



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΕΝΙΑΙΑ ΑΡΧΗ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ

ΓΝΩΜΗ

Δ 7 ΕΑΔΗΣΥ/2025

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

Η ΕΠΙΤΡΟΠΗ

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

Στην Αθήνα σήμερα, 19 Φεβρουαρίου 2025, ημέρα Τετάρτη και ώρα 10:30 π.μ., στα επί της οδού Δώρου 7-9 γραφεία της, συνήλθε σε συνεδρίαση η ως άνω ΕΠΙΤΡΟΠΗ της ΕΝΙΑΙΑΣ ΑΡΧΗΣ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ (εφεξής και «Αρχή» ή «ΕΑΔΗΣΥ»), μετά από σχετική πρόσκληση της Προέδρου, η οποία γνωστοποιήθηκε νομίμως σε όλα τα Μέλη.

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

Πρόεδρος : Ανδρονίκη Θεοτοκάτου

Σύμβουλος: Δημήτριος Χανής.

Μέλη: Χρυσάνθη Ζαράρη

Βασιλική Σκαρτσούνη (μέσω τηλεδιάσκεψης)

Δημήτριος Σταθακόπουλος (μέσω τηλεδιάσκεψης)

Νικολέτα Κοττά

Η Σύμβουλος Ευαγγελία Κουτούπα απουσίασε δικαιολογημένα.

Γραμματέας: Αθανάσιος Λαμπράκης, ΠΕ Διοικητικού Οικονομικού

Εισηγήτρια: Δήμητρα Παπασταματίου, Νομικός, Ειδικό Επιστημονικό Προσωπικό ΕΑΔΗΣΥ

Στη συνεδρίαση παρέστησαν η Εισηγήτρια, η Προϊσταμένη του Τμήματος Ελέγχου Αιτημάτων Διαπραγμάτευσης, Μαρία Παναγοηλιοπούλου, καθώς και η Προϊσταμένη της Διεύθυνσης Ελέγχου, Μαρία-Ελένη Σιδέρη, οι οποίες αποχώρησαν πριν την έναρξη της διαδικασίας ψηφοφορίας των Μελών της Επιτροπής και τη λήψη απόφασης.

ΘΕΜΑ : Παροχή σύμφωνης γνώμης της Αρχής περί προσφυγής του Γενικού Νοσοκομείου Λαμίας στη διαδικασία διαπραγμάτευσης χωρίς προηγούμενη δημοσίευση, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 32 παρ. 2 περ. γ' του ν. 4412/2016, για τη σύναψη σύμβασης παροχής υπηρεσιών καθαριότητας των χώρων του, προϋπολογιζόμενης δαπάνης 517.902,32€ χωρίς ΦΠΑ, για χρονικό διάστημα πέντε (5) μηνών.

I. Με το αρ. πρωτ. Β 2307/31.01.2025 έγγραφο αίτημα (αρ. πρωτ. εισερχ. ΕΑΔΗΣΥ 1135/ 31.01.25.), με τον συνημμένο φάκελο, το Γενικό Νοσοκομείο Λαμίας αιτείται την παροχή σύμφωνης γνώμης, κατ' άρθρο 347 παρ. 2 περ. γ' υποπερ. γδ' του ν. 4412/2016, όπως ισχύει, προκειμένου να προσφύγει στη διαδικασία διαπραγμάτευσης για την ανάθεση της εν θέματι σύμβασης.

II. ΙΣΤΟΡΙΚΟ

1. Στο κρινόμενο αίτημα εκτίθενται τα ακόλουθα:

1.1 Με την αρ. πρωτ. Β/5617/21.03.2023 Διακήρυξη το Γενικό Νοσοκομείο Λαμίας προκήρυξε ανοικτό ηλεκτρονικό διαγωνισμό για την ανάθεση σύμβασης παροχής υπηρεσιών καθαριότητας. Ο διαγωνισμός υποδιαιρέθηκε σε δύο (2) τμήματα, ως εξής:

- ΤΜΗΜΑ 1: ΥΠΗΡΕΣΙΑ ΚΑΘΑΡΙΟΤΗΤΑΣ ΧΩΡΩΝ για ένα (1) έτος, προϋπολογισθείσας δαπάνης 1.179.032,26€ πλέον ΦΠΑ, με δικαίωμα προαίρεσης για δύο (2) επιπλέον έτη, συνολικής προϋπολογισθείσας δαπάνης 3.537.096,77€ πλέον ΦΠΑ και

ΤΜΗΜΑ 2: ΠΡΟΜΗΘΕΙΑ ΕΙΔΩΝ ΚΑΘΑΡΙΟΤΗΤΑΣ για ένα (1) έτος, προϋπολογισθείσας δαπάνης 7.635,48€ πλέον ΦΠΑ, με δικαίωμα προαίρεσης για δύο (2) επιπλέον έτη, συνολικής προϋπολογισθείσας δαπάνης 22.906,45 € πλέον ΦΠΑ, με κριτήριο κατακύρωσης την πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά αποκλειστικά βάσει τιμής.

Στις 24.04.2023 ασκήθηκαν ενώπιον της ΕΑΔΗΣΥ δύο (2) προδικαστικές προσφυγές, κατά των όρων της διακήρυξης. Με την αριθ. πρωτ. Β/8521/04.05.2023 Απόφαση του Διοικητή, αποφασίστηκε η ματαίωση της διαγωνιστικής διαδικασίας και η επαναπροκήρυξή της με επαναπροσδιορισμό της εκτιμώμενης αξίας της σύμβασης, λόγω της αναπροσαρμογής του κατώτατου μισθού και του κατώτατου ημερομισθίου, σύμφωνα με την αριθ. 31986/24.03.2023 (ΦΕΚ 2003/Β/28.03.2023) απόφαση της Υπουργού Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων.

1.2. Ακολούθως, δημοσιεύτηκε η αριθ. πρωτ. Β/10337/31.05.2023 (ΕΣΗΔΗΣ 195241) Διακήρυξη, αποτελούμενη από τα παρακάτω τμήματα:

Τμήμα 1- ανάδειξη αναδόχου για την «Καθαριότητα των χώρων του Γενικού Νοσοκομείου Λαμίας» για έντεκα (11) μήνες προϋπολογισθείσας δαπάνης 1.179.032,26€, πλέον ΦΠΑ με δικαίωμα προαίρεσης για είκοσι δύο (22) επιπλέον μήνες, συνολικής προϋπολογισθείσας δαπάνης 3.537.096,77€ πλέον ΦΠΑ,

Τμήμα 2- προμήθεια «Ειδών Καθαριότητας για τις ανάγκες του ΓΝ Λαμίας» για ένα (1) έτος προϋπολογισθείσας δαπάνης 7.635,48€ πλέον ΦΠΑ, με δικαίωμα προαίρεσης για δύο (2) επιπλέον έτη, συνολικής προϋπολογισθείσας δαπάνης 22.906,45€ πλέον ΦΠΑ.

1.3 Στις 17.07.2023 ασκήθηκαν δύο (2) προδικαστικές προσφυγές, από ισάριθμους οικονομικούς φορείς, με αιτιάσεις κατά της επάρκειας του προϋπολογισμού, επί των οποίων δεν εκδόθηκαν αποφάσεις από την ΕΑΔΗΣΥ. Κατά της σιωπηρής απόρριψης των προδικαστικών προσφυγών αμφότεροι οι οικονομικοί φορείς άσκησαν, στις 25.10.2023, αίτηση ακύρωσης ενώπιον του Διοικητικού Εφετείου Πειραιά.

1.3.1 Με την αριθ. Α79/2024 απόφαση του Διοικητικού Εφετείου Πειραιά η μία αίτηση απορρίφθηκε ως απαράδεκτη, λόγω έλλειψης νομιμοποίησης του πληρεξουσίου δικηγόρου, ενώ με την αρ. Α119/2024 Απόφαση αυτού η δεύτερη αίτηση έγινε δεκτή, ακυρώθηκε η προσβαλλόμενη σιωπηρή απόρριψη και η υπόθεση αναπέμφθηκε στην ΕΑΔΗΣΥ, προκειμένου «να ασκήσει την επιβαλλόμενη από το νόμο αρμοδιότητά της». Με την αρ. 791/17.05.2024 Πράξη του Προέδρου του οικείου Κλιμακίου, ορίστηκε

ημερομηνία εξέτασης της προδικαστικής προσφυγής στις 13.06.2024. Ωστόσο, δεν εκδόθηκε απόφαση συμμόρφωσης από την ΕΑΔΗΣΥ και ο οικονομικός φορέας άσκησε εκ νέου αίτηση ακύρωσης, η οποία συζητήθηκε στις 19.11.2024.

1.4. Εν τω μεταξύ το Νοσοκομείο υπέβαλε ενώπιον της Αρχής δύο αιτήματα για την παροχή σύμφωνης γνώμης, προκειμένου να προσφύγει στη διαδικασία της διαπραγμάτευσης χωρίς προηγούμενη δημοσίευση για την ανάθεση σύμβασης παροχής υπηρεσιών καθαριότητας, το καθένα για (5) μήνες, δυνάμει των διατάξεων του άρθρου 32 παρ. 2 περ. γ' του ν. 4412/2016. Επί των ως άνω αιτημάτων εκδόθηκαν: η με αρ. Δ123ΕΑΔΗΣΥ/29.11.2023 σύμφωνη Γνώμη, δυνάμει της οποίας υπεγράφη η με αριθ. 5673.03.1/01.12.2023 σύμβαση, με διάρκεια έως 30.04.2024 και η με αρ. Δ51/17.04.2024 σύμφωνη Γνώμη, δυνάμει της οποίας υπεγράφη 5806.03.1/01.05.2024 σύμβαση, με διάρκεια έως 30.09.2024.

1.5 Με το από 17.05.2024 Πρακτικό Τακτικής Συνεδρίασης του ΔΣ του ΓΝ Λαμίας, εγκρίθηκαν τα Πρακτικά Δικαιολογητικών Κατακύρωσης του Διαγωνισμού, για την ανάδειξη αναδόχου με συνολική δαπάνη 1.178,704,81€ πλέον ΦΠΑ για έντεκα (11) μήνες και αναστολή υπογραφής της σύμβασης έως την έκδοση απόφασης από την ΕΑΔΗΣΥ.

1.6 Ενόψει της συνεχιζόμενης διοικητικής και δικαστικής εμπλοκής, μετά την έκδοση της υπ' αριθ. Δ51/17.04.24 σύμφωνης Γνώμης της Αρχής, το Νοσοκομείο αιτήθηκε εκ νέου (για τρίτη φορά) την παροχή σύμφωνης γνώμης, προκειμένου να προσφύγει στη διαδικασία διαπραγμάτευσης κατ' άρθρο 32 παρ. 2 περ. γ' του ν. 4412/2016. Επί του εν λόγω αιτήματος εκδόθηκε η υπ' αριθ. Δ112ΕΑΔΗΣΥ/09.10.2024 σύμφωνης Γνώμη, δυνάμει της οποίας συνήφθη σύμβαση, με αντικείμενο την παροχή υπηρεσιών καθαριότητας των χώρων του Νοσοκομείου, προϋπολογιζόμενης δαπάνης 517.902,32€ χωρίς ΦΠΑ, για χρονικό διάστημα έως πέντε (5) μηνών ήτοι έως 08.03.25.

Περαιτέρω, επί της με αρ. ΑΚ270/2024 αίτησης ακύρωσης εκδόθηκε η με αρ. Α28/21-1-2025 απόφαση του Διοικητικού Εφετείου Πειραιά, με την οποία ακυρώθηκε η σιωπηρή απόρριψη της με αρ. 1094/2023 προδικαστικής προσφυγής, ανεστάλη η περαιτέρω πρόοδος της διαδικασίας του διαγωνισμού και αναπέμφθηκε η υπόθεση στην ΕΑΔΗΣΥ, προκειμένου να ασκήσει την εκ του νόμου αρμοδιότητά της. Ως εκ τούτου, μέχρι την ολοκλήρωση της προκύψασας διοικητικής και δικαστικής εμπλοκής, το Γενικό Νοσοκομείο Λαμίας αιτείται για τέταρτη φορά την παροχή σύμφωνης γνώμης της Αρχής, προκειμένου να καλύψει τις οικείες υπηρεσίες καθαριότητας για χρονικό διάστημα έως πέντε (5) μηνών, ήτοι έως 08.08.25.

III. ΝΟΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

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

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

IV. ΝΟΜΙΚΗ ΕΚΤΙΜΗΣΗ

3. Το υπό εξέταση αίτημα του Γενικού Νοσοκομείου Λαμίας, το οποίο αποτελεί μη κεντρική αναθέτουσα αρχή σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 2 παρ. 1 περ. 3 ν. 4412/2016, αφορά σε προσφυγή στη διαδικασία διαπραγμάτευσης χωρίς προηγούμενη δημοσίευση για την ανάθεση δημόσιας σύμβασης παροχής υπηρεσιών καθαριότητας, προϋπολογισθείσας δαπάνης που υπερβαίνει το κατώτατο όριο των Οδηγιών, όπως ισχύει, σύμφωνα με το άρθρο 5 του παραπάνω νόμου. Επομένως συντρέχει η αρμοδιότητα της Αρχής κατά το άρθρο 347 παρ. 2 περ. γ' υποπερ. γδ' του ν. 4412/2016, όπως ισχύει, για την παροχή σύμφωνης γνώμης.

4. Η διαδικασία με διαπραγμάτευση έχει εξαιρετικό χαρακτήρα και επιτρέπεται να εφαρμόζεται μόνο στις περιοριστικώς απαριθμούμενες στα άρθρα 26 και 32 του ν. 4412/2016, περιπτώσεις, με τα οποία μεταφέρθηκαν στο εθνικό δίκαιο τα άρθρα 26 και 32 της οδηγίας 2014/24/ΕΕ, αντίστοιχα. Οι ανωτέρω διατάξεις, στο μέτρο που εισάγουν εξαιρέσεις οι οποίες συνιστούν παρέκκλιση από τη βασική ρύθμιση, δηλαδή από τους κανόνες που αποσκοπούν στη διασφάλιση της αποτελεσματικότητας των αναγνωριζόμενων από τη Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Σ.Λ.Ε.Ε.) δικαιωμάτων στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, πρέπει να αποτελούν αντικείμενο συσταλτικής ερμηνείας.

5. Η εφαρμογή της επικαλούμενης νομικής βάσης θεμελίωσης του αιτήματος έλκεται υπό τη σωρευτική συνδρομή των παρακάτω απαιτούμενων προϋποθέσεων:

α) της ύπαρξης απρόβλεπτης περίπτωσης, β) της ύπαρξης κατεπείγοντος, μη συμβιβαζόμενου με την τήρηση των προθεσμιών διενέργειας διαγωνισμού και γ) της αιτιώδους συνάφειας μεταξύ της απρόβλεπτης περίπτωσης και του εξ αυτής απορρέοντος κατεπείγοντος.

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

Υπό την επίκληση δε της κατεπείγουσας ανάγκης δικαιολογείται η ανάθεση εκείνων μόνο των υπηρεσιών που είναι απολύτως αναγκαίες και συνδέονται αιτιωδώς με τα απρόβλεπτα γεγονότα και όχι η κάλυψη των τακτικών (πάγιων) αναγκών της αναθέτουσας αρχής, το δε βάρος απόδειξης της σωρευτικής συνδρομής των προϋποθέσεων προσφυγής στην ως άνω εξαιρετική διαδικασία το φέρει η αρχή που τις επικαλείται (πρβλ. ΣΕ 1987/2021 κ.α).

Επισημαίνεται, ότι στο πλαίσιο χορήγησης σύμφωνης Γνώμης για την προσφυγή στην εξαιρετική διαδικασία διαπραγμάτευσης, βάσει των διατάξεων του άρθρου 32 παρ. 2 περ. γ' του ν. 4412/2016, η αρμοδιότητα της Αρχής περιορίζεται αποκλειστικά στη διερεύνηση της σωρευτικής συνδρομής των προϋποθέσεων εφαρμογής των οικείων διατάξεων και δεν εκτείνεται στη διενέργεια της περαιτέρω διαδικασίας ανάθεσης σε συγκεκριμένο/ους οικονομικό/ούς φορέα/είς (πρβλ. Γνώμες Δ112/2024, Δ106/2024, Δ93/2023, Δ40/2022, Δ9/2021 της Αρχής).

6. Ως προς τη συνδρομή των παραπάνω προϋποθέσεων και την τεκμηρίωση του αιτήματός της, η αναθέτουσα αρχή επικαλείται ότι τελεί υπό καθεστώσ κατεπείγοντος, ενόψει της επικείμενης λήξης της τρέχουσας σύμβασης καθαριότητας στις 08.03.2025 και της συνεχιζόμενης εκκρεμότητας της διαγωνιστικής διαδικασίας. Ειδικότερα, η αναθέτουσα αρχή αναφέρει ότι το Νοσοκομείο δεν διαθέτει μόνιμους υπαλλήλους καθαριότητας και η παροχή των οικείων υπηρεσιών είναι απολύτως απαραίτητη

για τη διασφάλιση της υγείας και εν δυνάμει της ζωής των περιθαλπόμενων ασθενών και του προσωπικού εν γένει, ενδεχόμενη δε διακοπή τους ελλοχεύει άμεσο κίνδυνο για τη δημόσια υγεία.

Υπό τις περιστάσεις αυτές, η ανάγκη παροχής υπηρεσιών καθαριότητας στους χώρους του Νοσοκομείου, συναρτώμενη με τη λειτουργία του, παρίσταται κατεπείγουσα, η δε θεραπεία αυτής, στην οποία κατατείνει η σκοπούμενη σύμβαση, δεν συμβιβάζεται με τις προθεσμίες που τάσσουν άλλες διαδικασίες δημοσίων συμβάσεων, της επισπευσμένης διαδικασίας περιλαμβανομένης (πρβλ Δ112/2024 σύμφωνη γνώμη της Αρχής).

Ως απρόβλεπτο γεγονός, γενεσιουργό της κατεπείγουσας ανάγκης, η αναθέτουσα επικαλείται την καθυστέρηση ολοκλήρωσης της ανοικτής διεθνούς διαγωνιστικής διαδικασίας, λόγω της μακρόχρονης διοικητικής και δικαστικής εμπλοκής που προκλήθηκε κυρίως συνεπεία της κατ' επανάληψη σιωπηρής απόρριψης των ασκηθεισών προδικαστικών προσφυγών και της συνακόλουθης δικαστικής εμπλοκής, ενώπιον του αρμόδιου Διοικητικού Εφετείου (βλ. Ιστορικό).

Η διάρκεια της διοικητικής και δικαστικής εμπλοκής εν προκειμένω, υπερβαίνει τη δυνατή κατά την κοινή πείρα προβλεψιμότητα της αναθέτουσας, σχετικά με τον απαιτούμενο χρόνο ολοκλήρωσης της διαγωνιστικής διαδικασίας, την οποία η ίδια εγκαίρως εκκίνησε. Η συνεχιζόμενη αυτή καθυστέρηση, στην οποία οφείλεται η ανατροπή του προγραμματισμού της για την κάλυψη των μη επιδεχόμενων διακοπής υπηρεσιών παροχής καθαριότητας, εμπίπτει στο εννοιολογικό περιεχόμενο της απρόβλεπτης περίπτωσης. Η δε ανάγκη ανάθεσης των οικείων υπηρεσιών που συναρτώνται με την προστασία της δημόσιας υγείας, παρίσταται, ενόψει αυτών, κατεπείγουσα.

Περαιτέρω, το αιτούμενο χρονικό διάστημα των πέντε (5) μηνών, παρίσταται εύλογο, ενόψει του χρόνου, που κατά την κοινή πείρα θα απαιτηθεί για την ολοκλήρωση της εν εξελίξει διαγωνιστικής διαδικασίας. Σε κάθε περίπτωση, η τήρηση του αναγκαίου μέτρου πρέπει να διασφαλιστεί με τη δέσμευση της αναθέτουσας αρχής ότι στη σύμβαση που θα προκύψει από τη διαπραγμάτευση θα περιληφθεί ρητή επιφύλαξη περί αυτοδίκαιης και αζημίως, για την ίδια, λύσης αυτής, εάν σε προγενέστερο χρόνο ολοκληρωθεί η εκκρεμής διαγωνιστική διαδικασία.

IV. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

Κατόπιν των ανωτέρω, η Επιτροπή

Αποφασίζει ομόφωνα την παροχή σύμφωνης γνώμης περί προσφυγής του Γενικού Νοσοκομείου Λαμίας στη διαδικασία της διαπραγμάτευσης χωρίς δημοσίευση προκήρυξης διαγωνισμού, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 32 παρ. 2 περ. γ' του ν. 4412/2016, για τη σύναψη σύμβασης, με αντικείμενο την παροχή υπηρεσιών καθαριότητας των χώρων του Νοσοκομείου, προϋπολογιζόμενης δαπάνης 517.902,32€ χωρίς ΦΠΑ, για χρονικό διάστημα έως πέντε (5) μηνών, λόγω συνδρομής των οικείων προϋποθέσεων.

Αθήνα, 19 Φεβρουαρίου 2025

Η Πρόεδρος

Ο Συντάκτης

Δημήτρης Σταθακόπουλος

Ανδρονίκη Θεοτοκάτου