

**Η ΕΝΙΑΙΑ ΑΡΧΗ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ**

**1<sup>ο</sup> ΚΛΙΜΑΚΙΟ**

Συνήλθε στις 20 Φεβρουαρίου 2023 με την εξής σύνθεση: Ιωάννης - Κωνσταντίνος Χαλκιάς, Πρόεδρος, Αικατερίνη Ζερβού, Μέλος – Εισηγήτρια και Αθηνά Μπουζιούρη, Μέλος.

-Για να εξετάσει την Προδικαστική Προσφυγή με ημερομηνία 12.01.2023 και Γενικό Αριθμό Κατάθεσης (ΓΑΚ) Ε.Α.ΔΗ.ΣΥ. 69/17.01.2023 του οικονομικού φορέα με την επωνυμία «...» (εφεξής ο «προσφεύγων») που εδρεύει στη ..., οδός ..., αριθμός ..., όπως νόμιμα εκπροσωπείται.

-Κατά του ... (εφεξής η αναθέτουσα αρχή), όπως νόμιμα εκπροσωπείται.

-Κατά της ένωσης εταιρειών «...» (εφεξής «η παρεμβαίνουσα») η οποία εδρεύει στη ..., οδός ... αριθμός ..., όπως νόμιμα εκπροσωπείται.

Με την προδικαστική προσφυγή ο προσφεύγων αιτείται την ακύρωση α) της Απόφασης της Οικονομικής Επιτροπής του ... με αριθμό 326/2022, κατά το μέρος αυτής με το οποίο ανακηρύσσει την ένωση οικονομικών φορέων «...» οριστική ανάδοχο του διαγωνισμού, στην οποία ενσωματώνεται και η συμπροσβαλλόμενη Απόφαση της Οικονομικής Επιτροπής με αριθμό 294/2022 καθώς και τα εγκριθέντα Πρακτικά της Επιτροπής του διαγωνισμού, ήτοι του Πρακτικού Αξιολόγησης Οικονομικών Προσφορών με αριθμό 59923/10.11.2022 και του Πρακτικού Ελέγχου και Αξιολόγησης Δικαιολογητικών Κατακύρωσης με αριθμό 66396/15.12.2022.

Η συζήτηση άρχισε, αφού άκουσε την Εισηγήτρια

Αφού μελέτησε τα σχετικά έγγραφα

Σκέφτηκε κατά το Νόμο

1. Για την άσκηση της προδικαστικής προσφυγής καταβλήθηκε το νόμιμο παράβολο ποσού 600,00 ευρώ, σύμφωνα με τα άρθρα 363 ν. 4412/2016 και 5 πδ 39/2017 και την εκτιμώμενη αξία της σύμβασης (κωδικός ηλεκτρονικού παραβόλου: ...).

## **Αριθμός Απόφασης: 395/2023**

2. Η προσβαλλόμενη εκδόθηκε στο πλαίσιο της Διακήρυξης της αναθέτουσας αρχής με αριθμό .../21.10.2022 για τη διενέργεια ανοιχτού ηλεκτρονικού διαγωνισμού με αντικείμενο την ανάδειξη αναδόχου για την παροχή υπηρεσιών ..., εκτιμώμενης αξίας 40.000,00 ευρώ, πλέον ΦΠΑ 24%. Ως κριτήριο ανάθεσης ορίστηκε αυτό της πλέον συμφέρουσας από οικονομική άποψη προσφοράς βάσει τιμής (χαμηλότερη τιμή), για το σύνολο της υπηρεσίας. Η Διακήρυξη αναρτήθηκε στο ΚΗΜΔΗΣ στις 21.10.2022 (ΑΔΑΜ: ...) και στο ΕΣΗΔΗΣ, μέσω του οποίου διενεργείται ο διαγωνισμός με συστημικό α/α ....

3. Στο διαγωνισμό συμμετείχαν τρεις (3) οικονομικοί φορείς και συγκεκριμένα οι εταιρείες με την επωνυμία: «...», «...» και η ένωση εταιρειών «...». Ως οριστικός ανάδοχος του διαγωνισμού αναδείχθηκε η ένωση εταιρειών «...» δυνάμει της με αριθμό 326/2022 απόφασης της Οικονομικής Επιτροπής της αναθέτουσας αρχής.

4. Η κρινόμενη διαφορά διέπεται από τις διατάξεις του Βιβλίου IV του ν. 4412/2016, η δε ΕΑΔΗΣΥ ενώπιον της οποίας ασκείται η προσφυγή, είναι αρμόδια για την εξέτασή της.

5. Η προσβαλλόμενη κοινοποιήθηκε στις 02.01.2023 μέσω της λειτουργικότητας «Επικοινωνία» του ΕΣΗΔΗΣ και η υπό εξέταση προδικαστική προσφυγή, κατατέθηκε εμπρόθεσμα στις 12.01.2023 με τη χρήση του τυποποιημένου εντύπου του Παραρτήματος Ι του π.δ. 39/2017.

6. Με την Πράξη του Προέδρου του 1<sup>ου</sup> κλιμακίου με αριθμό 126/2023 ορίστηκε εισηγήτρια και ημερομηνία συζήτησης, κλήθηκε δε η αναθέτουσα αρχή να καταθέσει τις απόψεις της.

7. Στις 20.01.2023 η παρεμβαίνουσα άσκησε εμπρόθεσμα την Παρέμβασή της με όμοια ημερομηνία ζητώντας τη διατήρηση της ισχύος της προσβαλλόμενης απόφασης.

## **Αριθμός Απόφασης: 395/2023**

8. Στις 20.01.2023 εκδόθηκε η απόφαση με αριθμό 15/2023 της Οικονομικής Επιτροπής της αναθέτουσας αρχής (ΑΔΑ ...) δυνάμει της οποίας αποφασίστηκε ομόφωνα η αναστολή της συνέχισης της διαγωνιστικής διαδικασίας του επίμαχου μειοδοτικού διαγωνισμού μέχρι την έκδοση οριστικής απόφασης επί της προδικαστικής προσφυγής από την Ε.Α.ΔΗ.ΣΥ.

9. Στις 27.01.2023 η αναθέτουσα αρχή απέστειλε εμπρόθεσμα τις απόψεις της με τις οποίες ζητά την απόρριψη της προδικαστικής προσφυγής.

10. Την 01η.02.2023, ο προσφεύγων υπέβαλλε το Υπόμνημά του με όμοια ημερομηνία επί των απόψεων της αναθέτουσας αρχής και των ισχυρισμών της παρεμβαίνουσας.

11. Σύμφωνα με την παρ. 1 του άρθρου 360 του ν. 4412/2016 και την παρ. 1 του άρθρου 3 του πδ 39/2017 προβλέπεται ότι: *«Κάθε ενδιαφερόμενος ο οποίος έχει ή είχε συμφέρον να του ανατεθεί συγκεκριμένη σύμβαση του νόμου αυτού και έχει ή είχε υποστεί ή ενδέχεται να υποστεί ζημία από εκτελεστή πράξη ή παράλειψη της αναθέτουσας αρχής κατά παράβαση της νομοθεσίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή της εσωτερικής νομοθεσίας, υποχρεούται, πριν από την υποβολή των προβλεπόμενων στον Τίτλο 3 ένδικων βοηθημάτων, να ασκήσει προδικαστική προσφυγή ενώπιον της ΑΕΠΠ κατά της σχετικής πράξης ή παράλειψης της αναθέτουσας αρχής».*

12. Η διακήρυξη του διαγωνισμού αποτελεί το κανονιστικό πλαίσιο του διαγωνισμού (Ε.Α. ΣτΕ 352/2016) και ως κανονιστική πράξη, δεσμεύει με τους όρους της, τόσο τους τρίτους προς τους οποίους απευθύνεται, όσο και το ίδιο το νομικό πρόσωπο που προκηρύσσει τον σχετικό διαγωνισμό, το οποίο υποχρεούται εφεξής και μέχρι τέλους της διαδικασίας του διαγωνισμού να εφαρμόζει τα όσα ορίζονται σε αυτή (βλ. ενδεικτικά Πράξεις VI Τμήματος ΕΛΣυν 181/2006, 31/2003, 105/2003, 294/2010, 224, 78/2007, 19/2005 κ.ά.). Ταυτόχρονα, επιβάλλεται να προσδιορίζονται επακριβώς σε αυτήν τα προς συμμετοχή στον διαγωνισμό απαιτούμενα προσόντα και τα υποβλητέα, κατά την κατάθεση της προσφοράς δικαιολογητικά και λοιπά στοιχεία. Άλλωστε, η αρχή της δεσμευτικότητας της διακήρυξης κατοχυρώνεται και στο ενωσιακό

## Αριθμός Απόφασης: 395/2023

δίκαιο, αφού κάθε απόκλιση από τους όρους αυτής αποτελεί παραβίαση της αρχής της ισότητας των διαγωνιζομένων (βλ. Πράξη VI Τμήματος ΕΛΣυν 70/2006). Σκοπός της ενιαίας εφαρμογής των όρων της διακήρυξης και της τήρησης των αρχών της ίσης μεταχείρισης και της διαφάνειας, είναι η διαμόρφωση ενός ασφαλούς δικαιοκτικού πλαισίου, εντός του οποίου θα διεξαχθεί ο διαγωνισμός και η αποφυγή αδικαιολόγητων αιφνιδιασμών των εν δυνάμει υποψηφίων, οι οποίοι σε κάθε στάδιο της διαγωνιστικής διαδικασίας θα εκκινούν από μία κοινή αφετηρία, θα γνωρίζουν εκ των προτέρων ασφαλώς και με ακρίβεια τις προβλεπόμενες διαδικασίες και θα έχουν ίσες ευκαιρίες συμμετοχής, σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας. Όπως, δε, πάγια γίνεται δεκτό, οι αρχές της διαφάνειας και της ίσης μεταχείρισης στους δημόσιους διαγωνισμούς επιτάσσουν στις αναθέτουσες αρχές να διατυπώνουν τους όρους διεξαγωγής της διαδικασίας ανάθεσης στην προκήρυξη του διαγωνισμού με σαφήνεια, ακρίβεια και χωρίς αμφισημία, κατά τρόπο ώστε αφενός να παρέχουν σε όλους τους ευλόγως ενημερωμένους και επιδεικνύοντες τη συνήθη επιμέλεια διαγωνιζομένους τη δυνατότητα να κατανοούν το ακριβές περιεχόμενο των όρων αυτών και να τους ερμηνεύουν με τον ίδιο τρόπο, αφετέρου, να καθιστούν δυνατό τον αποτελεσματικό έλεγχο του αν οι προσφορές των υποψηφίων ανταποκρίνονται στα τιθέμενα κριτήρια (Ε.Σ Κλ.Ε 157/2017, Τμ. VI 2452/2012, 1643/2014, 6869/2015, 261/2017, βλ. και ΔΕΚ απόφαση της 18.10.2001, C-19/2000, SIAC Construcion Ltd, σκέψεις 41 έως 44, απόφαση της 29.4.2004, C-496/1999 Επιτροπή κατά CAS Succhi di Frutta, σκέψη 111, απόφαση της 10.5.2012, C-368/10, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών σκ. 109 επ.). Άλλωστε, όπως παγίως έχει κριθεί, η αρχή της ίσης μεταχειρίσεως και η υποχρέωση διαφάνειας απαγορεύουν στην αναθέτουσα αρχή να απορρίψει προσφορά στηριζόμενη σε λόγους οι οποίοι δεν προβλέπονται στην οικεία προκήρυξη (βλ., C-278/14, SC Enterprise Focused Solutions SRL ECLI:EU:C:2015:228,σκ. 28, και απόφαση Medipac—Καζαντζίδης, C-6/05, EU:C:2007:337, σκέψη 54).

**13.** Με το μόνο λόγο προσφυγής, ο προσφεύγων οικονομικός φορέας ισχυρίζεται ότι μη νόμιμα κρίθηκε αποδεκτή η οικονομική προσφορά της παρεμβαίνουσας με γενικό σύνολο 15.300,00 ευρώ πλέον ΦΠΑ 24%, καθώς

## **Αριθμός Απόφασης: 395/2023**

εμφανίζει σημαντική απόκλιση από την δεύτερη στη σειρά κατάταξης προσφορά της εταιρείας του με γενικό σύνολο 30.400,00€ πλέον ΦΠΑ 24% και την τρίτη προσφορά της εταιρείας ... με γενικό σύνολο 37.500,00€ πλέον ΦΠΑ 24%. Κατά τον προσφεύγοντα, η οικονομική προσφορά της παρεμβαίνουσας εμφανίζει ιδιαίτερα υψηλό ποσοστό έκπτωσης 61,75% σε αντίθεση με τη δική του προσφορά και την προσφορά του τρίτου οικονομικού φορέα που φέρουν ποσοστό έκπτωσης 24% και 6,25% αντίστοιχα. Το ποσοστό δε της προσφερόμενης έκπτωσης της παρεμβαίνουσας υπερβαίνει το κατώφλι του 50%, ενώ υπερβαίνει κατά 47% τον μέσο όρο των υπολοίπων παραδεκτών προσφορών και κατά 31% τον μέσο όρο του συνόλου των παραδεκτών προσφορών. Επίσης, κατά τα προβαλλόμενα η τόσο σημαντική απόκλιση μεταξύ των προσφορών της οριστικής αναδόχου και των λοιπών διαγωνιζομένων οικονομικών φορέων καθιστά την προσφορά της ύποπτη ως προς την άρτια υλοποίηση της και εξ αυτού του λόγου η αναθέτουσα αρχή υποχρεούται να την καλέσει σε παροχή διευκρινίσεων κατ' εφαρμογή των άρθρων 18 και 88 του Ν. 4412/2016 και άρθρων 2.4.6. και 3.1.2. της Διακήρυξης, περί υποβολής ασυνήθιστα χαμηλής προσφοράς, με σκοπό να εξακριβωθεί η φερεγγυότητα και η αξιοπιστία της.

**14.** Περαιτέρω, ο προσφεύγων παραθέτοντας τα χαρακτηριστικά της τεχνικής και οικονομικής προσφοράς της παρεμβαίνουσας ισχυρίζεται ότι: το κόστος της προσφοράς της παρεμβαίνουσας περιλαμβάνει πλην των άλλων δαπανών και την πληρωτέα δαπάνη στη Δανείστρια - Υπεργολάβο εταιρεία με την επωνυμία «...» για τη χρήση δάνειας τεχνικής και επαγγελματικής ικανότητας η οποία αντιστοιχεί σε ποσοστό 10% γεγονός που μειώνει περαιτέρω το ήδη χαμηλό εναπομείναν κεφάλαιο για την κάλυψη των υπολοίπων εξόδων αλλά και της κερδοφορίας της σύμβασης. Διότι, αν από την προσφορά του οριστικού αναδόχου-παρεμβαίνοντα ύψους 15.300,00 € πλέον ΦΠΑ 24% αφαιρεθεί το ποσοστό 10% συμμετοχής της δανείστριας εταιρείας, απομένει ποσό 13.770,00 € πλέον ΦΠΑ 24% με το οποίο θα πρέπει να καλυφθούν για διάστημα οχτώ (8) μηνών τα εργατικά, ασφαλιστικά και διοικητικά έξοδα αλλά και να διασφαλιστεί ένα εύλογο κέρδος, που να δικαιολογεί τη συμμετοχή του οριστικού αναδόχου-παρεμβαίνοντα στην εν λόγω διαγωνιστική διαδικασία. Επίσης, προβάλλεται ότι σύμφωνα με την

## **Αριθμός Απόφασης: 395/2023**

τεχνική προσφορά της παρεμβαίνουσας για την εκτέλεση της σύμβασης θα απασχοληθούν έξι (6) άτομα τα οποία είναι πολιτικοί-μηχανικοί, συγκοινωνιολόγοι, αρχιτέκτονες μηχανικοί, άπαντες με κύρια και συμβουλευτική απασχόληση καθ' όλη την διάρκεια του έργου (8 μήνες), δεδομένων των απαιτήσεων της σύμβασης και οι αμοιβές του παραπάνω εξειδικευμένου προσωπικού θα πρέπει να καλυφθούν από το προαναφερθέν ποσό 13.770,00 € πλέον ΦΠΑ 24% το οποίο αντιστοιχεί για κάθε μήνα στο ποσό των 1.721,25€ (=13.770,00 € / 8 μήνες). Το ποσό αυτό δεν επαρκεί για την κάλυψη των αναγκαίων δαπανών πολλώ δε μάλλον όταν προστίθενται επιπλέον σημαντικό κόστος μετακίνησης του διαμένοντος στη ... και την ... προσωπικού για τη μετάβασή τους στο ... για την εκτέλεση των εργασιών. Το κόστος αυτό όφειλε ο οριστικός ανάδοχος-παρεμβαίνων να λάβει υπόψη του για την διαμόρφωση της οικονομικής του προσφοράς.

**15.** Επίσης, ο προσφεύγων επισημαίνει τις απαιτήσεις του διαγωνισμού αναφέροντας ότι το αντικείμενο το οποίο πρόκειται να υλοποιηθεί έχει ως εξής: *«Στην πρώτη φάση και για την υλοποίηση του παραδοτέου Π.1 θα πρέπει να γίνει μία ευρεία ανάλυση της υφιστάμενης κατάστασης σε σχέση με τα κυκλοφοριακά χαρακτηριστικά της περιοχής παρέμβασης σε συνάρτηση με την κίνηση των πεζών και όλα τα ανωτέρω ως προς την εξασφάλιση προσβασιμότητας τόσο στους υπαίθριους χώρους του Δήμου όσο και ως προς τα δημόσια κτίρια, τα οποία απαιτείται να γίνουν προσβάσιμα. Στο ίδιο Παραδοτέο εντάσσεται και η δημιουργία χάρτη/χαρτών του Δήμου σε μορφή διανυσματικών αρχείων τύπου *shapefile* με βάση τα διοικητικά του όρια, όπου θα σημειώνονται τα στοιχεία της ανάλυσης. Στη δεύτερη φάση και για την υλοποίηση του Παραδοτέου Π.2. θα πρέπει να υποβληθεί μία τεχνική έκθεση στην οποία θα περιγράφονται όλες οι προτεινόμενες παρεμβάσεις για την εξασφάλιση προσβασιμότητας, τη δημιουργία χάρτη/χαρτών της περιοχής του Δήμου σε μορφή διανυσματικών αρχείων τύπου *shapefile* με βάση τα διοικητικά του όρια, όπου θα σημειώνονται οι πληροφορίες που αναφέρονται αναλυτικά στο ΦΕΚ Β' 5553/2021, η υποβολή Πίνακα των προτεινόμενων στοιχείων αστικού εξοπλισμού, μηχανισμών και ειδικών κατασκευών για την εξασφάλιση της προσβασιμότητας και η υποβολή χρονοδιαγράμματος υλοποίησης των οριζόμενων από το Σ.Α.Π. απαιτούμενων διαμορφώσεων και*

## **Αριθμός Απόφασης: 395/2023**

κατασκευών, μέσω (α) σύνταξης Αρχιτεκτονικής Μελέτης και Μελέτης Προσβασιμότητας και τυχόν άλλων υποστηρικτικών μελετών κατά την παράδοση και έγκριση του Σ.Α.Π. και (β) ανάθεση και υλοποίηση έργου κατά την παράδοση και έγκριση του Σ.Α.Π. Επίσης, η εν λόγω υπηρεσία προϋποθέτει αυτοψίες και μεταβάσεις σε διάφορα σημεία του ..., ο οποίος αποτελεί δήμο που συστάθηκε από τη συνένωση των προϋπαρχόντων δήμων ..., ..., ..., ..., ..., ... και .... Ο συνολικός πληθυσμός του Δήμου, σύμφωνα με τη τελευταία απογραφή (ΕΛ.ΣΤΑΤ. 2021), ανέρχεται σε 37.072 κατοίκους και η συνολική του έκταση σε 1220,3 km<sup>2</sup>. Η πληθυσμιακή πυκνότητα στο Δήμο είναι 30,37 κάτοικοι/km<sup>2</sup>. Ο ... έχει σαράντα έξι (46) οικισμούς και διαιρείται σε επτά (7) Δημοτικές Ενότητες (πρώην Καποδιστριακοί Δήμοι), οι οποίες διαιρούνται περεταίρω σε πέντε (5) Δημοτικές Κοινότητες και είκοσι επτά (27) Τοπικές Κοινότητες οι οποίες αντιστοιχούν στα διαμερίσματα των πρώην δήμων.» Κατά τον προσφεύγοντα είναι φανερό ότι η υλοποίηση των παραπάνω εργασιών και το κόστος που συνεπιφέρει η εκτέλεσή τους (π.χ. αμοιβή προσωπικού, κόστος μετακίνησης, διοικητικό κόστος) είναι αδύνατον να καλυφθούν από το προαναφερθέν ποσό των 13.770,00 € πλέον ΦΠΑ 24% και να υπάρξει και εύλογο κέρδος για την παρεμβαίνουσα.

**16.** Τέλος, κατά τους ισχυρισμούς του προσφεύγοντα, με επίκληση των στοιχείων που προέκυψαν από τον ιστότοπο της Ειδικής Υπηρεσίας Κρατικών Ενισχύσεων (<https://www.sorefis.gr/>) αμφότερες οι εταιρείες που απαρτίζουν την ανάδοχο ένωση φέρονται να έχουν λάβει κρατικές ενισχύσεις, οι οποίες θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι έχουν συμβάλει στη διαμόρφωση της χαμηλής προσφοράς που υποβλήθηκε, γεγονός το οποίο η αναθέτουσα αρχή μπορούσε να διευκρινίσει αν είχε καλέσει την παρεμβαίνουσα σε παροχή διευκρινίσεων κατ' εφαρμογή των άρθρων 88 και 89 του Ν. 4412/2016.

**17.** Μετά την εξέταση του ηλεκτρονικού φακέλου της υπόθεσης, της ισχύουσας νομοθεσίας, του κανονιστικού πλαισίου της διακήρυξης, καθώς και την εκτίμηση των εκατέρωθεν προβαλλόμενων ισχυρισμών επί του προβαλλόμενου λόγου προσφυγής γίνονται δεκτά τα εξής:

**18.** Στο άρθρο 88 του Ν. 4412/2016 «ΑΣυνήθιστα χαμηλές προσφορές» ορίζεται ότι: «1. Όταν οι προσφορές φαίνονται ασυνήθιστα χαμηλές σε σχέση

## **Αριθμός Απόφασης: 395/2023**

με τα έργα, τα αγαθά ή τις υπηρεσίες, οι αναθέτουσες αρχές απαιτούν από τους οικονομικούς φορείς να εξηγήσουν την τιμή ή το κόστος που προτείνουν στην προσφορά τους, εντός αποκλειστικής προθεσμίας είκοσι (20) ημερών από την κοινοποίηση της πρόσκλησης της αναθέτουσας αρχής. Αν οικονομικός φορέας δεν ανταποκριθεί στη σχετική πρόσκληση της αναθέτουσας αρχής εντός της άνω προθεσμίας και δεν υποβάλλει εξηγήσεις, η προσφορά του απορρίπτεται ως μη κανονική και καταπίπτει υπέρ της αναθέτουσας αρχής η εγγυητική επιστολή συμμετοχής.

2. Οι εξηγήσεις της παρ. 1 μπορεί 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 ευνοϊκές συνθήκες που διαθέτει ο προσφέρων για την παροχή των προϊόντων ή την παροχή των υπηρεσιών ή την εκτέλεση του έργου, γ) την πρωτοτυπία του έργου, των αγαθών ή των υπηρεσιών που προτείνονται από τον προσφέροντα, δ) τη συμμόρφωση προς τις υποχρεώσεις της παρ. 2 του άρθρου 18, περί αρχών που εφαρμόζονται στις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων, σύμφωνα με την παρ. 2 του άρθρου 89, ε) τη συμμόρφωση προς τις υποχρεώσεις του άρθρου 131, περί υπεργολαβίας, στ) το ενδεχόμενο χορήγησης κρατικής ενίσχυσης στον προσφέροντα, σύμφωνα με την παρ. 1 του άρθρου 89, περί δικαιολογητικών σχετικά με τις ασυνήθιστα χαμηλές προσφορές.

3. Η αναθέτουσα αρχή αξιολογεί τις παρεχόμενες πληροφορίες, σε συνεννόηση με τον προσφέροντα. Μπορεί 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 στην παρ. 2. Οι αναθέτουσες αρχές απορρίπτουν την προσφορά, εάν διαπιστώσουν ότι η προσφορά είναι ασυνήθιστα χαμηλή, διότι δεν συμμορφώνεται με τις ισχύουσες υποχρεώσεις της παρ. 2 του άρθρου 18.4. 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 επαρκούς προθεσμίας, την οποία ορίζει η αναθέτουσα αρχή, ότι η εν λόγω ενίσχυση είναι σύμφωνη με την εσωτερική αγορά κατά την έννοια του άρθρου



## Αριθμός Απόφασης: 395/2023

107 της ΣΛΕΕ. Αν η αναθέτουσα αρχή απορρίπτει προσφορά υπό τις συνθήκες αυτές, ενημερώνει σχετικώς την Ευρωπαϊκή Επιτροπή. (...) 5α. Στις δημόσιες συμβάσεις έργων, μελετών, παροχής τεχνικών και λοιπών συναφών επιστημονικών υπηρεσιών, ως ασυνήθιστα χαμηλές προσφορές, σε κάθε περίπτωση, τεκμαίρονται προσφορές που υποβάλλονται σε διαγωνισμό και εμφανίζουν απόκλιση μεγαλύτερη των δέκα (10) ποσοστιαίων μονάδων από τον μέσο όρο του συνόλου των εκπτώσεων των παραδεκτών προσφορών που υποβλήθηκαν. Η αναθέτουσα αρχή δύναται να κρίνει ότι συνιστούν ασυνήθιστα χαμηλές προσφορές και προσφορές με μικρότερη ή καθόλου απόκλιση από το ως άνω όριο. Οι παρεχόμενες εξηγήσεις του οικονομικού φορέα, ιδίως ως προς τον προσδιορισμό οικονομικών μεγεθών, με τις οποίες ο προσφέρων διαμόρφωσε την προσφορά του, αποτελούν δεσμευτικές συμφωνίες και τμήμα της σύμβασης ανάθεσης που δεν μπορούν να μεταβληθούν καθ' όλη τη διάρκεια εκτέλεσης της σύμβασης. 6. Με απόφαση του Υπουργού Ανάπτυξης και Επενδύσεων για δημόσιες συμβάσεις προμήθειας αγαθών και παροχής γενικών υπηρεσιών, του Υπουργού Υποδομών και Μεταφορών για δημόσιες συμβάσεις έργων, μελετών και λοιπών συναφών επιστημονικών υπηρεσιών και του Υπουργού Υγείας για δημόσιες συμβάσεις προμήθειας ιατροτεχνολογικών αγαθών και παροχής συναφών υπηρεσιών, μπορεί να ορίζονται η μέθοδος και τα κριτήρια, δυνάμει των οποίων μία προσφορά κρίνεται ως ασυνήθιστα χαμηλή, καθώς και ο τρόπος σύνδεσης των κριτηρίων αξιολόγησης των ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών με μηχανισμούς καταγραφής τιμών, όπως τα παρατηρητήρια τιμών. Με την ανωτέρω προβλεπόμενη απόφαση δύναται να ορίζονται οι προϋποθέσεις βάσει των οποίων η αναθέτουσα αρχή μπορεί να παρεκκλίνει από την εφαρμογή κάποιων εκ των αναφερόμενων σε αυτήν κριτηρίων.»

**19.** Επίσης, στο άρθρο 3.1.2.1 περ. γ της Διακήρυξης ορίζεται σχετικά ότι: «...Εάν οι προσφορές φαίνονται ασυνήθιστα χαμηλές σε σχέση με το αντικείμενο της σύμβασης, η αναθέτουσα αρχή απαιτεί από τους οικονομικούς φορείς, μέσω της λειτουργικότητας της «Επικοινωνίας» του ηλεκτρονικού διαγωνισμού στο ΕΣΗΔΗΣ, να εξηγήσουν την τιμή ή το κόστος που προτείνουν στην προσφορά τους, εντός αποκλειστικής προθεσμίας, κατά ανώτατο όριο είκοσι (20) ημερών από την κοινοποίηση της σχετικής

## Αριθμός Απόφασης: 395/2023

*πρόσκλησης. Στην περίπτωση αυτή εφαρμόζονται τα άρθρα 88 και 89 ν. 4412/2016. Εάν τα παρεχόμενα στοιχεία δεν εξηγούν κατά τρόπο ικανοποιητικό το χαμηλό επίπεδο της τιμής ή του κόστους που προτείνεται, η προσφορά απορρίπτεται ως μη κανονική. ...»*

**20.** Προς αποτροπή των δυσμενών συνεπειών που δύναται να επιφέρει η υποβολή και αποδοχή ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών, υφίσταται μηχανισμός ελέγχου των ανωτέρω δυσχερειών ως προς την εκτέλεση της σύμβασης. Ωστόσο, όπως και νομολογιακά έχει κριθεί, (βλ. ΣΤΕ 12/2020), καθιερώνεται διακριτική ευχέρεια της αναθέτουσας αρχής στον εντοπισμό των προσφορών, οι οποίες φαίνονται ως ασυνήθιστα χαμηλές, η δε έκταση της υποχρέωσης αιτιολόγησης, την οποία υπέχει η αναθέτουσα αρχή σε περίπτωση που εκτιμά ότι η οικονομική προσφορά δεν φαίνεται ασυνήθιστα χαμηλή, είναι περιορισμένη και ως εκ τούτου δεν υποχρεούται να προβεί σε διεξοδική ανάλυση της σύνθεσης κάθε προσφοράς, προκειμένου να διαπιστώσει ότι αυτή δεν αποτελεί ασυνήθιστα χαμηλή προσφορά. (ΣΤΕ 12/2020), εκτός εάν κάποιος διαγωνιζόμενος προβάλει **ειδικούς και συγκεκριμένους** ισχυρισμούς περί υποβολής υπερβολικά χαμηλής προσφοράς εκ μέρους άλλου διαγωνιζόμενου, οπότε γεννάται υποχρέωση της αναθέτουσας αρχής να απαντήσει επί των προβληθέντων ουσιωδών αυτών ισχυρισμών διαλαμβάνοντας ειδικά αιτιολογημένη κρίση, σχετικά με το εάν η επίμαχη οικονομική προσφορά είναι ή όχι ασυνήθιστα χαμηλή, ύστερα από εκτίμηση όχι απλώς μόνο του εκ μέρους του προσφεύγοντος ισχυρισμών αλλά και της λυσιτέλειας των αναγκαίων διευκρινίσεων, κατ' εφαρμογή της προαναφερόμενης διάταξης του άρθρου 88 του ν.4412/2016 ( (βλ. και ΑΕΠΠ 349/2018). Περαιτέρω, έχει επίσης κριθεί ότι ισχυρισμοί που υποβάλλονται προς απόδειξη του γεγονότος ότι η προσφορά ανταγωνίστριας εταιρείας είναι ασυνήθιστα χαμηλή και οι οποίοι έχουν ως βάση τους κοστολογικούς υπολογισμούς της ίδιας και αφορούν, ενδεικτικά αναφερόμενα, κοστολογήσιμα στοιχεία του προϋπολογισμού της σύμβασης παρίστανται **μη ουσιώδεις** (βλ. ΣΤΕ 12/20202).

**21.** Οι διατάξεις του όρου 3.1.2.1. της Διακήρυξης, σε συνδυασμό με τις αντίστοιχες διατάξεις του άρθρου 88 ν. 4412/2016, επιβάλλουν στην αναθέτουσα αρχή να εκτιμά εάν οι υποβληθείσες στην διαγωνιστική

### **Αριθμός Απόφασης: 395/2023**

διαδικασία οικονομικές προσφορές είναι ασυνήθιστα χαμηλές και σε περίπτωση που κάποιες από αυτές εμφανίζονται ως τέτοιες, να εξακριβώνει τη σοβαρότητα και τη φερεγγυότητά τους καλώντας τους οικονομικούς φορείς να παράσχουν εξηγήσεις σχετικά με τις προσφερόμενες τιμές. Η αναθέτουσα αρχή δηλαδή διαθέτει ευρεία διακριτική ευχέρεια να εκτιμήσει κατ' αρχήν συγκεκριμένη οικονομική προσφορά ως ασυνήθιστα χαμηλή, υποχρεούμενη, όμως, στην περίπτωση αυτή να καλέσει τον διαγωνιζόμενο, του οποίου την οικονομική προσφορά κρίνει ως ασυνήθιστα χαμηλή, προς παροχή των αναγκαίων διευκρινίσεων ως προς τη σύνθεση της προσφοράς του. Εξάλλου, σε περίπτωση κατά την οποία διαγωνιζόμενος προβάλλει ενώπιον της αναθέτουσας αρχής ειδικούς και συγκεκριμένους ισχυρισμούς περί υποβολής ασυνήθιστα χαμηλής προσφοράς εκ μέρους άλλου διαγωνιζόμενου, γεννάται αντίστοιχη υποχρέωσή του να απαντήσει επί των προβληθέντων ουσιωδών ισχυρισμών. Η απάντηση αυτή πρέπει να είναι νομίμως αιτιολογημένη, η δε νομιμότητα και επάρκεια της σχετικής αιτιολογίας αποτελεί αντικείμενο ελέγχου από την ΕΑΔΗΣΥ (βλ. ΣτΕ 7μ 726/2022, ΣτΕ 199/2021, 154/2021, ΕΑ ΣτΕ 12/2020).

**22.** Ωστόσο, οι διαγωνιζόμενοι δεν εμποδίζονται να προβάλουν για πρώτη φορά ισχυρισμούς περί ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών άλλων προσφερόντων με την άσκηση προδικαστικής προσφυγής τους ενώπιον της ΕΑΔΗΣΥ (πρβλ. ΣτΕ 7μ 726/2022, σκ. 32, ΑΕΠΠ 1554/2021, σκ. 11). Στην περίπτωση αυτή, εφόσον διαπιστωθεί από την ΕΑΔΗΣΥ, κατά την εξέταση προβαλλόμενων ειδικών και συγκεκριμένων ισχυρισμών του προσφεύγοντος, ότι ένας προσφέρων υπολόγισε κονδύλια για την εκτέλεση της σύμβασης, το ύψος των οποίων κρίνεται ανεπαρκές, ο αποκλεισμός του διαγωνιζόμενου από τη διαδικασία ανάθεσης αποτελεί αποκλειστική αρμοδιότητα του αναθέτοντος φορέα, αφού αυτός κρίνει αιτιολογημένα ότι τα στοιχεία που παρείχε ο διαγωνιζόμενος δεν εξηγούν ικανοποιητικά την προσφερόμενη τιμή και ότι αυτή δεν επαρκεί για την υλοποίηση της συγκεκριμένης σύμβασης, της ΕΑΔΗΣΥ μη δυνάμενης να υποκαταστήσει την αναθέτουσα αρχή ως προς την άσκηση της συγκεκριμένης αυτής αρμοδιότητας (πρβλ. ΣτΕ 602/2021, ΕΑ ΣτΕ 288/2020).

### **Αριθμός Απόφασης: 395/2023**

**23.** Ως ουσιώδεις δε ισχυρισμοί θεωρούνται αυτοί με τους οποίους γίνεται επίκληση συγκεκριμένων αριθμητικών δεδομένων και κοστολογήσιμων στοιχείων των πληττόμενων οικονομικών προσφορών ως προς τις κατά περίπτωση προσφερόμενες τιμές των απαιτούμενων υπηρεσιών ή υλικών σε συσχέτιση με την εκτιμώμενη αξία της σύμβασης του και τα οριζόμενα στην εργατική νομοθεσία, καθώς και με τυχόν απόκλιση των προσφερόμενων επιμέρους τιμών από τις κρατούσες στην αγορά οικείες τιμές (πρβλ. ΕΑ ΣΤΕ 165/2020, 12/2020, ΔΕΦΑΘ 1951/2020). Δεν θεωρούνται όμως ουσιώδεις και συγκεκριμένοι οι ισχυρισμοί που ερείδονται αποκλειστικά στην κοστολόγηση των οικονομικών προσφορών των συμμετεχόντων στον διαγωνισμό, η οποία ανάγεται στους οικονομοτεχνικούς παράγοντες και στα οικονομικά δεδομένα που ισχύουν για καθέναν από τους διαγωνιζόμενους (πρβλ. ΕΑ 12/2020). Μόνη δε η υποβολή χαμηλότερης προσφοράς σε επιμέρους κονδύλια, σε σχέση με τις λοιπές υποβληθείσες προσφορές, δεν αρκεί προκειμένου να εξετασθεί η οικονομική προσφορά του μειοδότη ως ασυνήθιστα χαμηλή (πρβλ. ΕΑ ΣΤΕ 165/2020, 20/2020, 290/2017).

**24.** Στην προκείμενη περίπτωση, η προσφεύγουσα βάλλει κατά της προσφοράς της παρεμβαίνουσας, στην οποία και κατακυρώθηκε το αποτέλεσμα του διαγωνισμού, προβάλλοντας ότι αυτή είναι ασυνήθιστα χαμηλή, διότι παρέχει ποσοστό έκπτωσης 61,75% σε αντίθεση με τη προσφορά που υπέβαλε η ίδια παρέχοντας ποσοστό έκπτωσης 24% και την προσφορά που υπέβαλε η τρίτη εταιρεία παρέχοντας ποσοστό έκπτωσης 6,25%. Κατόπιν των όσων έγιναν δεκτά πιο πάνω, οι προκείμενοι ισχυρισμοί της προσφεύγουσας, με τους οποίους δεν αμφισβητούνται με ποσοτικά και αριθμητικά στοιχεία, σε σχέση με τις κρατούσες στην αγορά τιμές, οι προσφερθείσες από την παρεμβαίνουσα εκπτώσεις, παρά μόνο συγκρίνονται οι εν λόγω τιμές με τις προσφερόμενες από τους λοιπούς διαγωνιζόμενους, δεν παρίστανται ουσιώδεις και συγκεκριμένοι, ούτε επαρκούν για τον χαρακτηρισμό της προσφοράς της μειοδότης ως ασυνήθιστα χαμηλής. Πέραν αυτού, οι ισχυρισμοί κατά τους οποίους η υλοποίηση των απαιτούμενων υπηρεσιών εκ μέρους της παρεμβαίνουσας και το κόστος που συνεπιφέρει η εκτέλεσή τους (π.χ. αμοιβή προσωπικού, κόστος μετακίνησης, διοικητικό κόστος) δεν θα είναι δυνατόν να καλυφθούν από την

## **Αριθμός Απόφασης: 395/2023**

προσφερόμενη τιμή των 13.770,00 ευρώ καταλείποντας και εύλογο κέρδος, προβάλλονται επιπλέον και αόριστα, καθώς δεν παρατίθεται, ούτε και αποδεικνύεται με αριθμητικούς υπολογισμούς η μη επάρκεια την προσφερόμενης τιμής και η μη ύπαρξη εύλογου κέρδους. Κατά συνέπεια ο υπό κρίση προβαλλόμενος λόγος προσφυγής πρέπει να απορριφθεί.

**25.** Κατόπιν των παραπάνω σκέψεων, η υπό κρίση προδικαστική προσφυγή θα πρέπει να απορριφθεί και να καταπέσει το κατατεθέν παράβολο.

### **Για τους λόγους αυτούς**

- 1.** Απορρίπτει την προδικαστική προσφυγή.
- 2.** Δέχεται την παρέμβαση.
- 3.** Ορίζει την κατάπτωση του καταβληθέντος παράβολου.

Κρίθηκε και αποφασίστηκε στις 20 Φεβρουαρίου 2023 και εκδόθηκε στις 13 Μαρτίου 2023 στον Άγιο Ιωάννη Ρέντη.

**Ο ΠΡΟΕΔΡΟΣ**

**Ο ΓΡΑΜΜΑΤΕΑΣ**

**ΙΩΑΝΝΗΣ-ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΣ ΧΑΛΚΙΑΣ**

**ΓΕΩΡΓΙΟΣ-ΒΑΣΙΛΕΙΟΣ ΕΛΕΥΘΕΡΙΑΔΗΣ**