



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ

ΤΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ

ΣΤ' ΚΛΙΜΑΚΙΟ

ΠΡΑΞΗ 391/2020

Αποτελούμενο από τα μέλη του Δέσποινα Καββαδία - Κωνσταντάρα, Σύμβουλο, Πρόεδρο του Κλιμακίου, Νικόλαο Βόγκα, Πάρεδρο και, κωλυομένων των λοιπών Παρέδρων, Κωνσταντίνο Ροντογιάννη, Εισηγητή.

Συνήλθε σε αίθουσα διασκέψεων του Καταστήματός του στις 5 Οκτωβρίου 2020, προκειμένου να ελέγξει τη νομιμότητα των σχεδίων συμβάσεων με αντικείμενο την «Κατασκευή και προμήθεια κρατικών μεταλλικών πινακίδων Επιβατηγών οχημάτων (Ι.Χ.), Μοτοσυκλετών, Ρυμουλκούμενων, Επιβατηγών αυτοκινήτων Ιδιωτικής Χρήσης που εισάγονται με μειωμένες δασμοφορολογικές επιβαρύνσεις ή ατελώς, Νομικών Προσώπων, Φορτηγών Δημοσίας Χρήσης, Κατηγορίας Ο, Δοκιμαστικής Κυκλοφορίας (ΔΟΚ-Ε), ΕΔΧ Οχημάτων, Διπλής Σειράς, Μηχανημάτων Έργων (ΜΕ-ΙΧ)». Ο φάκελος με τα στοιχεία της υπόθεσης υποβλήθηκε στο Ελεγκτικό Συνέδριο στις 16.09.2020 (αρ. πρωτ. ΕΣ 46358), σε εκτέλεση της 319/2020 αναβλητικής πράξης του παρόντος Κλιμακίου, με το Οικ. 54529/5397/11.09.2020 έγγραφο του Προϊσταμένου της Γενικής Διεύθυνσης Οικονομικών Υπηρεσιών του Υπουργείου Μεταφορών και Υποδομών, και συμπληρώθηκε στις 30.09.2020 (αρ. πρωτ. ΕΣ 48498), με το 55426/5489/30.09.2020 όμοιο.

Άκουσε την εισήγηση του Εισηγητή Κωνσταντίνου Ροντογιάννη.

Αφού μελέτησε τα σχετικά έγγραφα

Σκέφθηκε κατά τον νόμο

I. Τα σχέδια συμβάσεων, με αντικείμενο την «Κατασκευή και προμήθεια κρατικών μεταλλικών πινακίδων Επιβατηγών οχημάτων (I.X.), Μοτοσυκλετών, Ρυμουλκούμενων, Επιβατηγών αυτοκινήτων Ιδιωτικής Χρήσης που εισάγονται με μειωμένες δασμοφορολογικές επιβαρύνσεις ή ατελώς, Νομικών Προσώπων, Φορηγών Δημοσίας Χρήσης, Κατηγορίας Ο, Δοκιμαστικής Κυκλοφορίας (ΔΟΚ-Ε), ΕΔΧ Οχημάτων, Διπλής Σειράς, Μηχανημάτων Έργων (ME-IX)», συνολικής προϋπολογιζόμενης δαπάνης 1.451.565,00 ευρώ (χωρίς ΦΠΑ), παραδεκτώς επανεισάγονται για έλεγχο νομιμότητας, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 324 παρ. 1 του ν. 4700/2020 «Ενιαίο κείμενο Δικονομίας για το Ελεγκτικό Συνέδριο, ολοκληρωμένο νομοθετικό πλαίσιο για τον προσυμβατικό έλεγχο, τροποποιήσεις στον Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο, διατάξεις για την αποτελεσματική απονομή της δικαιοσύνης και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α' 127/29.06.2020), σε εκτέλεση της 319/2020 αναβλητικής πράξης του παρόντος Κλιμακίου.

II.A. Ενόψει των ειδικότερων διαδικαστικών εγγυήσεων της δημοσιονομικής βιωσιμότητας, ήτοι των συνταγματικών αρχών της καλής διακυβερνήσεως, της διαφάνειας και της λογοδοσίας, που διέπουν τη δημοσιονομική δράση των αρμοδίων φορέων (βλ. άρθρα 73 επ. και 98 παρ. 1 του Συντάγματος), ήδη ενσωματωθείσες στο οικείο νομοθετικό πλαίσιο (άρθρα

33 του ν. 4270/2014 και 19 του ν. 4622/2019, ΦΕΚ Α΄ 133, βλ. συναφώς και υπό το πρίσμα των διεθνών ελεγκτικών προτύπων ISSAI 100 «Fundamental Principles of Public Sector Auditing», παρ. 15, 17 και 18), προκειμένου να καθίσταται εφικτός ο κατ' άρθρα 98 παρ. 1 β του Συντάγματος και 324 του ν. 4700/2020, δικαστικός έλεγχος της τηρήσεως των ανωτέρω δεσμεύσεων (βλ. συναφώς και υπό το πρίσμα των διεθνών ελεγκτικών προτύπων ISSAI 20 «Principles of Transparency and Accountability»), στο πλαίσιο του προληπτικού ελέγχου νομιμότητας των δημοσίων συμβάσεων, πρέπει να προκύπτει με σαφήνεια ,από τα στοιχεία του φακέλου, ότι οι αρμόδιοι φορείς κατά τη διαδικασία αναθέσεως έχουν τηρήσει τις εγγυήσεις διαφάνειας προς αποτροπή φαινομένων απάτης και διαφθοράς. Τούτο δε, ενόψει και του εγγενούς και επισημαινόμενου σε συστημικό επίπεδο υψηλού δημοσιονομικού κινδύνου που εμφανίζει ο τομέας αναθέσεως των δημοσίων συμβάσεων [βλ. απόφαση του Συμβουλίου της 25ης Σεπτεμβρίου 2008 για τη σύναψη, εξ ονόματος της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, της Συμβάσεως των Ηνωμένων Εθνών κατά της διαφθοράς (2008/801/EK) και το άρθρο 9 αυτής για τη διαφάνεια στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, πρβλ. ενδεικτικά The Commission's 2012 Annual Public Procurement Implementation Review και European Commission, Report from the Commission to the Council and the European Parliament, EU Anti- Corruption Report, Brussels 3.2.2014 COM (2014) 38 Final, p. 21-25].

B. Στο άρθρο 1 της 20319/24.03.2020 απόφασης του Υπουργού Υποδομών και Μεταφορών (ΦΕΚ Β΄ 1022/24.03.2020), η οποία εκδόθηκε

κατ' επίκληση του άρθρου εξηκοστού της, ήδη κυρωθείσας με το άρθρο 1 του ν. 4683/2020, (ΦΕΚ Α' 83), από 20.03.2020 ΠΝΠ «Κατεπείγοντα μέτρα για την αντιμετώπιση των συνεπειών του κινδύνου διασποράς του κορωνοϊού COVID-19, τη στήριξη της κοινωνίας και της επιχειρηματικότητας και τη διασφάλιση της ομαλής λειτουργίας της αγοράς και της δημόσιας διοίκησης», προβλέφθηκε ότι: «Αναβάλλεται η διεξαγωγή διαγωνισμών για την ανάθεση δημοσίων συμβάσεων, αρμοδιότητας του Υπουργείου Υποδομών και Μεταφορών, σύμφωνα με τις διατάξεις των ν. 4412/2016 και 4413/2016, όπως ισχύουν, κατά το χρονικό διάστημα από τις 24.3.2020 μέχρι και τις 30.4.2020. Οι προγραμματισμένες για το ως άνω διάστημα δημοσιεύσεις προκηρύξεων αναβάλλονται και θα διεξαχθούν μετά την 30-4-2020.», στο άρθρο 2, ότι: «Στις περιπτώσεις δημοσίευσης, μέχρι και τις 20.3.2020, προκήρυξης διαγωνισμών του Υπουργείου Υποδομών και Μεταφορών σύμφωνα με τις διατάξεις του ν. 4412/2016 ή του ν. 4413/2016, όπως ισχύουν, παρατείνεται η καταληκτική ημερομηνία αιτήσεων συμμετοχής ή προσφορών για δύο (2) μήνες. Σε περίπτωση που η νέα ημερομηνία υποβολής των προσφορών, αιτήσεων συμμετοχής κ.ο.κ. συμπίπτει με εξαιρετέα ημέρα ή αργία, η ημερομηνία αυτή μεταφέρεται για την αμέσως επόμενη εργάσιμη ημέρα.» και, στο άρθρο 3, ότι: «Αναστέλλεται αυτοδίκαια, κατά το χρονικό διάστημα από τις 24-3-2020 έως και τις 30-4-2020, κάθε προθεσμία που προβλέπεται στο νομικό πλαίσιο ανάθεσης και εκτέλεσης των συμβάσεων, όπως κατά περίπτωση ισχύει (ήτοι των ν. 4412/2016, 4413/2016, 3669/2008, 3316/2005 κ.λπ.), με αναθέτουσα Αρχή το Υπουργείο Υποδομών και Μεταφορών, είτε οι προθεσμίες αυτές

τάσσονται υπέρ των υποψηφίων/αναδόχων, είτε υπέρ της Αναθέτουσας/Προϊσταμένης /Εποπτεύουσας Αρχής ή/και της Διευθύνουσας Υπηρεσίας. Προθεσμίες που έχουν αρχίσει πριν τις 24-3-2020 συνεχίζονται και εκπνέουν μετά τις 30-4-2020.». Εν συνεχεία, με την οικ. 280/31.03.2020 απόφαση του ίδιου Υπουργού (ΦΕΚ Β΄ 1212/08.04.2020), αποφασίστηκε η εξαίρεση της υπό έλεγχο διαγωνιστικής διαδικασίας από τις ρυθμίσεις του άρθρου 2 της ως άνω ΥΑ 20319/24.03.2020, με το σκεπτικό ότι: «α) Το υπάρχον απόθεμα πινακίδων επαρκεί για χρονικό διάστημα περίπου τριών (3) μηνών και ελλοχεύει ο κίνδυνος, σε περίπτωση αναβολής του ήδη προκηρυχθέντος διαγωνισμού, να αδυνατούν οι Υπηρεσίες Μεταφορών του Π.Ε. να εφοδιάσουν με πινακίδες τους πολίτες που αγοράζουν καινούργια αυτοκίνητα ή αιτούνται καινούργιες πινακίδες λόγω απώλειας ή κλοπής και β) στον ήδη προκηρυχθέντα διαγωνισμό περιλαμβάνεται νέα κατηγορία κρατικών πινακίδων κυκλοφορίας για ρυμουλκούμενα οχήματα, για τα οποία έχει ανασταλεί η χορήγησή τους μέχρι την προμήθειά τους ...».

Γ. Ο ν. 4412/2016 («Δημόσιες Συμβάσεις Έργων, Προμηθειών και Υπηρεσιών (προσαρμογή στις Οδηγίες 2014/24/ ΕΕ και 2014/25/ΕΕ)», ΦΕΚ Α΄ 147) ορίζει, στο άρθρο 18 αυτού, με τίτλο «Αρχές που διέπουν τη σύναψη συμβάσεων (άρθρο 18 της Οδηγίας)», μεταξύ άλλων, ότι: «Οι αναθέτουσες αρχές αντιμετωπίζουν τους οικονομικούς φορείς ισότιμα και χωρίς διακρίσεις και ενεργούν με διαφάνεια, τηρώντας την αρχή της αναλογικότητας, της αμοιβαίας αναγνώρισης, της προστασίας του δημόσιου συμφέροντος, της προστασίας των δικαιωμάτων των ιδιωτών, της ελευθερίας του ανταγωνισμού

και της προστασίας του περιβάλλοντος και της βιώσιμης και αειφόρου ανάπτυξης. ...». Εξάλλου, ο ίδιος νόμος στο άρθρο 46, υπό τον τίτλο «Προκαταρκτικές διαβουλεύσεις της αγοράς (άρθρο 40 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ)», ορίζει ότι: «Πριν από την έναρξη μίας διαδικασίας σύναψης σύμβασης, οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να διεξάγουν διαβουλεύσεις με την αγορά, προκειμένου να προετοιμάσουν τη διαδικασία σύναψης σύμβασης και να ενημερώνουν τους οικονομικούς φορείς για τα σχέδια και τις απαιτήσεις τους όσον αφορά τις συμβάσεις. Για τον σκοπό αυτόν, οι αναθέτουσες αρχές μπορούν, επί παραδείγματι, να ζητούν ή να δέχονται συμβουλές (...) συμμετεχόντων της αγοράς. Οι εν λόγω συμβουλές μπορούν να χρησιμοποιούνται για τον σχεδιασμό και τη διεξαγωγή της διαδικασίας σύναψης σύμβασης, εφόσον οι εν λόγω συμβουλές δεν έχουν ως αποτέλεσμα τη στρέβλωση του ανταγωνισμού και την παραβίαση των αρχών της αποφυγής των διακρίσεων και της διαφάνειας», στο άρθρο 47, με τίτλο «Κανόνες για τη διενέργεια προκαταρκτικών διαβουλεύσεων της αγοράς», ότι: «1. Οι διαβουλεύσεις διεξάγονται βάσει ειδικής πρόσκλησης για ανοιχτή, μη δεσμευτική συμμετοχή των ενδιαφερομένων οικονομικών φορέων, που αναρτάται στο Ε.Σ.Η.Δ.Η.Σ. και στην ιστοσελίδα της αναθέτουσας αρχής και κατά την κρίση της αναθέτουσας αρχής, μέσω του έντυπου ή ηλεκτρονικού τύπου. 2. Η πρόσκληση αναφέρει τα στοιχεία της αναθέτουσας αρχής, το αντικείμενο της σύμβασης, τον τρόπο και την προθεσμία υποβολής παρατηρήσεων. Στην πρόσκληση επισυνάπτεται περιγραφικό έγγραφο, στο οποίο περιλαμβάνεται κάθε άλλο πληροφοριακό στοιχείο σχετικά με τη

σύμβαση που πρόκειται να συναφθεί. (...). 3. Η διαδικασία διαβούλευσης διεξάγεται κατά τα οριζόμενα στα άρθρα 22, 36 και 37 διαρκεί τουλάχιστον δεκαπέντε (15) ημέρες και δεν μπορεί να υπερβαίνει τις εξήντα (60) ημέρες από την ανάρτηση της σχετικής ανακοίνωσης ή από την αποστολή της σχετικής πρόσκλησης. (...) Μετά τη λήξη της προθεσμίας που τάσσεται στην πρόσκληση για την ολοκλήρωση της διαβούλευσης, η αναθέτουσα αρχή συγκεντρώνει, αναρτά στην ιστοσελίδα της και επεξεργάζεται τις παρατηρήσεις που υποβλήθηκαν. ...» και, στο άρθρο 48, υπό τον τίτλο «Προηγούμενη εμπλοκή υποψηφίων ή προσφερόντων (άρθρο 41 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ)», ότι: «Εάν ένας υποψήφιος, ένας προσφέρων ή μια επιχείρηση που σχετίζεται με υποψήφιο ή προσφέροντα έχει παράσχει συμβουλές στην αναθέτουσα αρχή είτε εντός είτε εκτός του πλαισίου του άρθρου 46 ή έχει εμπλακεί με οποιονδήποτε τρόπο στην προετοιμασία της διαδικασίας σύναψης σύμβασης, η αναθέτουσα αρχή λαμβάνει τα κατάλληλα μέτρα για να διασφαλίζει τη μη στρέβλωση του ανταγωνισμού λόγω της συμμετοχής του εν λόγω υποψηφίου ή προσφέροντα. Τα εν λόγω μέτρα περιλαμβάνουν τη γνωστοποίηση στους λοιπούς υποψηφίους και προσφέροντες σχετικών πληροφοριών που ανταλλάχθηκαν στο πλαίσιο της προηγούμενης εμπλοκής του υποψηφίου ή του προσφέροντος στην προετοιμασία της διαδικασίας σύναψης σύμβασης και τον προσδιορισμό επαρκών προθεσμιών για την παραλαβή των προσφορών. Ο εμπλεκόμενος υποψήφιος ή προσφέρων αποκλείεται από τη διαδικασία μόνο εάν δεν υπάρχει άλλος τρόπος να διασφαλιστεί συμμόρφωση με την υποχρέωση τήρησης της αρχής της ίσης

μεταχείρισης. ...». Με τις ανωτέρω διατάξεις θεσμοθετείται η δυνατότητα της αναθέτουσας Αρχής να προβαίνει σε προκαταρκτικές διαβουλεύσεις με οικονομικούς φορείς στοχεύοντας στον σωστό σχεδιασμό και την προετοιμασία μίας διαδικασίας αναθέσεως, στην εκτίμηση δομής, της ικανότητας και της δυναμικότητας της αγοράς αλλά και στην ενημέρωση των δυνητικώς ενδιαφερομένων οικονομικών φορέων για την πρόθεση εκκινήσεως μίας διαδικασίας αναθέσεως και τις ειδικές της απαιτήσεις, πάντοτε, όμως, με γνώμονα τις θεμελιώδεις αρχές του υγιούς ανταγωνισμού, της ίσης μεταχειρίσεως και της διαφάνειας, κατά τα οριζόμενα στα άρθρα 46 in fine, σε συνδυασμό με το άρθρο 18 του ν. 4412/2016. Αυτές οι τελευταίες επιβάλλουν όλοι οι οικονομικοί φορείς να έχουν τις ίδιες ευκαιρίες κατά την ενημέρωση και τη συμμετοχή τους σε όλα τα στάδια αναθέσεως μίας δημοσίας συμβάσεως, περιλαμβανομένου και του σταδίου της διαβουλεύσεως, εφόσον ενεργοποιηθεί από την αναθέτουσα Αρχή, με στόχο τον αποκλεισμό του κινδύνου ευνοιοκρατίας και αυθαιρεσίας εκ μέρους της τελευταίας (βλ. γενικότερα επί των αρχών αυτών στο σύστημα της Οδηγίας 2014/24, 1^η αιτιολογική σκέψη της Οδηγίας, αποφ. ΔΕΕ της 26.9.2019, C- 63/18, Vitali SpA κατά Autostrade per l'Italia SpA, σκ. 23, της 2.5.2019, C- 309/18, Lavorgna Srl, σκ. 19). Στο πλαίσιο αυτό, με τις διατάξεις του άρθρου 47 του ν. 4412/2016, ο εθνικός νομοθέτης, ενόψει του σχετικού περιθωρίου εκτιμήσεως που κατέλιπε κατά τούτο η οικεία Οδηγία, εισήγαγε ένα σαφές και διαφανές σύστημα προκαταρκτικών διαβουλεύσεων μεταξύ αναθέτουσας Αρχής και ενδιαφερόμενων οικονομικών φορέων με την τήρηση αναγκαίων και

πρόσφορων διατυπώσεων δημοσιότητας και συγκεκριμένων προθεσμιών περατώσεώς τους, ενώ στο άρθρο 48, που συνιστά ενσωμάτωση του άρθρου 41 της Οδηγίας, θέσπισε σαφή και διαφανή μέτρα διασφάλισης των ως άνω αρχών εκ μέρους της αναθέτουσας Αρχής, ενόψει της τηρήσεως αναγκαίας δίκαιης ισορροπίας μεταξύ του ευλόγου συμφέροντος της συμμετοχής των εμπλεκόμενων στη διαβούλευση οικονομικών φορέων στη διαδικασία του διαγωνισμού με στόχο τη διεκδίκηση του αντικειμένου της αναθέσεως αφενός και αφετέρου της αποτροπής φαινομένων στρεβλώσεως του υγιούς ανταγωνισμού (βλ. απόφ. ΔΕΚ της 3.3.2005, συνεκδ.υποθ. C-21/03 και C-34/03, Fabricom SA και État belge, σκ. 33 έως 36).

III. Από τον έλεγχο των στοιχείων του φακέλου της υποθέσεως, όπως συμπληρώθηκαν μετά τη 319/2020 αναβλητική Πράξη του Κλιμακίου, προκύπτουν τα ακόλουθα: Με την 9663/1041/21.02.2020 απόφαση του Υπουργού Υποδομών και Μεταφορών προκηρύχθηκε ανοικτός ηλεκτρονικός διαγωνισμός, με αντικείμενο την «Κατασκευή και προμήθεια και προμήθεια κρατικών μεταλλικών πινακίδων Επιβατηγών οχημάτων (I.X.), Μοτοσυκλετών, Ρυμουλκούμενων, Επιβατηγών αυτοκινήτων Ιδιωτικής Χρήσης που εισάγονται με μειωμένες δασμοφορολογικές επιβαρύνσεις ή ατελώς, Νομικών Προσώπων, Φορτηγών Δημοσίας Χρήσης, Κατηγορίας Ο, Δοκιμαστικής Κυκλοφορίας (ΔΟΚ-Ε), ΕΔΧ Οχημάτων, Διπλής Σειράς, Μηχανημάτων Έργων (ME-IX)», συνολική προϋπολογιζόμενη δαπάνη 1.451.565,00 ευρώ (χωρίς ΦΠΑ), κριτήριο κατακυρώσεως την πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά αποκλειστικώς βάσει τιμής και

χρηματοδότηση από ίδιους πόρους. Συμφώνως προς τους όρους της οικείας 1/2020 διακηρύξεως, περίληψη της οποίας απεστάλη προς δημοσίευση στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης στις 19.02.2020 και στο Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων (ΚΗΜΔΗΣ) στις 21.02.2020, τα δημοπρατούμενα είδη χωρίστηκαν σε έντεκα (11) τμήματα, ως εξής: i) Τμήμα 1: 280.000 ζεύγη πινακίδων επιβατικών οχημάτων ιδιωτικής χρήσης, δαπάνης 1.092.000,00 ευρώ, ii) Τμήμα 2: 15.000 τεμάχια πινακίδων μοτοσυκλετών, δαπάνης 43.650,00 ευρώ, iii) Τμήμα 3: 2.000 τεμάχια ρυμουλκούμενων, δαπάνης 10.960,00 ευρώ, iv) Τμήμα 4: 2.500 ζεύγη πινακίδων επιβατικών οχημάτων ιδιωτικής χρήσης που εισάγονται με μειωμένες δασμοφορολογικές επιβαρύνσεις ή ατελώς, δαπάνης 12.400,00 ευρώ, v) Τμήμα 5: 1000 ζεύγη πινακίδων νομικών προσώπων – ΚΥΚΗΗ, δαπάνης 5.980,00 ευρώ, vi) Τμήμα 6: 1500 ζεύγη πινακίδων φορτηγών δημόσιας χρήσης (ΦΔΧ) Εθνικών/Διεθνών Μεταφορών, δαπάνης 14.145,00 ευρώ, vii) Τμήμα 7: 31.450 τεμάχια κατηγορίας Ο, δαπάνης 172.975,00 ευρώ, viii) Τμήμα 8: 1000 ζεύγη πινακίδων Δοκιμαστικής Κυκλοφορίας (Δ.Ο.Κ.-Ε), δαπάνης 12.000,00 ευρώ, ix) Τμήμα 9: 500 ζεύγη οχημάτων ΕΔΧ, δαπάνης 9.000,00 ευρώ, x) Τμήμα 10: 400 ζεύγη διπλής σειράς, δαπάνης 1.560,00 ευρώ και xi) 6.500 ζεύγη μηχανημάτων έργων, δαπάνης 76.895,00 ευρώ (όλα τα ανωτέρω ποσά χωρίς ΦΠΑ). Με τη διακήρυξη ορίσθηκε ως καταληκτική ημερομηνία υποβολής προσφορών η 26^η.03.2020, ως ημερομηνία αποσφράγισης αυτών η 1^η.04.2020 (βλ. άρθρο 5 της διακηρύξεως) και ότι προσφορές μπορούσαν να υποβληθούν για ένα, περισσότερα ή όλα τα τμήματα

της προμήθειας, αλλά για όλη τη ζητούμενη ποσότητα κάθε τμήματος (βλ. άρθρο 1.3 της διακηρύξεως). Η Επιτροπή διαγωνισμού, όπως προκύπτει από το από 01.04.2020 πρακτικό της, αφού απέκτησε πρόσβαση στο Εθνικό Σύστημα Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΣΗΔΗΣ) και συγκεκριμένα στον διαγωνισμό με συστημικό αριθμό 85275 διαπίστωσε ότι προσφορές υπέβαλαν οι ακόλουθες εταιρίες: i. [Α] (αρ. ηλεκτρονικής προσφοράς: ...), ii. [Β] (αρ. ηλεκτρονικής προσφοράς: ...), iii. [Γ] (αρ. ηλεκτρονικής προσφοράς : ...). Επίσης, διαπιστώθηκε ότι οι ως άνω εταιρίες κατέθεσαν και φυσικούς φακέλους με τα δικαιολογητικά συμμετοχής τους ως ακολούθως: i. [Α] (αρ.πρωτ. 20775/2087/27.03.2020), ii. [Β] (αρ. πρωτ. 20785/2066/27.03.2020), iii. [Γ] (αρ. πρωτ. 21168/2117/31.03.2020). Κατόπιν ελέγχου των δικαιολογητικών συμμετοχής και των τεχνικών προσφορών, η Επιτροπή Διαγωνισμού εισηγήθηκε, με το ίδιο ως άνω πρακτικό της, την αποδοχή των προσφορών όλων των συμμετεχουσών εταιριών. Ακολούθως, αφού ήλεγξε τις οικονομικές προσφορές των υποψηφίων και διαπίστωσε ότι όλες ήταν πλήρεις, η Επιτροπή Διαγωνισμού, με το από 14.04.2010 πρακτικό της, εισηγήθηκε την προσωρινή κατακύρωση του διαγωνισμού για τα Τμήματα 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10 και 11 στην μειοδότη για αυτά εταιρεία [Α], έναντι συνολικής οικονομικής προσφοράς 1.287.129,00 ευρώ (χωρίς ΦΠΑ) και για το Τμήμα 9 στη μειοδότη για αυτό εταιρία [Γ], αντί τιμήματος 8.965,00 ευρώ (χωρίς ΦΠΑ). Οι ανωτέρω εισηγήσεις έγιναν δεκτές με την 23857/2364/13.05.2020 απόφαση του Υπουργού Υποδομών και Μεταφορών και, εν συνεχεία, κατόπιν ελέγχου των υποβληθέντων δικαιολογητικών κατακυρώσεως των δύο ως άνω

εταιριών (βλ. το από 01.06.2020 πρακτικό και τη θετική εισήγηση της Επιτροπής Διαγωνισμού), με την 31933/3199/18.06.2020 απόφαση του Υπουργού Υποδομών και Μεταφορών κατακυρώθηκε οριστικώς το αποτέλεσμα του διαγωνισμού στην εταιρεία [Α], για τα Τμήματα 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10 και 11 και στην εταιρία [Γ], για το Τμήμα 9, βάσει των οικονομικών τους προσφορών. Σε εκτέλεση της κατακυρωτικής αυτής αποφάσεως συντάχθηκαν τα υποβληθέντα προς έλεγχο σχέδια συμβάσεως μεταξύ του Υπουργείου Υποδομών και Μεταφορών και των δύο ως άνω αναδόχων εταιριών, σύμφωνα δε με τα Οικ. 44073/4386/20.07.2020 και Οικ. 54529/5397/11.09.2020 διαβιβαστικά έγγραφα του Γενικού Διευθυντή Οικονομικών Υπηρεσιών του ανωτέρω Υπουργείου, βεβαιώνεται ότι δεν εκκρεμούν ενστάσεις, προσφυγές ή ένδικα βοηθήματα στο πλαίσιο του ελεγχόμενου διαγωνισμού. Επιληφθέν του ελέγχου της νομιμότητας της εν λόγω διαδικασίας αναδείξεως αναδόχων και των σχεδίων συμβάσεων, το Κλιμάκιο, αφού διαπίστωσε ότι η φάση καταθέσεως των προσφορών και της αξιολογήσεως των δικαιολογητικών συμμετοχής ολοκληρώθηκε σε χρόνο κατά τον οποίο ίσχυε η, τεθείσα με το άρθρο 2 της 20319/24.03.2020 απόφασης του Υπουργού Υποδομών και Μεταφορών, παράταση των καταληκτικών ημερομηνιών υποβολής προσφορών, και ότι στα στοιχεία του φακέλου περιλαμβάνεται σειρά ηλεκτρονικών μηνυμάτων προς συγκεκριμένους οικονομικούς φορείς διά των οποίων ζητούνταν, πριν από τη δημοσίευση της 1/2020 διακηρύξεως, ενδεικτικές τιμές για καθορισμένες ποσότητες πινακίδων, εξέδωσε την 319/2020 αναβλητική Πράξη. Με την πράξη αυτή ζήτησε την

προσκόμιση, πλην άλλων, και: **A.** Εγγράφων διευκρινίσεων, σχετικώς **(i)** με τον λόγο ολοκλήρωσης του ανοίγματος και της αξιολογήσεως των, υποβληθεισών έως τις 26.03.2020, προσφορών σε χρόνο κατά τον οποίο ίσχυε παράταση, μεταξύ άλλων, και των καταληκτικών ημερομηνιών υποβολής προσφορών, και **(ii)** με τον τρόπο με τον οποίο διασφαλίσθηκαν, παρά τις τελευταίες ενέργειες, οι αρχές της ίσης μεταχειρίσεως, της διαφάνειας και του υγιούς ανταγωνισμού, μεταξύ των οικονομικών φορέων, κατ' άρθρο 18 του ν. 4412/2016, και **B.** Των απαντήσεων των ερωτηθέντων φορέων, συνοδευόμενες από έγγραφες διευκρινίσεις σχετικώς **(i)** με το πώς αξιοποιήθηκαν οι τυχόν γνωστοποιηθείσες από τους φορείς αυτούς ενδεικτικές τιμές για τη διαμόρφωση της προϋπολογιζόμενης δαπάνης της αναθέσεως, **(ii)** με το εάν οι παραλήπτες των ηλεκτρονικών μηνυμάτων σχετίζονται με τις εταιρίες που μετείχαν στον διαγωνισμό, **(iii)** με τα κριτήρια επιλογής των εν λόγω εταιριών για την παροχή ενδεικτικών τιμών και εάν πέραν των ως άνω ηλεκτρονικών μηνυμάτων στους συγκεκριμένους οικονομικούς φορείς τηρήθηκαν οι διατυπώσεις διαβουλεύσεως που προβλέπονται στο άρθρο 47 του ν. 4412/2016, στην περίπτωση δε που τηρήθηκαν οι διατυπώσεις του άρθρου 47 του ν. 4412/2016, όλες οι απαντήσεις των τυχόν συμμετασχόντων οικονομικών φορέων στο στάδιο αυτό, **(iv)** με τον τρόπο διασφάλισης των μέτρων του άρθρου 48 του ν. 4412/2016, επί μη τηρήσεως της εν λόγω διαδικασίας και εφόσον οι παραλήπτες των ηλεκτρονικών μηνυμάτων εκπροσωπούν συμμετέχουσες στη διαγωνιστική διαδικασία εταιρίες. Σε εκτέλεση της πράξης αυτής, η αναθέτουσα Αρχή απάντησε με το Οικ. 54529/5397/11.09.2020

έγγραφο του Προϊσταμένου της Γενικής Διεύθυνσης Οικονομικών Υπηρεσιών του Υπουργείου Μεταφορών και Υποδομών, όπως αυτό συμπληρώθηκε με το 55426/5489/30.09.2020 όμοιο. Σύμφωνα με τα προσκομισθέντα με τα εν λόγω έγγραφα στοιχεία και τις επ' αυτών διευκρινίσεις: **1.** Ως προς την, προηγηθείσα της δημοσιεύσεως της οικ. 280/31.03.2020 αποφάσεως, αποσφράγιση και αξιολόγηση των υποβληθεισών προσφορών, επισημαίνεται ότι η από 01.04.2020 αποσφράγιση των προσφορών έλαβε χώρα μετά την υπογραφή, στις 31.03.2020, της 280/31.03.2020 απόφασης του Υπουργού Υποδομών και Μεταφορών, ότι πέραν των συμμετεχουσών εταιριών, εκδηλώθηκε ενδιαφέρον για υποβολή προσφοράς και από την εταιρία UTAL sp.z.o.o., η οποία με μήνυμα ηλεκτρονικού ταχυδρομείου ζήτησε πληροφορίες για το διαγωνισμό, και ότι δεν υπεβλήθη κανένα αίτημα παράτασης της καταληκτικής ημερομηνίας υποβολής προσφορών. **2.** Αναφορικά με την, προηγηθείσα της δημοσιεύσεως προκήρυξης, κατά τα ανωτέρω, επικοινωνία, προσκομίζονται εκτυπώσεις μηνυμάτων ηλεκτρονικού ταχυδρομείου, σύμφωνα με τις οποίες στις 05.09.2020 και 16.09.2020 απεστάλησαν μηνύματα ηλεκτρονικού ταχυδρομείου στις εταιρίες [Α], [Β] και [Γ], οι οποίες συμμετείχαν σε παλαιότερους διαγωνισμούς με το ίδιο αντικείμενο, με περιεχόμενο: «... Παρακαλώ όπως μας δώσετε ενδεικτικές τιμές για προμήθεια Α) 2000 πινακίδων ΔΟΚ-Ε (ζεύγη) (οι τεχνικές προδιαγραφές ορίζονται δυνάμει της παρ. Γ του Κεφαλαίου Ι της υπ. αρ. 19800/82 ΥΑ (Β' 455), όπως αυτή τροποποιήθηκε με την υπ. αρ. οικ. Α26380/1145/2019 ΥΑ (Β' 1958)). Β) 500 πινακίδων οχημάτων Ε.Δ.Χ. (ζεύγη) (οι τεχνικές προδιαγραφές ορίζονται

δυνάμει της υπ. αρ. 19800/82 ΥΑ (Β' 455), όπως αυτή τροποποιήθηκε με την υπ. αρ. οικ. 4700/330/2004 ΥΑ (Β' 192) ...» και «... Παρακαλώ όπως μας δώσετε ενδεικτικές τιμές για προμήθεια 15.000 πινακίδων για ρυμουλκούμενα οχήματα κατηγορίας Ο. (οι τεχνικές προδιαγραφές ορίζονται δυνάμει της παρ. 2 του άρθρου 4 της υπ. αρ. Γ9/46447/2397/07-06-2019 ΥΑ και του σχετικού Παραρτήματος αυτής, καθώς και της υπ. αρ. 4700/330//23-1-2004 (Β' 192) ΥΑ), όπως ισχύει. ...», αντιστοίχως. Στα μηνύματα αυτά απάντησε μόνο η πρώτη εξ' αυτών, με τα από 05.09.2020 και 18.09.2020 μηνύματα ηλεκτρονικού ταχυδρομείου, η οποία διέλαβε ότι: «... Σημειώστε παρακαλώ ενδεικτικές τιμές ανά ζεύγος πινακίδων. Για το είδος Α) 10€ και Για το είδος Β) 15€. Σας επισημαίνω επίσης ότι επειδή οι κατηγορίες αυτές έχουν νέα σφραγίδα που η κατασκευή της απαιτεί χρόνο, ο χρόνος παράδοσης δεν δύναται να είναι λιγότερο από 2 μήνες. ...» και «... Υπολογίστε για προϋπολογισμό 5,50€ ανά τεμάχιο. ...», αντιστοίχως. Επίσης, επ' αυτού υποστηρίζεται ότι η διάταξη του άρθρου 48 του ν. 4412/2016 δεν εφαρμόζεται εν προκειμένω, το γεγονός δε ότι δεν υπεβλήθη καμία προδικαστική προσφυγή κατά των όρων της διακήρυξης και ότι εκδηλώθηκε ενδιαφέρον υποβολής προσφοράς και από αλλοδαπό οικονομικό φορέα, καταδεικνύει ότι η αναθέτουσα Αρχή κινήθηκε σε κάθε στάδιο προετοιμασίας του διαγωνισμού με γνώμονα τη διασφάλιση του κύρους και της αξιοπιστίας του.

IV. Με τα δεδομένα αυτά, το Κλιμάκιο κρίνει, κατά πλειοψηφία, ότι:

A. Η αποσφράγιση των, υποβληθεισών έως τις 26.03.2020, προσφορών και ο έλεγχος του παραδεκτού αυτών με το από 01.04.2020 πρακτικό της

Επιτροπής του Διαγωνισμού, ενώ η καταληκτική ημερομηνία υποβολής αυτών είχε παραταθεί για δύο (2) μήνες, με το άρθρο 2 της 20319/24.03.2020 απόφασης του Υπουργού Υποδομών και Μεταφορών, συνιστά πλημμέλεια της διαγωνιστικής διαδικασίας, η διαπίστωση της οποίας αποτελεί λόγο διακωλυτικό της υπογραφής του συνόλου των υποβληθέντων προς έλεγχο σχεδίων συμβάσεων. Την κρίση αυτή δεν διαφοροποιεί το γεγονός ότι η ελεγχόμενη διαγωνιστική διαδικασία εξαιρέθηκε της εν λόγω διάταξης, με την 280/31.03.2020 απόφαση του ιδίου Υπουργού, διότι η αποσφράγιση των προσφορών έλαβε χώρα την 1^η.04.2020, ήτοι σε χρόνο προγενέστερο της δημοσιεύσεως της τελευταίας Υπουργικής Απόφασης (08.04.2020), οπότε αυτή τέθηκε σε ισχύ και κατέστη το περιεχόμενο της ρυθμίσεως της γνωστό στους, υπολαμβάνοντας ότι η εν λόγω διαδικασία έχει ανασταλεί, σύμφωνα με το άρθρο 2 της 20319/24.03.2020 απόφασης, λοιπούς δυνητικούς υποψηφίους προμηθευτές, με αποτέλεσμα τον περιορισμό του αριθμού των υποβληθεισών προσφορών. Η εν λόγω πλημμέλεια είναι ουσιώδης ιδίως ενόψει του ότι, πέραν της παραβιάσεως της, ισχύουσας κατά τον κρίσιμο χρόνο, παρατάσεως, δεν αποδείχθηκε από την αναθέτουσα Αρχή, καθ' οιονδήποτε τρόπο, ότι καταβλήθηκε οποιαδήποτε προσπάθεια έγκαιρης ενημέρωσης των δυνητικών υποψηφίων για τη διενέργεια του διαγωνισμού, ώστε να δοθεί σε όλους η δυνατότητα συμμετοχής σε αυτόν, η δε συμμετοχή που επετεύχθη περιορίστηκε στις τρεις εταιρίες, με τις οποίες είχε διεξαχθεί η προηγηθείσα της δημοσιεύσεως προκηρύξεων επικοινωνία, κατά τα ανωτέρω.

B. Η αποστολή ηλεκτρονικών μηνυμάτων της αναθέτουσας Αρχής προς τους εκπροσώπους των, μόνων συμμετεχουσών ακολούθως στη διαγωνιστική διαδικασία, εταιριών [Α], [Β] και [Γ], με τα οποία ζητήθηκε η γνωστοποίηση μη δεσμευτικών, ενδεικτικών τιμών, για τα, προκηρυχθέντα εν συνεχεία, Τμήματα 7, 8 και 9, κατά τα ανωτέρω, χωρίς την τήρηση των προβλεπομένων στο άρθρο 47 του ν. 4412/2016 διαβουλεύσεων, αλλά ούτε και των προβλεπομένων στο άρθρο 48 του ίδιου νόμου μέτρων για τη διασφάλιση της μη στρέβλωσης του ανταγωνισμού, συνιστά, επίσης, λόγο διακωλυτικό της υπογραφής των υποβληθέντων για έλεγχο σχεδίων συμβάσεων, κατά το μέρος αυτών με το οποίο ανατίθεται η προμήθεια των Τμημάτων 7, 8 και 9 της ελεγχόμενης διαδικασίας. Ειδικότερα, όπως έγινε δεκτό και ανωτέρω, υπό στοιχ. Π.Γ., με την πρώτη εισήχθη ένα σαφές και διαφανές σύστημα προκαταρκτικών διαβουλεύσεων μεταξύ αναθέτουσας Αρχής και ενδιαφερόμενων οικονομικών φορέων και με τη δεύτερη θεσπίστηκαν σαφή και διαφανή μέτρα για τη διασφάλιση της τήρησης της αναγκαίας δίκαιης ισορροπίας μεταξύ του ευλόγου συμφέροντος της συμμετοχής των εμπλεκόμενων στη διαβούλευση οικονομικών φορέων στη διαδικασία του διαγωνισμού με στόχο τη διεκδίκηση του αντικειμένου της αναθέσεως αφενός και αφετέρου της αποτροπής φαινομένων στρεβλώσεως του υγιούς ανταγωνισμού. Επομένως, η διενέργεια προκαταρκτικών διαβουλεύσεων, ήτοι η γνωστοποίηση παραμέτρων της προς ανάθεση προμήθειας, όπως τα είδη, ο αριθμός και οι τεχνικές προδιαγραφές αυτών, χωρίς την τήρηση του ισχύοντος, κατά τα ανωτέρω, συστήματος προκαταρκτικών διαβουλεύσεων, πολλώ δε

μάλλον, η μη λήψη μέτρων για τη διασφάλιση της μη στρέβλωσης του ανταγωνισμού, λόγω της συμμετοχής υποψηφίων στη διαδικασία αυτή, παραβιάζει τις αρχές της ίσης μεταχειρίσεως, της διαφάνειας και του υγιούς ανταγωνισμού τόσο μεταξύ των οικονομικών φορέων που δραστηριοποιούνται στον οικείο επιχειρηματικό κλάδο σε εθνικό και ενωσιακό επίπεδο, οι οποίοι δεν εκλήθησαν να μετάσχουν στην εν λόγω διαδικασία και δεν έλαβαν γνώση των παραμέτρων αυτών, όσο και μεταξύ των εταιριών που προσέγγισε η αναθέτουσα Αρχή, στις οποίες δεν κοινοποιήθηκαν οι απαντήσεις που ελήφθησαν κατά την ανταλλαγή μηνυμάτων με τη [Α].

Μειοψήφισε ο Πάρεδρος Νικόλαος Βόγκας, σύμφωνα με τη γνώμη του οποίου: α) ως προς την αναστολή των προθεσμιών στο πλαίσιο ανάθεσης και εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων από 24.3.2020 έως και 30.4.2020, αυτή, κατά ρητή διάταξη της οικ.280/31.3.2020 απόφασης του Υπουργού Υποδομών, δεν ισχύει και δεν εφαρμόζεται στην ελεγχόμενη διαγωνιστική διαδικασία. Τούτο δε, προφανώς, ήταν εν γνώσει της αναθέτουσας Αρχής και προ της υπογραφής της ανωτέρω απόφασης από τον αρμόδιο Υπουργό, καθόσον αυτή ήταν που επεδίωξε και εξασφάλισε, μέσω της απόφασης αυτής, την εξαίρεσή της από τις ρυθμίσεις του άρθρου 2 της ως άνω ΥΑ 20319/24.03.2020, λόγω της εξαιρετικής και κατεπείγουσας ανάγκης εκτέλεσης της ελεγχόμενης προμήθειας, το δε γεγονός της δημοσίευσής της μερικές ημέρες αργότερα δεν δύναται να αποτελέσει διακωλυτική της υπογραφής της σχετικής σύμβασης πλημμέλεια, ενόψει και του γεγονότος ότι δεν περιορίστηκε η ανάπτυξη του ανταγωνισμού, αφού, όπως προκύπτει από τις 102/2013, 37/2016, 58/2018 και

160/2019 πράξεις του παρόντος Κλιμακίου, οι οποίες έχουν αποφανθεί επί ομοειδών διαγωνιστικών διαδικασιών της ίδιας αναθέτουσας Αρχής, για ομοειδείς προμήθειες, ο αριθμός των ενδιαφερομένων οικονομικών φορέων είναι χαμηλός, με αριθμό υποβληθεισών προσφορών αντίστοιχο με αυτόν της ελεγχόμενης διαγωνιστικής διαδικασίας, β) ως προς την τήρηση εκ μέρους της αναθέτουσας Αρχής των διατάξεων των άρθρων 46, 47 και 48 του ν. 4412/2016 κατά το προκαταρκτικό της διακήρυξης στάδιο των διαβουλεύσεων της αναθέτουσας Αρχής με διάφορους οικονομικούς φορείς για τον καθορισμό των τρεχουσών εμπορικών τιμών των προς προμήθεια προϊόντων, προφανώς και δεν ακολουθήθηκε αυτή η διαδικασία από την αναθέτουσα Αρχή, το γεγονός αυτό όμως δεν αναιρεί την εγκυρότητα των ενεργειών, αυτής για τη διερεύνηση των εμπορικών τιμών της αγοράς και τη διαμόρφωση της προϋπολογιζόμενης δαπάνης της ελεγχόμενης προμήθειας. Και τούτο, αφενός διότι η περιγραφόμενη στις ανωτέρω διατάξεις διαδικασία είναι δυναμική και εναπόκειται στην ευχέρεια της αναθέτουσας Αρχής να την ακολουθήσει, αφετέρου δε διότι εκ της εφαρμοσθείσας μορφής διερεύνησης των τιμών της αγοράς, μέσω ηλεκτρονικής αλληλογραφίας με ενεργούς οικονομικούς φορείς, ουδόλως προέκυψε ότι επλήγη ο ανταγωνισμός και η διαφάνεια κατά τη διενέργεια της ελεγχόμενης προμήθειας. Ως εκ τούτου οι ανωτέρω αναδειχθείσες πλημμέλειες δεν κρίνονται ουσιώδεις και δεν κωλύουν την υπογραφή των ελεγχόμενων σχεδίων συμβάσεων. Η γνώμη, όμως, αυτή δεν εκράτησε.

Για τους λόγους αυτούς

Κωλύεται η υπογραφή των σχεδίων συμβάσεων μεταξύ του Υπουργείου Μεταφορών και Υποδομών και των εταιριών [Α], για τα Τμήματα 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10 και 11, και [Γ], για το Τμήμα 9, αντιστοίχως.

Η ΠΡΟΕΔΡΟΣ

Ο ΕΙΣΗΓΗΤΗΣ

ΔΕΣΠΟΙΝΑ ΚΑΒΒΑΔΙΑ-ΚΩΝΣΤΑΝΤΑΡΑ ΚΩΝΣΤ/ΝΟ ΡΟΝΤΟΓΙΑΝΝΗ