος της ποιότητας ή και της ποσότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών.

Οι Αιτητές ισχυρίστηκαν περαιτέρω ότι ο επιτυχών δεν πληροί τους όρους του διαγωνισμού καθότι τα απαιτούμενα από τον όρο 4.4.2.1 του Πίνακα Παραρτήματος II – Τεχνικές Προδιαγραφές πιστοποιητικά που αυτός υπέβαλε με την προσφορά του δεν έχουν εκδοθεί στο όνομα του αλλά στο όνομα της POLSKA WYTWORNIA PAPIEROW, WARTOSCIOWYCH SA (“PWPW”).

Πρόκειται, ανέφεραν, για παραβίαση ουσιώδους όρου καθότι ο όρος 4.4.2.1 απαιτεί όπως ο προσφέρων διαθέτει τα εν λόγω πιστοποιητικά κατά την υποβολή της προσφοράς του. Επεσήμαναν, πρόσθετα, ότι στο Έντυπο 16 που υπέβαλε δεν

δηλώνεται οποιοσδήποτε υπεργολάβος ενώ από την υποβολή των πιστοποιητικών, φαίνεται ότι η προεξατομίκευση των καρτών θα πραγματοποιηθεί από την PWPW. Το γεγονός τόνισαν ότι τα σχετικά πιστοποιητικά δεν ήσαν επ' ονόματι του επιτυχόντα αποτελεί ισχυρή απόδειξη ότι δεν θα εκτελεί ο ίδιος τη διαδικασία προεξατομίκευσης και συνεπώς λανθασμένα και πεπλανημένα η Αναθέτουσα Αρχή θεώρησε την προσφορά του εντός των τεχνικών προδιαγραφών. Υπάρχει επίσης, ανέφεραν, παραβίαση του όρου 8.3.2 ο οποίος απαιτεί όπως οι οικονομικοί φορείς υποβάλουν με την προσφορά τους δεόντως συμπληρωμένη τη Δήλωση σχετικά με τους υπεργολάβους που προτίθενται να χρησιμοποιήσουν καθώς και το ακριβές μέρος του Αντικειμένου της Σύμβασης που αυτοί θα υλοποιήσουν (Έντυπο 16).

Ο επιτυχών, ανέφεραν, στο Έντυπο 16 που υπέβαλε δεν έχει δηλώσει υπεργολάβο καίτοι από την υποβολή των πιστοποιητικών, φαίνεται ότι η προεξατομίκευση θα πραγματοποιηθεί από την PWPW. Επίσης, στην επιστολή του ημερομηνίας 21.12.2017 προς την Αναθέτουσα Αρχή με την οποία έδινε διευκρινίσεις αναφορικά με την ασυνήθιστα χαμηλή προσφορά του, δήλωνε ότι για τη συντήρηση και την επιτόπια υποστήριξη στην Κύπρο θα χρησιμοποιήσει συνεργάτη που χρησιμοποιεί για ένα άλλο έργο στην Κύπρο, ο οποίος όμως δεν έχει δηλωθεί ως υπεργολάβος σύμφωνα με τον όρο 8.3.2. Πρόκειται καταλήγουν για ξεκάθαρη παράβαση του όρου 8.3.2 των εγγράφων του διαγωνισμού.

Οι Αιτητές υποστηρίζουν περαιτέρω ότι η προσβαλλόμενη απόφαση πάσχει και λόγω έλλειψης αμεροληψίας εκ μέρους της Αναθέτουσας Αρχής. Ενώ αναφέρουν σύμφωνα με τους όρους του διαγωνισμού, ερωτήσεις πρέπει να υποβάλλονται μέσω του ηλεκτρονικού συστήματος e-procurement, στους διοικητικούς φάκελους υπάρχει αλληλογραφία που ανταλλάγηκε απευθείας μεταξύ του επιτυχόντα και της Αναθέτουσας Αρχής, με την οποία καθοδηγήθηκε για σκοπούς επανεγγραφής του στο σύστημα. Πρόκειται, ανέφεραν, για δημιουργία εντύπωσης έλλειψης αμεροληψίας ως αποτέλεσμα ενδεχομένως προσωπικής σχέσης που δημιουργήθηκε.

Η Αναθέτουσα Αρχή απαντώντας στους ισχυρισμούς των Αιτητών με τη σειρά που αυτοί προβλήθηκαν αναφέρει ότι η Επιτροπή Αξιολόγησης από τη στιγμή που έκρινε ότι η οικονομική προσφορά του επιτυχόντα φαινόταν ασυνήθιστα χαμηλή ζήτησε, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 69 του Νόμου 73(Ι)/2016, τεκμηρίωση της. Συγκεκριμένα ζήτησε όπως ο επιτυχών διευκρινίσει ότι έλαβε υπόψη του όλες τις απαιτήσεις και όρους του διαγωνισμού και παραθέσει τους λόγους για τη μεγάλη διαφορά μεταξύ της προσφοράς και της εκτίμησης κόστους.

Ο επιτυχών απάντησε με πολυσέλιδη επιστολή κατά τρόπο λεπτομερή και όχι όπως ισχυρίζονται οι Αιτητές γενικά και αόριστα. Το περιεχόμενο της επιστολής του αξιολογήθηκε και κρίθηκε ότι οι διευκρινίσεις που δόθηκαν ήταν

ικανοποιητικές και συνεπώς η οικονομική του προσφορά ικανοποιούσε όλους τους όρους ή απαιτήσεις του διαγωνισμού.

Υποστηρίζει ότι η απόφαση ανάθεσης της σύμβασης στον επιτυχόντα είναι προϊόν δέουσας έρευνας και εμπειριστατωμένης αιτιολογίας. Οι απαντήσεις που δόθηκαν από τον επιτυχόντα ήσαν ικανοποιητικές και δεν υπήρχε ανάγκη για περαιτέρω διευκρινίσεις όπως ισχυρίζονται οι Αιτητές.

Σ' ότι αφορά τον ισχυρισμό για παραβίαση ουσιωδών όρων και έλλειψη δέουσας έρευνας με αναφορά στο αντικείμενο της Σύμβασης υποστήριξε ότι βασική προϋπόθεση για την υλοποίηση του αντικειμένου της είναι ο Ανάδοχος να διαθέτει ένα ολοκληρωμένο σύστημα έκδοσης καρτών ταχογράφου, και να προβεί στις αναγκαίες προσαρμογές ώστε να παρέχεται η δυνατότητα έκδοσης καρτών ταχογράφου και για τη Κύπρο. Η Αναθέτουσα Αρχή θα ορίσει τον Ανάδοχο ως εκδότη των καρτών (appointed CY-CP) και Κρατική Αρχή Πιστοποίησης / Member State Certification Authority (appointed CY-USCA), οπότε θα προβαίνει σε εξατομίκευση και εκτύπωση των καρτών της Κύπρου.

Το ουσιώδες για το διαγωνισμό τόνισε είναι οι προσφέροντες να διαθέτουν σύστημα έκδοσης καρτών ταχογράφου και να δεσμεύονται ότι εφόσον επιλεγούν θα προβούν σε προσαρμογές για να εκδίδουν κάρτες για τη Κύπρο.

Η Αναθέτουσα Αρχή με όσα υπέβαλε ο επιτυχών, ανέφερε, ικανοποιήθηκε ότι αυτός διαθέτει την απαιτούμενη υποδομή, τα κυριότερα συστατικά μέρη της οποίας είναι το Certification Authority system για να λειτουργεί αυτόνομα ως Αρχή Πιστοποίησης (CA), και το Card Personalization and Printing system (CP) για την εξατομίκευση /personalization και εκτύπωση / printing των καρτών.

Τον ισχυρισμό σχετικά με τα πιστοποιητικά (Πιστοποιητικό Έγκρισης τύπου/ EEC type-approval certificate, Πιστοποιητικό Ασφάλειας/ Security certificate και Πιστοποιητικό Διαλειτουργικότητας/ Interoperability certificate) τον απορρίπτει ως παραπλανητικό. Το γεγονός, ανέφερε, ότι τα πιστοποιητικά τα οποία θα χρησιμοποιηθούν για την έκδοση του πιστοποιητικού έγκρισης τύπου για τις κάρτες GEN 1 της Κύπρου που πρέπει να διαθέτει ο προσφέρων δεν είναι στο όνομα του επιτυχόντα δεν συνιστά παράβαση των όρων 4.4.2.1 και 4.4.2.1.2 του Πίνακα Παραρτήματος II, Τεχνικές Προδιαγραφές. Στους όρους του διαγωνισμού δεν προβλέπεται ότι τα πιστοποιητικά πρέπει να εκδοθούν στο όνομα του προσφέροντα αρκεί να τα διαθέτει η κάρτα και ο επιτυχών τα υπέβαλε.

Η Αναθέτουσα Αρχή απορρίπτει και τους ισχυρισμούς των Αιτητών ότι ο επιτυχών επειδή τα σχετικά πιστοποιητικά δεν έχουν εκδοθεί επ' ονόματι του δεν θα εκτελέσει ο ίδιος τη διαδικασία προ-εξατομίκευσης και ότι η κατασκευή της

κάρτας θα πραγματοποιηθεί από την PWPW. Η διαδικασία προ-εξατομίκευσης των καρτών, υποδεικνύει, δεν αναφέρεται στα έγγραφα του διαγωνισμού και συνεπώς λανθασμένα οι Αιτητές ισχυρίζονται ότι η PWPW είναι υπεργολάβος παραπέμπει δε στην παράγραφο 7 του Πίνακα Παραρτήματος II – Τεχνικές Προδιαγραφές όπου προβλέπεται ότι ο Ανάδοχος να διαθέτει ποσότητα έτοιμης (κενής), άδειας κάρτας με μικροτσίπ για κάθε είδους κάρτα, οδηγού-επιχείρησης-ελέγχου-συνεργείου, χωρίς να καθορίζεται που θα παραχθεί.

Οι όροι του διαγωνισμού απαιτούν, ο προσφέρων να διαθέτει κατά την ημερομηνία υποβολής της προσφοράς, για τις κάρτες GEN1 που εκδίδει το σχετικό Πιστοποιητικό Έγκρισης τύπου/ EEC type-approval certificate τους, να δηλώσει στον Πίνακα Συμμόρφωσης (Έντυπο 17), ότι διαθέτει το σχετικό «Πιστοποιητικό έγκρισης τύπου» και κατά την υποβολή της προσφοράς του να επισυνάψει φωτοαντίγραφο του σχετικού «Πιστοποιητικού έγκρισης τύπου» τους.

Επιπλέον, ο επιτυχών στην προσφορά του δήλωσε ότι θα χρησιμοποιήσει κάρτες που παράγονται στη Πολωνία. Οι όροι απαιτούσαν όπως ο προσφέρων διαθέτει το σχετικό με τις κάρτες Πιστοποιητικό Έγκρισης Τύπου και να το επισυνάψει με την υποβολή της προσφοράς του όπως και πιστοποιητικό Ασφάλειας και Διαλειτουργικότητας.

Εφόσον καταλήγει στα πιστοποιητικά Ασφάλειας και Διαλειτουργικότητας αναφέρεται η κατασκευάστρια εταιρεία PWPW αυτό σε συνδυασμό με τη δήλωση του επιτυχόντα ότι στην περίπτωση της Κύπρου θα χρησιμοποιεί κάρτες της PWPW, είναι σαφές ότι αυτή είναι προμηθευτής κενής κάρτας και όχι υπεργολάβος όπως ισχυρίζονται οι Αιτητές. Τα πιστοποιητικά αναφέρει που υποβλήθηκαν έχουν το όνομα του κατασκευαστή της κάρτας και όχι το όνομα αυτού που θα προβαίνει σε εξατομίκευση και ορθά έγιναν αποδεκτά.

Η Αναθέτουσα Αρχή απορρίπτει και τον ισχυρισμό ότι ως υπεργολάβος έπρεπε να δηλωθεί και ο συνεργάτης της επιτυχούσας στην Κύπρο ο οποίος, σύμφωνα με τη δήλωση της θα χρησιμοποιείται για την συντήρηση και υποστήριξη στην Κύπρο. Η χρήση των συνεργατών στη Κύπρο για θέματα συντήρησης αναφέρει είναι ελάχιστη συγκριτικά με την συντήρηση της όλης υποδομής, και επομένως επουσιώδης. Στην Κύπρο θα εγκατασταθεί και θα ελέγχεται ένα πολύ μικρό μέρος της υποδομής σαρωτές-φωτογραφικές μηχανές -ασύρματα signature pads, το μεγαλύτερο μέρος δηλαδή τα συστήματα που θα διεξάγουν τις εργασίες πιστοποίησης και εξατομίκευσης και εκτύπωσης των καρτών θα βρίσκονται στην Ρουμανία και εκεί θα ελέγχονται.

Κατά την ενώπιον μας συζήτηση της υπόθεσης ο εκπρόσωπος της Αναθέτουσας Αρχής ανέφερε τα εξής:

«Μ. Κυλίλης: [...]. Εμείς ξεκινούμε από την αρχή και λέμε κύριοι θα πρέπει οι κάρτες να έχετε πιστοποιητικά και κάρτες κενές που να πληρούν αυτές τις απαιτήσεις που να είναι σύμφωνες με τον ευρωπαϊκό κανονισμό. Το πιστοποιητικό συνοδεύει την κάρτα, δηλαδή η κάρτα πληροί κάποιες κατασκευαστικές απαιτήσεις ασφάλειας επομένως με την κάρτα μαζί με το πιστοποιητικό της.

Αυτό το πράγμα δεν απαιτήσαμε ότι πρέπει να την κατασκευάζει ο ίδιος άρα και το πιστοποιητικό που την συνοδεύει να φέρει το όνομα του και πολύ απλά να πω ένα απλό πράγμα. Εάν πρόσφερε κάποιος σαν Consortium με μια ονομασία...

Πρόεδρος: Μην μας πείτε υποθέσεις θα επιλύσουμε την διαφορά αυτή που προέκυψε.

Μ. Κυλίλης: Άρα το πιστοποιητικό ασφάλειας που διαθέτει και μας το έδωσε με τη δήλωση συμμόρφωσης λέει ότι αυτή η κάρτα η κενή που έχω εγώ συνοδεύεται από το πιστοποιητικό της και πληροί την απαίτηση ασφάλειας το ένα πιστοποιητικό και την απαίτηση διαλειτουργικότητας το άλλο πιστοποιητικό. Ποιος εξετάζει; Είναι εκείνος που έκδωσε τα πιστοποιητικά το Interoperability Certificate εκδίδεται από την αρμόδια αρχή της Ευρωπαϊκής Ένωσης».

Σ' ότι αφορά τον τρίτο λόγο απόρριψης σε σχέση με κατάχρηση εξουσίας και έλλειψη αμεροληψίας η Αναθέτουσα Αρχή αναφέρει ότι τόσο η ίδια όσο και ο Συντονιστής της Επιτροπής Αξιολόγησης ενήργησαν με διαφάνεια και αμεροληψία και εφάρμοσαν τις αρχές της ισότητας και της ίσης μεταχείρισης μεταξύ των Οικονομικών Φορέων. Προς επιβεβαίωση των ισχυρισμών της η Αναθέτουσα Αρχή παραπέμπει σε αλληλογραφία που είχε, είτε με ηλεκτρονικά μηνύματα είτε με τηλεομοιότυπο, με αρκετούς Οικονομικούς Φορείς μεταξύ των

οποίων και ο επιτυχών, ο οποίος ζητούσε βοήθεια για τη διαδικασία εγγραφής στο σύστημα e-procurement και όχι σχετικά με την ουσία του διαγωνισμού.

Θα εξετάσουμε τους ισχυρισμούς των Αιτητών όχι με τη σειρά που τους έχουμε παραθέσει αλλά θα αρχίσουμε από τον τελευταίο ισχυρισμό για έλλειψη αμεροληψίας. Έχουμε διεξέλθει τους διοικητικούς φακέλους το περιεχόμενο των οποίων βεβαιώνει τη θέση της Αναθέτουσας Αρχής ότι δηλαδή η επικοινωνία με ηλεκτρονικά μέσα και αλληλογραφία δεν έγινε μόνο με τους Αιτητές αλλά και με άλλους οικονομικούς φορείς. Έχοντας υπόψη τον τρόπο που η Αναθέτουσα Αρχή αντιμετώπισε όσους οικονομικούς φορείς ζητούσαν κάποια διευκρίνιση δεν βρίσκουμε να μεταχειρίστηκε τον επιτυχόντα κατά ευνοϊκό τρόπο. Αντίθετα όπως είχε καθήκον με τις απαντήσεις της τον διευκόλυνε όχι σε θέματα του διαγωνισμού αλλά διαδικαστικά τα οποία με κανένα τρόπο δεν συνιστούν κατάχρηση εξουσίας ή έλλειψη αμεροληψίας. Τέτοια ζητήματα ενδεχόμενα να προέκυπταν εάν δεν τον βοηθούσε για τη διαδικασία εγγραφής του στο σύστημα e-procurement. Ορθότερο βέβαια θα ήταν τα ερωτήματα και οι απαντήσεις να γίνονταν ηλεκτρονικά ώστε να ενημερώνονταν όλοι οι οικονομικοί φορείς.

Σ' ότι αφορά τους ισχυρισμούς για παραβίαση των όρων 4.4.2.1 και 4.4.2.1.2 πίνακας παραρτήματος II τεχνική προδιαγραφή οι όροι αυτοί προβλέπουν τα εξής:

4.4.2.1 Ο προσφέρων να διαθέτει κατά την ημερομηνία υποβολής της προσφοράς του για κάθε τύπο κάρτας (οδηγού, επιχείρησης, συνεργείου, ελεγκτή) με μικροσίπ GENI που εκδίδει, όπως αναφέρεται στο εδάφιο 4 του παρόντος εγγράφου και το σχετικό «πιστοποιητικό έγκρισης τύπου» τους.

Ο προσφέρων να δηλώσει στον Πίνακα Συμμόρφωσης με τις Απαιτήσεις και Τεχνικές Προδιαγραφές (Έντυπο 17) ότι διαθέτει το «Πιστοποιητικό έγκρισης τύπου» για κάθε τύπο κάρτας (οδηγού, επιχείρησης, συνεργείου, ελεγκτή) με μικροσίπ GENI που εκδίδει και αναφέρεται στο εδάφιο 4 του παρόντος εγγράφου, και κατά την υποβολή της προσφοράς του να επισυνάψει:

Φωτοαντίγραφο του σχετικού «Πιστοποιητικού έγκρισης τύπου» τους.

4.4.2.1.2 Ο προσφέρων να διαθέτει κατά την ημερομηνία υποβολής της προσφοράς του στα δύο (2) από τα τρία (3) πιστοποιητικά που απαιτούνται για την έκδοση πιστοποιητικού έγκρισης τύπου κάρτας ταχογράφου με μικροσίπ GENI και τα οποία θα χρησιμοποιηθούν για την έκδοση του πιστοποιητικού έγκρισης τύπου για τις κάρτες GENI της Κύπρου όπως πιο κάτω:

*(α) «Πιστοποιητικό Ασφαλείας/Security Certificate», και
(β) «Πιστοποιητικό Διαλειτουργικότητας/Interoperability Certificate»
από τον αρμόδιο φορέα,*

και κατά την υποβολή της προσφοράς του να επισυνάψει ανά ένα φωτοαντίγραφο των πιο πάνω πιστοποιητικών που διαθέτει προς χρήση για την έκδοση καρτών.

Είναι ξεκάθαρο από την επιχειρηματολογία των μερών ότι το ερώτημα που καλούμαστε να αποφασίσουμε αφορά στην ερμηνεία των πιο πάνω όρων οι οποίοι δεν έχουν αμφισβητηθεί, και ορθά, ότι αποτελούν ουσιώδεις όρους και η παραβίαση τους οδηγεί σε ακυρότητα εφόσον οι όροι διαγωνισμού αποτελούν πράξη κανονιστικού περιεχομένου και δεσμεύουν τόσο τη διοίκηση όσο και τους

διαγωνιζόμενους (βλ. *General Construction v. Δήμου Λεμεσού* (1998) 3 ΑΑΔ 584).

Σε σχέση με την ερμηνεία νόμου στη *Southfields Ind. Ltd v. Δήμου Ασίας* (1995)

3 ΑΑΔ 59 αναφέρονται τα εξής:

«Σκοπός της ερμηνείας του νόμου είναι η ανεύρεση της πρόθεσης του νομοθέτη. Όπου το λεκτικό της διάταξης είναι σαφές, το Δικαστήριο την ερμηνεύει με βάση τη φυσική και συνήθη έννοια των λέξεων. Οι λέξεις σ' ένα νομοθέτημα γενικά ερμηνεύονται με τη συνήθη τους σημασία, αλλά και με βάση τα συμφραζόμενα, έχοντας δε υπόψη το αντικείμενο και το σκοπό του νόμου. (Βλ. *Δημοκρατία v. Ματθαίου*, Αναθεωρητική Έφεση 832, ημερ. 12.7.1990. Βλ. επίσης *Halsbury's Laws of England*, Τετάρτη Έκδοση, Τόμος 44, παραγρ. 863 - 873). Η ερμηνεία πρέπει να είναι τέτοια που να μην οδηγεί σε παράλογα αποτελέσματα, αλλά στη λειτουργικότητα των νόμων. (Βλ. *Δημοκρατία v. Αντωνίου και Άλλων*)¹».

Κατ' αναλογία, τα πιο πάνω ισχύουν και για την ερμηνεία των όρων διαγωνισμού αφού αυτοί υπέχουν θέση πράξεων κανονιστικού περιεχομένου η παράβαση των οποίων επιφέρει ακυρότητα (*Δημοκρατία v. S. Kyriakos Euromarket Ltd* (2000) 3 ΑΑΔ 692).

Αποτελεί κοινό έδαφος αυτό άλλωστε προκύπτει και από την προσφορά του επιτυχόντα ότι αυτός με την προσφορά του υπέβαλε τα ζητούμενα πιστοποιητικά τα οποία όμως έχουν εκδοθεί επ' ονόματι της PWPW και το ερώτημα είναι εάν με αυτό ικανοποιείται η απαίτηση των πιο πάνω όρων. Η έννοια των λέξεων «εκδίδω» και «διαθέτω» όπως αυτή δίδεται στο Λεξικό της Νέας Ελληνικής

¹ Δημοκρατία v. Αντωνίου και Άλλων (1993) 3 ΑΑΔ 325

Γλώσσας, Γ. Δ. Μπαμπινιώτη, Δεύτερη Έκδοση, έχει ως εξής: «εκδίδω» τυπώνω και θέτω σε κυκλοφορία, «διαθέτω» έχω κάτι στην κατοχή μου με τη δυνατότητα να το χρησιμοποιήσω.

Παρά την όχι αρκούντως σαφή θα λέγαμε διατύπωση των υπό κρίση όρων, η οποία ενδεχομένως να απέτρεψε και οικονομικούς φορείς να υποβάλουν προσφορά, εντούτοις προσεκτική εξέταση του λεκτικού τους και ειδικότερα της φράσης με την οποία τελειώνουν «τους» η οποία αναφέρεται στις κάρτες που εκδίδει ο προσφέρων σε συνδυασμό με το αντικείμενο του διαγωνισμού και τα ζητούμενα από τους λοιπούς όρους αυτού κρίνουμε, σε συμφωνία με την Αναθέτουσα Αρχή, ότι τα απαιτούμενα πιστοποιητικά – πιστοποιητικό έγκρισης τύπου, πιστοποιητικό ασφαλείας και πιστοποιητικό διαλειτουργικότητας τα οποία όπως ορθά ανέφεραν οι Αιτητές εκδίδονται εφόσον ακολουθείται συγκεκριμένη διαδικασία, δεν απαιτείται να έχουν εκδοθεί επ' ονόματι του προσφέροντα. Αφορούν και συνοδεύουν την κενή κάρτα στην οποία ακολούθως θα γίνει από τον επιτυχόντα η διαδικασία της εξατομίκευσης και να εκδοθεί το πιστοποιητικό λειτουργικότητας. Ότι το πιστοποιητικό που θα πρέπει να υποβληθεί είναι επ' ονόματι του κατασκευαστή των καρτών δεν συνιστά παραβίαση των πιο πάνω όρων ούτε ο κατασκευαστής μπορεί να χαρακτηριστεί υπεργολάβος. Ο επιτυχών από τη στιγμή που υπέβαλε τα εν λόγω πιστοποιητικά σύμφωνα με τη γραμματική ερμηνεία της φράσης «διαθέτω» σημαίνει ότι τα έχει στην κατοχή του και μπορεί

να τα χρησιμοποιήσει. Η κατοχή τους από τον επιτυχόντα φανερώνει και τη δυνατότητά του να τα χρησιμοποιήσει. Συνεπώς οι πιο πάνω ισχυρισμοί των Αιτητών δεν ευσταθούν.

Προτού εξετάσουμε τον ισχυρισμό για ασυνήθιστα χαμηλή προσφορά του επιτυχόντα παραθέτουμε ό,τι, από το άρθρο 69 του περί της Ρύθμισης των Διαδικασιών Σύναψης Δημόσιων Συμβάσεων και για Συναφή Θέματα Νόμου του 2016, Ν. 73(I)/2016, την απαντητική επιστολή του επιτυχόντα ημερ. 21.12.2017 και την έκθεση της Επιτροπής Αξιολόγησης, θεωρούμε χρήσιμο για ότι στη συνέχεια θα μας απασχολήσει:

«69.-(1) Όταν οι προσφορές φαίνονται ασυνήθιστα χαμηλές σε σχέση με τα έργα, τις προμήθειες ή τις υπηρεσίες, οι αναθέτουσες αρχές απαιτούν από τους οικονομικούς φορείς να εξηγήσουν την τιμή ή το κόστος που προτείνουν στην προσφορά.

(2) Οι εξηγήσεις που αναφέρονται στο εδάφιο (1) μπορούν να αφορούν ιδίως:

- (α) Τα οικονομικά χαρακτηριστικά της μεθόδου κατασκευής, της διαδικασίας παρασκευής ή των παρεχόμενων υπηρεσιών·*
- (β) τις επιλεγείσες τεχνικές λύσεις ή τις εξαιρετικά ενοϊκές συνθήκες που διαθέτει ο προσφέρων για την παροχή των προϊόντων ή των υπηρεσιών ή για την εκτέλεση του έργου·*
- (γ) την πρωτοτυπία του έργου, των προμηθειών ή των υπηρεσιών που προτείνονται από τον προσφέροντα*
- (δ) τη συμμόρφωση προς τις υποχρεώσεις του εδαφίου (3) του άρθρου 4*

- (ε) τη συμμόρφωση προς τις υποχρεώσεις του άρθρου 71
- (στ) το ενδεχόμενο χορήγησης κρατικής ενίσχυσης στον προσφέροντα.
- (3) (α) Η αναθέτουσα αρχή αξιολογεί τις παρεχόμενες πληροφορίες, σε συνεννόηση με τον προσφέροντα.
- (β) Η αναθέτουσα αρχή δύναται να απορρίψει την προσφορά μόνο εάν τα παρεχόμενα στοιχεία δεν εξηγούν κατά τρόπο ικανοποιητικό το χαμηλό επίπεδο της τιμής ή του κόστους που προτείνεται, λαμβανομένων υπόψη των στοιχείων που αναφέρονται στο εδάφιο (2).
- (γ) Η αναθέτουσα αρχή απορρίπτει την προσφορά, εάν διαπιστώσει ότι η προσφορά είναι ασυνήθιστα χαμηλή, διότι δεν συμμορφώνεται με τις ισχύουσες υποχρεώσεις του εδαφίου (3) του άρθρου 4.

(4) Εάν η αναθέτουσα αρχή διαπιστώνει ότι μια προσφορά είναι ασυνήθιστα χαμηλή λόγω χορήγησης κρατικής ενίσχυσης στον προσφέροντα, η προσφορά μπορεί να απορρίπτεται αποκλειστικά για αυτόν τον λόγο μόνο μετά από διαβούλευση με τον προσφέροντα και εφόσον αυτός δεν είναι σε θέση να αποδείξει, εντός εύλογης προθεσμίας την οποία ορίζει η αναθέτουσα αρχή, ότι η εν λόγω ενίσχυση είναι σύμφωνα με την εσωτερική αγορά κατά την έννοια του Άρθρου 107 της ΣΛΕΕ. Σε περίπτωση όπου η αναθέτουσα αρχή απορρίπτει προσφορά υπό τις συνθήκες αυτές, ενημερώνει σχετικώς την Αρμόδια Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων, η οποία ενημερώνει την Επιτροπή.»

Απαντητική επιστολή του επιτυχόντα ημερ. 21.12.2017:

«(b) τις επιλεγείσες τεχνικές λύσεις ή τις εξαιρετικά ευνοϊκές συνθήκες που διαθέτει ο προσφέρων για την παροχή των προϊόντων ή των υπηρεσιών ή για την εκτέλεση του έργου-/The technical solutions chosen or the extremely favourable conditions available to them tenderer for the supply of goods or services or for execution of the project

Regarding the technical solution used, we mention that one of the main competitive advantages of CERTSIGN S.A. is our vast experience in the field of digital tachograph cards issuing systems, card personalization and PKI,

which allowed us to address effectively all the significant aspects of the solution offered at a very high technological level, at the best possible price/performance ratio.

CERTISIGN S.A. has been involved in the field of digital tachograph system since 2006. We develop our own solutions for the digital tachograph cards issuing systems, including: [...]».

Έκθεση Επιτροπής Αξιολόγησης:

«2.3 Όπως διευκρινίστηκε από την CERTISIGN S.A., το τελικό κόστος ανά κάρτα (τιμή μονάδας) της προσφοράς της υπολογίστηκε στη βάση της ενδεικτικής ποσότητας 1,180 καρτών ανά έτος που δόθηκε από την Αναθέτουσα Αρχή, και τα κόστη συνοψίζονται στον πίνακα που ακολουθεί:

A/A	Περιγραφές	Ποσότητα	Τιμή Μονάδας (χωρίς ΦΠΑ)	Σύνολο (χωρίς ΦΠΑ)
1.	Κόστη ανεξάρτητα από τον αριθμό των παραδιδόμενων καρτών και την περίοδο της σύμβασης	1		93,251.80€
2.	Κόστη ανεξάρτητα από τον αριθμό των παραδιδόμενων καρτών, αλλά εξαρτώμενα από την περίοδο της σύμβασης	6 (έτη)	12,774.20€	76,645.20€
3.	Κόστη αναλογικά με τον αριθμό των παραδιδόμενων καρτών	1,180 (κάρτες) χ 6 (έτη)	3.25€	23,010.00€
	ΟΛΙΚΟ (1+2+3)			192,907.00€
4.	Κίνδυνοι και απρόβλεπτα έξοδα	10%		19,290.70€
	ΟΛΙΚΟ (1+2+3+4)			212,197.70€
5.	Εμπορικό περιθώριο (Commercial margin)	5%		10,609.89€
	ΣΥΝΟΛΟ (1+2+3+4+5)			222,807.59€
	Τιμή Προσφοράς	1,180 (κάρτες) χ 6 (έτη)	<u>31,47€</u>	<u>222,807.60€</u>

2.4 Καταληκτικά, η εισήγηση της Επιτροπής για αποδοχή της προσφοράς αρ. 2/2 και κατακύρωση του διαγωνισμού/ανάθεση της σχετικής σύμβασης στον προσφέροντα, S.C. CERTISIGN S.A. ο οποίος υπέβαλε την πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά βάσει χαμηλότερης τιμής που

ικανοποιεί όλους τους όρους και τις απαιτήσεις του διαγωνισμού, συμπληρώνεται ως ακολούθως: [...]».

Το ερώτημα όπως διαμορφώθηκε σε σχέση με την ασυνήθιστα χαμηλή προσφορά και πρέπει να απαντηθεί είναι κατά πόσο η κατάληξη της Αναθέτουσας Αρχής μετά τα ερωτήματα που τέθηκαν στον επιτυχόντα και τις απαντήσεις που αυτός έδωσε είναι εύλογη και αιτιολογημένη.

Καθώς προκύπτει από το διοικητικό φάκελο μετά την ορθή διαπίστωση της Αναθέτουσας Αρχής ότι η προσφορά του επιτυχόντα είναι ασυνήθιστα χαμηλή συγκρινόμενη με την εκτιμώμενη δαπάνη (642.243,00) ζητήθηκε από αυτόν όπως επιβεβαιώσει ότι έλαβε υπόψη του όλες τις απαιτήσεις και τους όρους του διαγωνισμού και όπως αναφέρει τους λόγους για την μεγάλη διαφορά της προσφοράς του και της εκτίμησης κόστους η οποία σύμφωνα με τον εκπρόσωπο της Αναθέτουσας Αρχής έγινε στη βάση του προηγούμενου διαγωνισμού παρά την ανομοιογένεια των δύο διαγωνισμών. Ο επιτυχών, όπως ο ίδιος ο εκπρόσωπος της Αναθέτουσας Αρχής εξήγησε, στα ερωτήματα που του τέθηκαν απάντησε σύμφωνα με όσα προβλέπονται στο άρθρο 69 του Νόμου. Ως εκ τούτου δεν απαιτείτο να ζητηθούν περαιτέρω διευκρινίσεις όπως οι Αιτητές ισχυρίζονται. Εφόσον ανέφερε το τεχνικό μέρος της προσφοράς του είχε αξιολογηθεί εάν ζητούντο περαιτέρω επεξηγήσεις αυτό θα ισοδυναμούσε με προσθήκη περαιτέρω

κριτηρίων. Οι επεξηγήσεις και ο αναλυτικός πίνακας που έδωσε ο επιτυχών ήταν ικανοποιητικά και δικαιολογούσαν την χαμηλή προσφορά του.

Έχουμε αναφέρει όσα ο εκπρόσωπος της Αναθέτουσας Αρχής διευκρίνισε ενώπιον μας με σκοπό να καθοδηγήσουμε την Αναθέτουσα Αρχή ότι ο καθορισμός της εκτιμώμενης δαπάνης είναι ένα πολύ σημαντικό ζήτημα για το οποίο πρέπει να γίνεται επαρκής έρευνα ώστε αυτή να ανταποκρίνεται στα δεδομένα της αγοράς. Με αυτό τον τρόπο ούτε στους οικονομικούς φορείς δίδεται εσφαλμένη εικόνα ούτε το δημόσιο κινδυνεύει να καταβάλει περισσότερα χρήματα απ' ό,τι θα μπορούσε να καταβάλει εάν γινόταν επαρκής έρευνα αγοράς.

Επίσης σε σχέση με το άρθρο 69 του Νόμου θα πρέπει να πούμε ότι σ' αυτό απλά παρατίθενται ενδεικτικά σε τι μπορούν να αφορούν οι επεξηγήσεις που ζητούνται από τους οικονομικούς φορείς όταν προκύπτει ζήτημα ασυνήθιστα χαμηλής προσφοράς και δεν είναι απαραίτητο οι οικονομικοί φορείς να απαντούν σε όλα όσα ενδεικτικά παρατίθενται όπως η Αναθέτουσα Αρχή θεωρεί αλλά ούτε και η Αναθέτουσα Αρχή να θέσει άλλα ερωτήματα.

Το γεγονός ότι στην παρούσα περίπτωση η Αναθέτουσα Αρχή θεώρησε ικανοποιητικό ότι εφόσον ο επιτυχών κάλυψε όλα τα ζητήματα που αναφέρονται στο άρθρο 69 του Νόμου δεν είναι καταλυτικό για την υπόθεση εάν και εφόσον

μέσα από αυτά προκύπτουν οι λόγοι της χαμηλής προσφοράς του επιτυχόντα δεδομένου ότι αυτά έλαβε υπόψη της η Αναθέτουσα Αρχή προτού καταλήξει. Εδώ βέβαια θα πρέπει να προσθέσουμε ότι ούτε με τη θέση της Αναθέτουσας Αρχής ότι κατά την αξιολόγηση, εφόσον από την απαντητική επιστολή του επιτυχόντα προέκυπταν οι λόγοι της ασυνήθιστα χαμηλής προσφοράς δεν χρειαζόταν στην έκθεση αξιολόγησης να αναφερθεί οτιδήποτε περαιτέρω συμφωνούμε.

Όπως είναι γνωστό οι διοικητικές αποφάσεις πρέπει να είναι αιτιολογημένες και τούτο για να γνωρίζουν οι διοικούμενοι τους λόγους που οδήγησαν στην συγκεκριμένη απόφαση. Βέβαια, είναι δυνατόν η αιτιολογία μας απόφασης όσο και εάν αυτή είναι λακωνική να συμπληρώνεται από τα στοιχεία του φακέλου και αυτό είναι που εδώ μας απασχόλησε.

Έχουμε διεξέλθει με προσοχή την απάντηση του επιτυχόντα και σε συμφωνία με την Αναθέτουσα Αρχή διαπιστώνουμε ότι αυτός έδωσε λόγους γιατί η προσφορά του είναι ασυνήθιστα χαμηλή συγκρινόμενη με την εκτιμώμενη δαπάνη. Οι λόγοι που έδωσε ο επιτυχών αξιολογήθηκαν από την Επιτροπή Αξιολόγησης η οποία ως καλύτερος γνώστης του όλου ζητήματος τούς έκρινε ικανοποιητικούς. Μεταξύ των λόγων που ο επιτυχών προέβαλε για την ασυνήθιστα χαμηλή προσφορά του

είναι και τα όσα έχουμε παραθέσει πιο πάνω και τα οποία θεωρούμε ότι καθιστούν εύλογη και αιτιολογημένη την κατάληξη της Αναθέτουσας Αρχής.

Τέλος ούτε ο ισχυρισμός σε σχέση με τη χρήση συνεργατών στην Κύπρο για θέματα συντήρησης ευσταθεί στη βάση των όσων η Αναθέτουσα Αρχή εξήγησε δηλαδή ότι στην Κύπρο θα εγκατασταθεί και θα ελέγχεται ένα πολύ μικρό μέρος της υποδομής.

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