

**Η**

**ΕΝΙΑΙΑ ΑΡΧΗ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ**

**3<sup>ο</sup> ΚΛΙΜΑΚΙΟ**

Συνήλθε στις 22-3-2024 με την εξής σύνθεση Ιωάννης Λαμπρόπουλος, Πρόεδρος, Αγγελική Πουλοπούλου, Εισηγήτρια και Ελευθερία Καλαμιώτη, Μέλη.

Για να εξετάσει την από 15-02-2024 προδικαστική προσφυγή με Γενικό Αριθμό Κατάθεσης (ΓΑΚ) ΕΑΔΗΣΥ 271/2024 του οικονομικού φορέα με την επωνυμία «...», (εφεξής η «προσφεύγουσα»), όπως εκπροσωπείται νόμιμα.

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

Επί της προδικαστικής προσφυγής άσκησε παρέμβαση ο οικονομικός φορέας με την επωνυμία «...» με το δ.τ. «...», όπως εκπροσωπείται νόμιμα.

Με την προδικαστική προσφυγή, η προσφεύγουσα αιτείται την ακύρωση της με αριθμό .../2024 απόφασης της ... Επιτροπής του ... με την οποία εγκρίθηκε το Πρακτικό III (Αξιολόγησης αιτιολογήσεων οικονομικών προσφορών) της επιτροπής διαγωνισμού της μελέτης και το από 18/01/2024 πρακτικό III (Αξιολόγησης αιτιολογήσεων οικονομικών προσφορών) για την ανάδειξη αναδόχου της μελέτης «...», καθ' ο μέρος απέρριψε την προσφορά της ως ασυνήθιστα χαμηλή.

Η συζήτηση άρχισε αφού άκουσε την Εισηγήτρια

Αφού μελέτησε τα σχετικά έγγραφα

Σκέφτηκε κατά τον Νόμο

## Αριθμός Απόφασης: 586/2024

1. Επειδή, για την άσκηση της προσφυγής έχει καταβληθεί το νόμιμο παράβολο, σύμφωνα με τα άρθρα 363 του Ν. 4412/2016 και 5 του Π.Δ. 39/2017, ποσού 1.937,00 ευρώ (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, με την με ΑΔΑΜ ... διακήρυξη η Αναθέτουσα Αρχή προκήρυξε ανοικτή διαγωνιστική διαδικασία για την ανάθεση της μελέτης «...» συνολικού προϋπολογισμού 387.227,44 € (πλέον Φ.Π.Α. 24%, με κριτήριο ανάθεσης την πλέον συμφέρουσα, από οικονομική άποψη, προσφορά βάσει βέλτιστης σχέσης ποιότητας τιμής. Ο διαγωνισμός αναρτήθηκε στο ΕΣΗΔΗΣ, όπου έλαβε συστημικό αριθμό ...

3. Επειδή, η υπό εξέταση προδικαστική προσφυγή έχει ασκηθεί εμπρόθεσμα, μετ' εννόμου συμφέροντος και εν γένει παραδεκτώς. Ομοίως εμπρόθεσμα, μετ' εννόμου συμφέροντος και εν γένει παραδεκτώς έχει ασκηθεί και η παρέμβαση ενώ και η αναθέτουσα αρχή εμπροθέσμως κοινοποίησε τις απόψεις της επί της προσφυγής μέσω ΕΣΗΔΗΣ.

4. Επειδή, στην επίμαχη διαγωνιστική διαδικασία, όπως προκύπτει από τα στοιχεία του φακέλου υπέβαλαν προσφορά έξι (6) οικονομικοί φορείς. Αφού διαπιστώθηκε από την Αναθέτουσα Αρχή, ότι η προσφεύγουσα εταιρεία πρόσφερε ασυνήθιστα χαμηλή προσφορά και έκπτωσή ύψους 72,68%, προσκλήθηκε σε παροχή εξηγήσεων κατ' άρθρο 88 του ν. 4412/2016. Ομοίως προσκλήθηκαν οι οικονομικοί φορείς «...» με έκπτωση 70% και «...» με έκπτωση 62,64%. Όλες οι ανωτέρω προσφορές απείχαν περισσότερο από δέκα ποσοστιαίες μονάδες (10%) από το μέσο όρο των προσφερθεισών εκπτώσεων. Κατόπιν υποβολής αιτιολογήσεων από τους ανωτέρω οικονομικούς φορείς και ελέγχου από την Επιτροπή Διαγωνισμού, απορρίφθηκαν οι αιτιολογήσεις και οι οικονομικές προσφορές τους από τη συνέχεια του διαγωνισμού, καθόσον κρίθηκε ότι οι προσφερθείσες αναλύσεις κόστους ήταν μη ρεαλιστικές και κατά πολύ υποδεέστερες του Εγκεκριμένου «Κανονισμού Προεκτιμώμενων Αμοιβών μελετών και παροχής τεχνικών και λοιπών συναφών επιστημονικών υπηρεσιών». Με την προσβαλλόμενη

## Αριθμός Απόφασης: 586/2024

απόφαση της ... Επιτροπής, επικυρώθηκε το Πρακτικό ΙΙΙ και αναδείχθηκε προσωρινός ανάδοχος η παρεμβαίνουσα.

5. Επειδή ο Κανονισμός Προεκτιμώμενων Αμοιβών μελετών και παροχής τεχνικών και λοιπών συναφών επιστημονικών υπηρεσιών πέραν των ειδικότερων κεφαλαίων του ανά κατηγορία μελετών προβλέπει τα εξής «Άρθρο ΓΕΝ.1 Αντικείμενο Οι αμοιβές του παρόντος κανονισμού αποτελούν την υποχρεωτική για τις αναθέτουσες αρχές βάση για τον υπολογισμό των προεκτιμώμενων αμοιβών μελετών και υπηρεσιών στις δημόσιες συμβάσεις του Ν. 4412/2016 (ΦΕΚ 147 Α'). Άρθρο ΓΕΝ.2 Υπολογισμός Αμοιβής Μελετών Κατ' εφαρμογή των διατάξεων του εδαφίου δ) της παραγράφου 8 του άρθρου 53 του ν. 4412/2016 (ΦΕΚ 147 Α'), οι ενιαίες τιμές των προεκτιμώμενων αμοιβών μελετών ανά μονάδα φυσικού αντικειμένου και κατηγορία έργου και οι ενιαίες τιμές προεκτιμώμενων αμοιβών υπηρεσιών είτε ανά μονάδα φυσικού αντικειμένου και κατηγορία έργου είτε ανά μονάδα χρόνου απασχόλησης, υπολογίζονται από την σχέση :  $A = (\tau\kappa) * \Sigma(\Phi) [\text{€}] (\tau\kappa) :$  ο συντελεστής του άρθρου ΓΕΝ.3 και  $\Sigma(\Phi) :$  η ενιαία τιμή της προεκτιμώμενης αμοιβής όπως καθορίζεται ανά είδος και κατηγορία έργου στα αντίστοιχα άρθρα κάθε κατηγορίας μελέτης συναρτώμενη με την φυσική ποσότητα κάθε αντικειμένου. Στην αμοιβή αυτή περιλαμβάνεται η υποβολή των στοιχείων της μελέτης σε ψηφιακά αρχεία καθώς και σε έντυπη μορφή σε έξι (6) σειρές εκτός εάν γίνεται ειδική αναφορά σε επί μέρους άρθρα. Άρθρο ΓΕΝ.3 Συντελεστής ( $\tau\kappa$ ) Ο συντελεστής ( $\tau\kappa$ ) που αναφέρεται στο άρθρο ΓΕΝ. 2 ορίζεται για κάθε έτος ως ο λόγος του επίσημου γενικού δείκτη τιμών καταναλωτή του Δεκεμβρίου του προηγούμενου έτους προς τον επίσημο γενικό δείκτη τιμών καταναλωτή του Δεκεμβρίου του έτους 2004 που αναμορφώθηκε σε 87,79 και περιλήφθηκε στον υπολογισμό των επί μέρους αμοιβών μελετών και υπηρεσιών. Για τις αμοιβές των προκηρύξεων που εγκρίνονται μετά τις 20-3-2016, ο συντελεστής ( $\tau\kappa$ ) έχει τιμή ( $\tau\kappa$ ) = 1,203 (ΔΝΣα/οικ 10757/ΦΝ439.6/15-2-2016). όπου: Άρθρο ΓΕΝ.4 Αμοιβή μηχανικών ή άλλων επιστημόνων ανάλογα με τον χρόνο απασχόλησης 1. Η προεκτιμώμενη αμοιβή σε Ευρώ για την παροχή ανεξάρτητων υπηρεσιών μηχανικού ή άλλου επιστήμονα που δεν αφορούν στην εκπόνηση μελέτης αμειβόμενης βάσει ειδικών προβλέψεων του

## Αριθμός Απόφασης: 586/2024

παρόντος υπολογίζεται ανάλογα με το χρόνο απασχόλησης ανά ημέρα ή κλάσμα ημέρας ως εξής: α- Για επιστήμονα εμπειρίας μέχρι 10 έτη:  $300 \cdot tk$  β- Για επιστήμονα εμπειρίας από 10 έως 20 έτη:  $450 \cdot tk$  γ- Για επιστήμονα εμπειρίας μεγαλύτερης των 20 ετών:  $600 \cdot tk$ , όπου  $tk$  είναι ο συντελεστής του άρθρου ΓΕΝ 3. 2. Οι αποζημιώσεις της παραγράφου 1 νοούνται για απασχόληση εντός ή εκτός έδρας (στο εσωτερικό) περισσότερων της μιας ημερών, ή, σε περίπτωση μίας μόνο ημέρας για απασχόληση πέντε (5) τουλάχιστον ωρών. Για απασχόληση μικρότερη των 5 ωρών, η ωριαία απασχόληση ορίζεται ίση προς το 0,20 των παραπάνω ημερήσιων αποζημιώσεων με ελάχιστη αμοιβή όχι μικρότερη των  $150 \cdot tk$ . Στην ανωτέρω αμοιβή νοείται ότι περιλαμβάνεται το σύνολο των άμεσων και έμμεσων, γενικών και ειδικών υποστηρικτικών και λειτουργικών δαπανών του. 3. Η αποζημίωση ανθρωπομήνα νοείται ως αποζημίωση 22 ανθρωποημερών. 4. Προεκτιμώμενη αμοιβή σε ευρώ για την παροχή ανεξάρτητων υπηρεσιών μηχανικού ή άλλου επιστήμονα, εγνωσμένου κύρους και με αποδεδειγμένα εξειδικευμένες γνώσεις στην οργάνωση ή σε μεθόδους κατασκευής ειδικών, σύνθετων ή πολύπλοκων έργων μπορεί να εκτιμηθεί έως το διπλάσιο των προεκτιμώμενων αμοιβών που ορίζονται στην παραγρ. 1, πάντα ανάλογα του χρόνου της αποδεδειγμένης εμπειρίας και εφόσον η απασχόληση είναι περιορισμένης διάρκειας. Ως τέτοιες εξειδικευμένες γνώσεις ενδεικτικά αναφέρονται, η εμπειρία σε γραμμές και σταθμούς μετρό, σήραγγες, ειδικές αντιστηρίξεις σε αστικές και δομημένες περιοχές, γέφυρες με προβλήματα θεμελίωσης, ή γέφυρες ειδικής μορφής όπως κρεμαστές, καλωδιωτές, προβολοδομήσεις, με προώθηση, ειδικά λιμενικά έργα με προβλήματα έδρασης, υποθαλάσσια έργα, μεγάλα ή με ειδικά προβλήματα θεμελίωσης φράγματα, διάδρομοι, τροχόδρομοι ή δάπεδα στάθμευσης αερολιμένων θεμελιούμενοι σε θαλάσσιες εκτάσεις, ειδικά οικοδομικά έργα με ιδιαίτερες αρχιτεκτονικές απαιτήσεις όπως διατηρητέα νεοκλασικά κτίρια, μνημεία κλπ. Για την ένταξη σε διακήρυξη παρεχομένων υπηρεσιών των προεκτιμώμενων αμοιβών της παραγράφου αυτής, απαιτείται γνωμοδότηση του Συμβουλίου Δημ. Έργων (Τμ. Μελετών) της Γ.Γ.Υ. του Υπουργείου Υποδομών Μεταφορών και Δικτύων. Άρθρο ΓΕΝ.5 Αμοιβή γενικού μελετητή 1. Σε περίπτωση ιδιαίτερα

## Αριθμός Απόφασης: 586/2024

*σύνθετης μελέτης όταν με την προκήρυξη ζητείται ο ορισμός γενικού μελετητή, η αμοιβή αυτού προεκτιμάται σε ποσοστό 10% της συνολικής προεκτιμώμενης αμοιβής των μελετών του έργου και δεν επιβαρύνει την αμοιβή των λοιπών μελετητών. Τα καθήκοντα του γενικού μελετητή αφορούν κύρια στην υπηρεσία εξασφάλισης της επαλληλίας και συμβατότητας των επί μέρους μελετών. Προκειμένου περί μελέτης σηράγγων, οι αμοιβές της παραγράφου 1 ορίζονται σε ποσοστό 5%. 2. Ως ιδιαίτερα σύνθετη μελέτη νοείται η μελέτη που περιλαμβάνει τουλάχιστον 5 κατηγορίες μελετών (όπως αυτές προσδιορίζονται στο εδάφιο 15) της παραγράφου 3. του άρθρου 2 του ν.4412/2016) και ο συνολικός προϋπολογισμός των προεκτιμώμενων αμοιβών είναι μεγαλύτερος του 1.000.000 \* τκ».*

6. Επειδή στο άρθρο 88 του Ν. 4412/2016, ως ισχύει μετά την τροποποίησή του με το άρθρο 32 του ν. 4782/2021 (με έναρξη ισχύος την 1.6.2021) 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: [...] 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. [...] ή. 5 [...] 5α. Στις δημόσιες συμβάσεις έργων, μελετών, παροχής τεχνικών και λοιπών συναφών επιστημονικών υπηρεσιών, ως ασυνήθιστα χαμηλές

## Αριθμός Απόφασης: 586/2024

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».

7.Επειδή η νέα παρ. 5α του άρθρου 88 για τον εντοπισμό των ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών εισάγει ως τεκμήριο την απόκλιση κατά δέκα (10) μονάδες από το μέσο όρο του συνόλου των εκπτώσεων των παραδεκτών προσφορών που υποβλήθηκαν. Ήτοι κάθε προσφορά που αποκλίνει περισσότερο από δέκα (10) ποσοστιαίες μονάδες από το μέσο όρο των παραδεκτών προσφορών, τεκμαίρεται ασυνήθιστα χαμηλή και ο οικονομικός φορέας καλείται να παράσχει εξηγήσεις. Το παραπάνω τεκμήριο δεν έχει ως συνέπεια τον αυτόματο αποκλεισμό του οικονομικού φορέα (αυτό θα ήταν αντίθετο και προς το ενωσιακό δίκαιο), αλλά την κλήση σε παροχή

εξηγήσεων. Σημειώνεται ότι, ανεξαρτήτως της συνδρομής ή μη του τεκμηρίου, διατηρείται η δυνατότητα της αναθέτουσας αρχής να καλεί σε εξηγήσεις οικονομικούς φορείς των οποίων οι προσφορές παρουσιάζουν μικρότερη ή καθόλου απόκλιση από το παραπάνω όριο.

8.Επειδή, εξάλλου, η έννοια της υπερβολικά χαμηλής προσφοράς πρέπει να καθορίζεται συγκεκριμένα για κάθε σύμβαση σε σχέση με το αντικείμενο που αποτελεί το περιεχόμενό της (βλ. απόφ. ΔΕΕ της 29.3.2012, C-599/10, SAG ELV Slovensko a.s., σκ. 29-30, απόφ. της 18.12.2014, C568/13, Azienda Ospedaliero-Universitaria di Careggi-Firenze, σκ. 50, της 19.10.2017, C-198/16, Agriiconsulting Europe SA, σκ. 29, πρβ. απόφαση της 28ης Ιανουαρίου 2016, Agriconsulting Europe κατά Επιτροπής, T-570/13, σκ. 55). Συναφώς, η Οδηγία 2014/24/ΕΕ δεν απαγορεύει την υποβολή χαμηλής προσφοράς, αλλά θεσπίζει ορισμένες διατάξεις για την ασυνήθιστα χαμηλή προσφορά, που αποτελεί μια αόριστη αξιολογική έννοια (βλ. ΕΣ Τμ. Μείζονος Επταμελούς Συνθέσεως 1077/2016), καθόσον οι διατάξεις της Οδηγίας δεν είναι σαφείς ως προς την έκταση της ευχέρειας που διαθέτει η αναθέτουσα αρχή να δεχθεί ή να απορρίψει προσφορά, ως ασυνήθιστα χαμηλή, μετά την παροχή διευκρινίσεων εκ μέρους του προσφέροντος. Κατά τα αναφερόμενα δε στην αιτιολογική σκέψη 103 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ οι προσφορές που φαίνονται αφύσικα χαμηλές σε σχέση με τα έργα, τα αγαθά ή τις υπηρεσίες ενδέχεται να βασίζονται σε τεχνικά, οικονομικά, ή νομικά αβάσιμες παραδοχές ή πρακτικές. Στην περίπτωση που ο προσφέρων δεν μπορεί να παράσχει ικανοποιητική εξήγηση, η αναθέτουσα αρχή θα πρέπει να δικαιούται να απορρίψει την προσφορά. Η απόρριψη αυτή είναι υποχρεωτική στις περιπτώσεις που η αναθέτουσα αρχή έχει διαπιστώσει ότι η ασυνήθιστα χαμηλή τιμή ή το ασυνήθιστα χαμηλό κόστος που προτείνεται είναι αποτέλεσμα της μη συμμόρφωσης με υποχρεωτική ενωσιακή νομοθεσία ή συμβατή προς αυτή εθνική νομοθεσία στους τομείς του κοινωνικού, εργατικού ή περιβαλλοντικού δικαίου ή με διατάξεις του διεθνούς εργατικού δικαίου. Συνεπώς η νέα Οδηγία ρητά, πλέον, ορίζει στην παρ. 3 του άρθρου 69 (παρ. 3 άρθρου 88 Ν. 4412/2016) ότι η αναθέτουσα αρχή μπορεί να απορρίψει την προσφορά μόνον εάν τα παρεχόμενα στοιχεία δεν εξηγούν κατά τρόπο

## Αριθμός Απόφασης: 586/2024

ικανοποιητικό το χαμηλό επίπεδο της τιμής ή του κόστους που προτείνεται, δηλαδή όταν και μετά τις διευκρινίσεις που δόθηκαν από τον προσφέροντα η χαμηλή προσφορά εγκυμονεί, κατά την πλήρως και ειδικώς αιτιολογημένη κρίση της αναθέτουσας αρχής, τον κίνδυνο για την εκτέλεση της σύμβασης, προσανατολιζόμενη ούτως στην ανάπτυξη υγιούς, πραγματικού και αποτελεσματικού ανταγωνισμού (πρβ. απόφαση ΠΕΚ της 25ης Φεβρουαρίου 2003 στην υπόθεση T-4/2001, Renco SpA, σκ. 75 και 76, απόφαση ΔΕΚ της 27ης Νοεμβρίου 2001 στις υποθέσεις C-285/1999 και C-286/1999, Impresa Lombardini SpA- Impresa Generale de Costruzioni και Impresa Ing. Mantovani SpA, σκ. 53-55, Ε.Σ. Τμ. VI 525/2018, 2998, 19/2014, 3202, 2752, 584/2011, Ε΄ Κλιμ. 387/2018, πρβλ. ΣτΕ 1425/2005, Ε.Α. ΣτΕ 45/2008, 1159/2007). Άλλοις λόγοις η αναθέτουσα αρχή διατηρεί διακριτική ευχέρεια ως προς την αποδοχή ή μη της διαπιστωθείσας μη τεκμηριωμένης ασυνήθιστα χαμηλής προσφοράς. Η ερμηνεία αυτή ακολουθεί τη γραμματική διατύπωση του νόμου, λαμβάνοντας υπόψη ότι μόνον σε παραβάσεις νομοθεσίας εργατικού και περιβαλλοντικού δικαίου καθίσταται η αρμοδιότητα αυτή δεσμευτική για την αναθέτουσα αρχή. Δεδομένων των ανωτέρω και κατ'ακολουθίαν, η αναθέτουσα αρχή σε περίπτωση αποδοχής ή απόρριψης της προσφοράς πρέπει να αιτιολογήσει πλήρως και ειδικώς την απόφασή της και ιδιαίτερα να λάβει υπόψη της τις παρασχεθείσες διευκρινίσεις, η δε απόφαση τούτη πρέπει να ερείδεται αφενός στη φερεγγυότητα της προσφοράς και αφετέρου στην ανάπτυξη υγιούς, πραγματικού και αποτελεσματικού ανταγωνισμού. Η κρίση της αναθέτουσας αρχής ως προς το «ασύνηθες» της υποβαλλόμενης οικονομικής προσφοράς ελέγχεται από την ΕΑΔΗΣΥ ως προς την υπέρβαση των άκρων ορίων της διακριτικής ευχέρειας που αυτή διαθέτει, σύμφωνα με τα διδάγματα της κοινής πείρας και λογικής, καθώς και ως προς τη νομιμότητα της αιτιολογίας.

9.Επειδή, από τη νομολογία του ΔΕΕ προκύπτει εναργώς ότι εναπόκειται στην αναθέτουσα αρχή πρώτον, να εντοπίσει τις «ύποπτες» προσφορές, δεύτερον, να παράσχει στις ενδιαφερόμενες συμμετέχουσες επιχειρήσεις τη δυνατότητα να αποδείξουν τη σοβαρότητα και φερεγγυότητα των προσφορών τους, ζητώντας τους σχετική αιτιολόγηση και τις διευκρινίσεις



τις οποίες εν προκειμένω κρίνει σκόπιμες, τρίτον, να αξιολογήσει και εκτιμήσει τη λυσιπέλεια και βασιμότητα των εξηγήσεων που παρείχαν οι ενδιαφερόμενοι και, τέταρτον, να αποφασίσει σχετικά με το αν θα δεχθεί ή θα απορρίψει τις προαναφερθείσες προσφορές [βλ. συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-285/99 και C-286/99, Lombardini και Mantovani (2001) Συλλογή I-9233 σκ. 55]. Περαιτέρω, η δυνατότητα εκτίμησης και αξιολόγησης δεν συνεπάγεται την απεριόριστη άσκηση διακριτικής ευχέρειας, δεδομένης δε και της ενδεχόμενης απόρριψης των ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών, οι αποφάσεις των αναθετουσών αρχών θα πρέπει να καθοδηγούνται από τις γενικές αρχές των οδηγιών για τις δημόσιες συμβάσεις και της ΣΛΕΕ και να τηρούν τις γενικές αρχές δικαίου και ιδίως την αρχή της νομιμότητας και της χρηστής διοίκησης. Ειδικότερα, στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων σύμφωνα με το άρθρο 18 «Αρχές εφαρμοζόμενες στις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων» του Ν. 4412/2016 (ομοίως άρθρο 18 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ), οι αναθέτουσες αρχές οφείλουν να καθοδηγούνται και από την αρχή απαγόρευσης των διακρίσεων και του ελεύθερου ανταγωνισμού. Εξάλλου, ακόμη και ελλείψει χαρακτηριστικών που δημιουργούν διακρίσεις, η αρχή του ελεύθερου ανταγωνισμού μπορεί να επιβάλει πρόσθετους περιορισμούς στην ικανότητα της αναθέτουσας αρχής να δέχεται ασυνήθιστα χαμηλές προσφορές, εμποδίζοντάς την να το πράξει εάν η αποδοχή της ασυνήθιστα χαμηλής προσφοράς δημιουργεί ή ενισχύει στρέβλωση του ανταγωνισμού στην εν λόγω αγορά (βλ. Dr Albert Sanchez Graells -Rejection of abnormally low and non-compliant tenders in EU public procurement: A comparative view on selected jurisdictions).

10.Επειδή, από τις οικείες διατάξεις, συνάγεται ότι η υποβολή ασυνήθιστα χαμηλής προσφοράς δύναται να νοθεύσει τον ανταγωνισμό και να πλήξει την επί ίσοις όροις συμμετοχή των ενδιαφερομένων στους διαγωνισμούς για την ανάθεση δημοσίων συμβάσεων, αφού με τη μεθόδευση τούτη οι λοιποί υποψήφιοι αποκλείονται κατά το στάδιο αξιολόγησης των οικονομικών προσφορών και η διαγωνιστική διαδικασία αποβαίνει υπέρ του διαγωνιζομένου εκείνου που προσφέρει τις υπηρεσίες του αντί αδικαιολόγητα χαμηλού, σε σχέση με τα κρατούντα στην αγορά, τιμήματος. Περαιτέρω, η

υποβολή ασυνήθιστα χαμηλής προσφοράς διακινδυνεύει και το δημόσιο συμφέρον, στο μέτρο που ο ανάδοχος ενδέχεται, κατά λογική ακολουθία, να επιχειρήσει κατά την εκτέλεση της σύμβασης να καλύψει τη ζημία που υφίσταται, εξαιτίας του αδικαιολόγητα χαμηλού τιμήματος, σε βάρος της ποιότητας ή και της ποσότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών (βλ. σχετικά S. Arrowsmith, *The Law of Public and Utilities Procurement*, (2005,) σελ. 532-534; P Trepte, *Regulating Procurement. Understanding the Ends and Means of Public Procurement Regulation*, (Oxford, Oxford University Press, 2004,) σελ.165-166 and 197; και P Trepte, *Public Procurement in the EU: A Practitioner's Guide*, 2η έκδοση, (Oxford, Oxford University Press, 2007, σελ.474, και AR Engel, *Managing Risky Bids, Handbook of Procurement* (Cambridge, Cambridge University Press, 2006, σελ.322, 326).

11.Επειδή, εξάλλου, στις δημόσιες συμβάσεις ισχύει η αρχή της υποχρεωτικής αιτιολογίας των αποφάσεων. Αναλυτικότερα «Η στάση της διοίκησης απέναντι στους διαγωνιζόμενους σε μία διαδικασία ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων, κυρίως ενόψει έκδοσης δυσμενών για αυτούς πράξεων, υπαγορεύεται από την εν γένει υποχρέωση της αναθέτουσας αρχής να μην αφήνει τις πράξεις και αποφάσεις της εκτεθειμένες σε υπόνοιες αυθαιρεσίας και αιφνιδιασμού σε βάρος των διαγωνιζομένων. Μία τέτοια επιταγή βρίσκεται, άλλωστε, σε απόλυτη εναρμόνιση με την θεμελιώδη αρχή της διαφάνειας που διέπει το δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων. Επομένως, οι αποφάσεις της αναθέτουσας αρχής που είναι απορριπτικές αιτημάτων των συμμετεχόντων σε δημόσια διαγωνιστική διαδικασία για την ανάθεση δημόσιας σύμβασης έργου, προμήθειας, υπηρεσιών κ.λ.π., πρέπει να είναι πλήρως και ειδικά αιτιολογημένες. Σύμφωνα με την πάγια νομολογία του ΔΕΕ επί του ζητήματος αυτού, η οποία αντανακλά και τις κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών, κάθε απόφαση της αναθέτουσας αρχής (διοίκησης) που είναι αρνητική ή απορριπτική αιτήματος του οικονομικού φορέα πρέπει να μπορεί να προσβάλλεται με ένδικο βοήθημα που να παρέχει τη δυνατότητα ελέγχου της νομιμότητας της σε σχέση με το δίκαιο της Ένωσης. Υπό το πρίσμα αυτό, είναι σημαντικό να είναι σε θέση ο ενδιαφερόμενος να γνωρίζει το σκεπτικό της απόφασης που τον αφορά.

## Αριθμός Απόφασης: 586/2024

Επομένως, η αρμόδια εθνική αρχή υποχρεούται, είτε με την ίδια την απόφαση είτε, κατόπιν αίτησης του ενδιαφερομένου, με μεταγενέστερη γνωστοποίηση, να καθιστά γνωστούς τους λόγους της άρνησής της [Βλ. ΔΕΚ, απόφαση της 20-12-2010, συνεκδικαζόμενες υποθέσεις 0-422/09,0-425/09 και 0-426/09, σκέψη 33, απόφαση της 15ης Οκτωβρίου 1987,222/86, Συλλογή 1987, σ. 4097, σκέψεις 15 και 17, ΔΕΚ της 7- 5-1991, υπόθεση 0-340/89, υπόθεση Βλασσοπούλου, σκέψη 22.]. Πράγματι η υποχρέωση αιτιολογίας βαρύνει τη διοίκηση όταν αυτή δρα με το ρόλο της αναθέτουσας αρχής, ενώ τα χαρακτηριστικά της ορθής αιτιολογίας πρέπει και εδώ να είναι αυτά που διαγράφονται στον ΚΔΔ/σίας (άρθρο 17). Επομένως, η αιτιολογία πρέπει να είναι πλήρης, σαφής και ειδική, υπό την έννοια ότι πρέπει να εκτίθεται με πληρότητα και σαφήνεια τα πραγματικά περιστατικά και οι νομικοί λόγοι που οδήγησαν τη διοίκηση στη συγκεκριμένη απόφαση, καθώς επίσης και οι σκέψεις με βάση τις οποίες το διοικητικό όργανο προέβη στην έκδοση ή την παράλειψη έκδοσης της οικείας πράξης [Δ. Ράικος, Δημόσια Διοίκηση και Διαφθορά, 2006]. Σε κάθε περίπτωση, η έκταση της υποχρέωσης αιτιολογίας εξαρτάται από τη φύση της επίδικης πράξης και του πλαισίου εντός του οποίου εκδόθηκε. Από την αιτιολογία πρέπει να προκύπτει κατά τρόπο σαφή και μη διφορούμενο η συλλογιστική της αναθέτουσας αρχής, ούτως ώστε, αφενός να καθιστά δυνατό στους ενδιαφερομένους να γνωρίζουν τους λόγους που δικαιολογούν τη λήψη του μέτρου, για να μπορούν να προασπίσουν τα δικαιώματά τους και να επαληθεύουν αν η απόφαση είναι βάσιμη, και αφετέρου στον εθνικό δικαστή να ασκεί τον έλεγχο νομιμότητάς του. Σημειωτέον, τέλος, ότι η υποχρέωση της διοίκησης να αιτιολογεί τις αποφάσεις της, όταν τίθεται ζήτημα εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου, απορρέει ήδη και από το άρθρο 41 παρ. 2 στοιχ. α' του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το οποίο εγγυάται το δικαίωμα χρηστής διοίκησης, που περιλαμβάνει, μεταξύ άλλων, ως πτυχή του δικαιώματος άμυνας και την εν λόγω υποχρέωση της διοίκησης [ΔΕΕ απόφαση της 22 Νοεμβρίου 2012, υπόθεση C- 277/11, σκέψεις 83 επ., Πρεβεδούρου, Το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης στη νομολογία των Δικαστηρίων της Ένωσης (Σκέψεις με αφορμή την απόφαση ΔΕΕ της 10ης

## Αριθμός Απόφασης: 586/2024

Σεπτεμβρίου 2013, 0-383/13), ΘΠΔΔ 2013, σ. 916 επ., (Δ. Ράικος, Δ. Η αρχή της υποχρεωτικής αιτιολογίας των αποφάσεων, σε: Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων, 2η έκδ., 2017, σ. 188-190). (1177/2020 ΑΕΠΠ).

12. Επειδή με τον πρώτο λόγο της προσφυγής, η προσφεύγουσα προβάλλει ότι «Όσον αφορά το πρώτο σκέλος του σκεπτικού της Επιτροπής, η επίκληση του εγκεκριμένου Κανονισμού Προεκτιμώμενων Αμοιβών μελετών και του άρθρου ΓΕΝ.4 είναι άστοχη και αυθαίρετη, καθώς η Προεκτιμώμενη αμοιβή της μελέτης έχει υπολογισθεί στο συμβατικό Τεύχος Προεκτιμώμενης Αμοιβής, με τη χρήση άλλων άρθρων του Κανονισμού Προεκτιμώμενων Αμοιβών Μελετών, εκτός του ΓΕΝ.4. [...] Οι αμοιβές που αναφέρονται σε αυτό το άρθρο δεν αφορούν εκπόνηση μελέτης αλλά παροχή ανεξάρτητων υπηρεσιών μηχανικών ή άλλων επιστημόνων και δεν μπορούν να χρησιμοποιηθούν για συγκριτική αξιολόγηση των αμοιβών του προσωπικού της εταιρείας.[...] Διευκρινίζεται ότι όλοι οι Μηχανικοί εταίροι και οι Μηχανικοί μόνιμοι συνεργάτες της εταιρείας ..., δεν απασχολούνται με σχέση εξαρτημένης εργασίας, αλλά με το καθεστώς του Ελεύθερου Επαγγελματία, που συνάπτει Ιδιωτικά Συμφωνητικά Συμβάσεων Παροχής Ανεξαρτήτων Υπηρεσιών. Οι Μηχανικοί έχουν την υποχρέωση έκδοσης Τιμολογίου Παροχής Υπηρεσιών και οι Ασφαλιστικές Υποχρεώσεις των καλύπτονται εξολοκλήρου από τους ιδίους. [...] Με βάση τα παραπάνω είναι προφανές ότι το άρθρο ΓΕΝ.4 του εγκεκριμένου Κανονισμού Προεκτιμώμενων Αμοιβών μελετών δεν εφαρμόζεται στις τις αμοιβές Μηχανικών που απασχολούνται σε Μελετητικές Εταιρείες. Οι αμοιβές αυτές διαμορφώνονται από την αγορά εργασίας και αποτελούν προϊόν διαπραγμάτευσης ανάμεσα στην εταιρεία και τους Μηχανικούς που απασχολούνται σε αυτήν είτε είναι εταίροι είτε είναι μόνιμοι συνεργάτες».

13. Επειδή η παρεμβαίνουσα και η Αναθέτουσα Αρχή ζητούν την απόρριψη του οικείου ως άνω λόγου.

14. Επειδή από τη μελέτη του φακέλου προκύπτει ότι στο Πρακτικό ΙΙΙ της Επιτροπής Διαγωνισμού που αποτελεί και την επιτροπή αξιολόγησης των αιτιολογήσεων των οικονομικών προσφορών, αναφέρονται τα εξής : «....Όσο

## Αριθμός Απόφασης: 586/2024

αφορά την αιτιολόγηση της προσφορά με A/A ... του οικονομικού φορέα ... η επιτροπή διαπίστωσε ότι οι αναφερόμενες σε αυτήν ημερήσιες αποζημιώσεις των μηχανικών στον υπολογισμό του κόστους παρεχόμενων υπηρεσιών, είναι εξαιρετικά χαμηλές (της τάξης του 15%) σε σχέση με το άρθρο ΓΕΝ.4 του εγκεκριμένου Κανονισμού Προεκτιμώμενων Αμοιβών μελετών και παροχής τεχνικών και λοιπών συναφών επιστημονικών υπηρεσιών (Απόφαση ΔΝΣΓ/32129/ΦΝ466, ΦΕΚ 2519/20-07-2017 τεύχος Β'). Επιπρόσθετα το εκτιμώμενο κέρδος 11.419,00€ θεωρείται πολύ χαμηλό (της τάξης του 2,94% του προϋπολογισμού δημοπράτησης της μελέτης). Με βάση τα προαναφερόμενα η επιτροπή δεν αποδέχεται την οικονομική προσφορά ως μη ρεαλιστική και επισφαλής.» Επειδή η ως άνω αιτιολογία απόρριψης της αιτιολόγησης της προσφοράς της προσφεύγουσας συμπληρώθηκε με τις απόψεις της αναθέτουσας στις οποίες αναλύεται ότι το κόστος ανθρωποημέρας, που η προσφεύγουσα προσέφερε για κάθε στέλεχος, ήταν ασυνήθιστα χαμηλό, ήτοι υποδεέστερο κατά 85% από τις κατώτατες τιμές αμοιβής απασχόλησης των αμοιβών μηχανικών του εν ισχύ, δημοσιευμένου «Κανονισμού Προεκτιμώμενων Αμοιβών μελετών και παροχής τεχνικών και λοιπών συναφών επιστημονικών υπηρεσιών», ο οποίος λαμβάνεται υπόψη για τον καθορισμό του προϋπολογισμού στις δημόσιες συμβάσεις. Περαιτέρω υποστηρίζει ότι ακριβώς επειδή οι μηχανικοί που περιέλαβε στην ανάλυσή της η προσφεύγουσα δεν απασχολούνται με σχέση εξαρτημένης εργασίας, αλλά ως Ελεύθεροι Επαγγελματίες που συνάπτουν Ιδιωτικά Συμφωνητικά Συμβάσεων Παροχής Ανεξάρτητων Υπηρεσιών έπρεπε να ληφθεί υπόψη ο «Κανονισμός Προεκτιμώμενων Αμοιβών μελετών και παροχής τεχνικών και λοιπών συναφών επιστημονικών υπηρεσιών». Ακόμη η Αναθέτουσα υποστηρίζει ότι η προσφεύγουσα με την αιτιολόγησή της δεν προσκόμισε ως έχουσα το βάρος τεκμηρίωσης της ασυνήθιστα χαμηλής προσφοράς της οποιοδήποτε στοιχείο, που να αποδεικνύει τις συγκεκριμένες ημερήσιες χρεώσεις και την τελικώς προσφερθείσα τιμή.

15. Επειδή η κρίση της αναθέτουσας αρχής ως προς το «ασύνηθες» (και δη χαμηλό) της υποβαλλόμενης οικονομικής προσφοράς ελέγχεται από την ΕΑΔΗΣΥ ως προς την υπέρβαση των άκρων ορίων της διακριτικής

ευχέρειας που αυτή διαθέτει, σύμφωνα με τα διδάγματα της κοινής πείρας και λογικής καθώς και ως προς τη νομιμότητα της αιτιολογίας. Στην προκειμένη περίπτωση η αιτιολογία της απόρριψης, ιδίως όπως αυτή συμπληρώθηκε με τις απόψεις της Αναθέτουσας Αρχής, δεν προκύπτει ότι είναι πλημμελής ή ελλιπής, αφού λαμβάνει υπόψη της και παραθέτει τόσο πραγματικές όσο και νομικές παραμέτρους και αιτιάσεις. Ούτε, εξάλλου, προκύπτει ότι η Αναθέτουσα Αρχή έχει υπερβεί εν προκειμένω τα άκρα όρια της διακριτικής της ευχέρειας κατά την ενάσκηση της εξουσίας της, η οποία στοχεύει στην εξασφάλιση της υλοποίησης και δη ποιοτικής της σύμβασης. Και τούτο διότι ασχέτως εάν εν προκειμένω ήταν ή όχι υποχρεωτική η διαμόρφωση της οικονομικής προσφοράς βάσει του αρ. 4 του ως άνω Κανονισμού, η προσφεύγουσα αμφισβητεί μεν την κρίση της Αναθέτουσας Αρχής περί υπέρμετρης και δη κατά 85% υποκοστολόγησης των αμοιβών των μηχανικών βάσει του αρ. 4 του εν λόγω Κανονισμού -ποσοστό που κατά τα διδάγματα της κοινής πείρας και λογικής είναι όντως ιδιαίτερος υψηλό- δεν αναφέρει, ωστόσο, ποιο άρθρο του Κανονισμού χρησιμοποίησε για την σύνταξη της προσφοράς της, καίτοι αορίστως υποστηρίζει ότι *«όσον αφορά το πρώτο σκέλος του σκεπτικού της Επιτροπής, η επίκληση του εγκεκριμένου Κανονισμού Προεκτιμώμενων Αμοιβών μελετών και του άρθρου ΓΕΝ.4 είναι άστοχη και αυθαίρετη, καθώς η Προεκτιμώμενη αμοιβή της μελέτης έχει υπολογισθεί στο συμβατικό Τεύχος Προεκτιμώμενης Αμοιβής, με τη χρήση άλλων άρθρων του Κανονισμού Προεκτιμώμενων Αμοιβών Μελετών, εκτός του ΓΕΝ.4»*. Ούτε, εξάλλου, η προσφεύγουσα, η οποία συνομολογεί την εν λόγω υποκοστολόγηση σε σχέση με τον Κανονισμό Προεκτιμώμενων Αμοιβών μελετών και παροχής τεχνικών και λοιπών συναφών επιστημονικών υπηρεσιών άρθρο ΓΕΝ.4 (την οποία αποδίδει στη μη υποχρέωση της να χρησιμοποιήσει το εν λόγω άρθρο του κανονισμού, αφού πρόκειται για μελέτη), προσκόμισε κατά την αιτιολόγηση της προσφοράς της κάποιο αποδεικτικό από στοιχείο, το οποίο θα μπορούσε να στοιχειοθετήσει το ρεαλιστικό της προσφοράς της, ειδικώς ως προς τους μηχανικούς που εκπονούν μελέτες και τους οποίους προτίθεται να απασχολήσει, ενώ, σε κάθε περίπτωση, τα αποδεικτικά στοιχεία που η προσφεύγουσα εισφέρει το

## **Αριθμός Απόφασης: 586/2024**

πρώτον με το υπόμνημά της δεν μπορούν να τύχουν αξιολόγησης, αφού αυτά θα έπρεπε να έχουν προσκομισθεί κατά την αιτιολόγηση της οικονομικής προσφοράς της ενώπιον της Αναθέτουσας Αρχής. Συνεπώς, νομίμως αιτιολογείται η απόρριψη της αιτιολόγησης, όπως συμπληρώθηκε δια των απόψεων της Αναθέτουσας, ειδικότερα, για το λόγο ότι δεν προσκόμισε κανένα αποδεικτικό στοιχείο που ελήφθη υπόψη κατά τη σύνταξη της προσφοράς της, που να αποδεικνύει το ρεαλιστικό αυτής. Κατά συνέπεια, αβασίμως προβάλλεται ο οικείος λόγος της προσφυγής, η απόρριψή του οποίου παρέχει αυτοτελές έρεισμα περί απόρριψης της προσφοράς της προσφεύγουσας.

16. Επειδή ενόψει όλων των ανωτέρω η προδικαστική προσφυγή πρέπει να απορριφθεί, να γίνει δεκτή η παρέμβαση και να καταπέσει το παράβολο που κατατέθηκε για την άσκηση της προσφυγής.

### **Για τους λόγους αυτούς**

Απορρίπτει την προδικαστική προσφυγή.

Δέχεται την παρέμβαση.

Διατάσσει την κατάπτωση του παραβόλου που κατέβαλε η προσφεύγουσα.

Κρίθηκε και αποφασίσθηκε στις 22-3-2024 και εκδόθηκε στις 11-4-2024 στον Άγιο Ιωάννη Ρέντη.

**Ο Πρόεδρος**

**Ιωάννης Λαμπρόπουλος**

**Η γραμματέας**

**Φωτεινή Μαραντίδου**

**και α/α Μιχαήλ Σοφιανός**