



**ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΕΝΙΑΙΑ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΗ ΑΡΧΗ
ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ**



ΑΠΟΦΑΣΗ 131/2015

ΕΠΙ ΥΠΟΒΛΗΘΕΝΤΟΣ ΕΡΩΤΗΜΑΤΟΣ ΣΧΕΤΙΚΩΣ ΜΕ ΤΗΝ ΑΝΑΘΕΣΗ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΜΕΤΑΦΟΡΑΣ ΜΑΘΗΤΩΝ, ΜΕ ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΩΝ ΔΙΑΤΑΞΕΩΝ ΓΙΑ ΤΑ ΔΥΝΑΜΙΚΑ ΣΥΣΤΗΜΑΤΑ ΑΓΟΡΩΝ

(δυνάμει της περίπτωσης του άρθρου 2, παρ. 2, περ. ια' του ν. 4013/2011)

Στην Αθήνα σήμερα, την 22^α Ιουνίου του έτους δύο χιλιάδες δεκαπέντε (2015) ημέρα Δευτέρα και ώρα 11.00 π.μ. και επί της οδού Κηφισίας 7 (5ος όροφος) στους Αμπελοκήπους, όπου και τα γραφεία της, συνήλθε η Ολομέλεια της ΕΝΙΑΙΑΣ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΗΣ ΑΡΧΗΣ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ σε συνεδρίαση μετά από σχετική πρόσκληση του Προέδρου της, η οποία γνωστοποιήθηκε νομίμως σε όλα τα τακτικά και αναπληρωματικά μέλη της Αρχής.

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

- 1. Πρόεδρος:** Δημήτριος Ράικος
- 2. Αναπληρωτής Πρόεδρος:** Χρήστος Δετσαρίδης
- 3. Αντιπρόεδρος:** Χριστίνα Μπουσουλέγκα
- 4. Αναπληρωτής Αντιπρόεδρος:** Κωνσταντίνος Βαρδακαστάνης
- 5. Μέλη:** Ευάγγελος Καραμανλής
Ιωάννα Κουλούρη
Δημήτριος Λουρίκας
Δημήτριος Σταθακόπουλος

Γραμματέας: Δημήτριος Πλουμιστός

Εισηγητές: 1) Νίκας Αντώνιος, ΕΕΠ, στέλεχος της Δ/σης Συντονισμού και Ελέγχου ΕΑΑΔΗΣΥ
2) Τοπάλη Φωτεινή, ΕΕΠ, Στέλεχος της Δ/σης Συντονισμού και Ελέγχου της ΕΑΑΔΗΣΥ
3) Παναγόπουλος Σπυρίδων, Νομικός Σύμβουλος ΕΑΑΔΗΣΥ

Θέμα: Με το υπ. αριθ. πρωτ. 13618/22-04-2015 έγγραφο ερώτημα του Υπουργείου

Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης, το οποίο παρελήφθη από την Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων στις 27/04/2013 (αριθ. πρωτ. Αρχής 1816) και συμπληρώθηκε με το από 26.05.2015 έγγραφο (αρ.πρωτ. Αρχής 2328), ζητούνται διευκρινίσεις ως προς την ερμηνεία και εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου 27 “ Δυναμικά Συστήματα Αγορών” του Π.Δ. 60/2007 (αντίστοιχα, άρθρο 33 της οδηγίας 2004/18/ΕΚ), προκειμένου να συνταχθεί σχέδιο προκήρυξης δημιουργίας Δυναμικού Συστήματος Αγορών (Δ.Σ.Α.), για την ανάθεση υπηρεσιών μεταφοράς μαθητών.

I. Ιστορικό - Πραγματικό πλαίσιο

1. Σε συνέχεια της από 11/12/2014 συνάντησης των ελληνικών αρχών με τους εκπροσώπους της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, το Υπουργείο Εσωτερικών βρίσκεται σε διαδικασία σύνταξης σχεδίου προκήρυξης δημιουργίας δυναμικού συστήματος αγορών, προκειμένου να προβεί στην ανάθεση υπηρεσιών μεταφοράς μαθητών.

Στο πλαίσιο της κατά τα ανωτέρω σύνταξης του σχεδίου προκήρυξης, ανέκυψαν ερμηνευτικά, κυρίως, ζητήματα, ως προς συγκεκριμένες διατάξεις του σχετικού άρθρου 27 του Π.Δ. 60/2007.

2. Συγκεκριμένα, κατά τα διαλαμβανόμενα στο σχετικό έγγραφο του Υπουργείου, τα απευθυνόμενα προς την Αρχή ερωτήματα έχουν ως ακολούθως:

1. Στο άρθρο 33 παρ.2 της Κοινοτικής Οδηγίας 2004/18/ΕΚ προβλέπεται η υποβολή από οικονομικό φορέα ενδεικτικής προσφοράς για το παραδεκτό της συμμετοχής και αποδοχής της από την αναθέτουσα αρχή. Λόγω της φύσης του αντικείμενου της μεταφοράς των μαθητών είναι δύσκολο να προσδιοριστεί κάθε φορά η αξία ενός δρομολογίου καθόσον σύμφωνα με την ΚΥΑ 24001/2013- (ΦΕΚ 1449 Β/14-6-2013), αυτή είναι συνάρτηση πολλών παραγόντων όπως της απόστασης της διαδρομής, της τιμής του καυσίμου, της κατάστασης και μορφολογίας της οδού που πραγματοποιείται το δρομολόγιο, καθώς επίσης και των στοιχείων του ανταγωνισμού και των ήδη διαμορφωμένων τιμών σε συγκεκριμένα δρομολόγια. Επίσης κατά την διάρκεια ισχύος του δυναμικού συστήματος αγορών, που μπορεί να είναι και τέσσερα (4) σχολικά έτη, είναι σύνηθες τα δρομολόγια που εξυπηρετούν τους μαθητές να διαφοροποιούνται δραματικά. Ως αποτέλεσμα των παραπάνω είναι αδύνατο η ενδεικτική προσφορά να περιλαμβάνει και οικονομική προσφορά. Προς τούτο το σχέδιο προκήρυξης που συντάξαμε περιλαμβάνει στην ενδεικτική προσφορά μόνο φακέλους δικαιολογητικών συμμετοχής και τεχνικής προσφοράς και όχι υποχρέωση υποβολής οικονομικής προσφοράς στα πλαίσια της ενδεικτικής προσφοράς. Η οικονομική προσφορά προβλέπεται να υποβάλλεται στις διαδικασίες που ακολουθούν τη δημοσίευση απλουστευμένης διακήρυξης στα πλαίσια του δυναμικού συστήματος προσφορών για τμήματα δρομολογίων ή μεμονωμένα δρομολόγια.

2. Στο εθνικό δίκαιο και συγκεκριμένα στο άρθρο 157 του ν.4281/2014 δεν προβλέπεται εξειδικευμένα η παροχή εγγυήσεων και το ποσοστό αυτών κατά τις διάφορες φάσεις της όλης διαδικασίας ανάθεσης. Προβλέπονται όμως με σαφήνεια οι εγγυήσεις συμμετοχής και καλής εκτέλεσης για τις διαδικασίες της συμμετοχής και της εκτέλεσης συμφωνιών πλαίσιο. Στο σχέδιο της προκήρυξης έχουν γίνει οι παρακάτω επιλογές για τη δημιουργία του δυναμικού συστήματος αγορών

α. Για τη συμμετοχή και την αποδοχή ενός οικονομικού φορέα στο δυναμικό σύστημα αγορών δεν απαιτείται εγγύηση συμμετοχής σύμφωνα με τη παρ.1α του άρθρου 157 του ν.4281/2014, όπως κατ' αντιστοιχία ισχύει για τη συμμετοχή στις διαδικασίες ανάθεσης συμφωνιών πλαίσιο.

β. Για την προσκόμιση εγγύησης καλής εκτέλεσης στα πλαίσια σύμβασης η οποία συνάπτεται κατόπιν απλουστευμένης προκήρυξης διαγωνισμού απαιτείται εγγύηση έως 5% επί της αξίας της σύμβασης πλέον ΦΠΑ κατ' αντιστοιχία με τα προβλεπόμενα στη παρ.1γ του άρθρου 157 του ν.4281/2014.

3. Στην ΚΥΑ 24001/2013 μεταφοράς μαθητών προβλέπεται η τμηματοποίηση της σύμβασης ως ακολούθως:

α. Τμήματα που αποτελούνται από ομάδες δρομολογίων μικρών ή μεγάλων λεωφορείων στα πλαίσια μιας αστικής περιοχής, του άρθρου 7 του ν.2963/2001.

β. Τμήματα που αποτελούνται από ομάδες δρομολογίων μικρών ή μεγάλων λεωφορείων εντός των διοικητικών ορίων ενός Δήμου

γ. Τμήματα μεμονωμένων δρομολογίων σχολείων ΣΜΕΑ, ΕΠΑΛ, μουσικών, καλλιτεχνικών, διαπολιτισμικών κ.λ.π. σχολείων

δ. Τμήματα μεμονωμένων δρομολογίων με Δ.Χ. επιβατικά οχήματα

Αντίστοιχα στο σχέδιο προκήρυξης προβλέπονται:

«ΤΜΗΜΑ 1 : Δρομολόγια μικρών λεωφορείων (12 έως 20 θέσεων) και μεγάλων λεωφορείων (άνω των 20 θέσεων) για τη μεταφορά μαθητών Α'/θμιας και Β'/θμιας Εκπ/σης σε σχολικές μονάδες, εντός της αστικής περιοχής, εκτιμωμένου προϋπολογισμού χωρίς Φ.Π.Α. για όλο τον χρόνο ισχύος του ΔΣΑ. Στους επιμέρους διαγωνισμούς, εφόσον υφίσταται ανάγκη, για δρομολόγια που αφορούν αστική περιοχή, δημοπρατείται ως ενιαίο τμήμα

ΤΜΗΜΑ 2 : Δρομολόγια μικρών λεωφορείων (12 έως 20 θέσεων) και μεγάλων λεωφορείων (άνω των 20 θέσεων) για τη μεταφορά μαθητών Α'/θμιας και Β'/θμιας Εκπ/σης σε σχολικές μονάδες, χωρικής αρμοδιότητας Δήμων, προϋπολογισμού χωρίς Φ.Π.Α. για όλο τον χρόνο ισχύος του ΔΣΑ.. Στους επιμέρους διαγωνισμούς, για δρομολόγια που αφορούν μεταφορά τοπικών σχολείων δήμων του νομού, δημοπρατούνται σε επιμέρους τμήματα δρομολογίων κατά την κρίση της αναθέτουσας αρχής

ΤΜΗΜΑ 3.: Δρομολόγια με ΤΑΞΙ ή Δ. Χ. επιβατικά για τη μεταφορά μαθητών Α'/θμιας και Β'/θμιας Εκπ/σης σε σχολικές μονάδες, χωρικής αρμοδιότητας Π. Ε. ΧΧΧΧΧΧΧΧ, συνολικού προϋπολογισμού χωρίς Φ.Π.Α.. για όλο τον χρόνο ισχύος του ΔΣΑ. Στους επιμέρους διαγωνισμούς, έκαστο δρομολόγιο απλής ή μετ' επιστροφής διαδρομής δημοπρατείται ως ξεχωριστό τμήμα.

ΤΜΗΜΑ4: Δρομολόγια μικρών λεωφορείων (12 έως 20 θέσεων) και μεγάλων λεωφορείων (άνω των 20 θέσεων), για τη μεταφορά μαθητών σε σχολικές μονάδες των ΣΜΕΑ, ΕΠΑΛ και ΕΠΑΣ, Μουσικών Γυμνασίων και Λυκείων χωρικής αρμοδιότητας Π. Ε. ΧΧΧΧΧΧΧΧ, συνολικού προϋπολογισμού χωρίς Φ.Π.Α. για όλο τον χρόνο ισχύος του ΔΣΑ. Στους επιμέρους διαγωνισμούς, έκαστο δρομολόγιο απλής ή μετ' επιστροφής διαδρομής δημοπρατείται ως ξεχωριστό τμήμα.»

Η πρόθεση είναι όταν η αναθέτουσα αρχή δημοσιεύει απλουστευμένη προκήρυξη διαγωνισμού να εντάσσει τμήματα δρομολογίων ως ανωτέρω αντίστοιχα μέχρις εξάντλησης του εκάστοτε προβλεπόμενου στο συγκεκριμένο τμήμα προϋπολογισμού του δυναμικού συστήματος αγορών.

Παρακαλούμε όπως έχουμε τις απόψεις σας επί των ανωτέρω ζητημάτων το συντομότερο δυνατό".

Στη συνέχεια, κατόπιν σχετικής τηλεφωνικής επικοινωνίας και προς τον σκοπό αποσαφήνισης του τελευταίου ερωτήματος, το Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης, με το υπ'αρ. πρ. 2328/26-05-2015 έγγραφό του, διευκρίνισε τα κάτωθι:

"Στα προβλεπόμενα Τμήματα 1 έως 4 στην προκήρυξη για την δημιουργία του ΔΣΑ και για κάθε ένα από αυτά καθορίζονται,:

- το μέσο παροχής της υπηρεσίας μεταφοράς(λεωφορείο ή ΔΕ επιβατικό),
- ο χώρος εντός του οποίου θα διεξάγεται το δρομολόγιο (αστική περιοχή, υπεραστική περιοχή, σύνολο νομού ή περιφέρειας),
- η τυχόν ομαδοποίηση του (ομάδες δρομολογίων ή μεμονωμένα δρομολόγια)
- ο συνολικός εκτιμώμενος προϋπολογισμός της παροχής του μεταφορικού έργου για το χρονικό διάστημα λειτουργίας του ΔΣΑ

Κατά την διάρκεια εφαρμογής του ΔΣΑ η αναθέτουσα αρχή κάθε φορά που προκύπτουν ανάγκες μεταφοράς προκηρύσσει, μέσω απλουστευμένης προκήρυξης, ομάδες δρομολογίων ή μεμονωμένα δρομολόγια συγκεκριμένου προϋπολογισμού και αναθέτει συμβάσεις που αντιστοιχούν σε ένα από τα παραπάνω τμήματα, για το σύνολο ή υποσύνολο του χρόνου λειτουργίας του ΔΣΑ. Το σύνολο των επιμέρους προϋπολογισμών των εν λόγω συμβάσεων που προκηρύσσονται στα πλαίσια ενός από τα παραπάνω τμήματα δεν δύναται να υπερβαίνει το συνολικό εκτιμώμενο προϋπολογισμό του τμήματος.

Για καλύτερη κατανόηση των παραπάνω παρατίθεται το παρακάτω παράδειγμα:

Έχει εφαρμοσθεί από μία περιφέρεια ένα ΔΣΑ για την εξυπηρέτηση της μεταφοράς μαθητών ενός νομού με διάρκεια τεσσάρων (4) ετών. Το Τμήμα 1 του ΔΣΑ που αφορά παροχή μεταφορικού έργου σε χαρακτηρισμένη αστική περιοχή ενός δήμου του νομού έχει εκτιμώμενο συνολικό προϋπολογισμό 500.000€

Έστω ότι για ένα σχολικό έτος, εντός της διάρκειας λειτουργίας του ΔΣΑ, υπάρχει ανάγκη μεταφοράς μαθητών με μικρά ή μεγάλα λεωφορεία στην εν λόγω χαρακτηρισμένη αστική περιοχή.

Η αναθέτουσα αρχή σχεδιάζει δρομολόγια μικρών και μεγάλων δρομολογίων για το συγκεκριμένο σχολικό έτος, συνολικού προϋπολογισμού 120.000 €, τα ομαδοποιεί λαμβάνοντας υπόψη το ανταγωνισμό, σε πχ δύο (2) τμήματα 70.000 & 50.000 € αντίστοιχα, και τα προκηρύσσει μέσω απλουστευμένης προκήρυξης σαν ξεχωριστά υποτμήματα στα πλαίσια του Τμήματος 1. Η αναθέτουσα αρχή δύναται να το κάνει αυτό για όλο το χρονικό διάστημα λειτουργίας του ΔΣΑ και έως ότου το άθροισμα των προϋπολογισμών των απλουστευμένων προκηρύξεων για το Τμήμα 1 είναι μικρότερο ή ίσο των 500.000 €".

3. Η Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων, ανταποκρινόμενη στο ως άνω αίτημα του Υπουργείου Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης, προχώρησε στην εξέταση των υποβληθεισών ερωτημάτων, με σκοπό την αποσαφήνιση ζητημάτων σχετικών με την εφαρμογή επιμέρους διατάξεων του άρθρου 27 του Π.Δ. 60/2007, προς .

II. Νομικό πλαίσιο

1. Η Οδηγία 2004/18/ΕΚ, όπως αυτή ενσωματώθηκε στην ελληνική έννομη τάξη με το Π.Δ. 60/2007, αποτελεί το κύριο νομοθέτημα που πραγματεύεται το δυναμικό σύστημα αγορών, όπως αυτό ισχύει κατά την τρέχουσα περίοδο.

Εκ των διατάξεων του Π.Δ. 60/2007 μείας, εν προκειμένω, χρήζουν οι κάτωθι:

Άρθρο 2

Ορισμοί (άρθρο 1 οδηγίας 2004/18/ΕΚ)

1. Για τους σκοπούς του παρόντος, εφαρμόζονται οι ορισμοί που παρατίθενται στις παραγράφους 2 έως 14.

[..]

6. «Δυναμικό σύστημα αγορών» είναι μια καθ' ολοκληρίαν ηλεκτρονική διαδικασία για αγορές τρέχουσας χρήσης, της οποίας τα γενικά διαθέσιμα στην αγορά χαρακτηριστικά ικανοποιούν τις ανάγκες της αναθέτουσας αρχής και είναι περιορισμένη χρονικά και ανοικτή καθ' όλη τη διάρκειά της σε κάθε οικονομικό φορέα, ο οποίος πληροί τα κριτήρια επιλογής και έχει υποβάλει ενδεικτική προσφορά σύμφωνη προς τη συγγραφή υποχρεώσεων.

Άρθρο 8

Μέθοδοι υπολογισμού της εκτιμώμενης αξίας των δημοσίων συμβάσεων, των συμφωνιών - πλαισίων και των δυναμικών συστημάτων αγορών
(άρθρο 9 οδηγίας 2004/18/ΕΚ)

[..]

9. Για τις συμφωνίες-πλαίσια και για τα δυναμικά συστήματα αγορών, η αξία που πρέπει να λαμβάνεται υπόψη είναι η μέγιστη αξία, υπολογιζόμενη χωρίς ΦΠΑ, του συνόλου των συμβάσεων που προβλέπονται για τη συνολική διάρκεια της συμφωνίας-πλαισίου ή του δυναμικού συστήματος αγορών.

Άρθρο 27

Δυναμικά συστήματα αγορών
(άρθρο 33 οδηγίας 2004/18/ΕΚ)

1. Οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να προσφεύγουν σε δυναμικά συστήματα αγορών.

2. Κατά την εφαρμογή δυναμικού συστήματος αγορών, οι αναθέτουσες αρχές ακολουθούν τους κανόνες της ανοικτής διαδικασίας σε όλες τις φάσεις της, μέχρι την ανάθεση των

συμβάσεων στο πλαίσιο αυτού του συστήματος. Στο σύστημα γίνονται δεκτοί όλοι οι προσφέροντες, οι οποίοι πληρούν τα κριτήρια επιλογής και έχουν υποβάλει ενδεικτική προσφορά σύμφωνη προς τη συγγραφή υποχρεώσεων και τα λοιπά τεύχη του διαγωνισμού. Οι ενδεικτικές προσφορές μπορούν να βελτιώνονται οποιαδήποτε στιγμή, υπό τον όρο ότι εξακολουθούν να συνάδουν προς τη συγγραφή υποχρεώσεων. Για την εφαρμογή του συστήματος και τη σύναψη των δημοσίων συμβάσεων στο πλαίσιο του συστήματος, οι αναθέτουσες αρχές χρησιμοποιούν αποκλειστικώς ηλεκτρονικά μέσα, σύμφωνα με το άρθρο 36 παράγραφοι 2 έως 5.

3. Προκειμένου να προβοούν στην εφαρμογή του δυναμικού συστήματος αγορών, οι αναθέτουσες αρχές:

α) Δημοσιεύουν προκήρυξη διαγωνισμού, αναφέροντας ότι πρόκειται για δυναμικό σύστημα αγορών.

β) Διευκρινίζουν, μεταξύ άλλων, στη συγγραφή υποχρεώσεων τη φύση των προβλεπόμενων αγορών που αποτελούν αντικείμενο αυτού του συστήματος, καθώς και όλες τις απαραίτητες πληροφορίες που αφορούν το σύστημα αγορών, τον χρησιμοποιούμενο ηλεκτρονικό εξοπλισμό και τις τεχνικές διευθετήσεις και προδιαγραφές της σύνδεσης.

γ) Προσφέρουν ελεύθερη, άμεση και πλήρη πρόσβαση με ηλεκτρονικά μέσα στη συγγραφή υποχρεώσεων καθώς και σε κάθε άλλο συμπληρωματικό έγγραφο του διαγωνισμού, ήδη από τη δημοσίευση της προκήρυξης έως τη λήξη του συστήματος. Στην προκήρυξη μνημονεύεται η ηλεκτρονική διεύθυνση, στην οποία μπορούν να μελετώνται αυτά τα έγγραφα.

4. Οι αναθέτουσες αρχές παρέχουν, καθ' όλη τη διάρκεια του δυναμικού συστήματος αγορών, τη δυνατότητα σε κάθε οικονομικό φορέα να υποβάλει ενδεικτική προσφορά, με σκοπό να γίνει δεκτός στο σύστημα, σύμφωνα με τους όρους που προβλέπει η παράγραφος 2. Ολοκληρώνουν την αξιολόγηση εντός μέγιστης προθεσμίας δεκαπέντε (15) ημερών, που αρχίζει από την υποβολή της ενδεικτικής προσφοράς. Μπορούν, ωστόσο, να παρατείνουν την περίοδο αξιολόγησης, εφόσον, εν τω μεταξύ, δεν έχει υπάρξει άλλος διαγωνισμός.

Η αναθέτουσα αρχή ενημερώνει, το ταχύτερο δυνατόν, τον προσφέροντα ο οποίος αναφέρεται στο πρώτο εδάφιο, σχετικά με την αποδοχή του στο δυναμικό σύστημα αγορών ή την απόρριψη της ενδεικτικής προσφοράς του.

5. Κάθε συγκεκριμένη σύμβαση πρέπει να αποτελεί αντικείμενο διαγωνισμού. Πριν από το διαγωνισμό, οι αναθέτουσες αρχές δημοσιεύουν απλουστευμένη προκήρυξη διαγωνισμού, με την οποία καλούν όλους τους ενδιαφερόμενους οικονομικούς φορείς να υποβάλουν ενδεικτική προσφορά, σύμφωνα με την παράγραφο 4, εντός δεκαπενθήμερης τουλάχιστον προθεσμίας αρχομένης από την ημερομηνία αποστολής της απλουστευμένης προκήρυξης. Οι αναθέτουσες αρχές προχωρούν στον διαγωνισμό μόνο μετά την ολοκλήρωση της αξιολόγησης όλων των ενδεικτικών προσφορών που έχουν υποβληθεί εμπρόθεσμα.

6. Οι αναθέτουσες αρχές καλούν τους προσφέροντες, που έχουν γίνει δεκτοί στο σύστημα, να υποβάλουν προσφορά για κάθε συγκεκριμένη σύμβαση που πρόκειται να συναφθεί στο πλαίσιο του συστήματος. Για το σκοπό αυτό, τάσσουν επαρκή προθεσμία για την υποβολή των προσφορών.

Οι αναθέτουσες αρχές αναθέτουν τη σύμβαση στον προσφέροντα, ο οποίος υπέβαλε την καλύτερη προσφορά, σύμφωνα με τα κριτήρια ανάθεσης που επισημαίνονται στην

προκήρυξη διαγωνισμού για την έναρξη εφαρμογής του δυναμικού συστήματος αγορών. Τα κριτήρια αυτά μπορούν να προσδιορίζονται στην πρόσκληση η οποία αναφέρεται στο πρώτο εδάφιο.

7. Η διάρκεια ενός δυναμικού συστήματος αγορών δεν μπορεί να υπερβαίνει την τετραετία, εκτός από εξαιρετικές περιπτώσεις ειδικώς αιτιολογημένες.

8. Οι αναθέτουσες αρχές δεν επιτρέπεται να προσφεύγουν στο σύστημα αυτό κατά τρόπο ο οποίος να εμποδίζει, περιορίζει ή στρεβλώνει τον ανταγωνισμό.

9. Οι ενδιαφερόμενοι οικονομικοί φορείς ή οι συμμετέχοντες στο σύστημα δεν επιβαρύνονται με έξοδα διεκπεραίωσης.

Άρθρο 29

Προκηρύξεις

(άρθρο 35 οδηγίας 2004/18/ΕΚ)

[..]

3. Οι αναθέτουσες αρχές που επιθυμούν να εφαρμόσουν δυναμικό σύστημα αγορών, γνωστοποιούν την πρόθεσή τους με την έκδοση προκήρυξης διαγωνισμού. Επίσης, οι αναθέτουσες αρχές που επιθυμούν να συνάψουν δημόσια σύμβαση βάσει δυναμικού συστήματος αγορών, γνωστοποιούν την πρόθεσή τους μέσω απλουστευμένης προκήρυξης διαγωνισμού.

4. [...] Οι αναθέτουσες αρχές αποστέλλουν προκήρυξη με τα αποτελέσματα της σύναψης των συμβάσεων που βασίζονται σε δυναμικό σύστημα αγορών, το αργότερο σαράντα οκτώ (48) ημέρες μετά τη σύναψη κάθε σύμβασης. Μπορούν, ωστόσο, να συγκεντρώνουν τις προκηρύξεις αυτές σε τριμηνιαία βάση. Σε αυτή την περίπτωση, αποστέλλουν τις εν λόγω συγκεντρωμένες προκηρύξεις το αργότερο σαράντα οκτώ (48) ημέρες μετά τη λήξη εκάστου τριμήνου.

Άρθρο 35

Ενημέρωση των υποψηφίων και των προσφερόντων

(άρθρο 41 οδηγίας 2004/18/ΕΚ)

Οι αναθέτουσες αρχές ενημερώνουν, το συντομότερο δυνατό, τους υποψήφιους και τους προσφέροντες για τις αποφάσεις που ελήφθησαν σχετικά με τη σύναψη συμφωνίας-πλαisiού, την ανάθεση σύμβασης, ή την αποδοχή σε ένα δυναμικό σύστημα αγορών, συμπεριλαμβανομένων των λόγων για τους οποίους αποφάσισαν να μην συνάψουν συμφωνία-πλαisiο, να μην αναθέσουν σύμβαση για την οποία υπήρξε διαγωνισμός και να αρχίσουν νέα διαδικασία ή να θέσουν σε εφαρμογή δυναμικό σύστημα αγορών. Οι αναθέτουσες αρχές παρέχουν τις πληροφορίες αυτές γραπτώς, κατόπιν αιτήσεως.

2. Περαιτέρω, σύμφωνα με το άρθρο 22Δ του ΠΔ 118/2007, το οποίο προστέθηκε με το άρθρο 9 ν.4038/2012,ΦΕΚ Α 14/2.2.2012, "Οι διατάξεις των άρθρων 27 και 36 του π.δ. 60/2007 «Προσαρμογή της Ελληνικής Νομοθεσίας στις διατάξεις της Οδηγίας 2004/18/ΕΚ «περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών»», όπως τροποποιήθηκε με την Οδηγία 2005/51/ΕΚ της Επιτροπής και την Οδηγία 2005/75/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 16ης Νοεμβρίου 2005 (Α` 64) εφαρμόζονται και για όλες τις ηλεκτρονικές δημόσιες συμβάσεις προμήθειας αγαθών των οποίων η προϋπολογισθείσα δαπάνη είναι κατώτερη των εκάστοτε ισχυόντων κοινοτικών ορίων".

3. Με την Οδηγία 2014/24/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26ης Φεβρουαρίου 2014, σχετικά με τις δημόσιες προμήθειες και την κατάργηση της οδηγίας 2004/18/ΕΚ, επέρχονται σημαντικές μεταβολές στο δυναμικό σύστημα αγορών, προς τον σκοπό αντιμετώπισης των προβλημάτων που ανέκυψαν κατά την εφαρμογή του. Ειδικότερα, στο βασικό σχετικό άρθρο 34 της νέας Οδηγίας ορίζονται τα ακόλουθα:

Άρθρο 34

Δυναμικά συστήματα αγορών

1. Για αγορές τρέχουσας χρήσης των οποίων τα χαρακτηριστικά, όπως είναι γενικώς διαθέσιμα στην αγορά, ικανοποιούν τις απαιτήσεις των αναθέτουσών αρχών, οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να χρησιμοποιούν δυναμικό σύστημα αγορών. Το δυναμικό σύστημα αγορών λειτουργεί ως μια εξ ολοκλήρου ηλεκτρονική διαδικασία και είναι ανοικτό καθ' όλη περίοδο ισχύος του συστήματος αγορών σε κάθε οικονομικό φορέα που πληροί τα κριτήρια επιλογής. Μπορεί να χωριστεί σε κατηγορίες προϊόντων, έργων ή υπηρεσιών που ορίζονται αντικειμενικά με βάση τα χαρακτηριστικά της προμήθειας που πρέπει να εκτελεστεί στο πλαίσιο της εκάστοτε κατηγορίας. Τα χαρακτηριστικά αυτά μπορούν να περιλαμβάνουν αναφορά στο μέγιστο επιτρεπόμενο μέγεθος των επακόλουθων ειδικών συμβάσεων ή σε συγκεκριμένη γεωγραφική περιοχή στην οποία θα εκτελεστούν επακόλουθες ειδικές συμβάσεις.

2. Για την πραγματοποίηση προμήθειας στο πλαίσιο δυναμικού συστήματος αγορών, οι αναθέτουσες αρχές ακολουθούν τους κανόνες της κλειστής διαδικασίας. Όλοι οι υποψήφιοι που ικανοποιούν τα κριτήρια επιλογής γίνονται δεκτοί στο σύστημα και ο αριθμός των υποψηφίων που γίνονται δεκτοί στο σύστημα δεν περιορίζεται σύμφωνα με το άρθρο 65. Όταν οι αναθέτουσες αρχές χωρίζουν το σύστημα σε κατηγορίες προϊόντων, έργων ή υπηρεσιών σύμφωνα με την παράγραφο 1 του παρόντος άρθρου, καθορίζουν τα εφαρμοστέα κριτήρια επιλογής για κάθε κατηγορία.

Παρά τα προβλεπόμενα στο άρθρο 28, εφαρμόζονται οι ακόλουθες προθεσμίες:

α) η ελάχιστη προθεσμία παραλαβής των αιτήσεων συμμετοχής είναι 30 ημέρες από την ημερομηνία αποστολής της γνωστοποίησης προκήρυξης σύμβασης ή, εάν ως μέσο προκήρυξης του διαγωνισμού χρησιμοποιείται η προκαταρκτική γνωστοποίηση, από την ημερομηνία αποστολής της πρόσκλησης επιβεβαίωσης ενδιαφέροντος. Άπαξ και αποσταλεί η πρόσκληση υποβολής προσφορών για την πρώτη ειδική προμήθεια στο πλαίσιο του δυναμικού συστήματος αγορών, δεν εφαρμόζονται άλλες προθεσμίες για την παραλαβή αιτήσεων συμμετοχής.

β) η ελάχιστη προθεσμία παραλαβής των προσφορών είναι τουλάχιστον 10 ημέρες από την ημερομηνία αποστολής της πρόσκλησης υποβολής προσφορών. Κατά περίπτωση, εφαρμόζεται το άρθρο 28 παράγραφος 4· το άρθρο 28 παράγραφοι 3 και 5 δεν εφαρμόζεται.

3. Όλες τις επικοινωνίες στο πλαίσιο δυναμικού συστήματος αγορών πραγματοποιούνται αποκλειστικώς με ηλεκτρονικά μέσα, σύμφωνα με το άρθρο 22 παράγραφοι 1, 3, 5 και 6.

4. Για τους σκοπούς της ανάθεσης συμβάσεων βάσει ενός δυναμικού συστήματος αγορών, οι αναθέτουσες αρχές:

α) δημοσιεύουν προκήρυξη διαγωνισμού, όπου καθίσταται σαφές ότι πρόκειται για δυναμικό σύστημα αγορών· β) διευκρινίζουν στα έγγραφα της προμήθειας τουλάχιστον τη φύση και την εκτιμώμενη ποσότητα των προβλεπόμενων αγορών, καθώς και όλες τις απαραίτητες πληροφορίες που αφορούν το δυναμικό σύστημα αγορών, συμπεριλαμβανομένου του τρόπου λειτουργίας του, τον χρησιμοποιούμενο ηλεκτρονικό εξοπλισμό και τις τεχνικές ρυθμίσεις και προδιαγραφές της σύνδεσης· γ) αναφέρουν κάθε διαίρεση σε κατηγορίες προϊόντων, έργων ή υπηρεσιών και τα χαρακτηριστικά τους· δ) για όσο διάστημα είναι σε ισχύ το σύστημα, προσφέρουν ελεύθερη, άμεση και πλήρη πρόσβαση στα έγγραφα της προμήθειας, σύμφωνα με το άρθρο 53.

5. Οι αναθέτουσες αρχές παρέχουν, καθ' όλη την περίοδο ισχύος του δυναμικού συστήματος αγορών, τη δυνατότητα σε κάθε οικονομικό φορέα να ζητήσει να συμμετάσχει στο σύστημα, βάσει των όρων που αναφέρονται στην παράγραφο 2. Οι αναθέτουσες αρχές ολοκληρώνουν την αξιολόγηση των εν λόγω αιτήσεων, σύμφωνα με τα κριτήρια επιλογής, εντός 10 εργάσιμων ημερών από την παραλαβή τους. Η προθεσμία αυτή μπορεί να παραταθεί σε 15 εργάσιμες ημέρες σε μεμονωμένες περιπτώσεις, όταν αυτό δικαιολογείται, ιδίως λόγω της ανάγκης να εξεταστούν συμπληρωματικά έγγραφα ή να επαληθευθεί διαφορετικά αν πληρούνται τα κριτήρια επιλογής.

Κατά παρέκκλιση από το πρώτο εδάφιο και εφόσον δεν έχει αποσταλεί η πρόσκληση υποβολής προσφορών για την πρώτη ειδική προμήθεια στο πλαίσιο του δυναμικού συστήματος αγορών, οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να παρατείνουν την περίοδο αξιολόγησης, υπό την προϋπόθεση ότι δεν δημοσιεύεται πρόσκληση υποβολής προσφορών κατά την παραταθείσα περίοδο αξιολόγησης. Η διάρκεια της παράτασης που προτίθενται να εφαρμόσουν οι αναθέτουσες αρχές επισημαίνεται στα έγγραφα της προμήθειας.

Η αναθέτουσα αρχή ενημερώνει το ταχύτερο δυνατόν τον σχετικό οικονομικό φορέα αν έχει επιλεγεί να συμμετάσχει στο δυναμικό σύστημα αγορών ή όχι.

6. Οι αναθέτουσες αρχές προσκαλούν όλους τους επιλεγμένους συμμετέχοντες να υποβάλουν προσφορά για κάθε ειδική προμήθεια στο πλαίσιο του δυναμικού συστήματος αγορών, σύμφωνα με το άρθρο 54. Όταν το δυναμικό σύστημα αγορών χωρίζεται σε κατηγορίες έργων, προϊόντων ή υπηρεσιών, οι αναθέτουσες αρχές καλούν όλους τους συμμετέχοντες οι οποίοι έχουν επιλεγεί για την κατηγορία που αντιστοιχεί στη σχετική ειδική προμήθεια να υποβάλουν προσφορά.

Αναθέτουν τη σύμβαση στον προσφέροντα που υποβάλλει την καλύτερη προσφορά, βάσει των κριτηρίων ανάθεσης που ορίζονται στη γνωστοποίηση προκήρυξης της σύμβασης για το δυναμικό σύστημα αγορών, ή, εάν ως μέσο προκήρυξης του διαγωνισμού έχει χρησιμοποιηθεί προκαταρκτική γνωστοποίηση, στην πρόσκληση επιβεβαίωσης ενδιαφέροντος. Τα κριτήρια αυτά μπορούν, κατά περίπτωση, να προσδιορίζονται με μεγαλύτερη ακρίβεια στην πρόσκληση υποβολής προσφορών.

7. Οι αναθέτουσες αρχές μπορούν, ανά πάσα στιγμή κατά τη διάρκεια της περιόδου ισχύος του δυναμικού συστήματος αγορών, να απαιτούν από τους επιλεγμένους συμμετέχοντες να υποβάλουν ανανεωμένη και επικαιροποιημένη υπεύθυνη δήλωση, όπως προβλέπεται στο άρθρο 59 παράγραφος 1, εντός πέντε εργάσιμων ημερών από την ημερομηνία διαβίβασης του αιτήματος.

Το άρθρο 59 παράγραφοι 4 έως 6 εφαρμόζεται καθ' όλη την περίοδο ισχύος του δυναμικού συστήματος αγορών.

8. Οι αναθέτουσες αρχές αναφέρουν την περίοδο ισχύος του δυναμικού συστήματος αγορών στην προκήρυξη του διαγωνισμού. Ενημερώνουν την Επιτροπή για οποιαδήποτε μεταβολή της περιόδου ισχύος, μέσω των κατωτέρω τυποποιημένων εντύπων: α) εάν η περίοδος ισχύος μεταβάλλεται χωρίς να παύει η λειτουργία του συστήματος, μέσω του εντύπου που χρησιμοποιείται αρχικά για την προκήρυξη διαγωνισμού για το δυναμικό σύστημα αγορών· β) εάν παύει η λειτουργία του συστήματος, μέσω της γνωστοποίησης ανάθεσης σύμβασης που αναφέρεται στο άρθρο 50.

Στους οικονομικούς παράγοντες που ενδιαφέρονται ή συμμετέχουν στο δυναμικό σύστημα αγορών δεν επιβάλλεται καμία χρέωση πριν ή κατά την περίοδο ισχύος του δυναμικού συστήματος αγορών.

III. Νομική εκτίμηση

1. Επιστημονικές

1. 1 Με τις ρυθμίσεις της οδηγίας 2004/18/ΕΚ εγκαθιδρύθηκε το δυναμικό σύστημα αγοράς (Δ.Σ.Α.), ως μια νέα τεχνική αγοράς, βασιζόμενη αποκλειστικά στα ηλεκτρονικά μέσα επικοινωνίας. Η διαδικασία δυναμικού συστήματος αγορών είναι μια πλήρης ηλεκτρονική διαδικασία σύναψης δημοσίων συμβάσεων για τις προμήθειες και γενικές υπηρεσίες, με την οποία η αναθέτουσα αρχή, σε ανταγωνιστική βάση, συνάπτει μία ή περισσότερες συμβάσεις με έναν από επιλεγμένους υποψήφιους, βάσει μιας ενδεικτικής προσφοράς.

Ο σκοπός, τα πλεονεκτήματα, αλλά και οι τρόποι αποτελεσματικής εφαρμογής του συστήματος αναλύονται στις σκέψεις αρ. (13) και (12) του προοιμίου της οδηγίας. Ειδικότερα, σύμφωνα με την σκέψη αρ. (12) "Οι νέες ηλεκτρονικές τεχνικές αγορών παρουσιάζουν συνεχή ανάπτυξη. Οι τεχνικές αυτές παρέχουν τη δυνατότητα, ιδίως λόγω της εξοικονόμησης χρόνου και κόστους που συνεπάγεται η χρήση τους, να διευρύνεται ο ανταγωνισμός και να βελτιώνεται η αποτελεσματικότητα των δημόσιων παραγγελιών".

Περαιτέρω, στη σκέψη αρ. (13) αναφέρεται: "Λαμβανομένης υπόψη της ταχείας επεκτάσεως των ηλεκτρονικών συστημάτων αγορών, είναι σκόπιμο να προβλεφθούν στο εξής ενδεδειγμένοι κανόνες που να επιτρέπουν στις αναθέτουσες αρχές να αξιοποιούν πλήρως τις δυνατότητες τις οποίες προσφέρουν τα εν λόγω συστήματα. Με αυτήν την προοπτική, είναι σκόπιμο να προσδιορισθεί ένα καθ' ολοκληρίαν ηλεκτρονικό δυναμικό σύστημα αγορών για τις αγορές τρέχουσας χρήσεως, και να καθορισθούν ειδικοί κανόνες για την εφαρμογή και τη λειτουργία ενός τέτοιου συστήματος ώστε να εξασφαλισθεί η ισότιμη μεταχείριση όλων των οικονομικών φορέων οι οποίοι επιθυμούν να συμμετάσχουν σε αυτό. Κάθε οικονομικός φορέας θα πρέπει να μπορεί να συμμετέχει σε αυτό το σύστημα, εφόσον υποβάλλει ενδεικτική

προσφορά ευθυγραμμισμένη με τη συγγραφή υποχρεώσεων και πληροί τα κριτήρια επιλογής. Αυτή η τεχνική αγορών επιτρέπει στις αναθέτουσες αρχές, με τη δημιουργία καταλόγου των προσφερόντων οι προσφορές των οποίων έχουν γίνει δεκτές και με τη δυνατότητα συμμετοχής που παρέχεται σε νέους προσφέροντες, να έχουν στη διάθεσή τους ένα ιδιαίτερα ευρύ φάσμα προσφορών — χάρη στα χρησιμοποιούμενα ηλεκτρονικά μέσα — και συνεπώς να εξασφαλίζουν την καλύτερη δυνατή χρησιμοποίηση των δημοσίων πόρων, αυξάνοντας τον ανταγωνισμό”.

1.2 Εντούτοις, η εφαρμογή στην πράξη του ως άνω συστήματος, κατά τα αναφερόμενα στην αιτιολογική σκέψη αρ. 63 της νέας οδηγίας 2014/24/ΕΚ, ανέδειξε αρκετά προβλήματα, τα οποία απέτρεψαν την ευρεία χρήση του από τα Κράτη-Μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, καταδεικνύοντας την αναγκαιότητα επαναρύθμισης της διαδικασίας λειτουργίας των δυναμικών συστημάτων αγορών, με την τροποποίηση των οικείων διατάξεων.

Πράγματι, προκειμένου να μην απολέσουν, τόσο οι αναθέτουσες αρχές, όσο και οι οικονομικοί φορείς τα πλεονεκτήματα του συστήματος Δ.Σ.Α. και να αξιοποιηθούν πλήρως οι δυνατότητές του, με τις νέες Οδηγίες επιχειρείται η απλούστευση των σχετικών ρυθμίσεων, με την ενσωμάτωση σχετικών προσαρμογών, όπως αυτές υπαγορεύθηκαν από τις ανάγκες της αγοράς.

Οι βασικότερες από τις, κατά τα ανωτέρω, συντελεσθείσες διαφοροποιήσεις του νέου νομοθετικού πλαισίου του Δ.Σ.Α., σε αντιδιαστολή με το ισχύον, έχουν ως εξής:

α) Δεν απαιτείται πλέον η υποβολή από τους προμηθευτές “ενδεικτικής προσφοράς”, με το αίτημά τους να ενταχθούν στο Δ.Σ.Α. Αξίζει, εν προκειμένω, να σημειωθεί ότι στη αιτιολογική σκέψη αρ. 63 του προοιμίου της νέας οδηγίας ρητώς αναφέρεται ότι η απαλοιφή της υποχρέωση υποβολής ενδεικτικής προσφοράς επιλέχθηκε δεδομένων των προβλημάτων που εγέρθησαν από την εφαρμογή της, χαρακτηρίζοντάς την ως “μία από τις σημαντικότερες επιβαρύνσεις που σχετίζονται με τα δυναμικά συστήματα αγορών”.

β) Δεν υφίσταται πλέον η υποχρέωση των αναθετουσών αρχών να δημοσιεύσουν μια επιπρόσθετη, απλουστευμένη, προκήρυξη διαγωνισμού στην Επίσημη Εφημερίδα της Ε.Ε., κάθε φορά που επιθυμούν να αναθέσουν σύμβαση. Ουσιαστικά, πρόκειται για την κατάργηση ενός ενδιάμεσου σταδίου της διαδικασίας, η οποία πλέον θα ολοκληρώνεται σε δύο στάδια, αντί των τριών που ισχύουν σήμερα.

γ) Το προκαθορισμένο όριο των τεσσάρων ετών για την διάρκεια του Δ.Σ.Α. έχει αφαιρεθεί.

1.3 Ως προς το ισχύον δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων, επισημαίνεται ότι ρυθμίσεις σχετικές με το Δυναμικό Σύστημα Αγορών προβλέπονται στο άρθρο 27 του Π.Δ. 60/2007.

Ως προς τον Κανονισμό Προμηθειών Δημοσίου, σημειώνεται ότι με την τροποποίηση που επέφερε στο Π.Δ. 118/2007, το άρθρο 9 του Ν. 4038/12 (ΦΕΚ-14 Α/2-2-12), προσετέθησαν στο άρθρο 22 του διατάγματος τα άρθρα 22Α, με το οποίο ρυθμίζονται θέματα σχετικά με τις Συμφωνίες-πλαίσιο, 22Β, με το οποίο ρυθμίζονται θέματα σχετικά με τους ηλεκτρονικούς πλειστηριασμούς, καθώς και τα άρθρα 22Γ, 22Δ και 22Ε. Εντούτοις, ο νομοθέτης δεν συμπεριέλαβε ρυθμίσεις σχετικές με τον τρόπο εφαρμογής και λειτουργίας του δυναμικού συστή-

ματος αγοράς, πέραν της διάταξης της παραγράφου 2 του άρθρου 22B, σύμφωνα με την οποία *“ο ηλεκτρονικός πλειστηριασμός μπορεί να χρησιμοποιείται καθώς και κατά το διαγωνισμό για τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων για τα δυναμικά συστήματα αγορών που προβλέπει το άρθρο 27 του Π.Δ. 60/2007”*, καθώς και εκείνης του άρθρου 22Δ, σύμφωνα με την οποία *«Οι διατάξεις των άρθρων 27 και 36 του ΠΔ 60/2007 [.....] εφαρμόζονται και για όλες τις ηλεκτρονικές δημόσιες συμβάσεις προμήθειας αγαθών των οποίων η προϋπολογισθείσα δαπάνη είναι κατώτερη των εκάστοτε ισχυόντων κοινοτικών ορίων»*.

Σημειώνεται επιπροσθέτως, ότι ούτε με τον Ν.4281/2014 είχαν ρυθμιστεί ειδικότερα θέματα σχετικά με το Δ.Σ.Α., καθώς σε αυτόν περιελήφθησαν, απλώς, οι αντίστοιχες διατάξεις των Οδηγιών 2004/18/ΕΚ και 2004/17/ΕΚ.

Η, κατά τα ως άνω, απουσία εξειδίκευσης των κανόνων ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων μέσω δημιουργίας Δυναμικού Συστήματος Αγορών στην ελληνική έννομη τάξη, αποκτά ιδιαίτερη σημασία δοθείσης της σπουδαιότητας την οποία προσδίδει στο εν λόγω σύστημα η Ευρωπαϊκή Ένωση.

Δεδομένων των ανωτέρω, και προς τον σκοπό δημιουργίας ασφαλούς πλαισίου ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων, μέσω του Δυναμικού Συστήματος Αγοράς, η Αρχή κρίνει ότι η εξειδίκευση των κανόνων και προϋποθέσεων εφαρμογής του θα πρέπει να αποτελέσει αντικείμενο σχετικής νομοθετικής ρύθμισης.

2. Ως προς τα υποβληθέντα ερωτήματα

2.1 Ενδεικτική προσφορά

2.1.1 Με το πρώτο ερώτημά του το Υπουργείο ερωτά εάν η αναθέτουσα αρχή έχει τη δυνατότητα, στο πλαίσιο της «ενδεικτικής προσφοράς», να μην ζητήσει οικονομική προσφορά, την οποία θα κληθούν οι οικονομικοί φορείς να καταθέσουν κατόπιν της αποστολής σ' αυτούς πρόσκλησης υποβολής προσφοράς για κάθε ειδική σύμβαση, σύμφωνα με την παράγραφο 6 του άρθρου 27 του π.δ. 60/2007.

Κατά τα προβλεπόμενα στο άρθρο 27 του Π.Δ. 60/2007, σχετικώς με την υποβολή ενδεικτικής προσφοράς εκ μέρους των ενδιαφερομένων να ενταχθούν στο Δ.Σ.Α. οικονομικών φορέων, στην παράγραφο 2 αναφέρεται ότι *“Στο σύστημα γίνονται δεκτοί όλοι οι προσφέροντες, οι οποίοι πληρούν τα κριτήρια επιλογής και έχουν υποβάλει ενδεικτική προσφορά σύμφωνη προς τη συγγραφή υποχρεώσεων και τα λοιπά τεύχη του διαγωνισμού”*. Περαιτέρω, στην παράγραφο 4 προβλέπεται ότι *“Οι αναθέτουσες αρχές παρέχουν, καθ' όλη τη διάρκεια του δυναμικού συστήματος αγορών, τη δυνατότητα σε κάθε οικονομικό φορέα να υποβάλει ενδεικτική προσφορά”*, ενώ, τέλος, στην παράγραφο 5 ορίζεται ότι *“Πριν από το διαγωνισμό, οι αναθέτουσες αρχές δημοσιεύουν απλουστευμένη προκήρυξη διαγωνισμού, με την οποία καλούν όλους τους ενδιαφερόμενους οικονομικούς φορείς να υποβάλουν ενδεικτική προσφορά..”*.

2.1.2 Καταρχήν σημειώνεται ότι η κατά τα ανωτέρω έννοια της “ενδεικτικής προσφοράς” δεν προσδιορίζεται στις Οδηγίες 2004/18/ΕΚ και 2004/17/ΕΚ ούτε στο ισχύον εθνικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων. Επομένως, ούτε ο ενωσιακός ούτε ο εθνικός νομοθέτης επέλεξαν να καθορίσουν το περιεχόμενο της “ενδεικτικής προσφοράς” και ειδικότερα να επιβάλουν

αυτή να περιλαμβάνει τιμές για τα ζητούμενα αγαθά ή υπηρεσίες, καταλείποντας το ζήτημα αυτό στη διακριτική ευχέρεια της αναθέτουσας αρχής.

Η τελευταία, λαμβάνοντας υπόψη τις ιδιαιτερότητες της εκάστοτε σύμβασης, μπορεί είτε να ζητήσει από τους ενδιαφερόμενους (να συμμετάσχουν στο Δ.Σ.Α.) ενδεικτικές τιμές στο πλαίσιο της υποβολής της “ενδεικτικής προσφοράς” τους, είτε να επιλέξει να ζητήσει την υποβολή οριστικών τιμών στο ύστερο στάδιο της διαδικασίας σύναψης σύμβασης μέσω του Δ.Σ.Α., κατόπιν της πρόσκλησης υποβολής (δεσμευτικής) προσφοράς, σύμφωνα με την παρ. 6 του άρθρου 27 του π.δ. 60/2007. Εξάλλου, στο πλαίσιο σύναψης δημοσίων συμβάσεων, στον όρο “προσφορά” υπό ευρεία έννοια περιλαμβάνονται κατά κανόνα τόσο η τεχνική όσο και η οικονομική προσφορά των οικονομικών φορέων, καθώς αμφότερες λαμβάνονται υπόψη, προκειμένου να αναδειχθεί ο οικονομικός φορέας, με τον οποίο η αναθέτουσα αρχή θα συνάψει την οικεία σύμβαση.

2.1.3 Πράγματι, η ιδιαίτερη αρχιτεκτονική και τα ειδικά χαρακτηριστικά του υπό εξέταση συστήματος ανάθεσης, σε συνδυασμό με την απουσία σχετικής νομοθετικής ρύθμισης, υπαγορεύει, εν προκειμένω, την τελεολογική προσέγγιση της έννοιας και του περιεχομένου της “ενδεικτικής προσφοράς”.

Το Δ.Σ.Α. έχει την ιδιαιτερότητα της διεξαγωγής του σε περισσότερα στάδια: τα δύο πρώτα, κατά τα οποία δεν υφίσταται συμβατική δέσμευση, και το τρίτο και τελικό στάδιο, ήτοι αυτό που καταλήγει στην ανάθεση της σύμβασης και στην συμβατική δέσμευση των μερών. Τα στάδια αυτά ενδέχεται να έχουν μεγάλη χρονική απόσταση μεταξύ τους, και κατά συνέπεια μέσα στον χρόνο αυτό είναι πολύ πιθανόν να μεταβάλλονται οι συνθήκες στον συγκεκριμένο τομέα / κλάδο της αγοράς, οι οποίες καθορίζουν την τιμολόγηση των ζητούμενων αγαθών ή υπηρεσιών και κατά ταύτα επηρεάζουν την διαμόρφωση της οικονομικής προσφοράς.

Αντίστοιχα, η διαμόρφωση της τελικής οικονομικής προσφοράς εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό και από τα ειδικά ποσοτικά και ποιοτικά χαρακτηριστικά κάθε επιμέρους σύμβασης που πρόκειται να συναφθεί μέσω του Δ.Σ.Α., τα οποία τελικώς εξειδικεύονται στην πρόσκληση υποβολής προσφορών και όχι στην προκήρυξη για τη δημιουργία του Δ.Σ.Α, η οποία θέτει κατά κανόνα το γενικό πλαίσιο (ανώτατο όριο δαπάνης, κριτήρια ποιοτικής επιλογής, τεχνικές προδιαγραφές, βασικό κριτήριο ανάθεσης των επιμέρους συμβάσεων κ.ο.κ.) για την συμμετοχή στο σύστημα και την εκτέλεση των μέσω αυτού συναφθσομένων επιμέρους ειδικών συμβάσεων.

Είναι χαρακτηριστικό ότι στην αιτιολογική σκέψη αρ. 63 της νέας οδηγίας, στην οποία αποτυπώνονται τα συμπεράσματα που προέκυψαν από την εφαρμογή των σχετικών διατάξεων της οδηγίας 2004/18/ΕΚ, η δυνατότητα προσαρμογής των κανόνων που διέπουν ένα συγκεκριμένο δυναμικό σύστημα αγορών εκτιμάται ως αναγκαιότητα, προκειμένου να μπορούν οι αναθέτουσες αρχές να αξιοποιούν πλήρως τις δυνατότητες τις οποίες προσφέρει το μέσο αυτό.

Στην ίδια σκέψη καταγράφεται, επιπροσθέτως, η αναγκαιότητα απλούστευσης των σχετικών διαδικασιών, προκρίνοντας μάλιστα την κατάργηση της υποβολής ενδεικτικών προσφορών, καθώς αυτές αποτέλεσαν “μία από τις σημαντικότερες επιβαρύνσεις” στην εφαρμογή των Δ.Σ.Α. Ακολούθως, τονίζεται ότι η συμμετοχή στις διαδικασίες προμήθειας που διεξάγονται

μέσω του δυναμικού συστήματος αγορών θα πρέπει να επιτρέπεται “σε οποιονδήποτε οικονομικό φορέα υποβάλλει αίτηση συμμετοχής και πληροί τα κριτήρια επιλογής”, με σκοπό να επιτραπεί στις αναθέτουσες αρχές “να έχουν στη διάθεσή τους ένα ιδιαίτερα ευρύ φάσμα προσφορών και, συνεπώς, να εξασφαλίζουν την καλύτερη δυνατή χρησιμοποίηση των δημόσιων πόρων, αυξάνοντας τον ανταγωνισμό”.

Τούτων δοθέντων, στο πλαίσιο της τελεολογικής προσέγγισης του θέματος, δεν μπορεί βασίμως να υποστηριχθεί η αναγκαιότητα/υποχρεωτικότητα υποβολής οικονομικής προσφοράς ήδη από το πρώτο (και δεύτερο) στάδιο εφαρμογής του δυναμικού συστήματος αφορών για όλες τις περιπτώσεις συμβάσεων που ανατίθενται μέσω Δ.Σ.Α. Αντιθέτως, δεν φαίνεται να αντιβαίνει στις προπαρατεθείσες διατάξεις του ενωσιακού και του εθνικού δικαίου, διαδικασία ανάθεσης μέσω Δ.Σ.Α., κατά την οποία η οικονομική προσφορά κατατίθεται κατόπιν της πρόσκλησης υποβολής προσφορών για την σύναψη συγκεκριμένης επιμέρους σύμβασης, εφόσον η αναθέτουσα αρχή κρίνει ότι, λόγω της φύσης και των ιδιαίτερων όρων εκτέλεσης της συγκεκριμένης σύμβασης, δεν δύνανται να συμπεριλαμβάνονται στην ενδεικτική προσφορά ενδεικτικές ή οριστικές τιμές.

Σημειωτέον ότι αντίστοιχες πρακτικές οργάνωσης και λειτουργίας Δ.Σ.Α., σύμφωνα με τις οποίες δεν αποτελεί στοιχείο της ενδεικτικής προσφοράς η προσφερόμενη τιμή (η οποία λαμβάνεται υπόψη μόνο στο τελικό στάδιο της ανάθεσης των επιμέρους συμβάσεων), εφαρμόζονται και από αναθέτουσες αρχές άλλων κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και δη για συμβάσεις υπηρεσιών παρόμοιων με αυτές στις οποίες αναφέρεται το τεθέν ερώτημα (μεταφορές στο Ηνωμένο Βασίλειο).

Υπό το πρίσμα των προεκτεθεισών σκέψεων, ερμηνεύοντας την έννοια της “ενδεικτικής προσφοράς” εν όψει του επιδιωκόμενου με τις σχετικές διατάξεις σκοπού, θεωρούμε ότι ενάποκειται στην ευχέρεια της αναθέτουσας αρχής να καθορίσει στο τεύχος διακήρυξης το περιεχόμενό της, βάσει των αναγκών της, αλλά και των ιδιαιτεροτήτων που τυχόν παρουσιάζει η εκάστοτε ανάθεση.

2.1.4. Ειδικότερα, όσον αφορά στην υπό εξέταση περίπτωση, κρίνεται πως η αναθέτουσα αρχή, λόγω και της φύσης του αντικείμενου της διακήρυξης και της σχετικής απροσδιοριστίας των τμημάτων κατά το πρώτο στάδιο του Δ.Σ.Α, κατά τα σχετικώς αναπτυχθέντα στο υποβληθέν ερώτημα, δύναται να ορίσει στην προκήρυξη του διαγωνισμού (1ο στάδιο), αλλά και στην απλουστευμένη προκήρυξη (2ο στάδιο), ότι η ενδεικτική προσφορά θα περιλαμβάνει μόνον τα δικαιολογητικά συμμετοχής και την τεχνική προσφορά. Η υποβολή της οικονομικής προσφοράς θα απαιτείται στο τρίτο και τελευταίο στάδιο, ήτοι αυτό της υποβολής δεσμευτικής προσφοράς, όταν περιγραφεί η σχετική ανάγκη για συγκεκριμένη σύμβαση που πρόκειται να συναφθεί στο πλαίσιο του συστήματος.

Κατά τη γνώμη, όμως, του μέλους της Αρχής Ε. Καραμανλή, ο όρος της “προσφοράς” περιλαμβάνει κατά κανόνα τόσο την τεχνική όσο και την οικονομική προσφορά των οικονομικών φορέων. Στο δυναμικό σύστημα του άρθρου 27 του ΠΔ.60/2007 η προσφορά ως ενιαίο σύνολο τεchnοοικονομικών δεδομένων αναζητείται από τους εν δυνάμει ενδιαφερόμενους σε δύο διακριτά στάδια. Στο πρώτο στάδιο, το οποίο είναι και δυναμικό στο χρόνο, αναζητείται αυτή ως στοιχείο προς αξιολόγηση για την συμφωνία της ή μη με τις

απαιτήσεις που τίθενται στην συγγραφή υποχρεώσεων και τα λοιπά τεύχη του διαγωνισμού και η οποία καταλήγει στο να γίνει κάποιος προσφέρων δεκτός στο δυναμικό σύστημα ή να απορριφθεί. Στο πρώτο αυτό στάδιο, από την προκήρυξη για το δυναμικό σύστημα αγορών έως και την δημοσίευση της απλουστευμένης προκήρυξης κάθε συγκεκριμένης σύμβασης, η ζητούμενη προσφορά χαρακτηρίζεται ως “ενδεικτική”. Στο δεύτερο στάδιο του κυρίως διαγωνισμού προσκαλούνται για την υποβολή της δεσμευτικής τους πλέον προσφοράς (τεχνικής – οικονομικής) οι οικονομικοί φορείς που έγιναν δεκτοί στο δυναμικό σύστημα και αξιολογούνται οι προσφορές τους σύμφωνα με τα κριτήρια ανάθεσης (χαμηλότερη τιμή ή πλέον συμφέρουσα προσφορά).

Η μη συμπερίληψη στο πρώτο στάδιο του στοιχείου της οικονομικής προσφοράς αποστερεί την αναθέτουσα αρχή του ελέγχου της συμφωνίας της με τις απαιτήσεις που τίθενται στην συγγραφή υποχρεώσεων (ενδεικτικά αναφέρονται απαιτήσεις που μπορεί να σχετίζονται με το ύψος του διατιθέμενου προϋπολογισμού, το νόμισμα, την ενιαία ή διακριτή τιμολόγηση, την οικονομική προσφορά ως έκφραση απόλυτων τιμών ή ως ποσοστού έκπτωσης επί προσδιορισμένων στα συμβατικά τεύχη τιμών, την δυνατότητα ή μη αναπροσαρμογής των τιμών, τις περιλαμβανόμενες ή μη στις τιμές απαιτήσεις ασφάλισης, καταβολής - παρακράτησης φόρων τελών και κρατήσεων υπέρ τρίτων και εν γένει την ανάλυση του οικονομικού τιμήματος, έως τους όρους της σύμβασης που σχετίζονται με τον τρόπο πληρωμής, με τη δυνατότητα ή μη χορήγησης προκαταβολής, την πρόβλεψη τμηματικών πληρωμών κά).

Εν προκειμένω, στο δυναμικό σύστημα αγορών το κρίσιμο οικονομικό σκέλος της ενδεικτικής προσφοράς δεν μπορεί να διαχωριστεί και να αφαιρεθεί από την διαδικασία επιλογής του πρώτου σταδίου. Σε αντίθετη περίπτωση, η αναθέτουσα αρχή θα έχει εγγράψει στον κατάλογο των συμμετεχόντων στο δυναμικό σύστημα έναν οικονομικό φορέα ο οποίος ενδεχόμενα από την ενδεικτική του προσφορά θα έπρεπε να έχει αποκλειστεί, ήτοι θα παραμένει η ασυμμετρία πληροφόρησης ως προς το σκέλος αυτό, που πρόθεση του νομοθέτη ήταν να εξαιρεθεί με την υποβολή των ενδεικτικών προσφορών. Έτσι, κατά το τελικό στάδιο της αξιολόγησης των δεσμευτικών για την ανάθεση προσφορών και εφόσον θα έχουν κληθεί να υποβάλουν προσφορά όλοι οι υποψήφιοι εγγεγραμμένοι στο δυναμικό σύστημα προσφέροντες, είτε θα ελλοχεύει ο κίνδυνος να αξιολογούνται μη συγκρίσιμες από οικονομική άποψη προσφορές που θα έχουν συνταχθεί με διαφορετικές παραδοχές, είτε θα επιβαρυνθεί υπέρμετρα η διαδικασία του τελικού αυτού σταδίου με την διενέργεια εκ των υστέρων του ελέγχου του παραδεκτού όλων των κατατεθειμένων προσφορών, γεγονός που υποσκάπτει την σκοπούμενη επιτάχυνση της ανάθεσης μέσω της εφαρμογής του δυναμικού συστήματος αγορών.

2.2 Παροχή εγγυήσεων

2.2.1 Το δεύτερο ερώτημα αφορά στη δυνατότητα της αναθέτουσας αρχής να μην απαιτήσει την παροχή εγγύησης συμμετοχής, εκ μέρους των οικονομικών φορέων, για τη συμμετοχή και την αποδοχή τους στο Δ.Σ.Α., καθώς και να προβλέψει την υποβολή εγγύησης καλής εκτέλεσης των επιμέρους συναφθόσμενων συμβάσεων κατ' αντιστοιχία με το άρθρο 157 παρ. 1 περ. γ) του Ν. 4281/2014.

2.2.2 Συναφώς επισημαίνεται ότι στο άρθρο 157 του Ν. 4281/2014, στο οποίο ρυθμίζεται το θέμα παροχής εγγυήσεων, δεν περιλαμβάνεται ειδική ρύθμιση σχετικά με τις εγγυήσεις που απαιτούνται για την συμμετοχή σε Δ.Σ.Α.. Συνεπώς, καταρχήν, οι διαδικασίες ανάθεσης μέσω δυναμικού συστήματος αγορών εντάσσονται στις σχετικές διατάξεις περί παροχής εγγυήσεων των ανοιχτών διαδικασιών, της παραγράφου 1, υποπαρ. α, του ως άνω νόμου (εγγυητική επιστολή συμμετοχής έως 2%).

Σύμφωνα με τη διάταξη της παρ. 1 του άρθρου 157, όμως, οι αναθέτουσες αρχές/αναθέτοντες φορείς ζητούν από τους «προσφέροντες» να παράσχουν κατά περίπτωση τα αντίστοιχα είδη εγγυήσεων. Αντίθετα, μέχρι την υποβολή δεσμευτικών προσφορών, η φύση της διαδικασίας του Δ.Σ.Α. δεν προσιδιάζει με τις λοιπές διαγωνιστικές διαδικασίες και δεν συνάδει με τον δικαιολογητικό λόγο κατάθεσης εγγυητικών επιστολών συμμετοχής. Η τελεολογική ερμηνεία της διάταξης του άρθρου 157 επί Δ.Σ.Α. επιτάσσει η εγγύηση συμμετοχής να περιορίζεται στην κατάθεση εγγυητικής επιστολής συμμετοχής κατά το τελευταίο στάδιο της διαδικασίας (δεσμευτικές προσφορές).

2.2.3 Πράγματι, κατ' αρχάς, πρόκειται για διαδικασία η οποία δύναται να διαρκέσει έως και τέσσερα έτη, χρονικό διάστημα ιδιαίτερος μεγάλο, για να θεωρηθεί εύλογη η δέσμευση του οικονομικού φορέα, μέσω κατάθεσης εγγυητικής επιστολής συμμετοχής, δεδομένου ότι τα επόμενα στάδια και δη το τελικό στάδιο μπορεί να εκκινήσει μετά από πάροδο μηνών, ίσως και ετών με πρωτοβουλία της αναθέτουσας αρχής, χωρίς καμία δυνατότητα επίσπευσής της, εκ μέρους των οικονομικών φορέων. Με τον τρόπο αυτό, η κατά τα ανωτέρω οικονομική δέσμευση των οικονομικών φορέων δύναται να καταστήσει ιδιαίτερα δυσχερή τη συμμετοχή οικονομικών φορέων στο Δ.Σ.Α., ιδίως δε των μικρομεσαίων επιχειρήσεων. Συναφώς επισημαίνεται ότι στην αιτιολογική σκέψη 13 της Οδηγίας 2004/18/ΕΚ ρητώς ορίζεται ότι *“είναι σκόπιμο να προσδιορισθεί ένα καθ’ ολοκληρίαν ηλεκτρονικό δυναμικό σύστημα αγορών για τις αγορές τρέχουσας χρήσεως, και να καθορισθούν ειδικοί κανόνες για την εφαρμογή και τη λειτουργία ενός τέτοιου συστήματος ώστε να εξασφαλισθεί η ισότιμη μεταχείριση όλων των οικονομικών φορέων οι οποίοι επιθυμούν να συμμετάσχουν σε αυτό”*. Επιπροσθέτως, στην περίπτωση του Δ.Σ.Α., δεν υφίσταται η ανάγκη των αναθετουσών αρχών να διασφαλίσουν την δέσμευση των υποψηφίων, προκειμένου να μην καταλήξει άγονη η διαδικασία διαγωνισμού, όπως στις περισσότερες λοιπές ανοιχτές διαδικασίες. Τούτο διότι στην περίπτωση του Δ.Σ.Α. δημιουργείται ένα είδος «καταλόγου», στον οποίο, κατά κανόνα, μετέχει μεγάλος αριθμός οικονομικών φορέων, ελαχιστοποιώντας, με τον τρόπο αυτό, τις πιθανότητες να μην προκύψει ανάδοχος από την όλη διαδικασία. Ενδεικτική, εν προκειμένω, η αναφορά στην αιτιολογική σκέψη αρ. (63) της νέας οδηγίας, σύμφωνα με την οποία *“Αυτή η τεχνική αγορών (Δ.Σ.Α.) επιτρέπει στις αναθέτουσες αρχές να έχουν στη διάθεσή τους ένα ιδιαίτερα ευρύ φάσμα προσφορών και, συνεπώς, να εξασφαλίζουν την καλύτερη δυνατή χρησιμοποίηση των δημόσιων πόρων, αυξάνοντας τον ανταγωνισμό”*.

Περαιτέρω, η συμμετοχή των εγγεγραμμένων στο Δ.Σ.Α οικονομικών φορέων δεν σημαίνει άνευ ετέρου και την συμμετοχή τους στο τελικό στάδιο υποβολής προσφοράς για κάθε συγκεκριμένη σύμβαση που πρόκειται να συναφθεί στο πλαίσιο του Δ.Σ.Α., καθώς δεν υποχρεούνται προς τούτο. Με την συμμετοχή τους στο σύστημα δηλώνουν απλώς την πρόθεσή

τους να συμμετάσχουν στη διαδικασία που θα ακολουθήσει. Υπό την έννοια αυτή, ο συμβατικός δεσμός ανάμεσα στην αναθέτουσα αρχή και στους οικονομικούς φορείς ενδέχεται να μην δημιουργηθεί ποτέ και, εν πάση περιπτώσει, ακόμη και εάν δημιουργηθεί, αυτό χρονικά θα συμβεί μετά την υποβολή δεσμευτικής προσφοράς, ήτοι μετά το 3ο στάδιο της διαδικασίας. Τα ως άνω συνιστούν έναν επιπλέον λόγο, για τον οποίο η κατάθεση εγγύησης συμμετοχής στο πρώιμο αυτό στάδιο συνιστά δέσμευση των οικονομικών φορέων υπερβαίνουσα το αναγκαίο, προς την επίτευξη του σκοπού αυτού, μέτρο και καθιστώντας αναποτελεσματικό το σύστημα, καθώς δεν εξυπηρετεί τη σκοπούμενη απλούστευση των διαδικασιών.

Η ως άνω τελεολογική ερμηνεία-προσέγγιση του θέματος βρίσκει, επιπλέον, έρεισμα και στην αιτιολογική σκέψη αρ. (13) της Οδηγίας 2004/18/ΕΚ, με την οποία αναγνωρίζεται η σκοπιμότητα και χρησιμότητα των ηλεκτρονικών συστημάτων αγορών και εντοπίζεται η αναγκαιότητα καθορισμού ειδικών κανόνων για την εφαρμογή του ηλεκτρονικού δυναμικού συστήματος αγορών, προς τον σκοπό *πλήρους αξιοποίησης των δυνατοτήτων* των συστημάτων αυτών. Επιπροσθέτως, επιχειρείται η διεύρυνση της συμμετοχής των οικονομικών φορέων, καθώς ορίζεται ότι *“Κάθε οικονομικός φορέας θα πρέπει να μπορεί να συμμετέχει σε αυτό το σύστημα, εφόσον υποβάλλει ενδεικτική προσφορά ευθυγραμμισμένη με τη συγγραφή υποχρεώσεων και πληροί τα κριτήρια επιλογής”*. Η ως άνω πρόβλεψη-εξαγγελία, οριοθετώντας μάλιστα περιοριστικά τις προϋποθέσεις συμμετοχής στο σύστημα, μοιάζει να στοχεύει στην αποφυγή καθορισμού επιπλέον κανόνων και όρων που μπορούν να δημιουργήσουν προσκόμματα στην διευρυμένη συμμετοχή υποψηφίων.

Άλλωστε, τούτο προκύπτει και από την αμέσως επόμενη παράγραφο με την οποία επιχειρείται να περιγραφεί ο σκοπός που καλείται να επιτελέσει η νέα αυτή διαδικασία ανάθεσης δημόσιας σύμβασης. Συγκεκριμένα, τονίζεται ότι *“Αυτή η τεχνική αγορών επιτρέπει στις αναθέτουσες αρχές, με τη δημιουργία καταλόγου των προσφερόντων οι προσφορές των οποίων έχουν γίνει δεκτές και με τη δυνατότητα συμμετοχής που παρέχεται σε νέους προσφέροντες, να έχουν στη διάθεσή τους ένα ιδιαίτερα ευρύ φάσμα προσφορών — χάρη στα χρησιμοποιούμενα ηλεκτρονικά μέσα — και συνεπώς να εξασφαλίζουν την καλύτερη δυνατή χρησιμοποίηση των δημοσίων πόρων, αυξάνοντας τον ανταγωνισμό”*.

2.2.4.

Ως εκ τούτου, κατά την πρώτη δημοσίευση προκήρυξης, αλλά και κατά την δημοσίευση απλουστευμένης διακήρυξης, οι οποίες και πραγματοποιούνται προκειμένου οι ενδιαφερόμενοι να συμμετάσχουν στο σύστημα, δεν μπορεί να υποστηριχθεί βασίμως ότι απαιτείται η προσκόμιση εγγυητικής επιστολής συμμετοχής. Αντιθέτως, τέτοια εγγυητική επιστολή απαιτείται όταν οι προσφέροντες καλούνται να υποβάλλουν τη δεσμευτική τους προσφορά, κατά το 3^ο στάδιο της διαδικασίας.

Ως προς ζήτημα της υποβολής εγγύησης καλής εκτέλεσης, εφαρμόζεται η γενική διάταξη της περίπτωσης β) της παραγράφου 1 του άρθρου 157 του ν. 4281/2014 κατά την υπογραφή των επιμέρους συμβάσεων που θα υπογραφούν μετά την πρόσκληση υποβολής δεσμευτικών προσφορών, η οποία προβλέπει την κατάθεση εγγύησης καλής εκτέλεσης σε ύψος 5% επί της αξίας της σύμβασης, μη συμπεριλαμβανομένου του ΦΠΑ.

2.3 Τμηματική προκήρυξη συμβάσεων

2.3.1. Με το τρίτο ερώτημα ερωτάται εάν κατά την διάρκεια εφαρμογής του Δ.Σ.Α. η αναθέτουσα αρχή δύναται, κάθε φορά που προκύπτουν ανάγκες μεταφοράς, να προκηρύσσει, μέσω απλουστευμένης προκήρυξης, ομάδες δρομολογίων ή μεμονωμένα δρομολόγια συγκεκριμένου προϋπολογισμού και να αναθέτει συμβάσεις που αντιστοιχούν σε ένα από τα αναφερόμενα στην προκήρυξη τμήματα, για το σύνολο ή υποσύνολο του χρόνου λειτουργίας του Δ.Σ.Α.. Διευκρινίζεται ότι το σύνολο των επιμέρους προϋπολογισμών των εν λόγω συμβάσεων, που προκηρύσσονται στο πλαίσιο ενός από τα παραπάνω τμήματα, δεν δύναται να υπερβαίνει το συνολικό εκτιμώμενο προϋπολογισμό του τμήματος.

2.3.2.

Καταρχήν επισημαίνεται ότι η φύση και ο σκοπός δημιουργίας του Δ.Σ.Α. καθορίζουν τόσο τις δυνατότητες, όσο και τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του, ως “δυναμικού”. Ιδιαίτερης μείζουσας χρήζει, εν προκειμένω, η ευελιξία του συστήματος, ήτοι η δυνατότητα προσαρμογής του στις επιμέρους προκύπτουσες ανάγκες των αναθετουσών αρχών, αλλά και στις πιθανές μεταβολές των συνθηκών, καθ’ όλη τη διάρκεια του. Ως προς τούτο δε, κατά κύριο λόγο, διαφοροποιείται το Δ.Σ.Α. από την κλασική μέθοδο ανάθεσης, στο πλαίσιο των ανοιχτών διαδικασιών. Οι κατά τα ανωτέρω δυνατότητες του συστήματος δέον όπως διαφυλαχθούν και αξιοποιηθούν, προκειμένου αυτό να επιτελέσει τον σκοπό του ως ένα χρήσιμο “εργαλείο” εξοικονόμησης χρόνου και κόστους, στο πλαίσιο ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων, λαμβανομένης υπόψη και της αξιοποίησης των πλεονεκτημάτων που εμφανίζει η χρήση των προηγμένων ηλεκτρονικών συστημάτων προς την κατεύθυνση απλούστευσης, αποτελεσματικότητας και διαφάνειας των σχετικών διαδικασιών ανάθεσης.

2.3.3. Οι κείμενοι κανόνες του ενωσιακού δικαίου περί δημοσίων συμβάσεων δεν απαγορεύουν την ανάθεση μίας σύμβασης σε τμήματα ή “παρτίδες” (lots), είτε η σύμβαση αυτή ανατίθεται μέσω των συνήθων διαδικασιών, είτε στο πλαίσιο συμφωνίας-πλαίσιο ή δυναμικού συστήματος αγορών, υπό την αυστηρή προϋπόθεση ότι η κατά τμήματα ανάθεση συμβάσεων δεν χρησιμοποιείται προς τον σκοπό της καταστρατήγησης της εφαρμογής των διατάξεων περί διενέργειας των διαδικασιών ανάθεσης.

Η δυνατότητα αυτή αποτυπώνεται και στις οικείες πρότυπες προκηρύξεις δημοσίων συμβάσεων που δημοσιεύονται στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, οι οποίες περιλαμβάνουν ειδικά πεδία στα οποία η αναθέτουσα αρχή δύναται να προσδιορίσει τα ποιοτικά και ποσοτικά χαρακτηριστικά των τμημάτων στα οποία υποδιαιρείται η υπό ανάθεση σύμβαση / συμφωνία πλαίσιο ή το υπό δημιουργία δυναμικό σύστημα αγορών.

Προς τον σκοπό αποφυγής αποκλίσεων από τα σχετικώς προβλεπόμενα στο νομοθετικό και κανονιστικό πλαίσιο των δημοσίων συμβάσεων, επισημαίνεται ότι σε ταυτόχρονη σύναψη χωριστών συμβάσεων κατά τμήματα, “τμήμα” μπορεί να αποτελεί η μικρότερη δυνατή διακριτή μονάδα υποδιαίρεσης, βάσει ειδικών χαρακτηριστικών που την διαφοροποιούν από τις υπόλοιπες. Η προσφυγή στην ως άνω δυνατότητα δέον όπως πραγματοποιείται με την δέουσα φειδώ, δοθέντος ότι αυτή συνιστά προσαρμογή της μεθόδου ανάθεσης στις ιδιαιτερότητες της συγκεκριμένης υπηρεσίας μεταφοράς μαθητών.

Επομένως, κάθε Δ.Σ.Α. μπορεί να χωριστεί, από ποιοτικής ή ποσοτικής απόψεως σε περισσότερα τμήματα αγαθών, έργων ή υπηρεσιών που ορίζονται αντικειμενικά με βάση τα χαρακτηριστικά της σύμβασης που πρέπει να εκτελεστεί στο πλαίσιο του εκάστοτε τμήματος. Τα χαρακτηριστικά αυτά μπορούν να περιλαμβάνουν αναφορά στο μέγιστο επιτρεπόμενο μέγε-

θος (φυσικό / οικονομικό αντικείμενο) των επακόλουθων επιμέρους συμβάσεων ή σε συγκεκριμένη γεωγραφική περιοχή, στην οποία θα εκτελεστούν οι συναφθησόμενες επιμέρους συμβάσεις.

2.3.4.

Εν προκειμένω, όπως έχει ήδη αναφερθεί, η φύση του αντικείμενου της διακήρυξης έχει ως αποτέλεσμα την αδυναμία εκ μέρους της αναθέτουσας αρχής καθορισμού των αναγκών της, κατά το στάδιο της αρχικής προκήρυξης για την δημιουργία του Δ.Σ.Α.. Αντιστοίχως, δεν είναι δυνατή και η απολύτως ακριβής κατανομή των ζητούμενων υπηρεσιών σε τμήματα, κατά την σύνταξη των τευχών διακήρυξης.

Δεδομένων αυτών, στο βαθμό που ο επακριβής καθορισμός των διακριτών επιμέρους τμημάτων της διακήρυξης δεν δύναται να πραγματοποιηθεί νωρίτερα, θεωρούμε ορθότερο ότι η αναθέτουσα αρχή έχει καταρχήν την ευχέρεια, αναλόγως των αναγκών της, να εξειδικεύει επακριβώς την προκηρυσσόμενη υπηρεσία, κατά το τελευταίο στάδιο του Δ.Σ.Α., κατά το οποίο καλούνται οι οικονομικοί φορείς να υποβάλλουν προσφορά για κάθε συγκεκριμένη σύμβαση που πρόκειται να ανατεθεί.

Επομένως, κρίνεται ότι, επί Δ.Σ.Α. διακεκριμένου σε περισσότερα τμήματα, η αναθέτουσα αρχή δύναται, κάθε φορά που προκύπτουν συγκεκριμένες ανάγκες για την απόκτηση αγαθών, έργων ή υπηρεσιών, να προκηρύσσει και να αναθέτει επιμέρους συμβάσεις που αντιστοιχούν σε ένα από τα παραπάνω τμήματα, εντός όμως των προδιαγραφών και των ορίων (διάρκεια, ανώτατος προϋπολογισμός κάθε τμήματος) που καθορίστηκαν στην αρχική προκήρυξη για τη δημιουργία του Δ.Σ.Α., η οποία δημοσιεύθηκε στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

2.3.5

Υπενθυμίζεται ότι η δυνατότητα της αναθέτουσας αρχής για περαιτέρω εξειδίκευση των υπηρεσιών κάθε τμήματος της διακήρυξης σε επόμενο στάδιο της διαδικασίας θα πρέπει να επισημαίνεται στην αρχική προκήρυξη διαγωνισμού για την εφαρμογή του Δ.Σ.Α.

Επιπροσθέτως, σχετικώς με την δημοσιότητα των σχετικών προκηρύξεων, υπενθυμίζεται ότι στην παράγραφο 2 του άρθρου 27 του π.Δ. 60/2007 ρητώς ορίζεται ότι *“Κατά την εφαρμογή δυναμικού συστήματος αγορών, οι αναθέτουσες αρχές ακολουθούν τους κανόνες της ανοικτής διαδικασίας σε όλες τις φάσεις της, μέχρι την ανάθεση των συμβάσεων στο πλαίσιο αυτού του συστήματος”*. Περαιτέρω, στην παράγραφο 5 του ιδίου άρθρου προβλέπεται ότι *“κάθε συγκεκριμένη σύμβαση πρέπει να αποτελεί αντικείμενο του διαγωνισμού”*, ενώ στην παράγραφο 3 ορίζεται ότι *“Προκειμένου να προβούν στην εφαρμογή του δυναμικού συστήματος αγορών, οι αναθέτουσες αρχές: α) Δημοσιεύουν προκήρυξη διαγωνισμού, αναφέροντας ότι πρόκειται για δυναμικό σύστημα αγορών”*.

Βάσει των ανωτέρω, δεδομένου ότι ακολουθούνται οι κανόνες της ανοιχτής διαδικασίας, με την συμπλήρωση των ειδικών εντύπων, οι σχετικές προκηρύξεις δημοσιεύονται υποχρεωτικά στην ΕΕΕΕ. Ειδικότερα, στη περίπτωση της αρχικής προκήρυξης, για την εφαρμογή του δυναμικού συστήματος αγορών, συμπληρώνεται το έντυπο “Προκήρυξη διαγωνισμού σύμβασης”, ενώ για κάθε απλουστευμένη προκήρυξη διαγωνισμού συμπληρώνεται το έντυπο “Απλουστευμένη προκήρυξη διαγωνισμού στο πλαίσιο δυναμικού συστήματος αγορών”.

Καταληκτικώς, επισημαίνεται εκ νέου ότι η κατά τα ως άνω τελεολογική προσέγγιση των ερμηνευτικών ζητημάτων που εγέρθησαν με τα υποβληθέντα ερωτήματα υπαγορεύθηκε από την απουσία ειδικότερων διατάξεων στην ελληνική έννομη τάξη.

Οι κανόνες του Δυναμικού Συστήματος Αγορών στην Οδηγία 2004/18/ΕΚ έχουν καθορισθεί αδρομερώς, καταλείποντας στα κράτη μέλη την δυνατότητα καθορισμού των επιμέρους ειδικών κανόνων, προϋποθέσεων και όρων εφαρμογής και λειτουργίας του. Τούτου δοθέντος, κρίνεται σκόπιμη η νομοθετική ρύθμιση των ως άνω θεμάτων, προκειμένου να αξιοποιηθούν πλήρως οι δυνατότητές του συστήματος και, ιδίως, να διασφαλισθεί η θεμελιώδης αρχή της ασφάλειας δικαίου.

ΑΘΗΝΑ, 22/6/2015

ΘΕΩΡΗΘΗΚΕ

Ο ΠΡΟΕΔΡΟΣ

ΔΗΜΗΤΡΙΟΣ ΡΑΪΚΟΣ

