

Η

ΑΡΧΗ ΕΞΕΤΑΣΗΣ ΠΡΟΔΙΚΑΣΤΙΚΩΝ ΠΡΟΣΦΥΓΩΝ (Α.Ε.Π.Π.)

6ο ΚΛΙΜΑΚΙΟ

Συνήλθε στην έδρα της στις 2 Ιανουαρίου 2018 με την εξής σύνθεση: Μιχαήλ Διαθεσόπουλος Πρόεδρος-Εισηγητής, Σταυρούλα Κουρή και Αγγελική Πουλοπούλου, Μέλη.

Για να εξετάσει την από 22-12-2017 Προδικαστική Προσφυγή με Γενικό Αριθμό Κατάθεσης (ΓΑΚ) - Αρχή Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών (ΑΕΠΠ)/399/22-11-2017 και Ειδικό Αριθμό Κατάθεσης (ΕΑΚ) VI/70/22-11-2017 του οικονομικού φορέα με την επωνυμία «...», νομίμως εκπροσωπούμενου

Κατά της αναθέτουσας αρχής «ΚΕΝΤΡΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗΣ ΠΡΟΝΟΙΑΣ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΣ ΗΠΕΙΡΟΥ», νομίμως εκπροσωπούμενης

Και του παρεμβαίνοντος «...», νομίμως εκπροσωπούμενου

Με την προδικαστική προσφυγή ο αιτών ζητά να ακυρωθεί η κοινοποιηθείσα σε αυτόν την 12-12-2017 Απόφαση υπ' αριθμ. 25/2017 του ΔΣ της αναθέτουσας, με την οποία κατόπιν εγκρίσεως πρακτικού επαναξιολόγησης οικονομικών προσφορών, αναδείχθηκε προσωρινός ανάδοχος ο οικονομικός φορέας «...» όσον αφορά τα Τμήματα ΑΜΕΑ Θεσπρωτίας-Μονάδα Φιλιατών και Προστασίας Παιδιού Θεσπρωτίας στον ηλεκτρονικό ανοικτό τακτικό διαγωνισμό κάτω των ορίων της Διακήρυξης 7/2017 Παροχή Υπηρεσιών Καθαριότητας Κτιριακών Εγκαταστάσεων και περιβάλλοντος Κέντρου Κοινωνικής Πρόνοιας Περιφέρειας Ηπείρου έτους 2018, καθώς και κάθε άλλη προγενέστερη και μεταγενέστερη συναφής πράξη.

Η συζήτηση άρχισε αφού το Κλιμάκιο άκουσε τον Πρόεδρο-Εισηγητή.

Αφού μελέτησε τα σχετικά έγγραφα
Σκέφτηκε κατά τον Νόμο

1. Επειδή, για την άσκηση της Προσφυγής κατεβλήθη το κατ' άρ. 5 ΠΔ 39/2017 άρ. 363 Ν. 4412/2016 παράβολο, αφού ο προσφεύγων επισύναψε στο έντυπο της παράβολο με στοιχεία 18134829095802200037 και ποσού ευρώ 600,00 ευρώ, όπως και αποδεικτικό περί πληρωμής του παραβόλου μέσω Τράπεζας Πειραιώς, η δε αρμόδια υπηρεσία της Α.Ε.Π.Π. βεβαιώνει τον έλεγχο και τη δέσμευση του παραβόλου.

2. Επειδή, η κατατεθείσα την 22-12-2017 Προσφυγή στρέφεται κατά εκτελεστής πράξεως και συγκεκριμένα απόφασης έγκρισης, κατόπιν επαναξιολόγησης, πρακτικού οικονομικών προσφορών δια του οποίου αναδεικνύεται προσωρινός ανάδοχος έτερος διαγωνιζόμενος. Ο προσφεύγων, ο οποίος είναι ο πρώτος μετά τον προσωρινό ανάδοχο μειοδότης για τα επίμαχα τμήματα, 3ο και 4ο του διαγωνισμού, ισχυρίζεται ότι η προσφορά του προσωρινού αναδόχου ήταν ασυνήθιστα χαμηλή κατ' άρ. 88 Ν. 4412/2016, η δε αναθέτουσα τον κάλεσε να παράσχει τις κατ' άρ. 88 παρ. 1 σχετικές εξηγήσεις. Ο προσωρινός ανάδοχος αντί για την προσκόμιση στοιχείων που να δικαιολογούν και να τεκμηριώνουν την ασυνήθιστα χαμηλή προσφορά αναλωσίμων, αρκέστηκε να αναφέρει γενικά και αόριστα ότι διαθέτει δήθεν στις αποθήκες του πλεόνασμα υλικών, το οποίο δύναται να διαθέσει προς κάλυψη των αναγκών και χωρίς δήθεν επιπλέον κόστος. Όμως η ελλιπής αυτή τεκμηρίωση όχι μόνον στερείται νόμιμης βάσης αλλά επιπλέον παραβιάζει κατάφωρα και τους κανόνες της κοινής λογικής. Είναι γνωστό ότι και τα αποθηκευμένα υλικά - αναλώσιμα έχουν κάποιο κόστος και το σκόπιμο της μη διευκρίνισης από την εταιρεία της αποθηκευμένης ποσότητας και του είδους αυτής δημιουργεί ασάφεια και αμφιβολία κατά πόσο δύναται ο συγκεκριμένος οικονομικός φορέας να καλύψει τα αναλώσιμα και για τα τρία παραρτήματα της συμβάσεως για τα οποία αναδείχτηκε μειοδότης. Τόσο η Αναθέτουσα Αρχή όσο και η Επιτροπή διενέργειας και αξιολόγησης του διαγωνισμού ακόμη και κατά το στάδιο της επαναξιολόγησης των οικονομικών προσφορών, παρέλειψε και δεν ασχολήθηκε αλλά ούτε αναφέρθηκε στο θέμα της υπερβολικά προσφερόμενης χαμηλής τιμής για τα

Αριθμός απόφασης: 27/2018

αναλώσιμα από τον συγκεκριμένο οικονομικό φορέα, το οποίο ο προσφεύγων είχε ήδη θίξει με το από 26-10-2017 υπόμνημα του. Αντίθετα αρκέστηκαν σιωπηρά χωρίς καμία αιτιολογία στην ως άνω γενική και αόριστη «τεκμηρίωση» του οικονομικού φορέα, περί υπάρξεως στην αποθήκη του διαφόρων αναλωσίμων τα οποία θα μπορούσε να διαθέσει. Σημειωτέον ότι η εν λόγω εταιρεία είναι η μοναδική από όλους τους συμμετέχοντες η οποία δήλωσε χαμηλότερο κόστος αναλωσίμων από το διαγωνισμό του 2016, παρόλο που το Κ.Κ.Π.Π. Ηπείρου επιβάρυνε τους αναδόχους με πρόσθετο κόστος λόγω προσθήκης στα αναλώσιμα υλικά όπως χαρτί υγείας και κρεμοσάπουνο. Αναλυτικά το έτος 2016 στην προσφορά της εν λόγω εταιρείας για τα παραπάνω Παραρτήματα ΑΜΕΑ Θεσπρωτίας – Μονάδα Φιλιατών και Προστασίας Παιδιού Θεσπρωτίας το κόστος αναλωσίμων ήταν 360,00 ΕΤΡΩ για το καθένα, ενώ η προσφορά της το έτος 2017 για το ίδια παραρτήματα είναι στα 200,00 ΕΤΡΩ για το καθένα. Διαφορετική τακτική βέβαια ακολούθησε η εν λόγω εταιρεία στην δηλωθείσα οικονομική προσφορά της για το ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΑΜΕΑ ΙΩΑΝΝΙΝΩΝ «Ο ΝΕΟΜΑΡΤΥΡΑΣ ΓΕΩΡΓΙΟΣ». Την προσφορά αυτή περιέλαβε εύλογη προσφερόμενη τιμή για τα αναλώσιμα ποσού 2.500,00 ευρώ. Με την δηλωθείσα προσφορά των 200,00 ΕΤΡΩ ετησίως για τα αναλώσιμα η οικονομική προσφορά της εταιρείας «...» η οποία με τις συνθήκες της αγοράς κρίνεται υπερβολικά και ασυνήθης χαμηλή θα έπρεπε να απορριφθεί. και να αποκλειστεί αυτή. Ο προσφεύγων επικαλείται πλημμελή αιτιολογία της προσβαλλομένης σχετικά με το ασυνήθες και υπερβολικά χαμηλό κόστος της δηλωθείσας προσφοράς για τα αναλώσιμα και μάλιστα ότι αυτή εκδόθηκε χωρίς την προηγούμενη συλλογή και αναφορά συγκεκριμένων στοιχείων που να εξηγούν κατά τρόπο ικανοποιητικό το χαμηλό επίπεδο της τιμής ή του κόστους που δηλώθηκε για τα αναλώσιμα, προσβάλλει τόσο την αρχή της ισότητας των διαγωνιζομένων όσο και της διαφάνειας του διαγωνισμού. Επιπλέον, ότι το χαμηλό κόστος της επίδικης προσφοράς συνεπάγεται αδυναμία εξασφάλισης της ελάχιστης ποσότητας αναλωσίμων και αναγκαστικά την αδυναμία παροχής ή την πλημμελή παροχή των υπηρεσιών της διακηρύξεως. Έτσι όμως αφενός μεν, δεν εξυπηρετούνται οι ανάγκες της Αναθέτουσας Αρχής αφετέρου δε τίθεται σε άμεσο κίνδυνο η υγεία των φιλοξενούμενων περιθαλπόμενων και φιλοξενούμενων παιδιών και των εργαζομένων υπαλλήλων των παραπάνω

Αριθμός απόφασης: 27/2018

παραρτημάτων.

3. Επειδή, η αναθέτουσα με τις από 22-12-2017 και με αρ. πρωτ. 2998 Απόψεις επικαλείται ότι «Σας κάνουμε γνωστό ότι κατά το χρονικό διάστημα από την ημερομηνία ανάρτησης στο ΕΣΗΔΗΣ της αρ. 07/2017 διακήρυξης έως και την καταληκτική ημερομηνία υποβολής των προσφορών, υποβλήθηκε εμπρόθεσμα μέσω του Συστήματος, η αρ. πρωτ. του Κ.Κ.Π.Π.Η. 2008/21-9-2017 επιστολή της εταιρείας ..., με την οποία αιτούνταν την γνωστοποίηση ποσοτήτων για τα είδη κρεμοσάπουνο και χαρτί υγείας, ξεχωριστά για το καθένα από τα τέσσερα Παραρτήματα του Κέντρου. Η Υπηρεσία μας απαντώντας με το αρ. 2008/22-9-2017 έγγραφο, έθεσε υπόψιν τόσο της παραπάνω εταιρείας όσο και κάθε άλλου ενδιαφερόμενου οικονομικού φορέα (αφού η εν λόγω απάντηση αναρτήθηκε δημόσια στο χώρο των συνημμένων του διαγωνισμού) τα αιτούμενα στοιχεία, τα οποία για το Παράρτημα ΑΜΕΑ Θεσπρωτίας – Μονάδα Φιλιατών είναι για το κρεμοσάπουνο περίπου 250 λίτρα και για το χαρτί υγείας περίπου 2.000 τεμάχια και για το Παράρτημα Προστασίας Παιδιού Θεσπρωτίας έχουν ως εξής: για το κρεμοσάπουνο περίπου 120 λίτρα και για το χαρτί υγείας περίπου 2.500 τεμάχια. Κατά την αξιολόγηση της οικονομικής προσφοράς της εταιρείας ..., η Υπηρεσία μας ζήτησε με το αρ. πρωτ. 2705/27-11-2017 έγγραφο, αντικρούοντας στο σημείο αυτό τον ισχυρισμό του προσφεύγοντα ότι «τόσο η αναθέτουσα αρχή όσο και η Επιτροπή διενέργειας και αξιολόγησης του διαγωνισμού ... παρέλειψε και δεν ασχολήθηκε αλλά ούτε και αναφέρθηκε στο θέμα της υπερβολικά προσφερόμενης χαμηλής τιμής για τα αναλώσιμα ... αντίθετα αρκέστηκαν σιωπηρά χωρίς καμία αιτιολογία», να δικαιολογήσει το ύψος του διοικητικού κόστους και του κόστους των αναλωσίμων για τα τμήματα της προσφοράς της που αφορούσαν το Παράρτημα ΑΜΕΑ Θεσπρωτίας (και οι δύο Μονάδες Ηγουμενίτσας και Φιλιατών) και για το Παράρτημα Προστασίας Παιδιού Θεσπρωτίας, καλώντας την να προβάλλει στοιχεία που κατά την κρίση της αιτιολογούσαν τις λειτουργικές ανάγκες εκτέλεσης της υπό σύναψη σύμβασης. Η εταιρεία ... ανταποκρινόμενη στο αίτημα της υπηρεσίας μας, κατέθεσε την αρ. πρωτ. του Κ.Κ.Π.Π.Η. 2762/1-12-2017 επιστολή της, στην οποία ανέφερε ότι τα ποσά που δήλωσε στην προσφορά της για την εκτέλεση των υπηρεσιών καθαριότητας ήταν εύλογα για

Αριθμός απόφασης: 27/2018

την συγκεκριμένη σύμβαση αναλύοντας στη συνέχεια τα εξής: «Στη διάρκεια της πορείας δεκαπέντε και πλέον ετών, η εταιρεία μας είναι άρτια οργανωμένη και έχει επανδρωθεί με το απαιτούμενο διοικητικό προσωπικό αλλά και με έμπειρο και κατάλληλα καταρτισμένο προσωπικό υλοποίησης των έργων που αναλαμβάνουμε. Διαθέτουμε ικανά στελέχη και αυτοτελή τμήματα που καλύπτουν αφενός τις εξειδικευμένες και διαρκώς εξελισσόμενες ανάγκες της εσωτερικής λειτουργίας της εταιρείας (διευθύνων σύμβουλος, διοικητικός διευθυντής, διευθυντής καθαριότητας, διευθυντής προσωπικού, νομικό τμήμα, εμπορικό τμήμα, λογιστήριο, εκπαιδευτικό κέντρο) και αφετέρου τις ανάγκες για την ορθή και αποτελεσματική εκτέλεση των υπηρεσιών καθαρισμού και υλοποίηση των έργων (διευθυντής καθαριότητας, διευθυντής προσωπικού, επόπτες, καθαριστές). Λόγω δε της ύπαρξης ιδιαίτερα πεπειραμένου και εξειδικευμένου προσωπικού, του οποίου οι δαπάνες μισθοδοσίας και λειτουργίας ήδη καλύπτονται από την εκτέλεση πλείστων έργων καθαρισμού, που ήδη έχουμε αναλάβει, η εταιρεία μας για το υπό κρίση έργο δεν θα χρειαστεί να προσλάβει επιπλέον προσωπικό ούτε να καλύψει νέες δαπάνες εργασίας και διοικητικής λειτουργίας επιπλέον των ήδη διοικητικών υπευθύνων και των ήδη καλυμμένων και εξοφλημένων διοικητικών δαπανών από τις παράλληλες ήδη αποπληρωμένες παρασχεθείσες υπηρεσίες της εταιρείας μας σε δημόσιους και ιδιωτικούς φορείς. Επιπλέον, πέρα από το ανθρώπινο δυναμικό η εταιρεία μας διαθέτει έναν πλήρη τεχνικό εξοπλισμό που την καθιστά ικανή να ανταποκριθεί αποτελεσματικά ακόμη και στα πιο απαιτητικά έργα. Στις αποθήκες της εταιρείας μας υπάρχει πλεόνασμα υλικών προς άμεση διάθεση στους χώρους καθαρισμού, είτε αυτά αφορούν σε υλικά καθαρισμού, είτε σε μηχανολογικό ηλεκτρονικό εξοπλισμό, είτε αφορούν σε άλλα αναγκαία μέσα, (ενδεικτικά αναφέρουμε τεχνικό εξοπλισμό, εγχειρίδια καθαρισμού, κλπ). Συνεπώς για την παροχή των υπό κρίση υπηρεσιών δεν θα απαιτηθεί ούτε θα επιβαρυνθεί η εταιρεία μας από επιπλέον διοικητικά κόστη ούτε λειτουργικά – εξοπλιστικά κόστη για την συνολική παροχή αυτών των υπό ανάθεση υπηρεσιών, καθώς όλες αυτές οι διοικητικές δαπάνες, τα υλικά και ο εξοπλισμός αφενός υφίστανται και είναι έτοιμα προς χρήση και εκμετάλλευση, αφετέρου αυτές οι διοικητικές ανάγκες, τα υλικά και ο εξοπλισμός έχουν ήδη εξοφληθεί από προηγούμενες παρασχεθείσες και εξοφληθείσες υπηρεσίες σε δημόσιους και ιδιωτικούς φορείς. Παράλληλα, η συμμετοχή μας όλα αυτά τα

Αριθμός απόφασης: 27/2018

χρόνια σε δημόσιους διαγωνισμούς και η επιτυχής ανάληψη και διεκπεραίωση έργων μέσα από την παραπάνω διαδικασία έχει προσδώσει στην εταιρεία μας πολύτιμη εμπειρία και ικανότητα την οποία αξιοποιούμε καθημερινά παρέχοντας υψηλού επιπέδου υπηρεσίες. Μελετούμε επισταμένα τις ιδιαίτερες ανάγκες του εκάστοτε χώρου καθαρισμού και διατυπώνουμε ειδικό πρόγραμμα και εγχειρίδιο καθαρισμού για κάθε έργο παρέχοντας τα απαιτούμενα υλικά μέσα και ανθρώπινο δυναμικό. Ως εκ τούτου, το διοικητικό κόστος της προσφοράς μας είναι όχι μόνο απόλυτα νόμιμο αλλά και εύλογο καθώς το υποβληθέν διοικητικό κόστος της προσφοράς μας ανταποκρίνεται στις ανάγκες του έργου αλλά και είναι άκρως ανταγωνιστικό έναντι εταιρειών με μικρότερο κύκλο εργασιών ή λιγότερα έτη δραστηριοποίησης, καθώς η εταιρεία μας είναι πλήρως οργανωμένη με τρόπο που δύναται να καλύψει τις ανάγκες του εν λόγω έργου χωρίς να χρειαστεί να υπάρξουν πρόσθετες οικονομικές επιβαρύνσεις αναφορικά με όλους τους προαναφερθέντες ανθρώπινους, υλικούς ή τεχνικούς πόρους και συνεπώς όλως νομίμως και ευλόγως χωρίς επιπλέον επιβάρυνση της προσφοράς μας αλλά και κυρίως χωρίς επιπλέον επιβάρυνση του Ελληνικού Δημοσίου. Όσον αφορά τα αναλώσιμα, όπως αναφέραμε και ανωτέρω, η εταιρεία μας διαθέτει στις αποθήκες της πλεόνασμα υλικών και προϊόντων καθαρισμού, πέραν τούτου όμως εκτίμησε ότι για την κάλυψη των απαιτήσεων του εν θέματι έργου τα παραπάνω ποσά των Παραρτημάτων θεωρούνται εύλογα και επαρκούν για την κάλυψη των απαραίτητων αναλωσίμων. Από την περιγραφή που προηγήθηκε παραπάνω, αναφορικά με το διοικητικό κόστος και το κόστος αναλωσίμων που δηλώνει η εταιρεία μας στην οικονομική προσφορά της στον εν λόγω διαγωνισμό, καθίσταται σαφές το εύλογο αυτών. Ως εκ τούτου η οικονομική μας προσφορά είναι απόλυτα νόμιμη και εύλογη.». Η Επιτροπή του διαγωνισμού αφού έλαβε υπόψη της τα ανωτέρω έκρινε την αιτιολόγηση της προσφοράς της εταιρείας ... επαρκή και αποδέχτηκε αυτήν, αναδεικνύοντάς την ως προσωρινή μειοδότη (και) για το Παράρτημα ΑΜΕΑ Θεσπρωτίας – Μονάδα Φιλιατών και το Παράρτημα Προστασίας Παιδιού Θεσπρωτίας. Η Υπηρεσία μας σημειώνει επίσης τα εξής: Σε αντίθεση με το μισθολογικό κόστος του απασχολούμενου προσωπικού, που είναι δυνατόν να προσδιορίζεται επακριβώς με βάση αντικειμενικά δεδομένα, το διοικητικό κόστος, το κόστος αναλωσίμων και το εργαλαβικό κέρδος αποδίδονται ελεύθερα από τους οικονομικούς φορείς,

Αριθμός απόφασης: 27/2018

αφού ακόμα και από την κείμενη νομοθεσία δεν καθορίζεται συγκεκριμένο ποσοστό κόστους επί των ανωτέρω στοιχείων. Ακολούθως, δεν καθορίστηκαν με τους όρους της αρ. 07/2017 Διακήρυξης της Υπηρεσίας μας συγκεκριμένα ποσοστά κόστους για τα εν λόγω στοιχεία, διότι στην περίπτωση αυτή θα θεωρείτο ότι επιχειρείται από την υπηρεσία μας η καθοδήγηση του ανταγωνισμού. Περαιτέρω, ο προσδιορισμός εύλογου διοικητικού κόστους, κόστους αναλωσίμων και εργολαβικού κέρδους για την παροχή των ζητούμενων υπηρεσιών δεν εξαρτάται μόνο από την φύση και το μέγεθος της συγκεκριμένης σύμβασης αλλά και από το μέγεθος, τις συνθήκες διοίκησης και οργάνωσης και τις δυνατότητες εκάστου οικονομικού φορέα. Εξάλλου και η Υπηρεσία μας, μέσα από τους μειοδοτικούς διαγωνισμούς που διενεργεί, διαπιστώνει ιδίοις όμμασι τις διαφορές στο εύρος των προσφερόμενων τιμών των οικονομικών φορέων, οι οποίες πάντως αντικατοπτρίζουν το μέγεθος ανάπτυξης του οικονομικού φορέα και τις πιθανές συμφωνίες που συνάπτει προκειμένου για την ανάπτυξη της επιχείρησής του και την επίτευξη ανταγωνιστικών τιμών. Επειδή το κριτήριο κατακύρωσης είναι αυτό της πλέον συμφέρουσας από οικονομική άποψη προσφοράς με βάση μόνο την τιμή (δηλαδή η χαμηλότερη τιμή), οι οικονομικοί φορείς καταβάλουν κάθε δυνατή προσπάθεια συμπίεσης του λειτουργικού κόστους εκτέλεσης του έργου που αναλαμβάνουν, κάτι που όμως λειτουργεί και προς το συμφέρον της υπηρεσίας μας δεδομένου ότι με την ανάπτυξη του ανταγωνισμού επιτυγχάνονται καλύτερες τιμές, συνεπώς μειώνεται αντίστοιχα η δαπάνη παροχής των εν λόγω υπηρεσιών ενώ με την εξοικονόμηση πολύτιμων οικονομικών πόρων αυτοί μπορούν και διοχετεύονται σε άλλες ανάγκες της υπηρεσίας μας. Όπως διαπιστώθηκε από τις οικονομικές προσφορές των προσφερόμενων, όλοι οι οικονομικοί φορείς συμπλήρωσαν στην οικονομική τους προσφορά τα στοιχεία που απαιτούνται από το άρθρο 68 του Ν 3863/2010 και μάλιστα χωρίς να αποτυπώσουν σε αυτήν μηδενικά στοιχεία. Σε αντίθετη δε περίπτωση θα διεγείρονταν σοβαρές υπόνοιες παραβίασης άνευ ετέρου των κανόνων του ανταγωνισμού. Αναφορικά με τον ισχυρισμό του προσφεύγοντα ότι προσβάλλεται η αρχή της ισότητας των διαγωνιζομένων και η διαφάνεια του διαγωνισμού, σημειώνουμε ότι: Η αρχή της ίσης μεταχείρισης των διαγωνιζομένων και της αποφυγής των διακρίσεων με βάση την εθνικότητα εμπεριέχεται στην Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και

Αριθμός απόφασης: 27/2018

εξειδικεύθηκε με τη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου (ΔΕΚ). Σύμφωνα με πλείστες αποφάσεις του, η αρχή της ίσης μεταχείρισης μεταξύ των υποψηφίων, σκοπεύει στην προώθηση της ανάπτυξης υγιούς και αποτελεσματικού ανταγωνισμού μεταξύ των επιχειρήσεων που μετέχουν σε διαδικασία αναθέσεως δημοσίας συμβάσεως, γι' αυτό όλοι οι υποψήφιοι πρέπει να έχουν τις ίδιες ευκαιρίες κατά τη διατύπωση των όρων των προσφορών τους και, ως εκ τούτου, οι όροι που πρέπει να πληρούν οι προσφορές πρέπει να είναι όμοιοι για όλους τους υποψηφίους. Η αρχή της διαφάνειας έχει στην ουσία ως σκοπό να αποκλείει τον κίνδυνο ευνοιοκρατίας και καταχρήσεως εκ μέρους της αναθέτουσας αρχής. Προϋποθέτει ότι όλοι οι όροι και τρόποι διεξαγωγής της διαδικασίας αναθέσεως πρέπει να διατυπώνονται με σαφήνεια, ακρίβεια και χωρίς αμφισημία στην προκήρυξη του διαγωνισμού ή στη συγγραφή υποχρεώσεων, κατά τρόπο ώστε, αφενός, να παρέχουν σε όλους τους ευλόγως ενημερωμένους και κανονικά επιμελείς υποψηφίους τη δυνατότητα να κατανοούν το ακριβές περιεχόμενό τους και να τους ερμηνεύουν με τον ίδιο τρόπο και, αφετέρου, να καθιστούν δυνατό τον εκ μέρους της αναθέτουσας αρχής αποτελεσματικό έλεγχο του αν οι προσφορές των υποψηφίων ανταποκρίνονται στα κριτήρια που διέπουν την εν λόγω σύμβαση. Η ορθή εφαρμογή της νομολογίας αυτής, η οποία παρατέθηκε ανωτέρω σχεδόν λέξη προς λέξη από τις σκέψεις 109-121 της απόφασης C-496/1999, Επιτροπή κατά CAS Succhi di Frutta SpA, συνεπάγεται μεταξύ άλλων την υποχρέωση των οργάνων των αναθετουσών αρχών που εμπλέκονται στις διαδικασίες ανάθεσης και εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων κατά τη σύνταξη των προκηρύξεων των συμβάσεων να θέτουν όρους αποδοχής ή αποκλεισμού των προσφορών με σαφείς, κατανοητούς και όχι διφορούμενους όρους. Με τον τρόπο αυτό οι προκηρύξεις «παρέχουν σε όλους τους ευλόγως ενημερωμένους και κανονικά επιμελείς υποψηφίους τη δυνατότητα να κατανοούν το ακριβές περιεχόμενό τους και να τους ερμηνεύουν με τον ίδιο τρόπο», όπως χαρακτηριστικά αναφέρει η απόφαση και αφετέρου «καθιστούν δυνατό τον εκ μέρους της αναθέτουσας αρχής αποτελεσματικό έλεγχο του αν οι προσφορές των υποψηφίων ανταποκρίνονται στα κριτήρια που διέπουν την εν λόγω σύμβαση», όπως επί λέξει αναφέρει η προαναφερθείσα απόφαση του ΔΕΚ. Σημειώνεται δε ότι για τους όρους της αρ. 07/2017 διακήρυξης της Υπηρεσίας μας δεν υποβλήθηκε

Αριθμός απόφασης: 27/2018

καμία προσφυγή από υποψήφιο οικονομικό φορέα με την οποία να τεκμηριώνεται ότι οι όροι της Δ/ξης θα έπλητταν την αρχή της ισότητας (ίσης μεταχείρισης) και της διαφάνειας των διαδικασιών του διαγωνισμού. Περαιτέρω το κριτήριο αξιολόγησης του διαγωνισμού της αρ. 07/2017 Δ/ξης της υπηρεσίας μας καθορίζεται στην ανάδειξη της πλέον συμφέρουσας από οικονομική άποψη προσφοράς μόνο βάσει της τιμής, ήτοι η χαμηλότερη τιμή, και όχι το κριτήριο της βέλτιστης σχέσης – ποιότητας τιμής η οποία εκτιμάται βάσει κριτηρίων και αντίστοιχης βαθμολογίας, επί της οποίας πάντως η αρμόδια Επιτροπή θα έπρεπε να αιτιολογήσει τεκμηριωμένα την απόδοση της βαθμολογίας της.».

4. Επειδή, ο παρεμβαίνων ισχυρίζεται πως βάσει του νόμου και της οικείας διακήρυξης οι συμμετέχοντες σε δημόσιο διαγωνισμό, και δη στον υπό κρίση διαγωνισμό του Κέντρου Κοινωνικής Πρόνοιας Περιφέρειας Ηπείρου, οφείλουν να υπολογίζουν με την υποβολή της οικονομικής τους προσφοράς εύλογο διοικητικό κόστος και εύλογο κόστος αναλωσίμων, ώστε να εξασφαλιστεί ένα εύλογο ποσό λειτουργικού κόστους, το οποίο θα καταλείπει και κάποιο περιθώριο κέρδους και να μην τίθεται σε κίνδυνο η καλή εκτέλεση της σύμβασης και η εκπλήρωση των σχετικών υποχρεώσεων. Τόσο όμως η διακήρυξη όσο και η εργατική νομοθεσία, απαιτούν μεν για την υποβολή οικονομικής προσφοράς και τον υπολογισμό εύλογου κόστους αναλωσίμων των συμμετεχουσών εταιρειών, δεν προσδιορίζουν όμως σε κανένα σημείο το ύψος του ετήσιου κόστους αναλωσίμων ώστε να χαρακτηριστεί αυτό ως εύλογο. Εν προκειμένω, ο παρεμβαίνων υπέβαλε τον πίνακα της οικονομικής του προσφοράς για τον εν λόγω διαγωνισμό, συμπεριλαμβάνοντας, όπως απαιτείτο τόσο από τη διακήρυξη όσο και από την εργατική νομοθεσία, κόστος αναλωσίμων υλικών. Το ποσό που αποτελεί τη δαπάνη του για τη λήψη αναλωσίμων υλικών ανέρχεται στα 150,00 € ετησίως για το Παράρτημα ΑΜΕΑ Θεσπρωτίας – Ηγουμενίτσας, 150,00 € ετησίως για το Παράρτημα ΑΜΕΑ Θεσπρωτίας – Φιλιατών και 200,00 € για δέκα μήνες για το Παράρτημα Προστασίας Παιδιού Θεσπρωτίας, το οποίο επαρκεί πλήρως για τη λήψη των υλικών που απαιτεί η διακήρυξη για την καθαριότητα των ανωτέρω Παραρτημάτων του Κέντρου Κοινωνικής Πρόνοιας Περιφέρειας Ηπείρου, με βάση τις επιχειρηματικές συμφωνίες που έχουμε επιτύχει με τους

Αριθμός απόφασης: 27/2018

προμηθευτές αναλωσίμων του. Ο παρεμβαίνων επικαλείται ότι λόγω της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών της και της έντονης επιχειρηματικής της δράσης, έχει επιτύχει την προμήθεια πάσης φύσεως υλικών, αρίστης πάντοτε ποιότητας, σε χαμηλή τιμή, ενώ συνάμα διαθέτουμε και απόθεμα αναλωσίμων υλικών, γεγονός το οποίο μειώνει έτι περισσότερο το ετήσιο κόστος του αναλωσίμων. Εξάλλου, ο παρεμβαίνων προβαίνει στην αγορά μεγάλων ποσοτήτων αναλωσίμων και υλικών καθαριότητας, και μάλιστα από προμηθευτές πιστοποιημένους για την ποιότητα των υλικών τους, όπως η εταιρεία «...», «... «... «... «... και «...» προκειμένου να διατηρεί τα υλικά αυτά σε αποθηκευτικό χώρο του και να καλύπτουμε τις ανάγκες που προκύπτουν σε κάθε έργο που αναλαμβάνει. Μάλιστα, ειδικά το τελευταίο έτος, έχει προβεί σε προμήθεια μεγάλων ποσοτήτων αναλωσίμων ενόψει μεγάλου όγκου συμβάσεων, οι οποίες προμήθειες λόγω του όγκου τους έχουν πραγματοποιηθεί με ελάχιστο κόστος με επίτευξη οικονομίας κλίμακος. Τούτο το γεγονός ευλόγως δικαιολογεί και την απόλυτα νόμιμη και εύλογη τιμή του διοικητικού κόστους του, αλλά και το εύλογο της διαφοροποίησης αυτής από παρελθόντα έτη με άλλες οικονομικές συνθήκες, αν και το σχετικό επιχείρημα της προσφεύγουσας προβάλλεται και αλυσιτελώς ενόψει της αρχής της αυτοτέλειας των διαγωνισμών που διέπει τους δημόσιους διαγωνισμούς κατά την πάγια νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, αλλά και των Διοικητικών Εφετειών. Για το σκοπό αυτό, ο παρεμβαίνων μισθώνει μία αποθήκη επιφανείας 240,00 τ.μ. στην Καλλιθέα Αττικής, η οποία έχει πάντοτε πληρότητα σε υλικά καθαριότητας και αναλωσίμων. Ενδεικτικά, αναφέρει το με αριθμό 16387/02-11-2017 τιμολόγιο πώλησης της εταιρείας «...», ποσού 2.842,55 € και το με αριθμό 1559/03-10-2017 τιμολόγιο πώλησης της εταιρείας «...», ποσού 5.693,41 €, με τα οποία γίνονται φανερές οι μεγάλες ποσότητες αναλωσίμων, σε πραγματικά κατώτατες τιμές, λόγω μεγάλων ποσοτήτων και μεγάλου κύκλου εργασιών της εταιρείας του, τα οποία αναλώσιμα αγοράζει ώστε ανά πάσα στιγμή να προμηθεύει τα έργα τα οποία αναλαμβάνει, χωρίς επιπρόσθετες κάθε φορά επιβαρύνσεις. Το δε ελάχιστο κόστος τους ήδη καλύπτεται από τον μεγάλο κύκλο εργασιών και τις πολλαπλές συμβάσεις του, δηλαδή το ελάχιστο (λόγω πλήθους παραγγελιών και αγορών) κόστος των αναλωσίμων αυτών αποσβέννυται από το αντίτιμο πλήθους δημοσίων συμβάσεων που εκτελεί. Επικαλείται ότι διαθέτει έναν

Αριθμός απόφασης: 27/2018

πλήρη εξοπλισμό υλικών καθαριότητας που την καθιστά ικανή να ανταποκριθεί αποτελεσματικά ακόμη και στα πιο απαιτητικά έργα, όπως αποθηκευμένο πλεόνασμα υλικών προς άμεση διάθεση στους υπό ανάθεση χώρους καθαριότητας, όπως κρεμοσάπυνο, χαρτί υγείας, χειροπετσέτες, σάκοι απορριμμάτων κλπ αλλά και μηχανολογικού εξοπλισμού καθαριότητας. Συνεπώς για την παροχή των υπό κρίση υπηρεσιών δεν θα απαιτηθεί ούτε θα επιβαρυνθεί από επιπλέον λειτουργικά – εξοπλιστικά κόστη αναλωσίμων για την συνολική παροχή αυτών των υπό ανάθεση υπηρεσιών, καθώς όλες αυτές οι διοικητικές δαπάνες και εξοπλισμός αφενός υφίστανται και είναι έτοιμα προς χρήση και εκμετάλλευση, αφετέρου αυτές οι διοικητικές ανάγκες και εξοπλισμός έχουν ήδη εξοφληθεί από προηγούμενες παρασχεθείσες και εξοφληθείσες υπηρεσίες σε δημόσιους και ιδιωτικούς φορείς. Παράλληλα, η συμμετοχή του παρεμβαίνοντος όλα αυτά τα χρόνια σε δημόσιους διαγωνισμούς και η επιτυχής ανάληψη και διεκπεραίωση έργων μέσα από την παραπάνω διαδικασία του έχει προσδώσει πολύτιμη εμπειρία και ικανότητα την οποία αξιοποιούμε καθημερινά παρέχοντας υψηλού επιπέδου υπηρεσίες. Ως εκ τούτου, το κόστος αναλωσίμων της προσφοράς του είναι όχι μόνο απόλυτα νόμιμο αλλά και εύλογο καθώς το υποβληθέν κόστος αναλωσίμων της προσφοράς του ανταποκρίνεται στις ανάγκες του έργου αλλά και είναι άκρως ανταγωνιστικό έναντι εταιρειών με μικρότερο κύκλο εργασιών ή λιγότερα έτη δραστηριοποίησης.

5. Επειδή, η Προσφυγή αφορά διαδικασία που προκηρύχθηκε βάσει διακήρυξης ανοικτού ηλεκτρονικού διαγωνισμού κάτω των ορίων με εκτιμώμενη αξία συνολικής σύμβασης 168.940,00 ευρώ άνευ ΦΠΑ και εκτιμώμενη αξία τμήματος 3 του διαγωνισμού, “ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΑΜΕΑ ΘΕΣΠΡΩΤΙΑΣ ΜΟΝΑΔΑ ΦΙΛΙΑΤΩΝ” που αφορά η προσφυγή 27.4000 ευρώ άνευ ΦΠΑ τμήματος 4 «ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΠΑΙΔΙΟΥ ΘΕΣΠΡΩΤΙΑΣ» που ομοίως αφορά η προσφυγή με εκτιμώμενη άνευ ΦΠΑ αξία 15.300 ευρώ (και συνολική εκτιμώμενη αξία 42.700 ευρώ άνευ ΦΠΑ για αμφότερα τα τμήματα που αφορά η προσφυγή), με δημοσίευση διακήρυξης στο ΚΗΜΔΗΣ την 11-9-2017 με Μοναδικό ΑΔΑΜ 17PROC001924278 και 17PROC001924485 και στο ΕΣΗΔΗΣ την 11-9-2017 με συστημικό α/α 45918). Επομένως, υπάγεται βάσει της κατά τα ως άνω εκτιμώμενης αξίας

Αριθμός απόφασης: 27/2018

της Διακήρυξης και δη του χρόνου δημοσίευσης στο ΚΗΜΔΗΣ, στο πεδίο εφαρμογής των οικείων διατάξεων του Βιβλίου IV Ν. 4412/2016 και συνεπώς στη δικαιοδοσία της Α.Ε.Π.Π., ως και την καθ' ύλην αρμοδιότητά της κατ' αρ. 345 παρ. 1 Ν. 4412/2016. Περαιτέρω, η Προσφυγή ασκήθηκε εμπρόθεσμα κατά το αρ. 361 παρ. 1 Ν. 4412/2016 και δη την περίπτωση (α) (χρόνος κοινοποίησης της προσβαλλόμενης 12-12-2017), ενώ η προσφυγή νομίμως υπογράφεται από τον ίδιο τον προσφεύγοντα (αυτοπροσώπως, ως φυσικό πρόσωπο). Ο δε Προσφεύγων έχει άμεσο, προσωπικό και ενεστώς έννομο συμφέρον για την άσκηση της ως Προσφυγής, αφού μετείχε στον διαγωνισμό με οικονομική προσφορά που κρίθηκε παραδεκτή για τα δύο ως άνω τμήματα και δη κατετάγη ως πρώτος μετά τον προσωρινό ανάδοχο μειοδότης, άρα και πρώτος επιλαχών προσωρινός ανάδοχος και επομένως προδήλως ευνοείται από τον αποκλεισμό του αναδόχου, αφού κατ' αυτόθροη συνέπεια αυτού θα ανακηρυχθεί ο ίδιος προσωρινός ανάδοχος (βλ. Απόφαση ΑΕΠΠ 96/2017). Η δε Παρέμβαση ασκήθηκε νομίμως υπογεγραμμένη από τον Πρόεδρο και Διευθύνοντα Σύμβουλο του παρεμβαίνοντος, μετά προδήλου εννόμου συμφέροντος αφού η προσφυγή στρέφεται κατά της αποδοχής της οικονομικής προσφοράς του και ανακήρυξής του ως προσωρινού αναδόχου και ομοίως εμπροθέσμως την 2-1-2018, ήτοι εντός της δεκαήμερου κατ' αρ. 362 παρ. 2 Ν. 4412/2016 από την από 22-12-2017 κοινοποίηση δια του ΕΣΗΔΗΣ, προθεσμία, η οποία, δεδομένου ότι έληγε την 1-1-2018 ήτοι ημέρα μη εργάσιμο, παρεκτείνεται για την επόμενη εργάσιμη ημέρα (ΔΕφΠατρ 39/2017). Τούτο διότι, δεδομένου πως ούτε στις διατάξεις του Ν. 4412/2016 ούτε στις διατάξεις περί ηλεκτρονικής υποβολής προσφυγών σε διαδικασίες δημοσίων συμβάσεων ούτε, σε κάθε περίπτωση, στην ένδικη διακήρυξη ορίζεται το ακριβές χρονικό σημείο λήξης εντός της τελευταίας ημέρας της προθεσμίας υποβολής των εν λόγω προδικαστικών προσφυγών, εφαρμοστέα, δυνάμει της διατάξεως της παρ. 7 του άρθρου 10 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας είναι η διάταξη του άρθρου 242 του Αστικού Κώδικα, η οποία ορίζει ότι προθεσμία λήγουσα σε μη εργάσιμη ημέρα παρεκτείνεται έως και την επόμενη εργάσιμη. Η διάταξη αυτή τροποποιήθηκε με το άρθρο 1 παρ. 12 της, κυρωθείσας με το άρθρο πρώτο του Ν. 1157/1981, από 29.12.1980 Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου, η οποία όρισε, ειδικώς ως προς τις προθεσμίες που τάσσονται από το νόμο ή τα δικαστήρια, ότι αυτές

Αριθμός απόφασης: 27/2018

λήγουν την 7η μ.μ, ώρα της τελευταίας ημέρας, και εάν αυτή είναι εξαιρετέα, την ίδια ώρα της επόμενης εργάσιμης ημέρας (βλ. Ε.Α. 67/2014, 1130/2010, 808/2008, 598/2008, 896/2010). Συνεπώς, η δεκαήμερη προθεσμία για την ηλεκτρονική υποβολή, μέσω του πληροφοριακού συστήματος ΕΣΗΔΗΣ, της προδικαστικής προσφυγής ως και για την ταυτότητα του νομικού λόγου της παρέμβασης επί προδικαστικής προσφυγής λήγει με την συμπλήρωση της 7ης μ.μ. της τελευταίας ημέρας και εάν αυτή είναι εξαιρετέα, την ίδια ώρα της επόμενης εργάσιμης ημέρας, όπως εν προκειμένω η 1-1-2018 (βλ. Ε.Α. ΣΤΕ 27/2017, πρβλ. Ε.Α. ΣΤΕ 598/2008, 808/2008, 1339/2009, 896/2010, για άσκηση προδικαστικής προσφυγής με τηλεομοιοτυπία). Επομένως, τόσο η Προσφυγή όσο και η Παρέμβαση πρέπει να γίνουν τυπικά δεκτές και να εξεταστούν περαιτέρω κατ' ουσία.

6. Επειδή (βλ. Απόφαση ΑΕΠΠ 235/2017), το άρ. 88 Ν. 4412/2016, προβλέπει όταν όταν μια οικονομική προσφορά είναι ασυνήθιστα χαμηλή ως προς τα έργα, αγαθά ή υπηρεσίες που αφορά, τότε η αναθέτουσα απαιτεί από τον προσφέροντα να παράσχει εντός οριζόμενης από αυτήν και κατ' ανώτατο όριο δεκαήμερη από την οικεία πρόσκλησή της, προθεσμία, εξηγήσεις περί της τιμής ή του κόστους που προτείνουν στην προσφορά τους. Η δε παρ. 2-3 της παραπάνω διάταξης αναφέρει ότι *“2. Οι εξηγήσεις που αναφέρονται στην παράγραφος 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, σύμφωνα με την παρ. 2 του άρθρου 89, ε) τη συμμόρφωση προς τις υποχρεώσεις του άρθρου 131, στ) το ενδεχόμενο χορήγησης κρατικής ενίσχυσης στον προσφέροντα, σύμφωνα με την παράγραφο 1 του άρθρου 89.* 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

Αριθμός απόφασης: 27/2018

στοιχείων που αναφέρονται στην παράγραφο 2. Οι αναθέτουσες αρχές απορρίπτουν την προσφορά, εάν διαπιστώσουν ότι η προσφορά είναι ασυνήθιστα χαμηλή, διότι δεν συμμορφώνεται με τις ισχύουσες υποχρεώσεις της παραγράφου 2 του άρθρου 18.". Εξάλλου, η αναθέτουσα δεν έχει την εξουσία όπως απορρίψει άνευ ετέρου ασυνήθιστα χαμηλή προσφορά, ανεξαρτήτως δε του ποσοστού της έκπτωσης, αλλά υποχρεούται να καλέσει τον προσφέροντα να αιτιολογήσει σχετικώς (ΕλΣυν Τμ. VI Πράξεις 240, 257/2007). Πάντως, το άρ. 88 παρ. 1 Ν. 4412/2016 θέτει ως μόνο κριτήριο για την καταρχήν ζήτηση εξηγήσεων από την αναθέτουσα τη σύγκριση με το υπό ανάθεση συμβατικό αντικείμενο, ήτοι την εκτιμώμενη αξία του που η ίδια υπολόγισε βάσει του άρ. 6 Ν. 4412/2016, αλλά και τις τυχόν ιδιαιτερότητές του που ανά περίπτωση καθιστούν το ποσοστό έκπτωσης καταρχήν ασυνήθιστο, επαφίοντας κατά τα λοιπά στη, σε κάθε περίπτωση ελεγχόμενη με προδικαστική προσφυγή και περαιτέρω δικαστικά, διακριτική της ευχέρεια την κρίση περί του αν η προκείμενη προσφερθείσα τιμή ήταν όντως ασυνήθιστα χαμηλή, η οποία κρίση οδηγεί αυτόθροα στην περαιτέρω δεσμία υποχρέωση αναζήτησης εξηγήσεων κατά τα παραπάνω. Από τα παραπάνω προκύπτει ότι οι περί ασυνήθιστα χαμηλής προσφοράς εξηγήσεις δύνανται να περιλαμβάνουν κάθε στοιχείο που τις δικαιολογεί ως νόμιμες και ως μη ούσες προϊόν αντιανταγωνιστικής στρέβλωσης ή παράβασης άλλου δικαϊκού κανόνα, μεταξύ των οποίων και αυτές που σχετίζονται με τις κατ' άρ. 18 παρ. 2 "υποχρεώσεις τους που απορρέουν από τις διατάξεις της περιβαλλοντικής, κοινωνικοασφαλιστικής και εργατικής νομοθεσίας, που έχουν θεσπισθεί με το δίκαιο της Ένωσης, το εθνικό δίκαιο, συλλογικές συμβάσεις ή διεθνείς διατάξεις περιβαλλοντικού, κοινωνικού και εργατικού δικαίου". Η δε ανωτέρω αναφορά στο δέον και κατάλληλο περιεχόμενο των εξηγήσεων είναι ενδεικτική ("ιδίως"), πράγμα που σημαίνει ότι και ο προσφέρων δύναται να επικαλεστεί κάθε άλλη βάση που κρίνιε σκόπιμη για τη δικαιολόγηση της προσφοράς του (ΣΤΕ ΕΑ 295/2011, 1260, 841/2010, 127/2009, 1208/2008) πλην ή επιπλέον αυτών των στοιχείων α-γ της παραπάνω διάταξης του άρ. 88 παρ. 2, αλλά και η αναθέτουσα να ζητήσει επιπλέον, καθ' υλοποίηση της προβλεπόμενης κατά το άρ. 88 παρ. 3, συνεννόησης μαζί του, κάθε άλλο στοιχείο και την απόδειξη κάθε άλλου σχετικού ζητήματος εκτός αυτών των στοιχείων δ-στ του άρ. 88 παρ. 2. Η δε παραπάνω διατάξη του άρ. 88 παρ. 3, ιδρύει διακριτική

Αριθμός απόφασης: 27/2018

εκτιμητική και αξιολογική ευχέρεια της αναθέτουσας, όπως, συνεκτιμώντας το σύνολο των στοιχείων που βρίσκονται στη διάθεσή της και της προσκομίζει ο προσφέρων, τελικώς κρίνει το δικαιολογημένο της χαμηλής προσφοράς του. Η παραπάνω αξιολόγηση, προφανώς πρέπει να λαμβάνει χώρα με βάση αποκλειστικά τα ανά περίπτωση προκύπτοντα στοιχεία, ενώ οι όποιες γενικές κρίσεις περί της οικείας αγοράς και είδους προϊόντος, υπηρεσίας ή έργου, στοιχεία περί του συνήθους ποσοστού έκπτωσης στην οικεία αγορά και στοιχεία περί πρότερων αντιστοίχων συμβάσεων της ίδιας της αναθέτουσας με τον ίδιο προσφέροντα, του ίδιου του προσφέροντος με άλλες αναθέτουσες ή άλλων αναθετουσών με άλλους προσφέροντες, δύνανται μεν να ληφθούν υπόψη, πλην όμως, πάντα σε συνάρτηση με τα περιπτώσιολογικά στοιχεία της συγκεκριμένης κατάστασης (τα οποία εξάλλου δύνανται να είναι καινοφανή, τόσο όσον αφορά τις τυχόν νέες ικανότητες που απέκτησε ο προσφέρων, όσο και τις τυχόν ιδιαιτερότητες του συμβατικού αντικειμένου, λαμβανομένων τυχόν υπόψη νέων και διαφορετικών μεθόδων που ο προσφέρων προτείνει για την αντιμετώπισή τους, σε σχέση με άλλες συμβάσεις). Η παραπάνω διακριτική ευχέρεια της αναθέτουσας δεν είναι ανέλεγκτη, αλλά υπάγεται στον έλεγχο της Α.Ε.Π.Π. ως προς την εκ μέρους της τήρηση των όρων διεξαγωγής και των ληπτέων υπόψη στοιχείων, που η οικεία διάταξη ως και οι ανωτέρω γενικές αρχές, καθιερώνουν για τη σχετική αξιολογική διαδικασία και την τυχόν υπέρβαση των άκρων ορίων της (βλ. και Απόφαση ΑΕΠΠ 187, 209/2017 και βλ. ΔΕΦΑΘ Ασφ. 312/2015, ΕΛΣυν Τμ. VI 2090, 584/2011, 1382, 2653, 3016/2012, 950/2014, 2998/2014, 157/2016). Περαιτέρω, σε κάθε περίπτωση, η οικεία απόφαση περί αξιολόγησης οικονομικών προσφορών και ανάδειξης προσωρινού αναδόχου, της αναθέτουσας δια της οποίας ενσωματώνεται και σκέλος περί της αποδοχής ή απόρριψης ασυνήθιστα χαμηλής προσφοράς, κατόπιν των υποχρεωτικών εξηγήσεων του προσφέροντος, θα πρέπει να είναι ειδικά αιτιολογημένη σε σχέση τόσο με όσα ο προσφέρων επικαλέστηκε και προσκόμισε με τις εξηγήσεις του και σε απάντηση των δια των εξηγήσεών του ισχυρισμών του, όσο και με όσα έπρεπε να αποδειχθούν και δεν αποδείχθηκαν, επιπλέον δε και με ειδική εξήγηση γιατί εν προκειμένω διακινδυνεύεται ή όχι τυχόν μη συμμόρφωση με τις υποχρεώσεις της περιβαλλοντικής, κοινωνικοασφαλιστικής και εργατικής νομοθεσίας. Εξάλλου, ο τυχόν

Αριθμός απόφασης: 27/2018

δικαιολογημένος χαρακτήρας μιας ιδιαίτερα χαμηλής προσφοράς θα αποβεί προς όφελος της αναθέτουσας με την ανάληψη της οικείας σύμβασης σε χαμηλό τίμημα.

7. Επειδή, κατά το άρ. 68 παρ. 1 Ν. 3863/2010 “1. Η εκάστοτε αναθέτουσα αρχή, ... 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.”. Από τις ανωτέρω διατάξεις προκύπτει ότι στις διακηρύξεις των δημοσίων διαγωνισμών για παροχή υπηρεσιών καθαρισμού ή φύλαξης ζητείται από τους εργολάβους, επί ποινή αποκλεισμού, η αναφορά των στοιχείων α΄ έως στ΄ της παρ. 1 του άρθρου 6, η οποία αποσκοπεί στον έλεγχο από την αναθέτουσα αρχή ότι διασφαλίζονται τα εργασιακά και ασφαλιστικά δικαιώματα των εργαζομένων στις εταιρείες που παρέχουν τις υπηρεσίες αυτές. Περαιτέρω, σύμφωνα με την παραπάνω διάταξη, ο υπολογισμός στις προσφορές των διαγωνιζομένων ενός ευλόγου ποσοστού διοικητικού κόστους παροχής των υπηρεσιών τους, των αναλωσίμων, του εργολαβικού τους κέρδους και των νομίμων υπέρ Δημοσίου και τρίτων κρατήσεων αποσκοπεί στην αναλυτική περιγραφή του κόστους παροχής των

Αριθμός απόφασης: 27/2018

υπηρεσιών, ούτως ώστε να καθίσταται ελέγξιμο το ύψος της οικονομικής προσφοράς σε σχέση με το αντικείμενο της υπηρεσίας (ΕΛΣυν. Τμ. VI 2092/2011). Πάντως, από τη γραμματική ερμηνεία της διάταξης του άρ. 68 παρ. 1 Ν. 3863/2010, προκύπτει ότι μόνον η υποχρέωση αναφοράς και εξειδίκευσης των στοιχείων των περ. α' – στ' τίθεται επί ποινή αποκλεισμού. Η σχετική διάταξη του προτελευταίου εδαφίου δεν αναφέρει ομοίως επί ποινή αποκλεισμού τον υποχρεωτικό υπολογισμό των επιμέρους στοιχείων για τον καθορισμό της οικονομικής προσφοράς του διαγωνιζόμενου. Συνεπώς, ελλείψει συγκεκριμένης αναφοράς των επιμέρους στοιχείων που αφορούν το ποσοστό διοικητικού κόστους, τα αναλώσιμα, το εργολαβικό κέρδος και τις κρατήσεις στην οικονομική προσφορά, θα πρέπει ερμηνευτικά να συναχθεί ότι αρκεί τα στοιχεία αυτά να έχουν υπολογιστεί κατά τη διαμόρφωση της οικονομικής προσφοράς που υποβάλλεται (ΕΑΑΔΗΣΥ Απόφαση 565/2013). Η δε έννοια του «εύλογου ποσοστού διοικητικού κόστους», συνιστά αόριστη νομική έννοια με προσδιοριστικό ρόλο στην οικονομική προσφορά, το συγκεκριμένο περιεχόμενο της οποίας κρίνεται ανά περίπτωση, χωρίς να υφίσταται κάποιο συγκεκριμένο όριο για τη διάγνωση της πλήρωσής της, αφού ο προσδιορισμός εύλογου διοικητικού και εργολαβικού κέρδους για την παροχή των ζητούμενων υπηρεσιών ανάγεται στον τρόπο άσκησης της επιχειρηματικής δραστηριότητας του προσφέροντος ο οποίος είναι ελεύθερος να διαμορφώσει την οικονομική προσφορά του κατά την ελεύθερη κρίση του, αναλαμβάνοντας και το βάρος του επιχειρηματικού κινδύνου κατά τη διαμόρφωση της τιμής της προσφοράς του (ΔΕφΛαρ 19/2011). Τα κόστη αυτά εξαρτώνται από την φύση και το μέγεθος της συγκεκριμένης σύμβασης, το μέγεθος, τις συνθήκες οργάνωσης και τις δυνατότητες εκάστου προσφέροντος. Επιπλέον, με δεδομένο ότι η συντριπτική πλειοψηφία των διαγωνισμών για υπηρεσίες καθαριότητας ή φύλαξης διενεργείται επί τη βάση του κριτηρίου ανάθεσης αυτού της χαμηλότερης τιμής, όπως εξάλλου εν προκειμένω, οι διαγωνιζόμενες εταιρείες καταβάλουν κάθε δυνατή προσπάθεια συμπίεσης του λειτουργικού κόστους εκτέλεσης του έργου που αναλαμβάνουν (ΕΑΑΔΗΣΥ, Απόφαση 6/2016). Ο δε συνυπολογισμός του διοικητικού κόστους στην οικονομική προσφορά ενός συμμετέχοντος είναι υποχρεωτικός, αφού η προσφορά δεν μπορεί να συντίθεται μόνο από το εργοδοτικό κόστος, αλλά πρέπει να συμπεριλαμβάνει και κάποιο εύλογο

Αριθμός απόφασης: 27/2018

διοικητικό-λειτουργικό κόστος. Έτσι, η οικονομική προσφορά διαγωνιζόμενου σε συμβάσεις υπηρεσιών φύλαξης ή/και καθαριότητας δεν μπορεί, κατά κοινή αντίληψη, να συντίθεται μόνο από το κόστος της μισθοδοσίας του προσωπικού που θα ασχοληθεί στην παροχή των ζητούμενων υπηρεσιών, αλλά θα πρέπει να περιλαμβάνει και το λειτουργικό (διοικητικό) κόστος, καθώς επίσης και να καταλείπει και κάποιο περιθώριο κέρδους, ώστε να μην θέτει σε κίνδυνο την εκτέλεση της σχετικής σύμβασης (ΣΤΕ ΕΑ 675/2002, 272/2008, 1257, 1262, 1297 και 1299/2009, 970/2010). Επομένως, οι εταιρείες παροχής υπηρεσιών καθαριότητας (και φύλαξης) στην προσφορά τους, κατά την ρητώς εκπεφρασμένη με τις διατάξεις του άρθρου 68 του Ν. 3863/10 βούληση του νομοθέτη, πρέπει να υπολογίζουν εύλογο -και κατά συνεκδοχή ελέγξιμο από τις αναθέτουσες αρχές, με βάση τα διδάγματα της κοινής πείρας και λογικής και τις παρεχόμενες από τις προσφέρουσες εταιρείες εξηγήσεις, ποσοστό διοικητικού κόστους και εργολαβικού κέρδους (πρβλ. ΣΤΕ 198/2013, ΔΕφ Θεσσαλ. 344/2012, ΕΛΣυν VI Τμ. 150/2014), το κόστος αμοιβής των εργαζομένων επιβάλλεται να μην υπολείπεται του οριζόμενου στην οικεία συλλογική σύμβαση εργασίας ή στην εθνική γενική συλλογική σύμβαση εργασίας, ενώ το ποσοστό του διοικητικού κόστους παροχής των υπηρεσιών των προσφερόντων πρέπει να είναι όχι μηδαμινό, η δε προσφορά θα πρέπει επιπλέον να ενσωματώνει και ένα εύλογο και όχι μηδαμινό ποσοστό αναλώσιμων, εργολαβικού κέρδους καθώς και τις νόμιμες κρατήσεις (ΔΕφ Θεσσαλ 339/2013). Σε περίπτωση, επομένως, υποβολής οικονομικής προσφοράς που καλύπτει μόνον το εργατικό κόστος, οφείλει η αναθέτουσα αρχή να εξετάσει εάν στο πρόσωπο του διαγωνιζόμενου συντρέχουν εξαιρετικές περιστάσεις, οι οποίες καθιστούν δυνατή την υποβολή προσφοράς, χωρίς να συνυπολογίζονται οι δαπάνες, οι οποίες αντιστοιχούν στο εν γένει λειτουργικό κόστος της επιχειρήσεως, ούτε να καταλείπεται ένα εύλογο περιθώριο κέρδους (ΣΤΕ ΕΑ 1299/2009). Και τούτο καθότι, ο υπολογισμός στις προσφορές ενός εύλογου ποσοστού διοικητικού κόστους παροχής των υπηρεσιών, των αναλωσίμων, του εργολαβικού τους οφέλους και των νόμιμων υπέρ Δημοσίου και τρίτων κρατήσεων, αποσκοπεί στην αναλυτική περιγραφή του κόστους παροχής των υπηρεσιών, ούτως ώστε να είναι ελέγξιμο το ύψος της οικονομικής προσφοράς σε σχέση με το αντικείμενο της υπηρεσίας. Σε αντίθεση, ωστόσο, προς το κόστος αμοιβής του

Αριθμός απόφασης: 27/2018

προσωπικού, που είναι δυνατόν να προσδιορίζεται επακριβώς με βάση αντικειμενικά δεδομένα, το διοικητικό κόστος, το κόστος αναλωσίμων και το εργολαβικό κέρδος αποδίδονται αναγκαστικά με ορισμένη ελαστικότητα και πρέπει να εκτιμηθούν από την αναθέτουσα αρχή ως εύλογα, προκειμένου η προσφορά να θεωρηθεί αποδεκτή. Η κρίση αυτή της αναθέτουσας αρχής ελέγχεται ως προς την τήρηση των άκρων ορίων της διακριτικής της ευχέρειας, σύμφωνα και με τα δεδομένα της κοινής πείρας (ΕΛΣυν VI Τμ. 1664/2012, 1725/2012, 143, 150, 159/2014). Τούτο διότι η εν λόγω προσφορά ως προς το διοικητικό κόστος, το εργολαβικό όφελος και τα λοιπά έξοδα εμφανίζεται εξ αντικειμένου ως υπερβολικά χαμηλή, με συνέπεια να καθίστατο επιβεβλημένη η κλήση της αναδόχου από την αναθέτουσα αρχή για την παροχή διευκρινίσεων (ΕΛΣυν IV Τμ. 24/2015, 218/2014). Στους διαγωνισμούς καθαριότητας/φύλαξης, η προσφορά δεν απορρίπτεται αν ο διαγωνιζόμενος επικαλεσθεί και αποδείξει ενώπιον της αναθέτουσας αρχής ότι, ως εκ του τρόπου οργανώσεως της επιχείρησής του ή άλλων, ενδεχομένως, παραγόντων, δικαιολογείται το αναφερόμενο στην προσφορά του ύψος του διοικητικού κόστους. Σε κάθε περίπτωση, αν η αναθέτουσα στο πλαίσιο των ως άνω εξηγήσεων ή η ΑΕΠΠ στο πλαίσιο προδικαστικής προσφυγής επί του ζητήματος της οικείας κρίσης της αναθέτουσας ή της παράλειψης της τελευταίας να καλέσει τον προσφέροντα για εξηγήσεις (πρβλ. ΔΕφΑΘ 873/2012) κρίνουν, εν όψει και των υποβληθεισών εξηγήσεων, ότι, το αναφερόμενο στην προσφορά του διαγωνιζομένου κόστος δεν είναι εύλογο, η προσφορά απορρίπτεται. Πρέπει περαιτέρω να εξετάζεται αν, υπό τις συγκεκριμένες συνθήκες της διενεργούμενης διαγωνιστικής διαδικασίας, το προσφερόμενο ποσοστό διοικητικού κόστους από τον διαγωνιζόμενο, είναι εύλογο, εις τρόπον ώστε να καλύπτονται στοιχειωδώς οι λειτουργικές ανάγκες εκτέλεσης της υπό σύναψιν συμβάσεως και να μην καθίσταται αυτή ζημιογόνος (ΣΤΕ ΕΑ 187, 198/2013). Η αναθέτουσα και αντιστοίχως η ΑΕΠΠ οφείλουν βέβαια να λαμβάνει υπ' όψιν της την τρέχουσα περίοδο δημοσιονομικής κρίσης αλλά και το ότι το εργοδοτικό όφελος δεν είναι πάντα δυνατόν να αποτιμηθεί χρηματικά μέσα στα στενά όρια μιας οικονομικής προσφοράς (ΔΕφΑΘ 873/2012). Ωστόσο, πρέπει να προσκομίζονται από τις διαγωνιζόμενες εταιρείες εμπειριστατωμένα στοιχεία, τα οποία να ερείδονται σε συγκεκριμένα δεδομένα, ώστε να εξαχθεί μια ασφαλής αξιολογική κρίση.

Αριθμός απόφασης: 27/2018

8. Επειδή, σύμφωνα με τα παραπάνω ο οικονομικός φορέας δύναται να επικαλεστεί για τη δικαιολόγηση κατά τα ως άνω της προσφοράς του κάθε πραγματική βάση, εφόσον αυτή δύναται να τεκμηριώσει ότι η προσφορά του είναι βιώσιμη και δικαιολογημένη. Όσον αφορά ειδικότερα τα αναλώσιμα, τέτοιος ισχυρισμός δύναται να συνίσταται στην κατοχή εκ μέρους του προσφέροντος έτοιμων αποθεμάτων, των οποίων το κόστος έχει τυχόν ήδη αποσβεσθεί από αυτόν στα πλαίσια άλλων δραστηριοτήτων του ή έχει ενσωματωθεί στην εκ μέρους του κοστολόγηση άλλων συμβάσεων δημοσίων ή ιδιωτικών ή έχει, σε κάθε περίπτωση, αποπληρωθεί από αυτόν ήδη προ της επίδικης προσφοράς του με αποτέλεσμα να έχει επιβαρυνθεί με αυτό χωρίς όμως να τα έχει χρησιμοποιήσει και να παραμένουν αναξιοποίητα. Εξάλλου, τα αναλώσιμα δεν έχουν κόστος συντήρησης, όπως τυχόν ο τεχνικός εξοπλισμός και έτσι δεν επιβαρύνουν το λειτουργικό και διοικητικό κόστος μιας επιχείρησης, παρά το μόνο οικείο κόστος τους ανάγεται στην απόκτησή τους και το όποιο, συνήθως και αναλόγως τον όγκο των χρησιμοποιούμενων για το συμβατικό αντικείμενο αναλωσίμων, κόστος αποθήκευσής τους (πρβλ. ΕΛΣυν VI Τμ. 240/2007). Περαιτέρω, το ζήτημα του ελέγχου περί τυχόν αδικαιολόγητα χαμηλής προσφοράς δεν σχετίζεται με κάποια εξέταση σκοπιμότητας περί της επιχειρηματικής λογικής με βάση την οποία υποβάλλεται η προσφορά, αλλά αποκλειστικά με γνώμονα την αποτροπή καταστρατήγησης της υποχρέωσης πραγματικής κάλυψης του εργοδοτικού κόστους ή της υποχρέωσης αποφυγής του αθέμιτου ανταγωνισμού δια της πωλήσεως κάτω του κόστους ή την πρόληψη της δημιουργίας προβλημάτων στην εκτέλεση της σχετικής σύμβασης (ΣΤΕ ΕΑ 187/2013, 675/2002, 272/2008, 1257, 1262, 1297, 1299/2009, 970/2010). Η βιωσιμότητα της εκτέλεσης του συμβατικού αντικείμενου και η κάλυψη του εργοδοτικού κόστους δεν διακινδυνεύονται όμως με την ανάληψη αχρησιμοποίητων αποθεμάτων του οικονομικού φορέα ή υπολοίπων από γενικές μεγάλου όγκου παραγγελίες αναλωσίμων του στα πλαίσια μιας τυχόν ιδιαίτερα εκτεταμένης σχετικής δραστηριότητας, η οποία εξάλλου του επιτρέπει την επίτευξη οικονομιών κλίμακας, καθώς είναι λίαν πιθανό και συχνό να προκύπτει ούτως πολύ χαμηλό ή και μηδενικό σχετικό κόστος αναλωσίμων για τον οικονομικό φορέα, δεδομένου εξάλλου ότι, όπως προαναφέρθηκε, αυτά τα είδη δεν επιφέρουν κάποια ιδιαίτερη περαιτέρω επιβάρυνση μετά την

Αριθμός απόφασης: 27/2018

αγορά τους. Ούτε εξάλλου, κατά τα ανωτέρω στη σκ. 7, υφίσταται κάποιο κριτήριο περί ιδιαίτερα χαμηλού περιθωρίου κέρδους ή ειδικότερου χαμηλού κόστους αναλωσίμων, όπως προκύπτει για το εργατικό κόστος το οποίο εξάγεται βάσει των οικείων κανονιστικών διατάξεων, ενώ ειδικώς το κόστος αναλωσίμων, το οποίο και συνιστά το αποκλειστικό αντικείμενο της προκείμενης προσφυγής, συνιστά μια υποκατηγορία και ένα επιμέρους κονδύλι του εν γένει διοικητικού-λειτουργικού κόστους. Ομοίως, κατά τα εκτεθέντα στη σκ. 7, ειδικώς το εργολαβικό κέρδος και το εν γένει λειτουργικό κόστος στο οποίο υπάγονται και τα αναλώσιμα, σε αντίθεση με το εργατικό-κοινωνικοασφαλιστικό κόστος, αρκεί να προκύπτει ότι έχουν ληφθεί υπόψη για τη διαμόρφωση της προσφοράς και δηλώνονται με τις ζητούμενες εξηγήσεις, προκειμένου να εξεταστεί ότι έχουν συνυπολογιστεί σε ένα καταρχήν εύλογο βαθμό και ως εκ τούτου η οικονομική προσφορά δεν συνίσταται αποκλειστικά στο εργατικό κόστος (οπότε και θα τίθετο κίνδυνος μη καλύψεως του τελευταίου). Τούτο δε λαμβάνει χώρα πάντα σε ένα πλαίσιο αρχικής εκτίμησης και έχοντας υπόψη ότι εκ φύσεώς τους αυτά αποδίδονται αναγκαστικά με ορισμένη ελαστικότητα και δεν είναι δυνατόν να αποτιμηθούν χρηματικά εξαντλητικά μέσα στα στενά πλαίσια μιας συγκεκριμένης οικονομικής προσφοράς (καθώς η προκείμενη σύμβαση δύναται να επιφέρει περαιτέρω και έμμεσες οικονομικές ωφέλειες στον ανάδοχο, δεδομένης εξάλλου και της ευρύτερα δυσχερούς οικονομικής κατάστασης που επιτάσσει για τη διατήρηση λειτουργίας μιας επιχείρησης την ανάληψη νέων εργασιών και την ταυτόχρονη διατήρηση των πελατών της, ώστε αυτή να παραμείνει στην αγορά, ενώ το όποιο μη εργατικό κόστος να συγχωνευθεί, αποσβεσθεί και απορροφηθεί στο πλαίσιο μιας ευρύτερης και πολύ πιο εκτεταμένης από το προκείμενο συμβατικό αντικείμενο, οικονομικής δραστηριότητας και εντός περισσοτέρων οικονομικών χρήσεων), προκύπτει πως το αντικείμενο εξέτασης επί των προσκομιζόμενων από τον προσφέροντα στοιχεία ειδικώς όσον αφορά το λειτουργικό κόστος του (πτυχή του οποίου είναι το κόστος αναλωσίμων, το οποίο με τη σειρά του αποτελεί το μοναδικό αντικείμενο της προκείμενης προσφυγής) αφορά το εύλογο της οικείας προβλέψεως. Αυτό ανάγεται όχι σε κάποια θετικού χαρακτήρα απόδειξη (υπό την έννοια ότι πρέπει να αποδειχθεί εκ των προτέρων ότι το συγκεκριμένο επιμέρους ποσό του συγκεκριμένου υποκονδυλίου του διοικητικού κόστους θα πρέπει να είναι

Αριθμός απόφασης: 27/2018

έλεγχο επί των προσκομισθέντων τιμολογίων προμηθειών του παρεμβαίνοντος, μόνο από ένα από τα τιμολόγια του Δεκεμβρίου 2017 ενός από τους περισσότερους προμηθευτές του και μόνο όσον αφορά έναν συγκεκριμένο τύπο κρεμοσάπουνου από τους περισσότερους που προμηθεύθηκε ο παρεμβαίνων, φαίνεται η αγορά 400 λίτρων, ενώ για αμφότερα τα Τμήματα του Παραρτήματος Φιλιατών και του Παραρτήματος Προστασίας Παιδιού αθροιστικά και συνολικά, η αναθέτουσα υπολόγισε τις ετήσιες ανάγκες της σύμφωνα με τις παραπάνω Διευκρινίσεις σε 370 λίτρα (250 και 120 λίτρα αντίστοιχα, ενώ δεδομένου πως κατά τον όρο 1.3 της Διακήρυξης, η διάρκεια της σύμβασης για το Παράρτημα Προστασίας Παιδιού είναι 10 μηνών και όχι 12, η οικεία υπολογιζόμενη για τη διάρκεια της σύμβασης ανάγκη ανέρχεται σε 100 λίτρα, άρα αθροισμένης με αυτήν του Παραρτήματος Φιλιατών συνολικά 350 λίτρα), ενώ επίσης προκύπτει πως ανά μήνα ο παρεμβαίνων προμηθεύεται κατά κανόνα και δη μόνο από ένα συγκεκριμένο εκ των προμηθευτών του περί τα 8.000 ρολά χαρτιού υγείας, ενώ οι αθροιστικές ανάγκες των δύο ως άνω Τμημάτων όπως τις περιγράφει η αναθέτουσα υπολογίζονται σε 4.500 για ετήσιο διάστημα (2000 και 2500 αντίστοιχα για 12μηνη διάρκεια και με την αναπροσαρμογή του Τμήματος Παραρτήματος Προστασίας Παιδιών βάσει της 10μηνιαίας διάρκειας της σύμβασης, 2083 για αυτό το Τμήμα αντί 2500 και αθροιστικά με το Τμήμα Παραρτήματος Φιλιατών 4.083). Δηλαδή, από τα ως άνω ενδεικτικά στοιχεία προκύπτει πως ανά μήνα και μόνο από συγκεκριμένους μόνο εκ των περισσότερων προμηθευτών του, ο παρεμβαίνων προμηθεύεται όγκους πολύ μεγαλύτερους ή και πολλαπλάσιους από τους απαιτούμενους για το σύνολο του προκείμενου συμβατικού αντικείμενου.

10. Επειδή, κατά τα αναφερθέντα στην προηγούμενη σκέψη, ο παρεμβαίνων, όντως όπως ισχυρίζεται διαθέτει μια ευρεία και ιδιαίτερα οργανωμένη δομή, πολύ μεγάλο όγκο αγορών και προμηθειών αναλωσίμων και εν γένει οικονομικές, τεχνικές, διαχειριστικές, οργανωτικές και εφοδιαστικές δυνατότητες πολύ ευρύτερες και μεγαλύτερες σε σχέση με το προκείμενο αντικείμενο, δυνατότητα υψηλών εκπτώσεων και σε κάθε περίπτωση δυνατότητα ευχερούς κάλυψης των αναλωσίμων του προκείμενου συμβατικού αντικείμενου. Επιπλέον των ανωτέρω, δεδομένου δε ότι αυτά τα αναλώσιμα,

Αριθμός απόφασης: 27/2018

από τη φύση τους δεν λήγουν δύνανται να διατηρηθούν ως απόθεμα επ' αόριστον, παρότι το κόστος αγοράς τους επιβαρύνει το κόστος πωληθέντων προηγούμενης οικονομικής χρήσης του αναδόχου και εν προκειμένω του 2017, ενώ η σύμβαση θα εκτελεσθεί εντός του 2018. Είναι ως εκ τούτου εύλογο, ο προσφέρων να προσθέτει στο κόστος της συγκεκριμένης ανά περίπτωση προσφοράς του, αποκλειστικά όσα αναλώσιμα θα χρειαστεί να προμηθευθεί για την εκτέλεση του συμβατικού αντικειμένου, επιπλέον όσων ήδη διατηρεί σε μακροχρόνιο απόθεμα ή έχει εν γένει αποκτήσει στο παρελθόν και έτσι δεν χρειάζεται να υφίσταται πάντα απόλυτη ταύτιση του ποσού του κόστους αναλωσίμων της συγκεκριμένης προσφοράς του με το θεωρητικό κόστος του όγκου αναλωσίμων που τυχόν απαιτηθούν για την εκτέλεση της σύμβασης, καθώς είναι δυνατό ένα μέρος ή και ανά περίπτωση, το σύνολο των τελευταίων να καλυφθούν από ήδη υπάρχοντα στη διάθεση του προσφέροντος και σε απόθεμα του προαποκτηθέντα αναλώσιμα, με αποτέλεσμα να επιβαρύνουν με μηδενικό οικείο κόστος αυτών κατά την εκτέλεση του συγκεκριμένου και προκείμενου συμβατικού αντικειμένου. Πολλώ δε μάλλον, αφού ο παρεμβαίνων κατά τα δημοσιευμένα οικονομικά του στοιχεία έχει κατά μέσο όρο στις παρελθούσες χρήσεις του ετήσιο κόστος πωληθέντων και έξοδα διοικητικής λειτουργίας δεκάδες φορές μεγαλύτερα από το συνολικό συμβατικό αντικείμενο των δύο επίδικων Τμημάτων, με αποτέλεσμα τα όποια επιμέρους λειτουργικά και διοικητικά κόστη προκύψουν από την προκείμενη σύμβαση να συγχωνεύονται λογιστικά σε ένα πολύ μεγαλύτερο και εκτεταμένο άθροισμα, κατανεμημένο δε σε περισσότερες οικονομικές χρήσεις. Εξάλλου, ο παρεμβαίνων ενσωμάτωσε στην οικονομική προσφορά του για τα παραπάνω δύο τμήματα που αφορά η προσφυγή, επιπλέον του κόστους αναλωσίμων και ξεχωριστό κονδύλι για εύλογο διοικητικό κόστος ύψους 150,00 ευρώ και επιπλέον και εύλογο κέρδος 81,62 και 55,44 ευρώ αντίστοιχα για το Παράρτημα Προστασίας Παιδιού και το Παράρτημα Φιλιατών (και συνολικά 231, 62 και 205,44 ευρώ αντίστοιχα πέραν εργατικού κόστους και κόστους αναλωσίμων), ποσό που δύναται, αν απαιτηθεί, ασχέτως του ότι εν προκειμένω δεν προκύπτει βάσει των ανωτέρω τέτοια ανάγκη, να συμπληρώσει το προβλεφθέν κονδύλι για αναλώσιμα. Τούτο, δεδομένου εξάλλου, ότι δεν υφίσταται κάποια υποχρέωση τήρησης κατά την εκτέλεση της σύμβασης διακριτών κονδυλίων μεταξύ των επιμέρους

Αριθμός απόφασης: 27/2018

παραμέτρων που συνθέτουν το διοικητικό/λειτουργικό κόστος του αναδόχου (το οποίο συντίθεται και από τα κόστη εξοπλισμού, τεχνικών μέσων και αναλωσίμων, τα οποία εν τοις πράγμασι συνυπάρχουν εντός της έννοιας του διοικητικού/λειτουργικού κόστους και των «λοιπών λειτουργικών δαπανών της επιχείρησης, πρβλ. ΣΤΕ ΕΑ 675/2002) ούτε απαγορεύεται η μεταφορά εξοικονομήσεων επί του ενός κονδυλίου προς ένα άλλο, με την προϋπόθεση βέβαια ότι δεν θίγεται η κάλυψη του νόμιμου εργατικού και κοινωνικοασφαλιστικού κόστους, δεδομένης και της εύλογης ελαστικότητας στην εκτίμηση του εν γένει διοικητικού-λειτουργικού κόστους στο οποίο υπάγεται και το κόστος αναλωσίμων (βλ. παραπάνω σκ. 7-8 και εκεί αναφερθείσα νομολογία). Περαιτέρω, το όποιο κόστος αποθήκευσης των αναλωσίμων παρίσταται ως ευλόγως μηδαμινό για τον παρεμβαίνοντα, δεδομένου ότι κατά τα ανωτέρω, εκτός του ότι όπως δηλώνει διαθέτει ήδη χρησιμοποιούμενους στο πλαίσιο της ήδη ευρείας λειτουργίας του αποθηκευτικούς χώρους, προκύπτει και η τακτική, έως κατά μήνα, εκ μέρους του εφοδιαστική διαχείριση και αποθήκευση όγκων πολύ μεγαλύτερων από τους απαιτούμενους για το σύνολο του προκείμενου συμβατικού αντικειμένου (δωδεκάμηνης και δεκάμηνης διάρκειας ανά αντίστοιχο Τμήμα). Συνεπεία όλων των παραπάνω η οικονομική προσφορά του παρεμβαίνοντος έχει περιλάβει μη μηδενικό ή αμελητέο, αλλά εύλογο για τα δεδομένα της προκείμενης σύμβασης και τη συσχέτισή τους με τις δυνατότητες και την αποδεικνυόμενη λειτουργία, οργάνωση και δομή του, κόστος για αναλώσιμα, με αποτέλεσμα να μην παρίσταται κατά τα διδάγματα της κοινής λογικής και πείρας ούτε η οικεία πρόβλεψή του, σε συνάρτηση και με τα λοιπά κονδύλια που η προσφορά περιλαμβάνει περί λειτουργικού κόστους ως μη εύλογη, εις τρόπον ώστε να μην καλύπτονται στοιχειωδώς οι λειτουργικές ανάγκες εκτέλεσης της σύμβασης ούτε η εν όλω οικονομική προσφορά του, στον βαθμό που εξετάζεται πάντα με βάση αποκλειστικά τους λόγους και το μέρος κατά το οποίο προσβάλλεται με τις αμφισβητήσεις που προβάλλει εν προκειμένω η προσφυγή, ως ασυνήθιστα χαμηλή, οι δε οικείες εξηγήσεις που παρείχε περί αυτής, στον βαθμό που αφορούν τα ζητήματα που θέτει η προκείμενη προσφυγή, κρίνονται ως επαρκείς.

11. Επειδή, οι ειδικότεροι ισχυρισμοί του προσφεύγοντος περί του

Αριθμός απόφασης: 27/2018

αορίστου των οικείων επικλήσεων του παρεμβαίνοντος, είναι κατά τα παρατεθέντα στη σκ. 10, αβάσιμοι δεδομένων των παραπάνω αναλυτικών και εκτεταμένων στοιχείων που ο τελευταίος προσκομίζει, ενώ οι περαιτέρω επικλήσεις του προσφεύγοντος περί διακινδύνευσης της δημόσιας υγείας, του κοινού των κτιρίων που αφορά το συμβατικό αντικείμενο και του εν γένει δημοσίου συμφέροντος, προβάλλονται πέραν από αναπόδεικτα, σε σχέση μάλιστα και με το γεγονός ότι ο παρεμβαίνων έχει εκτελέσει ικανοποιητικά αντίστοιχο συμβατικό αντικείμενο με τη νυν αναθέτουσα στην προηγούμενη χρήση (βλ. Απόφαση ΑΕΠΠ 187/2017), και άνευ προσωπικού εννόμου συμφέροντος. Περαιτέρω, το ζήτημα της παλαιάς προσφοράς του παρεμβαίνοντος σε διαγωνισμό προηγούμενου έτους είναι άσχετο με την επίδικη υπόθεση και προβάλλεται αλυσιτελώς λόγω και της αρχής της αυτοτέλειας των διαγωνιστικών διαδικασιών, όπως και της πρόδηλης διαφοράς πραγματικού, η οποία εμποδίζει τη λήψη υπόψη στοιχείων εκείνης της προσφοράς ως τυχόν συγκριτικό στοιχείο περί του ιδιαίτερος χαμηλού της προκείμενης προσφοράς, δεδομένων εξάλλου και των στοιχείων του τρέχοντος διαστήματος, που όπως προαναφέρθηκε αποδεικνύουν δυνατότητα ευχερούς και ασφαλούς για την αναθέτουσα και την κάλυψη του εργατικού κόστους, εκπλήρωσης του προκείμενου συμβατικού αντικειμένου από τον παρεμβαίνοντα. Ομοίως αλυσιτελώς προβάλλεται και το ζήτημα της διάρθρωσης της προσφοράς του παρεμβαίνοντος σε έτερο αυτοτελώς κατακυρώσιμο και άσχετο με την παρούσα προσφυγή, τμήμα του διαγωνισμού, καθώς όπως προαναφέρθηκε, το αντικείμενο του ελέγχου περί ιδιαίτερα χαμηλής προσφοράς δεν αφορά την οικονομική λογική με την οποία ο προσφέρων διάρθρωσε την οικονομική προσφορά (όπως επί παραδείγματι αν ενσωμάτωσε σε επικαλούμενο κόστος αναλωσίμων τυχόν επιπλέον κέρδος του), αλλά αν η συγκεκριμένα προσβαλλόμενη οικονομική προσφορά είναι τόσο χαμηλή, ώστε να μην επιτρέπει στην πραγματικότητα ορθή και διανομίμων μέσων εκπλήρωση του συμβατικού αντικειμένου. Συνεπώς, πρέπει να απορριφθεί ο οικείος και μόνος λόγος της προσφυγής περί αδικαιολόγητα χαμηλού κόστους αναλωσίμων στην οικονομική προσφορά του παρεμβαίνοντος.

12. Επειδή, κατ' ακολουθία πρέπει να απορριφθεί η Προδικαστική

Αριθμός απόφασης: 27/2018

Προσφυγή. Να γίνει δε δεκτή η Παρέμβαση.

13. Επειδή, ύστερα από την προηγούμενη σκέψη, πρέπει να καταπέσει το παράβολο που κατέθεσε ο Προσφεύγων.

ΓΙΑ ΤΟΥΣ ΛΟΓΟΥΣ ΑΥΤΟΥΣ

Απορρίπτει την Προδικαστική Προσφυγή.

Δέχεται την Παρέμβαση.

Ορίζει την κατάπτωση του παραβόλου.

Κρίθηκε και αποφασίσθηκε στις 2-1-2018 και εκδόθηκε την 12-1-2018.

Ο ΠΡΟΕΔΡΟΣ
ΔΙΑΘΕΣΟΠΟΥΛΟΣ ΜΙΧΑΗΛ

Η ΓΡΑΜΜΑΤΕΑΣ
ΜΠΑΚΟΥ ΒΑΣΙΛΙΚΗ