



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ  
ΕΝΙΑΙΑ ΑΡΧΗ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ

ΓΝΩΜΗ

Δ19 ΕΑΔΗΣΥ/2023

(άρθρο 347 παρ. 2 περ. γ' υποπερ. γδ' του ν. 4412/2016, όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 4 του ν. 4912/2022)

Η ΕΠΙΤΡΟΠΗ

της παρ. 5 του άρθρου 353 του ν. 4412/2016, όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 10 του ν. 4912/2022

Στην Αθήνα σήμερα, 17 Φεβρουαρίου 2023, ημέρα Παρασκευή και ώρα 10:00 π.μ., στα επί της οδού Κεφαλληνίας 45 & Κομνά Τράκα γραφεία της, συνήλθε η ως άνω ΕΠΙΤΡΟΠΗ της ΕΝΙΑΙΑΣ ΑΡΧΗΣ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ (εφεξής «Αρχή» ή «ΕΑΔΗΣΥ») σε συνεδρίαση, μετά από σχετική πρόσκληση της Προέδρου, η οποία γνωστοποιήθηκε νομίμως σε όλα τα Μέλη.

Τα προσκληθέντα Μέλη της Επιτροπής παρέστησαν κατά τη συνεδρίαση, ως εξής:

**Πρόεδρος:** Ανδρονίκη Θεοτοκάτου, Πρόεδρος της Αρχής

**Μέλη:** Ευαγγελία Κουτούπα, Σύμβουλος της Αρχής (μέσω τηλεδιάσκεψης)

Δημήτριος Χανής, Σύμβουλος της Αρχής

Χρυσάνθη Ζαράρη, Μέλος της Αρχής

Αδάμ Καραγλάνης, Μέλος της Αρχής

Βασιλική Σκαρτσούνη, Μέλος της Αρχής

Δημήτριος Σταθακόπουλος, Μέλος της Αρχής (μέσω τηλεδιάσκεψης)

**Γραμματέας:** Αθανάσιος Λαμπράκης, ΠΕ Διοικητικού Οικονομικού

**Εισηγήτρια:** Δήμητρα Παπασταματίου, Νομικός, Ειδικό Επιστημονικό Προσωπικό ΕΑΔΗΣΥ.

Κατά τη διάρκεια της συνεδρίασης παρέστησαν η εισηγήτρια, Δ. Παπασταματίου, η Προϊσταμένη του Τμήματος Ελέγχου Αιτημάτων Διαπραγμάτευσης, Μ. Παναγοηλιοπούλου και η Προϊσταμένη της Διεύθυνσης Ελέγχου της ΕΑΔΗΣΥ, Μ. Σιδέρη, οι οποίες αποχώρησαν πριν την έναρξη της διαδικασίας ψηφοφορίας και λήψης της απόφασης από τα Μέλη της Επιτροπής.

**ΘΕΜΑ:** Παροχή σύμφωνης γνώμης της Αρχής για την προσφυγή της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Μακεδονίας – Θράκης στη διαδικασία διαπραγμάτευσης του άρθρου 32 παρ. 2 περ. γ' του ν. 4412/2016, για την ανάθεση σύμβασης παροχής υπηρεσιών καθαριότητας στις εγκαταστάσεις του Συνοριακού Σταθμού Προμαχώνα, χρονικής διάρκειας τεσσάρων (4) μηνών, προϋπολογισθείσας δαπάνης 32.258,06 ευρώ (χωρίς ΦΠΑ).

---

Με το από 30.1.2023 έγγραφο ηλεκτρονικού ταχυδρομείου, με α.π. 14342/30.1.2023, της Διεύθυνσης Οικονομικού της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Μακεδονίας – Θράκης (α.π. εισ. Ε.Α.ΔΗ.ΣΥ. 562/31.1.2023), με τον συνημμένο φάκελο, ζητείται η παροχή σύμφωνης γνώμης της Αρχής για την προσφυγή σε διαδικασία διαπραγμάτευσης, σύμφωνα με το άρθρο 32 παρ. 2 περ. γ' του ν. 4412/2016, για την ανάθεση δημόσιας σύμβασης παροχής υπηρεσιών καθαριότητας στις εγκαταστάσεις του Συνοριακού Σταθμού Προμαχώνα, χρονικής διάρκειας τεσσάρων (4) μηνών, προϋπολογισθείσας δαπάνης 32.258,06 ευρώ χωρίς ΦΠΑ.

#### **I. ΙΣΤΟΡΙΚΟ – ΠΡΑΓΜΑΤΙΚΑ ΠΕΡΙΣΤΑΤΙΚΑ**

Από τη μελέτη των στοιχείων του φακέλου της υπόθεσης προκύπτουν τα ακόλουθα:

Με την υπ' αριθ. πρωτ. 104793/10-06-2021 Απόφαση του Συντονιστή της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Μακεδονίας – Θράκης (ΑΔΑΜ: 21PROC008761623) προκηρύχθηκε δημόσιος ανοικτός διαγωνισμός άνω των ορίων, για την ανάθεση σύμβασης παροχής υπηρεσιών καθαριότητας προς κάλυψη των αναγκών των Συνοριακών Σταθμών (ΣΣ) α) Ευζώνων (τμήμα 1), β) Προμαχώνα (τμήμα 2) και γ) Κήπων–Καστανέων–Ορμενίου (τμήμα 3), συνολικής εκτιμώμενης αξίας επτακοσίων σαράντα πέντε χιλιάδων ευρώ (745.000,00€) χωρίς ΦΠΑ (923.800,00€ συμπεριλαμβανομένου Φ.Π.Α.), για χρονική διάρκεια δύο (2) ετών (2022-2023).

Στο πλαίσιο του ως άνω διαγωνισμού, με ημερομηνία έναρξης υποβολής προσφορών την 16.06.2021 και καταληκτική ημερομηνία την 16.07.2021, κατατέθηκαν συνολικά εννέα (9) προσφορές. Κατόπιν της αποσφράγισης των φακέλων δικαιολογητικών συμμετοχής και των οικονομικών προσφορών έγιναν αποδεκτές οι οκτώ (8) εξ αυτών.

Ακολούθως, εκδόθηκε η υπ' αριθ. πρωτ. 207768/16-09-2021 (ΑΔΑ:9ΒΔΘΟΡ1Υ-Κ66) Απόφαση του Συντονιστή της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Μακεδονίας – Θράκης για την έγκριση των πρακτικών της 1ης και της 2ης συνεδρίασης της επιτροπής διενέργειας διαγωνισμού (αποσφράγιση – αξιολόγηση φακέλου δικαιολογητικών συμμετοχής – τεχνικής προσφοράς και οικονομικών προσφορών), καθώς και την ανακήρυξη προσωρινών αναδόχων του ως άνω διαγωνισμού.

Για το **τμήμα του Προμαχώνα (τμήμα 2)** με α/α 134066, ασκήθηκαν δύο (2) προδικαστικές προσφυγές: α) με ΓΑΚ 2012/26-10-2021 από την επιχείρηση [.....] κατά των προσφερόντων

«MY SECURITY AND FACILITY SYSTEMS A.E.», «ΑΝΑΞ Α.Ε.», «ΑΦΟΙ ΚΑΤΣΑΡΙΔΗ ΚΑΙ ΣΙΑ Ο.Ε.», «ΜΟΥΝΤΟΥΡΛΗΣ ΓΕΩΡΓΙΟΣ ΙΚΕ ΙΕΠΥΑ», [...] και β) με ΓΑΚ 2021/26-10-2021 από την εταιρεία «MY SECURITY AND FACILITY SYSTEMS A.E.» κατά του αναδόχου [...]. Για τις δυο αυτές προδικαστικές προσφυγές **δεν εκδόθηκε απόφαση της Α.Ε.Π.Π.** (νυν ΕΑΔΗΣΥ) και ως εκ τούτου θεωρήθηκε ότι απορρίφθηκαν σιωπηρώς, σύμφωνα με τα ειδικώς οριζόμενα στο άρθρο 372 παρ. 1 του ν. 4412/2016.

Κατά της τεκμαιρόμενης απόρριψης ασκήθηκαν ενώπιον του Διοικητικού Εφετείου Θεσσαλονίκης δύο (2) αιτήσεις ακύρωσης-αναστολής. Η πρώτη με ΑΚ 1/03-01-2022 από την ατομική επιχείρηση [...] – προσωρινό ανάδοχο – για το τμήμα Σ.Σ. Προμαχώνα, με λόγο τη μη απόρριψη των προσφορών των λοιπών εταιρειών, η οποία συζητήθηκε την **17/03/2022**, και η δεύτερη με ΑΚ 2/03-01-2022 από την εταιρεία «MY SECURITY AND FACILITY SYSTEMS A.E.», η οποία προέβαλε ως λόγους: τη μη νομιμότητα της τεχνικής προσφοράς του ορισθέντος ως προσωρινού αναδόχου (δεν υποβλήθηκε τεχνικό φυλλάδιο για μπαλαντέζα), τη μη νομιμότητα της οικονομικής προσφοράς αυτού (παραβίαση της ασφαλιστικής και εργατικής νομοθεσίας), με ημερομηνία συζήτησης την **17/02/2022**. Επί των ως άνω αιτήσεων αναστολής-ακύρωσης εκδόθηκαν οι υπ' αριθ. 199/2022 και 209/2022, αντίστοιχα, αποφάσεις του Διοικητικού Εφετείου Θεσσαλονίκης, με τις οποίες **αναπέμθηκαν οι υποθέσεις στην Α.Ε.Π.Π., προκειμένου να ασκήσει την αρμοδιότητά της.** Ακολούθως, επί των ως άνω προσφυγών, οι οποίες συνεξετάστηκαν, εκδόθηκε η υπ' αριθ. Σ892.893/2022 απορριπτική απόφαση της Α.Ε.Π.Π. Κατά της απόφασης αυτής ασκήθηκε η με ΑΚ285/23-6-2022 αίτηση αναστολής /ακύρωσης από την εταιρεία «MY SECURITY AND FACILITY SYSTEMS A.E.», η οποία συζητήθηκε στις **29/09/2022** και εκκρεμεί η έκδοση απόφασης.

Η Αποκεντρωμένη Διοίκηση Μακεδονίας – Θράκης με το υπ' αριθ. πρωτ. 67503/03.03.2022 έγγραφο του Διευθυντή της Διεύθυνσης Οικονομικού αυτής, ζήτησε την παροχή σύμφωνης γνώμης της Αρχής, προκειμένου να προσφύγει στη διαδικασία διαπραγμάτευσης, κατ' άρθρο 32 παρ. 2 περ. γ' του ν. 4412/2016 (κατεπείγουσα ανάγκη οφειλόμενη σε απρόβλεπτη κατάσταση), για τη σύναψη σύμβασης παροχής υπηρεσιών καθαριότητας στις εγκαταστάσεις των Συνοριακών Σταθμών (ΣΣ) Προμαχώνα (τμήμα 2) και Κήπων – Καστανέων –Ορμενίου (τμήμα 3), χρονικής διάρκειας πέντε (5) μηνών, προϋπολογισθείσας δαπάνης (συνολικά και για τους δύο Σ.Σ.) 105.210,00€ € μη συμπεριλαμβανομένου Φ.Π.Α. 24%. Επί του αιτήματος αυτού εκδόθηκε η υπ' αριθ. Δ 27/11.04.2022 Γνώμη της Αρχής, με την οποία κρίθηκε ότι δεν συνέτρεχαν οι προϋποθέσεις εφαρμογής της ως άνω διάταξης.

Μετά την ως άνω εξέλιξη της δικαστικής εμπλοκής για το τμήμα (2) Προμαχώνα και την άσκηση αίτησης ακύρωσης-αναστολής της εταιρείας «MY SECURITY AND FACILITY SYSTEMS A.E.» κατά της υπ' αριθ. Σ892.893/2022 απόφασης της (πρώην) Α.Ε.Π.Π. η οποία συζητήθηκε την 29/09/2022, η Αποκεντρωμένη Διοίκηση Μακεδονίας Θράκης επανήλθε με αίτημά της προς παροχή σύμφωνης γνώμης της Αρχής, *«προκειμένου να προχωρήσει σε διαδικασία διαπραγμάτευσης χωρίς προηγούμενη δημοσίευση για σύναψη σύμβασης διάρκειας (κατά προσέγγιση έξι μηνών) μέχρι 31-12-2022 και αξίας έως του ποσού των εξήντα χιλιάδων ευρώ (60.000 €) συμπεριλαμβανομένου ΦΠΑ [...] δεδομένου ότι για την δημοσίευση της δικαστικής απόφασης απαιτείται κατά μέσο όρο διάστημα δύο μηνών, αλλά και ακολούθως [απαιτείται] η έκδοση απόφασης από την Υπηρεσία μας [Αποκεντρωμένη Διοίκηση*

Μακεδονίας Θράκης] και η αποστολή του φακέλου διαγωνισμού στο αρμόδιο κλιμάκιο Επιτρόπου του Ελεγκτικού Συνεδρίου ....», με την αιτιολογία ότι «η συνέχιση της παροχής υπηρεσιών καθαριότητας στον Σ.Σ. Προμαχώνα καθίσταται άκρως αναγκαία για λόγους δημοσίου συμφέροντος, προστασίας της δημόσιας υγείας και περιορισμό της διασποράς του κορονοϊού, εν μέσω τουριστικής περιόδου κατά την οποία η διέλευση οχημάτων είναι αυξημένη, ενώ η τρέχουσα σύμβαση ανατεθείσα με βάση την παρ. 10 του άρθρου 6 του Ν. 4412/16, όπως τροποποιήθηκε και ισχύει, λήγει στις 26 Ιουνίου 2022». Μετά την έκδοση της υπ' αριθ. **Δ 52/2022 σύμφωνης Γνώμης** της Αρχής, συνήφθη σύμβαση για την αντιμετώπιση των αναγκών καθαριότητας (τμήμα 2, Προμαχώνας), με **ημερομηνία λήξης στις 15.02.2023.**

Κατόπιν των ανωτέρω, η αιτούσα επανέρχεται με νέο αίτημά της για παροχή σύμφωνης γνώμης της Αρχής, προκειμένου να προχωρήσει σε διαδικασία διαπραγμάτευσης χωρίς προηγούμενη δημοσίευση, για τη σύναψη σύμβασης υπηρεσιών καθαριότητας του Συνοριακού Σταθμού Προμαχώνα, διάρκειας τεσσάρων (4) επιπλέον μηνών, προϋπολογισθείσας δαπάνης 32.258,06 ευρώ χωρίς ΦΠΑ, επικαλούμενη ότι «Η χρήση της ως άνω διαπραγμάτευσης είναι απαραίτητη καθώς η διαγωνιστική διαδικασία για το τμήμα αυτό που ξεκίνησε τον Ιούνιο του 2021 δεν έχει τελεσφορήσει μέχρι σήμερα, λόγω προδικαστικών προσφυγών, μη εξέτασής τους από την Α.Ε.Π.Π., ακολούθως άσκησης δυο αιτήσεων αναστολής-ακύρωσης κατά της τεκμαιρόμενης απόρριψης, έκδοσης δυο σχετικών αποφάσεων του Διοικητικού Εφετείου Θεσσαλονίκης με βάση τις οποίες οι υποθέσεις αναπέμπονται προς εξέταση στην Α.Ε.Π.Π. (ήδη Ε.Α.ΔΗ.ΣΥ,) και τέλος άσκησης αίτησης αναστολής-ακύρωσης κατά της εκδοθείσας απόφασης της Ε.Α.ΔΗ.ΣΥ. με αριθμ. Σ892,893/2022 με ημερομηνία συζήτησης στις 29/09/2022 για την οποία εκκρεμεί μέχρι την έκδοση της παρούσας η έκδοση απόφασης.

Η συνέχιση της παροχής υπηρεσιών καθαριότητας στον Σ.Σ. Προμαχώνα Π.Ε. Σερρών, για το ζητούμενο διάστημα καθίσταται άκρως αναγκαία για λόγους δημοσίου συμφέροντος, προστασίας της δημόσιας υγείας, ενώ η τρέχουσα σύμβαση ανατεθείσα με βάση την διαδικασία της παραγράφου 2γ του άρθρου 32 του Ν. 4412/16 κατόπιν της υπ. αριθμ. Δ52 2022 (σύμφωνης) γνώμης της Αρχής, λήγει στις 15 Φεβρουαρίου 2023.[...] Κατόπιν των ανωτέρω παρακαλούμε για την παροχή της σύμφωνης γνώμης σας.

- Επειδή ο διαγωνισμός είναι σε εκκρεμότητα για το Τμήμα (2) Σ.Σ. Προμαχώνας και η ανάγκη καθαρισμού των εγκαταστάσεών τους είναι κατεπείγουσα για λόγους δημοσίου συμφέροντος, τόσο για την προστασία της δημόσιας υγείας, αλλά και της δημόσιας εικόνας της χώρας μας, επειδή οι Συνοριακοί Σταθμοί αποτελούν πύλες εισόδου διερχομένων στη χώρα μας από άλλες χώρες.
- Επειδή η υπέρμετρη καθυστέρηση στην τελεσφόρηση του τμήματος (2) του διαγωνισμού δεν οφείλεται στην Υπηρεσία μας η οποία ως αναθέτουσα αρχή δημοσίευσε εγκαίρως την διακήρυξη τον Ιούνιο 2021 (21PROC008761623 2021-06-15) για την παροχή υπηρεσιών καθαριότητας για τα έτη 2022-2023.
- Επειδή αποτελεί απολύτως αναγκαίο μέτρο η προσφυγή σε διαδικασία διαπραγμάτευσης χωρίς προηγούμενη δημοσίευση του άρθρου 32 παρ. 2γ του Ν. 4412/2016, για την ανάθεση παροχής υπηρεσιών, με διάρκεια τεσσάρων μηνών μέχρι 15-6-2022, διάστημα που κατά πιθανότητα θα απαιτηθεί μέχρι την έκδοση

*και κοινοποίηση της απόφασης Διοικητικού Εφετείου Θεσσαλονίκης, αλλά και την συνέχιση και την ολοκλήρωση της διαδικασίας ανάθεσης σύμβασης μέσω του διαγωνισμού και την αποστολή σχεδίου σύμβασης προς έλεγχο στο αρμόδιο κλιμάκιο Επιτρόπου του Ελεγκτικού Συνεδρίου».*

Τέλος, επισημαίνεται ότι στον φάκελο του υποβληθέντος αιτήματος περιέχεται και σχέδιο απόφασης για προσφυγή στην ως άνω διαδικασία για την αιτούμενη δημόσια σύμβαση διάρκειας τεσσάρων (4) μηνών από την υπογραφή της, κατόπιν της σύμφωνης γνώμης της ΕΑΔΗΣΥ.

## **II. ΝΟΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ**

Η διάταξη του άρθρου 32 παρ. 2 περ. γ' του ν. 4412/2016, η οποία ενσωματώνει στο εθνικό δίκαιο την αντίστοιχη διάταξη του άρθρου 32 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ, ορίζει ότι:

*«2. Η διαδικασία με διαπραγμάτευση χωρίς προηγούμενη δημοσίευση μπορεί να χρησιμοποιείται για δημόσιες συμβάσεις έργων, προμηθειών και υπηρεσιών σε οποιαδήποτε από τις κατωτέρω περιπτώσεις: [...] γ) στο μέτρο που είναι απολύτως απαραίτητο, εάν λόγω κατεπείγουσας ανάγκης οφειλόμενης σε γεγονότα απρόβλεπτα για την αναθέτουσα αρχή, δεν είναι δυνατή η τήρηση των προθεσμιών που προβλέπονται για τις ανοικτές, κλειστές ή ανταγωνιστικές διαδικασίες με διαπραγμάτευση. Οι περιστάσεις που επικαλούνται οι αναθέτουσες αρχές για την αιτιολόγηση της κατεπείγουσας ανάγκης δεν πρέπει σε καμία περίπτωση να απορρέουν από δική τους ευθύνη».*

## **III. ΝΟΜΙΚΗ ΕΚΤΙΜΗΣΗ**

Το υπό εξέταση αίτημα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Μακεδονίας – Θράκης, η οποία αποτελεί Κεντρική Κυβερνητική Αρχή σύμφωνα με τα οριζόμενα στο Παράρτημα Ι του Προσαρτήματος Α' του ν. 4412/2016, αφορά σε προσφυγή στη διαδικασία διαπραγμάτευσης χωρίς προηγούμενη δημοσίευση προκήρυξης διαγωνισμού για την ανάθεση σύμβασης παροχής υπηρεσιών κατά την έννοια των διατάξεων του άρθρου 2 παρ. 1 περ. 9 του ίδιου ως άνω νόμου.

Η υπό ανάθεση σύμβαση, προϋπολογισθείσας αξίας 32.258,06 ευρώ χωρίς ΦΠΑ, υπολείπεται του ποσού του κατώτατου ορίου της εκτιμώμενης αξίας συμβάσεων υπηρεσιών που ανατίθενται από κεντρικές κυβερνητικές αρχές του άρθρου 5 παρ. β του ν. 4412/2016, όπως αυτό ισχύει μετά τη θέση σε ισχύ του σχετικού Κανονισμού (ΕΕ) 2021/1952 της Επιτροπής της 10ης Νοεμβρίου 2021 «για την τροποποίηση της οδηγίας 2014/24/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου» όσον αφορά τα κατώτατα όρια εφαρμογής για τις συμβάσεις υπηρεσιών, ήτοι τις 140.000 €. Ως εκ τούτου, δέον όπως εξεταστεί η αρμοδιότητα της Αρχής, λόγω ποσού, για την έκδοση σύμφωνης γνώμης, σύμφωνα με το άρθρο 347 παράγραφος 2 περ. γ' υποπερ. γδ' του ν. 4412/2016.

Ο εκτιμώμενος προϋπολογισμός, με βάση τα διαλαμβανόμενα στο αίτημα, προέκυψε βάσει του προκηρυχθέντος ανοιχτού διαγωνισμού άνω των ορίων, η συνολική προϋπολογιζόμενη δαπάνη του οποίου ανερχόταν στο ποσό των **745.000,00€** μη συμπεριλαμβανομένου ΦΠΑ για τα έτη **2022-23**, δεδομένου ότι αφορά σε μέρος αυτού και ειδικότερα στο Τμήμα του Συνοριακού Σταθμού Προμαχώνα (τμήμα 2), χρονικά αναπροσαρμοσμένο. Έχει ήδη συναφθεί εντός του 2022 η σύμβαση για τον Σ.Σ. Ευζώνων (Τμήμα 1) του διαγωνισμού (αξίας 240.000 ευρώ) καθώς και για τον Σ.Σ. Κήπων-Καστανέων-Έβρου (Τμήμα 3) του διαγωνισμού (αξίας 330.000 ευρώ), καθώς και σύμβαση με διαδικασία διαπραγμάτευσης κατόπιν της υπ. αριθ. Δ 52/22 σύμφωνης γνώμης της Αρχής, προϋπολογισμού 48.387,09€ χωρίς ΦΠΑ. Λαμβανομένων υπόψη των ανωτέρω, συντρέχει η αρμοδιότητα της Αρχής για την παροχή της σύμφωνης γνώμης της.

Το υπό εξέταση αίτημα της αναθέτουσας αρχής στηρίζεται στη διάταξη του άρθρου 32 παρ. 2 περ. γ' του ν. 4412/2016 (κατεπείγουσα ανάγκη οφειλόμενη σε απρόβλεπτη περίπτωση).

Η διαδικασία με διαπραγμάτευση έχει εξαιρετικό χαρακτήρα και επιτρέπεται να εφαρμόζεται μόνο στις περιοριστικώς απαριθμούμενες στα άρθρα 26 και 32 του ν. 4412/2016 περιπτώσεις, με τα οποία μεταφέρθηκαν στο εσωτερικό δίκαιο τα άρθρα 26 και 32 της οδηγίας 2014/24/ΕΕ, αντίστοιχα (πρβλ. άρθρα 24 και 25 π.δ. 60/2007 και άρθρα 30 και 31 της Οδηγίας 2004/18/ΕΚ, αντίστοιχα, βλ. σχετικώς ΔΕΚ - ΔΕΕ, αποφάσεις της 8ης Απριλίου 2008, C 337/05, Επιτροπή κατά Ιταλίας, Συλλ. 2008, I-2173, σκέψη 56, της 23ης Απριλίου 2009, C-292/07, Επιτροπή κατά Βελγίου, EU:C:2009:246, σκέψεις 105-106, της 11ης Σεπτεμβρίου 2014, C-19/13, Ministero dell' Interno κατά Fastweb SpA και Telecom Italia SpA, EU:C:2014:2194, σκέψη 49, της 7ης Σεπτεμβρίου 2016, C -549/14, Finn Frogne A/S κατά Rigspolitiet ved Center for Beredskabskommunikation, EU:C:2016:634, σκέψη 35). Συναφώς επισημαίνεται ότι οι ανωτέρω διατάξεις στο μέτρο που εισάγουν εξαιρέσεις, οι οποίες συνιστούν παρέκκλιση από τη βασική ρύθμιση, δηλαδή από τους κανόνες που αποσκοπούν στη διασφάλιση της αποτελεσματικότητας των αναγνωριζόμενων από τη Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Σ.Λ.Ε.Ε.) δικαιωμάτων στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, πρέπει να αποτελούν αντικείμενο συσταλτικής ερμηνείας, το δε βάρος απόδειξης της συνδρομής των έκτακτων περιστάσεων το φέρει αυτός που τις επικαλείται (βλ. υπό το πνεύμα αυτό ΔΕΚ - ΔΕΕ, αποφάσεις της 10ης Μαρτίου 1987, C-199/85, Επιτροπή κατά Ιταλίας, Συλλ. 1987, σ. 1039, σκέψη 14, της 18ης Μαΐου 1995, C-57/94, Επιτροπή κατά Ιταλίας, Συλλ. 1995, σ. I-1249, σκέψη 23, της 28ης Μαρτίου 1996, C-318/94, Επιτροπή κατά Γερμανίας, Συλλ. 1996, σ. I-1949, της 10ης Απριλίου 2003, C-20/01 και C-28/01, Επιτροπή κατά Γερμανίας, Συλλ. 2003, I-360, σκέψη 58, της 14ης Σεπτεμβρίου 2004, C-385/02, Επιτροπή κατά Ιταλίας, Συλλ. 2004, σ. I-8121, σκέψη 19, της 14ης Οκτωβρίου 2004, C-340/02, Επιτροπή κατά Γαλλίας, Συλλ. 2004, I-9845, σκέψη 38, και της 2ας Ιουνίου 2005, C-394/02, Επιτροπή κατά Ελλάδας, Συλλ. 2005, I-4713, σκέψη 33, της 8ης Απριλίου 2008, C-337/05, Επιτροπή κατά Ιταλίας, Συλλ. 2008, I-2173, σκέψεις 57-58, της 27ης Οκτωβρίου 2011, C - 601/10, Επιτροπή κατά Ελληνικής Δημοκρατίας, Συλλ. 2011, I-00163, σκέψη 32).

Επομένως, πρέπει να διερευνηθεί εάν πληρούνται – και μάλιστα σωρευτικά - οι προϋποθέσεις εφαρμογής της ως άνω διάταξης, που είναι οι ακόλουθες:

i) η ύπαρξη κατεπείγουσας ανάγκης που δεν συμβιβάζεται με τις προθεσμίες που

επιτάσσουν άλλες διαδικασίες,

ii) η ύπαρξη απρόβλεπτης περίπτωσης,

iii) η ύπαρξη αιτιώδους συνδέσμου μεταξύ της απρόβλεπτης περίπτωσης και της κατεπείγουσας ανάγκης που ανακύπτει,

iv) οι περιστάσεις που επικαλούνται οι Αναθέτουσες Αρχές για την αιτιολόγηση της κατεπείγουσας ανάγκης δεν πρέπει σε καμία περίπτωση να απορρέουν από δική τους ευθύνη και τέλος,

v) η ανάθεση της εν λόγω σύμβασης στο μέτρο που είναι απολύτως απαραίτητο.

Αν δεν πληρούνται μία από τις προαναφερθείσες προϋποθέσεις ως προς το κατεπείγον, δεν δικαιολογείται η προσφυγή στη διαδικασία της διαπραγμάτευσης (βλ. αποφάσεις ΔΕΕ της 2ας Αυγούστου 1993, C-107/92, Επιτροπή κατά Ιταλίας, σκέψη 12, C-318/94, Επιτροπή κατά Γερμανίας, σκέψη 14).

Ως απρόβλεπτες περιστάσεις νοούνται τα αιφνίδια πραγματικά γεγονότα που δεν ήταν γνωστά στην αναθέτουσα αρχή, ούτε ανάγονται στη σφαίρα της ευθύνης της και τα οποία κατέστησαν ανέφικτο τον έγκαιρο προγραμματισμό εκ μέρους της των αναγκαίων ενεργειών για την αντιμετώπισή τους.

Η σχετική απόφαση της αναθέτουσας αρχής πρέπει να φέρει πλήρη και ειδική αιτιολογία, αναφερόμενη στους λόγους για τους οποίους αποφασίζεται η προσφυγή στην εν λόγω εξαιρετική διαδικασία (βλ. χαρακτηριστικά ΣτΕ 1747/2011). Σημειώνεται, ότι γεγονότα, όπως η προσεχής λήξη ισχύος των συμβάσεων υπηρεσιών, ή η ανάγκη παροχής των σχετικών υπηρεσιών για την εύρυθμη λειτουργία του φορέα δεν μπορούν να χαρακτηριστούν απρόβλεπτες περιστάσεις (βλ. ενδεικτικά ΕΣ Τμ. VI 93/2011, 91/2007, 19/2009).

Εν προκειμένω, η Αποκεντρωμένη Διοίκηση Μακεδονίας – Θράκης αιτείται την προσφυγή στη διαδικασία της διαπραγμάτευσης, προκειμένου να καλυφθεί η ανάγκη για παροχή υπηρεσιών καθαριότητας στους χώρους του Συνοριακού Σταθμού Προμαχώνα, χρονικής διάρκειας τεσσάρων (4) μηνών, προϋπολογισθείσας δαπάνης έως 32.258,06 ευρώ χωρίς ΦΠΑ, λόγω κατεπείγουσας ανάγκης, όπως ρητώς μνημονεύεται στο σχετικό αίτημα.

Σχετικά με τη συνδρομή των προϋποθέσεων εφαρμογής της επικαλούμενης διάταξης, από τα στοιχεία του φακέλου της κρινόμενης υπόθεσης προκύπτουν τα ακόλουθα:

**(i) Ως προς την ύπαρξη κατεπείγουσας ανάγκης που δεν συμβιβάζεται με τις προθεσμίες που επιτάσσουν άλλες διαδικασίες:**

Σύμφωνα με το υπό κρίση αίτημα, η αναθέτουσα αρχή προβάλλει ως κατεπείγουσα ανάγκη μη συμβιβαζόμενη με τις προθεσμίες που επιτάσσουν άλλες διαδικασίες, την «κατεπείγουσα ανάγκη καθαρισμού των εγκαταστάσεων του Συνοριακού Σταθμού Προμαχώνα Σερρών [...]για λόγους δημοσίου συμφέροντος, τόσο για την προστασία της δημόσιας υγείας, αλλά και της δημόσιας εικόνας της χώρας..., επειδή οι Συνοριακοί Σταθμοί αποτελούν πύλες εισόδου διερχομένων στη χώρα... από άλλες χώρες.»

Σύμφωνα με έγγραφα που προσκομίστηκαν, για τον Συνοριακό Σταθμό Προμαχώνα **βρισκόταν σε ισχύ έως τις 15.02.2023** η υπ' αριθ. 20.22 σύμβαση παροχής υπηρεσιών καθαριότητας (ΑΔΑΜ 22ΣΥΜΝ011100263) αξίας 48.387,09€ χωρίς ΦΠΑ.

Εκ των ανωτέρω προκύπτει ότι η ανάγκη ανάθεσης των εν λόγω υπηρεσιών καθαριότητας παρίσταται κατεπείγουσα, καθόσον κατά τον χρόνο εξέτασης του αιτήματος δεν υφίσταται ενεργή σύμβαση, ενώ μέχρι την έκδοση και κοινοποίηση της απόφασης του Διοικητικού Εφετείου Θεσσαλονίκης και τη συνακόλουθη συνέχιση και ολοκλήρωση της εν εξελίξει διαγωνιστικής διαδικασίας, καθώς και του απαιτούμενου προσυμβατικού ελέγχου από το Ελεγκτικό Συνέδριο, είναι προφανές ότι θα απαιτηθεί χρονικό διάστημα τεσσάρων (4) μηνών (μέχρι τις 15-06-2023). **Υπό το πρίσμα αυτό η ως άνω κατεπείγουσα ανάγκη δεν συμβιβάζεται με τις προθεσμίες των λοιπών διαδικασιών** (πρβλ. και Δ52/2022 Γνώμη της Αρχής).

#### **(ii) Ως προς την ύπαρξη απρόβλεπτης περίπτωσης:**

Ως απρόβλεπτη περίπτωση, γενεσιουργό της κατεπείγουσας ανάγκης, η αναθέτουσα αρχή προβάλλει ότι: *«Η χρήση της ως άνω διαπραγμάτευσης είναι απαραίτητη καθώς η διαγωνιστική διαδικασία για το τμήμα αυτό που ξεκίνησε τον Ιούνιο του 2021 δεν έχει τελεσφορήσει μέχρι σήμερα, λόγω προδικαστικών προσφυγών, μη εξέτασής τους από την Α.Ε.Π.Π., ακολούθως άσκησης δυο αιτήσεων αναστολής-ακύρωσης κατά της τεκμαιρόμενης απόρριψης, έκδοσης δυο σχετικών αποφάσεων του Διοικητικού Εφετείου Θεσσαλονίκης με βάση τις οποίες οι υποθέσεις αναπέμπονται προς εξέταση στην Α.Ε.Π.Π. (ήδη Ε.Α.ΔΗ.ΣΥ.) και τέλος άσκησης αίτησης αναστολής-ακύρωσης κατά της εκδοθείσας απόφασης της Ε.Α.ΔΗ.ΣΥ. με αριθμ. Σ892,893/2022 με ημερομηνία συζήτησης στις 29/09/2022 για την οποία εκκρεμεί μέχρι την έκδοση της παρούσας η έκδοση απόφασης».*

Επισημαίνεται, ότι στο πλαίσιο εξέτασης της συνδρομής κατεπείγουσας ανάγκης για την προσφυγή σε διαδικασία διαπραγμάτευσης, η οποία οφείλεται σε απρόβλεπτα γεγονότα, η τήρηση χρονοβόρων, ενδεχομένως, διαδικασιών διενέργειας διαγωνισμών, εξαιτίας των δημοσιεύσεων ή της υποβολής ενστάσεων, προσφυγών και λοιπών ένδικων βοηθημάτων από τους συμμετέχοντες, δεν συνιστά **οπωσδήποτε** απρόβλεπτη περίπτωση συνδεόμενη αιτιωδώς με την κατεπείγουσα ανάγκη για απευθείας ανάθεση σύμβασης. Πλην, όμως, στη συγκεκριμένη περίπτωση είναι ερευνητέο αν η οφειλόμενη στα ως άνω γεγονότα καθυστέρηση επηρέασε συνεκδοχικά, καθ' υπέρβαση της απαιτούμενης προβλεψιμότητας, την ομαλή εξέλιξη και έγκαιρη ολοκλήρωση της διαγωνιστικής διαδικασίας (βλ. Δ52/2022, Δ8ΕΑΔΗΣΥ/2023, Δ4ΕΑΔΗΣΥ/2022, Δ5ΕΑΔΗΣΥ/2022 και Δ20ΕΑΔΗΣΥ/2022 Γνώμες της Αρχής). Ως εκ τούτου, οι ισχυρισμοί της αιτούσας σχετικά με την πλήρωση της προϋπόθεσης περί ύπαρξης απροβλέπτου, πρέπει να κριθούν υπό το πρίσμα του κατά πόσον τα επικαλούμενα περιστατικά αποτελούν έκτακτα και ασυνήθιστα γεγονότα, τα οποία αντικειμενικά δεν ήταν σε θέση να προβλεφθούν σύμφωνα με τους κανόνες της ανθρώπινης εμπειρίας και λογικής.

Στην υπό κρίση περίπτωση, από τα στοιχεία του φακέλου, σε συνδυασμό με τα γνωστά στην Αρχή από προηγούμενη Γνώμη της (52/2022) προκύπτει ότι:



Η αλληλουχία νομικών γεγονότων, ιδίως η παράλειψη άσκησης της αρμοδιότητας της Α.Ε.Π.Π. με συνέπεια την τεκμαιρόμενη σιωπηρή απόρριψη των ασκηθεισών προδικαστικών προσφυγών, καθώς και η άσκηση αλλεπάλληλων αιτήσεων αναστολής/ακύρωσης ενώπιον του Διοικητικού Εφετείου, σε συνδυασμό με το γεγονός ότι για **δύο από τα τρία τμήματα του διαγωνισμού που εξελίχθηκαν ομαλά έχει ήδη καταρτιστεί η σχετική σύμβαση, προκάλεσαν ασυνήθη πρόσθετη καθυστέρηση** στην εν εξελίξει διαγωνιστική διαδικασία, η οποία δεν ήταν δυνατό να προβλεφθεί από την αναθέτουσα αρχή, ούτε ανάγεται στη σφαίρα της ευθύνης της (Πρβλ. Δ27/2022, Δ98/2020 και Δ33/2021 Γνώμες της Αρχής).  
Επισημαίνεται, ότι έως σήμερα εκκρεμεί η έκδοση απόφασης επί της ασκηθείσας αίτησης αναστολής-ακύρωσης κατά της απόφασης Σ892,893/2022 της ΕΑΔΗΣΥ, που συζητήθηκε την 29/09/2022.

**(iii) Ως προς την ύπαρξη αιτιώδους συνδέσμου μεταξύ της απρόβλεπτης περίπτωσης και της κατεπείγουσας ανάγκης που ανακύπτει:**

Η απρόβλεπτη διοικητική και δικαστική εμπλοκή κατά τη διαδικασία του εν λόγω διαγωνισμού, για το τμήμα Προμαχώνα, ιδίως με την καθυστέρηση που προκλήθηκε εξαιτίας της σιωπηρής απόρριψης των προδικαστικών προσφυγών από την Α.Ε.Π.Π, της αναπομπής των υποθέσεων, καθώς και της άσκησης αίτησης αναστολής-ακύρωσης κατά της εκδοθείσας απόφασης της Α.Ε.Π.Π., η οποία συζητήθηκε την 29/09/2022 και εκκρεμεί η έκδοση απόφασης, τελεί σε αιτιώδη συνάφεια με την αδυναμία της αναθέτουσας αρχής να καλύψει με άλλο τρόπο την ενεστώσα και άμεση ανάγκη παροχής υπηρεσιών καθαριότητας στον Συνοριακό Σταθμό Προμαχώνα (βλ. και Δ52/2022 Γνώμη της Αρχής).

**(iv) Ως προς το ότι οι περιστάσεις που επικαλούνται οι Αναθέτουσες Αρχές για την αιτιολόγηση της κατεπείγουσας ανάγκης δεν πρέπει σε καμία περίπτωση να απορρέουν από δική τους ευθύνη:**

Αναφορικά με την εν λόγω προϋπόθεση, από τα στοιχεία του φακέλου προκύπτουν τα εξής:

Οι υπηρεσίες καθαριότητας αποτελούν πάγια και διαρκή ανάγκη, επομένως είναι εφικτό να προγραμματιστούν σε ετήσια βάση έγκαιρα από την αναθέτουσα αρχή. Ο εκάστοτε φορέας, άλλωστε, οφείλει να προγραμματίζει τις ανάγκες του και να εκκινεί τις κατά περίπτωση νόμιμες διαδικασίες στον κατάλληλο χρόνο, ούτως ώστε να είναι σε θέση να τις περατώσει έγκαιρα (βλ. Απ. 4/2013 Τμήμα IV Ελ. Συν.).

Εν προκειμένω η αναθέτουσα αρχή προκήρυξε ανοικτή διαγωνιστική διαδικασία για την κάλυψη των αναγκών της τον **Ιούνιο του 2021**, ήτοι έξι (6) μήνες πριν τη λήξη, στις 31.12.2021, της ισχύουσας τότε σύμβασης παροχής υπηρεσιών καθαριότητας. **Σημειώνεται ότι η διακήρυξη για την κάλυψη των αναγκών καθαριότητας των Σ.Σ. για τα έτη 2019-2020 δημοσιεύθηκε στις 04-05-2018, οι δε συμβάσεις για τα τρία τμήματά της υπεγράφησαν το αργότερο εντός περίπου επτά μηνών, ήτοι στις 09-11-2018 για τους Σ.Σ. Ευζώνους και Προμαχώνα και για τον Σ.Σ. Κήπων στις 24-12-2018. Με τα συγκριτικά αυτά δεδομένα, η ως άνω πρόσθετη καθυστέρηση, συνεπεία της διοικητικής και δικαστικής εμπλοκής δεν ήταν δυνατό να εκτιμηθεί χρονικά από την αναθέτουσα αρχή.**

Στο σημείο αυτό επισημαίνεται ότι σύμφωνα με την αιτιολογική σκέψη 46 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ, η οποία αφορά τη διάταξη 27 παρ. 3 της εν λόγω Οδηγίας, όπως αυτή ενσωματώθηκε στην εθνική νομοθεσία με την ταυτάριθμη διάταξη του ν. 4412/2016, «*Θα πρέπει να επιτρέπεται στις αναθέτουσες αρχές να συντομεύουν ορισμένες προθεσμίες που ισχύουν για τις ανοικτές και κλειστές διαδικασίες και για τις ανταγωνιστικές διαδικασίες με διαπραγμάτευση, εάν οι προθεσμίες αυτές δεν θα ήταν εφικτό να τηρηθούν λόγω επείγουσας ανάγκης, η οποία πρέπει να αιτιολογείται δεόντως από τις αναθέτουσες αρχές. Θα πρέπει να αποσαφηνιστεί ότι δεν είναι απαραίτητο να πρόκειται για κατεπείγουσα ανάγκη οφειλομένη σε γεγονότα τα οποία η αναθέτουσα αρχή δεν θα μπορούσε να προβλέψει και για τα οποία δεν ευθύνεται*». Οι όροι και οι προϋποθέσεις εφαρμογής της εν λόγω διάταξης παρέχουν στις αναθέτουσες αρχές ευελιξία, τηρώντας συγχρόνως τα εχέγγυα μιας διαφανούς διαγωνιστικής διαδικασίας και ως εκ τούτου η χρήση της πρέπει να προκρίνεται έναντι της εξαιρετικής διάταξης του άρθρου 32 παρ. 2 περ. γ' του ν. 4412/2016, οι προϋποθέσεις εφαρμογής της οποίας ερμηνεύονται *stricto sensu*.

**(ν) Ως προς την ανάθεση της σύμβασης στο απολύτως απαραίτητο μέτρο:**

Λόγω του εξαιρετικού της χαρακτήρα, η εφαρμογή της συγκεκριμένης διαδικασίας για την ανάθεση δημοσίων συμβάσεων κατόπιν διαπραγμάτευσης χωρίς προηγούμενη δημοσίευση προκήρυξης, επιτρέπεται για την προσωρινή και άμεση κάλυψη των επικαλούμενων κατεπειγουσών και επιτακτικών αναγκών και όχι του συνόλου των πάγιων και διαρκών αναγκών της αναθέτουσας αρχής, ενώ για τις υπηρεσίες που είναι απαραίτητες μετά την περίοδο της προσωρινής κάλυψης της κατεπείγουσας ανάγκης η αναθέτουσα αρχή έχει τη δυνατότητα να προσφύγει σε ανοιχτή ή κλειστή διαδικασία, σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις. Επομένως, το κατ' επίκληση της ανωτέρω διάταξης του ν. 4412/2016 αίτημα πρέπει να υποβάλλεται στο μέτρο που είναι απολύτως απαραίτητο και όχι να καλύπτει το σύνολο των αναγκών της αναθέτουσας αρχής (βλ. ενδεικτικά Δ127/2018, Δ75/2019, Δ84/2019, Δ 33/2021 Γνώμες της Αρχής).

Εν προκειμένω, το υποβληθέν αίτημα αφορά σε σύμβαση παροχής υπηρεσιών καθαριότητας χρονικής διάρκειας τεσσάρων (4) μηνών, προϋπολογισθείσας δαπάνης 32.258,06 ευρώ, μη συμπεριλαμβανομένου Φ.Π.Α. Ειδικότερα, στο αίτημά της η αναθέτουσα αρχή αναφέρει ότι «*αποτελεί απολύτως αναγκαίο μέτρο η προσφυγή σε διαδικασία διαπραγμάτευσης χωρίς προηγούμενη δημοσίευση του άρθρου 32 παρ. 2γ του Ν. 4412/2016, για την ανάθεση παροχής υπηρεσιών, με διάρκεια τεσσάρων μηνών, διάστημα που κατά πιθανότητα θα απαιτηθεί μέχρι..... την ολοκλήρωση της διαδικασίας ανάθεσης σύμβασης μέσω του διαγωνισμού και την αποστολή σχεδίου σύμβασης προς έλεγχο στο αρμόδιο κλιμάκιο Επιτρόπου του Ελεγκτικού Συνεδρίου*».

Όπως δε ήδη προεκτέθηκε, η συζήτηση της αίτησης αναστολής/ακύρωσης της εταιρείας «My security and facility systems A.E.» συζητήθηκε την 29/09/2022 και μέχρι σήμερα δεν εκδοθεί απόφαση, ενώ η τελευταία σε ισχύ σύμβαση καθαριότητας (κατόπιν της Γνώμης Δ52/2022), έληξε την 15/02/2023.

Υπό το πρίσμα ότι το χρονικό διάστημα των τεσσάρων μηνών δεν είναι ιδιαίτερα εκτενές για τη σύναψη σύμβασης που βασίζεται σε προσφυγή σε διαδικασία διαπραγμάτευσης, το αίτημα της αναθέτουσας αρχής εναρμονίζεται με την προϋπόθεση της εφαρμοστέας διάταξης σχετικά με την ανάθεση της σύμβασης στο απολύτως απαραίτητο μέτρο, σε

συνδυασμό με τη ρητή επιφύλαξη που πρέπει να συμπεριληφθεί στη σύμβαση που θα προκύψει από τη διαπραγμάτευση, ότι αυτή θα λυθεί αυτοδικαίως και αζημίως για την αναθέτουσα αρχή εφόσον αναδειχθεί ανάδοχος από την εκκρεμή διαγωνιστική διαδικασία σε προγενέστερο χρόνο.

#### **IV. Συμπέρασμα**

Κατόπιν των ανωτέρω, η Επιτροπή:

**Αποφασίζει ομόφωνα την παροχή σύμφωνης γνώμης**, για την προσφυγή της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Μακεδονίας – Θράκης στη διαδικασία διαπραγμάτευσης του άρθρου 32 παρ. 2 περ. γ' του ν. 4412/2016, για την ανάθεση σύμβασης παροχής υπηρεσιών καθαριότητας στις εγκαταστάσεις του Συνοριακού Σταθμού Προμαχώνα, χρονικής διάρκειας τεσσάρων (4) μηνών και προϋπολογισθείσας δαπάνης 32.258,06 ευρώ (χωρίς ΦΠΑ), **λόγω συνδρομής των οικείων προϋποθέσεων.**

**Αθήνα, 17 Φεβρουαρίου 2023**

**Η Πρόεδρος**

**Ανδρονίκη Θεοτοκάτου**