



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

Ιεραρχική Προσφυγή Αρ. 7/2006

Μεταξύ:

NCR Cyprus Ltd

Αιτούντων

v.

ΥΠΟΥΡΓΕΙΟΥ ΥΓΕΙΑΣ

Αναθέτουσας Αρχής

**Αναθεωρητική Αρχή
Προσφορών**

κ. Ιωάννης Π. Πογιατζής, Πρόεδρος
κ. Μιχαλάκης Χριστοφόρου, Μέλος
κ. Πέτρος Φρακάλας, Μέλος
κ. Χριστόφορος Χριστοφίδης, Μέλος

Αιτούντες:

NCR Cyprus Ltd

Αντιπροσωπεύθηκε από τους:

1. κο Πόλυ Πολυβίου, Δικηγόρο
2. κα Έλενα Δαμιανού, Δικηγόρο
3. Πέτρο Γεωργιάδη, Εσωτερικό Νομικό Σύμβουλο
αιτούσας εταιρείας
4. κο Γιώργο Φλούρο, Γενικό Διευθυντή αιτούσας
εταιρείας
5. κο Κυριάκο Κυριάκου, Υπεύθυνο Έργου
αιτούσας εταιρείας
6. κο Πανίκο Δημητριάδη, Εμπειρογνώμονα
αιτούσας εταιρείας
7. κο Αναστάσιο Φιλαλήθη, Καθηγητή
Πανεπιστημίου Κρήτης

Αναθέτουσα Αρχή:

ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΥΓΕΙΑΣ

Αντιπροσωπεύθηκε από τους:

1. κο Διονύση Καλλίγερο, Δικηγόρο της
Δημοκρατίας
2. Δρ. Παύλο Παύλου, Υπουργείο Υγείας
3. κο Αντώνη Μούσκο, Μέλος Επιτροπής
Αξιολόγησης
4. Δρ. Μηνά Κυριακίδη, Υπουργείο Υγείας, Μέλος
Επιτροπής Αξιολόγησης

Ημερομηνία έκδοσης Απόφασης: 27 Φεβρουαρίου, 2006

Α Π Ο Φ Α Σ Η

Οι Αιτητές με την παρούσα Ιεραρχική Προσφυγή προσβάλλουν την απόφαση της Αναθέτουσας Αρχής που λήφθηκε στην Προσφορά αρ. Υ.Υ. 3/2005. Η προσφορά αυτή αναφέρεται σαν *«Προσφορά για Ολοκληρωμένη Λύση Δημιουργίας Συστήματος Παρακολούθησης Υγείας για το Υπουργείο Υγείας της Κυπριακής Δημοκρατίας»*.

Η πιο πάνω προσφορά κατακυρώθηκε στην εταιρεία IBM Italia SpA Cyprus Branch.

Η πιο πάνω προσφορά καθορίστηκε με την επιλογή της πλέον συμφέρουσας οικονομικά προσφοράς και έγινε με τη μέθοδο των δύο φακέλων – Τεχνική Προσφορά και Οικονομική Προσφορά.

Η προσφορά των Αιτητών δεν επελέγη για το λόγο ότι η Τεχνική τους Προσφορά δεν συγκέντρωσε τουλάχιστον το 75% της βαθμολογίας της αξιολογηθείσας ως καλύτερης *«Τεχνικής Προσφοράς»* σύμφωνα με τον όρο A5.1.2 των εγγράφων προσφοράς.

Για πληρέστερη εικόνα αναφέρουμε πως η βαθμολογία της Τεχνικής Προσφοράς των Αιτητών είναι 57.77 ενώ η προσφορά με την καλύτερη τεχνική βαθμολογία και η οποία ανήκε στην εταιρεία eNet Solutions βαθμολογήθηκε με 85.28. Ως εκ τούτου ο βαθμός που απαιτείτο για κάλυψη του 75% της αξιολογηθείσας σαν καλύτερης τεχνικής προσφοράς ήταν 67.75%.

Οι Αιτητές επικαλούνται σωρεία λόγων που, κατά τους ισχυρισμούς τους, καταδεικνύουν ότι έτυχαν άνισης και δυσμενούς μεταχείρισης γιατί η προσφορά τους δεν αξιολογήθηκε με βάση την αρχή της αξιοκρατίας, της διαφάνειας και της ισότητας των προσφοροδοτών με αποτέλεσμα την κατάφωρη αδικία εις βάρος τους. Ως εκ τούτου αιτούνται την ακύρωση της προαναφερθείσας απόφασης.

Θεωρούμε, κατ' αρχήν, σκόπιμο να τονίσουμε ότι οι Προσφυγές που αφορούν προσφορές όπως η παρούσα, πολλές φορές και κατ' ανάγκη υπεισέρχονται θέματα καθαρά τεχνικής φύσεως, που η Αναθεωρητική Αρχή Προσφορών ούτε κατ' επιταγή του Νόμου και της Νομολογίας, ούτε και από πρακτικής πλευράς μπορεί να εξετάσει.

Ουσιαστικά περιοριζόμαστε στον έλεγχο της νομιμότητας της προσβαλλόμενης πράξης και ειδικότερα με το θέμα της παράβασης του ισχύοντος δικαίου.

Οι Αιτητές τόσο στην Ιεραρχική Προσφυγή τους όσο και στη γραπτή και προφορική αγόρευσή τους κατά τη διάρκεια της ακρόασης έχουν εγείρει διάφορα θέματα και έχουν προβάλει διάφορους ισχυρισμούς οι οποίοι αφορούν γενικά ισχυριζόμενες παρατυπίες στη διαδικασία αξιολόγησης, είτε σε θέματα ουσίας όσον αφορά την αξιολόγηση και βαθμολογία των Αιτητών. Οι βασικότεροι λόγοι που επικαλούνται οι Αιτητές είναι οι ακόλουθοι:

- (1) Το επίπεδο τεχνογνωσίας των μελών της Επιτροπής Αξιολόγησης δεν ήταν σε τέτοιο βαθμό ώστε να αντιληφθεί και κατανοήσει τη λύση συστήματος την οποία πρότειναν οι Αιτητές.

Δεν αποδεχόμαστε τον ισχυρισμό αυτό για δύο βασικά λόγους. Ο πρώτος είναι ότι εκ πρώτης όψεως, τουλάχιστον, τα μέλη της Επιτροπής Αξιολόγησης κατέχουν και τυπικά και ουσιαστικά προσόντα όπως φαίνεται από τα στοιχεία που δίδονται στην απάντηση της Αναθέτουσας Αρχής και δεύτερο έστω και αν τα πράγματα δεν είχαν έτσι, θεωρούμε ότι δεν δικαιούμαστε και δεν μπορούμε να αξιολογήσουμε εμείς σαν Αναθεωρητική Αρχή τα προσόντα και τις ικανότητες των μελών της Επιτροπής Αξιολόγησης.

- (2) Παρατυπία γνωστοποίησης και αιτιολογημένης απόφασης της Αναθέτουσας Αρχής. Οι Αιτητές ισχυρίζονται ότι η απόφαση της Αναθέτουσας Αρχής (η προσβαλλόμενη απόφαση) εγνωστοποιήθη σ' αυτούς την 12.1.2006 και δεν αιτιολογεί καθόλου και/ή επαρκώς την απόφαση της για κατακύρωση της προσφοράς στην εταιρεία IBM.

Δεν συμφωνούμε με τον πιο πάνω ισχυρισμό γιατί εκτός του ότι η ισχυριζόμενη παρατυπία αναφέρεται σε χρόνο μεταγενέστερο της κατακύρωσης, επί πλέον ο Κανονισμός 17(1)(β) της Κ.Δ.Π. 71/2004 που επικαλούνται οι Αιτητές αναφέρεται σαφώς για ενημέρωση για τη ληφθείσα απόφαση και τους λόγους αυτής. Η

ληφθείσα απόφαση αφορά, κατά την άποψή μας, την απόφαση για τη μη επιλογή της προσφοράς των Αιτητών. Και στην αναφερόμενη επιστολή της Αναθέτουσας Αρχής ημερ. 13.1.2006 σαφώς αναφέρεται ότι η προσφορά των Αιτητών δεν επελέγη γιατί δεν συγκέντρωσε τουλάχιστον το 75% της βαθμολογίας που συγκέντρωσε η αξιολογηθείσα ως καλύτερη Τεχνική Προσφορά. Πιστεύουμε ότι η συγκεκριμένη γνωστοποίηση καλύπτει τις απαιτήσεις του προαναφερθέντα Κανονισμού.

(3) Ουσιώδης παράλειψη στην προσφορά της IBM.

Παρότι ο λόγος αυτός δεν αναφέρεται στην Ιεραρχική Προσφυγή των Αιτητών έχει τεθεί κατά την ακρόαση της Προσφυγής και θεωρούμε ότι τίθεται υπό μορφή τροποποίησης και/ή συμπλήρωσης των λόγων που αναφέρονται στην Ιεραρχική Προσφυγή. Το επιχείρημα των Αιτητών είναι ότι στην προσφορά της IBM και σε αναφορά με τους όρους της Προσφοράς στην καθορισμένη Ενότητα Α θα πρέπει να περιλαμβάνεται μεταξύ άλλων και *«κατάλληλη περιγραφή και ανάλυση κάθε φάσης της παρεχόμενης Υπηρεσίας σε δραστηριότητες και πακέτα εργασίας με ανάλυση των πακέτων εργασίας σε συγκεκριμένες ενέργειες, σύμφωνα με τις απαιτήσεις που αναφέρονται στους Όρους Εντολής»*. Σύμφωνα με τους ισχυρισμούς των Αιτητών η προσφορά της IBM δεν περιέχει οτιδήποτε σε σχέση με τα πιο πάνω αναφερόμενα.

Η Αναθέτουσα Αρχή αντέκρουσε τον πιο πάνω ισχυρισμό των Αιτητών και παρέπεμψε σε συγκεκριμένα μέρη της τεχνικής προσφοράς της IBM, που αποδεικνύουν ότι η προσφορά της IBM συμμορφώνεται με τις απαιτήσεις της πιο πάνω αναφερόμενης Ενότητας Α.

Από τη μελέτη της προσφοράς της IBM και λαμβάνοντας υπόψη τις θέσεις της Αναθέτουσας Αρχής δεν έχουμε πειστεί ότι ο ισχυρισμός των Αιτητών είναι βάσιμος και ως εκ τούτου δεν γίνεται δεκτός.

(4) Προσφορά IBM – Χρονοδιαγράμματα.

Οι Αιτητές ισχυρίζονται ότι η προσφορά της IBM δεν ικανοποιεί βασικό όρο της προσφοράς που απαιτεί όπως η παράδοση του Προσχεδίου Τελικής Έκθεσης και

όλων των άλλων παραδοτέων θα πρέπει να γίνει πριν την 28 Σεπτεμβρίου, 2007. Στην πραγματικότητα, ισχυρίζονται οι Αιτητές, η IBM καθορίζει σαν ημερομηνία παράδοσης την 28 Σεπτεμβρίου, 2007 και όχι «*πριν*» από αυτή την ημερομηνία.

Η Αναθέτουσα Αρχή με επιστολή της ημερομηνίας 5.10.2005 προς όλους τους προσφοροδότες προέβη σε τροποποιήσεις ή/και προσθήκες ή/και διορθώσεις στο σχετικό έγγραφο του διαγωνισμού, καθόρισε διάφορες χρονικές προθεσμίες αντί σε καθορισμένους μήνες ή έτη σε καθορισμένες ημερομηνίες στις οποίες άλλοτε αναφέρεται «*πριν την 28^η Σεπτεμβρίου 2007*» και άλλοτε «*ως την 28 Σεπτεμβρίου 2007*» και άλλοτε «*μέχρι την 28 Σεπτεμβρίου 2007*».

Χωρίς να χρειάζεται να προστρέξουμε σε ερμηνεία της λέξης «*πριν*», αν δηλαδή περιλαμβάνει και την 28 Σεπτεμβρίου ή όχι, είναι φανερό από τη χρήση των όρων «*πριν*», «*ως την*» και «*μέχρι*», όπως αναφέρεται αμέσως πιο πάνω, ότι δεν πρόκειται για ουσιαστικό θέμα που η οποιαδήποτε ερμηνεία του θα κατέληγε σε παράβαση ουσιώδους όρους και συνακόλουθα σε ακύρωση της πράξης. Ως εκ τούτου δεν γίνεται δεκτός και ο πιο πάνω λόγος που επικαλούνται οι Αιτητές.

Όσον αφορά τον ισχυρισμό για μη τήρηση των χρονοδιαγραμμάτων από την IBM λόγω του ότι οι σχετικές εργασίες έπρεπε να αρχίσουν την 2.1.2006 ενώ η γνωστοποίηση κατακύρωσης έγινε στις 12.1.2006 και άρα θα είναι αδύνατο για την IBM να συμπληρώσει την εργασία εντός χρονοδιαγραμμάτων, δεν θεωρούμε ότι το επιχείρημα είναι βάσιμο γιατί ο ισχυρισμός για πιθανή καθυστέρηση είναι υποθετικός και δεύτερο γιατί η IBM δεν έχει οποιαδήποτε ευθύνη για την αναφερόμενη τυχόν καθυστέρηση. Εξάλλου τούτο ισχύει για όλους τους προσφοροδότες. Εν πάση περιπτώσει η Αναθέτουσα Αρχή με επιστολή της ημερ. 6.10.2005 προς όλους τους μετέχοντες του διαγωνισμού διευκρίνισε ότι οι ημερομηνίες που έχουν καθορισθεί παραμένουν αναλλοίωτες. Ως εκ τούτου και ο πιο πάνω ισχυρισμός των Αιτητών δεν γίνεται αποδεκτός.

- (5) Διαδικασία. Οι Αιτητές ισχυρίζονται ότι η διαδικασία πάσχει λόγω αντιφατικότητας και λόγω άνισης και άδικης μεταχείρισης της αιτούσας εταιρείας. Προς τούτο επικαλούνται συνεδρία της Επιτροπής Αξιολόγησης ημερ. 3.11.2005 στην οποία,

όπως ισχυρίζονται, γίνεται ενδελεχής έλεγχος και προκαταρκτική βαθμολόγηση της Τεχνικής Προσφοράς της eNet Solutions και της NCR. Οι Αιτητές διατυπώνουν ερωτήματα για τη σκοπιμότητα αυτής της σύγκρισης χωρίς να δίδουν οποιαδήποτε περαιτέρω στοιχεία ή ακόμα και να προβάλουν οποιονδήποτε ισχυρισμό.

Περαιτέρω και σαν συνέχεια του ισχυρισμού τους για παραβάσεις στη διαδικασία είναι ότι από την εταιρεία eNet Solutions είχαν ζητηθεί διάφορες διευκρινίσεις, μεταξύ των οποίων και το θέμα της γνώσης της Αγγλικής γλώσσας από το βασικό εμπειρογνώμονα, ενώ από τους Αιτητές δεν ζητήθηκαν διευκρινίσεις για τους εμπειρογνώμονές τους.

Δεν διακρίνουμε οτιδήποτε ουσιώδες στα πιο πάνω επιχειρήματα των Αιτητών, όχι μόνο γιατί η eNet Solutions δεν είναι ο επιτυχών προσφοροδότης αλλά και γιατί η ζήτηση διευκρινίσεων από την Αναθέτουσα Αρχή είναι δικαίωμά της και όχι υποχρέωσή της. Δεν βλέπουμε καμιά υπέρβαση της εξουσίας της Αναθέτουσας Αρχής ούτε και παράβαση οποιουδήποτε κανόνα ή αρχής που διέπει την αξιολόγηση των προσφορών.

- (6) Οι Αιτητές ισχυρίζονται ότι για το θέμα της βασικής αντίληψης του έργου και τα σχετικά χρονοδιαγράμματα για τα οποία επήραν χαμηλή βαθμολογία τούτο οφείλεται στο γεγονός ότι η Επιτροπή Αξιολόγησης δεν εκτίμησε σωστά τη λειτουργία και τις δυνατότητες του προταθέντος μοντέλου HC-LDM. Η απάντηση της Αναθέτουσας Αρχής επί του προκειμένου είναι ότι εκείνο που πραγματικά εξητείτο στους όρους της προσφοράς δεν ήταν οποιοδήποτε μοντέλο υπολογιστή με τις όποιες δυνατότητες, αλλά κυρίως ήταν θέμα οργάνωσης, παροχής εξειδικευμένων υπηρεσιών και συμβούλων, όπως επίσης και τρόπους αποθήκευσης δεδομένων.

Χωρίς να χρειάζεται να επαναλάβουμε ότι εν προκειμένω πρόκειται για εξειδικευμένο τεχνικό θέμα για το οποίο ούτε δικαιούμαστε ούτε και μπορούμε να υποκαταστήσουμε την κρίση μας με την κρίση της Επιτροπής Αξιολόγησης, που αποτελείτο από ειδικευμένους επιστήμονες, εν πάση περιπτώσει δεν πειστήκαμε

ότι υπάρχει οποιαδήποτε δυσμενής διάκριση σε βάρος των Αιτητών και αποδεχόμαστε τις εξηγήσεις της Αναθέτουσας Αρχής. Τούτο ισχύει και για τους ισχυρισμούς των Αιτητών όσον αφορά τις επί μέρους βαθμολογίες που σχετίζονται άμεσα με τα πιο πάνω αναφερόμενα.

(7) Τα κυριότερα όμως επιχειρήματα των Αιτητών στηρίζονται πάνω σε δύο βασικά σημεία:

(α) Τα καθορισθέντα κριτήρια για την αξιολόγηση και τη βαθμολογία των προσφορών. Οι Αιτητές ισχυρίζονται ότι τα βασικά κριτήρια αξιολόγησης καθορίστηκαν στους Όρους του Διαγωνισμού και τους Όρους Εντολής. Ακολούθως, και τούτο γίνεται παραδεκτό από την Αναθέτουσα Αρχή, τα κριτήρια αυτά αναλύθηκαν πριν το άνοιγμα των προσφορών σε υποκριτήρια και καταγράφηκαν αναλυτικά σε πίνακα βαθμολόγησης. Ο ισχυρισμός των Αιτητών είναι ότι με αυτό τον τρόπο αλλοιώθηκαν τα βασικά κριτήρια αξιολόγησης και ουσιαστικά εδημιουργήθηκαν νέα.

Δεν συμφωνούμε με τους πιο πάνω ισχυρισμούς των Αιτητών. Απλή ανάγνωση των καθορισθέντων υποκριτηρίων δεικνύει ότι σε τίποτε δεν άλλαξαν ή επηρέασαν τα καθορισθέντα στους Όρους κριτήρια. Ο διαχωρισμός σε υποκριτήρια ήταν και χρήσιμος και αναγκαίος για σκοπούς αξιολόγησης. Δεν διακρίναμε οποιαδήποτε διαφοροποίηση των βασικών κριτηρίων ούτε και δυσμενή επηρεασμό των δικαιωμάτων οποιουδήποτε προσφοροδότη. Ούτε άλλωστε και οι Αιτητές ισχυρίζονται ότι έχουν επηρεαστεί με οποιοδήποτε τρόπο δυσμενώς από τον καθορισμό και την αξιολόγηση υποκριτηρίων. Θεωρούμε ότι, εν προκειμένω, η Αναθέτουσα Αρχή δεν υπερέβη τα όρια της διακριτικής εξουσίας της.

Τα ίδια ισχύουν όσον αφορά τον ισχυρισμό για τη βαθμολογία των προταθέντων εμπειρογνωμόνων. Ο ισχυρισμός των Αιτητών εφόσον οι όροι των προσφορών αναφέροντο σε «πανεπιστημιακό δίπλωμα ή τίτλο» είναι παράνομο και παράτυπο να βαθμολογείται κάποιος με ψηλότερη βαθμολογία επειδή κατέχει δύο πανεπιστημιακά διπλώματα ή τίτλους.

Όμως από την ανάγνωση των όρων του διαγωνισμού πιστεύουμε ότι παρείχεται αυτή η δυνατότητα στην Αναθέτουσα Αρχή. Τούτο γιατί στον καθορισμό των προσόντων και ικανοτήτων γίνεται αναφορά σε πανεπιστημιακό δίπλωμα ή τίτλο αλλά ταυτόχρονα καθορίζεται ρητά ότι θεωρείται ως πλεονέκτημα η κατοχή περαιτέρω ή άλλων προσόντων. Εφόσον έτσι έχουν τα πράγματα η επιπλέον βαθμολόγηση των πρόσθετων προσόντων είναι λογική ενέργεια. Είναι διαφορετικό βεβαίως να υπολογίζεται διπλά ένα προσόν από το να δίδεται ψηλότερη βαθμολογία για περισσότερα προσόντα. Τέλος από απλή παρατήρηση των σχετικών πινάκων βαθμολογίας προκύπτει ότι και οι εμπειρογνώμονες των Αιτητών επήραν ψηλότερη βαθμολογία για επιπλέον προσόντα.

Όσον αφορά το ειδικό θέμα που ήγειραν οι Αιτητές για τη βαθμολογία του βασικού εμπειρογνώμονα 3, Καθηγητή Φιλαλήθη ο οποίος βαθμολογήθηκε με 60% γιατί τα αναφερθέντα έργα του περιορίζονται μόνο στον τομέα έρευνας και όχι της ανάπτυξης, εκτέλεσης ή υλοποίησης έργων όπως εκτίθετο στους όρους του διαγωνισμού. Ακόμα και αν δεν επικαλεστούμε τη Νομολογία του Ανωτάτου Δικαστηρίου (ενδεικτικά *Χριστάκης Θεοχαρίδης ν. Κυπριακής Δημοκρατίας, μέσω Επιτροπής Δημόσιας Υπηρεσίας – Αναθεωρητική Έφεση 3387 – ημερ. 10.11.2004*) ότι «*Το Δικαστήριο δεν υπεισέρχεται στην αρμοδιότητα του διορίζοντος οργάνου, ακόμη και αν ο υποψήφιος θα έπρεπε να αξιολογηθεί διαφορετικά. Περιορίζεται σε έλεγχο της νομιμότητας*», δεν έχουμε αντιληφθεί να υπήρξε είτε υπέρβαση, είτε κατάχρηση εξουσίας της Αναθέτουσας Αρχής, ούτε και έχει πληγεί η νομιμότητα.

Βάσει όλων των πιο πάνω καταλήγουμε ομόφωνα ότι δεν έχουμε διακρίνει οποιαδήποτε παράβαση του ισχύοντος δικαίου στην παρούσα περίπτωση και ως εκ τούτου η Ιεραρχική Προσφυγή δεν γίνεται δεκτή και η προσβαλλόμενη απόφαση της Αναθέτουσας Αρχής επικυρώνεται.