

Η

**ΕΝΙΑΙΑ ΑΡΧΗ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ**

**3<sup>ο</sup> ΚΛΙΜΑΚΙΟ**

Συνήλθε στις 29 Ιανουαρίου 2024 με την εξής σύνθεση: Ιωάννης Λαμπρόπουλος, Πρόεδρος, Βικτωρία Πισμίρη – Μέλος και Εισηγήτρια και Ελευθερία Καλαμιώτη, Μέλος.

Για να εξετάσει την από 21.12.2023 με Γενικό Αριθμό Κατάθεσης (ΓΑΚ) ΕΑΔΗΣΥ 2071/22.12.2023 Προδικαστική Προσφυγή της εταιρίας με την επωνυμία «...» (εφεξής η «προσφεύγουσα»), που εδρεύει στην ... , επί της οδού ... αρ ... , όπως νόμιμα εκπροσωπείται.

Κατά του ... (εφεξής η «Αναθέτουσα Αρχή»), όπως νόμιμα εκπροσωπείται.

Κατά της εταιρίας με την επωνυμία «...» και τον διακριτικό τίτλο «...» (εφεξής η «πρώτη παρεμβαίνουσα»), που εδρεύει στην ... επί της οδού ... αρ. ... όπως νόμιμα εκπροσωπείται, που άσκησε παρέμβαση στο πλαίσιο της προδικαστικής προσφυγής.

Κατά της εταιρίας με την επωνυμία «...» και τον διακριτικό τίτλο «...» (εφεξής η «δεύτερη παρεμβαίνουσα»), που εδρεύει στην ... επί της συμβολής των οδών ... , αρ. ... , όπως νόμιμα εκπροσωπείται, που άσκησε παρέμβαση στο πλαίσιο της προδικαστικής προσφυγής.

Με την προδικαστική προσφυγή, η προσφεύγουσα ζητεί να ακυρωθεί η απόφαση που περιλαμβάνεται στο απόσπασμα της ... Συνεδρίασης της 6-12-2023 του Διοικητικού Συμβουλίου της Αναθέτουσας Αρχής (Θέμα...), δυνάμει του οποίου αναδείχθηκε η πρώτη παρεμβαίνουσα οριστική ανάδοχος της διαγωνιστικής διαδικασίας και το ενσωματωθέν σε αυτό Απόσπασμα της ... Συνεδρίασης της 20-9-2023 του ως άνω οργάνου, καθ' ό μέρος με αυτά κρίθηκαν αποδεκτές οι οικονομικές προσφορές των παρεμβαίνουσών.

Η εξέταση άρχισε, αφού άκουσε την Εισηγήτρια

Αφού μελέτησε τα σχετικά έγγραφα

Σκέφτηκε κατά το Νόμο

1. Επειδή, για την άσκηση της προσφυγής, έχει καταβληθεί το οφειλόμενο παράβολο, ποσού 6.238,00 € (βλ. ηλεκτρονικό παράβολο με κωδικό ... και την εκτύπωση από τη σελίδα της Γενικής Γραμματείας Πληροφοριακών Συστημάτων του Υπουργείου Οικονομικών με την ένδειξη «ΔΕΣΜΕΥΜΕΝΟ»).

2. Επειδή, η Αναθέτουσα Αρχή, με την υπ' αρ. πρωτ ... /28.02.2023 με αρ. ... Διακήρυξη, προκήρυξε ανοικτό δημόσιο ηλεκτρονικό διαγωνισμό άνω των ορίων μέσω ΕΣΗΔΗΣ, για την ... για ένα έτος, με προϋπολογισθείσα δαπάνη 1.546.900,00€ με ΦΠΑ (χωρίς ΦΠΑ: 1.247.500,00 €). Η ως άνω Διακήρυξη αναρτήθηκε στο Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων (Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ.) στις 03.03.2023 με Α.Δ.Α.Μ. ... καθώς και στη διαδικτυακή πύλη του ΕΣΗΔΗΣ, όπου έλαβε συστημικό αριθμό ... Στον εν λόγω διαγωνισμό συμμετείχαν η προσφεύγουσα και οι παρεμβαίνουσες, με υποβολή προσφορών. Η προσφορά της προσφεύγουσας έγινε δεκτή και κατετάγη τρίτη στη σειρά μειοδοσίας, μετά την πρώτη και την δεύτερη παρεμβαίνουσα, όπως τούτο αποτυπώνεται στην απόφαση που περιλαμβάνεται στο απόσπασμα πρακτικού της ... Συνεδρίασης της 20ης-09-2023 (Θέμα ... ΑΔΑ:...) του Διοικητικού Συμβουλίου της Αναθέτουσας Αρχής, που ενέκρινε το υπ' αρ. πρωτ. .../10-08-2023 πρακτικό της Επιτροπής για την αξιολόγηση των δικαιολογητικών συμμετοχής – τεχνικών προσφορών και το αρ. πρωτ. .../10-08-2023 πρακτικό οικονομικής αξιολόγησης. Ακολούθως, με την προσβαλλόμενη απόφαση που περιλαμβάνεται στο απόσπασμα πρακτικού της ... Συνεδρίασης της 6ης-12-2023 (Θέμα... , ΑΔΑ: ... ) του ίδιου ως άνω οργάνου, εγκρίθηκε το υπ' αρ. πρωτ. ... /23-11-2023 πρακτικό της Επιτροπής για τον έλεγχο των δικαιολογητικών κατακύρωσης και κατακυρώθηκε ο διαγωνισμός στην πρώτη παρεμβαίνουσα.

3. Επειδή, ο ένδικος διαγωνισμός, ως εκ του αντικειμένου του και της προϋπολογισθείσας δαπάνης, εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του ν.

## Αριθμός απόφασης : 338/2024

4412/2016 (Α' 147) και η ένδικη διαφορά διέπεται από τις διατάξεις του Βιβλίου IV αυτού, περί έννομης προστασίας κατά τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων.

4. Επειδή, η υπό κρίση προδικαστική προσφυγή ασκείται εμπροθέσμως και εν γένει παραδεκτώς.

5. Επειδή, η Αναθέτουσα Αρχή κοινοποίησε νομίμως την προδικαστική προσφυγή στις 22.12.2023 προς τις παρεμβαίνουσες, οι οποίες άσκησαν εμπροθέσμως και εν γένει παραδεκτώς παρεμβάσεις, αιτούμενες τη διατήρηση ισχύος της προσβαλλόμενης απόφασης, κατά το μέρος που έκανε δεκτές τις προσφορές τους.

6. Επειδή, η διακήρυξη 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. ΣτΕ 1217/2018, 2434/2017, 2551/2013, 2635/2009, Ε.Α. ΣτΕ 15/2021, 241/2020, 352/2016, 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 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 δικαιικού 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

## Αριθμός απόφασης : 338/2024

αναλογικότητας. Όπως, δε, παγίως 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.).

7. Επειδή, σύμφωνα με το άρθρο 68 του ν. 3863/2010 «1. Η εκάστοτε αναθέτουσα αρχή, δηλαδή το Δημόσιο, τα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου (Ν.Π.Δ.Δ.), οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.), οι φορείς και οι οργανισμοί του δημόσιου τομέα, όπως αυτός προσδιορίζεται από τις οικείες διατάξεις, η οποία (αρχή) αναθέτει απευθείας ή προκηρύσσει διαγωνισμό για την ανάθεση παροχής υπηρεσιών καθαρισμού ή/και φύλαξης, υποχρεούται να ζητά από τις εταιρείες παροχής υπηρεσιών καθαρισμού ή/και φύλαξης (εργολάβοι) να αναφέρουν στην προσφορά τους, εκτός των άλλων, τα εξής: α) Τον αριθμό των εργαζομένων που θα απασχοληθούν στο έργο. β) Τις ημέρες και τις ώρες εργασίας. γ) Τη συλλογική σύμβαση εργασίας στην οποία τυχόν υπάγονται οι εργαζόμενοι. δ) Το ύψος του προϋπολογισμένου ποσού που αφορά τις πάσης φύσεως νόμιμες αποδοχές αυτών των εργαζομένων. ε) Το ύψος των ασφαλιστικών εισφορών με βάση τα προϋπολογισθέντα ποσά. στ) Τα τετραγωνικά μέτρα καθαρισμού ανά άτομο, όταν πρόκειται για καθαρισμό χώρων. Οι εταιρείες παροχής υπηρεσιών καθαρισμού ή/και φύλαξης (εργολάβοι) υποχρεούνται, με ποινή αποκλεισμού, να εξειδικεύουν σε χωριστό κεφάλαιο της προσφοράς τους τα ως άνω στοιχεία. Στην προσφορά τους πρέπει να υπολογίζουν εύλογο ποσοστό διοικητικού κόστους παροχής των

υπηρεσιών τους, των αναλώσιμων, του εργολαβικού τους κέρδους και των νόμιμων υπέρ Δημοσίου και τρίτων κρατήσεων. Επιπροσθέτως, υποχρεούνται να επισυνάπτουν στην προσφορά αντίγραφο της συλλογικής σύμβασης εργασίας στην οποία τυχόν υπάγονται οι εργαζόμενοι...». Στο άρθρο 88 του ν.4412/2016, το οποίο μεταφέρει το άρθρο 69 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ, σχετικά με τις ασυνήθιστα χαμηλές προσφορές, όπως το άρθρο αυτό τροποποιήθηκε με το άρθρο 32 του ν. 4782/2021 (με έναρξη ισχύος, σύμφωνα με το άρθρο 142 παρ.3 του ίδιου νόμου, την 1η.6.2021) ορίζεται ότι: «1. Όταν οι προσφορές φαίνονται ασυνήθιστα χαμηλές σε σχέση 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. ... 6. Με απόφαση του Υπουργού Ανάπτυξης και Επενδύσεων για δημόσιες συμβάσεις προμήθειας αγαθών και παροχής γενικών 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». Στο άρθρο 91 του ίδιου ως άνω νόμου «Λόγοι απόρριψης προσφορών» ορίζεται ότι «1. Η αναθέτουσα αρχή με βάση τα αποτελέσματα του ελέγχου και της αξιολόγησης των προσφορών, απορρίπτει, σε κάθε περίπτωση, προσφορά: α) Η οποία αποκλίνει από τα άρθρα 92 έως 100, και 102 έως 104 ή υποβλήθηκε κατά παράβαση των απαράβατων όρων περί σύνταξης και υποβολής της προσφοράς, όπως οι όροι αυτοί ορίζονται στα έγγραφα της σύμβασης....» και στο άρθρο 92 «Περιεχόμενο προσφορών και αιτήσεων συμμετοχής» ότι «1...2....3...4...5. Ειδικά κατά τη διαδικασία σύναψης δημόσιας σύμβασης παροχής υπηρεσιών καθαρισμού ή/και φύλαξης και ανεξάρτητα από το είδος της διαδικασίας που επιλέγεται από την αναθέτουσα αρχή: α) η αναθέτουσα αρχή, ζητά από τους οικονομικούς φορείς να αναφέρουν υποχρεωτικά στα έγγραφα της σύμβασης, στην προσφορά τους, εκτός των άλλων, τις πληροφορίες/στοιχεία των σημείων α΄ έως στ΄ της παρ. 1 του άρθρου 68 του ν. 3863/2010 και β) οι υποψήφιοι οικονομικοί φορείς υποχρεούνται, με ποινή αποκλεισμού, στην προσφορά τους να περιλαμβάνουν τις πληροφορίες/στοιχεία της παρ. 1 του άρθρου 68 του ν. 3863/2010....». Στο άρθρο 1.3 «Συνοπτική Περιγραφή φυσικού και οικονομικού αντικείμενου της σύμβασης» της Διακήρυξης ορίζεται ότι «...Η διάρκεια της σύμβασης ορίζεται

## Αριθμός απόφασης : 338/2024

σε 12 μήνες...». Σύμφωνα με το άρθρο 2.4.4 «Περιεχόμενα Φακέλου «Οικονομική Προσφορά» / Τρόπος σύνταξης και υποβολής οικονομικών προσφορών» της Διακήρυξης «Η Οικονομική Προσφορά συντάσσεται με βάση το αναγραφόμενο στην παρούσα κριτήριο ανάθεσης σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 1.3 της διακήρυξης: ... Οι οικονομικοί φορείς υποχρεούνται, σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 68 του ν. 3863/2010 να αναφέρουν στην προσφορά τους, εκτός των άλλων, τα εξής: α) Τον αριθμό των εργαζομένων που θα απασχοληθούν στη σύμβαση. β) Τις ημέρες και τις ώρες εργασίας. γ) Τη συλλογική σύμβαση εργασίας στην οποία τυχόν υπάγονται οι εργαζόμενοι. δ) Το ύψος του προϋπολογισμένου ποσού που αφορά τις πάσης φύσεως νόμιμες αποδοχές αυτών των εργαζομένων. ε) Το ύψος των ασφαλιστικών εισφορών με βάση τα προϋπολογισθέντα ποσά. στ) Τα τετραγωνικά μέτρα καθαρισμού ανά άτομο, για τον καθαρισμό χώρων. Οι οικονομικοί φορείς παροχής υπηρεσιών καθαριότητας (εργολάβοι) υποχρεούνται, με ποινή αποκλεισμού, να εξειδικεύουν σε χωριστό κεφάλαιο της προσφοράς τους τα ως άνω στοιχεία. Στην προσφορά τους οι οικονομικοί φορείς πρέπει επίσης να υπολογίζουν εύλογο ποσοστό διοικητικού κόστους παροχής των υπηρεσιών τους, των αναλωσίμων, του εργολαβικού τους κέρδους και των νόμιμων υπέρ Δημοσίου και τρίτων κρατήσεων...». Στο άρθρο 2.4.6 «Λόγοι απόρριψης προσφορών» «Η αναθέτουσα αρχή με βάση τα αποτελέσματα του ελέγχου και της αξιολόγησης των προσφορών, απορρίπτει, σε κάθε περίπτωση, προσφορά: α) η οποία δεν υποβάλλεται εμπρόθεσμα, με τον τρόπο και με το περιεχόμενο που ορίζεται πιο πάνω και συγκεκριμένα στις παραγράφους 2.4.1 (Γενικοί όροι υποβολής προσφορών), 2.4.2. (Χρόνος και τρόπος υποβολής προσφορών), 2.4.3. (Περιεχόμενο φακέλων δικαιολογητικών συμμετοχής, τεχνικής προσφοράς), 2.4.4. (Περιεχόμενο φακέλου οικονομικής προσφοράς, τρόπος σύνταξης και υποβολής οικονομικών προσφορών), 2.4.5. (Χρόνος ισχύος προσφορών), 3.1. (Αποσφράγιση και αξιολόγηση προσφορών), 3.2 (Πρόσκληση υποβολής δικαιολογητικών προσωρινού αναδόχου) της παρούσας, β) η οποία περιέχει ατέλειες, ελλείψεις, ασάφειες ή σφάλματα, εφόσον αυτά δεν επιδέχονται συμπλήρωση ή διόρθωση ή εφόσον επιδέχονται συμπλήρωση ή διόρθωση, δεν έχουν αποκατασταθεί κατά την αποσαφήνιση

## Αριθμός απόφασης : 338/2024

και την συμπλήρωσή της σύμφωνα με την παράγραφο 3.1.2.1. της παρούσης διακήρυξης,...». Στο άρθρο 3.1.2 «Αξιολόγηση προσφορών» της Διακήρυξης ορίζεται ότι «...3.1.2.1... 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 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. Στην περίπτωση ισότιμων προσφορών η αναθέτουσα αρχή επιλέγει τον ανάδοχο με κλήρωση μεταξύ των οικονομικών φορέων που υπέβαλαν ισότιμες προσφορές. Η κλήρωση γίνεται ενώπιον της Επιτροπής του Διαγωνισμού και παρουσία των οικονομικών φορέων που υπέβαλαν τις ισότιμες προσφορές....». Στο Παράρτημα Ι «Αναλυτική Περιγραφή Φυσικού και Οικονομικού Αντικειμένου της Σύμβασης», στο «ΜΕΡΟΣ Β - ΤΕΧΝΙΚΕΣ ΠΡΟΔΙΑΓΡΑΦΕΣ - ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΑΝΤΙΚΕΙΜΕΝΟ ΤΗΣ ΣΥΜΒΑΣΗΣ» «...» στο πεδίο «ΠΡΟΣΩΠΙΚΟ ΤΟΥ ΑΝΑΔΟΧΟΥ» αναφέρεται, μεταξύ άλλων, ότι «...□ Ο ανάδοχος οικονομικός φορέας πρέπει απαραίτητα να διαθέτει καθημερινά τουλάχιστον τους εργαζόμενους που αναφέρονται παρακάτω:...», παρατίθεται, δε, πίνακας, όπου περιλαμβάνεται 1 «Επόπτης προσωπικού καθαριότητας» για 8ωρο το πρωί από Δευτέρα έως Παρασκευή και με σύνολο ωρών 8. Στο Παράρτημα ΙV «Υπόδειγμα Οικονομικής Προσφοράς» της Διακήρυξης προβλέπεται ότι «Οι οικονομικές προσφορές των συμμετεχόντων θα υποβληθούν εκτός της αναλυτικής οικονομικής προσφοράς τους και με τη συμπλήρωση του παρακάτω πίνακα: ... \* Σημείωση 1: Ως Αριθμός Ατόμων προσδιορίζεται το Πλήθος Εργαζομένων (περιλαμβανομένων των ατόμων ρεπό) που αντιστοιχεί στις απαιτούμενες εργατοώρες και είναι κοστολογικά ισοδύναμο και εκφρασμένο σε άτομα πλήρους απασχόλησης. Ο παραπάνω



## Αριθμός απόφασης : 338/2024

*πίνακας συμπληρώνεται (χωρίς να τροποποιηθεί η μορφή του) από τους υποψήφιους αναδόχους οικονομικούς φορείς, σύμφωνα με την ισχύουσα ... (κατά την ημερομηνία διενέργειας του διαγωνισμού) στην οικονομική προσφορά. Η τιμή για καθένα από τα πεδία του παραπάνω πίνακα θα είναι μια και μοναδική και θα αναλύεται επαρκώς και με σαφήνεια ο τρόπος-μέθοδος υπολογισμού-προσδιορισμού αυτής της τιμής....». Στον παραπάνω πίνακα αναφέρεται στην πρώτη γραμμή με Α/Α 1 «Μικτές αποδοχές προσωπικού καθαριότητας».*

8. Επειδή, με τον πρώτο λόγο της υπό κρίση προδικαστικής προσφυγής που αφορά στην προσφορά της πρώτης παρεμβαίνουσας, η προσφεύγουσα υποστηρίζει πως η ανωτέρω υπέβαλε στην τεχνική της προσφορά λίστα υλικών – αναλωσίμων που θα διαθέσει για την εκτέλεση του υπό ανάθεση έργου και πως, προβαίνοντας σε μία ενδεικτική παράθεση του κόστους κάποιων εκ των προσφερθέντων υλικών της, προκύπτει το ασυνήθιστα χαμηλό του εκ μέρους της προϋπολογισθέντος κόστους αναλωσίμων ανερχόμενου στο ποσό των 450,00 ευρώ μηνιαίως, 5.400,00€ ετησίως και 15,00 ευρώ ανά ημέρα. Εντούτοις, υποστηρίζει πως, με προϋπολογισμό 15,00€ /ανά ημέρα, δεν επαρκεί αυτό το ποσό για να καλύψει την ανάγκη της Αναθέτουσα Αρχή σε υλικά καθαρισμού και απολύμανσης, με το δεδομένο ότι έχει στεγασμένους χώρους 23.704 τετραγωνικών μέτρων, που θα πρέπει να καθαρίζονται καθημερινά πρωί με 40 άτομα κατά τις καθημερινές, απόγευμα 10 άτομα καθημερινές, 13 άτομα πρωί για Σάββατα και Κυριακές, 6 άτομα απόγευμα κατά τα Σάββατα και Κυριακές και νύχτα 1 άτομο καθημερινές και 2 άτομα για Σ/Κ νύχτα ήτοι 52 άτομα καθημερινές, 20 άτομα Σ/Κ. Ακόμη, αναφέρει ότι το μηδαμινό προσφερόμενο ποσό των 15,00€ ανά ημέρα, κατά την κοινή αντίληψη και λογική και σύμφωνα με την εμπειρία ενός μέσου συνετού επιχειρηματία παροχής υπηρεσιών καθαριότητας, δεν επαρκεί ούτε για την αγορά 2 λίτρων προϊόντος, διότι στο ποσό αυτό θα πρέπει να υπολογισθεί και το κόστος των σάκων απορριμμάτων που ρητά απαιτείται σύμφωνα με τις τεχνικές προδιαγραφές της διακήρυξης. Ειδικότερα, ισχυρίζεται πως, σύμφωνα με τα οριζόμενα στη Διακήρυξη, στους χώρους της Αναθέτουσας Αρχής λειτουργούν στο σύνολο 22 χώροι και πως, έστω κι δύο

## Αριθμός απόφασης : 338/2024

σάκους απορριμμάτων να χρήζει αλλαγής την ημέρα ανά βάρδια προκύπτει ο εξής υπολογιστικός συλλογισμός: 22 χώροι  $\times$  4 σάκοι (2 ανά βάρδια)  $\times$  30 ημέρες = 2.640 σάκοι το μήνα για τέσσερις σάκους ανά όροφο  $\times$  0,10 το ελάχιστο τιμή σάκου = 264,00 ευρώ το μήνα μόλις για 4 σάκους ανά όροφο και χώρο, άρα, 450,00€ - 264,00€ = 186,00 ποσό που απομένει για προϊόντα καθαρισμού και απολύμανσης /30 ημέρες = 6,20€ ανά ημέρα. Συναφώς, υποστηρίζει ότι, σύμφωνα με χονδρικές τιμές τιμοκαταλόγων των αντίστοιχων προμηθευτών και λαμβάνοντας υπόψη το εξαγόμενο αναγκαίο ποσό των 68,807 ευρώ που βασίζεται σε αντικειμενικούς παράγοντες και προσδιορίζεται με βάση τα στοιχεία της δικής της προσφοράς, ακόμη και στην υποθετική περίπτωση που λάβει η εν λόγω εταιρία 50 % έκπτωση για την προμήθειά τους, δεν επαρκεί το ημερήσιο ποσό των 15,00 ευρώ για να καλύψει τις ανάγκες της υπό ανάθεση σύμβασης. Η πρώτη παρεμβαίνουσα, επί του λόγου αυτού υποστηρίζει πως οι ισχυρισμοί της προσφεύγουσας επί των ποσών που η ίδια έχει υπολογίσει για το κόστος των απαιτούμενων υλικών δεν συνιστούν ειδικούς και συγκεκριμένους ισχυρισμούς περί του ασυνήθιστα χαμηλού της προσφοράς της, διότι, μόνη η επίκληση των ποσών που αναφέρει στην προσφυγή της δεν αρκεί για να θέσει υπό αμφισβήτηση την προσφορά της. Περαιτέρω, αναφέρει πως η προσφεύγουσα αορίστως και αναποδείκτως παραθέτει τιμές μονάδας για 4 υλικά καθαρισμού και σακούλες, χωρίς να τεκμηριώνει τις τιμές που επικαλείται με αποδεικτικά στοιχεία αγοράς και χωρίς να προσδιορίζει συγκεκριμένο ρυθμό ανάλυσης για την εύλογη κάλυψη των αναγκών της σύμβασης. Ακόμη, αναφέρει πως η προσφεύγουσα ισχυρίζεται ότι το υπολογισθέν στην οικονομική προσφορά της ποσό των 5.400,00€ είναι ασυνήθιστα χαμηλό, αλλά δεν προσδιορίζει ποιο είναι το κατ' αυτήν ελάχιστο επαρκές ποσό για την κάλυψη του κόστους αναλωσίμων. Ακολούθως, ισχυρίζεται πως για το κόστος αυτό έχουν ληφθεί υπόψη ευνοϊκές συνθήκες που διαθέτει η ίδια και πως έχει εξασφαλίσει δεσμεύσεις των προμηθευτών της, από τους οποίους εφοδιάζεται με τα αναλώσιμα που θα χρησιμοποιηθούν και κατά την εκτέλεση του υπόψη έργου, με την παροχή σημαντικού ποσοστού έκπτωσης, που θα αξιοποιήσει με σκοπό την κάλυψη μέρους του κόστους της σύμβασης. Ακόμη, αναφέρει πως το πραγματικό

## Αριθμός απόφασης : 338/2024

ποσό που θα έχει στη διάθεσή της, δεν είναι μόνο το ποσό που αναφέρεται στον σχετικό πίνακα ανάλυσης της οικονομικής προσφοράς, αλλά και το ποσό που έχει επιτύχει από την άμεση παροχή έκπτωσης, λόγω του ύψους των αγορών από τους προμηθευτές της. Ακόμη, αναφέρει ότι δεν προβλέπεται σε κάποια διάταξη του νόμου ή της Διακήρυξης το εύλογο ποσό αναλωσίμων και διοικητικού κόστους, ότι ο προσφέρων οικονομικός φορέας είναι αυτός που υποχρεούται να περιλάβει στην προσφορά του ένα εύλογο ποσοστό διοικητικού κόστους αναλωσίμων και εργολαβικού κέρδους και πως σε κάθε περίπτωση, η Αναθέτουσα Αρχή, σε περίπτωση που διαπιστώσει ότι η προσφορά είναι ασυνήθιστα χαμηλή, οφείλει να καλέσει εγγράφως τον διαγωνιζόμενο να αιτιολογήσει το ασυνήθιστα χαμηλό της προσφοράς του και, αν κρίνει ότι οι εξηγήσεις είναι ανεπαρκείς, να απορρίψει αυτήν ως απαράδεκτη. Η Αναθέτουσα Αρχή με τις εμπροθέσμως κατατεθείσες υπ' αρ. πρωτ. .../05.01.2024 απόψεις της, υποστηρίζει πως η πρώτη παρεμβαίνουσα έχει υπολογίσει μηνιαίο κόστος αναλωσίμων 450,00€ και ετήσιο 5.400,00€, σύμφωνα με την έκπτωση που έχει λάβει για την προμήθειά τους.

9. Επειδή, με τον πρώτο λόγο που αφορά στην προσφορά της δεύτερης παρεμβαίνουσας, η προσφεύγουσα υποστηρίζει πως συντρέχει εκ μέρους της πλημμέλεια υποβολής εκ μέρους της ασυνήθιστα χαμηλής προσφοράς ως προς το κόστος αναλωσίμων, που πλημμελώς δεν διέγνωσε η Αναθέτουσα Αρχή, προκειμένου να ενεργοποιήσει τη διαδικασία του άρθρου 88 του ν. 4412/2016. Ειδικότερα, αναφέρει πως, λαμβάνοντας υπόψη ποσότητα για 1 μόνο λίτρο προϊόντος και όχι για το σύνολο των υλικών που η ίδια έχει καταθέσει, αλλά για τα έξι (6) μόνο εξ αυτών (εκ των συνολικών 23 στον αριθμό) εξάγεται το ποσό των 43,06€ για υλικά καθημερινής χρήσης και όχι περιοδικών καθαρισμών, χωρίς σε αυτό να έχει προϋπολογισθεί και κοστολογηθεί το επιπρόσθετο απαιτούμενο κόστος αγοράς των σάκων απορριμμάτων και πως το μηνιαίο κόστος που έχει υπολογίσει είναι 650,00 ευρώ μηνιαίως : 30 ημέρες = 21,67 ευρώ κόστος ανά ημέρα για απορρυπαντικά , απολυμαντικά και κόστος αγοράς σάκων απορριμμάτων. Ακολούθως, ισχυρίζεται ότι, όπως προκύπτει από τις προσφερόμενες τιμές και τις τιμές της αγοράς για τα προϊόντα που η ίδια έχει δηλώσει, για μόλις

## Αριθμός απόφασης : 338/2024

οκτώ (8) υλικά ποσότητας ενός (1) λίτρου για κάθε ένα έχει υπερβεί το ποσό των 21,67 ευρώ ημερησίως που η ίδια έχει προϋπολογίσει (7.800,00 / 12 μήνες /30 ημέρες = 21,67 κόστος /ημέρα), ως εκ τούτου, η προσφεύγουσα υποστηρίζει πως η υποβληθείσα οικονομική προσφορά της παρεμβαίνουσας αυτής ως προς το οικείο μερικότερο κονδύλιο του κόστους αναλωσίμων παρίστατο ασυνήθιστα χαμηλή, ενώ η Αναθέτουσα Αρχή πλημμελώς έκανε αυτή αποδεκτή ελλείψει της σχετικής κατάγνωσης του ασυνήθιστα χαμηλού ύψους της. Η δεύτερη παρεμβαίνουσα υποστηρίζει πως συμπεριέλαβε στην οικονομική της προσφορά ως κόστος αναλωσίμων το ποσό των 650,00 ευρώ μηνιαίως, το οποίο είναι απολύτως εύλογο με βάση το μέγεθος και τις ανάγκες της υπό ανάθεση σύμβασης, καθώς και με βάση το μέγεθος της ίδιας και την οργάνωσή της. Περαιτέρω, αναφέρει πως η προσφεύγουσα προκειμένου να θεμελιώσει τον ισχυρισμό της περί δήθεν ασυνήθιστα χαμηλού κόστους αναλωσίμων από την πλευρά της επικαλείται τιμές που βρήκε στο διαδίκτυο για ορισμένα από τα καθαριστικά / απολυμαντικά / απορρυπαντικά προϊόντα που δήλωσε η ίδια στην προσφορά της, ωστόσο, κατά την κοινή πείρα και τη συνήθη εμπορική πρακτική, η οποία είναι γνωστή και στην προσφεύγουσα, καμία εταιρία η οποία δραστηριοποιείται στην παροχή υπηρεσιών καθαρισμού, και πολύ περισσότερο καμία εταιρία του δικού της μεγέθους, δεν προμηθεύεται τα προϊόντα καθαρισμού που χρησιμοποιεί κατά την εκτέλεση των συμβάσεων που αναλαμβάνει, από τυχαίους προμηθευτές με τιμές λιανικού εμπορίου, όπως αυτές εμφανίζονται στο διαδίκτυο, αντίθετα, προμηθεύονται τα απαραίτητα αναλώσιμα και υλικά σε ειδικές τιμές, κατά πολύ χαμηλότερες των τιμών λιανικής, με βάση ειδικές εμπορικές συμφωνίες, οι οποίες έχουν επιτευχθεί με ένα δίκτυο προμηθευτών και βασίζονται στον κύκλο εργασιών τους, δηλαδή στο ύψος των αναλωσίμων που αγοράζονται κατ' έτος από την κάθε εταιρία. Περαιτέρω, αναφέρει πως η συνήθης αγοραία τιμή των επίμαχων υλικών καθαρισμού από εταιρείες που δραστηριοποιούνται στον τομέα παροχής υπηρεσιών καθαρισμού δεν καθορίζεται από τιμές λιανικού εμπορίου που προκύπτουν από μια απλή αναζήτηση στο διαδίκτυο σε ηλεκτρονικά καταστήματα τυχαίων προμηθευτών (όπως η εταιρία «...» ή εταιρία ... των οποίων τιμές επικαλείται η προσφεύγουσα, μεταξύ άλλων, με τα

## Αριθμός απόφασης : 338/2024

συνημμένα στην προσφυγή της έγγραφα) και, ως εκ τούτου, οι τιμές που επικαλείται η προσφεύγουσα δεν μπορούν να ληφθούν υπ' όψιν ως «ουσιώδεις, ειδικοί και συγκεκριμένοι ισχυρισμοί» στους οποίους οφείλει να απαντήσει η Αναθέτουσα Αρχή και πως οι τιμές που δίνει η προσφεύγουσα για δύο από τα προϊόντα που προσφέρει δεν επαληθεύονται ούτε από τις τιμές λιανικής που εμφανίζονται στα συνημμένα στην προσφυγή της έγγραφα. Περαιτέρω, αναφέρει πως η ίδια το έτος 2022 είχε γενικό κύκλο εργασιών ποσού 73.803.901,18 ευρώ, ενώ αντίθετα, η προσφεύγουσα για το έτος 2022 είχε γενικό κύκλο εργασιών 6.948.309,41 ευρώ και πως η διαφορά αυτή δεν είναι άμοιρη συνεπειών στις τιμές χονδρικής προμήθειας των αναλωσίμων και των υλικών. Η Αναθέτουσα Αρχή με τις απόψεις της υποστηρίζει πως η πρώτη παρεμβαίνουσα έχει υπολογίσει μηνιαίο κόστος αναλωσίμων 650,00€ και ετήσιο 7.800,00€, σύμφωνα με την έκπτωση που έχει λάβει για την προμήθειά τους.

10. Επειδή, από τις διατάξεις των άρθρων 68 του ν. 3863/2010 και 2.4.4 της Διακήρυξης, συνάγεται ότι στην οικονομική προσφορά των διαγωνιζομένων πρέπει να υπολογίζεται, πέραν των λοιπών, και ένα εύλογο κόστος αναλωσίμων. Δεδομένου ότι το τελευταίο αυτό ποσό δεν είναι εκ των προτέρων καθορισμένο, η Αναθέτουσα Αρχή οφείλει να εξετάσει αν, ενόψει των συνθηκών της συγκεκριμένης υπό σύναψη σύμβασης, το αναφερόμενο στην οικονομική προσφορά του διαγωνιζομένου κόστος αναλωσίμων είναι εύλογο, κατά τρόπον ώστε να καλύπτονται στοιχειωδώς οι λειτουργικές ανάγκες εκτέλεσης της σύμβασης (πρβλ. ΣΤΕ 3439/2014, Ε.Α. ΣΤΕ 220/2017, 236/2015 κ.α.), πολλώ δε μάλλον όταν τα λοιπά κόστη στις οικονομικές προσφορές των συμμετεχόντων είναι ανελαστικά και εκ του νόμου προδιαγραφόμενα (εργατικό κόστος – ασφαλιστικές εισφορές), ώστε τα τελευταία να κυμαίνονται στα ίδια επίπεδα στις τιμές των συμμετεχόντων, η μόνη δε διαφοροποίηση των οικονομικών προσφορών να εντοπίζεται στο εργολαβικό κέρδος, στο διοικητικό κόστος και στο κόστος αναλωσίμων. Εξάλλου, κατά την έννοια των διατάξεων του άρθρου 88 του ν. 4412/2016 ,όπως ίσχυαν κατά τον κρίσιμο χρόνο (πρβλ. Ε.Α. ΣΤΕ 12, 164, 208/2020),

## Αριθμός απόφασης : 338/2024

η αναθέτουσα αρχή οφείλει να εκτιμήσει αν οι υποβληθείσες στην διαγωνιστική διαδικασία οικονομικές προσφορές είναι ασυνήθιστα χαμηλές. Η ενεργοποίηση του μηχανισμού του ως άνω άρθρου 88, ήτοι η υποχρέωση της αναθέτουσας αρχής να ελέγχει τη σοβαρότητα ορισμένης προσφοράς, εξαρτάται από την προηγούμενη ύπαρξη αμφιβολιών όσον αφορά την αξιοπιστία και την φερεγγυότητά της, δοθέντος ότι η οδηγία 2014/24/ΕΕ δεν καθορίζει μέθοδο υπολογισμού των ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών, ούτε έχει εκδοθεί κατά τα προβλεπόμενα στο άρθρο 88 παρ. 6 του ν. 4412/2016 απόφαση του αρμόδιου Υπουργού για την εξειδίκευση της μεθόδου και των κριτηρίων χαρακτηρισμού μιας οικονομικής προσφοράς ως ασυνήθιστα χαμηλής. Επομένως, μόνον εφόσον προκύπτουν πράγματι τέτοιες αμφιβολίες, οφείλει η αναθέτουσα Αρχή να ζητήσει τις διευκρινίσεις που θεωρεί ενδεδειγμένες ως προς την σύνθεση της προσφοράς, πριν, ενδεχομένως, την απορρίψει. Αντιθέτως, σε περίπτωση κατά την οποία η προσφορά δεν φαίνεται ασυνήθιστα χαμηλή, το άρθρο αυτό δεν εφαρμόζεται (ΣτΕ 726/2022 σκέψη 29).

11. Επειδή, επιπλέον, σύμφωνα με το καθιερούμενο από το εν λόγω άρθρο 88 σύστημα εντοπισμού και ελέγχου των ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών, η αναθέτουσα αρχή προβαίνει σε μία εκ πρώτης όψεως (...) εκτίμηση του κατά πόσον οι προσφορές είναι -«φαίνονται» κατά τη διατύπωση της παρ. 1 του αυτού άρθρου (και της αντίστοιχης παρ. 1 του άρθρου 69 της οδηγίας 2014/24/ΕΕ)- ασυνήθιστα χαμηλές. Ως εκ τούτου, η έκταση της υποχρέωσης για αιτιολόγηση, την οποία υπέχει η αναθέτουσα αρχή σε περίπτωση που εκτιμά ότι η οικονομική προσφορά δεν φαίνεται ασυνήθιστα χαμηλή, είναι περιορισμένη και, εντεύθεν, δεν υποχρεούται να προβεί σε διεξοδική ανάλυση της σύνθεσης κάθε προσφοράς, προκειμένου να διαπιστώσει ότι αυτή δεν αποτελεί ασυνήθιστα χαμηλή προσφορά. Ειδικότερα, η αναθέτουσα αρχή οφείλει κατ' αρχάς να εξετάσει αν οι υποβληθείσες προσφορές περιέχουν ένδειξη, ικανή να δημιουργήσει την υποψία ότι ενδέχεται να είναι ασυνήθιστα χαμηλές. Εάν οι υποβληθείσες προσφορές δεν περιέχουν τέτοια ένδειξη και, συνεπώς, δεν φαίνονται ασυνήθιστα χαμηλές, η αναθέτουσα αρχή μπορεί να συνεχίσει την

## Αριθμός απόφασης : 338/2024

διαγωνιστική διαδικασία για την ανάθεση της συμβάσεως, διαθέτοντας κατ' αρχήν ευρεία διακριτική ευχέρεια, κατ' εκτίμηση, ιδίως, της απόκλισης της οικονομικής προσφοράς κάθε διαγωνιζομένου από την προϋπολογισθείσα δαπάνη του έργου, αλλά και σε συνδυασμό με τις λοιπές υποβληθείσες οικονομικές προσφορές, να χαρακτηρίσει 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. Η άσκηση δε της διακριτικής αυτής ευχέρειας υπόκειται σε δικαστικό έλεγχο ως προς την υπέρβαση των άκρων ορίων της, σύμφωνα και με τα δεδομένα της κοινής πείρας (ΕΛΣυν VI Τμ. 1664/2012, 1725/2012, 143, 150, 159/2014). 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 υποχρέωση της αναθέτουσας αρχής 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, εφόσον ασκηθεί προδικαστική προσφυγή ενώπιον αυτής, και, εν τέλει, από το αρμόδιο δικαστήριο (ΣΤΕ 726/2022 σκέψη 29). Επιπλέον, όσον αφορά στην τεκμηρίωση της προσφερόμενης τιμής, οι οικονομικοί φορείς οφείλουν να αποδείξουν με κάθε πρόσφορο τρόπο, και – ενδεικτικώς, αλλά όχι αποκλειστικώς – με αναφορά στα στοιχεία της παρ. 2 των άρθρων 88 και 313 του ν. 4412/2016 την σοβαρότητα και την φερεγγυότητα των προσφορών τους σε σχέση με την συγκεκριμένη υπό ανάθεση σύμβαση (βλ. ΔΕΕ C-568/13, 18.12.2014, Azienda Ospedaliero-Universitaria di Careggi-Firenze EU:C:2014:2466, σκ. 50, C-599/10, 29.03.2021, AE SAG ELV Slovensko κ.λπ., EU:C:2012:191, σκέψεις 29 και 30). Και ναι μεν τα ως άνω στοιχεία αναφέρονται ενδεικτικά, και όχι περιοριστικά, τούτο, όμως, δεν σημαίνει ότι οι οικονομικοί φορείς δεν υποχρεούνται να τεκμηριώσουν την προσφερόμενη τιμή με στοιχεία κρίσιμα σε σχέση με την συγκεκριμένη

σύμβαση, και όχι με την εν γένει επιχειρηματική τους δραστηριότητα ή με προηγούμενες διαγωνιστικές διαδικασίες (πρβλ. ΔΕΕ Slovensko σκέψη 30).

12. Επειδή, ακόμα, οι διαγωνιζόμενοι δεν εμποδίζονται να προβάλουν το πρώτον, ισχυρισμούς περί ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών έτερων προσφερόντων, με την άσκηση προδικαστικής προσφυγής τους ενώπιον της ΕΑΔΗΣΥ προς την οποία, άλλωστε, η αναθέτουσα αρχή υποχρεούται να υποβάλει απόψεις, με τις οποίες έχει τη δυνατότητα να παραθέσει αρχική ή συμπληρωματική αιτιολογία της προσβαλλόμενης πράξης, η οποία, στην περίπτωση αυτή, μπορεί να αναφέρεται ιδίως στις αιτιάσεις του προσφεύγοντος περί ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών έτερων προσφερόντων. 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 διαγωνιζομένου από τη διαδικασία ανάθεσης αποτελεί αποκλειστική αρμοδιότητα της αναθέτουσας αρχής, αφού αυτή 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 αρμοδιότητας (πρβλ. ΣτΕ 602/2021, ΕΑ ΣτΕ 288/2020).

13. Επειδή, εν προκειμένω, η πρώτη παρεμβαίνουσα, στην οικονομική προσφορά της, δήλωσε ως κόστος αναλωσίμων το ποσό των 450,00€ μηνιαίως και το ποσό των 5.400,00€ ετησίως (βλ. αρχείο με τίτλο «ΑΝΑΛΥΣΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΠΡΟΣΦΟΡΑΣ-s», σελ. 3/18), η δε δεύτερη παρεμβαίνουσα το ποσό των 650,00€ και 7.800,00€, αντίστοιχα (βλ. αρχείο με τίτλο «1\_Οικονομική Προσφορά.pdf» σελ. 1/6, εντός του φακέλου «Οικονομική Προσφορά»). Με τα δεδομένα αυτά και των γενομένων δεκτών στις αμέσως προηγούμενες σκέψεις της παρούσας, ναι μεν η Διακήρυξη δεν καθορίζει το κόστος αναλωσίμων, αφού ο προσδιορισμός τους ανάγεται σε ένα μεγάλο μέρος στον τρόπο άσκησης της επιχειρηματικής



## Αριθμός απόφασης : 338/2024

δραστηριότητας της κάθε συμμετέχουσας επιχείρησης, ωστόσο, κατά τη διαμόρφωση της τιμής του κόστους αναλωσίμων που εξαρτάται από το είδος της υπό ανάθεση σύμβασης, αυτό δεν δύναται να είναι τόσο χαμηλό ώστε να υπολείπεται του κόστους υποστήριξής του, όσο κοστολογημένη και εάν είναι η με βάση τα υψηλά οικονομικά μεγέθη (αγορών, τζιρών, αποθεμάτων) της επιχείρησης παροχή της συγκεκριμένης υπηρεσίας. Και τούτο διότι, ακόμα και υπό όρους χονδρικής προμήθειας των αναλωσίμων, με δεδομένο ότι η συντριπτική πλειοψηφία των διαγωνισμών για υπηρεσίες καθαριότητας διενεργείται επί τη βάσει του κριτηρίου ανάθεσης της χαμηλότερης τιμής, και οι διαγωνιζόμενες εταιρίες καταβάλουν κάθε δυνατή προσπάθεια συμπίεσης του κόστους εκτέλεσης του έργου που αναλαμβάνουν, θα είχε ως αποτέλεσμα τη συμπίεση των αναλωσίμων «κάτω του κόστους», με κίνδυνο ζημίας, ή τη δυσλειτουργία κατά τη διάρκεια της εκτέλεσης της σύμβασης (πρβλ ΕΑ ΣΤΕ 108/2014, σκέψη 6, 328/2013, σκέψη 6) με κακή, μη ποιοτική, εκπλήρωση της παροχής υπό όρους ενοχικού δικαίου. Στην κρινόμενη περίπτωση, οι προβαλλόμενοι από την προσφεύγουσα λόγοι που αφορούν στο δηλωθέν κόστος αναλωσίμων εκ μέρους των παρεμβαινουσών παρίστανται ειδικοί και συγκεκριμένοι, δοθέντος ότι αμφισβητείται, με παράθεση υπολογισμών, η μη κάλυψη του αντίστοιχου κόστους που απαιτείται για την εκτέλεση της συγκεκριμένης σύμβασης. Εξάλλου, αβάσιμα η πρώτη παρεμβαίνουσα υποστηρίζει ότι η προσφεύγουσα απλώς επικαλείται ποσά, καθώς, ως προεκτέθηκε, στην προσφυγή της προβαίνει σε ανάλυση περί της μη επάρκειας κάλυψης των οικείων εξόδων, και, ειδικότερα, σε σχετικούς υπολογισμούς. Παρά την, κατά τα ανωτέρω, προβολή εκ μέρους της προσφεύγουσας ειδικών και συγκεκριμένων ισχυρισμών περί υποβολής ασυνήθιστα χαμηλής προσφοράς εκ μέρους των παρεμβαινουσών, η Αναθέτουσα Αρχή ουδόλως, ως είχε υποχρέωση, προέβη σε απάντηση επί των προβληθέντων αυτών ουσιωδών ισχυρισμών, κατ' άρθρο 365 παρ. 1 περ. β' Ν. 4412/2016, με τις απόψεις της, με τις οποίες, εξάλλου, έχει τη δυνατότητα να παραθέσει αρχική ή συμπληρωματική αιτιολογία της προσβαλλόμενης πράξης, που, στην περίπτωση αυτή, μπορεί να αναφέρεται, ιδίως, στις

## Αριθμός απόφασης : 338/2024

αιτιάσεις της προσφεύγουσας περί ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών έτερων προσφερόντων. Ενόψει των ανωτέρω, λαμβανομένου υπόψη ότι η ΕΑΔΗΣΥ δεν δύναται να υποκαταστήσει την αναθέτουσα αρχή ως προς την άσκηση της συγκεκριμένης αρμοδιότητας (πρβλ. ΣτΕ 602/2021, ΕΑ ΣτΕ 288/2020), η υπόθεση πρέπει να αναπεμφθεί στην Αναθέτουσα Αρχή, προκειμένου να ασκήσει τις κατά νόμο ενέργειές της, κατ' άρθρο 88 του ν. 4412/2016 και 3.1.2.1 της Διακήρυξης, ειδικότερα, όπως προβεί σε κλήση αμφοτέρων των παρεμβαινουσών, προκειμένου να εξηγήσουν την επάρκεια του δηλωθέντος εκ μέρους τους κόστους αναλωσίμων, όπως σχετικά προβλήθηκε με τους λόγους αυτούς της υπό κρίση προδικαστικής προσφυγής, γενομένων δεκτών αυτών ως βάσιμων.

14. Επειδή, η προσφεύγουσα ισχυρίζεται ότι η πρώτη παρεμβαίνουσα έχει προβεί σε πλημμελή υπολογισμό του κόστους επιδόματος αδείας στην υποβληθείσα οικονομική της προσφορά, με αποτέλεσμα να καθίσταται αυτή ζημιογόνος, ως υπολειπόμενη του νόμιμου εργατικού κόστους. Περαιτέρω, αναφέρει πως, σύμφωνα με τις διατάξεις της οικείας διακήρυξης και δη το άρθρο 1.3. αυτής ρητώς προβλέπεται ότι η υπό ανάθεση σύμβαση θα έχει διάρκεια 12 μηνών και πως, ως έχει γίνει παγίως δεκτό, όταν δεν ορίζεται από τη Διακήρυξη ρητά η ημερομηνία έναρξης και λήξης του διαγωνισμού, όπως εν προκειμένω, τότε ως ημερομηνία έναρξης λαμβάνεται η επομένη της διενέργειας του διαγωνισμού, ή της καταληκτικής ημερομηνίας υποβολής των προσφορών. Ακολούθως, προβαίνει σε παράθεση διατάξεων της εργατικής νομοθεσίας, από τις οποίες υποστηρίζει ότι προκύπτει πως οι εργαζόμενοι δικαιούνται επιδόματος αδείας ανάλογο με τις αποδοχές των ημερών αδείας που δικαιούνται, με τον περιορισμό ότι το επίδομα αδείας δεν μπορεί να υπερβαίνει τις αποδοχές ενός 15ημέρου για τους αμειβόμενους με μισθό ή τα 13 ημερομίσθια για τους αμειβόμενους με ημερομίσθιο και πως, συνεπώς, η κατά τον νόμο βάση του υπολογισμού του επιδόματος αδείας είναι αφενός μεν, οι αποδοχές που λαμβάνει ο εργαζόμενος, αφετέρου δε, ο αριθμός των ημερών αδείας που δικαιούται να λάβει, ο δε αριθμός των ημερών αδείας που δικαιούται να λάβει ο εργαζόμενος εφόσον συμπληρώσει ένα χρόνο εργασίας, είναι στον μεν πρώτο χρόνο εργασίας 20 εργάσιμες ημέρες, στις επιχειρήσεις

## Αριθμός απόφασης : 338/2024

που εφαρμόζουν 5ήμερη εβδομάδα εργασίας, προσαυξανόμενη δε κατά μία εργάσιμη ημέρα για κάθε επόμενο χρόνο εργασίας. Ακολούθως, ισχυρίζεται πως, λαμβάνοντας υπόψη την επομένη της διενέργειας του διαγωνισμού, ο υπολογισμός του επιδόματος αδείας όφειλε να διαμορφωθεί όπως στον παρατιθέμενο στην προσφυγή της πίνακα, λαμβάνοντας υπόψη την 12η-5-2023 και εντεύθεν για ένα (1) έτος, υποστηρίζοντας ότι η προσφορά της πρώτης παρεμβαίνουσας καθίσταται απορριπτέα ως ζημιογόνος κατά το ποσό των 22.534 Ευρώ, διότι υπολογίζει 13 ημερομίσθια αντί κατ' ελάχιστον 21 , ήτοι σύμφωνα με τον ως κάτωθι υπολογισμό  $2245,46 \times 21$  ημερομίσθια = 47.154,66  $47.154,66 \times 24,44\%$  εργοδοτική εισφορά = 11.524,60 € Σύνολο επιδόματος αδείας :  $47.154,66 + 11.524,60$  € = 58.679,26 €  $58.679,26$  € -  $36.325,26$  = 22.534,00 διαφορά που προκύπτει. Περαιτέρω, αναφέρει ότι ο υπολογισμός με βάση ένα μέσο έτος δεν δύναται να γίνει αποδεκτός, καθόσον δεν λαμβάνεται υπόψη το κρίσιμο σημείο αναφοράς της διενέργειας του διαγωνισμού, ως παγίως έχει κριθεί, ενώ τυχόν επιλογή του οικονομικού φορέα να απασχολήσει το προσωπικό του σε έτερο έργο μετά τη λήξη της σύμβασης θα έπρεπε να μνημονευθεί στην οικονομική του προσφορά, ως εκ τούτου, υποστηρίζει πως η Αναθέτουσα Αρχή πλημμελώς έκανε αποδεκτή την προσφορά της, ενώ όφειλε να την απορρίψει. Η πρώτη παρεμβαίνουσα ισχυρίζεται πως, από το Παράρτημα Ι και σε συνδυασμό με τα προβλεπόμενα στο άρθρο 2.4.4, προκύπτει ότι η Διακήρυξη δεν απαιτεί, για την εκτέλεση της επίμαχης σύμβασης, να απασχολήσει προσωπικό που θα προσλάβει το πρώτον, ειδικώς και μόνον για την εκτέλεσή της, ούτε όρισε ότι το προσωπικό θα προσληφθεί ακριβώς κατά την ημερομηνία έναρξης της σύμβασης, ούτε ότι πρέπει να ληφθεί υπόψη τέτοια συνθήκη για την κοστολόγηση των προσφορών, ούτε έχει αποκλεισθεί η δυνατότητα στον διαγωνιζόμενο να εκτελέσει και άρα να κοστολογήσει την προσφορά του, με βάση την υπόθεση απασχόλησης προσωπικού που ήδη απασχολεί. Ακολούθως, αναφέρει ότι η ίδια παρέχει ήδη υπηρεσίες στο ίδιο νοσοκομείο και πως οι εργαζόμενοι που ήδη απασχολούνται από την αρχή του έτους και πριν από την έναρξη της υπό σύναψη σύμβασης, διαθέτουν τα προσόντα και θα απασχοληθούν κατά την εκτέλεσή της. Εν συνεχεία, αναφέρει πως έχει υπολογίσει τις ετήσιες

## Αριθμός απόφασης : 338/2024

εργατώρες που θα απασχοληθεί το απαιτούμενο προσωπικό από την επομένη της διενέργειας του διαγωνισμού, ήτοι από 12.05.2023 και για ένα έτος και πως, καθώς ήδη παρέχει τις υπηρεσίες καθαρισμού στον εν λόγω χώρο, αλλά και προτίθεται να απασχολήσει το προσωπικό σε έτερο έργο μετά την λήξη της σύμβασης, έχει κοστολογήσει μόνο την πραγματική αναλογία του επιδόματος αδείας (13 ημερομίσθια) που θα λάβει ο εργαζόμενος για την απασχόληση για ένα έτος και όχι αναλογία 21 ημερομισθίων που αναφέρει η προσφεύγουσα, υπολογίζοντας αναλογικά επιδόματα αδείας για δύο ξεχωριστές περιόδους (12.05.2023-31.12.2023 και 01.01.2024-11.05.2024). Περαιτέρω, ισχυρίζεται ότι ο ισχυρισμός της προσφεύγουσας προϋποθέτει το πρώτον την πρόσληψη του προσωπικού από τον εργοδότη κατά την έναρξη εκτέλεσης της σύμβασης και περαιτέρω απασχόληση του προσωπικού που δεν απασχολείται ήδη από τον εργοδότη κατά την έναρξη του ημερολογιακού έτους και πως ο ισχυρισμός της προσφεύγουσας στηρίζεται στην αυθαίρετη εκτίμηση ότι θα υπάρξει ταυτόχρονη λύση της ετήσιας διάρκειας της δημόσιας σύμβασης που θα συναφθεί και όλων των συμβάσεων εργασίας των μισθωτών που θα απασχοληθούν για την εκτέλεση της σύμβασής τους. Ακόμη, ως προς τον ισχυρισμό της προσφεύγουσας ότι η επιλογή για απασχόληση του προσωπικού σε έτερο έργο μετά την λήξη της σύμβασης θα έπρεπε να έχει μνημονευθεί στην οικονομική προσφορά, παραθέτει απόσπασμα της υπ' αρ. .../2023 απόφασης του ... Η Αναθέτουσα Αρχή ισχυρίζεται πως στον Πίνακα Ανάλυσης της οικονομικής της προσφοράς παραθέτει το κόστος επιδόματος αδείας και στον πίνακα ανάλυσης τρόπου υπολογισμού πεδίων αναφέρει αναλυτικά τον τρόπο υπολογισμού.

15. Επειδή, επί του δεύτερου λόγου που αφορά στην προσφορά της πρώτης παρεμβαίνουσας, λεκτέα τα εξής: Σύμφωνα με το άρθρο 1.3 της Διακήρυξης, η χρονική διάρκεια της συναφθησόμενης σύμβασης ορίζεται σε 12 μήνες. Εντούτοις, ουδόλως στην Διακήρυξη περιλαμβάνονται διατάξεις που αφορούν στην υποχρέωση των διαγωνιζόμενων να περιγράψουν ειδικά στοιχεία της οργάνωσης και διοίκησης του προσωπικού τους, ειδικότερα, ουδόλως περιλαμβάνεται διάταξη περί διατήρησης του προσωπικού του αναδόχου ή περί μόνιμης σύνθεσης αυτού, ούτε, επιπλέον, περιλαμβάνονται

ρύθμιση σχετικά με τυχόν απαιτούμενα ειδικά εργασιακά χαρακτηριστικά του προσωπικού που θα επιδρούσαν, εμμέσως, στον τρόπο υπολογισμού της αδείας ως προς το επίμαχο ειδικότερο ζήτημα, αλλά ούτε και υφίσταται ρύθμιση ως προς τον τρόπο/χρόνο χορήγησης των ετήσιων αδειών στους εργαζομένους κατά τη διάρκεια της σύμβασης, ούτε ειδικότερη πρόβλεψη έχει περιληφθεί αναφορικά με τον τρόπο υπολογισμού του εν γένει κόστους της εν θέματι άδειας, προς εξατομίκευση των οικείων προβλέψεων του εργατικού δικαίου, οι οποίες έχουν καταρχήν θεσπισθεί για να εφαρμόζονται σε εργασιακές σχέσεις με συγκεκριμένα εργασιακά δεδομένα (πρβλ ΔΕφΑθηνών 1252/2023, βλ. ΔΕφΑθηνών 2168/2023, σκ. 10). Επομένως, εφόσον δεν είχε ιδρυθεί από το πλαίσιο του διαγωνισμού τέτοια υποχρέωση εξειδικευμένης ανάλυσης της οικονομικής προσφοράς ως προς το κρίσιμο ζήτημα του κόστους των αδειών, είτε ευθέως, είτε έμμεσα, κατά τα προεκτεθέντα, δεν μπορεί να συναχθεί, με τη δέουσα ασφάλεια, διαφάνεια και τυπικότητα, ότι έρχεται σε αντίθεση με τον νόμο ή τη διακήρυξη ή τη γενική υποχρέωση ανάλυσης της οικονομικής προσφοράς που υπέχουν οι προσφέροντες, η παράλειψη της πρώτης παρεμβαίνουσας να παραθέσει κατά την κατάστρωσή της ειδικά στοιχεία οργάνωσης της επιχείρησης και διοίκησης του προσωπικού της, προς δικαιολόγηση ειδικότερων υπολογιστικών παραδοχών της στο πλαίσιο καταρχήν επαρκούς ανάλυσης του δηλωθέντος εργατικού κόστους και, ειδικότερα, του υπολογισμού του κόστους επιδόματος αδείας, με αποτέλεσμα την, άνευ ετέρου, απόρριψη της προσφοράς της. Επομένως, ο δεύτερος λόγος που αφορά στην προσφορά της πρώτης παρεμβαίνουσας απορρίπτεται ως αβάσιμος.

16. Επειδή, με τον δεύτερο λόγο που αφορά στην προσφορά της δεύτερης παρεμβαίνουσας, η προσφεύγουσα ισχυρίζεται ότι είναι πλημμελής ο υπολογισμός του πλήθους των ατόμων που απαιτούνται για την εκτέλεση της υπό ανάθεση σύμβασης, σύμφωνα με τις τεχνικές προδιαγραφές και απαιτήσεις της οικείας διακήρυξης και πως είναι απορριπτέα η οικονομική της προσφορά, λόγω του εσφαλμένου υπολογισμού των 52,753 ατόμων σε αναγωγή πλήρους απασχόλησης. Ειδικότερα, παραθέτει τον εξής υπολογισμό: 362 ώρες x 5 ημέρες εβδομάδα = 1810 ώρες εβδομαδιαίως /40

## Αριθμός απόφασης : 338/2024

ώρες = 45,25 πλήθος ατόμων σε πλήρη απασχόληση 168 ώρες Σάββατο και 168 ώρες Κυριακής = 336 ώρες / εβδομάδα /40 ώρες = 8,4 άτομα πλήθος ατόμων σε πλήρη απασχόληση, άρα,  $8,4 + 45,25 = 53,65$  άτομα πλήρους απασχόλησης, χωρίς σε αυτά να έχουν υπολογιστεί οι ώρες που απαιτούνται κατά την εφημερία και μετά εφημερία που παραθέτει σε πίνακα. Περαιτέρω, με δεύτερο τρόπο υπολογισμού, υπολογίζει: με τις ετήσιες ώρες : 95.568 ετήσιες ώρες Δ-Π 16.128 ετήσιες ώρες Σ/Κ 1440 ετήσιες ώρες εφημερία επιπλέον Δευτέρα –Παρασκευή 2016 ετήσιες ώρες σε κάθε εφημερία Σ/Κ Σύνολο ωρών έτους : 115.152 115.152/52,14 εβδομάδες /40 ώρες = 55,21 άτομα ισοδύναμα πλήρους απασχόλησης και, λαμβάνοντας υπόψη το έτος 2024 στο οποίο και αναμένεται να εκτελεστεί η υπό ανάθεση σύμβαση ως βάση για έναν τρίτο τρόπο υπολογισμού του πλήθους των ατόμων προβαίνει στους κάτωθι υπολογισμούς: Το έτος 2024 περιλαμβάνει : 254 ημέρες από Δευτέρα έως Παρασκευή 51 Σάββατα Και 61 Κυριακές και αργίες 362 ώρες καθημερινά για Δευτέρα έως Παρασκευή  $\times 254$  ημέρες = 91.948,00 ετήσιες ώρες 168 ώρες Σάββατο  $\times 51$  ημέρες = 8.568,00 ετήσιες ώρες 168 ώρες Κυριακών και αργιών  $\times 61$  ημέρες = 10.248,00 ετήσιες ώρες Σύνολο ετήσιων ωρών : 110.764,00  $110.764,00 / 52,28571429$  εβδομάδες (366/7) / 40 ώρες = 52,96 άτομα σε πλήρη απασχόληση. Αν υπολογίσει και τις ώρες εφημερίες 2016+1400 που αναφέρονται ως άνω = 3.456 ετήσιες ώρες / 40 ώρες = 1,65 άτομα σε πλήρη απασχόληση. Ήτοι 1,65 άτομα σε πλήρη απασχόληση κατά τις εφημερίες + 52,96 άτομα κατά τον τακτικό καθημερινό καθαρισμό = 54,61 άτομα σε πλήρη απασχόληση. Η διαφορά που προκύπτει από τα ανωτέρω, ανέρχεται σε 1,857 άτομα, τα οποία εάν υπολογισθούν βάσει του πίνακα οικονομικής προσφοράς που η δεύτερη παρεμβαίνουσα καταθέτει και χωρίς να υπολογισθούν Νύχτα ή αργίες για το συγκεκριμένο πλήθος η ετήσια διαφορά που προκύπτει ανέρχεται στο ποσό των 35.821,22€. Η δεύτερη παρεμβαίνουσα υποστηρίζει πως η προσφεύγουσα δήλωσε στην οικονομική προσφορά της 54,0144231 άτομα πλήρους απασχόλησης και πως οι τρεις μέθοδοι υπολογισμού που παραθέτει η προσφεύγουσα είναι εσφαλμένοι και όλοι οι σχετικοί ισχυρισμοί της είναι απορριπτέοι ως αβάσιμοι, καθώς στηρίζονται σε εσφαλμένες και μη νόμιμες παραδοχές. Ειδικότερα, ως προς τον πρώτο τρόπο υπολογισμού,

## Αριθμός απόφασης : 338/2024

αναφέρει πως είναι εσφαλμένος διότι η Διακήρυξη δεν προβλέπει απασχόληση προσωπικού για 168 ώρες ημερησίως κάθε Σάββατο και κάθε Κυριακή του έτους, καθώς, όπως προκύπτει από τον ίδιο τον Πίνακα με τίτλο «Σάββατο, Κυριακή και Αργίες» της Διακήρυξης (σελ. 45), στη ... και στην ... προβλέπεται από μία 8ωρη βάρδια μόνο κάθε Σάββατο. Επομένως, από τις 168 ώρες των Κυριακών πρέπει καταρχάς να αφαιρεθούν 16 ώρες που αντιστοιχούν στις ανωτέρω βάρδιες στη ... και στην ... Επιπλέον, από τις ώρες των Κυριακών πρέπει να αφαιρεθούν και οι 6 ώρες απασχόλησης στα Χειρουργεία του 1ου, καθώς η 6ωρη αυτή βάρδια προβλέπεται μόνο μετά από Γενική Εφημερία και όχι κάθε Κυριακή. Αντίστοιχα, και από τις 168 ώρες των Σαββάτων πρέπει να αφαιρεθούν οι ως άνω 6 ώρες απασχόλησης στα Χειρουργεία του 1ου, καθώς η 6ωρη αυτή βάρδια προβλέπεται μόνο μετά από Γενική Εφημερία και όχι κάθε Σάββατο, επομένως, οι ορθές ώρες ημερήσιας απασχόλησης για τα Σάββατα (εκτός εφημεριών και ημερών μετά από εφημερία) ανέρχονται σε 162 και οι ορθές ώρες ημερήσιας απασχόλησης για τις Κυριακές (εκτός εφημεριών και ημερών μετά από εφημερία) ανέρχονται σε 146. Ακόμη, αναφέρει πως στην ανωτέρω μέθοδο υπολογισμού η προσφεύγουσα για τον υπολογισμό των ατόμων πλήρους απασχόλησης κατά τις ημέρες Δευτέρα έως Παρασκευή πρόσθεσε στον χρόνο απασχόλησης του προσωπικού καθαριότητας (354 ώρες) και τον χρόνο απασχόλησης του επόπτη που προβλέπει η Διακήρυξη (8 ώρες πρωί από Δευτέρα έως Παρασκευή), ωστόσο, η Διακήρυξη δεν απαιτεί να ληφθεί υπόψη ο χρόνος απασχόλησης του επόπτη για τη συμπλήρωση των πεδίων 1 έως 7 του Πίνακα της Οικονομικής Προσφοράς, αντιθέτως στον πίνακα αυτόν περιλαμβάνεται το «προσωπικό καθαριότητας», ενώ το κόστος του επόπτη περιλαμβάνεται στο διοικητικό κόστος. Περαιτέρω, ισχυρίζεται πως η προσφεύγουσα παραλείπει να διευκρινίσει στην προσφυγή της ότι στους υπολογισμούς της για την εξαγωγή των ατόμων πλήρους απασχόλησης που συμπληρώθηκαν στα πεδία 1 έως 7 του Πίνακα Οικονομικής της Προσφοράς, αλλά και στους υπολογισμούς που παραθέτει στην προσφυγή της, συνυπολογίζει και έναν (1) επόπτη. Συναφώς, παραθέτει υπολογισμούς και πίνακες και ισχυρίζεται πως οι εργαζόμενοι πλήρους απασχόλησης για την

## Αριθμός απόφασης : 338/2024

παροχή υπηρεσιών καθαριότητας («προσωπικό καθαριότητας») ανέρχονται σε 52,753 (=  $110.027,50 \text{ ώρες} / (365/7)/40 \text{ ώρες}$ ) και πως έχουν υπολογιστεί ορθά από την ίδια. Ως προς την δεύτερη μέθοδο υπολογισμού, η δεύτερη παρεμβαίνουσα υποστηρίζει πως και αυτή είναι εσφαλμένη διότι στηρίζεται στις συνολικές ετήσιες ώρες που αναγράφει η Διακήρυξη κάτω από κάθε πίνακα από τους Πίνακες Κατανομής Προσωπικού που έχει συμπεριλάβει στις σελίδες 44 έως 47 αυτής, όμως, υπολογισμός των ωρών Σαββάτων και Κυριακών είναι εσφαλμένος, όπως διευκρινίστηκε και από την Αναθέτουσα Αρχή κατά τα προαναφερθέντα. Η Διακήρυξη αναφέρει κάτω από τον Πίνακα «Σάββατο, Κυριακή και Αργίες» ότι το «Σύνολο ωρών ημερησίως» ανέρχεται σε 168 και ότι το «Σύνολο ετήσιων ωρών» ανέρχεται σε 16.128 (=  $8 \times 12 \times 168$ ), πλην όμως οι ημερήσιες ώρες κάθε Σαββάτου (ανεξαρτήτως εφημεριών) είναι 162 και οι ημερήσιες ώρες κάθε Κυριακής (ανεξαρτήτως εφημεριών) είναι 146. Επί της τρίτης μεθόδου υπολογισμού της προσφεύγουσας, αναφέρει πως και αυτή είναι εσφαλμένη διότι, ανεξαρτήτως όσων ανέφερε επί των λοιπών μεθόδων υπολογισμού που επικαλέστηκε η προσφεύγουσα, η μέθοδος αυτή στηρίζεται στο «εγγύς έτος 2024 στο οποίο και αναμένεται να εκτελεστεί η υπό ανάθεση σύμβαση», όμως, σε κανένα σημείο της Διακήρυξης, αλλά ούτε και των διευκρινίσεων της Αναθέτουσας Αρχής, ορίστηκε συγκεκριμένο χρονικό διάστημα για την εκτέλεση της σύμβασης και, πολύ περισσότερο, δεν προβλέφθηκε ως χρόνος εκτέλεσης της σύμβασης το έτος 2024. Η Αναθέτουσα Αρχή με τις απόψεις της υποστηρίζει πως η παρεμβαίνουσα, στον πίνακα ανάλυσης, στο έντυπο της Οικονομικής της Προσφοράς, αναφέρει αριθμό ατόμων 52,753 άτομα πλήρους απασχόλησης και πως, σύμφωνα με τη σημείωση 1 του υποδείγματος οικονομικής προσφοράς της Διακήρυξης «Ως αριθμός ατόμων προσδιορίζεται το Πλήθος Εργαζομένων (περιλαμβανομένων των ατόμων ρεπό) που αντιστοιχεί στις απαιτούμενες εργατώρες και είναι κοστολογικά ισοδύναμο και εκφρασμένο σε άτομα πλήρους απασχόλησης».

17. Επειδή, από τις διατάξεις των άρθρων 1.7 της Διακήρυξης και 18 του ν. 4412/2016, συνάγεται ότι είναι απορριπτέα ως απαράδεκτη οικονομική προσφορά η οποία δεν καλύπτει το ελάχιστο εργατικό κόστος για την παροχή



## Αριθμός απόφασης : 338/2024

των προς ανάθεση υπηρεσιών, όπως το κόστος αυτό προσδιορίζεται από την ισχύουσα εργατική και ασφαλιστική νομοθεσία και την οικεία Συλλογική Σύμβαση Εργασίας ή στην Εθνική Γενική Συλλογική Σύμβαση Εργασίας στην οποία υπάγονται οι εργαζόμενοι (πρβλ. Επ.Αν.ΣτΕ 313/2015, 441/2014, 328,198, 187/2013 κ.ά.), που, κατ' απαίτηση της Διακήρυξης και με βάση σχετική δήλωση του οικονομικού φορέα, θα απασχοληθεί κατά την εκτέλεση της σύμβασης. Απαράδεκτη, εξάλλου, είναι και οικονομική προσφορά η οποία περιλαμβάνει εργατικό κόστος που δεν αναλύεται επαρκώς, ήτοι κατά τρόπο που να καθιστά ευχερή τον έλεγχο των στοιχείων που λήφθηκαν υπόψη για τον προσδιορισμό του και τη διάγνωση του τρόπου εξαγωγής του σχετικού ποσού. Περαιτέρω, ωστόσο, κατά την έννοια των παραπάνω διατάξεων, η απαιτούμενη ανάλυση του δηλωθέντος εργατικού κόστους αποσκοπεί στη διακρίβωση, ότι, κατά τον υπολογισμό του, δεν λήφθηκαν υπόψη στοιχεία που προσκρούουν στους όρους της Διακήρυξης και στην επαλήθευση της νομιμότητας της οικονομικής προσφοράς, με τη διασφάλιση ότι δεν παραβιάστηκαν διατάξεις της κείμενης εργατικής νομοθεσίας, κατά τρόπο που πλήττει τα εργασιακά και ασφαλιστικά δικαιώματα των εργαζόμενων, και με περαιτέρω συνέπεια υπολογισμό εργατικού κόστους κατώτερου του νόμιμου ελάχιστου εργατικού κόστους - που αποτελεί και το προέχον κριτήριο αποδοχής της οικονομικής προσφοράς (βλ. και ΔΕφΘεσσαλονίκης Ν170/2020, σκ. 16).

18. Επειδή, στο Παράρτημα IV της Διακήρυξης, όπου παρατίθεται το Υπόδειγμα της Οικονομικής προσφοράς και, ειδικότερα, ο σχετικός πίνακας, στην πρώτη γραμμή με Α/Α 1 αναφέρεται «...», στη δε σημείωση 1 αναφέρεται ότι *«Ως Αριθμός Ατόμων προσδιορίζεται το Πλήθος Εργαζομένων (περιλαμβανομένων των ατόμων ρεπό) που αντιστοιχεί στις απαιτούμενες εργατώρες και είναι κοστολογικά ισοδύναμο και εκφρασμένο σε άτομα πλήρους απασχόλησης»*. Συναφώς, στη Διακήρυξη ουδεμία διαφοροποίηση λαμβάνει χώρα για τους επόπτες, αλλά, αντιθέτως, κατά τα ανωτέρω, περιλαμβάνει αυτόν στο Παράρτημα I του Μέρους Β στον πίνακα όπου παρατίθεται το απαιτούμενο προσωπικό του αναδόχου (σελ. 42/92 Διακήρυξης). Η παρεμβαίνουσα στην οικονομική προσφορά της, ειδικότερα

## Αριθμός απόφασης : 338/2024

στο σχετικό έγγραφο που παραθέτει τα στοιχεία του άρθρου 68 του ν. 3863/2010, αναφέρει ότι «...», συναφώς, έχει αναφέρει στο πεδίο που αφορά στις ώρες εργασίας «*Εποπτεία: Ημέρες ΔΕΥΤΕΡΑ – ΠΑΡΑΣΚΕΥΗ Βάρδια πρωί Εργαζόμενοι 1 Ώρες 8*» (βλ. αρχείο με τίτλο «2\_Στοιχεία άρθρου 68.pdf» εντός του φακέλου «Οικονομική Προσφορά» σελ. 2, 3/4). Κατά τα ανωτέρω εκτεθέντα, από τη Διακήρυξη δεν προκύπτει σαφώς εάν στον πίνακα του εντύπου οικονομικής προσφοράς, όπου γίνεται λόγος για «...», περιλαμβάνεται ο επόπτης, δοθέντος ότι, όπως βάσιμα η παρεμβαίνουσα υποστηρίζει, έχει καθήκοντα διαφορετικά του προσωπικού καθαριότητας. Και ναι μεν στην οικονομική προσφορά και, ειδικότερα, στα στοιχεία του άρθρου 68 του ν. 3863/2010 πρέπει να δηλώνεται ο αριθμός και το κόστος για το συνολικό αριθμό των εργαζομένων, εντούτοις, εν προκειμένω, κατά τα γενόμενα δεκτά ανωτέρω, στο υπόδειγμα της οικονομικής προσφοράς περιλαμβάνεται μόνο το προσωπικό καθαριότητας, χωρίς να καθίσταται απολύτως σαφές εάν σε αυτό περιλαμβάνεται και ο επόπτης, με αρμοδιότητες διακριτές αυτού. Περαιτέρω, η παρεμβαίνουσα στην παρέμβασή της δηλώνει ότι το εργατικό κόστος που αναλογεί στο επόπτη, το έχει συμπεριλάβει στο διοικητικό κόστος της οικονομικής της προσφοράς και ανέρχεται στο ποσό των 1.460,03 € μηνιαίως και 17.520,40 € ετησίως. Δοθέντος δε ότι στο υποβληθέν υπόδειγμα οικονομικής προσφοράς δήλωσε στη γραμμή με A/A 10 «...» το ποσό των 2.150,00€ μηνιαίως και το ποσό των 25.800,00€ ετησίως, προκύπτει ότι καλύπτεται από το ποσό αυτό το παραπάνω κόστος του επόπτη, το οποίο, όπως βασίμως υποστηρίζει, δεν ήταν απολύτως σαφές από τις διατάξεις της Διακήρυξης ότι έπρεπε να συμπεριληφθεί στο υποβληθέν οικονομικό υπόδειγμα, ειδικότερα στις «...». Επομένως, εκ των ανωτέρω προκύπτει ότι η οικονομική προσφορά της παρεμβαίνουσας καλύπτει το απαιτούμενο ελάχιστο νόμιμο εργατικό κόστος, δοθέντος ότι έχει δηλώσει το ποσό που αντιστοιχεί στον επόπτη στο διοικητικό κόστος, ως δηλώνει στην παρέμβασή της. Συνακόλουθα, όπως έχει κριθεί, τυχόν ασάφειες ή πλημμέλειες των εγγράφων της σύμβασης δεν μπορούν να ερμηνεύονται εις βάρος των διαγωνιζομένων, κατά παράβαση των αρχών του ανταγωνισμού και της παροχής ίσων ευκαιριών και θα πρέπει να παρέχεται και σε αυτούς, οι

## **Αριθμός απόφασης : 338/2024**

οποίοι βλάπτονται από την ασάφεια ή την πλημμέλεια αυτή, η δυνατότητα να συμπληρώσουν την τυχόν ελαττωματική, προσφορά τους (Ε.Α. ΣτΕ 423/2011, 424/2011, 425/2011). Τούτο, διότι η ερμηνεία των όρων των εγγράφων της σύμβασης δεν μπορεί να γίνεται εις βάρος του καλόπιστου διαγωνιζομένου, εφόσον η Διοίκηση ήταν αυτή που όφειλε να εκφραστεί σαφέστερα (ΕφΑθ 1959/1970 Αρμ. 1970 σελ. 1111, ΕφΘεσ 501/1987 ΕΔημΕργ 1990/1, σελ. 84, Α. Τάχος, Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, εκδ. θ', σελ. 776). Επομένως, η παραβίαση αμφίσημων όρων της διακήρυξης δεν οδηγεί αναγκαστικά στον αποκλεισμό διαγωνιζομένου, αν δεν ευθύνεται ο ίδιος για την παρερμηνεία των υποχρεώσεών του. Συνεπώς, ο λόγος αυτός απορρίπτεται ως αβάσιμος.

19. Επειδή, κατόπιν των ανωτέρω, η υπό κρίση προδικαστική προσφυγή πρέπει να γίνει δεκτή, η προσβαλλόμενη να ακυρωθεί, κατά το μέρος που έγιναν αποδεκτές οι προσφορές των παρεμβαινουσών και να κληθούν αυτές, κατ' άρθρα 88 του ν. 4412/2016 και 3.1.2.1 της Διακήρυξης προς διευκρινίσεις του δηλωθέντος κόστους αναλωσίμων, οι παρεμβάσεις να απορριφθούν και το παράβολο να επιστραφεί.

### **Για τους λόγους αυτούς**

Δέχεται την προδικαστική προσφυγή.

Απορρίπτει τις παρεμβάσεις.

Ακυρώνει την απόφαση που περιλαμβάνεται στο απόσπασμα της ... Συνεδρίασης της 6-12-2023 του Διοικητικού Συμβουλίου της Αναθέτουσας Αρχής (Θέμα ...), κατά το μέρος που έγιναν δεκτές οι προσφορές των παρεμβαινουσών, και αναπέμπει την υπόθεση στην Αναθέτουσα Αρχή, προκειμένου να κληθούν οι παρεμβαίνουσες εταιρίες «...» και «...» προς παροχή διευκρινίσεων, κατ' άρθρα 88 του ν. 4412/2016 και 3.1.2.1 της Διακήρυξης, ως προς το δηλωθέν κόστος αναλωσίμων, κατά τα ειδικότερα διαλαμβανόμενα στο σκεπτικό.

Ορίζει την επιστροφή του καταβληθέντος παραβόλου.

**Αριθμός απόφασης : 338/2024**

Κρίθηκε και αποφασίστηκε στις 29.01.2024 και εκδόθηκε στις 19.02.2024 στον Άγιο Ιωάννη Ρέντη.

**Ο ΠΡΟΕΔΡΟΣ**

**ΙΩΑΝΝΗΣ ΛΑΜΠΡΟΠΟΥΛΟΣ**

**Η ΓΡΑΜΜΑΤΕΑΣ**

**ΦΩΤΕΙΝΗ ΜΑΡΑΝΤΙΔΟΥ**