

**ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ  
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ**



**Δημόσιες συμβάσεις για την  
αντιμετώπιση της Πανδημίας:  
Συμπεράσματα από τον προσυμβατικό  
έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου**

**ΕΚΘΕΣΗ ΕΛΕΓΧΟΥ** **6/2021**



## ΣΥΝΟΨΗ

Οι δημόσιες συμβάσεις για την αντιμετώπιση της πανδημίας που έχουν υποβληθεί στα Κλιμάκια του Ελεγκτικού Συνεδρίου για προσυμβατικό έλεγχο είναι συνολικά 246 και το συνολικό συμβατικό ποσό αυτών ανέρχεται σε 441.680.176,00 ευρώ.

Οι δημόσιες συμβάσεις που αφορούσαν στην αντιμετώπιση της πανδημίας ανατέθηκαν μόνο κατ' εξαίρεση με τακτικές διαδικασίες ανάθεσης (ανοικτό ή κλειστό διαγωνισμό των άρθρων 26 και 27 του ν. 4412/2016, που προβλέπουν και τη δυνατότητα σύντμησης των προθεσμιών υποβολής προσφορών). Κατά κανόνα αυτές ανατέθηκαν με έκτακτες (εξαιρετικές) διαδικασίες ανάθεσης με διαπραγμάτευση χωρίς δημοσίευση προκήρυξης (στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης), με επίκληση της απρόβλεπτης και επείγουσας ανάγκης αντιμετώπισης της πανδημίας.

Τα Κλιμάκια προσυμβατικού ελέγχου εφάρμοσαν τις ανωτέρω θεσπίζουσες ειδικές διαδικασίες ανάθεσης με διαπραγμάτευση διατάξεις συμπληρωματικά, αφενός προς τη διάταξη του άρθρου 32 παρ. 2 περ. γ' του ν. 4412/2016, η οποία προβλέπει τη δυνατότητα ανάθεσης με τη διαδικασία της διαπραγμάτευσης, χωρίς δημοσίευση προκήρυξης σε περιπτώσεις απρόβλεπτων και επειγουσών αναγκών που καθιστούν αδύνατη την τήρηση των προθεσμιών προκήρυξης των τακτικών διαδικασιών ανάθεσης (ανοικτού ή κλειστού διαγωνισμού) και αφετέρου προς το άρθρο 86 του ν. 4412/2016, περί των κριτηρίων ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων, δεδομένου ότι οι ως άνω ειδικές διατάξεις προβλέπουν ως κριτήριο ανάθεσης των συμβάσεων αποκλειστικώς αυτό της χαμηλότερης τιμής.

Ειδικώς οι προμήθειες ιατροτεχνολογικών προϊόντων (αντιδραστηρίων κ.λπ.) και ΜΑΠ που προορίζονται για την κάλυψη των σχετικών αναγκών των Μονάδων Υγείας του ΕΣΥ για την αντιμετώπιση της πανδημίας σχεδιάστηκαν κεντρικά από το Κεντρικό Συμβούλιο Υγειονομικών Περιφερειών (ΚΕΣΥΠΕ), στο οποίο δόθηκε η αρμοδιότητα, με το άρθρο 16 της από 11.3.2020 ΠΝΠ, που κυρώθηκε με το άρθρο 2 του ν. 4682/2020, να καθορίζει τις απαιτούμενες κατά περίπτωση ποσότητες, τις τεχνικές προδιαγραφές και τους χρόνους παράδοσης των προς προμήθεια ειδών.

Οι τεχνικές προδιαγραφές ειδικώς των ιατροτεχνολογικών προϊόντων (αντιδραστηρίων και τεστ ανίχνευσης του κορωνοϊού, συρίγγων κ.λπ.) και ΜΑΠ, που προμηθεύτηκαν οι εποπτευόμενες από το Υπουργείο Υγείας αναθέτουσες Αρχές για την κάλυψη των αναγκών των οικείων Μονάδων Υγείας για την αντιμετώπιση της πανδημίας, εγκρίθηκαν από το ΚΕΣΥΠΕ ενιαίως για όλες τις αναθέτουσες Αρχές και ήταν οι ίδιες σε όλες τις προσκλήσεις των εξαιρετικών διαδικασιών με διαπραγμάτευση ανάθεσης της προμήθειας των σχετικών ειδών.

Οι ανάγκες που προέκυψαν από την εμφάνιση του κορωνοϊού καλύφθηκαν μέσω της συνάψεως δημοσίων συμβάσεων που ανατέθηκαν κυρίως με εξαιρετικές διαδικασίες ανάθεσης με διαπραγμάτευση ή μέσω τροποποίησης ήδη εκτελούμενων συμβάσεων, κατ' επίκληση των απρόβλεπτων και επειγουσών περιστάσεων που δημιούργησε η πανδημία.

Όσες από τις ανωτέρω εξαιρετικές διατάξεις θέσπισαν ειδικές διαδικασίες ανάθεσης με διαπραγμάτευση των προμηθειών ιατροτεχνολογικών προϊόντων (αντιδραστηρίων, τεστ διάγνωσης κλπ.) και ΜΑΠ για τις ανάγκες των Μονάδων Υγείας για την αντιμετώπιση της πανδημίας, και προέβλεψαν παρεκκλίσεις από τις σχετικές περί δημοσίων συμβάσεων διατάξεις του εθνικού δικαίου προκύπτει ότι συνέβαλαν στον καλύτερο προγραμματισμό, στην ταχύτερη έναρξη και στην ευελιξία των διαδικασιών ανάθεσης των οικείων προμηθειών, αλλά και στην επίτευξη ανταγωνισμού και καλύτερων τιμών για τα προς προμήθεια είδη.

Εν τούτοις, δεδομένου ότι οι διατάξεις αυτές δεν ήταν δυνατόν να προβλέψουν παρεκκλίσεις από τις σχετικές υπέρτερης τυπικής ισχύος διατάξεις του ν. 4412/2016 περί άσκησης προδικαστικών προσφυγών αλλά και ενδίκων βοηθημάτων κατά των πράξεων των οικείων διαδικασιών ανάθεσης, δεν είχαν πάντοτε ως αποτέλεσμα την επιτάχυνση της ολοκλήρωσης των διαδικασιών αυτών, που ήταν ο κύριος σκοπός τους, ενόψει του επείγοντος χαρακτήρα των οικείων προμηθειών.

Η πρόβλεψη περί κεντρικής ανάθεσης των οικείων προμηθειών από ορισθείσες Κεντρικές Αρχές Αγορών σε μεγάλες ποσότητες με ενιαίες για περισσότερες αναθέτουσες Αρχές διαδικασίες ανάθεσης, που επέτρεπαν τη συμμετοχή απεριόριστου αριθμού οικονομικών φορέων, η πρόβλεψη ενιαίων χρόνων παράδοσης των οικείων ειδών και η θέσπιση ενιαίων τεχνικών προδιαγραφών, οδήγησαν σε αύξηση του ανταγωνισμού, ο οποίος σε συνδυασμό με τον κεντρικό έλεγχο των τελικών τιμών κατακύρωσης εξασφάλισε τη διατήρηση των τιμών σε εύλογα όρια.

Η εξέλιξη των τιμών που επιτεύχθηκαν ειδικώς στις διαδικασίες ανάθεσης των προμηθειών ιατροτεχνολογικών προϊόντων (αντιδραστηρίων, τεστ διάγνωσης κ.λπ.) και ΜΑΠ για τις ανάγκες των Μονάδων Υγείας για την αντιμετώπιση της πανδημίας ήταν ανάλογη του διεθνούς περιβάλλοντος υψηλής ζήτησης και αρχικώς χαμηλής προσφοράς, αλλά εν συνεχεία αυξημένης προσφοράς των αντίστοιχων ειδών.

## ΕΙΣΑΓΩΓΗ

**1.** Στις 30 Ιανουαρίου 2020 ο Γενικός Γραμματέας του Παγκόσμιου Οργανισμού Υγείας (ΠΟΥ) ανακοίνωσε ότι η πρωτοφανής έξαρση των κρουσμάτων, που οφείλονται σε έναν άγνωστο μέχρι τον Δεκέμβριο του 2019 κορωνοϊό (SARS-CoV-2, νόσος COVID-19), καθιστούσε αναγκαία την κήρυξη κατάστασης έκτακτης ανάγκης για τη δημόσια υγεία σε διεθνές επίπεδο, η οποία αποτελεί το υψηλότερο επίπεδο συναγερμού του ΠΟΥ<sup>1</sup>. Μέχρι τον Μάρτιο του 2020 είχαν αναφερθεί κρούσματα του νέου κορωνοϊού σε 77 χώρες, γεγονός που οδήγησε τον ΠΟΥ να εκδώσει στις 7 Μαρτίου 2020 οδηγίες για την αντιμετώπισή του («Critical preparedness, readiness and response actions for COVID-19. Interim guidance»<sup>2</sup>). Στην Ελλάδα, ο Εθνικός Οργανισμός Δημόσιας Υγείας (ΕΟΔΥ) δημοσίευσε στις 20 Μαρτίου 2020 την πρώτη έκθεση ευρημάτων από την επιδημιολογική επιτήρηση της λοίμωξης από τον νέο κορωνοϊό, σύμφωνα με την οποία είχαν ήδη επιβεβαιωθεί εργαστηριακά 495 κρούσματα και 8 θάνατοι από COVID-19. Ήδη, στις αρχές Νοεμβρίου 2021, και παρά το γεγονός ότι υπάρχουν πλέον διαθέσιμα εμβόλια, σε παγκόσμιο επίπεδο τα επιβεβαιωμένα κρούσματα υπερέβαιναν τα 245.000.000 και οι θάνατοι τα 5.000.000<sup>3</sup> και σε εθνικό επίπεδο ο συνολικός αριθμός των κρουσμάτων είχε ανέλθει σε 760.592 και των θανάτων σε 16.109<sup>4</sup>. Στο διάστημα αυτό, στο πλαίσιο της παγκόσμιας προσπάθειας περιορισμού των επιπτώσεων της πανδημίας του ανωτέρω κορωνοϊού (στο εξής πανδημίας), έχουν επιβληθεί από πολλές χώρες περιοριστικά μέτρα που αφορούσαν τόσο στη μετακίνηση του πληθυσμού (γνωστά ως “lockdown”) όσο και στον τρόπο άσκησης των καθημερινών και επαγγελματικών δραστηριοτήτων (χρήση μασκών, τηλεργασία, πιστοποιητικά εμβολιασμού ή νόσησης για πρόσβαση σε συγκεκριμένους χώρους κ.λπ.).

**2.** Από τα ανωτέρω στοιχεία καθίσταται προφανές ότι η αντιμετώπιση της πανδημίας αποτέλεσε μία πρόκληση σε πολλά επίπεδα. Όλες οι χώρες αναγκάστηκαν να αναβαθμίσουν τις δημόσιες υποδομές υγείας και να προβούν σε εκτεταμένες προμήθειες υγειονομικού υλικού (κυρίως ιατροτεχνολογικών προϊόντων) και μέσων ατομικής προστασίας (στο εξής ΜΑΠ), τόσο για το υγειονομικό προσωπικό όσο και για το σύνολο του πληθυσμού τους. Το γεγονός αυτό, σε συνδυασμό με τον επιτακτικό χαρακτήρα που είχε η ανάγκη λήψης των σχετικών μέτρων, δημιούργησε ένα πλαίσιο προκλήσεων για τις δημόσιες συμβάσεις τόσο σε προσυμβατικό επίπεδο (διαδικασίες επείγουσας ανάδειξης αναδόχων και σύναψης συμβάσεων) όσο και σε επίπεδο εκτέλεσης αυτών (ποιοτικός έλεγχος των παραδοτέων).

**3.** Η παρούσα επισκόπηση επιχειρεί να αποτυπώσει τις διαπιστώσεις, τις κρίσεις, καθώς και τα γενικότερα συμπεράσματα που προκύπτουν από την άσκηση από τα αρμόδια Κλιμάκια του Ελεγκτικού Συνεδρίου (Ε΄ Κλιμάκιο ελέγχου

<sup>1</sup> [https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-statement-on-ihr-mergency-committee-on-novel-coronavirus-\(2019-ncov\)](https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-statement-on-ihr-mergency-committee-on-novel-coronavirus-(2019-ncov)).

<sup>2</sup> [https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/331422/WHO-COVID-19-Community\\_Actions-2020.1-eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/331422/WHO-COVID-19-Community_Actions-2020.1-eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y).

<sup>3</sup> <https://covid19.who.int/>.

<sup>4</sup> Βλ. την ημερήσια έκθεση επιδημιολογικής επιτήρησης του ΕΟΔΥ της 3<sup>ης</sup>.11.2021, διαθέσιμη στην ιστοσελίδα <https://eody.gov.gr>.

συμβάσεων έργων, ΣΤ' Κλιμάκιο ελέγχου συμβάσεων προμηθειών και Ζ' Κλιμάκιο ελέγχου συμβάσεων υπηρεσιών) προσυμβατικού ελέγχου νομιμότητας στις δημόσιες συμβάσεις που είχαν ως αντικείμενο την αντιμετώπιση της ανωτέρω πανδημίας και των συνεπειών της, κατά το χρονικό διάστημα από τον Μάρτιο του 2020 μέχρι τις αρχές Νοεμβρίου του 2021. Τα συμπεράσματα αυτά αφορούν τόσο στο νομοθετικό πλαίσιο των δημοσίων συμβάσεων, το οποίο ο εθνικός νομοθέτης δημιούργησε ενόψει των επιτακτικών αναγκών αντιμετώπισης της πανδημίας, όσο και πραγματικά δεδομένα που αναδείχθηκαν από τις πράξεις των Κλιμακίων και σχετίζονται με τη διασφάλιση της ποιότητας των παραδοτέων και το ύψος των τιμών. Επισημαίνεται ότι ως εκ του προσυμβατικού χαρακτήρα του διενεργούμενου από τα ανωτέρω Κλιμάκια ελέγχου νομιμότητας, η επισκόπηση αυτή δεν δύναται να επεκταθεί σε ζητήματα ελέγχου αποδοτικότητας των σχετικών επιλογών των αναθετουσών Αρχών. Επίσης, στην παρούσα επισκόπηση δεν περιλαμβάνονται στοιχεία που σχετίζονται με τις συνέπειες της πανδημίας στις δημόσιες συμβάσεις και αφορούν είτε στην ανάγκη παράτασης υφιστάμενων συμβάσεων, λόγω δυσχερειών που ανέκυψαν κατά την εκτέλεση αυτών εξαιτίας της πανδημίας, είτε στην ανάθεση συμβάσεων με διαδικασίες διαπραγμάτευσης για την κάλυψη αναγκών που κατέστησαν πλέον επιτακτικές, εξαιτίας των οφειλόμενων στην πανδημία καθυστερήσεων στην αντιμετώπισή τους.

## **ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗ ΤΗΣ ΠΑΝΔΗΜΙΑΣ ΠΟΥ ΥΠΟΒΛΗΘΗΚΑΝ ΣΤΑ ΚΛΙΜΑΚΙΑ ΕΛΕΓΧΟΥ**

### *Ποσοτικά στοιχεία*

**Οι δημόσιες συμβάσεις για την αντιμετώπιση της πανδημίας που έχουν υποβληθεί στα Κλιμάκια του Ελεγκτικού Συνεδρίου για προσυμβατικό έλεγχο είναι συνολικά 246 και το συνολικό συμβατικό ποσό αυτών ανέρχεται σε 441.680.176,00 ευρώ.**

**4.** Από τις δημόσιες συμβάσεις για την αντιμετώπιση της πανδημίας που έχουν υποβληθεί στα Κλιμάκια του Ελεγκτικού Συνεδρίου για προσυμβατικό έλεγχο: (α) 232 συμβάσεις, συνολικού ποσού 248.403.149,00 ευρώ, αφορούν σε προμήθειες και υποβλήθηκαν για έλεγχο στο ΣΤ΄ Κλιμάκιο. Το ΣΤ΄ Κλιμάκιο έκρινε, κατόπιν και των αποφάσεων του Εβδόμου Τμήματος επί σχετικών προσφυγών ανάκλησης, ότι οι 211 από αυτές (συνολικού ποσού 239.434.379,00 ευρώ) δεν έχουν ουσιώδεις νομικές πλημμέλειες και δεν κωλύεται η υπογραφή τους, οι 13 από αυτές (συνολικού ποσού 3.392.361,70 ευρώ) έχουν ουσιώδεις νομικές πλημμέλειες και κωλύεται η υπογραφή τους και οι 5 από αυτές (συνολικού ποσού 5.089.020,00 ευρώ) υποβλήθηκαν απαραδέκτως για έλεγχο, καθώς η συμβατική δαπάνη υπολειπόταν του αντίστοιχου προβλεπόμενου οικονομικού ορίου. Τέλος, για 3 συμβάσεις (συνολικού ποσού 487.388,48 ευρώ) το Κλιμάκιο έχει αναβάλει την οριστική του κρίση, προκειμένου να συμπληρωθούν ελλείποντα στοιχεία του φακέλου τους. (β) 6 συμβάσεις, συνολικού ποσού 81.489.695,56 ευρώ, αφορούν σε υπηρεσίες και υποβλήθηκαν για έλεγχο στο Ζ΄ Κλιμάκιο. Το Ζ΄ Κλιμάκιο έκρινε ότι οι 4 από αυτές (συνολικού ποσού 80.620.322,44 ευρώ) δεν έχουν ουσιώδεις νομικές πλημμέλειες και δεν κωλύεται η υπογραφή τους, ενώ για 2 από αυτές (συνολικού ποσού 869.373,12 ευρώ) έκρινε ότι υποβλήθηκαν απαραδέκτως για έλεγχο, καθώς η προϋπολογιζόμενη δαπάνη υπολειπόταν του αντίστοιχου οικονομικού ορίου. (γ) 8 συμβάσεις, συνολικού ποσού 111.787.331,00 ευρώ, αφορούν σε έργα και υποβλήθηκαν για έλεγχο στο Ε΄ Κλιμάκιο. Το Ε΄ Κλιμάκιο έκρινε ότι και οι 8 δεν έχουν ουσιώδεις νομικές πλημμέλειες και δεν κωλύεται η υπογραφή τους<sup>5</sup>.

### *Ποιοτικά στοιχεία*

**5.** Οι σχετικές συμβάσεις έχουν ως αντικείμενο:

α) Την προμήθεια ΜΑΠ για το προσωπικό των Μονάδων Υγείας του Εθνικού Συστήματος Υγείας (ΕΣΥ) από τον κορωνοϊό (προμήθεια χειρουργικών масκών 3ply με λάστιχο, масκών αναπνευστικής προστασίας τύπου FFP2 και τύπου FFP3, προστατευτικών ολόσωμων φορμών τύπου ΤΥVEK, ιατρικών ασπίδων

<sup>5</sup> Από τα διαθέσιμα στοιχεία των Υπηρεσιών Επιτρόπων του Ελεγκτικού Συνεδρίου, προκύπτει ότι στις Υπηρεσίες Επιτρόπων υποβλήθηκαν για προσυμβατικό έλεγχο σχετικές συμβάσεις συνολικής δαπάνης 9.434.566,22 ευρώ.

προστασίας προσώπου, μπλουζών αδιάβροχων μη αποστειρωμένων μίας χρήσης, μπλουζών χειρουργικών αποστειρωμένων αδιάβροχων, καλυμμάτων κεφαλής, εξεταστικών γαντιών, ποδοναρίων, προστατευτικών γυαλιών ματιών, αντισηπτικών χεριών, «κιτ» ή στυλεών λήψης δειγμάτων βιολογικού υλικού<sup>6</sup>.

β) Την προμήθεια αντιδραστηρίων για μοριακά τεστ (εξετάσεις) διάγνωσης του κορωνοϊού SARS-CoV-2 (τεστ PCR) σε αντίστοιχους αναλυτές<sup>7</sup>.

γ) Την προμήθεια ταχέων διαγνωστικών του κορωνοϊού τεστ (rapid tests)<sup>8</sup>, καθώς και ταχέων διαγνωστικών του ίδιου ιού τεστ με τη διαδικασία του αυτοελέγχου-αυτοδιάγνωσης (self tests)<sup>9</sup>.

δ) Την προμήθεια συρίγγων και βελονών για την κάλυψη των αναγκών των δημιουργηθέντων για τον κορωνοϊό εμβολιαστικών κέντρων της Χώρας<sup>10</sup>.

ε) Την προμήθεια ιατροτεχνολογικού εξοπλισμού για τις Μονάδες Εντατικής Θεραπείας (ΜΕΘ) (προμήθεια αναπνευστήρων, οθονών παρακολούθησης φυσιολογικών παραμέτρων, κεντρικών σταθμών παρακολούθησης, κλειστών συστημάτων άσηπτης βρογχοαναρρόφησης, αντλιών χορήγησης φαρμάκων με σύριγγα κ.λπ.)<sup>11</sup>.

στ) Την προμήθεια συστημάτων θερμομέτρησης στο πλαίσιο δράσεων για την αντιμετώπιση της πανδημίας<sup>12</sup>.

ζ) Την προμήθεια μασκών για τους μαθητές και το εκπαιδευτικό προσωπικό των σχολικών μονάδων προς προστασία τους από τη διάδοση του κορωνοϊού<sup>13</sup>.

η) Την προμήθεια φορητών ηλεκτρονικών συσκευών (tablets) για την εξ αποστάσεως εκπαίδευση σε σχολικές μονάδες<sup>14</sup>.

θ) Την προμήθεια φορητών υπολογιστών για την εξ αποστάσεως παροχή εργασίας (τηλεργασία) δημοσίων υπαλλήλων, ως συνέπεια των μέτρων αντιμετώπισης της πανδημίας<sup>15</sup>.

ι) Την προμήθεια ηλεκτρονικού εξοπλισμού (προμήθεια προσωπικών ηλεκτρονικών υπολογιστών All In One με οθόνη, αδειών λογισμικού για IP τηλεφωνικό κέντρο, αδειών λογισμικού γραφείου, πολυμηχανημάτων, πληκτρολογίων smart card) για την κάλυψη αναγκών της Ελληνικής Αστυνομίας, που προέκυψαν από την άσκηση των αρμοδιοτήτων της για έλεγχο της τήρησης των μέτρων αντιμετώπισης της πανδημίας και από την ανάγκη για παροχή υπηρεσιών της εξ αποστάσεως, καθώς και για πραγματοποίηση τηλεδιασκέψεων, στο πλαίσιο εφαρμογής των μέτρων αντιμετώπισης της πανδημίας<sup>16</sup>, καθώς και την προμήθεια οχημάτων για την Ελληνική Αστυνομία διαμορφωμένων με ειδικό διαχωριστικό για την προστασία του αστυνομικού προσωπικού από τη διάδοση του κορωνοϊού κατά τη μεταγωγή κρατουμένων<sup>17</sup>.

<sup>6</sup> ΣΤ' Κλιμ. 141, 294, 338, 341, 345, 348, 365, 385, 399, 401, 407, 413, 434, 438, 465, 439, 473, 488/2020, 2, 33, 39, 59, 311, 74, 79, 88, 96, 304/2021.

<sup>7</sup> ΣΤ' Κλιμ. 135, 368, 434/2020, 4, 66/2021.

<sup>8</sup> ΣΤ' Κλιμ. 382, 441/2020, 152, 177/2021.

<sup>9</sup> ΣΤ' Κλιμ. 109/2021.

<sup>10</sup> ΣΤ' Κλιμ. 209/2021.

<sup>11</sup> ΣΤ' Κλιμ. 395, 418/2020, 60, 94, 98, 107/2021.

<sup>12</sup> ΣΤ' Κλιμ. 77/2021.

<sup>13</sup> ΣΤ' Κλιμ. 332, 344, 415, 439, 488/2020.

<sup>14</sup> ΣΤ' Κλιμ. 422/2020.

<sup>15</sup> ΣΤ' Κλιμ. 493/2020.

<sup>16</sup> ΣΤ' Κλιμ. 312, 322/2020.

<sup>17</sup> ΣΤ' Κλιμ. 192/2021.



- ια) Την προμήθεια έτοιμων γευμάτων για ευπαθείς κοινωνικές ομάδες προς περιορισμό των σχετικών μετακινήσεων και συναθροίσεων στο πλαίσιο εφαρμογής των μέτρων αποφυγής διάδοσης του κορωνοϊού<sup>18</sup>.
- ιβ) Την προμήθεια και τοποθέτηση αστικού εξοπλισμού και φυτών, καθώς και αντιολισθηρών επιχρισμάτων και υλικών σήμανσης, για την εφαρμογή προσωρινών κυκλοφοριακών μέτρων και ρυθμίσεων αύξησης του χώρου, προς εξυπηρέτηση των πεζών και των μετακινούμενων με ήπιες μορφές μετακίνησης, με σκοπό την αντιμετώπιση του κινδύνου διασποράς του κορωνοϊού<sup>19</sup>.
- ιγ) Την τροποποίηση σύμβασης για την προμήθεια κάδων, επιστύλιων και επιδαπέδιων καλαθιών συλλογής απορριμμάτων, εξαιτίας της ραγδαίας μεταβολής των επιδημιολογικών δεδομένων της πανδημίας<sup>20</sup>.
- ιδ) Την τροποποίηση σύμβασης προμήθειας ύδατος για την κάλυψη των αυξημένων αναγκών που προέκυψαν από την αύξηση της κατανάλωσης ύδατος, ως συνέπεια των μέτρων αντιμετώπισης της πανδημίας<sup>21</sup>.
- ιε) Τη μελέτη, κατασκευή και προμήθεια κλινών ΜΕΘ σε Νοσοκομείο του ΕΣΥ<sup>22</sup>, καθώς και την τροποποίηση σύμβασης ανακαίνισης ΜΕΘ Νοσοκομείου, ώστε αυτή να προσαρμοστεί στις ανάγκες νοσηλείας ασθενών με COVID-19<sup>23</sup>.
- ιστ) Την κατασκευή και αναβάθμιση εγκαταστάσεων φιλοξενίας μεταναστών και αιτούντων άσυλο, ώστε να αυξηθεί η κοινωνική αποστασιοποίηση των διαμενόντων σ' αυτές και η προστασία τους αλλά και η προστασία της δημόσιας υγείας από την πανδημία<sup>24</sup>.
- ιζ) Την τροποποίηση σύμβασης συντήρησης κτιρίων Δήμου, ώστε να περιλάβει και την τοποθέτηση προστατευτικών πετασμάτων σε γραφεία προσωπικού για την προστασία από τον κορωνοϊό<sup>25</sup>.
- ιη) Την παροχή υπηρεσιών επικοινωνίας για την ενημέρωση των πολιτών για τον έγκαιρο εμβολιασμό έναντι του κορωνοϊού και την προβολή των μηνυμάτων της εθνικής εκστρατείας κατά του κορωνοϊού στο σύνολο των μέσων μαζικής επικοινωνίας<sup>26</sup>.
- ιθ) Την παροχή υπηρεσιών εκτέλεσης αστικών και ειδικών τοπικού χαρακτήρα δρομολογίων από ιδιωτικούς φορείς στις περιοχές αρμοδιότητας των Οργανισμών Αστικών Συγκοινωνιών Αθήνας και Θεσσαλονίκης<sup>27</sup>, καθώς και την προμήθεια αστικών λεωφορείων με χρηματοδοτική μίσθωση, με σκοπό την ενίσχυση του διαθέσιμου στόλου οχημάτων και την αύξηση των δρομολογίων για την αντιμετώπιση του συνωστισμού<sup>28</sup>.
- κ) Την ανάπτυξη και εφαρμογή ενός ενιαίου αριθμού επικοινωνίας και εξυπηρέτησης πολιτών για θέματα αρμοδιότητας του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων<sup>29</sup>.

---

<sup>18</sup> ΣΤ' Κλιμ. 143/2020.

<sup>19</sup> ΣΤ' Κλιμ. 188, 192, 200/2020.

<sup>20</sup> ΣΤ' Κλιμ. 17/2021.

<sup>21</sup> ΣΤ' Κλιμ. 482/2020.

<sup>22</sup> Ε' Κλιμ. 527/2020.

<sup>23</sup> Ε' Κλιμ. 728/2020.

<sup>24</sup> Ε' Κλιμ. 661, 687/2020.

<sup>25</sup> Ε' Κλιμ. 693/2020.

<sup>26</sup> Ζ' Κλιμ. 28/2021.

<sup>27</sup> Ζ' Κλιμ. 361/2020, 199/2021.

<sup>28</sup> ΣΤ' Κλιμ. 50/2021.

<sup>29</sup> Ζ' Κλιμ. 191/2021.

## ΔΙΑΠΙΣΤΩΣΕΙΣ ΚΑΙ ΚΡΙΣΕΙΣ ΠΡΟΣΥΜΒΑΤΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ

*Επί του ειδικού νομοθετικού πλαισίου ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων για την αντιμετώπιση της πανδημίας και των παρεκκλίσεων από τις υφιστάμενες διατάξεις του εθνικού και ενωσιακού δικαίου*

*Το νέο ειδικό νομοθετικό πλαίσιο*

**Οι δημόσιες συμβάσεις που αφορούσαν στην αντιμετώπιση της πανδημίας ανατέθηκαν μόνο κατ' εξαίρεση με τακτικές διαδικασίες ανάθεσης (ανοικτό ή κλειστό διαγωνισμό των άρθρων 26 και 27 του ν. 4412/2016, που προβλέπουν και τη δυνατότητα σύντμησης των προθεσμιών υποβολής προσφορών)<sup>30</sup>. Κατά κανόνα αυτές ανατέθηκαν με έκτακτες (εξαιρετικές) διαδικασίες ανάθεσης με διαπραγμάτευση χωρίς δημοσίευση προκήρυξης (στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης), με επίκληση της απρόβλεπτης και επείγουσας ανάγκης αντιμετώπισης της πανδημίας.**

### 6. Ειδικότερα:

α) Κατ' εφαρμογήν του άρθρου 32 παρ. 2 περ. γ του ν. 4412/2016<sup>31</sup>, που επιτρέπει την ανάθεση με διαπραγμάτευση χωρίς δημοσίευση προκήρυξης σε περιπτώσεις απρόβλεπτης και επείγουσας ανάγκης, ή του άρθρου 132 παρ. 1 περ. γ<sup>32</sup>, που επιτρέπει την τροποποίηση συμβάσεων σε περιπτώσεις απρόβλεπτης και επείγουσας ανάγκης.

β) Κατ' εφαρμογήν ειδικών διατάξεων πράξεων νομοθετικού περιεχομένου (ΠΝΠ), που εν συνεχεία κυρώθηκαν με νόμο, ή ειδικών διατάξεων νόμων, οι οποίες παρέπεμπαν στην εφαρμογή του άρθρου 32 παρ. 2 περ. γ' του ν. 4412/2016<sup>33</sup>, και

<sup>30</sup> ΣΤ' Κλιμ. 422, 489/2020, Ε' Κλιμ. 661/2020.

<sup>31</sup> ΣΤ' Κλιμ. 493/2020, Ε' Κλιμ. 687/2020.

<sup>32</sup> Ε' Κλιμ. 693, 728/2020.

<sup>33</sup> ΣΤ' Κλιμ. 143, 188, 192, 200/2020, άρθρο 10 παρ. 3 της από 11.3.2020 ΠΝΠ, που κυρώθηκε με το άρθρο 1 του ν. 4683/2020, και προβλέπει τη δυνατότητα ανάθεσης από Δήμους και Περιφέρειες προμηθειών και υπηρεσιών συναφών με την αντιμετώπιση της πανδημίας και τα μέτρα αποφυγής διάδοσης του κορωνοϊού με διαπραγμάτευση χωρίς δημοσίευση προκήρυξης, κατ' άρθρο 32 παρ. 2 περ. γ' του ν. 4412/2016, άρθρο εικοστό τέταρτο παρ. 10 της από 14.3.2020 ΠΝΠ, που κυρώθηκε με το άρθρο 3 του ν. 4682/2020, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο τριακοστό έβδομο παρ. 10 της από 20.3.2020 ΠΝΠ, και προβλέπει τη δυνατότητα ανάθεσης από Δήμους και Περιφέρειες προμηθειών γευμάτων και τροφίμων για τις ευπαθείς κοινωνικές ομάδες με διαπραγμάτευση χωρίς δημοσίευση προκήρυξης, κατ' εφαρμογή του άρθρου 10 παρ. 3 της από 11.3.2020 ΠΝΠ ΕλΣυν ΣΤ' Κλιμ. 332, 344, 415/2020, άρθρο τέταρτο της από 22.8.2020 ΠΝΠ, που προβλέπει τη δυνατότητα ανάθεσης από τους Δήμους ή την ΚΕΔΕ για λογαριασμό των Δήμων προμηθειών μασκών και λοιπών ΜΑΠ προς προστασία των μαθητών και των εκπαιδευτικών των οικείων Σχολικών Μονάδων από τη διάδοση του κορωνοϊού COVID-19 με διαπραγμάτευση χωρίς δημοσίευση προκήρυξης, κατ' άρθρο 32 παρ. 2 περ. γ' του ν. 4412/2016. ΕλΣυν ΣΤ' Κλιμ. 332, 344, 415, 439, 488/2020, άρθρο τέταρτο της από 22.8.2020 ΠΝΠ, που προβλέπει τη δυνατότητα ανάθεσης από τους Δήμους ή την ΚΕΔΕ για λογαριασμό των Δήμων μασκών και λοιπών ΜΑΠ για τους μαθητές και τους εκπαιδευτικούς των οικείων Σχολικών Μονάδων προς αποτροπή διάδοσης του κορωνοϊού COVID-19 με διαπραγμάτευση χωρίς δημοσίευση προκήρυξης, κατ' άρθρο 32 παρ. 2 περ. γ' του ν. 4412/2016.

γ) Κατ' εφαρμογήν ειδικών διατάξεων ΠΝΠ, που εν συνεχεία κυρώθηκαν με νόμο, ή ειδικών διατάξεων νόμων, με τις οποίες θεσπίστηκαν ειδικές διαδικασίες ανάθεσης με διαπραγμάτευση (χωρίς δημοσίευση προκήρυξης)<sup>34</sup>. Οι τελευταίες αυτές διατάξεις προβλέπουν τη δυνατότητα ανάθεσης των οικείων συμβάσεων κατά παρέκκλιση κάθε διάταξης του εθνικού δικαίου για τις δημόσιες συμβάσεις είτε για καθορισμένο σύντομο χρονικό διάστημα, που όμως διαρκώς παρατείνεται με νέες διαδοχικές διατάξεις, είτε για όλη τη διάρκεια της έκτακτης ανάγκης αντιμετώπισης της πανδημίας, η λήξη της οποίας θα διαπιστωθεί με σχετική απόφαση του Υπουργού Υγείας. Θεσπίζουν δε μία ειδική διαδικασία ανάθεσης με διαπραγμάτευση (χωρίς δημοσίευση προκήρυξης), κατόπιν δημοσίευσης σχετικής πρόσκλησης προς υποβολή προσφορών στην ιστοσελίδα της αναθέτουσας Αρχής ή του εποπτεύοντος Υπουργείου. Η πρόσκληση απευθύνεται όχι σε προεπιλεγμένο οικονομικό φορέα ή σε περιορισμένο κύκλο οικονομικών φορέων αλλά σε κάθε δυνάμενο να παρέχει τα σχετικά είδη, υπηρεσίες ή έργα οικονομικό φορέα (ανοιχτή πρόσκληση). Η δε προθεσμία υποβολής προσφορών στη διαδικασία ορίζεται σε τρεις (3) ή πέντε (5) ημέρες από τη δημοσίευση της πρόσκλησης και ως κριτήριο ανάθεσης προβλέπεται πάντοτε η χαμηλότερη τιμή, σε συνδυασμό, κατά περίπτωση, και με τη δυνατότητα παράδοσης των ζητούμενων ποσοτήτων, όταν η οικεία σύμβαση αφορά προμήθειες ή υπηρεσίες.

7. Διενεργήθηκαν, όμως, και διαδικασίες ανάθεσης συμβάσεων προμηθειών κατ' εφαρμογήν ειδικών διατάξεων νόμων που προβλέπουν την ανάθεσή τους κατά παρέκκλιση κάθε διάταξης ακόμα και του ενωσιακού δικαίου των δημοσίων συμβάσεων και ειδικότερα του ν. 4412/2016, που έχει ενσωματώσει στο εθνικό δίκαιο το παράγωγο περί δημοσίων συμβάσεων ενωσιακό δίκαιο των Οδηγιών 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ<sup>35</sup>. Στις περιπτώσεις αυτές τα Κλιμάκια (ΣΤ' Κλιμάκιο) προέβησαν σε σύμφωνη με το ενωσιακό δίκαιο ερμηνεία των σχετικών διατάξεων, κρίνοντας ότι η πρόβλεψη παρέκκλισης από τις περί ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων διατάξεις αφορά μόνο στις διατάξεις του εθνικού δικαίου. Άλλωστε, ακόμα και στις περιπτώσεις αυτές οι αναθέτουσες

<sup>34</sup> ΣΤ' Κλιμ. 135/2020, άρθρο 34 της από 30.3.2020 ΠΝΠ, που προβλέπει τη δυνατότητα ανάθεσης από το Εθνικό Κέντρο Αιμοδοσίας με διαπραγμάτευση χωρίς δημοσίευση προκήρυξης προμηθειών υλικού και αντιδραστηρίων για τη διενέργεια εξετάσεων για τον κορωνοϊό. ΣΤ' Κλιμ. 294, 338, 341, 345, 348, 365, 401, 368, 382, 385, 395, 418, 438, 441, 465, 472/2020, 2, 33, 39, 59, 74, 79/2021, άρθρο τρίτο παρ. 1 και 2 της από 25.2.2020 ΠΝΠ, που κυρώθηκε με το άρθρο 1 του ν. 4682/2020 και τροποποιήθηκε με το άρθρο δέκατο τρίτο του ν. 4693/2020. Προβλέπουν τη δυνατότητα ανάθεσης με διαπραγμάτευση από το Ινστιτούτο Φαρμακευτικής Έρευνας και Τεχνολογίας ΑΕ (ΙΦΕΤ ΑΕ), την ΕΚΑΠΥ και αναθέτουσες Αρχές αρμοδιότητας ή εποπτείας του Υπουργείου Υγείας προμηθειών υγειονομικού υλικού, φαρμάκων και ΜΑΠ προς κάλυψη της έκτακτης ανάγκης του άμεσου κινδύνου εμφάνισης και διάδοσης του κορωνοϊού. ΣΤ' Κλιμ 368/2020, άρθρα δέκατο και ενδέκατο της από 10.8.2020 ΠΝΠ, που προβλέπουν την ανάθεση με διαπραγμάτευση από την ΙΦΕΤ ΑΕ και τις ΥΠΕ, ως ΚΑΑ, ιατροτεχνολογικών προϊόντων και αντιδραστηρίων για τη διάγνωση της νόσησης από κορωνοϊό για δωρηθέντες στο Δημόσιο ή ήδη κατεχόμενους αναλυτές. ΣΤ' Κλιμ. 395, 434/2020, του άρθρο 19 παρ. 2 του ν. 4675/2020, που προβλέπει την ανάθεση με διαπραγμάτευση από την ΕΚΑΠΥ και αναθέτουσες Αρχές αρμοδιότητας ή εποπτείας του Υπουργείου Υγείας προμηθειών ειδικού εξοπλισμού ΜΕΘ, όπως αναπνευστήρων, κλινών νοσηλείας, εξοπλισμού κλινών, μόνιτορ ζωτικών ενδείξεων, κλειστών κυκλωμάτων αναρρόφησης και ιατροτεχνολογικών προϊόντων συνοδών προς τη λειτουργία των αναπνευστήρων. ΣΤ' Κλιμ 312/2020, άρθρο 116 του ν. 4674/2020 που προβλέπει την ανάθεση με διαπραγμάτευση προμηθειών υλικοτεχνικού εξοπλισμού και μέσων για την Ελληνική Αστυνομία προς περιορισμό της διάδοσης του κορωνοϊού.

<sup>35</sup> ΣΤ' Κλιμ. 109/2021, άρθρο 54 παρ. 3 του ν. 4662/2020, που προβλέπει την ανάθεση από τη Γενική Γραμματεία Πολιτικής Προστασίας προμηθειών σε περίπτωση κατεπείγουσας ανάγκης προστασίας της υγείας και της ζωής των πολιτών κατά παρέκκλιση κάθε πρόβλεψης του ν. 4412/2016, όπως εκάστοτε ισχύει.

Αρχές είχαν εφαρμόσει την εξαιρετική διαδικασία ανάθεσης χωρίς δημοσίευση προκήρυξης της διάταξης του άρθρου 32 παρ. 2 περ. γ' του ν. 4412/2016<sup>36</sup>.

### *Οι κρίσεις των Κλιμάκων*

**Τα Κλιμάκια προσυμβατικού ελέγχου εφάρμοσαν τις ανωτέρω θεσπίζουσες ειδικές διαδικασίες ανάθεσης με διαπραγμάτευση διατάξεις συμπληρωματικά, αφενός προς τη διάταξη του άρθρου 32 παρ. 2 περ. γ' του ν. 4412/2016, η οποία προβλέπει τη δυνατότητα ανάθεσης με τη διαδικασία της διαπραγμάτευσης, χωρίς δημοσίευση προκήρυξης σε περιπτώσεις απρόβλεπτων και επειγουσών αναγκών που καθιστούν αδύνατη την τήρηση των προθεσμιών προκήρυξης των τακτικών διαδικασιών ανάθεσης (ανοικτού ή κλειστού διαγωνισμού) και αφετέρου προς το άρθρο 86 του ν. 4412/2016, περί των κριτηρίων ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων, δεδομένου ότι οι ως άνω ειδικές διατάξεις προβλέπουν ως κριτήριο ανάθεσης των συμβάσεων αποκλειστικώς αυτό της χαμηλότερης τιμής.**

8. Ειδικότερα, τα Κλιμάκια έκριναν ότι με τις διατάξεις αυτές ο νομοθέτης προέβη στη νομοθετική αιτιολόγηση της συνδρομής της σχετικής απρόβλεπτης και κατεπείγουσας ανάγκης, που συνίσταται στην αντιμετώπιση της διάδοσης και διασποράς του κορωνοϊού, διαμορφώνοντας ειδικές διαδικασίες ανάθεσης με διαπραγμάτευση όχι σε μοναδικό (προεπιλεγμένο) οικονομικό φορέα αλλά μέσω δημοσίευσης ανοικτής πρόσκλησης προς υποβολή προσφορών. Η πρόβλεψη δε αυτή κρίθηκε ότι κινήθηκε στο απολύτως αναγκαίο μέτρο, καθώς εφαρμόζεται για την ανάθεση συμβάσεων που σχετίζονται αποκλειστικώς με την κατεπείγουσα ανάγκη της αντιμετώπισης της διάδοσης και διασποράς του κορωνοϊού και της σχετικής πανδημίας και ισχύει για το περιορισμένο εκάστοτε καθοριζόμενο στις διατάξεις χρονικό διάστημα, κατά το οποίο εκτιμάται ότι θα διαρκέσει η κατεπείγουσα αυτή ανάγκη<sup>37</sup>. Περαιτέρω, τα Κλιμάκια διαπίστωσαν ότι οι σχετικές εξαιρετικές διαδικασίες ανάθεσης, όπως διαμορφώθηκαν από τις οικείες προσκλήσεις εκδήλωσης ενδιαφέροντος, προβλέπουν, κατ' εφαρμογή και του άρθρου 32Α του ν. 4412/2016, την εξαγωγή των αποτελεσμάτων των σταδίων ελέγχου και αξιολόγησης των δικαιολογητικών συμμετοχής, των τεχνικών προσφορών και των οικονομικών προσφορών των προσφερόντων σε ένα ενιαίο στάδιο και την έγκρισή τους με μία και μοναδική απόφαση του αρμοδίου αποφασίζοντος οργάνου, την οποία συνήθως δεν ακολουθεί στάδιο υποβολής και ελέγχου δικαιολογητικών κατακύρωσης, δεδομένου ότι όλα τα σχετικά στοιχεία ζητούνται με τα δικαιολογητικά συμμετοχής, ή ακολουθεί σύντομο στάδιο υποβολής εντός τριών (3) ημερών από τη σχετική πρόσκληση και ελέγχου των δικαιολογητικών κατακύρωσης, που το ακολουθεί η απόφαση οριστικής κατακύρωσης του αρμοδίου αποφασίζοντος οργάνου.

9. Τα Κλιμάκια, όμως, τόσο στις περιπτώσεις ανάθεσης των σχετικών συμβάσεων προμηθειών κατ' εφαρμογήν του άρθρου 32 παρ. 2 περ. γ του ν. 4412/2016 ή ειδικών διατάξεων ΠΝΠ ή νόμων που παρέπεμπαν στην

<sup>36</sup> ΣΤ' Κλιμ. 109/2021.

<sup>37</sup> Ενδεικτικά ΣΤ' Κλιμ. 141, 488/2020, 2, 33, 304/2021.

εφαρμογή του άρθρου 32 παρ. 2 περ. γ' του ν. 4412/2016 (βλ. ανωτέρω υπό 3.1.1. περ. α και β), όσο και στις περιπτώσεις ανάθεσης των συμβάσεων κατ' εφαρμογή ειδικών διατάξεων ΠΝΠ ή νόμων που θέσπισαν ειδικές διαδικασίες ανάθεσης με διαπραγμάτευση (χωρίς δημοσίευση προκήρυξης) (βλ. ανωτέρω υπό 3.1.1. περ. γ), έκριναν ότι ακόμα και υπό το καθεστώς της ανωτέρω πανδημίας η νόμιμη απόκλιση από τις τακτικές διαδικασίες ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων, αλλά και η εφαρμογή των ανωτέρω ειδικών διαδικασιών ανάθεσης εξαρτώνται από την αιτιολόγηση της συνδρομής απρόβλεπτων περιστάσεων ως προς το είδος και την έκταση της οικείας σύμβασης. Ειδικώς δε στις περιπτώσεις προμηθειών εξέτασαν, για να διαπιστώσουν τη νομιμότητα ή μη της προσφυγής στις ανωτέρω εξαιρετικές διαδικασίες ανάθεσης, τη συνδρομή ή όχι δύο σωρευτικά απαιτούμενων προϋποθέσεων: α) εάν η οικεία προμήθεια κατά είδος και ποσότητα συνάπτεται άμεσα με την κάλυψη αναγκών που ανέκυψαν εξαιτίας της πανδημίας και β) εάν συντρέχει απρόβλεπτη κατάσταση που καθιστά δικαιολογημένη τη μη τήρηση των προθεσμιών προκήρυξης των τακτικών διαδικασιών ανάθεσης του ν. 4412/2016. Δεν αρκέστηκαν δηλαδή στην, καταρχήν, επίκληση της απρόβλεπτης και επείγουσας ανάγκης της αντιμετώπισης της πανδημίας για να διαπιστώσουν αν πληρούνται οι προϋποθέσεις προσφυγής στις ανωτέρω εξαιρετικές διαδικασίες ανάθεσης, αλλά εξέτασαν, πολλές φορές ζητώντας και περαιτέρω στοιχεία με αναβλητικές τους πράξεις, αν οι συγκεκριμένες προμήθειες σχετίζονται με και είναι απαραίτητες για την αντιμετώπιση της πανδημίας τόσο κατά είδος όσο και κατά ποσότητα. Για να καταλήξουν δε σε σχετική κρίση χρησιμοποίησαν κριτήρια «μέτρησης» του εάν η ανάγκη για τη διενέργεια των σχετικών προμηθειών είναι πράγματι απρόβλεπτη και επείγουσα, ως σχετιζόμενη με την αντιμετώπιση της πανδημίας. Τέτοια κριτήρια είναι το εάν τα προς προμήθεια είδη σχετίζονται πράγματι, έστω και εμμέσως, με την αντιμετώπιση της πανδημίας και όχι με τακτικές ανάγκες του οικείου φορέα, η διάρκεια της προθεσμίας υποβολής προσφορών στη σχετική διαδικασία ανάθεσης, ο προβλεπόμενος χρόνος παράδοσης των προς προμήθεια ειδών, η διάρκεια της οικείας διαδικασίας ανάθεσης και ο χρόνος που παρήλθε από την οριστική κατακύρωση της οικείας προμήθειας μέχρι και την υποβολή του φακέλου της οικείας σύμβασης στο Ελεγκτικό Συνέδριο για προσυμβατικό έλεγχο<sup>38</sup>.

**10.** Ενδεικτικά, σε περιπτώσεις που τα προς προμήθεια είδη προορίζονταν για πάγιες ανάγκες, έστω για την αντιμετώπιση της πανδημίας, που ο χρόνος παράδοσής τους ήταν 90 ημέρες, σε συνδυασμό με το ότι είχε προβλεφθεί προθεσμία υποβολής προσφορών 20 ημερών από τη δημοσίευση της σχετικής πρόσκλησης, δηλαδή μεγαλύτερη από την ελάχιστη συντεταγμένη προθεσμία υποβολής προσφορών που προβλέπεται στις τακτικές διαδικασίες ανάθεσης, κρίθηκε ότι δεν συνέτρεχε απρόβλεπτη και επείγουσα περίσταση που να δικαιολογεί την προσφυγή στην εξαιρετική διαδικασία ανάθεσης με διαπραγμάτευση χωρίς δημοσίευση προκήρυξης, δηλαδή σε αδυναμία τήρησης των προθεσμιών προκήρυξης τακτικών διαδικασιών ανάθεσης<sup>39</sup>. Αντιθέτως, κρίθηκε ότι συντρέχει επείγουσα και απρόβλεπτη περίσταση για την ανάθεση της οικείας προμήθειας με εξαιρετική διαδικασία ανάθεσης, παρότι είχε παρέλθει χρονικό διάστημα πλέον των 6 μηνών από τον χρόνο της οριστικής κατακύρωσης της προμήθειας μέχρι την υποβολή του φακέλου των οικείων

<sup>38</sup> Ενδεικτικά ΣΤ' Κλιμ. 382, 434/2020, 39, 114/2021.

<sup>39</sup> ΣΤ' Κλιμ. 2, 74, 79, 96, 173, 392/2021.

συμβάσεων για προσυμβατικό έλεγχο, αφενός διότι η αναβολή της υποβολής για έλεγχο οφειλόταν στην εν τω μεταξύ δωρεά των ίδιων προς προμήθεια ειδών από ιδιώτες και στην ύφεση της πανδημίας, και αφετέρου διότι κατά τον χρόνο της υποβολής για έλεγχο συνέτρεχε εκ νέου η εξαρχής επικαλούμενη απρόβλεπτη και επείγουσα ανάγκη αντιμετώπισης της πανδημίας, δεδομένης και της εμφάνισης ενός νέου πανδημικού κύματος<sup>40</sup>.

### ***Επί της υπαγωγής στον προσυμβατικό έλεγχο και της δυνατότητας άσκησης προδικαστικών προσφυγών***

**11.** Τα Κλιμάκια διαπίστωσαν ότι αρχικώς ορισμένες αναθέτουσες Αρχές θεώρησαν πως οι προαναφερόμενες «παρεκκλίσεις» από τις εθνικές περί δημοσίων συμβάσεων διατάξεις περιλαμβάνουν και την καθολική εξαίρεση των σχετικών συμβάσεων από τις διατάξεις περί υπαγωγής τους στον προσυμβατικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Συνεπεία δε αυτού προέβησαν ακόμα και στη σύναψη (υπογραφή) συμβάσεων χωρίς προηγουμένως να τις υποβάλουν για προσυμβατικό έλεγχο. Μάλιστα μια αναθέτουσα Αρχή προχώρησε σε υπογραφή των σχετικών συμβάσεων παρότι τις είχε ήδη υποβάλει στο αρμόδιο Κλιμάκιο για προσυμβατικό έλεγχο νομιμότητας και το τελευταίο είχε εκδώσει σχετική αναβλητική πράξη<sup>41</sup>. Τα Κλιμάκια έκριναν ότι οι προαναφερόμενες παρεκκλίσεις δεν περιλαμβάνουν και την εξαίρεση των οικείων συμβάσεων από τον προσυμβατικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, που, άλλωστε, κατοχυρώνεται στο άρθρο 98 του Συντάγματος. Επεσήμαναν δε τις νομικές συνέπειες της μη υποβολής των σχετικών συναφθεισών συμβάσεων στις περιπτώσεις που από τα στοιχεία των φακέλων άλλων συμβάσεων, προέκυπτε η σύναψη τους χωρίς προηγούμενη υποβολή τους για προσυμβατικό έλεγχο<sup>42</sup>. Το σχετικό ζήτημα πάντως λύθηκε με την παρέμβαση του νομοθέτη, καθώς με την παρ. 3 του άρθρου τριακοστού εβδόμου της από 20.3.2020 ΠΝΠ, η οποία κυρώθηκε με το άρθρο 1 του ν. 4683/2020, προβλέφθηκε, σύμφωνα και με την ερμηνεία της διάταξης αυτής από τα Κλιμάκια (ΣΤ΄ Κλιμάκιο), η υπαγωγή στον προσυμβατικό έλεγχο νομιμότητας του Ελεγκτικού Συνεδρίου των συμβάσεων προμηθειών και υπηρεσιών που ανατίθενται με τις ανωτέρω ειδικές (εξαιρετικές) διατάξεις και σχετίζονται με κατεπείγοντες λόγους προστασίας της δημόσιας υγείας από τη διασπορά του κορωνοϊού COVID-19, μόνον όταν το ποσό τους υπερβαίνει τις 900.000,00 ευρώ<sup>43</sup>.

**12.** Περαιτέρω, τα Κλιμάκια διεπίστωσαν ότι οι αναθέτουσες Αρχές θεώρησαν αρχικώς ότι στις θεσπισθείσες με τις ανωτέρω ειδικές (εξαιρετικές) διατάξεις παρεκκλίσεις από τις περί δημοσίων συμβάσεων διατάξεις περιλαμβάνεται και η εξαίρεση από τη δυνατότητα άσκησης προδικαστικής προσφυγής στην Αρχή Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών. Ως εκ τούτου, είχε γίνει αρχικώς δεκτό ότι οι συμμετέχοντες μπορούσαν να υποβάλουν ενώπιον της ίδιας της αναθέτουσας Αρχής ενστάσεις στρεφόμενες κατά πράξεων των διαδικασιών ανάθεσης, δυνατότητα που παρέχεται εκ του άρθρου 127 του ν. 4412/2016, μόνο στο πλαίσιο διαδικασιών ανάθεσης με εκτιμώμενη αξία μέχρι 60.000,00 ευρώ. Εν συνεχεία, όμως, κατόπιν και των σχετικών κρίσεων της ΑΕΠΠ και των

<sup>40</sup> ΣΤ΄ Κλιμ. 418/2020.

<sup>41</sup> ΣΤ΄ Κλιμ. 415/2020.

<sup>42</sup> ΣΤ΄ Κλιμ. 415, 418/2020.

<sup>43</sup> ΣΤ΄ Κλιμ. 438/2020, 4/2021.

αρμοδίων Διοικητικών Δικαστηρίων, κατά τις οποίες στις ανωτέρω διαδικασίες ανάθεσης με εκτιμώμενη αξία άνω των 60.000,00 ευρώ επιτρέπεται μόνο η άσκηση προδικαστικής προσφυγής, που, άλλωστε, προβλέπεται σε διατάξεις του ν. 4412/2016 που ενσωματώνουν στο εθνικό δίκαιο παράγωγο ενωσιακό δίκαιο (άρθρα 360 επ. του ν. 4412/2016), διαπιστώθηκε ότι στις σχετικές διαδικασίες ανάθεσης οι οικείες αναθέτουσες Αρχές επέτρεπαν και δέχονταν μόνο την άσκηση προδικαστικών προσφυγών ενώπιον της ΑΕΠΠ<sup>44</sup>.

### *Επί ειδικών θεμάτων των συμβάσεων στον τομέα της Υγείας*

#### *Κεντρικός σχεδιασμός και έλεγχος τιμών*

**Ειδικώς οι προμήθειες ιατροτεχνολογικών προϊόντων (αντιδραστηρίων κ.λπ.) και ΜΑΠ που προορίζονται για την κάλυψη των σχετικών αναγκών των Μονάδων Υγείας του ΕΣΥ για την αντιμετώπιση της πανδημίας σχεδιάστηκαν κεντρικά από το Κεντρικό Συμβούλιο Υγειονομικών Περιφερειών (ΚΕΣΥΠΕ), στο οποίο δόθηκε η αρμοδιότητα, με το άρθρο 16 της από 11.3.2020 ΠΝΠ, που κυρώθηκε με το άρθρο 2 του ν. 4682/2020, να καθορίζει τις απαιτούμενες κατά περίπτωση ποσότητες, τις τεχνικές προδιαγραφές και τους χρόνους παράδοσης των προς προμήθεια ειδών.**

**13.** Τα ανωτέρω ισχύουν για όλες τις σχετικές διαδικασίες ανάθεσης που θα διεξάγονταν από τις αρμόδιες αναθέτουσες Αρχές (Εθνική Κεντρική Αρχή Προμηθειών Υγείας - ΕΚΑΠΥ, Υγειονομικές Περιφέρειες - ΥΠΕ, ΙΦΕΤ ΑΕ κ.λπ.). Περαιτέρω δε, με βάση σχετικό όρο που περιείχαν οι προσκλήσεις εκδήλωσης ενδιαφέροντος για την ανάθεση των σχετικών προμηθειών, δόθηκε στο ΚΕΣΥΠΕ και η αρμοδιότητα έγκρισης των τιμών κατακύρωσης των επιμέρους προς προμήθεια ειδών. Στην πράξη διαπιστώθηκε από τα Κλιμάκια (ΣΤ' Κλιμάκιο) ότι το ΚΕΣΥΠΕ καθόριζε τις ποσότητες των προς προμήθεια ειδών, λαμβάνοντας υπόψη τις σχετικές ανάγκες των οικείων Μονάδων Υγείας και τα ποσά των σχετικών επιχορηγήσεων. Κατά περίπτωση δε είτε ενέκρινε είτε δεν ενέκρινε τις τιμές κατακύρωσης που επιτυγχάνονταν στις σχετικές διαδικασίες ανάθεσης, δίνοντας στην τελευταία περίπτωση τη δυνατότητα στην οικεία αναθέτουσα Αρχή να προβεί σε διαπραγμάτευση των οικείων τιμών με τους αναδόχους, στις περιπτώσεις που αυτές υπερέβαιναν τα σχετικά όρια τιμών που κατά περίπτωση όριζε ανά είδος, πολλές φορές ακόμα και για όλες τις οικείες αναθέτουσες Αρχές, ώστε αυτοί να μειώσουν τις τιμές τους κάτω από τα όρια. Στις περιπτώσεις δε που οι τελευταίοι δεν τις μείωναν οι αναθέτουσες Αρχές απέρριπταν τις προσφορές τους<sup>45</sup>.

**14.** Στις περιπτώσεις αναθέσεων των ίδιων ως άνω προμηθειών διαπιστώθηκε ότι οι αναθέτουσες Αρχές θεώρησαν ότι στις προαναφερόμενες «παρεκκλίσεις» από τις εθνικές περί δημοσίων συμβάσεων διατάξεις περιλαμβάνεται και η μη τήρηση στις οικείες διαδικασίες ανάθεσης του άρθρου 13 του ν. 3918/2011, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 14 παρ. 7 του ν. 4052/2012, που προβλέπει την κατακύρωση των οικείων ειδών κατά μέγιστο στις αντίστοιχες τιμές του

<sup>44</sup> ΣΤ' Κλιμ. 385, 472, 473/2020.

<sup>45</sup> ΣΤ' Κλιμ. 88, 368/2021.

Παρατηρητηρίου Τιμών. Η παρέκκλιση δε αυτή κρίθηκε επίσης από τα Κλιμάκια ότι πράγματι θεσπίζεται με τις ανωτέρω διατάξεις, χωρίς, όμως, αυτό να αποκλείει τη δυνατότητα σύγκρισης από την οικεία αναθέτουσα Αρχή των τιμών των οικείων προσφορών με τις αντίστοιχες του Παρατηρητηρίου Τιμών προκειμένου να κριθεί το συμφέρον τους<sup>46</sup>.

### ***Κεντρική διαδικασία διενέργειας προμηθειών***

**15.** Περαιτέρω, οι διατάξεις των ΠΝΠ που αφορούν σε προμήθειες υγειονομικών υλικών (ιατροτεχνολογικών προϊόντων, όπως αντιδραστήρια) ΜΑΠ και φαρμάκων για τις ανάγκες κυρίως των Μονάδων Υγείας του ΕΣΥ για την αντιμετώπιση της πανδημίας σε ορισμένες περιπτώσεις καθορίζουν και την αναθέτουσα Αρχή των οικείων συμβάσεων. Ειδικότερα, ορίζουν συγκεκριμένες αναθέτουσες Αρχές ως Κεντρικές Αρχές Αγορών (ΚΑΑ), κατά την έννοια των άρθρων 40 και 41 του ν. 4412/2016, για την προμήθεια των οικείων ειδών, δηλαδή ως Αρχές που μπορούν να προβαίνουν κεντρικά στην ανάθεση των οικείων συμβάσεων προμηθειών ακόμα και για λογαριασμό άλλων αναθετουσών Αρχών, οι οποίες συχνά καθορίζονται, επίσης, στις ίδιες διατάξεις, ή ορίζουν ως αναθέτουσες Αρχές συγκεκριμένους δημόσιους φορείς (μεταβάλλοντας ακόμα και τον καταστατικό τους σκοπό ή τις αρμοδιότητές τους), έτσι ώστε να καταστεί δυνατό αυτοί να αναθέσουν τις οικείες συμβάσεις, λόγω της τεχνογνωσίας ή ειδικής εμπειρίας που διαθέτουν (π.χ. ΙΦΕΤ ΑΕ) πάντοτε με απώτερο σκοπό την αντιμετώπιση της πανδημίας<sup>47</sup>.

### ***Μη έκδοση πράξεων δέσμευσης ποσών λόγω έκτακτων επιχορηγήσεων***

**16.** Ειδικώς, στις περιπτώσεις εξαιρετικών κατ' εφαρμογή των ανωτέρω ειδικών διατάξεων διαδικασιών ανάθεσης προμηθειών υγειονομικών υλικών (ιατροτεχνολογικών προϊόντων, όπως αντιδραστήρια) και ΜΑΠ για την κάλυψη των απρόβλεπτων και επειγουσών αναγκών των Μονάδων Υγείας του ΕΣΥ για την αντιμετώπιση της πανδημίας, διαπιστώθηκε από τα Κλιμάκια η κατά παρέκκλιση των σχετικών διατάξεων του π.δ/τος 83/2016 μη έκδοση απόφασης ανάληψης της σχετικής δημοσιονομικής υποχρέωσης, που έχει ως συνέπεια και τη μη πρόβλεψη προϋπολογισθείσας δαπάνης στις προσκλήσεις υποβολής προσφορών στις σχετικές διαδικασίες ανάθεσης. Η παρέκκλιση αυτή κρίθηκε από τα Κλιμάκια (ΣΤ' Κλιμάκιο) ότι πράγματι θεσπίζεται με τις ανωτέρω διατάξεις, ενόψει και της νομοθετικής πρόβλεψης περί έκτακτης επιχορήγησης των οικείων αναθετουσών Αρχών για την προμήθεια των σχετικών ειδών, με συνέπεια απλώς αυτά να θέτουν στις σχετικές περιπτώσεις τον όρο για την έκδοση της απόφασης ανάληψης της σχετικής υποχρέωσης πριν από την υπογραφή των σχετικών συμβάσεων<sup>48</sup>.

### ***Παρεκκλίσεις για δωρεές και παραχωρήσεις***

**17.** Στην ίδια κατηγορία προμηθειών διαπιστώθηκε και η παρέκκλιση από τη διάταξη του άρθρου 6 του ν. 2955/2001, που δεν επιτρέπει τη δωρεά ή τη

<sup>46</sup> ΣΤ' Κλιμ. 209/2021.

<sup>47</sup> ΣΤ' Κλιμ. 135, 441/2020.

<sup>48</sup> Ενδεικτικά ΣΤ' Κλιμ. 413, 434, 438, 465, 439, 473, 488/2020.



δωρεάν παραχώρηση μόνο των μηχανημάτων (αναλυτών) διενέργειας εξετάσεων που επιδέχονται αντιδραστήρια και αναλώσιμα υλικά συγκεκριμένων κατασκευαστών, καθώς διενεργήθηκαν προμήθειες αντιδραστηρίων για τις Μονάδες Υγείας του ΕΣΥ που προορίζονταν για αναλυτές δειγμάτων εξετάσεων για τη διαπίστωση της νόσησης από κορωνοϊό COVID-19, οι οποίοι είχαν ήδη δωρηθεί ή παραχωρηθεί δωρεάν προς χρήση από ιδιώτες, κατόπιν μάλιστα και σχετικής ειδικής νομοθετικής πρόβλεψης ειδικώς για την περίπτωση των δωρηθέντων αναλυτών. Η παρέκκλιση αυτή κρίθηκε από τα Κλιμάκια ότι ισχύει και δικαιολογείται λόγω του απρόβλεπτου και επείγοντος και εκτάκτου χαρακτήρα των οικείων προμηθειών, που ανατίθενται κατ' εξαίρεση με διαδικασίες ανάθεσης με διαπραγμάτευση χωρίς δημοσίευση προκήρυξης, μολοντί συνιστά περιορισμό του σχετικού ανταγωνισμού, δεδομένου ότι τα οικεία αντιδραστήρια συνήθως κατασκευάζονται και διατίθενται αποκλειστικώς από τον κατασκευαστή του οικείου δωρηθέντος ή παραχωρηθέντος αναλυτή ή/και από τον αντιπρόσωπό του στην Ελλάδα<sup>49</sup>.

### *Ζητήματα τεχνικών προδιαγραφών – Εναρμόνιση με ευρωπαϊκά πρότυπα.*

**Οι τεχνικές προδιαγραφές ειδικώς των ιατροτεχνολογικών προϊόντων (αντιδραστηρίων και τεστ ανίχνευσης του κορωνοϊού, συρίγγων κ.λπ.) και ΜΑΠ, που προμηθεύτηκαν οι εποπτευόμενες από το Υπουργείο Υγείας αναθέτουσες Αρχές για την κάλυψη των αναγκών των οικείων Μονάδων Υγείας για την αντιμετώπιση της πανδημίας, εγκρίθηκαν από το ΚΕΣΥΠΕ ενιαίως για όλες τις αναθέτουσες Αρχές και ήταν οι ίδιες σε όλες τις προσκλήσεις των εξαιρετικών διαδικασιών με διαπραγμάτευση ανάθεσης της προμήθειας των σχετικών ειδών.**

**18.** Οι προδιαγραφές αυτές σε πολλές περιπτώσεις δεν ήταν σαφείς ως προς τα απαιτούμενα δικαιολογητικά πιστοποίησης ότι τα οικεία προσφερόμενα προϊόντα πληρούν τα σχετικά εναρμονισμένα ευρωπαϊκά τεχνικά πρότυπα (EN), η πλήρωση των οποίων αποτελεί προϋπόθεση ώστε αυτά να εναρμονίζονται με το σχετικό παράγωγο δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) και να φέρουν το σήμα CE, που τους επιτρέπει να κυκλοφορούν ελεύθερα εντός της ενιαίας εσωτερικής αγοράς της ΕΕ. Αυτό είχε ως συνέπεια να γίνονται δεκτές τεχνικές προσφορές για είδη που δεν συνοδεύονταν από τα προβλεπόμενα δικαιολογητικά απόδειξης τήρησης του οικείου προτύπου ή να απορρίπτονται προσφορές για είδη που συνοδεύονταν από τα κατάλληλα δικαιολογητικά, καθώς και την άσκηση σχετικών προδικαστικών προσφυγών από συμμετέχοντες στις διαδικασίες ανάθεσης<sup>50</sup>. Σε άλλες περιπτώσεις οι τεχνικές προδιαγραφές δεν ήταν σαφείς ως προς το ποιό ακριβώς είναι το ζητούμενο για τα προς προμήθεια είδη είτε εναρμονισμένο ευρωπαϊκό τεχνικό πρότυπο είτε πρότυπο ποιότητας, το οποίο συνήθως αφορά στον κατασκευαστή ή στη διαδικασία κατασκευής των σχετικών προϊόντων, με δεδομένο ότι τα πρότυπα αυτά συχνά αναθεωρούνται, με συνέπεια επίσης την άσκηση σχετικών προδικαστικών προσφυγών από συμμετέχοντες<sup>51</sup>. Σε πολλές δε περιπτώσεις οι οικείες τεχνικές προδιαγραφές

<sup>49</sup> ΣΤ' Κλιμ. 135, 368, 399, 434/2020.

<sup>50</sup> ΣΤ' Κλιμ. 385, 465, 472, 473/2020, 33/2021.

<sup>51</sup> ΣΤ' Κλιμ. 209, 392/2021.

έρχονταν σε αντίθεση με τις αντίστοιχες τεχνικές προδιαγραφές των αντίστοιχων ευρωπαϊκών προτύπων, με συνέπεια να απορρίπτονται σχετικές τεχνικές προσφορές, παρότι τα προσφερόμενα είδη πληρούσαν τις αντίστοιχες προδιαγραφές των προτύπων και σε αντίφαση με τον όρο των οικείων προσκλήσεων ότι τα προσφερόμενα προϊόντα έπρεπε, επί ποινή απόρριψης της προσφοράς, να πληρούν το σχετικό ΕΝ. Ενδεικτικά, απορρίφθηκαν προσφορές για χειρουργικές μάσκες 3ply (ιατροτεχνολογικό προϊόν), διότι οι προσφερόμενες μάσκες δεν πληρούσαν την τεχνική προδιαγραφή της πρόσκλησης για δείκτη αποτελεσματικότητας φιλτραρίσματος (BFE) τουλάχιστον 99,8%, παρότι το σχετικό εναρμονισμένο ευρωπαϊκό πρότυπο (EN) απαιτεί BFE τουλάχιστον 98,00%, το οποίο πληρούσαν οι προσφερόμενες μάσκες, και σε αντίφαση με τον όρο της πρόσκλησης ότι οι προσφερόμενες μάσκες πρέπει να πληρούν το ανωτέρω ΕΝ<sup>52</sup>. Σε περιπτώσεις που διεπίστωσε την ανωτέρω αντίφαση, το ΣΤ΄ Κλιμάκιο προέβη σε ερμηνεία των σχετικών όρων της οικείας πρόσκλησης, ώστε να θεωρηθεί παραδεκτή η προσφορά και ειδών που πληρούν την αντίστοιχη τεχνική προδιαγραφή του οικείου προτύπου, και όχι την αντίστοιχη «επαυξημένη» τεχνική προδιαγραφή της πρόσκλησης<sup>53</sup>. Και κατά την εφαρμογή όμως των τεχνικών προδιαγραφών παρατηρήθηκε η απόρριψη τεχνικών προσφορών κυρίως κατόπιν εξέτασης των σχετικών δειγμάτων που προσκόμισαν οι προσφέροντες, λόγω ελλείψεως τεχνικών χαρακτηριστικών που δεν απαιτούνται από τα αντίστοιχα εναρμονισμένα ευρωπαϊκά τεχνικά πρότυπα, που είχε ως συνέπεια και την άσκηση σχετικών προδικαστικών προσφυγών<sup>54</sup>. Τέλος, διαπιστώθηκαν και αντιφάσεις στις σχετικές τεχνικές κρίσεις των αναθετουσών Αρχών, καθώς για τα ίδια είδη που προσέφεραν οι ίδιοι προμηθευτές άλλες εξ αυτών έκριναν πως αυτά συμμορφώνονται με τις ίδιες ενιαίες (βλ. ανωτέρω) τεχνικές προδιαγραφές και άλλες ότι δεν συμμορφώνονται, κατόπιν μάλιστα πλήρως αιτιολογημένων σχετικών τεχνικών κρίσεων σε αμφοότερες τις περιπτώσεις, οι οποίες ερείδονταν στην εξέταση των σχετικών δειγμάτων<sup>55</sup>. Δεδομένων δε όλων των ανωτέρω οι σχετικές τεχνικές προδιαγραφές αναθεωρήθηκαν από το ΚΕΣΥΠΕ στις 22.9.2020<sup>56</sup>.

---

<sup>52</sup> ΣΤ΄ Κλιμ. 365/2020.

<sup>53</sup> ΣΤ΄ Κλιμ. 465/2020, 304/2021.

<sup>54</sup> ΣΤ΄ Κλιμ. 465/2020.

<sup>55</sup> ΣΤ΄ Κλιμ. 341, 401, 345, 407, 348, 413, 365, 385, 473/2020, 33/2021.

<sup>56</sup> ΣΤ΄ Κλιμ. 2, 39, 59/2021.

## ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΣΥΣΤΑΣΕΙΣ

19. Από τις ανωτέρω διαπιστώσεις και κρίσεις των Κλιμακίων αλλά και τη συνδυαστική επισκόπηση των πράξεων που εξέδωσαν προκύπτουν τα ακόλουθα συμπεράσματα:

*Αναγκαιότητα θέσπισης του ειδικού νομοθετικού πλαισίου ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων για την αντιμετώπιση της πανδημίας*

**Οι ανάγκες που προέκυψαν από την εμφάνιση του κορωνοϊού καλύφθηκαν μέσω της συνάψεως δημοσίων συμβάσεων που ανατέθηκαν κυρίως με εξαιρετικές διαδικασίες ανάθεσης με διαπραγμάτευση ή μέσω τροποποίησης ήδη εκτελούμενων συμβάσεων, κατ' επίκληση των απρόβλεπτων και επειγουσών περιστάσεων που δημιούργησε η πανδημία.**

20. Το ισχύον και κατά το χρονικό σημείο εμφάνισης της πανδημίας νομικό πλαίσιο (ν. 4412/2016) παρέχει τη δυνατότητα στις αναθέτουσες Αρχές να συνάπτουν συμβάσεις για την αντιμετώπιση επειγουσών και απρόβλεπτων αναγκών κατά παρέκκλιση των τακτικών (συνήθως ανοικτών ή κλειστών) διαδικασιών ανάθεσης. Ειδικότερα, το άρθρο 32 παρ. 2 περ. γ' προβλέπει τη δυνατότητα αναθέσεων με διαδικασία διαπραγμάτευσης χωρίς προηγούμενη δημοσίευση διακήρυξης σε περίπτωση κατεπείγουσας και απρόβλεπτης ανάγκης, το άρθρο 27 παρ. 3 παρέχει τη δυνατότητα σύντμησης των προθεσμιών παραλαβής των προσφορών όταν η αναθέτουσα Αρχή αντιμετωπίζει μία δεόντως τεκμηριωμένη επείγουσα κατάσταση, ενώ το άρθρο 132 παρ. 1 περ. γ του ν. 4412/2016 δίδει τη δυνατότητα τροποποίησης των εκτελούμενων συμβάσεων, εφόσον συντρέχει επείγουσα και απρόβλεπτη ανάγκη.

21. Εν τούτοις, ο εθνικός νομοθέτης ενώπιον της ανάγκης αντιμετώπισης των συνεπειών της πανδημίας επέλεξε να εισαγάγει ειδικές διατάξεις κατ' εξαίρεση αναθέσεων με διαπραγμάτευση χωρίς δημοσίευση προκήρυξης, που χρησιμοποιήθηκαν ως νομική βάση της ανάθεσης των οικείων συμβάσεων και η θέσπιση των οποίων δεν φαίνεται να ήταν απαραίτητη. Παρατηρήθηκε δε το οξύμωρο φαινόμενο οι διατάξεις αυτές να παραπέμπουν ευθέως στην εφαρμογή του άρθρου 32 παρ. 2 περ. γ' του ν. 4412/2016, το οποίο ως διάταξη υπέρτερης τυπικής ισχύος του παράγωγου ενωσιακού δικαίου των δημοσίων συμβάσεων δεν μπορούσε ούτως ή άλλως να παρακαμφθεί στις περιπτώσεις που η προϋπολογιζόμενη δαπάνη υπερέβαινε το όριο εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου.

*Επίτευξη των σκοπών θέσπισης του ειδικού νομοθετικού πλαισίου*

Όσες από τις ανωτέρω εξαιρετικές διατάξεις θέσπισαν ειδικές διαδικασίες ανάθεσης με διαπραγμάτευση των προμηθειών ιατροτεχνολογικών προϊόντων (αντιδραστηρίων, τεστ διάγνωσης κ.λπ.) και ΜΑΠ για τις ανάγκες των Μονάδων Υγείας για την αντιμετώπιση της πανδημίας, και προέβλεψαν παρεκκλίσεις από τις σχετικές περί δημοσίων συμβάσεων διατάξεις του εθνικού δικαίου προκύπτει ότι συνέβαλαν στον καλύτερο προγραμματισμό, στην ταχύτερη έναρξη και στην ευελιξία των διαδικασιών ανάθεσης των οικείων προμηθειών, αλλά και στην επίτευξη ανταγωνισμού και καλύτερων τιμών για τα προς προμήθεια είδη.

22. Οι παρεκκλίσεις που θεσπίστηκαν από τις αντίστοιχες εθνικές διατάξεις περί αναλήψεως δημοσιονομικών υποχρεώσεων, επέτρεψαν την ταχύτερη προκήρυξη και την επιτυχή ολοκλήρωση των οικείων διαδικασιών ανάθεσης, καθώς δεν απαιτείτο η ανάληψη των σχετικών δημοσιονομικών δεσμεύσεων να προηγείται των προσκλήσεων υποβολής προσφορών, ενώ η πρόταξη της αναγκαιότητας ιδίως των ιατρικών προμηθειών είχε ως συνέπεια τη σύνταξη προσκλήσεων χωρίς προϋπολογιζόμενη δαπάνη, χωρίς δέσμευση από την απαγόρευση δωρεάς ή δωρεάν παραχώρησης στις Μονάδες Υγείας του ΕΣΥ μόνο των αναλυτών διενέργειας εξετάσεων που επιδέχονται αντιδραστήρια και αναλώσιμα υλικά συγκεκριμένων κατασκευαστών, αλλά και χωρίς την υποχρέωση τήρησης των αντίστοιχων τιμών του Παρατηρητηρίου Τιμών, που κατά τεκμήριο θα ήταν δύσκολο να επιτευχθούν σε ένα διεθνές περιβάλλον υψηλής ζήτησης και χαμηλής προσφοράς των αντίστοιχων ειδών, εξαιτίας της πανδημίας.

*Εγγενείς δυσχέρειες που διαπιστώθηκαν στην επίτευξη της επιτάχυνσης*

Εν τούτοις, δεδομένου ότι οι διατάξεις αυτές δεν ήταν δυνατόν να προβλέψουν παρεκκλίσεις από τις σχετικές υπέρτερης τυπικής ισχύος διατάξεις του ν. 4412/2016 περί άσκησης προδικαστικών προσφυγών αλλά και ενδίκων βοηθημάτων κατά των πράξεων των οικείων διαδικασιών ανάθεσης, δεν είχαν πάντοτε ως αποτέλεσμα την επιτάχυνση της ολοκλήρωσης των διαδικασιών αυτών, που ήταν ο κύριος σκοπός τους, ενόψει του επείγοντος χαρακτήρα των οικείων προμηθειών.

23. Ενδεικτικά, σε περιπτώσεις μη άσκησης σχετικών διοικητικών προσφυγών (ενστάσεων του άρθρου 127 του ν. 4412/2016 ή προδικαστικών προσφυγών των άρθρων 360 επ. του ίδιου νόμου) ο χρόνος που παρήλθε από τη δημοσίευση της πρόσκλησης μέχρι την απόφαση κατακύρωσης των προμηθειών ήταν από 5 έως 30 ημέρες, ενώ, σε περιπτώσεις άσκησης προδικαστικών προσφυγών ή ακόμα και ενδίκων βοηθημάτων κατά των πράξεων των οικείων διαδικασιών, διαπιστώθηκε η πάροδος χρονικών διαστημάτων 3 έως 12 μηνών από τη δημοσίευση της πρόσκλησης μέχρι την έκδοση της αντίστοιχης απόφασης κατακύρωσης. Σημειώνεται, πάντως, ότι η άσκηση των σχετικών προδικαστικών προσφυγών αλλά και ενδίκων βοηθημάτων, που καθυστέρησαν την ολοκλήρωση

των σχετικών διαδικασιών, ήταν κυρίως συνέπεια της ασάφειας και αντιφατικότητας των ενιαίων για όλες τις σχετικές προμήθειες τεχνικών προδιαγραφών που είχαν τεθεί στις αντίστοιχες προσκλήσεις υποβολής προσφορών.

#### *Ανάπτυξη ανταγωνισμού στις περισσότερες διαδικασίες ανάθεσης*

**Η πρόβλεψη περί κεντρικής ανάθεσης των οικείων προμηθειών από ορισθείσες Κεντρικές Αρχές Αγορών σε μεγάλες ποσότητες με ενιαίες για περισσότερες αναθέτουσες Αρχές διαδικασίες ανάθεσης, που επέτρεπαν τη συμμετοχή απεριόριστου αριθμού οικονομικών φορέων, η πρόβλεψη ενιαίων χρόνων παράδοσης των οικείων ειδών και η θέσπιση ενιαίων τεχνικών προδιαγραφών, οδήγησαν σε αύξηση του ανταγωνισμού, ο οποίος σε συνδυασμό με τον κεντρικό έλεγχο των τελικών τιμών κατακύρωσης εξασφάλισε τη διατήρηση των τιμών σε εύλογα όρια.**

**24.** Η επιλογή του νομοθέτη οι διαδικασίες ανάθεσης των ιατρικών προμηθειών να γίνονται, κατά κανόνα, μέσω διακηρύξεων ή προσκλήσεων που απευθύνονταν στο σύνολο των δραστηριοποιούμενων στον οικείο τομέα της αγοράς οικονομικών φορέων, χωρίς την πρόβλεψη δυσανάλογων κριτηρίων χρηματοοικονομικής και τεχνικής καταλληλότητας, είχε ως συνέπεια την ανάπτυξη επαρκούς έως μεγάλου ανταγωνισμού, με τη συμμετοχή, συνήθως, δεκάδων οικονομικών φορέων.

**25.** Εξαίρεση από τον κανόνα της ανάπτυξης επαρκούς ανταγωνισμού αποτελούν οι διαδικασίες ανάθεσης στις οποίες προσκλήθηκε περιορισμένος αριθμός οικονομικών φορέων<sup>57</sup>, καθώς και οι διαδικασίες τροποποίησης ήδη εκτελούμενων αντίστοιχων συμβάσεων, αλλά και οι διαδικασίες ανάθεσης αντιδραστηρίων μοριακών εξετάσεων για τη διάγνωση του κορωνοϊού για ήδη κατεχόμενους αντίστοιχους αναλυτές, στις οποίες οι προσφορές για τα αντίστοιχα είδη ήταν μοναδικές, δεδομένου ότι κατά κανόνα οι αναλυτές αυτοί επιδέχονται αντιδραστήρια συγκεκριμένων κατασκευαστών.

<sup>57</sup> Ε' Κλιμ. 527, 687/2020.

*Τιμές των προς προμήθεια ειδών ανάλογες της σχετικής ζήτησης και προσφοράς*

**Η εξέλιξη των τιμών που επιτεύχθηκαν ειδικώς στις διαδικασίες ανάθεσης των προμηθειών ιατροτεχνολογικών προϊόντων (αντιδραστηρίων, τεστ διάγνωσης κ.λπ.) και ΜΑΠ για τις ανάγκες των Μονάδων Υγείας για την αντιμετώπιση της πανδημίας ήταν ανάλογη του διεθνούς περιβάλλοντος υψηλής ζήτησης και αρχικώς χαμηλής προσφοράς, αλλά εν συνεχεία αυξημένης προσφοράς των αντίστοιχων ειδών.**

**26.** Όπως δε προαναφέρθηκε, ο κεντρικός έλεγχος των αντίστοιχων τιμών κατακύρωσης από το ΚΕΣΥΠΠΕ είχε ως αποτέλεσμα να διασφαλίζεται η εκάστοτε εύλογη για κάθε είδος τιμή, σε πολλές περιπτώσεις κατόπιν διαπραγμάτευσης των τιμών με τους αντίστοιχους αναδόχους, ώστε αυτές τελικώς να μην υπερβούν το εκάστοτε τεθέν όριο. Ενδεικτικά, οι τιμές κατακύρωσης των масκών αναπνευστικής προστασίας FFP2 ανέρχονταν τον Ιούνιο του 2020 σε 6 ευρώ ανά τεμάχιο, ενώ τον Ιούνιο του 2021 είχαν μειωθεί στα 0,387 ευρώ ανά τεμάχιο.

**27.** Στις περιπτώσεις δε που αυτός ο κεντρικός έλεγχος των τιμών δεν εφαρμόστηκε, τα Κλιμάκια κατέστη δυνατό να οδηγηθούν σε κρίση για το εύλογο και συμφέρον των αντίστοιχων τιμών κατακύρωσης, είτε με βάση σχετικά συγκριτικά στοιχεία που περιλαμβάνονταν ή ζητήθηκε να περιληφθούν στους φακέλους των αντίστοιχων ελεγχόμενων συμβάσεων, είτε με βάση σχετικές διαβεβαιώσεις των οικείων διοικητικών οργάνων ότι οι αντίστοιχες τιμές ήταν οι καλύτερες που θα μπορούσαν να επιτευχθούν εντός του διεθνούς περιβάλλοντος υψηλής ζήτησης και χαμηλής προσφοράς των αντίστοιχων ειδών, ακόμα και στις περιπτώσεις που τα προσφερόμενα είδη ακριβώς τα ίδια (του ίδιου κατασκευαστή), αλλά προσφέρονται από διαφορετικούς αναδόχους προμηθευτές<sup>58</sup>.

**28.** Συμπερασματικά, παρά το γεγονός ότι η θέσπιση του ειδικού νομοθετικού πλαισίου ανάθεσης των συμβάσεων για την αντιμετώπιση της πανδημίας δεν ήταν νομικώς αναγκαία, εν τούτοις το πλαίσιο αυτό δεν λειτούργησε αποτρεπτικά για την ανάπτυξη επαρκούς ανταγωνισμού και την επίτευξη εύλογων τιμών.

<sup>58</sup> ΣΤ' Κλιμ. 109, 209/2021.

Η Έκθεση συντάχθηκε από τα μέλη του ΣΤ΄ Κλιμακίου προσυμβατικού ελέγχου προμηθειών του Ελεγκτικού Συνεδρίου, Παρέδρους Αθανάσιο Καρακόιδα και Ιωάννη Βάγια υπό την εποπτεία της Προέδρου του, Συμβούλου Δέσποινας Καββαδία - Κωνσταντάρα.

Συζητήθηκε στο Τμήμα Ελέγχων Ι του Ελεγκτικού Συνεδρίου στη διάσκεψη της 24<sup>ης</sup> Νοεμβρίου 2021 και εγκρίθηκε από αυτό προς δημοσίευση.