



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. 92/2010

Μεταξύ:

FIRST ELEMENTS EUROCONSULTANTS LTD

Αιτούντων

v.

ΤΜΗΜΑΤΟΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

Αναθέτουσας Αρχής

**Αναθεωρητική Αρχή
Προσφορών**

Ζαχαρίας Τουλούρας, Πρόεδρος
Νίκος Πιπτοκοπίτης, Μέλος
Ιωσήφ Ιωσηφίδης, Μέλος
Κυριάκος Συρίμης, Μέλος

Αιτούντες:

FIRST ELEMENTS EUROCONSULTANTS LTD

Αντιπροσωπεύθηκε από τους:

1. Αχιλλέα Αιμιλιανίδη, Δικηγόρο
2. Γιώργο Θεοδοσίου, Ασκούμενο Δικηγόρο
3. Παντελή Δημητρίου, Διευθυντή αιτούσας εταιρείας

Αναθέτουσα Αρχή:

ΤΜΗΜΑ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

Αντιπροσωπεύθηκε από τους:

1. Δήμητρα Καλλή, Δικηγόρο της Δημοκρατίας
2. Ηλία Λαμπήρη, Ασκούμενο Δικηγόρο
3. Έλενα Σιβιτανίδου, Συντονίστρια Επιτροπής Αξιολόγησης

Ημερομηνία έκδοσης Απόφασης: 31 Ιανουαρίου, 2011

Α Π Ο Φ Α Σ Η

A. Με την παρούσα Ιεραρχική Προσφυγή η Εταιρεία «First Elements Euroconsultants Ltd» (στο εξής οι «Αιτητές»), προσβάλλει την απόφαση του Τμήματος Εργασίας του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων (στο εξής «Αναθέτουσα Αρχή»), να απορρίψει την προσφορά που υπέβαλε στα πλαίσια του διαγωνισμού υπ' αρ. 1/2010 για *«παροχή Υπηρεσιών συμβούλου για τη διαχείριση, παρακολούθηση και υποστήριξη του συνόλου των δραστηριοτήτων του έργου «Περαιτέρω ενίσχυση και εκσυγχρονισμός της δημόσιας υπηρεσίας απασχόλησης» του επιχειρησιακού προγράμματος «Απασχόληση, Ανθρώπινο κεφάλαιο και κοινωνική συνοχή 2007-2013».*

B. ΓΕΓΟΝΟΤΑ

1. Ο υπό εξέταση διαγωνισμός προκηρύχθηκε με δημοσίευση στο ηλεκτρονικό σύστημα συμβάσεων (e-procurement) στις 26.2.10. Τελευταία ημερομηνία υποβολής των προσφορών καθορίστηκε η 9.4.10.
2. Υποβλήθηκαν 2 προσφορές, ανάμεσα στις οποίες και η προσφορά των Αιτητών.
3. Η διορισθείσα Επιτροπή Αξιολόγησης σε συνεδρίες της την 14.4.10, 19.4.10, 28.4.10 και 10.5.10 προέβη σε έλεγχο του δικαιώματος και των προϋποθέσεων συμμετοχής στις υποβληθείσες προσφορές. Με την ολοκλήρωση του ελέγχου, η Επιτροπή Αξιολόγησης αποφάσισε ότι κανένας από τους δύο προσφοροδότες δεν ανταποκρίθηκε στους όρους του διαγωνισμού και ως εκ τούτου αποφάσισε να εισηγηθεί στο Συμβούλιο Προσφορών του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων την ακύρωση του υπό κρίση διαγωνισμού.
4. Το Συμβούλιο Προσφορών σε συνεδρία του την 8.6.10 αποφάσισε να υιοθετήσει την πιο πάνω εισηγήση της Επιτροπής Αξιολόγησης.

5. Η Αναθέτουσα Αρχή με επιστολή της ημερομηνίας 15.7.10 γνωστοποίησε την απόφασή της στους προσφοροδότες.
6. Οι Αιτητές με επιστολή τους ημερομηνίας 22.7.10 πληροφόρησαν την Αναθέτουσα Αρχή για την πρόθεση τους να καταχωρήσουν ιεραρχική προσφυγή ενώπιον της ΑΑΠ και παράλληλα την κάλεσαν να επανεξετάσει την πιο πάνω απόφαση της.
7. Η παρούσα Ιεραρχική Προσφυγή καταχωρήθηκε την 3.8.10.

Γ. ΘΕΣΕΙΣ ΤΩΝ ΑΙΤΗΤΩΝ

Κατά την ενώπιον μας διαδικασία οι Αιτητές ζήτησαν την ακύρωση της προσβαλλόμενης απόφασης για τους ακόλουθους λόγους:

Ο λόγος για τον οποίο αποκλείστηκαν από τον υπό εξέταση διαγωνισμό οι Αιτητές, ήταν σύμφωνα με την Αναθέτουσα Αρχή, το γεγονός ότι η προτεινόμενη υπεύθυνη οικονομικής διαχείρισης Έλλη Πλατσιούρη δεν ικανοποιούσε τις απαιτούμενες προϋποθέσεις στελέχωσης όπως αυτές εκτίθενται στα έγγραφα του διαγωνισμού. Ειδικότερα, το συγκεκριμένο πρόσωπο δεν είχε εμπειρία τουλάχιστον πέντε ετών στην οργάνωση και διαχείριση προγραμμάτων και έργων στα πεδία απασχόλησης, της επαγγελματικής κατάρτισης και της κοινωνικής προστασίας, από τα οποία τα τρία χρόνια να αφορούν σε εμπειρία στην οργάνωση και οργάνωση και διαχείριση έργων και ειδικότερα προγραμμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αποδεδειγμένη γνώση και εμπειρία στη χρήση πληροφοριακών συστημάτων για την παρακολούθηση προγραμμάτων και έργων και αποδεδειγμένη γνώση και εμπειρία στην οικονομική διαχείριση προγραμμάτων ή άλλων έργων των κοινοτικών ταμείων.

Οι Αιτητές ισχυρίστηκαν ότι η απόφαση της Αναθέτουσας Αρχής να τους αποκλείσει, πάσχει καθότι για ανεξήγητο λόγο η Επιτροπή Αξιολόγησης έλαβε υπόψη μόνο τα συναφή έργα που αναγράφηκαν και όχι το σύνολο του βιογραφικού σημειώματος της

υπευθύνου οικονομικής διαχείρισης. Επίσης, είναι η θέση των Αιτητών ότι δεν προκύπτει από οποιοδήποτε σημείο του διοικητικού φακέλου ο συλλογισμός στον οποίο στηρίχθηκε η Αναθέτουσα Αρχή για να φθάσει στο συμπέρασμα ότι δεν τεκμηριώθηκε η απαιτούμενη εμπειρία της κας Πλατσιούρη και συνεπώς η απόφαση για απόρριψη της προσφοράς τους είναι ανατιολόγητη.

Προς υποστήριξη του ισχυρισμού τους για έλλειψη αιτιολογίας οι Αιτητές παρέπεμψαν σε σωρεία αποφάσεων του Ανωτάτου Δικαστηρίου στις οποίες κρίθηκε ότι αιτιολογία στην οποία δεν παρέχεται η συλλογιστική στη βάση της οποίας το διοικητικό όργανο άσκησε τη διακριτική του ευχέρεια δεν είναι αρκετή. Συνεπώς, ανέφεραν οι Αιτητές, στην παρούσα υπόθεση δεν αρκεί η ύπαρξη συμπεράσματος ότι δεν κατέχονται τα προσόντα, αλλά απαιτείται να επεξηγηθεί και να περιληφθεί στα πρακτικά η συλλογιστική που οδήγησε την Αναθέτουσα Αρχή στο συμπέρασμα ότι δεν κατέχονται τα προσόντα.

Πέραν των πιο πάνω, οι Αιτητές παρέπεμψαν σε συγκεκριμένα σημεία του βιογραφικού της κας Πλατσιούρη, υποστηρίζοντας ότι ικανοποιεί τις επιμέρους απαιτήσεις στελέχωσης, και πρόσθεσαν ότι αν η Αναθέτουσα Αρχή εξακολουθούσε να έχει απορίες, θα μπορούσε να ζητήσει διευκρινίσεις από τους Αιτητές.

Δ. ΘΕΣΕΙΣ ΤΗΣ ΑΝΑΘΕΤΟΥΣΑΣ ΑΡΧΗΣ

Η Αναθέτουσα Αρχή απέρριψε όλους τους ισχυρισμούς που προέβαλαν οι Αιτητές, απαντώντας ως ακολούθως:

Ο όρος 6.1.5 των εγγράφων του διαγωνισμού ορίζει σε σχέση με την πιστοποίηση των τεχνικών και επαγγελματικών ικανοτήτων του προσφέροντα ότι «τα απαιτούμενα παραπάνω προσόντα και η αντίστοιχη εμπειρία θα πρέπει να αποτυπώνονται και να τεκμηριώνονται σαφώς στα βιογραφικά σημειώματα των στελεχών του Έργου». Τόνισε μάλιστα ότι από τα έγγραφα του διαγωνισμού προκύπτει ότι ο υπεύθυνος οικονομικής

διαχείρισης είναι το κατεξοχήν πρόσωπο στο οποίο ανατίθεται η υλοποίηση της σύμβασης και συνεπώς καθίσταται κρίσιμη η συμμόρφωση του εν λόγω προσώπου με τους όρους του διαγωνισμού κατά τη διαδικασία αξιολόγησης.

Αναφορικά με τη θέση των Αιτητών ότι όφειλε να ζητήσει διευκρινίσεις εφόσον έκρινε ότι αυτό απαιτείτο, η Αναθέτουσα Αρχή υποστήριξε ότι αν ενεργούσε με αυτό τον τρόπο θα επέτρεπε την εκ των υστέρων συμπλήρωση υποβληθείσας προσφοράς. Επεσήμανε επίσης ότι με βάση νομολογία στην οποία παρέπεμψε, η αναζήτηση διευκρινίσεων δεν αποτελεί υποχρέωση της διοίκησης αλλά δικαίωμα της εφόσον αποφασίσει να το πράξει ασκώντας τη διακριτική ευχέρεια που της παρέχεται.

Επίσης, η Αναθέτουσα Αρχή προέβαλε τη θέση ότι η κρίση της διοίκησης αναφορικά με την ικανοποίηση των συγκεκριμένων όρων του διαγωνισμού, αποτελεί κρίση επί τεχνικών ζητημάτων και κατά συνέπεια είναι ανεπίτρεπτη. Αναφέρθηκε μάλιστα σε αριθμό αποφάσεων ανάμεσα στις οποίες και η απόφαση στην υπόθεση αρ. 1102/2000 Economarket Bureau of Economic and Market Research Ltd v. Κυπριακή Δημοκρατία, ημερομηνίας 30.4.02, στην οποία λέχθηκαν τα ακόλουθα: *«Αμφισβητώντας τη νομιμότητα των αξιολογήσεων και την ορθότητα της βαθμολόγησης των προσφοροδοτών, οι αιτητές μεταφέρουν το επίκεντρο του αναθεωρητικού ελέγχου σε ανεπίτρεπτη ανασκόπηση και εκτίμηση θεμάτων τεχνικής φύσης που λήφθηκαν υπόψη από τα διοικητικά όργανα κατά τη διαμόρφωση της επίδικης απόφασης...το αντικείμενο του δικαστικού ελέγχου δεν είναι η διαπίστωση της ορθότητας των εκτιμήσεων των εμπειρογνομόνων της Επιτροπής, αλλά η επάρκεια της έρευνας και κατά πόσο η επίδικη απόφαση είναι εύλογα επιτρεπτή.»*

Επίσης, όσον αφορά την κατ' ισχυρισμό έλλειψη αιτιολογίας, η Αναθέτουσα Αρχή επεσήμανε ότι σύμφωνα με τη νομολογία καθώς και το άρθρο 29 του Περί Γενικών Αρχών του Διοικητικού Δικαίου Νόμου 158(Ι)/99, η αιτιολογία μιας διοικητικής απόφασης μπορεί να συμπληρώνεται από τα στοιχεία του διοικητικού φακέλου. Στην παρούσα υπόθεση, ανέφερε η Αναθέτουσα Αρχή, η έκθεση αξιολόγησης παρέχει ασφαλή βάση για τη διαπίστωση της κρίσης της διοίκησης και την αιτιολόγηση της

ληφθείσας απόφασης. Συγκεκριμένα, σύμφωνα με την εν λόγω έκθεση η Επιτροπή Αξιολόγησης, έκρινε ότι με βάση το υποβληθέν βιογραφικό η προτεινόμενη από τους Αιτητές Υπεύθυνη Οικονομικής Διαχείρισης Έλλη Πλατσιούρη δεν ικανοποιούσε τις απαιτήσεις στελέχωσης όπως αυτές αναγράφονται στην Παράγραφο 6.1 Παράρτημα II των εγγράφων του διαγωνισμού, καθότι:

- η συνολική εμπειρία που έχει συγκεντρώσει από τα έργα που έχει δηλώσει ότι συμμετείχε στην ολοκλήρωση τους και είναι σχετική με το κριτήριο (β) αθροίζεται στα 3 χρόνια και 1 μήνα (37 μήνες)
- δεν φαίνεται να έχει συγκεντρώσει, από τα έργα που έχει δηλώσει ότι συμμετείχε στην ολοκλήρωση τους, εμπειρία που να ικανοποιεί το κριτήριο (γ)
- η συνολική εμπειρία που έχει συγκεντρώσει από τα έργα που έχει δηλώσει ότι συμμετείχε στην ολοκλήρωση τους και είναι σχετική με το κριτήριο (δ) αθροίζεται στα 4 χρόνια και 5 μήνες (53 μήνες) από τα οποία οι 20 μήνες εμπειρίας δεν τεκμηριώνονται κατά πόσο αφορούσαν εμπειρία σε διαχείριση έργου των Κοινοτικών Ταμείων.

Η Αναθέτουσα Αρχή υπέδειξε ότι η Επιτροπή Αξιολόγησης κατέληξε στα πιο πάνω συμπεράσματα, ακολουθώντας τη συλλογιστική και μελετητική διαδικασία η οποία καταγράφηκε σε πλήρως επεξηγηματικό πίνακα που βρίσκεται στο σχετικό διοικητικό φάκελο. Η Επιτροπή Αξιολόγησης, σύμφωνα με την Αναθέτουσα Αρχή, στηρίχθηκε όπως προνοούσαν οι όροι του διαγωνισμού στο βιογραφικό που υπέβαλαν οι Αιτητές στα πλαίσια της προσφοράς τους, το οποίο αξιολογήθηκε στην ολότητα του, παρά τους περί του αντιθέτου ισχυρισμούς των Αιτητών.

Καταλήγοντας, η Αναθέτουσα Αρχή υποστήριξε ότι το συμπέρασμα της Επιτροπής Αξιολόγησης και κατ' επέκταση η απόφασή της να απορρίψει τους Αιτητές έχουν αιτιολογηθεί πλήρως και ως εκ τούτου η προσβαλλόμενη απόφαση θα πρέπει να επικυρωθεί.

Ε. Αφού ακούσαμε τις θέσεις των δυο πλευρών και κατόπιν ενδελεχούς μελέτης των σχετικών στοιχείων του Διοικητικού Φακέλου της υπόθεσης καταλήγουμε στα ακόλουθα:

Οι Αιτητές με την παρούσα Ιεραρχική Προσφυγή εστιάζουν στην κατ' ισχυρισμό τους έλλειψη επαρκούς αιτιολογίας της προσβαλλόμενης απόφασης. Ουσιαστικά το επιχείρημα τους είναι ότι για να είναι δεόντως αιτιολογημένη μία απόφαση η οποία λήφθηκε κατόπιν άσκησης της διακριτικής εξουσίας της διοίκησης θα πρέπει να εντοπίζονται στο σχετικό διοικητικό φάκελο καταγεγραμμένα όχι μόνο τα συμπεράσματα αλλά και η συλλογιστική επί τη βάσει της οποίας κατέληξε το αρμόδιο όργανο στα εν λόγω συμπεράσματα. Η θέση αυτή μας βρίσκει σύμφωνους. Όπως αναφέρθηκε στην υπόθεση *Χαράλαμπος Πετεινός ν. Κυπριακής Δημοκρατίας*, υπόθεση αρ. 1223/2003 κ.α., απόφαση ημερομηνίας 4.6.04:

«Αιτιολογία μιας διοικητικής πράξεως αποτελεί την έκθεση των πραγματικών και νομικών λόγων που οδήγησαν τη διοίκηση στην απόφαση της καθώς και παράθεση των κριτηρίων βάσει των οποίων άσκησε η διοίκηση τη διακριτική της ευχέρεια. Η ανάγκη της αιτιολογίας των ατομικών διοικητικών πράξεων απορρέει από την έννοια του κράτους δικαίου. Εκ της φύσεως τους αιτιολογητέες είναι όλες οι πράξεις των οποίων ο έλεγχος είναι αδύνατος ή ατελής χωρίς την αναφορά των λόγων που τις στηρίζουν. Γενικά, αιτιολογία που δεν παρέχει στον δικαστή τα απαραίτητα ειδικά και συγκεκριμένα στοιχεία για την διακρίβωση της νομιμότητας της διοικητικής πράξης ή είναι τόσο αόριστη και ασαφής ώστε να καθιστά ανέφικτο τον δικαστικό έλεγχο, δεν είναι νόμιμη και οδηγεί στην ακύρωση της πράξης (Βλ. Κυριακίδης κ.α. ν. Δημοκρατίας (1995) 3 Α.Α.Δ. 298, Δημοκρατία ν. Χατζηγεωργίου (1994) 3 Α.Α.Δ. 574 και Δαγτόγλου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, 3η έκδοση, 1992, παραρ. 636, 646 και 647).»

Ωστόσο, θα πρέπει να έχουμε υπόψη μας ότι κατά τον αναθεωρητικό έλεγχο, η Αναθεωρητική Αρχή Προσφορών, όπως και το Ανώτατο Δικαστήριο, δεν υπεισέρχεται στην αρμοδιότητα του αποφασίζοντος οργάνου, αλλά περιορίζεται στον έλεγχο της νομιμότητας της προσβαλλόμενης απόφασης. Αυτό, λοιπόν, που καλούμαστε να εξετάσουμε είναι αν το αρμόδιο για την αξιολόγηση όργανο, παρέλειψε να αιτιολογήσει δεόντως την απόφασή του να απορρίψει την προσφορά των Αιτητών κατά τρόπο που να καθιστά την προσβαλλόμενη απόφαση παράνομη.

Στην παρούσα υπόθεση, όπως έχει ήδη αναφερθεί, η Επιτροπή Αξιολόγησης, στη σελίδα 4 της προκαταρκτικής έκθεσής της, σημειώνει, αναφορικά με την προτεινόμενη από τους Αιτητές Υπεύθυνη Οικονομικής Διαχείρισης, ότι δεν ικανοποιεί τα κριτήρια (β), (γ) και (δ) της Παραγράφου 6.1 των εγγράφων του διαγωνισμού, τα οποία σχετίζονταν με την τεκμηρίωση της εμπειρίας για ένα ελάχιστο χρονικό διάστημα. Στην έκθεση αναφέρεται συνοπτικά το συμπέρασμα της Επιτροπής ότι το εν λόγω πρόσωπο δεν ικανοποιεί τα συγκεκριμένα κριτήρια. Παράλληλα, γίνεται παραπομπή στα Συνημμένα 2, 2Α και 2Β στα οποία γίνονται εκτενέστερη αναφορά στα επιμέρους έργα που παρέθεσαν οι Αιτητές στα πλαίσια του υποβληθέντος βιογραφικού της κας Έλλης Πλατσιούρη. Συγκεκριμένα, στα εν λόγω έντυπα, παρατίθενται αποσπάσματα από το εν λόγω βιογραφικό σε μορφή πίνακα στον οποίο αναγράφεται ξεχωριστά κάθε έργο στο οποίο συμμετείχε η κα Πλατσιούρη. Σε πλαϊνή στήλη αναγράφεται, για κάθε ένα από αυτά, η θέση της Επιτροπής Αξιολόγησης αν έχει υπολογιστεί στην προσμετρούμενη εμπειρία και αν ναι για πόσο χρονικό διάστημα, για το κάθε ένα από τα κριτήρια ξεχωριστά.

Με βάση όλα τα ενώπιόν μας στοιχεία έχουμε την άποψη ότι οι ισχυρισμοί των Αιτητών ότι η προσβαλλόμενη απόφαση υπολείπεται δέουσας αιτιολογίας δεν ευσταθούν. Σύμφωνα με τους όρους του διαγωνισμού οι προσφοροδότες όφειλαν να υποβάλουν τα βιογραφικά σημειώματα των προτεινόμενων εμπειρογνομόνων, μέσα από τα οποία θα έπρεπε να τεκμηριώνεται η απαιτούμενη γνώση και εμπειρία για το εκάστοτε πρόσωπο. Η διαδικασία αξιολόγησης που ακολούθησε η αρμόδια επιτροπή, καταγράφηκε λεπτομερώς και δεν έχουμε διαπιστώσει οποιαδήποτε ουσιώδη παράλειψη εκ μέρους της. Αντίθετα, κρίνουμε ότι αν απαιτούσαμε από το αρμόδιο όργανο περαιτέρω αιτιολόγηση, με την έννοια που υποστηρίζουν οι Αιτητές, θα εναποθέταμε δυσβάστακτο βάρος στη διοίκηση. Όμως, κάτι τέτοιο θα ισοδυναμούσε, όπως έχει αναφερθεί ανωτέρω, με υποκατάσταση του αρμόδιου για την αξιολόγηση των προσφορών οργάνου, από το όργανο που ασκεί αναθεωρητικό έλεγχο και κατ' επέκταση αυτό θα σήμαινε υπέρβαση εξουσίας.

Ενόψει όλων των πιο πάνω, κρίνουμε ότι η παρούσα Ιεραρχική Προσφυγή απορρίπτεται και η προσβαλλόμενη απόφαση της Αναθέτουσας Αρχής επικυρώνεται.

Δεν επιδικάζονται έξοδα επί της διαδικασίας.