



**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. 85/2010**

Μεταξύ:

ΚΟΙΝΟΠΡΑΞΙΑΣ «FIRST ELEMENTS EUROCONSULTANTS LTD,  
ΣΥΜΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΗ ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΑΣ ENCORE A.E.»

Αιτούντων

v.

ΚΥΠΡΙΑΚΟΥ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΥ ΤΟΥΡΙΣΜΟΥ

Αναθέτουσας Αρχής

**Αναθεωρητική Αρχή  
Προσφορών**

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

**Αιτήτρια:**

ΚΟΙΝΟΠΡΑΞΙΑ «FIRST ELEMENTS EUROCONSULTANTS  
LTD, ΣΥΜΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΗ ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΑΣ  
ENCORE A.E.»

Αντιπροσωπεύθηκε από τους:

1. Αχιλλέα Αιμιλιανίδη, Δικηγόρο
2. Γιώργο Θεοδοσίου, Ασκούμενο Δικηγόρο
3. Παναγιώτη Παστού, Διευθυντή Αιτούσας Εταιρείας

**Αναθέτουσα Αρχή:**

ΚΥΠΡΙΑΚΟΣ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΤΟΥΡΙΣΜΟΥ

Αντιπροσωπεύθηκε από τους:

1. Νίκη Κλεάνθους, Δικηγόρο
2. Δέσπω Καλλή, Λογιστικό Λειτουργό
3. Φίλιππο Πάτσαλο, Διοικητικό Λειτουργό
4. Κουλίτσα Δημητρίου, Τουριστικό Λειτουργό

Ημερομηνία έκδοσης Απόφασης: 17 Σεπτεμβρίου, 2010

## Α Π Ο Φ Α Σ Η

**A.** Με την παρούσα Ιεραρχική Προσφυγή, η Κοινοπραξία First Elements Euroconsultants Ltd, Συμβουλευτική Επιχείρηση Επικοινωνίας Encore A.E. (στο εξής οι «Αιτητές»), στρέφεται κατά της απόφασης του Κυπριακού Οργανισμού Τουρισμού (στο εξής «Αναθέτουσα Αρχή»), να ακυρώσει τον Διαγωνισμό με αριθμό 6/2010, που αφορά τη «*δημιουργία στρατηγικής branding συνεδριακού τουρισμού και ταξιδιών κινήτρων στην Κύπρο*»

### **B. ΓΕΓΟΝΟΤΑ**

1. Ο πιο πάνω διαγωνισμός προκηρύχθηκε με δημοσίευση στις 8.2.2010 με τελευταία προθεσμία υποβολής προσφορών την 1.3.2010.
2. Υποβλήθηκαν επτά (7) συνολικά προσφορές, μεταξύ των οποίων και η προσφορά των Αιτητών.
3. Η διορισθείσα Επιτροπή Αξιολόγησης η οποία αξιολόγησε όλες τις υποβληθείσες προσφορές, υπέβαλε έκθεση αξιολόγησης στη συνεδρία της Επιτροπής Προσφορών ημερομηνίας 14.6.10, με την οποία εισηγήθηκε την ακύρωση του διαγωνισμού για το λόγο ότι ουδεμία από τις προσφορές που υποβλήθηκαν πληρούσε τις προϋποθέσεις συμμετοχής στον υπό εξέταση διαγωνισμό.
4. Η Επιτροπή Προσφορών στη συνεδρία της ημερομηνίας 14.6.10 αποφάσισε να υιοθετήσει την εισήγηση της Επιτροπής Αξιολόγησης.
5. Στις 29.6.10 η Αναθέτουσα Αρχή απέστειλε επιστολές σε όλους τους προσφοροδότες γνωστοποιώντας τους την πιο πάνω απόφαση της.
6. Οι Αιτητές με επιστολή των δικηγόρων τους ημερομηνίας 5.7.10 ενημέρωσαν την Αναθέτουσα Αρχή για την πρόθεσή τους να ασκήσουν ιεραρχική προσφυγή στην Αναθεωρητική Αρχή Προσφορών.
7. Στις 15.7.10 οι Αιτητές καταχώρησαν την παρούσα Ιεραρχική Προσφυγή στην Α.Α.Π. προσβάλλοντας την απόφαση της Αναθέτουσας Αρχής.

## Γ. ΘΕΣΕΙΣ ΑΙΤΗΤΩΝ

Οι Αιτητές κατά την ενώπιον μας ακροαματική διαδικασία προέβαλαν τους ακόλουθους λόγους ακύρωσης της προσβαλλόμενης απόφασης:

Στην υπό εκδίκαση υπόθεση, οι Αιτητές αποκλείστηκαν από το διαγωνισμό, διότι όπως έκρινε η Αναθέτουσα Αρχή, *«η Τεχνική Προσφορά που υπέβαλαν υπερβαίνει τις έξι (6) σελίδες, μέσω της υποβολής σχετικών με την προσφορά Παραρτημάτων σε αντίθεση με τις απαιτήσεις της παραγράφου 8.3.1.2 του Μέρους Α των εγγράφων του διαγωνισμού.»*

Η θέση των Αιτητών ήταν ότι ο αποκλεισμός τους ήταν προϊόν πλάνης της Αναθέτουσας Αρχής περί το νόμο. Ο όρος 8.3.1.2 ορίζει ότι:

*«Τεχνική Προσφορά περιλαμβάνει τα ακόλουθα:*

- α. Το έντυπο υποβολής Τεχνικής Προσφοράς το οποίο θα έχει συνταχθεί σύμφωνα με το υπόδειγμα (έντυπο 7) που περιλαμβάνεται στο συνημμένο παράρτημα των εγγράφων του διαγωνισμού.*
- β. Έκθεση η οποία να περιγράφει τον τρόπο με τον οποίο ο προσφοροδότης έχει κατανοήσει το αντικείμενο της σύμβασης και να εξηγεί πως θα προσεγγίσει την σύμβαση (να μην υπερβαίνει τις έξι σελίδες).*
- γ. Έκθεση η οποία να περιγράφει τον τρόπο με τον οποίο ο προσφοροδότης θα οργανώσει την υλοποίηση της σύμβασης, τη δημιουργία στρατηγικής, το δημιουργικό και τις κατευθυντήριες γραμμές υλοποίησης (να μην υπερβαίνει τις έξι σελίδες).»*

Σε ότι αφορά το σημείο (γ), δηλαδή την Έκθεση η οποία να περιγράφει τον τρόπο με τον οποίο ο προσφοροδότης θα οργανώσει την υλοποίηση της σύμβασης, τη δημιουργία στρατηγικής, το δημιουργικό και τις κατευθυντήριες γραμμές υλοποίησης, οι Αιτητές υπέβαλαν την έκθεση η οποία δεν υπερέβαινε τις έξι σελίδες, επισυνάπτοντας το παράρτημα 1 έκτασης δύο σελίδων, το οποίο περιλάμβανε ενδεικτικές δημιουργικές προτάσεις τους.

Σύμφωνα με τους Αιτητές ήταν σαφές ότι το Παράρτημα 1 δεν συνιστούσε αναπόσπαστο τμήμα της έκθεσης, αλλά Παράρτημα με επιπρόσθετες ενδεικτικές δημιουργικές

προτάσεις, το οποίο θα μπορούσε κάλλιστα να μην ληφθεί υπόψη χωρίς να μεταβάλλεται η ουσία της Έκθεσης. Υποστήριξαν μάλιστα ότι εφόσον η Αναθέτουσα Αρχή έκρινε ότι η συμπερίληψη του Παραρτήματος ήταν αχρείαστη, μπορούσε απλώς να μην το λάβει υπόψη κατά την αξιολόγηση. Σε καμία περίπτωση όμως η υπέρβαση των έξι σελίδων με την συμπερίληψη Παραρτήματος νομιμοποιεί τον αποκλεισμό προσφοροδότη.

Πέραν των πιο πάνω, οι Αιτητές ισχυρίστηκαν ότι ακόμη και αν κριθεί ότι ο όρος 8.3.1.2 των εγγράφων του διαγωνισμού παραβιάστηκε, αυτός δεν είναι ουσιώδης και συνεπώς δεν ήταν δυνατόν να επιφέρει τον αποκλεισμό των Αιτητών. Είναι καλά νομολογημένο ότι η μη συμμόρφωση με μη ουσιώδη όρο που δεν επηρεάζει την ουσία της προσφοράς, δεν θα επιφέρει την ακύρωσή της. Ως ουσιώδης θεωρείται ο όρος που συνιστά παράγοντα αποφασιστικής σημασίας για το περιεχόμενο της απόφασης για την κατακύρωση της προσφοράς. Κατά συνέπεια η απόφαση κατά πόσο ένας όρος είναι ουσιώδης συνδέεται με τα γεγονότα κάθε υπόθεσης και τους όρους της προκήρυξης. Οποσδήποτε όμως το γεγονός ότι ένας όρος περιλαμβάνεται στους όρους της προσφοράς, δεν καθιστά αυτόματα τον όρο και ουσιώδη. Προς υποστήριξη της θέσης τους οι Αιτητές παρέπεμψαν στην απόφαση της Ολομέλειας του Ανωτάτου Δικαστηρίου στην υπόθεση *Ε. Φιλίππου Λτδ ν. Δημοκρατίας [2004] 3 ΑΑΔ 389* και την εκεί παρατιθέμενη νομολογία.

Οι Αιτητές υπέδειξαν ότι η παράγραφος 3.2.3 του Μέρους Α των εγγράφων του διαγωνισμού, προνοεί ότι: *«ως ασήμαντες αποκλίσεις νοούνται οι αποκλίσεις που δεν επηρεάζουν την έκταση του αντικειμένου της Σύμβασης ή την ποιότητα εκτέλεσης του, δεν περιορίζουν ουσιαστικά τα δικαιώματα της Αναθέτουσας Αρχής ή τις υποχρεώσεις του Αναδόχου και δεν θίγουν την αρχή της ίσης μεταχείρισης των προσφερόντων»*.

Ο ισχυρισμός τους ήταν ότι η προσθήκη παραρτήματος πέραν των έξι σελίδων δεν επηρεάζει καθ' οιονδήποτε τρόπο την έκταση του αντικειμένου της Σύμβασης ή την ποιότητα εκτέλεσης του και δεν περιορίζει καθ' οιονδήποτε τρόπο τα δικαιώματα της Αναθέτουσας Αρχής και τις υποχρεώσεις του Αναδόχου. Η θέση της Αναθέτουσας Αρχής, ότι ο μη αποκλεισμός των Αιτητών θα οδηγούσε σε παραβίαση της αρχής της ισότιμης μεταχείρισης των προσφοροδοτών, σύμφωνα με τους Αιτητές, θα πρέπει να

απορριφθεί καθότι δεν εξηγείται ποιο πλεονέκτημα αποκομίζουν οι Αιτητές μέσα από την συμπερίληψη του Παραρτήματος από τη στιγμή που η Αναθέτουσα Αρχή μπορούσε να μην λάβει υπόψη το Παράρτημα και να περιοριστεί στην αξιολόγηση των έξι σελίδων της Έκθεσης. Η απλή αναφορά σε γνωμάτευση του νομικού τους συμβούλους η οποία μάλιστα δεν επισυνάπτεται, δεν είναι επαρκής, ανέφεραν οι Αιτητές.

#### **Δ. ΘΕΣΕΙΣ ΑΝΑΘΕΤΟΥΣΑΣ ΑΡΧΗΣ**

Η Αναθέτουσα Αρχή απέρριψε τους ισχυρισμούς των Αιτητών αναφέροντας τα ακόλουθα:

Οι Αιτητές προς συμμόρφωση με το (γ) του όρου 8.3.1.2, υπέβαλαν στα πλαίσια της προσφοράς τους έκθεση η οποία εκτείνεται πέραν των 6 σελίδων με την προσθήκη παραρτήματος. Το περιεχόμενο του παραρτήματος συνδέεται άμεσα με το αντικείμενο της σύμβασης και στην ουσία του αποτελεί επέκταση της έκθεσης και ως εκ τούτου δεν μπορεί να αγνοηθεί. Η Αναθέτουσα Αρχή παρέπεμψε μάλιστα στην αναφορά στην αρχή της έκθεσης ότι *«Στο Παράρτημα I της παρούσας περιλαμβάνονται οι ενδεικτικές δημιουργικές προτάσεις του προσφέροντος»*, υποστηρίζοντας ότι είναι σαφές ότι οι προτάσεις αυτές αποτελούν δείγματα δημιουργικού που συνδέονται με την παρούσα σύμβαση και όχι με άλλες προηγούμενες συμβάσεις που διεκπεραίωσε ο προσφέροντας. Επισημάνθηκε ότι τα εν λόγω δείγματα δημιουργικού επεξηγούν την πρόταση με μεγαλύτερη ανάλυση και ακρίβεια και συνεπώς η έκθεση δεν περιορίζεται σε 6 σελίδες, γεγονός που θέτει σε πλεονεκτικότερη θέση τους Αιτητές σε σχέση με τους υπόλοιπους προσφοροδότες κατά την αξιολόγηση της τεχνικής τους προσφοράς.

Όσον αφορά τον ισχυρισμό των Αιτητών ότι ο όρος 8.3.1.2 των εγγράφων του διαγωνισμού είναι εμφανώς επουσιώδης, η Αναθέτουσα Αρχή παρέπεμψε επίσης στον όρο 3.2.3 των εγγράφων του διαγωνισμού, υποστηρίζοντας ότι τυχόν αποδοχή της έκθεσης θα έθιγε την αρχή της ίσης μεταχείρισης των προσφοροδοτών σε σχέση με τους προσφοροδότες που συμμορφώθηκαν με τον όρο 8.3.1.2 περιορίζοντας την έκθεση τους σε 6 σελίδες και θα έθετε τους Αιτητές σε πλεονεκτικότερη θέση.

Τέλος, η Αναθέτουσα Αρχή ανέφερε ότι το παράρτημα I είναι μέρος της έκθεσης και συνεπώς δεν μπορούσε να αγνοηθεί εφόσον οτιδήποτε κατατίθεται από τον προσφοροδότη είναι υποχρεωμένη να το αξιολογεί σύμφωνα πάντα με τους όρους. Διερωτήθηκε μάλιστα γιατί εφόσον όπως ισχυρίζονται οι Αιτητές δεν είχαν σχέση με την Έκθεση οι ενδεικτικές δημιουργικές προτάσεις τους, εντούτοις επέλεξαν να τιςβάλουν ως Παράρτημα στην Έκθεση τους, ενώ ο όρος 8.3.1.2 ήταν ξεκάθαρος.

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

Στην έκθεση της ημερομηνίας 3.6.10, η Επιτροπή Αξιολόγησης αφού παρέθεσε τις πρόνοιες του όρου 8.3.1.2, ανέφερε σε σχέση με την προσφορά των Αιτητών τα ακόλουθα:

*«Ο προσφέρων υποβάλλει τεχνική προσφορά, της οποίας η κάθε έκθεση υπερβαίνει τις έξι σελίδες, μέσω της υποβολής σχετικών με την προσφορά παραρτημάτων.*

*Με βάση νομική συμβουλή, ημερομηνίας 23.3.10, Παράρτημα II, που λάβαμε σε σχέση με παρόμοια απόκλιση από τους όρους του διαγωνισμού σε άλλο διαγωνισμό, τυχόν αποδοχή από τον Οργανισμό μιας τέτοιας απόκλισης δημιουργεί άνιση μεταχείριση των προσφοροδοτών και αντίκειται στη σχετική πρόνοια του Ν. 12(I)/2006.*

*Ενόψει των πιο πάνω παρατηρήσεων, η Επιτροπή Αξιολόγησης κρίνει την προσφορά της Κοινοπραξίας First Elements Euroconsultants Ltd Συμβουλευτική επιχείρηση Επικοινωνίας Encore A.E. ως άκυρη.»*

Από τα πιο πάνω προκύπτει ότι η Επιτροπή Αξιολόγησης για να διαμορφώσει την εισήγηση της για αποκλεισμό των Αιτητών, η οποία υιοθετήθηκε αυτούσια από την Επιτροπή Προσφορών, στηρίχθηκε αποκλειστικά στη νομική συμβουλή ημερομηνίας 23.3.10. Όπως ορθά επεσήμαναν οι Αιτητές, παρά το γεγονός ότι γίνεται επίκληση της εν λόγω νομικής συμβουλής και αναφέρεται ρητά ότι επισυνάπτεται ως Παράρτημα II, τέτοιο έγγραφο δεν έχουμε εντοπίσει στο διοικητικό φάκελο και από την αρίθμηση των εγγράφων διαπιστώνουμε ότι ουδέποτε καταχωρήθηκε στο διοικητικό φάκελο τέτοιο έγγραφο. Αυτό όμως δεν είναι και το μοναδικό ζήτημα που καθιστά προβληματική την προσβαλλόμενη απόφαση. Η εν λόγω νομική συμβουλή όπως προκύπτει από το πιο πάνω απόσπασμα από την έκθεση της Επιτροπής Αξιολόγησης, δεν ζητήθηκε και κατά

συνέπεια δεν λήφθηκε με βάση τα συγκεκριμένα περιστατικά της παρούσας υπόθεσης, αλλά αφορούσε σε «*παρόμοια απόκλιση από τους όρους του διαγωνισμού σε άλλο διαγωνισμό*». Επομένως, προκύπτει αβίαστα το συμπέρασμα ότι οι Αιτητές αποκλείστηκαν για το λόγο ότι σε αντίθετη περίπτωση θα προκαλείτο άνιση μεταχείριση ανάμεσα στους προσφοροδότες, χωρίς να εξεταστεί επί της ουσίας το θέμα αυτό. Ο ισχυρισμός των Αιτητών λοιπόν ότι δεν εξηγείται ποιο πλεονέκτημα αποκόμισαν με τη συμπερίληψη του Παραρτήματος, μας βρίσκει σύμφωνους. Η Αναθέτουσα Αρχή όφειλε να προβεί σε δέουσα έρευνα και να αιτιολογήσει πλήρως την εισήγησή της ότι επρόκειτο να προκληθεί άνιση μεταχείριση, καθότι η υποχρέωση που επιβάλλει σε αυτήν το άρθρο 3 του Νόμου 12(Ι)/2006 για ισότιμη μεταχείριση, προϋποθέτει ουσιαστική κρίση και όχι απλά τυπική.

Ως εκ τούτου κρίνουμε ότι η Αναθέτουσα Αρχή εσφαλμένα απέκλεισε τους Αιτητές χωρίς προηγουμένως να έχει αξιολογήσει αν πράγματι η προσθήκη των επιπλέον σελίδων πρόσθετε αξία ή διαφοροποιούσε με οποιοδήποτε τρόπο τη βαθμολογία των Αιτητών κατά τρόπο που η αποδοχή του παραρτήματος θα συνιστούσε άνιση μεταχείριση. Η αναγκαία αιτιολογία για την απόφαση της απουσιάζει και με αυτό το δεδομένο θεωρούμε ότι η απόφαση της να αποκλείσει τους Αιτητές πάσχει.

Θα ήταν παράλειψη μας αν δεν γινόταν αναφορά στις αμφιβολίες μας ως προς την χρησιμότητα μιας πρόνοιας στα πλαίσια διαγωνισμού, η οποία θέτει ως όριο τον αριθμό σελίδων μιας έκθεσης. Είναι ευρέως γνωστό ότι με τη βοήθεια της τεχνολογίας ένα κείμενο έκτασης 6 σελίδων μπορεί για παράδειγμα, να περιοριστεί στις 4 ή να επεκταθεί στις 8 με απλή διαφοροποίηση του μεγέθους της γραμματοσειράς ή των περιθωρίων της κάθε σελίδας. Δεδομένης της ευκολίας διαχείρισης της έκτασης ενός κειμένου, καθίσταται επιτακτικότερη η ανάγκη για τεκμηρίωση της κατ' ισχυρισμό άνισης μεταχείρισης των προσφοροδοτών.

Εφόσον λοιπόν κρίνουμε ότι η απόφαση για αποκλεισμό των Αιτητών ήταν εσφαλμένη, κρίνουμε κατά συνέπεια ότι η προσβαλλόμενη απόφαση για ακύρωση του διαγωνισμού στη βάση ότι ουδείς προσφοροδότης πληρούσε τους όρους του διαγωνισμού, πάσχει επίσης.

Εν όψει όλων των πιο πάνω αποφασίζουμε ομόφωνα ότι η παρούσα Ιεραρχική Προσφυγή επιτυγχάνει και η προσβαλλόμενη απόφαση της Αναθέτουσας Αρχής ακυρώνεται.