



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ

ΤΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ

Ε΄ ΚΛΙΜΑΚΙΟ

ΠΡΑΞΗ 120 /2021

Αποτελούμενο από την Πρόεδρο του Κλιμακίου Θεολογία Γναρδέλλη, Σύμβουλο, και τα μέλη Μαρία Ζέρβα και Κωνσταντίνο Δήμου, Παρέδρους.

Συνήλθε στις 22.2.2021, προκειμένου να ελέγξει τη νομιμότητα της διαδικασίας επιλογής οικονομικού φορέα για τη σύναψη συμφωνίας - πλαίσιο, καθώς και του οικείου σχεδίου συμφωνίας - πλαίσιο, για την ανάθεση από τον Δήμο Θεσσαλονίκης του έργου «ΕΡΓΑΣΙΕΣ ΣΥΝΤΗΡΗΣΗΣ ΟΔΙΚΟΥ ΔΙΚΤΥΟΥ Τ.Π.», προϋπολογιζόμενης δαπάνης 2.500.000,00 ευρώ (με Φ.Π.Α.). Ο φάκελος με τα στοιχεία της υπόθεσης υποβλήθηκε στο Ελεγκτικό Συνέδριο στις 3.2.2021 (αριθ. πρωτ. ΕΛΣ 5083), με το Α.Π. οικ. 20974/26.1.2021 έγγραφο του Δημάρχου του ανωτέρω φορέα, και συμπληρώθηκε, μέσω ηλεκτρονικού ταχυδρομείου (e-mail), στις 8.2.2021 (αριθ. πρωτ. ΕΛΣ 5831) και στις 19.2.2021(αριθ. πρωτ. ΕΛΣ 8094).

Άκουσε την εισήγηση της Παρέδρου Μαρίας Ζέρβα.

Σκέφθηκε κατά τον νόμο και

Αποφάσισε τα ακόλουθα:

1. Η ελεγχόμενη διαδικασία, με την οποία ο Δήμος Θεσσαλονίκης προβαίνει στη σύναψη συμφωνίας - πλαίσιο με τον επιλεγέντα ανάδοχο για την ανάθεση του ως άνω έργου, παραδεκτώς εισάγεται στο Κλιμάκιο τούτο για την άσκηση ελέγχου νομιμότητας, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου του άρθρου 324 του ν.4700/2020 (Α΄127).

2. Η διαδικασία διενέργειας του διαγωνισμού και η σύναψη της ελεγχόμενης συμφωνίας - πλαίσιο διέπονται από τις διατάξεις του ν.4412/2016 «Δημόσιες Συμβάσεις Έργων, Προμηθειών και Υπηρεσιών (προσαρμογή στις Οδηγίες 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ)» (Α΄ 147), καθώς και από τους όρους της οικείας

(ΑΔΑΜ:20PROC007255288 2020-09-02) προκήρυξης.

3.1. Στο άρθρο 75 του κυρωθέντος με το άρθρο πρώτο του ν.3463/2006 (Α' 11), ορίζεται: «I. Οι δημοτικές και οι Κοινοτικές αρχές διευθύνουν και ρυθμίζουν όλες τις τοπικές υποθέσεις, σύμφωνα με τις αρχές της επικουρικότητας και της εγγύτητας, με στόχο την προστασία, την ανάπτυξη και τη συνεχή βελτίωση των συμφερόντων και της ποιότητας ζωής της τοπικής κοινωνίας. Οι Αρμοδιότητες των Δήμων και Κοινοτήτων αφορούν, κυρίως, τους τομείς: α) (...) γ) Ποιότητας Ζωής και Εύρυθμης Λειτουργίας των Πόλεων και των Οικισμών, στον οποίο περιλαμβάνεται, ιδίως: 1. Η εξασφάλιση και διαρκής βελτίωση των τεχνικών και κοινωνικών υποδομών στις πόλεις και τα χωριά (...) 11. Η μέριμνα και η λήψη μέτρων για την προστασία της ζωής και της περιουσίας των κατοίκων, όπως ο έλεγχος σήμανσης των εργασιών που εκτελούνται στις οδούς και της τήρησης των υποχρεώσεων αυτών που εκτελούν έργα και εναποθέτουν υλικά και εργαλεία στις οδούς του δημοτικού ή κοινοτικού δικτύου (...) 15. Η μελέτη των έργων συντήρησης και βελτίωσης του οδικού δικτύου αρμοδιότητας δήμου. 16. Η εκπόνηση κυκλοφοριακών μελετών, καθώς και η μελέτη, εκτέλεση και επίβλεψη των εργασιών σήμανσης, σηματοδότησης και ηλεκτροφωτισμού του οδικού δικτύου του δήμου (...)».

3.2. Με τις προαναφερόμενες διατάξεις, αφενός μεν θεσπίζεται αποκλειστική αρμοδιότητα των Δήμων για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων, αφετέρου δε προβλέπεται η υποχρέωση αυτών να μεριμνούν για τη συντήρηση του οδοστρώματος των οδών που εμπίπτουν στην αρμοδιότητά τους [βλ. σχετ. άρθρα 1-5 ν.3155/1955, «Περί κατασκευής και συντήρησης οδών» (Α' 63), καθώς και συναφώς εκδοθείσες κανονιστικές αποφάσεις, πρβλ. άρθρο 186 παρ. II ΣΤ του ν.3852/2010], προκειμένου να διασφαλίζεται η ασφαλής κυκλοφορία των πεζών και των οχημάτων που τις χρησιμοποιούν. Στο πλαίσιο αυτό, οι Δήμοι δύνανται να αναθέτουν έργα αποκατάστασης/συντήρησης δημοτικών οδών σε ιδιώτες αναδόχους, κατά τις διαγραφόμενες στον ν.4412/2016 διαδικασίες. Ενόψει δε της προεκτεθείσας υποχρέωσης των Δήμων να διασφαλίζουν την ασφαλή κυκλοφορία των οχημάτων και σε συνδυασμό με το γεγονός ότι η ακριβής προμέτρηση και περιγραφή των εργασιών συντήρησης του οδικού δικτύου των καλλικρατικών δήμων είναι δυσχερής, δεδομένου ότι οι φθορές στα στοιχεία των οδών είναι ένα μέγεθος δυναμικό, το οποίο μεταβάλλεται καθημερινά με την επίδραση των φορτίων κυκλοφορίας, των καιρικών συνθηκών και της φυσιολογικής φθοράς των υλικών, ο οικείος Δήμος δύναται να προβλέπει στον προϋπολογισμό αυτού πιστώσεις, που κατά την κοινή πείρα είναι αναγκαίες για την εκτέλεση συναφών εργασιών αποκατάστασης και συντήρησης του

οδοστρώματος, καθώς και της σήμανσης του οδικού δικτύου. Αντίστοιχα, δύναται να εντάσσει στο Τεχνικό Πρόγραμμα εκτελεστέων έργων και να δημοπρατεί τα σχετικά δημόσια έργα, το φυσικό αντικείμενο των οποίων οριστικοποιείται, υπό την επίβλεψη της αρμόδιας τεχνικής υπηρεσίας, κατά την εκτέλεση της οικείας σύμβασης και μέχρι την εξάντληση του οικονομικού αντικείμενου αυτής (ΕΛΣ Ε΄ Κλ. 19, 30/2019).

3.3. Ένας από τους τρόπους ανάθεσης που προσιδιάζει στην περίπτωση έργων αποκατάστασης/συντήρησης οδοστρώματος του δημοτικού οδικού δικτύου, δεδομένου ότι ο προγραμματισμός και η ακριβής προμέτρηση/περιγραφή των προς εκτέλεση εργασιών είναι δυσχερής, είναι η διαγραφόμενη στο άρθρο 39 του ν.4412/2016 διαδικασία σύναψης συμφωνίας - πλαίσιο. Τούτο, διότι η συγκεκριμένη διαδικασία θεραπεύει τις αδυναμίες κατάφασης περί της ωριμότητας εκτέλεσης των έργων αυτών, που καλύπτουν επαναλαμβανόμενες και κατ' αρχήν προβλέψιμες κατά τη συνήθη πορεία των πραγμάτων ανάγκες, η ακριβής ποσότητα όμως των οποίων, η χρονική στιγμή και ο τόπος επέλευσής τους, εντός των ορίων της χωρικής αρμοδιότητας ενός Δήμου, είναι άδηλα.

3.4. Περαιτέρω, κατά τα παγίως γενόμενα δεκτά, ως συμφωνία - πλαίσιο νοείται η συμφωνία που έχει ως αντικείμενο τον καθορισμό των όρων που θα διέπουν τις συμβάσεις που πρόκειται να συναφθούν μεταξύ μίας ή περισσοτέρων αναθετουσών αρχών και ενός ή περισσοτέρων οικονομικών φορέων κατά τη διάρκεια συγκεκριμένης περιόδου (εκτελεστικές), ιδίως ως προς τις τιμές και ενδεχομένως, ως προς τις προβλεπόμενες ποσότητες (ΕΛΣ Τμ. Μείζ. Επταμ. Συνθ. 7593/2015). Κατ' αυτόν τον τρόπο, είναι δυνατόν να επιτευχθεί βελτίωση του κόστους και της ποιότητας, από την ομαδοποίηση και τον προγραμματισμό των μελλοντικών αναγκών και την εισαγωγή ανταγωνιστικών διαδικασιών, καθώς και ευελιξία των διαδικασιών ανάθεσης, με περιορισμό της επιβάρυνσης σε χρόνο, προσωπικό και γραφειοκρατία, που θα προκαλείτο από την ικανοποίηση των ίδιων αναγκών μέσω αυτοτελών αναθέσεων (ΕΛΣ VI Τμ. 841/2018).

4. Από τα στοιχεία του φακέλου προκύπτουν τα ακόλουθα:

4.1. Το ελεγχόμενο έργο, που δημοπρατείται από τον Δήμο Θεσσαλονίκης, περιλαμβάνεται στο Τεχνικό Πρόγραμμα που εγκρίθηκε με τη 1296/25.11.2019 (ΑΔΑ: ΩΜΜΑΩΡ5-ΠΜΚ) απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου αυτού και στον προϋπολογισμό του Δήμου Θεσσαλονίκης του έτους 2020, με Κ.Α. 30.003/7333.21.01 και 64.003/7333.21.01 [βλ. την 29/110828/8.4.2020 (ΑΔΑ:6ΟΞΛΩΡ5-3ΨΘ) απόφαση έγκρισης δαπάνης και ανάληψης πολυετούς υποχρέωσης του Δημάρχου Θεσσαλονίκης].

Το έργο αυτό χρηματοδοτείται από την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων (Ε.Τ.Ε.Π.) κατά 75% και από το Π.Δ.Ε. κατά 25% [βλ. συναφώς την 148/2017 Πράξη του Ζ' Κλιμακίου και τη 12108/31.1.2018 (ΑΔΑ: ΩΘ9Σ465ΧΙ8-ΖΓΝ) απόφαση του Αναπληρωτή Υπουργού Οικονομίας και Ανάπτυξης].

4.2. Το εν λόγω έργο απαλλάσσεται από την υποχρέωση τήρησης διαδικασίας περιβαλλοντικής αδειοδότησης (βλ. το Α.Π. οικ. 24863/29.1.2021 έγγραφο του Αναπληρωτή Προϊσταμένου της Διεύθυνσης Βιώσιμης Κινητικότητας και Δικτύων του ως άνω Δήμου). Ο τόπος δε εκτέλεσής του εξικνείται σε όλη τη χωρική αρμοδιότητα του Δήμου Θεσσαλονίκης λόγω αδυναμίας ειδικότερου - αποκλειστικού εδαφικού προσδιορισμού των εργασιών που τυχόν θα προκύψουν, οι οποίες θα βρίσκουν το ακριβές τοπικό τους αποτύπωμα με το Ειδικό Αντικείμενο Εργασιών κάθε εκτελεστικής σύμβασης που θα απορρεύσει από την ελεγχόμενη συμφωνία - πλαίσιο (βλ. συναφώς το άρθρο 11.2. της προκήρυξης).

4.3. Σύμφωνα με την Τεχνική Περιγραφή της 10/24.03.2020 μελέτης της Διεύθυνσης Βιώσιμης Κινητικότητας και Δικτύων του Δήμου Θεσσαλονίκης, το αντικείμενο του προαναφερόμενου έργου αφορά στη συντήρηση ασφαλτικών οδοστρωμάτων σε οδούς της πόλης, που έχουν ιδιαίτερα επιβαρυνόμενο κυκλοφοριακό φόρτο και καταπονήσεις, όπως επίσης και άλλες οδούς που χρήζουν άμεσης επέμβασης και αποκατάστασης λόγω της επικινδυνότητας, ειδικά όπου διέρχονται μέσα μαζικής μεταφοράς και, λόγω παλαιότητας ή βαριάς κυκλοφορίας ή επανειλημμένων εκσκαφών Ο.Κ.Ω. και ελλিপών αποκαταστάσεων, δημιουργήθηκαν φθορές, ανωμαλίες και καθιζήσεις, όπως εγκάρσιες αυλακώσεις, λακκούβες στο οδόστρωμα, τροχαυλακώσεις κ.λπ.. Οι εργασίες του έργου περιλαμβάνουν χωματουργικά - καθαιρέσεις και ασφατικά, όπως αναλύονται ειδικότερα στον προϋπολογισμό δημοπράτησής του. Στην ανωτέρω Τεχνική Περιγραφή περιλαμβάνεται κατάλογος με συγκεκριμένες παρεμβάσεις ανά οδό ή τμήματα οδών, με την πρόβλεψη ότι, κατά τη διάρκεια της εκτέλεσης της σύμβασης, η Διευθύνουσα Υπηρεσία διατηρεί την ευχέρεια, ανάλογα με την τρέχουσα κατάσταση του οδικού δικτύου, να προβαίνει κατά την κρίση της σε ιεράρχηση των προτεραιοτήτων και την υπόδειξη τυχόν πρόσθετων σημείων επέμβασης (τα οποία δεν είναι δυνατόν να προβλεφθούν κατά τον χρόνο της μελέτης) με το ίδιο αντικείμενο του έργου (ασφατικά, χωματουργικά), χωρίς υπέρβαση της προαναφερόμενης προϋπολογισθείσας δαπάνης του.

4.4. Με την 615/15.7.2020 απόφαση της Οικονομικής Επιτροπής του Δήμου Θεσσαλονίκης, εγκρίθηκαν τα τεύχη και οι όροι δημοπράτησης του ως άνω έργου και

προκηρύχθηκε για την ανάθεσή του ανοικτός ηλεκτρονικός διαγωνισμός, με κριτήριο κατακύρωσης τη χαμηλότερη τιμή και σύστημα προσφοράς αυτό των επιμέρους ποσοστών έκπτωσης για κάθε ομάδα τιμών ομοειδών εργασιών του τιμολογίου (άρθρο 95 παρ. 2 α ν.4412/2016).

4.5. Ειδικότερα, κατά τα διαλαμβανόμενα στο άρθρο 11.1.B. της προκήρυξης, η συμφωνία - πλαίσιο θα συναφθεί με ένα μόνο οικονομικό φορέα και οι επιμέρους εκτελεστικές συμβάσεις που βασίζονται σε αυτήν θα ανατεθούν, σύμφωνα με την παρ. 4 του άρθρου 39 του ν.4412/2016. Η αμοιβή του αναδόχου για την εκτέλεση των εργασιών των εκτελεστικών συμβάσεων της συμφωνίας - πλαίσιο, η οποία θα υπολογίζεται κάθε φορά βάσει των όσων αναφέρονται στα άρθρα του Τιμολογίου Δημοπράτησης, καλύπτει πλήρως όλες τις δαπάνες για την εκτέλεση της σύμβασης της συμφωνίας - πλαίσιο από τον ανάδοχο. Κατά την υπογραφή της συμφωνίας - πλαίσιο, το συνολικό ποσό, το οποίο θα αναγράφεται και θα ορίζεται σε αυτήν, είναι ίσο προς το ποσό της αξίας της σύμβασης που αναφέρεται στο άρθρο 11.1 της προκήρυξης (ήτοι 2.500.000,00 ευρώ, με Φ.Π.Α.). Η τελική αμοιβή του αναδόχου (μη λαμβανόμενων υπόψη ενδεχόμενων μειώσεων ή αυξήσεων του συμβατικού αντικειμένου της συνολικής ή των επιμέρους συμβάσεων, σύμφωνα με τα αναγραφόμενα στα τεύχη της διαδικασίας) θα είναι το άθροισμα του οικονομικού αντικειμένου όλων των επιμέρους συμβάσεων που θα συναφθούν εντός της συμφωνίας - πλαίσιο. Η συνολική αυτή αμοιβή δεν θα υπερβαίνει το συνολικό αναγραφόμενο ποσό στη συμφωνία – πλαίσιο. Η δε αμοιβή κάθε εκτελεστικής σύμβασης θα προκύπτει από το γινόμενο των ποσοτήτων της προμέτρησης του φυσικού αντικειμένου των ζητούμενων εργασιών της κάθε σύμβασης, το οποίο θα καθορίζεται κάθε φορά από το Ειδικό Αντικείμενο Εργασιών, επί τις αντίστοιχες τιμές μονάδας των εφαρμοζόμενων άρθρων του Τιμολογίου Δημοπράτησης της συμφωνίας - πλαίσιο, αφαιρούμενου του ποσοστού έκπτωσης της οικονομικής προσφοράς του αναδόχου. Επίσης, προβλέπεται ότι η Αναθέτουσα Αρχή έχει δικαίωμα, μετά από σχετική απόφαση της Προϊσταμένης Αρχής σαφώς και επαρκώς τεκμηριωμένης, να αποφασίσει να μη χρησιμοποιήσει την εν λόγω συμφωνία - πλαίσιο για την υλοποίηση του αντικειμένου που καλύπτει αυτή και να προσφύγει εκ νέου σε διαδικασίες ανάθεσης μέρους ή του συνόλου του συγκεκριμένου αντικειμένου. Στην περίπτωση αυτή, κατά την οποία δεν θα υπογραφούν εκτελεστικές συμβάσεις, είτε για μέρος, είτε για το σύνολο του αντικειμένου της συμφωνίας - πλαίσιο, ο ανάδοχος δεν δικαιούται αποζημίωση.

4.6. Περαιτέρω, σύμφωνα με το άρθρο 12 της προκήρυξης, η συνολική

προθεσμία εκτέλεσης της συμφωνίας – πλαίσιο, ορίζεται σε δεκαέξι (16) μήνες από την ημέρα υπογραφής της σύμβασης. Οι εκτελεστικές συμβάσεις θα ανατεθούν στον ανάδοχο εντός της διάρκειας ισχύος της συμφωνίας – πλαίσιο, ενώ η διάρκεια εκτέλεσής τους μπορεί να υπερβαίνει τον χρόνο λήξης της συμφωνίας - πλαίσιο. Κατά τη διάρκεια ισχύος της συμφωνίας – πλαίσιο η Διευθύνουσα Υπηρεσία θα συντάσσει το Ειδικό Αντικείμενο Εργασιών της κάθε επιμέρους εκτελεστικής σύμβασης, όπου θα καθορίζεται επακριβώς το είδος και η έκταση των απαιτούμενων εργασιών, ο τρόπος εκτέλεσής τους, καθώς και το χρονοδιάγραμμα ολοκλήρωσής τους. Τέλος, προβλέπεται ότι ο Δήμος έχει το δικαίωμα να αναθέσει περισσότερες της μίας εκτελεστικές συμβάσεις με χρονική επικάλυψη ή ακόμα και ταυτόχρονα και ο ανάδοχος οφείλει να έχει συνεκτιμήσει τη διαθεσιμότητά του προς τούτο.

4.7. Στον διενεργηθέντα διαγωνισμό, για τον οποίο τηρήθηκαν οι νόμιμες διατυπώσεις δημοσιότητας, έλαβαν μέρος τέσσερις (4) οικονομικοί φορείς, που έγιναν όλοι δεκτοί, με την 886/7.10.2020 απόφαση της Οικονομικής Επιτροπής του Δήμου Θεσσαλονίκης, το δε αποτέλεσμα αυτού κατακυρώθηκε νομίμως, με τη 1106/9.12.2020 απόφαση του ίδιου ως άνω οργάνου (η οποία ελέγχθηκε και κρίθηκε νόμιμη, με την 61443/2020/11.1.2021 απόφαση της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Μακεδονίας-Θράκης) στην πρώτη μειοδότη εργοληπτική επιχείρηση ... με διακριτικό τίτλο ... και συνολική προσφερόμενη δαπάνη στο ποσό των 705.645,17 ευρώ (χωρίς Φ.Π.Α.) και μέσο ποσοστό έκπτωσης 65,00%, αφού προηγουμένως διαπιστώθηκαν η πληρότητα και η νομιμότητα των δικαιολογητικών, που η ως άνω εργοληπτική επιχείρηση υπέβαλε, κατ' εφαρμογή των άρθρων 103 του ν.4412/2016 και 4.2 της προκήρυξης.

5. Με δεδομένα αυτά, καθώς και το γεγονός ότι, κατά του κύρους του ελεγχόμενου διαγωνισμού και των πράξεων και αποφάσεων που τον αφορούν, δεν έχουν ασκηθεί ενστάσεις, προδικαστικές προσφυγές ή ένδικα βοηθήματα (σχετ. οι από 21.1.2021 και 5.2.2021 βεβαιώσεις του Αναπληρωτή Προϊσταμένου της Διεύθυνσης Βιώσιμης Κινητικότητας και Δικτύων του άνω Δήμου), από τον έλεγχο των υποβληθέντων στο Κλιμάκιο τούτο στοιχείων δεν διαπιστώθηκαν νομικές πλημμέλειες κατά τη διαδικασία ανάδειξης αναδόχου του ελεγχόμενου έργου και, ως εκ τούτου, δεν συντρέχει νόμιμος λόγος που να κωλύει την υπογραφή του σχεδίου σύμβασης, το οποίο επισυνάπτεται στην παρούσα Πράξη και αποτελεί αναπόσπαστο μέρος αυτής.

Για τους λόγους αυτούς

Δεν κωλύεται η υπογραφή του υποβληθέντος προς έλεγχο σχεδίου συμφωνίας - πλαίσιο μεταξύ του Δήμου Θεσσαλονίκης και της εργοληπτικής επιχείρησης με την επωνυμία ... και διακριτικό τίτλο ..., για την υλοποίηση του έργου «ΕΡΓΑΣΙΕΣ ΣΥΝΤΗΡΗΣΗΣ ΟΔΙΚΟΥ ΔΙΚΤΥΟΥ Τ.Π.».

Η ΠΡΟΕΔΡΟΣ

ΘΕΟΛΟΓΙΑ ΓΝΑΡΔΕΛΛΗ

Η ΕΙΣΗΓΗΤΡΙΑ ΠΑΡΕΔΡΟΣ

ΜΑΡΙΑ ΖΕΡΒΑ