

**ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ**



**Προσυμβατικός έλεγχος χρονικής περιόδου
από 1.7.2023 έως 31.12.2024: Ουσιώδεις
πλημμέλειες στις διαδικασίες ανάθεσης
δημοσίων συμβάσεων**

ΕΚΘΕΣΗ ΕΛΕΓΧΟΥ

4/2024

ΣΥΝΟΨΗ

Κατά τη χρονική περίοδο από 1.7.2023 έως 31.12.2024, οι ουσιώδεις πλημμέλειες, που αναδείχθηκαν από τον προσυμβατικό έλεγχο των διαδικασιών ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων έργων, προμηθειών, υπηρεσιών και δημοσίων συμβάσεων παραχώρησης έργων και υπηρεσιών, έχουν ως ακολούθως:

- I. Διαπιστώθηκε μη νόμιμη εξαίρεση των διαδικασιών ανάθεσης μεικτών συμβάσεων από την εφαρμογή των διατάξεων των ν. 4412/2016 και 4413/2016 προσαρμογής και εναρμόνισης του εθνικού δικαίου προς διατάξεις του ενωσιακού δικαίου, που διέπουν τις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων (παρ. 5-15).
- II. Διαπιστώθηκε ότι δεν δημοσιεύθηκε ουσιώδης τροποποίηση όρων της διακήρυξης, ιδίως αναφορικά προς τα κριτήρια ποιοτικής επιλογής και τις τεχνικές προδιαγραφές (παρ. 16-23).
- III. Διαπιστώθηκε η έλλειψη της αναγκαίας χρηματοδότησης ή επαρκούς πίστωσης για την εκτέλεση της σύμβασης (παρ. 24-26).
- IV. Διαπιστώθηκε ελλιπής τεκμηρίωση της σκοπιμότητας και του προϋπολογισμού δημοσίων συμβάσεων, σε βαθμό που δεν επέτρεψε να επιβεβαιωθεί ο εύλογος χαρακτήρας της δημοσιονομικής επιβάρυνσης και της διάθεσης των δημοσίων πόρων υπό όρους διαφάνειας (παρ. 27-41).
- V. Διαπιστώθηκε αδικαιολόγητη παρέκκλιση από τον κανόνα της διενέργειας διαγωνισμού για τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων, χωρίς τη συνδρομή αναγκών που ανέκυψαν κατεπειγόντως εξαιτίας περιστάσεων απρόβλεπτων εκ μέρους μίας επιμελούς αναθέτουσας αρχής (παρ. 42-50).
- VI. Διαπιστώθηκε μη νόμιμη ουσιώδης τροποποίηση σύμβασης χωρίς να συντρέχουν οι σωρευτικά απαιτούμενες προϋποθέσεις εξαιρέσεων από τη διεξαγωγή διαγωνισμού (παρ. 51-52), είτε λόγω απρόβλεπτων περιστάσεων (παρ. 53-61) είτε, ειδικά στις δημόσιες συμβάσεις έργων, λόγω ανάγκης να εκτελεστούν συμπληρωματικές εργασίες (παρ. 62-72).
- VII. Διαπιστώθηκαν αδικαιολόγητοι αποκλεισμοί προσφερόντων, λόγω μη προσκόμισης δικαιολογητικών συμμετοχής, ελλείπει σαφήνειας στους όρους της διακήρυξης (παρ. 73-79).
- VIII. Διαπιστώθηκε ότι τα κριτήρια ποιοτικής επιλογής σε διαγωνιστικές διαδικασίες είτε περιόριζαν τον κύκλο των δυνητικών προσφερόντων είτε εισήγαγαν αδικαιολόγητες διακρίσεις αυτών (παρ. 80-96).
- IX. Διαπιστώθηκαν μη νόμιμοι αποκλεισμοί από διαγωνιστικές διαδικασίες, οικονομικών φορέων, οι οποίοι επιθυμούσαν να

στηριχθούν στις ικανότητες τρίτων, ενώ αποδείκνυαν ότι θα έχουν στη διάθεσή τους τους αναγκαίους πόρους, ιδίως, με την προσκόμιση της σχετικής δέσμευσης των τρίτων φορέων για τον σκοπό αυτόν (παρ. 97-100).

- X.** Διαπιστώθηκε ότι η αξιολόγηση των τεχνικών προσφορών δεν έφερε την απαιτούμενη πλήρη και επαρκή αιτιολογία (παρ. 101-115).
- XI.** Διαπιστώθηκε αποδοχή προσφορών και κατακύρωση κατά παράβαση της διακήρυξης (παρ. 116-123).
- XII.** Διαπιστώθηκε αποδοχή εναλλακτικών προσφορών χωρίς να απαιτείται ή να επιτρέπεται στη διακήρυξη η υποβολή εναλλακτικών προσφορών (παρ. 124-128).
- XIII.** Διαπιστώθηκαν πλημμέλειες στα στάδια ελέγχου των δικαιολογητικών, είτε συμμετοχής είτε κατακύρωσης, με αποτέλεσμα την παράνομη απόρριψη προσφοράς οικονομικών φορέων που προηγούνταν στη σειρά μειοδοσίας από τους αναδειχθέντες αναδόχους δημοσίων έργων (παρ. 129-133).

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

1. Με το άρθρο 98 παρ. 1 περ. β' του Συντάγματος και τις συναφείς διατάξεις τυπικών νόμων¹, ανατέθηκε στο Ελεγκτικό Συνέδριο, λόγω της δικαστικής του φύσης, ο έλεγχος της νομιμότητας του συνόλου της διαδικασίας και του οικείου σχεδίου των σημαντικής αξίας συμβάσεων² που πρόκειται να συναφθούν από το Δημόσιο και τα δημόσια νομικά πρόσωπα. Ο έλεγχος αυτός, αυτεπάγγελτος, καθολικός και ανεξάρτητος των πράξεων που εκδίδουν εθνικά διοικητικά όργανα επί ενστάσεων ή διοικητικών προσφυγών στο πλαίσιο της εκάστοτε ελεγχόμενης διαδικασίας ανάθεσης, αποβλέπει στη διασφάλιση της αντικειμενικής ακεραιότητας των διαδικασιών ανάθεσης και στον σεβασμό αξιών και αρχών, όπως η διαφάνεια, η ισότητα των μερών, ο υγιής ανταγωνισμός και η χρηστή δημοσιονομική διαχείριση.³

2. Βασικά χαρακτηριστικά του προσυμβατικού ελέγχου είναι τα εξής: (α) Είναι προληπτικός, καθώς διενεργείται στο στάδιο που προηγείται της υπογραφής των συμβάσεων,⁴ (β) διεξάγεται ταχέως, δεδομένου ότι η ελεγκτική διαδικασία ολοκληρώνεται εντός ενδεικτικής προθεσμίας τριάντα ημερών και (γ) μέσω αυτού αναδεικνύονται – και, συνακόλουθα, κρίνεται ότι διακωλύουν τη σύναψη μίας ελεγχόμενης σύμβασης – οι πλημμέλειες εκείνες που, υπό τις περιστάσεις κάθε περίπτωσης, εκτιμώνται ως ουσιώδεις⁵. Ουσιώδης, κατά την πάγια νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου, είναι μία πλημμέλεια, όταν εξαιτίας της πλήττονται οι αξίες και οι αρχές που αναφέρονται ανωτέρω, δηλαδή η διαφάνεια, η ίση μεταχείριση ο ανταγωνισμός των διαγωνιζομένων και η χρηστή δημοσιονομική διαχείριση.⁶ Εκφεύγουν του ελέγχου τόσο οι ουσιαστικές τεχνικές ή επιστημονικές κρίσεις, όσο και οι κρίσεις σκοπιμότητας των αρμόδιων οργάνων των ελεγχόμενων αρχών.⁷

3. Στην καθ' ύλην αρμοδιότητα των Ε', ΣΤ' και Ζ' Κλιμακίων του Ελεγκτικού Συνεδρίου ανήκει ο προσυμβατικός έλεγχος των διαδικασιών ανάδειξης αναδόχων δημοσίων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών, αντίστοιχα, με προϋπολογιζόμενη δαπάνη, χωρίς ΦΠΑ, ανώτερη, από τις 4.2.2023, των 1.700.000 ευρώ⁸, όταν η χρηματοδότηση προέρχεται αμιγώς από εθνικούς πόρους, ή των 5.000.000 ευρώ για τις συμβάσεις που συγχρηματοδοτούνται από ενωσιακούς πόρους ή από πόρους του Ευρωπαϊκού Οικονομικού Χώρου ή συνάπτονται στο πλαίσιο του Ταμείου Ανθεκτικότητας και Ανάκαμψης⁹.

¹ Ήδη, άρθρο 324 του ν. 4700/2020 (Α' 127).

² ΕλΣυν Ολ. 139/2024, σκ. 6, 7.

³ ΕλΣυν Ολ. 139/2024, σκ. 5, 375/2024, σκ. 16, 783/2024, σκ. 5, 1473/2024, σκ. 17, 1384/2021, σκ. 23, 2141/2020, σκ. 20.

⁴ ΕλΣυν Ολ. 783/2024, σκ. 8,9.

⁵ ΕλΣυν Ολ. 376/2024, σκ. 32, 1473/2024, σκ. 17, 1722/2024, σκ. 32, 1733/2024, σκ. 32.

⁶ *ibid.*

⁷ *ibid.*

⁸ Άρθρο 51 του ν. 5016/2023 (Α' 21/4.2.2023).

⁹ Άρθρο 324 παρ. 3 του ν. 4700/2020, όπως ισχύει.

4. Κατά τη χρονική περίοδο από 1.7.2023 έως 31.12.2024, εισήχθησαν στα Ε΄, ΣΤ΄ και Ζ΄ Κλιμάκια 1.119, 654, 828 φάκελοι, για τον έλεγχο ισάριθμων διαδικασιών ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών, αντίστοιχα. Η παρούσα έκθεση εστιάζει στις ουσιώδεις πλημμέλειες που, κατά κύριο λόγο, εντοπίστηκαν από τον έλεγχο αυτόν και εκτίθενται στο κεφάλαιο που ακολουθεί, ολοκληρώνεται δε με μία σύντομη ανακεφαλαίωση των πλημμελειών στο κεφάλαιο των συμπερασμάτων.

ΠΟΡΙΣΜΑΤΑ ΤΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ ΟΥΣΙΩΔΕΙΣ ΠΛΗΜΜΕΛΕΙΕΣ

I

Διαπιστώθηκε μη νόμιμη εξαίρεση των διαδικασιών ανάθεσης μεικτών συμβάσεων από την εφαρμογή των διατάξεων των ν. 4412/2016 και 4413/2016 προσαρμογής και εναρμόνισης του εθνικού δικαίου προς διατάξεις του ενωσιακού δικαίου, που διέπουν τις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων.¹⁰

Χαρακτηρισμός μεικτών συμβάσεων

5. Ο χαρακτηρισμός μίας σύμβασης ως δημόσιας σύμβασης έργου, προμήθειας αγαθών ή παροχής υπηρεσιών ή ως σύμβασης παραχώρησης έργων ή υπηρεσιών από αναθέτουσες αρχές και αναθέτοντες φορείς εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου, ανεξαρτήτως του χαρακτηρισμού της από την αναθέτουσα αρχή ή τον αναθέτοντα φορέα.¹¹

Στην περίπτωση μεικτής σύμβασης, συντιθέμενης από στοιχεία τόσο δημόσιας σύμβασης έργου όσο και σύμβασης άλλου τύπου ή σύμβασης παραχώρησης έργων και υπηρεσιών και εφ' όσον τα μέρη δεν δύναται αντικειμενικά να διαχωριστούν, ο νομικός χαρακτηρισμός και οι εφαρμοστέοι κανόνες καθορίζονται από το κύριο αντικείμενο της σύμβασης, ενώ στην περίπτωση μεικτής σύμβασης με αντικείμενο προμήθεια και υπηρεσίες ή παραχώρηση υπηρεσιών και προμήθεια, το εφαρμοζόμενο νομοθετικό καθεστώς καθορίζεται από τη σύμβαση με τη μεγαλύτερη αξία.¹²

6. Ως δημόσια σύμβαση έργου νοείται η σύμβαση με αντικείμενο την εκτέλεση, με οποιαδήποτε μέσα, έργου ανταποκρινόμενου στις επακριβώς οριζόμενες απαιτήσεις της αναθέτουσας αρχής, η οποία, ως εκ τούτου, ασκεί αποφασιστική επιρροή στο είδος ή τη μελέτη του έργου.¹³

¹⁰ Βιβλίο I (άρθρα 2 έως 221) και Βιβλίο II (άρθρα 2 και 222 έως 338, διαδικασίες δημοσίων συμβάσεων στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών) του ν. 4412/2016 «Δημόσιες Συμβάσεις Έργων, Προμηθειών και Υπηρεσιών (προσαρμογή στις Οδηγίες 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ)» (Α' 147, διορθ. σφαλ. Α' 200) και ν. 4413/2016 «Ανάθεση και εκτέλεση συμβάσεων παραχώρησης - Εναρμόνιση με την Οδηγία 2014/23/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26ης Φεβρουαρίου 2014 σχετικά με την ανάθεση συμβάσεων παραχώρησης (...)» (Α' 148). Οι παραπομπές στις διατάξεις του ν. 4412/2016, όπως και του ν. 4413/2016, νοούνται ως οι διατάξεις έχουν τροποποιηθεί και ισχύουν κατά τον κρίσιμο στην παρούσα έκθεση χρόνο.

¹¹ βλ. ΕλΣυν Ολ. (Μείζων) 982/2023, σκ.7, 12, ΕλΣυν Ολ 1200/2024, σκ.6, 1346/2024, σκ.6.

¹² Άρθρο 4 του ν. 4412/2016, καθώς και άρθρο 19 παρ. 5 από τις εν γένει ρυθμίσεις των άρθρων 19 έως 22 του ν. 4413/2016, και ΕλΣυν Ολ. 982/2023, σκ. 7, 137/2024, σκ.8.

¹³ Άρθρο 2 παρ. 1 αριθμός 6 του ν. 4412/2016, ΕλΣυν Ολ. 1200/2024, σκ.6.

7. Ως εκ της υπεροχής των κανόνων του ενωσιακού δικαίου¹⁴, οι οποίοι κατισχύουν αντίθετων κανόνων του εθνικού δικαίου, όταν η αξία της σύμβασης υπερβαίνει το κατώφλι εφαρμογής της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ και η σύμβαση συνιστά κατασκευή έργου, κατά την έννοια του όρου στην ενωσιακή νομοθεσία και τη νομολογία των δικαιοδοτικών οργάνων της Ένωσης, δεν χωρεί εξαίρεση¹⁵ από την εφαρμογή των διατάξεων του ν. 4412/2016.¹⁶

8. Για το νομικό χαρακτηρισμό μεικτής σύμβασης ως έργου, εξετάζεται εάν η αναθέτουσα αρχή ασκεί αποφασιστική επιρροή στο σχεδιασμό, ήτοι εάν οι προδιαγραφές και οι απαιτήσεις της υπερβαίνουν τις συνήθεις απαιτήσεις αγοραστή ακινήτου, όπως τούτο συντρέχει όταν επιβάλλονται ειδικές τεχνικές προδιαγραφές στην κτηριακή δομή (διαστάσεις, δομική τοιχοποιία, φέρων οργανισμός, κ.λπ.) ή εσωτερικές διευθετήσεις του κτηρίου, εφ' όσον οι τελευταίες διακρίνονται λόγω της ιδιαιτερότητας και του εύρους τους.¹⁷ Το ποσό του συμβατικού τιμήματος ή ο τρόπος καταβολής, αν και δεν είναι καθοριστικά στοιχεία, πρέπει να συνεκτιμώνται.¹⁸

9. Κύριο χαρακτηριστικό της σύμβασης προμήθειας είναι ότι ο σκοπός της έγκειται στη συγκέντρωση από την αναθέτουσα αρχή αυτούσιων ή/και κατόπιν επεξεργασίας (κινητών) αγαθών ή καθορισμένης ποσότητας προϊόντων και μπορεί να περιλαμβάνει την τοποθέτηση και εγκατάσταση των αγαθών.¹⁹

10. Στη σύμβαση παραχώρησης έργων αναθέτουσα αρχή ή αναθέτων φορέας αναθέτει την εκτέλεση έργων στον παραχωρησιούχο οικονομικό φορέα, το δε αντάλλαγμα συνίσταται είτε αποκλειστικά στο δικαίωμα εκμετάλλευσης των έργων τα οποία αποτελούν το αντικείμενο της σύμβασης είτε στο δικαίωμα αυτό πλέον αμοιβής.²⁰

11. Η σύμβαση παραχώρησης υπηρεσιών αποσκοπεί στη διαχείριση και παροχή υπηρεσίας -όχι αναγκαία δημόσιας ή υπηρεσίας γενικού οικονομικού συμφέροντος-, η οποία εμπίπτει στην αρμοδιότητα της αναθέτουσας αρχής ή του αναθέτοντος φορέα, και δύναται να την παρέχουν με ίδια ή με αλλότρια μέσα. Αποδέκτες της υπηρεσίας είναι τρίτοι, μη μετέχοντες στη συμβατική σχέση παραχώρησης, οι οποίοι καταβάλλουν αντίτιμο για τη λήψη της υπηρεσίας.²¹

¹⁴ Διατάξεις της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ, οι οποίες έχουν ενσωματωθεί στην ελληνική νομοθεσία με το άρθρο 2 παρ. 1 περιπτ. 6 και 7 του ν. 4412/2016.

¹⁵ Άρθρο 10 περιπτ. α' του ν. 4412/2016 (Α' 147).

¹⁶ βλ. ΕλΣυν Ολ. (Μείζων) 982/2023, σκ. 8, 12.

¹⁷ βλ. ΕλΣυν Ολ. 982/2023, σκ. 9, 31.

¹⁸ βλ. ΕλΣυν Ολ. 982/2023, σκ. 9, 32.

¹⁹ Άρθρο 2 παρ. 1 αριθμός 8 του ν. 4412/2016, ΕλΣυν Ολ. 1200/2024, σκ. 6.

²⁰ Άρθρο 2 παρ. 1 α' του ν. 4413/2016.

²¹ Άρθρο 2 παρ. 1 β' του ν. 4413/2016.

12. Η καταβολή αντιτίμου από τους τρίτους συνεπάγεται και τη μεταβίβαση στον παραχωρησιούχο του λειτουργικού κινδύνου που απορρέει από την εκμετάλλευση των έργων ή της υπηρεσίας.

Ενδεικτικές περιπτώσεις ουσιαδών πλημμελειών από τις ελεγχθείσες διαδικασίες ανάθεσης μεικτών συμβάσεων

13. Το Κλιμάκιο²² εξέτασε εάν μεικτές συμβάσεις με αντικείμενο την αγορά και μεταβίβαση ακινήτου με ημιτελές υπό αποπεράτωση και ανακατασκευή / μετασκευή ή εν όλω υπό ανέγερση κτίριο, καθώς και τη μελέτη και εκτέλεση από τον πωλητή, για λογαριασμό της αναθέτουσας αρχής του κτιριακού έργου (αγορές ακινήτων με προϋφιστάμενο κτίριο υπό εκτεταμένη ανακατασκευή και μετασκευή ή με κτίριο υπό ανέγερση, με ειδικό προορισμό, όπως η στέγαση τμημάτων πανεπιστημιακών σχολών, επιχειρησιακών κέντρων, κ.λπ.), συνιστά δημόσια σύμβαση έργου. Το Κλιμάκιο²³ έκρινε μη νόμιμες τις διαδικασίες σύναψης των μεικτών συμβάσεων, διότι ενείχαν προεχόντως χαρακτήρα δημοσίων συμβάσεων έργου, ο σχεδιασμός και η υλοποίηση των οποίων υπήχθησαν σε εξαιρετικό καθεστώς αγοράς ακινήτων, χωρίς εφαρμογή του διέποντος την ανάθεση και εκτέλεση δημοσίων έργων νομοθετικό πλαίσιο του ν. 4412/2016.

14. Το Κλιμάκιο²⁴ εξέτασε τη διαδικασία σύναψης σύμβασης εγκατάστασης συστήματος ελέγχου διαρροών σε υφιστάμενο δίκτυο ύδρευσης, στην οποία εφαρμόστηκαν οι διατάξεις δημόσιας σύμβασης έργου. Έκρινε ότι κύριο αντικείμενο της σύμβασης ήταν η προμήθεια και εγκατάσταση εξοπλισμού εξ αποστάσεως ελέγχου και χειρισμού δικτύου ύδρευσης, καθώς και οργάνων μέτρησης, διότι οι κατασκευαστικές εργασίες είχαν χαρακτήρα παρεπόμενο, μέσου προς εξυπηρέτηση του σκοπού της λειτουργίας του εξοπλισμού, αποβλέποντας στην ολοκλήρωση του βασικού αντικειμένου της σύμβασης, χωρίς να μπορούν να ανατεθούν αυτοτελώς, ενώ και οικονομικά υπολείπονταν, όπως συμπληρωματικά λήφθηκε υπόψη, συγκριτικά προς τη δαπάνη της προμήθειας. Το Κλιμάκιο συνεκτίμησε τη βαρύτητα των κριτηρίων αξιολόγησης της πλέον συμφέρουσας από οικονομική άποψη προσφοράς βάσει της βέλτιστης σχέσης ποιότητας και τιμής, τα οποία προσιδιάζαν σε αξιολόγηση προμήθειας αγαθών και όχι σε σύμβαση κατασκευής έργου, στην οποία ενσωματώνονται ως υλικά τα υπό προμήθεια αγαθά. Ο εσφαλμένος νομικός χαρακτηρισμός και η δημοπράτηση της προμήθειας ως έργου κρίθηκε ως ουσιαδής νομική πλημμέλεια, διότι, μεταξύ άλλων, οδήγησε σε περιορισμό του ανταγωνισμού λόγω μη δημοσίευσης διακήρυξης στην ΕΕΕΕ και λόγω της απαίτησης εγγραφής στο ΜΕΕΠ των προσφερόντων οικονομικών φορέων και προκάλεσε επιβάρυνση του προϋπολογισμού της σύμβασης.

²² Ε' Κλ. 784/2023 (κατόπιν παραπομπής λόγω αρμοδιότητας με τη Ζ' Κλ. 470/2023), 392/2023, κατόπιν της ΕλΣυν Ολ 982/2023 περί άρσης της αμφισβητήσεως από τις 167/2023 και 241/2023 αντίθετες Πράξεις των Ζ' και Ε' Κλιμακίων, 555/2024.

²³ Ε' Κλ. 392/2023, 784/2023, 555/2024.

²⁴ ΣΤ' 101/2024, που επικυρώθηκε με την Έβδομο Τμ. 765/2024.

15. Κατά τον προσυμβατικό έλεγχο²⁵ εξετάστηκε η εκμίσθωση από ΟΤΑ α' βαθμού, με τη διαδικασία της πλειοδοτικής δημοπρασίας²⁶, υπαίθριων σταθμών αυτοκινήτων. Έγινε δεκτό ότι, συμβάσεις με τις οποίες παραχωρείται το δικαίωμα χρήσης και εκμετάλλευσης δημοτικού ακινήτου προς τον σκοπό άσκησης οικονομικής φύσης δραστηριοτήτων, όπως η παροχή σε τρίτους ωφελούμενους υπηρεσιών στάθμευσης, οι οποίες υπόκεινται σε ειδικές απαιτήσεις που καθορίζονται από την αναθέτουσα αρχή, με αντάλλαγμα αποκλειστικά την καταβολή από τους ωφελούμενους προκαθορισμένου αντιτίμου, συνιστούν συμβάσεις παραχώρησης υπηρεσιών κατά την έννοια του ν. 4413/2016. Στην εξετασθείσα περίπτωση, η σύμβαση εκμίσθωσης δεν συνίστατο απλώς στην παραχώρηση του δικαιώματος χρήσης και εκμετάλλευσης δημοσίου ακινήτου προς τον σκοπό της επωφελέστερης άσκησης οικονομικής φύσης δραστηριοτήτων, αλλά περιείχε την ανάθεση στον ανάδοχο της υποχρέωσης να παρέχει συνεχείς και υψηλής ποιότητας υπηρεσίες στάθμευσης προς τους τρίτους χρήστες των σταθμών αυτοκινήτων, οι οποίες υπέκειντο στις ειδικές απαιτήσεις που τέθηκαν από την αναθέτουσα αρχή ως προς τον τρόπο διαχείρισης, τον χρόνο παροχής, τον τρόπο εκμετάλλευσης των σταθμών και την τιμολόγηση των υπηρεσιών, και ο ανάδοχος ανέλαμβανε πλήρως τον λειτουργικό κίνδυνο από την παροχή των υπηρεσιών. Κατέληξε το Κλιμάκιο ότι η προς ανάθεση σύμβαση είχε μεικτό χαρακτήρα με προέχοντα εκείνον της σύμβασης παραχώρησης υπηρεσιών και, επομένως, δεν εξαιρείτο των διατάξεων του ν. 4413/2016. Η μη εφαρμογή αυτών συνιστούσε ουσιώδη πλημμέλεια της διαδικασίας σύναψης της σύμβασης, διότι ήγε σε διακινδύνευση της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, παρεμπόδιση του υγιούς ανταγωνισμού, στεγανοποίηση της αγοράς και παραβίαση των αρχών της διαφάνειας και της ίσης μεταχείρισης, δεδομένου, άλλωστε, ότι στη διαδικασία υποβλήθηκε μόνο μία προσφορά.

II

Διαπιστώθηκε ότι δεν δημοσιεύθηκε ουσιώδης τροποποίηση όρων της διακήρυξης, ιδίως αναφορικά προς τα κριτήρια ποιοτικής επιλογής και τις τεχνικές προδιαγραφές.

Η υποχρεωτικότητα της δημοσίευσης

16. Η τήρηση των διατυπώσεων δημοσιότητας της διακήρυξης επιβάλλεται από τις αρχές της ίσης μεταχείρισης των δυνητικών προσφερόντων

²⁵ Ζ' 250/2024, η οποία επικυρώθηκε με την Έβδομο Τμ. 1083/2024 και την ΕλΣυν Ολ. 1346/2024.

²⁶ Άρθρο 192 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων, που κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του ν. 3463/2006 (Α' 114).

οικονομικών φορέων, της διαφάνειας και της ανάπτυξης υγιούς ανταγωνισμού στις διαδικασίες ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων.²⁷

17. Η αναθέτουσα αρχή δύναται, υπό προϋποθέσεις, να επιφέρει τροποποιήσεις, ακόμη και σημαντικές, σε επιμέρους όρους της διακήρυξης μετά από τη δημοσίευση της προκήρυξης του διαγωνισμού.

18. Οι τροποποιήσεις της διακήρυξης είναι ουσιώδεις, εάν μεταβάλλονται οι όροι του διαγωνισμού κατά τρόπο ώστε να παρέχεται δυνατότητα συμμετοχής στον διαγωνισμό και άλλων οικονομικών φορέων, πέραν εκείνων που ήταν σε θέση να υποβάλουν προσφορά με βάση τους αρχικούς όρους.²⁸

Εάν είναι αναγκαία η ουσιώδης τροποποίηση των όρων διαγωνισμού, οι νέοι όροι απαιτείται να υποβληθούν στις ίδιες, όπως η αρχική διακήρυξη, διατυπώσεις δημοσιότητας, με τήρηση των ελάχιστων προθεσμιών υποβολής προσφορών.

19. Η παράλειψη τήρησης των διατυπώσεων δημοσιότητας σε περίπτωση ουσιώδους τροποποίησης της διακήρυξης είναι αντίθετη προς τις προαναφερόμενες αρχές, διότι περιορίζεται ο κύκλος των δυνητικώς ενδιαφερομένων να υποβάλουν προσφορά.

20. Διευκρινίσεις, οι οποίες απλώς διασαφηνίζουν τη διακήρυξη, σε συμφωνία με τους λοιπούς όρους της, χωρίς να την τροποποιούν, δεν συνιστούν μεταβολή ουσιωδών όρων της διακήρυξης και αρκεί η διαδικτυακή ανάρτησή τους²⁹.

21. Οι διευκρινίσεις παρέχονται από την αναθέτουσα αρχή το αργότερο έξι ημέρες πριν από τη λήξη της προθεσμίας υποβολής των προσφορών, ειδάλλως, παρατείνεται αναλόγως η προθεσμία υποβολής προσφορών, ώστε οι ενδιαφερόμενοι οικονομικοί φορείς να διαθέτουν τον χρόνο που απαιτείται για την προετοιμασία κατάλληλων προσφορών.

Ενδεικτικές περιπτώσεις ουσιωδών πλημμελειών λόγω μη δημοσίευσης τροποποίησης όρων της διακήρυξης

22. Διαπιστώθηκε η μη παράταση της προθεσμίας υποβολής προσφορών, ύστερα από διευκρίνιση, αναφορικά με τα μέσα απόδειξης της εκπλήρωσης των κριτηρίων της καταλληλότητας άσκησης επαγγελματικής

²⁷ Άρθρα 18 παρ. 1, 27 (ανοικτή διαγωνιστική διαδικασία), 60, 63, 65, 66, καθώς και ταυτόσημου περιεχομένου διατάξεις των άρθρων 253 παρ. 1 και 281 παρ. 1 του ν. 4412/2016.

²⁸ ΕλΣυν Ολ. 1078/2024, σκ. 4.

²⁹ ΕλΣυν Ολ. 1078/2024, σκ. 5. Άρθρα 60 παρ.3, 67 παρ. 2 και άρθρο 12 της ΚΥΑ 64233/8.6.2021 «Ρυθμίσεις τεχνικών ζητημάτων που αφορούν την ανάθεση των Δημοσίων Συμβάσεων Προμηθειών και Υπηρεσιών με χρήση των επιμέρους εργαλείων και διαδικασιών του Εθνικού Συστήματος Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΣΗΔΗΣ)» (Β' 2453).

δραστηριότητας και της συμμόρφωσης με τα πρότυπα διασφάλισης ποιότητας και περιβαλλοντικής διαχείρισης. Κατά τον έλεγχο³⁰ κρίθηκε, ότι η διευκρίνιση επαγόταν ουσιώδη τροποποίηση των αντίστοιχων όρων της διακήρυξης και έπρεπε να τηρηθούν οι διατυπώσεις δημοσιότητας αυτής. Εξάλλου, και υπό την εκδοχή ότι συνιστούσε απλώς διευκρίνιση, τόσο καθεαυτή, ως αναφερόμενη στα προσόντα που έπρεπε να διαθέτουν οι διαγωνιζόμενοι, όσο και ως εκ του απροσδιόριστου αριθμού των δυνητικά ενδιαφερόμενων οικονομικών φορέων που ήταν αποδέκτες της, απέβαινε σημαντική³¹ για τη συμμετοχή στον διαγωνισμό, κατά συνέπεια, η αναθέτουσα αρχή είχε υποχρέωση να παρατείνει την προθεσμία υποβολής των προσφορών.

23. Σε διαδικασία σύναψης συμφωνίας-πλαίσιο με αντικείμενο την προμήθεια αντιδραστηρίων και συνοδού εξοπλισμού δημόσιων νοσοκομείων, δεν δημοσιεύθηκαν προσηκόντως ουσιώδεις τροποποιήσεις επιμέρους όρων της διακήρυξης τόσο αναφορικά με τις τεχνικές προδιαγραφές ορισμένων από τα προς προμήθεια είδη όσο και, κυρίως, με τις απαιτούμενες προϋποθέσεις οικονομικής και χρηματοοικονομικής επάρκειας των υποψηφίων για τη συμμετοχή τους στον διαγωνισμό, καθώς και οι διαδοχικές μεταθέσεις της καταληκτικής ημερομηνίας υποβολής προσφορών. Η παράλειψη προσήκουσας δημοσίευσης των τροποποιήσεων της διακήρυξης κρίθηκε κατά τον έλεγχο³², ουσιώδης πλημμέλεια, ως σχετιζόμενη με παραβίαση θεμελιακών κανόνων του ενωσιακού δικαίου περί ανάθεσης δημόσιων συμβάσεων, διότι μετέβαλε τις δυνατότητες συμμετοχής των ενδιαφερομένων οικονομικών φορέων στο διαγωνισμό, καθόσον διευκρινίστηκαν ασαφείς όροι της διακήρυξης, τροποποιήθηκαν άλλοι όροι και τεχνικές προδιαγραφές και παρατάθηκε (δix και σχεδόν κατά δύο μήνες συνολικά) η προθεσμία υποβολής προσφορών.

III

Διαπιστώθηκε η έλλειψη της αναγκαίας χρηματοδότησης ή επαρκούς πίστωσης για την εκτέλεση σύμβασης.

Η ανάγκη εξασφάλισης χρηματοδότησης

24. Η αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης των δημοσίων οικονομικών, προς αποτροπή δρομολογήσεως διαδικασιών χωρίς βέβαιη χρηματοδότηση και της οικονομικής διακινδύνευσης των αναθετουσών αρχών, επιτάσσει, πριν από την έναρξη οποιασδήποτε διαδικασίας για την ανάθεση δημόσιας σύμβασης, κατά μείζονα λόγο, πριν από την υπογραφή της σύμβασης, να υφίσταται βεβαία και εξασφαλισμένη χρηματοδότηση

³⁰ ΣΤ' Κλ. 555/2023.

³¹ ΕλΣυν Ολ. 1078/2024, σκ. 35, Έβδομο Τμ. 533/2024.

³² ΣΤ' Κλ. 299/2024, η οποία επικυρώθηκε με την Έβδομο Τμ. 1383/2024.

αυτής και ιδίως να έχει εξασφαλισθεί και να δεσμεύεται η αναγκαία πίστωση για την εκτέλεσή της.

Η αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης επιβάλλει την εξασφάλιση χρηματοδότησης και την ύπαρξη αναγκαίας για την εκτέλεση της σύμβασης πίστωσης πριν από τη διεξαγωγή της διαδικασίας σύναψης αυτής.³³

25. Η έλλειψη πίστωσης συνιστά ουσιώδη νομική πλημμέλεια, διότι καθιστά επισφαλή την ανάληψη συμβατικών υποχρεώσεων εκ μέρους των αναθετουσών αρχών και πιθανή την έκθεσή τους σε αποζημιωτικές αξιώσεις των αναδόχων.

Ενδεικτικές περιπτώσεις ουσιωδών πλημμελειών ελλείψει χρηματοδότησης ή πίστωσης

26. Σε διαδικασίες σύναψης συμβάσεων προμήθειας, εγκατάστασης και θέσης σε λειτουργία συστήματος υδρομετρητών απομακρυσμένης μέτρησης, διαπιστώθηκε από το Κλιμάκιο³⁴ ότι δεν υπήρχε βέβαιη και εξασφαλισμένη χρηματοδότηση (ο αρμόδιος φορέας ήταν σε διαδικασία εξεύρεσης χρηματοδότησης μέσω εθνικών ή ενωσιακών προγραμμάτων σε ποσοστό πέραν του 80% της υπό ανάθεση σύμβασης³⁵), καθώς και η αναγκαία πίστωση για την εκτέλεση της σύμβασης. Η πλημμέλεια κρίθηκε ουσιώδης λόγω της οικονομικής διακινδύνευσης που συνεπαγόταν και του ενδεχομένου ανώμαλης εξέλιξης, εάν υπογραφόταν η σύμβαση.

IV

Διαπιστώθηκε ελλιπής τεκμηρίωση της σκοπιμότητας και του προϋπολογισμού δημοσίων συμβάσεων, σε βαθμό που δεν επέτρεψε στον έλεγχο να επιβεβαιώσει τον εύλογο χαρακτήρα της εκάστοτε δημοσιονομικής επιβάρυνσης και τη διάθεση των δημοσίων πόρων υπό όρους διαφάνειας.

Η υποχρεωτικότητα της τεκμηρίωσης της σκοπιμότητας και του προϋπολογισμού των δημοσίων συμβάσεων

27. Κατά το προδιαγωνιστικό στάδιο σύνταξης των εγγράφων της σύμβασης, οι αναθέτουσες αρχές υποχρεούνται να τεκμηριώνουν αφ' ενός τη

³³ Άρθρα 66 του ν. 4270/2014 «Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας (ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ) - δημόσιο λογιστικό και άλλες διατάξεις» (Α' 143) και 2, 3 και 4 του π.δ. 80/2016 «Ανάληψη υποχρεώσεων από τους διατάκτες» (Α' 145).

³⁴ ΣΤ' Κλ. 254/2024, που επικυρώθηκε με την Έβδομο Τμ. 1109/2024, ΣΤ' Κλ. 457/2024.

³⁵ ΣΤ' Κλ. 254/2024.

σκοπιμότητα της προμήθειας που διενεργούν, με το να αναφέρουν στον οικείο «φάκελο δημόσιας σύμβασης» τα συγκεκριμένα στοιχεία που έλαβαν υπόψη για τον προσδιορισμό, κατ' είδος και ποσότητα, των αναγκών τους, αφ' ετέρου τον προϋπολογισμό της προμήθειας, με το να αναφέρουν τα στοιχεία που έλαβαν υπόψη για την κοστολόγηση των προμηθευόμενων ειδών και τον καθορισμό της προϋπολογιζόμενης δαπάνης.³⁶

Προς διασφάλιση της αξιοπιστίας και της αποτελεσματικότητας των διαδικασιών ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων, απαιτείται οι αναθέτουσες αρχές, κατά το προδιαγωνιστικό στάδιο σύνταξης των εγγράφων της σύμβασης, να τεκμηριώνουν τη σκοπιμότητα και τον προϋπολογισμό αυτής.

28. Τον πλήρη προσδιορισμό του οικονομικού αντικείμενου μία δημόσιας σύμβασης ή συμφωνίας-πλαίσιο³⁷, το οποίο απαιτεί γνώση των πραγματικών συνθηκών της αγοράς, επιβάλλουν οι αρχές της διαφάνειας και του ανταγωνισμού, στο μέτρο που οι προσφορές πρέπει να είναι ρεαλιστικές, δηλαδή να ανταποκρίνονται πλήρως στο αντικείμενο αυτό.³⁸

29. Ο προσδιορισμός του οικονομικού αντικείμενου εξυπηρετεί την αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, καθώς αποτελεί αντικείμενο ελέγχου ο εύλογος χαρακτήρας της δημοσιονομικής επιβάρυνσης και η ορθή διαχείριση του δημοσίου χρήματος, με ειδικότερη έκφανση της αρχή της οικονομικότητας, σύμφωνα με την οποία ο δημόσιος σκοπός που επιτελείται μέσω της σύμβασης πρέπει να επιτυγχάνεται με τη μικρότερη δυνατή οικονομική επιβάρυνση.³⁹

30. Ειδικά στις συμφωνίες-πλαίσιο⁴⁰ η τεκμηρίωση του προϋπολογισμού, η οποία, συνιστά εγγενές και απαραίτητο στοιχείο τους δεδομένου ότι αποσκοπούν, κατά τον νομοθέτη, στον καθορισμό των όρων που διέπουν τις συμβάσεις που πρόκειται να συναφθούν κατά τη διάρκεια συγκεκριμένης περιόδου, ιδίως όσον αφορά τις τιμές, η τεκμηρίωση του προϋπολογισμού της διαδικασίας ανάθεσης και των τμημάτων της είναι σημαντικό στοιχείο της προετοιμασίας της διαδικασίας, διότι μπορεί να εξασφαλίσει την επιτυχή εκτέλεση των συμβάσεων σε κατάλληλο επίπεδο κόστους και ποιότητας καθ' όλη τη διάρκεια ισχύος της συμφωνίας-πλαίσιο.⁴¹

31. Στοιχεία που τεκμηριώνουν τον προϋπολογισμό, όπως καταδεικνύεται από τον έλεγχο, είναι, κατά κανόνα, αφενός η αιτιολογημένη εκτίμηση της αναθέτουσας αρχής όσον αφορά στον υπολογισμό των ζητούμενων

³⁶ Βλ. άρθρα 18 παρ. 1, 45 παρ. 3 (α', β') και 7, 49 παρ. 1 του ν. 4412/2016 και αιτιολογική σκέψη 126 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ.

³⁷ Άρθρο 2 παρ. 1 αριθμός 10 και άρθρο 39 του ν. 4412/2016, ΕλΣυν Ολ. 376/2024, σκ. 7.

³⁸ ΕλΣυν Ολ. 376/2024, σκ. 5, 1345/2024, σκ. 6, 1735/2024, σκ. 5, 13.

³⁹ ΕλΣυν Ολ. 140/2024 σκ. 6, 19, 22, 376/2024, σκ. 5.

⁴⁰ Άρθρα 2 παρ. 1 ορ. 10, 39 παρ. 1 και 3-5 του ν. 4412/2016.

⁴¹ Έβδομο Τμ. 1383/2024, σκ. 19.

ποσοτήτων και αφετέρου η σύγκριση των αντίστοιχων τιμών προηγούμενων όμοιων δημοσίων συμβάσεων ή των αντίστοιχων τιμών της οικείας αγοράς ή/και η διαβούλευση⁴² με οικονομικούς φορείς (όπως, μέσω της λήψης μη δεσμευτικών προσφορών), όσον αφορά στις προϋπολογιζόμενες τιμές μονάδας, στις συνολικές προϋπολογιζόμενες δαπάνες επί μέρους κατηγοριών και στη συνολική προϋπολογιζόμενη δαπάνη.

Ενδεικτικές περιπτώσεις ουσιωδών πλημμελειών από τον έλεγχο της τεκμηρίωσης

32. Ζητήματα ελλιπούς τεκμηρίωσης, διακωλυτικά της σύναψης των οικείων συμβάσεων έθιξε ο προσυμβατικός έλεγχος κατά βάση στις διαδικασίες σύναψης συμφωνιών-πλαίσιο και δημοσίων συμβάσεων προμηθειών. Σημειώνονται οι ακόλουθες περιπτώσεις :

33. Κατά τον έλεγχο διαδικασιών σύναψης συμβάσεων προμήθειας λιπαντικών και συναφών ειδών⁴³ για τις ανάγκες δήμων, διαπιστώθηκε σημαντική αύξηση των ποσοτήτων⁴⁴ ή των προϋπολογιζόμενων τιμών μονάδας⁴⁵ για τα ίδια είδη συγκριτικά προς τις ακριβώς προηγούμενες, κατά περίπτωση, διακηρύξεις της ίδιας αναθέτουσας αρχής, καθώς και ότι για τον καθορισμό των προϋπολογιζόμενων τιμών μονάδας αναζητήθηκε και λήφθηκε προσφορά από έναν και μόνο, τοπικό πρατηριούχο⁴⁶, ή ότι για την τεκμηρίωση της αύξησης τους σε ποσοστό 16% σε σχέση με τις τιμές μονάδας των ίδιων ειδών της προηγούμενης διακήρυξης, γινόταν αόριστη επίκληση των ανατιμήσεων που προκάλεσαν η εμπόλεμη κατάσταση στην Ουκρανία και οι συνεχιζόμενες συνέπειες της πανδημίας του covid-19⁴⁷. Ο έλεγχος απέβη αρνητικός, διότι τα ως άνω στοιχεία δεν ήταν πρόσφορα στοιχεία τεκμηρίωσης των ποσοτήτων ή της προϋπολογιζόμενης δαπάνης των υπό προμήθεια ειδών.

34. Ελλιπής τεκμηρίωση διαγνώσθηκε και κατά τον έλεγχο διαδικασιών προμήθειας υγρών καυσίμων και λιπαντικών⁴⁸ κατά διακριτά τμήματα αυτών, λόγω μη προσκόμισης στοιχείων προς τεκμηρίωση της ανάγκης αυξημένων ποσοτήτων σε ετήσια βάση κατά 50% και 42,86%, αντίστοιχα, όπως τούτο προέκυπτε από τις ποσότητες για τα ίδια είδη της ακριβώς προηγούμενης διακήρυξης της ίδιας αναθέτουσας αρχής, καθώς και κατά τα τμήματα για τα οποία οι προϋπολογιζόμενες τιμές μονάδας τέθηκαν κατ' επίκληση έρευνας αγοράς από μηχανές αναζήτησης στο διαδίκτυο την περίοδο που συντάχθηκε η μελέτη του διαγωνισμού, χωρίς να υποβληθεί στοιχείο τεκμηρίωσης των τιμών αυτών.

⁴² Άρθρο 46 του ν. 4412/2016.

⁴³ ΣΤ' Κλ. 409/2023, 396/2024.

⁴⁴ ΣΤ' Κλ. 396/2024.

⁴⁵ ΣΤ' Κλ. 409/2023.

⁴⁶ ΣΤ' Κλ. 409/2023.

⁴⁷ ΣΤ' Κλ. 396/2024.

⁴⁸ ΣΤ' Κλ. 50/2024.

35. Σε παρεμφερούς αντικειμένου διαδικασία το Κλιμάκιο⁴⁹ διαπίστωσε ότι ήταν ελλιπής η τεκμηρίωση της ποσότητας λιπαντικών και συναφών ειδών, τα οποία, χωρίς να αιτιολογούνται οι αποκλίσεις, με την ακριβώς προηγούμενη διακήρυξη της ίδιας αναθέτουσας αρχής είτε δεν είχαν ζητηθεί είτε είχαν ζητηθεί σε ποσότητες καταφανώς μικρότερες. Προσθέτως, διαπιστώθηκε ότι δεν τεκμηριώθηκαν οι προϋπολογιζόμενες τιμές μονάδας, διότι δεν υποβλήθηκαν πρωτογενή στοιχεία έρευνας αγοράς εν γένει ούτε πρόσφορα στοιχεία δικαιολόγησης της αύξησης τιμών σε συγκεκριμένα προϊόντα της ζητούμενης κατηγορίας λόγω της ενεργειακής κρίσης. Οι πλημμέλειες κρίθηκαν ουσιώδεις διότι εξαιτίας της έλλειψης στοιχείων εν όλω αιτιολόγησης και τεκμηρίωσης του προϋπολογισμού κατέστη ανέφικτος ο έλεγχος της διάθεσης του δημοσίου χρήματος που προοριζόταν για την προμήθεια των ειδών αυτών στο πλαίσιο των αρχών της διαφάνειας και της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, ειδικότερα την αρχή της οικονομικότητας.

36. Κατά τον έλεγχο προμήθειας αναλωσίμων ειδών, διαπιστώθηκε⁵⁰ ότι η αναθέτουσα αρχή δεν είχε προβεί σε οποιαδήποτε, έστω στοιχειώδη, ενέργεια, ερειδόμενη επί πρόσφορων αντικειμενικών στοιχείων, προκειμένου να τεκμηριώσει την προϋπολογιζόμενη δαπάνη των προς προμήθεια ειδών, όπως συγκριτική έρευνα αγοράς ή λήψη μη δεσμευτικών προσφορών. Αναφορικά προς την τεκμηρίωση των ποσοτήτων διαπιστώθηκε ότι ενώ η αναθέτουσα αρχή επικαλέστηκε στοιχεία από αναλώσεις προηγούμενων περιόδων, δεν προσδιορίστηκαν με ειδική και ορισμένη αναφορά οι αναλώσεις αυτές και η τυχόν ύπαρξη αποθεμάτων όμοιων ειδών. Συναφώς, πλημμέλεια διαγνώσθηκε και στον τρόπο κατάρτισης του προϋπολογισμού, καθόσον αυτός απαρτιζόταν από ομάδες ειδών, για τις οποίες αναφερόταν μεν ο συνολικός προϋπολογισμός, πλην δεν προσδιορίζονταν τιμές μονάδας των επιμέρους ειδών που περιλαμβάνονταν σε κάθε ομάδα, παρότι αυτά διαφοροποιούνταν μεταξύ τους ποσοτικά και ποιοτικά. Η αοριστία αυτή ως προς το οικονομικό αντικείμενο της διαδικασίας ευνοούσε, κατά το Κλιμάκιο, την ευχέρεια των διαγωνιζομένων να διαμορφώσουν, κατ' ουσίαν, τις τιμές μονάδας των προς ανάθεση ειδών της κάθε ομάδας, κατά παράβαση των αρχών της διαφάνειας και της ίσης αντιμετώπισης των οικονομικών φορέων, τόσο κατά τη διαδικασία ανάθεσης, όσο και κατά την εκτέλεση της προμήθειας.

37. Σε διαδικασία προμήθειας υλικών ηλεκτροφυσιολογίας και συνοδού εξοπλισμού για τις ανάγκες νοσοκομείου, ο έλεγχος απέβη αρνητικός κατά το μέρος εκείνο κατά το οποίο το Κλιμάκιο⁵¹ διαπίστωσε έλλειψη τεκμηρίωσης τόσο της σκοπιμότητας όσο και του προϋπολογισμού αυτής, ως προς ορισμένα είδη, για τα οποία ουδέν στοιχείο συμπεριλήφθηκε στον φάκελο σύμβασης, ενώ αυτά προστέθηκαν στη ζητούμενη προμήθεια μετά από τη διενέργεια δημόσιας διαβούλευσης, με τιμές μονάδας, οι οποίες

⁴⁹ ΣΤ' 133/2024.

⁵⁰ ΣΤ' Κλ.445/2023, 182/2024.

⁵¹ ΣΤ' Κλ. 373/2024.

διαμορφώθηκαν κατόπιν προφορικής ενημέρωσης από μέλος της επιτροπής τεχνικών προδιαγραφών σχετικά με την πραγματοποιηθείσα έρευνα αγοράς.

38. Σε διαδικασία προμήθειας τροφίμων και γάλακτος, το Κλιμάκιο⁵² διαπίστωσε ελλιπή τεκμηρίωση της αναγκαιότητας της προμήθειας, των ποσοτήτων ειδών και της προϋπολογιζόμενης δαπάνης, καθώς δεν προσκομίστηκαν πρόσφορα στοιχεία τεκμηρίωσης αυξήσεων, κατά περίπτωση έως και κατά εννέα φορές, ή μειώσεων των ποσοτήτων ειδών συγκριτικά προς δύο προγενέστερες διαγωνιστικές διαδικασίες, ούτε στοιχεία με αναφορά συγκεκριμένων δεδομένων προσδιορισμού τιμών μονάδας για κάθε είδος / υποείδος κατά τρόπο ελεγκτικά επαληθεύσιμο.

39. Σε διαδικασία προμήθειας (59) ειδών υλικών σπονδυλοδεσίας, τα οποία δεν είχαν αντίστοιχο στο Παρατηρητήριο Τιμών Προμηθειών Υγείας, διαπιστώθηκε⁵³ ελλιπής τεκμηρίωση της αναγκαιότητας και της προϋπολογιζόμενης δαπάνης. Ως προς την τεκμηρίωση των ποσοτήτων κρίθηκε ότι η αναθέτουσα αρχή δεν επικαλέστηκε ούτε υπέβαλε κάποιο πρόσφορο ελεγκτικώς επαληθεύσιμο στοιχείο για τον προσδιορισμό των συνολικών και επιμέρους ποσοτήτων των υπό προμήθεια υλικών. Ως προς την τεκμηρίωση του προϋπολογισμού κρίθηκε ότι δεν αποδεικνυόταν ότι για τον προσδιορισμό των τιμών μονάδος έντεκα ειδών τα οποία δεν συμπεριλήφθηκαν στην διεξαχθείσα έρευνα αγοράς, οι εν λόγω τιμές προέκυψαν μετά από έρευνα αγοράς μέσω διαδικτύου, προσθέτως, ως προς τα λοιπά είδη της διακήρυξης, για τα οποία λήφθηκαν ενδεικτικές τιμές από έρευνα αγοράς, η αναθέτουσα αρχή δεν προσδιόρισε τον τρόπο αξιοποίησης – επεξεργασίας των στοιχείων αυτών, αφού, όπως διαπιστώθηκε, οι τιμές της διακήρυξης κατά είδος, προσέγγιζαν ή και υπερέβαιναν τη μέγιστη δοθείσα ενδεικτική τιμή της έρευνας αγοράς, αντιστοιχούσαν στην ελάχιστη τιμή της έρευνας, συνέπιπταν με τη μέση τιμή, με αποτέλεσμα η έρευνα να καθίσταται απρόσφορη για τον προσδιορισμό των τιμών μονάδος της διακήρυξης. Η διαπιστωθείσα αποτυχία τεκμηρίωσης των τιμών μονάδος των ειδών της διακήρυξης εμφανίσθηκε εντονότερη για επτά κατηγορίες ειδών, οι τιμές των οποίων είχαν προσδιοριστεί αρχικώς ως σετ, μετά δε τον διαχωρισμό τους με τη διακήρυξη σε επιμέρους είδη, πέραν του ότι αυτές (τιμές) απέκλιναν, είτε ως άθροισμα ζητούμενων ειδών είτε ως βασικό είδος, από αυτά των σετ της έρευνας, δεν προέκυπταν τα δεδομένα αυτοτελούς τιμολόγησής τους.

40. Συμφωνία – πλαίσιο με αντικείμενο την προμήθεια φορητών ολκωτών κλιμάκων προς χρήση σε επιχειρήσεις πυρόσβεσης κρίθηκε, ως προς την τεκμηρίωση του προϋπολογισμού της, ελλιπής, με την αιτιολογία ότι, η μεν έρευνα αγοράς που φερόταν ως διεξαχθείσα από τα αρμόδια όργανα σε χρόνο, ο οποίος δεν προσδιοριζόταν, αναφερόταν σε τιμές λιανικής, για ένα μόνο τεμάχιο, εκτός εγχώριας αγοράς, οι δε τιμές που προέκυπταν από προγενέστερες συμβάσεις δεν ήταν επίκαιρες, διότι αφορούσαν σε χρόνο άνω των εννέα (9) ετών, χωρίς, μάλιστα, να διευκρινίζεται εάν στο μεσοδιάστημα

⁵² ΣΤ' Κλ. 341/2024.

⁵³ ΣΤ' Κλ. 295/2024, η οποία επικυρώθηκε με την Έβδομο Τμ. 1378/2024 και με την ΕλΣυν Ολ. 1735/2024.

διενεργήθηκε διαγωνισμός για την προμήθεια του αυτού είδους, συνεπώς, τα έγγραφα αυτά δεν αποτελούσαν πρόσφορα συγκριτικά στοιχεία για τον προσδιορισμό της προϋπολογιζόμενης τιμής μονάδας, τέλος, προηγούμενη απευθείας ανάθεση έγινε σε τιμή υπολειπόμενη κατά 96,42%. Ο έλεγχος του Κλιμακίου⁵⁴ απέβη αρνητικός διότι, συνεκτιμώμενης της μεγάλης και ανατιολόγητης αυτής απόκλισης, δεν αποδείχθηκε ο εύλογος χαρακτήρας της δημοσιονομικής επιβάρυνσης και η πλημμέλεια κρίθηκε ουσιώδης, διότι ήγε σε παραβίαση των αρχών της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, της οικονομικότητας και της διαφάνειας.

41. Συμφωνία-πλαίσιο με αντικείμενο την προμήθεια αντιδραστηρίων και συνοδού εξοπλισμού τριών δημόσιων νοσοκομείων, ως προς την τεκμηρίωση του προϋπολογισμού τμημάτων αυτής, για είδη εξετάσεων τις οποίες το πρώτον ζητούσαν οι συγκεκριμένοι φορείς, κρίθηκε⁵⁵ ελλιπής, διότι αορίστως και χωρίς συσχέτιση με τα ζητούμενα είδη γινόταν επίκληση των μέσων τιμών της αγοράς άλλων δημόσιων νοσοκομείων, χωρίς μνεία τιμών ή προσκόμιση συγκριτικών στοιχείων. Η έλλειψη των στοιχείων κρίθηκε ουσιώδης νομική πλημμέλεια της διαδικασίας, συναπτόμενη προς τις αρχές της διαφάνειας και της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης.

V

Διαπιστώθηκε αδικαιολόγητη παρέκκλιση από τον κανόνα της διενέργειας διαγωνισμού για τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων, χωρίς τη συνδρομή αναγκών που ανέκυψαν κατεπείγοντως εξαιτίας περιστάσεων απρόβλεπτων εκ μέρους μίας επιμελούς αναθέτουσας αρχής.

Ο κανόνας της διενέργειας διαγωνισμού και το επιτρεπτό της εξαίρεσης

42. Βασική αποστολή του προσυμβατικού ελέγχου αποτελεί η διασφάλιση των ενωσιακών αρχών της διαφάνειας, του ανταγωνισμού και της ίσης μεταχείρισης των οικονομικών φορέων, οι οποίες επιβάλλουν τον κανόνα η ανάδειξη αυτών ως αναδόχων δημοσίων συμβάσεων να διενεργείται κατόπιν διαγωνιστικών διαδικασιών⁵⁶.

43. Κατ' εξαίρεση επιτρέπεται οι αναθέτουσες αρχές να παρεκκλίνουν από τον κανόνα, προσφεύγοντας σε διαδικασίες ανάθεσης, όπως η διαπραγμάτευση χωρίς την προηγούμενη τήρηση διατυπώσεων δημοσιότητας, οπότε κατ' ουσίαν δεν μπορεί να γίνει λόγος για ανάδειξη μειοδότη, αλλά για επιλογή αναδόχου κατά διακριτική ευχέρεια του

⁵⁴ ΣΤ' Κλ. 374/2023, η οποία επικυρώθηκε με την Έβδομο Τμ. 1642/2023 και με την ΕλΣυν Ολ. 140/2024.

⁵⁵ ΣΤ' Κλ. 299/2024, η οποία επικυρώθηκε με την Έβδομο Τμ. 1383/2024.

⁵⁶ Άρθρο 26 ν. 4412/2016, ΕλΣυν Ολ. 1077/2024, σκ. 5, 1722/2024, σκ. 4.

αναθέτοντος φορέα. Κατά τον προσυμβατικό έλεγχο ερευνάται εάν συντρέχουν οι προϋποθέσεις υπό τις οποίες η παρέκκλιση επιτρέπεται⁵⁷.

Μια από τις περιοριστικά προβλεπόμενες και συσταλτικά ερμηνευόμενες εξαιρετικές περιπτώσεις⁵⁸ κατά τις οποίες δικαιολογείται η προσφυγή σε διαπραγμάτευση για τη σύναψη σύμβασης χωρίς δημοσίευση προκήρυξης προϋποθέτει σωρευτικά : α) κατεπείγουσα ανάγκη, η οποία δεν είναι συμβατή με την τήρηση των προθεσμιών που επιτάσσουν άλλες διαδικασίες, β) απρόβλεπτο γεγονός, γ) αιτιώδης σύνδεσμος μεταξύ του απρόβλεπτου γεγονότος και της κατεπείγουσας ανάγκης, δ) έλλειψη ευθύνης της αναθέτουσας αρχής, ε) ανάθεση στο μέτρο που είναι απολύτως απαραίτητο για την αντιμετώπιση των αναγκών που προέκυψαν από το απρόβλεπτο γεγονός⁵⁹.

44. Κατ' επίκληση κατεπείγουσας ανάγκης, η οικεία σύμβαση ανατίθεται χωρίς καθυστέρηση, καθώς το κατεπείγον δεν μπορεί να χρησιμοποιείται ως πρόσχημα προσφυγής στην εξαιρετική διαδικασία για την ανάθεση συμβάσεων για τις οποίες απαιτείται μεγαλύτερο χρονικό διάστημα από αυτό που θα χρειαζόταν εάν είχε εφαρμοσθεί η κατά κανόνα διαδικασία ανάθεσης, ακόμη και με σύντμηση προθεσμιών.⁶⁰

45. Μόνη η έκδοση απόφασης κήρυξης περιοχής σε κατάσταση ειδικής κινητοποίησης πολιτικής προστασίας δεν συνιστά αμάχητο τεκμήριο συνδρομής των προϋποθέσεων προσφυγής στην εξαιρετική διαδικασία ανάθεσης δημόσιας σύμβασης με τη διαδικασία διαπραγμάτευσης χωρίς δημοσίευση. Η αναθέτουσα αρχή οφείλει να αποδείξει ότι, εν όψει της κατεπείγουσας ανάγκης που προέκυψε, δεν μπορούσε να ακολουθήσει διαγωνιστικές διαδικασίες, έστω με προθεσμίες συντετμημένες.⁶¹

Ενδεικτικές περιπτώσεις πλημμελούς εφαρμογής της εξαιρετικής διαδικασίας ανάθεσης χωρίς προηγούμενη δημοσίευση εξαιτίας κατεπείγοντος από απρόβλεπτες περιστάσεις

46. Το ζήτημα του επιτρεπτού της διαπραγμάτευσης έχει απασχολήσει τον προσυμβατικό έλεγχο προεχόντως σε περιπτώσεις συμβάσεων ανάθεσης εργασιών που φέρονταν ότι αποσκοπούσαν στην άρση ζημιών που προκλήθηκαν από φυσικά φαινόμενα (πλημμυρικές βροχοπτώσεις, σεισμική δραστηριότητα, κ.λπ.). Το Κλιμάκιο ερεύνησε, σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση, κατ' αρχάς εάν συνέτρεχε απρόβλεπτο γεγονός⁶² και, σε

⁵⁷ Άρθρο 32 παρ. 1 και 2-6 του ν. 4412/2016, Ελ Συν Ολ. 1722/2024, σκ.4, 1472/2024, σκ.4.

⁵⁸ Άρθρο 32 παρ. 2 περ. γ' του ν. 4412/2016.

⁵⁹ ΕλΣ Ολ. 378/2024, σκ.5, 1077/2024, σκ.5, 1203/2024, σκ.9, 1722/2024, σκ.4, 1733/2024, σκ.4, 30.

⁶⁰ *ibid.*

⁶¹ *ibid.*

⁶² Ε' Κλ. 461/2024, επικυρώθηκε με την Έβδομο Τμ. 92/2025.

καταφατική περίπτωση, εάν οι υπό ανάθεση εργασίες ήταν αυτές που απαιτούνταν για την άρση των ζημιών που προκλήθηκαν από το απρόβλεπτο γεγονός και όχι εργασίες που αποσκοπούσαν στην κάλυψη πάγιων αναγκών⁶³ της αναθέτουσας αρχής. Λήφθηκαν υπόψη η ταχύτητα προσφυγής στη διαδικασία και ολοκλήρωσής της, καθώς και ο χρόνος που προβλεπόταν για την υλοποίηση του αντικειμένου της σύμβασης. Ο προϋπολογισμός δεν αποτέλεσε παγίως κρίσιμο κριτήριο, δεδομένου ότι δεν αποκλειόταν οι απαιτούμενες εργασίες να είναι μεγάλης οικονομικής αξίας λόγω του μεγέθους των κατά περίπτωση ζημιών. Η προαπαιτούμενη μελέτη έπρεπε να προσδιορίζει τις προκληθείσες ζημίες και να έχει ως αντικείμενο στοχευμένα την άρση αυτών⁶⁴.

47. Περίπτωση κατά την οποία δεν ήταν δικαιολογημένη η προσφυγή στην εξαιρετική διαδικασία ανάθεσης διαπίστωσε το Κλιμάκιο⁶⁵ σε διαπραγμάτευση, η οποία έλαβε χώρα χωρίς να συντρέχει απρόβλεπτο γεγονός, αλλά «αιφνίδια και πραγματικά ευρήματα» αυτοψίας που αφορούσαν τη στατική ανεπάρκεια κτιρίων (σχολικές μονάδες) και φθορές, οφειλόμενες στη γήρανση των υλικών των κατασκευών και στην επίδραση περιβαλλοντικών παραγόντων. Στον επόμενο βαθμό, κατόπιν προσφυγής ανάκλησης, το Τμήμα⁶⁶ έκρινε ότι από τις διαπιστώσεις του ελέγχου δεν θεμελιωνόταν ούτε η προϋπόθεση του κατεπείγοντος, διότι δεν αποδεικνυόταν ότι είχε επηρεαστεί η λειτουργικότητα ενός εκάστου των κτιρίων.

48. Περιπτώσεις κατά τις οποίες δεν ήταν δικαιολογημένη η προσφυγή στην εξαιρετική διαδικασία ανάθεσης διαπιστώθηκαν⁶⁷ κατά τον προσυμβατικό έλεγχο σε διαδικασίες διαπραγμάτευσης που έλαβαν μεν χώρα κατ' επίκληση κατάστασης έκτακτης ανάγκης λόγω ισχυρών καιρικών φαινομένων, στην οποία είχαν κηρυχθεί συγκεκριμένες περιοχές, όμως, δεδομένου ότι η κήρυξη σε κατάσταση έκτακτης ανάγκης δεν συνιστά αμάχητο τεκμήριο συνδρομής των προϋποθέσεων προσφυγής στην εξαιρετική διαδικασία ανάθεσης, στις εν λόγω περιπτώσεις οι οικείες συμβάσεις αποσκοπούσαν στην οριστική διασφάλιση, συντήρηση και αναβάθμιση υποδομών μέσω εκτεταμένων παρεμβάσεων, ανάγκες οι οποίες δεν συνδέονταν αιτιωδώς με τα καιρικά φαινόμενα και τις συνέπειες αυτών εξαιτίας των οποίων κάθε περιοχή κηρύχθηκε σε κατάσταση έκτακτης ανάγκης ούτε οι προβλεπόμενες στις συμβάσεις εργασίες ήταν οι απολύτως αναγκαίες για την αντιμετώπισή τους.

⁶³ Ε' Κλ. 531/2023, επικυρώθηκε με την Έβδομο Τμ. 1634/2023 και τελικώς με την ΕλΣ Ολ. 378/2024.

⁶⁴ ΕλΣ Ολ. 1077/2024, σκ. 25, Ε' Κλ. 531/2023 και Ε' Κλ. 513/2023, που επικυρώθηκε με την 1633/2023 απόφαση του Εβδόμου Τμήματος.

⁶⁵ Ε' Κλ. 461/2024.

⁶⁶ Έβδομο Τμ. 92/2025, σκ. 27.

⁶⁷ Ε' Κλ. 434/2023, 513/2023 και Έβδομο Τμ. 1633/2023, με την οποία επικυρώθηκε, Ε' Κλ. 669/2023, 131/2024, καθώς και Ζ' Κλ. 76/2024, η οποία επικυρώθηκε από την Έβδομο Τμ. 773/2024 και από την ΕλΣυν Ολ. 1722/2024.

49. Ο προσυμβατικός έλεγχος⁶⁸ κατέληξε ότι δεν υφίσταται ο αναγκαίος αιτιώδης σύνδεσμος μεταξύ απρόβλεπτων γεγονότων και κατεπείγουσας ανάγκης, στην αντιμετώπιση της οποίας απέβλεπε σύμβαση με αντικείμενο επείγουσες εργασίες καθαρισμού ρεμάτων μετά από πυρκαγιές για την ελαχιστοποίηση πλημμυρικού κινδύνου, καθώς και ότι δεν αποδείχθηκε επακριβώς το αντικείμενο της σύμβασης ούτε τυχόν διαφοροποίηση αυτού από το αντικείμενο προηγηθεισών αντίστοιχων εργασιών συμβάσεων με αποτέλεσμα οι υπό ανάθεση εργασίες να επικαλύπτονται στο σύνολό τους από τις εργασίες καθαρισμού των ίδιων ρεμάτων στο σύνολό τους, που συμπεριλήφθηκαν σε προηγούμενη διαδικασία ανάθεσης. Η ιδιομορφία της περίπτωσης συνίστατο στο ότι δεν προέκυπτε ότι η σύμβαση στόχευε στην αντιμετώπιση διαφορετικής κατεπείγουσας ανάγκης προκληθείσας από πυρκαγιές κατά το έτος 2023 ως απρόβλεπτα γεγονότα, οι εργασίες της οποίας δεν είχαν ενταχθεί και δεν είχαν επιμετρηθεί ήδη στην προγενέστερη σύμβαση⁶⁹ της ίδιας αναθέτουσας αρχής, συναφθείσα κατόπιν διαπραγμάτευσης λόγω απρόβλεπτων περιστάσεων.

50. Περιπτώσεις εξασθένησης του κατεπείγοντος επισημάνθηκαν από το Κλιμάκιο σε διαδικασίες διαπραγμάτευσης που έλαβαν χώρα έτη (κατά περίπτωση, δύο ή και περισσότερα) μετά τα φυσικά φαινόμενα (θυελλώδεις, πλημμυρικές βροχοπτώσεις, σεισμός) που κατά τρόπο απρόβλεπτο είχαν προκαλέσει το πρώτον ή είχαν επιτείνει προϋφιστάμενη ανάγκη εκτέλεσης έργων αποκατάστασης (υποδομών της πληγείσας περιοχής, λιμενικών⁷⁰ ή οικοδομικών επί σχολικών κτιρίων⁷¹, στατικών επί ναού⁷², επί διατηρητέου κτιρίου⁷³, αγροτικής οδοποιίας⁷⁴). Εξαιτίας της έκπτωσης του κατεπείγοντος σε επείγον, η επιλογή της διαδικασίας διαπραγμάτευσης αντί της ανοικτής ή κλειστής διαγωνιστικής διαδικασίας ανάδειξης αναδόχου υπερέβαινε το αναγκαίο για την επίτευξη του επιδιωκόμενου από την αναθέτουσα αρχή σκοπού μέτρο⁷⁵.

VI

Αδικοιολόγητη παραβίαση της κατ' εξαίρεση ουσιώδους τροποποίησης σύμβασης χωρίς διεξαγωγή διαγωνισμού.

⁶⁸ Ζ' Κλ. 76/2024, η οποία επικυρώθηκε με την Έβδομο Τμ. 773/2024 και, τέλος, με την ΕλΣυν Ολ. 1722/2024.

⁶⁹ Έβδομο Τμ. 1641/2023.

⁷⁰ Ε' Κλ. 434/2023.

⁷¹ Ε' Κλ. 461/2024.

⁷² Ε' Κλ. 64/2024.

⁷³ Ε' Κλ. 669/2023.

⁷⁴ Ε' Κλ. 131/2024.

⁷⁵ ΕλΣ Ολ. 1077/2024, σκ. 5, 20, Ε' Κλ. 434/2023, 669/2023.

Ο κανόνας της διενέργειας διαγωνισμού

51. Οι ενωσιακές αρχές της διαφάνειας, του ανταγωνισμού, της ισότητας συμμετοχής στις διαδικασίες για την κατάρτιση δημοσίων συμβάσεων και της διασφάλισης του ελεύθερου ανταγωνισμού, οι οποίες επιβάλλουν τον κανόνα η ανάδειξη των οικονομικών φορέων ως αναδόχων δημοσίων συμβάσεων και συμφωνιών-πλαίσιο να διενεργείται κατόπιν διαγωνιστικών διαδικασιών διέπουν και το στάδιο εκτέλεσης των συμβάσεων. Μετά την ανάθεση δημόσιας σύμβασης δεν επιτρέπεται ουσιώδης⁷⁶ τροποποίησή της χωρίς την κίνηση νέας διαδικασίας σύναψης σύμβασης, διότι η ουσιώδης τροποποίηση ισοδυναμεί με νέα ανάθεση.

52. Παρέκκλιση από τον κανόνα αυτό και σύναψη δημόσιας σύμβασης χωρίς νέα διαγωνιστική διαδικασία, επιτρέπεται μόνον κατ' εξαίρεση.⁷⁷ Κατά τον προσυμβατικό έλεγχο ερευνάται εάν πράγματι συντρέχουν οι προϋποθέσεις που δικαιολογούν την εξαίρεση.

Διαπιστώθηκε ουσιώδης τροποποίηση σύμβασης χωρίς διεξαγωγή διαγωνισμού, χωρίς τη συνδρομή απρόβλεπτων περιστάσεων.

Επιτρεπτές εξαιρέσεις τροποποιήσεως δημόσιας σύμβασης χωρίς νέα διαδικασία σύναψης σύμβασης (Α)

53. Μεταξύ των περιπτώσεων στις οποίες κατ' εξαίρεση επιτρέπεται η ουσιώδης τροποποίηση σύμβασης ή συμφωνίας-πλαίσιο χωρίς νέα διαδικασία σύναψης σύμβασης, συμπεριλαμβάνεται εκείνη κατά την οποία η ανάγκη τροποποίησης προέκυψε από απρόβλεπτες περιστάσεις.

54. Η τροποποίηση σύμβασης ή συμφωνίας-πλαίσιο λόγω απρόβλεπτων περιστάσεων διέπεται από τις διατάξεις του άρθρου 132 παρ. 1 περ. γ', ή από τις ταυτόσημου περιεχομένου ισχύουσες στους πρώην εξαιρούμενους τομείς, διατάξεις του άρθρου 337 παρ. 1 περ. γ' του ν. 4412/2016.

Η τροποποίηση σύμβασης ή συμφωνίας-πλαίσιο, λόγω απρόβλεπτων περιστάσεων, χωρίς νέα διαδικασία σύναψης σύμβασης προϋποθέτει σωρευτικά ότι : α) η ανάγκη τροποποίησης προκύπτει από απρόβλεπτες για κάθε επιμελή αναθέτουσα αρχή περιστάσεις, οι οποίες ανέκυψαν κατά την εκτέλεση της σύμβασης, β) η τροποποίηση δεν επιφέρει μεταβολή στη συνολική φύση της τροποποιούμενης σύμβασης, γ) οποιαδήποτε αύξηση της τιμής δεν υπερβαίνει το πενήντα τοις εκατό (50%) της αξίας της αρχικής σύμβασης, και δ) δεν επιχειρείται παράκαμψη των διατάξεων του ν. 4412/2016 ως προς τις διαγωνιστικές διαδικασίες ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων και συμφωνιών πλαίσιο.⁷⁸

⁷⁶ Άρθρο 132 παρ. 1 περ. ε', 4 και 5 του ν. 4412/2016.

⁷⁷ ΕλΣυν Ολ. 141/2024, σκ. 7-8, 261/2024, σκ. 6, 510/2024, σκ. 5, 1733/2024, σκ. 6.

⁷⁸ ΕλΣυν Ολ. 261/2024, σκ. 6.

55. Ως απρόβλεπτες περιστάσεις νοούνται πραγματικά γεγονότα, που δεν ανάγονται στον χρόνο κατάρτισης της αρχικής σύμβασης και τα οποία, παρότι ο αρχικός σχεδιασμός, βάσει του οποίου προσδιορίστηκε το αντικείμενο της αρχικής ανάθεσης, υπήρξε κατά το δυνατόν πλήρης και ακριβής, λαμβανομένων υπόψη των διαθέσιμων μέσων, της φύσης και των χαρακτηριστικών των συγκεκριμένων εργασιών, αγαθών ή υπηρεσιών, των ορθών πρακτικών στον οικείο τομέα και της ανάγκης διασφάλισης της κατάλληλης σχέσης μεταξύ των πόρων που δαπανώνται για την προετοιμασία της ανάθεσης και της προβλεπόμενης αξίας της, εντούτοις, ήταν αδύνατο να προβλεφθούν από «μια επιμελή δημόσια αρχή».⁷⁹

56. Μεταβολή της φύσης της τροποποιούμενης σύμβασης έχει την έννοια ότι αλλοιώνονται οι βασικές παράμετροι αυτής, όπως το αντικείμενο, το είδος των έργων, των αγαθών ή των παρεχόμενων υπηρεσιών, το πρόσωπο των αντισυμβαλλομένων, το συμβατικό τίμημα, ο τρόπος υπολογισμού και ο χρόνος καταβολής αυτού και οι προβλεπόμενες στη σύμβαση εγγυήσεις καλής εκτέλεσης.⁸⁰

57. Αποφυγή εφαρμογής των περί ανάθεσης διατάξεων του ν. 4412/2016 συνιστά και η τροποποίηση με επαύξηση του οικονομικού αντικειμένου σύμβασης ή συμφωνίας-πλαίσιο, όταν τα κονδύλια της σύμβασης δεν έχουν ακόμη αναλωθεί, είτε διότι υφίστανται διαθέσιμα κονδύλια με την τρέχουσα σύμβαση, είτε διότι αυτή προβλέπει δικαίωμα προαίρεσης, το οποίο δεν έχει ασκηθεί.

Ενδεικτικές περιπτώσεις ουσιωδών πλημμελειών κατά τη σύναψη τροποποιητικών συμβάσεων λόγω απρόβλεπτων περιστάσεων

58. Το Κλιμάκιο εξέτασε την τροποποίηση κατ' επίκληση απρόβλεπτων περιστάσεων δημόσιας σύμβασης προμήθειας με μίσθωση ντιζελοκίνητων αρθρωτών και κανονικών αστικών λεωφορείων. Κατά την κρίση του ελέγχου⁸¹, γινόταν επίκληση περιστάσεων, όπως εκκρεμείς διαδικασίες πρόσληψης οδηγών ή προμήθειας ηλεκτροκίνητων λεωφορείων, οι οποίες, όμως, στο σύνολό τους ήταν γνωστές στον αναθέτοντα φορέα, ήδη πριν από τη λήξη της συνολικής, μετά την άσκηση του δικαιώματος προαίρεσης που διελάμβανε, διάρκειας της τροποποιούμενης σύμβασης, κατά συνέπεια δεν συνιστούσαν απρόβλεπτες περιστάσεις μη δυνάμενες να προβλεφθούν εγκαίρως από μία επιμελή αναθέτουσα αρχή, διότι επέτρεπαν στον αναθέτοντα φορέα, ενεργώντας κατά τρόπο σύμφωνο προς τις αρχές της διαφάνειας, της ισότητας συμμετοχής των οικονομικών φορέων στις διαδικασίες για την κατάρτιση δημοσίων συμβάσεων και της διασφάλισης της ανάπτυξης υγιούς και ανόθευτου ανταγωνισμού, να προβεί εγκαίρως στη διεξαγωγή διαγωνιστικής διαδικασίας ανάθεσης της προμήθειας.

⁷⁹ ΕλΣυν Ολ. σκ. 6, ΣΤ' Κλ. 447/2023, όπου και εκτενείς νομολογιακές παραπομπές.

⁸⁰ *ibid.*

⁸¹ ΣΤ' Κλ. 201/2024, που επικυρώθηκε με την Έβδομο Τμ. 1046/2024.

59. Το Κλιμάκιο⁸² εξέτασε τροποποίηση τετραετούς διάρκειας συμφωνίας – πλαίσιο με αντικείμενο την προμήθεια πετρελαίου κίνησης για τις ανάγκες πλοηγικού σταθμού, στην οποία, όπως και στη μοναδική εκτελεστική αυτής σύμβαση, προβλεπόταν δικαίωμα προαίρεσης ισόχρονο προς τη δυνατότητα διετούς παράτασης της ισχύος των συμβάσεων. Το Κλιμάκιο έκρινε ότι δεν είναι νοητή η τροποποίηση της συμφωνίας-πλαίσιο, ενόσω τα κονδύλια και οι συμβατικές ποσότητες της αρχικής συμφωνίας δεν είχαν αναλωθεί και δεν είχε ενασκηθεί το δικαίωμα προαίρεσης, διότι κατ’ ουσίαν ανετίθετο νέα, μη αναγκαία συμφωνία-πλαίσιο, επομένως, δεν εκπληρωνόταν τουλάχιστον η μία από τις σωρευτικώς απαιτούμενες προϋποθέσεις τροποποίησης της συμφωνίας-πλαίσιο χωρίς νέα διαγωνιστική διαδικασία, να μην επιχειρείται παράκαμψη των διαγωνιστικών διαδικασιών ανάθεσης του ν. 4412/2016, ειδικώς, δε, όσον αφορά στην αύξηση της προς προμήθεια μέσω της συμφωνίας-πλαίσιο ποσότητας πετρελαίου κίνησης, δεν αποδείχθηκε από την αναθέτουσα αρχή η συνδρομή απρόβλεπτων περιστάσεων, όπως μεγάλη αύξηση πλοηγήσεων στον λιμένα στον οποίο αφορούσε η προμήθεια ούτε ότι τέτοια αύξηση, ακόμη και αν ήθελε θεωρηθεί μεγάλη, συνεπαγόταν οπωσδήποτε αύξηση των προς προμήθεια ποσοτήτων πετρελαίου κίνησης.

60. Το Κλιμάκιο⁸³ εξέτασε τροποποιήσεις, κατ’ επίκληση απρόβλεπτων περιστάσεων, συμφωνιών-πλαίσιο με αντικείμενο την προμήθεια ανταλλακτικών, αναλωσίμων υλικών και υπηρεσιών επισκευής οχημάτων, στις οποίες προβλεπόταν δυνατότητα άσκησης δικαιώματος προαίρεσης για αύξηση της προϋπολογιζόμενης δαπάνης κατά 50%, έως τη λήξη τους. Ο έλεγχος απέβη αρνητικός, με το σκεπτικό ότι η υφιστάμενη δυνατότητα άσκησης του προβλεπόμενου στη συμφωνία-πλαίσιο δικαιώματος προαίρεσης αποτελούσε, επαρκές μέσο διασφάλισης της συνέχισης της ομαλής εκτέλεσής της μετά την εξάντληση του αρχικώς προβλεφθέντος συμβατικού αντικειμένου, η δε τροποποίηση, ήτοι η, κατ’ ουσίαν, ανάθεση νέας συμφωνίας-πλαίσιο στον ανάδοχο οικονομικό φορέα, με προϋπολογισμό ισόποσο της προαίρεσης αποσκοπούσε στην αποφυγή εφαρμογής των διαδικασιών ανάθεσης. Το Κλιμάκιο διατύπωσε *a fortiori* την κρίση ότι, δεν νοείται η σύναψη τροποποιητικών συμβάσεων με επέκταση του οικονομικού αντικειμένου σε συμβάσεις που καλύπτουν πάγιες και επαναλαμβανόμενες ανάγκες, ιδίως, όταν το συμβατικό αντικείμενο δεν έχει αναλωθεί πριν από το χρονικό σημείο που είχε αρχικά τεθεί ως σημείο λήξης της διάρκειας της σύμβασης, ήτοι υφίσταται η δυνατότητα, με ορθό προγραμματισμό, εκκίνησης εγκαίρως νέων διαδικασιών ανάθεσης, ώστε να διασφαλιστεί η κάλυψη των μελλοντικών αναγκών. Προσθέτως, στο σύνολο των προαναφερόμενων περιπτώσεων δεν διαπιστώθηκε η συνδρομή απρόβλεπτων περιστάσεων, οι οποίες καθιστούσαν αναγκαία την τροποποίηση των συμφωνιών-πλαίσιο, διότι γινόταν επίκληση δεδομένων γνωστών (είδος και παλαιότητα οχημάτων, αύξηση δρομολογίων, περιοχές δρομολογίων) ήδη κατά την προετοιμασία των συμφωνιών-πλαίσιο και, ως εκ τούτου, επιβαλλόταν να ληφθούν υπόψη κατά την εκτίμηση των αναγκών.

⁸² ΣΤ’ Κλ. 447/2023.

⁸³ ΣΤ’ Κλ. 63, 69, 70/2024.

61. Το Κλιμάκιο⁸⁴ εξετάζοντας την επιχειρηθείσα τροποποίηση σύμβασης με αντικείμενο την παροχή υπηρεσιών ανάπτυξης ή τροποποίησης λογισμικού ή/και μεταφοράς δεδομένων στο υπάρχον στην αναθέτουσα αρχή Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα και σε ηλεκτρονικές υπηρεσίες μέσω διαδικτύου, έκρινε ότι οι περιστάσεις των οποίων γινόταν επίκληση συνιστούσαν εφαρμογή των προβλεπόμενων ήδη στην αρχική σύμβαση δημόσιων πολιτικών και λοιπών κανονιστικών ρυθμίσεων, επομένως, δεν ήταν απρόβλεπτες. Επιπροσθέτως, έκρινε ότι η αρχική σύμβαση ως εκ της φύσης και του αντικειμένου της, όπως είχε προσδιοριστεί, προοριζόταν να καλύψει αόριστο αριθμό αιτημάτων τροποποίησης λογισμικού, ήτοι παγίων αναγκών της αναθέτουσας αρχής, όπως και η τροποποίησή της, η δε προοπτική πρόωρης εξάντλησης της υπολογισθείσας σε ανθρωπομήνες διάρκειας της αρχικής σύμβασης παρότι η αναθέτουσα αρχή είχε εμπειρία από την εξέλιξη ομοίου περιεχομένου προγενέστερης σύμβασης, της οποίας το αντικείμενο εξαντλήθηκε, επίσης, πολύ νωρίτερα από το χρόνο λήξης που είχε υπολογισθεί, έπρεπε να κατευθύνει σε νέα διαγωνιστική διαδικασία.

Διαπιστώθηκε τροποποίηση σύμβασης με ανάθεση στον ανάδοχο δημοσίου έργου της εκτέλεσης εργασιών ως συμπληρωματικών, οι οποίες συνιστούσαν επέκταση ή μεταβολή του αρχικού συμβατικού αντικειμένου.

Επιτρεπτές εξαιρέσεις τροποποίησης δημόσιας σύμβασης χωρίς νέα διαδικασία σύναψης σύμβασης (B)

62. Κατ' εξαίρεση επιτρέπεται η ουσιώδης τροποποίηση σύμβασης χωρίς νέα διαδικασία σύναψης σύμβασης για συμπληρωματικά έργα, υπηρεσίες ή αγαθά.

Έννοια και χαρακτηριστικά συμπληρωματικών συμβάσεων

63. Ως συμπληρωματική σύμβαση νοείται η τροποποιητική σύμβαση που συνάπτεται απευθείας με τον ανάδοχο της τροποποιούμενης σύμβασης και έχει ως αντικείμενο έργα, αγαθά ή υπηρεσίες «συμπληρωματικά» του αντικειμένου της κύριας, τροποποιούμενης σύμβασης.

64. Κοινό γνώρισμα σε όλες τις μορφές τροποποιητικών συμβάσεων είναι η μη μεταβολή του προσώπου του αναδόχου, καθώς δεν απαιτείται, υπό τις προϋποθέσεις που θέτει ο νόμος, να τηρηθεί νέα διαδικασία σύναψης σύμβασης, που εν δυνάμει θα οδηγούσε και σε νέο ανάδοχο εκτέλεσης των ζητούμενων εργασιών, αγαθών ή υπηρεσιών. Το ότι οι συμβάσεις αυτές δεν είναι ανοικτές στον ανταγωνισμό είναι αυτό που τις χαρακτηρίζει ως υψηλού ελεγκτικού ενδιαφέροντος για τον προσυμβατικό έλεγχο, που συνιστά έλεγχο νομιμότητας.

65. Οι τροποποιητικές συμβάσεις για την ανάθεση συμπληρωματικών έργων, αγαθών ή υπηρεσιών διέπονται, ως προς τη σύναψή τους, από το άρθρο 132

⁸⁴ Ζ' Κλ. 146/2024, η οποία επικυρώθηκε με την Έβδομο Τμ. 1023/2024.

παρ. 1 (β) του Βιβλίου Ι του ν. 4412/2016 ή, εφόσον το αντικείμενο της σύμβασης εμπίπτει στους ειδικούς τομείς στους οποίους εφαρμόζεται το Βιβλίο ΙΙ του ίδιου νόμου, από το ταυτόσημου περιεχομένου άρθρο 337 παρ. 1 (β) του Βιβλίου ΙΙ του ν. 4412/2016, τα οποία αποτελούν μεταφορά στο εθνικό δίκαιο οριζόντιων ενωσιακών ρυθμίσεων⁸⁵.

Η τροποποίηση σύμβασης χωρίς νέα διαδικασία σύναψης σύμβασης για συμπληρωματικά έργα, υπηρεσίες ή αγαθά προϋποθέτει σωρευτικά ότι : α) Τα συμπληρωματικά έργα, υπηρεσίες ή αγαθά κατέστησαν «αναγκαία» κατά τη διάρκεια εκτέλεσης της σύμβασης, υπό την έννοια της στενής σύνδεσής τους με τα αρχικώς ανατεθέντα, β) δεν μπορεί να μεταβληθεί το πρόσωπο του αρχικού αναδόχου για λόγους τεχνικούς ή οικονομικούς και γ) οποιαδήποτε αύξηση της τιμής δεν υπερβαίνει το πενήντα τοις εκατό (50%) της αξίας της αρχικής σύμβασης.⁸⁶

Οι συμπληρωματικές συμβάσεις έργων

66. Ως συμπληρωματική σύμβαση εκτελούμενου δημοσίου έργου, νοείται η τροποποιητική σύμβαση που συνάπτεται απευθείας με τον αρχικό ανάδοχο και έχει ως αντικείμενο εργασίες «συμπληρωματικές». Οι συμπληρωματικές στο αντικείμενο της τροποποιούμενης σύμβασης εργασίες, είτε κατά είδος (νέες εργασίες, μη προβλεπόμενες στην τροποποιούμενη σύμβαση ή προβλεπόμενες και εκτελούμενες με βάση την τροποποιητική της με διαφορετικό τρόπο) είτε κατά ποσότητα (πρόσθετες εργασίες, προβλεπόμενες στην τροποποιούμενη σύμβαση και εκτελούμενες με βάση την τροποποιητική της σε μεγαλύτερες ποσότητες), είναι εργασίες που δεν μπορούν τεχνικά ή οικονομικά να διαχωριστούν από την κύρια σύμβαση, χωρίς να δημιουργήσουν μείζονα προβλήματα για τις αναθέτουσες αρχές, ή, μολονότι μπορούν να διαχωριστούν, είναι απόλυτα αναγκαίες για την τελειοποίησή της και δεν μεταβάλλουν τη συνολική της φύση⁸⁷.

67. Επομένως, το δεύτερο, πλέον του κοινού σε όλες τις τροποποιητικές συμβάσεις της μη μεταβολής στο πρόσωπο του αναδόχου, κύριο γνώρισμα των συμπληρωματικών συμβάσεων έργων είναι το αντικείμενό τους, το οποίο συνίσταται σε εργασίες συμπληρωματικές, υπό την έννοια ότι αυτές συνδέονται άρρηκτα με το ανατεθέν στον ανάδοχο συμβατικό αντικείμενο και είναι απαραίτητο να εκτελεσθούν για την άρτια, από τεχνικής ή λειτουργικής απόψεως, ολοκλήρωσή του, όπως το αντικείμενο αυτό περιγράφεται στα οικεία συμβατικά τεύχη βάσει των οποίων δημοπρατήθηκε.⁸⁸

⁸⁵ Άρθρα 72 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ και 89 της Οδηγίας 2014/25/ΕΕ.

⁸⁶ ΕλΣυν Ολ. 141/2024, σκ. 8, 1733/2024, σκ. 6, 277/2025, σκ. 4, Ε' Κλ. 415/2024.

⁸⁷ Άρθρο 156 παρ. 1 (β) του ν. 4412/2016 (Α' 147).

⁸⁸ ΕλΣυν Ολ. 277/2025, σκ. 5, 510/2024, σκέψη 11.

Προϋποθέσεις σύναψης συμπληρωματικών συμβάσεων έργων

68. Οι συμπληρωματικές συμβάσεις έργων διέπονται, πλην των προαναφερόμενων οριζοντίων ρυθμίσεων για τις τροποποιητικές συμβάσεις, και από το άρθρο 156 παρ. 1 του ν. 4412/2016, το οποίο συνιστά εθνική ρύθμιση, που αφορά ειδικώς τα δημόσια έργα.

Ως συμπληρωματικές νοούνται οι εργασίες οι οποίες: α) δεν περιλαμβάνονται κατ' είδος (νέες εργασίες) ή κατά ποσότητα (πρόσθετες εργασίες) στην τροποποιούμενη σύμβαση, β) συνδέονται χρονικά και τοπικά με τις εργασίες της τροποποιούμενης σύμβασης και παρίστανται τεχνικά αναγκαίες για την άρτια ολοκλήρωση του περιγραφόμενου στα έγγραφα δημοπράτησής της αντικειμένου αυτής, και γ) είτε δεν μπορούν τεχνικά ή οικονομικά να διαχωριστούν από την κύρια σύμβαση, χωρίς να δημιουργήσουν μείζονα προβλήματα για την αναθέτουσα αρχή, είτε, παρά τη δυνατότητα διαχωρισμού τους, είναι απόλυτα αναγκαίες για την τελειοποίησή της, χωρίς να μεταβάλλουν τη συνολική της φύση.⁸⁹

69. Δεν εμπίπτουν στην έννοια των αναγκαίων εργασιών, καθώς δεν αποτελούν αναγκαία προϋπόθεση για την έντεχνη ολοκλήρωση του εκτελούμενου έργου, οι εργασίες που συνιστούν επέκταση του αρχικώς ανατεθέντος συμβατικού αντικειμένου ή τροποποίησή του με σκοπό τη βελτίωση της ποιότητάς του με υλικά ή μεθόδους μη προδιαγεγραμμένες στα οικεία συμβατικά τεύχη, διότι δεν είναι επιτρεπτή η εκ των υστέρων ουσιώδης μεταβολή του τεχνικού αντικειμένου του έργου.⁹⁰

70. Ανεπίτρεπτη επέκταση συνιστά η ενσωμάτωση σε εν εξελίξει εργολαβία, ως συμπληρωματικών, των υπολειπόμενων - ανεκτέλεστων εργασιών αυτοτελούς σύμβασης με διακριτό τεχνικό αντικείμενο, το οποίο, λόγω έκπτωσης του αναδόχου ή διάλυσης της εργολαβίας, καταλείπεται ημιτελές. Η δε φύση των ανεκτέλεστων εργασιών ως «πρόδρομων» και, κατ' επέκταση, αναγκαίων για την υλοποίηση της εν εξελίξει εργολαβίας δεν αρκεί για την ανάθεσή τους κατ' εφαρμογή της εξαιρετικής ρύθμισης των ως άνω διατάξεων.

Ενδεικτικές περιπτώσεις ουσιώδους πλημμέλειας κατά τη σύναψη συμπληρωματικής σύμβασης έργου

71. Το Κλιμάκιο⁹¹ εξέτασε τροποποίηση σύμβασης με αντικείμενο εργασίες «επιδομής» προκειμένου να συμπεριληφθούν σε αυτή και να εκτελεστούν ως συμπληρωματικές της, οι εργασίες «υποδομής» που είχαν αποτελέσει αντικείμενο έτερης αυτοτελούς σύμβασης, οι οποίες λόγω διάλυσής της καταλείφθηκαν ανεκτέλεστες. Το Κλιμάκιο έκρινε μη νόμιμη την τροποποίηση, διότι οι συμπληρωματικές εργασίες συνιστούσαν ανεπίτρεπτη

⁸⁹ ΕλΣυν Ολ. 510/2024, σκ. 9, 1733/2024, σκ. 10.

⁹⁰ ΕλΣυν Ολ. 141/2024, σκ. 8, 510/2024, σκ. 10, 1733/2024, σκ. 11, 277/2025, σκ. 5.

⁹¹ Ε' Κλ. 415/2024.

επέκταση του τεχνικού αντικειμένου της τροποποιούμενης σύμβασης. Στον επόμενο βαθμό κρίσης, κατόπιν προσφυγής ανάκλησης, το Τμήμα⁹², επικυρώνοντας την κρίση του Κλιμακίου, έκρινε ειδικότερα ότι λόγω της αυτοτέλειας εκάστης διαγωνιστικής διαδικασίας η ενοποίηση των εργασιών που αποτέλεσαν το αντικείμενο εκάστης εξ αυτών με την επιγενόμενη επιχειρούμενη σύναψη συμπληρωματικής σύμβασης, προκαλούσε ουσιώδη μεταβολή των χαρακτηριστικών της τροποποιούμενης σύμβασης με στοιχεία που δεν είχαν αρχικώς προβλεφθεί, όπως και της οικονομικής ισορροπίας, υπέρ του αναδόχου, με αλληλοεμπλοκή των χρηματοδοτήσεων των δύο αρχικών συμβάσεων.

72. Τροποποίηση σύμβασης έργου, με δύο υποέργα κατασκευής Μονάδας Επεξεργασίας και Ανάκτησης Αποβλήτων (ΜΕΑ) και νέου κυττάρου ΧΥΤΥ για την εκτέλεση συμπληρωματικού χαρακτήρα εργασιών νέου κυττάρου ΧΥΤΑ, το Κλιμάκιο⁹³ έκρινε ότι δεν ήταν επιτρεπτή, διότι οι εργασίες δεν συνδέονταν αρρήκτως με αυτές της αρχικής σύμβασης διασφαλίζοντας την άρτια ολοκλήρωση και τελειοποίηση του τεχνικού αντικειμένου της, δεδομένου ότι τα δύο υποέργα του τεχνικού αντικειμένου της αρχικής σύμβασης διαλειτουργούσαν αρρήκτως μεταξύ τους σχηματίζοντας ένα ενιαίο λειτουργικό σύνολο εναπόθεσης επεξεργασμένων υπολειμμάτων αποβλήτων, αντίθετα οι συμπληρωματικές εργασίες αποσκοπούσαν στην εναπόθεση και υγειονομική ταφή ανεπεξέργαστων απορριμμάτων μέχρι την ολοκλήρωση της κατασκευής και της λειτουργίας της νέας ΜΕΑ, επομένως, δεν συνιστούσαν αναγκαία προϋπόθεση για την έντεχνη ολοκλήρωση του αρχικού έργου, το οποίο ήταν δυνατό να υλοποιηθεί στο σύνολό του δίχως την εκτέλεση των εργασιών του ΧΥΤΑ.

VII

Διαπιστώθηκαν αδικαιολόγητοι αποκλεισμοί προσφερόντων, λόγω μη προσκόμισης δικαιολογητικών συμμετοχής, ελλείψει σαφήνειας στους όρους της διακήρυξης.

Ο κανόνας της σαφήνειας των όρων της διακήρυξης

73. Η αρχή της ίσης μεταχείρισης των διαγωνιζομένων, της διαφάνειας της διαγωνιστικής διαδικασίας και του υγιούς ανταγωνισμού προϋποθέτει ότι οι όροι της διαδικασίας ανάθεσης διατυπώνονται με σαφήνεια, ακρίβεια και χωρίς αμφισημία στην οικεία διακήρυξη, ώστε αφενός να παρέχεται σε όλους τους ευλόγως ενημερωμένους και κανονικά επιμελείς προσφέροντες η δυνατότητα να κατανοούν το ακριβές περιεχόμενό τους και να τους ερμηνεύουν με τον ίδιο τρόπο, αφετέρου να καθίσταται δυνατός ο εκ μέρους της αναθέτουσας αρχής ή του αναθέτοντος φορέα αποτελεσματικός και επί

⁹² Έβδομο Τμ. 1736/2024, η οποία επικυρώθηκε με την ΕλΣυν Ολ. 277/2025.

⁹³ Ε' Κλ. 374/2024, η οποία επικυρώθηκε με την Έβδομο Τμ. 1385/2024 και με την Ολ. ΕλΣυν 1733/2024.

ίσοις όροις έλεγχος περί του εάν οι προσφορές των προσφερόντων ανταποκρίνονται στα κρίσιμα κριτήρια που διέπουν τη διαδικασία ανάθεσης.⁹⁴

Οι όροι που περιέχονται στα έγγραφα της σύμβασης⁹⁵ πρέπει να είναι σαφείς, ακριβείς και πλήρεις, ώστε να επιτρέπουν την υποβολή άρτιων και συγκρίσιμων μεταξύ τους προσφορών.

74. Ασάφειες των εγγράφων της διακήρυξης δεν είναι επιτρεπτό να ερμηνεύονται σε βάρος των διαγωνιζομένων. Η αναθέτουσα αρχή δεν δύναται να αποκλείει διαγωνιζόμενο λόγω μη προσκόμισης δικαιολογητικών συμμετοχής κατ' επίκληση αμφίσημων όρων της διακήρυξης.

75. Οι διαγωνιζόμενοι οφείλουν να υποβάλουν μόνον τα στοιχεία τα αξιούμενα από τη διακήρυξη ή από τυχόν άλλη διάταξη, στην οποία η διακήρυξη ρητώς και ειδικώς παραπέμπει, για την απόδειξη ιδιοτήτων ή γεγονότων κρίσιμων για τη συμμετοχή στον διαγωνισμό.

76. Στο ίδιο πλαίσιο σαφήνειας και με σκοπό να διασφαλίζεται ειδικότερα αποτελεσματική σύγκριση και αντικειμενική αξιολόγηση των προσφορών υπό συνθήκες πραγματικού ανταγωνισμού απαιτείται να εγγράφονται τα κριτήρια ανάθεσης, συναρτώμενα προς το ζητούμενο αντικείμενο, ώστε να επιτρέπουν την εκτίμηση της επίδοσης κάθε προσφοράς σε σχέση προς αυτό.

Ενδεικτικές περιπτώσεις από τον έλεγχο της σαφήνειας όρων της διακήρυξης

77. Το Κλιμάκιο εξέτασε τον αποκλεισμό διαγωνιζόμενου οικονομικού φορέα με αιτιολογία ότι δεν δήλωσε το ανεκτέλεστο υπόλοιπο εργολαβικών συμβάσεων στο Ευρωπαϊκό Ενιαίο Έγγραφο Σύμβασης (ΕΕΕΣ)⁹⁶. Το Κλιμάκιο⁹⁷ διαπίστωσε ότι κατά τη διακήρυξη του διαγωνισμού οι προσφέροντες όφειλαν να μην υπερβαίνουν τα ανώτατα επιτρεπτά όρια ανεκτέλεστου υπολοίπου εργολαβικών συμβάσεων, συμπεριλαμβάνοντας, εντούτοις, ο αναθέτων φορέας στα έγγραφα της σύμβασης υπόδειγμα ΕΕΕΣ με ένα και μόνο γενικό, συγκεντρωτικό ερώτημα σχετικά με την πλήρωση όλων των κριτηρίων ποιοτικής επιλογής και απαλείφοντας ταυτόχρονα όλα τα ειδικότερα ερωτήματα του κατά τον Εκτελεστικό Κανονισμό 2016/7 τυποποιημένου εντύπου ΕΕΕΣ περί πλήρωσης ενός εκάστου εκ των κριτηρίων της διακήρυξης –όπως του περί χρηματοοικονομικής επάρκειας και των ειδικότερων πεδίων του, μεταξύ των οποίων η δήλωση ανεκτέλεστου υπολοίπου-, ο αναθέτων φορέας αξιοποίησε την ευχέρεια που παρέχει ο

⁹⁴ ΕλΣυν Ολ. 569/2024, σκ. 6, 1201/2024, σκ. 6.

⁹⁵ Άρθρο 2 παρ. 1 αριθμός 14, άρθρο 53 παρ. 1 και 2 και ταυτόσημου περιεχομένου άρθρο 281 παρ. 1 και 2 του ν. 4412/2016.

⁹⁶ Άρθρα 76, 79 παρ. 1, 3, 5 και 9, 305 παρ. 2, 308 του ν. 4412/2016.

⁹⁷ Ε' Κλ. 275/2024, 146/2024, η οποία επικυρώθηκε με την Έβδομο Τμ. 775/2024 και με την ΕλΣυν Ολ. 1201/2024.

Εκτελεστικός Κανονισμός, να δεχθεί ως παραδεκτές τις προσφορές στις οποίες οι συμμετέχοντες είχαν συμπληρώσει μόνο το εν λόγω συμπεριληπτικό ερώτημα. Ο αποκλεισμός οικονομικού φορέα λόγω παράλειψης δήλωσης του ανεκτέλεστου υπολοίπου κρίθηκε μη νόμιμος ελλείψει σαφήνειας των εγγράφων της σύμβασης, εξαιτίας της αντινομίας μεταξύ των όρων της διακήρυξης και του υποδείγματος ΕΕΕΣ, το οποίο δεν παρείχε δυνατότητα εξειδικευμένης καταχώρησης δήλωσης περί ανεκτέλεστου υπολοίπου.

78. Σε διαδικασία προμήθειας λιπαντικών ειδών για τις ανάγκες δήμου, το Κλιμάκιο⁹⁸ έκρινε ότι μη νομίμως απορρίφθηκε τεχνική προσφορά προσφέροντος, με αιτιολογία ότι δεν υπέβαλε υπόδειγμα τεχνικής προσφοράς σύμφωνα με το οικείο παράρτημα της διακήρυξης, στην οποία, όμως, δεν καθίστατο σαφές ότι η συμπλήρωση και υποβολή του υποδείγματος ήταν υποχρεωτική και επί ποινή αποκλεισμού. Εξάλλου, ο ίδιος προσφέρων είχε καταθέσει τον ρητώς προβλεπόμενο από τη διακήρυξη κατάλογο, στον οποίο, μεταξύ άλλων, ανέφερε για κάθε προσφερόμενο είδος, τα τεχνικά του χαρακτηριστικά και εγκρίσεις, δηλαδή τα στοιχεία, που εξητείτο με το υπόδειγμα Τεχνικής Προσφοράς, να συμπληρωθούν. Επομένως, η ασάφεια, η οποία επιβεβαιωνόταν από το γεγονός ότι αποκλεισθείς για πλείονες συντρέχοντες λόγους προσφέρων υπέπεσε στην ίδια παράλειψη υποβάλλοντας αντί πίνακα, ομοίως, τον κατάλογο με τα προσφερόμενα είδη, μη νομίμως απέβη σε βάρος του αποκλεισθέντος.

79. Σε διαδικασία με αντικείμενο την προμήθεια, εγκατάσταση και θέση σε λειτουργία συστήματος υδρομετρητών απομακρυσμένης μέτρησης, διαπιστώθηκε⁹⁹ ότι είχαν τεθεί γενικά, αόριστα και ασαφή κριτήρια ανάθεσης και ότι αυτά δεν αναλύονταν επαρκώς, με αποτέλεσμα να μην επιτρέπεται ούτε στους ενδιαφερομένους να υποβάλουν προσφορά οικονομικούς φορείς να τα κατανοούν κατά τον ίδιο τρόπο και να διαμορφώνουν αντίστοιχα το περιεχόμενο της τεχνικής τους προσφοράς ούτε παρήγαγαν επαρκή δέσμευση για την αναθέτουσα αρχή για την αντικειμενική αξιολόγηση και βαθμολόγηση των προσφορών, αφετέρου καθιστούσαν αδύνατο τον δικαστικό ή διοικητικό έλεγχο της αξιολόγησης, καταλείποντας ευρύ περιθώριο αξιολόγησης των προσφορών με βάση υποκειμενικά κριτήρια των οργάνων της αναθέτουσας αρχής, παρέχοντας, κατ' επέκταση, σε αυτή τη δυνατότητα, κατά παράβαση των αρχών της διαφάνειας, της ισότητας και του ανταγωνισμού, αυθαίρετης ανάδειξης αντισυμβαλλομένου.

⁹⁸ ΣΤ' Κλ. 396/2024.

⁹⁹ ΣΤ' Κλ. 254/2024, που επικυρώθηκε με την Έβδομο Τμ. 1109/2024.

VIII

Διαπιστώθηκε ότι σε διαγωνιστικές διαδικασίες τέθηκαν κριτήρια ποιοτικής επιλογής τα οποία είτε περιόριζαν τον κύκλο των δυνητικών προσφερόντων του εκάστοτε αντικειμένου της σύμβασης είτε εισήγαγαν αδικαιολόγητες διακρίσεις αυτών.

Η έννοια των κριτηρίων επιλογής και τα όρια που τίθενται ως προς τη θέσπισή τους

80. Οι αναθέτουσες αρχές έχουν διακριτική ευχέρεια να απαιτούν από τους υποψήφιους οικονομικούς φορείς την πλήρωση συγκεκριμένων κριτηρίων επιλογής (ποιοτικής και πρόσθετες απαιτήσεις ποιότητας και περιβαλλοντικής διαχείρισης), προκειμένου να διασφαλίσουν ότι στο διαγωνισμό γίνονται δεκτοί όσοι ανταποκρίνονται στο ελάχιστο επίπεδο απαιτήσεων που είναι αναγκαίο και κατάλληλο για την εκτέλεση της σύμβασης και ότι κατ' επέκταση οποιοσδήποτε από αυτούς είναι ικανός για την ορθή αποτελεσματική εκτέλεση των συμβάσεων.¹⁰⁰

81. Προς το σκοπό αυτό, τα τιθέμενα κριτήρια πρέπει να τελούν σε συνάρτηση προς την προσήκουσα εκτέλεση της σύμβασης, να είναι συναφή ποσοτικά και ποιοτικά με το συμβατικό αντικείμενο, καθώς και πρόσφορα για τη διακρίβωση των απαιτούμενων από την αναθέτουσα αρχή ικανοτήτων.¹⁰¹

82. Τα κριτήρια ποιοτικής επιλογής των προσφερόντων διακρίνονται από τα κριτήρια ανάθεσης¹⁰², με βάση τα οποία, σε επόμενο στάδιο της διαγωνιστικής διαδικασίας, αξιολογούνται οι προσφορές των γενομένων ποιοτικά αποδεκτών προσφερόντων. Μεμονωμένα στοιχεία που συνάπτονται προς τα κριτήρια ποιοτικής επιλογής κατ' εξαίρεση μπορούν να εντάσσονται σε κριτήριο αξιολόγησης της προσφοράς, εφόσον ασκούν σημαντική επιρροή και συνδέονται με ειδικές πτυχές του αντικειμένου της προς ανάθεση σύμβασης, όπως ο τρόπος εκτέλεσης, η ποιότητα, η αποδοτικότητα των προσφερόμενων

83. Ως κριτήρια επιλογής (ποιοτικής και πρόσθετες απαιτήσεις ποιότητας και περιβαλλοντικής διαχείρισης) των οικονομικών φορέων στις διαδικασίες ανάθεσης συμβάσεων προμηθειών νοούνται, ειδικότερα, εκείνα που αφορούν¹⁰³:

(α) Την καταλληλότητα για την άσκηση ζητούμενης επαγγελματικής δραστηριότητας. Οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να απαιτούν από τους

¹⁰⁰ ΕλΣυν Ολ. 569/2024, σκ. 5, 1734/2024, σκ. 6.

¹⁰¹ ΕλΣυν Ολ. 1078/2024, σκ. 7, 1344/2024, σκ. 4, 1734/2024, σκ. 6.

¹⁰² Άρθρο 86, καθώς και, ως προς τις συμβάσεις που εμπίπτουν στο Βιβλίο II, άρθρο 311 του ν. 4412/2016.

¹⁰³ Άρθρο 75 παρ.1 και 80 παρ. 1 του Βιβλίου I, καθώς και άρθρα 304 και 305 του Βιβλίου II του ν. 4412/2016, ως προς τις συμβάσεις που εμπίπτουν στις διατάξεις του Βιβλίου II, στις οποίες οι αναθέτοντες φορείς μπορούν να αναφέρονται στους λόγους αποκλεισμού (άρθρο 73) ή στα κριτήρια επιλογής που προβλέπονται στο Βιβλίο I.

οικονομικούς φορείς να είναι εγγεγραμμένοι σε ένα από τα επαγγελματικά ή εμπορικά μητρώα που τηρούνται από το κράτος - μέλος εγκατάστασης.¹⁰⁴

(β) Την οικονομική και χρηματοοικονομική επάρκεια. Στην κατηγορία αυτή κριτηρίων, εντάσσονται οι απαιτήσεις που διασφαλίζουν ότι οι οικονομικοί φορείς διαθέτουν την αναγκαία οικονομική και χρηματοδοτική ικανότητα για την εκτέλεση της σύμβασης, όπως ένας ορισμένος ελάχιστος ετήσιος κύκλος εργασιών, το ύψος του οποίου αποδεικνύεται με δήλωση για τις τρεις τελευταίες, κατ' ανώτατο όριο, οικονομικές χρήσεις ή έτη πριν από τον διαγωνισμό, ή πληροφορίες σχετικά με τους ετήσιους λογαριασμούς του υποψηφίου αναδόχου.¹⁰⁵

(γ) Την τεχνική και επαγγελματική ικανότητα, προς απόδειξη της οποίας μπορεί να τίθενται απαιτήσεις που εξασφαλίζουν ότι οι οικονομικοί φορείς διαθέτουν τους αναγκαίους ανθρώπινους και τεχνικούς πόρους και την εμπειρία να εκτελέσουν τη σύμβαση σε κατάλληλο επίπεδο ποιότητας.¹⁰⁶

(δ) Τη συμμόρφωση του οικονομικού φορέα με συγκεκριμένα πρότυπα διασφάλισης ποιότητας και πρότυπα ή συστήματα περιβαλλοντικής διαχείρισης.¹⁰⁷

84. Ως εκ της φύσεώς τους, επομένως, τα κριτήρια επιλογής επάγονται περιορισμούς στο δικαίωμα όσων δραστηριοποιούνται στον οικείο τομέα συμβάσεων να συμμετάσχουν σε διαδικασία ανάθεσης.

Ως περιορισμοί του δικαιώματος συμμετοχής στις ανταγωνιστικές διαδικασίες ανάθεσης, τα κριτήρια επιλογής υπόκεινται σε έλεγχο από το Κλιμάκιο με βάση τις αρχές της διαφάνειας, της ισότιμης μεταχείρισης των διαγωνιζομένων και της αναλογικότητας, υπό την έννοια της τελευταίας, ότι πρέπει να αποδεικνύεται ότι ο σκοπός, για τον οποίο θεσπίστηκαν, δεν θα μπορούσε να επιτευχθεί εξίσου αποτελεσματικά με λιγότερο περιοριστικό για την ανάπτυξη του ανταγωνισμού τρόπο. Συνακόλουθα, όροι υπερβολικά περιοριστικοί και άρα μη αναλογικοί πλήττουν τον ανταγωνισμό, αφού περιορίζουν, χωρίς βάσιμο λόγο, τον κύκλο των δικαιουμένων να υποβάλουν προσφορά¹⁰⁸.

Ενδεικτικές περιπτώσεις ουσιαδών πλημμελειών από τον έλεγχο των κριτηρίων επιλογής

¹⁰⁴ Άρθρα 75 παρ. 2 και 80 παρ. 3, καθώς και 76 παρ. 3 ως προς τις δημόσιες συμβάσεις έργων, του ν. 4412/2016.

¹⁰⁵ Άρθρα 75 παρ. 3, 80 παρ. 4 και Μέρος I του Παραρτήματος XII «Αποδεικτικά μέσα για τα κριτήρια επιλογής» του Προσαρτήματος Α', καθώς και άρθρο 76 παρ. 2, 3 και 4, ως προς τις δημόσιες συμβάσεις έργων, του ν. 4412/2016, ΕλΣυν Ολ. 569/2024, σκ. 5, 14, 16.

¹⁰⁶ Άρθρα 75 παρ. 4, και 80 παρ. 5 και Μέρος II του Παραρτήματος XII του Προσαρτήματος Α', καθώς και άρθρο 76 παρ. 2, 3 και 4, ως προς τις δημόσιες συμβάσεις έργων, του ν. 4412/2016.

¹⁰⁷ Άρθρα 82, καθώς και 309, ως προς τις δημόσιες συμβάσεις που εμπίπτουν στο Βιβλίο II, του ν. 4412/2016 και ΕλΣυν Ολ. 1078/2024, σκ. 10.

¹⁰⁸ Ολ. ΕλΣυν 1734/2024, σκ. 6, 7, βλ. ΕλΣυν Ολ. 1832/2021, σκ. 9, ΣΤ' Κλ. 519/2023.

85. Κατά τη χρονική περίοδο που καλύπτει η έκθεση, αναδείχθηκαν οι ακόλουθες πλημμέλειες, σε σχέση με τη θέσπιση κριτηρίων επιλογής:

86. Σε διαγωνισμό με αντικείμενο τον ψηφιακό μετασχηματισμό δήμου με δράσεις και εφαρμογές ευφών τεχνολογιών έξυπνης πόλης με κριτήριο ανάθεσης τη συμφερότερη προσφορά με βάση τη βέλτιστη σχέση ποιότητας – τιμής τέθηκαν ως κριτήρια ανάθεσης απαιτήσεις εμπειρίας και οργάνωσης του προσφέροντος. Το Κλιμάκιο¹⁰⁹ έκρινε ότι στοιχεία τεχνικής και επαγγελματικής ικανότητας, που εμπίπτουν στα κριτήρια ποιοτικής επιλογής των συμμετεχόντων, ελεγχόμενα στο προγενέστερο αυτοτελές στάδιο αναφορικά προς την αποδοχή της συμμετοχής των προσφερόντων στο διαγωνισμό, μη νομίμως τέθηκαν προς αξιολόγηση ως κριτήριο ανάθεσης, δεδομένου ότι ούτε στο κριτήριο ανάθεσης ούτε στους όρους και στις προδιαγραφές της διακήρυξης τα ζητούμενα στο κριτήριο ανάθεσης στοιχεία συνδέονταν με τον τρόπο εκτέλεσης της προς ανάθεση σύμβασης και, ειδικότερα, με τα ποιοτικά χαρακτηριστικά και κυρίως με την αποδοτικότητα των προσφερόμενων.

87. Σε έτερο παρεμφερούς αντικειμένου διαγωνισμό προμήθειας συστήματος - ψηφιακής πλατφόρμας «έξυπνη πόλη» εξετάστηκε κριτήριο τεχνικής και επαγγελματικής επάρκειας των διαγωνιζομένων, να έχουν προμηθεύσει και εγκαταστήσει επιτυχώς σε ποσοστό τουλάχιστον 25% κατά τη διάρκεια των τριών (3) τελευταίων ετών πριν από την καταληκτική ημερομηνία υποβολής των προσφορών τουλάχιστον τρία (3) συστήματα πλατφόρμας έξυπνης πόλης με τουλάχιστον τρία (3) διασυνδεδεμένα κάθετα συστήματα. Το Κλιμάκιο¹¹⁰ έκρινε ότι τέθηκε μη δικαιολογούμενο από λόγους δημοσίου συμφέροντος κριτήριο, το οποίο ως εκ της φύσης και του αριθμού των συμβάσεων των ζητούμενων προς θεμελίωση εμπειρίας τελούσε, εισάγοντας υπέρμετρο προς τον επιδιωκόμενο σκοπό περιορισμό, σε δυσαναλογία με το είδος και την έκταση του αντικειμένου της σύμβασης, διότι αντικειμενικά προκαλούσε δυσμενείς διακρίσεις σε βάρος των δυνητικών προσφερόντων οικονομικών φορέων, οι οποίοι διέθεταν κατάλληλη τεχνική και επαγγελματική ικανότητα από προμήθεια και εγκατάσταση ακόμη και μερικώς έστω και ενός (1), αλλά του ίδιου ή μεγαλύτερου μεγέθους, πολυπλοκότητας και ενδεχομένως και αξίας με το μέγεθος, την πολυπλοκότητα και την αξία, αντίστοιχα, του ζητούμενου στο πλαίσιο της υποβληθείσας προς έλεγχο.

88. Σε διαγωνιστική διαδικασία σύναψης σύμβασης με αντικείμενο τμήματος αυτής την προμήθεια πετρελαίου θέρμανσης τέθηκε κριτήριο τεχνικής και επαγγελματικής ικανότητας να διαθέτει ή να μπορεί να διαθέσει κατά τη διάρκεια της σύμβασης ο προσφέρων πρατήριο υγρών καυσίμων εντός των διοικητικών ορίων της αναθέτουσας αρχής. Η προμήθεια οριζόταν παραδοτέα από τον ανάδοχο σε κατά τόπους εγκαταστάσεις εντός των διοικητικών ορίων της αναθέτουσας αρχής. Το Κλιμάκιο¹¹¹ έκρινε ότι το κριτήριο εξέφευγε των προϋποθέσεων τεχνικής ικανότητας, λαμβάνοντας

¹⁰⁹ ΣΤ' Κλ. 457/2023.

¹¹⁰ ΣΤ' Κλ. 519/2023.

¹¹¹ ΣΤ' Κλ. 497/2023.

υπόψη ότι δεν καταδείκνυε αναγκαίους ανθρώπινους ή τεχνικούς πόρους ούτε εμπειρία για την εκτέλεση της σύμβασης σε κατάλληλο επίπεδο ποιότητας, ενώ δεν μπορούσε να τεθεί νομίμως ούτε ως όρος εκτέλεσης της σύμβασης προμήθειας του εν λόγω είδους, διότι, δεδομένου του τύπου παράδοσης αυτού, δεν ήταν αναγκαίος για την άρτια εκτέλεση της σύμβασης. Το Κλιμάκιο έκρινε την πλημμέλεια ουσιώδη, διότι μη νομίμως περιόρισε τον κύκλο των οικονομικών φορέων που μπορούσαν να συμμετάσχουν στον διαγωνισμό για τα αντίστοιχα τμήματα της προμήθειας.

89. Σε έτερο αντίστοιχου αντικείμενου διαγωνισμό η απαίτηση, πλέον της εγγραφής στο οικείο επαγγελματικό / εμπορικό μητρώο για το ειδικό συναφές με το αντικείμενο της προμήθειας επάγγελμα, να διαθέτει ο προσφέρων το είδος πετρέλαιο θέρμανσης αποθήκη ή/και πρατήριο διανομής υγρών καυσίμων εντός των διοικητικών ορίων της αναθέτουσας αρχής, τέθηκε ως κριτήριο επαγγελματικής καταλληλότητας, με την πρόσθετη απαίτηση να προσκομίζεται ως δικαιολογητικό κατακύρωσης η οικεία διοικητική άδεια λειτουργίας αποθήκης ή/και πρατηρίου, κρίθηκε από το Κλιμάκιο¹¹² για τους ανωτέρω λόγους μη νόμιμο ως κριτήριο καταλληλότητας ή και ως όρος εκτέλεσης της σύμβασης, προσθέτως, όσον αφορά στην άδεια, κρίθηκε ότι δεν περιλαμβάνεται στα επιτρεπόμενα αποδεικτικά μέσα καταλληλότητας των προσφερόντων.

90. Σε διαγωνισμό προμήθειας ηλεκτροκίνητων οχημάτων κρίθηκε ότι η προβλεπόμενη από το καταστατικό προσφέρουσας εταιρείας δυνατότητα δραστηριοποίησής της σε ορισμένο επιχειρηματικό τομέα ή και η εν τοις πράγμασι ανάπτυξη δραστηριότητας στον τομέα αυτό δεν σημαίνει, άνευ άλλου τινός, και την από μέρους της εταιρείας εφαρμογή προτύπων διαχείρισης ποιότητας ή περιβαλλοντικής διαχείρισης, όσον αφορά στην άσκηση της εν λόγω δραστηριότητας. Κατά τον έλεγχο¹¹³, η αποδοχή στο διαγωνισμό της προσφοράς, για την οποία δεν αποδεικνυόταν ότι πληρούσε τις τιθέμενες στη διακήρυξη απαιτήσεις προτύπων διασφάλισης ποιότητας και προτύπων ή συστημάτων περιβαλλοντικής διαχείρισης συνιστούσε πλημμέλεια ουσιώδη, διότι ήταν αντίθετη προς τις αρχές της ίσης μεταχείρισης των προσφερόντων και των δυνητικώς ενδιαφερομένων οικονομικών φορέων και του ανταγωνισμού.

91. Στην αμέσως προηγούμενη αναφερόμενη διαγωνιστική διαδικασία, καθώς και σε διαδικασία προμήθειας με αντικείμενο την ανάπλαση αθλητικών εγκαταστάσεων, όρος της διακήρυξης, ο οποίος χωρίς επίκληση σοβαρού λόγου δημοσίου συμφέροντος, συναρτούσε την παραδεκτή συμμετοχή στη διαγωνιστική διαδικασία με την απαίτηση εμπειρίας, ως στοιχείου τεχνικής και επαγγελματικής ικανότητας, μόνο σε φορείς του δημοσίου τομέα κρίθηκε¹¹⁴ ότι περιορίζει υπέρμετρα τον ελεύθερο

¹¹² ΣΤ' Κλ. 541/2023.

¹¹³ ΣΤ' Κλ. 555/2023, η οποία επικυρώθηκε με την Έβδομο Τμ. 533/2024 και την ΕλΣυν Ολ. 1078/2024, σκ. 39.

¹¹⁴ οπ.π., ΕλΣυν Ολ. 1078/2024, σκ. 41, καθώς και ΕλΣυν Ολ. 1734/2024, σκ. 7, με την οποία απορρίφθηκε προσφυγή αναθεώρησης κατά της Έβδομο Τμ 1384/2024 και διατηρήθηκε η ΣΤ' Κλ. 312/2024.

ανταγωνισμό και αντίκειται στις προστατευόμενες από το ενωσιακό δίκαιο αρχές της ίσης μεταχείρισης και της διαφάνειας, ως εκ τούτου ως ουσιώδης νομική πλημμέλεια της διαδικασίας ανάθεσης μη νομίμως τέθηκε.

92. Τα αυτά ως προς τη μη νόμιμη διάκριση της διακήρυξης που προέκρινε χωρίς την επίκληση λόγου δημοσίου συμφέροντος την εμπειρία στο δημόσιο τομέα, αποκλείοντας την αποκτηθείσα από συμβάσεις με φορείς του ιδιωτικού τομέα, διέλαβε ο έλεγχος¹¹⁵ σε διαδικασία σύναψης σύμβασης προμήθειας ηλεκτροκίνητων επιβατικών οχημάτων προς χρήση για τη μεταφορά προσωπικού της αναθέτουσας αρχής σε προγραμματισμένες επισκέψεις, εργασίες και αυτοψίες, ανάλογα με τις εκάστοτε υποχρεώσεις, ηλεκτροκίνητων λεωφορείων και μηχανημάτων, σταθμών φόρτισης ειδικού τύπου και λογισμικού διαχείρισης αυτών.

93. Κατά τον έλεγχο διαδικασίας σύναψης συμφωνίας-πλαίσιο για την προμήθεια αντιδραστηρίων και συνοδού εξοπλισμού για τις ανάγκες τριών δημόσιων νοσοκομείων, το αντικείμενο της οποίας είχε υποδιαιρεθεί σε είκοσι έξι (26) απολύτως διακριτά τμήματα ανομοιογενή μεταξύ τους ως προς την προϋπολογιζόμενη δαπάνη, πολλά δε εξ αυτών ιδιαίτερα χαμηλού ετήσιου και συνολικού προϋπολογισμού (όπως ενδεικτικώς ετήσιος προϋπολογισμός τμήματος 910 ευρώ), στην οποία μπορούσε να υποβληθεί προσφορά για ένα ή και περισσότερα τμήματα, ο έλεγχος έκρινε¹¹⁶ ότι ο όρος της διακήρυξης, σύμφωνα με τον οποίο οι συμμετέχοντες στον διαγωνισμό οικονομικοί φορείς όφειλαν επί ποινή αποκλεισμού να αποδείξουν την εκτέλεση κατά τη διάρκεια της κρίσιμης στη διακήρυξη τριετίας, τουλάχιστον 5 συμβάσεις προμήθειας αντιδραστηρίων τουλάχιστον 500.000 ευρώ, εισήγαγε αυθαίρετο ποσοτικό κριτήριο μη συνδεδεμένο με τον προϋπολογισμό εκάστου τμήματος για το οποίο ο ενδιαφερόμενος οικονομικός φορέας μπορούσε να υποβάλει προσφορά. Το εν λόγω κριτήριο τεχνικής εμπειρίας μπορούσε αντικειμενικά να δημιουργήσει δυσμενείς διακρίσεις εις βάρος των ενδιαφερομένων οικονομικών φορέων, όπως τούτο επαληθεύτηκε από τη μικρή έως μοναδική συμμετοχή ανά τμήμα. Ο όρος κρίθηκε δυσανάλογος και απρόσφορος για τον σκοπό για τον οποίο προβλέφθηκε, διότι ο έλεγχος τόσο της τεχνικής ικανότητας των υποψηφίων όσο και της ποιοτικής εκτέλεσης της σύμβασης θα μπορούσε να εξυπηρετηθεί εξίσου αποτελεσματικά από προσφέροντες με εμπειρία συμβάσεων μικρότερου συνολικού ποσού και δη τουλάχιστον ισόποσου της συνολικής προϋπολογισθείσας δαπάνης για το τμήμα ή τα τμήματα για τα οποία θα υποβαλλόταν προσφορά, καθώς και μέσω της πρόβλεψης λεπτομερών τεχνικών προδιαγραφών που ούτως ή άλλως η διακήρυξη είχε θέσει για κάθε τμήμα της προμήθειας.

94. Στην ως άνω διαδικασία κριτήριο οικονομικής και χρηματοοικονομικής επάρκειας, με το οποίο οι προσφέροντες όφειλαν να αποδεικνύουν το μέσο γενικό κύκλο εργασιών ετών, μετά από την εξαίρεση με τροποποίηση του οικείου αρχικού όρου της διακήρυξης, του εγγύτερου στη δημοσίευσή της

¹¹⁵ ΣΤ' Κλ. 84/2024, η οποία επικυρώθηκε με την Έβδομο Τμ. 536/2024.

¹¹⁶ ΣΤ' Κλ. 299/2004, η οποία επικυρώθηκε με την Έβδομο Τμ. 1383/2024.

έτους, τα οποία εκτείνονταν σε βάθος τετραετίας καθ' υπέρβαση του ανώτατου ορίου της τριετίας από τη δημοσίευση της διακήρυξης, κρίθηκε¹¹⁷ μη νόμιμο ως ευθέως αντίθετο στις ρητές νομοθετικές ρυθμίσεις με τις οποίες ορίζεται η περίοδος αναφοράς, για την απόδειξη της πλήρωσης του απαιτούμενου ελάχιστου κύκλου εργασιών. Επιπροσθέτως, το ίδιο κριτήριο κρίθηκε αντίθετο προς την αρχή της αναλογικότητας, διότι εξαιρέθηκε το εγγύτερο, ως εκ τούτου, πλέον πρόσφορο για τη διακρίβωση της επάρκειας των προσφερόντων έτος, καθώς και προς τις αρχές της διαφάνειας και του ελεύθερου ανταγωνισμού, καθόσον δεν συνέτρεχε βάσιμος δικαιολογητικός λόγος για την ως άνω εξαίρεση, η οποία περιόριζε αδικαιολόγητα τη δυνατότητα υποβολής προσφοράς των δυνητικά ενδιαφερόμενων οικονομικών φορέων. Για τους λόγους αυτούς, άλλωστε, η πλημμέλεια, η οποία έπληττε την αντικειμενική ακεραιότητα της διαγωνιστικής διαδικασίας, κρίθηκε ουσιώδης.

95. Σε διαδικασία σύναψης σύμβασης με αντικείμενο¹¹⁸ την παροχή υπηρεσιών ελέγχου των εσωτερικών και εξωτερικών δικτύων ύδρευσης και των σημείων υδροληψίας και συντήρησης, επισκευής και ρύθμισης λειτουργίας του ηλεκτρομηχανολογικού εξοπλισμού των αντλιοστασίων ύδρευσης και των εγκαταστάσεων επεξεργασίας νερού (φίλτρα), καθώς και σε παρεμφερούς αντικείμενου διαδικασία συντήρησης και αναβάθμισης εγκαταστάσεων επεξεργασίας λυμάτων και δικτύων αποχέτευσης, διαπιστώθηκε ότι με τη διακήρυξη απαιτήθηκε να αποδεικνύεται υψηλός μέσος δείκτης βιωσιμότητας του προσφέροντος οικονομικού φορέα κατά τις τρεις τελευταίες δημοσιευμένες χρήσεις, ειδικότερα, το κυκλοφορούν ενεργητικό να είναι τουλάχιστον διπλάσιο από τις βραχυπρόθεσμες υποχρεώσεις των διαγωνιζομένων. Συνεκτιμώντας ότι η απαίτηση αναφορικά προς το δείκτη ρευστότητας δεν ήταν η μοναδική αναφορικά προς την απόδειξη της οικονομικής και χρηματοοικονομικής ικανότητας των υποψήφιων οικονομικών φορέων, ότι η απαίτηση αντιστοιχούσε στο διπλάσιο του απλώς θετικού δείκτη, ότι η απαίτηση ήταν αυστηρότερη συγκριτικά προς όμοιου φυσικού αντικείμενου διαγωνιστικές διαδικασίες παρελθόντων οικονομικών ετών, καθώς και ότι, σε έκαστη των διαδικασιών, υποβλήθηκε μόνο μία προσφορά και ότι ο προσφέρων οικονομικός φορέας ήταν ανάδοχος των δύο προηγούμενων διαδικασιών, το Κλιμάκιο¹¹⁹ έκρινε ότι συνέτρεχε ουσιώδης πλημμέλεια, διότι δεν τεκμηριώθηκε η ανάγκη που υπαγόρευσε την επιλογή ιδιαίτερα¹²⁰ υψηλού αριθμοδείκτη γενικής ρευστότητας και μάλιστα για τρεις οικονομικές χρήσεις, συνακόλουθα, δεν τεκμηριώθηκε ότι η απαίτηση της διακήρυξης τελούσε σε εύλογη σχέση αναλογίας προς το φυσικό και οικονομικό αντικείμενο της υπό ανάθεση σύμβασης, δεδομένου ότι δεν προσδιορίστηκε με πληρότητα και σαφήνεια ούτε προέκυπτε ο λόγος για τον οποίο δεν μπορούσε η σύμβαση, ενόψει του

¹¹⁷ *ibid.*

¹¹⁸ Βιβλίο II του ν. 4412/2016.

¹¹⁹ Ζ' Κλ. 251, 252/2024.

¹²⁰ *πρβλ.* ΕΛΣυν Ολ. 569/2024 (μειοψ.), σκ. 16, 17, με την οποία έγινε δεκτή προσφυγή αναθεώρησης κατά της Έβδομο Τμ. 124/2024 και, ακολούθως, ανακλήθηκε η Ζ' Κλ. 631/2023.

οικονομικού αντικειμένου της, να εκτελεσθεί προσηκόντως με τη συνδρομή λιγότερο αυστηρών απαιτήσεων.

96. Στις αμέσως προηγούμενες αναφερόμενες περιπτώσεις¹²¹, καθώς και σε διαδικασία παροχής υπηρεσιών σχετικά με τη λειτουργία, τον έλεγχο και τη συντήρηση συστημάτων αναρρόφησης λυμάτων εν κενώ και του ηλεκτρομηχανολογικού εξοπλισμού αντλιοστασίων αποχέτευσης¹²², το Κλιμάκιο έκρινε προσθέτως ότι όρος της διακήρυξης, σε περίπτωση προσφέρουσας ένωσης οικονομικών φορέων, οι ελάχιστες απαιτήσεις οικονομικής και χρηματοοικονομικής επάρκειας να καλύπτονται από κάθε μέλος της ένωσης αυτοδύναμα, μολονότι¹²³ δεν αποκλείονται παρεκκλίσεις ως προς τον τρόπο κατά τον οποίο οι ενώσεις οικονομικών φορέων πρέπει να πληρούν τις οριζόμενες στη διακήρυξη απαιτήσεις, πρωτίστως αναφορικά προς την τεχνική και επαγγελματική ικανότητα, και δευτερευόντως¹²⁴ ως προς την οικονομική και χρηματοοικονομική ικανότητα, ήταν αντίθετος προς την αρχή της αναλογικότητας, καθόσον εισήγε υπέρμετρο περιορισμό στο δικαίωμα πρόσβασης των ενδιαφερόμενων ενώσεων οικονομικών φορέων στον διαγωνισμό, δεν εδικαιολογείτο από αντικειμενικούς λόγους ειδικώς από τις ιδιαιτερότητες και τις συνθήκες των υπό ανάθεση συμβάσεων, δεδομένου ότι αναφορικά, ιδίως, προς την οικονομική και χρηματοοικονομική επάρκεια τα μέλη της ένωσης ευθύνονται εκ του νόμου αλληλεγγύως και εις ολόκληρον έναντι της αναθέτουσας αρχής για την εκτέλεση της σύμβασης.

IX

Διαπιστώθηκε παράνομος αποκλεισμός από διαγωνιστική διαδικασία, οικονομικών φορέων, οι οποίοι επιθυμούσαν να στηριχθούν στις ικανότητες τρίτων, ενώ αποδείκνυαν ότι θα έχουν στη διάθεσή τους τους αναγκαίους πόρους, ιδίως, με την προσκόμιση της σχετικής δέσμευσης των τρίτων φορέων για τον σκοπό αυτόν.

Η κατοχύρωση της δυνατότητας στήριξης σε τρίτους

97. Οι αναθέτουσες αρχές διαθέτουν διακριτική ευχέρεια να θέτουν στις διακηρύξεις τις ελάχιστες απαιτήσεις ποιοτικής επιλογής και κάθε οικονομικός φορέας ενδιαφερόμενος να υποβάλει προσφορά σε διαγωνιστική διαδικασία έχει δικαίωμα να στηριχθεί στις ικανότητες τρίτων, ασχέτως της νομικής φύσης των μεταξύ τους δεσμών.¹²⁵

¹²¹ Ζ' Κλ. 251, 252/2024.

¹²² Ζ' Κλ. 352/2024, η οποία επικυρώθηκε με την Έβδομο Τμ. 1669/2024.

¹²³ Άρθρο 19 παρ. 2, 3 και 4, καθώς και, για τις συμβάσεις που εμπίπτουν στο Βιβλίο II, άρθρο 254 παρ. 3, 4 και 5 του ν. 4412/2016.

¹²⁴ Έβδομο Τμήμα 1669/2024, σκ. 10.

¹²⁵ ΕλΣυν Ολ. 375/2024, σκ. 22.

Οι οικονομικοί φορείς αρκεί να αποδεικνύουν στις αναθέτουσες αρχές τη δέσμευση των τρίτων φορέων στους οποίους στηρίζονται, ότι θα παρέχουν τους αναγκαίους πόρους.

98. Η υπεργολαβία¹²⁶ είναι τρόπος στήριξης της τεχνικής και επαγγελματικής ικανότητας, όμως δεν μπορεί να επιβάλλεται ως αποκλειστικός από τις αναθέτουσες αρχές, κατά συνέπεια είναι μη νόμιμος ο αποκλεισμός προσφερόντων από διαδικασίες σύναψης δημόσιων συμβάσεων έργων για το λόγο ότι δεν έχουν ορίσει υπεργολάβο, εφόσον στην προσφορά τους διευκρινίζεται ότι θα εκπληρώσουν τις υποχρεώσεις στηριζόμενοι στις ικανότητες τρίτου φορέα.¹²⁷

Ενδεικτικές περιπτώσεις από τον έλεγχο της άθροισης ικανοτήτων

99. Στις προηγουμένως (παρ. 95, 96) μνημονευόμενες διαδικασίες ανάθεσης παροχής υπηρεσιών σχετικές με συστήματα δικτύων ύδρευσης ή αποχέτευσης, το Κλιμάκιο¹²⁸ έκρινε προσθέτως ότι η απαίτηση της διακήρυξης, σε περίπτωση προσφέρουσας ένωσης οικονομικών φορέων, οι ελάχιστες απαιτήσεις οικονομικής και χρηματοοικονομικής επάρκειας να καλύπτονται από κάθε μέλος της ένωσης αυτοδύναμα, ήταν μη νόμιμη και κατά το ότι απέκλειε κατ' ουσία τη στήριξη σε ικανότητες άλλων φορέων.

100. Σε δύο περιπτώσεις¹²⁹, ο πρώτος κατά σειρά μειοδοσίας οικονομικός φορέας ο οποίος, για την κάλυψη της απαίτησης τεχνικής και επαγγελματικής ικανότητας, όπως απαιτούσε η διακήρυξη, δήλωσε στήριξη στις ικανότητες τρίτου φορέα, αποκλείσθηκε λόγω μη ορισμού του εν λόγω τρίτου ως υπεργολάβου. Το Κλιμάκιο έκρινε μη νόμιμο τον αποκλεισμό του οικονομικού φορέα από τη διαδικασία σύναψης σύμβασης, διότι δεν επιτρέπεται να επιβάλλεται η συμβατική σχέση υπεργολαβίας ως αποκλειστική νομική μορφή συνεργασίας μεταξύ του προσφέροντος σε διαγωνισμό οικονομικού φορέα και του τρίτου στον οποίο, όπως παραδεκτως έχει διευκρινίσει στην προσφορά του, στηρίζεται, υπό την προϋπόθεση ότι διασφαλίζεται η δέσμευσή τους να διαθέτουν τους αναγκαίους πόρους για την εκτέλεση της σύμβασης.

X

Διαπιστώθηκε ότι η αξιολόγηση των τεχνικών προσφορών δεν έφερε την απαιτούμενη πλήρη και επαρκή αιτιολογία.

Αξιολόγηση προσφορών

¹²⁶ Άρθρα 58 και 78, και ως προς τις διαδικασίες που εμπίπτουν στο Βιβλίο II, άρθρα 287 και 307 του ν. 4412/2016.

¹²⁷ ΕλΣυν Ολ. 375/2024, σκ. 23.

¹²⁸ Ζ' Κλ. 251/2024, 252/2024, 352/2024.

¹²⁹ Ε' Κλ. 578/2024 που επικυρώθηκε με την Έβδομο Τμ. 1638/2023 και με την ΕλΣυν Ολ. 375/2024, καθώς και Ε' Κλ. 553/2024.

101. Ζητήματα τεχνικής φύσεως εμπίπτουν στις τεχνικές κρίσεις, για τις οποίες η αναθέτουσα αρχή αποφαινεται πρωτογενώς και ελέγχεται ως προς τη νομιμότητα της αιτιολογίας της κρίσης της.

102. Οι τεχνικές προσφορές που υποβάλλονται σε διαδικασία σύναψης σύμβασης με κριτήριο ανάθεσης την πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά με βάση την τιμή, υπόκεινται σε τεχνική κρίση ως προς το εάν πληρούν τις ζητούμενες με τη διακήρυξη ελάχιστες τεχνικές προδιαγραφές.

103. Η απόρριψη τεχνικής προσφοράς στηρίζεται σε αιτιολογημένη απόφαση της αναθέτουσας αρχής, ώστε να διασφαλίζονται οι αρχές της ίσης μεταχείρισης των διαγωνιζομένων, της διαφάνειας, καθώς και η δυνατότητα λυσιτελούς δικαστικού ελέγχου της κρίσης αυτής.

104. Η υποχρέωση αιτιολόγησης εκτιμάται αναλόγως των περιστάσεων εκάστης περίπτωσης και ιδίως του βαθμού πολυπλοκότητας των απαιτήσεων και των τεχνικών προδιαγραφών.

Η απόρριψη, λόγω απόκλισης από τις απαιτήσεις και τις τεχνικές προδιαγραφές της διακήρυξης, των τεχνικών προσφορών των οικονομικών φορέων που συμμετέχουν σε διαγωνισμό με κριτήριο ανάθεσης την πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά αποκλειστικά με βάση την τιμή, πρέπει να είναι σαφώς, ειδικώς και εμπεριστατωμένα αιτιολογημένη¹³⁰.

105. Οι τεχνικές προσφορές που υποβάλλονται σε διαδικασία σύναψης σύμβασης με κριτήριο ανάθεσης την πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά με βάση τη βέλτιστη σχέση ποιότητας – τιμής, υπόκεινται σε βαθμολόγηση κατ' εφαρμογή των κριτηρίων αξιολόγησης που διαλαμβάνει η διακήρυξη. Η βαθμολόγηση απαιτείται να αναλύεται λεκτικά.

106. Για την πληρότητα της αιτιολόγησης απαιτείται να παρατίθενται τα στοιχεία της βαθμολόγησης, αυτοτελώς και συγκριτικά ληφθέντα υπόψη, σε κάθε επιμέρους κριτήριο ή/και υποκριτήριο αξιολόγησης, ώστε να καθίσταται εφικτός τόσο ο έλεγχος της νομιμότητας αυτής, πάντως, ο έλεγχος να υπεισέρχεται στις ουσιαστικές τεχνικές κρίσεις, όσο και η δυνητική ενάσκηση του δικαιώματος υποβολής αντιρρήσεων από λοιπούς διαγωνιζομένους.

Η βαθμολόγηση των τεχνικών προσφορών των οικονομικών φορέων που συμμετέχουν σε διαγωνισμό με κριτήριο ανάθεσης την πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά με βάση τη βέλτιστη σχέση ποιότητας-τιμής, πρέπει να είναι σαφώς, ειδικώς και εμπεριστατωμένα λεκτικά αιτιολογημένη.¹³¹

107. Η αιτιολόγηση μπορεί να είναι συνοπτική.

¹³⁰ Άρθρα 53, 54, 71, 91, 100 παρ. 2 του ν. 4412/2016.

¹³¹ Άρθρα 53, 54, 71 και 86 ν. 4412/2016

108. Αιτιολογημένη βαθμολόγηση απαιτείται και στις περιπτώσεις μοναδικής προσφοράς ή προσφοράς, η οποία καλύπτει ακριβώς τους όρους και τεχνικές προδιαγραφές της διακήρυξης.

109. Η απλή παράθεση βαθμών στα κριτήρια αξιολόγησης δεν συνιστά ειδική κρίση ούτε αρκεί για την αιτιολόγηση της αξιολόγησης των τεχνικών προσφορών, καθόσον χωρίς αναλυτική λεκτική αποτύπωση αυτής, έστω και συνοπτικά, δεν είναι εφικτός ο έλεγχος της νομιμότητας της αιτιολογίας.

110. Η μη παράθεση επαρκούς αιτιολόγησης καθιστά νομικώς πλημμελή την τεχνική αξιολόγηση και συνιστά ουσιώδη πλημμέλεια της διαδικασίας ανάθεσης.

Ενδεικτικές περιπτώσεις ουσιωδών πλημμελειών της τεχνικής αξιολόγησης

111. Σε διαδικασία προμήθειας υλικών εξωσωματικής κυκλοφορίας με κριτήριο ανάθεσης τη βέλτιστη οικονομική προσφορά αποκλειστικά με βάση την τιμή, διαπιστώθηκε¹³² απόρριψη προσφοράς στην οποία προσδιορίστηκαν με σαφήνεια τα προσφερόμενα είδη και τα τεχνικά χαρακτηριστικά τους, με βάση το prospectus κατασκευαστή, χωρίς από την αιτιολογία της απόφασης απόρριψης να προκύπτουν με σαφήνεια τα σημεία κατά τα οποία η προσφορά απέκλινε από τις απαιτήσεις της διακήρυξης. Η πλημμέλεια κρίθηκε ουσιώδης.

112. Διαπιστώθηκε περίπτωση έλλειψης λεκτικής αιτιολόγησης της τεθείσας βαθμολογίας, σε διαδικασία ανάθεσης σύμβασης προμήθειας ηλεκτροκίνητων επιβατικών οχημάτων προς χρήση για τη μεταφορά προσωπικού της αναθέτουσας αρχής σε προγραμματισμένες επισκέψεις, εργασίες και αυτοψίες, ανάλογα με τις εκάστοτε υποχρεώσεις, ηλεκτροκίνητων λεωφορείων και μηχανημάτων, σταθμών φόρτισης ειδικού τύπου και λογισμικού διαχείρισης αυτών. Το Κλιμάκιο έκρινε¹³³ ότι συνέτρεχε ουσιώδης πλημμέλεια, διότι η τεχνική αξιολόγηση της μοναδικής προσφοράς σε τμήμα της προμήθειας δεν αιτιολογήθηκε νομίμως, καθόσον στο οικείο πρακτικό παρατέθηκαν μόνον αριθμοί, χωρίς οποιαδήποτε λεκτική αναφορά σε συγκεκριμένα στοιχεία και κατ' ιδίαν χαρακτηριστικά της τεχνικής προσφοράς και οποιοδήποτε στοιχείο λεκτικής αιτιολόγησης της βαθμολογίας κάλυψης ή υπερκάλυψης των αντίστοιχων προδιαγραφών της διακήρυξης ανά κριτήριο αξιολόγησης. Μεταγενέστερο έγγραφο τεκμηρίωσης της βαθμολόγησης, δεν λήφθηκε υπόψη καθώς ούτε είχε καταρτισθεί από το αρμόδιο γνωμοδοτικό όργανο της διαγωνιστικής διαδικασίας ούτε είχε νομίμως εγκριθεί από το αρμόδιο αποφασίζον όργανο της αναθέτουσας αρχής.

113. Έλλειψη λεκτικής αιτιολόγησης διαπιστώθηκε και σε διαγωνιστική διαδικασία συμφωνίας-πλαισίου με αντικείμενο την προμήθεια

¹³² ΣΤ' Κλ. 186/2024, η οποία επικυρώθηκε με την Έβδομο Τμ. 1027/2024.

¹³³ ΣΤ' Κλ. 84/2024.

αντιδραστηρίων με συνοδό εξοπλισμό, στην οποία για την αξιολόγηση των τεχνικών προσφορών συντάχθηκε πίνακας με την ανά επιμέρους κριτήριο και συνολική αριθμητική βαθμολογία αυτών, χωρίς οποιαδήποτε λεκτική συσχέτιση των στοιχείων της προσφοράς με τα κριτήρια της διακήρυξης.

114. Σε διαγωνισμό προμήθειας, κατά ένα τμήμα αυτής, οχήματος αποκομιδής ανακυκλώσιμων υλικών και κλαδεμάτων, το Κλιμάκιο¹³⁴ διαπίστωσε ότι οι δύο προσφέροντες προσέφεραν το αυτό είδος, εντούτοις, βαθμολογήθηκαν με διαφορετική βαθμολογία, για δε την βαθμολόγηση της χαμηλότερα βαθμολογηθείσας προσφοράς δεν λήφθηκαν υπόψη τα στοιχεία των τεχνικών φυλλαδίων του κατασκευαστή του προσφερόμενου είδους, τα οποία στο σύνολό τους η προσφέρουσα είχε επισυνάψει και ήταν αναγνώσιμα. Η παράλειψη της προσήκουσας αξιολόγησης όλων των στοιχείων της τεχνικής προσφοράς όσο και το αυθαίρετο συμπέρασμα ότι από τα προσκομισθέντα τεχνικά φυλλάδια του κατασκευαστή προέκυπτε ότι η εταιρεία πληρούσε απλώς τις ελάχιστες απαιτήσεις της διακήρυξης, απέληγαν σε διάσταση της αιτιολογίας της βαθμολόγησης από τα πραγματικά δεδομένα της τεχνικής προσφοράς και κατέστησαν την αιτιολογία ανεπαρκή και ανακριβή.

115. Σε διαδικασία σύναψης σύμβασης με αντικείμενο την ηλεκτρονική καταμέτρηση οικιακών καταναλώσεων σε υφιστάμενα δίκτυα ύδρευσης, το Κλιμάκιο¹³⁵ έκρινε ότι δεν αιτιολογήθηκε πλήρως και ειδικώς η βαθμολόγηση της αξιολογηθείσας προσφοράς ανά κριτήριο αξιολόγησης (βαθμολόγησης), διότι η λεκτική αξιολόγηση που συνόδευε τον πίνακα αριθμητικής βαθμολόγησης των προβλεπόμενων από τη διακήρυξη κριτηρίων δεν παρίστατο ειδική, εξαντλούμενη σε γενικές φράσεις «καλύπτεται η σχετική απαίτηση», «υπερκαλύπτει τις τεχνικές προδιαγραφές» ή «υπερκαλύπτει κατά πολύ τις τεχνικές απαιτήσεις». Η απαίτηση νόμιμης λεκτικής αιτιολόγησης δεν αναιρείτο από το γεγονός ότι αξιολογήθηκε η μοναδική υποβληθείσα προσφορά, ούτε υποκαθίστατο από τη βαθμολόγησή της με 100 και πλέον βαθμούς, καθόσον δεν επαληθευόταν η ανταπόκριση της προσφοράς στις απαιτήσεις της διακήρυξης σε κάθε επιμέρους κριτήριο, χωρίς αποκλίσεις.

XI

Διαπιστώθηκε αποδοχή προσφορών και κατακύρωση κατά παράβαση της διακήρυξης.

Η δεσμευτικότητα της διακήρυξης

¹³⁴ ΣΤ' Κλ. 89/2024, η οποία επικυρώθηκε με την Έβδομο Τμ. 892/2024.

¹³⁵ ΣΤ' Κλ. 457/2024.

116. Η διασφάλιση των αρχών της ίσης μεταχείρισης και της διαφάνειας, με σκοπό την ανάπτυξη συνθηκών υγιούς και ανόθευτου ανταγωνισμού και την προστασία του δημοσίου συμφέροντος επιβάλλει την έκδοση κανονιστικής πράξης, ήτοι τη δημοσίευση διακήρυξης για τη σύναψη δημόσιας σύμβασης.

117. Η διακήρυξη της διενέργειας δημόσιου διαγωνισμού, ως κανονιστική πράξη, δεσμεύει με τους όρους της τους συμμετέχοντες στη διαγωνιστική διαδικασία οικονομικούς φορείς και την αναθέτουσα αρχή ή τον αναθέτοντα φορέα που την έχει προκηρύξει.¹³⁶

118. Η αναθέτουσα αρχή ή ο αναθέτων φορέας υποχρεούνται να εφαρμόζουν όσα ορίζονται στη διακήρυξη, κατά τρόπο ενιαίο για όλους τους προσφέροντες, καθ' όλη τη διάρκεια της διαδικασίας σύναψης σύμβασης.

Η διακήρυξη διαγωνισμού ως κανονιστική πράξη δεσμεύει την αναθέτουσα αρχή ή αναθέτοντα φορέα και τους προσφέροντες οικονομικούς φορείς.

119. Η παράβαση ουσιωδών διατάξεων ή όρων της διακήρυξης οδηγεί σε ακυρότητα των αποφάσεων, με τις οποίες εγκρίνονται επιμέρους στάδια της διαδικασίας ή το αποτέλεσμα του διαγωνισμού και η προς υπογραφή σύμβαση στερείται νομίμου ερείσματος. Αντιστοίχως, η παράβαση τέτοιων διατάξεων της διακήρυξης από τους διαγωνιζόμενους καθιστά απαράδεκτες τις προσφορές τους¹³⁷.

Ενδεικτικές περιπτώσεις παραβιάσεων της διακήρυξης.

120. Διαπιστώθηκε ότι κατά τον χρόνο υποβολής προς έλεγχο σχεδίου επιμέρους σύμβασης εντός Δυναμικού Συστήματος Αγορών¹³⁸ για την προμήθεια ειδών γραφικής ύλης και αναλωσίμων (μελάνια, τύμπανα κ.λπ.), η τριετής, αρξαμένη από την ημερομηνία της οικείας ανακοίνωσης (διακήρυξης) και διατηρηθείσα αμετάβλητη¹³⁹, περίοδος ισχύος του συστήματος είχε ήδη λήξει, πολλώ μάλλον τούτο θα συνέτρεχε κατά το χρόνο υπογραφής της οικείας σύμβασης, μετά από την ολοκλήρωση του ελέγχου. Ελλείψει νομίμου ερείσματος, το Κλιμάκιο¹⁴⁰ έκρινε ότι δεν καταλειπόταν έδαφος υπογραφής και εκτέλεσης σύμβασης.

121. Το Κλιμάκιο¹⁴¹ έκρινε μη νόμιμη την απόφαση κατακύρωσης ειδών προμήθειας υγειονομικού υλικού και μέσων ατομικής προστασίας, κατά το μέρος κατακύρωσης σε οικονομικούς φορείς οι οποίοι υπέβαλαν προσφορές καθ' υπέρβαση της προϋπολογισθείσας, ανά είδος, δαπάνης, το οποίο είχε τεθεί με τη διακήρυξη ως αυτοτελής λόγος απόρριψης οικονομικής προσφοράς.

¹³⁶ ΕλΣυν Ολ. 1201/2024, σκ. 6.

¹³⁷ Άρθρο 91 παρ. 1 περ. α' του ν. 4412/2016.

¹³⁸ Άρθρο 33 ν. 4412/2016.

¹³⁹ Άρθρο 33 παρ. 8 του ν. 4412/2016.

¹⁴⁰ ΣΤ' Κλ. 182/2024.

¹⁴¹ ΣΤ' Κλ. 372/2024.

122. Κατά παράβαση του τεθέντος με τη διακήρυξη κριτηρίου ανάθεσης, δηλαδή της πλέον συμφέρουσας από οικονομική άποψη προσφοράς αποκλειστικά βάσει τιμής, διαπιστώθηκε κατά τον έλεγχο¹⁴² ουσιώδης πλημμέλεια, διότι τμήμα προμήθειας υλικών σπονδυλοδεσίας κατακυρώθηκε σε προσφέροντα, η προσφορά του οποίου δεν ήταν οικονομικότερη αυτής έτερου παραδεκτώς συμμετέχοντος.

123. Σε διαδικασία σύναψης συμβάσεων για την προμήθεια τροφίμων και γάλακτος διαπιστώθηκε ουσιώδης πλημμέλεια¹⁴³ διακωλυτική της σύναψης σύμβασης, διότι τμήμα της προμήθειας κατακυρώθηκε σε προσφέροντα ο οποίος προσκόμιζε μεν απαιτούμενα από τη διακήρυξη πιστοποιητικά προς απόδειξη της συμμόρφωσης με τα πρότυπα διασφάλισης ποιότητας και περιβαλλοντικής διαχείρισης, η οποία είχε τεθεί ως κριτήριο επιλογής επί ποινή αποκλεισμού από το διαγωνισμό και απόρριψης της οικείας προσφοράς, όμως τα προσκομισθέντα πιστοποιητικά τελούσαν σε ισχύ μόνο κατά το χρόνο υποβολής της προσφοράς και όχι κατά το χρόνο υποβολής των δικαιολογητικών κατακύρωσης¹⁴⁴.

XII

Διαπιστώθηκε αποδοχή εναλλακτικών προσφορών χωρίς να απαιτείται ή να επιτρέπεται στη διακήρυξη η υποβολή εναλλακτικών προσφορών.

Ο περιορισμός των εναλλακτικών προσφορών

124. Η υποβολή σε διαγωνισμό εναλλακτικών¹⁴⁵ προσφορών, μπορεί ρητά να επιτρέπεται ή να απαιτείται, ως υποχρέωση των προσφερόντων, από τη διακήρυξη του διαγωνισμού, με την οποία τίθενται και οι ελάχιστες απαιτήσεις που πρέπει να πληρούν οι εναλλακτικές προσφορές, άλλως δεν επιτρέπεται.

125. Ως εναλλακτικές προσφορές, νοούνται, μεταξύ άλλων, προσφορές που αντιστοιχούν σε περισσότερες της μίας λύσεις στο προκηρυσσόμενο αντικείμενο σύμβασης, με ισοδύναμο, κατά την αντίληψη του προσφέροντος, αποτέλεσμα, που πληρούν εξίσου, κατά τα δηλούμενα στην προσφορά, όλους τους όρους της διακήρυξης.

Η εναλλακτική προσφορά γίνεται δεκτή μόνο εάν προβλέπεται ρητώς στη διακήρυξη ως δυνατότητα ή υποχρέωση των προσφερόντων.

¹⁴² ΣΤ' Κλ. 295/2024, η οποία επικυρώθηκε με την Έβδομο Τμ. 1378/2024 και την ΕλΣυν Ολ 1735/2024.

¹⁴³ ΣΤ' Κλ. 341/2024.

¹⁴⁴ Άρθρο 104 του ν. 4412/2016.

¹⁴⁵ Άρθρο 57 του ν. 4412/2016.

126. Η αποδοχή σε διαγωνισμό εναλλακτικής προσφοράς χωρίς η δυνατότητα αυτή να προβλέπεται ρητά στη διακήρυξη, θέτει τον προσφέροντα αυτή αδικαιολόγητα σε πλεονεκτική θέση έναντι των λοιπών προσφερόντων ή δυνητικών προσφερόντων και προκαλεί παραβίαση των προαναφερόμενων αρχών και νόθευση του ανταγωνισμού.

127. Εάν η υποβολή εναλλακτικής προσφοράς δεν προβλέπεται, τούτη απορρίπτεται ως απαράδεκτη, χωρίς να απορρίπτεται για το λόγο αυτό και η κύρια προσφορά του ιδίου προσφέροντος.

128. Εάν δεν διακρίνεται η κύρια από την εναλλακτική προσφορά, η προσφορά καθίσταται απαράδεκτη στο σύνολο, διότι η απαγόρευση υποβολής εναλλακτικής προσφοράς, ή, για την ταυτότητα του λόγου, περισσότερων κύριων, αποσκοπεί στην επιλογή από μέρους των προσφερόντων της προσφοράς που συγκεντρώνει τις περισσότερες πιθανότητες κατακύρωσης.

Ενδεικτικές περιπτώσεις αποδοχής εναλλακτικών προσφορών

129. Σε διαγωνισμό προμήθειας καθετήρων με συνοδό ή χωρίς συνοδό εξοπλισμό διαπιστώθηκε ότι ορισμένα είδη κατακυρώθηκαν σε προσφέροντα ο οποίος υπέβαλε εναλλακτικές προσφορές προσφέροντας στην ίδια τιμή περισσότερα προϊόντα ανά ζητούμενο στη διακήρυξη είδος με διαφορετικά τεχνικά χαρακτηριστικά, χωρίς να προσδιορίζει μεταξύ αυτών την κύρια προσφορά. Το Κλιμάκιο¹⁴⁶ έκρινε ότι ο οικονομικός φορέας είχε υποβάλει ανεπίτρεπτες εναλλακτικές προσφορές ανά είδος, διότι για έκαστο προσέφερε διάφορα προϊόντα με διαφορετικά τεχνικά χαρακτηριστικά. Κατά συνέπεια, περιήλθε αδικαιολόγητα σε πλεονεκτική θέση έναντι προσφερόντων, πράγματι ή δυνητικών, απαλλασσόμενος του επιχειρηματικού κινδύνου να προσφέρει το ανώτερο ποιοτικά προϊόν στην καλύτερη τιμή, αυξάνοντας συγχρόνως τις πιθανότητες να κριθεί η προσφορά του συμβατή με τις τεχνικές προδιαγραφές.

XIII

Διαπιστώθηκαν πλημμέλειες στα στάδια ελέγχου των δικαιολογητικών, είτε συμμετοχής είτε κατακύρωσης, με αποτέλεσμα την παράνομη απόρριψη προσφοράς οικονομικών φορέων που προηγούνταν στη σειρά μειοδοσίας από τους αναδειχθέντες αναδόχους.

Το ουσιώδες της πλημμέλειας που στοιχειοθετείται από παράνομη απόρριψη προσφοράς

130. Η απόρριψη της συμμετοχής ή της προσφοράς οικονομικού φορέα σε διαγωνιστική διαδικασία στοιχειοθετεί πλημμέλεια, εάν στερείται νομίμου

¹⁴⁶ ΣΤ' Κλ. 250/2024.

ερείσματος στους λόγους απόρριψης, όπως διαγράφονται στο άρθρο 91 του ν. 4412/2016. Η πλημμέλεια είναι ουσιώδης, όταν στον διαγωνιζόμενο που τέθηκε εκτός της διαγωνιστικής διαδικασίας θα κατακυρωνόταν βάσει της σειράς μειοδοσίας του το αποτέλεσμα της διαδικασίας, εάν δεν είχε εμφιλοχωρήσει ο αποκλεισμός.

Ενδεικτικές περιπτώσεις ουσιωδών πλημμελειών από παράνομο αποκλεισμό προσφέροντος

131. Ενδιαφέρον παρουσιάζουν οι εξής περιπτώσεις που αντιμετώπισε ο προσυμβατικός έλεγχος:

132. Αναθέτουσα αρχή απέκλεισε οικονομικό φορέα από τη συμμετοχή του σε διαγωνισμό λόγω μη προσκόμισης δικαιολογητικών συμμετοχής και λόγω μη προσκόμισης πιστοποιητικού συμμόρφωσης σε ορισμένης χρονολογίας πρότυπο. Εντούτοις, τα δικαιολογητικά που δεν υπέβαλε ο αποκλεισθείς, δεν είχαν τεθεί στη διακήρυξη επί ποινή αποκλεισμού, το δε αποδεικτικό πλήρωσης των όρων του προτύπου, ομοίως, δεν απαιτείτο επί ποινή αποκλεισμού σε συνάρτηση προς συγκεκριμένη χρονολογία έκδοσής του. Τα ανωτέρω κρίθηκαν επ' αφορμή λοιπών για τους ίδιους λόγους αποκλεισθέντων διαγωνιζομένων, οι οποίοι επανήλθαν στη διαγωνιστική διαδικασία κατόπιν δικαστικής απόφασης ακυρωτικής του αποκλεισμού τους. Ακόμη, η αναθέτουσα αρχή παρέλειψε να αποστείλει στον αποκλεισθέντα προσφέροντα οικονομικό φορέα το έγγραφό της περί παράτασης της ισχύος των προσφορών και των εγγυητικών επιστολών συμμετοχής στο διαγωνισμό. Το Κλιμάκιο¹⁴⁷ έκρινε ότι κατά παράβαση της αρχής της ίσης μεταχείρισης των διαγωνιζομένων ο αποκλεισμός του οικονομικού φορέα λόγω μη προσκόμισης των ως άνω δικαιολογητικών ήταν μη νόμιμος, δεδομένου ότι οι λοιποί προσφέροντες αρχικώς αποκλεισθέντες με όμοια κατά τα δύο σκέλη της αιτιολογία έγιναν δεκτοί, καθώς και ότι μη νομίμως η αναθέτουσα αρχή παρέλειψε να αποστείλει το ως άνω έγγραφο παρατάσεων. Η πλημμέλεια αυτή κρίθηκε ουσιώδης, διότι ο αποκλεισθείς οικονομικός φορέας είχε προσφέρει 17% ποσοστό έκπτωσης, η δε σύμβαση κατακυρώθηκε σε διαγωνιζόμενο, ο οποίος είχε προσφέρει 2,14% ποσοστό έκπτωσης.

133. Αναθέτουσα αρχή απέκλεισε ένωση οικονομικών φορέων από τη διαδικασία σύναψης δημόσιας σύμβασης έργου με την αιτιολογία ότι δεν αποδείκνυε την εγγραφή της σε συγκεκριμένη τάξη της ζητούμενης κατηγορίας έργων. Το Κλιμάκιο¹⁴⁸ έκρινε μη νόμιμο τον αποκλεισμό, διότι οι οικονομικοί φορείς και οι ενώσεις οικονομικών φορέων που είναι εγγεγραμμένοι στο Μητρώο Εργοληπτικών Επιχειρήσεων Δημοσίων Έργων και καλύπτουν τις κρίσιμες κατά τη διακήρυξη κατηγορίες του προς ανάθεση έργου έχουν δικαίωμα συμμετοχής στο διαγωνισμό ανεξαρτήτως της

¹⁴⁷ Ε' Κλ. 511/2024, η οποία επικυρώθηκε με την Έβδομο Τμ. 258/2025.

¹⁴⁸ Ε' Κλ. 553/2024.

εγγραφής και της κατάταξης σε συγκεκριμένες τάξεις¹⁴⁹, εφόσον αποδεικνύουν ότι πληρούν τις απαιτήσεις των κριτηρίων ποιοτικής επιλογής.

134. Σε άλλη περίπτωση, οικονομικός φορέας που ανακηρύχθηκε προσωρινός ανάδοχος αποκλείστηκε με την αιτιολογία ότι στο Ευρωπαϊκό Ενιαίο Έγγραφο Σύμβασης¹⁵⁰ (ΕΕΕΣ) δεν είχε αναγραφεί επακριβώς το ποσό του ανεκτέλεστου υπολοίπου εργολαβικών συμβάσεων, κατά τους όρους της διακήρυξης. Το Κλιμάκιο έκρινε ότι ο αποκλεισμός ήταν μη νόμιμος, διότι ο αποκλεισθείς προσφέρων είχε μεν παραλείψει δήλωση του ποσού ανεκτέλεστων συμβάσεων στο ΕΕΕΣ, ως εκ τούτου, τα δικαιολογητικά συμμετοχής ετύγχαναν ελλιπή, εντούτοις, η αναθέτουσα αρχή όφειλε, αντί του αποκλεισμού, να ζητήσει τη συμπλήρωσή τους με υπεύθυνη δήλωση.¹⁵¹ Από δε τα δικαιολογητικά του ως προσωρινού αναδόχου αποδεικνυόταν ότι πληρούσε το κρίσιμο κριτήριο και κατά τον κρίσιμο χρόνο υποβολής της προσφοράς.

¹⁴⁹ Άρθρο 76 ν. 4412/2016.

¹⁵⁰ Άρθρο 79 ν. 4412/2016.

¹⁵¹ Ε΄ Κλ. 270/2024.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

135. Τα Κλιμάκια του Ελεγκτικού Συνεδρίου, κατά κύριο λόγο, ανέδειξαν κατά τη χρονική περίοδο από 1.7.2023 έως 31.12.2024 ουσιώδεις πλημμέλειες των διαδικασιών ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων. Επισημαίνεται εκ νέου, όπως σε αντίστοιχες προηγούμενες εκθέσεις του Τμήματος για τον προσυμβατικό έλεγχο¹⁵² είχε σημειωθεί, ότι συγκρίνοντας τις παραβιάσεις στις οποίες η παρούσα έκθεση επικεντρώνεται με εκείνες των προηγούμενων εκθέσεων, παρατηρείται επαναληψιμότητα όχι μόνο στις παραβιαζόμενες αρχές και διατάξεις, αλλά και στα στοιχεία θεμελίωσης των πλημμελειών και ενίοτε στις περιστάσεις υπό τις οποίες εκδηλώθηκαν.

136. Ιδιαίτερο ζήτημα που τέθηκε κατά τον προσυμβατικό έλεγχο αφορούσε τις εφαρμοστέες διατάξεις σε διαδικασίες σύναψης συμβάσεων, οι οποίες ενείχαν μεταβίβαση ακινήτων με κτίριο προς ανακατασκευή και μετασκευή για ειδική δημόσια χρήση ή εκμίσθωση και εκμετάλλευση της χρήσης ακινήτου για παροχή υπηρεσιών σε τρίτους με αντάλλαγμα, σύμφωνα με τις ειδικές απαιτήσεις της αναθέτουσας αρχής. Διασαφηνίστηκε ότι το αντικείμενο των συμβάσεων ήταν μεικτό, ο προέχων χαρακτήρας του οποίου υπαγόρευε την εφαρμογή των διατάξεων του ν. 4412/2016 περί ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων έργου ή του ν. 4413/2016 περί δημοσίων συμβάσεων παραχώρησης υπηρεσιών.

137. Όσον αφορά στις διαδικασίες ανάθεσης, ουσιώδεις πλημμέλειες διαπιστώθηκαν στο σύνολο των επιμέρους σταδίων αυτών, από την προετοιμασία των συμβάσεων έως την κατακύρωση.

138. Όσον αφορά στις διατυπώσεις δημοσιότητας της διακήρυξης, οι οποίες απαιτείται να τηρούνται και στις ουσιώδεις τροποποιήσεις αυτής, διαπιστώθηκαν περιπτώσεις στις οποίες η δημοσιευθείσα διακήρυξη τροποποιήθηκε ουσιωδώς χωρίς να δημοσιευθεί εκ νέου, με αποτέλεσμα να διαταραχθούν οι αρχές της ίσης μεταχείρισης και του ανταγωνισμού των δυνητικών προσφερόντων οικονομικών φορέων, το οποίο συντελείται και στις όψιμες, αλλά σημαντικές ως προς τους όρους υποβολής προσφορών, διευκρινήσεις, μετά τις οποίες οι αναθέτουσες αρχές παραλείπουν να παρατείνουν την προθεσμία υποβολής προσφορών.

139. Στις διαδικασίες σύναψης συμβάσεων ή συμφωνιών-πλαίσιο με αντικείμενο, κυρίως, προμήθειες, ο έλεγχος ανέδειξε περιπτώσεις, στις οποίες οι αναθέτουσες αρχές δεν ανταποκρίθηκαν, είτε αυτοβούλως είτε κατόπιν αναζήτησης στοιχείων κατά τον έλεγχο, στην υποχρέωση να τεκμηριώνουν επαρκώς την αναγκαιότητα και τον προϋπολογισμό της σχεδιαζόμενης σύμβασης ή συμφωνίας-πλαίσιο, καθώς και περιπτώσεις στις οποίες διαπιστώθηκε έλλειψη είτε επαρκούς χρηματοδότησης είτε επαρκούς πίστωσης για την εκτέλεση της σύμβασης.

140. Οι παρεκκλίσεις από τον κανόνα της τήρησης κανονικών διαγωνιστικών διαδικασιών παρατηρούνται είτε κατά την ανάθεση συμβάσεων είτε κατά την

¹⁵² 5, 6, 7/2023 Εκθέσεις προσυμβατικού ελέγχου δημοσίων συμβάσεων έργων, υπηρεσιών και προμηθειών αντίστοιχα.

εκτέλεσή τους, στην περίπτωση ουσιωδών τροποποιήσεων, οι οποίες, όπως παγίως υπογραμμίζεται νομολογιακά, ισοδυναμούν με νέες αναθέσεις.

141. Επαναλήφθηκε η πάγια νομολογία του προσυμβατικού ελέγχου ότι δεν είναι επιτρεπτή η προσφυγή σε εξαιρετικές διαδικασίες ανάθεσης συμβάσεων για την κάλυψη πάγιων αναγκών της αναθέτουσας αρχής, που, ως τέτοιες, είναι δυνατό να υπαχθούν σε προγραμματισμό μέσω διαγωνιστικών διαδικασιών, ιδίως στο μέτρο που προβλέπεται δυνατότητα σύντμησης των τιθέμενων προθεσμιών.

142. Τα αποτελέσματα του προσυμβατικού ελέγχου αποτυπώνουν εκ νέου ότι οι αποκλίσεις από τις κανονικές διαγωνιστικές διαδικασίες συνδέονται συχνά με φυσικές καταστροφές. Δεδομένου ότι ισχυρά καιρικά φαινόμενα ή εν γένει φυσικά φαινόμενα εξαιτίας των οποίων οι πληττόμενες περιοχές κηρύσσονται σε κατάσταση έκτακτης ανάγκης, τα τελευταία έτη εκδηλώνονται κατ' επανάληψη, κατά τον προσυμβατικό έλεγχο καθοριστική σημασία έχουν οι εκάστοτε ειδικές περιστάσεις. Εάν δε οι ανατιθέμενες συμβάσεις αποσκοπούν στη θωράκιση περιοχών για το μέλλον, χωρίς να συνάπτονται αιτιωδώς και αναγκαίως προς προηγούμενο συμβάν, η ανάθεση κατόπιν διαπραγμάτευσης χωρίς δημοσίευση διακήρυξης δεν δικαιολογείται.

143. Εξίσου καθοριστική, όπως έχει επισημανθεί, είναι η χρονική ακολουθία των ενεργειών τις οποίες ανέλαβαν οι αναθέτουσες αρχές από το απρόβλεπτο γεγονός μέχρι την ανάθεση, καθώς η απομάκρυνση από το χρονικό σημείο εκδήλωσης του απρόβλεπτου γεγονότος, αναιρεί την αδυναμία να τηρηθούν τακτικές διαγωνιστικές διαδικασίες.

144. Εξάλλου, με τις τροποποιήσεις συμβάσεων ή συμφωνιών-πλαίσιο ενίοτε επιχειρείται η επέκταση του οικονομικού ή του τεχνικού αντικειμένου υπό εκτέλεση συμβάσεων, προκειμένου να καλυφθούν είτε οι αρχικές για τις οποίες ο προϋπολογισμός των συμβάσεων εμφανίζεται ανεπαρκής είτε μη συνυπολογισθείσες στο αρχικό αντικείμενο ανάγκες των αναθετουσών αρχών. Η φύση της τροποποίησης ως παρέκκλιση από τον κανόνα του διαγωνισμού, επιβάλλει να αξιοποιούνται στο έπακρο οι δυνατότητες της υπό εκτέλεση σύμβασης, συμπεριλαμβανομένου του εκάστοτε δικαιώματος προαίρεσης, η οποία είχε προκύψει με τακτική διαδικασία και εγκαίρως να προκηρύσσεται νέα. Οι τροποποιήσεις, πάντως, λόγω απρόβλεπτων περιστάσεων, προϋποθέτουν ακριβώς τη συνδρομή τέτοιων περιστάσεων, εντούτοις σε αρκετές περιπτώσεις οι αναθέτουσες αρχές δεν κατόρθωσαν να στοιχειοθετήσουν.

145. Στην ειδικότερη μορφή τροποποίησης σύμβασης, μη συναρτώμενη, όμως, προς τη συνδρομή απρόβλεπτου γεγονότος, αυτή της ανάθεσης συμπληρωματικού προς το αρχικό συμβατικό αντικείμενο, ελέγχεται, μεταξύ των άλλων, ότι δεν επέρχεται μεταβολή ή τεχνική ή οικονομική επέκταση των αρχικών συμβάσεων, καθώς και η αναγκαιότητα εκτέλεσης του νέου αντικειμένου από τον ίδιο ανάδοχο, όπως με αρνητική έκβαση καταδείχθηκε σε συμπληρωματική σύμβαση έργου, η οποία αφενός ενσωμάτωνε το φυσικό αντικείμενο δύο αυτοτελών κύριων συμβάσεων έργου αφετέρου για τη χρηματοδότησή της επερχόταν σύγχυση των πηγών χρηματοδότησης, ομοίως, των δύο αρχικών συμβάσεων.

146. Η αρχή ότι για λόγους ισότιμης μεταχείρισης των προσφερόντων ή δυνητικών προσφερόντων και διαφάνειας της διαγωνιστικής διαδικασίας, ασαφείς όροι της διακήρυξης δεν επιτρέπεται να ερμηνεύονται σε βάρος των προσφερόντων και να επιφέρουν τον αποκλεισμό τους, τονίστηκε από τα Κλιμάκια στις περιπτώσεις που διαπιστώθηκε ότι είχε εμφολωρήσει αντίστοιχη ουσιώδης πλημμέλεια.

147. Τα Κλιμάκια επέλυσαν, επίσης, ζητήματα που ανέκυψαν σε σχέση με, ουσιώδους χαρακτήρα, είτε υπέρμετρο περιορισμό των δυνητικών προσφερόντων είτε μη νόμιμους αποκλεισμούς οικονομικών φορέων από τις διαδικασίες ανάθεσης, υιοθετώντας, κατά περίπτωση, την πλέον συμβατή με τις ενωσιακές αρχές του ανταγωνισμού, της διαφάνειας, της ίσης μεταχείρισης και της αναλογικότητας, ερμηνεία.

148. Στο πλαίσιο αυτό χαρακτηριστικές περιπτώσεις μη νόμιμων διακρίσεων, δυσανάλογα περιοριστικών του κύκλου των προσφερόντων, διαπιστώθηκαν από την άποψη της απαίτησης εμπειρίας μόνο στο δημόσιο τομέα ή της απαίτησης πολλαπλής εμπειρίας κατ' αποκλεισμό της ενιαίας όμοιας ή του αποκλεισμού του εγγύτερου στον χρόνο της διακήρυξης οικονομικού έτους, καθώς και της θέσπισης υπέρμετρα υψηλού αριθμοδείκτη ρευστότητας προς απόδειξη χρηματοοικονομικής επάρκειας, σε συμβάσεις που δεν εμφάνιζαν πολυπλοκότητα ή σε συμβάσεις με ιδιαίτερα χαμηλό οικονομικό αντικείμενο, κατά τμήματα.

149. Συναφώς, οι αναθέτουσες αρχές υπεισήλθαν σε ειδικότερης μορφής διακρίσεις, κυρίως μέσω των όρων τεχνικής ικανότητας ή χρηματοοικονομικής επάρκειας, για την πλήρωση των οποίων, είτε με την πρόσθετη απαίτηση σχέσης υπεργολαβίας ή αυτοδύναμης εκπλήρωσης τους από τους συνενωμένους προσφέροντες, περιοριζόταν έως και αποκλειόταν η δυνατότητα να πληρούνται οι ικανότητες από δυο ή περισσότερους φορείς αθροιστικά, μέσω της στήριξης σε ικανότητες τρίτων, ή της συνένωσης ικανοτήτων των μελών της προσφέρουσας ένωσης οικονομικών φορέων.

150. Περαιτέρω, αναφορικά προς τα κριτήρια που εφαρμόζονται στις διαγωνιστικές διαδικασίες, διαπιστώθηκε, αν και, όπως μπορεί να συναχθεί από την επισκόπηση των αποτελεσμάτων του προσυμβατικού ελέγχου που καταγράφονταν στη νομολογία των αρμόδιων Κλιμακίων κατά το παρελθόν, όχι με την ένταση που αυτό συνέβαινε, ότι κριτήρια ποιοτικής επιλογής τέθηκαν μη νομίμως και ως κριτήρια ανάθεσης συμβάσεων με ανάδειξη της πλέον συμφέρουσας από οικονομική άποψη προσφοράς βάσει της βέλτιστης σχέσης ποιότητας – τιμής, μολονότι τα ζητούμενα στο κριτήριο ανάθεσης στοιχεία δεν εμφάνιζαν συσχέτιση προς στοιχεία ποιότητας των προσφερόμενων.

151. Το ζήτημα της πλήρους και επαρκούς αιτιολογίας την οποία απαιτείται να φέρει η τεχνική αξιολόγηση, ακόμη και εάν αφορά μία και μοναδική προσφορά, εξακολούθησε να αναφαίνεται ως λόγος διακωλυτικός της σύναψης σύμβασης, είτε διότι η βαθμολόγηση δεν αναλυόταν λεκτικά είτε διότι η αξιολόγηση αφίστατο των στοιχείων της αξιολογηθείσας προσφοράς είτε διότι δεν υφίστατο λεκτική αιτιολογία ή αυτή ήταν ανεπαρκής είτε διότι διαφοροποιείτο σε όμοια στοιχεία διαφορετικών προσφορών.

152. Εξάλλου, εντοπίστηκαν αριθμητικά περιορισμένες περιπτώσεις ουσιωδών πλημμελειών στις διαδικασίες ανάθεσης, ιδίως συμβάσεων προμηθειών, κατά παράβαση ουσιωδών διατάξεων της διακήρυξης, με χαρακτηριστικότερες περιπτώσεις την ανάθεση καθ' υπέρβαση της προϋπολογιζόμενης δαπάνης, την κατακύρωση κατά παράβαση του κριτηρίου της χαμηλότερης τιμής, την εφαρμογή Δυναμικού Συστήματος Αγορών μετά από τη λήξη του, την αποδοχή προσφέροντος, ο οποίος δεν πληρούσε τα κριτήρια επιλογής.

153. Αν και μεμονωμένες, σημειώθηκαν ουσιώδεις πλημμέλειες λόγω αποδοχής περισσότερων χωρίς διάκριση μεταξύ κύριας και εναλλακτικών προσφορών από τον ίδιο προσφέροντα, στις οποίες πρέπει να απορρίπτεται το σύνολο της προσφοράς, δεδομένου ότι εάν δεν επιτρέπεται ή δεν απαιτείται από τη διακήρυξη η υποβολή εναλλακτικών προσφορών, αυτές αποκλείονται, για την ταυτότητα δε του λόγου αποκλείονται σε κάθε περίπτωση περισσότερες κύριες προσφορές.

154. Τέλος, διαπιστώθηκαν περιπτώσεις πλημμελειών κατά τον έλεγχο των δικαιολογητικών συμμετοχής ή κατακύρωσης, όπου ο έλεγχος των Κλιμακίων ήταν καίριας σημασίας για την αποκατάσταση της νομιμότητας, με την ανάδειξη ως αναδόχου του φορέα που προηγούνταν στη σειρά μειοδοσίας και πληρούσε όλες τις προϋποθέσεις συμμετοχής.

Η έκθεση στηρίχθηκε στις Πράξεις που υποδείχθηκαν στο παρόν Τμήμα από τα μέλη των Ε΄, ΣΤ΄ και Ζ΄ Κλιμακίων.

Η έκθεση συντάχθηκε από την Πάρεδρο του Ογδόου Τμήματος (Ελέγχων Ι) Ελένη Νικολάου και εγκρίθηκε προς δημοσίευση από το Τμήμα, αποτελούμενο από τους Σωτηρία Ντούνη, Πρόεδρο του Ελεγκτικού Συνεδρίου και του Τμήματος, Βιργινία Σκεύη και Κωνσταντίνο Εφεντάκη, Συμβούλους, Ελένη Νικολάου και Ειρήνη Λιάσκα, Παρέδρους, κατά τη συνεδρίαση της 23^{ης} Μαΐου 2025.