



**ΑΝΑΘΕΩΡΗΤΙΚΗ ΑΡΧΗ ΠΡΟΣΦΟΡΩΝ**  
**TENDERS REVIEW AUTHORITY**

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

**Προσφυγή Αρ. 29/2022**

Μεταξύ:

IACOVOU CONSTRUCTION LTD

Αιτητών

v.

ΥΠΟΥΡΓΕΙΟΥ ΑΜΥΝΑΣ

Αναθέτουσας Αρχής

**Αναθεωρητική Αρχή  
Προσφορών**

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

**Αιτητές:**

IACOVOU CONSTRUCTION LTD

Αντιπροσωπεύθηκε από τον:

1. Γιώργο Χατζηγιώργη, Δικηγόρο για Τάσσο Παπαδόπουλος & Συνεργάτες ΔΕΠΕ

**Αναθέτουσα Αρχή:**

ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΑΜΥΝΑΣ

Αντιπροσωπεύθηκε από τους:

1. Δήμητρα Καλλή, Δικηγόρο της Δημοκρατίας
2. Μαρία Πετράκη, Ασκούμενη Δικηγόρο
3. Κυριάκο Ανατολίτη, Αν. Μηχανικό
4. Σάββα Χαραλαμπίδη, Αν. Μηχανικό

Ημερομηνία έκδοσης Απόφασης: 12 Ιανουαρίου 2023

## Α Π Ο Φ Α Σ Η

Η ακύρωση του διαγωνισμού ΤΥ433/2020 με τίτλο «*Αντικατάσταση ασφαλτικού τάπητα και αρμών στα οδοστρώματα σκυροδέματος*» από το Υπουργείο Άμυνας είχε ως αποτέλεσμα την καταχώριση από τους Αιτητές της παρούσας προσφυγής. Σύμφωνα με τα γεγονότα ο διαγωνισμός προκηρύχθηκε στις 03.05.2022 με εκτιμώμενη δαπάνη το ποσό των €860.000,00 πλέον ΦΠΑ.

Για το διαγωνισμό υποβλήθηκαν εμπρόθεσμα στις 10.6.2022 τρεις προσφορές οι οποίες σε πρώτο στάδιο αξιολογήθηκαν από τους ιδιώτες μελετητές του έργου με εισήγηση για κατακύρωση του διαγωνισμού στον χαμηλότερο προσφοροδότη, δηλαδή στους Αιτητές για το ποσό €1.024.982,28. Στη συνέχεια η Επιτροπή Αξιολόγησης, μετά από μελέτη της έκθεσης των μελετητών του έργου, σε έκθεσή της κατά πλειοψηφία εισηγήθηκε ακύρωση του διαγωνισμού αφού η χαμηλότερη προσφορά ήταν κατά 19,2% ψηλότερη από την εκτιμώμενη δαπάνη.

Η εισήγηση της Επιτροπής Αξιολόγησης υιοθετήθηκε από το Συμβούλιο Προσφορών και ο διαγωνισμός ακυρώθηκε λόγω υψηλών τιμών των προσφορών. Σημείωσε επίσης το Συμβούλιο Προσφορών ότι δεν έχουν εξασφαλιστεί οι απαιτούμενες πιστώσεις πέραν της εκτιμώμενης αξίας του διαγωνισμού.

Οι Αιτητές την απόφαση ακύρωσης του διαγωνισμού τη θεωρούν παράνομη και ακυρωτέα λόγω πλάνης της Αναθέτουσας Αρχής ως προς την έννοια και ερμηνεία του Κανονισμού 34(5)(γ) της Κ.Δ.Π. 201/2007.

Σύμφωνα με τους Αιτητές ο συγκεκριμένος Κανονισμός, ο οποίος αντιστοιχεί στον όρο 10.3.2(γ) του Μέρους Α των εγγράφων του Διαγωνισμού, απαιτεί διαπίστωση ότι οι τιμές όλων των προσφορών είναι εξωπραγματικές ή να φαίνονται να είναι προϊόν προσυνεννόησης, με αποτέλεσμα να καταστρατηγείται η έννοια του υγιούς ανταγωνισμού. Δεν αρκεί δηλαδή διαπίστωση και/ή κρίση ότι οι τιμές των προσφορών είναι απλώς υψηλές όπως σύμφωνα με τα πρακτικά έκρινε η Αναθέτουσα Αρχή. Υποστηρίζουν ότι ο όρος «υψηλή τιμή» και ο όρος «εξωπραγματική τιμή» είναι ποιοτικά διαφορετικοί και δεν ταυτίζονται. Ο Κανονισμός προνοεί ότι όλες οι τιμές θα πρέπει να είναι εξωπραγματικές, όχι υψηλές ούτε υπερβολικές.

Στη συνέχεια οι Αιτητές για να στηρίξουν τη θέση ότι ο όρος εξωπραγματικές τιμές σημαίνει τιμές τόσο υπερβολικές όσον αφορά το ύψος τους, ώστε να είναι εκτός πραγματικότητας αναφέρονται στις αρχές ερμηνείας των νομοθετικών διατάξεων<sup>1</sup> και καταλήγουν ότι η ερμηνεία πρέπει να είναι τέτοια που να μην οδηγεί σε

---

<sup>1</sup> Δημοκρατία ν. Ματθαίου, Αναθεωρητική Έφεση 832, ημερ. 12.7.1990,

παράλογα αποτελέσματα<sup>2</sup>. Η χρήση στον Κανονισμό 34(5)(γ) της Κ.Δ.Π. 201/2007 του όρου «εξωπραγματικές» φανερώνει ότι δεν αρκεί οι προσφορές να είναι ή να χαρακτηρίζονται από την Αναθέτουσα Αρχή «υψηλές», είτε «υψηλότερες». Απαιτείται να είναι εκτός πραγματικότητας. Συνεπώς, συνεχίζουν οι Αιτητές, από την προσβαλλόμενη απόφαση απουσιάζει η αξιολόγηση που να δικαιώνει τον χαρακτηρισμό που έπρεπε να φέρουν οι προσφορές προκειμένου να στοιχειοθετείται η «κατ' εξαίρεση» δυνατότητα ακύρωσης του. Το Συμβούλιο Προσφορών, καθώς προκύπτει από τα πρακτικά, αρκέστηκε στη διαπίστωση ότι οι προσφορές ήταν «υψηλές» και ότι η χαμηλότερη προσφορά είναι 19,2% ψηλότερη από την εκτίμηση των μελετητών του Έργου.

Ακύρωση του Διαγωνισμού μετά την υποβολή των προσφορών, σύμφωνα με τη νομολογία<sup>3</sup>, αποτελεί δυνατότητα κατ' εξαίρεση και μόνο εφόσον συντρέχουν οι αυστηρές και αποκλειστικές προϋποθέσεις του συγκεκριμένου Κανονισμού που στην παρούσα δεν συντρέχουν.

Επικουρικά, οι Αιτητές ισχυρίζονται έλλειψη δέουσας έρευνας αναφορικά με το κατά πόσο η τιμή των προσφοροδοτών ήταν εξωπραγματική και παραγνώριση των

---

<sup>2</sup> Southfields Ind. Ltd. v. Δήμου Λ/σίας (1995) 3 ΑΑΔ 59, Μακεδόνας v. Δημοκρατίας (1998) 3 ΑΑΔ. 162, Παγκύπριος Οργανισμός Αγελαδοτρόφων (ΠΟΑ) Δημόσια Λτδ v. Επιτροπή Προστασίας του Ανταγωνισμού, Υπόθεση Αρ. 65/2015, 24/9/2021

<sup>3</sup> Α ΡΑΡΑΕΤΙΣ ΜΕΔΙΚΑΛ ΚΟ ΛΤΔ v. ΑΝΑΘΕΩΡΗΤΙΚΗΣ ΑΡΧΗΣ ΠΡΟΣΦΟΡΩΝ κ.α., Υπόθεση Αρ. 52/2014, 30.9.2015.

λόγων της παρατηρούμενης διαφοράς μεταξύ της τιμής των προσφοροδοτών και της εκτιμώμενης δαπάνης και στάθμιση των λόγων για τους οποίους διαπιστώνεται η διαφορά. Εάν, συνεχίζουν οι Αιτητές, η διαφορά στην εκτιμώμενη δαπάνη και στις τιμές των προσφοροδοτών είναι αποτέλεσμα σφάλματος στην εκτίμηση της Αναθέτουσας Αρχής, τότε δεν είναι οι τιμές των προσφοροδοτών εξωπραγματικές, αλλά η εκτίμηση της δαπάνης.

Από την απόφαση του Συμβουλίου Προσφορών, αναφέρουν, απουσιάζει έρευνα και/ή αξιολόγηση σε σχέση με την εκτιμώμενη αξία της σύμβασης και/ή κατά πόσον η διαφορά είναι εύλογη και δικαιολογημένη. Τέτοια έρευνα υπάρχει μόνο στην έκθεση των μελετητών και στην μειωηφούσα άποψη της Συντονίστριας της Επιτροπής Αξιολόγησης, οι οποίοι και εισηγήθηκαν κατακύρωση του διαγωνισμού στους Αιτητές.

Άλλος λόγος ακύρωσης, σύμφωνα με τους Αιτητές, αφορά το χωρίς έρευνα συμπέρασμα της πλειοψηφίας της Επιτροπής Αξιολόγησης ότι η εκτίμηση του κόστους της Αναθέτουσας Αρχής είναι ορθή. Η Επιτροπή Αξιολόγησης αντί να εξετάσει τις επιμέρους τιμές της εκτιμώμενης δαπάνης για κάθε επιμέρους στοιχείο του δελτίου ποσοτήτων και/ή κατά πόσον οι τιμές αυτές ανταποκρίνονταν τελικά στις πραγματικές τιμές που επικρατούσαν κατά τον ουσιώδη χρόνο σε σχέση με τις εργασίες και τα υλικά που θα απαιτούνταν κατά την εκτέλεση της Σύμβασης,

λαμβάνοντας υπόψη και τον παράγοντα της αυξητικής τάσης που επικρατεί στις τιμές των παραγώγων του πετρελαίου, έλαβε υπόψη της το άθροισμα που προκύπτει όχι από όλα αλλά από μερικά μέρη του Δελτίου Ποσοτήτων. Στην ουσία έγινε σύγκριση ανόμοιων στοιχείων οπότε υφίσταται περίπτωση πλάνης.

Παρά το γεγονός, διευκρινίζουν οι Αιτητές, ότι ο λόγος ακύρωσης είναι οι υψηλές τιμές των προσφορών, η αναφορά στα πρακτικά του Συμβουλίου Προσφορών ότι δεν έχουν εξασφαλιστεί οι πέραν της εκτιμώμενης δαπάνης απαιτούμενες πιστώσεις εάν ήθελε κριθεί ότι και αυτό λήφθηκε υπόψη αποτελεί πρόσθετο λόγο ακύρωσης.

Δεν μπορεί, αναφέρουν, να τίθεται από την Αναθέτουσα Αρχή, η οποία ανήκει στον πυρήνα της Κεντρικής Διοίκησης της Δημοκρατίας, θέμα πιστώσεων. Περαιτέρω, ούτε από το διοικητικό φάκελο προκύπτει οποιαδήποτε έρευνα κατά πόσο υπήρχε ή θα μπορούσε να εξευρεθεί το ποσό των απαιτούμενων πιστώσεων.

Συνεπώς, καταλήγουν, η απόφαση πάσχει και λόγω πλάνης αναφορικά με τις απαιτούμενες πιστώσεις<sup>4</sup>.

Τέλος σε σχέση με το θέμα των πιστώσεων, αναφέρουν ότι η Αναθέτουσα Αρχή εμποδίζεται από τις αρχές της Χρηστής Διοίκησης, της Καλής Πίστης και της

---

<sup>4</sup> Δήμος Στροβόλου ν. Αναστασίας Πήττα και Άλλων (2001) 3 ΑΑΔ 55, Κωνσταντίνου ν. Συμβουλίου Αμπελουργικών Προϊόντων (1992) 3 ΑΑΔ 228

Αναλογικότητας να καταλήγει προτού ερευνήσει κατά πόσον τα διαθέσιμα κεφάλαια υπήρχαν ή μπορούσαν να εξασφαλιστούν στη ληφθείσα απόφαση.

Η Αναθέτουσα Αρχή υποστηρίζουσα το καθ' όλα νόμιμο της απόφασης της παραπέμπει στην απόφαση του Συμβουλίου Προσφορών ημερ. 02.09.2022 όπου αναγράφονται οι επεξηγήσεις την Επιτροπής Αξιολόγησης ως προς τις τιμές των προσφορών και το ύψος της απόκλισής τους από την εκτιμώμενη δαπάνη. Ο διαγωνισμός, αναφέρει, ακυρώθηκε λόγω εξωπραγματικών τιμών. Το γεγονός ότι δεν γίνεται χρήση του όρου «εξωπραγματικές τιμές», δεν σημαίνει ότι δεν υπάρχει η διαπίστωση η οποία ξεκάθαρα προκύπτει από τη σύγκριση μεταξύ προσφερθείσας τιμής, εκτιμώμενης δαπάνης και της διαφοράς που διαπιστώνεται και η οποία ανέρχεται στο 19,2%. Και εάν ακόμη, προσθέτει, η νομική αιτιολογία δεν είναι ορθή, υπό την έννοια της μη χρήσης του όρου «εξωπραγματική τιμή», αυτό είναι χωρίς σημασία, αφού σύμφωνα με το άρθρο 31 του Ν. 158(Ι)/1999 *«Εσφαλμένη νομική αιτιολογία δεν οδηγεί σε ακύρωση της πράξης, αν η πράξη μπορεί να έχει άλλο νομικό έρεισμα»*.

Η εμμονή των Αιτητών για χρήση της λέξης «εξωπραγματική» από καμία αρχή δικαίου δεν προκύπτει. Η Αναθέτουσα Αρχή αιτιολογεί δεόντως την απόφασή της, ώστε να είναι εφικτός ο δικαστικός έλεγχος, παρέχοντας τα στοιχεία, τη βάση δηλαδή που την οδήγησαν στην απόφασή της και παραπέμπει στον όρο 10.3(2)(γ),

του Μέρους Α των εγγράφων του διαγωνισμού, ο οποίος αφορά στις εξωπραγματικές τιμές και κυρίως στα στοιχεία και δεδομένα που κατά την ίδια τεκμηριώνουν την απόφασή της, η οποία δεν αφήνει αμφιβολία ότι αφορά σε διαπίστωση εξωπραγματικών τιμών.

Με αναφορά σε Νομολογία, η Αναθέτουσα Αρχή υποστηρίζει ότι η δοθείσα αιτιολογία βρίσκεται σε πλήρη συμμόρφωση με αυτές<sup>5</sup>.

Σχετικά με τους ισχυρισμούς των Αιτητών για τους κανόνες ερμηνείας των νόμων, αυτοί, αναφέρει, δεν τυγχάνουν στην παρούσα εφαρμογή. Δεν είναι περίπτωση ερμηνείας αξιολογικής έννοιας του Νόμου με τρόπο που δε συνάδει με τους κανόνες ερμηνείας. Η θέση των Αιτητών αναφέρει αντιστρατεύεται τους βασικούς κανόνες ελέγχου μιας διοικητικής απόφασης. Υπάρχει απόφαση με σαφή αιτιολογία η οποία αναφέρεται σε εξωπραγματική τιμή και αιτιολογία που υποστηρίζει το εξωπραγματικό της τιμής. Συνεπώς, καταλήγει, στη βάση των πιο πάνω δεν τίθεται ζήτημα ύπαρξης πλάνης.

---

<sup>5</sup> Α.Ε. 115/2008, Flecha Contracting Ltd v. Κυπριακής Δημοκρατίας, ημερ. 19/07/2011 (2011) 3B, ΑΑΔ 602, ANTONIS ASKANIS LTD v. Κυπριακής Δημοκρατίας Υπόθεση 1138/05, ημερ. 06/09/2006, Προσφυγή 13/2019, Cyfield Development Public Ltd, ημερ. 08/8/2019, CCC Laundries Ltd v. Κυπριακής Δημοκρατίας (2009) 3 ΑΑΔ 427, Αναθεωρητική Έφεση



Αναφορικά με τη θέση των Αιτητών ότι ακύρωση διαγωνισμού επιτρέπεται μόνο κατ' εξαίρεση απαντά ότι αυτή δε συνάδει με την πάγια νομολογία για ευρεία διακριτική ευχέρεια της Αναθέτουσας Αρχής για ακύρωση διαγωνισμού<sup>6</sup>.

Απορριπτέος από την Αναθέτουσα Αρχή και ο ισχυρισμός των Αιτητών για έλλειψη δέουσας έρευνας και παραγνώρισης των λόγων της διαφοράς μεταξύ της προσφερθείσας τιμής και της εκτιμώμενης δαπάνης. Οι Αιτητές, αναφέρει, παραγνωρίζουν τις αρχές που διέπουν τη διεξαγωγή δημόσιου διαγωνισμού, δηλαδή τις αρχές της διαφάνειας και ίσης μεταχείρισης σε συνάρτηση με την πάγια νομολογία σύμφωνα με την οποία η διοίκηση και οι διαγωνιζόμενοι προσφοροδότες δεσμεύονται από τους όρους του διαγωνισμού οι οποίοι πρέπει να ερμηνεύονται στενά και αυστηρά.

Η εκτιμώμενη αξία της σύμβασης αποτελεί ουσιαστικό κριτήριο, που σαφώς επηρεάζει την απόφαση συμμετοχής σε διαδικασία διαγωνισμού και δεν επιτρέπεται η Αναθέτουσα Αρχή μετά την υποβολή των προσφορών να αποδέχεται προσφορές που αποκλίνουν κατά πολύ από την εκτιμώμενη δαπάνη, λόγω των αρχών της ίσης μεταχείρισης και διαφάνειας. Από τη στιγμή, ισχυρίζεται, που διαπιστωθεί απόκλιση από την εκτιμώμενη δαπάνη, η Αναθέτουσα Αρχή δεν έχει υποχρέωση να

---

<sup>6</sup> Προσφυγή 69/2013, I. SOTERIOU CONSTRUCTIONS LTD v. Κυπριακής Δημοκρατίας, ημερ. 22/12/2014, Συνεκδικαζόμενες 1384/2008 και 1385/2008 μεταξύ R + M RESSOURCEN + MANAGEMENT GMBH v. Κυπριακής Δημοκρατίας, ημερ. 05/03/2012

διερευνήσει τους λόγους και/ή να αποδεχθεί προσφορά που βρίσκεται εκτός των μέτρων της εκτιμώμενης δαπάνης. Συνεπώς οι λόγοι που παραθέτει το ένα μέλος της Επιτροπής Αξιολόγησης και ο ιδιώτης μελετητής, ουδεμία σημασία έχουν και/ή δεν έχριζαν περαιτέρω διερεύνησης.

Σχετικά με την εκτίμηση του κόστους και το συμπέρασμα δυο μελών της Επιτροπής Αξιολόγησης, η Αναθέτουσα Αρχή απαντά ότι οι Αιτητές ισχυριζόμενοι ότι ήταν λανθασμένο το συμπέρασμα της Επιτροπής στην ουσία αμφισβητούν την εκτιμώμενη δαπάνη και συνεπώς τίθεται ζήτημα έλλειψης έννομου συμφέροντος στη βάση του δόγματος της ταυτόχρονης επιδοκιμασίας και αποδοκιμασίας<sup>7</sup>.

Σε κάθε περίπτωση, συνεχίζει η Αναθέτουσα Αρχή, ακόμη και εάν ήθελε κριθεί ότι τα δυο μέλη της Επιτροπής Αξιολόγησης υπέπεσαν σε πλάνη για το θέμα, η πλάνη αυτή δεν είναι ουσιώδης, ως προς τη ληφθείσα απόφαση, αφού η απόφαση δεν συναρτάται με το σχετικό συμπέρασμα της Επιτροπής Αξιολόγησης<sup>8</sup>. Η σύγκριση έγινε με την τελική/συνολική τιμή, ώστε τα όσα λέχθηκαν από τα δύο μέλη της Επιτροπής Αξιολόγησης, ουδόλως επηρέασαν την απόφαση και ούτε θα μπορούσαν να την επηρεάσουν με αποτέλεσμα να μην πρόκειται για περίπτωση ουσιώδους πλάνης. Σε κάθε περίπτωση, και λανθασμένη να κρινόταν η εκτιμώμενη δαπάνη,

---

<sup>7</sup> Κυπριακός Οργανισμός Αθλητισμού v. A. Kaminarides Ltd (2006) 3 ΑΑΔ 197

<sup>8</sup> Άρθρο 46 (2) Ν. 158(I)/1999

«Αν η πλάνη έχει επηρεάσει την απόφαση του διοικητικού οργάνου, είναι ουσιώδης και καθιστά τη πράξη παράνομη.».

αυτό θα ήταν εύλογος λόγος ακύρωσης του Διαγωνισμού, για σκοπούς διασφάλισης των αρχών της ίσης μεταχείρισης και διαφάνειας.

Όσον αφορά το θέμα των αναγκαίων πιστώσεων, η Αναθέτουσα Αρχή αναφέρει ότι στην προσβαλλόμενη απόφαση το θέμα αυτό αναφέρεται επικουρικά και δεν αποτελούσε τη βάση της ακύρωσης του Διαγωνισμού. Σε κάθε περίπτωση αναφέρει σύμφωνα με το άρθρο 32 του Ν. 158(I)/1999 σε περίπτωση ύπαρξης επάλληλων αιτιολογιών, η διοικητική πράξη είναι νόμιμη και αιτιολογημένη αν μία ή περισσότερες των αιτιολογιών είναι έγκυρες και μπορούν επαρκώς να στηρίξουν την διοικητική πράξη. Στην παρούσα περίπτωση βέβαια ο λόγος ακύρωσης του Διαγωνισμού είναι η διαφορά μεταξύ της προσφερθείσας τιμής και της εκτιμώμενης δαπάνης.

Ο όρος 10.3 του Μέρους Α των εγγράφων του διαγωνισμού για το ζήτημα που εδώ θα πρέπει να εξεταστεί προβλέπει ότι:

*«1. Ο διαγωνισμός μπορεί να ακυρωθεί πριν την προθεσμία υποβολής των Προσφορών για ειδικούς και αιτιολογημένους λόγους με απόφαση της Αναθέτουσας Αρχής, τους οποίους γνωστοποιεί εγγράφως στους Ενδιαφερόμενους Οικονομικούς Φορείς.*

*2. Ακύρωση μετά τη λήξη της προθεσμίας υποβολής των Προσφορών μπορεί να αποφασιστεί εφόσον συντρέχουν μία ή περισσότερες από τις παρακάτω προϋποθέσεις:*

*α. [...]*

*β. [...]*

*γ. όταν οι τιμές όλων των Προσφορών που πληρούν τους όρους και τις τεχνικές προδιαγραφές των Εγγράφων Διαγωνισμού είναι*

*εξωπραγματικές ή φαίνονται να είναι προϊόν προσυεννόησης μεταξύ των Προσφερόντων, με αποτέλεσμα να καταστρατηγείται η έννοια του υγιούς ανταγωνισμού,*

*δ. [...]*

*ε. [...]*

*στ. [...]*

*3. [...]*».

Το λεκτικό του πιο πάνω όρου σε σχέση με το πότε διαγωνισμός μπορεί μετά την υποβολή των προσφορών να ακυρωθεί είναι ταυτόσημο με το λεκτικό του Καν. 34(1)(5) των περί του Συντονισμού των Διαδικασιών Σύναψης Δημοσίων Συμβάσεων Προμηθειών, Έργων και Υπηρεσιών (Γενικών) Κανονισμών του 2007, Κ.Δ.Π. 201/2007.

Σ' ότι αφορά τον ισχυρισμό της Αναθέτουσας Αρχής ότι οι Αιτητές δεν νομιμοποιούνται να εγείρουν ζητήματα σε σχέση με την εκτιμώμενη δαπάνη ώστε να αμφισβητούν τη θέση της Επιτροπής Αξιολόγησης ότι η εκτίμηση είναι ορθή επαναλαμβάνουμε τα αποφασισθέντα στην Προσφυγή 13/2019<sup>9</sup>:

*«Το γεγονός ότι οι Αιτητές δεν αμφισβήτησαν την εκτιμηθείσα δαπάνη, και χωρίς να αποφαινόμεθα κατά πόσο το ζήτημα αυτό ως καθαρά τεχνικό ελέγχεται, δεδομένου και του τρόπου διατύπωσης στα έγγραφα του διαγωνισμού του ζητήματος της δαπάνης, Οδηγίες προς τους Οικονομικούς Φορείς, 2 Βασικά στοιχεία Διαγωνισμού, 2.3 Εκτιμώμενη Αξία, «Εφτά Εκατομμύρια, Πεντακόσιες Εξήντα χιλιάδες (7.560.000,00) Ευρώ, μη συμπεριλαμβανομένου του Φ.Π.Α.» χωρίς οποιαδήποτε άλλη αναφορά για συνέπειες σε περίπτωση υποβολής προσφορών πέραν της καθορισθείσας δαπάνης δεν συμφωνούμε με*

---

<sup>9</sup> CYFIELD DEVELOPMENT PUBLIC LTD v. ΤΜΗΜΑΤΟΣ ΑΝΑΠΤΥΞΕΩΣ ΥΔΑΤΩΝ, ημερ. 8.8.2019

*την Αναθέτουσα Αρχή ότι οι Αιτητές στερούνται εννόμου συμφέροντος να προσβάλουν την ακύρωση του διαγωνισμού για λόγο που έχει σχέση με την εκτιμηθείσα δαπάνη όταν μάλιστα η προσφορά τους απορρίφθηκε για εξωπραγματική τιμή».*

Εδώ ο λόγος αποκλεισμού της προσφοράς των Αιτητών είναι άρρηκτα συνδεδεμένος με την εκτιμώμενη δαπάνη. Συνεπώς δεν εμποδίζονται να θέτουν και γι' αυτήν ζητήματα, στο βαθμό που επηρεάζει τον αποκλεισμό τους.

Με την πιο πάνω διαπίστωσή μας προχωρούμε να εξετάσουμε τους ισχυρισμούς των Αιτητών, με πρώτο το ζήτημα κατά πόσο η μη χρησιμοποίηση από το Συμβούλιο Προσφορών της φράσης «εξωπραγματικές τιμές», φράση η οποία καταγράφεται τόσο στον Καν. 34(1)(5)(γ) της Κ.Δ.Π. 201/2007 όσο και στον όρο 10(3)(γ) του Μέρους Α των εγγράφων του διαγωνισμού, επηρεάζει καθ' οιονδήποτε τρόπο.

Λαμβάνοντας υπόψη τα αποφασισθέντα στη ***Flecha Construction Ltd v. Κυπριακής Δημοκρατίας*** (2011) 3 ΑΑΔ 602 ότι δηλαδή «*Η έννοια του «εξωπραγματικού» δεν έχει, κρίνεται, κάποια ιδιαίτερη τεχνική σημασία, αλλά είναι λέξη η οποία μπορεί να περιλάβει προσφορές και τιμές που είναι έξω από το μέτρο το οποίο προϋπολογίζει ή καθορίζει κατά την εκτίμηση του το αρμόδιο Τμήμα.*» κρίνουμε ότι η μη χρησιμοποίηση της φράσης «εξωπραγματικές τιμές» είναι χωρίς σημασία. Εφόσον σύμφωνα με την προσβαλλόμενη απόφαση ο λόγος ακύρωσης του διαγωνισμού είναι η κατά 19,2% ψηλότερη τιμή του χαμηλότερου προσφέροντα, δηλαδή των

Αιτητών, από την εκτιμώμενη δαπάνη η εξέταση των ισχυρισμών των Αιτητών δεν μπορεί παρά να γίνει στα πλαίσια του όρου 10(3)(γ) του Μέρους Α.

Τα αποφασισθέντα στην *Flecha Construction Ltd v. Κυπριακής Δημοκρατίας* (πιο πάνω) καθιστούν αβάσιμο και τον ισχυρισμό των Αιτητών ότι ο όρος «εξωπραγματικές τιμές» ενέχει και ποιοτική χροιά και ότι οι τιμές πρέπει να είναι τόσο ψηλές ώστε να είναι εκτός πραγματικότητας.

Σ' ότι αφορά τον ισχυρισμό για απουσία έρευνας από το Συμβούλιο Προσφορών σε σχέση με τους λόγους που η προσφορά των Αιτητών είναι πιο ψηλή από την εκτιμώμενη δαπάνη, και έλλειψη αιτιολογίας της απόφασης του, θεωρούμε χρήσιμο να καταγράψουμε αποσπάσματα από την έκθεση των ιδιωτών μελετητών και της Επιτροπής Αξιολόγησης, τα οποία ήσαν ενώπιον του Συμβουλίου Προσφορών και κατά τεκμήριο λήφθηκαν υπόψη, την απόφαση του Συμβουλίου Προσφορών και τα αποφασισθέντα σε σχέση με το ζήτημα της έρευνας στην απόφαση της Ολομέλειας στην *E.E.Y. v. Ζάμπογλου* (1997) 3 Α.Δ.Δ. σελ 276.

Έκθεση ιδιώτη μελετητή:

*«Η μεγαλύτερη διαφορά από την Εκτίμηση προέκυψε και στις τρεις προσφορές στα Άρθρα (5-8) του Δελτίου Ποσοτήτων (ΔΠ) που αφορούν την αντικατάσταση των αρμών σ' όλα τα οδοστρώματα από σκυρόδεμα (PQC) όπως φαίνεται στο συνημμένο ΠΙΝΑΚΑ 'Γ'. Αυτή η διαφορά στην χαμηλότερη προσφορά Αρ. 3 είναι €152.782,50.*

*Η διαφορά από την Εκτίμηση στα Άρθρα 2, 3, 4 & 10 του Δ.Π. που αφορούν την αντικατάσταση του ασφαλτοτάπητα των τροχοδρόμων είναι μεν με θετικό πρόσημο και για τις τρεις προσφορές, όπως φαίνεται στο συνημμένο ΠΙΝΑΚΑ Δ, ωστόσο η διαφορά της χαμηλότερης Προσφοράς Αρ.3 είναι μόνο €30.326,00.*

*Τα δύο βασικά εισαγόμενα υλικά που αφορούν την εκτέλεση της Προσφοράς είναι η άσφαλτος για την αντικατάσταση του ασφαλτοτάπητα των τροχοδρόμων και το σφραγιστικό υλικό (sealant) για την αντικατάσταση των αρμών από τα οδοστρώματα από σκυρόδεμα (PQC).*

*Οι Όροι της προσφοράς προνοούν σταθερό δείκτη τιμών για την περίοδο της προσφοράς και οι οικονομικοί φορείς επωμίζονται το τυχόν κόστος αύξησης στις τιμές αυτές.*

*[...]*

*Συμπερασματικά, ενόψει της κακής κατάστασης των οδοστρωμάτων που έχει ως αποτέλεσμα να επηρεάζεται η επιχειρησιακή δυνατότητα της Αεροπορικής Βάσης και παρόλη την διαφορά από την Εκτίμηση κατά 19.2% εισηγούμαστε την κατακύρωση της προσφοράς στον χαμηλότερο Προσφοροδότη την εταιρεία IACOVOU CONSTRUCTION LTD στο ολικό ποσό του €1.024.982,28...».*

#### Έκθεση Αξιολόγησης:

*«Με βάση τις υποβληθείσες προσφορές το άθροισμα του χαμηλότερου προσφέροντα (IACOVOU CONSTRUCTION LTD) στην άσφαλτο για την αντικατάσταση του ασφαλτοτάπητα των τροχοδρόμων που ανέρχεται στο ποσό των € 307.187,00 και του χαμηλότερου προσφέροντα CYFIELD ASPHALT LTD στην αφαίρεση και αντικατάσταση υφιστάμενου σφραγιστικού υλικού (sealant) από όλους τους αρμούς των οδοστρωμάτων από σκυρόδεμα, που ανέρχεται στο ποσό των € 536.805,00 είναι πολύ κοντά στην εκτίμηση του κόστους του έργου. Κατά συνέπεια αποδεικνύεται ότι η εκτίμηση του κόστους του έργου είναι ορθή.*

*Το μέλος της Επιτροπής κα Αίδα Φιλιππίδου θεωρεί την τιμή αν και ψηλότερη κατά € 165.097,28 (19.2%) λογική και εισηγείται την κατακύρωση της προσφοράς στον χαμηλότερο Προσφοροδότη για τους πιο κάτω λόγους:*

- (1) Οι παγκόσμιες συνθήκες οι οποίες προκαλούν αβεβαιότητα.*
- (2) Από έρευνα αγοράς και μετά από ενημέρωση του τμήματος για εργασίες ασφάλτου του Τμήματος Δημοσίων Έργων, οι τιμές που έχουν δοθεί για*

παρόμοιες προσφορές και οι οποίες έχουν ανοικτεί πρόσφατα είναι πολύ κοντά στις τιμές που προσφέρει ο χαμηλότερος Προσφοροδότης.

- (3) Η κατηγορία/τάξη του Έργου έχει καθοριστεί ως Β' Τεχνικό ενώ βάση της εκτιμώμενης αξίας (€ 860.000,00) θα μπορούσε να καταταχθεί στην Γ' τάξη. Αυτό κατά συνέπεια έχει αποκλίσει αρκετούς προσφοροδότες μικρότερης κατηγορίας που θα είχαν χαμηλότερα Γενικά Έξοδα/Κέρδος. Ο Προσφοροδότης κατέχει άδεια Α' Τεχνικά.
- (4) Ο "Προμηθέας" Εταιρεία που παρήγε ασφαλτο και ανήκε στην Εταιρεία CYBARCO LTD., (3<sup>ος</sup> Προσφοροδότης) έχει κλείσει και το πιο πιθανόν είναι όλοι οι Προσφοροδότες να έχουν τον ίδιο προμηθευτή, ο οποίος δεν θεωρεί ότι θα διαφοροποιήσει τις τιμές του προς τα κάτω.
- (5) Συμφωνεί γενικά με τους λόγους που αναφέρονται στην Έκθεση του Μελετητή, ο οποίος εισηγείται κατακύρωση της προσφοράς, εκτός από το σημείο που αφορά τους σταθερούς δείκτες τιμών για την περίοδο της προσφοράς (η πληροφορία αυτή δεν αναφέρεται στα έγγραφα προσφοράς).
- (6) Στο διαγωνισμό αυτό, βάση του Άρθρου 7.5 του Τόμου Α, σελίδα 19, αναφέρεται ότι δεν γίνονται δεκτές προσφορές για μέρος του Έργου. Οπότε δεν πιστεύω ότι είναι ορθό να συγκρίνονται οι τιμές διαφορετικών προσφορών για συγκεκριμένα σημεία αφού στην ολότητα τους είναι σχεδόν ίσες.
- (7) Αν και η εκτίμηση κόστους έγινε στις 19 Απριλίου 2022 αυτό δεν σημαίνει ότι ήταν ορθή.»

#### Απόφαση Συμβουλίου Προσφορών:

«11. Η Συντονίστρια ανέφερε στη συνέχεια ότι η Επιτροπή διενήργησε αριθμητικό έλεγχο των προσφορών κατά τον οποίο δεν διαπιστώθηκε οποιοδήποτε αριθμητικό λάθος και ότι οι τιμές των προσφορών κυμαίνονται από 19,2% μέχρι 26,8% ψηλότερες από την εκτίμηση των Μελετητών του έργου. Η Συντονίστρια ανέφερε ότι δεν έχουν εξασφαλιστεί πρόσθετες πιστώσεις πέραν της εκτιμώμενης αξίας του έργου και ότι η Επιτροπή Αξιολόγησης, κατά πλειοψηφία, εισηγείται την ακύρωση του διαγωνισμού αφού η χαμηλότερη προσφορά είναι 19,2% ψηλότερη από την εκτίμηση των Μελετητών του έργου.

12. Το Συμβούλιο Προσφορών, μετά την αποχώρηση από τη συνεδρία της Συντονίστριας και του Μέλους της Επιτροπής Αξιολόγησης, αποφάσισε ομόφωνα την ακύρωση του διαγωνισμού λόγω υψηλής τιμής των προσφορών, ως η εισήγηση της αρμόδιας Επιτροπής Αξιολόγησης στην Έκθεση Αξιολόγησης, ημερομηνίας 25 Ιουλίου 2022. Το Συμβούλιο Προσφορών σημείωσε επίσης το γεγονός ότι δεν έχουν εξασφαλιστεί οι απαιτούμενες πιστώσεις πέραν της εκτιμώμενης αξίας του διαγωνισμού.»



Από απόφαση **Ε.Ε.Υ. ν. Ζάμπογλου** (πιο πάνω):

*«Η έκταση και η μορφή της έρευνας είναι συνυφασμένες με τα περιστατικά της κάθε υπόθεσης. Πρέπει όμως να τονισθεί ότι η τελική εκτίμηση των γεγονότων και η λήψη της σχετικής απόφασης αποτελεί καθήκον και υποχρέωση του αρμοδίου οργάνου. Το κριτήριο για την πληρότητα της έρευνας έγκειται στη συλλογή και διερεύνηση των ουσιωδών στοιχείων τα οποία παρέχουν βάση για ασφαλή συμπεράσματα. (Ιδε Ευαγόρας Νικολαΐδης και Άλλοι ν. Δρα. Μιχαλάκη Μηνά και Άλλων (1994) 3 Α.Α.Δ. 321)»*

Είναι πρόδηλο από τα πιο πάνω ότι το ζήτημα της διαφοράς της τιμής εξετάστηκε και αιτιολογήθηκε τόσο από τους ιδιώτες μελετητές και το μέλος της Επιτροπής που εισηγείτο κατακύρωση του διαγωνισμού στους Αιτητές όσο και από την Επιτροπή Αξιολόγησης η οποία έκρινε την εκτίμηση ορθή και εισηγήθηκε ακύρωση του διαγωνισμού. Από την έκθεση του ιδιώτη μελετητή εκείνο το οποίο προκύπτει είναι ότι καίτοι υπάρχει διαφορά 19,2% από την εκτίμηση, η κατακύρωση δικαιολογείται λόγω της κακής κατάστασης των οδοστρωμάτων. Ούτε ο ισχυρισμός των Αιτητών ότι η κατάληξη των δύο μελών της Επιτροπής Αξιολόγησης προέκυψε μετά από αξιολόγηση ανόμοιων στοιχείων επηρεάζει καθ' οιονδήποτε τρόπο την προσβαλλόμενη απόφαση από τη στιγμή που σε συμφωνία με την Αναθέτουσα Αρχή θεωρούμε ότι εκείνο που οδήγησε το Συμβούλιο Προσφορών στη κατάληξή του είναι η διαφορά μεταξύ της εκτιμώμενης δαπάνης και της συνολικής τιμής της προσφοράς των Αιτητών.

Το κατά πόσο η εκτίμηση της δαπάνης είναι ορθή ή λανθασμένη εδώ δεν μπορεί να εξεταστεί τόσο γιατί το θέμα είναι εν πολλοίς τεχνικό, όσο και γιατί οι Αιτητές υπέβαλαν αδιαμαρτύρητα την προσφορά τους. Αυτό που εδώ εξετάζεται είναι κατά πόσο με όσα το Συμβούλιο Προσφορών είχε ενώπιον του η απόφασή του ήταν εύλογα επιτρεπτή.

Στην *Podium Engineering Ltd v. Δημοκρατίας*, Α.Ε. 81/06, ημερ. 5.11.08 αποφασίστηκε ότι η εξουσία της Αναθεωρητικής Αρχής Προσφορών είναι να ελέγχει μόνο την νομιμότητα της απόφασης της Αναθέτουσας Αρχής και δεν επεμβαίνει στα ευρήματα επί των γεγονότων, ιδιαίτερα σε κρίση της επί τεχνικών θεμάτων.

Έχοντας μελετήσει την απόφαση του Συμβουλίου Προσφορών και όσα αυτό είχε ενώπιον του για στάθμιση προτού καταλήξει κρίνουμε ότι η απόφασή του είναι καθόλα εύλογη. Ποσό της τάξης 19,2% ψηλότερο της εκτιμώμενης δαπάνης εύλογα χαρακτηρίζεται εξωπραγματικό και δεν εξετάζεται εάν υπό τα ίδια γεγονότα ένα άλλο όργανο θα κατέληγε σε διαφορετική απόφαση.

Σ' ότι αφορά τη σημείωση από το Συμβούλιο Προσφορών ότι δεν έχουν εξασφαλισθεί οι απαιτούμενες πιστώσεις εν όψει της κατάληξής μας ότι οι τιμές των προσφορών εύλογα κρίθηκαν «εξωπραγματικές» (όρος 10.3 του Μέρους Α) είναι

χωρίς σημασία. Εάν η Αναθέτουσα Αρχή δεν χαρακτήριζε τις τιμές των προσφορών εξωπραγματικές τότε ενδεχομένως να πρόκυπτε ανάγκη διερεύνησης του ζητήματος εξασφάλισης περαιτέρω πιστώσεων. Ο χαρακτηρισμός των τιμών ως εξωπραγματικών, και πιστώσεις να υπήρχαν ή να μπορούσαν να εξασφαλιστούν, θα ήταν χωρίς νόημα αφού κατακύρωση σε εξωπραγματικές τιμές θα συνιστούσε κατάχρηση εξουσίας.

Εν όψει των πιο πάνω η προσφυγή απορρίπτεται και η προσβαλλόμενη απόφαση επικυρώνεται χωρίς οποιαδήποτε άλλη διαταγή.