



**ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ**  
**ΕΝΙΑΙΑ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΗ ΑΡΧΗ**  
**ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ**

**ΑΠΟΦΑΣΗ**  
**(ΣΥΜ/1 /2018)**

**(άρθρου 2, παρ. 2, περ. ια' του Ν.4013/2011)**

**Η ΕΝΙΑΙΑ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΗ ΑΡΧΗ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ**

Στην Αθήνα σήμερα, την 26 Φεβρουαρίου του έτους δύο χιλιάδες δέκα οκτώ (2018) ημέρα Δευτέρα και ώρα 09.30 π.μ. και επί της οδού Κεφαλληνίας 45 και Κομνά Τράκα, όπου και τα γραφεία της, συνήλθε η **ΕΝΙΑΙΑ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΗ ΑΡΧΗ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ** σε συνεδρίαση μετά από σχετική πρόσκληση του Προέδρου της, η οποία γνωστοποιήθηκε νομίμως σε όλα τα μέλη της Αρχής.

Από τα προσκληθέντα μέλη της Αρχής παρέστησαν κατά την συνεδρίαση τα ακόλουθα:

**Πρόεδρος :** Γεώργιος Καταπόδης

**Αντιπρόεδρος:** Χριστίνα Μπουσουλέγκα

**Μέλη:** Κωνσταντίνος Βαρδακαστάνης, Μαρία Στυλιανίδου, Δημήτριος Σταθακόπουλος και Ερωφίλη Χριστοβασίλη,

Τα λοιπά τακτικά και αναπληρωματικά μέλη, καίτοι προσκληθέντα, δεν προσήλθαν.

**Γραμματέας:** Μαρία Αντωνοπούλου, Π.Ε. Διοικητικού - Οικονομικού.

**Εισηγήτρια:** Ελένη Σταθοπούλου, Νομικός, Ειδικό Επιστημονικό Προσωπικό της Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ.

Κατά τη διάρκεια της Συνεδρίασης παρέστησαν η εισηγήτρια Ε. Σταθοπούλου, η Προϊσταμένη του Τμήματος Συντονισμού της Διεύθυνσης Συντονισμού και Ελέγχου Α. Κυριαζή, οι οποίοι αποχώρησαν, πριν από την έναρξη της διαδικασίας ψηφοφορίας και της λήψης της απόφασης από τα Μέλη της

Αρχής.

**Θέμα:** Παροχή συμβουλής κατ'άρθρο 2, παρ. 2, περ. ια' του ν. 4013/2011 επί ερωτήματος της Γενικής Γραμματείας Ενημέρωσης και Επικοινωνίας του Υπουργείου Ψηφιακής Πολιτικής, Τηλεπικοινωνιών και Ενημέρωσης.

Με το από υπ' αριθμ. πρωτ. 12.02.2018 έγγραφο, η Γενική Γραμματεία Ενημέρωσης και Επικοινωνίας του Υπουργείου Ψηφιακής Πολιτικής, Τηλεπικοινωνιών και Ενημέρωσης αιτείται διατύπωση γνώμης επί του περιεχομένου του συνημμένου στο ως άνω έγγραφο τεύχους διακήρυξης για την υλοποίηση του έργου «Πληροφοριακό Σύστημα Παρακολούθησης Κυκλοφορίας Εντύπων» και επί των βασικών σταδίων εφαρμογής της διαδικασίας ανάθεσης δημόσιας σύμβασης.

## I. Νομικό πλαίσιο

1. Στο άρθρο 2 παρ. 2, περ. ια' του ν. 4013/2011, όπως ισχύει, ορίζεται ότι η Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ *“Παρέχει συμβουλές στις αναθέτουσες αρχές με δική της πρωτοβουλία ή ύστερα από αιτήματα των τελευταίων, ιδίως κατά το στάδιο εκδίκασης ή εξέτασης προδικαστικών προσφυγών, σχετικά με τη νόμιμη διεξαγωγή των διαδικασιών ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων και την ομοιόμορφη εφαρμογή της ευρωπαϊκής και εθνικής νομοθεσίας περί δημοσίων συμβάσεων”*. Σχετικά, η παράγραφος 3 του άρθρου 340 του ν. 4412/2016, όπως τροποποιημένη με το άρθρο 22 περ. 63 του ν. 4441/2016 ισχύει, προβλέπει ότι : *«Η Αρχή στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της, όπως ορίζονται στο άρθρο 2 του ν. 4013/2011 μεριμνά: α) για τη δωρεάν ενημέρωση και καθοδήγηση δια γενικών οδηγιών σχετικά με την ερμηνεία και την εφαρμογή της νομοθεσίας της Ένωσης στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, προς υποβοήθηση των αναθετουσών αρχών/αναθετόντων φορέων και οικονομικών*

*φορέων, ιδίως των μικρομεσαίων επιχειρήσεων (ΜΜΕ) για την ορθή εφαρμογή των κανόνων της Ένωσης περί δημοσίων συμβάσεων....»*

2. Οι διατάξεις του ν. 4412/2016, όπως τροποποιημένος ισχύει.

## **II. Νομική εκτίμηση**

Το ανωτέρω ερώτημα τίθεται υπ'όψιν της Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ. στο πλαίσιο της αρμοδιότητάς της περί παροχής συμβουλών στις αναθέτουσες αρχές (άρθρο 2, παρ. 2, περ. ια' του ν. 4013/2011) εν όψει της ανάγκης ομοιόμορφης εφαρμογής της ευρωπαϊκής και εθνικής νομοθεσίας περί δημοσίων συμβάσεων. Η παροχή «*συμβουλής*» προκειμένου να επιτελέσει τον τεθέντα από το νομοθέτη στόχο, χωρίς παράλληλα να έρχεται σε σύγκρουση με τις λοιπές, επίσης από το νόμο προσδιορισμένες, αρμοδιότητες της Αρχής (πχ. ελεγκτικές), θα πρέπει να εννοηθεί ως παροχή γενικών ερμηνευτικών κατευθύνσεων και οδηγιών για τη νόμιμη διεξαγωγή των διαδικασιών ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων και σε καμία περίπτωση ως εκτίμηση συγκεκριμένων πραγματικών περιστατικών ή επιλογή των εφαρμοστέων κανόνων δικαίου και υπαγωγή των πραγματικών περιστατικών σε αυτούς, αρμοδιότητες ανήκουσες αποκλειστικά στις αναθέτουσες αρχές. Συνεπώς, η «*συμβουλή*» παρέχεται αποκλειστικά προς το σκοπό εξασφάλισης ενιαίας και ομοιόμορφης εφαρμογής του νόμου, αποφυγής αντιφατικών ερμηνειών και άρσης αμφισβητήσεων που τυχόν προκύπτουν από τη γραμματική διατύπωση συγκεκριμένης διάταξης, με χρήση των αποδεκτών από την επιστήμη του δικαίου μέσων, συμπεριλαμβανομένης της νομολογίας. Κρίσιμο, συνεπώς, στοιχείο, προκειμένου να διαγνωσθεί εάν τεθέν ερώτημα είναι δεκτικό παροχής «*συμβουλής*» είναι κατά πόσον η παροχή γενικών οδηγιών και κατευθύνσεων σε συγκεκριμένη περίπτωση υπεισέρχεται ή/και υποκαθιστά την κρίση των αρμοδίων οργάνων της αναθέτουσας αρχής ή άλλης κατά νόμον αρμόδιας υπηρεσίας.

Εν προκειμένω, το υπό εξέταση αίτημα της Γενικής Γραμματείας Ενημέρωσης και Επικοινωνίας του Υπουργείου Ψηφιακής Πολιτικής, Τηλεπικοινωνιών και Ενημέρωσης, όπως διατυπώνεται, χωρίς αίτημα διευκρίνισης ή ερμηνείας συγκεκριμένης διάταξης του εφαρμοστέου δικαίου, κατατείνει ουσιαστικά σε προληπτικό έλεγχο διακήρυξης ανοικτού διεθνούς διαγωνισμού διενεργούμενου με ηλεκτρονικά μέσα. Προκειμένου, συνεπώς, να παρασχεθεί προς την ερωτώσα υπηρεσία η αναγκαία νομική συνδρομή για την υποβοήθηση του έργου της, τα τεθέντα ερωτήματα θα πρέπει να εξετασθούν μόνον ως προς τα ζητήματα που τυχόν εγείρονται σε σχέση με την ορθή εφαρμογή των διατάξεων του ν. 4412/2016, χωρίς να συσχετισθούν με τη διακήρυξη του συγκεκριμένου διαγωνισμού.

Σχετικά και βάσει των συνηθέστερων αστοχιών που διαπιστώνονται κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων της Αρχής, επισημαίνονται τα κάτωθι :

1. Κατά τα διαλαμβανόμενα στο σχετικό έγγραφο της αναθέτουσας αρχής, η σχετική διακήρυξη έχει καταρτισθεί βάσει των σχετικών υποδειγμάτων διακηρύξεων ανοικτής διαδικασίας για τη σύναψη ηλεκτρονικών δημοσίων συμβάσεων προμηθειών και γενικών υπηρεσιών που βρίσκονται ανηρτημένα στην επίσημη ιστοσελίδα της Αρχής και ενσωματώνουν το κατά νόμον (άρθρο 53 ν. 4412/2016) ελάχιστο περιεχόμενο και είναι προσαρμοσμένα στις προβλέψεις της υπ' αριθμ. 56902/15 (ΦΕΚ τ. Β' 1924/02.06.2017) Απόφασης του Υπουργού Οικονομίας και Ανάπτυξης «*Τεχνικές λεπτομέρειες και διαδικασίες λειτουργίας του Εθνικού Συστήματος Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων (Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ.)*». Τα εν λόγω υποδείγματα, τα οποία δεν έχουν δεσμευτική ισχύ έχουν καταρτισθεί ακριβώς προς το σκοπό της διευκόλυνσης των αναθετουσών αρχών και της χρήσης τους από αυτές, περιλαμβάνουν δε παραπομπές στα αντίστοιχα άρθρα του νόμου, προκειμένου η εκάστοτε αναθέτουσα αρχή να είναι σε θέση αφ' ενός να εντοπίσει τον εφαρμοστέο κανόνα δικαίου και αφ' ετέρου να επιλέξει μεταξύ των διαφόρων δυνατοτήτων

που παρέχει ο νόμος εκείνη που ανταποκρίνεται καλύτερα στις δικές της ανάγκες και συνάδει με το αντικείμενο της εκάστοτε σύμβασης. Εφιστάται εν προκειμένω η προσοχή των αναθετουσών αρχών στην οριστική εξάλειψη από το τελικό κείμενο της διακήρυξης των σημείων που δεν τυγχάνουν εφαρμογής σε συγκεκριμένη σύμβαση, προκειμένου να μην δημιουργείται ασάφεια και σύγχυση στους οικονομικούς φορείς, καθώς και στην κατάρτιση του ΕΕΕΣ / ΤΕΥΔ σε πλήρη αντιστοιχία με τις ειδικές απαιτήσεις της διακήρυξης. (βλ. σχετ. Κατευθυντήριες Οδηγίες 15 και 23, ανηρτημένες στην επίσημη ιστοσελίδα της Αρχής)

2. Πέραν των ανωτέρω, κρίνεται σκόπιμη η υπόμνηση ότι αναγκαίο στοιχείο για την επιτυχή έκβαση διαδικασίας ανάθεσης δημόσιας σύμβασης αποτελεί σε κάθε περίπτωση ο ορθός σχεδιασμός. Κατ' επιταγή, άλλωστε, των γενικών αρχών που διέπουν τις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων, οι αναθέτουσες αρχές λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα ώστε να διασφαλίζεται η αποτελεσματικότητα των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων και η χρηστή δημοσιονομική διαχείριση των διατιθέμενων προς το σκοπό αυτό δημοσίων πόρων. Στο πλαίσιο αυτό και προκειμένου να διασφαλισθούν τα βέλτιστα αποτελέσματα μέσω της ανάπτυξης υγιούς, επαρκούς και ανόθευτου ανταγωνισμού, καθίσταται μείζονος σημασίας η ορθή και πλήρης προετοιμασία της αναθέτουσας αρχής, υπό την έννοια, όχι μόνον της ωριμότητας της σύμβασης, όπως αυτή ορίζεται στο άρθρο 49 του ν. 4412/2016 και αφορά την πλήρωση των νομικών προϋποθέσεων που απαιτούνται για την εκκίνηση διαδικασίας σύναψης σύμβασης, αλλά και - ιδίως - της προηγούμενης έρευνας και ανάλυσης της οικείας αγοράς, της διαβούλευσης με τους οικονομικούς φορείς που δραστηριοποιούνται στο συγκεκριμένο τομέα (μέσω των προβλεπόμενων στα άρθρα 46 και 47 του ν. 4412/2016 προκαταρκτικών διαβουλεύσεων), της εξεύρεσης των

καταλληλότερων λύσεων, της κατάρτισης ρεαλιστικού προϋπολογισμού και της επιλογής της καταλληλότερης για κάθε περίπτωση διαδικασίας ανάθεσης.

3. Περαιτέρω, σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 59 του ν. 4412/2016 (άρθρο 46 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ), οι αναθέτουσες αρχές αναφέρουν τους βασικούς λόγους της απόφασής τους να μην διαιρέσουν μια σύμβαση σε τμήματα στα έγγραφα της σύμβασης ή στην ειδική έκθεση του άρθρου 341. Επισημαίνεται ότι η δυνατότητα ανάθεσης σύμβασης υπό τη μορφή χωριστών τμημάτων εκτιμάται ότι διευκολύνει τη συμμετοχή των ΜΜΕ και την αύξηση του ανταγωνισμού (βλ. σχετ. Κατευθυντήρια Οδηγία 17, σημείο III, ανηρτημένη στην επίσημη ιστοσελίδα της Αρχής, καθώς και και σκ. 78 επ. Οδηγίας 2014/24/ΕΕ *«Οι δημόσιες προμήθειες θα πρέπει να προσαρμόζονται στις ανάγκες των ΜΜΕ [.....] οι αναθέτουσες αρχές θα πρέπει ιδίως να ενθαρρύνονται να υποδιαιρούν τις μεγάλες συμβάσεις σε παρτίδες [.....] είτε σε ποσοτική βάση, ώστε το μέγεθος των επιμέρους συμβάσεων να αντιστοιχεί καλύτερα στις δυνατότητες των ΜΜΕ, είτε σε ποιοτική βάση, αναλόγως του είδους και των διαθέσιμων εξειδικεύσεων, ώστε να προσαρμόζεται καλύτερα το περιεχόμενο των επιμέρους συμβάσεων στους εξειδικευμένους τομείς των ΜΜΕ ή σύμφωνα με τις διαδοχικές φάσεις των σχεδίων.[....] Εφόσον η αναθέτουσα αρχή αποφασίσει ότι δεν είναι σκόπιμη η υποδιαίρεση της σύμβασης σε παρτίδες, στη χωριστή έκθεση ή στα έγγραφα της προμήθειας θα πρέπει να αναφέρονται οι κύριοι λόγοι αυτής της επιλογής»*).

4. Στα έγγραφα της σύμβασης θα πρέπει να αναφέρονται με σαφήνεια τα στοιχεία χρηματοδότησης αυτής. Ειδικότερα, στην περίπτωση που η σύμβαση είναι συγχρηματοδοτούμενη, θα πρέπει να αναφέρονται ειδικότερα τα εξής : *«Η σύμβαση περιλαμβάνεται στο υποέργο Νο ..... της Πράξης : «.....» η οποία έχει ενταχθεί στο Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «.....» με βάση την απόφαση ένταξης με αρ. πρωτ. .... του ..... και έχει*

λάβει κωδικό MIS .....<sup>1</sup>. Η παρούσα σύμβαση χρηματοδοτείται από την Ευρωπαϊκή Ένωση (Ταμείο ..... ) και από εθνικούς πόρους μέσω του ΠΔΕ<sup>2</sup>.» (βλ. σχετικά υποδείγματα διακηρύξεων προμηθειών και γενικών υπηρεσιών με ανοικτή διαδικασία μέσω ΕΣΗΔΗΣ, ανηρτημένα στην επίσημη ιστοσελίδα της Αρχής), και να τηρούνται τα ελάχιστα υποχρεωτικά μέτρα Πληροφόρησης και Επικοινωνίας Δικαιούχων, όπως αυτά καθορίζονται στους οικείους Κανονισμούς.

5. Μετά την ενσωμάτωση στην ελληνική έννομη τάξη των Οδηγιών 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ, ως μοναδικό κριτήριο ανάθεσης ορίζεται η «πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά», (άρθρο 86 του ν. 4412/2016) υπό την έννοια ότι η τελική επιλογή του αναδόχου αποτελεί την οικονομικά καλύτερη λύση μεταξύ αυτών που προσφέρονται. Στο πλαίσιο αυτό, είναι δυνατόν το στοιχείο του κόστους να λαμβάνει τη μορφή σταθερής τιμής ή κόστους, στη βάση του οποίου οι οικονομικοί φορείς ανταγωνίζονται αποκλειστικά και μόνο βάσει ποιοτικών κριτηρίων (άρθρο 86 παρ. 7). Το προφανές πλεονέκτημα της χρήσης σταθερής τιμής ή κόστους, πέραν της επιλογής της ποιοτικά ανώτερης προσφοράς, είναι η εξουδετέρωση του κινδύνου υποβολής ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών. Η χρήση, ωστόσο, του συγκεκριμένου κριτηρίου προϋποθέτει ότι η αναθέτουσα αρχή είναι σε θέση να διασφαλίσει ότι διαθέτει τις αναγκαίες πληροφορίες και ικανοποιητική γνώση της οικείας αγοράς προκειμένου να προσδιορίσει με ακρίβεια και σε πραγματικές συνθήκες τη σταθερή τιμή ή το κόστος.

Σε κάθε περίπτωση, η επιλογή του κριτηρίου ανάθεσης, η οποία επαφίεται στη διακριτική ευχέρεια της αναθέτουσας αρχής, πρέπει να συνδέεται με το αντικείμενο της σύμβασης, να διασφαλίζει τη δυνατότητα αποτελεσματικού

---

<sup>1</sup> Συμπληρώνονται τα σχετικά κενά με βάση την Απόφαση Ένταξης της Πράξης.

<sup>2</sup> Συμπληρώνονται αναλόγως με το είδος της χρηματοδότησης και το ειδικό κανονιστικό πλαίσιο (πχ ν. 4314/2014)

ανταγωνισμού και να συνοδεύεται από προδιαγραφές που επιτρέπουν την αποτελεσματική επαλήθευση των πληροφοριών που παρέχονται από τους προσφέροντες. Κατά συνέπεια, τα κριτήρια ανάθεσης και η στάθμισή τους θα πρέπει να αναφέρονται ρητά και με σαφήνεια στα έγγραφα της σύμβασης, να μην παραχωρούν απεριόριστη ελευθερία στην αναθέτουσα αρχή, να είναι αντικειμενικά, ειδικά, μετρήσιμα και επαληθεύσιμα (βλ. σχετ. Κατευθυντήρια Οδηγία 11 και ειδικότερα σημείο IV αυτής).

Επισημαίνεται ότι οι ανωτέρω κατευθύνσεις παρέχονται προς το σκοπό υποβοήθησης του έργου της αναθέτουσας αρχής και σε καμία περίπτωση δεν αποτελούν υπόδειξη προς αυτήν για το σχεδιασμό συγκεκριμένης διαγωνιστικής διαδικασίας και την επεξεργασία των σχετικών όρων της διακήρυξης.

**Αθήνα, 26 Φεβρουαρίου 2018**

**ΘΕΩΡΗΘΗΚΕ**

**Ο Πρόεδρος**