



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΕΝΙΑΙΑ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΗ ΑΡΧΗ
ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ

ΓΝΩΜΗ

Δ50/2022

(Της διαδικασίας του άρθρου 2, παρ. 2, περ. γ' (δδ) ν. 4013/2011)

Η ΕΝΙΑΙΑ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΗ ΑΡΧΗ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ

Στην Αθήνα σήμερα, την 7^η Ιουλίου του έτους δύο χιλιάδες είκοσι δύο (2022) ημέρα Πέμπτη και ώρα 09.30 π.μ. και επί της οδού Κεφαλληνίας 45 και Κορνά 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:

Προεδρεύων: Αδάμ Καραγλάνης, Αντιπρόεδρος

Μέλη: Δημήτριος Σταθακόπουλος (μέσω τηλεδιάσκεψης)

Ερωφίλη Χριστοβασίλη

Κωνσταντίνος Βαρδακαστάνης (μέσω τηλεδιάσκεψης)

Βασιλική Σκαρτσούνη (μέσω τηλεδιάσκεψης)

Γραμματέας: Αθανάσιος Λαμπράκης, Π.Ε. Διοικητικού – Οικονομικού.

Εισηγήτρια: Μαρία Παναγοηλιοπούλου, Νομικός, Ειδικό Επιστημονικό Προσωπικό Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ, Προϊσταμένη Τμήματος Ελέγχου Αιτημάτων Διαπραγμάτευσης, συνεπικουρούμενη από τον ασκούμενο δικηγόρο Θεόδωρο Μαγκλάρα.

Κατά τη διάρκεια της Συνεδρίασης παρέστη η εισηγήτρια και Προϊσταμένη του Τμήματος Ελέγχου Αιτημάτων Διαπραγμάτευσης της Διεύθυνσης Ελέγχου, Μαρία Παναγοηλιοπούλου (σε τηλεδιάσκεψη), η οποία αποδεσμεύτηκε πριν την έναρξη της διαδικασίας της ψηφοφορίας των μελών της Αρχής και τη λήψη της απόφασης.

ΘΕΜΑ: Παροχή σύμφωνης γνώμης της Αρχής για την προσφυγή στη διαδικασία της διαπραγμάτευσης χωρίς προηγούμενη δημοσίευση της Υπηρεσίας Πολιτικής Αεροπορίας (ΥΠΑ) για την ανάθεση συμβάσεων παροχής υπηρεσιών καθαριότητας χώρων, εγκαταστάσεων και



επιφανειών 5 Κρατικών Αερολιμένων ευθύνης Υ.Π.Α., λόγω κατεπείγουσας ανάγκης οφειλόμενης σε απρόβλεπτη κατάσταση κατά τις διατάξεις του άρθρου 32 παρ. 2 περ. γ' ν. 4412/2016, διάρκειας 6 μηνών και εκτιμώμενης αξίας 104.281€ χωρίς ΦΠΑ (129.308€ με ΦΠΑ 24%).

1. Με το με Α.Π. Κ.Γ./Δ11/Ε 16255/22.06.2022 (Α.Π. εισ. Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ. 3454/24.06.2022) έγγραφο της Υπηρεσίας Πολιτικής Αεροπορίας (εφεξής ΥΠΑ ή/και αιτούσα), μετά του συνημμένου σε αυτό φακέλου, ζητείται η παροχή σύμφωνης γνώμης της Αρχής, περί προσφυγής σε διαδικασία διαπραγμάτευσης σύμφωνα με το άρθρο 2, παρ. 2 περίπτωση γ', υποπερίπτωση δδ' του ν. 4013/2011, ως ισχύει, για λόγους επιτακτικής και κατεπείγουσας ανάγκης, σύμφωνα με το άρθρο 32 παρ. 2 περιπτ. γ του ν. 4412/2016, προς τον σκοπό σύναψης δημόσιας σύμβασης για την κάλυψη των αναγκών της ΥΠΑ ως προς την καθαριότητα των χώρων, εγκαταστάσεων και επιφανειών 5 Κρατικών Αερολιμένων ευθύνης της, διάρκειας 6 μηνών και συνολικής εκτιμώμενης αξίας ποσού 104.281€ χωρίς ΦΠΑ (129.308€ με ΦΠΑ 24%).

Ι. ΙΣΤΟΡΙΚΟ – ΠΡΑΓΜΑΤΙΚΑ ΠΕΡΙΣΤΑΤΙΚΑ

2. Από τη μελέτη των στοιχείων και εγγράφων του φακέλου της υπόθεσης, προκύπτουν τα ακόλουθα:

2.1 Σύμφωνα με το υποβληθέν αίτημα: «Με την παρούσα αίτηση η Υπηρεσία Πολιτικής Αεροπορίας, αυτοτελής δημόσια υπηρεσία του Υπουργείου Υποδομών και Μεταφορών, υποβάλλει αίτημα για την παροχή σύμφωνης γνώμης της ΕΑΑΔΗΣΥ προκειμένου να προχωρήσει στη διαδικασία της διαπραγμάτευσης χωρίς προηγούμενη δημοσίευση με σκοπό τη σύναψη σύμβασης διάρκειας 6 μηνών με αντικείμενο τις υπηρεσίες καθαριότητας σε 5 Κρατικούς Αερολιμένες.

- **Ιστορικό**

Η Υπηρεσία Πολιτικής Αεροπορίας (ΥΠΑ) είναι η αρμόδια υπηρεσία για την παροχή υπηρεσιών Αεροναυτιλίας σε 39 Αερολιμένες της Χώρας και για την συνολική διαχείριση και λειτουργία 24 εξ αυτών. Συνεπώς φέρει την ευθύνη για την ομαλή και απρόσκοπτη λειτουργία του συνόλου των εγκαταστάσεων ευθύνης της. Πέρα των ανωτέρω η ΥΠΑ είναι αρμόδια για την λειτουργία και διαχείριση των εγκαταστάσεων Αεροναυτιλίας στο Κέντρο Ελέγχου Περιοχής Αθηνών και Μακεδονίας (ΚΕΠΑΘΜ) στην περιοχή του Ελληνικού καθώς και κάθε άλλης εγκατάστασης που συγκροτεί την Κεντρική Υπηρεσία της ΥΠΑ (εγκαταστάσεις στην περιοχή της Αργυρούπολης – Ελληνικού). Οι εγκαταστάσεις της ΥΠΑ έχουν χαρακτηριστεί ως κρίσιμες υποδομές της Χώρας. Με τις συμβάσεις που περιγράφονται στον παρακάτω πίνακα ανατέθηκαν κατόπιν ανοικτού ηλεκτρονικού διαγωνισμού οι υπηρεσίες καθαριότητας χώρων και εγκαταστάσεων στους αντίστοιχους Αερολιμένες. Οι παρακάτω συμβάσεις είχαν συμβατική ημερομηνία ολοκλήρωσης την 30-6-2022.

	ΑΕΡΟΛΙΜΕΝΑΣ	ΑΔΑΜ ΣΥΜΒΑΣΗΣ ΣΕ ΙΣΧΥ	ΗΜ. ΛΗΞΗΣ
1	ΛΗΜΝΟΥ	21SYMV009293829	30-6-2022
2	ΝΕΑΣ ΑΓΧΙΑΛΟΥ	21SYMV009282391	30-6-2022
3	ΚΑΡΠΑΘΟΥ	21SYMV009449854	30-6-2022



4	ΑΛΕΞΑΝΔΡΟΥΠΟΛΗΣ	21SYMV010558775	30-6-2022
5	ΣΥΡΟΥ	21SYMV009250483	30-6-2022

Αντίστοιχα, για τους παραπάνω Αερολιμένες έχουν **ήδη** εκδοθεί διακηρύξεις ανοικτών ηλεκτρονικών διαγωνισμών άνω των ορίων και έχουν αναρτηθεί στο ΕΣΗΔΗΣ για την ανάθεση των υπηρεσιών καθαριότητας - όπως περιγράφεται στον παρακάτω Πίνακα

ΠΙΝΑΚΑΣ - ΕΞΕΛΙΞΗ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ - ΔΙΑΓΩΝΙΣΜΩΝ						
	ΑΕΡΟΛΙΜΕΝΑΣ	ΑΚΡΩΝΥΜΙΟ	ΠΡΩΤΟΓΕΝΕΣ ΑΙΤΗΜΑ ΑΔΑΜ	ΔΕΣΜΕΥΣΗ ΔΑΠΑΝΗΣ ΑΔΑΜ	ΔΙΑΓΩΝΙΣΜΟΣ ΑΔΑΜ	ΑΡΙΘΜΟΣ ΕΣΗΔΗΣ
1	ΛΗΜΝΟΥ	ΚΑΛΜΗ	21REQ008664 54	21REQ008895 356	22PROC010196 987	144072
2	ΝΕΑΣ ΑΓΧΙΑΛΟΥ	ΚΑΝΑ	21REQ008664 54	21REQ008895 356	22PROC010196 987	144069
3	ΚΑΡΠΑΘΟΥ	ΚΑΚΠ	21REQ008664 54	21REQ008895 356	22PROC010196 987	144067
4	ΑΛΕΞΑΝΔΡΟΥΠΟΛΗΣ	ΚΑΑΛΔ	21REQ008664 54	21REQ008895 356	22PROC010196 987	144068
5	ΣΥΡΟΥ	ΚΑΣΟΒ	21REQ008664 54	21REQ008895 356	22PROC010196 987	144071

Νομικό πλαίσιο.

1) Στις παρ. 1 και 2 του άρθρου 32 του ν. 4412/2016 - Προσφυγή στη διαδικασία με διαπραγμάτευση χωρίς προηγούμενη δημοσίευση (άρθρο 32 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ), αναφέρεται: **“1.Στις ειδικές περιπτώσεις και περιστάσεις που προβλέπονται στις παραγράφους 2 έως 6, οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να αναθέτουν δημόσιες συμβάσεις προσφεύγοντας στη διαδικασία με διαπραγμάτευση χωρίς προηγούμενη δημοσίευση.2.Η διαδικασία με διαπραγμάτευση χωρίς προηγούμενη δημοσίευση μπορεί να χρησιμοποιείται για δημόσιες συμβάσεις έργων, προμηθειών και υπηρεσιών σε οποιαδήποτε από τις κατωτέρω περιπτώσεις: α) β).....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.”**



- 2) Σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 2 παρ. 2 περ. γ υποπερ. δδ του ν. 4013/2011, όπως ισχύει, προβλέπεται ότι: "...δδ) Οι αποφάσεις των αναθέτουσών Αρχών που αφορούν την προσφυγή στη διαδικασία της διαπραγμάτευσης για την ανάθεση των δημόσιων συμβάσεων, σύμφωνα με την περίπτωση β' της παρ. 2 του άρθρου 26 και τα άρθρα 32 και 269 του Ν. 4412/2016 (Α147) εξαιρουμένων των περιπτώσεων ανωτέρας βίας, **εκδίδονται μετά από σύμφωνη γνώμη της Αρχής**, εφόσον οι συμβάσεις αυτές εμπίπτουν, **λόγω της εκτιμώμενης αξίας τους**, στο πεδίο εφαρμογής των Οδηγιών 2014/24/ΕΚ και 2014/25/ΕΚ, οι οποίες ενσωματώθηκαν στην ελληνική έννομη τάξη με το Ν. 4412/2016. Κατά την άσκηση της εν λόγω αρμοδιότητας η Αρχή λαμβάνει υπόψη της τις γενικές αρχές του ενωσιακού και εθνικού δικαίου..."
- 3) Στο άρθρο 5 του ν. 4412/2016 - "Κατώτατα όρια" ορίζεται ότι: "Ως κατώτατα όρια, σε συνάρτηση προς την εκτιμώμενη αξία της σύμβασης, εκτός ΦΠΑ, ορίζονται τα ακόλουθα: α)..... β) 140.000 ευρώ για δημόσιες συμβάσεις προμηθειών και υπηρεσιών που ανατίθενται από κεντρικές κυβερνητικές αρχές και"
- 4) Το ύψος της προϋπολογισθείσας δαπάνης για τις υπηρεσίες καθαριότητας στους Κρατικούς αερολιμένες ΑΛΕΞΑΝΔΡΟΥΠΟΛΗΣ (ΚΑΑΛΔ), ΚΑΡΠΑΘΟΥ (ΚΑΚΠ), ΝΕΑΣ ΑΓΧΙΑΛΟΥ (ΚΑΝΑ), ΣΥΡΟΥ (ΚΑΣΟΒ) και ΛΗΜΝΟΥ (ΚΑΛΜΗ), για το χρονικό διάστημα από 01.07.2022 έως 30.06.2025 είναι € 1.529.694,23 ήτοι εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής των Οδηγιών 2014/24/ΕΚ και 2014/25/ΕΚ και στον ν. 4013/2011 περί αρμοδιότητας της ΕΑΑΔΗΣΥ για την έκδοση σύμφωνης γνώμης προκειμένου η Αναθέτουσα Αρχή, εν προκειμένω η ΥΠΑ, να προχωρήσει στη διαπραγμάτευση χωρίς προηγούμενη δημοσίευση.
- 5) Είναι σημαντικό να σημειωθεί ότι για κάθε έναν από υπόψη αερολιμένες αντιστοιχεί ένας ανοικτός ηλεκτρονικός διαγωνισμός άνω των ορίων.

Λόγοι προσφυγής στη διαδικασία της διαπραγμάτευσης

Το παρόν αίτημα της Υπηρεσίας Πολιτικής Αεροπορίας για την παροχή σύμφωνης γνώμης της ΕΑΑΔΗΣΥ για την προσφυγή στη διαδικασία της διαπραγμάτευσης χωρίς προηγούμενη δημοσίευση ερείδεται στους παρακάτω λόγους:

- 1) **Κατεπείγουσα ανάγκη που δεν μπορεί να εξυπηρετηθεί και δεν συμβιβάζεται με τις προθεσμίες που επιτάσσουν άλλες διαδικασίες.**

Όπως αναφέρθηκε ανωτέρω για το σύνολο των 5 αερολιμένων έχουν εκκινήσει οι διαδικασίες σύναψης σύμβασης με την εκπόνηση ανοικτού ηλεκτρονικού διαγωνισμού.

Ο συγκεκριμένος Διαγωνισμός έχει ήδη δημοσιευτεί (Κ.Γ/Δ11/Ε/6168/14-3-2022 με ΑΔΑ ΩΤΗΥ465ΧΘΞ-ΥΟ6) έχουν υποβληθεί προσφορές, οι οποίες ηλεκτρονικά αποσφραγίστηκαν, έχουν υποβληθεί τα πρακτικά αξιολόγησης των προσφορών από τις αρμόδιες επιτροπές και έχουν ήδη προωθηθεί προς υπογραφή αρμοδίως τα Σχέδια των σχετικών αποφάσεων, αναμένεται δε η έκδοση των σχετικών αποφάσεων.

Λαμβάνοντας υπόψη τα ανωτέρω εκτιμούμε ότι δεν θα έχει ολοκληρωθεί η διαδικασία υπογραφής και δημοσίευσης των σχετικών αποφάσεων και εγκατάστασης των αναδόχων έως την 31.06.2022,



ημερομηνία κατά την οποία επέρχεται η λήξη των συμβάσεων που ισχύουν σήμερα και έτσι περαιτέρω δεν δύναται να επιλεγεί άλλη διαδικασία πέρα της διαπραγμάτευσης χωρίς προηγούμενη δημοσίευση καθώς οποιαδήποτε άλλη διαδικασία προβλέπει προθεσμίες απώτερου χρόνου.

Ανεξάρτητα δηλαδή από το σημείο εξέλιξης των διαγωνιστικών διαδικασιών αφενός δεν είναι δυνατή η ολοκλήρωση των διαδικασιών και η εγκατάσταση των αναδόχων μέχρι την 31.06.2022 και αφετέρου δεν υφίσταται άλλη διαδικασία ανάδειξης αναδόχου κατάλληλη ώστε να αναδειχθεί ανάδοχος μέχρι την 31.06.2022, πλην της διαπραγμάτευσης χωρίς προηγούμενη δημοσίευση.

Πέρα των ανωτέρω θα πρέπει να ληφθεί υπόψη και το χρονικό διάστημα που κατά την κοινή πείρα και πρακτική είναι ισχυρά πιθανολογούμενο ότι θα παρέλθει λόγω της άσκησης και εκδίκασης των προσφυγών που οι οικονομικοί φορείς υποβάλλουν. Η Υπηρεσία εκκίνησε κατά το δυνατό ενωρίτερα επιλέγοντας την διαδικασία που όφειλε για τις σχετικές συμβάσεις ήτοι την διαδικασία του ανοικτού ηλεκτρονικού διαγωνισμού άνω των ορίων, είναι όμως προφανές ότι η διαδικασία αυτή θα ολοκληρωθεί με την οριστική εγκατάσταση των αναδόχων αρκετά μετά την 31.06.2022.

Το παρόν αίτημα παροχής σύμφωνης γνώμης της ΕΑΑΔΗΣΥ υποβάλλεται προκειμένου να επιτευχθεί η απρόσκοπτη και αδιάκοπη παροχή υπηρεσιών καθαριότητας για το χρονικό διάστημα από την 01.07.2022 και για έξι μήνες μέσω της διαδικασίας της απευθείας διαπραγμάτευσης χωρίς προηγούμενη δημοσίευση διακριτά για κάθε έναν από τους αναφερόμενους αερολιμένες .

Επιλέγεται δε αυτή τη διαδικασία προκειμένου να αντιμετωπιστεί η **εξαιρετικώς επείγουσα κατάσταση και κατεπείγουσα ανάγκη** ενώπιο της οποίας βρίσκεται η Υπηρεσία, ήτοι, να στερηθούν τις υπηρεσίες καθαριότητας από 01.07.2022 οι αναφερόμενοι Αερολιμένες εν μέσω, μάλιστα, της θερινής περιόδου με την κορύφωση της τουριστικής κίνησης. .

Είναι απολύτως πρόδηλη η αναγκαιότητα όχι μόνο τήρησης των κανόνων υγιεινής στους χώρους από όπου μαζικά μετακινούνται χιλιάδες των επιβατών αλλά και **της τήρησης των κανόνων υγειονομικής προστασίας** προκειμένου, επίσης, να αποτραπεί η περαιτέρω διασπορά της πανδημίας COVID -19.

Είναι προφανές ότι καμία άλλη από τις διαθέσιμες διαδικασίες δεν είναι πρόσφορη για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού καθώς απαιτούν μεγαλύτερα χρονικά διαστήματα ολοκλήρωσης.

2) Απρόβλεπτη περίπτωση.

Η εξάπλωση της πανδημίας COVID -19, όπως αυτή ακόμη και σήμερα εξελίσσεται, αποτελεί ένα γεγονός με παγκόσμια διάσταση, εντελώς απρόβλεπτο και πρωτοφανές σε μέγεθος και ένταση. Επήλθαν έτσι σημαντικότερες αλλαγές στον τρόπο οργάνωσης της εργασίας και λειτουργίας των Αναθετουσών αρχών – Δημόσιων Φορέων.

Πέρα των ανωτέρω κατά το χρονικό διάστημα που παρήλθε από το φθινόπωρο 2020 μέχρι την θερινή περίοδο 2022 σημαντικές οργανωτικές αλλαγές επήλθαν στην ΥΠΑ με κυριότερη από αυτές την απόσχιση του εποπτικού και ρυθμιστικού αντικειμένου και την ανάθεση αυτού στην Α.Π.Α. – Αρχή Πολιτικής Αεροπορίας, νεοσύστατη υπηρεσία με εποπτικές και ρυθμιστικές αρμοδιότητες στο χώρο της πολιτικής αεροπορίας τις οποίες μέχρι πρότινος ασκούσε η ΥΠΑ.

Η εκ του νόμου υποχρέωση του υφιστάμενου μηχανισμού οικονομικής διαχείρισης της ΥΠΑ και του προσωπικού που υποστηρίζει τον μηχανισμό αυτόν να υποστηρίξει ταυτόχρονα και την ΑΠΑ καθώς



και να προσαρμοστεί ταυτόχρονα στα νέα οργανωτικά δεδομένα αποτέλεσε ένα απρόβλεπτο γεγονός μη δυνάμενο να αντιμετωπιστεί χωρίς και προκαλώντας ταυτόχρονα ανατροπή του συνήθους χρονοπρογραμματισμού των εργασιών της Υπηρεσίας.

3) Αιτιώδης σύνδεσμος μεταξύ της απρόβλεπτης περίπτωσης και της κατεπείγουσας ανάγκης.

Η απρόβλεπτη περίπτωση όπως περιγράφηκε ανωτέρω προκάλεσε σειρά ενεργειών και αλλαγών στην ΥΠΑ. Ακριβώς λόγω του επιχειρησιακού χαρακτήρα της Υπηρεσίας ανετράπη πλήρως ο εκπονηθείς ετήσιος προγραμματισμός εργασιών και οι δυνάμεις της Υπηρεσίας συγκεντρώθηκαν στην αντιμετώπιση των προβλημάτων που ανέκυψαν λόγω των ανωτέρω. Οι οργανικές μονάδες της Υπηρεσίας συνέχισαν κανονικά την λειτουργία τους, καίτοι διέθεταν πλέον μειωμένο προσωπικό, προκειμένου αφενός να μην διακοπεί το μεταφορικό έργο και αφετέρου να συνεχιστεί απρόσκοπτα και με ασφάλεια, λαμβάνοντας το σύνολο των μέτρων υγειονομικής προστασίας, ο έλεγχος της εναέριας κυκλοφορίας και η παροχή υπηρεσιών αεροναυτιλίας. Αξίζει να σημειωθεί ότι οι διαδικασίες ελέγχου εναέριας κυκλοφορίας δεν ακολουθούν τον μειωμένο όγκο της αεροπορικής κίνησης που παρατηρήθηκε την περίοδο πρώτης έξαρσης της πανδημίας τουναντίον θα πρέπει να διατηρούνται συνεχώς σε τουλάχιστον επαρκές επίπεδο απορροφώντας κατά αυτό τον τρόπο τον εργασιακό χρόνο του διαθέσιμου προσωπικού, επιχειρησιακού και λειτουργικού.

Τούτου δοθέντος οι διαδικασίες για την ανάθεση των συμβάσεων καθαριότητας δεν ακολούθησαν την προγραμματισμένη χρονική εξέλιξη καθώς το ήδη μειωμένο (λόγω έκτακτων μέτρων) διαθέσιμο ανθρώπινο δυναμικό της Υπηρεσίας συγκεντρώθηκε στην αντιμετώπιση των θεμάτων που ανέκυψαν λόγω της πανδημίας, στην προσαρμογή των εργασιών της Υπηρεσίας στις νέες συνθήκες και βεβαίως στην εκτέλεση του αμιγώς επιχειρησιακού έργου.

Εξάλλου οι διαδικασίες για την εκπόνηση των ανωτέρω διαγωνισμών είχαν εκκινήσει σε κατάλληλο χρόνο και μάλιστα έχουν φθάσει στο σημείο προ της ανάθεσης.

4) Οι περιστάσεις που καθιστούν αναγκαία την προσφυγή στη διαδικασία της διαπραγμάτευσης δεν απορρέουν από ευθύνη της ΥΠΑ.

Η ΥΠΑ είχε φροντίσει έγκαιρα διά των αρμοδίων υπηρεσιών της: 1) να συνταχθούν και να εγκριθούν οι τεχνικές προδιαγραφές για την εκπόνηση διαγωνισμών 2) να εγκριθούν τα αιτήματα ανάληψης υποχρέωσης 3) να εκπονηθούν και να δημοσιευθούν οι σχετικοί διαγωνισμοί 4) να συνταχθούν και να υποβληθούν τα προβλεπόμενα πρακτικά αξιολόγησης και 5) να έχουν ήδη προωθηθεί προς υπογραφή οι σχετικές αποφάσεις. Παρόλα αυτά η ανατροπή του χρονοπρογραμματισμού εργασιών της ΥΠΑ λόγω των επιπτώσεων της πανδημίας και της εφαρμογής των οργανωτικών αλλαγών απορρόφησε σημαντικές δυνάμεις από το (μειωμένο) διαθέσιμο ανθρώπινο δυναμικό, έστρεψε τις προτεραιότητες της Υπηρεσίας στην αντιμετώπιση των άμεσων επιχειρησιακών αναγκών.

5) Η παρούσα αίτηση για την παροχή σύμφωνης γνώμης για την διαδικασία της διαπραγμάτευσης χωρίς προηγούμενη δημοσίευση αναφέρεται σε χρονικό διάστημα 6 μηνών από την υπογραφή της σύμβασης. **Το χρονικό αυτό διάστημα είναι, θεωρούμε, ικανό και αναγκαίο** για την ολοκλήρωση των διαδικασιών των ανοικτών ηλεκτρονικών διαγωνισμών, την εκδίκαση των προσφυγών, την άσκηση ένδικων μέσων μέχρι και την υπογραφή συμβάσεων και την φυσική εγκατάσταση των οικονομικών



φορέων. Επίσης **τηρεί το απαραίτητο μέτρο**, ήτοι καταλαμβάνει χρονικό διάστημα μόλις 6 μηνών επί συνολικού χρονικού διαστήματος 30 μηνών που προβλέπει ο διαγωνισμός για κάθε μία εγκατάσταση.

Υ) Δυνάμει των ανωτέρω παρακαλούμε όπως λάβετε υπόψη τα πραγματικά περιστατικά και την υπαγωγή αυτών στις σχετικές διατάξεις εγκρίνοντας το αίτημα της ΥΠΑ περί παροχής σύμφωνης γνώμης προκειμένου να προβεί σε διαδικασία διαπραγμάτευσης χωρίς προηγούμενη δημοσίευση για την σύναψη συμβάσεων ανάθεσης εργασιών καθαριότητας στις αναφερόμενες εγκαταστάσεις της ΥΠΑ για χρονικό διάστημα έως 6 μήνες από υπογραφής σχετικής Σύμβασης. Συνημμένα υποβάλλεται σχετικό Σχέδιο Απόφασης [..]».

2.2 Κατόπιν διευκρινίσεων που ζητήθηκαν από την Αρχή σχετικά με το θεσμικό πλαίσιο και τις νομοθετικές διατάξεις που αφορούν στις επικαλούμενες από την ΥΠΑ «σημαντικές οργανωτικές αλλαγές που επήλθαν στην ΥΠΑ, κατά το χρονικό διάστημα που παρήλθε από το φθινόπωρο 2020 μέχρι την θερινή περίοδο 2022, με κυριότερη από αυτές την απόσχιση του εποπτικού και ρυθμιστικού αντικειμένου και την ανάθεση αυτού στην Α.Π.Α. – Αρχή Πολιτικής Αεροπορίας, νεοσύστατη υπηρεσία με εποπτικές και ρυθμιστικές αρμοδιότητες στο χώρο της πολιτικής αεροπορίας τις οποίες μέχρι πρότινος ασκούσε η ΥΠΑ», υποβλήθηκε συμπληρωματικός το αρ. πρωτ. Κ.Γ./Δ11/Ε 17352/01.07.2022 έγγραφο της ΥΠΑ (αρ. πρωτ. Εισερχ. ΕΑΑΔΗΣΥ 3607/4.7.2022), στο περιεχόμενο του οποίου γίνεται αναλυτική αναφορά κατά την εξέταση της προϋπόθεσης της απρόβλεπτης περίπτωσης κατωτέρω.

2.3. Επισημαίνεται ότι στον υπό κρίση αρχικό φάκελο του αιτήματος υποβλήθηκαν συνημμένα:

- Σχέδιο απόφασης για την προσφυγή στη διαδικασία της διαπραγμάτευσης για τον καθαρισμό των χώρων των Κρατικών Αερολιμένων διάρκειας 6 μηνών, από 01.07.2022 έως 31.12.2022.
- Το από 26.05.2021 πρωτογενές αίτημα για την έγκριση της διαδικασίας σύναψης δημόσιας σύμβασης για την παροχή υπηρεσιών καθαρισμού χώρων και επιφανειών των Κρατικών Αερολιμένων Αλεξανδρούπολης, Καρπάθου, Λήμνου, Ν. Αγχιάλου και Σύρου, για το χρονικό διάστημα από 01.07.2022 έως 31.06.2025.
- Η από 31.01.2022 απόφαση ανάληψης υποχρέωσης.
- Η αριθμ. πρωτ. Κ.Γ./Δ11/Ε6168/ 14.03.2022 διακήρυξη (ΑΔΑΜ: 22PROC010196987 2022-03-14) με την οποία προκηρύχθηκε η διαγωνιστική διαδικασία για την ανάθεση υπηρεσιών καθαριότητας χώρων, εγκαταστάσεων και επιφανειών των ανωτέρω Κρατικών Αερολιμένων, για το προαναφερθέν χρονικό διάστημα από 01.07.2022 έως 31.06.2025, εκτιμώμενης αξίας 1.233.624,39 ευρώ χωρίς ΦΠΑ.
- Οι από 17/06/2022 και 23/06/2022 αποφάσεις του Υπουργού Υποδομών και Μεταφορών (5 συνολικά ΥΑ) περί έγκρισης των πρακτικών αποσφράγισης και αξιολόγησης τεχνικών προσφορών – δικαιολογητικών συμμετοχής και οικονομικών προσφορών των ανοικτών ηλεκτρονικών διαγωνισμών για την ανάδειξη αναδόχων για την παροχή υπηρεσιών καθαρισμού των χώρων και επιφανειών των Κρατικών Αερολιμένων Αλεξανδρούπολης, Ν. Αγχιάλου, Λήμνου, Σύρου και Καρπάθου, αντιστοίχως, με τις οποίες αποφασίστηκε η ανάδειξη προσωρινών αναδόχων των ανωτέρω διαγωνισμών, οι οποίοι και θα κληθούν να υποβάλουν τα απαιτούμενα δικαιολογητικά κατακύρωσης εντός προθεσμίας 10 ημέρων από τη σχετική ειδοποίηση που θα αποσταλεί το αμέσως επόμενο χρονικό διάστημα από την ΥΠΑ.

II. ΝΟΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ



3. Σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 2 παρ. 2 περ. γ' υποπερ. δδ' του ν. 4013/2011, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 21 παρ. 2 περ. α' και β' του ν. 4441/2016, οι αποφάσεις των αναθετουσών Αρχών που αφορούν την προσφυγή στη διαδικασία της διαπραγμάτευσης για την ανάθεση των δημόσιων συμβάσεων, σύμφωνα με την περίπτωση β' της παρ. 2 του άρθρου 26 και τα άρθρα 32 και 269 του ν. 4412/2016, εξαιρουμένων των περιπτώσεων ανωτέρας βίας, εκδίδονται μετά από σύμφωνη γνώμη της Αρχής, εφόσον οι συμβάσεις αυτές εμπίπτουν, λόγω της εκτιμώμενης αξίας τους, στο πεδίο εφαρμογής των Οδηγιών 2014/24/EK και 2014/25/EK, οι οποίες ενσωματώθηκαν στην ελληνική έννομη τάξη με το ν. 4412/2016. Κατά την άσκηση της εν λόγω αρμοδιότητας η Αρχή λαμβάνει υπόψη της τις γενικές αρχές του ενωσιακού και εθνικού δικαίου. Η εν λόγω αρμοδιότητα ασκείται μέσα σε προθεσμία είκοσι (20) εργασίμων ημερών από την περιέλευση του σχεδίου απόφασης στην Αρχή, συνοδευόμενου από όλα τα στοιχεία στα οποία θεμελιώνεται, κατά περίπτωση, η προσφυγή στη διαδικασία της διαπραγμάτευσης, με μέριμνα της αναθέτουσας αρχής.

4. Τα οριζόμενα στον **ν. 4412/2016** (Α' 147/2016) «Δημόσιες Συμβάσεις Έργων, Προμηθειών και Υπηρεσιών (προσαρμογή στις Οδηγίες 2014/24/ ΕΕ και 2014/25/ΕΕ)», ως ισχύει:

i. Άρθρο 2 «Ορισμοί» :

«1. Για τους σκοπούς του παρόντος εφαρμόζονται οι ακόλουθοι ορισμοί:

1) α) ως «αναθέτουσες αρχές» νοούνται το κράτος, οι αρχές τοπικής αυτοδιοίκησης, οι οργανισμοί δημοσίου δικαίου ή οι ενώσεις μιας ή περισσότερων από αυτές τις αρχές ή ενός ή περισσότερων από αυτούς τους οργανισμούς δημοσίου δικαίου και οι αναθέτουσες αρχές κατά την έννοια του άρθρου 223 [...]

5) ως «δημόσιες συμβάσεις» και ως «συμβάσεις έργων, υπηρεσιών και προμηθειών» νοούνται οι συμβάσεις εξ επαχθούς αιτίας οι οποίες συνάπτονται γραπτώς μεταξύ ενός ή περισσότερων οικονομικών φορέων και μιας ή ενός ή περισσότερων αναθετουσών αρχών/ αναθετόντων φορέων, αντίστοιχα, και έχουν ως αντικείμενο την εκτέλεση έργων, την προμήθεια αγαθών ή την παροχή υπηρεσιών [...]

28) ως «δημόσιες συμβάσεις άνω των ορίων» και ως «συμβάσεις άνω των ορίων» νοούνται οι δημόσιες συμβάσεις και οι συμβάσεις κατά την έννοια της διάταξης της περίπτωσης 5 της παρούσας παραγράφου που δεν εξαιρούνται, δυνάμει των εξαιρέσεων που προβλέπονται στα άρθρα 7 έως 17 και 237 έως 252, και των οποίων η εκτιμώμενη αξία εκτός φόρου προστιθέμενης αξίας (ΦΠΑ) είναι ίση προς ή ανώτερη από τα όρια της διάταξης των άρθρων 5 και 235, αντίστοιχα, όπως ισχύουν κάθε φορά [...]

ii. Το Άρθρο 5 του Ν. 4412/2016 ορίζει ότι: «Ως κατώτατα όρια, σε συνάρτηση προς την εκτιμώμενη αξία της σύμβασης, εκτός Φ.Π.Α., ορίζονται τα ακόλουθα: ...β) 135.000 ευρώ για δημόσιες συμβάσεις προμηθειών και υπηρεσιών που ανατίθενται από κεντρικές κυβερνητικές αρχές και για διαγωνισμούς μελετών που διοργανώνονται από τις εν λόγω αρχές. [...] β) 209.000 ευρώ για δημόσιες συμβάσεις προμηθειών και υπηρεσιών που ανατίθενται από μη κεντρικές αναθέτουσες αρχές και για διαγωνισμούς μελετών που διοργανώνονται από τις εν λόγω αρχές. [...] Τα κατώτατα όρια που καθορίζονται στις άνω περιπτώσεις α', β', και γ' ισχύουν, εφόσον δεν έχουν αναθεωρηθεί, σύμφωνα με το άρθρο 6 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ».



Συναφώς επισημαίνεται ότι, με βάση τις σχετικές διατάξεις του Κανονισμού 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 προμηθειών, υπηρεσιών, έργων, και τους διαγωνισμούς μελετών”, τα ανωτέρω χρηματικά όρια των 135.000€ και 209.000€ του αρθ. 5 του ν. 4412/2016, έχουν τροποποιηθεί από 1.1.2022 στο ποσό των 140.000€ και 215.000€ αντίστοιχα και αφορούν στα έτη 2022-2023.

iii. Το Άρθρο 6 «Μέθοδοι υπολογισμού της εκτιμώμενης αξίας της σύμβασης» (άρθρο 5 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ):

«1. Ο υπολογισμός της εκτιμώμενης αξίας μιας σύμβασης βασίζεται στο συνολικό πληρωτέο ποσό, χωρίς ΦΠΑ, όπως εκτιμάται από την αναθέτουσα αρχή, συμπεριλαμβανομένου κάθε τυχόν δικαιώματος προαίρεσης ή τυχόν παρατάσεων της σύμβασης, όπως ορίζουν ρητά τα έγγραφα της σύμβασης {...} 2. Όταν αναθέτουσα αρχή αποτελείται από χωριστές επιχειρησιακές μονάδες λαμβάνεται υπόψη η συνολική εκτιμώμενη αξία για όλες τις χωριστές επιχειρησιακές μονάδες. Κατά παρέκκλιση του πρώτου εδαφίου, όταν μία χωριστή επιχειρησιακή μονάδα είναι ανεξαρτήτως υπεύθυνη για τις διαδικασίες σύναψης των συμβάσεων της ίδιας ή ορισμένων κατηγοριών αυτών, η αξία των συμβάσεων μπορεί να υπολογίζεται στο επίπεδο της συγκεκριμένης μονάδας. 3. Η επιλογή της χρησιμοποιούμενης μεθόδου για τον υπολογισμό της εκτιμώμενης αξίας μιας σύμβασης δεν γίνεται με σκοπό την αποφυγή της εφαρμογής οποιασδήποτε διάταξης του παρόντος νόμου. Η σύμβαση δεν κατατέμενεται κατά τρόπο ώστε να αποφεύγεται η εφαρμογή οποιασδήποτε διάταξης του παρόντος νόμου, εκτός αν αυτό δικαιολογείται από αντικειμενικούς λόγους. 4. Η εκτιμώμενη αξία ισχύει τη στιγμή της αποστολής της προκήρυξης διαγωνισμού {...} 11. Όταν πρόκειται για δημόσιες συμβάσεις προμηθειών ή υπηρεσιών οι οποίες έχουν περιοδικό χαρακτήρα ή οι οποίες προβλέπεται να ανανεωθούν μέσα σε συγκεκριμένο χρονικό διάστημα, λαμβάνεται ως βάση για τον υπολογισμό της εκτιμώμενης αξίας της σύμβασης: α) είτε η συνολική πραγματική αξία των διαδοχικών συμβάσεων του ίδιου τύπου οι οποίες συνήφθησαν κατά το προηγούμενο δωδεκάμηνο ή οικονομικό έτος, αναπροσαρμοσμένη, ει δυνατόν, προκειμένου να ληφθούν υπόψη ενδεχόμενες μεταβολές ως προς τις ποσότητες ή την αξία τους κατά τους δώδεκα μήνες που έπονται της αρχικής σύμβασης· β) είτε η εκτιμώμενη συνολική αξία των διαδοχικών συμβάσεων που συνήφθησαν κατά το δωδεκάμηνο που έπεται της πρώτης παράδοσης ή κατά τη διάρκεια του οικονομικού έτους, εφόσον αυτό υπερβαίνει τους δώδεκα μήνες {...}».

iv. Το Άρθρο 26 «Επιλογή των διαδικασιών» (άρθρο 26 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ) :
ορίζει ότι «6. Στις ειδικές περιπτώσεις και περιστάσεις που αναφέρονται ρητά στο άρθρο 32, οι αναθέτουσες αρχές μπορεί να προσφεύγουν σε διαδικασία με διαπραγμάτευση χωρίς προηγούμενη δημοσίευση ή διαγωνισμό».

v. Το άρθρο 32 «Προσφυγή στη διαδικασία με διαπραγμάτευση χωρίς προηγούμενη δημοσίευση» (άρθρο 32 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ):

«1. Στις ειδικές περιπτώσεις και περιστάσεις που προβλέπονται στις παραγράφους 2 έως 6, οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να αναθέτουν δημόσιες συμβάσεις προσφεύγοντας στη διαδικασία με διαπραγμάτευση χωρίς προηγούμενη δημοσίευση. 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 περιπτώσεις που επικαλούνται οι αναθέτουσες αρχές για την αιτιολόγηση της κατεπείγουσας ανάγκης δεν πρέπει σε καμία περίπτωση να απορρέουν από δική τους ευθύνη».

vi. Τα προβλεπόμενα στο άρθρο 32^A :

«Εξαιρούνται της υποχρεωτικής εφαρμογής των άρθρων 22 παράγραφοι 1, 36, 72 παράγραφος 1 περίπτωση α', 79 παράγραφοι 1 έως 4, και 221 παράγραφοι 8 και 9, οι ακόλουθες περιπτώσεις του άρθρου 32:

α) όπου η δυνατότητα ανάθεσης περιορίζεται σε έναν προκαθορισμένο συμμετέχοντα, σύμφωνα με την περίπτωση β' της παραγράφου 2, με την παράγραφο 3, με την περίπτωση β' της παραγράφου 4 και την παράγραφο 6,

β) λόγω του επείγοντος χαρακτήρα της ανάθεσης σύμφωνα με την περίπτωση γ' της παραγράφου 2 [...]

Στις περιπτώσεις α' και β' η διαδικασία διεξάγεται σύμφωνα με τα οριζόμενα στους όρους της πρόσκλησης, όπου υπάρχει, και η αξιολόγηση των προσφορών μπορεί να γίνεται σε ενιαίο στάδιο με την ανάθεση της σύμβασης. [...] Η διαδικασία της διαπραγμάτευσης γίνεται από τριμελές όργανο, το οποίο συγκροτείται από την Αναθέτουσα Αρχή και εισηγείται προς το αποφαινόμενο όργανο για κάθε θέμα που ανακύπτει κατά την ανάθεση της σύμβασης.»

vii. Το άρθρο 61 «Έναρξη διαδικασίας σύναψης σύμβασης»:

«1. Για συμβάσεις άνω των ορίων, ως χρόνος έναρξης της ανοικτής διαδικασίας, της κλειστής διαδικασίας, της ανταγωνιστικής διαδικασίας με διαπραγμάτευση, του ανταγωνιστικού διαλόγου και της σύμπραξης καινοτομίας, νοείται η ημερομηνία αποστολής της σχετικής προκήρυξης σύμβασης στην Επίσημη Εφημερίδα της Ένωσης ή της προκαταρκτικής προκήρυξης, όταν η τελευταία χρησιμοποιείται ως μέσο προκήρυξης διαγωνισμού, σύμφωνα με την παρ. 5 του άρθρου 26. 2. Ως χρόνος έναρξης της διαδικασίας διαπραγμάτευσης χωρίς δημοσίευση προκήρυξης, νοείται η ημερομηνία αποστολής προς τους οικονομικούς φορείς της πρώτης πρόσκλησης συμμετοχής σε διαπραγμάτευση. 3. Ως χρόνος έναρξης ενός διαγωνισμού μελετών, νοείται η ημερομηνία αποστολής της σχετικής προκήρυξης διαγωνισμού μελετών στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. 4. Για συμβάσεις κάτω των ορίων αντί των παραγράφων 1 έως 3, εφαρμόζονται οι διατάξεις του άρθρου 120».

5. Τα οριζόμενα στο ν. 4782/2021 (Α' 36/2021) «Εκσυγχρονισμός, απλοποίηση και αναμόρφωση του ρυθμιστικού πλαισίου των δημοσίων συμβάσεων, ειδικότερες ρυθμίσεις προμηθειών στους τομείς της άμυνας και της ασφάλειας και άλλες διατάξεις για την ανάπτυξη, τις υποδομές και την υγεία.» και ιδίως το άρθρο 142 «Έναρξη ισχύος Μέρους Α'», όπως έχει τροποποιηθεί και ισχύει, σύμφωνα με το οποίο:

«Άρθρο 142 - Έναρξη ισχύος Μέρους Α'»

1. Η ισχύς των διατάξεων:

α) του άρθρου 4, κατά το μέρος που τροποποιεί την παρ. 1 του άρθρου 36 του ν. 4412/2016,
β) των άρθρων 10, 20 παρ. 4, 34 κατά το μέρος που τροποποιεί την παρ. 2 του άρθρου 92 του ν. 4412/2016, 57, 58, 59, 60, 63, 64, 66 έως 79, 82 έως 86, 89 έως 93, 95 έως 98, 100, 131 και 138,



γ) [Καταργείται].

δ) του άρθρου 109, κατά το μέρος που τροποποιεί την παρ. 7 του άρθρου 258 του ν. 4412/2016, αρχίζει από την 1η.9.2021

ε) των άρθρων 55, 108 κατά το μέρος που τροποποιεί την περ. α` της παρ. 11 του άρθρου 221 του ν. 4412/2016, και 134 αρχίζει από την 1η.3.2022.

2. Η ισχύς των άρθρων 3, 6 κατά το μέρος που τροποποιεί τις παρ. 1 και 5 του άρθρου 38 του ν. 4412/2016 (Α` 147), 7, 8, 9, 11, 12, 13, 42, 49, 62, 65, 80, 81, 87, 88, 94, 99, 101, 108, εκτός της περ. α` της παρ. 11, 121 και 127 αρχίζει από τη δημοσίευση του παρόντος στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως. Το άρθρο 42, με το οποίο τροποποιήθηκε το άρθρο 102 του ν. 4412/2016, καταλαμβάνει και εφαρμόζεται και στις εκκρεμείς, κατά τον χρόνο έναρξης ισχύος του παρόντος, διαγωνιστικές διαδικασίες, εκτός εάν έχει χωρήσει οριστικός αποκλεισμός του οικονομικού φορέα ή έχει εκδοθεί απόφαση αρμοδίου δικαστηρίου, η οποία έχει κρίνει διαφορετικά.

3. Η ισχύς των υπολοίπων άρθρων του παρόντος αρχίζει από την 1η.6.2021, εκτός αν ορίζεται διαφορετικά στις επιμέρους διατάξεις του. Τα άρθρα 43 και 121 του ν. 4782/2021, με τα οποία τροποποιήθηκαν τα άρθρα 103 και 310, αντίστοιχα, του ν. 4412/2016, εφαρμόζονται και στις εκκρεμείς, κατά τον χρόνο έναρξης ισχύος τους (1η.6.2021), διαγωνιστικές διαδικασίες, εκτός εάν έχει χωρήσει οριστικός αποκλεισμός του οικονομικού φορέα ή έχει εκδοθεί απόφαση αρμοδίου δικαστηρίου, η οποία έχει κρίνει διαφορετικά».

6. Τα οριζόμενα στο ν. 4912/2022 (Α' 59/2022) «Ενιαία Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων και άλλες διατάξεις του Υπουργείου Δικαιοσύνης» και ιδίως τα άρθρα 17, παρ. 1 και 4 και 19 αυτού, όσον αφορά την αρμοδιότητα της Αρχής για την παροχή σύμφωνης γνώμης κατ' άρθρο 2, παράγραφος 2, περίπτωση γ', υποπερίπτωση δδ' του ν. 4013/2011, σύμφωνα με τα οποία:

«Άρθρο 17

Μεταβατικές διατάξεις - Μεταφορά αρμοδιοτήτων από την Αρχή του ν. 4013/2011 στην Αρχή του ν. 4412/2016

1. Από την έκδοση της πράξης διορισμού Προέδρου και τουλάχιστον έξι (6) Συμβούλων της Ενιαίας Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων του άρθρου 347 του ν. 4412/2016 (Α' 147), όπως το άρθρο αυτό αντικαθίσταται με το άρθρο 2 του παρόντος νόμου: (α) η Αρχή του ν. 4013/2011 (Α' 204) καταργείται και το σύνολο των δικαιωμάτων, υποχρεώσεων και εννόμων σχέσεων της, συμπεριλαμβανομένης της διαχείρισης του ειδικού τραπεζικού λογαριασμού της παρ. 3 του άρθρου 4 του ν. 4013/2011, περιέρχεται αυτοδικαίως και χωρίς άλλη διατύπωση στην Αρχή του ν. 4412/2016, (β) δίκες της Αρχής του ν. 4013/2011 συνεχίζονται χωρίς διακοπή από την Αρχή του ν. 4412/2016, η οποία λογίζεται ως καθολικός διάδοχος της Αρχής του ν. 4013/2011, (γ) όλα τα υφιστάμενα ταμειακά υπόλοιπα της Αρχής του ν. 4013/2011 μεταφέρονται στην Αρχή του ν. 4412/2016, η οποία συνεχίζει την εκτέλεση του τρέχοντος προϋπολογισμού. [...]

4. Μέχρι την έκδοση της πράξης διορισμού Προέδρου και τουλάχιστον έξι (6) Συμβούλων της Ενιαίας Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΑΔΗΣΥ) του άρθρου 347 του ν. 4412/2016, η καταργούμενη Αρχή του ν. 4013/2011 εξακολουθεί να λειτουργεί με τα όργανα διοίκησης της Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΑΑΔΗΣΥ) που υπηρετούν κατά την έναρξη ισχύος του παρόντος. [...]

Άρθρο 19

Καταργούμενες διατάξεις



Από την έκδοση Πράξης Υπουργικού Συμβουλίου με την οποία διορίζονται ο Πρόεδρος και τουλάχιστον έξι (6) Σύμβουλοι της Αρχής, σύμφωνα με την παρ. 4 του άρθρου 348 του ν. 4412/2016 (Α' 147), καταργούνται: (α) τα άρθρα 1 έως 10 του ν. 4013/2011 (Α' 204) για την «Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων» («Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ.» ή «Αρχή») και (β) το πρώτο και το δεύτερο εδάφιο της παρ. 1 του άρθρου 365 του ν. 4412/2016.».

III. ΝΟΜΙΚΗ ΕΚΤΙΜΗΣΗ

7. Το υπό εξέταση αίτημα της Υπηρεσίας Πολιτικής Αεροπορίας, ως αυτοτελούς δημόσιας υπηρεσίας του Υπουργείου Υποδομών και Μεταφορών, αφορά στη σύναψη δημόσιας σύμβασης παροχής υπηρεσιών καθαριότητας μέσω της διαδικασίας της διαπραγμάτευσης, βάσει της περιπτ. γ της παρ. 2 του άρθρου 32 ν. 4412/2016, ήτοι για λόγους κατεπείγουσας ανάγκης. Η εν λόγω ανάγκη προέκυψε, σύμφωνα με τα διαλαμβανόμενα στον φάκελο του αιτήματος και ως αποτυπώνονται στο ιστορικό της παρούσας, συνεπεία της πανδημίας του κορονοϊού και των επικαλούμενων σημαντικών οργανωτικών αλλαγών που επήλθαν στην ΥΠΑ, όπως και λόγω των εν εξελίξει διαγωνιστικών διαδικασιών που δεν έχουν ακόμη ολοκληρωθεί.

8. Ειδικότερα, το υπό εξέταση αίτημα υπεβλήθη με αντικείμενο την προσφυγή στη διαδικασία διαπραγμάτευσης χωρίς δημοσίευση προκήρυξης, προς τον σκοπό σύναψης δημόσιας σύμβασης με αντικείμενο τις υπηρεσίες καθαριότητας σε 5 Κρατικούς αερολιμένες, ήτοι ΑΛΕΞΑΝΔΡΟΥΠΟΛΗΣ, ΚΑΡΠΑΘΟΥ, ΝΕΑΣ ΑΓΧΙΑΛΟΥ, ΣΥΡΟΥ και ΛΗΜΝΟΥ, για το χρονικό διάστημα από 01.07.2022 έως 31.12.2022, συνολικής εκτιμώμενης αξίας 104.281€ χωρίς ΦΠΑ (129.308€ με ΦΠΑ 24%). Η προτεινόμενη, βάσει του εξεταζόμενου αιτήματος, σύμβαση, υπολείπεται του ποσού του κατώτατου ορίου της εκτιμώμενης αξίας συμβάσεων υπηρεσιών του άρθρου 5 του ν. 4412/2016, ως αυτό έχει τροποποιηθεί και ισχύει. Ως εκ τούτου, δέον όπως εξετασθεί η αρμοδιότητα της Αρχής, λόγω ποσού, για την έκδοση σύμφωνης γνώμης, σύμφωνα με το άρθρο 2, παράγραφος 2, περίπτωση γ', υποπερίπτωση δδ' του ν. 4013/2011.

Επισημαίνεται σχετικά ότι σύμφωνα με την παρ. 11, του άρθρου 6 του ν. 4412/2016, όταν πρόκειται για δημόσιες συμβάσεις υπηρεσιών οι οποίες έχουν περιοδικό χαρακτήρα ή οι οποίες προβλέπεται να ανανεωθούν μέσα σε συγκεκριμένο χρονικό διάστημα, όπως στην προκειμένη περίπτωση, λαμβάνεται ως βάση για τον υπολογισμό της εκτιμώμενης αξίας της σύμβασης: α) είτε η συνολική πραγματική αξία των διαδοχικών συμβάσεων του ίδιου τύπου οι οποίες συνήφθησαν κατά το προηγούμενο δωδεκάμηνο ή οικονομικό έτος, αναπροσαρμοσμένη, ει δυνατόν, προκειμένου να ληφθούν υπόψη ενδεχόμενες μεταβολές ως προς τις ποσότητες ή την αξία τους κατά τους δώδεκα μήνες που έπονται της αρχικής σύμβασης· β) είτε η εκτιμώμενη συνολική αξία των διαδοχικών συμβάσεων που συνήφθησαν κατά το δωδεκάμηνο που έπεται της πρώτης παράδοσης ή κατά τη διάρκεια του οικονομικού έτους, εφόσον αυτό υπερβαίνει τους δώδεκα μήνες.

Ο αιτούμενος προϋπολογισμός, με βάση τα διαλαμβανόμενα στο αίτημα, προέκυψε βάσει του προκηρυχθέντος, εντός του ίδιου οικονομικού έτους 2022 με την αρ. πρωτ. Κ.Γ./Δ11/Ε 6168/14.3.2022 διακήρυξη, ανοιχτού διαγωνισμού άνω των ορίων για τους 5 Κρατικούς Αερολιμένες, η συνολική προϋπολογιζόμενη δαπάνη του οποίου ανέρχεται στο ποσό των 1.233.624,39 ευρώ χωρίς ΦΠΑ € για το χρονικό διάστημα από 01.07.2022 έως 30.06.2025, για δε



το έτος 2022 εκτιμάται στο ποσό των 265.679 ευρώ συμπεριλαμβανομένου ΦΠΑ (214.257,26 ευρώ χωρίς ΦΠΑ). Ως εκ τούτου συντρέχει η αρμοδιότητα της Αρχής για την παροχή της σύμφωνης γνώμης της κατ' άρθρο 2 παρ. 2 περ. γ' υποπερ. δδ' του ν. 4013/2011, όπως ισχύει.

9. Ως προς τη διαδικασία διαπραγμάτευσης χωρίς δημοσίευση προκήρυξης διαγωνισμού, επισημαίνεται ότι η εν λόγω διαδικασία έχει εξαιρετικό χαρακτήρα και επιτρέπεται να εφαρμόζεται μόνο στις περιοριστικώς απαριθμούμενες στα άρθρα 26 και 32 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ, περιπτώσεις, όπως ενσωματώθηκαν με τα άρθρα 26 και 32 του Ν. 4412/2016. Περαιτέρω επισημαίνεται ότι οι εν λόγω διατάξεις, στο μέτρο που εισάγουν εξαιρέσεις που συνιστούν παρέκκλιση από την βασική ρύθμιση, ήτοι από τους κανόνες που αποσκοπούν στη διασφάλιση της αρχής της διαφάνειας, του ελεύθερου ανταγωνισμού, της αποφυγής των διακρίσεων και της ίσης μεταχείρισης στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, πρέπει να αποτελούν αντικείμενο συστατικής ερμηνείας. Συγκεκριμένα, προκειμένου η οδηγία 2014/24/ΕΕ να μην απωλέσει την πρακτική αποτελεσματικότητά της, τα κράτη μέλη και οι αναθέτουσες αρχές τους δεν επιτρέπεται να προβλέπουν περιπτώσεις προσφυγής στη διαδικασία με διαπραγμάτευση που δεν προβλέπονται από την εν λόγω οδηγία ή να συνοδεύουν τις ρητώς προβλεπόμενες από την οδηγία αυτή περιπτώσεις με νέους όρους που έχουν ως αποτέλεσμα να καθιστούν ευκολότερη την προσφυγή στην εν λόγω διαδικασία (βλ. ΔΕΕ, αποφάσεις 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, σκέψη 13 και της 13ης Ιανουαρίου 2005, C-84/03, Επιτροπή κατά Ισπανίας, Συλλ. 2005, I-13947, σκέψη 48).

10. Η ΥΠΑ επικαλείται ρητώς ως νομική βάση θεμελίωσης του αιτήματός της, τη διάταξη του άρθρου 32 παρ. 2 περ. γ' του ν. 4412/2016. Δέον, επομένως, όπως διερευνηθεί εάν πληρούνται οι προϋποθέσεις εφαρμογής της επικαλούμενης στο αίτημα νομικής βάσης.

11. Ειδικότερα, ως προς την εφαρμογή του άρθρου 32 περ. 2 υποπερ. γ' πρέπει να συντρέχουν σωρευτικά οι κάτωθι προϋποθέσεις :

- i) ύπαρξη κατεπείγουσας ανάγκης που δεν συμβιβάζεται με τις προθεσμίες που επιτάσσουν άλλες διαδικασίες,
- ii) ύπαρξη απρόβλεπτης περίπτωσης,
- iii) 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
- v) ανάθεση της εν λόγω σύμβασης στο μέτρο που είναι απολύτως απαραίτητο.

12. Ως προς την εξέταση των επιμέρους προϋποθέσεων προσφυγής στη διαδικασία διαπραγμάτευσης χωρίς δημοσίευση προκήρυξης διαγωνισμού, δυνάμει του άρθρου 32 παρ. 2 περιπτ. γ ν. 4412/2016, από την εξέταση των στοιχείων του φακέλου της υπό κρίση υπόθεσης, προκύπτουν τα ακόλουθα:



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

Σύμφωνα με τα διαλαμβανόμενα στο υπό εξέταση αίτημα, η ανάγκη αυτή θεμελιώνεται στη φύση του αντικειμένου της προς ανάθεση σύμβασης, σε συνάρτηση με τη λήξη των υφιστάμενων συμβάσεων καθαριότητας την 30.06.2022 σύμφωνα με το αίτημα. Όπως ειδικότερα αναφέρεται στο αίτημα και αποτυπώνεται στο ιστορικό της παρούσας «[...] Λαμβάνοντας υπόψη τα ανωτέρω εκτιμούμε ότι δεν θα έχει ολοκληρωθεί η διαδικασία υπογραφής και δημοσίευσης των σχετικών αποφάσεων και εγκατάστασης των αναδόχων έως την 31.06.2022, ημερομηνία κατά την οποία επέρχεται η λήξη των συμβάσεων που ισχύουν σήμερα και έτι περαιτέρω δεν δύναται να επιλεγεί άλλη διαδικασία πέρα της διαπραγμάτευσης χωρίς προηγούμενη δημοσίευση καθώς οποιαδήποτε άλλη διαδικασία προβλέπει προθεσμίες απώτερου χρόνου.

Ανεξάρτητα δηλαδή από το σημείο εξέλιξης των διαγωνιστικών διαδικασιών αφενός δεν είναι δυνατή η ολοκλήρωση των διαδικασιών και η εγκατάσταση των αναδόχων μέχρι την 31.06.2022 και αφετέρου δεν υφίσταται άλλη διαδικασία ανάδειξης αναδόχου κατάλληλη ώστε να αναδειχθεί ανάδοχος μέχρι την 31.06.2022, πλην της διαπραγμάτευσης χωρίς προηγούμενη δημοσίευση.

Πέρα των ανωτέρω θα πρέπει να ληφθεί υπόψη και το χρονικό διάστημα που κατά την κοινή πείρα και πρακτική είναι ισχυρά πιθανολογούμενο ότι θα παρέλθει λόγω της άσκησης και εκδίκασης των προσφυγών που οι οικονομικοί φορείς υποβάλλουν. Η Υπηρεσία εκκίνησε κατά το δυνατό ενωρίτερα επιλέγοντας την διαδικασία που όφειλε για τις σχετικές συμβάσεις ήτοι την διαδικασία του ανοικτού ηλεκτρονικού διαγωνισμού άνω των ορίων, είναι όμως προφανές ότι η διαδικασία αυτή θα ολοκληρωθεί με την οριστική εγκατάσταση των αναδόχων αρκετά μετά την 31.06.2022.

Το παρόν αίτημα παροχής σύμφωνης γνώμης της ΕΑΑΔΗΣΥ υποβάλλεται προκειμένου να επιτευχθεί η απρόσκοπτη και αδιάκοπη παροχή υπηρεσιών καθαριότητας για το χρονικό διάστημα από την 01.07.2022 και για έξι μήνες μέσω της διαδικασίας της απευθείας διαπραγμάτευσης χωρίς προηγούμενη δημοσίευση διακριτά για κάθε έναν από τους αναφερόμενους αερολιμένες .

Επιλέγεται δε αυτή τη διαδικασία προκειμένου να αντιμετωπιστεί η εξαιρετικώς επείγουσα κατάσταση και κατεπείγουσα ανάγκη ενώπιον της οποίας βρίσκεται η Υπηρεσία, ήτοι, να στερηθούν τις υπηρεσίες καθαριότητας από 01.07.2022 οι αναφερόμενοι Αερολιμένες εν μέσω, μάλιστα, της θερινής περιόδου με την κορύφωση της τουριστικής κίνησης.

Είναι απολύτως πρόδηλη η αναγκαιότητα όχι μόνο τήρησης των κανόνων υγιεινής στους χώρους από όπου μαζικά μετακινούνται χιλιάδες των επιβατών αλλά και της τήρησης των κανόνων υγειονομικής προστασίας προκειμένου, επίσης, να αποτραπεί η περαιτέρω διασπορά της πανδημίας COVID -19.

Είναι προφανές ότι καμία άλλη από τις διαθέσιμες διαδικασίες δεν είναι πρόσφορη για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού καθώς απαιτούν μεγαλύτερα χρονικά διαστήματα ολοκλήρωσης.

Στο δε υποβληθέν σχέδιο απόφασης για την προσφυγή στη διαδικασία της διαπραγμάτευσης, η ΥΠΑ επικαλείται, προκειμένου να αιτιολογήσει την κατεπείγουσα ανάγκη που δεν συμβιβάζεται με τις προθεσμίες που θέτουν άλλες τακτικές διαδικασίες: «[...] Το γεγονός ότι οι διαγωνιστικές

διαδικασίες για την ανάδειξη αναδόχου καθαρισμού δεν έχουν ολοκληρωθεί. Το γεγονός ότι η ανάγκη καθαρισμού των αερολιμένων είναι διαρκής, επιτακτική και μη δυνάμενη να διακοπεί αφού δεν είναι δυνατό ο αερολιμένας να παραμείνει χωρίς καθαρισμό μέχρι την ανάδειξη νέου αναδόχου, διότι: (1) η ΥΠΑ δεν διαθέτει μόνιμο προσωπικό για τον καθαρισμό των αιθουσών αφίξεων – αναχωρήσεων επιβατών και λοιπών χώρων, (2) δεν εξασφαλίζονται οι κανόνες υγιεινής και καθαριότητας στους χώρους του αερολιμένα, με κίνδυνο για τη Δημόσια υγεία και (3) θα πληγεί Διεθνώς η εικόνα του τόπου με δυσμενείς κοινωνικές και οικονομικές συνέπειες για τη χώρα μας. (4) Η εξάπλωση της πανδημίας COVID-19, όπως αυτή ακόμη και σήμερα εξελίσσεται επιτάσσει ιδιαιτέρως την τήρηση των κανόνων υγειονομικής προστασίας προκειμένου να αποτραπεί η περαιτέρω διασπορά».

Σε συνέχεια των ανωτέρω και δεδομένης της λήξης των υφιστάμενων συμβάσεων καθαριότητας θέματος, όπως και της φύσης του αντικειμένου των προς ανάθεση συμβάσεων, διαφαίνεται ότι θεμελιώνεται ο κατεπείγων χαρακτήρας της ανάγκης ανάθεσης της υπό εξέταση περίπτωσης, καθώς η ΥΠΑ ευρίσκεται στον άμεσο κίνδυνο να μη δύναται να καλύψει τις ανάγκες της σε καθαριότητα των εγκαταστάσεων ευθύνης της σε 5 Κρατικούς Αερολιμένες. Περαιτέρω, προκύπτει από τα ανωτέρω παρατεθέντα ότι η εν λόγω κατεπείγουσα ανάγκη δε συμβιβάζεται, κατά τον χρόνο εξέτασης του αιτήματος, με τις προθεσμίες που θέτουν οι προβλεπόμενες από τον ν. 4412/2016 διαδικασίες, της διαδικασίας του άρθρου 27 παρ. 3 ν. 4412/2016 συμπεριλαμβανομένης.

ii) Ως προς την ύπαρξη απρόβλεπτης περίπτωσης:

A. Εισαγωγικώς επισημαίνεται ότι ως απρόβλεπτες περιστάσεις νοούνται γεγονότα που υπερβαίνουν κατά πολύ τον συνήθη ρου του οικονομικού και κοινωνικού βίου. Γίνεται περαιτέρω δεκτό, σύμφωνα με τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, ότι, κατά την έννοια της διάταξης της υποπερίπτωσης γ' της περίπτωσης 1 του άρθρου 25 του π.δ/τος 60/2007 και πλέον άρθρο 32 παρ. 2 περ. γ' του ν. 4412/2016, η αναθέτουσα αρχή έχει μεν ευχέρεια, κατ' απόκλιση από το γενικό κανόνα διενέργειας ανοικτού ή κλειστού διαγωνισμού, να συνάπτει δημόσια σύμβαση με προσφυγή στην εξαιρετική διαδικασία της διαπραγμάτευσης χωρίς δημοσίευση της σχετικής προκήρυξης, μόνον όμως εφόσον συντρέχουν οι προς τούτο νόμιμες προϋποθέσεις, ήτοι κατεπείγουσα ανάγκη οφειλόμενη σε γεγονότα απρόβλεπτα και δη μη απορρέοντα από δική της ευθύνη. 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. ΣτΕ 1747/2011). Επιπλέον, αντίστοιχη άποψη έχει υιοθετήσει και το Ελεγκτικό Συνέδριο, το οποίο δέχεται ότι απρόβλεπτες περιστάσεις είναι τα γεγονότα που δεν μπορούν αντικειμενικά με βάση τα διδάγματα της ανθρώπινης πείρας και λογικής να προβλεφθούν, είναι δε ανεξάρτητα της βούλησης της αναθέτουσας αρχής και δεν πρέπει να απορρέουν από έλλειψη προγραμματισμού και επιμέλειας αυτής (βλ. ενδεικτικά πράξεις ΕΣ 91, 105, 171, 191, 200, 205 και 214/2007, 15 και 74/2008).

Σημειώνεται περαιτέρω η κρίση του Ελεγκτικού Συνεδρίου 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, Κλ. Ζ 264/2010, Κλ. ΣΤ 205/2007, Τμ. VI 58/2005, 91/2007, 19/2009).



Επιπλέον, κατά τη νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου, η τήρηση χρονοβόρων, ενδεχομένως, διαδικασιών διενέργειας διαγωνισμών, εξαιτίας των δημοσιεύσεων ή της υποβολής ενστάσεων, προσφυγών και αιτήσεων ασφαλιστικών μέτρων από τους συμμετέχοντες, δεν συνιστά απρόβλεπτη περίπτωση η οποία να συνδέεται αιτιωδώς με την κατεπείγουσα ανάγκη απευθείας ανάθεσης της σχετικής προμήθειας (βλ. ενδεικτικά πράξεις VIΤμ. Ελ. Συν. 91/2007, 205/2007 και Τμ. IV160/2013, 182/2014). Η ανωτέρω παρατεθείσα πάγια νομολογία, περί μη συνδρομής απρόβλεπτου γεγονότος, συνάδει και με την με αρ. 1747/2011 Απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας, σύμφωνα με την οποία *“κατά την έννοια της διατάξεως του άρθρου 25 του π.δ 60/2007, δεν συνιστά απρόβλεπτο γεγονός που θα δικαιολογούσε κατ' εξαίρεση, την επιλογή από τη Διοίκηση της διαδικασίας με διαπραγμάτευση το γεγονός της άσκησης των προβλεπόμενων εκ του νόμου ένδικων μέσων παροχής προσωρινής δικαστικής προστασίας”* (σκέψη 7).

Σύμφωνα με τη νομολογία του προκατόχου του Δικαστηρίου της Ένωσης, τόσο η ενδεχόμενη πρόβλεψη προϋποθέσεων και εσωτερικών προθεσμιών και διαδικασιών από την ίδια τη Διοίκηση, όσο και η καθυστέρηση εκκίνησης των διαδικασιών αναθέσεως, σε περίπτωση που τέτοιες εγκριτικές διαδικασίες και προθεσμίες προβλέπονται, δε θα μπορούσαν να θεωρηθούν επαρκής λόγος για την τεκμηρίωση του κατεπείγοντος οφειλόμενου σε απρόβλεπτα γεγονότα (βλ. ΔΕΚ 2005, C-394/02 Επιτροπή κατά Ελληνικής Δημοκρατίας σκέψεις 43 και 44), ενώ αν δεν πληρούται 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).

Κατόπιν των ανωτέρω, οι ισχυρισμοί της ΥΠΑ σχετικά με την πλήρωση της προϋπόθεσης περί ύπαρξης απροβλέπτου περίπτωσης, δέον όπως κριθούν υπό το πρίσμα του κατά πόσον τα επικαλούμενα αποτελούν έκτακτα και ασυνήθιστα γεγονότα, τα οποία αντικειμενικά δεν ήταν σε θέση να προβλεφθούν, από μια επιμελή αναθέτουσα αρχή, σύμφωνα με τους κανόνες της ανθρώπινης εμπειρίας και λογικής.

Β. Από τα στοιχεία του φακέλου ως προς τη θεμελίωση της απρόβλεπτης περίπτωσης, ως αποτυπώνονται στο ιστορικό της παρούσας, προκύπτει ότι η ΥΠΑ επικαλείται ως απρόβλεπτη περίπτωση την πανδημία του κορονοϊού, σε συνάρτηση με τις αλλαγές που αυτή επέφερε στον τρόπο οργάνωσης της εργασίας και λειτουργίας των Αναθετουσών αρχών- Δημοσίων Φορέων, μεταξύ των οποίων και της ίδιας. Επιπλέον, ως απρόβλεπτες περιστάσεις αναφέρονται *«οι κατά το χρονικό διάστημα που παρήλθε από το φθινόπωρο 2020 μέχρι την θερινή περίοδο 2022 σημαντικές οργανωτικές αλλαγές που επήλθαν στην ΥΠΑ με κυριότερη από αυτές την απόσχιση του εποπτικού και ρυθμιστικού αντικειμένου και την ανάθεση αυτού στην Α.Π.Α. – Αρχή Πολιτικής Αεροπορίας, νεοσύστατη υπηρεσία με εποπτικές και ρυθμιστικές αρμοδιότητες στο χώρο της πολιτικής αεροπορίας τις οποίες μέχρι πρότινος ασκούσε η ΥΠΑ»*. Όπως ειδικότερα αναφέρεται στο αίτημα: *«Η εκ του νόμου υποχρέωση του υφιστάμενου μηχανισμού οικονομικής διαχείρισης της ΥΠΑ και του προσωπικού που υποστηρίζει τον μηχανισμό αυτόν να υποστηρίξει ταυτόχρονα και την ΑΠΑ καθώς και να προσαρμοστεί ταυτόχρονα στα νέα οργανωτικά δεδομένα αποτέλεσε ένα απρόβλεπτο γεγονός μη δυνάμενο να αντιμετωπιστεί χωρίς και προκαλώντας ταυτόχρονα ανατροπή του συνήθους χρονοπρογραμματισμού των εργασιών της Υπηρεσίας.»*



Κατόπιν διευκρινίσεων που ζητήθηκαν από την Αρχή σχετικά με το θεσμικό πλαίσιο και τις νομοθετικές διατάξεις που αφορούν στις επικαλούμενες από την ΥΠΑ ως ανωτέρω σημαντικές οργανωτικές αλλαγές, υποβλήθηκε συμπληρωματικώς το αρ. πρωτ. Κ.Γ./Δ11/Ε 17352/01.07.2022 έγγραφο της ΥΠΑ (αρ. πρωτ. Εισερχ. ΕΑΑΔΗΣΥ 3607/4.7.2022), στο οποίο αναφέρονται επί λέξει τα εξής:

«*Νομοθετική διάταξη η οποία αποτέλεσε τη βάση για την σύσταση της Αρχής Πολιτικής Αεροπορίας.*

Η Αρχή Πολιτικής Αεροπορίας συστάθηκε αρχικώς με το ν. 4427/2016 (Α' 188) και οργανώθηκε με τις διατάξεις του Π.δ. 84/2018 (Α' 156). Το οργανωτικό αυτό σχήμα, εν τέλει, δεν υλοποιήθηκε με την τοποθέτηση υπαλλήλων σε οργανικές μονάδες και τροποποιήθηκε αργότερα με το ν.4757/2020 (Α' 240) οι διατάξεις του οποίου προβλέπουν σειρά σημαντικών αλλαγών τόσο σε ότι αφορά την οργάνωση και τις αρμοδιότητες της Αρχής Πολιτικής Αεροπορίας όσο και σε ότι αφορά την οργάνωση και τις αρμοδιότητες της Υπηρεσίας Πολιτικής Αεροπορίας, καταργεί δε τις σχετικές διατάξεις του ν. 4427/2016 που αφορούν την οργάνωση της ΑΠΑ.

Σε ότι αφορά την μεταφορά των αρμοδιοτήτων εκτενής αναφορά γίνεται στις διατάξεις του ν. 4757/2020 και ιδίως στα άρθρα 45 έως 51. Η μεταφορά αρμοδιοτήτων και η απόσχιση του εποπτικού και ρυθμιστικού έργου της ΥΠΑ περιγράφεται εύληπτα αν τοποθετηθούν οι ισχύουσες για την ΑΠΑ διατάξεις περί αρμοδιοτήτων όπως ιδίως περιγράφονται στα παραρτήματα Α και Β του ν. 4757/2020 σε αντιδιαστολή με τις διατάξεις που ρύθμιζαν τις αρμοδιότητες της ΥΠΑ μέχρι πρότινος, όπως ενδεικτικά αναφέρονται το ν.δ. 714/1970, το Π.δ.56/1989 και ο ν. 3913/2011. Η εκτενής και λεπτομερειακή περαιτέρω περιγραφή των αρμοδιοτήτων που μεταφέρονται από την ΥΠΑ στην ΑΠΑ, πέρα του αμιγώς τεχνικού χαρακτήρα, παρέλκει του παρόντος και εκτιμούμε ότι δεν θα προσέθετε χρήσιμη για εσάς πληροφόρηση κατά την εκτίμηση του αιτήματός μας.

Περαιτέρω αναφορικά με το υποβληθέν από μέρος μας αίτημα σας ενημερώνουμε ότι με το άρθρο 50 του ν. 4757/2020 ανακλήθηκαν οι αποφάσεις Δ/ΥΠΑ/10284/18.4.2019 (Β' 1406) και Δ/ΥΠΑ/10285/18.4.2019 (Β' 1407) με τις οποίες κατανέμονταν το προσωπικό της ΥΠΑ σε νέα, πλέον ΥΠΑ του ν.4427/2016 και ν.4757/2020 καθώς και ΑΠΑ του ν.4757/2020.

Αργότερα και σύμφωνα με τις προβλέψεις του ν. 4757/2020 εκδόθηκαν νέες αποφάσεις μετάταξης οι οποίες ρύθμιζαν την μετάταξη των υπαλλήλων από την ΥΠΑ στην ΑΠΑ κατά την διάρκεια, μάλιστα, του οργανωτικού και διοικητικού μετασχηματισμού της ΥΠΑ που βρίσκεται σε εξέλιξη δυνάμει των διατάξεων του ν.4757/2020. Οι Αποφάσεις αυτές εκδίδονται ήδη από Σεπτέμβριο 2021 και συνεχίζουν να εκδίδονται τροποποιώντας την σύνθεση του προσωπικού της ΥΠΑ. Ενδεικτικά αναφέρουμε τα ΦΕΚ στα οποία δημοσιεύονται σχετικές αποφάσεις: α) Γ' /2274/25.09.2021 β) Γ' /2835/19.11.2021 γ) Γ' /687/24.03.2022 δ) Γ' /1728/30.03.2022. Η ΥΠΑ συνεχίζει μέχρι και σήμερα να εξυπηρετεί, σύμφωνα με τις σχετικές διατάξεις του ν.4757/2020 την λειτουργία της ΑΠΑ καθώς , καίτοι έχει ανακοινωθεί η έναρξη λειτουργίας και εργασιών της ΑΠΑ, η τελευταία δεν λειτουργεί αυτόνομα και στηρίζεται ακόμα στην οικονομική και διαχειριστική συνδρομή της ΥΠΑ . Γίνεται αντιληπτό ότι αφενός η μετάταξη



σημαντικού αριθμού υπαλλήλων της ΥΠΑ στην ΑΠΑ και αφετέρου η εκ του νόμου υποχρέωση της ΥΠΑ να υποστηρίζει διαχειριστικά την ΑΠΑ, συμπεριλαμβανόμενης της διαχείρισης μισθοδοσίας και της υποστήριξης των διαδικασιών προμηθειών έχει επιφέρει σημαντική τροποποίηση στον χρονοπρογραμματισμό των εργασιών της ΥΠΑ και στην ανάλωση των διαθέσιμων πόρων. Πέρα των ανωτέρω, η ΥΠΑ καλείται κατά τον ίδιο χρόνο, στηριζόμενη στο εναπομείναν προσωπικό, που πλέον είναι επιφορτισμένο με μεγαλύτερο όγκο εργασιών, να προετοιμάσει το έργο της μετατροπής της από Αυτοτελή Δημόσια Υπηρεσία σε Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου, ρύθμιση που επίσης προβλέπεται στο ν. 4757/2020. Τέλος το αιτούμενο ποσό προς διαπραγμάτευση για τους (5)αερολιμένες και για χρονικό διάστημα 6 μηνών ανέρχεται στο συνολικό ποσό των 129.308€ με ΦΠΑ 24% και 104.281€ (χωρίς ΦΠΑ).»

Γ. Θα πρέπει να σημειωθεί ότι η πανδημία του κορονοϊού αναφέρεται ως μια ακραία και απρόβλεπτη κατάσταση επείγοντος στην με αριθμ. 2020/C 108 I/01 Ανακοίνωση με θέμα: «Οδηγίες από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή σχετικά με τη χρήση του πλαισίου για τις δημόσιες συμβάσεις στην κατάσταση έκτακτης ανάγκης που σχετίζεται με την κρίση της νόσου COVID-19»,¹ στην οποία παρέχονται οδηγίες στα Κράτη Μέλη σχετικά με τη χρήση των δυνατοτήτων ευελιξίας κατά την ανάθεση δημοσίων συμβάσεων/ συμβάσεων κατά την παρούσα εξαιρετική συγκυρία, με χρήση των επιστευσμένων διαδικασιών καθώς και της διαπραγμάτευσης χωρίς δημοσίευση προκήρυξης για λόγους κατεπείγουσας ανάγκης. Η εν λόγω Ανακοίνωση, εκδοθείσα την 01.04.2020, σε χρόνο κατά τον οποίο μόλις είχαν ανακύψει εξαιρετικές και μη προβλεπόμενες ανάγκες λόγω του ιού, αναφέρει επίσης ότι «[η] εξαίρεση δεν μπορεί να χρησιμοποιηθεί ως επιχείρημα για την ανάθεση συμβάσεων για τις οποίες απαιτείται περισσότερος χρόνος απ' ό,τι θα απαιτούνταν αν είχε εφαρμοστεί διαφανής —ανοικτή ή κλειστή— διαδικασία, συμπεριλαμβανομένης της επιστευσμένης (ανοικτής ή κλειστής) διαδικασίας.» Επιπροσθέτως και ιδίως, η ως άνω Ανακοίνωση αφορά στις περιπτώσεις αντιμετώπισης της ζήτησης για αγαθά και υπηρεσίες που συνεχονται άμεσα με την αποφυγή της διασποράς και την προστασία από τον ιό.²

Από το σύνολο των ισχυρισμών της ΥΠΑ στον φάκελο του αιτήματος, προκύπτει ότι ο κύριος ισχυρισμός ως προς τη θεμελίωση της απρόβλεπτης περίπτωσης αφορά: Αφενός μεν στην ανάγκη προσαρμογής της λειτουργίας της ΥΠΑ κατόπιν της εξάπλωσης της πανδημίας του COVID-19 που επέφερε σημαντικές αλλαγές στον τρόπο οργάνωσης της εργασίας και λειτουργίας των δημοσίων φορέων, μεταξύ των οποίων και της εν λόγω υπηρεσίας, αφετέρου δε στην υποχρέωση του υφιστάμενου μηχανισμού οικονομικής διαχείρισης της ΥΠΑ και του προσωπικού που υποστηρίζει τον μηχανισμό αυτόν, να υποστηρίξει ταυτόχρονα και την υπό σύσταση νέα υπηρεσία της ΑΠΑ, καθώς και να προσαρμοστεί στα νέα οργανωτικά δεδομένα, στο ευρύτερο πλαίσιο των έκτακτων μέτρων αντιμετώπισης της πανδημίας. Σύμφωνα με τα ανωτέρω αναφερόμενα, οι διαδικασίες για την ανάθεση των συμβάσεων καθαριότητας δεν ακολούθησαν την προγραμματισμένη χρονική εξέλιξη, καθώς το ήδη μειωμένο (λόγω έκτακτων μέτρων) διαθέσιμο ανθρώπινο δυναμικό της Υπηρεσίας συγκεντρώθηκε στην αντιμετώπιση των θεμάτων που ανέκυψαν λόγω της πανδημίας,

¹ 2020/C 108 I/01

² Πρβλ. ο.π., σημείο 1 της Ανακοίνωσης.



στην προσαρμογή των εργασιών της Υπηρεσίας στις νέες συνθήκες και βεβαίως στην εκτέλεση του αμιγώς επιχειρησιακού έργου, ενώ ταυτόχρονα κλήθηκε να υποστηρίξει διαχειριστικά και την ΑΠΑ.

Υπό το πρίσμα των ανωτέρω, προκύπτει ότι η επίκληση της πανδημίας ως απρόβλεπτης περίπτωσης από την ΥΠΑ πραγματοποιείται στο πλαίσιο αιτιολόγησης καθυστερήσεων ως προς την εκπόνηση και ολοκλήρωση των διαδικασιών σύναψης των εν θέματι συμβάσεων, ήτοι ως αιτία «ανατροπής» του συνήθους προγραμματισμού της ΥΠΑ ως προς τις δημόσιες συμβάσεις που συνάπτει και όχι ως κατάσταση απροβλέπτου που αφορά *per se* στην αποφυγή διασποράς του ιού ή στην ανάγκη προστασίας από τον ιό. Σημειώνεται ότι οι συμβάσεις καθαριότητας που αποτελούν το αντικείμενο της υπό εξέταση περίπτωσης αφορούν στην συνήθη καθαριότητα των εγκαταστάσεων ευθύνης της, ήτοι σε πάγια ανάγκη της ΥΠΑ στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της, το δε χρονικό σημείο λήξεως των συμβάσεων αυτών στις 30.6.2022 ήταν γνωστό εξαρχής στην ΥΠΑ (πρβλ. και Δ22/2021 αρνητική γνώμη της Αρχής επί αντίστοιχου αιτήματος της ΥΠΑ).

Περαιτέρω, ως προς την επίκληση της εκ του νόμου υποχρέωσης της ΥΠΑ σχετικά με την στελέχωση και υποστήριξη της νέας υπηρεσίας της ΑΠΑ, η οποία ανέτρεψε τον συνήθη χρονοπρογραμματισμό της αιτούσας, σημειώνεται ότι δεν δύναται να θεωρηθεί απρόβλεπτη περίπτωση. Και τούτο, διότι η σύσταση της ΑΠΑ είχε ήδη προβλεφθεί με τον νόμο 4757/2020 (ΦΕΚ Α 240 - 01.12.2020) (*"Σύσταση, λειτουργία και αρμοδιότητες Αρχής Πολιτικής Αεροπορίας, ρύθμιση ζητημάτων Υπηρεσίας Πολιτικής Αεροπορίας και άλλες διατάξεις αρμοδιότητας του Υπουργείου Υποδομών και Μεταφορών"*), ήτοι σε χρονικό σημείο που επέτρεπε στην αναθέτουσα αρχή να έχει προετοιμαστεί για το νέο σχήμα, να έχει προσαρμοστεί στο νέο οργανόγραμμα και –σε κάθε περίπτωση- να έχει προκηρύξει εγκαίρως τις πάγιες ανάγκες της σε υπηρεσίες καθαριότητας μέσω διαγωνιστικής διαδικασίας. Πιο συγκεκριμένα, από τα στοιχεία του φακέλου προκύπτει ότι ο σχετικός διαγωνισμός, που κατά τους ισχυρισμούς της αιτούσας δεν προλαβαίνει να ολοκληρωθεί εγκαίρως με την ανάδειξη των οριστικών αναδόχων, προκηρύχθηκε μόλις στις 14.03.2022, δηλαδή 3,5 μήνες πριν την λήξη των υφιστάμενων εν ισχύ μέχρι την 30.6.2022 συμβάσεων.

Υπό το πρίσμα όλων των ανωτέρω, οι επικαλούμενες από την αιτούσα περιστάσεις δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι εμπίπτουν στην έννοια του απροβλέπτου, ήτοι που -αντικειμενικά και με βάση τα διδάγματα της ανθρώπινης πείρας και λογικής- δεν μπορούν να προβλεφθούν από μια επιμελή αναθέτουσα αρχή που ασχολείται τακτικά με τη διενέργεια διαγωνιστικών διαδικασιών στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της, σε κάθε περίπτωση δε, επαναλαμβάνεται η ανωτέρω αναφερθείσα νομολογία του Δικαστηρίου της Ένωσης σχετικά με την καθυστέρηση εκκίνησης της διαδικασίας σύναψης σύμβασης, για λόγους που άπτονται διαδικασιών και προθεσμιών της Διοίκησης, που δεν θα μπορούσε να θεωρηθεί ως επαρκής λόγος για την τεκμηρίωση του κατεπείγοντος οφειλόμενου σε απρόβλεπτα γεγονότα³. Το αυτό ισχύει και για γεγονότα όπως η προσεχής λήξη ισχύος των συμβάσεων υπηρεσιών ή η ανάγκη παροχής των σχετικών υπηρεσιών για την εύρυθμη λειτουργία του φορέα, που, ομοίως όπως έχει κριθεί και από το Ελεγκτικό Συνέδριο⁴, δεν μπορούν να χαρακτηριστούν ως απρόβλεπτες περιστάσεις.

³ Βλ. ανωτέρω, ΔΕΚ 2005, C-394/02 Επιτροπή κατά Ελληνικής Δημοκρατίας σκ. 43 και 44.

⁴ βλ. ενδεικτικά ΕΣ Τμ. VI 93/2011, 91/2007, Κλ. Ζ 264/2010, Κλ. ΣΤ 205/2007, Τμ. VI 58/2005, 91/2007, 19/2009.



Πολύ περισσότερο δε, διότι, όπως αναλυτικά καταδεικνύεται κατωτέρω κατά την εξέταση της υπό iv) προϋπόθεσης, διαφαίνεται η ύπαρξη ευθύνης της αναθέτουσας αρχής ως προς τις περιστάσεις που επικαλείται για την αιτιολόγηση της κατεπείγουσας ανάγκης.

iii) ως προς την ύπαρξη αιτιώδους συνδέσμου μεταξύ της απρόβλεπτης περίπτωσης και της κατεπείγουσας ανάγκης που ανακύπτει

Σύμφωνα με τα διαλαμβανόμενα στον φάκελο του αιτήματος, όπως αναλυτικά αποτυπώνονται στο ιστορικό της παρούσας, η ΥΠΑ επικαλείται ότι «*Η απρόβλεπτη περίπτωση όπως περιγράφηκε ανωτέρω προκάλεσε σειρά ενεργειών και αλλαγών στην ΥΠΑ. Ακριβώς λόγω του επιχειρησιακού χαρακτήρα της Υπηρεσίας ανετράπη πλήρως ο εκπονηθείς ετήσιος προγραμματισμός εργασιών και οι δυνάμεις της Υπηρεσίας συγκεντρώθηκαν στην αντιμετώπιση των προβλημάτων που ανέκυψαν λόγω των ανωτέρω. Οι οργανικές μονάδες της Υπηρεσίας συνέχισαν κανονικά την λειτουργία τους, καίτοι διέθεταν πλέον μειωμένο προσωπικό, προκειμένου αφενός να μην διακοπεί το μεταφορικό έργο και αφετέρου να συνεχιστεί απρόσκοπτα και με ασφάλεια, λαμβάνοντας το σύνολο των μέτρων υγειονομικής προστασίας, ο έλεγχος της εναέριας κυκλοφορίας και η παροχή υπηρεσιών αεροναυτιλίας. Αξίζει να σημειωθεί ότι οι διαδικασίες ελέγχου εναέριας κυκλοφορίας δεν ακολουθούν τον μειωμένο όγκο της αεροπορικής κίνησης που παρατηρήθηκε την περίοδο πρώτης έξαρσης της πανδημίας τουναντίον θα πρέπει να διατηρούνται συνεχώς σε τουλάχιστον επαρκές επίπεδο απορροφώντας κατά αυτό τον τρόπο τον εργασιακό χρόνο του διαθέσιμου προσωπικού, επιχειρησιακού και λειτουργικού.*

Τούτου δοθέντος οι διαδικασίες για την ανάθεση των συμβάσεων καθαριότητας δεν ακολούθησαν την προγραμματισμένη χρονική εξέλιξη καθώς το ήδη μειωμένο (λόγω έκτακτων μέτρων) διαθέσιμο ανθρώπινο δυναμικό της Υπηρεσίας συγκεντρώθηκε στην αντιμετώπιση των θεμάτων που ανέκυψαν λόγω της πανδημίας, στην προσαρμογή των εργασιών της Υπηρεσίας στις νέες συνθήκες και βεβαίως στην εκτέλεση του αμιγώς επιχειρησιακού έργου.

Εξάλλου οι διαδικασίες για την εκπόνηση των ανωτέρω διαγωνισμών είχαν εκκινήσει σε κατάλληλο χρόνο και μάλιστα έχουν φθάσει στο σημείο προ της ανάθεσης .[...] »

Σύμφωνα με τα ανωτέρω αναφερόμενα, η επικαλούμενη ως απρόβλεπτη περίπτωση, ήτοι η ανάγκη προσαρμογής της οργάνωσης και λειτουργίας της ΥΠΑ στα μέτρα της Πολιτείας ως προς την αντιμετώπιση της πανδημίας του κορονοϊού και στην διοικητική μεταβολή που επήλθε με την σύσταση της ΑΠΑ, με το ήδη μειωμένο προσωπικό της να φέρει την υποχρέωση να υποστηρίξει τόσο την ίδια όσο και την ΑΠΑ, αποτελεί τον αιτιώδη σύνδεσμο με την ανακύψασα κατεπείγουσα ανάγκη ανάθεσης των συμβάσεων θέματος.

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

Σύμφωνα με την τεκμηρίωση της εν λόγω προϋπόθεσης: «*Η ΥΠΑ είχε φροντίσει έγκαιρα διά των αρμοδίων υπηρεσιών της: 1)να συνταχθούν και να εγκριθούν οι τεχνικές προδιαγραφές για την εκπόνηση διαγωνισμών 2) να εγκριθούν τα αιτήματα ανάληψης υποχρέωσης 3) να εκπονηθούν και να δημοσιευθούν οι σχετικοί διαγωνισμοί 4) να συνταχθούν και να υποβληθούν τα προβλεπόμενα*



πρακτικά αξιολόγησης και 5) να έχουν ήδη προωθηθεί προς υπογραφή οι σχετικές αποφάσεις. Παρόλα αυτά η ανατροπή του χρονοπρογραμματισμού εργασιών της ΥΠΑ λόγω των επιπτώσεων της πανδημίας και της εφαρμογής των οργανωτικών αλλαγών απορρόφησε σημαντικές δυνάμεις από το (μειωμένο) διαθέσιμο ανθρώπινο δυναμικό, έστρεψε τις προτεραιότητες της Υπηρεσίας στην αντιμετώπιση των άμεσων επιχειρησιακών αναγκών».

Σε συνέχεια των ανωτέρω, προκύπτει ότι η μη υπαιτιότητα της ΥΠΑ θεμελιώνεται επί των ίδιων λόγων που επικαλείται και για τη θεμελίωση της απροβλέπτου περιστάσεως, ήτοι στο γεγονός ότι κατέβαλε τις δέουσες προσπάθειες για την ανάθεση των συμβάσεων καθαριότητας, πλην όμως με μειωμένους ανθρώπινους πόρους και έχοντας επικεντρώσει τις ενέργειές της στην τήρηση των μέτρων αντιμετώπισης της πανδημίας και την διοικητική υποστήριξη της νέας υπηρεσίας της ΑΠΑ.

Σε κάθε περίπτωση, ωστόσο, υπογραμμίζεται ότι οι υπηρεσίες καθαριότητας αποτελούν πάγιες και διαρκείς ανάγκες των αναθετουσών αρχών, οι οποίες οφείλουν να τις προγραμματίζουν σε ετήσια βάση και εγκαίρως, όπως δε προαναφέρθηκε, το χρονικό σημείο λήξεως εκάστης εκ των συμβάσεων αυτών, εν προκειμένω, ήταν γνωστό εξαρχής στην ΥΠΑ.

Υπό το πρίσμα των ανωτέρω, η εκάστοτε αναθέτουσα αρχή οφείλει να προγραμματίζει τις ανάγκες της και να ξεκινά τις κατά περίπτωση νόμιμες διαδικασίες στον κατάλληλο χρόνο, ούτως ώστε να είναι σε θέση να τις περατώσει έγκαιρα (βλ. Πράξη 4/2013 Τμήμα IV ΕλΣυν), όπως και να προγραμματίζει έγκαιρα τις προπαρασκευαστικές των διαδικασιών ανάθεσης αυτών ενέργειες, συνεκτιμώντας τυχόν καθυστερήσεις, ιδίως στην περίπτωση που απαιτούνται εγκριτικές διαδικασίες άλλων οργάνων. Στο πλαίσιο αυτό επισημαίνεται ότι ο ορθός προγραμματισμός των συμβάσεων αφορά τόσο στην έγκαιρη εκκίνηση των διαδικασιών σύναψης, όσο και στην επιλογή των κατάλληλων εργαλείων και μέσων/ διαδικασιών που παρέχονται από το δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων προς επίτευξη του επιδιωκόμενου στόχου. Επιπλέον, σε ό,τι αφορά στις τεχνικές προδιαγραφές των εν θέματι συμβάσεων, των οποίων την εκπόνηση επικαλείται η ΥΠΑ στο πλαίσιο της θεμελίωσης μη υπαιτιότητάς της, σημειώνεται ότι δεν προκύπτει από τα στοιχεία του φακέλου ότι αυτές μετεβλήθησαν σε σχέση με τις προηγούμενες διαδικασίες σύναψης συμβάσεων καθαριότητας των εγκαταστάσεων ευθύνης της, ως πάγιας ανάγκης της ΥΠΑ στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της.

Εν προκειμένω, σύμφωνα με τα στοιχεία που τέθηκαν υπ' όψιν της Αρχής, η αναθέτουσα αρχή προέβη σε προκήρυξη διαγωνισμού με την αριθμ. πρωτ. Κ.Γ/Δ11/Ε6168/ 14.03.2022 διακήρυξη (ΑΔΑΜ: 22PROC010196987 2022-03-14) για την ανάθεση υπηρεσιών καθαριότητας χώρων, εγκαταστάσεων και επιφανειών των ανωτέρω 5 Κρατικών Αερολιμένων, για το προαναφερθέν χρονικό διάστημα από 01.07.2022 έως 31.06.2025, εκτιμώμενης αξίας 1.233.624,39 ευρώ χωρίς ΦΠΑ, ήτοι μόλις 3,5 μήνες πριν από τη λήξη των υφιστάμενων συμβάσεων καθαριότητας. Ως εκ τούτου και παρά τους αντίθετους προς τούτο ισχυρισμούς της αιτούσας, από τα παρατεθέντα στοιχεία και όπως αναγράφονται στο ιστορικό (πρβλ. σημείο 2 της παρούσας), προκύπτει ότι δεν υπήρξε έγκαιρη εκκίνηση, τουναντίον διαπιστώθηκε καθυστέρηση ως προς τον προγραμματισμό και την προκήρυξη της υπό εξέλιξη διαγωνιστικής διαδικασίας από την αιτούσα.

Σε κάθε περίπτωση, όπως ελέγχθη κατά την εξέταση της προϋπόθεσης της απρόβλεπτης περιστασης, η σύσταση της ΑΠΑ είχε ήδη προβλεφθεί με τον νόμο 4757/2020 (ΦΕΚ Α 240 - 01.12.2020)



(“Σύσταση, λειτουργία και αρμοδιότητες Αρχής Πολιτικής Αεροπορίας, ρύθμιση ζητημάτων Υπηρεσίας Πολιτικής Αεροπορίας και άλλες διατάξεις αρμοδιότητας του Υπουργείου Υποδομών και Μεταφορών”), ήτοι σε χρονικό σημείο που επέτρεπε στην αναθέτουσα αρχή να έχει προετοιμαστεί για το νέο σχήμα και να έχει προσαρμοστεί στο νέο οργανόγραμμα, ώστε –σε κάθε περίπτωση- να μπορεί εγκαίρως να προκηρύξει τις πάγιες ανάγκες της σε υπηρεσίες καθαριότητας μέσω διαγωνιστικής διαδικασίας, παρά τις όποιες επιπτώσεις επέφερε στην εργασία και στην καθημερινότητα όλων η πανδημία.

Περαιτέρω, δεν προκύπτει από τα στοιχεία του φακέλου για ποιο λόγο η αναθέτουσα αρχή δεν έκανε χρήση της δυνατότητας χρήσης της συντετμημένης προθεσμίας του άρθρου 27 παρ. 3 του 4412/2016 ή της παρέκκλισης της παρ. 10 του άρθρου 6 του ν. 4412/2016 (υπό τις προϋποθέσεις εφαρμογής του εν λόγω άρθρου). Συναφώς 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 οφειλόμενη σε γεγονότα τα οποία η αναθέτουσα αρχή δεν θα μπορούσε να προβλέψει και για τα οποία δεν ευθύνεται*». Προκύπτει, κατά συνέπεια, ότι οι όροι και οι προϋποθέσεις εφαρμογής της εν λόγω διάταξης παρέχουν στις αναθέτουσες αρχές ευελιξία τηρώντας ταυτοχρόνως τα εχέγγυα μιας διαφανούς διαγωνιστικής διαδικασίας κι ως εκ τούτου η χρήση της εν λόγω διάταξης θα 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*. Το αντίστοιχο ισχύει για την παρέκκλιση της παρ. 10 του άρθρου 6 του ν. 4412/2016, η δυνατότητα εφαρμογής της οποίας θα μπορούσε εν προκειμένω να αξιοποιηθεί, υπό τις προϋποθέσεις του εν λόγω άρθρου, όπως προαναφέρθηκε.

Σημειωτέον, τέλος, ότι, παρά την κατεπείγουσα ανάγκη που επικαλείται η αιτούσα λόγω της λήξης των συμβάσεων την 30.06.2022, ακόμα και το ίδιο το υπό εξέταση αίτημα παροχής σύμφωνης γνώμης της Αρχής για προσφυγή στη διαπραγμάτευση υποβλήθηκε καθυστερημένα στην ΕΑΑΔΗΣΥ (πρβλ. το από 22/06/2022 έγγραφο αίτημα της αιτούσας, του οποίου η Αρχή έλαβε γνώση μόλις στις 24.6.2022, οπότε και έλαβε α.π. 3454/24.6.2022), ήτοι μόλις 6 ημέρες προτού λήξει η διάρκεια ισχύος των υφιστάμενων συμβάσεων.

Υπό το πρίσμα των ανωτέρω, εκ των υποβληθέντων στοιχείων, δεν καταδεικνύεται επιμέλεια της ΥΠΑ ως προς την προκήρυξη, εκπόνηση και ολοκλήρωση των διαδικασιών για την ανάθεση των εν θέματι συμβάσεων υπηρεσιών, διαφαίνεται δε να υπάρχει ευθύνη της ως προς τις περιστάσεις που επικαλείται για την αιτιολόγηση της κατεπείγουσας ανάγκης.

13. Κατόπιν των ανωτέρω διαλαμβανομένων, ιδίως των αναλυτικά εκτεθέντων στις παραγράφους 12 ii) και 12 iv), κρίνεται ότι, εν προκειμένω, δεν συντρέχουν σωρευτικά οι προϋποθέσεις εφαρμογής της εξαιρετικής διάταξης και, συνεπώς, παρέλκει η εξέταση του αναγκαίου μέτρου της υπό εξέταση ανάθεσης.



IV. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

Ενόψει όλων των προεκτεθέντων, με βάση το διδόμενο πραγματικό και από την υπαγωγή αυτού στις προαναφερόμενες και ερμηνευόμενες διατάξεις, επί του τεθέντος ερωτήματος, η Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ. **ομόφωνα** αποφασίζει:

Τη μη παροχή σύμφωνης γνώμης επί του εξεταζομένου αιτήματος της **Υπηρεσίας Πολιτικής Αεροπορίας**, σύμφωνα με το άρθρο 2 παρ. 2 περίπτ. γ' υποπερίπτ. δδ' του ν. 4013/2011, περί προσφυγής σε διαδικασία διαπραγμάτευσης χωρίς προηγούμενη δημοσίευση για την ανάθεση δημόσιας σύμβασης παροχής υπηρεσιών καθαριότητας, συνολικής εκτιμώμενης αξίας ποσού 104.281€ χωρίς ΦΠΑ (129.308€ με ΦΠΑ 24%), **σύμφωνα με την περίπτωση γ' της παραγράφου 2 του άρθρου 32 του ν. 4412/2016**, λόγω μη συνδρομής των προς τούτο τασσόμενων υπό του νόμου προϋποθέσεων.

Αθήνα, 7 Ιουλίου 2022

ΘΕΩΡΗΘΗΚΕ

Ο Αντιπρόεδρος

Αδάμ Καραγλάνης

