



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΕΝΙΑΙΑ ΑΡΧΗ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ

ΓΝΩΜΗ

Δ 134 ΕΑΔΗΣΥ/2024

(του άρθρου 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 27.11.2024, ημέρα Τετάρτη και ώρα 10:00 π.μ., στα επί της οδού Δώρου 7-9 γραφεία της, συνήλθε σε συνεδρίαση ως άνω ΕΠΙΤΡΟΠΗ της ΕΝΙΑΙΑΣ ΑΡΧΗΣ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ (εφεξής Αρχή ή ΕΑΔΗΣΥ), 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

Σύμβουλοι: Ευαγγελία Κουτούπα (μέσω τηλεδιάσκεψης)

Δημήτριος Χανής

Μέλη: Δημήτριος Σταθακόπουλος (μέσω τηλεδιάσκεψης)

Βασιλική Σκαρτσούνη (μέσω τηλεδιάσκεψης)

Νικολέτα Κοττά

Το Μέλος Χρυσάνθη Ζαράρη απουσίασε αιτιολογημένα.

Γραμματέας: Αθανάσιος Λαμπράκης Π.Ε Διοικητικού Οικονομικού.

Εισηγητής: Ηλιάνα Καταρτζή, Νομικός, Ειδικό Επιστημονικό Προσωπικό ΕΑΔΗΣΥ.

Κατά τη διάρκεια της συνεδρίασης παρέστησαν, η εισηγήτρια (μέσω τηλεδιάσκεψης), η Προϊσταμένη της Διεύθυνσης Ελέγχου, Μαριλένα Σιδέρη, καθώς και η Προϊσταμένη του Τμήματος Ελέγχου Αιτημάτων Διαπραγμάτευσης, Μαρία Παναγοηλιοπούλου, οι οποίες αποδεσμεύτηκαν πριν την έναρξη της διαδικασίας ψηφοφορίας των Μελών της Επιτροπής και τη λήψη απόφασης.

Θέμα: Παροχή σύμφωνης γνώμης της Αρχής περί προσφυγής του Κέντρου Κοινωνικής Πρόνοιας Περιφέρειας Κεντρικής Μακεδονίας στη διαδικασία διαπραγμάτευσης χωρίς δημοσίευση προκήρυξης διαγωνισμού, για τη σύναψη σύμβασης παροχής υπηρεσιών καθαριότητας στους χώρους των Παραρτημάτων και των δομών του, για χρονικό διάστημα

είκοσι (20) εβδομάδων, συνολικής εκτιμώμενης αξίας 288.720,00 ευρώ μη συμπεριλαμβανομένου ΦΠΑ.

1. Με το υπ' αρ. πρωτ. 13039/05.11.2024 (αρ. πρωτ. εισ. ΕΑΔΗΣΥ 10722/05.11.2024) έγγραφο – αίτημα, όπως συμπληρώθηκε με το από 18.11.2024 ηλεκτρονικό μήνυμα (αρ. πρωτ. εισ. ΕΑΔΗΣΥ 11169/18.11.2024), το Κέντρο Κοινωνικής Πρόνοιας Περιφέρειας Κεντρικής Μακεδονίας (εφεξής και «ΚΚΠΠΚΜ» ή «Κέντρο») αιτείται την παροχή σύμφωνης γνώμης της Αρχής, προκειμένου να προσφύγει σε διαδικασία διαπραγμάτευσης για τη σύναψη της εν θέματι σύμβασης.

1. Ιστορικό- πραγματικό πλαίσιο

2. Στο κρινόμενο αίτημα εκτίθενται τα εξής:

Με την υπ' αρ. 23/2024 διακήρυξη του Κέντρου (ΑΔΑΜ 24PROC015075285 2024-07-05), προκηρύχθηκε ανοιχτός ηλεκτρονικός διαγωνισμός άνω των ορίων (αρ. ΕΣΗΔΗΣ: 354707), με αντικείμενο την ανάθεση σύμβασης παροχής υπηρεσιών καθαριότητας στους χώρους των Παραρτημάτων και των δομών του για δώδεκα (12) μήνες, προϋπολογισθείσας αξίας 752.265,62€, πλέον ΦΠΑ 24%. Ως κριτήριο ανάθεσης της σύμβασης ορίστηκε η πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά βάσει τιμής.

Στον διαγωνισμό συμμετείχαν τέσσερις (4) οικονομικοί φορείς (ICM INTERNATIONAL CLEANING METHODS A.E, IFS IPIROTIKI FACILITY SERVICES S.A., ΦΑΣΜΑ Α.Ε., [...]) εκ των οποίων ο οικονομικός φορέας ICM INTERNATIONAL CLEANING METHODS A.E απορρίφθηκε για τυπικούς λόγους με το υπ' αρ. 11210/03.09.2024 πρακτικό της Επιτροπής αξιολόγησης του Διαγωνισμού. Με το υπ' αρ. πρωτ. 11412/2024 απόσπασμα Πρακτικού της 32^{ης}/30.09.2024 συνεδρίασης του Δ.Σ. του Κέντρου (θέμα 1^ο), εγκρίθηκαν τα Πρακτικά της Επιτροπής του Διαγωνισμού (11210/03.09.2024 και 11239/24.09.2024) και αναδείχθηκε ως προσωρινός ανάδοχος ο οικονομικός φορέας [...].

Με το υπ' αρ. πρωτ. 12344/2024 απόσπασμα Πρακτικού της 36^{ης}/18.10.2024 συνεδρίασης του Δ.Σ. του Κέντρου (θέμα 22^ο) (ΑΔΑ:ΨΡΕ4ΟΞΧΣ-7ΟΙ), το οποίο ενέκρινε το 11933/14.10.2024 Πρακτικό της Επιτροπής Αξιολόγησης του Διαγωνισμού για τον έλεγχο των δικαιολογητικών κατακύρωσης του προσωρινού αναδόχου, ο ανωτέρω αναδείχθηκε οριστικός ανάδοχος του διαγωνισμού.

Κατά του ως άνω αποσπάσματος της 36^{ης}/18-10-2024 συνεδρίασης (θέμα 22^ο) του Δ.Σ. του Κέντρου η εταιρεία IPIROTIKI FACILITY SERVICES A.E. άσκησε ενώπιον της Αρχής την προδικαστική προσφυγή με ΓΑΚ ΕΑΔΗΣΥ 1593/01.11.2024, αιτούμενη, για τους εκεί αναφερόμενους λόγους, την απόρριψη των προσφορών των δύο άλλων οικονομικών φορέων που συμμετείχαν στο στάδιο της οικονομικής αξιολόγησης (ήτοι [...] και ΦΑΣΜΑ Α.Ε.) Ως ημερομηνία εξέτασης της εν λόγω προδικαστικής προσφυγής ορίστηκε η 9^η.12.2024.

Οι ανάγκες του Κέντρου προς παροχή υπηρεσιών καθαριότητας εξυπηρετούνται κατά τον τρέχοντα χρόνο μέσω της σύμβασης 45/2024 που έχει συναφθεί με την εταιρεία IPIROTIKI FACILITY SERVICES A.E., ποσού 216.540,00€, πλέον ΦΠΑ και διάρκειας από 12.08.2024 έως 24.11.2024. Η εν λόγω σύμβαση συνήφθη κατόπιν προσφυγής του Κέντρου σε διαδικασία διαπραγμάτευσης χωρίς προηγούμενη δημοσίευση, κατά το άρθρο 32 παρ. 2 περ. γ' του ν. 4412/2016, και η διάρκειά της ορίστηκε σε δεκαπέντε (15) εβδομάδες, ενόψει επικείμενης λήξης της σύμβασης 25/2023 του προηγούμενου διαγωνισμού με αρ. διακήρυξης 51/2022. Ειδικότερα, από την υπ' αρ. 51/2022 Διακήρυξη του Κέντρου για την παροχή υπηρεσιών καθαριότητας, προέκυψε η υπ' αρ. 25/2023 σύμβαση, προϋπολογισμού 928.200,00€, πλέον ΦΠΑ (23SYMNO129926732023-07-03), χρονικής διάρκειας έως την 30^η.6.2024, η οποία τροποποιήθηκε κατά το άρθρο 132 παρ. 2 του ν. 4412/2016 για το ποσό των 92.820,00€ ευρώ, πλέον ΦΠΑ και έληξε στις 11.08.2024.

II. Νομικό πλαίσιο

3. Στη 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, προβλέπεται 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. Νομική Εκτίμηση

4. Το υπό εξέταση αίτημα του Κέντρου Κοινωνικής Πρόνοιας Περιφέρειας Κεντρικής Μακεδονίας, το οποίο αποτελεί νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου και, ως εκ τούτου, αναθέτουσα αρχή κατά την έννοια των διατάξεων του άρθρου 2 παρ. 1 περ. 3 του ν. 4412/2016, αφορά στη σύναψη δημόσιας σύμβασης παροχής υπηρεσιών υπό την έννοια της διάταξης του άρθρου 2 παρ. 1 περ. 9 του ίδιου νόμου, η οποία ενσωματώνει την αντίστοιχη διάταξη του άρθρου 2 παρ. 1 περ. 9 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ. Ειδικότερα, πρόκειται περί διαδικασίας διαπραγμάτευσης για τη σύναψη δημόσιας σύμβασης παροχής υπηρεσιών καθαριότητας (CPV: 90910000-9 «Υπηρεσίες Καθαρισμού»), συνολικής εκτιμώμενης αξίας 288.720,00 ευρώ μη συμπεριλαμβανομένου ΦΠΑ. Συνεπώς, συντρέχει η αρμοδιότητα της Αρχής για την παροχή σύμφωνης γνώμης, δυνάμει του άρθρου 347 παρ. 2 περ. γ' υποπερ. γδ' του ίδιου ως άνω νόμου, όπως ισχύει.

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 (βλ. ΔΕΕ, αποφάσεις 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). 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 συστατικής ερμηνείας (βλ. ΔΕΕ, απόφαση της 27ης Οκτωβρίου 2011, C - 601/10, Επιτροπή κατά Ελληνικής Δημοκρατίας, Συλλ. 2011, I-00163, σκέψη 32).

Η αναθέτουσα αρχή επικαλείται ως νομική βάση του αιτήματός της τη διάταξη του άρθρου 32 παρ. 2 περ. γ' του ν. 4412/2016 (κατεπείγουσα ανάγκη, οφειλόμενη σε απρόβλεπτη κατάσταση), η εφαρμογή της οποίας έλκεται με τη σωρευτική συνδρομή των ακόλουθων προϋποθέσεων: **α)** την ύπαρξη κατεπείγοντος, μη συμβιβαζόμενου με την τήρηση των προθεσμιών διενέργειας διαγωνισμού, **β)** την ύπαρξη απρόβλεπτης περίπτωσης μη απορρέουσας από ευθύνη της αναθέτουσας αρχής και **γ)** την αιτιώδη συνάφεια μεταξύ της απρόβλεπτης περίπτωσης και του εξ αυτής απορρέοντος κατεπείγοντος. Υπό τη συνδρομή δε των ως άνω προϋποθέσεων επιτρέπεται η προσφυγή στην εξαιρετική διαδικασία της διαπραγμάτευσης χωρίς δημοσίευση, μόνο στο μέτρο που είναι απολύτως απαραίτητο, όπως ρητά επιτάσσει η σχετική διάταξη του άρθρου 32 παρ.2 εδ. γ' της Οδηγίας 2014/24 (ΣΕ 1987/2021 σκ. 12).

Ως απρόβλεπτες περιστάσεις νοούνται αιφνίδια πραγματικά γεγονότα, τα οποία δεν ήταν γνωστά στην αναθέτουσα αρχή, ούτε ανάγονται στη σφαίρα ευθύνης της και τα οποία κατέστησαν ανέφικτο τον έγκαιρο προγραμματισμό εκ μέρους της των ενεργειών που ήταν αναγκαίες για την αντιμετώπισή τους (Ελ. Συν. Απόφαση 1080/2022 σκ. 6).

Περαιτέρω, υπό την επίκληση της κατεπείγουσας ανάγκης δικαιολογείται η ανάθεση εκείνων μόνο των εργασιών που είναι απολύτως αναγκαίες και συνδέονται αιτιωδώς με τα απρόβλεπτα γεγονότα και όχι η κάλυψη των τακτικών (πάγιων) αναγκών της αναθέτουσας αρχής, το δε βάρος απόδειξης της σωρευτικής συνδρομής των προϋποθέσεων προσφυγής στην ως άνω εξαιρετική διαδικασία το φέρει η αρχή που τις επικαλείται (βλ. ΔΕΚ της 2.10.2008, Επιτροπή κατά Ιταλικής Δημοκρατίας C-157/2006, σκ. 23 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία, ΣΕ 1987/2021, Ελ. Συν. VII Τμ. 733/2022, 1494/2022, 498, 1167, 1308, 1312/2021, VI Τμ. 1361/2020, 1542/2019, Τμ. Μειζ. Επτ. Συνθ. 707/2013, Γνώμες της Αρχής Δ127/2018, Δ75, Δ84/2019 κ.α).

5. Προς τεκμηρίωση του αιτήματος, η αναθέτουσα αρχή προβάλλει ότι η ανάγκη παροχής υπηρεσιών καθαριότητας στις δομές της είναι κατεπείγουσα, δεδομένου ότι η τρέχουσα σύμβαση έληξε στις 24.11.2024 και λόγω της φύσης των δραστηριοτήτων της οι εν λόγω υπηρεσίες συναρτώνται με την προστασία της δημόσιας υγείας. Προς επίρρωση των ανωτέρω, αναφέρει ότι στα Παραρτήματα και στις αυτόνομες δομές του Κέντρου περιθάλπονται σε 24ωρη βάση χρονίως πάσχοντες, κατάκοιτοι, παραπληγικοί, άτομα με κινητικές αναπηρίες και άλλες ειδικές ανάγκες και γενικά άτομα που ανήκουν σε ιδιαίτερα ευπαθείς κοινωνικές ομάδες, μη δυνάμενα σε ορισμένες περιπτώσεις να αυτοεξυπηρετηθούν, ο αριθμός των οποίων κατά την τρέχουσα περίοδο ανέρχεται σε 540.

6. Λόγω δε της αλλαγής της σύνθεσης του Διοικητικού Συμβουλίου του Κέντρου, με την υπ' αρ. 32419/17.05.2024 Απόφαση της Υπουργού Κοινωνικής Συνοχής και Οικογένειας (ΥΟΔΔ 498/20.05.2024) «*Τροποποίηση της υπ' αρ. 109698/18-11-2022 απόφασης της Υφυπουργού Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων «Ορισμός μελών στο Διοικητικό Συμβούλιο του Κέντρου Κοινωνικής Πρόνοιας Περιφέρειας Κεντρικής Μακεδονίας» (ΥΟΔΔ 1075)*», η οποία αντικειμενικά δεν μπορούσε να προβλεφθεί, ούτε ανάγεται στη σφαίρα ευθύνης της, όλες οι διοικητικές διαδικασίες καθυστέρησαν σημαντικά. Ειδικότερα, ενόψει της αντικατάστασης της διοίκησης – Προέδρου, Αντιπροέδρων και μελών του ΔΣ- περί τα τέλη Μαΐου 2024 το Κέντρο τελούσε υπό εξαιρετικές συνθήκες, με συνέπεια την αδυναμία προκήρυξης της διαδικασίας ανάθεσης νωρίτερα, σε σχέση με την επικείμενη λήξη, στις 30.06.2024, της σύμβασης που είχε προκύψει από τον προηγούμενο διαγωνισμό (η οποία, κατόπιν τροποποίησής της, ίσχυσε μέχρι τις 11.8.2024). Μολονότι δε η νέα διοίκηση προέβη άμεσα στην προκήρυξη της τρέχουσας διαγωνιστικής διαδικασίας, η εξέλιξη αυτής παρίσταται αβέβαιη, ενόψει της ασκηθείσας προδικαστικής προσφυγής, η οποία παραμένει εκκρεμής, καθώς και του ενδεχομένου η υπόθεση να αχθεί περαιτέρω ενώπιον του Δικαστηρίου.

7. Από τα προεκτεθέντα συνάγεται ότι η επικείμενη και επελθούσα, τελικώς, αλλαγή της διοίκησης του Κέντρου, η οποία είχε ως συνέπεια την έναρξη της διαγωνιστικής διαδικασίας με χρονική καθυστέρηση, ανέτρεψε τον προγραμματισμό του για την κάλυψη των αναγκών του, καθόσον κατά το χρονικό που μεσολάβησε έως την ανάληψη της νέας διοίκησης, υπήρχαν σοβαρά προβλήματα στη λήψη και εκτέλεση των οικείων αποφάσεων. Ειδικότερα, η αναθέτουσα προκήρυξε τον διαγωνισμό στις 05.07.2024, μετά την αρχική λήξη, στις 30.06.2024, της υπ' αρ. 25/2023 σύμβασης, η οποία παρατάθηκε μέχρι τις 11.8.2024 (ΙΣΤΟΡΙΚΟ 2.6). Η νέα διαγωνιστική διαδικασία προχώρησε με ταχείς ρυθμούς (προκήρυξη στις αρχές Ιουλίου 2024) και ευρίσκεται ήδη στο στάδιο της κατακύρωσης (μέσα Οκτωβρίου 2024), πλην όμως λόγω της ασκηθείσας προδικαστικής προσφυγής, η οποία πρόκειται να εξεταστεί στις 9.12.2024, και της πιθανότητας προσβολής της εκδοθησόμενης απόφασης ενώπιον του Δικαστηρίου, δεν αναμένεται να

ολοκληρωθεί άμεσα. Τα ως άνω διακωλυτικά γεγονότα, τα οποία εκφεύγουν της αποκλειστικής ευθύνης της αναθέτουσας, επηρέασαν συνεκδοχικά, καθ' υπέρβαση της απαιτούμενης προβλεψιμότητας, την έγκαιρη έναρξη και ολοκλήρωση της διαγωνιστικής διαδικασίας. Συναφώς, η ανάγκη κάλυψης της καθαριότητας των Παραρτημάτων και των δομών του Κέντρου παρίσταται κατεπείγουσα, καθώς η ισχύουσα σύμβαση έληξε στις 24.11.2024, η δε συνεχής τήρηση των μέτρων υγιεινής στους χώρους του Κέντρου, στους οποίους περιθάλπεται πλήθος ατόμων που ανήκουν σε ιδιαίτερα ευπαθείς ομάδες παρίσταται απολύτως αναγκαία για τη διασφάλιση συνθηκών υγιεινής διαβίωσης των περιθαλπομένων και την προστασία της δημοσίας υγείας. Υπό τις συνθήκες αυτές, η ανάγκη εξασφάλισης αναδόχου παροχής υπηρεσιών καθαριότητας δεν συμβιβάζεται με τις προθεσμίες που θέτουν άλλες διαδικασίες δημοσίων συμβάσεων, της επισπευσμένης διαδικασίας περιλαμβανομένης.

8. Όσον αφορά δε στην ανάθεση της σκοπούμενης σύμβασης στο απολύτως απαραίτητο μέτρο, το χρονικό διάστημα των είκοσι (20) εβδομάδων (5 μηνών), παρίσταται εύλογο, ενόψει του χρόνου που κατά την κοινή πείρα θα απαιτηθεί για την ολοκλήρωση της εν εξελίξει διαγωνιστικής διαδικασίας. Ως εκ τούτου, το οικείο αίτημα εναρμονίζεται με την οικεία προϋπόθεση της εφαρμοστέας διάταξης, οποία σε κάθε περίπτωση δύναται να διασφαλιστεί με τη συμπερίληψη σχετικού όρου, περί αυτοδίκαιης και αζημίως για την αναθέτουσα αρχή, λύσης της σύμβασης που θα συναφθεί με τη διαδικασία της διαπραγμάτευσης σε περίπτωση ανάδειξης αναδόχου από την τρέχουσα διαγωνιστική διαδικασία.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

Ενόψει των ανωτέρω, η Επιτροπή ομόφωνα αποφασίζει :

Την παροχή σύμφωνης γνώμης περί προσφυγής του Κέντρου Κοινωνικής Πρόνοιας Περιφέρειας Κεντρικής Μακεδονίας σε διαδικασία διαπραγμάτευσης, κατά το άρθρο 32 παρ. 2 περ. γ' του ν. 4412/2016, για τη σύναψη δημόσιας σύμβασης παροχής υπηρεσιών καθαριότητας στους χώρους των Παραρτημάτων και των δομών του για χρονικό διάστημα είκοσι (20) εβδομάδων, συνολικής εκτιμώμενης αξίας 288.720,00 ευρώ μη συμπεριλαμβανομένου ΦΠΑ, λόγω συνδρομής των οικείων προϋποθέσεων.

Αθήνα, 27 Νοεμβρίου 2024

Η Συντάκτης

Η Πρόεδρος

Βασιλική Σκαρτσούνη

Ανδρονίκη Θεοτοκάτου