



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ

ΤΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ

Ζ' ΚΛΙΜΑΚΙΟ

ΠΡΑΞΗ 084 /2023

Αποτελούμενο από την Πρόεδρο του Κλιμακίου Δέσποινα Τζούμα, Σύμβουλο, και τα μέλη Αθανασία – Μυροφόρα Σιδηροπούλου, Πάρεδρο, και, κωλυομένων των λοιπών Παρέδρων, Παναγιώτη Τσεκούρα, Εισηγητή.

Συνήλθε στις 31 Ιανουαρίου 2023 μέσω τηλεδιάσκεψης, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 295 παρ. 2, σε συνδυασμό με το άρθρο 336 παρ. 1 του ν. 4700/2020 (Α' 127), προκειμένου να ελέγξει τη νομιμότητα του σχεδίου σύμβασης και της υποκείμενης διαδικασίας ανάδειξης αναδόχου για τη μελέτη με τίτλο «ΑΝΤΙΠΛΗΜΜΥΡΙΚΑ ΕΡΓΑ ΑΝΑΚΟΥΦΙΣΗΣ ΚΑΙ ΑΠΟΚΑΤΑΣΤΑΣΗΣ ΤΩΝ ΠΕΡΙΟΧΩΝ ΠΟΥ ΕΠΛΗΓΗΣΑΝ ΑΠΟ ΤΗ ΘΕΟΜΗΝΙΑ ΤΗΣ 17ΗΣ & 18ΗΣ ΣΕΠΤΕΜΒΡΙΟΥ 2020 ΤΗΣ Π.Ε. ΚΕΦΑΛΛΗΝΙΑΣ ΤΗΣ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΣ ΙΟΝΙΩΝ ΝΗΣΩΝ ΣΤΙΣ ΛΕΚΑΝΕΣ ΑΠΟΡΡΟΗΣ ΡΕΜΑΤΩΝ ΒΟΡΕΙΑΣ ΚΕΦΑΛΟΝΙΑΣ», προϋπολογιζόμενης δαπάνης 1.411.286,25 ευρώ (μη συμπεριλαμβανομένου Φ.Π.Α.) και συμβατικού ποσού 1.191.667,01 ευρώ (μη συμπεριλαμβανομένου Φ.Π.Α.). Ο φάκελος σύμβασης υποβλήθηκε στο Ελεγκτικό Συνέδριο στις 24.1.2023 (αριθ. πρωτ. ΕΛΣυν 4871) με το 5489/1318/23.1.2023 έγγραφο του Προϊσταμένου Διεύθυνσης Τεχνικών Έργων της Περιφέρειας Ιονίων Νήσων (Π.Ε. Κεφαλληνίας).

Άκουσε την εισήγηση του Εισηγητή Παναγιώτη Τσεκούρα.

Σκέφτηκε κατά το νόμο και

Αποφάσισε τα ακόλουθα:

1. Το σχέδιο σύμβασης και η υποκείμενη διαδικασία ανάθεσης της ως άνω μελέτης παραδεκτώς εισάγονται προς έλεγχο ενώπιον του παρόντος Κλιμακίου, σύμφωνα με το άρθρο 324 του ν. 4700/2020.

2. Ο ν. 4412/2016 «Δημόσιες Συμβάσεις Έργων, Προμηθειών και Υπηρεσιών (προσαρμογή στις Οδηγίες 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ)» (Α' 147) ορίζει στο άρθρο 26 ότι «Οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να προσφεύγουν: α) στις ανοικτές ή κλειστές διαδικασίες των άρθρων 27 και 28 αντίστοιχα (...). 5. Ο διαγωνισμός προκηρύσσεται μέσω προκήρυξης σύμβασης (...). 6. Στις ειδικές περιπτώσεις και περιστάσεις που αναφέρονται ρητά στο άρθρο 32, οι αναθέτουσες αρχές μπορεί να προσφεύγουν σε διαδικασία με διαπραγμάτευση χωρίς προηγούμενη δημοσίευση ή διαγωνισμό», στο άρθρο 27 ότι «1. Στις ανοικτές διαδικασίες, κάθε ενδιαφερόμενος οικονομικός φορέας μπορεί να υποβάλει προσφορά στο πλαίσιο προκήρυξης διαγωνισμού. Η ελάχιστη προθεσμία παραλαβής των προσφορών ανέρχεται σε 35 ημέρες από την ημερομηνία

αποστολής στην Υπηρεσία Εκδόσεων της Ένωσης της προκήρυξης σύμβασης (...). 3. Σε περίπτωση που επείγουσα κατάσταση δεόντως τεκμηριωμένη από την αναθέτουσα αρχή καθιστά αδύνατη την τήρηση της ελάχιστης προθεσμίας που προβλέπεται στο δεύτερο εδάφιο της παραγράφου 1, οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να ορίζουν ελάχιστη προθεσμία που δεν είναι μικρότερη των 15 ημερών από την ημερομηνία αποστολής της προκήρυξης της σύμβασης (...), στο άρθρο 28 ότι «1. Στις κλειστές διαδικασίες, οποιοσδήποτε οικονομικός φορέας μπορεί να υποβάλει αίτηση συμμετοχής στο πλαίσιο προκήρυξης διαγωνισμού (...) παρέχοντας τις πληροφορίες για την ποιοτική επιλογή που ζητούνται από την αναθέτουσα αρχή. Η ελάχιστη προθεσμία παραλαβής των αιτήσεων συμμετοχής ανέρχεται σε 30 ημέρες από την ημερομηνία αποστολής στην Υπηρεσία Εκδόσεων της Ένωσης της προκήρυξης της σύμβασης (...). 2. Προσφορά μπορούν να υποβάλουν μόνο οι οικονομικοί φορείς που έχουν προσκληθεί από την αναθέτουσα αρχή κατόπιν της αξιολόγησης των πληροφοριών που έχουν παρασχεθεί (...). 7. Όταν επείγουσα κατάσταση καθιστά αδύνατη την τήρηση των προθεσμιών που προβλέπονται στο παρόν άρθρο, οι εν λόγω αρχές, με δεόντως αιτιολογημένη απόφασή τους, μπορούν να ορίζουν: α) προθεσμία παραλαβής των αιτήσεων συμμετοχής η οποία δεν είναι μικρότερη των 15 ημερών από την ημερομηνία αποστολής της προκήρυξης της σύμβασης, β) προθεσμία παραλαβής των προσφορών η οποία δεν μπορεί να είναι μικρότερη των 10 ημερών από την ημερομηνία αποστολής της πρόσκλησης υποβολής προσφορών. (...)» και στο άρθρο 32 ότι «1. Στις ειδικές περιπτώσεις και περιστάσεις που προβλέπονται στις παραγράφους 2 έως 6, οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να αναθέτουν δημόσιες συμβάσεις προσφεύγοντας στη διαδικασία με διαπραγμάτευση χωρίς προηγούμενη δημοσίευση. 2. Η διαδικασία με διαπραγμάτευση χωρίς προηγούμενη δημοσίευση μπορεί να χρησιμοποιείται για δημόσιες συμβάσεις (...) υπηρεσιών σε οποιαδήποτε από τις κατωτέρω περιπτώσεις: (...) γ) στο μέτρο που είναι απολύτως απαραίτητο, εάν λόγω κατεπείγουσας ανάγκης οφειλόμενης σε γεγονότα απρόβλεπτα από την αναθέτουσα αρχή, δεν είναι δυνατή η τήρηση των προθεσμιών που προβλέπονται για τις ανοικτές, κλειστές ή ανταγωνιστικές διαδικασίες με διαπραγμάτευση. Οι περιστάσεις που επικαλούνται οι αναθέτουσες αρχές για την αιτιολόγηση της κατεπείγουσας ανάγκης δεν πρέπει σε καμία περίπτωση να απορρέουν από δική τους ευθύνη. (...)».

3. Από τις ανωτέρω διατάξεις συνάγονται, μεταξύ άλλων, τα εξής: (i) Για τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων θεσπίζεται, ως γενικός κανόνας, η προσφυγή στην ανοικτή διαγωνιστική διαδικασία προς τον σκοπό διασφάλισης των θεμελιωδών αρχών της διαφάνειας, της ισότητας συμμετοχής στις διαδικασίες ανάθεσης και του ανόθευτου ανταγωνισμού. Η προσφυγή στη διαδικασία της διαπραγμάτευσης χωρίς προηγούμενη δημοσίευση προκήρυξης, κατά την οποία η αναθέτουσα αρχή δεν υποχρεούται να γνωστοποιήσει ευρέως την πρόθεσή της για τη σύναψη δημόσιας σύμβασης, μέσω προκήρυξης, αλλά με ευρεία διακριτική ευχέρεια μπορεί να διαπραγματευθεί με έναν ή περισσότερους οικονομικούς φορείς της επιλογής της, συνιστά παρέκκλιση από τον κανόνα της διεξαγωγής διαγωνιστικής διαδικασίας και για τον λόγο αυτό λαμβάνει χώρα μόνο στις περιοριστικά προβλεπόμενες εξαιρετικές περιπτώσεις του άρθρου 32 παρ. 2 - 6 του ν. 4412/2016, οι οποίες πρέπει να ερμηνεύονται συσταλτικά (ΕλΣυν Έβδομο Τμ. 1308/2021, VI Τμ. 1361/2020,

1542/2019, Τμ. Μείζ. - Επτ. Σύνθ. 707/2013, ΔΕΚ της 2.10.2008, Επιτροπή κατά Ιταλικής Δημοκρατίας C-157/2006, σκ. 23 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία). (ii) Η προσφυγή σε αυτή την εξαιρετική διαδικασία είναι νόμιμη μόνο στις περιπτώσεις που ανακύπτει κατεπείγουσα ανάγκη για την αναθέτουσα αρχή εξαιτίας απρόβλεπτων γεγονότων, η δε ανάγκη αυτή είναι τόσο επιτακτική, ώστε να καθιστά αδύνατη για την αντιμετώπισή της την επιλογή διαγωνιστικής διαδικασίας, έστω και με συντετμημένες προθεσμίες 15 και 10 ημερών, ανάλογα με το αν πρόκειται για ανοικτές ή κλειστές διαδικασίες, για την υποβολή των προσφορών (βλ. άρθρα 27 παρ. 3, 28 παρ. 9 και 29 παρ. 1 του ν. 4412/2016, όπου για λόγους επείγοντος καθορίζονται συντετμημένες προθεσμίες υποβολής προσφορών αντί της τακτικής των 35 ημερών). Συνεπώς, όταν η αναθέτουσα αρχή επικαλείται κατεπείγουσα ανάγκη, η οικεία σύμβαση πρέπει να ανατίθεται χωρίς καθυστέρηση, καθόσον το επείγον δεν μπορεί να χρησιμοποιείται ως πρόσχημα προσφυγής στην εξαιρετική διαδικασία για την ανάθεση συμβάσεων, για τις οποίες απαιτείται περισσότερος χρόνος από αυτόν που θα χρειαζόταν εάν είχε εφαρμοσθεί ανοικτή ή κλειστή διαδικασία, ακόμη και με σύντμηση προθεσμιών, διασφαλίζουσα σε μεγαλύτερο βαθμό την επίτευξη διαφάνειας. Ειδικότερα, η ύπαρξη κατεπείγουσας ανάγκης εξαιτίας απρόβλεπτων γεγονότων δεν παρέχει τη διακριτική ευχέρεια στην αναθέτουσα αρχή να επιλέξει μη διαγωνιστική διαδικασία άνευ άλλου τινός, αλλά απαιτείται να αποδείξει ότι ενόψει αυτής, δεν μπορούσε να ακολουθήσει διαγωνιστικές διαδικασίες, έστω με συντετμημένες προθεσμίες. Η αξιολόγηση δε της δυνατότητας της αναθέτουσας αρχής να διενεργήσει διαδικασία με δημοσίευση (ανοικτή, κλειστή ή ανταγωνιστική) δεν γίνεται με αφηρημένη εκτίμηση του θεωρούμενου ως εύλογου χρονικού διαστήματος ούτε σε σύγκριση με προηγούμενες διενεργηθείσες διαδικασίες με δημοσίευση της ίδιας αναθέτουσας αρχής, αλλά κατόπιν σύγκρισης της χρονικής ακολουθίας της συγκεκριμένης κάθε φορά διαδικασίας με διαπραγμάτευση χωρίς δημοσίευση σε σχέση με τις ισχύουσες προθεσμίες των διαδικασιών με δημοσίευση, και ιδίως τη μικρότερη συντομευμένη από αυτές. (iii) Ως απρόβλεπτες περιστάσεις νοούνται αιφνίδια πραγματικά γεγονότα, τα οποία δεν ήταν γνωστά στην αναθέτουσα αρχή ούτε ανάγονται στη σφαίρα ευθύνης της και συνδέονται αιτιωδώς με την κατεπείγουσα κατάσταση, προς αποτροπή της οποίας η αναθέτουσα αρχή προβαίνει στην κατάρτιση της σύμβασης με την εξαιρετική αυτή διαδικασία. (iv) Απαραίτητη προϋπόθεση επίσης για την επιλογή της εν λόγω εξαιρετικής διαδικασίας συνιστά να είναι το αντικείμενο της δημόσιας σύμβασης κατ' αρχήν πρόσφορο για την αντιμετώπιση της κατεπείγουσας ανάγκης, να περιορίζεται δηλαδή στο μέτρο που είναι απολύτως απαραίτητο για την αντιμετώπισή της και να μην αφορά στην κάλυψη των τακτικών (πάγιων) αναγκών της αναθέτουσας αρχής (ΕλΣυν Ολ. 182/2022, VI Τμ. 1361/2020). (v) Το βάρος απόδειξης ότι συντρέχουν οι σωρευτικώς τασσόμενες προϋποθέσεις του άρθρου 32 παρ. 2 περ. γ' του ν. 4412/2016 φέρει η αναθέτουσα αρχή, η οποία υποχρεούται να αιτιολογεί πάντοτε επαρκώς και ειδικώς την επιλογή προσφυγής σε αυτήν (ΕλΣυν Έβδ. Τμ. 1166/2021, VI Τμ. 1361/2020) και οφείλει να επιδεικνύει τη δέουσα επιμέλεια κατά την εκτίμηση του αν κάθε ειδικότερη απρόβλεπτη περίπτωση έλκει σε εφαρμογή τη διάταξη αυτή (ΕλΣυν Ολ. 1309, 182/2022).

4. Από το σύνολο των στοιχείων του φακέλου προκύπτουν τα αναφερόμενα στις σκέψεις 5 έως 13 που ακολουθούν.

5. Η υπό ανάθεση μελέτη χρηματοδοτείται από το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων και ειδικότερα από το ενταχθέν, με την 44335/14.4.2021 απόφαση του Υφυπουργού Επενδύσεων, στην ΣΑΕΠ 822 (Κ.Ε. 2021ΕΠ82200000) Έργο με την ονομασία «Επείγουσες ενέργειες για την αντιμετώπιση των εκτεταμένων καταστροφών (...) που προκλήθηκαν από τη θεομηνία της 17ης & 18ης Σεπτεμβρίου 2020 στο Επαρχιακό Οδικό Δίκτυο των Περιφερειακών Ενοτήτων Κεφαλληνίας & Ιθάκης της Περιφέρειας Ιονίων Νήσων (μελέτες – κατασκευές)», συνολικού προϋπολογισμού 20.051.583,51 ευρώ (βλ. και την 31-6/28.2.2022 απόφαση του Περιφερειακού Συμβουλίου της Περιφέρειας Ιονίων Νήσων, περί έγκρισης της 1ης τροποποίησης Ετήσιου Προγράμματος Δράσης έτους 2022, καθώς και την 524-22/19.5.2022 απόφαση της Οικονομικής Επιτροπής της Περιφέρειας περί αποδοχής της εν λόγω χρηματοδότησης).

6. Με την 6895/18.9.2020 απόφαση του Γενικού Γραμματέα Πολιτικής Προστασίας του Υπουργείου Κλιματικής Κρίσης και Πολιτικής Προστασίας αποφασίστηκε η κήρυξη σε κατάσταση έκτακτης ανάγκης πολιτικής προστασίας, σύμφωνα με τα άρθρα 25 και 30 παρ. 2β' του ν. 4662/2020 (Α' 27), των περιφερειακών ενοτήτων Κεφαλληνίας, Ιθάκης και Ζακύνθου (εκτός, πλην άλλων, από τη Δημοτική Ενότητα Πυλάρου του Δήμου Σάμης), για την αντιμετώπιση των εκτάκτων αναγκών και τη διαχείριση των συνεπειών που προέκυψαν από τα έντονα καιρικά φαινόμενα (έντονες βροχοπτώσεις, πλημμύρες) που εκδηλώθηκαν στις 17.9.2020 στις παραπάνω περιοχές. Η εν λόγω κήρυξη θα ίσχυε από την ημερομηνία έναρξης της εκδήλωσης των φαινομένων και για έξι (6) μήνες, ήτοι έως και 17 Μαρτίου 2021. Με τις 2072/17.3.2021, 7989/6.9.2021, 1491/15.3.2022 και 1368/8.9.2022 όμοιες αποφάσεις, η κήρυξη της κατάστασης έκτακτης ανάγκης πολιτικής προστασίας παρατάθηκε έως και 20 Μαρτίου 2023, με την αιτιολογία ότι εξακολουθούν να ισχύουν οι λόγοι κήρυξης της και δεν έχει ολοκληρωθεί το έργο της διαχείρισης των συνεπειών που προέκυψαν από τα έντονα καιρικά φαινόμενα (έντονες βροχοπτώσεις, πλημμύρες) που εκδηλώθηκαν στις 17.09.2020 στις παραπάνω περιοχές. Εξάλλου, με την 7232/7.10.2019 απόφαση του ως άνω Γενικού Γραμματέα Πολιτικής Προστασίας είχε ήδη αποφασισθεί η κήρυξη σε κατάσταση έκτακτης ανάγκης πολιτικής προστασίας της Δ.Ε. Πυλάρου του Δήμου Σάμης της Περιφερειακής Ενότητας Κεφαλληνίας της Περιφέρειας Ιονίων Νήσων για την αντιμετώπιση των εκτάκτων αναγκών και τη διαχείριση των συνεπειών που προέκυψαν από τα έντονα καιρικά φαινόμενα (έντονες βροχοπτώσεις, πλημμύρες) που εκδηλώθηκαν στις 3 και 4 Οκτωβρίου 2019 στις παραπάνω περιοχές. Η εν λόγω κήρυξη θα ίσχυε έως και 6 Απριλίου 2020, ωστόσο, η ισχύς της παρατάθηκε διαδοχικώς με σειρά αποφάσεων του Γενικού Γραμματέα Πολιτικής Προστασίας με τελευταία την 1818/3.10.2022 απόφαση, με την οποία ορίστηκε ότι η ως άνω κήρυξη θα ισχύει μέχρι και τις 5.4.2023 με την αιτιολογία ότι συνεχίζουν να υφίστανται οι λόγοι κήρυξης και δεν έχει ολοκληρωθεί το έργο της διαχείρισης των συνεπειών που προέκυψαν από έντονα καιρικά φαινόμενα (ισχυρές βροχοπτώσεις) που εκδηλώθηκαν στις 3 και 4 Οκτωβρίου 2019 και στις 17 έως 19 Σεπτεμβρίου 2020 στην παραπάνω περιοχή.

7. Με την 247-13/22.3.2022 απόφαση της Οικονομικής Επιτροπής της Περιφέρειας Ιονίων Νήσων αποφασίστηκε, κατά πλειοψηφία, η ανάθεση της εκπόνησης της μελέτης με τίτλο «ΑΝΤΙΠΛΗΜΜΥΡΙΚΑ ΕΡΓΑ ΑΝΑΚΟΥΦΙΣΗΣ ΚΑΙ ΑΠΟΚΑΤΑΣΤΑΣΗΣ ΤΩΝ ΠΕΡΙΟΧΩΝ ΠΟΥ ΕΠΛΗΓΗΣΑΝ ΑΠΟ ΤΗ ΘΕΟΜΗΝΙΑ ΤΗΣ 17ΗΣ & 18ΗΣ ΣΕΠΤΕΜΒΡΙΟΥ 2020 ΤΗΣ Π.Ε. ΚΕΦΑΛΛΗΝΙΑΣ ΤΗΣ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΣ ΙΟΝΙΩΝ ΝΗΣΩΝ ΣΤΙΣ ΛΕΚΑΝΕΣ ΑΠΟΡΡΟΗΣ ΡΕΜΑΤΩΝ ΒΟΡΕΙΑΣ ΚΕΦΑΛΟΝΙΑΣ» με προσφυγή στη διαδικασία της διαπραγμάτευσης χωρίς δημοσίευση διακήρυξης, σύμφωνα με το άρθρο 32 παρ. 2 περ. γ' του ν. 4412/2016, ενώ περαιτέρω εγκρίθηκαν και τα τεύχη δημοπράτησης αυτής (πρόσκληση, Τεύχος Τεχνικών Δεδομένων, Τεύχος Προεκτιμώμενων Αμοιβών, Συγγραφή Υποχρεώσεων κ.λπ.).

8. Στην ανωτέρω απόφαση διαλαμβάνονται, πλην άλλων, τα εξής: «[σ]τις 17 και 18.9.2020, συνέβη ένα άνευ προηγουμένου, με βάση τα μέχρι σήμερα εμπειρικά δεδομένα, καιρικό φαινόμενο, ο μεσογειακός κυκλώνας «Ιανός». Το καιρικό αυτό φαινόμενο δημιούργησε πλήθος σοβαρών τεχνικών προβλημάτων στο οδικό δίκτυο, σε ρέματα και σε παράκτιες περιοχές (...) Απρόβλεπτο γεγονός αποτελεί αδιαμφισβήτητη ο μεσογειακός κυκλώνας «Ιανός» τον Σεπτέμβριο του 2020, οι επιπτώσεις του οποίου υπερέβησαν κάθε προηγούμενη εμπειρία και πρόβλεψη. Εξαιτίας των παραπάνω φαινομένων, η περιοχή του Δήμου Σάμης Πυλάρου βρίσκεται σε συνεχή κατάσταση έκτακτης ανάγκης πολιτικής προστασίας, η λήξη της οποίας είναι στις 2.4.2022 και πρόκειται να παραταθεί καθώς και της νήσου Κεφαλληνίας και Ιθάκης επίσης. Επισημαίνεται στο σημείο αυτό δε, και η επιφόρτιση της προτέρας εξαιρετικά δυσχερούς κατάστασης του οδικού και υδρογραφικού δικτύου της νήσου, από το επόμενο ακραίο καιρικό φαινόμενο «Μπάλλος». Ο συνδυασμός των (...) ακραίων φαινομένων (Ιανού και Μπάλλου), μεγιστοποίησε τον βαθμό δυσχέρειας της αποκατάστασης των ζημιών (...) Η εκπόνηση του συνόλου των μελετών είναι απολύτως απαραίτητη προκειμένου να υπάρξουν τα απαραίτητα – ασφαλή στοιχεία για το σχεδιασμό των μέτρων αποκατάστασης πριν την έναρξη της νέας βροχομετρικής περιόδου και την πιθανή εκδήλωση νέων ακραίων καιρικών φαινομένων. Οι συνέπειες τόσο του Ιανού όσο και του Μπάλλου (πλέον) είναι εξαιρετικά δύσκολες στην διαχείρισή τους, επιφέροντας αδυναμία τήρησης των προθεσμιών που προβλέπονται για τις ανοικτές, κλειστές ή ανταγωνιστικές διαδικασίες με διαπραγμάτευση, διότι πιθανή καθυστέρηση στη διαδικασία ανάθεσης των μελετών και η συνακόλουθη καθυστέρηση των έργων αποκατάστασης των (...) περιοχών, θα οδηγήσει σε διεύρυνση των προβλημάτων με την έναρξη της νέας φθινοπωρινής περιόδου επιφορτίζοντας τα ήδη υπάρχοντα προβλήματα στο οδικό και υδρογραφικό δίκτυο. Ως εκ τούτου, τόσο από πλευράς μεγέθους έργου σε σύγκριση με το σύνολο των απαιτούμενων παρεμβάσεων που πρέπει να υλοποιηθούν και με δεδομένο ότι πρέπει να πραγματοποιηθούν στο άμεσο μέλλον, εμπίπτει στο μέτρο που είναι απολύτως απαραίτητο για την αντιμετώπιση της κατεπείγουσας ανάγκης (...) Αντικείμενο της μελέτης αποτελεί ο σχεδιασμός των αναγκαίων αντιπλημμυρικών έργων στις περιοχές Πυλάρου και Ερίσου στην Βόρεια Κεφαλονιά, εξαιτίας των καταστροφών που προκλήθηκαν λόγω φυσικών καταστροφών από τον Μεσογειακό κυκλώνα «Ιανός». Συγκεκριμένα, προβλέπεται στις περιοχές αυτές η μελέτη για την κατασκευή 9

Φραγμάτων αντιπλημμυρικής προστασίας (5 Φράγματα στην Πύλαρο και 4 Φράγματα στην Έρισο), η Διευθέτηση-Οριοθέτηση 9 τμημάτων ρεμάτων στις αντίστοιχες θέσεις ανάντη και κατόντη των Φραγμάτων, καθώς και η μελέτη για την κατασκευή αντιπλημμυρικής τάφρου ανάντη του οικισμού της Αγίας Ευφημίας. Για την πρόσβαση στις θέσεις των Φραγμάτων και την αποκατάσταση του ευρύτερου οδικού δικτύου, προβλέπεται η μελέτη οδοποιίας τμημάτων οδών περίξ των σημείων επέμβασης». Κατά τη συζήτηση που προηγήθηκε της λήψης της ως άνω απόφασης, μέλη της Οικονομικής Επιτροπής επεσήμαναν ότι η ελεγχόμενη μελέτη θα μπορούσε να ανατεθεί με ανοικτό διαγωνισμό, λαμβανομένου υπόψη ότι το φαινόμενο Ιανός είχε λάβει χώρα ήδη από τον Σεπτέμβριο του 2020, συνεπώς, δεν συντρέχει εν προκειμένω κατεπείγον για την ανάθεσή της. Ετέρωθεν, στο πλαίσιο παροχής διευκρινίσεων από τους Προϊσταμένους της Διεύθυνσης Τεχνικών Έργων των ΠΕ Κεφαλληνίας και Ιθάκης αναφέρθηκε ότι ακριβώς επειδή απαιτείται χρόνος εκπόνησης 12 και 14 μηνών για τις μελέτες αυτές, είναι κρίσιμη η εξασφάλιση του χρόνου που κερδίζεται μέσα από τη διαδικασία του άρθρου 32 του ν. 4412/2016, ότι οι διαδικασίες της ανοικτής διαδικασίας μέσω ΕΣΗΔΗΣ καταλαμβάνουν διάστημα από 6 έως 12 μήνες το λιγότερο μέχρι την ολοκλήρωση της κατακύρωσης της σύμβασης και ότι τα προβλήματα έχουν επιδεινωθεί και λόγω της κακοκαιρίας Μπάλλου και άλλων φαινομένων που ακολούθησαν του Ιανού και λειτούργησαν προσθετικά στα ήδη υπάρχοντα.

9. Σύμφωνα με το Τεύχος Τεχνικών Δεδομένων, αντικείμενο της μελέτης αποτελεί η αποκατάσταση και η αντιπλημμυρική προστασία των οικισμών που βρίσκονται εντός των λεκανών απορροής ρεμάτων της βόρειας Κεφαλονιάς, εξαιτίας των καταστροφών που προκλήθηκαν λόγω φυσικών καταστροφών από τον Μεσογειακό κυκλώνα «Ιανός». Συγκεκριμένα, οι επεμβάσεις που θα γίνουν αναφέρονται στην κατασκευή εννέα (9) μικρών φραγμάτων βαρύτητας σε κατάλληλες θέσεις για την ανάσχεση της πλημμυρικής παροχής και συγκράτηση φερτών, τη διευθέτηση και οριοθέτηση ρεμάτων στη θέση των φραγμάτων, την κατασκευή νέων οδικών δικτύων για την αποκατάσταση οδικών συνδέσεων από την κατασκευή των φραγμάτων ή την εξασφάλιση πρόσβασης σε αυτά, καθώς και την κατασκευή αντιπλημμυρικής τάφρου και οχετού για τη διόδευση της πλημμυρικής παροχής (βλ. παρατιθέμενους αναλυτικούς πίνακες παρεμβάσεων). Διαλαμβάνεται, επίσης, ότι λόγω του ανωτέρω φαινομένου δημιουργήθηκαν εκτεταμένες καταστροφές στις υποδομές λόγω κατολισθήσεων, πλημμυρών, λασποροών και ροών αδρόκοκκων υλικών, επηρεάζοντας το επαρχιακό οδικό δίκτυο και τους αντίστοιχους οικισμούς, καθώς και ότι μετά το φαινόμενο «Ιανός» νέα ισχυρά φαινόμενα που είχαν τον χαρακτήρα θεομηνίας επηρέασαν την Περιφερειακή Ενότητα Κεφαλληνίας, κατά τις ημερομηνίες 28-29.10.2020 (Κίρκη), 14-18.01.2021 (Λέανδρος), 13-17.01.2021 (Μήδεια), 6-7.10.2021 (Αθηνά) και 13-15.10.2021 (Μπάλλος). Κατά τη διάρκεια των φαινομένων αυτών επικράτησαν ισχυρές καταιγίδες, έντονες βροχοπτώσεις και θυελλώδεις άνεμοι, καθώς και πυκνές χιονοπτώσεις που, σε συνδυασμό με τις συνεχείς βροχοπτώσεις, προκάλεσαν μεγάλες ζημιές στην περιοχή της Π.Ε. Κεφαλληνίας, επιδεινώνοντας την ήδη βεβαρυμμένη κατάσταση. Στην παράγραφο 1.3.3 του ως άνω Τεύχους Τεχνικών Δεδομένων με τίτλο «Σκοπιμότητα Έργου» διαλαμβάνονται τα εξής: «Μετά την αξιολόγηση των καταστροφών από το καιρικό φαινόμενο του Ιανού (9/2020) σε

περιοχές της βόρειας Κεφαλονιάς που ανήκουν διοικητικά στο Δήμο Σάμης, κρίνεται επιτακτική η ανάγκη ενός ολοκληρωμένου αντιπλημμυρικού σχεδιασμού με στόχο την προστασία ανθρώπινων ζώων αλλά και περιουσιών, σε οικισμούς οι οποίοι επηρεάζονται άμεσα από το υδρογραφικό δίκτυο της περιοχής. Για την επίτευξη αντιπλημμυρικής προστασίας της βόρειας Κεφαλονιάς απαιτούνται έργα συγκράτησης φερτών και ανάσχεσης πλημμύρας σε ορεινές και ημιορεινές περιοχές ανάντη των οικισμών, καθώς και έργα διευθέτησης των χειμάρρων. Τα σχεδιαζόμενα έργα αφορούν στις Δημοτικές Ενότητες Ερίσου και Πυλάρου, όπου και σημειώθηκαν οι πλέον σοβαρές καταστροφές κατά το φαινόμενο του Ιανού. Σημειώνεται ότι οι περιοχές γενικότερα της βόρειας Κεφαλονιάς ήδη και πριν τον Ιανό είχαν επιδείξει σαφή δείγματα τρωτότητας σε πλημμυρικά φαινόμενα, λόγω ενός δυσμενούς συνδυασμού παραγόντων. Στους παράγοντες αυτούς συγκαταλέγονται, η Κλιματική Αλλαγή, η απουσία επαρκών έργων διαχείρισης ομβρίων και ο γενικότερος μη επαρκής σχεδιασμός αντιπλημμυρικής προστασίας. Αν δεν ληφθούν άμεσα μέτρα οι άνω αναφερόμενοι παράγοντες θα επιφέρουν πολύ δυσμενέστερα αποτελέσματα, καθώς τα ρέματα έχουν «ενεργοποιηθεί» τόσο ως προς τις πλημμυρικές παροχές όσο και ως προς τη μετακίνηση των φερτών υλικών (...) Βασική επιλογή για την επίλυση των προβλημάτων είναι η κατασκευή Φραγμάτων Ανάσχεσης Πλημμύρας σε διάφορες κρίσιμες ορεινές και ημιορεινές θέσεις του υδρογραφικού δικτύου της Βόρειας Κεφαλονιάς. Επιπροσθέτως είναι απαραίτητη η κατασκευή των έργων εκείνων αντιπλημμυρικής προστασίας της Αγ. Ευφημίας, ώστε ο Αντιπλημμυρικός Αγωγός που έχει προωθηθεί με άλλη διαδικασία να συμπληρωθεί με κάθετη σε αυτόν αντιπλημμυρική Τάφρος, η οποία θα συλλέγει το σύνολο των πλημμυρικών παροχών της Λεκάνης Απορροής Πυλάρου των 60 τ.χλμ. Όλα τα έργα Φραγμάτων και η Τάφρος θα συνοδεύονται και με τα απαραίτητα έργα διευθέτησης τμημάτων των αντίστοιχων ρεμάτων, καθώς και από τα έργα οδοποιίας για την κατασκευή οδών πρόσβασης στις θέσεις των φραγμάτων ή/και οδών αποκατάστασης των αποκοπτόμενων - από τα υδραυλικά έργα - τμημάτων του υφιστάμενου οδικού δικτύου (...). Επίσης, προβλέπεται ότι η συνολική προθεσμία για την περαίωση του αντικειμένου της σύμβασης είναι δεκατέσσερις (14) μήνες, διάστημα στο οποίο περιλαμβάνεται ο χρόνος εκπόνησης των διάφορων σταδίων (12 μήνες) καθώς και ο χρόνος των απαιτούμενων εγκρίσεων (2 μήνες). Η εκτιμώμενη δαπάνη του αντικειμένου ανέρχεται στο ποσό του 1.411.286,25 ευρώ (μη συμπεριλαμβανομένου Φ.Π.Α.), ενώ ως κριτήριο ανάθεσης ορίστηκε η πλέον συμφέρουσα προσφορά βάσει της βέλτιστης σχέσης ποιότητας - τιμής.

10. Η οικεία 2505/5481/4.5.2022 Πρόσκληση απευθύνθηκε στις 6.5.2022 (βλ. σχετ. μηνύματα ηλ. ταχυδρομείου) σε τρεις (3) οικονομικούς φορείς και συγκεκριμένα: α) στην ένωση φορέων [Α], β) στην εταιρεία [Β] και γ) στην ένωση φορέων [Γ]. Ως καταληκτική ημερομηνία υποβολής προσφορών ορίστηκε η 19^η.5.2022.

11. Η Επιτροπή διεξαγωγής της διαδικασίας διαπραγμάτευσης προέβη στην αποσφράγιση και έλεγχο των φακέλων «Δικαιολογητικά συμμετοχής - τεχνική προσφορά» των τριών ως άνω υποψηφίων και έκρινε τους φακέλους πλήρεις και σύμφωνους με τους όρους της διακήρυξης. Στη συνέχεια, προχώρησε στην αξιολόγηση των τεχνικών προσφορών τους με βάση τα κριτήρια που έθετε η Πρόσκληση. Η

βαθμολογία που έλαβαν οι τεχνικές προσφορές των τριών διαγωνιζομένων είναι η εξής: α) [Α]: 84,10 βαθμοί, β) [Β]: 77,90 βαθμοί και γ) [Γ]: 77,50 βαθμοί. Ακολούθως, η ως άνω Επιτροπή προχώρησε στην αποσφράγιση των οικονομικών προσφορών των υποψηφίων και διαπίστωσε ότι τα ποσοστά έκπτωσης που προσέφεραν οι τρεις διαγωνιζόμενοι είναι τα εξής: α) [Α] 15,56%, β) [Β]: 7% και γ) [Γ]: 9%. Στη συνέχεια, βαθμολογήθηκαν οι οικονομικές προσφορές σύμφωνα με τα κριτήρια της Πρόσκλησης και έλαβαν: 52,51 βαθμούς η πρώτη προσφορά, 31,11 βαθμούς η δεύτερη προσφορά και 37,24 βαθμούς η τρίτη προσφορά. Βάσει των ανωτέρω, συντάχθηκε πίνακας με την κατάταξη των προσφορών βάσει της συνολικής βαθμολογίας τους και την υψηλότερη (74,62) συγκέντρωσε η προσφορά της ένωσης φορέων [Α]. Το σχετικό από 19.5.2022 Πρακτικό Ι της Επιτροπής διεξαγωγής της διαδικασίας διαπραγμάτευσης εγκρίθηκε, κατά πλειοψηφία, με την 497-26/7.6.2022 απόφαση της Οικονομικής Επιτροπής, με αποτέλεσμα να ανακηρυχθεί προσωρινή ανάδοχος η ως άνω ένωση οικονομικών φορέων.

12. Στην προαναφερόμενη 497-26/7.6.2022 απόφαση αποτυπώνονται απόψεις τόσο των πλειοψηφούντων όσο και των μειοψηφούντων μελών της Οικονομικής Επιτροπής. Ειδικότερα, η θέση ενός εκ των πλειοψηφούντων μελών της Οικονομικής Επιτροπής έχει ως εξής «Η υπηρεσία επέλεξε το 32 γιατί είναι ένα νόμιμο εργαλείο που μας δίνει ο νόμος[ς] εφόσον είμαστε σε κατάσταση έκτακτης ανάγκης (...) Δεν κάνουμε τίποτα παράνομο, ούτε κάνει κάτι παράνομο η υπηρεσία. Προσπάθησε να πάει πιο γρήγορα την ανάθεση των μελετών μήπως κάποτε, έχοντας τις μελέτες, προχωρήσουμε στα έργα που τόσο ανάγκη έχει η Κεφαλονιά. Από τον Ιανό πέρασαν 19 μήνες αλλά από την χρηματοδότηση που πήραμε, όταν είχαμε τα λεφτά να προχωρήσουμε πέρασαν περίπου 12 μήνες. Με το που ήρθαν τα χρήματα ζήτησε η υπηρεσία τεχνικό σύμβουλο, λόγω υποστελέχωσης και όλη αυτή η διαδικασία κράτησε 12 μήνες. Οι δε θέσεις των μειοψηφούντων μελών της Οικονομικής Επιτροπής έχουν ως εξής: «(...) Δε ξέρω γιατί έγινε αυτή η διαδικασία και ποιο είναι το κατεπείγον, διότι ακόμη και 19 μήνες μετά τον ΙΑΝΟ που υπάρχει επίκληση έρχεται στη Οικονομική Επιτροπή αρχές Μαρτίου το Πρακτικό (...) Το μεγαλύτερο μέρος του αντικείμενου, πάνω τα 2/3, αφορά την Πύλαρο και το υπόλοιπο αφορά την Άσσο και το Φισκάρδο. Τα πλημμυρικά προβλήματα στην Πύλαρο είναι διαχρονικά εδώ και πολλά χρόνια, εντάθηκαν ιδίως μετά την κατασκευή των εγκαταστάσεων των ανεμογεννητριών στις κορυφογραμμές τις περιοχής (περίπου από το έτος 2008 και μετά). Η Πύλαρος είχε κηρυχθεί σε κατάσταση έκτακτης ανάγκης πολιτικής προστασίας και το 2016 και το 2019. Πρόκειται επομένως για πάγια και χρόνια προβλήματα που δεν έχει λύσει καμιά κυβέρνηση & Περιφερειακή Αρχή (...) Το τεχνικό, οικονομικό και χρονικό αντικείμενο της μελέτης περιλαμβάνει προβλήματα για τα οποία οι ευθύνες των Περιφερειακών Αρχών είναι διαχρονικές και τεράστιες και δεν οδηγεί στην ουσιαστική και έγκαιρη αντιμετώπισή τους. Όσον αφορά στις εκπτώσεις που λάβατε από αυτή τη διαδικασία, αυτές είναι αποδεδειγμένα πολύ χαμηλές. Από παρόμοιες μελέτες που έχουν ανατεθεί στην περιοχή μας αλλά και σε όλη την Περιφέρεια με ανοιχτό διαγωνισμό, οι εκπτώσεις που έχουν επιτευχθεί είναι: 1. ΜΕΛΕΤΗ ΝΕΑΣ ΓΕΦΥΡΑΣ ΚΑΙ ΒΕΛΤΙΩΣΗΣ ΕΠΑΡΧΙΑΚΟΥ ΟΔΙΚΟΥ ΤΜΗΜΑΤΟΣ ΕΙΣΟΔΟΥ ΠΟΡΟΥ, έκπτωση 63,45% (Π.Ε. ΚΕΦΑΛΟΝΙΑΣ). 2. ΜΕΛΕΤΗ ΟΡΙΟΘΕΤΗΣΗΣ ΚΑΙ ΔΙΕΥΘΕΤΗΣΗΣ ΡΕΜΑΤΟΣ

ΣΙΜΩΤΑΤΩΝ, έκπτωση 77,35% (Π.Ε. ΚΕΦΑΛΟΝΙΑΣ). 3. ΜΕΛΕΤΗ ΟΡΙΟΘΕΤΗΣΗΣ ΚΑΙ ΔΙΕΥΘΕΤΗΣΗΣ ΡΕΜΑΤΟΣ ΔΡΑΠΑΝΟΥ ΑΡΓΟΣΤΟΛΙΟΥ έκπτωση 78,07% (Π.Ε. ΚΕΦΑΛΟΝΙΑΣ). 4. ΜΕΛΕΤΗ ΟΔΙΚΟΥ ΑΞΟΝΑ ΑΕΡΟΔΡΟΜΙΟ - ΚΡΑΝΙΑ έκπτωση 84,01% (Π.Ε. ΚΕΦΑΛΟΝΙΑΣ). 5. ΜΕΛΕΤΗ ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗΣ ΚΑΤΟΛΙΣΘΗΤΙΚΩΝ ΒΛΑΒΩΝ ΕΠΑΡΧΙΑΚΟΥ ΟΔΙΚΟΥ ΤΜΗΜΑΤΟΣ ΣΤΗΝ ΠΕΡΙΟΧΗ ΜΠΡΟΣΑΕΤΟΣ ΙΘΑΚΗΣ 80,66% (Π.Ε. ΙΘΑΚΗΣ). 6. ΜΕΛΕΤΗ ΒΕΛΤΙΩΣΕΩΝ ΕΠΑΡΧΙΑΚΟΥ ΚΑΙ ΕΘΝΙΚΟΥ ΟΔΙΚΟΥ ΔΙΚΤΥΟΥ ΖΑΚΥΝΘΟΥ έκπτωση 62,38% (Π.Ε. ΖΑΚΥΝΘΟΥ). 7. ΜΕΛΕΤΗ ΕΠΙΚΑΙΡΟΠΟΙΗΣΗ ΜΕΛΕΤΩΝ ΟΔΟΥ ΤΡΙΑ ΓΕΦΥΡΙΑ – ΒΡΥΩΝΗ έκπτωση 67,50% (Π.Ε. ΚΕΡΚΥΡΑΣ)».

13. Ακολούθως, η ως άνω προσωρινή ανάδοχος κλήθηκε να προσκομίσει τα δικαιολογητικά κατακύρωσης που απαιτούνται από το άρθρο 5 της Πρόσκλησης και, αφού αυτά βρέθηκαν πλήρη, η Επιτροπή διεξαγωγής της διαδικασίας διαπραγμάτευσης εισηγήθηκε την κατακύρωση του αποτελέσματος της διαπραγμάτευσης στην ένωση φορέων [Α]. Το σχετικό από 12.10.2022 Πρακτικό της Επιτροπής εγκρίθηκε με τη 1048-57/23.11.2022 απόφαση της Οικονομικής Επιτροπής της Περιφέρειας Ιονίων Νήσων. Η απόφαση αυτή γνωστοποιήθηκε στους συμμετέχοντες στις 12.12.2022 (βλ. το 97184/21189/12.12.2022 έγγραφο της Διεύθυνσης Τεχνικών Έργων Π.Ε. Κεφαλληνίας). Επίσης, με το 5229/1263/20.1.2023 έγγραφο του Προϊσταμένου της Διεύθυνσης Τεχνικών Έργων της Π.Ε. Κεφαλληνίας βεβαιώνεται ότι στο πλαίσιο της ως άνω διαδικασίας δεν έχουν ασκηθεί και δεν εκκρεμούν προδικαστικές προσφυγές, αιτήσεις αναστολής ή άλλα ένδικα βοηθήματα.

14. Με αυτά τα δεδομένα και σύμφωνα με όσα έγιναν δεκτά ανωτέρω, το Κλιμάκιο κρίνει ότι η απόφαση της αναθέτουσας αρχής να προσφύγει στην εξαιρετική διαδικασία της διαπραγμάτευσης (χωρίς δημοσίευση προκήρυξης) του άρθρου 32 παρ. 2 περ. γ' του ν. 4412/2016 παρίσταται μη νόμιμη, για τους ακόλουθους λόγους:

14.1. Από τα στοιχεία του φακέλου σύμβασης δεν προκύπτει η ύπαρξη αιτιώδους συνδέσμου μεταξύ του απρόβλεπτου γεγονότος του οποίου γίνεται επίκληση (καιρικό φαινόμενο Ιανός, είτε αυτοτελώς ιδωμένο, είτε σε συνδυασμό με τα επακολουθήσαντα επίσης έντονα καιρικά φαινόμενα που αναφέρονται στη σκέψη 9 της παρούσας) και της κατεπείγουσας ανάγκης για σύνταξη μελέτης για τη μετέπειτα εκτέλεση έργων αντιπλημμυρικής προστασίας της περιοχής. Ειδικότερα, οι προβαλλόμενες σφοδρές καταιγίδες προκάλεσαν κατολισθήσεις και ζημιές στο οδικό δίκτυο και τις λοιπές υποδομές των πληγείσων από τα φαινόμενα περιοχών, οπότε ευλόγως θα αναμενόταν τα τυχόν προς ανάθεση με την εξαιρετική διαδικασία του άρθρου 32 παρ. 2 περ. γ' του ν. 4412/2016 έργα (και οι σχετικές τους μελέτες) να κατατείνουν αποκλειστικώς και μόνον στην αποκατάσταση των εν λόγω ζημιών. Ωστόσο, το ελεγχόμενο προς ανάθεση μελετητικό αντικείμενο, το οποίο κατατείνει σε εκτέλεση έργων για την κατασκευή εννέα (9) μικρών φραγμάτων βαρύτητας για την ανάσχεση της πλημμυρικής παροχής και συγκράτηση φερτών, καθώς και για την κατασκευή αντιπλημμυρικής τάφρου και οχετού για τη διόδευση της πλημμυρικής παροχής, αφορά σε πάγιου χαρακτήρα και προληπτικής λειτουργίας αντιπλημμυρικά έργα με στόχο την αποτροπή πλημμυρών, ουδόλως δε προκύπτει ότι αποσκοπεί στην αποκατάσταση των προαναφερόμενων ζημιών σε οδικό δίκτυο και λοιπές υποδομές του νησιού που προκλήθηκαν από τα

συγκεκριμένα ως άνω καιρικά φαινόμενα. Εξάλλου, ακόμη και οι αναφερόμενες στο Τεύχος Τεχνικών Δεδομένων “διευθέτηση/οριοθέτηση ρεμάτων” και “κατασκευή νέων οδικών δικτύων” δεν εξυπηρετούν τον σκοπό αποκατάστασης τυχόν ζημιών που προκλήθηκαν από τα εν λόγω καιρικά φαινόμενα, αλλά αφορούν σε προληπτικά αντιπλημμυρικά έργα των φραγμάτων και στην ανάγκη αποκατάστασης οδικών συνδέσεων από την κατασκευή των φραγμάτων ή την εξασφάλιση πρόσβασης σε αυτά. Ο πάγιος χαρακτήρας των ως άνω αντιπλημμυρικών έργων καταδεικνύεται, άλλωστε, και από την αναφορά στο Τεύχος Τεχνικών Δεδομένων ότι «οι περιοχές γενικότερα της βόρειας Κεφαλονιάς ήδη και πριν τον Ιανό είχαν επιδείξει σαφή δείγματα τρωτότητας σε πλημμυρικά φαινόμενα, λόγω ενός δυσμενούς συνδυασμού παραγόντων. Στους παράγοντες αυτούς συγκαταλέγονται, η Κλιματική Αλλαγή, η απουσία επαρκών έργων διαχείρισης ομβρίων και ο γενικότερος μη επαρκής σχεδιασμός αντιπλημμυρικής προστασίας», από την αναφορά δε αυτή προκύπτει ομολογία της αναθέτουσας αρχής περί διαχρονικής ανυπαρξίας των απαραίτητων αντιπλημμυρικών έργων των περιοχών που αφορά η ελεγχόμενη μελέτη [βλ. και τα αναφερόμενα σε μειοψηφία στην 497-26/7.6.2022 απόφαση της Οικονομικής Επιτροπής της Περιφέρειας Ιονίων Νήσων, καθώς και 7232/7.10.2019 απόφαση του Γενικού Γραμματέα Πολιτικής Προστασίας περί κήρυξης σε κατάσταση έκτακτης ανάγκης πολιτικής προστασίας της Δ.Ε. Πυλάρου του Δήμου Σάμης της Περιφερειακής Ενότητας Κεφαλληνίας της Περιφέρειας Ιονίων Νήσων για την αντιμετώπιση των εκτάκτων αναγκών και τη διαχείριση των συνεπειών που προέκυψαν από τα έντονα καιρικά φαινόμενα (έντονες βροχοπτώσεις, πλημμύρες) που είχαν εκδηλωθεί ήδη στις 3 και 4 Οκτωβρίου 2019]. Στο πλαίσιο αυτό, το Κλιμάκιο σημειώνει ότι η Περιφέρεια Ιονίων Νήσων όφειλε, βάσει της αρχής της αποτελεσματικής και προληπτικής δράσης της Διοίκησης, να έχει ήδη προβεί, πριν από την επέλευση των συγκεκριμένων καιρικών φαινομένων, σε ενέργειες για την αντιπλημμυρική θωράκιση της περιοχής προς εξυπηρέτηση της ανάγκης αποτροπής δυσμενών συνεπειών στο φυσικό/αστικό περιβάλλον και κινδύνων στη ζωή και περιουσία των πολιτών από τυχόν πλημμυρικά φαινόμενα. Η εν λόγω δε ανάγκη επιτείνεται ακόμη περισσότερο από τις παγκοίμως γνωστές συνέπειες της κλιματικής αλλαγής, τις οποίες επικαλείται η αναθέτουσα και έχει ήδη αντιμετωπίσει ήδη από το 2019 (βλ. την ως άνω 7232/7.10.2019 απόφαση του Γενικού Γραμματέα Πολιτικής Προστασίας), ήτοι της εμφάνισης ακραίων καιρικών φαινομένων (έντονες καταιγίδες κ.ά.) που εκδηλώνονται με ολοένα αυξανόμενη συχνότητα και σφοδρότητα, οποιαδήποτε εποχή του χρόνου (βλ. Έβδομο Τμ. 1169/2021), με συνακόλουθη συνέπεια και την επίταση της ευθύνης της Περιφέρειας να προλαμβάνει τις επιπτώσεις των φαινομένων αυτών και όχι να δρα εκ των υστέρων, τσοούτω μάλλον όταν είναι διαχρονικώς γνωστή η τρωτότητα της περιοχής της μελέτης σε πλημμυρικά φαινόμενα. Κατόπιν όλων των ανωτέρω προκύπτει ότι η ελεγχόμενη μελέτη αναφέρεται σε πάγια ανάγκη της αναθέτουσας αρχής για την αντιπλημμυρική προστασία των περιοχών της Βόρειας Κεφαλονιάς, η οποία εξ αντικειμένου πρέπει να προηγείται των αναμενόμενων να επισυμβούν, κατά τα διδάγματα της κοινής πείρας, καιρικών φαινομένων, ώστε να προλαμβάνονται οι απορρέοντες εξ αυτών κίνδυνοι. Τυχόν αντίθετη άποψη, ότι δηλαδή η ανάγκη της προς εκπόνηση μελέτης συνδέεται αιτιωδώς με τα επικαλούμενα καιρικά φαινόμενα, ήτοι ότι τα τελευταία την προκάλεσαν το πρώτον, θα οδηγούσε στο

παράδοξο ότι, κατόπιν ενός ακραίου φαινομένου, που τα τελευταία χρόνια είναι φαινόμενο σύνηθες και αναμενόμενο, δεν θα ακολουθεί ποτέ ανοικτός διαγωνισμός, αλλά η εξαιρετική διαδικασία της διαπραγμάτευσης θα καταστεί κανόνας για την αντιμετώπιση όχι μόνο των άμεσων αναγκών που προήλθαν από το φαινόμενο, αλλά και των πάγιων αναγκών για έργα αντιπλημμυρικής θωράκισης στην εκάστοτε πληγείσα περιοχή, τούτο δε κατά προφανή καταστρατήγηση του κανόνα της διενέργειας ανοικτών ή κλειστών διαδικασιών που προβλέπονται στο άρθρο 27 του ν. 4412/2016. Εξάλλου, ενδεικτικά στοιχεία του πάγιου χαρακτήρα των αναγκών που καλείται να καλύψει η ελεγχόμενη σύμβαση είναι, επίσης, ο χρόνος προετοιμασίας (12 μήνες) των τευχών δημοπράτησης από τον τεχνικό σύμβουλο της αναθέτουσας αρχής (βλ. σκέψη 12 της παρούσας) και το επιλεγέν κριτήριο ανάθεσης (βέλτιστη σχέση ποιότητας-τιμής) που συνάδουν με πιο σύνθετα αντικείμενα που κατατείνουν σε κάλυψη πάγιων αναγκών κατόπιν αναλυτικού και ευρύτερου σχεδιασμού και προγραμματισμού, καθώς και ο χρόνος εκπόνησης της μελέτης (12 μήνες).

14.2. Σε κάθε περίπτωση, από τα στοιχεία του φακέλου δεν αποδεικνύεται η ύπαρξη κατεπείγουσας ανάγκης μη συμβιβαζόμενης με τις προθεσμίες που προβλέπονται για τις ανοικτές ή κλειστές διαγωνιστικές διαδικασίες. Αντιθέτως, από την προαναφερόμενη χρονική ακολουθία του ως άνω φυσικού φαινομένου (Ιανός) και των επιμέρους φάσεων της διαδικασίας διαπραγμάτευσης προκύπτει ότι θα ήταν δυνατή η ανάθεση των επίμαχων υπηρεσιών, κατ' ελάχιστον, με την επισπευσμένη ανοικτή διαδικασία του άρθρου 27 παρ. 3 του ν. 4412/2016 και με πρόβλεψη ελάχιστης προθεσμίας υποβολής προσφορών δεκαπέντε (15) ημερών. Συγκεκριμένα, από την εμφάνιση των φαινομένων (έντονες βροχοπτώσεις, πλημμύρες) που εκδηλώθηκαν στις 17 και 18.9.2020 στις παραπάνω αναφερόμενες περιοχές, έως τη διενέργεια και, τελικώς, κατακύρωση των αποτελεσμάτων της διαδικασίας διαπραγμάτευσης διέδραμε ικανότατο χρονικό διάστημα (24 μήνες), εντός του οποίου μπορούσε να έχει προκηρυχθεί και να έχει τελεσφορήσει ανοικτός ή κλειστός διαγωνισμός. Ωστόσο, εν προκειμένω, η αναθέτουσα αρχή, η οποία όφειλε να προετοιμάσει, κινήσει και ολοκληρώσει τάχιστα τη διαδικασία διαπραγμάτευσης, αντ' αυτού, εξασφάλισε όλως καθυστερημένα χρηματοδότηση τον Απρίλιο του 2021 και αποφάσισε, εν τέλει, την εκκίνηση της διαδικασίας τον Μάρτιο του 2022 (καθυστέρηση 18 μηνών), χωρίς να προκύπτει κάποιος ιδιαίτερος λόγος για την καθυστέρηση, 12 μηνών περίπου, της προετοιμασίας των τευχών δημοπράτησης μετά από την εξασφάλιση της σχετικής χρηματοδότησης. Περαιτέρω, το Κλιμάκιο διαπιστώνει συναφώς ότι: α) η προθεσμία για την υποβολή προσφορών στους τρεις προσκληθέντες οικονομικούς φορείς ορίστηκε σε δεκατρείς (13) ημέρες, δηλαδή μόλις δύο (2) ημέρες λιγότερες από την συντετμημένη προθεσμία για τη διενέργεια ανοικτού διαγωνισμού, β) το από 19.5.2022 Πρακτικό Ι της Επιτροπής διεξαγωγής της διαδικασίας διαπραγμάτευσης εγκρίθηκε από την Οικονομική Επιτροπή της Περιφέρειας Ιονίων Νήσων στις 7.6.2022 (καθυστέρηση 19 ημερών), γ) το 12.10.2022 Πρακτικό ΙΙ της Επιτροπής περί ελέγχου των δικαιολογητικών κατακύρωσης της αναδόχου ένωσης απέχει μεγάλο διάστημα (2μισή μήνες περίπου) από την ημερομηνία (25.7.2022, βλ. σχετική επιστολή αναδόχου) υποβολής και των τελευταίων (κατόπιν συμπλήρωσης) δικαιολογητικών κατακύρωσης, δ) το ως άνω από 12.10.2022 Πρακτικό ΙΙ της Επιτροπής εγκρίθηκε από

την Οικονομική Επιτροπή της Περιφέρειας Ιονίων Νήσων στις 23.11.2022 (καθυστέρηση 40 ημερών περίπου), ε) η γνωστοποίηση της 1048-57/23.11.2022 κατακυρωτικής απόφασης έλαβε χώρα στις 12.12.2022, ήτοι με καθυστέρηση περίπου είκοσι (20) ημερών. Κατόπιν των προεκτεθέντων, προκύπτει αδικαιολόγητη εκ μέρους της αναθέτουσας αρχής καθυστέρηση τόσο για την αποστολή πρόσκλησης για την ανάθεση του ελεγχόμενου αντικειμένου όσο και στο πλαίσιο διεξαγωγής της ίδιας της διαδικασίας ανάθεσης αυτού, η οποία διαδικασία διήρκησε περί τους δέκα (10) μήνες, γεγονός που ουδόλως συνάδει με τον προβαλλόμενο από την αναθέτουσα αρχή κατεπείγοντα χαρακτήρα κάλυψης των σχετικών αναγκών της (βλ. και ΕΛΣυν Ζ' Κλ. 992/2022 επί διαδικασίας διαπραγμάτευσης της ίδιας αναθέτουσας αρχής κατ' επίκληση του ίδιου φαινομένου). Ενδεικτικό μάλιστα της κωλυσιεργίας της αναθέτουσας αρχής στο πλαίσιο της ελεγχόμενης διαδικασίας είναι ότι απεστάλη το σχέδιο της ελεγχόμενης σύμβασης προς προσυμβατικό έλεγχο μόλις στις 23.1.2023 με το 5489/1318/23.1.2023 έγγραφο του Προϊσταμένου της Διεύθυνσης Τεχνικών Έργων της Περιφέρειας Ιονίων Νήσων (Π.Ε. Κεφαλληνίας). Σημειωτέον, άλλωστε, ότι δεδομένης της ως άνω μεγάλης καθυστέρησης αντίδρασης της αναθέτουσας αρχής στο προβαλλόμενο από την ίδια απρόβλεπτο γεγονός (Ιανός), αυτονοήτως μεσολάβησαν στο μεσοδιάστημα και άλλα έντονα καιρικά φαινόμενα (βλ. σκέψη 9), όπως δε αναμένεται, κατά τα διδάγματα της κοινής πείρας, θα επακολουθήσουν και άλλα καιρικά φαινόμενα (έντονα ή και απλά) μέχρι την εκπόνηση της ελεγχόμενης μελέτης, δοθέντος ότι ήδη διανύεται πλέον νέα χειμερινή περίοδος, ενώ η διαδικασία εκπόνησης και έγκρισης της ελεγχόμενης μελέτης θα διαρκέσει πάνω από 12 μήνες. Συνεπώς, η ελεγχόμενη διαδικασία έχει αποτύχει να εξυπηρετήσει ακόμη και τον προβαλλόμενο από την αναθέτουσα αρχή σκοπό του μελετητικού σχεδιασμού της περιοχής της Βόρειας Κεφαλονιάς πριν από την επέλευση νέων, πολλαπλών κύκλων έντονων (ή και απλών) καιρικών φαινομένων.

15. Περαιτέρω, το Κλιμάκιο σημειώνει ότι η προσφυγή στην ως άνω μη νόμιμη διαδικασία διαπραγμάτευσης με τρεις οικονομικούς φορείς είχε ως αποτέλεσμα την ανάθεση του ελεγχόμενου αντικειμένου με ποσοστό έκπτωσης 15,56%. Ωστόσο, το εν λόγω ποσοστό έκπτωσης (15,56%) υπολείπεται ουσιωδώς των ποσοστών έκπτωσης που επιτυγχάνονται σε ανοικτές διαγωνιστικές διαδικασίες για ανάθεση παρεμφερούς με το ελεγχόμενο φυσικού αντικείμενου και ανέρχονται σε ποσοστό μέχρι και 80%, τόσο κατά τα γνωστά στο Κλιμάκιο από ελέγχους σε ανοικτούς διαγωνισμούς παρόμοιων αντικειμένων (βλ. ενδεικτικώς ΕΛΣυν Ζ' Κλιμ. 480, 211, 167/2021, 358, 339, 217/2020, 376, 72/2019, 288/2017, 78/2013), όσο και από τα στοιχεία που παρατίθενται στη σκέψη 12 της παρούσας [βλ. τις αναρτηθείσες σε Διαύγεια: α) με ΑΔΑ 6Τ7Ω7ΛΕ-4ΔΗ 1031-48/11.11.2020 απόφαση της Οικονομικής Επιτροπής Περιφέρειας Ιονίων Νήσων (Π.Ε. Κεφαλληνίας) περί ανάδειξης προσωρινού αναδόχου στο πλαίσιο διαγωνισμού για το αντικείμενο ΜΕΛΕΤΗ ΝΕΑΣ ΓΕΦΥΡΑΣ ΚΑΙ ΒΕΛΤΙΩΣΗΣ ΕΠΑΡΧΙΑΚΟΥ ΟΔΙΚΟΥ ΤΜΗΜΑΤΟΣ ΕΙΣΟΔΟΥ ΠΟΡΟΥ, όπου τα προσφερθέντα ποσοστά έκπτωσης των συμμετεχόντων κυμάνθηκαν από 61 έως 78%, β) με ΑΔΑ 971Σ7ΛΕ-ΕΣΝ 182-07/17.2.2021 απόφαση της Οικονομικής Επιτροπής Περιφέρειας Ιονίων Νήσων (Π.Ε. Κεφαλληνίας) περί ανάδειξης προσωρινού αναδόχου στο πλαίσιο διαγωνισμού για το αντικείμενο ΜΕΛΕΤΗ ΟΡΙΟΘΕΤΗΣΗΣ ΚΑΙ

ΔΙΕΥΘΕΤΗΣΗΣ ΡΕΜΑΤΟΣ ΣΙΜΩΤΑΤΩΝ, όπου τα προσφερθέντα ποσοστά έκπτωσης των συμμετεχόντων κυμάνθηκαν από 63 έως περίπου 77%, γ) με ΑΔΑ 6ΒΔΓ7ΛΕ-Η2Β 897-40/25-08-2021 απόφαση της Οικονομικής Επιτροπής Περιφέρειας Ιονίων Νήσων (Π.Ε. Κεφαλληνίας) περί ανάδειξης προσωρινού αναδόχου στο πλαίσιο διαγωνισμού για το αντικείμενο ΜΕΛΕΤΗ ΟΡΙΟΘΕΤΗΣΗΣ ΚΑΙ ΔΙΕΥΘΕΤΗΣΗΣ ΡΕΜΑΤΟΣ ΔΡΑΠΑΝΟΥ ΑΡΓΟΣΤΟΛΙΟΥ, όπου το προσφερθέν ποσοστό έκπτωσης από την ένωση φορέων [Α] ανήλθε στο 78,07%, δ) με ΑΔΑ 6Ψ457ΛΕ-ΛΟΓ 611-25/09-06-2021 απόφαση της Οικονομικής Επιτροπής Περιφέρειας Ιονίων Νήσων (Π.Ε. Κεφαλληνίας) περί ανάδειξης προσωρινού αναδόχου στο πλαίσιο διαγωνισμού για το αντικείμενο ΜΕΛΕΤΗ ΟΔΙΚΟΥ ΑΞΟΝΑ ΑΕΡΟΔΡΟΜΙΟ - ΚΡΑΝΙΑ, όπου τα προσφερθέντα ποσοστά έκπτωσης των συμμετεχόντων κυμάνθηκαν από 61 έως περίπου 84%, ε) με ΑΔΑ Ω0ΓΒ7ΛΕ-ΒΒΞ 357-16/17.4.2019 απόφαση της Οικονομικής Επιτροπής Περιφέρειας Ιονίων Νήσων (Π.Ε. ΙΘΑΚΗΣ) περί ανάδειξης οριστικού αναδόχου στο πλαίσιο διαγωνισμού για το αντικείμενο ΜΕΛΕΤΗ ΑΝΤΙΜΕΤΩΠΙΣΗΣ ΚΑΤΟΛΙΣΘΗΤΙΚΩΝ ΒΛΑΒΩΝ ΕΠΑΡΧΙΑΚΟΥ ΟΔΙΚΟΥ ΤΜΗΜΑΤΟΣ ΣΤΗΝ ΠΕΡΙΟΧΗ ΜΠΡΟΣΑΕΤΟΣ ΙΘΑΚΗΣ, όπου το προσφερθέν ποσοστό έκπτωσης ήταν περίπου 80%, στ) με ΑΔΑ 6ΗΕΒ7ΛΕ-ΜΟ2 193-07/17.2.2021 απόφαση της Οικονομικής Επιτροπής Περιφέρειας Ιονίων Νήσων (Π.Ε. Ζακύνθου) περί ανάδειξης οριστικού αναδόχου στο πλαίσιο διαγωνισμού για το αντικείμενο ΜΕΛΕΤΗ ΒΕΛΤΙΩΣΕΩΝ ΕΠΑΡΧΙΑΚΟΥ ΚΑΙ ΕΘΝΙΚΟΥ ΟΔΙΚΟΥ ΔΙΚΤΥΟΥ ΖΑΚΥΝΘΟΥ, όπου το προσφερθέν ποσοστό έκπτωσης του οριστικού αναδόχου ήταν περίπου 62% και ζ) με ΑΔΑ 6ΙΑΗ7ΛΕ-ΕΙΧ 1126-52/9.12.2020 απόφαση της Οικονομικής Επιτροπής Περιφέρειας Ιονίων Νήσων (Π.Ε. Κέρκυρας) περί ανάδειξης προσωρινού αναδόχου στο πλαίσιο διαγωνισμού για το αντικείμενο ΜΕΛΕΤΗ ΕΠΙΚΑΙΡΟΠΟΙΗΣΗ ΜΕΛΕΤΩΝ ΟΔΟΥ ΤΡΙΑ ΓΕΦΥΡΙΑ – ΒΡΥΩΝΗ, όπου το προσφερθέν ποσοστό έκπτωσης του προσωρινού αναδόχου ήταν περίπου 67,50%]. Συνεπώς, η Περιφέρεια Ιονίων Νήσων κατέληξε να αναθέσει τις ελεγχόμενες μελετητικές υπηρεσίες σε πολύ υψηλότερες τιμές σε σχέση με εκείνες που, σύμφωνα με τα προπαρατιθέμενα στοιχεία αγοράς, πιθανολογείται ότι θα ελάμβανε, εάν είχε εγκαίρως δρομολογήσει και ολοκληρώσει ανοικτή ή κλειστή διαγωνιστική διαδικασία, γεγονός ενδεικτικό των δυσμενών οικονομικών για το Κράτος επιπτώσεων από τη μη διενέργεια διαδικασιών που διασφαλίζουν την ανάπτυξη του μεγαλύτερου δυνατού ανταγωνισμού (ΕλΣυν Ολ. 1306/2022).

16. Κατ' ακολουθίαν των ανωτέρω, κωλύεται η υπογραφή του ελεγχόμενου σχεδίου σύμβασης.

Για τους λόγους αυτούς

Κωλύεται η υπογραφή του υποβληθέντος για έλεγχο, με το 5489/1318/23.1.2023 έγγραφο του Προϊσταμένου της Διεύθυνσης Τεχνικών Έργων της Περιφέρειας Ιονίων Νήσων (Π.Ε. Κεφαλληνίας), σχεδίου σύμβασης.

Η ΠΡΟΕΔΡΟΣ

ΔΕΣΠΟΙΝΑ ΤΖΟΥΜΑ

Ο ΕΙΣΗΓΗΤΗΣ

ΠΑΝΑΓΙΩΤΗΣ ΤΣΕΚΟΥΡΑΣ