



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΕΝΙΑΙΑ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΗ ΑΡΧΗ
ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ



ΕΙΔΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ
2/2022

(της διαδικασίας του άρθρου 2 παρ. 2 περ. ζ' του ν. 4013/2011)

Θέμα: Έλεγχος στην «Α.Δ.Μ.Η.Ε. (Ανεξάρτητος Διαχειριστής Μεταφοράς Ηλεκτρικής Ενέργειας) Α.Ε.» αναφορικά με τη διαδικασία προκήρυξης και ανάθεσης των συμβάσεων με αντικείμενο την εκτέλεση εργασιών αποψίλωσης κατά τη χρονική περίοδο από 01.01.2021 έως και 31.08.2021.

Με την υπ' αρ. πρωτ. **Α.Π. 5029/27.08.2021** απόφαση του Προέδρου της Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων (εφεξής και Αρχή), συγκροτήθηκε ελεγκτική ομάδα, για τη διενέργεια ελέγχου στην «Α.Δ.Μ.Η.Ε. (Ανεξάρτητος Διαχειριστής Μεταφοράς Ηλεκτρικής Ενέργειας) Α.Ε.» αναφορικά με τη διαδικασία προκήρυξης και ανάθεσης των συμβάσεων με αντικείμενο την εκτέλεση εργασιών αποψίλωσης κατά τη χρονική περίοδο από 01.01.2021 έως και 31.08.2021. Κατά το χρονικό διάστημα 15-16 Σεπτεμβρίου 2021 πραγματοποιήθηκε, κατά τα ειδικώς οριζόμενα στην απόφαση ελέγχου, συνάντηση της ελεγκτικής ομάδας με εκπροσώπους του ελεγχόμενου φορέα, μέσω τηλεδιάσκεψης. Ο έλεγχος διενεργήθηκε βάσει των στοιχείων των φακέλων που είχαν συλλεγεί, συμπεριλαμβανομένων όσων στοιχείων προσκομίστηκαν από τον ελεγχόμενο φορέα στο πλαίσιο του ελέγχου. Η ελεγκτική ομάδα αιτήθηκε περαιτέρω τις απόψεις του αρμόδιου Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας, καθώς και της Εθνικής Αρχής Διαφάνειας, λόγω διενεργηθέντος υπ' αυτή ελέγχου προς τον ΑΔΜΗΕ ΑΕ, προς τον σκοπό διακρίβωσης των ισχυριζομένων από πλευράς ελεγχόμενου φορέα, ιδίως αναφορικά με την υπαγωγή του στις επιμέρους περιπτώσεις του άρθρου 224 «Αναθέτοντες Φορείς» ν. 4412/2016.

Μετά την εξέταση του συνόλου των στοιχείων και εγγράφων που ετέθησαν υπόψη της ελεγκτικής ομάδας στο πλαίσιο του διενεργούμενου ελέγχου, με το με Α.Π. Γρ. Προέδρου 35/21.03.2022 διαβιβαστικό έγγραφο, η Αρχή απέστειλε στον ΑΔΜΗΕ ΑΕ την υπ' αριθμ. **1/2022 προσωρινή έκθεση ελέγχου**, στην οποία αποτυπώνονταν τα σχετικά ευρήματα του ελέγχου. Με το ίδιο ως άνω έγγραφο Προέδρου της Αρχής ετέθη προθεσμία στον ελεγχόμενο φορέα να καταθέσει τις αντιρρήσεις του, εντός είκοσι (20) ημερών από τη λήψη της έκθεσης. Στο πλαίσιο αυτό, ο ελεγχόμενος φορέας υπέβαλε εμπροθέσμως αντιρρήσεις επί των ευρημάτων της Προσωρινής Έκθεσης Ελέγχου, καθώς και νέα – συμπληρωματικά



στοιχεία σχετικά με τον διενεργηθέντα έλεγχο, τα οποία ελήφθησαν υπόψη από την ελεγκτική ομάδα για τη σύνταξη της Οριστικής Έκθεσης Ελέγχου.

Μετά ταύτα, η υπ' αριθ. **2/13-05-2022 Οριστική Έκθεση Ελέγχου**, συνοδευόμενη από την από 13-5-2022 **Εισήγηση** του Τμήματος Παρακολούθησης και Ελέγχου της Διεύθυνσης Ελέγχου, υπεβλήθη αρμοδίως στον Πρόεδρο της Αρχής (Α.Π. Γρ. Προέδρου 2608/13-5-2022). Σε συνέχεια των προαναφερομένων, διαπιστώθηκαν τα ακόλουθα, ως αποτυπώνονται στην Ζ2/2022 Απόφαση επί της Οριστικής Έκθεσης Ελέγχου της Αρχής :

Α. ΕΠΙ ΤΗΣ ΥΠΑΓΩΓΗΣ ΤΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ ΠΟΥ ΑΝΑΘΕΤΕΙ Ο ΑΔΜΗΕ Α.Ε. ΣΤΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΠΕΔΙΟ ΤΗΣ Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ.

1. Υπαγωγή του ΑΔΜΗΕ Α.Ε. στην έννοια του αναθέτοντος φορέα κατ' άρθρο 224 ν. 4412/2016

Στο πλαίσιο εξέτασης της αρμοδιότητας της Αρχής κατ' άρθρο 2 παρ. 2 περ ζ' ν. 4013/2011, ως ισχύει και ειδικότερα, εν προκειμένω, της εξέτασης των επιμέρους περιπτώσεων της έννοιας «αναθέτων φορέας», ως αυτές προβλέπονται στο άρθρο 224 ν. 4412/2016, εκ των διαθεσίμων στοιχείων, ήτοι των στοιχείων που είχαν προσκομισθεί από τον ελεγχόμενο έως τη σύνταξη της προσωρινής εκθέσεως ελέγχου, καθώς και της απάντησης του αρμοδίου Υπουργείου, η ελεγκτική ομάδα, κατά το στάδιο της προσωρινής έκθεσης ελέγχου, κατέληξε στο συμπέρασμα ότι ο ΑΔΜΗΕ ΑΕ υπάγεται στην έννοια του αναθέτοντος φορέα, ως αναθέτουσα αρχή (άρθρα 224.1.α και 223 ν. 4412/2016).

Σε συνέχεια των από 08.04.2022 αντιρρήσεων του ελεγχόμενου φορέα επί της προσωρινής έκθεσης, προσκομίσθηκαν, το πρώτον, κρίσιμα νέα στοιχεία και αναπτύχθηκε από πλευράς του ελεγχόμενου νέα / συμπληρωματική επιχειρηματολογία, ως προς ειδικότερα ζητήματα που άπτονται της υπαγωγής του στις διατάξεις του άρθρου 224 ν. 4412/2016, κατά τα αναλυτικώς αναφερόμενα στην υπ' αριθμ. Ζ2/2022 Απόφαση της Αρχής. Κατόπιν εξέτασης και αξιολόγησης των προβληθέντων νέων ισχυρισμών του ελεγχόμενου, διαπιστώθηκε από την ελεγκτική ομάδα η ανάγκη αναθεώρησης, για λόγους ασφάλειας δικαίου, της υπαγωγής του ελεγχόμενου φορέα, στις διατάξεις του άρθρου 224 ν. 4412/2016. Ως εκ τούτου διαπιστώθηκε ότι ο ΑΔΜΗΕ ΑΕ υπάγεται στην έννοια του αναθέτοντος φορέα, ως δημόσια επιχείρηση που διαφαίνεται ότι κατέχει αποκλειστικά δικαιώματα, κατά τα ειδικώς οριζόμενα στο άρθρο 224 ν. 4412/2016.

2. Υπαγωγή του ΑΔΜΗΕ Α.Ε. στο Κεφάλαιο Β ν. 3429/2005 (νόμος περί ΔΕΚΟ)

Δεδομένου του ότι η υπαγωγή στις διατάξεις του Κεφαλαίου Β νόμου περί ΔΕΚΟ αποτελεί προϋπόθεση για την «εξαίρεση» αναθετόντων φορέων από συγκεκριμένες και ειδικώς ορισμένες διατάξεις του ν. 4412/2016, σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 222 παρ. 7 ιδίου νόμου, στην Οριστική Έκθεση Ελέγχου πραγματοποιήθηκε αναλυτική εξέταση της υπαγωγής του ελεγχόμενου φορέα στις διατάξεις του ως άνω Κεφαλαίου Β. Κατόπιν της εν



λόγω εξέτασης προέκυψε η πλήρωση των προϋποθέσεων της υπαγωγής του ΑΔΜΗΕ ΑΕ στις διατάξεις του Κεφαλαίου Β ν. 3429/2005 και συνακόλουθα η υπαγωγή των συμβάσεων που συνάπτει και εκτελεί στο άρθρο 222 παρ. 7 ν. 4412/2016.

Β. ΜΗ ΥΠΟΒΟΛΗ ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΠΡΟΜΗΘΕΙΩΝ ΤΟΥ ΕΛΕΓΧΟΜΕΝΟΥ ΦΟΡΕΑ ΣΤΗΝ Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ.

Σύμφωνα με τα αναλυτικώς αναφερόμενα στην Οριστική Έκθεση Ελέγχου, ως προς τον τρόπο εφαρμογής της εξαίρεσης του άρθρου 222 παρ. 7 ν. 4412/2016, ο ΑΔΜΗΕ ΑΕ υπέβαλε, στο πλαίσιο του ελέγχου, το εγκεκριμένο κείμενο Πολιτικής Προμηθειών που εφαρμόζει, κατά τον προγραμματισμό και τη διαδικασία σύναψης των συμβάσεων που αναθέτει.

Σύμφωνα με το υποβληθέν κείμενο, προέκυψε ότι η εν λόγω Πολιτική Προμηθειών εφαρμόζεται στις διαδικασίες σύναψης σύμβασης του αναθέτοντος φορέα από τον Δεκέμβριο 2019, ενώ φέρει την ένδειξη «για εσωτερική χρήση». Από τον επίσημο ιστότοπο του ΑΔΜΗΕ Α.Ε. προέκυψε ότι το εν λόγω κείμενο δεν είναι ανηρτημένο.

Περαιτέρω διαπιστώθηκε ότι η Πολιτική Προμηθειών του ΑΔΜΗΕ ΑΕ δεν έχει υποβληθεί στην Αρχή προς τον σκοπό έκδοσης σύμφωνης γνώμης, παρά τα ειδικώς οριζόμενα στο άρθρο 2 παρ. 2 περ. γ' υποπερ. γγ' ν. 4013/2011, ως ισχύει, ως εκ τούτου δεν υφίσταται, για τις διαδικασίες σύναψης συμβάσεων που αυτή αφορά, το κομβικής σημασίας εχέγγυο της εξέτασης των επιμέρους προβλέψεων της από την Αρχή, αναφορικά με το ότι οι διατάξεις της είναι συμβατές με και τηρούν τις γενικές αρχές του δικαίου της Ένωσης.

Κατόπιν εξέτασης της Πολιτικής Προμηθειών του ελεγχόμενου φορέα, διαπιστώθηκε ιδίως ότι η προβλεπόμενη διαδικασία της «απευθείας ανάθεσης» για τις συμβάσεις κάτω των ορίων, δεν περιβάλλεται από εχέγγυα διαφάνειας και ίσης μεταχείρισης των οικονομικών φορέων. Αντιθέτως, προέκυψε ότι, μέσω αυτής της διαδικασίας, ο ελεγχόμενος φορέας διατηρεί ευρύτατο πεδίο σύναψης συμβάσεων, δια της πρόσκλησης ενός οικονομικού φορέα εκτός της ηλεκτρονικής πλατφόρμας διεξαγωγής διαγωνισμών, και έως του ενωσιακού ορίου του άρθρου 235 ν. 4412/2016, ήτοι και για συμβάσεις υψηλής εκτιμώμενης αξίας. Περαιτέρω, διαπιστώθηκε ότι δεν προβλέπεται η σύμφωνη γνώμη της Αρχής, κατά την προσφυγή στη διαδικασία της διαπραγμάτευσης χωρίς δημοσίευση προκήρυξης, κατ' άρθρο 269 ν. 4412/2016, για τις συμβάσεις άνω των ορίων, παρά τα οριζόμενα στο άρθρο 2 παρ. 2 περ. γ' υποπερ. δδ' ν. 4013.2011, ως ισχύει.

Τέλος και δεδομένου του ότι η Πολιτική Προμηθειών αποτελεί πλαίσιο για την εν συνεχεία ανάθεση των συμβάσεων, αποτελεί συνακόλουθα κείμενο το οποίο, πλην ειδικότερων προβλέψεων εσωτερικής οργάνωσης των αναθετόντων φορέων, αφορά και στους οικονομικούς φορείς που συμμετέχουν στις διαδικασίες σύναψης αυτών των φορέων, ως εκ τούτου δέον όπως αναρτάται στον επίσημο ιστότοπο των φορέων, στο πλαίσιο τήρησης της γενικής αρχής της διαφάνειας.



Γ. ΕΠΙ ΤΗΣ ΑΚΟΛΟΥΘΗΘΕΙΣΑΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑΣ ΚΑΙ ΤΩΝ ΕΙΔΙΚΟΤΕΡΩΝ ΟΡΩΝ ΤΩΝ ΕΛΕΓΧΟΜΕΝΩΝ ΔΙΑΚΗΡΥΞΕΩΝ

Γ.1. Διαπιστώσεις ως προς την ύπαρξη όρων στις ελεγχόμενες διακηρύξεις που δύνανται να εμποδίσουν, περιορίσουν ή νοθεύσουν τις συνθήκες πραγματικού ανταγωνισμού

Από τον έλεγχο των εγγράφων και στοιχείων που τέθηκαν υπ' όψιν της ελεγκτικής ομάδας στο πλαίσιο του διενεργούμενου ελέγχου, προέκυψαν τα ακόλουθα:

Στους ελεγχόμενους υπ' αριθμό ΔΕΑ – 52132 και ΔΕΑ – 52152 διαγωνισμούς, σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στα σχετικά τεύχη διακήρυξης αυτών, είχαν δικαίωμα να υποβάλλουν προσφορά, το πολύ σε δύο (2), όμορες μεταξύ τους, γεωγραφικές ενότητες (τμήματα), αποκλειστικά οι οικονομικοί φορείς που διέθεταν την έδρα εγκατάστασής τους εντός των ορίων της μίας εκ των δύο ως άνω γεωγραφικών ενοτήτων. Επιπλέον, από τη διακήρυξη απαιτούνταν οι επιχειρήσεις ή τα φυσικά πρόσωπα, τα οποία θα ελάμβαναν μέρος στον διαγωνισμό *«να διαθέτουν οι ίδιοι την ικανότητα της αποκομιδής και ορθής διαχείρισης των αποψιλωθέντων υλικών ή να διαθέτουν βεβαιωμένη συνεργασία με εταιρεία διαχείρισης φυτικών υπολειμμάτων, με έδρα εντός της γεωγραφικής ενότητας, στην οποία υποβάλλουν Προσφορά.»*

Εκ των ανωτέρω προκύπτει ότι ο ΑΔΜΗΕ Α.Ε. έχει χρησιμοποιήσει στις ελεγχόμενες διακηρύξεις όρο, ο οποίος βασίζεται στον γεωγραφικό προσδιορισμό της έδρας του ενδιαφερόμενου οικονομικού φορέα. Ο όρος αυτός αναφέρεται υπό τον τίτλο «Δυνατότητα υποβολής προσφορών», ήτοι ως όρος που αφορά στο δικαίωμα συμμετοχής των υποψηφίων αναδόχων. Επιπλέον δε, στην ελεγχόμενη διακήρυξη, διατυπώνεται απαίτηση τεχνικής/επαγγελματικής ικανότητας, σύμφωνα με την οποία, σε περίπτωση κατά την οποία, εάν ο υποψήφιος οικονομικός φορέας δεν διαθέτει ο ίδιος ικανότητα αποκομιδής και διαχείρισης αποψιλωθέντων υλικών, όφειλε να διαθέτει αποδεδειγμένη συνεργασία με *«εταιρεία διαχείρισης φυτικών υπολειμμάτων»*, εντός των ορίων της γεωγραφικής ενότητας για την οποία θα υπέβαλε προσφορά. Ως εκ τούτου, τόσο δια της απαίτησης συμμετοχής στον διαγωνισμό, όσο και δια της απαίτησης επαγγελματικής ικανότητας (κριτήριο ποιοτικής επιλογής), ανακύπτει ζήτημα γεωγραφικού προσδιορισμού που σχετίζεται με την έδρα των οικονομικών φορέων καθώς και την έδρα τυχόν «συνεργατών», ήτοι τρίτων στους οποίους εδύναντο να στηριχθούν οι οικονομικοί φορείς που υποβάλλουν προσφορά για τμήμα του διαγωνισμού.

Κατόπιν εξέτασης των σχετικών όρων της διακήρυξης, προέκυψε ότι η διακήρυξη απαιτούσε απόδειξη, σε περίπτωση στήριξης σε ικανότητες τρίτων, περί του ότι η έδρα του τρίτου ευρίσκετο εντός της γεωγραφικής ενότητας εκάστου τμήματος. Επιπλέον, σε περίπτωση κατά την οποία ο προσφέρων δεν πληρούσε τα οριζόμενα σχετικά με την επαγγελματική ικανότητα ο τρίτος, ήτοι το πρόσωπο στο οποίο θα στηριζόταν ο προσφέρων για την πλήρωση της απαίτησης, όφειλε να διαθέτει με τη σειρά του έδρα εντός της γεωγραφικής ενότητας, άλλως η προσφορά θα απερρίπτετο. Δεν απαιτήθηκε σχετικώς, από

τη διακήρυξη, ειδικότερη δήλωση ως αποδεικτικό μέσο πλήρωσης των εν λόγω απαιτήσεων.

Περαιτέρω, επισημαίνονται τα ακόλουθα:

Κατά πρώτον, τυχόν ειδικότερες προβλέψεις γεωγραφικού προσδιορισμού πρέπει να τίθενται στα συνοδά τεύχη, όπου αποτυπώνονται οι όροι εκτέλεσης της υπό ανάθεση σύμβασης και όχι ως όροι περί του δικαιώματος συμμετοχής στον διαγωνισμό, προς τον σκοπό άρσης ασαφειών ή αποτροπής οικονομικών φορέων από τη συμμετοχή τους σε διαγωνιστική διαδικασία. Επιπλέον, τέτοιες αναφορές, ακόμη και ως όροι εκτέλεσης, πρέπει να είναι απαραίτητες και δικαιολογημένες, βάσει του ειδικότερου αντικειμένου της υπό ανάθεση σύμβασης και των λοιπών συνθηκών.

Εν προκειμένω, εκ του φυσικού αντικείμενου της ελεγχόμενης σύμβασης, δεν προέκυψε ο δικαιολογητικός λόγος συμπερίληψης της απαίτησης περί έδρας των οικονομικών φορέων στις οριζόμενες γεωγραφικές ενότητες, δεδομένου επιπλέον ότι δεν τίθενται από τα συνοδά τεύχη απαιτήσεις που άπτονται της εγγύτητας της έδρας των αναδόχων με τον τόπο εκτέλεσης των επιμέρους συμβάσεων (επί παραδείγματι ανάγκη ύπαρξης χώρου αποθήκευσης ή επεξεργασίας των υπολειμμάτων – προϊόντων των εργασιών αποψίλωσης). Σε κάθε περίπτωση, ακόμη και εάν τέτοια ανάγκη δικαιολογούνταν αντικειμενικά, η σχετική απαίτηση θα έπρεπε να αποτελεί όρο εκτέλεσης και όχι συμμετοχής των υποψηφίων αναδόχων.

Κατά λογική και νομική ακολουθία, βάσει των διατάξεων της διακήρυξης θα αναμένετο ότι, εάν είχε υποβληθεί προσφορά από οικονομικό φορέα εκτός της εκάστοτε οριζόμενης γεωγραφικής ενότητας, ή όμορης, αυτή θα απερρίπτετο. Παρά ταύτα, εκ της μελέτης των στοιχείων του φακέλου της ελεγχόμενης διαδικασίας προέκυψε ότι, σε όσες περιπτώσεις υπήρξε συμμετοχή από οικονομικό φορέα εκτός της, εκάστοτε οριζόμενης ή όμορης γεωγραφικής ενότητας, αυτή δεν απορρίφθηκε, ενώ υπήρξε και περίπτωση κατακύρωσης και συνακόλουθα σύναψη σύμβασης, με οικονομικό φορέα που δεν πληρούσε την εν λόγω απαίτηση (Τμήμα Β του υπ' αριθμό ΔΕΑ – 52152 διαγωνισμού).

Σε συνέχεια της ως άνω διαπίστωσης προκύπτει ότι ο τεθείς γεωγραφικός προσδιορισμός, ως προς την έδρα των οικονομικών φορέων καθώς και των «συνεργατών» αυτών, δεν αποτέλεσε λόγο απόρριψης προσφορών και εκ του αποτελέσματος δεν αποτέλεσε λόγο αποκλεισμού της συμμετοχής υποψηφίων, κατά τα αναφερόμενα στην παρούσα ενότητα. Ωστόσο, όροι οι οποίοι, είτε αμέσως (ειδική ρητή αναφορά ότι τίθενται επί ποινή απόρριψης) είτε εμμέσως (αναφορά σε γενική διάταξη) ασκούν επιρροή στη συμμετοχή των υποψηφίων δια της εισαγωγής περιορισμών, κατά παράβαση των γενικών αρχών του ενωσιακού δικαίου των δημοσίων συμβάσεων πρέπει να μη συμπεριλαμβάνονται στο κείμενο των διακηρύξεων.

Περαιτέρω, καθώς κατά παγία νομολογία, η διακήρυξη του διαγωνισμού αποτελεί το κανονιστικό πλαίσιο που δεσμεύει τόσο τον διενεργούντα τον διαγωνισμό φορέα όσο και τους διαγωνιζομένους, επιβάλλεται να προσδιορίζονται επακριβώς σε αυτή τα

απαιτούμενα προσόντα συμμετοχής και τα υποβλητέα, κατά την κατάθεση της προσφοράς, δικαιολογητικά και λοιπά στοιχεία. Ενόψει τούτων, αλλά και των αρχών της ισότητας, της τυπικότητας, της διαφάνειας και της δημοσιότητας των ελάχιστων όρων συμμετοχής που διέπουν τη διαδικασία συνάψεως των δημοσίων συμβάσεων, ο διαγωνιζόμενος οφείλει να υποβάλει μόνον τα επί ποινή απόρριψης προσφοράς αξιούμενα από την προκήρυξη ή από τυχόν άλλη διάταξη, στην οποία αυτή ρητώς παραπέμπει, δικαιολογητικά και στοιχεία. Οποιαδήποτε δε άλλη ερμηνεία των ρητών απαιτήσεων της διακήρυξης και της νομοθεσίας, έρχεται σε ευθεία αντίθεση με το νόμο και με την αρχή της τυπικότητας που διέπει τους δημόσιους διαγωνισμούς και η οποία επιβάλλει τη στενή ερμηνεία των όρων της διακήρυξης και τούτο διότι κατά το πνεύμα, τόσο της ενωσιακής όσο και της εθνικής νομοθεσίας, επιβάλλεται για λόγους ασφάλειας, διαφάνειας και ισότητας όλοι οι όροι της διακήρυξης να ερμηνεύονται στενά και τυπικά, χωρίς περιθώρια διασταλτικής ερμηνείας, και ιδιαίτερα, ερμηνείας που έρχεται σε ευθεία αντίθεση με το γράμμα της διακήρυξης. Κατ' ακολουθίαν των ανωτέρω, έχει θεωρηθεί από τη νομολογία ουσιώδης η απόκλιση υποβληθείσας προσφοράς από όρους της διακήρυξης, όχι μόνο στην περίπτωση απόκλισης αυτής από όρους της διακήρυξης που ορίζονται ρητώς ως απαράβατοι, αλλά και στην περίπτωση έλλειψης ιδιότητας η οποία αποστερεί την απαιτούμενη καταλληλότητα ή αποτελεί εξυπακουόμενη, ουσιώδη απαίτηση της εκάστοτε διακήρυξης.

Συνεπεία των ως άνω αναφερομένων, ιδωμένων υπό το πρίσμα της διάστασης μεταξύ των οριζομένων στη διακήρυξη και των ενεργειών του ΑΔΜΗΕ Α.Ε. κατά τη διαγωνιστική διαδικασία, δέον όπως υπογραμμισθεί ότι το κείμενο των διακηρύξεων αποτελεί το κανονιστικό πλαίσιο της διεξαγωγής των διαδικασιών σύναψης σύμβασης και η τήρησή τους πρέπει να είναι απαρέγκλιτη από τους αναθέτοντες φορείς. Ως εκ τούτου, απαιτήσεις οι οποίες δεν ελέγχονται και οι οποίες δεν ασκούν επιρροή στη συμμετοχή των οικονομικών φορέων θα πρέπει να απαλείφονται από το κείμενο των διακηρύξεων, καθώς προκαλούν ασάφεια και ανασφάλεια δικαίου, ενώ δύναται να αποτρέψουν τη συμμετοχή ορισμένων οικονομικών φορέων, ως εκ τούτου να επηρεάσουν τον ανταγωνισμό σε δεδομένη διαδικασία σύναψης σύμβασης και ως εκ τούτου να παραβιάσουν τις γενικές αρχές του δικαίου της Ένωσης στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων.

Σε ό,τι αφορά στις απαιτήσεις ποιοτικής επιλογής, η πρόβλεψη περί συνεργασίας με «εταιρεία διαχείρισης φυτικών υπολειμμάτων», κατά τα ανωτέρω, περιορίζει τις δυνατότητες στήριξης των ενδιαφερομένων προς συμμετοχή οικονομικών φορέων σε τρίτους, κατά το μέρος που δίδει την εν λόγω δυνατότητα στήριξης μόνο σε νομικά πρόσωπα, κατ' αποκλεισμό των φυσικών προσώπων και κατά παράβαση των αναφερομένων στα άρθρα 253 παράγραφος 1 και 255 παράγραφος 1. Ως εκ τούτου, προβλέψεις ως η προκειμένη θα πρέπει να απαλειφθούν.

Γ.2. Διαπιστώσεις και ευρήματα κατά τη διαγωνιστική διαδικασία

Γ.2.Α. «Εκτέλεση εργασιών αποψίλωσης σε ΚΥΤ & Υ/Σ αρμοδιότητας της Διεύθυνσης Συντήρησης Συστήματος Μεταφοράς (ΔΣΣΜ) της ΑΔΜΗΕ Α.Ε.» (ΔΕΑ – 52132)



Από τον έλεγχο των εγγράφων και στοιχείων που ετέθησαν υπόψη της ελεγκτικής ομάδας διαπιστώθηκαν τα κάτωθι ως προς το στάδιο της διαδικασίας ανάθεσης των ελεγχόμενων συμβάσεων. Ειδικότερα:

i) Ως προς τη χρήση συντετμημένης προθεσμίας για την υποβολή των προσφορών

Από τα στοιχεία του φακέλου της ελεγχόμενης διαγωνιστικής διαδικασίας, προέκυψε ότι ο ΑΔΜΗΕ Α.Ε., κατά την προκήρυξη του με αριθμό ΔΕΑ-52132 διαγωνισμού για την ανάθεση των εν θέματι εργασιών αποψίλωσης σε ΚΥΤ & Υ/Σ έκανε χρήση της δυνατότητας που δίνεται στους αναθέτοντες φορείς, σύμφωνα με την παράγραφο 3 του άρθρου 264 του ν. 4412/2016 (άρθρο 45 της Οδηγίας 2014/25/ΕΕ) περί σύντμησης των προθεσμιών για την παραλαβή των προσφορών.

Ωστόσο, στις ανοικτές διαδικασίες ανάθεσης, η ελάχιστη προθεσμία για την παραλαβή των προσφορών ανέρχεται, κατά κανόνα, σε τριάντα πέντε (35) ημέρες από την ημερομηνία αποστολής της προκήρυξης της σύμβασης στην Υπηρεσία Εκδόσεων της Ένωσης. Εξαιρέση στον ως άνω κανόνα αποτελεί η περίπτωση ύπαρξης επείγουσας κατάστασης, καταλλήλως τεκμηριωμένη από τον αναθέτοντα φορέα, λόγω της οποίας καθίσταται αδύνατη η τήρηση της ως άνω, ελάχιστης προθεσμίας. Στην εν λόγω εξαιρετική περίπτωση, ο αναθέτων φορέας μπορεί να ορίζει μικρότερη προθεσμία, η οποία ωστόσο, δεν μπορεί να είναι μικρότερη των δεκαπέντε (15) ημερών από την ημερομηνία αποστολής της προκήρυξης της σύμβασης.

Στην ελεγχθείσα διαδικασία, ο ΑΔΜΗΕ Α.Ε. απέστειλε την προκήρυξη του ελεγχόμενου υπ' αριθμό ΔΕΑ-52132 διαγωνισμού στην Υπηρεσία Εκδόσεων της Ένωσης στις 28.04.2021, θέτοντας την καταληκτική ημερομηνία για την υποβολή των προσφορών 17 ημέρες μετά (την 14.05.2021). Από τα στοιχεία του φακέλου του διαγωνισμού προέκυψε ότι ο ελεγχόμενος κατέφυγε στη χρήση συντετμημένης προθεσμίας για την υποβολή των προσφορών, λόγω «της μεγάλης σπουδαιότητας των αναγκαίων εργασιών» και «της επικείμενης λήξης των συμβάσεων», όπως αναφερόταν στο σχετικό αίτημα (ΔΣΣΜ/21854/18.11.2020) της αρμόδιας Διεύθυνσης Συντήρησης Συστήματος Μεταφοράς περί ύπαρξης άμεσης ανάγκης σύναψης νέων συμβάσεων παροχής υπηρεσιών για Εργασίες αποψίλωσης. Με βάση την ως άνω αιτιολογία, ακολούθως, προβλέφθηκε στην απόφαση περί έγκρισης των τευχών ότι ο σχετικός διαγωνισμός «λόγω της επείγουσας ανάγκης θα αναρτηθεί με συντετμημένη προθεσμία δημοσίευσης».

Ως εκ τούτου διαπιστώθηκε ότι ο ΑΔΜΗΕ Α.Ε. τεκμηρίωσε την ύπαρξη επείγουσας ανάγκης, η οποία δεν συμβιβάζεται με την ελάχιστη προθεσμία που επιτάσσει το άρθρο 264 του ν. 4412/2016, για την παραλαβή των προσφορών στις ανοικτές διαδικασίες ανάθεσης, στην κατά τον τότε χρόνο επικείμενη λήξη των υφιστάμενων συμβάσεων και στη φύση των υπό ανάθεση υπηρεσιών. Ωστόσο, η επικείμενη λήξη ισχύος των υφιστάμενων συμβάσεων, ή η ανάγκη παροχής των σχετικών υπηρεσιών για την εύρυθμη λειτουργία του φορέα παγίως, κατά τη νομολογία, δεν λογίζονται ως απρόβλεπτες περιστάσεις, ώστε να δύναται να δικαιολογήσουν την ύπαρξη επείγουσας ανάγκης και την επακόλουθη χρήση της

εξαιρετικής πρόβλεψης του άρθρου 264, παρ.3 περί σύντμησης των προθεσμιών για την παραλαβή των προσφορών του διαγωνισμού.

ii) Δημοσιότητα

α. Δημοσίευση προκήρυξης

Από τις κείμενες διατάξεις, αναφορικά με το ζήτημα της δημοσίευσης περίληψης της διακήρυξης σε τοπική εφημερίδα, δεν προκύπτει υποχρέωση δημοσίευσης για τους διαγωνισμούς που διενεργεί ο ΑΔΜΗΕ Α.Ε. Ωστόσο, η ως άνω υποχρέωση προκύπτει από την Πολιτική Προμηθειών που ακολουθεί ο ελεγχόμενος φορέας. Ειδικότερα, στον πίνακα της παραγράφου 4.4.2 (Διαδικασίες Ανάθεσης) της «Πολιτικής Προμηθειών» του ΑΔΜΗΕ Α.Ε., για τις ανοικτές διαγωνιστικές διαδικασίες που διενεργεί ο φορέας, προβλέπεται η δημοσίευση τεύχους Προκήρυξης, μεταξύ άλλων (ΚΗΜΔΗΣ, ΕΕΕΕ) και σε μία τοπική εφημερίδα, σε περιπτώσεις που η «προμήθεια» αφορά συγκεκριμένη περιοχή εκτός Αττικής.

Εν προκειμένω, ο ΑΔΜΗΕ Α.Ε. διενήργησε τον υπ' αριθμό ΔΕΑ-52132 διαγωνισμό προκειμένου να αναθέσει συμβάσεις εργασιών αποψίλωσης στα γήπεδα των Υποσταθμών (Υ/Σ) και Κέντρων Υπερυψηλής Τάσης (ΚΥΤ), οι οποίες επρόκειτο να παρασχεθούν σε διαφορετικές γεωγραφικές ενότητες της χώρας. Για τον λόγο αυτό, το υπό ανάθεση φυσικό αντικείμενο είχε διαχωρισθεί σε πέντε (5) τμήματα, καθένα εκ των οποίων αφορούσε διαφορετική γεωγραφική περιοχή εκτέλεσης της σύμβασης, τόσο εντός, όσο και εκτός Αττικής (Τμήμα 1: «Αττικής, Εύβοιας και Λοιπής Στερεάς Ελλάδας», Τμήμα 2: «Πελοποννήσου», Τμήμα 3: «Δυτικής Ελλάδας», Τμήμα 4: «Κεντρικής Ελλάδας & Δυτικής Μακεδονίας» και Τμήμα 5: «Θράκης & Νομού Θεσσαλονίκης»). Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι η εκτέλεση των εν λόγω συμβάσεων αφορά κυρίως περιοχές εκτός Αττικής. Συνεπώς, ο ελεγχόμενος φορέας όφειλε να προβεί σε δημοσίευση της περίληψης της διακήρυξης στον ελληνικό τύπο της γεωγραφικής περιοχής που αφορούσε η προς ανάθεση παροχή της υπηρεσίας.

Από τον φάκελο του ελεγχόμενου διαγωνισμού, κατά παράβαση των σχετικών προβλέψεων της «Πολιτικής Προμηθειών», προέκυψε ότι ο ΑΔΜΗΕ Α.Ε. προέβη στη δημοσίευση προκήρυξης αποκλειστικά σε οικονομική εφημερίδα του ν. Αττικής (ΔΗΜΟΠΡΑΣΙΑΚΗ ΑΘΗΝΩΝ). Ως εκ τούτου, μη νομίμως παραλείφθηκε η δημοσίευση περίληψης της διακήρυξης σε τοπικές εφημερίδες. Ωστόσο, η επίμαχη πλημμέλεια, εν προκειμένω δύναται να αξιολογηθεί ως μη ουσιώδης, καθόσον φαίνεται να μην επηρέασε αρνητικώς τη δυνατότητα ενημέρωσης των ενδιαφερομένων για τους όρους του διαγωνισμού –το πλήρες κείμενο της διακήρυξης είχε δημοσιευθεί στο Κ.Η.Μ.Δ.Η.Σ. και στην ιστοσελίδα του Αναθέτοντος Φορέα, περίληψη δε αυτής είχε δημοσιευθεί και στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης – ούτε και την ανάπτυξη επαρκούς ανταγωνισμού, δοθέντος ότι υπέβαλαν προσφορές έξι (6) υποψήφιοι στον υπ' αριθμό διακήρυξης ΔΕΑ-52132 διαγωνισμό.

β. Δημοσιότητα της μετάθεσης της καταληκτικής ημερομηνίας υποβολής προσφορών – Δημοσιότητα της τροποποίησης όρων διακήρυξης κατά τη διάρκεια της προθεσμίας υποβολής προσφορών

Ως προς τις ενέργειες του ελεγχόμενου φορέα σχετικά με τη δημοσιότητα της τροποποίησης των κριτηρίων ποιοτικής επιλογής της διακήρυξης του διαγωνισμού, καθώς και της μετάθεσης της καταληκτικής ημερομηνίας υποβολής των προσφορών συνεπεία αυτής διαπιστώθηκαν τα ακόλουθα:

Κατά πρώτον, το διορθωτικό έντυπο που απεστάλη στην ΕΕΕΕ, παρίστατο ελλιπές και λανθασμένα συμπληρωμένο, καθώς έκανε αναφορά μόνο στην τροποποίηση του σημείου IV 2.7. του εντύπου της αρχικής αποστολής προκήρυξης στην ΕΕΕΕ, ενώ καμία αναφορά δεν υφίστατο σχετικά με την τροποποίηση των κριτηρίων ποιοτικής επιλογής, η οποία αποτέλεσε και τον δικαιολογητικό λόγο μετάθεσης της καταληκτικής ημερομηνίας υποβολής προσφορών. Εν προκειμένω σημειώνεται ότι η υποχρέωση δημοσίευσης στην ΕΕΕΕ πληρούται όταν συμπληρώνονται πλήρως και ορθώς όλα τα απαραίτητα σημεία του εκάστοτε προσήκοντος εντύπου, εν προκειμένω του διορθωτικού εντύπου 14.

Εν προκειμένω, η τροποποίηση των κριτηρίων ποιοτικής επιλογής των υποψηφίων δεν αφορούσε σε αυστηροποίηση αυτών, ως εκ τούτου διαφαίνεται ότι συνεπεία αυτής ήτο δυνατή η συμμετοχή έτι περαιτέρω υποψηφίων κατά τη διαδικασία ανάθεσης και τούτο διότι έλαβε χώρα απαλοιφή της υποχρέωσης κατοχής πιστοποιήσεων.

Ευρύτερα και πλέον των ανωτέρω, ο ελεγχόμενος φορέας παρέσχε μετάθεση τριών ημερολογιακών ημερών, ήτοι μιας εργάσιμης ημέρας (από 14.05.2021 μετάθεση την 17.05.2021) ως προς την καταληκτική προθεσμία υποβολής προσφορών, σε συνέχεια της τροποποίησης των κριτηρίων ποιοτικής επιλογής κατά τα ανωτέρω. Ωστόσο, τροποποιήσεις όρων της διακήρυξης πρέπει να λαμβάνουν το σύνολο των διατυπώσεων δημοσιότητας, ούτως ώστε να υπάρχει πλήρης διαφάνεια, απρόσκοπτη πρόσβαση του συνόλου των ενδιαφερομένων οικονομικών φορέων στο διαγωνισμό, ενώ υπογραμμίστηκε ότι εν αμφιβολία ως προς τον ουσιώδη ή μη χαρακτήρα μιας τέτοιας τροποποίησης, είναι σκόπιμη η τήρηση διατυπώσεων δημοσιότητας για την τροποποίηση όμοιων με την αρχική διακήρυξη.

Σε συνέχεια των ανωτέρω προέκυψε ότι η κατά τρεις (3) ημερολογιακές ημέρες μετάθεση της καταληκτικής ημερομηνίας υποβολής προσφορών, σε συνέχεια και λόγω της τροποποίησης των κριτηρίων ποιοτικής επιλογής των υποψηφίων, η οποία έλαβε ελλιπή και μη ορθή δημοσιότητα σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης, συνιστά νομική πλημμέλεια της διαδικασίας του διαγωνισμού.

Περαιτέρω, ως προς τη δημοσιότητα της εν λόγω τροποποίησης σε εθνικό επίπεδο, προέκυψαν τα ακόλουθα:

Σύμφωνα με τα υποβληθέντα στοιχεία, το «Συμπλήρωμα Νο 1», ήτοι η τροποποίηση όρων/ μετάθεση της καταληκτικής ημερομηνίας υποβολής προσφορών δημοσιεύτηκε στον εθνικό τύπο την 14.05.2021. Εκ του κειμένου της εν λόγω δημοσίευσης, προέκυψε ότι αναφέρεται



τόσο η μετάθεση της καταληκτικής ημερομηνίας υποβολής προσφορών, όσο και η τροποποίηση της παραγράφου Β.6 της διακήρυξης, ως προς τα κριτήρια ποιοτικής επιλογής. Το γεγονός αυτό ουδόλως θεραπεύει την ως άνω διαπιστωθείσα νομική πλημμέλεια. Ομοίως, ούτε η ανακοίνωση της μετάθεσης της προθεσμίας υποβολής προσφορών στην πλατφόρμα διενέργειας του διαγωνισμού θεραπεύει την ως άνω πλημμέλεια.

Επιπρόσθετα, υπογραμμίζεται ότι ο ελεγχόμενος φορέας ανήρτησε στο ΚΗΜΔΗΣ την πράξη περί της μετάθεσης της καταληκτικής ημερομηνίας υποβολής προσφορών του προκείμενου διαγωνισμού μόλις την 20.05.2021, ήτοι τρεις (3) ημέρες μετά την 17.05.2021, νέα καταληκτική ημερομηνία. Η εν λόγω ενέργεια βαίνει ενάντια στα αναφερόμενα στις προαναφερόμενες διατάξεις των άρθρων 296 παρ. 1, 260 και 38 παρ. 1 του ν. 4412/2016 και του άρθρου 6 παρ. 1 της υπ' αριθμ. 57654/22.5.2017 απόφασης Υπουργού Οικονομίας και Ανάπτυξης. Στο πλαίσιο αυτό σημειώνεται επιπροσθέτως ότι το ΚΗΜΔΗΣ αποτελεί τον κύριο φορέα δημοσιότητας σε εθνικό επίπεδο, ως εκ τούτου οι αναθέτουσες αρχές και αναθέτοντες φορείς της χώρας οφείλουν να δημοσιεύουν στο ΚΗΜΔΗΣ και τις αποφάσεις που αφορούν σε τροποποίηση των όρων δυνάμει των οποίων ανατίθενται οι συμβάσεις που συνάπτουν, ήτοι σε τροποποίηση των όρων των διακηρύξεων. Συνεπεία της καθυστερημένης ανάρτησης της μετάθεσης της καταληκτικής ημερομηνίας υποβολής προσφορών / τροποποίησης των όρων της διακήρυξης του διαγωνισμού στο ΚΗΜΔΗΣ, οι εν δυνάμει ενδιαφερόμενοι να συμμετάσχουν στο διαγωνισμό, ημεδαποί, οικονομικοί φορείς, αφενός δεν ενημερώθηκαν για την τροποποίηση των όρων και αφετέρου δεν κατέστη δυνατόν να γνωρίζουν ότι είχε μετατεθεί η εν λόγω καταληκτική ημερομηνία.

Κατόπιν του συνόλου των ανωτέρω διαπιστώσεων, οι οποίες αφορούν στους κανόνες δημοσιότητας, τόσο σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης, όσο και σε εθνικό επίπεδο, προέκυψε ότι έλαβε χώρα πλημμελής τήρηση των εν λόγω κανόνων. Σημειώνεται ότι κατά πάγια νομολογία, **η παράλειψη ή η πλημμελής τήρηση των διατυπώσεων δημοσιότητας κατά τις διαγωνιστικές διαδικασίες ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων / συμβάσεων στους εξαιρούμενους τομείς, συνιστά παράβαση ουσιώδους τύπου της διαγωνιστικής διαδικασίας, η οποία πλήττει τις αρχές του πραγματικού ανταγωνισμού, της διαφάνειας και της ελεύθερης πρόσβασης των ενδιαφερομένων οικονομικών φορέων στις διαδικασίες ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων/ συμβάσεων.**

iii) Αποσφράγιση των προσφορών

Επισημαίνεται κατ' αρχάς ότι για τον ελεγχόμενο διαγωνισμό η Επιτροπή αξιολόγησης του διαγωνισμού συγκροτήθηκε σε ημερομηνία μεταγενέστερη της προβλεπόμενης ημερομηνίας αποσφράγισης των προσφορών. Συγκεκριμένα, ως ημερομηνία ηλεκτρονικής αποσφράγισης των προσφορών του διαγωνισμού ορίστηκε η 14.05.2021. Ωστόσο κατά την ημερομηνία αυτή, δεν υφίστατο Επιτροπή Αξιολόγησης για τον ελεγχόμενο διαγωνισμό, η οποία τελικώς συγκροτήθηκε μόλις την 18.05.2021, μία ημέρα μετά την ορισθείσα με μετάθεση, νέα ημερομηνία αποσφράγισης των προσφορών (17.05.2021). Παρατηρείται

επομένως ότι ο ελεγχόμενος φορέας δε μερίμνησε για την έγκαιρη συγκρότηση της Επιτροπής Αξιολόγησης του διαγωνισμού.

Περαιτέρω, στο σχετικό με τη διαδικασία αποσφράγισης και αξιολόγησης των προσφορών του ελεγχόμενου διαγωνισμού άρθρο της διακήρυξης (αρ. 15), ως προς την αποσφράγιση των ηλεκτρονικών προσφορών (υποκεφάλαιο Β - Ηλεκτρονική Αποσφράγιση), είχε προβλεφθεί ότι κατά την ορισθείσα στη διακήρυξη ημερομηνία, «*προβαίνουν σε ηλεκτρονική αποσφράγιση του (υπο)φακέλου "Δικαιολογητικά Συμμετοχής και Τεχνική Προσφορά"*», χωρίς ωστόσο να προκύπτει το όργανο του φορέα που εξουσιοδοτείται να προβεί στην ενέργεια αυτή.

Σημειώνεται ότι, η ηλεκτρονική αποσφράγιση των προσφορών για τις διαγωνιστικές διαδικασίες που διενεργούνται μέσω του συστήματος του ΕΣΗΔΗΣ περιλαμβάνεται στο έργο της Επιτροπής αξιολόγησης, όπως προβλέπεται στην παρ. 3 του άρθρου 16 της υπ' αριθμό 56902/215/2017 Απόφασης του Υπουργού Οικονομίας και Ανάπτυξης, με την οποία ρυθμίζονται οι τεχνικές λεπτομέρειες και διαδικασίες λειτουργίας του συστήματος αυτού. Το γεγονός ότι δεν προκύπτει από τους όρους της διακήρυξης το όργανο που εξουσιοδοτείται να προβεί στην ηλεκτρονική αποσφράγιση των προσφορών του διαγωνισμού αλλά ούτε ορίζεται με απόφαση της εταιρείας (π.χ. με την απόφαση συγκρότησης της Επιτροπής αξιολόγησης του διαγωνισμού), προκαλεί ασάφεια ως προς το συγκεκριμένο σημείο της διαδικασίας.

Επιπλέον, στο κείμενο της «Πολιτικής Προμηθειών» του ΑΔΜΗΕ στις παραγράφους 3 και 4 του υποκεφαλαίου 5.1 (Ορισμός Υπευθύνων και αρμοδιότητες), προβλέπεται ότι η αποσφράγιση των τυπικών δικαιολογητικών και τεχνικών προσφορών, καθώς και των οικονομικών προσφορών «συντονίζεται» από τον Υπεύθυνο Διαδικασίας Ανάθεσης, ο οποίος προωθεί στον Πρόεδρο και στα μέλη της Επιτροπής Αξιολόγησης το σύνολο των τυπικών και τεχνικών προσφορών ή των οικονομικών προσφορών, κατά περίπτωση. Όπως αναφέρεται σε άλλο σημείο της Πολιτικής Προμηθειών του ΑΔΜΗΕ Α.Ε., ο Υπεύθυνος Διαδικασίας Ανάθεσης υπάγεται στη Διεύθυνση Εφοδιαστικής Αλυσίδας και έχει ως κύρια αρμοδιότητα τη διεκπεραίωση όλων των απαραίτητων ενεργειών βάσει της Πολιτικής Προμηθειών της εταιρείας και «*του συμφωνημένου πλάνου της προμήθειας*». Από τον ηλεκτρονικό φάκελο του διαγωνισμού ΔΕΑ-52132 ωστόσο, προέκυψε ότι η υπάλληλος που έχει επιφορτιστεί με τη διεκπεραίωση των απαραίτητων διοικητικών ενεργειών (κοινοποίηση των πρακτικών αξιολόγησης των προσφορών και των σχετικών αποφάσεων του διαγωνισμού, πρόσκληση οικονομικών φορέων για υποβολή δικαιολογητικών κλπ) - δηλαδή η Υπεύθυνη Διαδικασίας Ανάθεσης των διαγωνισμών- είναι ταυτόχρονα και μέλος της Επιτροπής Τυπικής, Τεχνικής & Οικονομικής Αξιολόγησης των προσφορών του διαγωνισμού, με αντικείμενο τον έλεγχο και την αξιολόγηση των φακέλων και (υπο)φακέλων των προσφορών και την υποβολή των πρακτικών, γνωμοδοτήσεων και εισηγήσεων της Επιτροπής προς τον ΑΔΜΗΕ Α.Ε. Ήτοι, η ίδια υπάλληλος έχει πρόσβαση στο ηλεκτρονικό σύστημα διενέργειας του διαγωνισμού με δικαιώματα χρήσης τόσο ως εκπρόσωπος της αναθέτουσας αρχής, όσο και σαν μέλος του γνωμοδοτικού οργάνου.

Ως προς την ως άνω πρακτική του ελεγχόμενου φορέα, επισημάνθηκαν τα ακόλουθα:

Τα ηλεκτρονικά μέσα επικοινωνίας/πληροφοριακό σύστημα που λειτουργεί ο ΑΔΜΗΕ Α.Ε. για την ανάθεση των συμβάσεών του, οφείλουν να είναι σύμφωνα με τις απαιτήσεις των παρ. 1 έως 6 και 8 του άρθρου 258 και του άρθρου 259 του Ν.4412/2016, περί πολιτικής ασφάλειας του ΕΣΗΔΗΣ, ιδίως σε θέματα λειτουργικότητας, συμβατότητας, ασφάλειας των επικοινωνιών, κρυπτογράφησης και διαλειτουργικότητας με τρίτα συστήματα. Ως εκ τούτου, για λόγους ασφάλειας των δεδομένων και πληροφοριών, το πληροφοριακό σύστημα διενέργειας των διαγωνισμών του ΑΔΜΗΕ Α.Ε., οφείλει να υποστηρίζει τη διαβαθμισμένη πρόσβαση σε στοιχεία και λειτουργίες αυτού, με την απόδοση διαφορετικών δικαιωμάτων χρήσης στις αντίστοιχες κατηγορίες χρηστών, εφόσον αυτοί διαθέτουν τα ανάλογα διαπιστευτήρια που απαιτούνται. Ως εκ τούτου, πρέπει να παρέχεται πρόσβαση στους αρμοδίους υπαλλήλους του φορέα, στα γνωμοδοτικά όργανα αυτού, στους οικονομικούς φορείς και στα στελέχη των ελεγκτικών και εποπτικών αρχών (χρήστες), μόνο για τα στοιχεία και τις λειτουργίες του συστήματος που τους αφορούν και σχετίζονται με τις διαδικασίες ανάθεσης και εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων στις οποίες οι ίδιοι συμμετέχουν.

Κατόπιν των ανωτέρω, και καθώς η ακολουθηθείσα διαδικασία δε συμμορφώνεται με τις απαιτήσεις περί κατανομής ενεργειών στο περιβάλλον του συστήματος ανά κατηγορία χρήστη (αρμόδιοι υπάλληλοι των αναθετουσών αρχών, γνωμοδοτικά όργανα, οικονομικοί φορείς και ελεγκτικές αρχές), ενδέχεται να ανακύψουν ζητήματα ασφάλειας της διαχείρισης των δεδομένων του ηλεκτρονικού συστήματος διενέργειας του διαγωνισμού, ακόμη περισσότερο κατά τη διενέργεια του ελεγχόμενου διαγωνισμού, όπου η Επιτροπή αξιολόγησης συγκροτήθηκε μία μέρα μετά την ημερομηνία αποσφράγισης των προσφορών.

Υπό το φως των ανωτέρω επισημαίνεται ότι, οι αρχές της αντικειμενικότητας και της αμεροληψίας των οργάνων διεξαγωγής της εκάστοτε διαδικασίας ανάθεσης δημόσιας σύμβασης είναι στενά συνδεδεμένες με την αρχή της διαφάνειας. Όλα τα στάδια της διαγωνιστικής διαδικασίας πρέπει να χαρακτηρίζονται από τη διασφάλιση του αμερόληπτου αυτής. Η αρχή της αμεροληψίας θεωρείται από το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης χαρακτηριστικό της όλης διαδικασίας σύναψης δημοσίων συμβάσεων, η παράβαση της οποίας μπορεί να έχει συνέπειες στη συνολική νομιμότητα της διαδικασίας ανάθεσης αυτών.

iv) Αξιολόγηση οικονομικών προσφορών

Όπως προέκυψε από τον φάκελο του διαγωνισμού, κατά την ημερομηνία της ηλεκτρονικής αποσφράγισης των προσφορών (η οποία κατόπιν μετάθεσης πραγματοποιήθηκε την 17.05.2021), η Επιτροπή αξιολόγησης, έλεγξε την πληρότητα αυτών και έκρινε πως οι προσφορές όλων των διαγωνιζόμενων εταιρειών ήταν τυπικά και τεχνικά αποδεκτές, καθώς συμμορφώνονταν πλήρως με τις απαιτήσεις και τους όρους της «Πρόσκλησης» και συνέταξε το σχετικό πρακτικό. Ωστόσο, όπως προέκυψε από το εν λόγω πρακτικό, την ίδια ημέρα (17.05.2021) και ώρα 13:00, η Επιτροπή προέβη στην αποσφράγιση και των υποβληθεισών οικονομικών προσφορών όσων συμμετεχόντων είχαν υποβάλει τυπικά και



τεχνικά αποδεκτές προσφορές, χωρίς να έχει προηγηθεί η απαιτούμενη από τους όρους της διακήρυξης κοινοποίηση στους οικονομικούς φορείς μέσω της ηλεκτρονικής πλατφόρμας του διαγωνισμού.

ν) Ως προς το τμήμα για το οποίο δεν κατατέθηκε προσφορά

α. Μη ματαίωση της διαδικασίας για το «άγονο» τμήμα

Ο διαγωνισμός ΔΕΑ-52132 που προκήρυξε ο ΑΔΜΗΕ Α.Ε., για την ανάθεση της σύμβασης εργασιών αποψίλωσης στα γήπεδα των Υποσταθμών (Υ/Σ) και Κέντρων Υπερυψηλής Τάσης (ΚΥΤ), απέβη άγονος για το Τμήμα Β, το οποίο αφορούσε στη Γεωγραφική Ενότητα «Πελοποννήσου» και είχε προϋπολογισμό για δύο (2) έτη εξήντα χιλιάδες ευρώ (€60.000,00) πλέον ΦΠΑ, καθώς δεν κατατέθηκε καμία προσφορά από ενδιαφερόμενο οικονομικό φορέα.

Οι αναθέτοντες φορείς, με ειδικά αιτιολογημένη απόφασή τους, η οποία εκδίδεται μετά από γνώμη του αρμόδιου οργάνου, ματαιώνουν τη διαδικασία σύναψης δημόσιας σύμβασης σε δυο περιπτώσεις, εκ των οποίων η μια αφορά στην περίπτωση κατά την οποία η διαδικασία απέβη άγονη, είτε λόγω μη υποβολής προσφοράς, είτε λόγω απόρριψης όλων των προσφορών ή αιτήσεων ή αποκλεισμού όλων των προσφερόντων ή συμμετεχόντων.

Το κανονιστικό πλαίσιο ανάθεσης της ελεγχόμενης διαδικασίας ορίζει ότι, σε περίπτωση μη υποβολής προσφοράς, η διαδικασία ματαιώνεται κατόπιν αιτιολογημένης απόφασης του φορέα. Ομοίως, ματαίωση διαγωνισμού σε τέτοια περίπτωση προβλέπεται και από την Πολιτική Προμηθειών του ελεγχόμενου φορέα.

Όπως γίνεται παγίως νομολογιακά δεκτό, η διακήρυξη θέτει το κανονιστικό πλαίσιο, το οποίο διέπει τα της διεξαγωγής των διαγωνισμών και δεσμεύει τόσο τους διαγωνιζομένους όσο και την αναθέτουσα αρχή/ αναθέτοντες φορείς, οι δε κανόνες που τίθενται με αυτήν κατισχύουν, ως ειδικότεροι, κάθε άλλης διατάξεως, ανεξάρτητα, μάλιστα, από το αν η τελευταία διάταξη ρυθμίζει ζητήματα με τρόπο διαφορετικό από τη διακήρυξη. Οποιαδήποτε δε άλλη ερμηνεία των ρητών απαιτήσεων της διακήρυξης έρχεται σε ευθεία αντίθεση με την αρχή της τυπικότητας που διέπει τις διαγωνιστικές διαδικασίες και η οποία επιβάλλει τη στενή ερμηνεία των όρων της διακήρυξης.

Κατόπιν των ανωτέρω προέκυψε ότι μη η ματαίωση της διαδικασίας ανάθεσης, για το τμήμα του διαγωνισμού που απέβη «άγονο», αποτελεί παραβίαση τόσο του κανονιστικού πλαισίου της διαδικασίας, ως αυτό τέθηκε με τις διατάξεις της διακήρυξης του διαγωνισμού, όσο και της αρχής της διαφάνειας, γενικής αρχής του ενωσιακού δικαίου των δημοσίων συμβάσεων.

β. Ως προς την απευθείας ανάθεση τμήματος σύμβασης σε συνέχεια άγονου διαγωνισμού

Σε συνέχεια της μη υποβολής προσφορών για το τμήμα Β του διαγωνισμού ΔΕΑ-52132, προϋπολογισθείσας αξίας 60.000 ευρώ πλέον ΦΠΑ, το αρμόδιο όργανο του ΑΔΜΗΕ Α.Ε.



ζήτησε από συγκεκριμένο οικονομικό φορέα να καταθέσει προσφορά για το εν λόγω Τμήμα Β, «λόγω της κατεπείγουσας ανάγκης, δεδομένης της θερινής περιόδου, των υψηλών θερμοκρασιών και των έντονων αέρηδων που επικρατούν αυτή την εποχή, και προς αποφυγή δυσμενών και επικίνδυνων καταστάσεων πυρκαγιάς».

Κατόπιν υποβολής της αιτηθείσας προσφοράς και των σχετικών ενεργειών του ΑΔΜΗΕ Α.Ε., με την με Α.Π. ΔΕΑ/23355/07.06.2021 (21AWRD008871964 2021-07-06) απόφασή του, ο ελεγχόμενος φορέας ενέκρινε την απευθείας ανάθεση της σύμβασης με τίτλο «Εκτέλεση εργασιών αποψίλωσης σε Υ/Σ & ΚΥΤ της γεωγραφικής ενότητας Πελοποννήσου» στην ανάδοχο επιχείρηση και υπεγράφη η σχετική υπ' αριθμό ΔΕΑ/23817/29.06.2021 (21SYMV008871992 2021-07-06) σύμβαση.

Σχετικά με την ακολουθηθείσα διαδικασία επισημάνθηκαν τα ακόλουθα:

Σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 269 (α) ν. 4412/2016, «οι αναθέτοντες φορείς μπορούν να χρησιμοποιούν τη διαδικασία με διαπραγμάτευση χωρίς δημοσίευση προκήρυξης διαγωνισμού α) εάν, ύστερα από διαδικασία με προκήρυξη διαγωνισμού, δεν υποβλήθηκε καμία προσφορά [...] εφόσον δεν έχουν τροποποιηθεί ουσιωδώς οι όροι της αρχικής σύμβασης», ενώ, σύμφωνα με το άρθρο 269 (δ) ιδίου νόμου, δύνανται να προσφεύγουν στην εν λόγω διαδικασία και όταν υφίσταται περίπτωση κατεπείγουσας ανάγκης, οφειλόμενης σε γεγονότα απρόβλεπτα για τον αναθέτοντα φορέα, εφόσον τα εν λόγω γεγονότα δεν απορρέουν, σε καμία περίπτωση, από δική του ευθύνη και στο μέτρο του απολύτως αναγκαίου. Τέλος επισημαίνεται ότι, όπως παγίως έχει κριθεί, η δυνατότητα προσφυγής στη διαδικασία της διαπραγμάτευσης σε συνέχεια άγονου διαγωνισμού, συνέχεται άμεσα με τον προηγθέντα αυτής διαγωνισμό, με συνέπεια η μη νομιμότητα της υποκείμενης διαγωνιστικής διαδικασίας να καθιστά παρακολουθηματικά παράνομη στο σύνολό της και τη συγκεκριμένη διαδικασία. Επιπλέον, σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αν δεν πληρούται μία από τις προαναφερθείσες προϋποθέσεις, δεν δικαιολογείται η προσφυγή στη διαδικασία της διαπραγμάτευσης.

Περαιτέρω, σημειώνεται ότι η απόφαση περί προσφυγής στη διαδικασία διαπραγμάτευσης για λόγους κατεπείγοντος, πρέπει να φέρει πλήρη και ειδική αιτιολογία, η οποία να κάνει αναφορά στους λόγους για τους οποίους αποφασίζεται η προσφυγή στην εν λόγω διαδικασία.

Σύμφωνα με τη νομολογία, 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/αναθέτοντος φορέα, και δεν πρέπει να απορρέουν από έλλειψη προγραμματισμού και επιμέλειας. Ειδικότερα και σύμφωνα με τη νομολογία 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. Σημειώνεται περαιτέρω η κρίση του Ελεγκτικού Συνεδρίου, σύμφωνα με την



οποία, 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.

Τέλος, για την νόμιμη προσφυγή των φορέων στη διαδικασία της διαπραγμάτευσης, στο άρθρο 2, παράγραφος 2, περίπτωση γ', υποπερίπτωση δδ' του ν. 4013/2011, όπως ισχύει, ορίζεται ότι οι αποφάσεις που αφορούν την προσφυγή στη διαδικασία της διαπραγμάτευσης χωρίς δημοσίευση προκήρυξης, μεταξύ άλλων, σύμφωνα με το άρθρο 269ν. 4412/2016, εκδίδονται μετά από σύμφωνη γνώμη της Αρχής, εφόσον οι συμβάσεις αυτές εμπίπτουν, λόγω της εκτιμώμενης αξίας τους, στο πεδίο εφαρμογής της Οδηγίας 2014/25/ΕΚ, ως ενσωματώθηκε με τον ν. 4412/2016.

Κατόπιν των ανωτέρω, προέκυψε ότι, το υπό εξέταση τμήμα Β του με αριθμό ΔΕΑ 52132 διαγωνισμού του ΑΔΜΗΕ Α.Ε., βάσει των προβλέψεων του άρθρου 269, περ. (α) του ν. 4412/2016, εδύνατο να ανατεθεί με τη διαδικασία της διαπραγμάτευσης, χωρίς δημοσίευση, καθώς στο πλαίσιο της προηγηθείσας ανοικτής διαδικασίας ανάθεσης συμβάσεων παροχής γενικών υπηρεσιών, δεν κατετέθη για το τμήμα αυτό καμία προσφορά, υπό την αυστηρή προϋπόθεση ότι η προηγηθείσα διαδικασία ανάθεσης είχε διενεργηθεί νομίμως και δεν είχαν τροποποιηθεί ουσιωδώς οι όροι της αρχικής σύμβασης, κατά ρητή απαίτηση της ως άνω διάταξης. Δεδομένου δε ότι, το εν λόγω «άγονο» τμήμα αποτελεί τμήμα διαγωνιστικής διαδικασίας άνω των ορίων (η συνολική προϋπολογισθείσα αξία του διαγωνισμού ΔΕΑ-52132 ανήρχετο σε €784.398,00 πλέον ΦΠΑ, συμπ. δικαιώματος προαίρεσης), θα συνέτρεχε αρμοδιότητα της Αρχής κατ' άρθρο 2 παράγραφος 2 περίπτωση γ' υποπερίπτωση δδ' του ν. 4013/2011, όπως ισχύει, για την παροχή σύμφωνης γνώμης, κατά τα ανωτέρω.

Ωστόσο, εκ του λεκτικού των αποφάσεων του αρμοδίου οργάνου, η αιτιολογία που χρησιμοποιήθηκε για την ανάθεση της ελεγχόμενης σύμβασης, προσιδιάζει στην περίπτωση της κατεπείγουσας ανάγκης, ήτοι της ως άνω περίπτωσης (δ) του άρθρου 269 ν. 4412/2016.

Στο σημείο αυτό επισημαίνεται ότι, λόγω του εξαιρετικού χαρακτήρα της ρύθμισης της διάταξης του άρθρου 269 περ. (δ) ν. 4412/2016, επιτρέπεται η εφαρμογή της εν λόγω διαδικασίας, επί τη βάσει της προσωρινής κάλυψης επιτακτικών και έκτακτων αναγκών και όχι του συνόλου των παγίων και διαρκών αναγκών του αναθέτοντος φορέα (αναγκαίο μέτρο), καθώς αυτές δύνανται να εξυπηρετούνται μόνον δια της σύναψης συμβάσεων που συνάπτονται με τις συνήθεις διαδικασίες ανάθεσης.

Εν προκειμένω, διαπιστώθηκε ότι ο ΑΔΜΗΕ Α.Ε. ανέθεσε, επικαλούμενος «κατεπείγουσα ανάγκη», σύμβαση διάρκειας δύο (2) ετών για κάλυψη των αναγκών του, ως προς τις εργασίες αποψίλωσης του τμήματος Β: Γεωγραφική Ενότητα «Πελοποννήσου» του διαγωνισμού ΔΕΑ-52132, ήτοι για την κάλυψη της ανάγκης που είχε προκηρύξει, ως τμήμα στο πλαίσιο ανοικτής διαγωνιστικής διαδικασίας άνω των ορίων και για το συνολικό διάστημα, το οποίο είχε προβλεφθεί υπ' αυτής. Ως εκ τούτου, δια της απευθείας ανάθεσης, ο ελεγχόμενος φορέας προέβη στην κάλυψη παγίων και διαρκών αναγκών, παρά τα εκτεθέντα ανωτέρω.



Στο σημείο αυτό επισημάνθηκε ότι, βάσει της ισχύουσας νομοθεσίας περί δημοσίων συμβάσεων, κατά παρέκκλιση των γενικών κανόνων, υφίσταται δυνατότητα αυτοτελούς ανάθεσης ορισμένων τμημάτων ενιαίας διαγωνιστικής διαδικασίας, εφόσον πληρούνται οι προϋποθέσεις του άρθρου 236 παράγραφος 10 του ν. 4412/2016, σύμφωνα με το οποίο οι αναθέτοντες φορείς μπορούν να αναθέτουν συμβάσεις για μεμονωμένα τμήματα ενιαίου διαγωνισμού παροχής υπηρεσιών. Στις περιπτώσεις αυτές, λαμβάνεται υπ' όψιν η εκτιμώμενη αξία μόνο του τμήματος, υπό την προϋπόθεση αφενός ότι, η εν λόγω εκτιμώμενη αξία, χωρίς ΦΠΑ, υπολείπεται των ογδόντα χιλιάδων ευρώ (80.000) και αφετέρου ότι η συνολική αξία των τμημάτων που ανατίθενται με αυτόν τον τρόπο δεν υπερβαίνει το 20% της συνολικής αξίας όλων των τμημάτων στα οποία έχει διαιρεθεί η προτεινόμενη παροχή υπηρεσιών.

Ως εκ τούτου και λαμβανομένων υπ' όψιν των συγκεκριμένων πραγματικών περιστατικών, προέκυψε ότι οι προϋποθέσεις του άρθρου 236 παράγραφος 10 ν. 4412/2016 πληρούνται, καθώς αφενός το «άγονο» τμήμα Β είναι προϋπολογισμού 60.000€, ήτοι υπολείπεται του ποσού των 80.000€ και αφετέρου δεν υπερβαίνει το 20% της συνολικής αξίας όλων των τμημάτων. Συνεπώς, η ανάθεση του τμήματος αυτού θα μπορούσε νομίμως να γίνει αυτόνομα, βάσει της πρόβλεψης του άρθρου 236 παράγραφος 10 του ν. 4412/2016, με την προϋπόθεση ο αναθέτων φορέας να αναφέρει ρητώς ότι κάνει χρήση της παρέκκλισης αυτής στα σχετικά έγγραφα ανάθεσης της εν λόγω σύμβασης, γεγονός το οποίο δεν συνέβη εν προκειμένω.

Γ.2.Β. «Εκτέλεση εργασιών καθαρισμού και αποψίλωσης των εδαφοτεμαχίων των βάσεων των πύργων (πυλώνων) Γραμμών Μεταφοράς 150kV και 400kV αρμοδιότητας της Διεύθυνσης Συντήρησης Συστήματος Μεταφοράς (ΔΣΣΜ) της ΑΔΜΗΕ Α.Ε.» (ΔΕΑ – 52152)

Από τον έλεγχο των εγγράφων και στοιχείων που ετέθησαν υπόψη της ελεγκτικής ομάδας διαπιστώθηκαν τα κάτωθι ως προς το στάδιο της διαδικασίας ανάθεσης των ελεγχόμενων συμβάσεων.

Ειδικότερα:

i) Ως προς τη χρήση συντετμημένης προθεσμίας για την υποβολή των προσφορών

Από τα στοιχεία του φακέλου της ελεγχόμενης διαγωνιστικής διαδικασίας προέκυψε ότι ο ΑΔΜΗΕ Α.Ε., κατά την προκήρυξη του με αριθμό ΔΕΑ-52152 διαγωνισμού χρησιμοποίησε - εκ νέου - τη δυνατότητα (παρ. 3 του άρθρου 264 του ν. 4412/2016) σύντμησης των προθεσμιών για την παραλαβή των προσφορών. Ειδικότερα, ο ελεγχόμενος φορέας απέστειλε την προκήρυξη της εν θέματι σύμβασης στην Υπηρεσία Εκδόσεων της Ένωσης στις 11.05.2021, θέτοντας ως καταληκτική ημερομηνία υποβολής των προσφορών την 26η.05.2021, ήτοι τηρώντας προθεσμία 15 ημερών για την υποβολή των προσφορών.

Όπως προαναφέρθηκε, ο ΑΔΜΗΕ Α.Ε. κατέφυγε στη χρήση συντετμημένων προθεσμιών λόγω «σπουδαιότητας των αναγκαίων εργασιών» και «της επικείμενης λήξης των



συμβάσεων», βάσει των οποίων αποφασίστηκε ότι ο διαγωνισμός «λόγω της επείγουσας ανάγκης θα αναρτηθεί με συντετμημένη προθεσμία δημοσίευσης». Ωστόσο, όπως επισημάνθηκε και ανωτέρω, η ύπαρξη επείγουσας ανάγκης, η οποία θα καθιστούσε νόμιμη τη χρήση της εξαιρετικής πρόβλεψης του άρθρου 264, παρ.3 περί σύντμησης των προθεσμιών για την παραλαβή των προσφορών του διαγωνισμού, δε δύναται να αιτιολογηθεί επί τη βάση της επικείμενης λήξης των υφιστάμενων συμβάσεων και της αναγκαιότητας των υπό ανάθεση εργασιών, για την ορθή λειτουργία της εταιρείας και την ασφαλή παροχή των υπηρεσιών της.

ii) Δημοσιότητα - Δημοσίευση προκήρυξης

Βάσει της Πολιτικής Προμηθειών που ακολουθεί ο ελεγχόμενος φορέας, για τις ανοικτές διαγωνιστικές διαδικασίες που διενεργεί, προβλέπεται η υποχρέωση δημοσίευσης τεύχους Προκήρυξης, μεταξύ άλλων (ΚΗΜΔΗΣ, ΕΕΕΕ) και σε μία τοπική εφημερίδα, σε περιπτώσεις που η «προμήθεια» αφορά συγκεκριμένη περιοχή εκτός Αττικής.

Εν προκειμένω, ο ΑΔΜΗΕ Α.Ε. με την υπ' αριθμό ΔΕΑ-52152 διαγωνιστική διαδικασία πρόκειται να αναθέσει συμβάσεις εργασιών καθαρισμού και αποψίλωσης των εδαφοτεμαχίων των βάσεων των πύργων (πυλώνων) Γραμμών Μεταφοράς 150kV και 400kV, που βρίσκονται σε διαφορετικές γεωγραφικές ενότητες της χώρας. Για τον λόγο αυτό, προβλέφθηκαν, στη διακήρυξη του εν λόγω διαγωνισμού τέσσερα (4) τμήματα, καθένα εκ των οποίων αφορούσε διαφορετική γεωγραφική περιοχή εκτέλεσης της σύμβασης, τόσο εντός, όσο και εκτός Αττικής (Τμήμα 1: «Αττικής, Εύβοιας και Λοιπής Στερεάς Ελλάδας», Τμήμα 2: «Πελοποννήσου», Τμήμα 3: «Κεντρικής Ελλάδας & Δυτικής Μακεδονίας» και Τμήμα 4: «Βόρειας Ελλάδας»). Από τα ανωτέρω προέκυψε ότι η εκτέλεση των εν λόγω συμβάσεων αφορούσε κυρίως περιοχές εκτός Αττικής. Συνεπώς, ο ελεγχόμενος φορέας όφειλε να προβεί σε δημοσίευση της περίληψης της διακήρυξης στον ελληνικό τύπο της γεωγραφικής περιοχής που αφορούσε η προς ανάθεση παροχή της υπηρεσίας. Όπως προέκυψε από τα στοιχεία του φακέλου του διαγωνισμού, ο ΑΔΜΗΕ Α.Ε. προέβη στη δημοσίευση της προκήρυξης αποκλειστικά σε οικονομική εφημερίδα του ν. Αττικής (ΔΗΜΟΠΡΑΣΙΑΚΗ ΑΘΗΝΩΝ), παραλείποντας τη δημοσίευση περίληψης της διακήρυξης σε τοπικές εφημερίδες. Ωστόσο, η επίμαχη πλημμέλεια δύναται εν προκειμένω να αξιολογηθεί ως μη ουσιώδης, καθόσον φαίνεται να μην επηρέασε αρνητικώς τη δυνατότητα ενημέρωσης των ενδιαφερομένων για τους όρους του διαγωνισμού, ούτε και την ανάπτυξη επαρκούς ανταγωνισμού, δοθέντος ότι υπέβαλαν προσφορές δέκα (10) υποψήφιοι στον υπ' αριθμό ΔΕΑ-52152 διαγωνισμό.

iii) Αποσφράγιση των προσφορών

Ως προς την αποσφράγιση των ηλεκτρονικών προσφορών του υπ' αριθμό ΔΕΑ-52152 διαγωνισμού, παρατηρήθηκε ασάφεια ως προς το όργανο του φορέα που εξουσιοδοτείται να προβεί στην ενέργεια αυτή, καθώς δεν ορίζεται ρητώς στους όρους της οικείας διακήρυξης ενώ, ταυτόχρονα, η εν λόγω ενέργεια δεν περιλαμβάνεται στο έργο της ορισθείσας Επιτροπής αξιολόγησης του διαγωνισμού (κατά τα αναφερόμενα σχετικώς και ως προς την πρώτη ελεγχόμενη διαδικασία, ανωτέρω).



Επιπλέον, από τον ηλεκτρονικό φάκελο του διαγωνισμού, προέκυψε ότι ένα εκ των μελών Επιτροπής Τυπικής, Τεχνικής & Οικονομικής Αξιολόγησης των προσφορών του διαγωνισμού είχε περαιτέρω επιφορτιστεί με τη διεκπεραίωση των απαραίτητων διοικητικών ενεργειών (κοινοποίηση των πρακτικών και των αποφάσεων του διαγωνισμού, πρόσκληση οικονομικών φορέων για υποβολή δικαιολογητικών κλπ), έχοντας πρόσβαση στο ηλεκτρονικό σύστημα διενέργειας του διαγωνισμού με δικαιώματα χρήσης τόσο ως εκπρόσωπος της αναθέτουσας αρχής, όσο και σαν μέλος του γνωμοδοτικού οργάνου (κατά τα αναφερόμενα σχετικώς και ως προς την πρώτη ελεγχόμενη διαδικασία, ανωτέρω).

Δ. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

1. Ως προς την υπαγωγή του ελεγχόμενου φορέα στην έννοια του «αναθέτοντος φορέα» κατ' άρθρο 224 ν. 4412/2016, όπως προέκυψε από τα υποβληθέντα στοιχεία, ο ΑΔΜΗΕ ΑΕ ισχυρίστηκε ότι υπάγεται στις διατάξεις του Βιβλίου ΙΙ ιδίου νόμου καθώς «είναι αναθέτων φορέας του άρθρου 224 ν. 4412/2016, όχι όμως ως αναθέτουσα αρχή ή δημόσια επιχείρηση [...] αλλά ως αναθέτων φορέας που ασκεί την προβλεπόμενη στο άρθρο 229 δραστηριότητα [...] και λειτουργεί επί τη βάσει ειδικών ή αποκλειστικών δικαιωμάτων.» Κατόπιν της αναλυτικής εξέτασης της φύσης του ελεγχόμενου φορέα, ως αναθεωρήθηκε για λόγους ασφάλειας δικαίου, προέκυψε ότι ο ΑΔΜΗΕ ΑΕ υπάγεται στην έννοια του αναθέτοντος φορέα, ως δημόσια επιχείρηση που διαφαίνεται ότι κατέχει αποκλειστικά δικαιώματα, κατά τα ειδικώς οριζόμενα στο άρθρο 224 ν. 4412/2016.

2. Ο ελεγχόμενος φορέας δεν έχει υποβάλει, ως όφειλε, την «Πολιτική Προμηθειών» του, στην Αρχή, για την παροχή γνώμης επί των προβλεπομένων σε αυτήν, κατά παράβαση του άρθρου 2 παρ. 2 περ. γ υποπερ. γγ' ν. 4013/2011, ως ισχύει. Δεδομένης της εξαίρεσης που έχει παρασχεθεί στις εταιρείες του Κεφαλαίου Β νόμου περί ΔΕΚΟ, ο έλεγχος που πραγματοποιεί η Αρχή στο πλαίσιο της ως άνω αρμοδιότητας, αποτελεί εχέγγυο τήρησης των γενικών αρχών στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων. Υπό το φως αυτό, διαπιστώθηκαν στην παρούσα σημεία (ενδεικτικά δυνατότητα απευθείας ανάθεσης συμβάσεων, χωρίς τήρηση κανόνων δημοσιότητας, έως του ποσού των ενωσιακών κατωφλίων του άρθρου 235 ν. 4412/2016), τα οποία εγείρουν ζητήματα συμβατότητας με τις ως άνω γενικές αρχές, καίτοι αφορούν σε συμβάσεις κάτω των ορίων. Επιπλέον, σε ό,τι αφορά στην εξαιρετική διαδικασία της διαπραγμάτευσης χωρίς προκήρυξη διαγωνισμού (άρθρο 269 ν. 4412/2016), προέκυψε ότι δεν προβλέπεται προτέρα προσφυγή στην Αρχή, προς τον σκοπό παροχής σύμφωνης γνώμης, κατά παράβαση του άρθρου 2 παρ. 2 περ. γ υποπερ. δδ ν. 4013/2011, ως ισχύει.

3. Ως προς τον προγραμματισμό και την προετοιμασία των ελεγχόμενων διαγωνισμών από τον ΑΔΜΗΕ Α.Ε., διαπιστώθηκαν παρατυπίες / αστοχίες.

Α) Ο ΑΔΜΗΕ Α.Ε. συμπεριέλαβε στις διακηρύξεις των ελεγχόμενων υπό αριθμό ΔΕΑ-52132 και ΔΕΑ-52152 διαγωνισμών όρο που θέτει γεωγραφικό προσδιορισμό, ως προς την έδρα των οικονομικών φορέων που δύνανται να υποβάλλουν προσφορά στον διαγωνισμό, καθώς και των «συνεργατών» αυτών. Η ανάγκη συμπερίληψης του εν λόγω όρου, ακόμη και εάν δικαιολογούνταν αντικειμενικά από το φυσικό αντικείμενο της σύμβασης, γεγονός



που δεν συμβαίνει εν προκειμένω, θα έπρεπε να αποτελεί όρο εκτέλεσης της σύμβασης και όχι συμμετοχής των υποψηφίων αναδόχων.

Β) Παρά τις ανωτέρω τεθείσες απαιτήσεις, ως προέκυψε από τα στοιχεία του ελέγχου, ο ΑΔΜΗΕ ΑΕ δεν ήλεγξε την πλήρωση αυτών κατά την αξιολόγηση των υποβληθεισών στους διαγωνισμούς προσφορών, κατά παράβαση τόσο του κανονιστικού πλαισίου (διακήρυξη) των διαγωνισμών, όσο και των αρχών της ισότητας, της τυπικότητας και της διαφάνειας των ελάχιστων όρων συμμετοχής που διέπουν εκάστη διαδικασία σύναψης δημόσιας σύμβασης. Απαιτήσεις οι οποίες δεν ελέγχονται και οι οποίες δεν ασκούν επιρροή στη συμμετοχή των οικονομικών φορέων πρέπει να απαλείφονται από το κείμενο των διακηρύξεων, καθώς προκαλούν ασάφεια και ανασφάλεια δικαίου στους ενδιαφερόμενους οικονομικούς φορείς.

Γ) Οι ελεγχθείσες διαδικασίες αφορούν, στην πραγματικότητα, ένα ενιαίο συμβατικό αντικείμενο και δη την κάλυψη των αναγκών του ΑΔΜΗΕ Α.Ε σε παροχή υπηρεσιών αποψίλωσης στις διάφορες εγκαταστάσεις του, εντός και εκτός Αττικής. Στο πλαίσιο του προγραμματισμού και του σχεδιασμού του τρόπου ανάθεσης των υπηρεσιών αυτών προς το σκοπό κάλυψης των σχετικών αναγκών, η ενότητα του συμβατικού αντικειμένου, υπό το πρίσμα του συνόλου των γενικών αρχών που διέπουν το ενωσιακό και εθνικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων, απαιτεί την ενιαία διαχείριση του όλου αντικειμένου και δη την προκήρυξη ενός, ενιαίου διεθνούς διαγωνισμού, ενδεχομένως κατά τμήματα, κατά τρόπον ώστε να γίνεται σεβαστή η όποια διακριτότητα των επιμέρους υπο-αντικειμένων. Αντίθετα, η ακολουθηθείσα πρακτική, ήτοι η προκήρυξη δύο αυτοτελών διαγωνιστικών διαδικασιών, παρότι δεν εμπίπτει στην έννοια της απαγορευμένης τεχνητής κατάτμησης του αντικειμένου, υπό την έννοια της αποφυγής των διατάξεων του ν. 4412/2016, ως προς την εφαρμογή της προσήκουσας διαδικασίας για τη σύναψη συμβάσεων άνω των κατωτάτων ορίων του άρθρου 235 ιδίου νόμου, είχε ως αποτέλεσμα την παραβίαση της εθνικής νομοθεσίας (άρθρο 324 ν. 4700/2020), ως προς την υπαγωγή των ελεγχόμενων συμβάσεων στον προσυμβατικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Δ) Διαπιστώθηκαν παραβάσεις κατά τη διαδικασία ανάθεσης των ελεγχόμενων συμβάσεων αποψίλωσης, οι σημαντικότερες των οποίων παρατίθενται ακολούθως. Ειδικότερα:

Δ.1.) Κατά τη διαγωνιστική διαδικασία για την ανάθεση σύμβασης «Εκτέλεση εργασιών αποψίλωσης σε ΚΥΤ & Υ/Σ αρμοδιότητας της Διεύθυνσης Συντήρησης Συστήματος Μεταφοράς (ΔΣΣΜ) της ΑΔΜΗΕ Α.Ε.» (ΔΕΑ – 52132) διαπιστώθηκε ότι ο ελεγχόμενος φορέας:

(α) Χρησιμοποίησε καταχρηστικώς την πρόβλεψη της παραγράφου 3 του άρθρου 264 του ν. 4412/2016 περί σύντμησης των προθεσμιών για την παραλαβή των προσφορών, χωρίς να προκύπτει ότι πληρούντο οι σχετικές νόμιμες προϋποθέσεις.

(β) Παρέλειψε να προβεί στις προβλεπόμενες διατυπώσεις δημοσιότητας αναφορικά με την επελθούσα ουσιώδη τροποποίηση του όρου της διακήρυξης ως προς τα κριτήρια ποιοτικής επιλογής, καθώς και τη συνακόλουθη μετάθεση της καταληκτικής ημερομηνίας υποβολής

προσφορών στον διαγωνισμό, κατά παράβαση ουσιώδους τύπου της διαδικασίας του διαγωνισμού, η οποία πλήττει τις αρχές του ανταγωνισμού, της πρόσβασης στις διαδικασίες ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων και της διαφάνειας.

(γ) Δεν εφάρμοσε το τεθέν κανονιστικό πλαίσιο της διαδικασίας ανάθεσης, καθώς υπήρξε διάσταση μεταξύ των ενεργειών του ΑΔΜΗΕ ΑΕ και των σχετικώς με τη διαδικασία ανάθεσης οριζόμενων στις ελεγχόμενες διακηρύξεις και την Πολιτική Προμηθειών του φορέα. Μεταξύ άλλων, ο ΑΔΜΗΕ Α.Ε. παρέλειψε να δημοσιεύσει προκήρυξη διαγωνισμού στον τοπικό τύπο, δεν μερίμνησε για την έγκαιρη συγκρότηση της Επιτροπής αξιολόγησης των προσφορών του διαγωνισμού, παρέλειψε να ενημερώσει τους συμμετέχοντες για την ημερομηνία και ώρα της επικείμενης αξιολόγησης των οικονομικών προσφορών και να ματαιώσει μερικώς τον ελεγχόμενο διαγωνισμό για το τμήμα για το οποίο δεν υπεβλήθη προσφορά.

Δ.2.) Κατά τη διαγωνιστική διαδικασία για την ανάθεση σύμβασης με τίτλο «Εκτέλεση εργασιών καθαρισμού και αποψίλωσης των εδαφοτεμαχίων των βάσεων των πύργων (πυλώνων) Γραμμών Μεταφοράς 150kV και 400kV αρμοδιότητας της Διεύθυνσης Συντήρησης Συστήματος Μεταφοράς (ΔΣΣΜ) της ΑΔΜΗΕ Α.Ε.» (ΔΕΑ – 52152) διαπιστώθηκε ότι ο ελεγχόμενος φορέας:

(α) Χρησιμοποίησε καταχρηστικώς την πρόβλεψη της παραγράφου 3 του άρθρου 264 του ν. 4412/2016 περί σύντμησης των προθεσμιών για την παραλαβή των προσφορών, χωρίς να προκύπτει ότι πληρούντο οι σχετικές νόμιμες προϋποθέσεις.

(β) Παρέλειψε να δημοσιεύσει την προκήρυξη του διαγωνισμού στον τοπικό τύπο, κατά παράβαση των σχετικώς προβλεπομένων στην Πολιτική Προμηθειών για τις συμβάσεις που αφορούν περιοχές εκτός Αττικής.

Λαμβάνοντας υπ’ όψιν τα ανωτέρω, την υπ’ αριθμ. **2/2022 Οριστική Έκθεση Ελέγχου** καθώς και την από **13-05-2022 σχετική εισήγηση** του Τμήματος Παρακολούθησης και Ελέγχου της Διεύθυνσης Ελέγχου, η Αρχή συνεδριάζοντας σε απαρτία, με την υπ’ αριθμ. **Ζ.2/23.05.2022** απόφασή της, η οποία κοινοποιήθηκε αρμοδίως προς τον ελεγχόμενο φορέα,

αποφάσισε ομόφωνα:

1) Την **έγκριση της υπ’ αρ. 2/2022 Οριστικής Έκθεσης Ελέγχου**, επί του διενεργηθέντος ελέγχου στην «Α.Δ.Μ.Η.Ε. (Ανεξάρτητος Διαχειριστής Μεταφοράς Ηλεκτρικής Ενέργειας) Α.Ε.» αναφορικά με τη διαδικασία προκήρυξης και ανάθεσης των συμβάσεων με αντικείμενο την εκτέλεση εργασιών αποψίλωσης κατά τη χρονική περίοδο από 01.01.2021 έως και 31.08.2021.

2) Τη **διακοπή της προόδου των συμβάσεων** με αριθμ. ΔΕΑ/23687/23.06.2021 (21SYMV008821782 2021-06-28), ΔΕΑ/23707/23.06.2021 (21SYMV008818306 2021-06-25), ΔΕΑ/23628/18.06.2021 (21SYMV008815361 2021-06-25) και ΔΕΑ/23981/05.07.2021 (21SYMV00889560 2021-07-09), με αντικείμενο την εκτέλεση εργασιών αποψίλωσης σε ΚΥΤ



& Υ/Σ, αρμοδιότητας της Διεύθυνσης Συντήρησης Συστήματος Μεταφοράς (ΔΣΣΜ) της ΑΔΜΗΕ Α.Ε., οι οποίες συνήφθησαν δυνάμει της με αριθμό ΔΕΑ – 52132 διαδικασίας ανάθεσης, για τους προαναφερόμενους στις οικείες θέσεις λόγους.

3) Την παροχή απλών συστάσεων προς τον ΑΔΜΗΕ Α.Ε., αναφορικά με την αποφυγή της επανάληψης των παραβιάσεων του εθνικού και του ενωσιακού δικαίου περί των δημοσίων συμβάσεων, οι οποίες αφορούσαν στον προγραμματισμό και την προετοιμασία των ελεγχόμενων διαδικασιών ανάθεσης, όπως αποτυπώθηκαν στα Συμπεράσματα της υπ' αριθμ. 2/2022 Οριστικής Έκθεσης Ελέγχου (αυτοτελής προκήρυξη διαγωνισμών, όροι των ελεγχθεισών διακηρύξεων κ.ά.), προκειμένου να ληφθούν υπόψη από τον ΑΔΜΗΕ ΑΕ, κατά τις διαδικασίες ανάθεσης συμβάσεων που θα προκηρύξει στο μέλλον.

Αθήνα, 4 Αυγούστου 2022

ΘΕΩΡΗΘΗΚΕ

Ο Πρόεδρος

Γεώργιος Καταπόδης



