Απόφαση 19/2019

## TMHMA VI

Συνεδρίασε δημόσια στο ακροατήριό του στις 14 Δεκεμβρίου 2018 με την ακόλουθη σύνθεση: Γεωργία Μαραγκού, Αντιπρόεδρος, Πρόεδρος του VI Τμήματος, Γεώργιος Βοΐλης και Βασιλική Ανδρεοπούλου, Σύμβουλοι, Γρηγόριος Βαλληνδράς και Αριστοτέλης Σακελλαρίου (εισηγητής), Πάρεδροι με συμβουλευτική ψήφο.

Γενικός Επίτροπος της Επικρατείας στο Ελεγκτικό Συνέδριο: Κωνσταντίνος Τόλης, Αντεπίτροπος της Επικρατείας, κωλυομένης της Γενικού Επιτρόπου της Επικρατείας.

Γραμματέας: Θεοδώρα Τακιτζίδου, Προϊσταμένη του VI Τμήματος.

Για να αποφασίσει σχετικά με τις από ........... (Α.Β.Δ. .... και ........) αιτήσεις του Δήμου ........., που εδρεύει στη ............... (συμβολή οδών ................), εκπροσωπείται νόμιμα και παραστάθηκε με δήλωση του άρθρου 133 παρ. 2 του Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας, του πληρεξουσίου δικηγόρου του Ιωάννη Μακρή (ΑΜ/ΔΣΑ 19434)

Με τις αιτήσεις αυτές επιδιώκεται η ανάκληση της ........... Πράξης του ..... του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Απόφαση 19/2019

καθόσον, σύμφωνα με τα άρθρα 35 παρ. 5 και 36 παρ. 5 του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο, δεύτερη αίτηση ανάκλησης κατά της αυτής πράξης δεν επιτρέπεται.

2.Α. Στο ν. 4412/2016 «Δημόσιες Συμβάσεις Έργων, Προμηθειών και Υπηρεσιών (προσαρμογή στις Οδηγίες 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ)» (Α΄ 147), στο άρθρο 100 με τίτλο «Αποσφράγιση και αξιολόγηση προσφορών και αιτήσεων συμμετογής στις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων προμηθειών και παροχής γενικών υπηρεσιών», όπως ισχύει κατά τον κρίσιμο χρόνο, προβλέπεται ότι «2. Τα επιμέρους στάδια στην ανοικτή διαδικασία (...), έχουν ως εξής: α) Αποσφραγίζεται ο κυρίως φάκελος προσφοράς, ο φάκελος των δικαιολογητικών συμμετοχής στην ανοικτή διαδικασία, καθώς και ο φάκελος της τεχνικής προσφοράς (...) β) (...) το αρμόδιο όργανο προβαίνει στην αξιολόγηση της τεχνικής προσφοράς (...) γ) οι (...) φάκελοι με τα οικονομικά στοιχεία των προσφορών αποσφραγίζονται (...) και ακολουθεί σχετική ανακοίνωση τιμών. Για όσες προσφορές δεν κρίθηκαν αποδεκτές κατά τα προηγούμενα ως άνω στάδια α΄ και β΄ οι φάκελοι της οικονομικής προσφοράς δεν αποσφραγίζονται αλλά επιστρέφονται. 4. Τα αποτελέσματα των ανωτέρω σταδίων επικυρώνονται με απόφαση του αποφαινόμενου οργάνου της αναθέτουσας αρχής, η οποία κοινοποιείται με επιμέλεια αυτής στους προσφέροντες ή στους συμμετέγοντες. Κατά της ανωτέρω απόφασης χωρεί (...) η, σύμφωνα με το άρθρο 360 προδικαστική προσφυγή για συμβάσεις με εκτιμώμενη αξία ανώτερη των εξήντα χιλιάδων (60.000) ευρώ

Κατά τη συνεδρίαση το Δικαστήριο άκουσε:

Τον Αντεπίτροπο της Επικρατείας στο Ελεγκτικό Συνέδριο, ο οποίος πρότεινε την απόρριψη της αίτησης ανάκλησης.

Μετά τη δημόσια συνεδρίαση το Δικαστήριο συνήλθε σε διάσκεψη σε  $\text{αίθουσα αυτού}, \, \text{με την παρουσία όλων των ανωτέρω μελών του}.$ 

## Αφού μελέτησε τα σχετικά έγγραφα

## Σκέφθηκε κατά το Νόμο και

#### Αποφάσισε τα ακόλουθα :

4

(προ ΦΠΑ)». Περαιτέρω, στο άρθρο 106 του ίδιου νόμου, με τίτλο «ματαίωση της διαδικασίας», προβλέπεται ότι «(...) 2. Ματαίωση της διαδικασίας ανάθεσης δημόσιας σύμβασης μπορεί να λάβει χώρα με ειδικώς αιτιολογημένη απόφαση της αναθέτουσας αρχής, μετά από γνώμη του αρμόδιου οργάνου, στις ακόλουθες περιπτώσεις: α) λόγω παράτυπης διεξαγωγής της διαδικασίας ανάθεσης (...) 3. Αν διαπιστωθούν σφάλματα ή παραλείψεις σε οποιοδήποτε στάδιο της διαδικασίας ανάθεσης, η αναθέτουσα αρχή μπορεί, μετά από γνώμη του αρμόδιου οργάνου, να ακυρώσει μερικώς τη διαδικασία ή να αναμορφώσει ανάλογα το αποτέλεσμά της ή να αποφασίσει την επανάληψή της από το σημείο που εμφιλοχώρησε το σφάλμα ή η παράλειψη». Τέλος, στο άρθρο 72 του ίδιου νόμου, με τίτλο «Εγγυήσεις», όπως ίσγυε στην αρχική του μορφή, ορίζεται ότι «(...) Η εγγύηση συμμετογής καταπίπτει, αν ο προσφέρων αποσύρει την προσφορά του κατά τη διάρκεια ισχύος αυτής (...) Η εγγύηση συμμετοχής επιστρέφεται στους λοιπούς [πλην του αναδόχου] προσφέροντες μετά: αα) την άπρακτη πάροδο της προθεσμίας άσκησης προσφυγής ή την έκδοση απόφασης επί ασκηθείσας προσφυγής κατά της απόφασης κατακύρωσης και ββ) την άπρακτη πάροδο της προθεσμίας άσκησης ασφαλιστικών μέτρων ή την έκδοση απόφασης επ' αυτών, και γγ) την ολοκλήρωση του προσυμβατικού ελέγχου από το Ελεγκτικό Συνέδριο, σύμφωνα με το άρθρα 35 και 36 του V. 4129/2013 (Α΄ 52), εφόσον απαιτείται». Εξάλλου, με το άρθρο 107 παρ. 4 του ν. 4497/2017 (Α΄171), που ισχύει από 13.11.2017 οι ανωτέρω περιπτώσεις συμπληρώθηκαν ως εξής: «Για

τα προηγούμενα στάδια της κατακύρωσης η εγγύηση συμμετοχής επιστρέφεται στους συμμετέχοντες στην περίπτωση απόρριψης της προσφοράς τους και εφόσον δεν έχει ασκηθεί ενδικοφανής προσφυγή ή ένδικο βοήθημα ή έχει εκπνεύσει άπρακτη η προθεσμία άσκησης ενδικοφανούς προσφυγής ή ένδικων βοηθημάτων ή έχει λάβει χώρα παραίτησης από το δικαίωμα άσκησης αυτών ή αυτά έχουν απορριφθεί αμετακλήτως», με σκοπό, σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στη σχετική αιτιολογική έκθεση «το διαχωρισμό του χρόνου επιστροφής της εγγυητικής επιστολής στους προσφέροντες / υποψηφίους των οποίων η προσφορά / αίτηση συμμετοχής έχει απορριφθεί με απόφαση του αποφαινόμενου οργάνου της αναθέτουσας αρχής, από τον χρόνο στον οποίο επιστρέφεται η εγγυητική επιστολή συμμετοχής στους λοιπούς προσφέροντες / υποψηφίους».

Β. Από τις ανωτέρω διατάζεις συνάγεται ότι τα σφάλματα της διαγωνιστικής διαδικασίας επισημαίνονται και διορθώνονται, κατ' αρχήν, με πρωτοβουλία των διαγωνιζομένων, οι οποίοι δικαιούνται να υποβάλουν ένσταση ή προδικαστική προσφυγή κατά της εσφαλμένης πράξης της διαδικασίας που θίγει τα έννομα συμφέροντά τους. Σε κάθε περίπτωση, η αναθέτουσα αρχή, εφόσον διαπιστώσει σφάλματα ή παραλείψεις σε οποιοδήποτε στάδιο της διαδικασίας ανάθεσης, μπορεί να ακυρώσει μερικώς τη διαδικασία, να αναμορφώσει ανάλογα το αποτέλεσμά της ή να αποφασίσει την επανάληψή της από το σημείο που εμφιλοχώρησε το σφάλμα ή η παράλειψη, υποχρεούμενη σε κάθε περίπτωση να μεταχειριστεί ισότιμα όλους

τους διαγωνιζομένους, ανεξαρτήτως του αν άσκησαν ένσταση ή προδικαστική προσφυγή. Σε περίπτωση που τα σφάλματα δεν δύνανται να διορθωθούν με ηπιότερα μέσα, δύναται να ματαιώσει ολόκληρη τη διαδικασία ανάθεσης, ελεγχόμενη στις αποφάσεις της αυτές για κακή χρήση της διακριτικής της ευχέρειας. Τέλος, με τις ανωτέρω διατάξεις ορίζεται ο χρόνος επιστροφής στους διαγωνιζόμενους, η προσφορά των οποίων απορρίπτεται, των εγγυητικών επιστολών συμμετοχής και των οικονομικών προσφορών που έχουν υποβάλει.

Απόφαση 19/2019

Κοινωνικής Προστασίας και Αλληλεγγύης και Διεύθυνση Περιβάλλοντος / Υπηρεσία Καθαριότητας) και δυνατότητα υποβολής προσφοράς σε ένα τμήμα ή σε περισσότερα, για το σύνολο των περιγραφόμενων ειδών, με κριτήριο ανάθεσης την πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά αποκλειστικά βάσει τιμής για το σύνολο των ειδών κάθε τμήματος και με χρηματοδότηση από πόρους του Δήμου και των ωφελούμενων νομικών προσώπων. Μέχρι την καταληκτική ημερομηνία υποβολής προσφορών  $(\ldots \ldots),$  κατέθεσαν προσφορές για τις ομάδες  $\Delta', \Sigma T'$  και Z' οι ακόλουθοι οικονομικοί φορείς: α) ως προς την ομάδα Δ΄ (Κοινωφελής Επιχείρηση Υπηρεσιών .....), ..... ....., β) ως προς την ομάδα ΣΤ΄ (Δημοτικό Κέντρο Κοινωνικής Προστασίας και Αλληλεγγύης ....), ....., γ) ως προς την ομάδα Ζ΄ (Δήμος ....., Διεύθυνση Περιβάλλοντος, Υπηρεσία Καθαριότητας), ...... ...... Μετά την αξιολόγηση των δικαιολογητικών συμμετοχής και των τεχνικών προσφορών των διαγωνιζομένων, με την ...... απόφαση της Οικονομικής Επιτροπής του Δήμου αποφασίστηκε: α) ο αποκλεισμός των προσφορών των ...... ....., με την αιτιολογία ότι υπέβαλαν το ΕΕΕΣ μόνο σε μορφή pdf, γωρίς να το υποβάλλουν και σε μορφή xtml, κατά

8

παράβαση του άρθρου 2.4.3.1 της διακήρυξης, και β) η αποδοχή των προσφορών των εταιρειών ..... ..... Από τους αποκλεισθέντες, η μεν ........ ...... παρέλαβε στις ...... την εγγυητική επιστολή συμμετοχής, το σφραγισμένο φάκελο της οικονομικής προσφοράς της και τα δείγματα που είχε καταθέσει (βλ το σχετικό αποδεικτικό), ενώ η ...... άσκησε προδικαστική προσφυγή κατά του αποκλεισμού της, η οποία έγινε δεκτή με την ..... απόφαση της Οικονομικής Επιτροπής, με τη νόμιμη αιτιολογία ότι η υποβολή του ΕΕΕΣ σε αρχείο xtml δεν ήταν υποχρεωτική αλλά είχε επικουρικό χαρακτήρα (βλ. και Ε.Σ. VI Τμ. 1334/2018). Ακολούθησε νέα αξιολόγηση των δικαιολογητικών συμμετοχής και της τεχνικής προσφοράς της ανωτέρω εταιρείας, η οποία ωστόσο απορρίφθηκε με νέα αιτιολογία, που ελέγχθηκε από το ..... ως νόμιμη (μη συμμόρφωση στις τεχνικές προδιαγραφές της διακήρυξης βλ. την ..... απόφαση της Οικονομικής Επιτροπής). Μετά το άνοιγμα των οικονομικών προσφορών των υπολοίπων διαγωνιζομένων, αιτιολόγηση των πιθανολογούμενων ως υπερβολικά χαμηλών προσφορών και έλεγχο των δικαιολογητικών κατακύρωσης, το αποτέλεσμα του διαγωνισμού για τα προαναφερθέντα τρία τμήματα/ομάδες κατακυρώθηκε στη μειοδότρια εταιρεία ....., έναντι προσφερθείσας τιμής (χωρίς Φ.Π.Α.) 89.501 ευρώ για την ομάδα Δ΄, 56.913 ευρώ για την

ομάδα ΣΤ΄ και 26.250 ευρώ για την ομάδα Ζ΄ (βλ. τις ...... και ..... αποφάσεις της Οικονομικής Επιτροπής).

**Απόφαση 19/2019** 11

κατά προαναφερόμενα, παράνομη αποβολή εταιρείας από τον επίμαχο διαγωνισμό, η εν λόγω δε παρανομία ελέγχεται από το Ελεγκτικό Συνέδριο κατά το στάδιο του προσυμβατικού ελέγχου αντικειμενικά και αυτοτελώς, ασχέτως της μετά την αποβολή της εταιρείας συμπεριφοράς της και συγκεκριμένα από το εάν αυτή άσκησε ή όχι προδικαστική προσφυγή κατά της αποβολής της ή εάν κάτι τέτοιο έπραξαν άλλες αποκλεισθείσες εταιρείες, αφού σε μια τέτοια εκδοχή του διενεργούμενου ελέγχου η νομιμότητα μιας διαγωνιστικής διαδικασίας και της σχετικής συμβάσεως θα συναρτάτο με την άσκηση ή μη προδικαστικών προσφυγών, οι οποίες είναι μεν δικαίωμα των αποκλειομένων του διαγωνισμού εταιρειών όχι όμως και υποχρέωσή τους και σε κάθε περίπτωση είτε ασκηθούν τέτοιες προσφυγές είτε όχι το Ελεγκτικό Συνέδριο ελέγχει αυτοτελώς την διαγωνιστική διαδικασία και την τήρηση ή μη από τη διοίκηση της νομιμότητας, κορυφαία παραβίαση της οποίας συνιστά ασφαλώς η παράνομη αποβολή υποψηφίων αναδόχων εταιρειών, ασχέτως αν αυτές διαμαρτυρήθηκαν ή όχι, που έχει ως συνέπεια αφενός μεν ζημία των αποκλεισθέντων εταιρειών λόγω παράνομης αποβολής τους από το διαγωνισμό αφετέρου δε και προεχόντως ζημιά του δημόσιου φορέα λόγω παράνομη μείωσης του αριθμού των υποψήφιων αναδόχων και της συνακόλουθης νόθευσης του ανταγωνισμού στην πρόληψη και στην αποτροπή των οποίων αποσκοπεί ο διενεργούμενος από το Ελεγκτικό Συνέδριο προσυμβατικός έλεγχος των προς υπογραφή δημοσίων συμβάσεων. Επικουρικώς δε και αναφορικά με ισχυρισμούς της διοίκησης περί απόσυρσης της εγγυητικής

εγγυητική επιστολή συμμετοχής της, το σφραγισμένο φάκελο της οικονομικής προσφοράς της και τα δείνματα που είνε καταθέσει. Ενόψει δε των ανωτέρω ενεργειών, ο Δήμος ευλόγως θεώρησε ότι η διαγωνιζόμενη εταιρεία είχε παραιτηθεί από την συμμετοχή της στο διαγωνισμό. Με τα δεδομένα αυτά και σύμφωνα με όσα έγιναν δεκτά ανωτέρω, το Τμήμα κρίνει κατά πλειοψηφία βάσιμο το ισχυρισμό αυτόν. Πράγματι, ο Δήμος, ο οποίος με την ..... απόφαση της Οικονομικής Επιτροπής, αναγνώρισε το σφάλμα που είχε εμφιλοχωρήσει στη διαγωνιστική διαδικασία από τον αποκλεισμό δύο εταιρειών με μη νόμιμη αιτιολογία, νομίμως και χωρίς παράβαση της αρχής της ίσης μεταχείρισης επανέφερε στο διαγωνισμό μόνο εκείνη που είχε ασκήσει την προδικαστική προσφυγή, αφού δεν μπορούσε πλέον, λόγω της απόσυρσης της προσφοράς της, να επαναφέρει στο διαγωνισμό την ....... ...... Περαιτέρω, με την απόφασή του να μην ματαιώσει στο σύνολό του το διαγωνισμό, ο Δήμος δεν παρέβη τα άκρα όρια της διακριτικής του ευγέρειας, δεδομένου ότι, η διαγωνιζόμενη εταιρεία, ανεξαρτήτως του ότι δεν άσκησε προδικαστική προσφυγή κατά του αποκλεισμού της, επιπλέον παρέλαβε την εγγυητική επιστολή και την οικονομική προσφορά της σε χρόνο προγενέστερο από τον οριζόμενο στη νομοθεσία (άρθρο 72 του ν. 4412/2016 πριν την συμπλήρωσή του με το άρθρο 107 παρ. 4 του ν. 4497/2017), υποδηλώνοντας κατ' αυτόν τον τρόπο την διακοπή του ενδιαφέροντός της για τη δημοπρασία. Μειοψήφησαν ο Σύμβουλος Γεώργιος Βοΐλης και ο Πάρεδρος Γρηγόριος Βαλληνδράς, κατά τη γνώμη των οποίων, εν προκειμένω υπήρξε,

12

επιστολής εκ μέρους της αποκλεισθείσας εταιρείας μετά την αποβολή της, αυτή δεν ανάγεται στα παραγωγικά αίτια της βούλησης των οργάνων διοίκησής της και δεν μπορεί να συναχθεί εξ αυτής δήλωση απόσυρσης της προσφοράς της (ex tunc), η οποία θα καθιστούσε επουσιώδη την πλημμέλεια του αποκλεισμού της αλλά έλαβε χώρα ακριβώς συνεπεία της παράνομης, κατά τα προεκτεθέντα, αποβολής της από το διαγωνισμό. Πλην όμως η γνώμη αυτή δεν εκράτησε.

6. Κατόπιν των ανωτέρω, η κρινόμενη αίτηση ανάκλησης πρέπει να γίνει δεκτή και να ανακληθεί η προσβαλλόμενη Πράζη, κατά το μέρος που κρίθηκε ότι κωλύεται η υπογραφή των σχεδίων συμβάσεων για τις ομάδες Δ΄ και Ζ΄ του ελεγχόμενου διαγωνισμού

## Για τους λόγους αυτούς

Δέχεται την αίτηση ανάκλησης.

Αποφαίνεται ότι δεν κωλύεται η υπογραφή του σχεδίου σύμβασης μεταξύ της Κοινωφελούς Επιχείρησης Υπηρεσιών ...... και της **Απόφαση 19/2019** 13

Κρίθηκε και αποφασίσθηκε στην Αθήνα στις 10 Ιανουαρίου 2019.

Η ΠΡΟΕΔΡΟΣ

Ο ΕΙΣΗΓΗΤΗΣ ΠΑΡΕΔΡΟΣ

ΓΕΩΡΓΙΑ ΜΑΡΑΓΚΟΥ

ΑΡΙΣΤΟΤΕΛΗΣ ΣΑΚΕΛΛΑΡΙΟΥ

# Η ΓΡΑΜΜΑΤΕΑΣ

# ΘΕΟΔΩΡΑ ΤΑΚΙΤΖΙΔΟΥ

Δημοσιεύθηκε στο ακροατήριο του σε δημόσια συνεδρίαση στις  $11 \ {\rm Ianouapiou} \ 2019.$ 

Η ΠΡΟΕΔΡΟΣ

Η ΓΡΑΜΜΑΤΕΑΣ

ΓΕΩΡΓΙΑ ΜΑΡΑΓΚΟΥ

ΘΕΟΔΩΡΑ ΤΑΚΙΤΖΙΔΟΥ