

**Πρόσφατες Συστάσεις & Συμπεράσματα
Ελεγκτικού Συνεδρίου
για θέματα
Ανάθεσης & Εκτέλεσης Δημοσίων
Συμβάσεων
Προμηθειών,
Γενικών Υπηρεσιών
& Έργων.**

ΕΙΣΗΓΗΤΡΙΑ

ΒΑΣΙΛΙΚΗ ΤΣΙΑΝΤΗ

**-Τ. ΕΠΙΤΡΟΠΟΣ
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ**

**-ΠΡΑΓΜΑΤΟΓΝΩΜΟΝΑΣ
ΠΡΩΤΟΔΙΚΕΙΟΥ ΑΘΗΝΩΝ**

**- ΓΕΝΙΚΟΣ ΓΡΑΜΜΑΤΕΑΣ
ΔΗΜΟΥ ΖΩΓΡΑΦΟΥ**

Με το άρθρο 98 παρ. 1 περ. β΄ του Συντάγματος και τις συναφείς διατάξεις τυπικών νόμων, ανατέθηκε στο Ελεγκτικό Συνέδριο, λόγω της δικαστικής του φύσης, ο έλεγχος της νομιμότητας του συνόλου της διαδικασίας και του οικείου σχεδίου των σημαντικής αξίας συμβάσεων που πρόκειται να συναφθούν από το Δημόσιο και τα δημόσια νομικά πρόσωπα.

**Ο έλεγχος αυτός αποβλέπει στη
διασφάλιση της αντικειμενικής ακεραιότητας
των σχετικών διαδικασιών
ανάθεσης**

και

**στον σεβασμό αξιών και αρχών, όπως η
διαφάνεια, η ισότητα των
μερών και ο υγιής ανταγωνισμός.**

**Βασικά χαρακτηριστικά
του προσυμβατικού ελέγχου
είναι τα εξής:**

(α) Είναι προληπτικός, καθώς διενεργείται στο στάδιο που προηγείται της υπογραφής των συμβάσεων

(β) διεξάγεται ταχέως, δεδομένου ότι η ελεγκτική διαδικασία ολοκληρώνεται εντός ενδεικτικής προθεσμίας τριάντα ημερών και

▪

**(γ) μέσω αυτού αναδεικνύονται – και,
συνακόλουθα, κρίνεται ότι διακωλύουν τη
σύναψη**

μίας ελεγχόμενης σύμβασης

**- οι πλημμέλειες εκείνες που, υπό τις
περιστάσεις**

κάθε περίπτωσης, εκτιμώνται ως ουσιώδεις.

Ουσιώδης, κατά την πάγια νομολογία
του Ελεγκτικού Συνεδρίου,
είναι μία πλημμέλεια,
όταν εξαιτίας της
πλήττονται
η διαφάνεια, ο ανταγωνισμός και η ίση
μεταχείριση των διαγωνιζομένων.

**Αντιθέτως, εκφεύγουν του ανωτέρω ελέγχου
τόσο οι
ουσιαστικές τεχνικές ή επιστημονικές κρίσεις,
όσο και
οι κρίσεις σκοπιμότητας
των αρμόδιων οργάνων των ελεγχόμενων
αρχών.**

**Στην καθ' ύλην αρμοδιότητα των Κλιμακίων
του Ελεγκτικού Συνεδρίου
ανήκει ο προσυμβατικός έλεγχος των
διαδικασιών ανάδειξης αναδόχων παροχής
υπηρεσιών με προϋπολογιζόμενη δαπάνη,
χωρίς ΦΠΑ, ανώτερη, από τις
4.2.2023, των 1.700.000 ευρώ, όταν η
χρηματοδότηση προέρχεται αμιγώς από
εθνικούς πόρους,**

**των 5.000.000 ευρώ για τις συμβάσεις που
συγχρηματοδοτούνται από ενωσιακούς
πόρους ή από πόρους του Ευρωπαϊκού
Οικονομικού Χώρου**

ή

**συνάπτονται στο πλαίσιο του Ταμείου
Ανθεκτικότητας
και Ανάκαμψης**

▪

**Κατά τη χρονική περίοδο από 1.1.2022 έως
30.6.2023, τα Κλιμάκια
ολοκλήρωσαν τον έλεγχο 1.429 (Υ), 918(Π),
1.374 (Ε) ,διαδικασιών ανάθεσης.**

**Τα αποτελέσματα παρουσιάστηκαν σε τρείς
μεγάλες εκθέσεις στις οποίες
εστιάζει τις ουσιώδεις πλημμέλειες που, κατά
κύριο λόγο, εντοπίσθηκαν από
τους έλεγχους αυτούς .**

ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ

**Ουσιώδεις πλημμέλειες χρονικής
περιόδου
από 1.1.2022 έως 30.6.2023**

**Η προσφυγή αναθετουσών αρχών σε
εξαιρετικές διαδικασίες ανάθεσης
κρίθηκε αδικαιολόγητη σε περιπτώσεις
υπηρεσιών, στις οποίες δεν
τεκμηριώθηκε πραγματική αδυναμία
διενέργειας διαγωνισμών ή η ανάθεση
αποσκοπούσε στην κάλυψη πάγιων και
τακτικών αναγκών, δηλαδή
αναγκών που δεν είχαν το πρώτον ανακύψει
λόγω απρόβλεπτων
περιστάσεων.**

**Περιπτωσιολογία
από τον έλεγχο
εξαιρετικών διαδικασιών ανάθεσης**

**Κατά τη χρονική περίοδο ενδιαφέροντος,
διαπιστώθηκαν από το Κλιμάκιο
περιπτώσεις αδικαιολόγητης προσφυγής σε
εξαιρετικές διαδικασίες
διαπραγμάτευσης χωρίς δημοσίευση
προκήρυξης, κυρίως για την αντιμετώπιση
καταστάσεων που, κατά τους ισχυρισμούς
των αναθετουσών αρχών, είχαν
προκληθεί ή επιδεινωθεί από φυσικές
καταστροφές**

**Ειδικότερα, προς τον σκοπό εκτέλεσης έργων
αντιπλημμυρικής θωράκισης
μίας ευρύτερης περιοχής από ακραία καιρικά
φαινόμενα, προκηρύχθηκε με
διαπραγμάτευση η ανάθεση εκπόνησης της
σχετικής μελέτης.**

Για να

δικαιολογήσει την επιλογή της εξαιρετικής ως
άνω διαδικασίας, η αναθέτουσα
αρχή επικαλέσθηκε ότι η γεωγραφική περιοχή
στην οποία αφορούσε η υπό
ανάθεση μελέτη είχε πληγεί από φυσικές
καταστροφές περίπου μία διετία πριν
την έναρξη της διαδικασίας αυτής

**Το Κλιμάκιο αντιμετώπισε και την
ακόλουθη περίπτωση απευθείας ανάθεσης,
ρυθμιζόμενης από ειδικό νομοθετικό
καθεστώς.**

**Επρόκειτο, ειδικότερα, για σύμβαση
εξυπηρέτησης θαλάσσιας
δρομολογιακής γραμμής, για χρονικό
διάστημα μέχρι την ολοκλήρωση του
σχετικώς προκηρυχθέντος διαγωνισμού. Την
εν λόγω σύμβαση με την
επιλεγείσα πλοιοκτήτρια εταιρία υπέβαλε η
αναθέτουσα αρχή για προσυμβατικό
έλεγχο μετά τη σύναψή της, δοθέντος ότι, στις
συμβάσεις που συνάπτονται στον
τομέα των θαλάσσιων ενδομεταφορών, το
Κλιμάκιο διατηρεί την αρμοδιότητα
να επιληφθεί του ελέγχου, ακόμη και σε χρόνο
που έπεται της σύναψής τους.**

Το Κλιμάκιο έκρινε ότι, η καθυστερημένη δρομολόγηση ανοιχτής διαδικασίας (μόλις τέσσερις ημέρες πριν από την προβλεπόμενη έναρξη εξυπηρέτησης της συγκεκριμένης γραμμής), αναγόταν όχι σε περίπτωση που επισυνέβη κατ' εξαίρεση, αλλά, αντιθέτως, σε **περίσταση που προκάλεσε η ίδια η αναθέτουσα αρχή.**

**Τα κριτήρια οικονομικής και τεχνικής
ικανότητας, που θεσπίσθηκαν για
την επιλογή των αναδόχων σε ορισμένες
διαδικασίες ανάθεσης, κρίθηκαν
είτε απρόσφορα για την εξυπηρέτηση των
επιδιωκόμενων με τις συμβάσεις
σκοπών, είτε υπερβολικά αυστηρά και, ως εκ
τούτου, αποτρεπτικά της
συμμετοχής στις οικείες διαδικασίες του
ευρύτερου δυνατού κύκλου
υποψηφίων οικονομικών φορέων.**

**Περιπτώσιολογία μη νόμιμων κριτηρίων
επιλογής
σε διαδικασίες ανάθεσης**

Σε διαγωνισμό με αντικείμενο την ανάθεση εργασιών αποκομιδής αποβλήτων, καθαριότητας κοινοχρήστων χώρων και λοιπών υπηρεσιών, **κατά τον οποίο υποβλήθηκε μία μόνο προσφορά, όρος της διακήρυξης με τον οποίο, για την απόδειξη του ύψους του ελάχιστου αναγκαίου κύκλου εργασιών, απαιτούνταν η υποβολή σχετικών δηλώσεων για πέντε οικονομικές χρήσεις, αντί για τις τρεις τελευταίες που ο νόμος προβλέπει κατά τρόπο περιοριστικό**

Ως

αιτιολογία της κρίσης του, διέλαβε το Κλιμάκιο
ότι η αναθέτουσα αρχή, με τη
θέσπιση του όρου αυτού, στέρησε τη
δυνατότητα συμμετοχής από εκείνους τους
πιθανούς υποψηφίους, που πληρούσαν
ενδεχομένως το εν λόγω κριτήριο μόνον
κατά τα τρία τελευταία – και εγγύτερα στον
χρόνο διεξαγωγής του διαγωνισμού
– έτη και όχι κατά τα αμέσως προηγούμενα.

Στο πλαίσιο ελέγχου διαγωνιστικής

διαδικασίας για την ανάθεση της

καθαριότητας πανεπιστημιακών κτιρίων, όρος

διακήρυξης που απαιτούσε την

εκτέλεση εργασιών καθαριότητας

υποχρεωτικά από τον προσφέροντα και άρα

δεν επέτρεπε στους υποψηφίους,

προκειμένου να αποδείξουν ότι πληρούν τις

ελάχιστες απαιτήσεις χρηματοοικονομικής

ή/και τεχνικής επαγγελματικής

ικανότητας, να επικαλούνται τις ικανότητες

άλλων οικονομικών φορέων,

κρίθηκε μη νόμιμος

**Κατά την κρίση του ελέγχου, οι υπό ανάθεση
εργασίες
καθαριότητας δεν παρουσίαζαν ιδιαιτερότητες
που καθιστούσαν απαραίτητη την
παροχή τους αποκλειστικά από το πρόσωπο
του αναδόχου, κατ' αποκλεισμό της
δυνατότητας σώρευσης ικανοτήτων
προσφέροντος οικονομικού φορέα και
τρίτου.**

Σε διαδικασίες ανάθεσης στις οποίες αναπτύχθηκε μειωμένος ανταγωνισμός, η στέρηση της δυνατότητας συμμετοχής για διακριτά τμήματα των υπό ανάθεση υπηρεσιών απέτρεψε ενδεχομένως από την υποβολή προσφορών μικρομεσαίες επιχειρήσεις που διέθεταν τις ικανότητες για την εκτέλεση επιμέρους μόνο τμημάτων – και όχι του συνόλου - του προκηρυχθέντος συμβατικού αντικειμένου.

**Περιπτώσιολογία από τον έλεγχο συμβάσεων
που δεν υποδιαιρέθηκαν σε
τμήματα**

Σε σύμβαση με αντικείμενο υποστηρικτικές υπηρεσίες και υπηρεσίες αποκομιδής, μεταφοράς, μεταφόρτωσης αστικών στερεών αποβλήτων και ανακυκλώσιμων υλικών, απαιτήθηκε η υποβολή προσφορών για το σύνολο των επίμαχων υπηρεσιών, χωρίς καμία αναφορά στους λόγους για τους οποίους αποφασίστηκε η μη υποδιαίρεση της σύμβασης σε περισσότερα τμήματα.

**Τουναντίον, το αντικείμενο της σύμβασης
ήταν πρόσφορο για μία τέτοια
υποδιαίρεση, αφ' ενός διότι περιελάμβανε
εμφανώς διακριτές κατηγορίες
υπηρεσιών**

**(αποκομιδής και μεταφοράς αστικών στερεών
αποβλήτων,
ανακυκλώσιμων υλικών, ογκωδών
αντικειμένων, καθαριότητας
κοινόχρηστων χώρων, διοικητικής
υποστήριξης),
αφ' ετέρου διότι αυτές επρόκειτο να
παρασχεθούν στα γεωγραφικά όρια τριών
διαφορετικών δήμων.**

Η

**διαπιστωθείσα πλημμέλεια κρίθηκε από το
Κλιμάκιο ουσιώδης, διότι δεν
επέτρεψε τη συμμετοχή στον διαγωνισμό
μικρομεσαίων ή μικρών ατομικών
επιχειρήσεων ή ακόμη και φυσικών
προσώπων, που ενδεχομένως να είχαν
υποβάλει συμφερότερες για την αναθέτουσα
αρχή προσφορές, σε σχέση με την
προσφορά του μοναδικού οικονομικού φορέα
που συμμετείχε στη διαδικασία**

Σε διαγωνιστικές διαδικασίες με κριτήριο
ανάθεσης την πλέον συμφέρουσα
από οικονομική άποψη προσφορά βάσει
βέλτιστης σχέσης ποιότητας –
τιμής, ορισμένα από τα κριτήρια ανάδειξης
που καθορίσθηκαν δεν ήταν
πρόσφορα να αναδείξουν ποιοτικά
χαρακτηριστικά των προσφορών.

Περιπτώσιολογία του ελέγχου των κριτηρίων ανάθεσης

**Κατά τον έλεγχο διαδικασίας ανάθεσης
συνήθων υπηρεσιών καθαριότητας
πανεπιστημιακών κτιρίων,
κριτήριο ανάθεσης/βαθμολόγησης των
προσφορών,
σχετικό με την προηγούμενη εμπειρία των
διαγωνιζόμενων φορέων κατά την
τελευταία τριετία στον σχετικό τομέα, κρίθηκε
ότι δεν τέθηκε νομίμως,**

καθώς

δεν συνδεόταν με την αξιολόγηση συγκεκριμένων ποιοτικών παραμέτρων παροχής των επίμαχων υπηρεσιών, **αλλά αφορούσε στην καταλληλότητα (τεχνική και επαγγελματική επάρκεια) των προσφερόντων, η πιστοποίηση της οποίας είχε προηγηθεί, ώστε να τους επιτραπεί η συμμετοχή στον διαγωνισμό.**

Στην ίδια περίπτωση, κρίθηκε ότι μη νομίμως
προβλέφθηκε ως κριτήριο
αξιολόγησης των προσφορών η
προϋπηρεσία του προσωπικού της
επιχείρησης
και η εμπειρία του σε εργασίες ομοειδούς
αντικειμένου

**Κατά την κρίση του
ελέγχου, δεν αιτιολογούνταν γιατί στοιχεία
όπως η εκπαίδευση και πείρα του
απασχολούμενου προσωπικού διασφάλιζε σε
τόσο σημαντικό βαθμό την
ποιότητα εκτέλεσης του αντικειμένου της
σύμβασης, ώστε να αναχθεί σε
βαθμολογήσιμο κριτήριο ανάθεσης,**

**δεδομένου ότι το επίμαχο αντικείμενο
συνίστατο σε συνήθεις εργασίες καθαριότητας
και δεν απαιτούσε την αυστηρή
συμμόρφωση σε προκαθορισμένα
πρωτόκολλα και διαδικασίες, όπως θα
απαιτείτο για παράδειγμα για την
απολύμανση αίθουσας χειρουργείου.**

**Κατά τον έλεγχο συμβάσεων παραχώρησης
δημοσίων υπηρεσιών,
διαπιστώθηκαν παραβιάσεις του δικαίου που
ρυθμίζει τις προϋποθέσεις υπό
τις οποίες οι συμβάσεις αυτές μπορούν να
τροποποιούνται κατά τα ουσιώδη
στοιχεία τους, χωρίς να απαιτείται η κίνηση
νέων διαδικασιών ανάθεσης**

Μη σύννομη τροποποίηση σύμβασης παραχώρησης ανέδειξε ο έλεγχος στην ακόλουθη περίπτωση: Δημοτική επιχείρηση συνήψε, κατόπιν διαγωνισμού, σύμβαση με οικονομικό φορέα για την παραχώρηση, επί 5 περίπου έτη, των υπηρεσιών υποστήριξης της λειτουργίας τουριστικών περιπτέρων του οικείου δήμου, σε νησί που αποτελεί κατ' εξοχήν τουριστικό προορισμό.

**Λίγο πριν τη λήξη της σύμβασης αυτής,
δημοσιεύθηκε ο ν. 4933/2022, το άρθρο 43 του
οποίου
προέβλεψε, υπό συγκεκριμένες προϋποθέσεις,
τη δυνατότητα παράτασης μέχρι και δώδεκα
έτη, της διάρκειας συμβάσεων, μεταξύ άλλων,
παραχώρησης του δικαιώματος
εκμετάλλευσης, αξιοποίησης και λειτουργίας
δημοτικών ακινήτων, όπως η επίμαχη.**

Κατ' επίκληση της διάταξης αυτής, η αναθέτουσα αρχή αποδέχθηκε αίτημα του αναδόχου παραχωρησιούχου για παράταση της σύμβασής του για 12 ακόμη έτη και το οικείο σχέδιο σύμβασης υποβλήθηκε για προσυμβατικό έλεγχο.

Ο έλεγχος, αφού χαρακτήρισε τη σύμβαση ως ουσιώδη τροποποίηση της αρχικής σύμβασης παραχώρησης κατά το στοιχείο της διάρκειάς της, απεφάνθη ότι η εθνική ρύθμιση του άρθρου 43 του ν. 4933/2022, στο μέτρο που εισήγαγε νέα, μη προβλεπόμενη στη σχετική Οδηγία, περίπτωση τροποποίησης των συμβάσεων παραχώρησης και, μάλιστα, βάσει μη αντικειμενικών προϋποθέσεων που δεν αφορούσαν την εκτέλεση της σύμβασης

αλλά τον ίδιο τον παραχωρησιούχο, έθιγε την
πρακτική αποτελεσματικότητα του δικαίου της
Οδηγίας αυτής και δεν μπορούσε, ως εκ
τούτου, να αποτελέσει νόμιμο έρεισμα για την
επίμαχη τροποποίηση.

Σημειωτέον ότι η, κατόπιν της παράτασης,
διάρκεια της σύμβασης θα υπερέβαινε κατά
πολύ και τον εύλογο χρόνο που, σε άλλο
άρθρο του, ο ν. 4413/2016 προσδιορίζει.

ΠΡΟΜΗΘΕΙΕΣ

ΟΥΣΙΩΔΕΙΣ ΠΛΗΜΜΕΛΕΙΕΣ

Επεκτάσεις του οικονομικού αντικειμένου συμβάσεων των οποίων τα κονδύλια και οι συμβατικές ποσότητες δεν είχαν, κατά τον χρόνο του ελέγχου, αναλωθεί κρίθηκαν ανεπίτρεπτες στο μέτρο που οι αναθέτουσες αρχές μπορούσαν να προμηθευθούν τις υπολειπόμενες ποσότητες και, εφόσον επέκειτο η πρόωρη εξάντλησή τους, να κινήσουν εγκαίρως νέες διαδικασίες σύναψης για την κάλυψη των μελλοντικών τους αναγκών.

ΠΕΡΙΠΤΩΣΙΟΛΟΓΙΑ

Τροποποιητική σύμβαση για την προμήθεια
επιπλέον ποσοτήτων καυσίμων,
ενόψει της ταχύτητας εξάντλησης των
αποθεμάτων λόγω αύξησης της τιμής του
πετρελαίου κίνησης, κρίθηκε μη νόμιμη από
το Κλιμάκιο, επίσης λόγω μη
συνδρομής της επίμαχης αρνητικής
προϋπόθεσης, **δοθέντος ότι είχε
ολοκληρωθεί ανοικτή διαδικασία ανάθεσης
προμήθειας για τις ίδιες ανάγκες και,
κατ' αποτέλεσμα, η αναθέτουσα αρχή
μπορούσε να προχωρήσει σε νέα
σύμβαση**

Η κάλυψη της ανάγκης επιπλέον συμβατικών ποσοτήτων αντιδραστηρίων αιμοδοσίας, με τροποποίηση της αρχικής σύμβασης, επίσης κατέτεινε, κατά την κρίση του Κλιμακίου, στην αποφυγή εφαρμογής των διατάξεων του ν. 4412/2016 σχετικά με τις διαδικασίες ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων.

H

**διαπίστωση της ταχύτερης ανάλωσης
ορισμένων ειδών αμέσως μετά την έναρξη
εκτέλεσης της σύμβασης κατέλειπε σε κάθε
περίπτωση ικανό χρόνο για την
εκκίνηση νέας ανοικτής διαδικασίας
ανάθεσης, με δεδομένη και τη δυνατότητα
ενεργοποίησης του δικαιώματος προαίρεσης
που είχε προβλεφθεί για τα είδη
αυτά και μπορούσε να εξασφαλίσει την
κάλυψη των εν λόγω επιπλέον
αναγκών**

**Επί τροποποιητικών συμβάσεων με
αντικείμενο την αναπροσαρμογή των
συμβατικών τιμών των αγαθών, δεν
τεκμηριώθηκε, σε δικαιολόγηση της
αναπροσαρμογής αυτής, ανατροπή της
οικονομικής ισορροπίας των
τροποποιούμενων συμβάσεων σε βάρος των
προμηθευτών, συνεπεία του
γενικότερου φαινομένου των ανατιμήσεων
στις αγορές**

**Περιπτωσιολογία από τον έλεγχο τροποποιητικών
συμβάσεων με αντικείμενο
αναπροσαρμογές συμβατικών τιμών**

**Ανάδοχος προμήθειας πετρελαιοειδών ζήτησε
την τροποποίηση της
σύμβασης, με αντικείμενο την
αναπροσαρμογή του προσφερόμενου
ποσοστού
έκπτωσης, με τον ισχυρισμό ότι, λόγω του
πολέμου και της ενεργειακής κρίσης
που είχαν οδηγήσει σε αυξήσεις του κόστους
των καυσίμων,**

**το περιθώριο
κέρδους της επιχείρησής του μειώθηκε
σημαντικά σε σχέση με τον χρόνο
κατάθεσης της προσφοράς, ενώ αυξήθηκαν,
αντιθέτως, τα λειτουργικά του
κόστη (καύσιμα κίνησης, ρεύμα, μισθολογικό
κόστος προσωπικού λόγω
αύξησης του βασικού μισθού).**

Το Κλιμάκιο έκρινε, κατ' αρχάς, ότι δεν απαιτούνταν εφαρμογή του βασικού μαθηματικού τύπου αναπροσαρμογής των τιμών που, είχε κατά τον κρίσιμο χρόνο εισαχθεί με ειδική ρύθμιση, δοθέντος ότι οι τιμές των καυσίμων αναπροσαρμόζονται άμεσα, βάσει δεδομένων που αντλούνται από επίσημο παρατηρητήριο τιμών

Κατά τα

λοιπά, η ενεργειακή κρίση και ο πόλεμος στην Ουκρανία ανάγονταν σε χρόνο κατά πολύ προγενέστερο του χρόνου κατάρτισης και εκτέλεσης της σύμβασης, με την οποία είχε συνομολογηθεί ρητώς ότι το ποσοστό έκπτωσης που είχε προσφερθεί θα παρέμενε σταθερό και αμετάβλητο καθ' όλη τη διάρκεια της προμήθειας.

Ο έλεγχος απέβη αρνητικός, καθώς από κανένα
άλλο στοιχείο δεν

προέκυψε υπέρμετρη ανατροπή της οικονομικής
ισορροπίας της αρχικής

σύμβασης εις βάρος της προμηθεύτριας εταιρείας

Κατά τον έλεγχο τροποποίησης σύμβασης
προμήθειας ειδών διατροφής, το
Κλιμάκιο έκρινε ότι, σε περίπτωση κατά την οποία
**η προβλεπόμενη στο άρθρο
παρ. 9α
του ν. 4412/2016 ρήτρα αναπροσαρμογής έχει
ήδη ενσωματωθεί στο
συμβατικό κείμενο, εκλείπει προδήλως η
ανάγκη τροποποίησης της αρχικής
σύμβασης, προκειμένου να συμπεριληφθεί η
σχετική δυνατότητα**

Κι αυτό διότι

ο τύπος αναπροσαρμογής εφαρμόζεται αυτοδικαίως κατά την καταβολή της αμοιβής στον ανάδοχο για κάθε τμηματική παράδοση των προς προμήθεια ειδών, χωρίς να απαιτείται η έκδοση οποιασδήποτε άλλης απόφασης.

Ελλιπής κρίθηκε η τεκμηρίωση του
προϋπολογισμού ορισμένων δημοσίων
συμβάσεων, σε βαθμό που δεν επέτρεψε στον
έλεγχο να επιβεβαιώσει τον
εύλογο χαρακτήρα της εκάστοτε δημοσιονομικής
επιβάρυνσης και τη
διάθεση των δημοσίων πόρων υπό όρους
διαφάνειας

Περιπτωσιολογία από τον έλεγχο της
τεκμηρίωσης δημοσίων συμβάσεων

Κατά τον έλεγχο σχεδίου σύμβασης προμήθειας αμόλυβδης βενζίνης για τις ανάγκες νοσοκομειακής μονάδας, διαπιστώθηκε ότι αυτή δεν διαθέτει υπηρεσιακά οχήματα, ούτε άλλου είδους μηχανολογικό εξοπλισμό, που να δικαιολογούσαν την εν λόγω προμήθεια. Ο έλεγχος απέβη αρνητικός, ελλείψει τεκμηρίωσης, κατ' αρχάς, της αναγκαιότητας και, περαιτέρω, της ποσότητας προμήθειας του επίμαχου είδους.

Κατά τον έλεγχο προμήθειας ειδών γραφικής
ύλης, φωτοαντιγραφικού
χαρτιού και αναλωσίμων, για τις ανάγκες
πλειόνων δημοσίων φορέων, παρότι
είχε προηγηθεί διαδικασία καταγραφής των προς
κάλυψη αναγκών,

διαπιστώθηκε ότι η αναθέτουσα αρχή δεν είχε
προβεί σε οποιαδήποτε, έστω
στοιχειώδη, ενέργεια, ερειδόμενη επί πρόσφορων
αντικειμενικών στοιχείων,
προκειμένου να τεκμηριώσει την οικονομική
αποτίμηση των προς προμήθεια
ειδών.

Συναφώς, πλημμέλεια διαγνώσθηκε και στον τρόπο κατάρτισης του προϋπολογισμού, καθόσον αυτός απαρτιζόταν από ομάδες ειδών, για τις οποίες αναφερόταν μεν ο συνολικός προϋπολογισμός, πλην δεν προσδιορίζονταν τιμές μονάδες των επιμέρους ειδών που περιλαμβάνονταν σε κάθε ομάδα, παρότι αυτά διαφοροποιούνταν μεταξύ τους ποσοτικώς και ποιοτικώς.

**Η προσφυγή αναθετουσών αρχών σε
εξαιρετικές διαδικασίες ανάθεσης
κρίθηκε αδικαιολόγητη σε περιπτώσεις
προμηθειών στις οποίες δεν**

**Τεκμηριώθηκε πραγματική αδυναμία
διενέργειας διαγωνισμών, κυρίως
διότι οι ανάγκες στην κάλυψη των οποίων
αποσκοπούσαν οι επίμαχες
αναθέσεις δεν ήταν κατεπείγουσες, ούτε
είχαν ανακύψει το πρώτον λόγω
απρόβλεπτων περιστάσεων, αλλά,
αντιθέτως, ήταν πάγιες και διαρκείς**

Περιπτώσιολογία από τον έλεγχο εξαιρετικών διαδικασιών ανάθεσης

Κατά τον έλεγχο διαδικασίας διαπραγμάτευσης με
αντικείμενο την
προμήθεια συστημάτων επιτήρησης (καμερών)
για τη λήψη και καταγραφή
εικόνας και ήχου σε δημόσιους χώρους για τις
ανάγκες της Ελληνικής
Αστυνομίας, ο έλεγχος των σωρευτικά τιθέμενων
προϋποθέσεων απέβη, επίσης,
αρνητικός, διότι:

(α) Δεν τεκμηριώθηκαν οι ισχυρισμοί της
αναθέτουσας αρχής
περί απρόβλεπτης αύξησης της εγκληματικής
δραστηριότητας και της τότε
επικείμενης εισόδου μεγάλου αριθμού
προσφύγων, εξαιτίας του πολέμου
μεταξύ Ρωσίας και Ουκρανίας και των
γεωπολιτικών εξελίξεων στον ευρωπαϊκό
χώρο.

(β) Οι ανάγκες της αποτροπής και αντιμετώπισης εγκληματικών ενεργειών, περιστολής των δεικτών εγκληματικότητας και καταγραφής των ενεργειών αστυνομικών και πολιτών, που εμπλέκονται σε καταγγελλόμενα περιστατικά αστυνομικής αυθαιρεσίας, **οι οποίες ικανοποιούνταν με την επίμαχη σύμβαση, ήταν διαχρονικώς διαρκείς και όχι έκτακτες**

(γ) Υπήρξε σημαντική καθυστέρηση της αναθέτουσας αρχής να αναθέσει τη σύμβαση, καθώς η εξαιρετική διαδικασία ολοκληρώθηκε τουλάχιστον 364 ημέρες μετά τον χρόνο κατάρτισης των οικείων τεχνικών προδιαγραφών.

.

**Τα κριτήρια οικονομικής και τεχνικής
ικανότητας, που θεσπίσθηκαν για
την επιλογή των αναδόχων σε ορισμένες
διαδικασίες ανάθεσης, εισήγαγαν
αδικοιολόγητες διακρίσεις μεταξύ των
δυνατικών προμηθευτών των
εκάστοτε ζητούμενων ειδών.**

Περιπτωσιολογία από τον έλεγχο μη νόμιμων
κριτηρίων επιλογής

Σε διαγωνισμό με αντικείμενο την αναβάθμιση
υποδομών
ηλεκτρομηχανολογικού εξοπλισμού, συστημάτων
διαχείρισης και ανάλυσης
ενεργειακού προφίλ δημοτικής επιχείρησης
ύδρευσης αποχέτευσης, κατά τον
οποίο υποβλήθηκε μία μόνο προσφορά,
υπέρμετρα περιοριστικός κρίθηκε όρος
της διακήρυξης,

κατά το μέρος που απαιτούσε οι προηγούμενες
παραδόσεις των
προς προμήθεια ειδών (αντλιών, κινητήρων,
εξοπλισμού γεωτρήσεων κ.λπ.) να
είχαν παρασχεθεί αποκλειστικά σε δήμους ή σε
δημοτικές επιχειρήσεις
ύδρευσης αποχέτευσης.

Κατά την κρίση του ελέγχου, η μη αποδοχή, για
την

ικανοποίηση του σχετικού κριτηρίου,
προηγούμενων προμηθειών σε ιδιωτικούς
φορείς εισήγαγε αδικαιολόγητη διάκριση της
αποκτηθείσας εμπειρίας μεταξύ
δημοσίου και ιδιωτικού τομέα

, ενώ ο αποκλεισμός της εμπειρίας σε λοιπούς εν
γένει δημόσιους φορείς δημιούργησε υπέρμετρο
περιορισμό.

Κατά τον έλεγχο διακήρυξης για την προμήθεια
συστήματος ελέγχου
διαρροών ύδατος και έξυπνων υδρομετρητών,
κρίθηκε μη νόμιμος ο όρος με
τον οποίο ο κύκλος των υποψήφιων οικονομικών
φορέων περιοριζόταν μόνο σ'
εκείνους που αποδείκνυαν συγκεκριμένο ύψος
μέσου γενικού ετήσιου κύκλου
εργασιών σε οικονομικές χρήσεις στις οποίες δεν
περιλαμβανόταν η εγγύτερη
προς τον χρόνο διεξαγωγής του διαγωνισμού

παρότι η χρήση αυτή ήταν και η πλέον πρόσφορη να αποδείξει την απαιτούμενη στον εν λόγω διαγωνισμό χρηματοοικονομική επάρκεια.

ЕРГА

ΟΥΣΙΩΔΕΙΣ ΠΛΗΜΜΕΛΕΙΕΣ

Από 1.9.2021 και μετά, η ανάθεση στον ανάδοχο δημοσίου έργου της εκτέλεσης συμπληρωματικών εργασιών δεν προϋποθέτει τη συνδρομή απροβλέπτων περιστάσεων, ανεξαρτήτως του χρόνου σύναψης της αρχικής σύμβασης, εξακολουθεί, όμως, να ελέγχεται από το Κλιμάκιο αν οι εργασίες που ανατίθενται είναι, κατά την έννοια του νόμου, αναγκαίες για την ολοκλήρωσή του ή αν, αντιθέτως, συνιστούν επέκταση ή μεταβολή του αρχικού συμβατικού αντικειμένου.

Έννοια και χαρακτηριστικά συμπληρωματικών συμβάσεων

Ως συμπληρωματική σύμβαση εκτελούμενου δημοσίου έργου, **νοείται η τροποποιητική σύμβαση που συνάπτεται απευθείας με τον αρχικό ανάδοχο και έχει ως αντικείμενο εργασίες «συμπληρωματικές», δηλαδή εργασίες που δεν μπορούν τεχνικά ή οικονομικά να διαχωριστούν από την κύρια σύμβαση, χωρίς να δημιουργήσουν μείζονα προβλήματα για τις αναθέτουσες αρχές.**

ή,
μολονότι μπορούν να διαχωριστούν, είναι
απόλυτα αναγκαίες για την τελειοποίησή της
και
δεν μεταβάλλουν τη συνολική της φύση.

Δύο, επομένως, είναι τα βασικά διακριτικά γνωρίσματα των συμπληρωματικών συμβάσεων:

Το πρώτο - κοινό σε όλες τις μορφές τροποποιητικών συμβάσεων - είναι η μη μεταβολή του προσώπου του αναδόχου, καθώς δεν απαιτείται, υπό τις προϋποθέσεις που θέτει ο νόμος, να τηρηθεί νέα διαδικασία σύναψης σύμβασης, που εν δυνάμει θα οδηγούσε και σε ένα νέο, διαφορετικό ανάδοχο εκτέλεσης των επίμαχων εργασιών.

Και το δεύτερο είναι το αντικείμενο των συμβάσεων, που συνίσταται σε εργασίες συμπληρωματικές, υπό την έννοια ότι αυτές συνδέονται άρρηκτα με το ανατεθέν στον ανάδοχο συμβατικό αντικείμενο και είναι απαραίτητο να εκτελεσθούν για την άρτια, από τεχνικής ή λειτουργικής απόψεως, ολοκλήρωσή του, όπως, όμως, το αντικείμενο αυτό περιγράφεται στα οικεία συμβατικά τεύχη.

Περιπτωσιολογία της εξαίρεσης

Διαπιστώθηκε αδικαιολόγητη παρέκκλιση από τον κανόνα της διενέργειας διαγωνισμού για την ανάθεση εργασιών προς κάλυψη πάγιων αναγκών – αναγκών, δηλαδή, που δεν είχαν ανακύψει κατεπειγόντως εξαιτίας περιστάσεων που δεν μπορούσε να προβλέψει μία επιμελής αναθέτουσα αρχή

**Όταν μία αναθέτουσα αρχή επικαλείται
κατεπείγουσα ανάγκη, η οικεία σύμβαση
πρέπει να ανατίθεται χωρίς καθυστέρηση,
καθώς το επείγον δεν μπορεί να χρησιμοποιείται
ως πρόσχημα προσφυγής στην εξαιρετική
διαδικασία για την ανάθεση συμβάσεων, έστω και
αν για την τήρηση των διαγωνιστικών
διαδικασιών απαιτείται μεγαλύτερο χρονικό
διάστημα από αυτό που θα χρειαζόταν για την
προσφυγή σε απευθείας ανάθεση.**

Περίπτωση υπέρμετρης καθυστέρησης της αναθέτουσας αρχής διαπίστωσε το Κλιμάκιο σε διαδικασία διαπραγμάτευσης που έλαβε χώρα 4 έτη μετά το έντονο και απρόβλεπτο καιρικό φαινόμενο (θεομηνία) που είχε προκαλέσει τη χαρακτηρισθείσα ως επείγουσα ανάγκη αποκατάστασης του αγροτικού δικτύου της πληγείσας περιοχής.

**Το Κλιμάκιο επεσήμανε ότι μόνη η επίκληση
αποφάσεων των αρμόδιων οργάνων
Πολιτικής Προστασίας περί κήρυξης μίας
περιοχής σε κατάσταση έκτακτης ανάγκης και
παρατάσεων αυτής, δεν συνιστά αφ' εαυτή
κατεπείγουσα ανάγκη.**

Κρίθηκαν παράνομοι οι αποκλεισμοί οικονομικών φορέων από τους οποίους οι αναθέτουσες αρχές στέρησαν τη δυνατότητα να καλύψουν τα κριτήρια χρηματοοικονομικής επάρκειας με την άθροιση των δυνατοτήτων είτε του εκάστοτε υποψηφίου και τρίτου παρέχοντος σ' αυτόν σχετική στήριξη, είτε των μελών υποψήφιας ένωσης οικονομικών φορέων, απαιτώντας, αντιθέτως, την πλήρωση των οικείων κριτηρίων από έναν φορέα αυτοτελώς.

Οι αναθέτουσες αρχές διαθέτουν διακριτική ευχέρεια να θέτουν στις διακηρύξεις τις ελάχιστες απαιτήσεις οικονομικής και χρηματοοικονομικής επάρκειας, που πρέπει να πληρούν οι οικονομικοί φορείς.

Το άρθρο 78 παρ. 1 του ν. 4412/2016 επιτρέπει τη σύρρευση των ικανοτήτων πλειόνων οικονομικών φορέων προς εκπλήρωση των ελαχίστων απαιτήσεων ικανότητας που θέτει η αναθέτουσα αρχή, στο μέτρο που αποδεικνύεται ότι ο προσφέρων, που επικαλείται τις ικανότητες ενός ή περισσότερων άλλων φορέων, θα έχει πράγματι στη διάθεσή του τα μέσα αυτών τα οποία είναι αναγκαία για την εκτέλεση της σύμβασης.

Αντιστοίχως, στην περίπτωση της ένωσης, ο κανόνας αναφορικά με την πλήρωση των απαιτήσεων χρηματοοικονομικής επάρκειας είναι ότι αυτή έχει το δικαίωμα να επικαλείται είτε τη δυνατότητα ενός, είτε το άθροισμα της ελάχιστονος οικονομικής δυνατότητας περισσοτέρων ή και όλων των μελών της.

Στην πρώτη περίπτωση, αποκλείσθηκε
οικονομικός φορέας ο οποίος, για την κάλυψη της
απαιτήσης του ελάχιστου μέσου όρου κύκλου
εργασιών που ζητούσε η διακήρυξη, στηριζόταν,
κατά ένα μέρος, στις δυνατότητες τρίτου
(δανείζοντος) οικονομικού φορέα, υπό την έννοια
ότι κανένας από τους δύο φορείς, δανείζων και
δανειζόμενος, δεν κάλυπτε αυτοτελώς τη σχετική
απαιτήση, την κάλυπταν, όμως, και οι δύο
αθροιστικά.

Και στη δεύτερη περίπτωση, αποκλείσθηκε
ένωση οικονομικών φορέων, κανένα από τα μέλη
της οποίας δεν κάλυπτε αυτοτελώς την απαίτηση
ελάχιστης πιστοληπτικής ικανότητας που έθετε η
διακήρυξη, έστω κι αν η απαίτηση αυτή
καλυπτόταν από δύο ή περισσότερα μέλη
αθροιστικά.

Διαπιστώθηκαν πλημμέλειες στα στάδια ελέγχου των δικαιολογητικών είτε συμμετοχής, είτε κατακύρωσης, που είχαν ως αποτέλεσμα τον παράνομο αποκλεισμό οικονομικών φορέων που προηγούνταν στη σειρά μειοδοσίας από τους αναδειχθέντες αναδόχους

Ενδιαφέρον παρουσιάζουν οι εξής περιπτώσεις που αντιμετώπισε το Κλιμάκιο:

Αναθέτουσα αρχή έκρινε ότι συνέτρεχε λόγος αποκλεισμού στο πρόσωπο οικονομικού φορέα που είχε καταταγεί πρώτος στη σειρά μειοδοσίας,
καθόσον είχε κηρυχθεί έκπτωτος από προηγούμενη εργολαβία και δεν είχε λάβει επαρκή επανορθωτικά μέτρα αυτοκάθαρσης.

Εξ αυτού του λόγου, το αποτέλεσμα του διαγωνισμού κατακυρώθηκε προσωρινά στον επόμενο, κατά σειρά, μειοδότη.

Αμέσως μετά, δημοσιεύθηκε δικαστική απόφαση με την οποία η απόφαση κήρυξης του αποκλεισθέντος οικονομικού φορέα ως εκπτώτου από την προηγούμενη σύμβαση ακυρώθηκε.

Την εξέλιξη αυτή γνωστοποίησε στην αναθέτουσα αρχή ο αποκλεισθείς πρώτος μειοδότης, ζητώντας, παράλληλα, και την ανάδειξή του ως αναδόχου του έργου. Το αίτημα αυτό δεν έγινε αποδεκτό από την αναθέτουσα αρχή, η οποία προσκάλεσε τον προσωρινό ανάδοχο **δεύτερο μειοδότη να προσκομίσει τα δικαιολογητικά κατακύρωσης.**

Με τα δεδομένα αυτά, το Κλιμάκιο έκρινε μη νόμιμο τον αποκλεισμό, με το σκεπτικό ότι η ακυρωτική της έκπτωσης απόφαση, με την οποία αναδρομικά εξέλιπε ο λόγος του αποκλεισμού αυτού, συνιστά οψιγενές στοιχείο που νομίμως υποβλήθηκε στην αναθέτουσα αρχή, πριν την ειδοποίηση της προσωρινής αναδόχου για την υποβολή των δικαιολογητικών κατακύρωση.

Το Κλιμάκιο έθεσε το πλαίσιο του ελέγχου που διεξάγεται, ειδικώς, σε φάσεις της διαδικασίας ανάθεσης των έργων που χρηματοδοτούνται από το Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας και διατύπωσε επισημάνσεις επί του περιεχομένου διακηρύξεων που υποβλήθηκαν στον έλεγχο αυτόν.

Η αναθέτουσα αρχή δικαιούται να ζητεί από το αρμόδιο κλιμάκιο να ασκεί προσυμβατικό έλεγχο **μέχρι τρεις (3) φορές** όταν ολοκληρώνεται ορισμένη μόνο φάση της προδικασίας, όπως **υπογραφή της διακήρυξης, δημοσιεύσεις, προκαταρκτική εξέταση**

προσφορών και τεχνικές ή οικονομικές αξιολογήσεις των προσφορών, εφόσον κρίνει ότι λόγοι ασφάλειας του δικαίου επιβάλλουν να μην συνεχισθεί η διαγωνιστική διαδικασία χωρίς να έχει προηγουμένως διαγνωσθεί από το Ελεγκτικό Συνέδριο η νομιμότητα των πράξεων που συνθέτουν την ανωτέρω φάση.

Για τον έλεγχο των συμβάσεων που
εμπίπτουν στο ρυθμιστικό πεδίο του άρθρου
200, ως στάδια νοούνται ακόμη και η απλή
υπογραφή της διακήρυξης, οι δημοσιεύσεις, η
προκαταρκτική εξέταση προσφορών και οι
τεχνικές ή οικονομικές αξιολογήσεις των
προσφορών.

Σημαντική κατηγορία υποθέσεων που εισάγονται στο Κλιμάκιο κατ' εφαρμογή του άρθρου 200 είναι τα σχέδια των τευχών δημοπράτησης για την ανάθεση έργων χρηματοδοτούμενων από το Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας, που έχουν χαρακτηριστεί ως έργα στρατηγικής σημασίας φορέας ωρίμανσης των οποίων έχει οριστεί το Ταμείο Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου

Μέρος των τροποποιητικών συμβάσεων που υποβλήθηκαν στο Κλιμάκιο είχαν ως έρεισμα τις αυξήσεις στις τιμές των υλικών, ως προς τις οποίες αντικείμενο ελέγχου αποτέλεσε το αν οι δυσμενείς συνθήκες που διαμορφώθηκαν στις αγορές και διαπιστωμένα αποτελούν τον γενεσιουργό λόγο των αυξήσεων αυτών ήταν επιγενόμενες του κρίσιμου χρόνου προκήρυξης των έργων και, ως εκ τούτου, αδύνατο να προβλεφθούν.

Ενδιαφέρον παρουσιάζουν οι εξής περιπτώσεις που αντιμετώπισε το Κλιμάκιο:
Ανάδοχος ενεργειακού έργου η κατασκευή του οποίου προκηρύχθηκε το 2020 και ανατέθηκε το 2021, αιτήθηκε το 2022 αναπροσαρμογή για τις τιμές ορισμένων υλικών και την πρόβλεψη συντελεστή αναπροσαρμογής για πληθωρισμό και για τις τιμές ενέργειας, επικαλούμενος τη μεγάλη αύξηση των τιμών

ΚΑΙ ΤΑ

προβλήματα στην παγκόσμια εφοδιαστική αλυσίδα, λόγω της ενεργειακής κρίσης, της κρίσης στην Ουκρανία και των συνεχιζόμενων συνεπειών της νόσου COVID-19.

Το Κλιμάκιο, ανέτρεξε στον χρόνο της προκήρυξης του έργου και έκρινε, βάσει αυτού, ότι οι περιστάσεις που οδήγησαν στις τροποποιήσεις λόγω αυξήσεων των τιμών δεν μπορούσαν να προβλεφθούν από μία επιμελή αναθέτουσα αρχή.

ΤΕΛΟΣ ΕΙΣΗΓΗΣΗΣ

**ΣΑΣ ΕΥΧΑΡΙΣΤΩ
ΓΙΑ
ΤΗΝ ΠΡΟΣΟΧΗ ΣΑΣ**