

Η

ΕΝΙΑΙΑ ΑΡΧΗ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ

6ο ΚΛΙΜΑΚΙΟ

Συνεδρίασε στις 14 Νοεμβρίου 2022 στην έδρα της με την εξής σύνθεση: Ελένη Σβολοπούλου, Πρόεδρος, Ιωάννα Θεμελή, Μέλος και Σωτηρία Σταματοπούλου, Μέλος και Εισηγήτρια.

Για να συνεξετάσει λόγω συνάφειας **α)** την από 10.10.2022 με Γενικό Αριθμό Κατάθεσης (ΓΑΚ) Ε.Α.ΔΗ.ΣΥ 1422/11.10.2022 προδικαστική προσφυγή του οικονομικού φορέα με την επωνυμία «... ..» (*εφεξής η «πρώτη προσφεύγουσα ή η ...»*), που εδρεύει στην ..., οδός αριθ. ..., όπως νόμιμα εκπροσωπείται και **β)** την από 10.10.2022 με Γενικό Αριθμό Κατάθεσης (ΓΑΚ) Ε.Α.ΔΗ.ΣΥ 1425/11.10.2022 προδικαστική προσφυγή του οικονομικού φορέα με την επωνυμία «... ..» με διακριτικό τίτλο «... ..» (*στο εξής η «δεύτερη προσφεύγουσα ή ...»*), που εδρεύει στην ..., οδός ... αριθ. ..., όπως νόμιμα εκπροσωπείται.

Κατά της (....), ... εποπτευόμενου από το (εφεξής η «*αναθέτουσα αρχή*»), που εδρεύει στις ..., οδός ... αριθ. ... (...), νόμιμα εκπροσωπούμενης.

Κατά του οικονομικού φορέα με την επωνυμία «... ..» με διακριτικό τίτλο «... ..», που εδρεύει στην ..., ... αριθ. ..., όπως εκπροσωπείται νόμιμα, η οποία άσκησε παρέμβαση επί αμφοτέρων των προσφυγών (*εφεξής η «παρεμβαίνουσα ή ...»*)

Με τις ανωτέρω προδικαστικές προσφυγές τους, οι προσφεύγουσες ζητούν την ακύρωση της με αριθμό 61/17/30-9-2022 απόφασης του Δ.Σ. της αναθέτουσας αρχής, με την οποία επικυρώθηκε το Πρακτικό 3 της Επιτροπής του διαγωνισμού και αποφασίστηκε η οριστική κατακύρωση του διαγωνισμού στην εταιρεία «... ..», καθώς και (την ακύρωση) της, ενσωματωθείσας στην ανωτέρω απόφαση οριστικής κατακύρωσης, με αριθμό 58/16/23-9-2022 απόφασης του Δ.Σ. της αναθέτουσας αρχής περί έγκρισης των Πρακτικών 1 και 2 της Επιτροπής του διαγωνισμού, κατά το μέρος που α) κατά την πρώτη προσφεύγουσα έγινε δεκτή η προσφορά και αναδείχθηκε η εταιρεία «... ..

...» προσωρινή ανάδοχος, και β) κατά την δεύτερη προσφεύγουσα έγιναν δεκτές οι προσφορές τόσο της πρώτης προσφεύγουσας, η οποία κατατάχθηκε δεύτερη σε σειρά μειοδοσίας όσο και της εταιρείας «... ..», η οποία κατατάχθηκε πρώτη σε σειρά μειοδοσίας και αναδείχθηκε προσωρινή ανάδοχος.

Υπέρ του κύρους της προσβαλλόμενης απόφασης της αναθέτουσας αρχής άσκησε παρέμβαση η άνω παρεμβαίνουσα με αίτημα την απόρριψη των προσφυγών κατά το μέρος που την αφορούν.

Η συζήτηση άρχισε, αφού το Κλιμάκιο άκουσε την Εισηγήτρια.

Αφού μελέτησε τα σχετικά έγγραφα

Σκέφτηκε κατά τον Νόμο

1. Επειδή για την άσκηση της πρώτης προσφυγής καταβλήθηκε το νόμιμο σύμφωνα με τα άρθρα 363 του ν. 4412/2016 και 5 του π.δ 39/2017 με κωδικό ... παράβολο, ποσού 1.040,00€, ενώ για την άσκηση της δεύτερης προσφυγής καταβλήθηκε το νόμιμο με κωδικό ... παράβολο, ποσού 1.040,00€.

2. Επειδή στο πλαίσιο διαδικασίας, που εμπίπτει στην αρμοδιότητα της ΕΑΔΗΣΥ, λόγω αξίας και χρόνου δημοσίευσης, αμφότερες οι προσφυγές έχουν ασκηθεί εμπρόθεσμα, αφού η προσβαλλόμενη 61/17/30-9-2022 απόφαση του Δ.Σ. της αναθέτουσας αρχής, μετά της ενσωματωμένης σε αυτήν 58/16/23-9-2022 απόφασης, κοινοποιήθηκε στους συμμετέχοντες μέσω της λειτουργικότητας «επικοινωνία» του ΕΣΗΔΗΣ στις 30/9/2022 και αμφότερες οι προσφυγές κατατέθηκαν στον ηλεκτρονικό τόπο του διαγωνισμού στις 10/10/2022, δηλαδή εντός της προβλεπόμενης δεκαήμερης προθεσμίας από την κοινοποίηση, ενώ επίσης ασκήθηκαν με τη χρήση του τυποποιημένου εντύπου του παραρτήματος Ι του π.δ 39/2017 και είναι ψηφιακά υπογεγραμμένες.

3. Επειδή η πρώτη προσφεύγουσα, η προσφορά της οποίας κρίθηκε αποδεκτή στον διαγωνισμό και κατατάχθηκε δεύτερη σε σειρά μειοδοσίας, μετά την ανάδοχο, θεμελιώνει έννομο συμφέρον για την άσκηση προδικαστικής προσφυγής κατά της προσβαλλόμενης πράξης, ως βλαπτόμενη κατά το μέρος που αφορά στην αποδοχή της προσφοράς άλλου συμμετέχοντα, ο οποίος αναδείχθηκε οριστικός ανάδοχος, στηριζόμενη στη ζημία της από τυχόν παράνομη συμμετοχή του καθώς και στο επιδιωκόμενο

όφελος από την απόρριψη της προσφοράς του, επιδιώκοντας ευλόγως να της ανατεθεί η σύμβαση. Ομοίως, η δεύτερη προσφεύγουσα, η οποία κατατάχθηκε τρίτη σε σειρά μειοδοσίας μετ' εννόμου συμφέροντος στρέφεται κατά των αποδεκτών προσφορών της αναδόχου, ήδη παρεμβαίνουσας, και της δεύτερης σε σειρά κατάταξης εταιρείας ..., ήδη πρώτης προσφεύγουσας. Η προβαλλόμενη εκ μέρους της παρεμβαίνουσας αιτίαση περί ελλείψεως άμεσου και ενεστώτος εννόμου συμφέροντος της δεύτερης προσφεύγουσας, υπό την έννοια ότι, για να εξεταστούν οι σε βάρος της παρεμβαίνουσας αιτιάσεις, πρέπει πρώτα να κριθούν βάσιμες οι αιτιάσεις της δεύτερης προσφεύγουσας που βάλλουν κατά της δεύτερης σε κατάταξη εταιρείας, είναι απορριπτέα. Και τούτο διότι αφενός μεν η δεύτερη προσφεύγουσα στρέφεται κατά αμφοτέρων των προηγηθέντων αυτής σε σειρά μειοδοσίας, αφετέρου δε, όπως έχει κριθεί, στο παρόν στάδιο της διαγωνιστικής διαδικασίας η σειρά κατάταξης δεν αποκλείει αυτόματα την ύπαρξη εννόμου συμφέροντος για την άσκηση προδικαστικής προσφυγής εκ μέρους οποιουδήποτε συμμετέχοντα και μη οριστικώς αποκλεισθέντα, αφού με την απόρριψη της προσφοράς ανταγωνιστή του θα βελτιωθεί η δική του θέση κατάταξης (ΔΕΦΑΘ 294/2020 σκ. 7 και 9).

4. Επειδή η αναθέτουσα αρχή κοινοποίησε στις 10/10/2022 και 11/10/2022 την πρώτη και δεύτερη προσφυγή αντίστοιχα, σε όλους τους συμμετέχοντες, προκειμένου να ασκήσουν ενδεχομένως το προβλεπόμενο δικαίωμα παρέμβασής τους.

5. Επειδή η παρεμβαίνουσα και αναδειχθείσα ανάδοχος άσκησε εν γένει παραδεκτώς με κατάθεση στον ηλεκτρονικό τόπο του διαγωνισμού και εμπρόθεσμα, στις 20/10/2022 και στις 21/10/2022 τις οικείες παρεμβάσεις της επί της πρώτης και της δεύτερης προσφυγής αντίστοιχα, και με πρόδηλο έννομο συμφέρον καθώς έχει αναδειχθεί οριστική ανάδοχος και οι προσφυγές βάλλουν κατά της αποδοχής της προσφοράς της.

6. Επειδή με τις 2046/2022 και 2048/2022 πράξεις της Προέδρου του 6^{ου} Κλιμακίου ορίστηκε Εισηγήτρια και ημερομηνία εξέτασης της πρώτης και της δεύτερης προσφυγής αντίστοιχα, και κλήθηκε η αναθέτουσα αρχή να υποβάλλει τις απόψεις της επί των προσφυγών.

Αριθμός αποφάσεων: 1716 και 1717/2022

7. Επειδή η αναθέτουσα αρχή κοινοποίησε εμπρόθεσμα στις 25/10/2022 στην ΕΑΔΗΣΥ και στους συμμετέχοντες τις με αρ. πρωτ. 8549/25.10.2022 απόψεις της επί των προσφυγών, αιτούμενη παράλληλα την απόρριψη αυτών για τους εκεί αναφερόμενους λόγους.

8. Επειδή, σε συνέχεια των ανωτέρω, οι υπό εξέταση προδικαστικές προσφυγές νομίμως εισάγονται ενώπιον του 6ου Κλιμακίου της ΕΑΔΗΣΥ σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 346 και 360 του ν. 4412/2016, όπως τροποποιήθηκαν και ισχύουν, και του άρθρου 3 του π.δ. 39/2017, είναι τύποις παραδεκτές και πρέπει να εξεταστούν στην ουσία τους.

9. Επειδή δυνάμει της με αριθμό 10/2022 Διακήρυξης της αναθέτουσας αρχής, προκηρύχθηκε ανοικτός ηλεκτρονικός διαγωνισμός για την επιλογή αναδόχου για την «...», με κριτήριο ανάθεσης την πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά βάσει τιμής, συνολικής εκτιμώμενης αξίας €208.000,00, χωρίς Φ.Π.Α. (και συμπεριλαμβανομένου αυτού €257.920,00). Το αντικείμενο της σύμβασης, όπως περιγράφεται αναλυτικά στο Παράρτημα Ι της διακήρυξης, είναι η παροχή υπηρεσιών καθαριότητας των εγκαταστάσεων της ... στο ... Χωριό για την εύρυθμη λειτουργία του φορέα και την προστασία της υγείας και υγιεινής του προσωπικού του, η δε διάρκεια της σύμβασης ορίζεται σε δύο έτη. Το πλήρες κείμενο της διακήρυξης καταχωρήθηκε στο ΚΗΜΔΗΣ στις 29/7/2022 με μοναδικό ΑΔΑΜ ..., καθώς και στη διαδικτυακή πύλη του ΕΣΗΔΗΣ, όπου ο προκείμενος διαγωνισμός έλαβε συστημικό αριθμό ...

10. Επειδή, σύμφωνα με τη διακήρυξη, ως καταληκτική ημερομηνία υποβολής των προσφορών ορίστηκε 29/8/2022 και ώρα 10:00 π.μ. και ως ημερομηνία αποσφράγισης αυτών η 29/8/2022 και ώρα 12:00 μ. Στο διαγωνισμό συμμετείχαν, υποβάλλοντας προσφορά τέσσερις οικονομικοί φορείς, μεταξύ των οποίων η πρώτη και η δεύτερη προσφεύγουσα καθώς και η παρεμβαίνουσα. Με την υπ' αριθ. 58/16/23.9.2022 απόφαση του Δ.Σ. της αναθέτουσας αρχής εγκρίθηκαν τα Πρακτικά 1 και 2 της Επιτροπής του διαγωνισμού και, αφού κρίθηκαν αποδεκτά τα δικαιολογητικά συμμετοχής και οι τεχνικές και οικονομικές προσφορές του συνόλου των συμμετεχόντων, αναδείχθηκε προσωρινή ανάδοχος η παρεμβαίνουσα, καθώς πρόσφερε τη χαμηλότερη τιμή σύμφωνα με το κριτήριο ανάθεσης. Δεύτερη σε σειρά μειοδοσίας κατατάχθηκε η προσφορά της πρώτης προσφεύγουσας (...) και

τρίτη η προσφορά της δεύτερης προσφεύγουσας (... ..). Ακολούθως, με την υπ' αριθ. 61/17/30.9.2022 απόφαση του Δ.Σ. της αναθέτουσας αρχής επικυρώθηκε το Πρακτικό 3 και, αφού διαπιστώθηκε η πληρότητα των δικαιολογητικών κατακύρωσης, αναδείχθηκε η παρεμβαίνουσα οριστική ανάδοχος. Κατά της άνω απόφασης οριστικής κατακύρωσης, στην οποία ενσωματώνεται κατ' άρθρο 100 του ν. 4412/2016 και 3.1.2 της διακήρυξης και η προηγηθείσα απόφαση προσωρινής κατακύρωσης, στρέφονται αμφότερες οι προσφεύγουσες και ζητούν την ακύρωσή τους για τους λόγους που αναπτύσσονται σε έκαστη προσφυγή.

11. Επειδή ειδικότερα η **πρώτη** προσφεύγουσα με τον μόνο λόγο της προσφυγής της προβάλλει ότι μη νομίμως έγινε δεκτή η προσφορά της οριστικής αναδόχου χωρίς προηγουμένως να κληθεί σε παροχή διευκρινίσεων κατ' άρθρο 88 του ν. 4412/2016, και τούτο διότι η προσφορά της παρίσταται ασυνήθιστα χαμηλή ως προς το κόστος αναλωσίμων που προσφέρει, το οποίο κατά τους ισχυρισμούς της πρώτης προσφεύγουσας i) υπολείπεται σημαντικά συγκριτικά με το αντίστοιχο δηλωθέν από τους λοιπούς συμμετέχοντες και ii) με βάση συγκεκριμένα κοστολογήσιμα στοιχεία αγοράς, που η ίδια επικαλείται για τα αναλώσιμα (σε πλήρη συσχετισμό με τις απαιτήσεις της διακήρυξης), δεν επαρκεί για την κάλυψη των αναγκών της σύμβασης για τις οποίες προορίζεται. Η **δεύτερη** προσφεύγουσα με το πρώτο σκέλος της προσφυγής της στρέφεται κατά της προσφοράς της οριστικής αναδόχου και νυν παρεμβαίνουσας (...), αλλά και κατά της εταιρείας ... (πρώτης προσφεύγουσας), ισχυριζόμενη ότι μη νομίμως και κατά παράβαση των επί ποινή αποκλεισμού απαιτήσεων της διακήρυξης έγιναν δεκτές οι τεχνικές προσφορές τους, και τούτο διότι αμφότερες δεν κατέθεσαν το σύνολο των απαιτούμενων πιστοποιητικών του Γενικού Χημείου του Κράτους και του ΕΟΦ για τα προϊόντα (καθαριστικά και απολυμαντικά) που προσφέρουν στο πλαίσιο εκτέλεσης της σύμβασης. Περαιτέρω, με το δεύτερο σκέλος της προσφυγής της, η δεύτερη προσφεύγουσα βάλλει κατά της αναδόχου και νυν παρεμβαίνουσας, υποστηρίζοντας ότι η προσφορά της τελευταίας είναι ασυνήθιστα χαμηλή ως προς το κόστος των αναλωσίμων, επικαλούμενη συγκεκριμένα κοστολογήσιμα στοιχεία προς τούτο, και συνεπώς η αναθέτουσα αρχή μη νομίμως έκανε δεκτή την προσφορά της, ενώ σε κάθε

περίπτωση όφειλε να ενεργοποιήσει τη διαδικασία του άρθρου 88 του ν. 4412/2016 περί παροχής διευκρινίσεων πριν αποδεχθεί την προσφορά της.

12. Επειδή η **αναθέτουσα αρχή** με τις υποβληθείσες απόψεις της, αντικρούει τους προβαλλόμενους λόγους αμφότερων των προσφυγών. Ειδικότερα, σε σχέση με την κοινή αιτίαση αμφότερων των προσφευγουσών περί ασυνήθιστα χαμηλής προσφοράς της αναδόχου, υποστηρίζει ότι αλυσιτελώς προβάλλεται λόγω της μικρής απόκλισης στις συνολικές οικονομικές προσφορές των συμμετεχόντων. Ως εκ τούτου, τυχόν αποδοχή των αιτιάσεων περί ασυνήθιστα χαμηλής προσφοράς της αναδόχου καθιστά αυτομάτως ασυνήθιστα χαμηλές και τις προσφορές της πρώτης και δεύτερης προσφεύγουσας. Περαιτέρω, η αναθέτουσα αρχή προβάλλει ότι το ύψος του κόστους των αναλωσίμων δεν προδιαγράφεται από καμία διάταξη αναγκαστικού δικαίου, ούτε και από τη διακήρυξη, όπως αντίθετα συμβαίνει με το εργατικό και ασφαλιστικό κόστος, και έτσι επαφίεται στην ελεύθερη άσκηση της επιχειρηματικής δραστηριότητας του εκάστοτε προσφέροντος. Εν συνεχεία, αναφορικά με τις αιτιάσεις της δεύτερης προσφυγής ως προς τις ελλείψεις στις τεχνικές προσφορές της αναδόχου και της πρώτης προσφεύγουσας υποστηρίζει ότι ο κατάλογος των προϊόντων (καθαριστικών) είναι ενδεικτικός και ότι σε κάθε περίπτωση τόσο η ανάδοχος όσο και η πρώτη προσφεύγουσα υπέβαλαν τα κατά τη διακήρυξη απαιτούμενα στοιχεία και έγγραφα.

13. Επειδή η **παρεμβαίνουσα**, σε σχέση με τον μόνο λόγο της πρώτης προσφυγής και τις εκεί προβαλλόμενες αιτιάσεις περί ασυνήθιστα χαμηλού κόστους αναλωσίμων, αντιτείνει ότι η προσφορά της σε σχέση με το επίμαχο κόστος δικαιολογείται από το μέγεθος της εταιρείας και από τον κύκλο εργασιών της, ο οποίος είναι συγκριτικά μεγαλύτερος έναντι αυτού της πρώτης προσφεύγουσας, ενώ επίσης προβάλλει ότι για τα υλικά που χρησιμοποιεί, είχε προβεί το 2021 σε αγορές μεγάλων ποσοτήτων αναλωσίμων από τους προμηθευτές της, έχει λάβει έκπτωση κύκλου εργασιών από τις προμηθεύτριές της εταιρείες και πιστωτικά τιμολόγια που μειώνουν το κόστος των αναλωσίμων που απαιτούνται για την εκτέλεση της υπό ανάθεση σύμβασης. Προς απόδειξη των ισχυρισμών της επισυνάπτει στην παρέμβασή της πέντε πιστωτικά τιμολόγια προμηθευτών της, ύψους 39.566,67€, ενώ ως προς τις αντίστοιχες τιμές των προϊόντων που επικαλείται

η πρώτη προσφεύγουσα αντιτείνει ότι πρόκειται για τιμές διαδικτύου, οι οποίες δεν ανταποκρίνονται στις τιμές που δύναται να επιτύχει με τους προμηθευτές της. Περαιτέρω, ως προς τον εξοπλισμό δηλώνει ότι διαθέτει σε επάρκεια τα τεχνικά μέσα, που πρόκειται να χρησιμοποιηθούν, και ότι αυτά είναι καταχωρημένα στο ισοζύγιο παγίων της εταιρείας και έχουν ήδη αποσβεστεί. Τέλος, υποστηρίζει ότι ο προσδιορισμός εύλογου διοικητικού και εργολαβικού κόστους ανάγεται στον τρόπο άσκησης της επιχειρηματικής δραστηριότητας της κάθε συμμετέχουσας επιχείρησης, η οποία μπορεί να διαμορφώσει την οικονομική προσφορά της κατά την ελεύθερη κρίση της, αναλαμβάνοντας και το βάρος του επιχειρηματικού κινδύνου κατά τη διαμόρφωση της τιμής της προσφοράς της. Αναφορικά με τη **δεύτερη** προσφυγή και τις εκεί προβαλλόμενες όμοιες αιτιάσεις περί ασυνήθιστα χαμηλής προσφοράς, η παρεμβαίνουσα προβάλλει τους ίδιους ισχυρισμούς, ενώ ως προς τις επικαλούμενες ελλείψεις της τεχνικής της προσφοράς αντιτείνει ότι, σύμφωνα με τις διατάξεις της διακήρυξης, υπέβαλε τα απαιτούμενα πιστοποιητικά κατά τα ειδικότερα αναφερόμενα στην παρέμβασή της.

14. Επειδή, εφαρμοστέα στον επίμαχο διαγωνισμό είναι ιδίως, το άρθρο 18 «Αρχές εφαρμοζόμενες στις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων» (άρθρο 18 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ), το άρθρο 53 «Περιεχόμενο εγγράφων της σύμβασης», το άρθρο 54 «Τεχνικές προδιαγραφές» (άρθρο 42 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ), το άρθρο 80 «Αποδεικτικά μέσα» (άρθρο 60 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ), το άρθρο 88 «Ασυνήθιστα χαμηλές προσφορές» (άρθρο 69 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ), το άρθρο 91 «Λόγοι απόρριψης προσφορών», το άρθρο 92 «Περιεχόμενο προσφορών και αιτήσεων συμμετοχής» και το άρθρο 94 «Περιεχόμενο φακέλου Τεχνική Προσφορά» του ν. 4412/2016.

15. Επειδή στη διακήρυξη του διαγωνισμού, που αποτελεί το κανονιστικό πλαίσιο αυτού δεσμεύοντας αμφίδρομα την αναθέτουσα αρχή και τους συμμετέχοντες, σε σχέση με τα τιθέμενα εν προκειμένω ζητήματα, ορίζονται τα εξής: Στο άρθρο 2.4.3.2 καθορίζεται το περιεχόμενο της τεχνικής προσφοράς ως εξής: **«2.4.3.2 Τεχνική προσφορά: Η τεχνική προσφορά θα πρέπει να καλύπτει όλες τις απαιτήσεις και τις προδιαγραφές, επί ποινή αποκλεισμού, που έχουν τεθεί από την Αναθέτουσα Αρχή σύμφωνα με το Παράρτημα Ι της Διακήρυξης, περιγράφοντας ακριβώς πώς οι συγκεκριμένες**

απαιτήσεις και προδιαγραφές πληρούνται. Περιλαμβάνει ιδίως τα έγγραφα και δικαιολογητικά, σύμφωνα με τα αναλυτικώς αναφερόμενα στο ως άνω Παράρτημα. Στην Τεχνική Προσφορά οι οικονομικοί φορείς περιλαμβάνουν:

(α) Υπεύθυνη δήλωση στην οποία θα δηλώνουν: i. Ότι η προσφορά τους είναι σύμφωνη με όλους τους όρους του Παραρτήματος «I». ii. τον χρόνο ισχύος της προσφοράς τους (ο οποίος σε καμία περίπτωση δεν μπορεί να είναι μικρότερος από τον χρόνο ισχύος που ορίζεται στο κατωτέρω άρθρο 2.4.5. της παρούσας). (β) Συνοπτική παρουσίαση της εταιρείας καθώς και του τρόπου υλοποίησης της σύμβασης ώστε να πληρούνται οι απαιτήσεις και προδιαγραφές που αναφέρονται στο Παράρτημα «I». Περαιτέρω, στο **άρθρο 3.1.2** της διακήρυξης περιγράφεται η διαδικασία αξιολόγησης των προσφορών και συγκεκριμένα η διαδικασία που πρέπει να ακολουθήσει η αναθέτουσα αρχή ως προς την αξιολόγηση των οικονομικών προσφορών, ως εξής: **«3.1.2 Αξιολόγηση προσφορών: Μετά την κατά περίπτωση ηλεκτρονική αποσφράγιση των προσφορών η Αναθέτουσα Αρχή προβαίνει στην αξιολόγηση αυτών μέσω αρμόδιων πιστοποιημένων στο ΕΣΗΔΗΣ οργάνων της, εφαρμοζόμενων κατά τα λοιπά των κειμένων διατάξεων.[...] γ) Στη συνέχεια η Επιτροπή Διαγωνισμού προβαίνει στην αξιολόγηση των οικονομικών προσφορών των προσφερόντων, των οποίων τα δικαιολογητικά συμμετοχής και η τεχνική προσφορά κρίθηκαν αποδεκτά, συντάσσει πρακτικό στο οποίο καταχωρίζονται οι οικονομικές προσφορές κατά σειρά μειοδοσίας και εισηγείται αιτιολογημένα την αποδοχή ή απόρριψή τους, την κατάταξη των προσφορών και την ανάδειξη του προσωρινού αναδόχου. 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. Σε κάθε περίπτωση η κρίση της Α.Α. σχετικά με τις ασυνήθιστα χαμηλές προσφορές και την αποδοχή ή όχι των**

σχετικών εξηγήσεων εκ μέρους των προσφερόντων ενσωματώνεται στην κατωτέρω ενιαία απόφαση». Ακολούθως, στο **Παράρτημα Ι** της Διακήρυξης περιγράφεται αναλυτικά το φυσικό αντικείμενο της σύμβασης καθώς και οι υποχρεώσεις του αναδόχου. Μεταξύ άλλων αναφέρονται τα ακόλουθα: «**ΑΡΘΡΟ 2. ΑΝΤΙΚΕΙΜΕΝΟ ΑΝΑΤΙΘΕΜΕΝΩΝ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ:** Η ... στεγάζεται σε κτίριο, με συνολικό ωφέλιμο εμβαδόν 16.740 τ.μ., στο, εντός οικοπέδου, συνολικής έκτασης 21.604 τ.μ. Το κτίριο αποτελείται από: • Υπόγειο, με εμβαδόν 5.800 τ.μ., το οποίο περιλαμβάνει χώρο αποθηκών, χώρο ηλεκτρομηχανολογικών εγκαταστάσεων, χώρο στάθμευσης οχημάτων και εργαστήρια. • Ισόγειο, με εμβαδόν 5.600 τ.μ., το οποίο περιλαμβάνει εργαστήρια, γραφεία, αμφιθέατρο, αίθουσες σεμιναρίων, μουσείο. • Πρώτο (1ο) όροφο, με εμβαδόν 3.010 τ.μ., ο οποίος περιλαμβάνει γραφεία και βιβλιοθήκη. • Δεύτερο (2ο) όροφο, με εμβαδόν 2.330 τ.μ., ο οποίος περιλαμβάνει γραφεία. **Στο κτίριο απασχολούνται περίπου 200 εργαζόμενοι.**[..]Αντικείμενο των υπηρεσιών αποτελεί ο καθαρισμός των εγκαταστάσεων της ..., τον καθαρισμό των χώρων γραφείων, χώρων υγιεινής, χώρων κουζίνας και κοινοχρήστων χώρων, αιθουσών συσκέψεων, αιθουσών σεμιναρίων, εργαστηρίων, αμφιθεάτρου, βιβλιοθήκης, φυλακίου και του ... χώρου του κτιρίου. **ΜΕΡΟΣ Β – ΕΙΔΙΚΗ ΣΥΓΓΡΑΦΗ ΥΠΟΧΡΕΩΣΕΩΝ:** 1. **ΓΕΝΙΚΑ:** 1. Στις εργασίες περιλαμβάνεται και η αντιμετώπιση έκτακτων αναγκών καθαριότητας που θα προκύψουν κατά τη διάρκεια του ωραρίου τους, έπειτα από υπόδειξη των αρμοδίων της αναθέτουσας αρχής. 2....[..]. 3. **Όλα τα χρησιμοποιούμενα υλικά** (απορρυπαντικά καθαρισμού, σακούλες απορριμμάτων, υλικά απολύμανσης, υλικά καθαριότητας απορρυπαντικά καθαρισμού, σακούλες απορριμμάτων, καθώς και τα χαρτιά υγείας, χειροπετσέτες, υγρό χεριών κλπ) **θα βαρύνουν τον ανάδοχο**, θα είναι εγκεκριμένου τύπου, αρίστης ποιότητας και θα τυγχάνουν της εγκρίσεως της αναθέτουσας αρχής. 4. Ο ανάδοχος οφείλει να διαθέτει πιστοποιημένα αναλώσιμα υλικά όπου προ της χρήσης τους θα λάβουν την έγκριση της επιτροπής παραλαβής της σύμβασης.[...]. 3. Ο καθαρισμός όλων των χώρων πρέπει να γίνεται με ιδιαίτερη φροντίδα και με υλικά καθαρισμού, εξοπλισμό (σφουγγαρίστρες, κουβάδες, σκούπες κλπ., καθώς και τυχόν απαραίτητα μηχανήματα) του Αναδόχου. **Τα χαρτιά υγείας, οι χειροπετσέτες, τα υγρά σαπούνια για τα χέρια θα παρέχονται από τον**

Ανάδοχο θα είναι εγκεκριμένου τύπου, αρίστης ποιότητας και θα τυγχάνουν της εγκρίσεως της αναθέτουσας αρχής. Ο Ανάδοχος θα παρέχει πλέον του απαραίτητου εξοπλισμού και των απαραίτητων υλικών για τον καθαρισμό, και τις σακούλες απορριμμάτων για τους πάσης φύσεως κάδους απορριμμάτων. Τα υλικά καθαρισμού που θα χρησιμοποιηθούν θα πρέπει να είναι άριστης ποιότητας και γνωστής μάρκας στην αγορά, ενώ θα φέρουν άδεια εγκρίσεως από τον Εθνικό Οργανισμό Φαρμάκων όταν πρόκειται για απολυμαντικά προϊόντα και αριθμό καταχώρησης από το Γενικό Χημείο του Κράτους (όπου απαιτείται). Οι σακούλες απορριμμάτων θα πρέπει να είναι καλής ποιότητας και ανθεκτικές. Τα απορρυπαντικά και τα απολυμαντικά προϊόντα θα πρέπει να είναι προσεκτικά επιλεγμένα, δεν θα αναδύουν δυσάρεστες οσμές και δεν θα είναι επιβλαβή στην υγεία του προσωπικού της Αναθέτουσας Αρχής. Ο εξοπλισμός που θα χρησιμοποιηθεί θα είναι πρώτης ποιότητας και ο πλέον κατάλληλος, ενώ η χρήση του θα γίνεται με τέτοιο τρόπο ώστε να αποφεύγονται τυχόν φθορές στις εγκαταστάσεις. Η αναθέτουσα αρχή διατηρεί το δικαίωμα να απαιτήσει αντικατάσταση των προτεινόμενων από τον ανάδοχο υλικών, με υλικά της επιλογής του, χωρίς επιπτώσεις στην οικονομική προσφορά του Αναδόχου.

4. Τα προϊόντα καθαρισμού θα είναι εγκεκριμένα από το Γενικό Χημείο του Κράτους, ενώ τα απολυμαντικά εγκεκριμένα από τον Εθνικό Οργανισμό Φαρμάκων(ανάλογα πιστοποιητικά θα κατατίθενται με την προσφορά).

5. Τα απορρυπαντικά και τα απολυμαντικά προϊόντα θα είναι προσεκτικά επιλεγμένα, δεν θα αναδύουν δυσάρεστες οσμές και δεν θα είναι επιβλαβή στην υγεία του προσωπικού της αναθέτουσας αρχής, ενώ θα λαμβάνονται όλες οι απαραίτητες προφυλάξεις προκειμένου να αποφεύγονται τυχόν φθορές (βραχυχρόνια ή μακροχρόνια) στις εγκαταστάσεις και στον εξοπλισμό των κτιρίων». Τέλος, στο Παράρτημα ΙΙΙ της διακήρυξης παρατίθεται το υπόδειγμα οικονομικής προσφοράς εναρμονιζόμενο με τη διάταξη του άρθρου 68 παρ. 1 του ν. 3863/2010, την εφαρμογή της οποίας ρητώς μνημονεύει, ενώ στον ενσωματωμένο Πίνακα Οικονομικής Προσφοράς, οι οικονομικοί φορείς, πρέπει να συμπληρώσουν κατά επιμερισμό της συνολικής δαπάνης διακριτά τα ακόλουθα πεδία: 1.1 Ύψος του προϋπολογισμένου ποσού (Συνολικά) που αφορά τις πάσης φύσεως νόμιμες μικτές αποδοχές των εργαζομένων, 1.2

Ύψος των ασφαλιστικών εργοδοτικών εισφορών (Συνολικά) με βάση τα προϋπολογισθέντα ποσά, **1.3** Διοικητικό κόστος παροχής των υπηρεσιών, **1.4** Αναλώσιμα, **1.5** Εργολαβικό κέρδος και **1.6** Νόμιμες Κρατήσεις υπέρ Δημοσίου και τρίτων.

16. Επειδή η έννοια της ασυνήθιστα χαμηλής προσφοράς δεν δίνεται ρητά από τις διατάξεις των οδηγιών για τις δημόσιες συμβάσεις, αλλά αναφέρεται σε μία προσφορά για την οποία, ενόψει των ευνοϊκών όρων που περιέχει, δημιουργούνται αμφιβολίες για τη φερεγγυότητά της, δηλαδή για τη δυνατότητα του προσφέροντος οικονομικού φορέα να εκτελέσει τη σύμβαση σύμφωνα με τους προσφερόμενους όρους, όπως π.χ. όταν η τιμή της προσφοράς είναι σημαντικά χαμηλότερη του προϋπολογισμού, (βλ. ΕΑ ΣΤΕ83/2017, ΔΕφ. Αθην. 1954/2020, ΔΕφ. Πατρ. 112/2020), ή εμφανίζει ουσιώδη απόκλιση από το μέσο όρο των οικονομικών προσφορών των λοιπών διαγωνιζόμενων (ΕΑ ΣΤΕ 290/2017), λαμβανομένης υπόψη της σύνθεσης της προσφοράς και της φύσης της παροχής.

17. Επειδή από τα άρθρα 88 του ν. 4412/2016 και 3.1.2 της διακήρυξης συνάγεται ότι η εκ μέρους της αναθέτουσας αρχής εκτίμηση του κατά πόσον συντρέχει περίπτωση υπερβολικά χαμηλής προσφοράς διενεργείται σε δύο στάδια. Σε ένα πρώτο στάδιο, η αναθέτουσα αρχή οφείλει να εκτιμήσει αν οι υποβληθείσες προσφορές «φαίνονται» ασυνήθιστα χαμηλές, ήτοι η αναθέτουσα αρχή προβαίνει σε μία εκ πρώτης όψεως εκτίμηση του κατά πόσον οι προσφορές είναι ασυνήθιστα χαμηλές. Αυτό ισχύει ιδίως στην περίπτωση που η προσφερόμενη τιμή σε υποβληθείσα προσφορά είναι σημαντικά χαμηλότερη από εκείνη που προσφέρεται με τις λοιπές προσφορές ή από τη συνήθη αγοραία τιμή. Αν δεν υπάρχει τέτοια ένδειξη στις υποβληθείσες προσφορές και αυτές δεν φαίνονται ασυνήθιστα χαμηλές, η αναθέτουσα αρχή δύναται να συνεχίσει την αξιολόγησή τους και τη διαδικασία αναθέσεως της συμβάσεως. Αντιθέτως, αν υφίστανται ενδείξεις ικανές να δημιουργήσουν την υποψία στην αναθέτουσα αρχή ότι ορισμένη προσφορά ενδέχεται να είναι ασυνήθιστα χαμηλή, τότε αυτή οφείλει να προβεί, σε *δεύτερο στάδιο*, στον έλεγχο της συνθέσεως της προσφοράς προκειμένου να βεβαιωθεί ότι η προσφορά δεν είναι ασυνήθιστα χαμηλή. Όταν προβαίνει στον έλεγχο αυτό, η αναθέτουσα αρχή υποχρεούται να παρέχει στον οικείο προσφέροντα τη δυνατότητα να εκθέσει τους λόγους για τους οποίους ο ίδιος

εκτιμά ότι η προσφορά του δεν είναι ασυνήθιστα χαμηλή. Η αναθέτουσα αρχή οφείλει στη συνέχεια να εκτιμήσει τις δοθείσες εξηγήσεις και να κρίνει αν η συγκεκριμένη προσφορά είναι ασυνήθιστα χαμηλή, οπότε υποχρεούται να την απορρίψει (βλ. σχετικά απόφαση της 4ης Ιουλίου 2017, *European Dynamics Luxembourg SA κατά Οργανισμού Σιδηροδρόμων της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, T 392/15, ECLI:EU:T:2017:462 σκ. 86-89, ΑΕΠΠ 349/2018). Περαιτέρω, σύμφωνα με το άρθρο 88 του ν. 4412/2016, ως τροποποιηθέν ισχύει, για την ανάθεση συμβάσεων παροχής υπηρεσιών διατηρείται **διακριτική ευχέρεια** της αναθέτουσας αρχής στον εντοπισμό των προσφορών οι οποίες φαίνονται ασυνήθιστα χαμηλές, η δε έκταση της υποχρέωσης αιτιολόγησης, την οποία υπέχει η αναθέτουσα αρχή σε περίπτωση που εκτιμά ότι η οικονομική προσφορά δεν φαίνεται ασυνήθιστα χαμηλή, είναι περιορισμένη και, εντεύθεν, δεν υποχρεούται να προβεί σε διεξοδική ανάλυση της σύνθεσης κάθε προσφοράς, προκειμένου να διαπιστώσει ότι αυτή δεν αποτελεί ασυνήθιστα χαμηλή προσφορά (ΣΕ ΕΑ 12/2020), **εκτός εάν κάποιος διαγωνιζόμενος προβάλλει ειδικούς και συγκεκριμένους ισχυρισμούς περί υποβολής υπερβολικά χαμηλής προσφοράς εκ μέρους άλλου διαγωνιζομένου**, οπότε γεννάται υποχρέωση της αναθέτουσας αρχής να απαντήσει επί των προβληθέντων ουσιωδών αυτών ισχυρισμών **διαλαμβάνοντας ειδικά αιτιολογημένη κρίση σχετικά με το εάν η επίμαχη οικονομική προσφορά είναι ή όχι ασυνήθιστα χαμηλή**, ύστερα από εκτίμηση όχι απλώς μόνο των εκ μέρους του προσφεύγοντος ισχυρισμών αλλά και της λυσιτέλειας των αναγκαίων διευκρινίσεων, κατ' εφαρμογή της προαναφερόμενης διάταξης του άρθρου 88 του ν.441/2016 (πρβλ. ΑΕΠΠ 349/2018, ΔΕφΘεσ/κης 167/2019 «*Η απάντηση αυτή πρέπει να είναι νομίμως αιτιολογημένη, η δε νομιμότητα και επάρκεια της σχετικής αιτιολογίας αποτελεί αντικείμενο ελέγχου από την ΑΕΠΠ, εφόσον ασκηθεί προδικαστική προσφυγή ενώπιον αυτής, και εν τέλει από το αρμόδιο δικαστήριο*», *ad hoc* ΔΕφΑθ 422/2021 σκ. 10).

18. Επειδή, κατόπιν των ανωτέρω, επί του **κοινού** λόγου αμφότερων των προσφυγών που αφορά την αιτίαση περί ασυνήθιστα χαμηλής προσφοράς της αναδόχου ως προς το κόστος των αναλωσίμων, γίνονται δεκτά τα ακόλουθα: Όπως προκύπτει από την επισκόπηση της οικονομικής προσφοράς της παρεμβαίνουσας, η τελευταία δηλώνει ως κόστος αναλωσίμων το **ποσό των 120,00 ευρώ ετησίως**, έναντι 800 ευρώ που

δήλωσε η ..., 3.600,00€ που δήλωσε η ... και 6.000,00 που δήλωσε ο οικονομικός φορέας ... Περαιτέρω, όπως προκύπτει από τα προπαρατεθέντα άρθρα του Παραρτήματος Ι, ο ανάδοχος επιβαρύνεται, πέραν του εξοπλισμού που πρέπει να διαθέτει, και με το κόστος όλων των χρησιμοποιούμενων υλικών (απορρυπαντικά καθαρισμού, υλικά απολύμανσης, υλικά καθαριότητας, σακούλες απορριμμάτων, καθώς και τα χαρτιά υγείας, χειροπετσέτες, υγρό χεριών κλπ). Σύμφωνα μάλιστα με την αναλυτική περιγραφή του φυσικού αντικείμενου της σύμβασης αυτό περιλαμβάνει τον καθημερινό (Δευτέρα – Παρασκευή) καθαρισμό του κτιριακού συγκροτήματος της αναθέτουσας αρχής, αποτελούμενο από υπόγειο 5.800 τ.μ, ισόγειο 5.600 τ.μ. πρώτο όροφο 3.010 τ.μ και δεύτερο όροφο εκτάσεως 2.330 τ.μ., στα οποία απασχολούνται **200 εργαζόμενοι**. Η πρώτη προσφεύγουσα επικαλείται συγκεκριμένα κοστολογήσιμα στοιχεία με τις τρέχουσες τιμές της αγοράς (σελ. 11 της προσφυγής της) και υποστηρίζει ότι μόνο το κόστος για ένα ρολό υγείας (0,12 λεπτά χονδρικής) για 200 άτομα για 12 μήνες ανέρχεται στο ποσό των 288 ευρώ, ενώ η παρεμβαίνουσα δηλώνει κόστος αναλωσίμων 120 ευρώ ετησίως (το οποίο περιλαμβάνει το σύνολο των αναλωσίμων που η διακήρυξη απαιτεί). Επιπλέον, η πρώτη προσφεύγουσα προσκομίζει σχετικά έγγραφα με τρέχουσες τιμές χονδρικής για τα καθαριστικά που η παρεμβαίνουσα δηλώνει ότι θα χρησιμοποιήσει, υποστηρίζοντας ότι για ένα λίτρο εκάστου εξ αυτών μόνο το συνολικό κόστος ανέρχεται σε 126,84 ευρώ. Η δεύτερη προσφεύγουσα επικαλείται με την προσφυγή της συγκεκριμένα κοστολογήσιμα στοιχεία αγοράς με τιμές χονδρικής (βλ. σελ. 21 της προσφυγής της), προσάγοντας φυλλάδια με τις τιμές των αναλωσίμων που η παρεμβαίνουσα προσφέρει, εκ των οποίων προκύπτει ότι για την συγκεκριμένη σύμβαση το κόστος των αναλωσίμων ανέρχεται τουλάχιστον σε 298,89 ευρώ μηνιαίως και στο ποσό των **3.586,68 ευρώ ετησίως** (έναντι των 120 ευρώ που δηλώνει η παρεμβαίνουσα) και στο ποσό των 7.173,36 ευρώ για το χρονικό διάστημα των 24 μηνών, που διαρκεί η σύμβαση. Άρα, η πρώτη και η δεύτερη προσφεύγουσα προβάλλουν με συγκεκριμένα και ορισμένα στοιχεία και με επίκληση των απαιτήσεων της διακήρυξης ότι το δηλωθέν από την ανάδοχο ποσό **των 120 ευρώ ετησίως για αναλώσιμα, ήτοι 10 ευρώ μηνιαίως**, κατά την κοινή αντίληψη και λογική και με βάση τις κρατούσες στην αγορά συνθήκες, ακόμη και τις πλέον

ευνοϊκές, αναμφίβολα δεν επαρκεί για να καλύψει τις ανάγκες 200 εργαζομένων στις άνω κτιριακές εγκαταστάσεις συνολικής εκτάσεως 16.740 τ.μ.. Οι αιτιάσεις της αναθέτουσας αρχής ότι οι άνω ισχυρισμοί προβάλλονται αλυσιτελώς από τις προσφεύγουσες λόγω της μικρής διαφοράς στις εν συνόλω οικονομικές προσφορές τους έναντι αυτής της αναδόχου είναι απορριπτέες ως ερειδόμενες επί εσφαλμένης προϋπόθεσης **και δεν απαντούν αιτιολογημένα στις ειδικές αιτιάσεις των προσφευγουσών**. Τούτο διότι οι προσφεύγουσες βάλλουν συγκεκριμένα, προβάλλοντας ειδικούς ισχυρισμούς, κατά του κονδυλίου των αναλωσίμων το οποίο, όπως δηλώθηκε από την παρεμβαίνουσα, είναι σημαντικά υπολειπόμενο συγκριτικά με το κόστος αναλωσίμων που δήλωσαν όλοι οι λοιποί συμμετέχοντες (η πρώτη προσφεύγουσα δήλωσε 800 ευρώ έναντι 120 ευρώ της αναδόχου, η δεύτερη προσφεύγουσα 3.600€ έναντι των 120€ που δήλωσε η ανάδοχος). Άλλωστε, το κονδύλι αυτό πρέπει να επαρκεί, κατά τις απαιτήσεις της διακήρυξης, για να καλύψει τις ανάγκες για τις οποίες προορίζεται, πολλώ δε μάλλον που εν προκειμένω 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. Επιπλέον, εν προκειμένω έχει παρέλθει το πρώτο στάδιο εντοπισμού «υπονοιών» ασυνήθιστα χαμηλής προσφοράς και η αναθέτουσα αρχή, όπως παγίως γίνεται δεκτό από τη νομολογία και εν συνεχεία θα αναπτυχθεί, οφείλει να απαντήσει **αιτιολογημένα** επί των ισχυρισμών των συμμετεχόντων ότι το κόστος των αναλωσίμων παρίσταται ασυνήθιστο χαμηλό, ώστε και η προσφορά κατά λογική συνεκδοχή να παρίσταται χαμηλή και μη ανταποκρινόμενη στις απαιτήσεις της διακήρυξης (πρβλ αντί πολλών, ΣτΕ ΕΑ 601/2022, ΔΕΦΠΕΙΡΑΙΑ 264/2022).

Κατά την μειοψηφούσα γνώμη του μέλους Ι. Θεμελή, ο ισχυρισμός της αναθέτουσας αρχής φαίνεται κατ' αρχήν βάσιμος, δεδομένου ότι εν προκειμένω η πρωτογενής κρίση της αναθέτουσας αρχής περί του εάν μία προσφορά φαίνεται ασυνήθιστα χαμηλή δεν φέρεται χωριστά επί κάθε ενός κονδυλίου της οικονομικής προσφοράς -πλην των κονδυλίων του εργατικού

κόστους ή άλλων κονδυλίων επί των οποίων ισχύουν κατώτατες κατά νόμο τιμές/κόστη, τα οποία κρίνονται αυτοτελώς- αλλά επί του συνόλου της οικονομικής προσφοράς το οποίο εν συνόλω κρίνεται κατ' αρχάς ως προς την επάρκειά του για την τελέσφορη εκτέλεση της σύμβασης, και εφόσον κριθεί από τον πρώτο αυτόν έλεγχο ότι πράγματι η προσφορά φαίνεται ασυνήθιστα χαμηλή τότε μόνον σε ένα δεύτερο στάδιο χωρεί η εξέταση της σύνθεσης της προσφοράς δηλαδή των κατ' ιδίαν κονδυλίων αυτής. Σχετικά έχει κριθεί ότι: *Ειδικότερα, στο πρώτο αυτό στάδιο, η αναθέτουσα αρχή οφείλει μόνο να εξετάσει αν οι υποβληθείσες προσφορές περιέχουν ένδειξη ικανή να δημιουργήσει την υποψία ότι ενδέχεται να είναι **ασυνήθιστα χαμηλές**. Αυτό ισχύει ιδίως στην περίπτωση που η προτεινόμενη τιμή μιας προσφοράς είναι σημαντικά χαμηλότερη από την τιμή των λοιπών προσφορών ή από τη συνήθη αγοραία τιμή. Αν δεν υπάρχει τέτοια ένδειξη στις υποβληθείσες προσφορές και αυτές δεν φαίνονται συνεπώς **ασυνήθιστα χαμηλές**, η αναθέτουσα αρχή δύναται να συνεχίσει την αξιολόγησή τους και τη διαδικασία αναθέσεως της συμβάσεως (πρβλ., κατ' αναλογία, απόφαση της 4ης Ιουλίου 2017, *European Dynamics Luxembourg* κ.λπ. κατά Οργανισμού Σιδηροδρόμων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, T-392/15, EU:T:2017:462, σκέψη 88) Σε ένα δεύτερο στάδιο, αν υφίστανται ενδείξεις ικανές να δημιουργήσουν την υποψία ότι ορισμένη **προσφορά** ενδέχεται να είναι **ασυνήθιστα χαμηλή**, η αναθέτουσα αρχή οφείλει, αντιθέτως, να προβεί στον έλεγχο της συνθέσεως της προσφοράς προκειμένου να βεβαιωθεί ότι η **προσφορά** δεν είναι **ασυνήθιστα χαμηλή** ...» (Απόφαση του Γενικού Δικαστηρίου ΕΕ της 1-12-2021 T-546/20 *European Sopra Sneria Benelux Unisys Belgium* κατά Ευρωπαϊκής Επιτροπής σκέψεις 48 και 49). Συνεπώς εν προκειμένω η κρίση της ΕΑΔΗΣΥ πρέπει να φέρεται στο εάν η αναθέτουσα αρχή ορθά έκρινε ή όχι ότι η προσφορά της παρεμβαίνουσας -και όχι τα κατ' ιδίαν κονδύλια αυτής- φαίνεται η όχι ασυνήθιστα χαμηλή.*

Περαιτέρω, απορριπτέοι είναι οι ισχυρισμοί της αναθέτουσας αρχής αλλά και της παρεμβαίνουσας ότι η διαμόρφωση του διοικητικού κόστους και του εργολαβικού κέρδους ανάγεται στην επιχειρηματική βούληση των συμμετεχόντων χωρίς να προσδιορίζεται κατά τρόπο συγκεκριμένο από τη διακήρυξη, και τούτο διότι εν προκειμένω προσβάλλεται το κόστος των αναλωσίμων, το οποίο κατά τις συγκεκριμένες **απαιτήσεις και συνθήκες** της

διακήρυξης πρέπει πάντως να αποδεικνύεται ότι καλύπτει τις απαιτήσεις της σύμβασης για την οποία προορίζεται ενόψει της ρητής απαίτησης και περιγραφής του Παραρτήματος Ι της διακήρυξης ότι τον ανάδοχο επιβαρύνει το κόστος αναλωσίμων. Και ναι μεν η ανάδοχος και νυν παρεμβαίνουσα προσκομίζει ενώπιον της ΕΑΔΗΣΥ πιστωτικά τιμολόγια προμηθευτών της επιχειρώντας να αιτιολογήσει το κόστος αυτό, πλην όμως **η αναθέτουσα αρχή δεν διαλαμβάνει σχετική κρίση επ' αυτών** έστω και συμπληρωματικά με τις υποβληθείσες απόψεις της ως έχει κατά νόμο δικαίωμα (άρθρο 365 παρ. 1 του ν. 4412/2016), **ενώ η ΕΑΔΗΣΥ δεν δύναται να εξετάσει το πρώτον ουσιώδεις ισχυρισμούς και αποδεικτικά μέσα που κατατέθηκαν ενώπιον της επί της βιωσιμότητας της προσφοράς της αναδόχου και εν προκειμένω έγγραφο προμηθευτή της**. Τούτο διότι η κρίση της αναθέτουσας αρχής συνέχεται άμεσα με τη διακριτική της ευχέρεια, υποκείμενη μόνο σε έλεγχο των άκρων ορίων της από την ΕΑΔΗΣΥ, η οποία δεν δύναται να υποκαταστήσει την αναθέτουσα αρχή. Η αναθέτουσα αρχή εν προκειμένω δεν ανέφερε τίποτα ούτε επί των συγκεκριμένων στοιχείων που επικαλούνται οι προσφεύγουσες για το κόστος των αναλωσίμων ούτε και επί των ανωτέρω πρόσθετων διευκρινίσεων και αποδεικτικών στοιχείων, που υπέβαλε η παρεμβαίνουσα, και ως εκ τούτου δεν είναι νόμιμη η αιτιολογία της προσβαλλόμενης απόφασης (όπως διαμορφώθηκε με τις υποβληθείσες απόψεις της επί της υπό εξέταση προδικαστικής προσφυγής), σχετικά με την κρίση της ότι η προσφορά της παρεμβαίνουσας δεν είναι ασυνήθιστα χαμηλή. Επομένως, η αναθέτουσα αρχή κατά τα ανωτέρω εκτεθέντα δεν αιτιολόγησε νομίμως και σύμφωνα με το άρθρο 17 του ΚΔΔιαδ την προσβαλλόμενη απόφασή της, καθόσον για την κρίση της περί της ύπαρξης ασυνήθιστα χαμηλής προσφοράς, **κατόπιν υποβολής συγκεκριμένων αιτιάσεων συμμετέχοντος, απαιτείται σαφής, ειδική και πλήρης αιτιολογία** με την οποία θα απαντούσε στους οικείους ισχυρισμούς κατόπιν ουσιαστικής εκτίμησής τους προκειμένου να καταστεί δυνατός ο έλεγχος της άσκησης των άκρων ορίων της διακριτικής της ευχέρειας (πρβλ *ΕΑ ΣτΕ 601/2021, στην οποία ακυρώνεται κρίση της ΑΕΠΠ περί του ασυνήθιστα χαμηλού διοικητικού κόστους, καθώς η υπόθεση έπρεπε να αναπεμφθεί στην αναθέτουσα αρχή προς αιτιολογημένη κρίση, ΔΕφΠειραιά 264/2022 σκ. 10 κ.ά*). Συνεπώς εν προκειμένω, η υπόθεση πρέπει να αναπεμφθεί στην αναθέτουσα αρχή

προκειμένου να αποφανθεί αιτιολογημένα επί των συγκεκριμένων ισχυρισμών που προβάλλονται από τις νυν προσφεύγουσες. Εκ τούτων παρέπεται ότι δεν αποκλείεται αυτομάτως η οικονομική προσφορά της παρεμβαίνουσας, και τούτο διότι η τελευταία δεν όφειλε να καταθέσει σχετικές αποδείξεις αυτοβούλως με την κατάθεση της προσφοράς της, καθόσον τούτο δεν προβλέπεται στο οικείο νομικό πλαίσιο που διέπει τη διαγωνιστική διαδικασία. Δηλαδή, η ακύρωση της προσβαλλόμενης κατ' αποδοχή των οικείων αιτιάσεων αμφότερων των προσφευγουσών περί ασυνήθιστα χαμηλής προσφοράς ως προς το κόστος των αναλωσίμων, δεν συνεπάγεται αυτόματη απόρριψη της προσφοράς της παρεμβαίνουσας, αλλά η αναθέτουσα αρχή οφείλει να απευθύνει στην παρεμβαίνουσα σχετική κλήση προς παροχή διευκρινήσεων κατ' άρθρο 88 του ν. 4412/2016 και 3.1.2 της διακήρυξης, αξιολογώντας τις εκατέρωθεν προβαλλόμενες αιτιάσεις (ad hoc ΑΕΠΠ 757/2021 σκ. 38) και απαντώντας αιτιολογημένα στους συγκεκριμένους ισχυρισμούς των συμμετεχόντων και δη τόσο στις αιτιάσεις των προσφευγουσών περί ασυνήθιστα χαμηλού κόστους αναλωσίμων όσο και στις αιτιάσεις της παρεμβαίνουσας και στις παρεχόμενες εκ μέρους της εξηγήσεις και διευκρινίσεις.

18. Επειδή αναφορικά με τις αιτιάσεις της **δεύτερης προσφεύγουσας** που βάλλουν κατά των τεχνικών προσφορών της πρώτης προσφεύγουσας και της παρεμβαίνουσας γίνονται δεκτά τα ακόλουθα: Η δεύτερη προσφεύγουσα επικαλούμενη τα άρθρα 2.4.3.2 της διακήρυξης και το Παράρτημα Ι αυτής, υποστηρίζει ότι τόσο η πρώτη προσφεύγουσα εταιρεία ... όσο και η παρεμβαίνουσα εταιρεία ... δεν υπέβαλαν τα απαιτούμενα κατά τη διακήρυξη πιστοποιητικά του ΕΟΦ και του Γενικού Χημείου του Κράτους για τα απολυμαντικά και καθαριστικά που προσφέρουν, έλλειψη η οποία επάγεται την απόρριψη των προσφορών τους και μάλιστα κατά δέσμια αρμοδιότητα της αναθέτουσας αρχής.

19. Επειδή από τη συνδυαστική ερμηνεία των προπαρατεθέντων άρθρων 2.4.3.2 της διακήρυξης και του σημείου 3 του Παραρτήματος Ι προκύπτει ότι οι συμμετέχοντες οφείλουν επί ποινή αποκλεισμού να προσκομίσουν τα απαιτούμενα πιστοποιητικά και συγκεκριμένα *«άδεια εγκρίσεως από τον Εθνικό Οργανισμό Φαρμάκων όταν πρόκειται για απολυμαντικά προϊόντα και αριθμό καταχώρησης από το Γενικό Χημείο του Κράτους (όπου απαιτείται)»*.

Από την επισκόπηση της τεχνικής προσφοράς της παρεμβαίνουσας προκύπτει ότι έχει υποβάλει τα ηλεκτρονικά αρχεία «8.1_Ενδεικτικός Κατάλογος Υλικών.pdf» και «8.3_Καταχωρήσεις Γ.Χ.Κ., ΕΜΧΠ, Άδεια Ε.Ο.Φ..pdf». Μεταξύ των προϊόντων καθαρισμού που προσφέρει συμπεριλαμβάνονται τα υλικά καθαρισμού της εταιρείας ... με ονομασία «...» και «...», για τα οποία δεν έχει κατατεθεί πιστοποιητικό καταχώρησής τους στο Γενικό Χημείο του Κράτους. Η υπόψη έλλειψη επιβεβαιώνεται και από την ίδια την παρεμβαίνουσα, η οποία αντιτείνει ότι δεν απαιτείται σχετική καταχώρηση και τούτο διότι τα εν λόγω προϊόντα δεν ταξινομούνται ως επικίνδυνα λόγω των φυσικοχημικών τους ιδιοτήτων και των μη επιπτώσεών τους στην υγεία. Προς επίρρωση των ισχυρισμών της, η παρεμβαίνουσα επικαλείται τα οικεία Δελτία Δεδομένων Ασφαλείας (ΔΔΑ) των προϊόντων, στα οποία αναφέρεται ότι «δεν ταξινομούνται» καθώς και την από 28/1/2018 επιστολή της προμηθεύτριας εταιρείας ..., στην οποία δηλώνεται ότι τα επίμαχα προϊόντα καθαρισμού δεν θεωρούνται επικίνδυνα και ως εκ τούτου δεν απαιτείται η καταχώρησή τους στο ΓΧΚ. Ωστόσο, οι ισχυρισμοί της παρεμβαίνουσας, ως προς τα προσκομισθέντα ΔΔΑ, είναι απορριπτέοι ως αβάσιμοι και αναπόδεικτοι, καθώς δεν αποδεικνύει ούτε επεξηγεί γιατί η ένδειξη περί μη ταξινόμησης συνεπάγεται τη μη υποχρέωση καταχώρησης των επίμαχων προϊόντων στο ΓΧΚ, όταν μάλιστα στα ΔΔΑ έτερων προϊόντων της αναφέρεται ότι «δεν ταξινομούνται», πλην όμως έχει προσκομίσει πιστοποιητικό καταχώρησής τους στο ΓΧΚ. Άλλωστε, η επιστολή της προμηθεύτριας εταιρείας ... περί μη υποχρέωσης καταχώρησης των επίμαχων προϊόντων αφενός προσκομίστηκε από την παρεμβαίνουσα το πρώτον ενώπιον της ΕΑΔΗΣΥ αφετέρου δεν αποδεικνύεται ούτε επεξηγείται εκ του περιεχόμενου της η μη υποχρέωση καταχώρησης στο ΓΧΚ των εν λόγω προϊόντων εκ μόνου του λόγου ότι δεν θεωρούνται επικίνδυνα. Πρέπει μάλιστα να επισημανθεί ότι με την με αρ. πρωτ. 30/004/000/219/6-2-2019 Εγκύκλιο του Γενικού Χημείου του Κράτους με θέμα «Εγκύκλιος-Διευκρινίσεις σχετικά με την καταχώρηση προϊόντων στο Εθνικό Μητρώο Χημικών Προϊόντων» ρητώς διευκρινίζεται ότι *«Όλα τα χημικά προϊόντα που διατίθενται στην ελληνική αγορά και ταξινομούνται ως επικίνδυνα για την ανθρώπινη υγεία ή λόγω των φυσικοχημικών τους ιδιοτήτων πρέπει να καταχωρούνται στο ΕΜΧΠ. Σε αυτά συμπεριλαμβάνονται τα απορρυπαντικά/ καθαριστικά*

προϊόντα που υπάγονται στον Κανονισμό 648/2004/ΕΚ, και τα φυτοπροστατευτικά (Καν. ΕΚ/1107/2009) και βιοκτόνα προϊόντα (Καν. ΕΕ/528/2012) τα οποία έχουν έγκριση από τους αντίστοιχους αρμόδιους φορείς (Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης & Τροφίμων, Ελληνικός Οργανισμός Φαρμάκων)». Ενόψει των ανωτέρω, δεν παρίσταται βάσιμος ούτε και αποδεικνύεται προσηκόντως ο ισχυρισμός της παρεμβαίνουσας περί μη υποχρέωσης καταχώρησης των επίμαχων προϊόντων καθαρισμού. Άρα, ο οικείος λόγος της δεύτερης προσφυγής πρέπει να γίνει δεκτός ως βάσιμος και να ακυρωθεί η προσβαλλόμενη απόφαση της αναθέτουσας αρχής κατά το μέρος που έκανε δεκτή την προσφορά της παρεμβαίνουσας, ενώ δεν είχε προσκομίσει τα απαιτούμενα από τα άρθρα 2.4.3.2. της διακήρυξης και το σημείο 3 του Παραρτήματος Ι πιστοποιητικά και έγγραφα.

20. Επειδή αναφορικά με τους ισχυρισμούς της δεύτερης προσφεύγουσας που βάλλουν κατά της τεχνικής προσφοράς της ..., γίνονται δεκτά τα ακόλουθα: Όπως βασίμως προβάλλει η δεύτερη προσφεύγουσα και προκύπτει από την τεχνική της προσφορά, η εταιρεία ... (πρώτη προσφεύγουσα) δεν έχει καταθέσει πιστοποιητικά του ΕΟΦ για τα ακόλουθα απολυμαντικά που προσφέρει: α) ... της εταιρείας ..., β) ... της εταιρείας ... και γ) ... της εταιρείας Επιπλέον, το πιστοποιητικό του ΕΟΦ α) για το απολυμαντικό ... της εταιρείας ... έχει λήξει την 31/12/2014 και β) για το απολυμαντικό ... της εταιρείας ... έχει λήξει την 31/12/2014 και δεν έχει προσκομιστεί κανένα έγγραφο που να αποδεικνύει ότι η άδεια κυκλοφορίας των άνω προϊόντων είναι σε ισχύ ή δεν έχει ανασταλεί/ανακληθεί, ενόψει μάλιστα και της πενταετούς διάρκειας ισχύος των χορηγούμενων αδειών (ΦΕΚ Β 691/23-12-1994). Τέλος, η πρώτη προσφεύγουσα για τα καθαριστικά που προσφέρει [καθαριστικό ... (...) της εταιρείας ..., καθαριστικό ... της εταιρείας ..., καθαριστικό ... της εταιρείας ..., καθαριστικό ... (...) της εταιρείας ..., καθαριστικό ... της εταιρείας ..., καθαριστικό ... της εταιρείας ..., καθαριστικό ... της εταιρείας ..., καθαριστικό ... της εταιρείας ..., καθαριστικό ... της εταιρείας ..., καθαριστικό ... της εταιρείας ..., καθαριστικό ... της εταιρείας ..., καθαριστικό ... της εταιρείας ..., καθαριστικό ... της εταιρείας ..., καθαριστικό ... της εταιρείας ...], δεν έχει υποβάλει πιστοποιητικό ή άλλο έγγραφο καταχώρισης τους στο ΓΧΚ, κατά παράβαση του άρθρου 2.4.3.2. της διακήρυξης και του Παραρτήματος Ι σημείο 3. Άρα, μη νομίμως έγινε δεκτή η προσφορά της, κατ' αποδοχή των οικείων αιτιάσεων της δεύτερης προσφεύγουσας και

Αριθμός αποφάσεων: 1716 και 1717/2022

απορριπτομένων των περί του αντιθέτου ισχυρισμών της αναθέτουσας αρχής, που προβάλλονται αφενός αόριστα αφετέρου δεν ερείδονται στο κανονιστικό πλαίσιο της διακήρυξης.

21. Επειδή κατόπιν των ανωτέρω, η πρώτη προσφυγή, που βάλλει κατά της αποδοχής της αναδόχου, νυν παρεμβαίνουσας, πρέπει να γίνει δεκτή, σύμφωνα με το σκεπτικό. Η δεύτερη προσφυγή πρέπει ομοίως να γίνει δεκτή κατά την κοινή αιτίασή της που αφορά την ασυνήθιστα χαμηλή προσφορά της αναδόχου ως προς το επίμαχο κόστος αναλωσίμων, αλλά και κατά το σκέλος της, που αφορά την αποδοχή της τεχνικής προσφοράς της αναδόχου και της πρώτης προσφεύγουσας, κατά το σκεπτικό της παρούσας. Η παρέμβαση πρέπει να απορριφθεί κατά το σκεπτικό, η προσβαλλόμενη απόφαση της αναθέτουσας αρχής να ακυρωθεί και να επιστραφεί το παράβολο που κατέθεσε η πρώτη και η δεύτερη προσφεύγουσα.

Για τους λόγους αυτούς

Δέχεται την πρώτη προδικαστική προσφυγή.

Δέχεται την δεύτερη προδικαστική προσφυγή.

Απορρίπτει την παρέμβαση.

Ακυρώνει την προσβαλλόμενη 61/17/30-9-2022 απόφαση του Δ.Σ. της αναθέτουσας αρχής, καθώς και την ενσωματωθείσα σε αυτήν 58/16/23-9-2022 απόφαση, κατά το σκεπτικό.

Ορίζει την επιστροφή του παραβόλου της πρώτης και δεύτερης προσφεύγουσας.

Κρίθηκε και αποφασίσθηκε στις 14 Νοεμβρίου 2022 και εκδόθηκε στις 5 Δεκεμβρίου 2022 στον Άγιο Ιωάννη Ρέντη.

Η ΠΡΟΕΔΡΟΣ

Η ΓΡΑΜΜΑΤΕΑΣ

ΕΛΕΝΗ ΣΒΟΛΟΠΟΥΛΟΥ

ΔΕΣΠΟΙΝΑ ΚΥΡΙΑΖΗ