



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ

## ΤΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ

Ζ' ΚΛΙΜΑΚΙΟ

ΠΡΑΞΗ 170 / 2021

Αποτελούμενο από τον Πρόεδρο του Κλιμακίου Σταμάτιο Πουλή, Σύμβουλο, και τα μέλη Θεόδωρο Μαυροβουνιώτη, Πάρεδρο και, κωλυομένων των λοιπών Παρέδρων, Σωτήριο Μπακέα, Εισηγητή.

Συνεδρίασε στις 19.4.2021 μέσω τηλεδιάσκεψης, κατ' εφαρμογή του άρθρου 295 παρ. 2, σε συνδυασμό με τα άρθρα 336 παρ. 1 και 357 του ν. 4700/2020, προκειμένου να ελέγξει τη νομιμότητα της διαδικασίας ανάθεσης και του σχεδίου σύμβασης της Περιφέρειας Κεντρικής Μακεδονίας για τις υπηρεσίες «Συντήρηση πρασίνου – Κοπή και απομάκρυνση κάθε είδους βλάστησης για τις ανάγκες βελτίωσης της οδικής ασφάλειας στο Ε.Ο.Δ. αρμοδιότητας της ΔΤΕ/ΠΚΜ (τμήμα 2)», προϋπολογιζόμενης δαπάνης 2.419.354,84 ευρώ χωρίς Φ.Π.Α., συμπεριλαμβανομένου του δικαιώματος προαίρεσης, τα στοιχεία των οποίων υποβλήθηκαν στο Ελεγκτικό Συνέδριο στις 23.3.2021 (αρ. πρωτ. ΕΛΣ 14756) και συμπληρώθηκαν, μέσω μηνύματος ηλεκτρονικού ταχυδρομείου, στις 8.4.2021.

Άκουσε την εισήγηση του Εισηγητή Σωτηρίου Μπακέα.

**Σκέφθηκε κατά το νόμο και**

**Έκρινε ως ακολούθως:**

1. Το σχέδιο σύμβασης και η υποκείμενη διαδικασία ανάθεσης για τις ανωτέρω υπηρεσίες παραδεκτώς εισάγονται ενώπιον του παρόντος Κλιμακίου για την άσκηση ελέγχου νομιμότητας, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 324 παρ. 1 του ν. 4700/2020 (Α' 127).

2. Η ελεγχόμενη διαδικασία ανάθεσης διέπεται από το 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 διακήρυξης.

3. Στο προοίμιο της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26ης Φεβρουαρίου 2014 σχετικά με τις δημόσιες προμήθειες και την κατάργηση της Οδηγίας 2004/18/ΕΚ, όπως διορθώθηκε (L135/24.5.2016), αναφέρεται ότι: «(...) (2) (...) οι ισχύοντες κανόνες για τις δημόσιες προμήθειες που εγκρίθηκαν δυνάμει (...) της οδηγίας 2004/18/ΕΚ (...) θα πρέπει να αναθεωρηθούν και να εκσυγχρονιστούν, για να αυξηθεί η αποδοτικότητα των δημόσιων δαπανών, με τη διευκόλυνση ιδίως της συμμετοχής μικρομεσαίων επιχειρήσεων (ΜΜΕ) στις δημόσιες προμήθειες (...), (78) Οι δημόσιες προμήθειες θα πρέπει να προσαρμόζονται στις ανάγκες των ΜΜΕ. Οι αναθέτουσες αρχές θα πρέπει να ενθαρρύνονται να χρησιμοποιούν τον Κώδικα Βέλτιστων Πρακτικών που περιλαμβάνεται στο έγγραφο εργασίας της Επιτροπής, της 25ης Ιουνίου 2008, με τίτλο «Ευρωπαϊκός Κώδικας Βέλτιστων Πρακτικών για τη διευκόλυνση της πρόσβασης των ΜΜΕ στις συμβάσεις δημόσιων προμηθειών», παρέχοντας κατευθυντήριες γραμμές για τον τρόπο εφαρμογής του πλαισίου δημόσιων προμηθειών κατά τρόπο που διευκολύνει τη συμμετοχή των ΜΜΕ. Προς τούτο και για να ενισχυθεί ο ανταγωνισμός, οι αναθέτουσες αρχές θα πρέπει ιδίως να ενθαρρύνονται να υποδιαιρούν τις μεγάλες συμβάσεις σε παρτίδες. Η υποδιαίρεση θα μπορούσε να γίνεται είτε σε ποσοτική βάση, ώστε το μέγεθος των επιμέρους συμβάσεων να αντιστοιχεί καλύτερα στις δυνατότητες των ΜΜΕ, είτε σε ποιοτική βάση, αναλόγως του είδους και των διαθέσιμων εξειδικεύσεων, ώστε να προσαρμόζεται καλύτερα το περιεχόμενο των επιμέρους συμβάσεων στους εξειδικευμένους τομείς των ΜΜΕ ή σύμφωνα με τις διαδοχικές φάσεις των σχεδίων. Το μέγεθος και το αντικείμενο των παρτίδων θα πρέπει να καθορίζεται ελεύθερα από την αναθέτουσα αρχή (...) Η αναθέτουσα αρχή θα έχει καθήκον να εξετάζει την ορθότητα της υποδιαίρεσης συμβάσεων σε παρτίδες και θα είναι ελεύθερη να αποφασίζει αυτόνομα, βάσει οιοδήποτε σκεπτικού κρίνει πρόσφορο, χωρίς να υπόκειται σε διοικητική ή δικαστική εποπτεία. Εφόσον η αναθέτουσα αρχή αποφασίσει ότι δεν είναι σκόπιμη η υποδιαίρεση της σύμβασης σε παρτίδες, στη χωριστή έκθεση ή στα έγγραφα της προμήθειας θα πρέπει να αναφέρονται οι

κύριοι λόγοι αυτής της επιλογής. Τέτοιοι λόγοι θα ήταν, επί παραδείγματι, να αποφανθεί η αναθέτουσα αρχή ότι η υποδιαίρεση εγκυμονεί τον κίνδυνο να περιοριστεί ο ανταγωνισμός ή να γίνει η εκτέλεση της σύμβασης υπερβολικά δύσκολη από τεχνικής απόψεως ή ακριβή, ή ότι η ανάγκη να συντονιστούν οι διάφοροι εργολάβοι των παρτίδων ενδέχεται να θέσει σε σοβαρό κίνδυνο την ορθή εκτέλεση της σύμβασης. Τα κράτη μέλη θα πρέπει να έχουν την ελευθερία να εντείνουν τις προσπάθειές τους ώστε να διευκολύνουν τη συμμετοχή των ΜΜΕ στην αγορά δημόσιων προμηθειών, επεκτείνοντας σε μικρότερες συμβάσεις την υποχρέωση εξέτασης της υποδιαίρεσης των συμβάσεων σε παρτίδες, απαιτώντας από τις αναθέτουσες αρχές να αιτιολογούν την απόφασή τους να μην χωρίζουν τις συμβάσεις σε παρτίδες ή καθιστώντας υποχρεωτική την υποδιαίρεση σε παρτίδες υπό ορισμένες προϋποθέσεις. (...) [πρώτο έως ένατο εδάφιο, αντίστοιχα, της αιτιολογικής σκέψης 78]». Περαιτέρω, σύμφωνα με τον προαναφερθέντα Ευρωπαϊκό Κώδικα Βέλτιστων Πρακτικών (βλ. σελ. 2, 4), η αυξημένη εμπλοκή των μικρομεσαίων επιχειρήσεων στις δημόσιες συμβάσεις θα αποφέρει αύξηση του ανταγωνισμού και, επομένως, καλύτερη σχέση κόστους - ωφελείας για τις αναθέτουσες αρχές. Επιπλέον, η βελτίωση της ανταγωνιστικότητας και της διαφάνειας στις πρακτικές των δημόσιων συμβάσεων θα επιτρέψει την απελευθέρωση των δυνατοτήτων των ανωτέρω επιχειρήσεων όσον αφορά την ανάπτυξη και την καινοτομία, με θετικό αντίκτυπο στην ευρωπαϊκή οικονομία. Εξάλλου, παρότι σκοπός των ευρωπαϊκών οδηγιών για τις δημόσιες συμβάσεις είναι το άνοιγμα της αγοράς δημόσιων συμβάσεων για όλους τους οικονομικούς φορείς, ανεξαρτήτως μεγέθους, πρέπει να δοθεί ιδιαίτερη προσοχή στο θέμα της πρόσβασης των μικρομεσαίων επιχειρήσεων, καθώς αυτές θεωρούνται γενικά η σπονδυλική στήλη της οικονομίας της Ε.Ε.

4. Στο άρθρο 59 του ν. 4412/2016 με τίτλο «Υποδιαίρεση συμβάσεων σε τμήματα» (άρθρο 46 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ) ορίζεται ότι: «1. Οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να αποφασίζουν να αναθέτουν μια σύμβαση υπό τη μορφή χωριστών τμημάτων και μπορούν να προσδιορίζουν το μέγεθος και το αντικείμενο των τμημάτων αυτών. Εξαιρουμένων των συμβάσεων οι οποίες έχουν διαιρεθεί υποχρεωτικά, σύμφωνα με την παρ. 4, οι αναθέτουσες αρχές αναφέρουν τους

βασικούς λόγους της απόφασής τους να μην διαιρέσουν μία σύμβαση σε τμήματα, στοιχείο που περιλαμβάνεται στα έγγραφα της σύμβασης ή στην ειδική έκθεση του άρθρου 341. (...)». Επίσης, στην αιτιολογική έκθεση επί του άρθρου 59 του ν. 4412/2016 διαλαμβάνονται τα εξής: «Το άρθρο 59 εισάγει στη διαδικασία της προετοιμασίας της σύναψης μίας δημόσιας σύμβασης μέριμνα προς όφελος των αναγκών των μικρομεσαίων επιχειρήσεων (ΜΜΕ), παρέχοντας τη δυνατότητα στις αναθέτουσες αρχές να υποδιαιρούν όλες τις συμβάσεις σε τμήματα. (...) Σε περίπτωση που η αναθέτουσα αρχή αποφασίσει ότι δεν είναι σκόπιμη η υποδιαίρεση της σύμβασης σε τμήματα, υποχρεούται ωστόσο να αναφέρει τους κύριους λόγους αυτής της επιλογής σε ειδική έκθεση ή στα έγγραφα της σύμβασης. (...)».

5. Κατά τη γνώμη που επικράτησε στο Κλιμάκιο, από τις ανωτέρω διατάξεις, οι οποίες αποβλέπουν στη διευκόλυνση της συμμετοχής των μικρομεσαίων επιχειρήσεων και στην ενίσχυση του ανταγωνισμού κατά την ανάθεση των δημοσίων συμβάσεων μέσω της υποδιαίρεσης αυτών σε τμήματα, συνάγεται, μεταξύ άλλων, ότι σε περίπτωση που η αναθέτουσα αρχή επιλέξει, κατά τη διακριτική της ευχέρεια - η οποία ελέγχεται μόνο ως προς την υπέρβαση των άκρων ορίων αυτής - να μην υποδιαιρέσει τη σύμβαση σε τμήματα, πρέπει οι λόγοι για την επιλογή της αυτή να προκύπτουν είτε από τη χωριστή έκθεση του άρθρου 341 του ν. 4412/2016 είτε από τα έγγραφα της σύμβασης. Τέτοιοι λόγοι, σύμφωνα και με την ενδεικτική απαρίθμηση του προοιμίου της Οδηγίας, συντρέχουν στις περιπτώσεις κατά τις οποίες, με την υποδιαίρεση των υπό ανάθεση συμβάσεων σε τμήματα, είτε τίθεται υπό διακινδύνευση η ευρύτητα της συμμετοχής και εν γένει ο ανταγωνισμός είτε η εκτέλεση της σύμβασης καθίσταται δυσχερής από τεχνικής άποψης ή επιβαρύνεται οικονομικά είτε η ανάγκη συντονισμού των περισσότερων εργολάβων θέτει σε σοβαρό κίνδυνο την ορθή εκτέλεση της σύμβασης. Σε κάθε δε περίπτωση, η υποδιαίρεση ή μη της σύμβασης πρέπει να εκτιμάται βάσει του πλαισίου στο οποίο εντάσσεται και των ιδιαιτεροτήτων της (ΕΛΣ ΟΛ. 2498/2020, Τμ. Μείζ. - Επτ. Σύνθ. 1646/2020, 1629/2018). Άλλωστε, ο πρωτεύων και υπερισχύων σκοπός κατά τη διενέργεια των δημοσίων συμβάσεων είναι η ικανοποίηση των αναγκών των δημόσιων νομικών προσώπων. Ο σκοπός αυτός δεν επιτρέπεται να

τίθεται υπό διακινδύνευση ή να δυσχεραίνεται η επίτευξή του κατά την παράλληλη επιδίωξη ικανοποίησης διάφορων στόχων στους οποίους αποβλέπει το πρόγραμμα εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων, όπως είναι η επιδίωξη της ενίσχυσης των μικρομεσαίων επιχειρήσεων (ΕΛΣ Τμ. Μείζ. - Επτ. Σύνθ. 1646/2020). Κατά την ειδικότερη δε γνώμη του Εισηγητή Σωτήριου Μπακέα, το περιεχόμενο της διακριτικής ευχέρειας της αναθέτουσας αρχής κατά την επιλογή της να υποδιαιρέσει τη σύμβαση σε τμήματα πρέπει να ερμηνευθεί σε συμφωνία με τον σκοπό της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ να διευκολύνει τη συμμετοχή των μικρομεσαίων επιχειρήσεων στις δημόσιες συμβάσεις, που αποτέλεσε έναν από τους κύριους λόγους αναθεώρησης της προϊσχύουσας Οδηγίας 2004/18/ΕΚ. Ειδικότερα, η αναθέτουσα αρχή έχει τη διακριτική ευχέρεια: α) να καθορίσει ελεύθερα το μέγεθος και το αντικείμενο των τμημάτων της σύμβασης, εφόσον επιλέξει να την υποδιαιρέσει σε τμήματα, οπότε εξαντλείται η υποχρέωσή της στο πλαίσιο της διάταξης του άρθρου 59 του ν. 4412/2016 (βλ. αιτιολογική σκέψη 78, πέμπτο και έκτο εδάφιο, της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ), β) να εξειδικεύσει και να αξιολογήσει τις τεχνικές και οικονομικές παραμέτρους της σύμβασης που συνηγορούν στη μη υποδιαίρεσή της σε τμήματα και, ιδίως, την ύπαρξη λόγων διακινδύνευσης του ανταγωνισμού, τεχνικών δυσχερειών, σημαντικού κόστους ή ανάγκης συντονισμού των αναδόχων (βλ. αιτιολογική σκέψη 78, όγδοο εδάφιο, της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ). Ωστόσο, σε περίπτωση που η αναθέτουσα αρχή, κατά την άσκηση της ανωτέρω (υπό β') ευχέρειάς της, διαπιστώσει ότι δεν συντρέχουν λόγοι που επιβάλλουν την ανάθεση ενιαίας σύμβασης, οφείλει να την υποδιαιρέσει σε τμήματα, καθοριζόμενα ελεύθερα κατά τα λοιπά βάσει της ανωτέρω (υπό α') ευχέρειάς της. Αντίθετη ερμηνεία, κατά την οποία η αναθέτουσα αρχή θα είχε την ευχέρεια να επιλέξει μεταξύ αφενός της υποδιαίρεσης της σύμβασης σε τμήματα προς διευκόλυνση της συμμετοχής των μικρομεσαίων επιχειρήσεων και αφετέρου της ανάθεσης ενιαίας σύμβασης που, χωρίς να υπάρχει σχετικός τεχνικός ή οικονομικός λόγος, θα αποθάρρυνε την πρόσβαση των ανωτέρω επιχειρήσεων, θα ήταν αντίθετη με τον σκοπό της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ για ενίσχυση της συμμετοχής των ανωτέρω επιχειρήσεων. Περαιτέρω, η ερμηνεία αυτή θα καθιστούσε κενή κανονιστικού περιεχομένου και την επιλογή του εθνικού νομοθέτη, ο οποίος - σε

συμφωνία με το άρθρο 46 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ, που θέτει κανόνα μερικής αναρμόνισης (συντονισμού) και επιτρέπει στα κράτη μέλη να λάβουν αυστηρότερα μέτρα προς όφελος των μικρομεσαίων επιχειρήσεων στο συγκεκριμένο τομέα (βλ. αιτιολογική σκέψη 78, ένατο εδάφιο, της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ, πρβλ. Δ.Ε.Ε. C-89/19 έως C-91/19, Rieco, σκ. 31 - 42, C-285/18, Irgita, σκ. 41 - 50 και τις προτάσεις του Γεν. Εισαγγελέα επί της τελευταίας, σκ. 43 - 54) - μετέφερε το άρθρο 46 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ στο εθνικό δίκαιο, προβλέποντας την υποχρέωση της αναθέτουσας αρχής να αναφέρει τους κύριους λόγους για την μη υποδιαίρεση της σύμβασης (βλ. άρθρο 59 παρ. 1 του ν. 4412/2016 και την οικεία αιτιολογική έκθεση). Το προεκτεθέν εύρος της διακριτικής ευχέρειας της Διοίκησης δεν αντιβαίνει προς τον πρωτεύοντα σκοπό κατά τη διενέργεια των δημοσίων συμβάσεων, που είναι η ικανοποίηση των αναγκών των δημόσιων νομικών προσώπων, καθώς ο σκοπός αυτός διασφαλίζεται, προεχόντως, με τη δυνατότητα της αναθέτουσας αρχής να αιτιολογήσει την επιλογή της να μην υποδιαιρέσει τη σύμβαση σε τμήματα για τους ευρείς τεχνικούς και οικονομικούς λόγους που αναφέρονται ενδεικτικά στην αιτιολογική σκέψη 78, όγδοο εδάφιο, της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ ή και για άλλους λόγους που τυχόν συντρέχουν σε συγκεκριμένη σύμβαση. Εξάλλου, η υποδιαίρεση της σύμβασης σε τμήματα από τις αναθέτουσες αρχές, όπου αυτό είναι δυνατό, και, συνακόλουθα, η αυξημένη συμμετοχή μικρομεσαίων επιχειρήσεων, δεν αποβαίνει προς όφελος μόνο των τελευταίων, αλλά και των ίδιων των αναθετουσών αρχών. Τούτο διότι οδηγεί, κατά τεκμήριο, σε βελτίωση του κόστους ή/και της καινοτομίας για τις αναθέτουσες αρχές (βλ. τον προαναφερθέντα Ευρωπαϊκό Κώδικα Βέλτιστων Πρακτικών) και δύναται, ανάλογα με τη σχετική αγορά, να μειώσει τις πιθανότητες ανάπτυξης παρανόμων οριζοντίων συμπράξεων μεταξύ των υποψηφίων οικονομικών φορέων (βλ. Albert Sanchez Graells, Prevention and deterrence of bid rigging: A look from the new EU Directive on public procurement, σ. 12 – 16, στην ιστοσελίδα <https://www.ssrn.com/index.cfm/en/>, όπου αναφέρεται ότι, κατά την οικονομική θεωρία, η υποδιαίρεση της προς ανάθεση σύμβασης σε περισσότερα τμήματα από τους υπάρχοντες αναδόχους και, ταυτόχρονα, σε λιγότερα τμήματα από τον αναμενόμενο αριθμό υποψηφίων στον επερχόμενο διαγωνισμό, δυσχεραίνει, γενικά, τους υποψηφίους οικονομικούς φορείς να συμπράξουν μεταξύ

τους και οδηγεί σε ανάπτυξη του ανταγωνισμού τόσο σε σχέση με την προς ανάθεση σύμβαση, όσο και σε σχέση με μελλοντικές συμβάσεις στην ίδια σχετική αγορά).

6. Στην υπό κρίση υπόθεση, από τα στοιχεία του φακέλου προκύπτουν τα ακόλουθα: Με την 1159/22.92020 απόφαση της Οικονομικής Επιτροπής της Περιφέρειας Κεντρικής Μακεδονίας εγκρίθηκαν τα τεύχη δημοπράτησης και οι όροι διενέργειας ανοικτού ηλεκτρονικού διαγωνισμού, σύμφωνα με τις διατάξεις του ν. 4412/2016, για την ανάθεση υπηρεσιών συντήρησης πρασίνου και κοπής βλάστησης, προϋπολογιζόμενης δαπάνης 2.277.154,84 ευρώ για 36 μήνες, με δικαίωμα προαίρεσης ποσού 176.328 ευρώ για άλλους 6 μήνες, χωρίς Φ.Π.Α., με χρηματοδότηση από πιστώσεις του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων. Σύμφωνα με τους όρους της οικείας διακήρυξης, περίληψη της οποίας δημοσιεύτηκε στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αντικείμενο των υπηρεσιών είναι η συντήρηση των χώρων πρασίνου των οδικών αξόνων, η συντήρηση των υφιστάμενων μεγάλων φυτών (κλάδευση δένδρων και θάμνων), η συντήρηση των χώρων νέων φυτών, η συντήρηση πρασίνου και η κοπή ή κλάδευση οποιουδήποτε φυτικού είδους με σκοπό τη βελτίωση της οδικής ασφάλειας, η κλάδευση ή κοπή δένδρων για τη διατήρηση της ασφάλειας της κυκλοφορίας και η συλλογή σκουπιδιών από τις επιφάνειες των ανωτέρω οδικών τμημάτων. Οι ανωτέρω υπηρεσίες θα εκτελούνται σε όλο το μήκος των ερεισμάτων, πρανών, νησίδων, κόμβων και του παράπλευρου δικτύου των Εθνικών Οδών, στα ακόλουθα οδικά τμήματα της Περιφέρειας: 1) Εσωτερική Περιφερειακή Οδός Θεσσαλονίκης από τον κυκλικό κόμβο οδού Μαιάνδρου μέχρι τον κυκλικό κόμβο Ευκαρπίας μόνο για τη συντήρηση νέων φυτών, 2) Νέα Εθνική Οδός Θεσσαλονίκης – Μουδανίων από χ.θ. 18+850 ΑΚ Ν. Ρυσίου μέχρι τη χ.θ. 61+700 ΑΚ Σιθωνίας/ Κασσανδρείας, 3) Επαρχιακή οδός Μουδανίων – κυκλώματος Κασσάνδρας στο τμήμα από τη χ.θ. 61+700 ΑΚ Σιθωνίας/ Κασσανδρείας μέχρι τη χ.θ. 23+650 ΚΚ Κασσανδρείας, 4) Οδικό τμήμα από αεροδρόμιο «ΜΑΚΕΔΟΝΙΑ» (γέφυρα Ανθεμούντα) έως Ε.Ο. Θεσσαλονίκης – Ν. Μουδανίων ΑΚ Προφήτη Ηλία, 5) Εθνική Οδός αρ. 2 Θεσσαλονίκης – Έδεσσας από τη χ.θ. 3+500 μέχρι τη χ.θ. 52+90 ΙΚ Μελισσίου, 6)

Εθνική Οδός αρ. 2 Θεσσαλονίκης – Έδεσσας, τμήμα Παράκαμψη Πελαίας Χώρας από τη χ.θ. 0+000 (33+800 ΠΕΟ Εδέσσης) μέχρι τη χ.θ. 43+500 ΠΕΟ Εδέσσης, 7) Εθνική Οδός αρ. 16 Θεσσαλονίκης - Αρναίας από όρια Ν. Χαλκιδικής χ.θ. 32+000 – Αγ. Πρόδρομος – Αρναία – Παλαιοχώρι στη χ.θ. 77+900, 8) Εθνική Οδός αρ. 16 Θεσσαλονίκης – Αρναίας Παράκαμψη Αρναίας από χ.θ. 0+000 έως 5+000 διασταύρωση με την ΕΟ Αρναίας Παλαιοχώρι και από 0+000 έως 2+954 συνδετήριας οδού Μ. Παναγιά. Επίσης, ο ανάδοχος πρέπει να διαθέτει καθημερινά 30 τουλάχιστον εργάτες, κατανομημένους σε τρία συνεργεία με 10 εργάτες το καθένα, για τα ακόλουθα οδικά τμήματα: α) Νέα Εθνική Οδός Θεσσαλονίκης – Μουδανίων – Κασσάνδρειας από χ.θ. 18+750 ΑΚ Ν. Ρυσίου μέχρι ΚΚ Κασσανδρείας στη χ.θ. 23+650, καθώς και αεροδρόμιο «ΜΑΚΕΔΟΝΙΑ» (γέφυρα Ανθεμούντα) μέχρι Ε.Ο. Θεσσαλονίκης – Ν. Μουδανίων ΑΚ Προφ. Ηλία, β) Εθνική Οδός αρ. 2 Θεσσαλονίκης – Έδεσσας, τμήμα από χ.θ. 3+500 μέχρι χ.θ. 52+900, καθώς και Παράκαμψη Πελαίας Χώρας, γ) Εθνική Οδός αρ. 16 Θεσσαλονίκης – Αρναίας από όρια Χαλκιδικής χ.θ. 32+000 – Αγ. Πρόδρομος – Αρναία – Παλαιοχώρι, καθώς και Παράκαμψη Αρναίας. Οι ενδιαφερόμενοι οικονομικοί φορείς έπρεπε, επί ποινή απαραδέκτου, να υποβάλλουν προσφορά για το σύνολο του φυσικού αντικείμενου της σύμβασης (άρθρο 1.3 και Παράρτημα ΙΙ, άρθρο 3.2.2 της διακήρυξης). Ως κριτήριο κατακύρωσης του διαγωνισμού ορίστηκε η πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά βάσει τιμής (βλ. άρθρα 1.3 και 2.3.1 της διακήρυξης).

7. Έως την ορισθείσα καταληκτική ημερομηνία (5.11.2020), υποβλήθηκαν προσφορές από 5 οικονομικούς φορείς. Η Επιτροπή Διαγωνισμού, αφού έλεγξε τα δικαιολογητικά συμμετοχής και τις τεχνικές προσφορές, εισηγήθηκε: α) τον αποκλεισμό του [Α] και της εταιρείας [Β], με την αιτιολογία ότι δεν υπέβαλαν Ευρωπαϊκό Ενιαίο Έγγραφο Σύμβασης και εγγυητική επιστολή, σύμφωνα με τα άρθρα 2.2.9.1 και 2.2.2.1 της διακήρυξης, β) τον αποκλεισμό της ένωσης εταιρειών [Γ], με την αιτιολογία ότι η μια από τις δύο κατατεθείσες εγγυητικές επιστολές δεν περιλάμβανε όρο ότι καλύπτει τις υποχρεώσεις όλων των μελών της ένωσης, σύμφωνα με τα άρθρα 2.1.5 και 2.2.2.1 της διακήρυξης, γ) την αποδοχή των προσφορών των υπόλοιπων εταιρειών και την πρόκρισή τους στο επόμενο στάδιο του διαγωνισμού (βλ. το από 22.12.2020 πρακτικό). Ακολούθως, η Επιτροπή



Διαγωνισμού προέβη σε ηλεκτρονική αποσφράγιση και αξιολόγηση των οικονομικών προσφορών και εισηγήθηκε την προσωρινή κατακύρωση του διαγωνισμού στην μειοδότη εταιρεία [Δ], έναντι προσφοράς 1.547.588 ευρώ χωρίς Φ.Π.Α., συμπεριλαμβανομένου του δικαιώματος προαίρεσης (βλ. το από 30.12.2020 πρακτικό). Οι ανωτέρω εισηγήσεις της Επιτροπής Διαγωνισμού έγιναν δεκτές με την 34/12.1.2021 απόφαση της Οικονομικής Επιτροπής της Περιφέρειας.

8. Κατόπιν ελέγχου των υποβληθέντων δικαιολογητικών κατακύρωσης, η Επιτροπή Διαγωνισμού εισηγήθηκε την οριστική κατακύρωση του διαγωνισμού στην μειοδότη (βλ. το από 19.2.2021 πρακτικό). Τέλος, με τη 256/2.3.2021 απόφαση της Οικονομικής Επιτροπής της Περιφέρειας Κεντρικής Μακεδονίας κατακυρώθηκε οριστικά το αποτέλεσμα του διαγωνισμού στην μειοδότη εταιρεία, βάσει της ανωτέρω οικονομικής προσφοράς της.

9. Με τα δεδομένα αυτά, το Κλιμάκιο κρίνει ότι η μη υποδιαίρεση της σύμβασης σε τμήματα στην προκείμενη περίπτωση δεν υπερβαίνει τα άκρα όρια της διακριτικής ευχέρειας της αναθέτουσας αρχής, καθώς οι σχετικοί λόγοι για την μη υποδιαίρεση της ελεγχόμενης σύμβασης σε τμήματα προκύπτουν από τα στοιχεία του φακέλου και, συγκεκριμένα, από τα προαναφερθέντα άρθρα της οικείας διακήρυξης, στα οποία γίνεται εκτενής περιγραφή του φυσικού αντικείμενου της, σε συνδυασμό και με τη φύση των επίμαχων υπηρεσιών. Τούτο, διότι η υποδιαίρεση των υπηρεσιών ανά οδικό ή οδικά τμήματα και η ανάθεσή τους σε περισσότερους του ενός αναδόχους θα μπορούσε να καταστήσει μη λειτουργική και αποτελεσματική την εκτέλεση της σύμβασης, ιδίως σε περίπτωση όπου θα ήταν αναγκαία η ταυτόχρονη και συντονισμένη επέμβαση για τον καθαρισμό και την απομάκρυνση της βλάστησης σε περισσότερα σημεία του οδικού δικτύου (π.χ. λόγω έκτακτων καιρικών συνθηκών). Εξάλλου, ούτε η πρόβλεψη για διάθεση τριών συνεργείων από τον ανάδοχο καταδεικνύει λόγο υποδιαίρεσης της σύμβασης σε τμήματα, αλλά πρόκειται, απλώς, για τρόπο ορθολογικής κατανομής του εργατικού προσωπικού στα επιμέρους οδικά τμήματα (πρβλ. ΕΛΣ VI Τμ. 1980/2020). Ενόψει αυτών καθώς και του γεγονότος ότι αφενός η σύμβαση δεν ήταν ιδιαίτερα μεγάλης αξίας, αφετέρου στον διαγωνισμό συμμετείχαν πέντε οικονομικοί φορείς, η παράλειψη της αναθέτουσας αρχής να αιτιολογήσει ρητά στα έγγραφα της

σύμβασης την επιλογή της να μην υποδιαιρέσει το αντικείμενο της σύμβασης δεν συνιστά ουσιώδη πλημμέλεια (βλ. ΕΛΣ Ολ. 2498/2020). Κατά τη γνώμη όμως του εισηγητή Σωτήριου Μπακέα, η αναθέτουσα αρχή όφειλε να υποδιαιρέσει τη σύμβαση σε τμήματα, καθώς ούτε η ίδια διαπίστωσε τεχνικούς ή οικονομικούς λόγους, που να επιβάλουν την ανάθεση ενιαίας σύμβασης στην προκείμενη περίπτωση, ούτε, άλλωστε, προκύπτουν τέτοιοι λόγοι από τα έγγραφα του διαγωνισμού ή τη φύση της σύμβασης. Αντιθέτως, στη διακήρυξη ορίζεται ότι ο ανάδοχος πρέπει να διατηρεί τρία συνεργεία σε καθημερινή βάση σε συγκεκριμένα τμήματα των εξυπηρετούμενων οδικών δικτύων, γεγονός που καταδεικνύει ότι ήταν δυνατή η υποδιαίρεση σε τμήματα ανά οδικό ή οδικά δίκτυα. Η πλημμέλεια δε αυτή παρίσταται ουσιώδης, καθώς, όπως αναφέρεται ανωτέρω (βλ. τον προαναφερθέντα Ευρωπαϊκό Κώδικα Βέλτιστων Πρακτικών), η αυξημένη συμμετοχή μικρομεσαίων επιχειρήσεων οδηγεί, κατά τεκμήριο, σε βελτίωση του κόστους ή/και της καινοτομίας για την αναθέτουσα αρχή, καθώς και σε ανάπτυξη του ελεύθερου ανταγωνισμού στη σχετική αγορά, ενώ κατά τον συγκεκριμένο διαγωνισμό κατατέθηκαν δύο μόνο παραδεκτές προσφορές. Η γνώμη αυτή, όμως, δεν εκράτησε.

**10.** Κατ' ακολουθίαν των ανωτέρω, δεν κωλύεται η σύναψη του ελεγχόμενου σχεδίου σύμβασης.

#### **Για τους λόγους αυτούς**

Δεν κωλύεται η σύναψη του σχεδίου σύμβασης της Περιφέρειας Κεντρικής Μακεδονίας για τις υπηρεσίες «Συντήρηση πρασίνου – Κοπή και απομάκρυνση κάθε είδους βλάστησης για τις ανάγκες βελτίωσης της οδικής ασφάλειας στο Ε.Ο.Δ. αρμοδιότητας της ΔΤΕ/ΠΚΜ (τμήμα 2)».

**Ο ΠΡΟΕΔΡΟΣ**  
**ΣΤΑΜΑΤΙΟΣ ΠΟΥΛΗΣ**

**Ο ΕΙΣΗΓΗΤΗΣ**  
**ΣΩΤΗΡΙΟΣ ΜΠΑΚΕΑΣ**