



ΤΕΧΝΟΛΟΓΙΚΟ ΕΚΠαιΔΕΥΤΙΚΟ  
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΠΕΙΡΑΙΑΣ

Α.Ε.Ι. ΠΕΙΡΑΙΑ Τ.Τ.

ΤΜΗΜΑ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΜΗΧΑΝΙΚΩΝ

ΠΤΥΧΙΑΚΗ ΜΕΛΕΤΗ:

## **ΑΝΑΘΕΣΗ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΡΓΩΝ – ΚΡΙΤΙΚΗ ΕΦΑΡΜΟΓΗ**

ΤΗΣ ΦΟΙΤΗΤΡΙΑΣ: ΛΕΣΙ ΟΡΝΕΛΑΣ

ΕΙΣΗΓΗΣΗ – ΕΠΙΒΛΕΨΗ: ΔΡ. ΓΕΩΡΓΙΟΣ Κ. ΒΑΡΕΛΙΔΗΣ, ΑΡΧΙΤΕΚΤΩΝ –  
ΠΟΛΕΟΔΟΜΟΣ Ε.Μ.Π.



ΑΘΗΝΑ 2017

## ΔΗΛΩΣΗ ΣΥΓΓΡΑΦΕΑ ΠΤΥΧΙΑΚΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

Η κάτωθι υπογεγραμμένη/νη Λέβι Ορνέλα, του  
Βλαντίμιρ φοιτητής/τριας του Τμήματος Πολιτικών Μηχανικών

του Α.Ε.Ι Πειραιά Τ.Τ, πριν αναλάβω την εκπόνηση της Πτυχιακής Εργασίας μου, δηλώνω ότι ενημερώθηκα για τα παρακάτω:

«Η Πτυχιακή Εργασία (Π.Ε) αποτελεί προϊόν πνευματικής ιδιοκτησίας τόσο του συγγραφέα, όσο και του Ιδρύματος και θα πρέπει να έχει μοναδικό χαρακτήρα και πρωτότυπο περιεχόμενο.

Απαγορεύεται αυστηρά οποιοδήποτε κομμάτι κειμένου της να εμφανίζεται αυτούσιο ή μεταφρασμένο από κάποια άλλη δημοσιευμένη πηγή. Κάθε τέτοια πράξη αποτελεί προϊόν λογοκλοπής και εγείρει θέμα Ηθικής Τάξης για τα πνευματικά δικαιώματα του άλλου συγγραφέα. Αποκλειστικός υπεύθυνος είναι ο συγγραφέας της Π.Ε, ο οποίος φέρει και την ευθύνη των συνεπειών, ποινικών και άλλων, αυτής της πράξης.

Πέραν των όποιων ποινικών ευθυνών του συγγραφέα, σε περίπτωση που το Ίδρυμα του έχει απονείμει Πτυχίο, αυτό ανακαλείται με απόφαση της Συνέλευσης του Τμήματος. Η Συνέλευση του Τμήματος με νέα απόφασή της, μετά από αίτηση του ενδιαφερόμενου, του αναθέτει εκ νέου την εκπόνηση Π.Ε με άλλο θέμα και διαφορετικό επιβλέποντα καθηγητή. Η εκπόνηση της εν λόγω Π.Ε πρέπει να ολοκληρώσει εντός τουλάχιστον ενός ημερολογιακού βμήνου από την ημερομηνία ανάθεσής της. Κατά τα λοιπά εφαρμόζονται τα προβλεπόμενα στο άρθρο 18. παρ.5 του ισχύοντος Εσωτερικού Κανονισμού».

Ο Δηλών

ΛΕΒΙ ΟΡΝΕΛΑ

Ημερομηνία

19-06-2017

## ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

ΠΙΝΑΚΑΣ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΩΝ.....	4
ΠΕΡΙΛΗΨΗ .....	5
ABSTRACT.....	6
ΕΙΣΑΓΩΓΗ .....	7
Η ΚΑΤΑΡΡΕΥΣΗ ΤΗΣ ΑΓΟΡΑΣ ΤΩΝ ΤΕΧΝΙΚΩΝ ΕΡΓΩΝ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ .....	9
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α: ΓΕΝΙΚΟ ΜΕΡΟΣ</b> .....	11
A.1 ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ.....	11
A.1.1 ΙΣΧΥΟΥΣΑ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ ΚΑΙ ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΑΝΑΔΡΟΜΗ .....	11
A.1.2 ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΗΣ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑΣ .....	13
A.2 ΕΝΝΟΙΕΣ ΚΑΙ ΟΡΙΣΜΟΙ.....	16
A.2.1 ΟΡΙΣΜΟΣ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΕΡΓΟΥ .....	16
A.2.2 ΕΙΔΙΚΕΣ ΕΝΝΟΙΕΣ .....	17
A.2.3 ΤΕΧΝΙΚΗ ΟΡΟΛΟΓΙΑ .....	18
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ Β: ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟΙ ΦΟΡΕΙΣ – ΕΠΙΣΗΜΟΙ ΚΑΤΑΛΟΓΟΙ ΚΑΙ ΠΙΣΤΟΠΟΙΗΣΗ</b> .....	22
B.1 ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟΙ ΦΟΡΕΙΣ .....	22
B.2 ΕΠΙΣΗΜΟΙ ΚΑΤΑΛΟΓΟΙ ΕΓΚΕΚΡΙΜΕΝΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΦΟΡΕΩΝ & ΠΙΣΤΟΠΟΙΗΣΗ ΑΠΟ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΥΣ ΔΗΜΟΣΙΟΥ Ή ΙΔΙΩΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ .....	25
B.2.1 Μ.Ε.Κ. & Μ.Ε.ΕΠ. ....	25
B.2.2 ΕΓΓΡΑΦΗ ΣΤΟ Μ.Ε.Κ. ....	26
B.2.3 ΤΑΞΕΙΣ Ή ΒΑΘΜΙΔΕΣ ΣΤΟ Μ.Ε.Κ. ....	26
B.2.4 ΚΑΤΗΓΟΡΙΕΣ ΕΡΓΩΝ ΚΑΙ ΕΞΕΙΔΙΚΕΥΜΕΝΩΝ ΕΡΓΑΣΙΩΝ ΣΤΟ Μ.Ε.Κ. ....	27
B.2.5 ΕΓΓΡΑΦΗ ΣΤΟ Μ.Ε.ΕΠ. ....	28
B.2.6 ΤΙ ΠΡΟΒΛΕΠΕΙ Η ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ .....	32
B.2.7 ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ .....	33
B.2.7.1 ΕΞΕΙΔΙΚΕΥΣΗ – ΜΗΤΡΩΟ ΕΜΠΕΙΡΙΑΣ .....	33
B.2.7.2 ΣΤΕΛΕΧΩΣΗ .....	34
B.2.8 ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ .....	35
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ Γ: ΠΡΟΣΥΜΒΑΤΙΚΟ ΣΤΑΔΙΟ ΤΗΣ ΕΚΤΕΛΕΣΗΣ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΡΓΩΝ</b> ..	37
Γ.1 ΑΝΑΘΕΤΟΥΣΑ ΑΡΧΗ .....	37
Γ.2 Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ. ....	39
Γ.3 Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ. ....	41
Γ.4 ΣΥΓΚΡΟΥΣΕΙΣ ΣΥΜΦΕΡΟΝΤΩΝ.....	42
Γ.5 ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ ΑΝΩ ΚΑΙ ΚΑΤΩ ΤΩΝ ΟΡΙΩΝ .....	43
Γ.6 Ε.Ε.Ε.Σ. – Ε - CERTIS .....	45
Γ.7 ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ ΕΡΓΟΥ .....	48
Γ.8 ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΕΡΓΟΥ .....	49
Γ.9 ΕΓΓΡΑΦΑ ΣΥΜΒΑΣΗΣ ΚΑΙ ΤΕΥΧΗ .....	50
Γ.9.1 ΕΓΓΡΑΦΑ ΤΗΣ ΣΥΜΒΑΣΗΣ .....	50
Γ.9.2 ΠΡΟΤΥΠΑ ΤΕΥΧΗ ΔΙΑΚΗΡΥΞΕΩΝ .....	51
Γ.9.3 ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΠΑΡΑΛΑΒΗΣ ΤΕΥΧΩΝ ΣΥΜΒΑΣΗΣ.....	53

Γ.10 ΚΡΙΤΗΡΙΑ ΕΠΙΛΟΓΗΣ (ΣΥΜΜΕΤΟΧΗΣ) .....	54
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ Δ: ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΑΝΑΘΕΣΗΣ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΕΡΓΟΥ</b> .....	57
Δ.1 ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ ΕΡΓΩΝ ΜΕ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΜΕΛΕΤΗΣ .....	58
Δ.2 ΚΡΙΤΗΡΙΑ ΑΝΑΘΕΣΗΣ.....	62
Δ.3 ΣΥΣΤΗΜΑΤΑ ΔΗΜΟΠΡΑΤΗΣΗΣ .....	67
Δ.3.1 ΑΝΟΙΚΤΗ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ .....	68
Δ.3.2 ΚΛΕΙΣΤΗ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ .....	69
Δ.3.3 ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΤΙΚΗ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΜΕ ΔΙΑΠΡΑΓΜΑΤΕΥΣΗ .....	69
Δ.3.4 ΣΥΜΠΡΑΞΗ ΚΑΙΝΟΤΟΜΙΑΣ .....	70
Δ.3.5 ΠΡΟΣΦΥΓΗ ΣΤΗ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΜΕ ΔΙΑΠΡΑΓΜΑΤΕΥΣΗ ΧΩΡΙΣ ΠΡΟΗΓΟΥΜΕΝΗ ΔΗΜΟΣΙΕΥΣΗ .....	71
Δ.3.6 ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ ΑΝΑΤΙΘΟΜΕΝΕΣ ΚΑΤ' ΑΠΟΚΛΕΙΣΤΙΚΟΤΗΤΑ .....	72
Δ.3.7 ΣΥΝΟΠΤΙΚΟΣ ΔΙΑΓΩΝΙΣΜΟΣ .....	73
Δ.3.8 ΑΠ' ΕΥΘΕΙΑΣ ΑΝΑΘΕΣΗ.....	74
Δ.4 ΕΓΓΥΗΣΕΙΣ .....	76
Δ.5 ΠΡΟΣΦΟΡΕΣ ΚΑΙ ΑΙΤΗΣΕΙΣ ΣΥΜΜΕΤΟΧΗΣ .....	77
Δ.5.1 ΣΥΣΤΗΜΑΤΑ ΥΠΟΒΟΛΗΣ ΠΡΟΣΦΟΡΩΝ .....	77
Δ.5.2 ΥΠΟΒΟΛΗ ΦΑΚΕΛΟΥ ΠΡΟΣΦΟΡΑΣ .....	78
Δ.6 ΕΝΟΠΟΙΗΣΗ ΔΙΑΔΙΚΑΣΤΙΚΩΝ ΣΤΑΔΙΩΝ ΚΑΙ ΚΑΤΑΡΓΗΣΗ ΕΝΣΤΑΣΕΩΝ .....	81
Δ.7 ΑΣΥΝΗΘΙΣΤΑ ΧΑΜΗΛΕΣ ΠΡΟΣΦΟΡΕΣ (ΑΧΠ).....	84
Δ.7.1 ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΤΟΥ ΦΑΙΝΟΜΕΝΟΥ .....	84
Δ.7.2 ΤΙ ΠΡΟΒΛΕΠΕΙ Η ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ .....	84
Δ.7.3 ΚΡΙΣΙΜΑ ΣΗΜΕΙΑ ΔΙΑΣΦΑΛΙΣΗΣ ΑΠΟ ΑΧΠ .....	89
Δ.7.3.1 ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΙ ΕΡΓΩΝ .....	89
Δ.7.3.2 ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΕΛΕΓΧΟΥ ΑΧΠ ΚΑΙ ΑΙΤΙΟΛΟΓΗΣΕΩΝ .	90
Δ.7.3.3 ΜΗ ΑΠΟΔΟΧΗ ΖΗΜΙΟΓΟΝΟΥ ΠΡΟΣΦΟΡΑΣ .....	90
Δ.7.4 ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ .....	91
Δ.8 ΛΟΓΟΙ ΑΠΟΚΛΕΙΣΜΟΥ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟΥ ΦΟΡΕΑ .....	92
Δ.9 ΟΛΟΚΛΗΡΩΣΗ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑΣ .....	96
ΕΠΙΛΟΓΟΣ.....	99
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....	100

## ΠΙΝΑΚΑΣ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΩΝ

Α.Ε.	<i>Ανώνυμη Εταιρεία</i>
Α.Ε.Π.	<i>Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν</i>
Α.Ε.Π.Π.	<i>Αρχή Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών</i>
Α.Χ.Π.	<i>Ασυνήθιστα Χαμηλή Προσφορά</i>
Γ.Γ.Δ.Ε.	<i>Γενική Γραμματεία Δημοσίων Έργων</i>
Γ.Γ.Ε.	<i>Γενική Γραμματεία Εμπορίου</i>
Γ.Γ.Υ.	<i>Γενική Γραμματεία Υποδομών</i>
Δ.Ε.Η. Α.Ε.	<i>Δημόσια Επιχείρηση Ηλεκτρισμού Ανώνυμη Εταιρεία</i>
Δ.Σ.	<i>Διοικητικό Συμβούλιο</i>
Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ.	<i>Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων</i>
Ε.Ε.	<i>Ευρωπαϊκή Ένωση</i>
Ε.Ε.Ε.Ε.	<i>Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης</i>
Ε.Ε.Ε.Σ.	<i>Ενιαίο Ευρωπαϊκό Έγγραφο Σύμβασης</i>
Ε.Ο.Κ.	<i>Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα</i>
Ε.Π.Ε.	<i>Εταιρεία Περιορισμένης Ευθύνης</i>
Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ.	<i>Εθνικό Σύστημα Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων</i>
Ε.Υ.Α.Θ. Α.Ε.	<i>Εταιρεία Ύδρευσης &amp; Αποχέτευσης Θεσσαλονίκης Ανώνυμη Εταιρεία</i>
ΚΗ.Μ.ΔΗ.Σ.	<i>Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων</i>
Κ.Υ.Α.	<i>Κοινή Υπουργική Απόφαση</i>
Μ.Ε.ΕΠ.	<i>Μητρώο Εργοληπτικών Επιχειρήσεων</i>
Μ.Ε.Κ.	<i>Μητρώο Εμπειρίας Κατασκευαστών</i>
Ν.	<i>Νόμος</i>
Ο.Τ.Α.	<i>Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης</i>
Π.Δ.	<i>Προεδρικό Διάταγμα</i>
ΣΑΤΕ	<i>Πανελλήνιος Σύνδεσμος Τεχνικών Εταιρειών</i>
Σ.Δ.Σ.	<i>Διεθνής Συμφωνία για τις Δημόσιες Συμβάσεις</i>
ΣΤΕ	<i>Συμβούλιο της Επικρατείας</i>
Τ.Ε.Ε.	<i>Τεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδας</i>
Τ.Ε.Υ.Δ.	<i>Τυποποιημένο Έντυπο Υπεύθυνης Δήλωσης</i>
Τ.Μ.Ε.Δ.Ε.	<i>Ταμείο Μηχανικών και Εργοληπτών Δημοσίων Έργων</i>
Υ.Α.	<i>Υπουργική Απόφαση</i>
Υπ.Υ.ΜΕ.ΔΙ.	<i>Υπουργείο Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων</i>
Φ.Ε.Κ.	<i>Φύλλο Εφημερίδας της Κυβερνήσεως</i>
Φ.Π.Α.	<i>Φόρος Προστιθέμενης Αξίας</i>
e-Certis	<i>Επιγραμμικό Αποθετήριο Πιστοποιητικών</i>



## **ΠΕΡΙΛΗΨΗ**

Αντικείμενο της παρούσης εργασίας αποτελεί η μελέτη της ισχύουσας νομοθεσίας που αφορά συγκεκριμένα την διαδικασία ανάθεσης κατασκευής των δημοσίων έργων. Επισημαίνονται παρατηρήσεις και προτάσεις για τις δυσαρμονίες, τα κενά και τις δυσλειτουργίες του συστήματος δημοπράτησης των έργων.

Σκοπός της εργασίας είναι αφενός η αποτύπωση των κρίσιμων σημείων του φάσματος των δημοσίων έργων από την πλευρά του μηχανικού και του πολίτη, την βελτίωση της ζωής του οποίου έχει ως στόχο η κατασκευή του δημοσίου έργου, και αφετέρου η κατάθεση ορισμένων προτάσεων για την αντιμετώπιση των προβλημάτων που αντιμετωπίζει ο κλάδος του εργολήπτη μηχανικού δημοσίων έργων. Επιπροσθέτως, στόχο αποτελεί και η χρήση της εργασίας αυτής ως εργαλείο για τον νέο μηχανικό, ώστε να αποκτήσει μια περιεκτική εικόνα των σχετικών διατάξεων αλλά και ένα εγχειρίδιο για τα ζητήματα που πιθανώς θα αντιμετωπίσει στην καριέρα του ως εργολήπτης μηχανικός.

Ως μεθοδολογία ακολουθείται η μελέτη της ισχύουσας νομοθεσίας ως προς το προσυμβατικό στάδιο και η κριτική θεώρησή της, με όπλο την ίδια πείρα, μετά από την επαγγελματική ενασχόληση σε εργοληπτική - κατασκευαστική εταιρεία και συγκεκριμένα με το τμήμα δημοπρασιών και την άντληση πληροφοριών από το εργασιακό περιβάλλον.

Η εργασία χωρίζεται σε τέσσερα κεφάλαια. Στο πρώτο γίνεται μια πρώτη γνωριμία με την νομοθεσία των δημοσίων έργων και τους ορισμούς που την διέπουν. Το δεύτερο κεφάλαιο επικεντρώνεται στους οικονομικούς φορείς που συμμετέχουν στις δημοπρασίες υπό προϋποθέσεις και στα μητρώα στα οποία ανήκουν. Στο τρίτο κεφάλαιο γίνεται μνεία στις αναθέτουσες αρχές και στις διαδικασίες που εκείνες ορίζουν, ενώ στο τέταρτο κεφάλαιο γίνεται η περιγραφή της διαδικασίας ανάθεσης έργου και των κρίσιμων σημείων που την χαρακτηρίζουν.

## **ABSTRACT**

The subject of this thesis is the study of the existing legislation regarding the procedure of awarding public works. Remarks and suggestions on inconsistencies, gaps and malfunctions of the auctioning system are highlighted.

The aim of the work is to highlight the critical aspects of the spectrum of public works on the part of the engineer and the citizen, the improvement of the life of which is aimed at the construction of the public works and, on the other hand, the filing of some proposals for the solution of the problems Faced by the contractor of public engineering. In addition, the aim is to use this work as a tool for the new engineer to get a comprehensive picture of the relevant provisions, as well as a manual on the issues he will probably face in his career as a contractor engineer.

The methodology followed consists of the study of the existing legislation on the pre-contractual stage and its critical view, using the same experience, as an employee of a construction company and in particular the auction department and the gathering of information from the working environment.

The thesis is divided into four chapters. In the first is a first acquaintance with the legislation of public works and the definitions that govern it. The second chapter focuses on the economic operators involved in the conditional auctions and the registers to which they belong. In the third chapter, reference is made to the contracting authorities and the procedures they define, while the fourth chapter describes the process of awarding the project and the critical points that characterize it.

## **ΕΙΣΑΓΩΓΗ**

Για τον χαρακτηρισμό ενός έργου ως δημοσίου, πρέπει αυτό να εξυπηρετεί το δημόσιο συμφέρον, να είναι τεχνικό έργο, και να εκτελείται από φορείς του ευρύτερου δημόσιου τομέα. Ως δημόσιο συμφέρον χαρακτηρίζουμε το συμφέρον όλων των μελών μιας οργανωμένης κοινωνίας σε κράτος που επιδιώκει την κάλυψη βασικών αναγκών του. Μπορεί να διακριθεί σε γενικό και ειδικό όταν αφορά ορισμένα τμήματα της κοινωνίας που προσδιορίζονται με γενικά κριτήρια όπως π.χ. τους κατοίκους μιας περιοχής.

Η εκτέλεση ενός δημοσίου έργου αποτελείται από την μελέτη και την κατασκευή του. Η μελέτη είναι προηγούμενο στάδιο της κατασκευής και συντάσσεται από τον δημόσιο φορέα (π.χ. από την Τεχνική Υπηρεσία ενός Δήμου) ή ανατίθεται μέσω διαγωνισμού σε Μελετητικές Επιχειρήσεις. Για να ανατεθεί ένα δημόσιο έργο μέσω διαγωνισμού, προηγείται ένα προκαταρτικό στάδιο, που περιλαμβάνει τον προγραμματισμό και σχεδιασμό του έργου, τη σύνταξη του φακέλου του έργου από τους αρμόδιους φορείς, βάσει του οποίου εκπονείται ύστερα η μελέτη, ακολουθεί η διαδικασία της προκαταρκτικής περιβαλλοντικής εκτιμήσεως και αξιολογήσεως ή και εγκρίσεως της «Μελέτης Περιβαλλοντικών Εκτιμήσεων» εφόσον το προγραμματιζόμενο έργο εμπίπτει σε μια από τις κατηγορίες που έχουν επιπτώσεις στο περιβάλλον (σύμφωνα με το Ν. 1650/85, όπως έχει τροποποιηθεί από τον Ν.3010/2000), την εξασφάλιση της πιστώσεως για την κατασκευή του έργου και τη μελέτη και τέλος τη διάθεση του χώρου όπου θα κατασκευασθεί το έργο, με τυχόν απαλλοτριώσεις (κατά το άρθρο 17 του Συντάγματος και τους σχετικούς νόμους).

Κατασκευή θεωρείται ο συνδυασμός και η διεύθυνση των μέσων παραγωγής για την επίτευξη του παραγωγικού αποτελέσματος. Μέσα παραγωγής γενικώς θεωρούνται τα υλικά, τα μηχανήματα, η εργασία και το κεφάλαιο.

Η Ελλάδα, ως κράτος μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης, οφείλει να προσαρμόζει τις εθνικές νομοθεσίες προς τις ενωσιακές οδηγίες. Παράλληλα, με την εθνική νομοθεσία εφαρμόζεται και το γενικό Ευρωπαϊκό δίκαιο, το οποίο σε θέματα που υπάρχουν κοινές ρυθμίσεις, ευρωπαϊκές και εθνικές, υπερισχύει βάσει της αρχής της υπεροχής του Ευρωπαϊκού δικαίου. Οι ενωσιακές οδηγίες που αφορούν τα δημόσια έργα, έχουν ως στόχο, στα πλαίσια των γενικότερων ρυθμίσεων του Ευρωπαϊκού δικαίου, την κατοχύρωση της μη διακρίσεως λόγω ιθαγένειας, της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, της ελευθερίας εγκαταστάσεως, της ελεύθερης διακινήσεως των αγαθών και της διαφάνειας και του ελεύθερου ανταγωνισμού. Για



την επίτευξη αυτών των στόχων έχουν δημιουργήσει ένα πλαίσιο κανόνων που αφορούν κυρίως:

- α) τη δημοσιότητα των διαγωνισμών,
- β) τη θέσπιση κοινών κανόνων συμμετοχής και διαδικασιών διαγωνισμών, κριτηρίων επιλογής και τεχνικών προδιαγραφών,
- γ) την επικοινωνία μεταξύ των αναθετουσών αρχών και των συμμετεχόντων στον διαγωνισμό, και
- δ) την γνωστοποίηση των αποτελεσμάτων του διαγωνισμού και την αιτιολόγηση των λόγων απορρίψεως, τόσο στους διαγωνιζόμενους όσο και στην Επιτροπή Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.

Τα δημόσια έργα, εφόσον χρηματοδοτούνται από το κοινωνικό σύνολο, στο οποίο εξ ορισμού προσφέρουν ποιότητα ζωής, διέπονται από κανόνες δικαίου που εξασφαλίζουν την ορθή διαχείριση, τον σωστό προγραμματισμό αλλά και τον έλεγχο αυτών. Ως ένας τόσο σημαντικός παράγοντας που επηρεάζει ποικιλοτρόπως τη ζωή του κοινωνικού συνόλου, επιβάλλεται να διακατέχονται από διαφάνεια, αξιοκρατία και ορθολογική χρήση των διατιθέμενων πόρων.

## Η ΚΑΤΑΡΡΕΥΣΗ ΤΗΣ ΑΓΟΡΑΣ ΤΩΝ ΤΕΧΝΙΚΩΝ ΕΡΓΩΝ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Από τα επίσημα δεδομένα της Ελληνικής Στατιστικής Αρχής και του Μ.Ε.ΕΠ., όπως αυτά παρουσιάστηκαν στην Τακτική Γενική Συνέλευση του ΣΑΤΕ στις 30-03-2017, προκύπτει πως:

- Από 681 εργοληπτικές εταιρείες εγγεγραμμένες στις τάξεις 3<sup>η</sup> – 7<sup>η</sup> του Μ.Ε.ΕΠ. το 2005, σήμερα υπάρχουν μόλις 453, δηλαδή λιγότερες κατά 33,5% και επομένως 228 εταιρείες δεν υφίστανται ως εργοληπτικές εταιρείες, έχοντας διαγραφεί από το Μ.Ε.ΕΠ..
- Από το 8,3% συμμετοχής της ακαθάριστης προστιθέμενης αξίας των κατασκευών στο ΑΕΠ το 2004 και το 2006, κατά την τελευταία τριετία 2014-2016 η αντίστοιχη ετήσια συμμετοχή δεν ξεπερνά το 2,1%.
- Από 40.000 απασχολούμενους το 2008 στις κατασκευές σήμερα στον κλάδο απασχολούνται 183.500, δηλαδή το 55% των απασχολούμενων στις κατασκευές το 2008 βρίσκονται σήμερα εκτός κλάδου.<sup>1</sup>

Πολλές μπορούν να θεωρηθούν ως οι αιτίες της παρούσας κατάστασης, αλλά οι κυριότερες μπορούν να συνοψιστούν στα εξής:

1. η έλλειψη ρευστότητας και διαθέσιμων πόρων από το Πρόγραμμα Δημόσιων Επενδύσεων, καθώς και η ελλιπής χρηματοδότηση από επιπλέον πηγές ή ιδιωτικές επενδύσεις για έργα κάθε μεγέθους προϋπολογισμού.
2. τα υπέρογκα ποσά που οφείλονται στις εργοληπτικές επιχειρήσεις, οι οποίες αδυνατούν να ανταπεξέλθουν στις πολυάριθμες οικονομικές υποχρεώσεις τους, οπότε και επιβιώνουν μετά δυσκολίας ή στην χειρότερη κηρύττουν πτώχευση,
3. το συνεχώς μειωμένο αντικείμενο εργασίας που κάθε χρόνο χάνει σε ποικιλία και ποιότητα με αποτέλεσμα να γίνονται συνεχώς μικρότερα έργα, κυρίως επισκευής και ανακαίνισης, που δεν δίνουν την ευκαιρία στον νέο μηχανικό να εξασκήσει και να εργαστεί σε ολόκληρο το φάσμα του επαγγέλματος του,
4. οι διακοπές εργασιών, που οφείλονται στη μη τήρηση των οικονομικών υποχρεώσεων των δημοσίων φορέων απέναντι στις εργοληπτικές επιχειρήσεις, που οδηγούν σε ημιτελή έργα ή μη ποιοτικά,
5. οι υπερβολικές, παράλογες και μη πραγματοποιήσιμες εκπτώσεις των αναδόχων στα πλαίσια του σκληρού ανταγωνισμού που υπάρχει μεταξύ τους,

---

<sup>1</sup> ΣΑΤΕ, Δελτίο Τύπου, 30-03-2017, σελ. 1.

με αποτέλεσμα τα έργα τους να παρουσιάζουν φαινόμενα κακοτεχνίας, προχειρότητας στην εκτέλεση και συνεπώς να γίνονται επικίνδυνα για το κοινωνικό σύνολο, ή να εγκαταλείπονται,

6. η μη τροποποίηση και επικαιροποίηση των παλαιών μελετών, των τιμολογίων και τεχνικών περιγραφών εκ μέρους των δημοσίων φορέων, ώστε να ανταποκρίνονται στις τρέχουσες οικονομικές συνθήκες, να δημιουργούνται προϋποθέσεις για το καλύτερο συσχετισμό ποιότητας – προσφερόμενης τιμής και να καλύπτονται οι ανάγκες για φιλικές κατασκευές προς το περιβάλλον με μέγιστη ενεργειακή απόδοση,
7. η εξαιρετικά χρονοβόρα διαδικασία διεκπεραίωσης των γραφειοκρατικών ζητημάτων, όπως είναι η σύσταση των επιτροπών διαγωνισμών, ο έλεγχος των δικαιολογητικών συμμετοχής, η ανάδειξη της εκάστοτε εργοληπτικής επιχείρησης και η διαδικασία υπογραφής της Σύμβασης του έργου, που έχουν ως αποτέλεσμα την καθυστέρηση της κατασκευής,
8. η έλλειψη σαφούς και ορισμένου χρονοδιαγράμματος για κάθε δράση που εξαγγέλλεται από όλα τα συμβαλλόμενα μέρη,
9. η διαχρονικά μεγάλη ύπαρξη αριθμού εργοληπτών σε σχέση με τον συνολικό όγκο των εργασιών,
10. οι ανεπαρκείς Κύριοι του έργου, που τροποποιούν πολυποίκιλα τις υπογεγραμμένες Συμβάσεις κατά τα δικά τους συμφέροντα, δεν ανταποκρίνονται στο έργο τους ως επιβλέποντες μηχανικοί κατά την διάρκεια της κατασκευής του έργου, και
11. η αναξιοκρατία και τα φαινόμενα διαφθοράς στην διαδικασία ανάθεσης των εργοληπτικών επιχειρήσεων, υπό την ανοχή ή ακόμα και συνεργασία των δημόσιων φορέων, που βασίζονται και εκμεταλλεύονται τις ασάφειες και τα κενά της νομοθεσίας, τα λάθη στις μελέτες και την αμάθεια και ανικανότητα των δημόσιων φορέων.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α: ΓΕΝΙΚΟ ΜΕΡΟΣ

### Α.1. ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ

#### Α.1.1. ΙΣΧΥΟΥΣΑ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ ΚΑΙ ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΑΝΑΔΡΟΜΗ

Η ανάθεση των εκτέλεσης των δημοσίων έργων διέπεται από τον **Ν. 4412/2016 «Δημόσιες Συμβάσεις Έργων, Προμηθειών και Υπηρεσιών (προσαρμογή στις Οδηγίες 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ)»**, εφεξής αποκαλούμενος ως **«Νόμος»**, ο οποίος δημοσιεύθηκε στο Φ.Ε.Κ. στις 08-08-2016, ανέταξε πλήρως το θεσμικό πλαίσιο που διέπει την ανάθεση και εκτέλεση των δημοσίων συμβάσεων, περιλαμβανομένων σ' αυτές και των δημοσίων έργων. Με τον ανωτέρω νόμο ενσωματώθηκαν, επίσης, στην εσωτερική έννομη τάξη οι ενωσιακές Οδηγίες 2014/24/ΕΕ (γενική Οδηγία περί δημοσίων συμβάσεων) και 2014/25/ΕΕ (Οδηγία που ρυθμίζει τις δημόσιες συμβάσεις στους εξαιρούμενους τομείς), οι οποίες πάντως είχαν αρχίσει να εφαρμόζονται άμεσα στην εσωτερική έννομη τάξη από 18-4-2016, λόγω της παράλειψης ενσωμάτωσής τους μέχρι εκείνη την ημερομηνία στο εθνικό δίκαιο. Ωστόσο, καθώς η Οδηγία 2014/25/ΕΕ τέθηκε σε ισχύ στις 17 Απριλίου 2014 με χορήγηση προθεσμίας 2 ετών για την ενσωμάτωσή της, γίνεται προφανές ότι ο Νόμος δημοσιεύθηκε με καθυστέρηση 4 μηνών.<sup>2</sup>

Η αλλαγή του θεσμικού πλαισίου είναι θεμελιώδης και ιστορική, διότι αποτελεί την πρώτη μετά τον Ν. 1418/1984 εκ βάθρων αλλαγή του συνόλου της νομοθεσίας που διέπει τα δημόσια έργα. Όλοι οι νόμοι που ισχύουν μέχρι σήμερα (Κώδικας Δημοσίων Έργων – Ν. 3669/2008, Ν. 1418/1984, Π.Δ. 609/198) καταργούνται και αντικαθίστανται στο σύνολό τους από το νέο θεσμικό πλαίσιο, το οποίο καλύπτει ολόκληρο το φάσμα των δημοσίων συμβάσεων (έργα, υπηρεσίες, προμήθειες), αποτελώντας μια συνολική και εξαντλητική ρύθμιση των διαδικασιών ανάθεσης και εκτέλεσής τους για πρώτη φορά. Η πλησιέστερη προηγούμενη εκδοχή ήταν αυτή του Ν. 4281/2014, πλην όμως αφενός ο συγκεκριμένος νόμος ουδέποτε εφαρμόσθηκε, αφετέρου οι διατάξεις του ήταν γενικές και περιγραμματικές και απαιτείτο εξειδίκευσή τους μέσω προεδρικών διαταγμάτων. Αντιθέτως, ο Νόμος είναι πλήρης και αναλυτικός, ελάχιστα δε ζητήματα – αν και ορισμένα από αυτά ιδιαίτερος κρίσιμα – απαιτείται να ξεκαθαριστούν μέσω κανονιστικών πράξεων. Ωστόσο, ορισμένες διατάξεις του Ν. 4281/2014 παρεμβάλλονται τροποποιημένες

---

<sup>2</sup> Ζυγούρης Πάνος, «Σημείωμα που αφορά σε ειδικότερες παρατηρήσεις στα ζητήματα δημοσίων συμβάσεων των δήμων, Ν. 4412/2016 (ΦΕΚ Α 147/08.08.2016)», 23-08-2016, σελ.9

στον Νόμο με κυριότερες αυτές του άρθρου 36 για την υποχρέωση χρήσης και λειτουργίας του Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ, του άρθρου 39 για το Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ. και του άρθρου 41 για τις ειδικές ρυθμίσεις σχετικά με τις κεντρικές δραστηριότητες αγορών και τον προγραμματισμό δημοσίων συμβάσεων.

Πρέπει να τονιστεί σε αυτό το σημείο, ότι στην αρχική τους μορφή, ο Ν. 1418/1984 και το εκτελεστικό του Π.Δ. 609/85, αποτελούσαν ένα σφιχτό και λειτουργικό σύστημα, στη συνέχεια όμως αυτό υπέστη εκτεταμένες τροποποιήσεις, αρχής γενομένης με το Ν. 2229/94, οι οποίες αποδείχτηκαν εύστοχες ή και άστοχες μερικές φορές, παρά τον σκοπό τους που ήταν η μεγαλύτερη διαφάνεια και αποτελεσματικότητα στις διαδικασίες, η προσαρμογή στο δίκαιο της ΕΟΚ, η αποτροπή καταστρατήγησης του νόμου κ.ο.κ.. Τα αποτελέσματα δεν ήταν πάντα καλά, και έκαναν την προσπάθεια ερμηνείας και εφαρμογής του νομικού πλαισίου δύσκολη και απαιτητική.

Ο προηγούμενος Ν. 3669/2008, που είχε κωδικοποιήσει όλο το νομικό πλαίσιο ανάθεσης και εκτέλεσης των δημοσίων έργων ήτοι κυρίως τον Ν. 1418/84, το Π.Δ. 609/85 και τον Ν. 3263/04, έχει πλέον καταργηθεί με το Νόμο (άρθρο 377 παρ. 1 περ. 31), πλην των άρθρων 80 και 110, τα οποία παραμένουν σε ισχύ μέχρι την έκδοση του προεδρικού διατάγματος του άρθρου 83, των παραγράφων 4 και 5 του άρθρου 20 και της παραγράφου 1 α του άρθρου 176. Ειδικά η υποχρέωση δημοσίευσης περίληψης της διακήρυξης σε δύο ημερήσιες εφημερίδες, που προβλέπεται στο άρθρο 15 του ως άνω νόμου, καταργείται με την επιφύλαξη της παρ. 10 του άρθρου 379. Ειδικά η υποχρέωση δημοσίευσης περίληψης της διακήρυξης στον περιφερειακό και τοπικό τύπο, που προβλέπεται στο ίδιο άρθρο, καταργείται με την επιφύλαξη της παρ. 12 του άρθρου 379.<sup>3</sup>

Έχει καταργηθεί επίσης ο Ν.3316/2005, πλην του άρθρου 2 για την δωρεά μελέτης, του άρθρου 11.2 στο οποίο όμως διατηρείται το ΠΔ 696/1974 για προδιαγραφές μελετών, του άρθρου 39 περί εγγραφής στα μητρώα μελετητών, του άρθρου 40 για το πειθαρχικό δίκαιο των μελετητών τα οποία παραμένουν σε ισχύ μέχρι την έκδοση του προεδρικού διατάγματος του άρθρου 83.

---

<sup>3</sup> Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ., Κατευθυντήρια Οδηγία 18, «Οδηγίες συμπλήρωσης των προτύπων τευχών διακήρυξης ανοικτής διαδικασίας για τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων έργου, άνω των ορίων και κάτω των ορίων του Ν.4412/2016, με κριτήριο ανάθεσης την πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά με βάση την τιμή», 516/23-1-2017, σελ. 22

Τα προβλήματα ερμηνείας επιτείνονται από την απουσία έγκαιρης επεξεργασίας των νέων διατάξεων από τη νομολογία, ιδίως του ΣΤΕ. Οι δικαστικές αποφάσεις που ερμηνεύουν το δίκαιο εκτέλεσης των δημοσίων έργων εκδίδονται αφού περάσει μεγάλο χρονικό διάστημα από το χρόνο γέννησης των διαφορών και γι' αυτό οι αναφορές στη νομολογία πρέπει πάντα να έχουν επίγνωση του δικαίου που εφαρμόσει η κάθε απόφαση, γιατί σε αντίθετη περίπτωση είναι προφανής ο κίνδυνος λανθασμένου συμπεράσματος σχετικά με την κρατούσα και ισχύουσα ερμηνεία των διατάξεων που ισχύουν.

### **A.1.2. ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΗΣ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑΣ**

Στόχο του Νόμου αποτελεί η διασφάλιση, κατά το προσυμβατικό στάδιο, της αναγκαίας ενημέρωσης των ενδιαφερομένων οικονομικών φορέων τόσο για τις πραγματικές συνθήκες εκτελέσεώς του έργου, όσο και για τα επιμέρους συμβατικά στοιχεία, που θα επιτρέπουν τη διαμόρφωση «ρεαλιστικής» οικονομικής προσφοράς και όχι ασυνήθιστα χαμηλής, με τις εντεύθεν δυσμενείς συνέπειες τόσο για το ίδιο το έργο όσο και για τον ανάδοχο οικονομικό φορέα.

Παράλληλα, προσπαθεί να καταστήσει, κατά το συμβατικό στάδιο, διαφανείς τους όρους της σχέσης του κυρίου του έργου με τον ανάδοχο. Ο πρώτος υποχρεούται να μεριμνά συνεχώς για την εξασφάλιση εκείνων των πραγματικών και νομικών συνθηκών που εγγυώνται την απρόσκοπτη εκτέλεση του έργου και ο δεύτερος να καταβάλλει κάθε δυνατή προσπάθεια να εκτελέσει αυτό μέχρι το πέρας του, χωρίς την επιδίωξη προσπόρισης οποιουδήποτε αθέμιτου οφέλους, με εκμετάλλευση των υφιστάμενων ακόμη εγγενών αδυναμιών της δημόσιας διοίκησης στη χώρα.

Ο Νόμος εφαρμόζεται σε όλες τις δημόσιες συμβάσεις που αναθέτουν όλες οι «αναθέτουσες αρχές» (άρθρο 2, παρ. 1, περ. 1). Το σημείο που πρέπει να επισημανθεί είναι ότι με την ρύθμιση αυτή καταργούνται όλες οι ειδικές διατάξεις ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων έργων (ειδικοί κανονισμοί) των οργανισμών και εταιρειών του δημοσίου (ΔΕΗ, ΕΡΓΑΟΣΕ, ΕΥΑΘ, Εγνατία Οδός ΑΕ, οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης ΟΤΑ, κ.λπ). Έτσι, το σύνολο των αναθετουσών αρχών της χώρας θα δημοπρατεί, αναθέτει και εκτελεί δημόσια έργα σύμφωνα με τις διατάξεις αυτού του νόμου, καθώς κάθε άλλη αντίθετη γενική ή ειδική διάταξη καταργείται (άρθρο 377 παρ. 2).<sup>4</sup> Παράλληλα, καταργούνται οι προϋποθέσεις κατά την κατάθεση των προσφορών (αυτοπρόσωπη παρουσία, εξουσιοδοτημένο μέλος Δ.Σ.

---

<sup>4</sup> Αναγνωστόπουλος Ευθύμιος, «Νόμος 4412/2016, Πρακτικός Οδηγός», Σεπτέμβριος 2016, σελ. 4



κ.λπ.) και οι ενστάσεις σε διαγωνισμούς έργων άνω των 60.000 ευρώ (χωρίς Φ.Π.Α.).

Η έναρξη εφαρμογής του Νόμου είναι άμεση, από την δημοσίευση στο ΦΕΚ, με τις ακόλουθες εξαιρέσεις:

1. Διαδικασίες σύναψης συμβάσεων που έχουν ξεκινήσει πριν τις 08-08-2016 (πλην της υποχρέωσης καταχώρησης στοιχείων στο Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ.).
2. Συμβάσεις οι οποίες έχουν συναφθεί πριν τις 08-08-2016 (πλην της υποχρέωσης καταχώρησης στοιχείων στο Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ.)
3. Οι διατάξεις του Βιβλίου IV (έννομη προστασία) διέπουν τις διαφορές που αναφύονται από πράξεις ή παραλείψεις οι οποίες εκδίδονται ή συντελούνται μετά την 1η Ιανουαρίου 2017.
4. Η υποχρεωτική χρήση του Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ για συμβάσεις άνω των 60.000 ευρώ (χωρίς Φ.Π.Α.) είχε οριστεί την 18η Απριλίου 2017 (άρθρο 36), ωστόσο πήρε παράταση, όπως αναμενόταν, κατά το ΦΕΚ Α 74, Πολυνομοσχέδιο 442,19-05-2017, έως τις 20-10-2017.

Όμως, προκειμένου να ολοκληρωθεί η νομοθετική πρωτοβουλία για την πλήρη προσαρμογή του Εθνικού Δικαίου στις Ευρωπαϊκές Οδηγίες και το Νομικό Πλαίσιο για τις Δημόσιες Συμβάσεις να γίνει πλήρες και λειτουργικό υπολείπονται σειρά νομοθετημάτων και ενεργειών, ως εξής:

1. Το Προεδρικό Διάταγμα για τα Μητρώα (Μ.Ε.Κ., Μ.Ε.ΕΠ. κλπ), όπως αυτό περιγράφεται στο άρθρο 83. Ήδη ευρίσκεται σε διαβούλευση το σχετικό σχέδιο Νόμου: «Διαδικασίες κεντρικού ελέγχου και διαφάνειας στο σύστημα παραγωγής δημοσίων και ιδιωτικών τεχνικών έργων και υποδομών, δομές στρατηγικού σχεδιασμού δημοσίων υποδομών και λοιπές διατάξεις». Έτσι, παραμένουν σε ισχύ τα άρθρα 80 έως 110 (ΜΕΡΟΣ ΙΙΙ – ΕΡΓΟΛΗΠΤΙΚΕΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΙΣ – ΜΗΤΡΩΑ) του Ν. 3669/2008 και το Μ.Ε.ΕΠ. διατηρείται ως η μοναδική προϋπόθεση για τη συμμετοχή σε διαγωνισμούς.
2. Εντός τεσσάρων (4) μηνών από την ισχύ του παραπάνω Προεδρικού Διατάγματος, η υλοποίηση της ηλεκτρονικής πλατφόρμας για τα Μητρώα.
3. Η υλοποίηση και εφαρμογή του Ηλεκτρονικού Διαγωνισμού.
4. Η Αρχή Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών (Α.Ε.Π.Π.).
5. Η έκδοση των συμπληρωματικών αλλά απαραίτητων Υπουργικών Αποφάσεων (ΥΑ), Κοινών Υπουργικών Αποφάσεων (ΚΥΑ), Προεδρικών

Διαταγμάτων (ΠΔ) και εγκυκλίων για την εφαρμογή του Νόμου ως εξής: 45 ΥΑ ή ΚΥΑ, 3 ΠΔ και τουλάχιστον 2 Εγκύκλιοι.

6. Παραμένει η υποχρέωση δημοσίευσης περίληψης της διακήρυξης σε δύο ημερήσιες εφημερίδες έως 31. 12. 2017 και στον περιφερειακό και τοπικό τύπο έως 31. 12. 2020
7. Εξακολουθεί να ισχύει η δημοσίευση των προκηρύξεων στο Τεύχος Διακηρύξεων Δημοσίων Συμβάσεων της Εφημερίδας της Κυβερνήσεως έως την έκδοση απόφασης του Υπουργού Οικονομίας, Ανάπτυξης και Τουρισμού με την οποία θα ρυθμίζονται ειδικότερα θέματα που αφορούν στη λειτουργία και διαχείριση του Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ..

Πρέπει, βεβαίως, να σημειωθεί πως λόγω μη θεσμοθέτησης μεταβατικών περιόδων ισχύος του Νόμου, το αποτέλεσμα ήταν το φαινόμενο της πλήρους αδρανοποίησης νέων δημοπρατήσεων από τον Σεπτέμβριο έως τον Δεκέμβριο του 2016. Κύρια αιτία ήταν πως σε αυτό το διάστημα ούτε οι Αναθέτουσες Αρχές αλλά ούτε οι Εργοληπτικές Επιχειρήσεις μπορούσαν να χρησιμοποιήσουν το ΤΕΥΔ ή το Ε.Ε.Σ. ή τα Πρότυπα Τεύχη Διακηρύξεων. Χαρακτηριστικό, όπως αναφέρθηκε στην Τακτική Γενική Συνέλευση του ΣΑΤΕ, στις 30-03-2017, είναι ότι οι δημοπρατήσεις έργων άνω των 2.000.000,00 ευρώ, το τελευταίο τετράμηνο του 2016 ήταν μόλις 28 έναντι 54 του 2015, 56 του 2014 και 160 του 2013, ενώ ακόμη και σήμερα τα κενά και οι ασάφειες που εμφανίζονται κατά την συμπλήρωση των εγγράφων συμμετοχής στους διαγωνισμούς είναι μεγάλα και πολλαπλά, γεγονός που οφείλεται στην έκδοση των σχετικών εγγράφων από τις Αναθέτουσες Αρχές υπό το βάρος της χρονικής πίεσης.

Από όλα τα παραπάνω, είναι προφανές ότι οι Εργοληπτικές Επιχειρήσεις (αλλά και οι Μελετητικές και οι Αναθέτουσες Αρχές) θα υπομείνουν μία μακρά περίοδο συνεχών και επώδυνων νομοθετικών αλλαγών, που όπως διαφαίνεται θα φθάσει και τα δύο έτη ή και παραπάνω από την ψήφιση του Νόμου, και μάλιστα σε συνθήκες κρίσης.

## **A.2. ΕΝΝΟΙΕΣ ΚΑΙ ΟΡΙΣΜΟΙ**

### **A.2.1. ΟΡΙΣΜΟΣ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΕΡΓΟΥ**

Σκόπιμη για την ακόλουθη παρουσίαση κρίνεται η αποσαφήνιση της έννοιας των δημοσίων έργων. Ο Ν. 3669/2008 όριζε ότι:

*«τα **δημόσια έργα** είναι έργα υποδομής της χώρας που καλύπτουν βασικές ανάγκες του κοινωνικού συνόλου, συμβάλλουν στην ανάπτυξη των παραγωγικών δυνατοτήτων, στην αύξηση του εθνικού προϊόντος, στην ασφάλεια της χώρας και γενικά αποσκοπούν στη βελτίωση της ποιότητας ζωής του λαού. Εντάσσονται στο γενικό πλαίσιο της κοινωνικής και οικονομικής ανάπτυξης της χώρας και υλοποιούν επιλογές του δημοκρατικού προγραμματισμού. Από τεχνική άποψη τα δημόσια έργα εκτελούνται από νομικά πρόσωπα του ιδιωτικού δικαίου και συνδέονται με οποιοδήποτε τρόπο με το έδαφος, το υπέδαφος ή τον υποθαλάσσιο χώρο, όπως και τα πλωτά τμήματα των τεχνικών έργων. Ως έργο νοείται κάθε νέα κατασκευή ή επέκταση ή ανακαίνιση ή επισκευή ή συντήρηση και η οικονομικά ή τεχνικά αυτοτελής λειτουργία, καθώς και κάθε σχετική ερευνητική εργασία, που απαιτεί τεχνική γνώση και επέμβαση»*

Ο Νόμος, περιέχει ορισμό του δημοσίου έργου (άρθρο 2 παρ. 7):

*«Ως **«έργο»** νοείται το αποτέλεσμα ενός συνόλου οικοδομικών εργασιών ή εργασιών μηχανικού το οποίο αρκεί αυτό καθαυτό για την εκπλήρωση μίας οικονομικής ή τεχνικής λειτουργίας. Η εκτέλεση των εργασιών του προηγούμενου εδαφίου απαιτεί ιδίως την εφαρμογή μελέτης κατά την έννοια του παρόντος, με τη χρήση τεχνικών γνώσεων και μεθόδων και αφορά νέες κατασκευές, επεκτάσεις, ανακαινίσεις, επισκευές – συντηρήσεις κατά τη λειτουργία, κατεδαφίσεις υποδομών, ιδίως στις κατηγορίες οδοποιίας, οικοδομικών, υδραυλικών, ηλεκτρομηχανολογικών, λιμενικών, βιομηχανικών – ενεργειακών, δικτύων, πρασίνου, καθαρισμού και επεξεργασίας νερού, υγρών, στερεών και αερίων αποβλήτων, γεωτρήσεων, ειδικών μονώσεων, ανελκυστήρων, ηλεκτρονικού εξοπλισμού, πλωτών έργων και εγκαταστάσεων, ναυπηγείων, αποκαλύψεις μεταλλείων ή όπως οι κατηγορίες αυτές διαμορφώνονται από τις κείμενες διατάξεις και των υποδομών εκ του συνδυασμού των ανωτέρω κατηγοριών.»*

Ο ορισμός του έργου είναι ξεκάθαρος, σαφής και πλήρης συγκριτικά με αυτού του Ν. 3669/2008 αλλά και των προηγούμενων νομοθεσιών, καθώς παλαιότερα παρατηρούνταν το φαινόμενο έργα να δημοπρατούνται ως Υπηρεσίες ή

Προμήθειες, με αποτέλεσμα να μειώνεται όλο περισσότερο το αντικείμενο εργασίας των Εργοληπτικών Εταιρειών. Παράλληλα, είναι καλό και θεμιτό που αποφεύγεται η χρήση του περιοριστικού όρου «εργασιών πολιτικού μηχανικού», που είχε δημιουργήσει αρκετά ερμηνευτικά προβλήματα στο παρελθόν, ειδικά ως προς ηλεκτρομηχανολογικές εργασίες, οι οποίες δεν είναι εργασίες πολιτικού μηχανικού.<sup>5</sup> Ωστόσο, πρέπει να επισημανθεί, ότι ο ορισμός μιας δημόσιας σύμβασης ως σύμβασης έργου, υπηρεσιών ή προμήθειας ανάγεται στο ενωσιακό δίκαιο και δεν εξαρτάται από τον χαρακτηρισμό της βάσει της εθνικής νομοθεσίας. Ο ανωτέρω ορισμός είναι προϊόν της εθνικής νομοθεσίας και δεν περιλαμβάνεται στις ενωσιακές Οδηγίες, σε ορισμένες δε περιπτώσεις (π.χ. συντηρήσεις) διευρύνει την έννοια του δημοσίου έργου σε βάρος άλλων τύπων δημοσίων συμβάσεων, οπότε ενδέχεται να ανακύψουν ζητήματα σύγκρουσης εθνικού και ενωσιακού δικαίου.

### **A.2.2. ΕΙΔΙΚΕΣ ΕΝΝΟΙΕΣ**

Στην παρ. 9 του άρθρου 2, δίδεται επίσης ο ορισμός για τις προμήθειες, που ίσως θα επιλύσει την μόνιμη σύγχυση, για την διάκριση έργου – προμήθειας, όπως αναφέρθηκε προηγουμένως:

*«ως «δημόσιες συμβάσεις προμηθειών» και ως «συμβάσεις προμηθειών» νοούνται οι συμβάσεις που έχουν ως αντικείμενο την αγορά, τη χρηματοδοτική μίσθωση, τη μίσθωση ή τη μίσθωση-πώληση, με ή χωρίς δικαίωμα αγοράς, αγαθών. Μια σύμβαση προμηθειών μπορεί να περιλαμβάνει, παρεμπιπτόντως, εργασίες τοποθέτησης και εγκατάστασης».*

Στην παρ. 22 του άρθρου 2, δίδεται ο ορισμός μιας νέας έννοιας:

*«ως «κύκλος ζωής» νοούνται όλα τα διαδοχικά και/ή διασυνδεδεμένα στάδια, συμπεριλαμβανομένων της έρευνας και της ανάπτυξης που θα πραγματοποιηθούν, της παραγωγής, της εμπορίας και των όρων της, της μεταφοράς, της χρήσης και της συντήρησης, καθ' όλη τη διάρκεια ύπαρξης ενός προϊόντος ή ενός έργου ή της παροχής μιας υπηρεσίας, από την αγορά των πρώτων υλών ή την παραγωγή των πόρων μέχρι την απόρριψη, την εκκαθάριση και το τέλος της υπηρεσίας ή χρήσης»*

Στην παρ.2 .6 εισάγεται νέος όρος, αυτός της «επιτελεστικότητας»:

---

<sup>5</sup> Αναγνωστόπουλος Ευθύμιος, «Νόμος 4412/2016, Πρακτικός Οδηγός», Σεπτέμβριος 2016, σελ. 4

«ως **«επιτελεστικότητα»** νοείται το σύνολο των μετρήσιμων ιδιοτήτων ενός έργου, οι οποίες αναφέρονται στην ταυτόχρονη ύπαρξη ασφάλειας, λειτουργικότητας και αισθητικής εμφάνισης για την τεχνική διάρκεια ζωής του»,

ο οποίος συνδυάζεται και με την συγκρότηση και τήρηση του φακέλου δημόσιας σύμβασης (άρθρο 45 παρ. Α2).<sup>6</sup>

### **A2.3. ΤΕΧΝΙΚΗ ΟΡΟΛΟΓΙΑ**

Παρακάτω παρουσιάζονται οι κυριότεροι όροι που αναφέρονται στις δημόσιες συμβάσεις, με τη σειρά που αναγράφονται στο άρθρο 2 του Νόμου:

- 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 και β) ως **«αναθέτοντες φορείς»** νοούνται οι αναθέτοντες φορείς κατά την έννοια του άρθρου 224,

Σε περίπτωση αναθέτοντα φορέα, ο όρος «αναθέτουσα αρχή» αντικαθίσταται από τον όρο «αναθέτων φορέας» σε όλο το κείμενο της διακήρυξης και στα υπόλοιπα συμβατικά τεύχη καθώς και στην Σύμβαση με τον ανάδοχο οικονομικό φορέα. Ωστόσο, πρέπει να σχολιαστεί ότι ο όρος «οργανισμοί δημοσίου δικαίου» είναι αρκούτως ασαφής, καθώς δεν υπάρχουν τέτοιοι. Ίσως, ο νομοθέτης θα έπρεπε να αναφερθεί στους οργανισμούς του ευρύτερου δημοσίου τομέα.

- 2) ως **«δημόσιες συμβάσεις έργων»** και ως **«συμβάσεις έργων»** νοούνται οι συμβάσεις που έχουν ως αντικείμενο, ένα από τα κάτωθι: α) την εκτέλεση ή συγχρόνως τη μελέτη και την εκτέλεση εργασιών που αφορούν μία από τις δραστηριότητες που αναφέρονται στο Παράρτημα ΙΙ του Προσαρτήματος Α' και στο Παράρτημα Ι του Προσαρτήματος Β', β) την εκτέλεση ή συγχρόνως τη μελέτη και την εκτέλεση έργου, γ) την υλοποίηση, με οποιαδήποτε μέσα, έργου ανταποκρινόμενου στις απαιτήσεις που ορίζει η αναθέτουσα αρχή/αναθέτων φορέας που ασκεί αποφασιστική επιρροή στο είδος ή στη μελέτη του έργου,
- 3) ως **«οικονομικός φορέας»** νοείται κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο ή δημόσιος φορέας ή ένωση αυτών των προσώπων ή/και φορέων, συμπεριλαμβανομένων των προσωρινών συμπράξεων επιχειρήσεων, που προσφέρει στην αγορά εκτέλεση εργασιών ή/και έργου, προμήθεια προϊόντων ή παροχή υπηρεσιών. Στην έννοια

<sup>6</sup> Αναγνωστόπουλος Ευθύμιος, «Νόμος 4412/2016, Πρακτικός Οδηγός», Σεπτέμβριος 2016, σελ. 5

αυτή περιλαμβάνεται και ο όρος «εργοληπτική επιχείρηση» του Τίτλου 1 του Κεφαλαίου ΙΙ του Μέρους Β' του παρόντος Βιβλίου,

- 4) ως **«προσφέρων»** νοείται οικονομικός φορέας που έχει υποβάλει προσφορά,
- 5) ως **«έγγραφο διαδικασίας σύναψης της σύμβασης»** ή **«έγγραφο της σύμβασης»** νοείται κάθε έγγραφο το οποίο παρέχει ή στο οποίο παραπέμπει η αναθέτουσα αρχή/αναθέτων φορέας με σκοπό να περιγράψει ή να προσδιορίσει στοιχεία της σύμβασης ή της διαδικασίας ανάθεσης, συμπεριλαμβανομένης της προκήρυξης σύμβασης των άρθρων 63 και 293, της προκαταρκτικής προκήρυξης του άρθρου 62, της περιοδικής ενδεικτικής προκήρυξης του άρθρου 291, αν χρησιμοποιείται ως μέσο προκήρυξης του διαγωνισμού, των τεχνικών προδιαγραφών, του περιγραφικού εγγράφου, των προτεινόμενων όρων της σύμβασης, των υποδειγμάτων για την προσκόμιση των εγγράφων από τους υποψηφίους και τους προσφέροντες, των πληροφοριών σχετικά με τις γενικές και ειδικές υποχρεώσεις και τυχόν πρόσθετων εγγράφων. Επίσης, στην έννοια αυτή περιλαμβάνονται και η διακήρυξη ή η πρόσκληση σε διαπραγμάτευση στις οποίες αναφέρονται όλοι οι ειδικοί και γενικοί όροι σύναψης και εκτέλεσης της σύμβασης, το Ενιαίο Ευρωπαϊκό Έγγραφο Σύμβασης (Ε.Ε.Ε.Σ.), οι συμπληρωματικές πληροφορίες που παρέχει η αναθέτουσα αρχή δυνάμει της παρ. 2 του άρθρου 67 και της παρ. 2 του άρθρου 297, το σχέδιο της σύμβασης μετά των παραρτημάτων αυτής και η τεχνική συγγραφή υποχρεώσεων που περιλαμβάνει και τις εφαρμοστέες τεχνικές προδιαγραφές,
- 6) 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 (Φ.Π.Α.) είναι ίση προς ή ανώτερη από τα όρια της διάταξης των άρθρων 5 και 235, αντίστοιχα, όπως ισχύουν κάθε φορά,
- 7) ως **«δημόσιες συμβάσεις κάτω των ορίων»** και ως **«συμβάσεις κάτω 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, αντίστοιχα, των οποίων η εκτιμώμενη αξία εκτός φόρου προστιθέμενης αξίας (Φ.Π.Α.) είναι κατώτερη από τα όρια της διάταξης των άρθρων 5 και 235, όπως ισχύουν κάθε φορά,



- 8) ως **«συνοπτικός διαγωνισμός»** νοείται η απλοποιημένη διαδικασία ανάθεσης στο πλαίσιο της οποίας κάθε ενδιαφερόμενος οικονομικός φορέας μπορεί να υποβάλει προσφορά, σύμφωνα με τα οριζόμενα στα άρθρα 117 και 327,
- 9) ως **«απευθείας ανάθεση»** νοείται η διαδικασία ανάθεσης χωρίς εκ των προτέρων δημοσιότητα, στο πλαίσιο της οποίας οι αναθέτουσες αρχές/αναθέτοντες φορείς αναθέτουν στον οικονομικό φορέα της επιλογής τους, κατόπιν έρευνας αγοράς και διαβούλευσης με έναν ή περισσότερους οικονομικούς φορείς, σύμφωνα με τα οριζόμενα στα άρθρα 118 και 328,
- 10) ως **«Εθνικό Σύστημα Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων (Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ)»** νοείται το Ολοκληρωμένο πληροφοριακό σύστημα, το οποίο περιλαμβάνει όλα τα αναγκαία στοιχεία για τον προγραμματισμό και τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων και συμβάσεων, κατά την έννοια της διάταξης της περίπτωσης 5 της παρούσας παραγράφου, με τη χρήση και εφαρμογή Τεχνολογιών Πληροφορικής και Επικοινωνιών (ΤΠΕ),
- 11) ως **«χρήστες Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ»** νοούνται οι αναθέτουσες αρχές/αναθέτοντες φορείς και οι οικονομικοί φορείς που χρησιμοποιούν το Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ,
- 12) ως **«Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων (Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ.)»** νοείται το πληροφοριακό σύστημα, που αποτελεί μέρος του Ε.Σ.Η.Δ.Η.Σ. και έχει ως σκοπό τη συλλογή, επεξεργασία και δημοσιοποίηση στοιχείων που αφορούν στις δημόσιες συμβάσεις και στις συμβάσεις, κατά την έννοια της διάταξης της περίπτωσης 5 της παρούσας παραγράφου, σύμφωνα με το άρθρο 11 του ν. 4013/2011 (Α' 204) και το άρθρο 38,
- 13) ως **«Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων»** ή ως **«Αρχή»** νοείται η Ανεξάρτητη Διοικητική Αρχή που έχει συσταθεί με το ν. 4013/2011,
- 14) ως **«ανάδοχος»** ή **«εργολήπτης»** ή **«μελετητής»** ή **«προμηθευτής»** ή **«πάροχος υπηρεσιών»** νοείται ο οικονομικός φορέας στον οποίο έχει ανατεθεί με δημόσια σύμβαση ή σύμβαση, κατά την έννοια της διάταξης της περίπτωσης 5 της παρούσας παραγράφου, η κατασκευή έργου ή η μελέτη έργου ή η προμήθεια αγαθών ή η παροχή υπηρεσιών αντίστοιχα,
- 15) ως **«Κύριος του Έργου»** ή **«Εργοδότης»** νοείται το Δημόσιο ή άλλος φορέας του δημόσιου τομέα, για λογαριασμό του οποίου καταρτίζεται η δημόσια σύμβαση ή σύμβαση, ή κατασκευάζεται το έργο.
- Εφόσον αναθέτουσα αρχή είναι το Δημόσιο, γίνεται ειδικότερος προσδιορισμός, όπως π.χ. Ελληνικό Δημόσιο/ Υπουργείο Υπ.Υ.ΜΕ/Γ.Γ.Υ/Διεύθυνση Οδικών Υποδομών,

- 16) ως **«Φορέας κατασκευής του έργου»** νοείται η αρμόδια αναθέτουσα αρχή ή υπηρεσία αυτής που έχει την ευθύνη υλοποίησης του έργου,  
Εφόσον η Προϊσταμένη Αρχή και η Διευθύνουσα Υπηρεσία δεν ανήκουν στην ίδια Αρχή, τότε τίθεται ως φορέας κατασκευής, η Υπηρεσία που ασκεί καθήκοντα Διευθύνουσας Υπηρεσίας.
- 17) ως **«Προϊσταμένη Αρχή»** νοείται η Αρχή ή η Υπηρεσία ή το όργανο του φορέα κατασκευής του έργου που εποπτεύει την κατασκευή του, ασκώντας για λογαριασμό του αποφασιστικές αρμοδιότητες, ιδίως σε θέματα τροποποίησης των όρων της σύμβασης,
- 18) ως **«Διευθύνουσα υπηρεσία»** ή **«Επιβλέπουσα Υπηρεσία»** νοείται η Τεχνική Υπηρεσία του φορέα κατασκευής του έργου, που είναι αρμόδια για την παρακολούθηση, τον έλεγχο και διοίκηση της κατασκευής του έργου,
- 19) ως **«Τεχνικό Συμβούλιο»** νοείται το συλλογικό όργανο που έχει την αρμοδιότητα να γνωμοδοτεί για την έκδοση αποφάσεων, όταν προβλέπεται από την κείμενη νομοθεσία ή ζητείται από την αναθέτουσα ή την Προϊσταμένη Αρχή.

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ Β: ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟΙ ΦΟΡΕΙΣ – ΕΠΙΣΗΜΟΙ ΚΑΤΑΛΟΓΟΙ ΚΑΙ ΠΙΣΤΟΠΟΙΗΣΗ**

### **B.1. ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟΙ ΦΟΡΕΙΣ (άρθρο 19)**

Το άρθρο 19, το οποίο μεταφέρει στην εσωτερική έννομη τάξη το άρθρο 19 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ, σχετικά με τους οικονομικούς φορείς, όπως αποκαλούνται πλέον οι επιχειρήσεις που αναλαμβάνουν την εκτέλεση των δημοσίων συμβάσεων, περιέχει ορισμένες ενδιαφέρουσες ρυθμίσεις:

Στην παρ. 1 ορίζεται ότι:

*«Οι οικονομικοί φορείς οι οποίοι, δυνάμει της νομοθεσίας του κράτους – μέλους στο οποίο είναι εγκατεστημένοι, έχουν δικαίωμα να παρέχουν τη συγκεκριμένη υπηρεσία δεν απορρίπτονται με μοναδική αιτιολογία το γεγονός ότι, δυνάμει της νομοθεσίας του κράτους – μέλους στο οποίο πραγματοποιείται η ανάθεση της σύμβασης, θα έπρεπε να είναι είτε φυσικά είτε νομικά πρόσωπα».*

Η διάταξη αυτή, που είναι ενωσιακής προέλευσης, ενδέχεται να δημιουργήσει προβλήματα στους διαγωνισμούς δημοσίων έργων. Σύμφωνα με αυτήν, η νομική μορφή υπό την οποία δραστηριοποιείται ένας οικονομικός φορέας (φυσικό πρόσωπο – ατομικός επιχειρηματίας ή νομικό πρόσωπο – εταιρεία) δεν δύναται αυτή καθ' αυτή να αποτελέσει λόγο αποκλεισμού από διαγωνισμό για την ανάθεση δημόσιας σύμβασης. Οι συνέπειες της εφαρμογής της, όμως, μπορούν να εκδηλωθούν στις παρακάτω περιπτώσεις:

α) Αλλοδαπή ατομική εργοληπτική επιχείρηση μετέχει σε διαγωνισμό δημοσίου έργου στην Ελλάδα, στον οποίον λόγω προϋπολογισμού καλούνται εργοληπτικές επιχειρήσεις υπό τη νομική μορφή της ανώνυμης εταιρείας. Βάσει της ανωτέρω διάταξης δεν επιτρέπεται ο αποκλεισμός της μόνο για τον λόγο ότι είναι ατομική επιχείρηση και όχι εταιρεία.

β) Πιο σημαντικές ενδέχεται να είναι οι συνέπειες όσον αφορά τις ημεδαπές εργοληπτικές επιχειρήσεις. Ως γνωστόν, σύμφωνα με το ισχύον Μ.Ε.ΕΠ., οι εργοληπτικές επιχειρήσεις από την 3<sup>η</sup> τάξη και άνω είναι υποχρεωτικώς ανώνυμες εταιρείες. Φυσικά, όπως έχει αναφερθεί και παραπάνω, ο Νόμος δεν περιλαμβάνει ρυθμίσεις για τα μητρώα και, ως εκ τούτου, οτιδήποτε σχετικό είναι πρόωρο.

Ωστόσο, σύμφωνα με το ισχύον Μ.Ε.ΕΠ., ατομική εργοληπτική επιχείρηση ή ακόμα και νομικό πρόσωπο που δεν είναι ανώνυμη εταιρεία (Ε.Π.Ε., ομόρρυθμη ή ετερόρρυθμη εταιρεία) δεν επιτρέπεται να εγγράφεται σε τάξη ανώτερη της 2<sup>ης</sup> και, συνεπώς, να αναλαμβάνει έργα που προορίζονται για εργοληπτικές επιχειρήσεις από 3<sup>η</sup> τάξη και άνω του Μ.Ε.ΕΠ.

Το ερώτημα που προκύπτει είναι το παρακάτω:

Σε περίπτωση που και η νέα νομοθεσία περί μητρώων, που αναμένεται, εξακολουθεί να περιέχει τη ρύθμιση περί υποχρεωτικής ανώνυμης εταιρείας από κάποια τάξη και άνω, τούτο θα έρχεται σε αντίθεση με την προκείμενη ρύθμιση του ενωσιακού δικαίου;

Κατά μια άποψη, ναι. Κατ' άλλη, η έννοια της επίμαχης διάταξης, που στηρίζεται και στη γραμματική της διατύπωση, είναι ότι η ισχύς διάταξης του εθνικού δικαίου της χώρας της αναθέτουσας αρχής, βάσει της οποίας για την ανάληψη δημοσίων συμβάσεων ορισμένου τύπου ή ποσού απαιτείται ο οικονομικός φορέας να είναι νομικό πρόσωπο ή συγκεκριμένος τύπος εταιρείας, δεν μπορεί να επεκταθεί στο πλαίσιο ενός διαγωνισμού και στους διαγωνιζόμενους οικονομικούς φορείς που προέρχονται από άλλες χώρες της Ε.Ε., στις οποίες δεν ισχύει αντίστοιχος περιορισμός. Επομένως, σε διαγωνισμό για την ανάθεση σύμβασης δημοσίου έργου π.χ. 50.000.000,00 ευρώ, οι μεν ημεδαπές εργοληπτικές επιχειρήσεις θα πρέπει υποχρεωτικώς να είναι ανώνυμες εταιρείες, όμως μια διαγωνιζόμενη εργοληπτική επιχείρηση προερχόμενη από χώρα όπου δεν ισχύει αντίστοιχος περιορισμός θα μπορεί να είναι ατομική, με αποτέλεσμα να δημιουργείται αθέμιτος ανταγωνισμός μεταξύ ελληνικών και ευρωπαϊκών εταιρειών. Επαναλαμβάνεται, όμως, πως όλα αυτά τα ζητήματα είναι πρόωρα, δεδομένου ότι αναμένεται το προεδρικό διάταγμα περί τεχνικών μητρώων, όπου θα ρυθμίζονται τα ζητήματα αυτά ως προς τους ημεδαπούς οικονομικούς φορείς.

Στην παρ. 2 του αυτού άρθρου αναφέρονται τα εξής (πρώτο εδάφιο):

*«Στις διαδικασίες σύναψης συμβάσεων μπορούν να συμμετέχουν ενώσεις οικονομικών φορέων, συμπεριλαμβανομένων των προσωρινών συμπράξεων. Οι αναθέτουσες αρχές δεν απαιτούν από τις εν λόγω ενώσεις να περιβληθούν συγκεκριμένη οικονομική μορφή για την υποβολή προσφοράς ή την αίτηση συμμετοχής.»*

Επίσης, το τελευταίο εδάφιο αυτής της παραγράφου αναφέρει τα εξής:

*«Όροι που αφορούν την εκτέλεση της σύμβασης από ενώσεις οικονομικών φορέων, διαφορετικοί από εκείνους που επιβάλλονται σε μεμονωμένους συμμετέχοντες, πρέπει επίσης να δικαιολογούνται από αντικειμενικούς λόγους και να είναι σύμφωνοι με την αρχή της αναλογικότητας.»*

Τα ανωτέρω είναι ιδιαίτερος σημαντικά σχετικά με την ελευθερία σύστασης κοινοπραξιών ή συμπράξεων γενικότερα για τη συμμετοχή στους διαγωνισμούς δημοσίων έργων. Τυπολατρίες, που ταλαιπωρούσαν τους διαγωνισμούς και επιτείνονταν από εσφαλμένες δικαστικές ερμηνείες, είναι αντίθετες με το γράμμα και το σκοπό των ανωτέρω διατάξεων. Π.χ. εσφαλμένες ούτως ή άλλως και υπό το προηγούμενο καθεστώς δικαστικές ερμηνείες, σύμφωνα με τις οποίες κοινοπραξίες αναβάθμισης ορίων εντός ευρύτερων κοινοπραξιών θα έπρεπε να συστήνονται με ξεχωριστά συμφωνητικά ή με συμβολαιογραφικά έγγραφα, είναι προφανές ότι αντίκεινται ευθέως στις διατάξεις του Νόμου.

Περαιτέρω, το δεύτερο από τα ως άνω παραταθέντα εδάφια θα ασκήσει σημαντική επίδραση αφενός στις απαιτήσεις τεχνικής ικανότητας και χρηματοοικονομικής επάρκειας που θα θέτουν οι διακηρύξεις σε περίπτωση κοινοπραξιών και αφετέρου στις προϋποθέσεις νόμιμης σύστασης κοινοπραξίας (περιοριστικοί όροι ως προς τον συνδυασμό τάξεων, ποσοστών συμμετοχής κ.λπ.). Το τελευταίο έχει ιδιαίτερη σημασία, δεδομένοι ότι οι όροι σύστασης κοινοπραξίας για συμμετοχή σε διαγωνισμό δημοσίου έργου παρέμειναν ίδιοι και अपαράλλαχτοι με του προϊσχύσαντος καθεστώτος (άρθρ. 76), γεγονός που ενδέχεται να δημιουργήσει μια εσωτερική αντίφαση στο πνεύμα των διατάξεων του Νόμου και, κυρίως, να έρχονται σε αντίθεση με την αυξημένη τυπικής ισχύος διάταξη του άρθρου 19 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ, όπως αυτή έχει ενσωματωθεί στο άρθρο 19 του Νόμου.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Σταμόπουλος Σ. Σταμάτης, «Ενημερωτικό Σημείωμα επί του Ν.4412/2016», ΣΑΤΕ, 23-08-2016, σελ. 6

## **Β.2. ΕΠΙΣΗΜΟΙ ΚΑΤΑΛΟΓΟΙ ΕΓΚΕΚΡΙΜΕΝΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΦΟΡΕΩΝ & ΠΙΣΤΟΠΟΙΗΣΗ ΑΠΟ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΥΣ ΔΗΜΟΣΙΟΥ Ή ΙΔΙΩΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ**

*(άρθρο 83)*

Στο άρθρο 83, ο Νόμος εισάγει τον όρο «Επίσημοι Κατάλογοι Εγκεκριμένων Οικονομικών Φορέων», ο οποίος αναφέρεται στα επίσημα Μητρώα που ισχύουν στην κάθε ευρωπαϊκή χώρα. Η διάταξη μεταφέρει στην εσωτερική έννομη τάξη το άρθρο 64 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ, με ορισμένες προσθήκες πρωτογενούς εθνικού δικαίου. Στην Ελλάδα τα επίσημα Μητρώα για τα δημόσια έργα είναι το Μ.Ε.ΕΠ., το Μ.Ε.Κ. και το Μητρώο Μελετητών, ενώ βρίσκονται υπό νομοθέτηση και άλλα Μητρώα.

### **Β.2.1. Μ.Ε.Κ & Μ.Ε.ΕΠ.**

Το Ελληνικό Δημόσιο, για να προστατέψει τα συμφέροντα του και να αναθέσει, με αντικειμενικά κριτήρια και σε συνθήκες διαφάνειας, τα Έργα του, στις ημεδαπές εργοληπτικές επιχειρήσεις, πλέον καλούμενες ως οικονομικούς φορείς κατά τον Νόμο, καθιέρωσε το πτυχίο του Εργολήπτη των Δημοσίων Έργων, γνωστό και ως «*εργοληπτικό πτυχίο*», το οποίο αποτελείται ουσιαστικά από τις βεβαιώσεις εγγραφής του ενδιαφερόμενου εργολήπτη σε δύο μητρώα, το **Μ.Ε.Κ.** (*Μητρώο Εμπειρίας Κατασκευαστών*) και το **Μ.Ε.ΕΠ.** (*Μητρώο Εργοληπτικών Επιχειρήσεων*). Οι αλλοδαπές επιχειρήσεις, που υπάγονται σε κράτη – μέλη της Ε.Ε. και επιθυμούν να συμμετάσχουν σε διαγωνισμού ελληνικού δημοσίου έργου, απαιτείται να είναι εγγεγραμμένοι, αντίστοιχα, στο σχετικό επαγγελματικό μητρώο που τηρείται στο κράτος εγκατάστασής τους, σύμφωνα με το Παράρτημα ΙΧ του Προσαρτήματος Α' του Νόμου.

Ο μηχανικός καλείται να επιλέξει, να ασχοληθεί είτε με την μελέτη είτε με την κατασκευή, οπότε και εγγράφεται στο σχετικό μητρώο. Υπάρχει ασυμβατότητα μεταξύ μελετητή και κατασκευαστή, οπότε, ένας μηχανικός μπορεί να είναι είτε μελετητής είτε κατασκευαστής, δεν μπορεί να είναι και τα δύο, προϋπόθεση που ισχύει μόνο στα δημόσια έργα.

Τα μητρώα Μ.Ε.Κ. και Μ.Ε.ΕΠ. θεσμοθετήθηκαν με τον Ν.1418/1984, που κατοχύρωσε τα επαγγελματικά δικαιώματα των κατασκευαστών μηχανικών και σύμφωνα με τον οποίο, τα δημόσια έργα κατασκευάζονται από μηχανικούς που διαθέτουν ανάλογη εμπειρία, δηλαδή την πιστοποίηση κατά Μ.Ε.Κ., ή εργοληπτικές εταιρείες που στελεχώνονται αποκλειστικά από αυτούς τους μηχανικούς και έχουν



επαρκή τεχνική, πιστοληπτική και οικονομική ικανότητα. Τα μητρώα αυτά τηρούνται και παρακολουθούνται στη Διεύθυνση Μητρώων & Τεχνικών Επαγγελματιών (Δ15) της Γ.Γ.Δ.Ε. του Υπ.Υ.ΜΕ.ΔΙ..

### **B.2.2. ΕΓΓΡΑΦΗ ΣΤΟ Μ.Ε.Κ.**

Στο Μ.Ε.Κ. έχουν δικαίωμα εγγραφής και κατάταξης μόνο τα φυσικά πρόσωπα, τα οποία μπορεί να είναι διπλωματούχοι μηχανικοί, μέλη του ΤΕΕ (Τεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδας), καθώς επίσης Γεωτεχνικοί (Γεωπόνοι, Δασολόγοι, Γεωλόγοι), πτυχιούχοι υπομηχανικοί και πτυχιούχοι ΤΕΙ. Για την εγγραφή τους απαιτείται:

- α. Αίτηση σε έντυπο της υπηρεσίας.
- β. Πιστοποιητικό Σπουδών και Άδεια Άσκησης Επαγγέλματος επικυρωμένα.
- γ. Πιστοποιητικό Δήμου ή Κοινότητας ή φωτοτυπία των δύο όψεων της αστυνομικής ταυτότητας επικυρωμένη.
- δ. Βιογραφικό Σημείωμα για τις επαγγελματικές ή επιστημονικές απασχολήσεις.
- ε. Δήλωση του Ν.Δ. 1599/86 για τις απασχολήσεις στο κύκλωμα παραγωγής έργων, δηλαδή θα αναγράφεται κάθε συγκεκριμένο έργο, η αξία του, η χρονική περίοδος κατά την οποία εκτελέστηκε και το είδος της απασχόλησης του μηχανικού (Μελέτη, Επίβλεψη ή Κατασκευή).
- στ. Δηλώσεις - Βεβαιώσεις για τα έργα που έχουν εκτελεσθεί που είναι:
  1. Για έργα του Δημόσιου Τομέα: Βεβαίωση ή πιστοποιητικό της αρμόδιας αρχής για κάθε έργο, στο οποίο αναγράφεται το αντικείμενο του έργου, ο προϋπολογισμός και το χρονικό διάστημα κατά το οποίο εκτελέστηκε.
  2. Για ιδιωτικά έργα: Βεβαίωση - Δήλωση του Ν.1599/86 του κυρίου του έργου και του επιβλέποντος μηχανικού, στην οποία αναγράφεται το αντικείμενο του έργου, ο προϋπολογισμός και το χρονικό διάστημα κατά το οποίο εκτελέστηκε.

### **B.2.3. ΤΑΞΕΙΣ Η΄ ΒΑΘΜΙΔΕΣ ΣΤΟ ΜΗΤΡΩΟ Μ.Ε.Κ.**

Το Μ.Ε.Κ. καταρτίζεται από 4 τάξεις ή βαθμίδες. Στην Α' τάξη του Μ.Ε.Κ. εγγράφονται οι μηχανικοί, που έχουν συμπληρώσει 3 χρόνια από την λήψη της Άδειας Άσκησης Επαγγέλματος, δηλαδή από τότε που έγιναν μέλη του ΤΕΕ. Στις επόμενες τάξεις εγγράφονται, όσοι παρέμειναν σε μία τάξη τουλάχιστον 3 χρόνια

και στο διάστημα αυτής της παραμονής τους, είχαν ικανοποιητική εμπειρία από την κατασκευή τεχνικών έργων ή από την επί τόπου του έργου επίβλεψη. Κατ' εξαίρεση επιτρέπεται η απευθείας εγγραφή στη Β' τάξη του ΜΕΚ σε μηχανικούς που έχουν συμπληρώσει 5 χρόνια από την λήψη της Άδειας Άσκησης Επαγγέλματος και έχουν επαρκώς ικανοποιητική εμπειρία από την κατασκευή τεχνικών έργων σ' αυτό το χρονικό διάστημα. Η ικανοποιητική ή μη εμπειρία κρίνεται από επιτροπή, αποτελούμενη από υπαλλήλους του Υπ.Υ.ΜΕ.ΔΙ. και εκπροσώπους ΤΕΕ, εργοληπτικών οργανώσεων και άλλων φορέων, με βάση Βεβαιώσεις - Πιστοποιητικά για τεχνικά έργα που ο ενδιαφερόμενος έχει κατασκευάσει, έχει επιβλέψει ή έχει μελετήσει και τα άλλα στοιχεία που υποβάλλει ο ενδιαφερόμενος.

#### **Β.2.4. ΚΑΤΗΓΟΡΙΕΣ ΕΡΓΩΝ ΚΑΙ ΕΞΕΙΔΙΚΕΥΜΕΝΩΝ ΕΡΓΑΣΙΩΝ ΣΤΟ Μ.Ε.Κ.**

Στο ισχύον Μ.Ε.Κ. υπάρχουν οι εξής κατηγορίες έργων:

1. Οδοποιίας
2. Οικοδομικά
3. Υδραυλικά
4. Λιμενικά
5. Ηλεκτρομηχανολογικά
- 5α. Υδραυλικά έργα υπό πίεση
6. Βιομηχανικά - Ενεργειακά

και εξειδικευμένων εργασιών:

1. Πλωτά έργα & εγκαταστάσεις Ναυπηγείων
2. Έργα σηράγγων
3. Έργα αποκαλύψεων μεταλλείων
4. Έργα γεωτρήσεων
5. Έργα μεταλλουργικών βιομηχανιών
6. Έργα καθαρισμού και επεξεργασίας νερού & υγρών, στερεών & αερίων αποβλήτων.
7. Έργα χημικών βιομηχανιών
8. Έργα ηλεκτρονικού εξοπλισμού
9. Έργα πρασίνου

Στις ανωτέρω κατηγορίες έργων και εξειδικευμένων εργασιών με βάση τα Π.Δ. 472/85 και Π.Δ.368/94 έχουν δικαίωμα εγγραφής οι μηχανικοί κατά ειδικότητα ως εξής:

1. Αρχιτέκτονες στην κατηγορία 2 και εξειδικευμένη εργασία 9
2. Πολιτικοί Μηχανικοί στις κατηγορίες 1,2,3,4,6
3. Τοπογράφοι Μηχανικοί στις κατηγορίες 1,2,3,4
4. Μηχανολόγοι Μηχανικοί στις κατηγορίες 5,5α,6
5. Ηλεκτρολόγοι Μηχανικοί στις κατηγορίες 5,5α,6
6. Ηλεκτρονικοί Μηχανικοί στην εξειδικευμένη εργασία 8
7. Μηχανολόγοι - Ηλεκτρολόγοι στις κατηγορίες 5,5α,6
8. Χημικοί Μηχανικοί στην κατηγορία 6 και στις εξειδικευμένες εργασίες 6,7
9. Μεταλλειολόγοι στην κατηγορία 6 και στις εξειδικευμένες εργασίες 2,3,4
10. Μεταλλουργοί στην κατηγορία 6 και στην εξειδικευμένη εργασία 5
11. Ναυπηγοί, Ναυπηγοί-Μηχανολόγοι στις κατηγορίες 5,5α,6 και εξειδικευμένες εργασίες 1

#### **B.2.5. ΕΓΓΡΑΦΗ ΣΤΟ Μ.Ε.ΕΠ.**

Στο Μ.Ε.ΕΠ. εγγράφονται επιχειρήσεις που είναι στελεχωμένες με Μηχανικούς, κατόχους πτυχίου Μ.Ε.Κ., κατασκευάζουν δημόσια έργα και έχουν μορφή εταιρείας, συνεταιρισμού ή ατομικής επιχείρησης. Η εγγραφή και κατάταξη κατά Μ.Ε.ΕΠ. αποτελεί και παραμένει βασική προϋπόθεση συμμετοχής σε διαγωνισμούς, ύστερα από μεγάλες πιέσεις του ΣΑΤΕ κατά το προσχέδιο του Νόμου, που δεν τίθετο ως προϋπόθεση.

Αντικείμενο της διαδικασίας πιστοποίησης κατά Μ.Ε.ΕΠ., ως κεντρικό σύστημα προ-αξιολόγησης και κατάταξης των Επιχειρήσεων για την αποφυγή φαινομένων διαφθοράς, αποτελεί ο έλεγχος της κάθε Επιχείρησης για:

- α) την δυναμική και πραγματική δυνατότητα εκτέλεσης ενός έργου,
- β) την κάλυψη στοιχειωδών απαιτήσεων Εξοπλισμού και Οικονομικής επάρκειας, και
- γ) την πραγματική απαιτούμενη στελέχωση σε Τεχνικό, Επιστημονικό και Διοικητικό προσωπικό.

Οι τάξεις της διαβάθμισης του Μ.Ε.ΕΠ. ορίζονται σε 7 και επιπλέον αυτών ορίζονται και 2 ειδικές τάξεις (Α1, Α2) για τις μικρές ατομικές εργοληπτικές επιχειρήσεις. Η κατάταξη των ανωτέρω εργοληπτικών επιχειρήσεων στο Μ.Ε.ΕΠ. γίνεται σε μία ή και σε περισσότερες από τις προαναφερθείσες 6 βασικές κατηγορίες έργων.

Κάθε εργοληπτική επιχείρηση που υποβάλει αίτηση στην Δ15, κατατάσσεται σε μια μόνο τάξη και σε μια τουλάχιστον κατηγορία η οποία θεωρείται βασική, ενώ μπορεί να κατατάσσεται και σε πρόσθετες κατηγορίες. Η 7η τάξη της νέας διαβάθμισης του Μ.Ε.ΕΠ. θεωρείται γενική, δηλαδή περιλαμβάνει όλες τις βασικές κατηγορίες έργων, ενώ υπό προϋποθέσεις μπορούν να θεωρηθούν γενικές οι τάξεις 5η και 6η.

Η κατάταξη της κάθε εργοληπτικής επιχείρησης στις τάξεις της διαβάθμισης του Μ.Ε.ΕΠ. και στις κατηγορίες έργων ισχύει για μία τριετία. Μετά το πέρας της ανωτέρω προσδιοριζόμενης τριετίας, κάθε εργοληπτική επιχείρηση υποχρεούται να υποβάλει αίτηση τακτικής αναθεώρησης στην Δ15.

Τα βασικά στοιχεία τα οποία υποχρεούνται να υποβάλουν οι εργοληπτικές επιχειρήσεις στην Δ15, εκτός από τα σχετικά νομιμοποιητικά έγγραφα, τα οποία περιγράφονται σε ειδικό έντυπο και επισυνάπτονται στο Φάκελο που υποβάλλεται στην Δ15, για την αξιολόγηση τους αφορούν :

- Τα πιστοποιητικά Μ.Ε.ΕΠ. που συντάσσονται για κάθε έργο από τον κύριο του έργου ή τον φορέα κατασκευής και περιέχουν σημαντικές πληροφορίες και αξιολογήσεις για τη δημοπρασία και την ανάδοχο εργοληπτική επιχείρηση, για τις τεχνικές επιχειρήσεις που έχουν συμπράξει στην κατασκευή του έργου με συμβάσεις κατασκευαστικής κοινοπραξίας ή συμβάσεις υπεργολαβίας, τις εργασίες που πραγματοποιήθηκαν και άλλα οικονομικά στοιχεία τα οποία αφορούν το ανωτέρω προσδιοριζόμενο δημόσιο ή ιδιωτικό τεχνικό έργο.
- Τις οικονομικές καταστάσεις που έχουν εκδοθεί και δημοσιευτεί (ισολογισμοί, αποτελέσματα χρήσης και προσαρτήματα), βεβαιωμένες από ορκωτό ελεγκτή λογιστή, για τις χρήσεις των τριών τελευταίων ετών, με βάση το δικαίωμα για υποβολή αίτησης κάθε επιχείρησης, όπως καθορίζεται από την κείμενη νομοθεσία δημοσίων έργων.
- Τις προσωρινές οικονομικές καταστάσεις (ισολογισμοί και αποτελέσματα περιόδου) που θα πρέπει να είναι βεβαιωμένες από ορκωτό ελεγκτή λογιστή και επιπροσθέτως να έχουν εκδοθεί και δημοσιευτεί από κάθε αιτούσα εργοληπτική

επιχείρηση, σε δύο τουλάχιστον έντυπα του ημερήσιου τύπου πανελλαδικής κυκλοφορίας, πριν την υποβολή αίτησης.

- Τις δηλώσεις φορολογίας εισοδήματος των ανωτέρω ετών, διαμέσου των οποίων θα γίνεται η διασταύρωση των φορολογικών στοιχείων και των στοιχείων των έργων που θα προκύπτουν από τα αντίστοιχα πιστοποιητικά εκτέλεσης αυτών, για κάθε αιτούσα εργοληπτική επιχείρηση.
- Τις ειδικές καταστάσεις τιμολογίων δημοσίων και ιδιωτικών έργων, οι οποίες θα αποτυπώνουν των σύνολο των κατ' έτος εκδοθέντων παραστατικών που αφορούν δημόσια και ιδιωτικά έργα, τα οποία έχει εκτελέσει η αιτούσα εργοληπτική επιχείρηση και θα χρησιμοποιηθούν στο έλεγχο, ώστε να υπάρξει η συνολική διασταύρωση των φορολογικών στοιχείων (δηλώσεις και τιμολογήσεις) με την αντίστοιχες πιστοποιήσεις.
- Τα δικαιολογητικά πιστοποίησης των Παγίων στοιχείων και της αξίας τους (οικόπεδα, γήπεδα, κτίρια, μηχανολογικός εξοπλισμός και μεταφορικά μέσα πλην επιβατικών αυτοκινήτων), με βάση τις διατάξεις του νόμου. Σε ότι αφορά τα ακίνητα τα ανωτέρω δικαιολογητικά αφορούν τα πρόσφατα πρωτότυπα πιστοποιητικά μεταγραφών και βαρών, τα φύλλα υπολογισμού των αντικειμενικών αξιών των παγίων ή η αξία κτήσης και το κόστος ιδιοκατασκευής αυτών όπως αναγράφεται στις οικονομικές καταστάσεις που θα προσκομιστούν. Σε ότι αφορά τον κύριο και βοηθητικό μηχανολογικό εξοπλισμό και τα μεταφορικά μέσα εκτός των επιβατικών αυτοκινήτων τα ανωτέρω δικαιολογητικά αφορούν την αναπόσβεστη αξία του ανωτέρω εξοπλισμού ή την εκτίμηση του από ορκωτό ελεγκτή λογιστή εγγεγραμμένο στο Σώμα Ορκωτών Ελεγκτών Λογιστών, υπό τις προϋποθέσεις που αναφέρονται στα αντίστοιχα άρθρα.
- Τα δικαιολογητικά για την απόδειξη της βασικής και της συμπληρωματικής στελέχωσης των εργοληπτικών επιχειρήσεων, με βάση την υφιστάμενη διαδικασία η οποία ισχύει στο Μ.Ε.Κ. μέχρι και σήμερα.
- Οποιοδήποτε άλλο οικονομικό ή τεχνικό στοιχείο κριθεί απαραίτητο για την αξιολόγηση των αιτήσεων των εργοληπτικών επιχειρήσεων από την υπηρεσία τήρησης του Μ.Ε.ΕΠ..

Παρακάτω ακολουθεί πίνακας με τα όρια προϋπολογισμού έργων σε ευρώ, κατά τάξη επιχειρήσεων Μ.Ε.ΕΠ., όπως αυτά ισχύουν από 01-07-2003 και θεσπίστηκαν με την Απ. Δ17α/08/35/ΦΝ 430/ 18-4-2003 ΦΕΚ Β469, ενώ βρίσκονται υπ' όψιν νομοθετικές αλλαγές, οι οποίες δεν μπορούν να αξιολογηθούν ακόμα:

<b>Τάξη Μ.Ε.ΕΠ.</b>	<b>Ανώτατο όριο</b>	<b>Κατώτατο όριο (εκτός νομού έδρας)</b>	<b>Κατώτατο όριο (εντός νομού και σε γειτονικό)</b>	<b>Αναβαθμισμένο όριο κοινοπραξιών</b>	<b>Ανώτατο όριο ανεκτέλεστου</b>
<b>A1</b>	90.000	-	-	142.500	270.000
<b>A2</b>	300.000	-	-	412.500	900.000
<b>1η</b>	750.000	-	-	937.500	2.250.000
<b>2η</b>	1.500.000	175.000	87.500	2.062.500	4.500.000
<b>3η</b>	3.750.000	500.000	250.000	4.687.500	11.250.000
<b>4η</b>	7.500.000	1.400.000	700.000	11.125.000	22.500.000
<b>5η</b>	22.000.000	3.500.000	1.750.000	27.500.000	66.000.000
<b>6η</b>	44.000.000	10.500.000	5.250.000	60.000.000 ή 58.694.057	132.000.000
<b>7η</b>	χωρίς ανώτατο όριο	35.000.000	35.000.000	Απεριόριστο	Ειδικές διατάξεις

## **B.2.6. ΤΙ ΠΡΟΒΛΕΠΕΙ Η ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ**

Η πιο σημαντική για τις εργοληπτικές επιχειρήσεις είναι η παρ. 5 του άρθρου 83, η οποία προβλέπει τα εξής:

*«Η εγγραφή και κατάταξη στα Μ.Ε.ΕΠ., Μητρώο Μελετητών και Μητρώο Γραφείων Μελετών, και η κατοχή αντίστοιχου πτυχίου αποτελεί τεκμήριο τεχνικής καταλληλότητας γενικής εμπειρίας στην καλούμενη τάξη και κατηγορία του αντίστοιχου Μητρώου».*

Πρόκειται για τη γνωστή επαναλαμβανόμενη διάταξη των κοινοτικών Οδηγιών περί τεκμηρίου τεχνικής καταλληλότητας από την εγγραφή στην καλούμενη τάξη και κατηγορία έργων του Μ.Ε.ΕΠ.. Όμως, σύμφωνα με την παγιωμένη πλέον νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, το τεκμήριο τεχνικής καταλληλότητας ισχύει μόνο στο μέτρο που η εγγραφή στο Μ.Ε.ΕΠ. στηρίζεται σε ισοδύναμα κριτήρια με αυτά που απαιτούνται για την εκτέλεση συγκεκριμένου έργου. Εάν η απαιτούμενη ειδική τεχνική εμπειρία για την εκτέλεση συγκεκριμένου έργου είναι υψηλότερη, τότε η εγγραφή στην καλούμενη τάξη δεν αποτελεί τεκμήριο τεχνικής καταλληλότητας. Προς την κατεύθυνση αυτή, άλλωστε, είναι και η χρήση του όρου «**τεκμήριο καταλληλότητας γενικής εμπειρίας**», που συναρτάται και με τη διάταξη της παρ. 2 του άρθρου 76 περί προσθήκης πρόσθετων απαιτήσεων ή επιπλέον όρων στις διακηρύξεις με απόφαση του Υπουργού Υ.ΜΕ.ΔΙ. κατόπιν γνώμης του Τμήματος Κατασκευών του Συμβουλίου Δημοσίων Έργων της Γενικής Γραμματείας Υποδομών, η οποία διάταξη επαναλαμβάνει την ήδη ισχύουσα ρύθμιση του προηγούμενου θεσμικού πλαισίου.

Σημαντική είναι η διάταξη της παρ. 10 του άρθρου 83, η οποία ορίζει τα εξής:

*«Με προεδρικά διατάγματα που εκδίδονται μετά από πρόταση των κατά περίπτωση αρμοδίων Υπουργών Οικονομίας, Ανάπτυξης και Τουρισμού και Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων, ρυθμίζονται θέματα για την κατάρτιση και λειτουργία επίσημων καταλόγων εγκεκριμένων οικονομικών φορέων, ιδίως δε η αρμόδια υπηρεσία τήρησής τους, οι ειδικότερες προϋποθέσεις, τα κριτήρια και οι διατυπώσεις εγγραφής και κατάταξης των οικονομικών φορέων σε αυτούς, συμπεριλαμβανομένων των αναγκαίων δικαιολογητικών, η διαδικασία τήρησης και ενημέρωσής τους και οι περιπτώσεις διαγραφής από αυτούς, ο χρόνος έναρξης της λειτουργίας τους είτε συνολικά είτε ανά κλάδο ή κατηγορία, η διαλειτουργικότητα*



των ηλεκτρονικών καταλόγων με άλλα πληροφοριακά συστήματα, καθώς και κάθε άλλο συναφές θέμα.»

Η παραπάνω είναι εξουσιοδοτική διάταξη για την έκδοση Προεδρικού Διατάγματος από Υπ. Οικονομίας και ΥΠ.Υ.ΜΕ.ΔΙ. σχετικά με την λειτουργία επίσημων καταλόγων εγκεκριμένων οικονομικών φορέων. Επομένως, όλες οι λεπτομέρειες σχετικές με την λειτουργία του νέου Μ.Ε.ΕΠ. και των λοιπών συναφών τεχνικών μητρώων (μελετητών, τεχνικών συμβούλων, τεχνιτών) θα ρυθμισθούν δια προεδρικού διατάγματος.<sup>8</sup>

## **B.2.7. ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ**

### **B.2.7.1. ΕΞΕΙΔΙΚΕΥΣΗ – ΚΡΙΤΗΡΙΟ ΕΜΠΕΙΡΙΑΣ**

Ενώ στην νομοθεσία προβλέπονται 6 Γενικές κατηγορίες έργων και 9 Ειδικές κατηγορίες έργων, όπως αυτές προαναφέρθηκαν, στην πράξη οι μεν Γενικές κατηγορίες παρέχονται με μεγάλη ευκολία, ενώ από τις Ειδικές χρησιμοποιούνται και απαιτούνται στις διακηρύξεις οι κατηγορίες έργων Πρασίνου και Καθαρισμού και επεξεργασίας νερού, υγρών, στερεών και αερίων αποβλήτων.

Χαρακτηριστικά παραδείγματα παράλογων υφιστάμενων καταστάσεων αποτελεί πρώτον το ότι δεν απαιτείται καμία εμπειρία τριετίας ανά κατηγορία για τις τάξεις Α1 έως 3<sup>η</sup> προκειμένου να εγγραφούν ή να αναβαθμιστούν στο Μ.Ε.ΕΠ., και δεύτερον το ότι μια Επιχείρηση μπορεί να αναλάβει ένα έργο οδοποιίας προϋπολογισμού 7.500.000,00 ευρώ, ενώ τα τελευταία τρία χρόνια έχει εκτελέσει έργα οδοποιίας συνολικού ποσού μόλις 275.000,00 ευρώ, δηλαδή το 3,66% του έργου.

Η διάταξη για την προσμέτρηση της εμπειρίας των στελεχών Μ.Ε.Κ. που έχουν Μ.Ε.ΕΠ. δημιούργησε ανισότητες και αδικίες από την από την έλλειψη ελέγχου της παραμονής στην στελέχωση για μια διετία και πρέπει να καταργηθεί για όλες τις τάξεις, εκτός από την περίπτωση της πρώτης εγγραφής στην εισαγωγική 3<sup>η</sup> τάξη.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Σταμόπουλος Σ. Σταμάτης, «Ενημερωτικό Σημείωμα επί του Ν.4412/2016», ΣΑΤΕ, 23-08-2016, σελ. 16

<sup>9</sup> ΣΑΤΕ, Δελτίο Τύπου, «Βελτιώσεις – Τροποποιήσεις διατάξεων του Ν. 2940/2001 σχετικά με την κατάταξη και αναθεώρηση της εγγραφής των εργοληπτικών επιχειρήσεων στο Μ.Ε.ΕΠ.», 11-09-2008, σελ. 4

### **B.2.7.2. ΣΤΕΛΕΧΩΣΗ**

Η στελέχωση των εγγεγραμμένων επιχειρήσεων στο Μ.Ε.ΕΠ. με Τεχνικούς Μηχανικούς (Διπλωματούχους και Τεχνολόγους) αποτελεί θεσμική κατάκτηση των Μηχανικών της χώρας, διότι υποχρεωτικά οι Τεχνικές Εταιρείες στελεχώνονται από έμπειρους Διπλωματούχους ή πτυχιούχους τεχνικούς.

Ωστόσο, η εξέλιξη και διαμόρφωση της πραγματικότητας έχει δημιουργήσει αρκετές στρεβλώσεις στο χώρο. Κύριο πρόβλημα αποτελεί η Επιτροπή του Μ.Ε.Κ., η οποία αφενός δεσμευόμενη από το παρωχημένο νομοθετικό πλαίσιο των επαγγελματικών δικαιωμάτων, και αφετέρου ιδιαίτερα αυστηρή και παράλογη στις αποφάσεις της, υπερβαίνει τις οδηγίες του Τεχνικού Επιμελητηρίου Ελλάδας στον καθορισμό των ειδικοτήτων Μ.Ε.Κ. που εγγράφεται ο κάθε ενδιαφερόμενος. Έτσι, παρατηρείται, για παράδειγμα, το φαινόμενο αποφοίτων Ευρωπαϊκών Πολυτεχνείων ειδικότητας Ενεργειακού Ηλεκτρολόγου Μηχανικού που έχουν αναγνωρισθεί από το ΤΕΕ, να μην εγγράφονται από την Επιτροπή στις κατηγορίες «Ηλεκτρομηχανολογικά» και «Υδραυλικά» αλλά μόνο στην «Βιομηχανικά Ενεργειακά» ή αυθαιρέτως να θεωρείται ότι τα έργα αναπλάσεων δεν αποτελούν εμπειρία για πτυχίο οδοποιίας ενώ χαρακτηρίζονται τέτοια στις σχετικές διακηρύξεις.

Για πολλές ειδικότητες Διπλωματούχων και Τεχνολόγων Μηχανικών δεν υπάρχει αντιστοίχιση τίτλων ειδικότητας και κατηγορίας Μ.Ε.Κ., όπως οι Μηχανικοί Περιβάλλοντος, οι Μηχανικοί Παραγωγής, οι Ηλεκτρονικοί Μηχανικοί κ.α. Οι απαιτήσεις στελέχωσης σε συγκεκριμένο αριθμό και τάξεις Μ.Ε.Κ., δεν ανταποκρίνονται στις πραγματικές κατασκευαστικές ανάγκες της κάθε επιχείρησης, με αποτέλεσμα να απαιτείται σταθερή στελέχωση εξαρτώμενη μόνο από την τάξη Μ.Ε.ΕΠ. ανεξάρτητα του κύκλου ή του είδους των εργασιών.

Έπειτα, παρατηρείται το φαινόμενο της έλλειψης «πτυχίων Μ.Ε.Κ.» εξαιτίας του μεγάλου αριθμού αύξησης των εργοληπτικών πτυχίων Μ.Ε.ΕΠ., χάρη στη νομοθεσία περί συγχωνεύσεων, κατώτερα όρια, φορολογική νομοθεσία κ.λπ., και του κύματος συνταξιοδότησης λόγω της ψήφισης του νέου ασφαλιστικού νομοσχεδίου.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> ΣΑΤΕ, Δελτίο Τύπου, «Βελτιώσεις – Τροποποιήσεις διατάξεων του Ν. 2940/2001 σχετικά με την κατάταξη και αναθεώρηση της εγγραφής των εργοληπτικών επιχειρήσεων στο Μ.Ε.ΕΠ.», 11-09-2008, σελ. 7

Αποτέλεσμα των παραπάνω αποτελεί η ολοένα και αυξανόμενη απαράδεκτη ζήτηση ενοικίασης – εμπορίας πτυχίων, όπως εύκολα μπορεί να διαπιστώσει κανείς ανατρέχοντας στην σελίδα «Αγγελίες» του ΣΑΤΕ. Το γεγονός αυτό δημιουργεί ένα πρόσθετο οικονομικό βάρος στις εταιρείες που ενοικιάζουν αυτά τα πτυχία κατά κόρον, σε μια περίοδο που τα μεγάλα έργα σπανίζουν και το περιθώριο κέρδους είναι ελάχιστο, σε μηχανικούς που ουδεμία σχέση έχουν με την εταιρεία και ουσιαστικά δεν προσφέρουν σε αυτή τις υπηρεσίες τους, παρά μόνο την διασφάλιση της παραμονής των εταιρειών στην αντίστοιχη τάξη των μηχανικών.

### **B.2.8. ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ**

- Για λόγους επιχειρηματικής ευελιξίας και διάχυσης της εμπειρίας προτείνεται τα ελάχιστα όρια στελέχωσης ανά τάξη να καθοριστούν ως εξής:

<b>Τάξη</b>	<b>Βασική κατηγορία (Βασική στελέχωση)</b>	<b>Πρόσθετη κατηγορία (Συμπληρωματική στελέχωση)</b>
A1	1 Α	1 Α
A2	1 Β	1 Β
1η	1 Γ	1 Β
2η	1 Δ	1 Γ
3η	1 Δ + 1 Γ	1 Γ
4η	2 Δ	1 Δ
5η	2 Δ + 1 Γ	1 Δ + 1 Γ
6η	3 Δ + 2 Γ	2 Δ
7η	12 Δ + 10 Γ (εκ των οποίων οι 8 Δ να είναι εγγεγραμμένοι σε 3 κατηγορίες έργων 2 Δ σε Η/Μ και 2 Δ σε Β/Ε )	

- Τα στελέχη για κάθε πρόσθετη κατηγορία έργων εκτός της βασικής κατηγορίας μπορεί να είναι τα ίδια πρόσωπα της βασικής στελέχωσης εγγεγραμμένα σε αντίστοιχη κατηγορία και τάξη του Μ.Ε.Κ..

- Η δυνατότητα αντικατάστασης 1Δ με 2Γ ή 1Γ με 2Β ή 1Β με 2Α να γενικευθεί και να ισχύει χωρίς περιορισμούς.

- Επί προσωπικών επιχειρήσεων, η βασική στελέχωση μόνο της κύριας κατηγορίας να συντρέχει στο πρόσωπο που ασκεί την ατομική επιχείρηση, ενώ στις υπόλοιπες νομικές μορφές επιχειρήσεων (Ο.Ε., Ε.Ε.) να μην απαιτείται σύνδεση της βασικής στελέχωσης με την ιδιότητα του εταίρου.

- Σε εταιρεία οποιασδήποτε νομικής μορφής (Ο.Ε., Ε.Ε., Ε.Π.Ε., Α.Ε.) η ιδιότητα του εταίρου, διαχειριστή, μετόχου ή μέλους Δ.Σ. να αποτελεί απόδειξη στελέχωσης χωρίς την προϋπόθεση αποδεδειγμένης ετήσιας αμοιβής.
- Αύξηση της ελάχιστης απαιτούμενης ειδικής εμπειρίας ανά κατηγορία έργων ως εξής:
  - ✓ Για την βασική κατηγορία 40% της αναλογούσας (έναντι σημερινού 25%), δηλαδή ποσοστό περίπου 28% του ορίου της κατηγορίας (έναντι σημερινού ποσοστού 17,5% περίπου).
  - ✓ Για τις συμπληρωματικές στο 20% της αναλογούσας για κάθε επιπλέον κατηγορία (έναντι σημερινού 5%), δηλαδή, ποσοστό περίπου 14% του ορίου της κατηγορίας (έναντι σημερινού ποσοστού 3,5% περίπου).
- Ψήφιση νομοσχεδίου για το ΜΗ.Κ.Ι.Ε. (Μητρώο Κατασκευαστών Ιδιωτικών Έργων).
- Θεσμοθέτηση υποχρεωτικής ανάθεσης υπεργολαβικών συμβάσεων άνω ενός ορίου που αφορούν τμήματα κατασκευών δημοσίων έργων υποχρεωτικά σε εργοληπτικές επιχειρήσεις του Μ.Ε.ΕΠ., η οποία θα οδηγήσει στην ενεργοποίηση και απασχόληση του κατασκευαστικού δυναμικού των μικρών πιστοποιημένων επιχειρήσεων στα μεγαλύτερα έργα, καθώς με την υφιστάμενη κατάσταση οι μικρές επιχειρήσεις συρρικνώνονται λόγω έλλειψης αντικειμένου, εφόσον το μεγαλύτερο τμήμα των έργων κατασκευάζεται, για λογαριασμό των αναδόχων, από εμπειροτέχνες και μάστορες.
- Διασπορά των δημοσίων έργων τόσο στην επικράτεια όσο και σε είδος και μέγεθος, ώστε να αυξηθούν τα αναπτυξιακά οφέλη της κατασκευής δημοσίων έργων, ιδιαίτερα για τις προβληματικές και πολυπάθειες τοπικές κοινωνίες, όπως είναι η απασχόληση τοπικών επιχειρήσεων, η τόνωση των τοπικών αγορών, η μείωση της ανεργίας κ.λπ.
- Εκσυγχρονισμός της πιστοποίησής κατά Μ.Ε.Κ. & Μ.Ε.ΕΠ., με ουσιαστικά και πραγματικά κριτήρια κατασκευαστικής ικανότητας και μέσων ανά ειδικότητα, και όχι με εικονικά κριτήρια οικονομικών ισολογισμών και εικονικών συγχωνεύσεων, τα οποία οδηγούν στην απαξίωση της πιστοποίησης.

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ Γ: ΠΡΟΣΥΜΒΑΤΙΚΟ ΣΤΑΔΙΟ ΤΗΣ ΕΚΤΕΛΕΣΗΣ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΡΓΩΝ**

### **Γ.1. ΑΝΑΘΕΤΟΥΣΑ ΑΡΧΗ**

Σύμφωνα με το άρθρο 1 και 2, παρ. α του Νόμου, στο πεδίο εφαρμογής του εμπίπτουν ως αναθέτουσα αρχή οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης στους εμπεριέχονται οι Δήμοι.

Οι αναθέτουσες αρχές αντιμετωπίζουν τους οικονομικούς φορείς ισότιμα και χωρίς διακρίσεις και ενεργούν με διαφάνεια, τηρώντας την αρχή της αναλογικότητας, της αμοιβαίας αναγνώρισης, της προστασίας του δημόσιου συμφέροντος, της προστασίας των δικαιωμάτων των ιδιωτών, της ελευθερίας του ανταγωνισμού και της προστασίας του περιβάλλοντος και της βιώσιμης και αειφόρου ανάπτυξης. Ο ανταγωνισμός θεωρείται ότι περιορίζεται τεχνητά όταν οι διαδικασίες σύναψης έχουν σχεδιαστεί με πρόθεση την αδικαιολόγητα ευνοϊκή ή δυσμενή μεταχείριση ορισμένων οικονομικών φορέων. Οι αναθέτουσες αρχές λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα ώστε να διασφαλίζεται η αποτελεσματικότητα των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων και η χρηστή δημοσιονομική διαχείριση των διατιθέμενων προς τον σκοπό αυτό δημοσίων πόρων.

Με τις αποφάσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου περί έγκρισης του τρόπου κατασκευής και των τευχών δημοπράτησης αρχίζει ουσιαστικά το στάδιο της διαγωνιστικής διαδικασίας.

Στις περιπτώσεις ανάθεσης δημοτικών έργων η δημαρχιακή επιτροπή έχει τις αρμοδιότητες που της απονέμει ο Κ.Δ.Κ. (Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων), δηλαδή καταρτίζει τους όρους, διενεργεί και κατακυρώνει όλους τους διαγωνισμούς και συγκροτεί τις επιτροπές του διαγωνισμού, καθώς επίσης προβαίνει σε απευθείας αναθέσεις των έργων. Για τις λοιπές αρμοδιότητες προϊσταμένης αρχής αρμόδιο είναι το δημοτικό συμβούλιο. Η έγκριση του τρόπου δημοπράτησης, πλην αν ορίζεται διαφορετικά, ανήκει στο δημοτικό συμβούλιο, ενώ η δημαρχιακή επιτροπή (ήδη οικονομική) είναι αρμόδια μόνο για τις αναφερόμενες στο Κ.Δ.Κ. υποθέσεις. Η δημαρχιακή επιτροπή δεν μπορεί να μεταβιβάσει την αρμοδιότητά της αυτήν παρά μόνο στο δημοτικό συμβούλιο και μόνο υπό τους όρους του άρθρου 103 του Κ.Δ.Κ. Η δημαρχιακή επιτροπή (ήδη οικονομική επιτροπή) με απόφασή της συγκροτεί κάθε επιτροπή είτε τριμελή ή επταμελή. Τέλος, απαγορεύεται η υποκατάσταση της προϊσταμένης αρχής από άλλο όργανο.

Στο ΤΜΗΜΑ ΙΙΙ του Νόμου με τίτλο «ΔΙΕΞΑΓΩΓΗ ΤΗΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑΣ» (άρθρα 44 - 52) ορίζονται συγκεκριμένες προϋποθέσεις αλλά και όλες οι λεπτομέρειες που οφείλουν να τηρούν οι αναθέτουσες αρχές προκαταρκτικά για την διεξαγωγή της διαδικασίας σύναψης σύμβασης, όπως είναι:

- η τεχνική επάρκεια αναθετουσών αρχών (άρθρο 44),
- η συγκρότηση και τήρηση φακέλου δημόσιας σύμβασης (άρθρο 45),
- η διαδικασία για προηγούμενη εμπλοκή υποψηφίων ή προσφερόντων (άρθρο 48)
- η τεκμηρίωση της σκοπιμότητας σύναψης δημόσιας σύμβασης, η επάρκεια προϋπολογισμού, η ωριμότητα, μελέτες κλπ (άρθρο 49).

Ωστόσο, οι αναθέτουσες αρχές, και δη οι δήμοι, είναι παντελώς ανέτοιμοι για την άμεση εφαρμογή των διατάξεων του επίμαχου Νόμου για τους εξής λόγους:

1. Μεταβάλλεται «εν μία νυκτί» ολόκληρο το νομικό πλαίσιο που διέπει τις δημόσιες συμβάσεις (τόσο αυτές άνω των ορίων όσο και αυτές κάτω των ορίων, επιπλέον δε εφαρμόζεται και στις συμβάσεις των πρώην εξαιρούμενων τομέων)
2. Οι κατευθυντήριες εγκύκλιοι που έχουν εκδοθεί μέχρι τώρα δεν είναι αρκετές για να αποσαφηνίσουν τα κενά και τις δυσλειτουργίες του νόμου, ειδικότερα κατά την συμπλήρωση του Ε.Ε.Ε.Σ. και Τ.Ε.Υ.Δ.
3. Πρόκειται για ένα νομοθέτημα που έχει εκδοθεί για τις συμβάσεις του δημοσίου, το οποίο βεβαίως εφαρμόζεται και για τις συμβάσεις που συνάπτουν οι ΟΤΑ, με συνέπεια όμως να μην λαμβάνονται υπόψη οι ιδιαιτερότητες των ΟΤΑ, όπως π.χ. η ύπαρξη πληθώρας αποφασιστικών οργάνων με διακριτές αρμοδιότητες (δήμαρχος, οικονομική επιτροπή, επιτροπή ποιότητας ζωής κ.λπ.)
4. Προβλέπεται η σύσταση πληθώρας επιτροπών, όπως είναι ενδεικτικά η επιτροπή του διαγωνισμού, η επιτροπή αξιολόγησης προσφορών, η επιτροπή (γνωμοδοτικού χαρακτήρα) για την εξέταση των ενστάσεων (βλ. άρθρο 221) με συνέπεια να ανατίθενται πρόσθετα καθήκοντα στο βεβαρημένο προσωπικό των υποστελεχωμένων δήμων.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Ζυγούρης Πάνος, «Σημείωμα που αφορά σε ειδικότερες παρατηρήσεις στα ζητήματα δημοσίων συμβάσεων των δήμων, Ν. 4412/2016 (ΦΕΚ Α 147/08.08.2016)», 23-08-2016

## **Γ.2. Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ. (άρθρο 36)**

Το Εθνικό Σύστημα Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων (Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ.) αποτελεί ένα ολοκληρωμένο πληροφοριακό σύστημα που αναπτύσσεται στη Γενική Γραμματεία Εμπορίου (Γ.Γ.Ε.) του Υπουργείου Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας και μέσω αυτού πραγματοποιείται ηλεκτρονικά όλη η διαγωνιστική διαδικασία και η παρακολούθηση μίας δημόσιας σύμβασης με προϋπολογισμό εξήντα χιλιάδων (60.000) ευρώ, χωρίς να συμπεριλαμβάνεται ο Φ.Π.Α. Ειδικότερα το σύστημα διαθέτει ήδη λειτουργίες που αφορούν την κατάρτιση και δημοσίευση της διακήρυξης ενός διαγωνισμού, την υποβολή των προσφορών από τους υποψήφιους αναδόχους, την αξιολόγηση και την κατακύρωση της σύμβασης.

Παράλληλα διαθέτει επιπλέον λειτουργίες όπως η εκτέλεση και παρακολούθηση της σχετικής σύμβασης, η ηλεκτρονική παραγγελία, η ηλεκτρονική τιμολόγηση και η ηλεκτρονική πληρωμή. Επιπρόσθετα το σύστημα αυτό προσφέρει τη δυνατότητα στους φορείς του Δημοσίου να εφαρμόσουν νέες τεχνικές στις διαδικασίες ανάθεσης συμβάσεων, όπως είναι ο ηλεκτρονικός πλειστηριασμός, τα δυναμικά συστήματα αγορών, ο ανταγωνιστικός διάλογος και η συμφωνία – πλαίσιο. Στην αντίστοιχη διαδικτυακή πύλη (portal) [www.promitheus.gov.gr](http://www.promitheus.gov.gr) παρέχονται όλες οι σχετικές πληροφορίες και αναρτώνται οι νόμοι, οι εγκύκλιοι, οι οδηγίες και οι λοιπές ανακοινώσεις.

Παράλληλα στην ηλεκτρονική πλατφόρμα πέραν της ηλεκτρονικής διεξαγωγής διαγωνιστικών διαδικασιών, εκτελούνται επιχειρησιακές διαδικασίες που συνδέονται με τις δημόσιες συμβάσεις και συγκεκριμένα:

- η σύνταξη και η έγκριση του Ενιαίου Προγράμματος Προμηθειών (Ε.Π.Π.),
- η σύνταξη και η έγκριση του Προγράμματος Προμηθειών, Υπηρεσιών και Φαρμάκων Υγείας (Π.Π.Υ.Φ.Υ.) και
- η ηλεκτρονική εγκριτική ροή σχετικών εγγράφων/διαδικασιών.

Το Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ. συστάθηκε με το Ν. 4155/2013 (ΦΕΚ 120/Α/2013), με τον οποίο τέθηκε το πλαίσιο αλλά και το αρχικό χρονοδιάγραμμα λειτουργίας του. Οι τεχνικές λεπτομέρειες και διαδικασίες λειτουργίας του Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ. καθορίστηκαν με τη με αριθμό Π1/2390/2013 (ΦΕΚ 2677/Β/2013) υπουργική απόφαση, η οποία παραμένει σε ισχύ.



Με απόφαση του Υπουργού Οικονομίας, Ανάπτυξης και Τουρισμού ο χρόνος έναρξης υποχρεωτικής εφαρμογής του Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ. μπορεί να μετατίθεται, σε όλες ή ορισμένες κατηγορίες δημοσίων συμβάσεων, για όλες ή για ορισμένες αναθέτουσες αρχές και στο σύνολο της διαδικασίας ανάθεσης της δημόσιας σύμβασης ή σε επιμέρους στάδια.

Δεδομένου ότι έχει ήδη εφαρμοστεί για όλους τους φορείς η υποχρέωση χρήσης του Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ. δεν γίνεται κατανοητό το νόημα της συγκεκριμένης πρόβλεψης – εκτός αν πρόκειται να θεραπευτούν κάποιες περιπτώσεις φορέων που έχουν απενταχθεί από χρηματοδοτούμενα προγράμματα λόγω μη τήρησης της διαδικασίας του Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ.

Σκοπό του Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ. αποτελεί η διαφάνεια και η ενίσχυση του ανταγωνισμού στην δημοπράτηση των δημοσίων έργων. Αποτελεί, έτσι, επιτακτική ανάγκη η μετάβαση σε ηλεκτρονική μορφή όλων των φάσεων και πληροφοριών ενός έργου – σχεδιασμού-μελέτης, δημοπράτησης, ανάθεσης, εκτέλεσης, επίβλεψης της κατασκευής, αλλά και τήρησης της ταυτότητας του έργου, του Μητρώου Κατασκευαστών, όπως και του Παρατηρητηρίου Τιμών.

Η Γ.Γ.Ε. ανέλαβε πριν τρία χρόνια να εγκαταστήσει και λειτουργήσει την αναγκαία πλατφόρμα, η οποία ωστόσο ήταν προσανατολισμένη στις προμήθειες, κυρίως. Από την αρχή, επισήμανε ο ΣΑΤΕ τις αδυναμίες της πλατφόρμας για την περίπτωση των έργων, οι οποίες οδήγησαν στις αλληπάλληλες αναβολές εφαρμογής του συστήματος. Δυστυχώς και η νεότερη πλατφόρμα που αναπτύσσεται στο πλαίσιο συμπληρωματικής σύμβασης της Γ.Γ.Ε. δεν είναι ικανοποιητική αφού δεν έχει ακόμη παραληφθεί από τα στελέχη του Υπ.Υ.ΜΕ.ΔΙ.

### **Γ.3. Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ. (άρθρο 38)**

Το Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων (Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ.) αποτελεί μέρος του Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ και έχει ως σκοπό τη συλλογή, την επεξεργασία και τη δημοσιοποίηση στοιχείων αναφορικά με τις συμβάσεις οι οποίες συνάπτονται γραπτώς, προφορικώς ή με ηλεκτρονικά μέσα από αναθέτουσες αρχές, αναθέτοντες φορείς και κεντρικές αρχές αγορών.

Στο Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ. υποχρεούνται οι αναθέτουσες αρχές, αναθέτοντες φορείς και κεντρικές αρχές αγορών να καταχωρούν όλα τα ηλεκτρονικά στοιχεία των ακόλουθων σταδίων για τις συμβάσεις, προϋπολογισμού ίσου ή πάνω από 1.000,00 € (άνευ Φ.Π.Α.):

- α) των εγκεκριμένων αιτημάτων, ήτοι των αποφάσεων ανάληψης υποχρέωσης ή/και των αποφάσεων αρμοδίου οργάνου για τη δέσμευση πίστωσης,
- β) των προκηρύξεων και της διακήρυξης,
- γ) της απόφασης ανάθεσης ή κατακύρωσης,
- δ) της γνωστοποίησης σύμβασης και της σύμβασης,
- ε) κάθε εντολής πληρωμής.

Η ισχύς των παρ. 3 και 4 (στοιχεία που καταχωρίζονται στο Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ.) αρχίζει από τη δημοσίευση της απόφασης της παρ. 6 του ίδιου άρθρου 38). Μέχρι την έκδοση αυτής εξακολουθεί να εφαρμόζεται η υπ' αριθ.Π1/2380/2012 (ΦΕΚ Β' 2400/2012) ΚΥΑ.

Επίσης, μέχρι την έκδοση της απόφασης της παρ. 6 του άρθρου 38 εξακολουθεί να ισχύει η δημοσίευση των προκηρύξεων στο Τεύχος Διακηρύξεων Δημοσίων Συμβάσεων της Εφημερίδας της Κυβερνήσεως.

#### **Γ.4. ΣΥΓΚΡΟΥΣΕΙΣ ΣΥΜΦΕΡΟΝΤΩΝ (άρθρο 24)**

Σημαντικό είναι το άρθρο 24 περί σύγκρουσης συμφερόντων (μεταφορά του ταυτάριθμου άρθρου 24 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ), το οποίο είναι αναλυτικό και σαφές.

Κατάσταση σύγκρουσης συμφερόντων συντρέχει κατ' ελάχιστον όταν:

- α) τα μέλη του προσωπικού της αναθέτουσας αρχής, συμπεριλαμβανομένων των μελών των αποφαινόμενων ή/και γνωμοδοτικών οργάνων, ή/και
- β) ο υπό οποιαδήποτε ιδιότητα επικεφαλής και τα μέλη των οργάνων διοίκησης της αναθέτουσας αρχής, ή/και
- γ) οι σύζυγοι και συγγενείς εξ αίματος ή εξ αγχιστείας, κατ' ευθεία μεν γραμμή απεριορίστως, εκ πλαγίου δε έως και τέταρτου βαθμού των προσώπων των περιπτώσεων α' και β',

έχουν, άμεσα ή έμμεσα, χρηματοοικονομικό, οικονομικό ή άλλο προσωπικό συμφέρον το οποίο θα μπορούσε να εκληφθεί ως στοιχείο που θίγει την αμεροληψία και την ανεξαρτησία τους στο πλαίσιο της διαδικασίας σύναψης της δημόσιας σύμβασης. Ως «*συμφέροντα*» νοούνται προσωπικά, οικογενειακά, οικονομικά, πολιτικά ή άλλα κοινά συμφέροντα με τους υποψηφίους ή προσφέροντες ή με τους υπεργολάβους αυτών ή με οποιοδήποτε μέλος υποψήφιας/προσφέρουσας ένωσης οικονομικών φορέων.

Το σημαντικό εν προκειμένω έγκειται στο ότι για πρώτη φορά η ειδική περί δημοσίων συμβάσεων νομοθεσία θεσπίζει ρυθμίσεις (έστω και με την ενσωμάτωση των αντίστοιχων διατάξεων των ενωσιακών Οδηγιών) περί σύγκρουσης συμφερόντων και αντιμετώπισής της κατά τις διαδικασίες ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων. Η αναθέτουσα αρχή οφείλει αυτεπαγγέλτως να επιλαμβάνεται των καταστάσεων συγκρούσεως συμφερόντων. Εφόσον δε διαπιστωθεί η ύπαρξη τέτοιας κατάστασης, η αναθέτουσα αρχή οφείλει να λάβει μέτρα άρσης της, ενώ σε περίπτωση κατά την οποία είναι αδύνατη η άρση της κατ' άλλο ηπιότερο τρόπο, ο υποψήφιος ή προσφέρων που σχετίζεται με αυτήν, αποκλείεται από τη διαδικασία, κατά τα ειδικότερα προβλεπόμενα στην περίπτωση δ' της παρ. 4 του άρθρου 73 (άρθρ. 24 παρ. 7).<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Σταμόπουλος Σ. Σταμάτης, «Ενημερωτικό Σημείωμα επί του Ν.4412/2016», ΣΑΤΕ, 23-08-2016, σελ. 13

## Γ.5. ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ ΑΝΩ ΚΑΙ ΚΑΤΩ ΤΩΝ ΟΡΙΩΝ

Ως κατώτατα όρια εφαρμογής της οδηγίας 2014/24/ΕΕ, σε συνάρτηση προς την εκτιμώμενη αξία της σύμβασης, εκτός Φ.Π.Α., ορίζονται τα ακόλουθα:

- α) 5.225.000 ευρώ για τις δημόσιες συμβάσεις έργων,
- 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,
- γ) 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,
- δ) 750.000 ευρώ για δημόσιες συμβάσεις υπηρεσιών που αφορούν κοινωνικές και άλλες ειδικές υπηρεσίες που περιλαμβάνονται στο παράρτημα ΧΙV του Προσαρτήματος Α του νομοσχεδίου.<sup>13</sup>

Τα όρια αναθεωρούνται ανά διετία, σε εφαρμογή του εκάστοτε εκδιδόμενου Ευρωπαϊκού Κανονισμού. Προβλέπονται εξαιρέσεις εφαρμογής των κανόνων για συγκεκριμένες υπηρεσίες (άρθρα 8-10).

Παρατηρούμε πως ο Νόμος ακολουθεί την πεπατημένη του Ν. 4281/2014 και ενοποιεί το καθεστώς για τις δημόσιες συμβάσεις άνω και κάτω των ορίων εφαρμογής των ενωσιακών Οδηγιών περί δημοσίων συμβάσεων. Ωστόσο, ως προς ορισμένα ζητήματα ο Νόμος προβαίνει σε διακριτική ρυθμιστική μεταχείριση των συμβάσεων άνω των ορίων έναντι αυτών των κάτω των ορίων και για τον λόγο αυτό στην περ. 28 της παρ. 1 του άρθρου 2 («Ορισμοί) προβαίνει στην ως άνω ορολογική διάκριση.

Ενδεικτικά, παρατίθενται ορισμένες περιπτώσεις διακριτικής ρυθμιστικής μεταχείρισης μεταξύ των συμβάσεων άνω και κάτω των ορίων:

1. Οι διατάξεις των άρθρων 116 έως 128 εφαρμόζονται αποκλειστικά στις συμβάσεις κάτω των ορίων. Είναι κυρίως διατάξεις που προβλέπουν διαφορετικές προθεσμίες δημοσίευσης των προκηρύξεων και πρόσθετα συστήματα δημοπράτησης για μικρά έργα.

---

<sup>13</sup> Ζυγούρης Πάνος, «Σημείωμα που αφορά σε ειδικότερες παρατηρήσεις στα ζητήματα δημοσίων συμβάσεων των δήμων, Ν. 4412/2016 (ΦΕΚ Α 147/08.08.2016)», 23-08-2016

2. Το Ευρωπαϊκό Ενιαίο Έγγραφο Σύμβασης (Ε.Ε.Ε.Σ.) δεν θα ισχύει στους διαγωνισμούς κάτω των ορίων.

Ο κανόνας, πάντως, είναι ότι δεν υφίσταται διαφοροποιημένη αντιμετώπιση των συμβάσεων άνω και κάτω των ορίων και αυτό ισχύει ιδίως ως προς τα σημαντικότερα ζητήματα: κριτήρια επιλογής και ανάθεσης, ασυνήθιστα χαμηλές προσφορές και αιτιολόγησή τους, έννομη προστασία κατά το στάδιο ανάθεσης κ.λπ..

Ωστόσο, είναι γεγονός και κοινό αποδεκτό πως ο θεσμός του κατώτερου ορίου δεν έχει επιτύχει στο παρελθόν τα αναμενόμενα αποτελέσματα θεμιτού ανταγωνισμού και έχει οδηγήσει στην ανεξέλεγκτη δημιουργία θυγατρικών επιχειρήσεων. Οι περισσότερες επιχειρήσεις από 4<sup>η</sup> τάξη και άνω, διατηρούν σε ισχύ μία τουλάχιστον ή και παραπάνω θυγατρικές εταιρείες για λόγους δυνατότητας συμμετοχής σε χαμηλού προϋπολογισμού έργα. Αυτή η στρατηγική ουσιαστικά ακυρώνει την προστασία που προσφέρει η εφαρμογή του κατώτερου ορίου στις μικρές επιχειρήσεις και ταυτόχρονα αυξάνοντας το κόστος λειτουργίας των μεγαλύτερων δημιουργεί συνθήκες αθέμιτου ανταγωνισμού, μη ίσης μεταχείρισης και διαφθοράς. Το τελικό αποτέλεσμα, βεβαίως, ζημιώνει τόσο τις μικρές όσο και τις μεγάλες επιχειρήσεις του Μ.Ε.ΕΠ..

Σε μια προσπάθεια αντιμετώπισης αυτού του φαινομένου, ο νομοθέτης θα μπορούσε να επανεξετάσει το θεσμό του κατώτερου ορίου τουλάχιστον για τα έργα εντός νομού έδρας και δεύτερου νομού και να καταργήσει πλήρως το θεσμό, όσον αφορά στις εγκεκριμένες υπεργολαβίες. Για τα ανώτερα όρια συμμετοχής ανά τάξη Μ.Ε.ΕΠ. δεν κρίνεται σκόπιμη ή λειτουργική κάποια μεταβολή.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> ΣΑΤΕ, Δελτίο Τύπου, «Βελτιώσεις – Τροποποιήσεις διατάξεων του Ν. 2940/2001 σχετικά με την κατάταξη και αναθεώρηση της εγγραφής των εργοληπτικών επιχειρήσεων στο Μ.Ε.ΕΠ.», 11-09-2008, σελ. 13

## **Γ.6. Ε.Ε.Ε.Σ. – e-Certis. (άρθρο 79)**

Με το άρθρο 79 του Νόμου, ενσωματώθηκε το άρθρο 59 της οδηγίας 2014/24/ ΕΕ, το οποίο εισάγει μια σημαντική καινοτομία:

*Το Ευρωπαϊκό Ενιαίο Έγγραφο Σύμβασης (Ε.Ε.Ε.Σ.).*

Το Ε.Ε.Ε.Σ. είναι μια τυποποιημένη υπεύθυνη δήλωση πανευρωπαϊκής ισχύος με τις συνέπειες του Ν. 1599/1986,, που ισχύει ως προκαταρκτική απόδειξη για την αντικατάσταση των επιμέρους πιστοποιητικών απόδειξης της επαγγελματικής καταλληλότητας, της χρηματοοικονομικής επάρκειας και της τεχνικής ικανότητας. Το Ε.Ε.Ε.Σ. καταρτίζεται βάσει του τυποποιημένου εντύπου του Παραρτήματος 2 του Κανονισμού (ΕΕ) 2016/7 της Επιτροπής της 5<sup>ης</sup> Ιανουαρίου 2016, και παρέχεται αποκλειστικά σε ηλεκτρονική μορφή. Το Ε.Ε.Ε.Σ. ισχύει μόνο στους διαγωνισμούς άνω των ορίων, ενώ σε αυτούς κάτω των ορίων, η Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ. μπορεί να εκδίδει αντίστοιχο τυποποιημένο έντυπο υπεύθυνης δήλωσης (ΤΕΥΔ).

Το Ε.Ε.Ε.Σ., λοιπόν, αντικαθιστώντας τα πιστοποιητικά που εκδίδουν δημόσιες αρχές ή τρίτα μέρη, επιβεβαιώνει ότι ο εν λόγω οικονομικός φορέας που συμμετέχει στον διαγωνισμό, πληροί τις ακόλουθες προϋποθέσεις, που ορίζει η παρ. 2 του άρθρου 79 του Νόμου:

1. ότι δεν βρίσκεται σε μια από τις καταστάσεις των άρθρων 73 και 74 του Νόμου, λόγω της οποίας αποκλείεται ή μπορεί να αποκλειστεί από διαδικασία ανάθεσης δημόσιας σύμβασης,
2. ότι πληροί τα σχετικά κριτήρια επιλογής τα οποία έχουν καθοριστεί σύμφωνα με τα άρθρα 75, 76 και 77 του Νόμου,
3. ότι κατά περίπτωση τηρεί τους αντικειμενικούς κανόνες και τα κριτήρια που έχουν καθοριστεί σύμφωνα με το άρθρο 84 για τον περιορισμό του αριθμού των πληρούντων τα κριτήρια επιλογής υποψηφίων που θα κληθούν να συμμετάσχουν,
4. εφόσον η εκτιμώμενη αξία της υπό ανάθεση σύμβασης υπερβαίνει το 1.000.000 ευρώ, εκτός Φ.Π.Α., ότι δεν συντρέχουν οι προϋποθέσεις εφαρμογής της παρ. 4 του άρθρου 8 του ν. 3310/2005.

Δηλαδή, οι οικονομικοί φορείς για την συμμετοχή τους στους διαγωνισμούς δημοσίων έργων θα κρίνονται βάσει αυτών των εγγράφων, τα οποία ισοδυναμούν

με υπεύθυνες δηλώσεις των διαγωνιζομένων. Εδώ πρέπει να σημειωθεί ότι σύμφωνα με το άρθρο 83 «*Επίσημοι κατάλογοι εγκεκριμένων οικονομικών φορέων και πιστοποίηση από Οργανισμούς δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου*», οι οικονομικοί φορείς που είναι εγγεγραμμένοι σε επίσημους καταλόγους εγκεκριμένων οικονομικών φορέων ή διαθέτουν σχετική πιστοποίηση από οργανισμούς δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου, μπορούν όσον αφορά τις πληροφορίες που απαιτούνται σύμφωνα με τα μέρη III έως V (του Ε.Ε.Ε.Σ.), να υποβάλλουν στην αναθέτουσα αρχή ή στον αναθέτοντα φορέα το πιστοποιητικό εγγραφής που εκδίδεται από την αρμόδια αρχή ή το πιστοποιητικό που εκδίδεται από τον αρμόδιο οργανισμό πιστοποίησης.

Ακόμα, όπως προαναφέρθηκε, η Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ., για τους διαγωνισμούς κάτω των ορίων προχώρησε στην κατάρτιση του Τυποποιημένου Εντύπου Υπεύθυνης Δήλωσης (Τ.Ε.Υ.Δ.), κατά πιστή αντιγραφή του «Εκτελεστικού Κανονισμού (ΕΕ) 2016/7 της ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ της 5/1/2016 για την καθιέρωση του τυποποιημένου εντύπου για το «Ευρωπαϊκό Ενιαίο Έγγραφο Προμήθειας» και του Παραρτήματος 2 του κανονισμού. Στόχος του ΤΕΥΔ είναι η μείωση του διοικητικού φόρτου που απορρέει από την απαίτηση προσκόμισης σημαντικού αριθμού πιστοποιητικών ή άλλων εγγράφων που σχετίζονται με τα κριτήρια αποκλεισμού και τα κριτήρια επιλογής.<sup>15</sup>

Η συμμετοχή στους διαγωνισμούς δημοσίων έργων θα κρίνεται βάσει των ανωτέρω εγγράφων, τα οποία κατ' ουσία αποτελούν υπεύθυνες δηλώσεις των διαγωνιζομένων. Επομένως, η χρονοβόρα, περίπλοκη, μη διαφανής και εν πολλοίς προβληματική διαδικασία ελέγχου των τυπικών δικαιολογητικών συμμετοχής υποκαθίσταται από τις ανωτέρω τυποποιημένες υπεύθυνες δηλώσεις. Σημειωτέον, ότι η Ενημερότητα Πτυχίου, που ισχύει για τις εταιρείες 3<sup>ης</sup> τάξης και άνω, υποκαθίσταται και αυτή από τα ανωτέρω έγγραφα.

Εκ παραλλήλου με τα ανωτέρω έγγραφα, θα ισχύσει σταδιακά και το Επιγραμμικό Αποθετήριο Πιστοποιητικών e-Certis. Το e-Certis είναι μια πανευρωπαϊκή ηλεκτρονική βάση δεδομένων για όλους τους οικονομικούς φορείς που δραστηριοποιούνται στις δημόσιες συμβάσεις. Κάθε αναθέτουσα αρχή θα μπορεί να προσφεύγει σε αυτό και να αναζητεί εκεί όλα τα αναγκαία στοιχεία για κάθε διαγωνιζόμενη επιχείρηση. Η φιλοδοξία είναι, στην ολοκληρωμένη του μορφή, το

---

<sup>15</sup> Αναγνωστόπουλος Ευθύμιος, «*Νόμος 4412/2016, Πρακτικός Οδηγός*», Σεπτέμβριος 2016, σελ. 6



e-Certis να αντικαταστήσει όλα τα υποβαλλόμενα από τους διαγωνιζόμενους οικονομικούς φορείς πιστοποιητικά και υπεύθυνες δηλώσεις και η διαπίστωση της καταλληλότητας του κάθε υποψηφίου να γίνεται αυτομάτως από τις αναθέτουσες αρχές μέσω της προσφυγής τους στο e-Certis. Προς το παρόν, πάντως, δεν έχουμε φτάσει σ' αυτό το σημείο ενημέρωσης του e-Certis και, ως εκ τούτου, οι προαναφερθείσες διαδικασίες των προτυποποιημένων υπεύθυνων δηλώσεων θα είναι ο κανόνας στους διαγωνισμούς δημοσίων έργων.

Τα θέματα αυτά ρυθμίζονται στον νόμο στις βασικές γραμμές τους, χωρίς να συγκεκριμενοποιούνται οι λεπτομέρειες της εφαρμογής τους. Για τον λόγο αυτό είναι σημαντικό τα πρότυπα τεύχη προκηρύξεων (όπως πλέον αποκαλούνται οι διακηρύξεις) να περιλαμβάνουν ειδικές διατάξεις σχετικά με την εφαρμογή των ανωτέρω γενικών ρυθμίσεων και τη διαπίστωση της καταλληλότητας του κάθε υποψήφιου οικονομικού φορέα στους δημόσιους διαγωνισμούς. Ειδικά στα δημόσια έργα, όπου ίσχυε η Ενημερότητα Πτυχίου, θα πρέπει να ρυθμισθούν όλα τα σχετικά ζητήματα με ιδιαίτερη προσοχή, ώστε να μην ανακύψουν προβλήματα εκ του μη όντος σε θέματα τα οποία είχαν λυθεί με ικανοποιητικό τρόπο εδώ και πολλά χρόνια.

## **Γ.7. ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ ΕΡΓΟΥ**

Οι πηγές χρηματοδότησης ενός έργου προέρχονται από:

1. Κρατικές επιχορηγήσεις (Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων)
2. Κοινοτικές Επιχορηγήσεις (Προγράμματα της Ε.Ε.)
3. Δανεισμό
4. Συμμετοχή του Φορέα του Έργου
5. Συνδυασμός των παραπάνω με συγχρηματοδότηση

Όταν πρόκειται για συγχρηματοδοτούμενο από την Ε.Ε. έργο, αυτό αναγράφεται στη Διακήρυξη και ειδικότερα ο τίτλος της Πράξης και του Επιχειρησιακού Προγράμματος, στο πλαίσιο του οποίου είναι εντεταγμένο το δημοπρατούμενο έργο, καθώς και τα ποσοστά συγχρηματοδότησης της δαπάνης του έργου από εθνικούς και ενωσιακούς πόρους (με αναφορά στο Διαρθρωτικό Ταμείο).

Το έργο υπόκειται στις κρατήσεις που προβλέπονται για τα έργα αυτά, οι οποίες προσαρμόζονται ανάλογα με το φορέα εκτέλεσης του έργου, περιλαμβανομένης της κράτησης ύψους 0,06% επί του συνολικού συμβατικού τιμήματος υπέρ των λειτουργικών αναγκών της Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ, σύμφωνα με το άρθρο 4 παρ. 3 του Ν.4013/2011 (Α 204), όπως ισχύει.

## **Γ.8. ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΕΡΓΟΥ**

Στο άρθρο 6 του Νόμου αναφέρονται τα εξής:

*«Ο υπολογισμός της εκτιμώμενης αξίας μιας σύμβασης βασίζεται στο συνολικό πληρωτέο ποσό, χωρίς Φ.Π.Α., όπως εκτιμάται από την αναθέτουσα αρχή, συμπεριλαμβανομένου κάθε τυχόν δικαιώματος προαιρέσεως ή τυχόν παρατάσεων της σύμβασης, όπως ορίζουν ρητά τα έγγραφα της σύμβασης. Αν η αναθέτουσα αρχή προβλέπει απονομή βραβείων ή καταβολή χρηματικών ποσών για τους υποψήφιους ή προσφέροντες, λαμβάνει υπόψη της τα ποσά αυτά κατά τον υπολογισμό της εκτιμώμενης αξίας της σύμβασης.»*

Στο άρθρο 11.1 των πρότυπων διακηρύξεων άνω και κάτω των ορίων, αναφέρεται ο συνολικός προϋπολογισμός της σύμβασης αναλυόμενος σε επιμέρους δαπάνες, κατά το άρθρο 6, παρ. 7.

Γενικά, με το κονδύλιο των απρόβλεπτων δαπανών που περιλαμβάνονται στην αρχική σύμβαση, καλύπτονται ιδίως δαπάνες που προκύπτουν από εφαρμογή του νέων κανονισμών ή κανόνων που καθιερώθηκαν ως υποχρεωτικοί, μετά την ανάθεση του έργου, καθώς και από προφανείς παραλείψεις ή σφάλματα της προμέτρησης της μελέτης ή από απαιτήσεις της κατασκευής οι οποίες καθίστανται απαραίτητες για την αρτιότητα και λειτουργικότητα του έργου, παρά την εφαρμογή των σχετικών προδιαγραφών κατά την κατάρτιση των μελετών του έργου και υπό την προϋπόθεση να μην τροποποιείται το «βασικό σχέδιο» του έργου. Ειδικότερα, το ποσοστό των απρόβλεπτων δαπανών ανέρχεται στο 9% για συμβάσεις άνω των ορίων, ενώ για συμβάσεις κάτω των ορίων στο 15%. Κατά την υπογραφή της σύμβασης με τον ανάδοχο, ανάλογα με την προσφερθείσα έκπτωση, το ποσό των απρόβλεπτων δαπανών επαναυπολογίζεται ώστε να διατηρείται η ανωτέρω ποσοστιαία αναλογία επί των εργασιών με Γ.Ε. & Ο.Ε., σύμφωνα με το άρθρο 156, παρ. 3.

Επίσης, στον προϋπολογισμό δημοπράτησης του έργου υπολογίζονται τιμές αναθεώρησης, σύμφωνα με το άρθρο 153 παρ. 3 και περιλαμβάνεται η ρήτρα πρόσθετης καταβολής (πριμ), σύμφωνα με το άρθρο 149, εφόσον προβλέπεται.

## **Γ.9. ΕΓΓΡΑΦΑ ΣΥΜΒΑΣΗΣ ΚΑΙ ΤΕΥΧΗ**

### **Γ.9.1. ΕΓΓΡΑΦΑ ΤΗΣ ΣΥΜΒΑΣΗΣ**

Εφόσον πρόκειται για σύμβαση του Παραρτήματος Α (άνω των ορίων), τα έγγραφα της σύμβασης είναι τα ακόλουθα:

- α) η Προκήρυξη Σύμβασης όπως δημοσιεύθηκε στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ε.Ε.Ε.Ε.),
- β) η προκαταρκτική προκήρυξη, (συμπληρώνεται σε περίπτωση που δημοσιεύθηκε στην Ε.Ε.Ε.Ε., αλλιώς παραλείπεται)
- γ) η εκάστοτε διακήρυξη,
- δ) το Ευρωπαϊκό Ενιαίο Έγγραφο Σύμβασης (Ε.Ε.Ε.Σ.)
- ε) το έντυπο οικονομικής προσφοράς,
- στ) ο προϋπολογισμός δημοπράτησης,
- ζ) το τιμολόγιο δημοπράτησης,
- η) η ειδική συγγραφή υποχρεώσεων,
- θ) η τεχνική συγγραφή υποχρεώσεων
- ι) το τεύχος συμπληρωματικών τεχνικών προδιαγραφών, (σε περίπτωση που κρίνεται αναγκαία η ύπαρξή τους, πέραν των οριζόμενων στις εγκεκριμένες ΕΤΕΠ)
- ια) τα υποδείγματα εγγράφων προς υποβολή από τους οικονομικούς φορείς, όπως π.χ. υπόδειγμα εγγυητικής επιστολής κ.λπ.,
- ιβ) το τεύχος τεχνικής περιγραφής,
- ιγ) η τεχνική μελέτη,
- ιδ) τυχόν συμπληρωματικές πληροφορίες και διευκρινίσεις που θα παρασχεθούν από την αναθέτουσα αρχή επί όλων των ανωτέρω
- ιε) τυχόν άλλα έγγραφα σύμβασης ή τεύχη που η Αναθέτουσα Αρχή κρίνει ως αναγκαία, με σκοπό να περιγράψει ή να προσδιορίσει στοιχεία της σύμβασης ή της διαδικασίας ανάθεσης.

Εφόσον πρόκειται για σύμβαση του Παραρτήματος Β (κάτω των ορίων), τα έγγραφα της σύμβασης είναι τα ακόλουθα:

- α) η Προκήρυξη Σύμβασης, όπως δημοσιεύθηκε στο τεύχος Διακηρύξεων Δημοσίων Συμβάσεων της Εφημερίδας της Κυβέρνησης (Φ.Ε.Κ.),
- β) η παρούσα διακήρυξη,

- γ) το Τυποποιημένο Έντυπο Υπεύθυνης Δήλωσης (Τ.Ε.Υ.Δ.) του άρθρου 79 παρ. 4 του Νόμου (ΦΕΚ Β/3698/16-11-2016),
- δ) το έντυπο οικονομικής προσφοράς,
- ε) ο προϋπολογισμός δημοπράτησης,
- στ) το τιμολόγιο δημοπράτησης,
- ζ) η ειδική συγγραφή υποχρεώσεων,
- η) η τεχνική συγγραφή υποχρεώσεων
- θ) το τεύχος συμπληρωματικών τεχνικών προδιαγραφών,
- ι) τα υποδείγματα εγγράφων προς υποβολή από τους οικονομικούς φορείς, όπως π.χ. υπόδειγμα εγγυητικής επιστολής κ.λπ.,
- ια) το τεύχος τεχνικής περιγραφής,
- ιβ) η τεχνική μελέτη,
- ιγ) τυχόν συμπληρωματικές πληροφορίες και διευκρινίσεις που θα παρασχεθούν από την αναθέτουσα αρχή επί όλων των ανωτέρω
- ιδ) τυχόν άλλα έγγραφα σύμβασης ή τεύχη που η Αναθέτουσα Αρχή κρίνει ως αναγκαία, με σκοπό να περιγράψει ή να προσδιορίσει στοιχεία της σύμβασης ή της διαδικασίας ανάθεσης.

Επισημαίνεται ότι στην υποσημείωση 10 του Υποδείγματος Τεύχους Διακήρυξης της Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ., αναφέρεται το εξής:

*«... δεν επιτρέπεται στα λοιπά έγγραφα της σύμβασης να προβλέπονται όροι συμμετοχής και η προσκόμιση δικαιολογητικών ή στοιχείων επί ποινή αποκλεισμού αλλά από αυτά που αναφέρονται στα άρθρα 21-23» (της διακήρυξης).*

Έτσι καθίσταται προφανές ότι η πρόβλεψη όρων συμμετοχής και προσκόμισης δικαιολογητικών ή στοιχείων επί ποινή αποκλεισμού, αναφέρεται μόνο στο τεύχος της διακήρυξης, καθώς απαγορεύεται στα λοιπά έγγραφα της σύμβασης Η υποσημείωση αυτή αποτελεί εργαλείο των οικονομικών φορέων καθώς τους προφυλάσσει από «κρυμμένους όρους» ή και «φωτογραφικές διατάξεις» που παραβιάζουν τις αρχές του υγιούς ανταγωνισμού και της ισότητας των διαγωνιζομένων.

### **Γ.9.2. ΠΡΟΤΥΠΑ ΤΕΥΧΗ ΔΙΑΚΗΡΥΞΕΩΝ**

Με την υπ' αριθμ. 182/2016 Απόφαση της Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ., η οποία δημοσιεύθηκε στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως (ΦΕΚ/Β/4269/30-12-2016) με θέμα: «Έκδοση προτύπων τευχών διακηρύξεων ανοικτής διαδικασίας για τη σύναψη δημοσίων

συμβάσεων έργου άνω των ορίων και κάτω των ορίων του Ν. 4412/2016 (Α 147), με κριτήριο ανάθεσης την πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά με βάση την τιμή, σύμφωνα με τις διατάξεις του Ν. 4412/2016», , με την οποία καταργήθηκε η προηγούμενη Απόφαση υπ' αριθμ. 67/2015 της Αρχής, εγκρίθηκε η έκδοση προτύπων τευχών διακηρύξεων ανοικτής διαδικασίας για τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων έργου, ως εξής:

- 1. Παράρτημα Α:** Διακήρυξη ανοικτής διαδικασίας για τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων έργου άνω των ορίων του άρθρου 5 του Ν. 4412/2016, με κριτήριο ανάθεσης την πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά με βάση την τιμή,
- 2. Παράρτημα Β:** Διακήρυξη ανοικτής διαδικασίας για τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων έργου κάτω των ορίων του άρθρου 5 του Ν. 4412/2016, με κριτήριο ανάθεσης την πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά με βάση την τιμή,

Τα ανωτέρω πρότυπα τεύχη διακηρύξεων, τα οποία αφορούν τύπους και διαδικασίες ανάθεσης έργων που συναντάμε στην συντριπτική πλειοψηφία των δημοσίων έργων, ανταποκρίνονται στο νέο νομοθετικό πλαίσιο και εκπονήθηκαν λαμβάνοντας υπ' όψιν τα αποτελέσματα της διαβούλευσης που διενεργήθηκε με ενώσεις οικονομικών φορέων και τις υπηρεσίες της Γενικής Γραμματείας Υποδομών του Υπ.Υ.ΜΕ.ΔΙ., στο πλαίσιο της συγκροτηθείσας Ομάδας Εργασίας.

Ο Νόμος προβλέπει ότι θα γίνεται χρήση αποκλειστικά των προτύπων εντύπων διακήρυξης, με δεσμευτική ισχύ, που εκδίδει η Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ., της παρ. 2 αρ. 2 ν. 4013/2011 (παρ. 5 αρ. 53).

Στο άρθρο 2 της κάθε πρότυπης διακήρυξης, προσδιορίζονται τα έγγραφα της σύμβασης, κατά την έννοια του άρθρου 2 του Νόμου, καθώς και ο τρόπος διάθεσης και παραλαβής αυτών, προκειμένου να λάβουν γνώση του περιεχομένου τους οι ενδιαφερόμενοι οικονομικοί φορείς. Ο κατάλογος των εγγράφων της σύμβασης διαμορφώνεται ανάλογα με το εάν πρόκειται για δημόσια σύμβαση άνω των ορίων ή κάτω των ορίων του Νόμου. Σε κάθε περίπτωση, η Αναθέτουσα Αρχή έχει τη δυνατότητα να προσθέσει άλλα έγγραφα ή τεύχη που θεωρεί αναγκαία για την έγκαιρη, έντεχνη και απρόσκοπτη κατασκευή του έργου από τον ανάδοχο. Πρέπει να σημειωθεί ότι το δικαίωμα και οι όροι συμμετοχής στη διαδικασία σύναψης της

σύμβασης, ορίζονται στα άρθρα 21 και 22 και αποδεικνύονται μέσω του άρθρου 23 των πρότυπων τευχών διακήρυξης.

### **Γ.9.3. ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΠΑΡΑΛΑΒΗΣ ΤΕΥΧΩΝ ΣΥΜΒΑΣΗΣ**

Οι αναθέτουσες αρχές προσφέρουν δυνατότητα:

1. απεριόριστης, πλήρους, άμεσης και δωρεάν ηλεκτρονικής πρόσβασης στα έγγραφα της σύμβασης από την ημερομηνία δημοσίευσης της γνωστοποίησης ή την ημερομηνία αποστολής της πρόσκλησης επιβεβαίωσης ενδιαφέροντος, με απαραίτητη αναφορά στην ιστοσελίδα της αναθέτουσας αρχής, εφόσον πρόκειται για σύμβαση άνω των ορίων, ενώ
2. για σύμβαση κάτω των ορίων, γίνεται σχετική πρόβλεψη είτε για ελεύθερη ηλεκτρονική πρόσβαση στα αρχεία, είτε για παραλαβή τους από τα γραφεία της αναθέτουσας αρχής, το πολύ μέχρι 3 εργάσιμες ημέρες πριν την διενέργεια του διαγωνισμού, με ανάληψη της δαπάνης αναπαραγωγής από τον ενδιαφερόμενο, είτε για αποστολή σε αυτόν των ζητηθέντων στοιχείων, μέσω των Ελληνικών Ταχυδρομείων ή ιδιωτικών εταιρειών μεταφοράς αλληλογραφίας, είτε για συνδυασμό των ανωτέρω για την ικανοποίηση του δικαιώματος πρόσβασης. Στην περίπτωση ηλεκτρονικής πρόσβασης, δεν υπάρχει πρόβλεψη για δαπάνη από τους ενδιαφερόμενους.

Οι αναθέτουσες αρχές δεν επιβάλλουν στους οικονομικούς φορείς δαπάνη για τη λήψη των εγγράφων της σύμβασης, πλην της δαπάνης που αντιστοιχεί στο κόστος αναπαραγωγής τους και της ταχυδρομικής αποστολής τους. Πρότυπα εγγράφων σύμβασης με δεσμευτική ισχύ εκδίδονται από την Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ.. Με απόφαση του Υπ.Υ.ΜΕ.ΔΙ., που εκδίδεται μετά από αίτημα της Αναθέτουσας Αρχής και ύστερα από γνώμη του Τμήματος Κατασκευών του Συμβουλίου Δημόσιων Έργων της Γ.Γ.Υ., μπορεί να προστίθενται στη διακήρυξη επιπλέον όροι, που αφορούν τεχνική και οικονομική ικανότητα όταν τούτο ενδείκνυται από το είδος ή την πολυπλοκότητα του προς ανάθεση έργου.



## **Γ.10. ΚΡΙΤΗΡΙΑ ΕΠΙΛΟΓΗΣ (ΣΥΜΜΕΤΟΧΗΣ) (άρθρα 75 & 76)**

Όπως έχει ήδη αναφερθεί, κατά το στάδιο προσδιορισμού των κριτηρίων επιλογής των υποψηφίων, είναι αναγκαίο να τηρούνται από τις αναθέτουσες αρχές, οι θεμελιώδεις αρχές του ενωσιακού δικαίου, ιδίως η αρχή της ίσης μεταχείρισης των συμμετεχόντων, της αποφυγής των διακρίσεων, της διαφάνειας, και της ανάπτυξης ελεύθερου ανταγωνισμού.

Τα κριτήρια επιλογής – ή συμμετοχής στους διαγωνισμούς, όπως συνηθίζεται να αποκαλούνται – αναπτύσσονται σε δύο άρθρα του Νόμου: το άρθρο 75 και το άρθρο 76. Το άρθρο 75 μεταφέρει στην εσωτερική έννομη τάξη το άρθρο 58 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ, που θέτει τους γενικούς κανόνες επιλογής των υποψηφίων οικονομικών φορέων κατά τις διαδικασίες για την ανάθεση δημοσίων συμβάσεων.

Στο άρθρο 75 τίθενται οι γενικές αρχές των καθοριζόμενων από την αναθέτουσα αρχή απαιτήσεων και μέσων απόδειξης της:

- α) καταλληλότητας για άσκηση της επαγγελματικής δραστηριότητας,
- β) χρηματοοικονομικής επάρκειας και
- γ) της τεχνικής εμπειρίας.

Σύμφωνα μάλιστα με τη ρητή διάταξη της παρ. 1, όλα τα κριτήρια επιλογής θα πρέπει να σχετίζονται και να είναι ανάλογα με το αντικείμενο της σύμβασης.

Στην παρ. 2, όσον αφορά την καταλληλότητα για την άσκηση της επαγγελματικής δραστηριότητας, απαιτείται από τους οικονομικούς φορείς να είναι εγγεγραμμένοι σε ένα από τα επαγγελματικά ή εμπορικά μητρώα που τηρούνται στο κράτος-μέλος εγκατάστασής τους, όπως περιγράφεται στο παράρτημα ΧΙ του Προσαρτήματος Α ή να συμμορφώνονται με οποιαδήποτε άλλη απαίτηση ορίζεται στο παράρτημα αυτό.

Στην παρ.3, υπό την έννοια της χρηματοοικονομικής επάρκειας, οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να απαιτούν από τους διαγωνιζόμενους οικονομικούς φορείς έναν ορισμένο ελάχιστο κύκλο εργασιών, συμπεριλαμβανομένου ορισμένου ελάχιστου κύκλου εργασιών στον τομέα δραστηριοτήτων που καλύπτεται από την υπό ανάθεση σύμβαση. Ο ελάχιστος ετήσιος κύκλος εργασιών δεν μπορεί να υπερβαίνει το διπλάσιο της υπό ανάθεση σύμβασης, εκτός από ειδικώς αιτιολογημένων εξαιρέσεων, όπως σχετικά με τους ειδικούς κινδύνους που αφορούν την φύση των εργασιών, των υπηρεσιών ή των αγαθών.

Όσον αφορά την τεχνική ικανότητα, οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να επιβάλλουν απαιτήσεις που να εξασφαλίζουν ότι οι οικονομικοί φορείς διαθέτουν τους αναγκαίους ανθρώπινους και τεχνικούς πόρους και την εμπειρία για να εκτελέσουν τη σύμβαση σε κατάλληλο επίπεδο ποιότητας. (άρθρο 75 παρ. 3 & 4).

Τα ανωτέρω εξειδικεύονται από τις διατάξεις του άρθρου 76 (πέραν της παρ. 2 του άρθρου 75). Το εν λόγω άρθρο επαναλαμβάνει τις προϊσχύουσες διατάξεις του εθνικού δικαίου για συμμετοχή σε έργο που ανήκει σε μια κατηγορία του Μ.Ε.ΕΠ. (το 90% όλων των εργασιών του έργου), σε διάφορες κατηγορίες ή σε εξειδικευμένες κατηγορίες, σε ενώσεις οικονομικών φορέων. Γίνεται αναφορά σε οικονομικούς φορείς που εγγράφονται στο Μ.Ε.ΕΠ. (ή τα νομαρχιακά μητρώα) κατά κατηγορίες ή εξειδικευμένες επιχειρήσεις. Το ουσιώδες εν προκειμένω έγκειται στο ότι το δικαίωμα συμμετοχής στους διαγωνισμούς δημοσίων έργων για τις ημεδαπές εργοληπτικές επιχειρήσεις καθορίζεται βάσει της τάξης και κατηγορίας εγγραφής τους στο Μ.Ε.ΕΠ. (χρησιμοποιείται μάλιστα η ίδια ορολογία), γεγονός που προδικάζει ότι και το νέο μητρώο αναγνωρισμένων εργοληπτών θα κινείται στα ίδια πλαίσια με το σήμερα ισχύον, κυρίως δε, το «εργοληπτικό πτυχίο» θα συνεχίσει να αποτελεί το κλειδί συμμετοχής στους διαγωνισμούς δημοσίων έργων για τις ημεδαπές επιχειρήσεις.

Είναι χαρακτηριστικό ότι και οι διατάξεις περί κοινοπραξιών αναβάθμισης ορίων έχουν παραμείνει πανομοιότυπες και αναφέρονται ακόμη και οι ίδιες τάξεις πτυχίου του ισχύοντος θεσμικού πλαισίου. Συγκεκριμένα το άρθρο 76 παρ. 3 β' αναφέρει:

*«Ενώσεις οικονομικών φορέων εγγεγραμμένων στην ίδια τάξη και κατηγορία έργου του Μ.Ε.ΕΠ. μέχρι και την Πέμπτη τάξη, επιτρέπεται να αναλάβουν έργα εκτιμώμενης αξίας μεγαλύτερης από το ανώτατο όριο της τάξης τους μέχρι το είκοσι πέντε τοις εκατό (25%) της διαφοράς μεταξύ του ανώτατου ορίου της τάξης τους και του ανώτατου ορίου της επόμενης τάξης, υπό την προϋπόθεση ότι τουλάχιστον δύο από τους οικονομικούς φορείς αυτούς συμμετέχουν στην κατανομή της κατασκευής του έργου ή στα κέρδη και τις ζημίες της ένωσης, με ποσοστό τουλάχιστον τριάντα τοις εκατό (30%) ο καθένας. Όταν η ένωση αποτελείται από οικονομικούς φορείς εγγεγραμμένους στην έκτη τάξη του Μ.Ε.ΕΠ. για την ίδια κατηγορία εργασιών, το ανώτατο όριο της εκτιμώμενης αξίας των έργων που επιτρέπεται να αναλάβει η ένωση διαμορφώνεται στα εξήντα εκατομμύρια (60.000.000,00) ευρώ, υπό την προϋπόθεση ότι το ποσοστό*

*συμμετοχής του καθενός στα κέρδη και τις ζημίες, ανέρχεται τουλάχιστον σε είκοσι πέντε τοις εκατό (25%). Τα όρια της παραγράφου αυτής μπορεί να επανακαθορίζονται με απόφαση του Υπουργού Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων, λαμβανομένου υπόψη του δείκτη αναθεώρησης των τιμών των δημοσίων έργων, όπως καθορίζεται, σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις».*

Μια σημαντική διαφοροποίηση του νέου θεσμικού πλαισίου είναι ότι εκ πρώτης όψεως καταργεί τη διάκριση μεταξύ ενδοκατηγοριακών και διακατηγοριακών κοινοπραξιών (των αποκαλούμενων επίσης εσφαλμένως «οικιοθελών» και «αναγκαστικών» κοινοπραξιών, ενώ σαφώς μια κοινοπραξία δεν μπορεί παρά να μην είναι οικιοθελής). Η μόνη προϋπόθεση που θέτει είναι της περ. ε' της παρ. 1 του άρθρου 76, σύμφωνα με την οποία,

*«σε περίπτωση συμμετοχής ένωσης οικονομικών φορέων, τα μέλη αυτής, πρέπει να είναι εγγεγραμμένα στην κατηγορία του έργου που δημοπρατείται, ή αν το έργο περιλαμβάνει εργασίες περισσότερων κατηγοριών, τουλάχιστον σε μια από τις κατηγορίες του έργου που δημοπρατείται».*

Αυτή είναι και η μόνη απαίτηση που θέτει κατά τη σύσταση διαγωνιστικών κοινοπραξιών. Τα ελάχιστα ποσοστά 25% του προϋπολογισμού του έργου ή της κατηγορίας, που τόσα ερμηνευτικά προβλήματα είχαν δημιουργήσει στο παρελθόν, δεν υφίστανται πλέον.<sup>16</sup>

Τέλος, κατά την παρ. 2, δίνεται η δυνατότητα, κατόπιν αιτήματος της αναθέτουσας αρχής, με Υπουργική Απόφαση του ΥΠ.Υ.ΜΕ.ΔΙ., ύστερα από γνώμη του Τμήματος Κατασκευών του Συμβουλίου Δημοσίων Έργων της Γ.Γ.Υ., να προστίθενται στην διακήρυξη επιπλέον όροι, όταν τούτο ενδείκνυται από το είδος ή την πολυπλοκότητα του προς ανάθεση έργου.

---

<sup>16</sup> Σταμόπουλος Σ. Σταμάτης, «Ενημερωτικό Σημείωμα επί του Ν.4412/2016», ΣΑΤΕ, 23-08-2016, σελ. 14

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ Δ΄: ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΑΝΑΘΕΣΗΣ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΕΡΓΟΥ**

Στο παρόν κεφάλαιο θα θιγούν μερικά από τα κρίσιμα θέματα της διαδικασίας ανάθεσης δημοσίου έργου, που είτε ρυθμίζονται διαφορετικά από τον Νόμο είτε είναι καθοριστικής σημασίας στους διαγωνισμούς δημοσίων έργων. Τα θέματα αυτά είναι:

1. Το σύστημα «μελέτη – κατασκευή»,
2. Τα συστήματα δημοπράτησης γενικότερα,
3. Τα κριτήρια ανάθεσης,
4. Διαδικαστικά διαγωνισμών και ειδικά η κατάργηση των ενστάσεων, οι ασυνήθιστα χαμηλές προσφορές, τα συλλογικά όργανα της αναθέτουσας αρχής κατά τους διαγωνισμούς και
5. Λοιπά διαδικαστικά θέματα

## **Δ.1. ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ ΕΡΓΩΝ ΜΕ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΜΕΛΕΤΗΣ (άρθρο 50)**

Το παλαιότερο σύστημα «μελέτη – κατασκευή» ενείχε μεγάλο βαθμό υποκειμενικής κρίσης εκ μέρους των αναθετουσών αρχών, η οποία οδηγούσε σε καταστρατηγήσεις της νομοθεσίας και των αρχών της αμεροληψίας και της δίκαιης κρίσης και, συνακολούθως, σε διαβλητά αποτελέσματα: προκαλούσε μεγαλύτερο κόστος και χρονικές καθυστερήσεις. Δημιουργούσε δυσβάστακτο κόστος για την πλειονότητα των μικρομεσαίων εργοληπτικών επιχειρήσεων, οι οποίες αδυνατούσαν να ανταποκριθούν στην αυξημένη δαπάνη της ανάθεσης και εκπόνησης μελετών για τη συμμετοχή σε διαγωνισμούς με το σύστημα «μελέτη – κατασκευή».

Αυτοί οι λόγοι κατέστησαν αναγκαίο τον περιορισμό της εφαρμογής του σε συγκεκριμένες κατηγορίες έργων, όπου είχε διαπιστωθεί ότι ήταν σκόπιμη η χρήση του για την επίτευξη του βέλτιστου αποτελέσματος, η δε κρίση περί της σκοπιμότητας και αναγκαιότητας εφαρμογής του ανατέθηκε στον ίδιο τον Υπουργό Υ.ΜΕ.ΔΙ., κατόπιν εισήγησης του Συμβουλίου Δημοσίων Έργων του ΥΠ.Υ.ΜΕ.ΔΙ.

Το άρθρο 50 του Νόμου, λοιπόν, ρυθμίζει τις «δημόσιες συμβάσεις έργων με αξιολόγηση μελέτης». Στην πραγματικότητα πρόκειται για το σύστημα «μελέτη – κατασκευή». Ωστόσο, είναι προφανές ότι ο νομοθέτης δεν αντιλαμβάνεται τη «μελέτη – κατασκευή» ως ένα ακόμα σύστημα δημοπράτησης, γι' αυτό και η σχετική νομοθετική διάταξη βρίσκεται ανάμεσα στις γενικές διατάξεις περί προετοιμασίας της σύμβασης και όχι στο ειδικό μέρος που αφορά την ανάθεση της σύμβασης δημοσίου έργου. Πέραν της ανωτέρω ιδιοτυπίας, υπάρχουν ουσιώδεις διαφορές της νέας μορφής του συστήματος «μελέτη – κατασκευή» σε σχέση με το μέχρι σήμερα ισχύον. Ειδικότερα:

- Η «μελέτη – κατασκευή» επεκτείνεται σε όλα τα έργα, με την εξαίρεση των κτιριακών και των έργων αναπλάσεως. Με απόφαση του Υπουργού Υ.ΜΕ.ΔΙ. μπορεί να εξαιρούνται και άλλες κατηγορίες έργων από την εφαρμογή του εν λόγω συστήματος.
- Ο έλεγχος της τεχνικής προσφοράς (μελέτης) θα διεξάγεται πλέον μόνο σε ένα στάδιο (αξιολόγηση μελέτης) και θα αφορά μόνο τον έλεγχο της πληρότητας και της συμφωνίας της μελέτης με τα οριζόμενα στα έγγραφα της σύμβασης, διαπιστώνοντας τη συμμόρφωση ή μη της μελέτης με αυτά (πίνακας συμμόρφωσης) χωρίς βαθμολόγηση, σύμφωνα με το άρθρο 50 παρ. 4.. Δηλαδή, καταργείται το στάδιο της βαθμολόγησης της τεχνικής προσφοράς ανά κριτήριο και υποκριτήριο, όπου η αναθέτουσα αρχή ενεργεί με διακριτική ευχέρεια (ήτοι με

υποκειμενική κρίση) και υπάρχει πλέον μόνο το στάδιο που προσομοιάζει με το προϊσχύσαν υποστάδιο ελέγχου της τήρησης των τεχνικών προδιαγραφών, όπου η αναθέτουσα αρχή ενεργεί με δεσμία αρμοδιότητα.

- Οι οικονομικές προσφορές αποσφραγίζονται πριν από τον έλεγχο των τεχνικών προσφορών. Ακολούθως και μετά την αποσφράγιση των οικονομικών προσφορών, ελέγχονται οι τεχνικές προσφορές των πέντε (5) πρώτων κατά σειρά μειοδοσίας και καταγράφεται το αποτέλεσμα σε πρακτικό, σύμφωνα με το άρθρο 98 παρ. 1 γ' περ γγ'. Πρόκειται για σημαντικότερη καινοτομία, δεδομένου ότι για πρώτη φορά στο σύστημα «μελέτη – κατασκευή» θεσπίζεται η αποσφράγιση των οικονομικών προσφορών προ της αποσφράγισης και ελέγχου των τεχνικών προσφορών, γεγονός που έχει ως συνέπεια ο έλεγχος των τελευταίων να γίνεται με τις γνωστές οικονομικές προσφορές των διαγωνιζομένων. Σε περίπτωση που ο έλεγχος των τεχνικών προσφορών περιείχε και αξιολόγηση – βαθμολόγησή τους με ενάσκηση διακριτικής ευχέρειας από πλευράς του αξιολογούντος οργάνου, τότε η διαδικασία θα ήταν αντίθετη προς τις αρχές της διαφάνειας και της ίσης μεταχείρισης των διαγωνιζομένων. Ωστόσο, πλέον η αξιολόγηση των τεχνικών προσφορών έχει περιορισθεί στον κατά δεσμία αρμοδιότητα έλεγχο της τήρησης των τεχνικών προδιαγραφών, γεγονός που επί της αρχής αποκλείει τον κίνδυνο επηρεασμού της επιτροπής διαγωνισμού. Παρόλα αυτά, ενώ βάσει της νομικής δογματικής δεν γεννάται κατ' αρχήν ζήτημα αντίθεσης προς τις προαναφερθείσες αρχές ώστε να καθίσταται η προβλεπόμενη διαδικασία άνευ ετέρου αντίθετη προς το ενωσιακό δίκαιο, από την άλλη πλευρά δεν μπορεί να παραβλεφθεί ότι ο έλεγχος της τήρησης των τεχνικών προδιαγραφών αποτελεί έναν ουσιώδη επιστημονικό και τεχνικό έλεγχο που υπερβαίνει κατά πολύ τα στενά τυπικά όρια του ελέγχου π.χ. των τυπικών δικαιολογητικών συμμετοχής, ώστε είναι δύσκολο να δεχτούμε ότι η γνώση των οικονομικών προσφορών να μην αφήνει παντελώς ανεπηρέαστη την επιτροπή που τον διενεργεί. Γι' αυτό και το γεγονός της εκ των προτέρω αποσφράγισης των οικονομικών προσφορών ενέχει κινδύνους ως προς την διασφάλιση της αμεροληψίας της κρίσης της επιτροπής διαγωνισμού.

- Η οικονομική προσφορά είναι (όπως και πριν) κατ' αποκοπή, τα δε σχετικά με την κατάρτιση ορίζονται στο άρθρο 95 παρ. 2 γ':

*«Σε περίπτωση εφαρμογής της παραγράφου 1 του άρθρου 50, η οικονομική προσφορά δίδεται αποκλειστικά κατ' αποκοπή για ολόκληρο το έργο ή για τμήματα του έργου. Οι οικονομικές προσφορές συντάσσονται υποχρεωτικά επί του εντύπου που χορηγεί η αναθέτουσα αρχή ή βάσει υποδείγματος που περιλαμβάνεται ως*

*Παράρτημα στα έγγραφα της σύμβασης. Με τα έγγραφα της σύμβασης μπορεί να ζητείται και ανάλυση της κατ' αποκοπήν προσφοράς από το οικονομικό φορέα, προκειμένου να διαπιστωθούν και να αποτιμηθούν διαφοροποιήσεις που ενδεχόμενα θα προκύψουν, κατά το στάδιο της εκτέλεσης. Στην περίπτωση αυτή η ανάλυση της κατ' αποκοπήν προσφοράς επισυνάπτεται στη σύμβαση».*

- Καταργούνται τα διακριτά στάδια ελέγχου των δικαιολογητικών συμμετοχής και ελέγχου και αξιολόγησης των τεχνικών προσφορών και εκδίδεται ένα ενιαίο πρακτικό – κατά του οποίου μάλιστα δεν προβλέπεται καν η δυνατότητα άσκησης ένστασης – το οποίο υποβάλλεται προς έγκριση στην αναθέτουσα αρχή του διαγωνισμού.

- Τέλος, γεννάται ένα ζήτημα ως προς τον νομοθετικό ορισμό του νέου συστήματος « μελέτη – κατασκευή». Το ζήτημα αυτό έχει σε σημαντικό βαθμό επιλυθεί με την απάλειψη του όρου «μικτή σύμβαση μελέτης – κατασκευής», που και εσφαλμένος ήταν και κίνδυνο σύγχυσης μπορούσε να προκαλέσει, ωστόσο παραμένουν ακόμη ορισμένα σκοτεινά σημεία που ενδέχεται να αποτελέσουν αιτία παρερμηνειών. Ειδικότερα, στην παρ. 1 του άρθρου 50 αναφέρεται ότι η υπό ανάθεση σύμβαση με το προκείμενο σύστημα έχει **«ως αντικείμενο συγχρόνως της μελέτη και την εκτέλεση (κατασκευή) του έργου»**. Η σύμβαση με το σύστημα «μελέτη – κατασκευή» **δεν** έχει ως αντικείμενο τη μελέτη του έργου, παρά μόνο την κατασκευή του. Η διαγωνιζόμενη εργοληπτική επιχείρηση απλώς είναι υποχρεωμένη να συνυποβάλει στον διαγωνισμό, εκτός από οικονομική προσφορά, και τεχνική προσφορά (μελέτη), συνήθως σε επίπεδο οριστικής μελέτης, την οποία έχει εκπονήσει μελετητής βάσει σύμβασης μεταξύ της εργοληπτικής επιχείρησης και αυτού και όχι μεταξύ της αναθέτουσας αρχής και του μελετητή. Τούτο είναι ουσιώδες και πολλές φορές δεν γίνεται αντιληπτό. Καμία σύμβαση ανάθεσης μελέτης μεταξύ της αναθέτουσας αρχής και μελετητή δεν υφίσταται στο σύστημα «μελέτη – κατασκευή», η μόνη που υφίσταται είναι καθαρή σύμβαση έργου μεταξύ της αναθέτουσας αρχής και της αναδόχου εργοληπτικής επιχείρησης, η οποία οφείλει να εκτελέσει το έργο επί τη βάση της μελέτης που η ίδια έχει υποβάλει στον διαγωνισμό. Η αναφορά σε συμβατικό αντικείμενο κατασκευής και μελέτης θα μπορούσε να δημιουργήσει την ψευδή εντύπωση ότι πρόκειται για μικτή σύμβαση έργου – υπηρεσίας (μελέτης). Σημειωτέον, ο όρος «μικτή σύμβαση» είναι εσφαλμένος, διότι δεν υπάρχει τέτοια δημόσια σύμβαση βάσει των ενωσιακών Οδηγιών. Οποιαδήποτε δημόσια σύμβαση είναι, για τις ανάγκες των ενωσιακών Οδηγιών περί δημοσίων συμβάσεων έργου. Μικτές συμβάσεις δεν νοούνται. Αν μία

σύμβαση περιέχει στοιχεία από περισσότερους του ενός τύπου συμβάσεων, τότε για τον καθορισμό της φύσης της αναζητείται το κύριο αντικείμενό της και βάσει αυτού δημοπρατείται. Ως εκ τούτου, αν μια δημόσια σύμβαση έχει ως αντικείμενο τόσο την εκτέλεση ενός έργου όσο και την μελέτη του, θα πρέπει να αναζητηθεί το κύριο αντικείμενό της και να δημοπρατηθεί βάσει αυτού. Αξίζει να σημειωθεί ότι η αρχική μορφή του άρθρου είχε αυτόν τον τίτλο και στο κείμενό του γινόταν αναφορά σε μικτή σύμβαση έργου – μελέτης. Ευτυχώς, αυτές οι παραπλανητικές αναφορές απαλείφθηκαν στην τελική του μορφή, ωστόσο η άστοχη συμπερίληψη στο συμβατικό αντικείμενο και της μελέτης θα μπορούσε να δημιουργήσει ορισμένα ερμηνευτικά ζητήματα. Το κυριότερο από αυτό είναι το ποιοι καλούνται στον διαγωνισμό. Εάν θεωρείτο ότι συμβατικό αντικείμενο της δημόσιας σύμβασης είναι και η εκπόνηση της μελέτης (που δεν είναι, σύμφωνα με όσα προαναφέρθηκαν), θα μπορούσε να υποστηριχθεί η άποψη ότι στους διαγωνισμούς έργων που διεξάγονται με βάση το σύστημα του άρθρου 50 θα πρέπει να καλούνται συμπράξεις κατασκευαστών και μελετητών. Φυσικά κάτι τέτοιο είναι άτοπο και αβάσιμο, ωστόσο η διατύπωση του Νόμου, που δεν προσδιορίζει ορθώς το ακριβές αντικείμενο της σύμβασης που συνάπτεται βάσει του άρθρου 50, θα μπορούσε να αποτελέσει αιτία ή και αφορμή τέτοιων παρερμηνειών.

Συνοψίζοντας, το σύστημα «μελέτη – κατασκευή» θα έπρεπε να καταργηθεί τελείως. Ωστόσο, καθώς περιέχεται στον Νόμο, η εφαρμογή του θα πρέπει να είναι πλήρως αιτιολογημένη, σε συγκεκριμένα, εκ των προτέρων προσδιορισμένα, είδη έργων, και με πλήρως μετρήσιμα και αντικειμενικά κριτήρια βαθμολόγησης και ανάθεσης.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Σταμόπουλος Σ. Σταμάτης, «Ενημερωτικό Σημείωμα επί του Ν.4412/2016», ΣΑΤΕ, 23-08-2016, σελ. 18



## **Δ.2. ΚΡΙΤΗΡΙΑ ΑΝΑΘΕΣΗΣ (άρθρο 86)**

Ο Νόμος προβαίνει σε μια κατά τα φαινόμενα ουσιώδη μεταρρύθμιση στα κριτήρια ανάθεσης μίας σύμβασης δημοσίου έργου, κατ' επιταγή των ρυθμίσεων των νέων ενωσιακών Οδηγιών περί δημοσίων συμβάσεων στο άρθρο 86. Με το προϊσχύσαν καθεστώς της Οδηγίας 2004/18/EK, η βασική διάκριση των κριτηρίων ανάθεσης ήταν μεταξύ χαμηλότερης τιμής ή της πλέον συμφέρουσας προσφοράς (σύνθετο κριτήριο που περιλάμβανε τιμή και άλλα υποκριτήρια). Το πρώτο κριτήριο φαίνεται αρχικά να διασφαλίζει την αντικειμενικότητα της επιλογής του Κυρίου του Έργου (ΚΤΕ). Στην περίπτωση όμως του δευτέρου, συνήθως κάποια υποκριτήρια αποτιμώνται υποκειμενικά με επακόλουθο κίνδυνο ενστάσεων, καθυστερήσεων και δημόσιας κριτικής. Στη χώρα μας εφαρμόσθηκε ευρύτατα το πρώτο κριτήριο, ενώ το σύνθετο σπανίως (για μελέτη - κατασκευή).

Το κρίσιμο ερώτημα είναι αν η πρακτική αυτή ευνόησε την ανάπτυξη υγιούς ανταγωνισμού ή αντίθετα συνέτεινε ιστορικά στην επικράτηση άκρατου ανταγωνισμού με συνέπεια μεγάλη ζημία του Δημοσίου και καταστροφή επιχειρήσεων.

Πλέον το κριτήριο της χαμηλότερης τιμής έχει καταργηθεί και γενικό κριτήριο ανάθεσης είναι μόνον αυτό της πλέον συμφέρουσας προσφοράς. Η παρ. 1 του άρθρου 86 ορίζει τα εξής:

*«Με την επιφύλαξη των εθνικών διατάξεων νόμου ή διοικητικών πράξεων σχετικά με την τιμή ορισμένων αγαθών ή την αμοιβή ορισμένων υπηρεσιών, οι αναθέτουσες αρχές βασίζονται στην ανάθεση των δημοσίων συμβάσεων στην πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά.»*

Ωστόσο, αυτή η φαινομενικά ουσιωδέστατη τροποποίηση στην πραγματικότητα δεν επιφέρει την κατάργηση του κριτηρίου της χαμηλότερης τιμής, που είναι και το κυρίαρχο κριτήριο ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων στην Ελλάδα (με την εξαίρεση αυτών της «μελέτης – κατασκευής»). Το κριτήριο της χαμηλότερης τιμής εξακολουθεί να υφίσταται ως μια ειδικότερη εκδοχή του κριτηρίου της πλέον συμφέρουσας προσφοράς. Τούτο προβλέπεται στην παρ. 2 του άρθρου 86 και καθίσταται σαφές στις ειδικότερες διατάξεις που αφορούν τις συμβάσεις δημοσίων έργων. Πλέον το κριτήριο της χαμηλότερης τιμής αποκαλείται **«πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά μόνο βάσει τιμής»**, φρασεολογία που χρησιμοποιείται στα:

- Άρθρο 86 παρ. 2: «*Η πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά προσδιορίζεται κατά την κρίση της αναθέτουσας αρχής βάσει της τιμής ή του κόστους...*»
- Άρθρο 95 παρ. 2 α': «*Αν κριτήριο ανάθεσης είναι η πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά μόνο βάσει τιμής...*»
- Άρθρο 98 παρ. 1 γ': «*Αν κριτήριο ανάθεσης είναι η πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά μόνο βάσει τιμής,...*»

Επομένως, η χαμηλότερη τιμή ως κριτήριο ανάθεσης δεν έχει καταργηθεί και εξακολουθεί να ισχύει και υπό το νέο θεσμικό πλαίσιο.

Παρόλα αυτά ο Νόμος εισάγει και μια σειρά από άλλα κριτήρια, τα οποία μπορούν να συνδυασθούν με την προσφερόμενη τιμή ώστε να αναδείξουν την πλέον συμφέρουσα προσφορά. Τα κριτήρια αυτά, η χρήση των οποίων είναι δυνατή από πλευράς αναθέτουσας αρχής, παρατίθενται στην παρ. 2 του άρθρου 86:

*«2. Η πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά κατά την κρίση της αναθέτουσας αρχής προσδιορίζεται βάσει της τιμής ή του κόστους, με χρήση προσέγγισης κόστους-αποτελεσματικότητας, όπως της κοστολόγησης του κύκλου ζωής, σύμφωνα με το άρθρο 87 και μπορεί να περιλαμβάνει τη βέλτιστη σχέση ποιότητας - τιμής, η οποία εκτιμάται βάσει κριτηρίων, συμπεριλαμβανομένων, μεταξύ άλλων, ποιοτικών, περιβαλλοντικών ή/και κοινωνικών πτυχών που συνδέονται με το αντικείμενο της συγκεκριμένης δημόσιας σύμβασης. Στα κριτήρια αυτά μπορούν να περιλαμβάνονται, ιδίως:*

*α) η ποιότητα, περιλαμβανομένης της τεχνικής αξίας, τα αισθητικά και λειτουργικά χαρακτηριστικά, η προσβασιμότητα, ο σχεδιασμός για όλους τους χρήστες, τα κοινωνικά, περιβαλλοντικά και καινοτόμα χαρακτηριστικά και η εμπορία και οι σχετικοί όροι,*

*β) η οργάνωση, τα προσόντα και η εμπειρία του προσωπικού στο οποίο ανατίθεται η εκτέλεση της σύμβασης, στην περίπτωση που η ποιότητα του διατεθέντος προσωπικού μπορεί να έχει σημαντική επίδραση στο επίπεδο εκτέλεσης της σύμβασης,*

*γ) η εξυπηρέτηση μετά την πώληση και η τεχνική υποστήριξη,*

*δ) οι όροι παράδοσης, όπως η ημερομηνία παράδοσης, η διαδικασία και η προθεσμία παράδοσης ή η προθεσμία ολοκλήρωσης ή περαίωσης,*

ε) η παροχή της εγγύησης της παραγράφου 2 του άρθρου 72,

στ) η προσαύξηση του προβλεπόμενου στα έγγραφα της σύμβασης χρόνου εγγύησης,

3. Τα κοινωνικά χαρακτηριστικά, κατά την προηγούμενη παράγραφο, εξειδικεύονται ιδίως σε:

α) απασχόληση εργαζομένων που ανήκουν σε ευπαθείς ομάδες του πληθυσμού κατά την έννοια της παρ. 4 του άρθρου 1 του ν. 4019/2011 (Α' 216), για χρονικό διάστημα τουλάχιστον δώδεκα (12) μηνών πριν τη συμμετοχή του οικονομικού φορέα σε διαδικασία ανάθεσης δημόσιας σύμβασης,

β) διευκόλυνση της κοινωνικής ή/και εργασιακής ένταξης ατόμων που προέρχονται από ευπαθείς ομάδες του πληθυσμού,

γ) καταπολέμηση των διακρίσεων ή/και

δ) προαγωγή της ισότητας ανδρών και γυναικών.»

Για τη συνδυαστική εφαρμογή των προαναφερθέντων κριτηρίων ο Νόμος προβλέπει έναν μαθηματικό τύπο στον παρ. 11 του άρθρου 86:

«Το άθροισμα των σχετικών συντελεστών βαρύτητας των Ομάδων κριτηρίων αξιολόγησης ανέρχεται σε κάθε περίπτωση σε 100. Η βαθμολόγηση και κατάταξη των προσφορών γίνεται, σύμφωνα με τον τύπο:

$$U = \sigma_1 \cdot K_1 + \sigma_2 \cdot K_2 + \dots + \sigma_n \cdot K_n$$

όπου: «σ<sub>n</sub>» είναι ο συντελεστής βαρύτητας του κριτηρίου ανάθεσης  $K_n$  και ισχύει  $\sigma_1 + \sigma_2 + \dots + \sigma_n = 1$ .

Κάθε κριτήριο αξιολόγησης βαθμολογείται αυτόνομα με βάση τα στοιχεία της προσφοράς. Η βαθμολόγηση πρέπει να είναι πλήρως και ειδικά αιτιολογημένη και να περιλαμβάνει υποχρεωτικά, εκτός από τη βαθμολογία, και την λεκτική διατύπωση της κρίσης ανά κριτήριο. Προσωρινός ανάδοχος αναδεικνύεται εκείνος του οποίου η προσφορά έχει συγκεντρώσει το μεγαλύτερο αριθμό στο  $U$ ».

Ο τύπος κατ' αρχάς είναι κακοδιατυπωμένος. Εν πρώτοις αναφέρει ότι το άθροισμα των σχετικών συντελεστών βαρύτητας (ήτοι των «σ<sub>n</sub>») των ομάδων κριτηρίων αξιολόγησης ανέρχεται σε κάθε περίπτωση σε 100, ενώ ακολούθως εμφανίζει το άθροισμα να είναι 1. Προφανώς, το ορθό είναι ότι το άθροισμα των συντελεστών

βαρύτητας (που είναι ποσοστιαίοι επί τοις εκατό) είναι ένα (1) και ως άθροισμα συντελεστών βαρύτητας του πρώτου εδαφίου νοείται το άθροισμα της βαθμολογίας των επιμέρους κριτηρίων μετά την εφαρμογή επ' αυτών των συντελεστών βαρύτητας. Η κακή διατύπωση όμως δημιουργεί έναν αντιφατικό τύπο και μια νομική ασάφεια, η οποία ενδέχεται να αποτελέσει αιτία παρερμηνειών και συγχύσεων.

Με το δεύτερο εδάφιο της παρ. 15 του άρθρου 86 ορίζεται ότι:

*«Στις δημόσιες συμβάσεις έργων, μελετών, παροχής τεχνικών και λοιπών συναφών επιστημονικών υπηρεσιών, μπορεί να εκδίδονται εγκύκλιοι του Υπουργού Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων σχετικά με την στάθμιση των επιμέρους κριτηρίων ανάθεσης, τους συντελεστές βαρύτητας των κριτηρίων ανάθεσης που σχετίζονται με την τεχνική προσφορά, ανά κατηγορία έργου και μελέτης και ανά εκτιμώμενη αξία σύμβασης. Η αναθέτουσα αρχή μπορεί να αποκλίνει από τα οριζόμενα στις ανωτέρω εγκυκλίους, έπειτα από σύμφωνη γνώμη του αρμόδιου τεχνικού συμβουλίου.»*

Εκ παραλλήλου, στο πρώτο εδάφιο της ανωτέρου παραγράφου αναφέρονται τα εξής:

*«Για τις δημόσιες συμβάσεις έργων, μελετών και παροχής τεχνικών και λοιπών συναφών επιστημονικών υπηρεσιών, με απόφαση του Υπουργού Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων μπορεί να ορίζεται ότι οι αναθέτουσες αρχές δεν μπορούν να χρησιμοποιούν την τιμή ή το κόστος ως μοναδικό κριτήριο ανάθεσης, ή μπορεί να περιορίζεται η χρήση τους σε ορισμένες κατηγορίες αναθετουσών αρχών ή ορισμένα είδη συμβάσεων.»*

Η έννοια αυτού του εδαφίου είναι ότι με απόφαση του ο Υπουργός Υ.ΜΕ.ΔΙ. μπορεί να καθορίζει την εφαρμογή της χαμηλότερης τιμής (με τη νέα ορολογία: πλέον συμφέρουσας προσφοράς αποκλειστικά βάσει τιμής) ή της πλέον συμφέρουσας προσφοράς με χρήση περισσότερων κριτηρίων.

Συνοψίζοντας τα ανωτέρω: Με τον Νόμο εισάγεται ένα σύστημα πολλαπλών κριτηρίων, παρεμφερές εκείνου που είχε προβλέψει το «νομοσχέδιο Ρέππα», που ουδέποτε κατέστη νόμος του κράτους. Η χρήση των πολλαπλών κριτηρίων προβλέπεται στην Οδηγία και δεν θα μπορούσε να αποκλεισθεί από την εθνική νομοθεσία. Ωστόσο, πρέπει να επισημάνουμε τον βασικό προβληματισμό σχετικά με την εφαρμογή ενός συστήματος πολλαπλών κριτηρίων: Ένα τέτοιο σύστημα έχει

πράγματι το προσόν ότι μπορεί να περιορίσει δραστηκότητα τις υπερβολικές εκπώσεις των διαγωνιζομένων εργοληπτικών επιχειρήσεων. Ωστόσο, δεν μπορεί να λειτουργήσει αποτελεσματικά χωρίς αυξητικά κλιμακούμενες εγγυητικές επιστολές, που να αποτρέπουν εξωπραγματικές προσφορές ως προς τον χρόνο εγγύησης του έργου και το χρονοδιάγραμμα εκτέλεσής του ή όποια άλλα κριτήρια ενδεχομένως εισαχθούν. Περαιτέρω, ορισμένα από τα δυναμικώς υπό χρήση κριτήρια (όπως π.χ. αισθητικά ή κοινωνικά κριτήρια) είναι άκρως ασαφή και σχεδόν ανέφικτο να συγκεκριμενοποιηθούν κατ' αντικειμενικό τρόπο. Επομένως, εδώ γεννάται ένα σοβαρό ζήτημα ως προς την διαφάνεια των διαδικασιών, επί του οποίου δεν μπορεί να υπάρξει ακριβής ενημέρωση προ της εκδόσεως των υπουργικών αποφάσεων και εγκυκλίων που προβλέπονται στην παρ. 15 του άρθρου 86.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Σταμόπουλος Σ. Σταμάτης, «Ενημερωτικό Σημείωμα επί του Ν.4412/2016», ΣΑΤΕ, 23-08-2016, σελ. 21

### **Δ.3. ΣΥΣΤΗΜΑΤΑ ΔΗΜΟΠΡΑΤΗΣΗΣ**

Δικαίωμα συμμετοχής στους διαγωνισμούς έχουν υποψήφιοι ή προσφέροντες ή ενώσεις αυτών που μπορούν να είναι φυσικά ή νομικά πρόσωπα εγκατεστημένα σε:

- α) σε κράτος - μέλος της Ένωσης,
- β) σε κράτος - μέλος του Ευρωπαϊκού Οικονομικού Χώρου,
- γ) σε τρίτες χώρες που έχουν υπογράψει και κυρώσει τη ΣΔΣ.

Οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να προσφεύγουν:

1. στις ανοικτές ή κλειστές διαδικασίες των άρθρων 27 και 28 αντίστοιχα, ή
2. στις συμπράξεις καινοτομίας του άρθρου 31, εφόσον πρόκειται για δημόσιες συμβάσεις άνω των ορίων,
3. στην ανταγωνιστική διαδικασία με διαπραγμάτευση ή στον ανταγωνιστικό διάλογο, εφόσον πρόκειται για δημόσιες συμβάσεις άνω των ορίων
4. Απ' ευθείας ανάθεση και συνοπτικό διαγωνισμό
5. Σύστημα προεπιλογής

Το παλαιό καθεστώς προέβλεπε και μάλιστα κατά τρόπο περιοριστικό διαφορετικά συστήματα δημοπράτησης υπό τα οποία μπορούσε να διενεργηθεί η δημοπρασία δημοσίου έργου (μελέτη – κατασκευή, επιμέρους ποσοστά έκπτωσης, συμπλήρωση αναλυτικού τιμολογίου κ.λπ.). Με τον Νόμο τα συστήματα αυτά δεν καταργούνται, αλλά κατηγοριοποιούνται διαφορετικά. Η «μελέτη – κατασκευή» μετονομάσθηκε και εντάχθηκε σε διαφορετικό κεφάλαιο του Νόμου, ως ιδιαίτερη μορφή σύμβασης (εσφαλμένο αυτό) και όχι ως σύστημα δημοπράτησης. Τα συστήματα δημοπράτησης που αφορούσαν διαγωνισμούς όπου υποβαλλόταν μόνο οικονομική προσφορά δεν αποκαλούνται πλέον συστήματα δημοπράτησης, αλλά έχουν ενσωματωθεί στο άρθρο 95 («Τρόπος σύνταξης και υποβολής οικονομικών προσφορών») ως διαφορετικοί τρόποι σύνταξης της οικονομικής προσφοράς. Όμως, το άρθρο 95 παρ. 2 α και β ρητώς ορίζει ότι οι τρόποι αυτοί συμπλήρωσης των οικονομικών προσφορών (που αντιστοιχούν στα συστήματα δημοπράτησης των επιμέρους ποσοστών έκπτωσης και της συμπλήρωσης αναλυτικού τιμολογίου) εκφράζονται όταν κριτήριο ανάθεσης είναι η πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά μόνο βάσει τιμής, δηλαδή στη χαμηλότερη τιμή. Οπότε προκύπτει το ερώτημα: ποιος ο τρόπος συμπλήρωσης της οικονομικής προσφοράς όταν εφαρμόζεται ένα σύστημα πολλαπλών κριτηρίων (δηλ. πλέον συμφέρουσα προσφορά όχι μόνο βάσει τιμής);. Ο Νόμος δεν το διευκρινίζει αυτό και είναι

απορίας άξιον γιατί να μην εφαρμόζονται οι συνήθεις τρόποι συμπλήρωσης της οικονομικής προσφοράς και σ' αυτά τα συστήματα;

Ανεξαρτήτως των ανωτέρω, το παλαιό σύστημα των επιμέρους ποσοστών έκπτωσης έχει ενσωματωθεί στην παρ. 2 α' του άρθρου 95, ενώ το σύστημα της ελεύθερης συμπλήρωσης αναλυτικού τιμολογίου στην παρ. 2 β' του αυτού άρθρου. Η παρ. 2 γ' αφορά στην κατάρτιση της οικονομικής προσφοράς στη σύμβαση έργου με αξιολόγηση μελέτης («μελέτη – κατασκευή»), που όπως προαναφέρθηκε «εξορισμού» προκαλεί απαράδεκτες υπερβάσεις με νέες εργασίες που προκύπτουν με ευθύνη της αναθέτουσας αρχής, η παρ. 2 δ' στο σύστημα της αντιπαροχής και η παρ. 2 ε' στο σύστημα παραχώρησης άλλων ανταλλαγμάτων εκτός από χρήμα ή ακίνητα.<sup>19</sup>

Στις κλειστές διαδικασίες, στις ανταγωνιστικές διαδικασίες με διαπραγμάτευση, στις διαδικασίες ανταγωνιστικού διαλόγου και στις συμπράξεις καινοτομίας, οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να περιορίζουν τον αριθμό των πληρούντων τα κριτήρια επιλογής υποψηφίων, οι οποίοι θα προσκληθούν να υποβάλουν προσφορά ή να συμμετάσχουν στον διάλογο, υπό τον όρο ότι υπάρχει ο ελάχιστος αριθμός υποψηφίων που πληρούν τα κριτήρια.

#### **Δ.3.1. ΑΝΟΙΚΤΗ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ** (άρθρο 27)

Στις ανοικτές διαδικασίες, κάθε ενδιαφερόμενος οικονομικός φορέας μπορεί να υποβάλλει προσφορά στο πλαίσιο προκήρυξης διαγωνισμού. Η ελάχιστη προθεσμία παραλαβής των προσφορών ανέρχεται σε 35 ημέρες από την ημερομηνία αποστολής της προκήρυξης σύμβασης. Ειδικά στις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων κάτω των ορίων εφαρμογής της οδηγίας και ήσσονος αξίας, ισχύει προθεσμία είκοσι δύο (22) ημερών από την ημερομηνία δημοσίευσης της προκήρυξης της σύμβασης στο Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ.. Οι αναθέτουσες αρχές δύνανται να αποφασίζουν να εξετάσουν τις προσφορές πριν από τον έλεγχο μη συνδρομής λόγων αποκλεισμού και της πλήρωσης των κριτηρίων επιλογής.

---

<sup>19</sup> Σταμόπουλος Σ. Σταμάτης, «Ενημερωτικό Σημείωμα επί του Ν.4412/2016», ΣΑΤΕ, 23-08-2016, σελ. 25

### **Δ.3.2. ΚΛΕΙΣΤΗ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ** (άρθρο 28)

Στις κλειστές διαδικασίες, οποιοσδήποτε οικονομικός φορέας μπορεί να υποβάλλει αίτηση συμμετοχής, παρέχοντας τις πληροφορίες για την ποιοτική επιλογή που ζητούνται από την αναθέτουσα αρχή. Προσφορά μπορούν να υποβάλουν μόνο οι οικονομικοί φορείς που έχουν προσκληθεί από την αναθέτουσα αρχή κατόπιν της αξιολόγησης των πληροφοριών που έχουν παρασχεθεί.

### **Δ.3.3. ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΤΙΚΗ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΜΕ ΔΙΑΠΡΑΓΜΑΤΕΥΣΗ** (άρθρο 29)

Οι αναθέτουσες αρχές προσφεύγουν στην ανταγωνιστική διαδικασία με διαπραγμάτευση ή στον ανταγωνιστικό διάλογο, εφόσον πρόκειται για δημόσιες συμβάσεις άνω των ορίων εφαρμογής της οδηγίας, στις ακόλουθες περιπτώσεις και μετά από σύμφωνη γνώμη της Αρχής, σύμφωνα με το άρθρο 2 του ν. 4013/2011 (Α' 204), όσον αφορά έργα, αγαθά ή υπηρεσίες, που πληρούν ένα ή περισσότερα από τα ακόλουθα κριτήρια, και εφόσον συντρέχουν οι προϋποθέσεις του άρθρου 26 ( «Επιλογή των διαδικασιών» ):

- α) αν οι ανάγκες της αναθέτουσας αρχής δεν είναι δυνατόν να ικανοποιηθούν χωρίς προσαρμογή των άμεσα διαθέσιμων λύσεων,
- β) αν περιλαμβάνουν σχεδιασμό ή καινοτόμες λύσεις,
- γ) η σύμβαση δεν είναι δυνατόν να ανατεθεί χωρίς προηγούμενες διαπραγματεύσεις λόγω ειδικών περιστάσεων που σχετίζονται με τη φύση, την πολυπλοκότητα ή τη νομική ή χρηματοοικονομική οργάνωση ή λόγω των κινδύνων που συνδέονται με αυτά,
- δ) οι τεχνικές προδιαγραφές δεν είναι δυνατόν να προκαθοριστούν με επαρκή ακρίβεια από την αναθέτουσα αρχή με αναφορά σε πρότυπο, ευρωπαϊκή τεχνική αξιολόγηση, κοινή τεχνική προδιαγραφή ή τεχνικό πλαίσιο αναφοράς,
- ε) όταν έπειτα από ανοικτή ή κλειστή διαδικασία, υποβάλλονται μόνο μη κανονικές ή απαράδεκτες προσφορές.

Στους ανταγωνιστικούς διαλόγους, οποιοσδήποτε οικονομικός φορέας μπορεί να υποβάλει αίτηση συμμετοχής έπειτα από προκήρυξη σύμβασης, παρέχοντας τις



πληροφορίες για την ποιοτική επιλογή που ζητούνται από την αναθέτουσα αρχή. Η ελάχιστη προθεσμία παραλαβής των αιτήσεων συμμετοχής ανέρχεται σε 30 ημέρες από την ημερομηνία αποστολής της προκήρυξης της σύμβασης. Στο διάλογο μπορούν να συμμετέχουν μόνον οι οικονομικοί φορείς που έχουν προσκληθεί από την αναθέτουσα αρχή, κατόπιν αξιολόγησης των πληροφοριών που έχουν παρασχεθεί. Οι αναθέτουσες αρχές προβαίνουν, με τους συμμετέχοντες που επιλέγονται, σύμφωνα με τις σχετικές διατάξεις των άρθρων 66 έως 86 σε διάλογο, σκοπός του οποίου είναι η διερεύνηση και ο προσδιορισμός των μέσων που μπορούν να ικανοποιήσουν με τον καλύτερο τρόπο τις ανάγκες τους. Κατά τη διάρκεια του διαλόγου αυτού, μπορούν να συζητούν με τους επιλεγέντες συμμετέχοντες όλες τις πτυχές της δημόσιας σύμβασης. Αφού κηρύξουν τη λήξη του διαλόγου και ενημερώσουν σχετικά τους εναπομείναντες συμμετέχοντες, οι αναθέτουσες αρχές καλούν, σε χρόνο και εντός προθεσμίας που ορίζονται στα έγγραφα της σύμβασης, καθέναν εξ αυτών να υποβάλει την τελική προσφορά του, βάσει της ή των λύσεων που υποβλήθηκαν και προσδιορίστηκαν κατά τη διάρκεια του διαλόγου.

#### **Δ.3.4. ΣΥΜΠΡΑΞΗ ΚΑΙΝΟΤΟΜΙΑΣ (άρθρο 31)**

Στις συμπράξεις καινοτομίας, οποιοσδήποτε οικονομικός φορέας μπορεί να υποβάλλει αίτηση συμμετοχής έπειτα από προκήρυξη σύμβασης, παρέχοντας τις πληροφορίες για την ποιοτική επιλογή που ζητούνται από την αναθέτουσα αρχή. Στα έγγραφα της σύμβασης, η αναθέτουσα αρχή:

α) προσδιορίζει την ανάγκη για ένα καινοτόμο προϊόν, υπηρεσία ή έργο, στην οποία δεν ανταποκρίνεται η αγορά αγαθών, υπηρεσιών ή έργων που διατίθενται ήδη στην αγορά και

β) αναγράφει τα στοιχεία της περιγραφής που ορίζουν τις ελάχιστες απαιτήσεις που πρέπει να πληρούν όλες οι προσφορές.

Οι παρεχόμενες πληροφορίες είναι επαρκώς προσδιορισμένες, ώστε οι οικονομικοί φορείς να είναι σε θέση να προσδιορίσουν τη φύση και το εύρος της απαιτούμενης λύσης και να αποφασίσουν αν θα υποβάλουν αίτηση συμμετοχής στη διαδικασία. Η αναθέτουσα αρχή μπορεί να αποφασίσει να σχηματίσει τη σύμπραξη καινοτομίας με έναν εταίρο ή με περισσότερους εταίρους που εκτελούν χωριστές δραστηριότητες έρευνας και ανάπτυξης. Οι συμβάσεις ανατίθενται αποκλειστικά βάσει του κριτηρίου

ανάθεσης της πλέον συμφέρουσας από οικονομική άποψη προσφοράς, από πλευράς βέλτιστης σχέσης ποιότητας - τιμής. Η σύμπραξη καινοτομίας στοχεύει στην ανάπτυξη ενός καινοτόμου προϊόντος, υπηρεσίας ή έργου και στην επακόλουθη αγορά των αγαθών, υπηρεσιών ή έργων που προκύπτουν, υπό την προϋπόθεση ότι ανταποκρίνονται στα συμπεφωνημένα μεταξύ αναθετουσών αρχών και συμμετεχόντων επίπεδα επιδόσεων και μεγίστου κόστους.

#### **Δ.3.5. ΠΡΟΣΦΥΓΗ ΣΤΗ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΜΕ ΔΙΑΠΡΑΓΜΑΤΕΥΣΗ ΧΩΡΙΣ ΠΡΟΗΓΟΥΜΕΝΗ ΔΗΜΟΣΙΕΥΣΗ (άρθρο 32)**

Η διαδικασία με διαπραγμάτευση χωρίς προηγούμενη δημοσίευση μπορεί να χρησιμοποιείται για δημόσιες συμβάσεις έργων σε οποιαδήποτε από τις εξής περιπτώσεις:

α) εάν, ύστερα από ανοικτή ή κλειστή διαδικασία, είτε δεν υποβλήθηκε καμία προσφορά ή αίτηση συμμετοχής είτε καμία από τις υποβληθείσες προσφορές ή αιτήσεις συμμετοχής δεν είναι κατάλληλη, εφόσον δεν έχουν τροποποιηθεί ουσιαδώς οι αρχικοί όροι της σύμβασης (μη κατάλληλη θεωρείται μία προσφορά όταν είναι άσχετη με τη σύμβαση και αδυνατεί προδήλως, χωρίς να τροποποιηθεί ουσιαστικά, να ανταποκριθεί στις ανάγκες και τις απαιτήσεις της αναθέτουσας αρχής, όπως προσδιορίζονται στα έγγραφα της σύμβασης - μη κατάλληλη θεωρείται μία αίτηση συμμετοχής όταν στο πρόσωπο του οικονομικού φορέα συντρέχει υποχρεωτικός ή δυνητικός λόγος αποκλεισμού σύμφωνα ή όταν αυτός δεν πληροί τα κριτήρια ποιοτικής επιλογής που έχει θέσει η αναθέτουσα αρχή),

β) εάν τα έργα μπορούν να παρασχεθούν μόνον από έναν συγκεκριμένο οικονομικό φορέα,

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.

Ωστόσο, είναι αναγκαίο για λόγους χειραγώγησης της συγκεκριμένης διαδικασίας και αθέμιτου ανταγωνισμού, να εγκαταλειφθεί η διαδικασία αυτή. Κάθε οικονομικός

φορέας θα πρέπει να έχει ίσες ευκαιρίες με έναν άλλον να αναδεχθεί ανάδοχος σε έργο της επιλογής του.

#### **Δ.3.6. ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ ΑΝΑΤΙΘΕΜΕΝΕΣ ΚΑΤ' ΑΠΟΚΛΕΙΣΤΙΚΟΤΗΤΑ (άρθρο 20)**

Οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να παραχωρούν κατ' αποκλειστικότητα το δικαίωμα συμμετοχής σε διαδικασίες σύναψης δημοσίας σύμβασης σε:

1. Προστατευμένα Παραγωγικά Εργαστήρια του άρθρου 17 του ν. 2646/1998 (Α' 236),
2. Κοινωνικούς Συνεταιρισμούς Περιορισμένης Ευθύνης του άρθρου 12 του ν.2716/1999 (Α' 96),
3. Κοινωνικές Συνεταιριστικές Επιχειρήσεις Ένταξης της περίπτωσης (α) της παραγράφου 2 του άρθρου 2 του ν. 4019/2011 (Α' 216) και
4. κάθε άλλο οικονομικό φορέα που έχει ως κύριο σκοπό, δυνάμει του καταστατικού του, την επαγγελματική και κοινωνική ένταξη ατόμων με αναπηρία ή μειονεκτούντων προσώπων, εφόσον περισσότεροι από 30% των εργαζομένων του φορέα είναι εργαζόμενοι με αναπηρία ή μειονεκτούντες εργαζόμενοι.

Οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να προβλέπουν την εκτέλεση των δημόσιων συμβάσεων στο πλαίσιο προγραμμάτων προστατευμένης απασχόλησης, εφόσον περισσότεροι από 30% των εργαζομένων στα προγράμματα αυτά είναι εργαζόμενοι με αναπηρία ή μειονεκτούντες εργαζόμενοι. Η επιλογή των αναδόχων μεταξύ των ως άνω κατηγοριών οικονομικών φορέων πραγματοποιείται δυνάμει σχετικής πρόσκλησης που απευθύνεται στο σύνολο αυτών των φορέων. Η προκήρυξη του διαγωνισμού ή η πρόσκληση αναφέρει το παρόν άρθρο.

Με κοινή Απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης, Οικονομίας, Ανάπτυξης και Τουρισμού, Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης και Οικονομικών καθορίζονται:

- α) το κατώτατο ποσοστό των συμβάσεων τις οποίες οι αναθέτουσες αρχές αναθέτουν υποχρεωτικά δυνάμει του παρόντος άρθρου και ο τρόπος υπολογισμού του,
- β) τα είδη και οι κατηγορίες των συμβάσεων του παρόντος άρθρου,
- γ) οι ειδικότεροι όροι ανάθεσης των συμβάσεων του παρόντος άρθρου,

- δ) τον ανακαθορισμό του ελάχιστου ποσοστού εργαζομένων που ανήκουν σε ευπαθείς ομάδες του πληθυσμού, εφόσον ορίζεται ανώτερο από το 30% και
- ε) οποιαδήποτε άλλη σχετική λεπτομέρεια για την εφαρμογή του παρόντος άρθρου.

#### **Δ.3.7. ΣΥΝΟΠΤΙΚΟΣ ΔΙΑΓΩΝΙΣΜΟΣ (άρθρο 117)**

Προσφυγή στη διαδικασία του συνοπτικού διαγωνισμού επιτρέπεται όταν η εκτιμώμενη αξία της σύμβασης είναι ίση ή κατώτερη από το ποσό των εξήντα χιλιάδων (60.000) ευρώ, χωρίς να συμπεριλαμβάνεται ο Φ.Π.Α.. Επιτρέπεται, επίσης, για την ανάθεση τμήματος ή τμημάτων σύμβασης της οποίας η εκτιμώμενη αξία είναι μεγαλύτερη, εφόσον η συνολική εκτιμώμενη αξία των συγκεκριμένων τμημάτων δεν υπερβαίνει το ποσό του προηγούμενου εδαφίου ούτε το είκοσι τοις εκατό (20%) της συνολικής αξίας όλων των τμημάτων της σύμβασης. Για τη διενέργεια συνοπτικού διαγωνισμού, η αναθέτουσα αρχή δημοσιεύει απλοποιημένη προκήρυξη.

Επιπρόσθετα, μπορεί να προσκαλεί επιπλέον και συγκεκριμένους οικονομικούς φορείς, τρεις (3) τουλάχιστον εφόσον δραστηριοποιούνται τόσο στη σχετική αγορά. Η υποβολή μόνο μίας προσφοράς δεν αποτελεί κώλυμα για τη συνέχιση της διαδικασίας του διαγωνισμού και την ανάθεση της σύμβασης. Ο συνοπτικός διαγωνισμός διεξάγεται από ειδική τριμελή επιτροπή που συγκροτείται προς το σκοπό αυτό και διενεργεί όλα τα στάδια του διαγωνισμού, όπως είναι η αποσφράγιση των δικαιολογητικών συμμετοχής, των τεχνικών και οικονομικών προσφορών.

Ωστόσο, καθώς παρατηρείται το φαινόμενο της επιτηδευμένης υποδιαίρεσης συμβάσεων των μεγάλων έργων σε τμήματα για την κήρυξη τους ως συνοπτικούς διαγωνισμούς, ώστε οι αναθέτουσες αρχές να κατοχυρώνουν αναδόχους της δικής τους αρεσκείας, κρίνεται απαραίτητη η αιτιολογημένη εφαρμογή τους σε συγκεκριμένα είδη έργων και η αναφορά τους στα έγγραφα της σύμβασης, κατά τα προβλεπόμενα στο άρθρο 59. Έτσι, θα γίνεται και αποφυγή της κατάχρησης τέτοιων διαγωνισμών για εργασίες που μπορούν να εκπονήσουν οι ίδιες οι αναθέτουσες αρχές, όπως π.χ. η μέτρηση οικοπέδων.

### **Δ.3.8. ΑΠΕΥΘΕΙΑΣ ΑΝΑΘΕΣΗ (άρθρο 118)**

Προσφυγή στη διαδικασία της απευθείας ανάθεσης επιτρέπεται όταν η εκτιμώμενη αξία της σύμβασης, χωρίς Φ.Π.Α., είναι ίση ή κατώτερη από το ποσό των είκοσι χιλιάδων (20.000,00) ευρώ. Επιτρέπεται, επίσης, για την ανάθεση τμήματος ή τμημάτων σύμβασης της οποίας η εκτιμώμενη αξία είναι μεγαλύτερη, εφόσον η συνολική εκτιμώμενη αξία των συγκεκριμένων τμημάτων δεν υπερβαίνει το ποσό του προηγούμενου εδαφίου ούτε το 20 % της συνολικής αξίας όλων των τμημάτων της σύμβασης.

Η απευθείας ανάθεση διενεργείται από τις αρμόδιες υπηρεσίες της αναθέτουσας αρχής, χωρίς να απαιτείται η συγκρότηση συλλογικού οργάνου για τον σκοπό αυτό. Η απευθείας ανάθεση σε συγκεκριμένο οικονομικό φορέα γίνεται με κριτήρια τη δυνατότητα της καλής και έγκαιρης εκτέλεσης της σύμβασης από αυτόν και την οικονομική του προσφορά.

Στο συγκεκριμένο άρθρο (παρ. 5 & 6) περιγράφεται ξεχωριστή διαδικασία για την απ' ευθείας ανάθεση έργων, μελετών και τεχνικών και λοιπών συναφών επιστημονικών υπηρεσιών, δηλ. δεν αφορά στις προμήθειες και υπηρεσίες (που δεν σχετίζονται με τεχνικό έργο).

Σύμφωνα με την περιγραφόμενη διαδικασία, η αναθέτουσα αρχή για την ανάθεση των συγκεκριμένων συμβάσεων πρέπει να προβεί στις εξής ενέργειες:

1. Δημοσίευση μια φορά το χρόνο για είκοσι ημέρες πρόσκληση για την κατάρτιση καταλόγων – ανά κατηγορία έργων / μελετών – ενδιαφερομένων (μπορεί να ζητούνται ειδικές τεχνικές ικανότητες για την εγγραφή)
2. Εγγραφή τουλάχιστον 3 ενδιαφερομένων. Σε περίπτωση μη εγγραφής τριών «ο κατάλογος δεν ισχύει». Συνεπώς η αναθέτουσα προχωρά σε ανάθεση της συγκεκριμένης σύμβασης με την διαδικασία που προβλέπεται στις παρ. 1- 4 για τις λοιπές συμβάσεις, κατά μια ερμηνεία. Αναμένεται διευκρίνιση από την Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ., δεδομένου ότι και το ΥΠ.ΕΣ. δεν έχει απάντηση επ' αυτού.
3. Η επιλογή του αναδόχου διενεργείται με δημόσια ηλεκτρονική κλήρωση από επιτροπή που ορίζεται από την αναθέτουσα αρχή. Ο ανάδοχος επιλέγεται μεταξύ αυτών που περιλαμβάνονται στον κατάλογο.
4. Αναγγελία του αποτελέσματος τα κλήρωσης και των στοιχείων της σύμβασης στο ΤΕΕ, προς δημοσίευση στην ιστοσελίδα του.
5. Υπογράφεται σύμβαση μετά από 10 ημέρες από την ανωτέρω δημοσίευση

6. Διαγραφή αναδόχου από τον κατάλογο της ηλεκτρονικής κλήρωσης και μη συμμετοχή του στις επόμενες κληρώσεις. (Αν ο αριθμός – μετά την διαγραφή αναδόχου/ων είναι μικρότερος των 3, που απαιτεί η διάταξη, ο κατάλογος δεν ισχύει ή ο συγκεκριμένος αριθμός απαιτείται μόνο κατά την αρχή της σύνταξης του καταλόγου? – Αναμένεται διευκρίνιση)

Προσοχή : Σύμφωνα με το τελευταίο εδάφιο της συγκεκριμένης παραγράφου, με την διαδικασία αυτή μπορούν να ανατεθούν από κάθε αναθέτουσα αρχή κατ' έτος μία ή περισσότερες συμβάσεις συνολικού προϋπολογισμού μέχρι ποσοστού 10% των πιστώσεων της αναθέτουσας αρχής που έχουν προβλεφθεί για έργα – μελέτες και συναφείς τεχνικές και επιστημονικές υπηρεσίες. Συνεπώς πέραν του ποσοστού αυτού – εφόσον πρόκειται για συμβάσεις που εμπίπτουν στο χρηματικό όριο της απ' ευθείας ανάθεσης – θα ακολουθηθεί η διαδικασία των παρ. 1-4;

Σε κάθε περίπτωση για την εφαρμογή των ανωτέρω διατάξεων πρέπει να συγκροτηθεί στη Γ.Γ.Υ. του Υπ.Υ.ΜΕ.ΔΙ., Κεντρικό Ηλεκτρονικό Σύστημα Κληρώσεων, μέσω του οποίου θα διενεργούνται οι κληρώσεις και να εκδοθεί η ΥΑ της παρ.6 με την οποία θα διευκρινίζονται τα θέματα λειτουργίας τους συστήματος, διασύνδεσης με το Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ. κ.λπ.

#### **Δ.4. ΕΓΓΥΗΣΕΙΣ** (άρθρο 68)

Οι αναθέτουσες αρχές ζητούν από τους προσφέροντες να παράσχουν, κατά περίπτωση, τα ακόλουθα είδη εγγυήσεων:

α) **«Εγγύηση συμμετοχής»**, το ύψος της οποίας καθορίζεται στα έγγραφα της σύμβασης σε συγκεκριμένο χρηματικό ποσό, αριθμητικώς και ολογράφως σε Ευρώ, και δεν μπορεί να υπερβαίνει το 2% της εκτιμώμενης αξίας της σύμβασης εκτός Φ.Π.Α., με ανάλογη στρογγυλοποίηση. Η απόφαση κατάπτωσης της εγγύησης συμμετοχής, εκδίδεται μετά από γνώμη του αρμόδιου Τεχνικού Συμβουλίου.

β) **«Εγγύηση καλής εκτέλεσης»**, το ύψος της οποίας καθορίζεται σε ποσοστό έως 5% επί της αξίας της σύμβασης, εκτός Φ.Π.Α.. Δεν απαιτείται εγγύηση καλής Εκτέλεσης για συμβάσεις αξίας ίσης ή κατώτερης από το ποσό των είκοσι χιλιάδων (20.000) ευρώ, εκτός αν άλλως ορίζεται στα έγγραφα της σύμβασης,

γ) **«Εγγύηση προκαταβολής»**, στην περίπτωση χορήγησης προκαταβολής, ισόποση με την προκαταβολή.

Οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να ζητούν από τους προσφέροντες να παράσχουν **«Εγγύηση καλής λειτουργίας»** για την αποκατάσταση των ελαττωμάτων που ανακύπτουν ή των ζημιών που προκαλούνται από δυσλειτουργία των έργων ή των αγαθών κατά την περίοδο εγγύησης καλής λειτουργίας, εφόσον από τα έγγραφα της σύμβασης προβλέπεται η προσκόμιση τέτοιας εγγύησης. Το ύψος της εγγύησης καλής λειτουργίας καθορίζεται στα έγγραφα της σύμβασης σε συγκεκριμένο χρηματικό ποσό.

Οι εγγυήσεις εκδίδονται από πιστωτικά ιδρύματα που λειτουργούν νόμιμα και από το Τ.Μ.Ε.Δ.Ε. (πρώην Ε.Τ.Α.Α. - Τ.Σ.Μ.Ε.Δ.Ε). Σε κάθε πληρωμή προς τον ανάδοχο πραγματοποιούνται κρατήσεις οι οποίες ανέρχονται σε πέντε τοις εκατό (5%) στην πιστοποιούμενη αξία των εργασιών μετά της αναλογούσας αναθεώρησης και σε δέκα τοις εκατό (10%) στην αξία των υλικών που περιλαμβάνονται προσωρινά στην πιστοποίηση, μέχρις ότου αυτά ενσωματωθούν στις εργασίες.

## **Δ.5. ΠΡΟΣΦΟΡΕΣ ΚΑΙ ΑΙΤΗΣΕΙΣ ΣΥΜΜΕΤΟΧΗΣ**

Κατά τον καθορισμό των προθεσμιών παραλαβής των προσφορών και των αιτήσεων συμμετοχής, οι αναθέτουσες αρχές λαμβάνουν υπόψη την πολυπλοκότητα της σύμβασης και τον χρόνο που απαιτείται για την προετοιμασία των προσφορών, υπό την επιφύλαξη των ελάχιστων προθεσμιών που καθορίζονται στον Νόμο.

Σύμφωνα με το άρθρο 315 του Νόμου, η διεξαγωγή της διαδικασίας σύναψης σύμβασης του Βιβλίου ΙΙ του ως άνω Νόμου (διαδικασία υποβολής, αποσφράγισης, αξιολόγησης προσφορών και αιτήσεων συμμετοχής, επιλογής συμμετεχόντων, υποβολής δικαιολογητικών κατακύρωσης και σύμβασης, καθορισμού προθεσμιών ολοκλήρωσης του συνόλου ή των επιμέρους διαδικασιών), πραγματοποιείται, κατά τα οριζόμενα στις διατάξεις των άρθρων 92 έως 100,103 και 104 του Νόμου, αναλόγως εφαρμοζόμενα.

### **Δ.5.1. ΣΥΣΤΗΜΑΤΑ ΥΠΟΒΟΛΗΣ ΠΡΟΣΦΟΡΩΝ**

Πέραν των οριζομένων στο άρθρο 87 ( «*Κριτήρια ανάθεσης των συμβάσεων*» ), όσον αφορά στις δημόσιες συμβάσεις έργων, τα συστήματα υποβολής προσφορών κατά την εφαρμογή ανοικτών ή κλειστών διαδικασιών των άρθρων 27 και 28 αντίστοιχα, ανεξαρτήτως προϋπολογισμού αυτών, είναι:

α) Η προσφορά ενιαίου ποσοστού έκπτωσης πάνω σε συμπληρωμένο τιμολόγιο της υπηρεσίας. Το σύστημα προσφοράς με ενιαίο ποσοστό έκπτωσης εφαρμόζεται:

- σε όλα τα έργα με προϋπολογισμό της Υπηρεσίας μικρότερο των 250.000 ευρώ χωρίς Φ.Π.Α. και

- σε έργα που συνδυαστικά η προμέτρηση των εργασιών είναι δύσκολη ή αδύνατη όπως είναι ιδίως τα έργα συντηρήσεων, επισκευών, βελτιώσεων, ανακαινίσεων, αναστηλώσεων, άρσης καταπτώσεων και ο προϋπολογισμός της υπηρεσίας δεν υπερβαίνει τα 500.000,00 ευρώ χωρίς Φ.Π.Α..

β) Η προσφορά επιμέρους ποσοστών έκπτωσης κατά ομάδες τιμών, σε συμπληρωμένο τιμολόγιο ομαδοποιημένων τιμών της υπηρεσίας με έλεγχο ομαλότητας των επιμέρους ποσοστών έκπτωσης.



- γ) Η ελεύθερη συμπλήρωση ανοιχτού τιμολογίου που μπορεί να περιλαμβάνει αναλυτικές τιμές ή περιληπτικές τιμές ή κατ' αποκοπή τιμή.
- δ) Η προσφορά που περιλαμβάνει μελέτη και κατασκευή με κατ' αποκοπή εργολαβικό αντάλλαγμα για το έργο ολόκληρο ή κατά τμήματα.
- ε) Η μειοδοσία μόνο πάνω στο ποσοστό οφέλους για εκτέλεση απολογιστικών εργασιών.
- στ) Η προσφορά για την αξιοποίηση ακινήτων του εργοδότη με το σύστημα της αντιπαροχής ποσοστών εξ αδιαιρέτου και αντιστοίχων διηρημένων ιδιοκτησιών.
- ζ) Η προσφορά που περιλαμβάνει τη μερική ή ολική αυτοχρηματοδότηση με άλλα ανταλλάγματα έναντι της κατασκευής και πιθανόν της λειτουργίας και συντήρησής του έργου.
- η) Η προσφορά που ανταποκρίνεται σε απαίτηση αξιολόγησης πολλαπλών κριτηρίων που περιλαμβάνει σωρευτικά πολλαπλά κριτήρια αξιολόγησης ανάθεσης.

#### **Δ.5.2. ΥΠΟΒΟΛΗ ΦΑΚΕΛΟΥ ΠΡΟΣΦΟΡΑΣ**

Στις διαδικασίες σύναψης δημόσιας σύμβασης, που δεν διενεργούνται με ηλεκτρονικά μέσα, οι προσφορές και αιτήσεις συμμετοχής υποβάλλονται μέσα σε σφραγισμένο φάκελο (κυρίως φάκελος), εξωτερικά στον οποίο πρέπει να αναγράφονται ευκρινώς τα ακόλουθα:

- α) η λέξη Προσφορά ή Αίτηση συμμετοχής,  
β) η επωνυμία της αναθέτουσας αρχής,  
γ) ο τίτλος της σύμβασης,  
δ) η καταληκτική ημερομηνία (ημερομηνία λήξης προθεσμίας υποβολής προσφορών ή αιτήσεων συμμετοχής ), και  
ε) τα στοιχεία του οικονομικού φορέα (ιδίως επωνυμία, οδός, αριθμός, Τ.Κ., πόλη, τηλέφωνο, fax και e-mail) και σε περίπτωση ένωσης οικονομικών φορέων, τα στοιχεία όλων των μελών αυτής.

Στην ανοικτή διαδικασία οι οικονομικοί φορείς υποβάλλουν με την προσφορά τους τα ακόλουθα:

- α) Ξεχωριστό σφραγισμένο φάκελο, με την ένδειξη «*Δικαιολογητικά Συμμετοχής*» κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 24.2 της πρότυπης διακήρυξης (Ε.Ε.Ε.Σ. και εγγύηση

συμμετοχής, για συμβάσεις άνω των ορίων, και Τ.Ε.Υ.Δ. και εγγύηση συμμετοχής για συμβάσεις κάτω των ορίων),

β) ξεχωριστό σφραγισμένο φάκελο, με την ένδειξη «*Τεχνική Προσφορά*», εφόσον απαιτείται από τα έγγραφα της σύμβασης, ο οποίος περιέχει τα τεχνικά στοιχεία της προσφοράς, κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 94 για τις συμβάσεις που αφορά το άρθρο αυτό και τα προβλεπόμενα στα έγγραφα της σύμβασης. Αν τα τεχνικά στοιχεία της προσφοράς δεν είναι δυνατόν, λόγω μεγάλου όγκου, να τοποθετηθούν στον κυρίως φάκελο, τότε αυτά συσκευάζονται χωριστά και ακολουθούν τον κυρίως φάκελο με τις ίδιες ενδείξεις και

γ) Ξεχωριστό σφραγισμένο φάκελο (κλεισμένο με τρόπο που δε μπορεί να ανοιχθεί χωρίς να καταστεί τούτο αντιληπτό **επί ποινή αποκλεισμού**), με την ένδειξη «*Οικονομική Προσφορά*», εφόσον απαιτείται από τα έγγραφα της σύμβασης, ο οποίος περιέχει τα οικονομικά στοιχεία της προσφοράς, κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 95 του Νόμου για τις συμβάσεις που αφορά το άρθρο αυτό και τα προβλεπόμενα στα έγγραφα της σύμβασης.

Όταν το κριτήριο ανάθεσης της πλέον συμφέρουσας από οικονομική άποψη προσφοράς προσδιορίζεται βάσει της βέλτιστης σχέσης ποιότητας - τιμής, οι οικονομικοί φορείς υποβάλλουν και φάκελο τεχνικής προσφοράς και φάκελο οικονομικής προσφοράς.

Οι ως άνω ξεχωριστοί σφραγισμένοι φάκελοι φέρουν επίσης τις ενδείξεις του κυρίως φακέλου της παρ. 1.

Στην κλειστή διαδικασία, στην ανταγωνιστική διαδικασία με διαπραγμάτευση, στον ανταγωνιστικό διάλογο και στη σύμπραξη καινοτομίας οι οικονομικοί φορείς υποβάλλουν με την αίτηση συμμετοχής τους μόνο τον φάκελο του άρθρου 93, εκτός από την εγγύηση συμμετοχής. Οι λοιποί φάκελοι της παρ. 2 και η εγγύηση συμμετοχής υποβάλλονται με την προσφορά τους.

Οι προσφορές και οι αιτήσεις συμμετοχής και τα περιλαμβανόμενα σε αυτές στοιχεία συντάσσονται στην ελληνική γλώσσα ή συνοδεύονται από επίσημη μετάφρασή τους στην ελληνική γλώσσα.

Οι φάκελοι των προσφορών υποβάλλονται μέσα στην προθεσμία του άρθρου 18 της πρότυπης διακήρυξης, είτε:

- α. με κατάθεσή τους στην Επιτροπή Διαγωνισμού, ή
- β. με συστημένη επιστολή προς την Αναθέτουσα Αρχή, ή

γ. με κατάθεση τους στο Πρωτόκολλο της Αναθέτουσας Αρχής,

κατά τα ρητώς προβλεπόμενα στο άρθρο 96 του Νόμου.

Οι προσφορές που περιέρχονται στην αναθέτουσα αρχή με οποιοδήποτε τρόπο, πριν την ημερομηνία υποβολής του άρθρου 18 της πρότυπης διακήρυξης, δεν αποσφραγίζονται, αλλά παραδίδονται στην Επιτροπή του Διαγωνισμού, κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 4.1 της διακήρυξης. Στο άρθρο 96 παρ. 3 του Νόμου, ρητά προβλέπεται ότι οι ανωτέρω προσφορές παραδίδονται στο αρμόδιο όργανο προ της εκπνοής της προθεσμίας που καθορίζεται από τα έγγραφα της σύμβασης ή την πρόσκληση για αποσφράγιση.

## **Δ.6. ΕΝΟΠΙΩΣΗ ΔΙΑΔΙΚΑΣΤΙΚΩΝ ΣΤΑΔΙΩΝ ΚΑΙ ΚΑΤΑΡΓΗΣΗ ΕΝΣΤΑΣΕΩΝ**

Ένα από τα πιο προβληματικά σημεία της νέας νομοθεσίας είναι η κατάργηση των ενστάσεων (ή, εν πάση περιπτώσει, η μη ρητή πρόβλεψή τους στο Νόμο). Ειδικότερα, η νομοθεσία προβαίνει στη διάκριση μεταξύ γνωμοδοτικών οργάνων (επιτροπές διαγωνισμού) και των αναθετουσών αρχών (προϊστάμενες αρχές), που διαθέτουν και την αποφασιστική αρμοδιότητα για την έγκριση του αποτελέσματος του διαγωνισμού. Για τα γνωμοδοτικά όργανα προβλέπει ότι, μετά τη διενέργεια του κατά περίπτωση ελέγχου, εκδίδουν και υποβάλουν στην αναθέτουσα αρχή το σχετικό πρακτικό και εκείνη εγκρίνει το αποτέλεσμα της δημοπρασίας. Δεν προβλέπεται η κοινοποίηση του πρακτικού της Επιτροπής Διαγωνισμού στους διαγωνιζόμενους και επίσης δεν προβλέπεται η άσκηση ένστασης κατ' αυτού. Κατά της εγκριτικής απόφασης της δημοπρασίας προβλέπεται η άσκηση προδικαστικής προσφυγής ενώπιον της νέας Αρχής Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών (Α.Ε.Π.Π.) και μόνο. Ένσταση προβλέπεται μόνο για τους διαγωνισμούς κάτω των 60.000 ευρώ προ Φ.Π.Α., υπό τον όρο της κατάθεσης παράβολου 1% επί της προϋπολογιζόμενης αξίας της σύμβασης.

Χαρακτηριστικά, στο άρθρο 98, παρ. 1στ' & ζ' αναφέρονται τα εξής:

*«στ) Κατά της απόφασης έγκρισης του αποτελέσματος της διαδικασίας χωρεί ένσταση, σύμφωνα με το άρθρο 127 για συμβάσεις με εκτιμώμενη αξία έως εξήντα χιλιάδων (60.000) ευρώ (προ Φ.Π.Α.) ή η προδικαστική αποφυγή, σύμφωνα με το άρθρο 360 για συμβάσεις με εκτιμώμενη αξία ανώτερη των εξήντα χιλιάδων (60.000) ευρώ (προ Φ.Π.Α.).*

*ζ) Σε κάθε περίπτωση που κριτήριο ανάθεσης είναι η πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά βάσει βέλτιστης σχέσης ποιότητας - τιμής, πραγματοποιείται πρώτα σε ένα στάδιο η αποσφράγιση του φακέλου δικαιολογητικών και του φακέλου τεχνικών προσφορών, και μετέπειτα σε διακριτό στάδιο η αποσφράγιση των οικονομικών προσφορών.»*

Η μη πρόβλεψη της δυνατότητας άσκησης ένστασης και η συναφής κατάργηση της υποχρέωσης κοινοποίησης του πρακτικού της Επιτροπής Διαγωνισμού στους διαγωνιζόμενους εγείρει μείζονα νομικά και διαδικαστικά ζητήματα:

α) Κατ' αρχάς είναι αντισυνταγματική ως αντικείμενη στο άρθρο 20 παρ. 2 του Συντάγματος (δικαίωμα ακροάσεως), δευτερευόντως δε στο άρθρο 10 παρ. 1 (δικαίωμα του αναφέρεσθαι προς τις αρχές). Η Α.Ε.Π.Π., ως αποφαινόμενο όργανο

επί των προδικαστικών προσφυγών, δεν υποκαθιστά τη Διοίκηση, η οποία εν προκειμένω είναι η διενεργούσα τον διαγωνισμό αναθέτουσα αρχή, προς την οποία κάθε διαγωνιζόμενος πρέπει να έχει δυνατότητα άσκησης διοικητικών προσφυγών και υποβολής παραπόνων και αιτήσεων κατά τη διάρκεια της διαγωνιστικής διαδικασίας επί των πράξεων που εκείνη ή όργανά της εκδίδουν.

β) Πλήττει τη διαφάνεια της διαγωνιστικής διαδικασίας, εφόσον τα πολύ κρίσιμα πρακτικά της διενεργούσας τον διαγωνισμό της Επιτροπής Διαγωνισμού θα παραμένουν κρυφά και μη προσιτά στους διαγωνιζόμενους. Φυσικά κάθε διαγωνιζόμενος θα δύναται να τα αναζητεί βάση των γενικών διατάξεων που κατοχυρώνουν την πρόσβαση στα δημόσια έγγραφα (Κ. Διοικ. Διαδ. – Ν. 2690/1999)

γ) Σε κάθε περίπτωση, το δικαίωμα άσκησης της γενικής αιτήσεως θεραπείας ή ιεραρχικής προσφυγής του άρθρου 24 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας δεν δύναται να καταργηθεί, εφόσον είναι συνταγματικώς κατοχυρωμένο (άρθρ. 20 παρ. 2 Σ.). Ωστόσο, πρώτον, η προθεσμία για την άσκηση της εν λόγω γενικής διοικητικής προσφυγής είναι τριάντα (30) ημέρες και, δεύτερον, τα πρακτικά των επιτροπών διαγωνισμών, βάσει του Νόμου, έχουν γνωμοδοτικό χαρακτήρα και δεν αποτελούν εκτελεστές διοικητικές πράξεις *stricto sensu*.

δ) Η μη άσκηση ενστάσεων και, γενικότερα, η μη υποβολή του αρχικού γνωμοδοτικού πρακτικού της επιτροπής διαγωνισμού στον έλεγχο και την κρίση των διαγωνιζόμενων θα υποβαθμίσει το επίπεδο και θα μειώσει το βάθος του ελέγχου που θα ασκείται από τα όργανα της αναθέτουσας αρχής, δεδομένου ότι η άσκηση ένστασης επεσήμαινε πλημμέλειες οι οποίες είχαν διαφύγει της προσοχής των γνωμοδοτικών οργάνων ή αντέκρουε τεκμηριωμένα αβάσιμους λόγους αποκλεισμού και δινόταν η δυνατότητα στην επιτροπή διαγωνισμού να επανεξετάσει τα ζητήματα έχοντας υπόψη τις απόψεις όλων των εμπλεκόμενων πλευρών και να εκφέρει περισσότερο τεκμηριωμένη γνώμη προς την προϊσταμένη αρχή, ενώ η αναθέτουσα αρχή μπορούσε να αποφανθεί επί των κρινόμενων ζητημάτων επί τη βάσει πληρέστερου φακέλου με όλες τις εκατέρωθεν απόψεις και επιχειρήματα ενώπιόν της.

ε) Η ενοποίηση των σταδίων σε διαγωνισμούς που από τη φύση τους υποδιαιρούνται σε περισσότερες διαδικαστικές ενότητες (π.χ. «μελέτη – κατασκευή») μπορεί εκ πρώτης όψεως να επιταχύνει τη διαδικασία, ωστόσο δημιουργεί προβλήματα ως προς την ποιότητα του ελέγχου που θα ασκείται. Δεν

μπορεί π.χ. σε ένα διαγωνισμό με το σύστημα «μελέτη – κατασκευή» να «τσουβαλιάζονται» και να εκδικάζονται μαζί όλων των ειδών τα ζητήματα, από τα δικαιολογητικά συμμετοχής έως και την τήρηση εξειδικευμένων τεχνικών προδιαγραφών.

Τα ανωτέρω θέματα είναι βέβαιο ότι θα δημιουργήσουν αρκετά προβλήματα στην εύρυθμη διαδικασία των διαγωνισμών δημοσίων έργων. Μία δυνατότητα είναι να προβλεφθούν στα υπό έκδοση νέα πρότυπα τεύχη προκηρύξεων η υποχρεωτική κοινοποίηση των πρακτικών των επιτροπών διαγωνισμού στους διαγωνιζόμενους και η άσκηση ενστάσεων κατ' αυτών εντός πενθήμερης προθεσμίας (όπως ισχύει σήμερα), οι οποίες μαζί με το πρακτικό και την εισήγηση της επιτροπής επί των ασκηθεισών ενστάσεων θα διαβιβάζονται στην προϊσταμένη του διαγωνισμού αρχή (αναθέτουσα αρχή), για να αποφανθεί επ' αυτών και να εκδώσει την εγκριτική του διαγωνισμού απόφαση. Τούτο είναι συμβατό με τον νόμο, δεδομένου ότι δεν υπάρχει ρητή απαγόρευση ενστάσεων (απλώς μη πρόβλεψή τους) και οι προκηρύξεις δύνανται να προβλέψουν την άσκησή τους. Ευελπιστούμε ότι θα υπάρξει μία διόρθωση του συγκεκριμένου σοβαρού ελλείμματος, δεδομένου ότι ειδικά στους διαγωνισμούς δημοσίων έργων θα ανακύψουν ένεκα αυτού σοβαρότατα προβλήματα διαφάνειας των διαδικασιών και ορθότητας των τελικών λαμβανομένων αποφάσεων.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Σταμόπουλος Σ. Σταμάτης, «Ενημερωτικό Σημείωμα επί του Ν.4412/2016», ΣΑΤΕ, 23-08-2016, σελ. 26

## **Δ.7. ΑΣΥΝΗΘΙΣΤΑ ΧΑΜΗΛΕΣ ΠΡΟΣΦΟΡΕΣ (άρθρο 88)**

### **Δ.7.1. ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ ΤΟΥ ΦΑΙΝΟΜΕΝΟΥ**

Στη σημερινή ζοφερή πραγματικότητα, οι προσφερόμενες εκπτώσεις είναι αδιανόητα μεγάλες, αφού αγγίζουν ακόμα και το 60% επί του προϋπολογισμού Μελέτης, με βασικότερο αποτέλεσμα την καθυστέρηση ή και διακοπή των έργων. Συνήθως, οι μειοδότες κατά τον υπολογισμό και την τελική υποβολή της προσφοράς τους, έχουν εκμηδενίσει το δικό τους εργολαβικό κέρδος, και ακόμα χειρότερα δεν έχουν προβλέψει την πλήρη κάλυψη των γενικών εξόδων τους, παρουσιάζοντας έτσι προσφορές που κυμαίνονται από 15% έως και 20% κάτω του κόστους. Η ύπαρξη των συνθηκών αυτών μακροχρόνια οδηγεί σε μη υγιή κατασκευαστικό κλάδο, ημιτελή έργα και μη απορρόφηση πόρων.

Κρίνεται άμεσα αναγκαία η ρύθμιση του αντικειμενικού προσδιορισμού των ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών, η εγκατάλειψη του ισοπεδωτικού ανταγωνισμού φθηνών τιμών και η εφαρμογή πρακτικής ανταγωνισμού επιτυχούς κατασκευής με υποκριτήρια την τιμή, τον χρόνο ολοκλήρωσης και τη διάρκεια εγγυημένης συντήρησης με δαπάνη του αναδόχου.

Δηλαδή, τους τρεις στόχους της επιστημονικής και ολοκληρωμένης διαχείρισης της κατασκευής: *κόστος, χρόνος και ποιότητα*. Τα κριτήρια αυτά είναι ποσοτικά, είναι δυνατό να αναφέρονται και να υπολογίζονται στη διακήρυξη κατά περίπτωση ανάλογα με τις ανάγκες του Κυρίου του έργου και σαφώς, είναι πλήρως αντικειμενικά. Επίσης, προϋποθέτουν τον άριστο προγραμματισμό, σχεδιασμό και μελέτη του έργου προς δημοπράτηση. Παράδειγμα προς μίμηση θα μπορούσε να αποτελέσει το γαλλικό σύστημα, κατά το οποίο ο μελετητής της αναθέτουσας αρχής εκτελεί υποχρεωτικά και τα καθήκοντα του επιβλέποντα μηχανικού του έργου όσο αυτό κατασκευάζεται, και σε περίπτωση εντοπισμού λαθών και αοριστιών στην μελέτη που ζημιώνουν το έργο, να υποστεί κυρώσεις. Ανάλογα με την πολιτική της, όπως μπορεί να είναι η ενίσχυση μικρών και μεσαίων επιχειρήσεων, η αναθέτουσα αρχή θα μπορούσε επίσης να προσθέτει και άλλα αντικειμενικά υποκριτήρια (π.χ. το ποσοστό του προϋπολογισμού του έργου που θα εκτελέσουν ονοματισμένοι υπεργολάβοι).

### **Δ.7.2. ΤΙ ΠΡΟΒΛΕΠΕΙ Η ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ**

Έχουν περάσει σαράντα χρόνια από τότε που νομοθετήθηκε το «εύλογο όριο», δηλαδή η τιμή προσφοράς ως μοναδικό κριτήριο ανάθεσης, όχι όμως η ελάχιστη

(μειοδοσία), αλλά πρακτικά η στατιστικά μέση του συνόλου των προσφορών (εύλογη) που υπολογιζόταν αλγοριθμικά. Σε λίγο χρόνο κατέστη δυνατόν να προκαθορίζεται το αποτέλεσμα από υποσύνολο των συμμετεχόντων και η μέθοδος, αφού δεν μπορούσε πλέον να πετύχει τον στόχο της, εγκαταλείφθηκε.

Αργότερα, με τον Ν. 2229/1994, νομιμοποιήθηκε το σύστημα των υποκειμενικών αιτιολογήσεων. Με την πρόφαση της μειοδοσίας με «αξιολόγηση», δόθηκε στις αναθέτουσες αρχές η δυνατότητα να αποφασίζουν, με δικά τους ανέλεγκτα κριτήρια, πρώτον ποιο ήταν το όριο της έκπτωσης πέραν του οποίου μια οικονομική προσφορά χαρακτηριζόταν ως υπερβολικά χαμηλή και, δεύτερον, αν θα έκαναν μια αιτιολόγηση αποδεκτή ή μη, με βάση στοιχεία του διαγωνιζομένου και την κατευθυντήρια εγκύκλιο του Υπουργείου. Σύντομα, προέκυψαν κωμικοτραγικά φαινόμενα (π.χ. να προκρίνεται η 31η προσφορά με διαφορά 0,01% από την 30ή) και προσφυγές στα δικαστήρια. Η υποκειμενικότητα και η ανεξέλεγκτη εφαρμογή της ήταν που οδήγησε το σύστημα αυτό σε παταγώδη αποτυχία και αντικατάστασή του από τον Ν. 2576/1998.

Επανήλθε ο στατιστικός προσδιορισμός του αναδόχου με απόρριψη μικρού αριθμού προσφορών που προέκυπτε από αριθμητικούς υπολογισμούς («αντικειμενικά») ότι ήταν υπερβολικά χαμηλές αδικαιολόγητα, δηλαδή με βάση αλγόριθμο που καθόριζε εγκύκλιος του υπουργείου («μαθηματικός τύπος»). Ύστερα όμως από προσφυγές εργοληπτών στα κοινοτικά όργανα, προέκυψε η ανάγκη «αιτιολόγησης» (ως ανωτέρω) των απορριπτόμενων προσφορών. Είναι ζήτημα αν υπήρξαν δύο ΚΤΕ που να το επιχείρησαν με επιτυχία και ο «μαθηματικός τύπος» εγκαταλείφθηκε.

Ο επόμενος Νόμος 3663/2004 επέβαλε για τη μεγάλη πλειοψηφία των δημοπρατήσεων ως μόνο κριτήριο ανάθεσης τη χαμηλότερη τιμή. Προβλήθηκε κυρίως το επιχείρημα περί προσθέτου οφέλους του Δημοσίου που θα προέρχεται από τη διαφορά της πλέον χαμηλής προσφοράς (μειοδοσία) σε σχέση με την πλέον αυξημένη που προέκυπτε από την εφαρμογή του μαθηματικού τύπου.<sup>21</sup>

Στο σήμερα, με το άρθρο 88 (άρθρ. 69 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ) θεσπίζεται ο έλεγχος των αναθετουσών αρχών επί των ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών, που εφαρμόζεται σε όλους τους διαγωνισμούς δημοσίων έργων, άνω και κάτω των ορίων. Ο έλεγχος περιλαμβάνει δυο στάδια:

---

<sup>21</sup> Λαμπρόπουλος Σέργιος, «Δημοπράτηση δημοσίων έργων: Κριτήρια ανάθεσης», *Το Βήμα*, 08-05-2015



- α) του εντοπισμού των ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών από πλευράς της αναθέτουσας αρχής και
- β) της αιτιολόγησης των εντοπισμένων κατ' αρχήν ως ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών από πλευράς των διαγωνιζομένων που τις υπέβαλαν.

Τα κύρια χαρακτηριστικά των διατάξεων περί ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών είναι τα εξής:

Ο Νόμος (άρθρ. 88 παρ. 1) αναφέρει ότι η αναθέτουσα αρχή απαιτεί από τους διαγωνιζόμενους αιτιολόγηση της προσφοράς τους όταν η προσφορά «φαίνεται» ασυνήθιστα χαμηλή. Εισάγεται, δηλαδή, ένα απολύτως υποκειμενικό κριτήριο εντοπισμού των υπερβολικά χαμηλών προσφορών. Φυσικά, η άσκηση της εν λόγω ευρύτατης διακριτικής ευχέρειας της αναθέτουσας αρχής διέπεται από τις γενικές αρχές της αναλογικότητας και της ίσης μεταχείρισης των διαγωνιζομένων (π.χ. θα παραβιάζονταν οι αρχές αυτές αν ο διαγωνιζόμενος με έκπτωση 40,2% καλείτο να αιτιολογήσει την προσφορά του ως ασυνήθιστα χαμηλή, ενώ άλλος με έκπτωση 40,1% στον ίδιο διαγωνισμό όχι). Ωστόσο, η παρεχόμενη στην αναθέτουσα αρχή διακριτική ευχέρεια εν προκειμένω είναι ευρύτατη και θυμίζει τις προηγούμενες τακτικές.

Ο Νόμος είναι περισσότερο αναλυτικός στο περιεχόμενο των υποβαλλόμενων αιτιολογήσεων και στην αξιολόγησή τους από πλευράς της αναθέτουσας αρχής. Ειδικότερα, η αιτιολόγηση (οι εξηγήσεις) μπορεί να αφορά ιδίως:

- α) τα οικονομικά χαρακτηριστικά της μεθόδου κατασκευής, της διαδικασίας παρασκευής ή των παρεχόμενων υπηρεσιών,
- β) τις επιλεγείσες τεχνικές λύσεις ή τις εξαιρετικά ευνοϊκές συνθήκες που διαθέτει ο προσφέρων για την παροχή των προϊόντων ή την παροχή των υπηρεσιών ή την εκτέλεση του έργου,
- γ) την πρωτοτυπία του έργου, των αγαθών ή των υπηρεσιών που προτείνονται από τον προσφέροντα,
- δ) τη συμμόρφωση προς τις υποχρεώσεις της παρ. 2 του άρθρου 18, σύμφωνα με την παρ. 2 του άρθρου 89,
- ε) τη συμμόρφωση προς τις υποχρεώσεις του άρθρου 131,

στ) το ενδεχόμενο χορήγησης κρατικής ενίσχυσης στον προσφέροντα, σύμφωνα με την παράγραφο 1 του άρθρου 89.

Η αξιολόγηση των αιτιολογήσεων από την αναθέτουσα αρχή υπόκειται σε ορισμένους κανόνες, όπως αυτοί εκτίθενται στην παρ. 3 του άρθρου 88:

*«Η αναθέτουσα αρχή αξιολογεί τις παρεχόμενες πληροφορίες, σε συνεννόηση με τον προσφέροντα. Μπορεί να απορρίψει την προσφορά μόνο εάν τα παρεχόμενα στοιχεία δεν εξηγούν κατά τρόπο ικανοποιητικό το χαμηλό επίπεδο της τιμής ή του κόστους που προτείνεται, λαμβανομένων υπόψη των στοιχείων που αναφέρονται στην παράγραφο 2. Οι αναθέτουσες αρχές απορρίπτουν την προσφορά, εάν διαπιστώσουν ότι η προσφορά είναι ασυνήθιστα χαμηλή, διότι δεν συμμορφώνεται με τις ισχύουσες υποχρεώσεις της παραγράφου 2 του άρθρου 18.»*

Όπως γίνεται αντιληπτό, το βάρος της τεκμηρίωσης του αβάσιμου της υποβληθείσας αιτιολόγησης πέφτει κυρίως στην αναθέτουσα αρχή. Επίσης, η διαδικασία της αξιολόγησης πρέπει να γίνεται σε συνεννόηση με τον προσφέροντα.

Οι εξηγήσεις (αιτιολόγηση) υποβάλλονται στην αναθέτουσα αρχή εντός αποκλειστικής προθεσμίας δέκα (10) ημερών από την κοινοποίηση της σχετικής πρόσκλησης της αναθέτουσας αρχής.

Σημαντική είναι η παρ. 6, η οποία προβλέπει τη δυνατότητα έκδοσης εγκυκλίων του Υπουργού Υ.ΜΕ.ΔΙ. στους διαγωνισμούς έργων, μελετών, τεχνικών και λοιπών συναφών επιστημονικών υπηρεσιών:

*«Στις δημόσιες συμβάσεις έργων, μελετών, παροχής τεχνικών και λοιπών συναφών επιστημονικών υπηρεσιών, μπορεί να εκδίδονται εγκύκλιοι του Υπουργού Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων για την εξειδίκευση των όρων χαρακτηρισμού μιας οικονομικής προσφοράς ως ασυνήθιστα χαμηλής ανά κατηγορία έργου και μελέτης και ανά εκτιμώμενη αξία σύμβασης και για την εκτίμηση των παρεχόμενων κατά τα ανωτέρω εξηγήσεων. Η αναθέτουσα αρχή μπορεί να αποκλίνει από τα οριζόμενα στις ανωτέρω εγκυκλίους, έπειτα από σύμφωνη γνώμη του αρμόδιου τεχνικού συμβουλίου».*

Είναι χαρακτηριστικό ότι η διάταξη δεν αναφέρει υπουργική απόφαση αλλά εγκύκλιο. Οι εγκύκλιοι δεν αποτελούν κανονιστικές πράξεις της Διοίκησης, όπως οι υπουργικές αποφάσεις και τα προεδρικά διατάγματα, και έχουν καθαρά ερμηνευτικό και καθοδηγητικό χαρακτήρα για τη δημόσια διοίκηση ως προς την ερμηνεία και εφαρμογή των νόμων. Τουτέστιν, εν προκειμένω, είναι προφανές ότι

η εγκύκλιος δεν θα μπορεί να αποστεί από τις γενικές κατευθύνσεις που θέτει το άρθρο 88 και ειδικά αυτή της παροχής ευρείας διακριτικής ευχέρειας στις αναθέτουσες αρχές να επιλέγουν αυτές το όριο πέραν του οποίου θεωρούν μια προσφορά ως ασυνήθιστα χαμηλή. Το άρθρο περί ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών και παροχής δικαιώματος αιτιολόγησης (εξηγήσεων) εφαρμόζεται σε όλους τους διαγωνισμούς δημοσίων έργων, άνω και κάτω των ορίων.<sup>22</sup>

Με το από Κ/11/11.1.2017 έγγραφο του Προέδρου του Συμβουλίου Δημοσίων Έργων / Τμήμα Κατασκευών με θέμα: *«Εγκύκλιος του Υπουργού Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων για την εξειδίκευση των όρων χαρακτηρισμού μίας οικονομικής προσφοράς ως ασυνήθιστα χαμηλής (ΑΧΠ) και για την εκτίμηση των παρεχόμενων κατά τα ανωτέρω εξηγήσεων»*, δημοσιεύθηκε το Προσχέδιο Εγκυκλίου για τις Α.Χ.Π. που εισηγήθηκαν οι αρμόδιες Ομάδες Εργασίας Κατασκευών και Μελετών του Υπουργείου Υποδομών. Το Προσχέδιο αυτό δεν κρίνεται διόλου ικανοποιητικό, καθώς δεν επιλύει κανένα από τα θέματα υψηλότερων εκπώσεων και νόθευσης του ανταγωνισμού, και παραλείπεται κάθε αναφορά σε συγκεκριμένα αναλυτικά και παραμετροποιημένα στοιχεία πραγματικών συντελεστών του κόστους των έργων και ως εκ τούτου η προσέγγισή του παραμένει θεωρητική και αόριστη.

Για την αποφυγή εμφάνισης φαινομένων αυθαιρεσιών, θα πρέπει να μην παρέχεται ευρύτατη διακριτική ευχέρεια στις αναθέτουσες αρχές κατά τον καθορισμό των κριτηρίων επιλογής και ανάθεσης. Η μεγάλη ευχέρεια στις Αναθέτουσες Αρχές να αποφασίζουν υποκειμενικά επί σειράς θεμάτων όπως π.χ. ο προσδιορισμός των Ασυνήθιστα Χαμηλών Προσφορών σε μία δημοπρασία ή η διατύπωση των όρων βάσει των οποίων θα προσκαλούνται να συμμετέχουν σε δημοπρασίες οι οικονομικοί φορείς, δημιουργούν και συντηρούν συνθήκες αδιαφάνειας και διαφθοράς. Είναι προφανές ότι το νομοθέτημα και το προσχέδιο αυτό θα παρουσιάσουν παρόμοια εξέλιξη με αυτά των προηγούμενων ετών, όπως αναφέρθηκαν παραπάνω, αν δεν θεσμοθετηθούν κανόνες αντικειμενικής και ελέγξιμης κρίσης ως προς τα δύο ουσιώδη ζητήματα του ελέγχου των ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών.

---

<sup>22</sup> Σταμόπουλος Σ. Σταμάτης, «Ενημερωτικό Σημείωμα επί του Ν.4412/2016», ΣΑΤΕ, 23-08-2016, σελ. 29

### **Δ.7.3. ΚΡΙΣΙΜΑ ΣΗΜΕΙΑ ΔΙΑΣΦΑΛΙΣΗΣ ΑΠΟ ΑΧΠ**

#### **Δ.7.3.1. ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΟΙ ΕΡΓΩΝ**

Το πλαίσιο διαμόρφωσης του προϋπολογισμού δημοπράτησης των έργων και του συστήματος υποβολής των προσφορών χαρακτηρίζεται από τα εξής γνωρίσματα:

1. Οι εργασίες στον προϋπολογισμό δημοπράτησης τιμολογούνται με αυθαιρεσία, με τιμές μονάδος που έχουν καθοριστεί χωρίς οποιαδήποτε τεκμηρίωση και αναξιόπιστες αναλύσεις.
2. Δεν ελέγχονται και δεν επικυρώνονται η επάρκεια, η πληρότητα και η συνάφεια του προϋπολογισμού δημοπράτησης, ως προς τα είδη και τις ποσότητες των εργασιών, σε σχέση με τις συνθήκες του έργου, τις προβλέψεις της μελέτης και τις απαιτήσεις των τεχνικών προδιαγραφών.
3. Δεν προβλέπεται με διακριτό τρόπο η αποζημίωση για τις δαπάνες εγκατάστασης, λειτουργίας και απομάκρυνσης του εργοταξίου, δαπάνη που βαρύνει αποκλειστικά τον ανάδοχο.
4. Δεν υπάρχουν πλήρεις σειρές τυποποιημένων, σαφώς διατυπωμένων περιγραφικών άρθρων και πλήρης σειρά εναρμονισμένων τεχνικών προδιαγραφών, οι οποίες θα ανταποκρίνονται στις πραγματικές τιμές του εμπορίου και στις σύγχρονες μεθόδους κατασκευής. Είναι γνωστό και κοινώς αποδεκτό πως λείπουν αξιόπιστοι μελετητές από τις αναθέτουσες αρχές, και οι ήδη υπάρχοντες δεν έχουν καμία σχέση με την κατασκευή καθώς ασχολούνται με την διαχείριση, γραφειοκρατικού τύπου, των έργων.
5. Δεν υπάρχει *«προς το παρόν συνολικός Ενιαίος Κανονισμός Αναλυτικών και Περιγραφικών Τιμολογίων με τον οποίο μπορεί να προσεγγίζεται αξιόπιστα το πραγματικό κόστος των εργασιών»* (επισήμανση του Εισηγητή στη σελίδα 4 του Σχεδίου)

Έτσι, η διάγνωση των περιπτώσεων ΑΧΠ και ο χειρισμός των ΑΧΠ και ο χειρισμός των όποιων εξηγήσεων (αιτιολογήσεων) ζητηθούν με οδηγίες μέσω αποσπασματικών και περιστασιακών εγκυκλίων, είναι πρακτικά αδύνατος, αφού οι προβλέψεις του άρθρου 6 του Προσχεδίου, δεν πλησιάζουν τη μορφή ενός ολοκληρωμένου «ελεγκτικού προτύπου», ούτε την παλαιότερη σχετική εγκύκλιο (Δ17α/3/1/ΦΝ 402/09-01-2004 Εγκύκλιο 1 του ΥΠΕΧΩΔΕ, «Ανάλυση του κόστους του Έργου, Αιτιολόγηση – Διευκρίνιση Προσφοράς)

Προτείνεται να προωθηθεί άμεσα η ικανοποίηση του χρόνιου αιτήματος των Εργοληπτικών Οργανώσεων για την αναμόρφωση του μηχανισμού διαμόρφωσης

των προϋπολογισμών των έργων, αποτύπωσης των τιμών των κατασκευαστικών εργασιών με βάση πραγματικές αξίες και των συντελεστών παραγωγής των τεχνικών έργων.

Η καθιέρωση ενός ολοκληρωμένου, ενιαίου και συνεκτικού, αξιόπιστου και δυναμικού συστήματος αποτίμησης των συντελεστών παραγωγής, κοστολόγησης των τεχνικών έργων και τεκμηρίωσης της δαπάνης κατασκευής τους, θα δημιουργήσει τις απαραίτητες προαπαιτούμενες συνθήκες για την αντικειμενοποίηση και παραμετροποίηση των αιτιολογήσεων των ΑΧΠ, επιτρέποντας την υιοθέτηση έγκυρων και αντικειμενικών υποδειγμάτων τυποποιημένου τρόπου ανάλυσης, τεκμηρίωσης και ελέγχου οικονομικών προσφορών για την ανάληψη συμβάσεων δημοσίων έργων.

#### **Δ.7.3.2. ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΕΛΕΓΧΟΥ ΑΧΠ ΚΑΙ ΑΙΤΙΟΛΟΓΗΣΕΩΝ ΤΟΥΣ**

Κρίσιμη κίνηση για την αντιμετώπιση του φαινομένου αποτελεί και ο καθορισμός Ειδικού Σώματος Ελεγκτών Αιτιολόγησης, που θα προκύπτει από Μητρώο Ειδικών Αξιολογητών έπειτα από ηλεκτρονική κλήρωση από όλη την Περιφέρεια, θα είναι ανεξάρτητος τρίτος φορέας και αυστηρώς δεν θα έχει οποιαδήποτε σχέση και σύνδεση με την εκάστοτε αναθέτουσα αρχή και τον οικονομικό φορέα.

#### **Δ.7.3.3. ΜΗ ΑΠΟΔΟΧΗ ΖΗΜΙΟΓΟΝΟΥ ΠΡΟΣΦΟΡΑΣ**

Η αποδοχή των ζημιογόνων προσφορών είναι δυνητικώς επικίνδυνη και σε βάρος των μικρομεσαίων εργοληπτικών επιχειρήσεων, εκτός του έργου. Οι μεγάλες εταιρείες μπορούν να αντέξουν τόσο τη ζημιογόνο εκτέλεση ενός έργου, όσο και τη δέσμευση του ποσού της διαφοράς σε τραπεζικό λογαριασμό, οι μικρές όμως όχι. Εξάλλου τα κριτήρια αποδοχής ζημιογόνου προσφοράς είναι αρκούντως ασαφή, ώστε κάθε αναθέτουσα αρχή να τα ερμηνεύει κατά το δοκούν και ακολούθως να αποφασίζει την αποδοχή ή μη μιας ζημιογόνου προσφοράς κατά τρόπο ουσιαστικά ανέλεγκτο. Έτσι, δεν θα πρέπει να γίνονται αποδεκτές οι αιτιολογήσεις που προβάλλουν ή υποκρύπτουν ζημιογόνες προσφορές.

#### **Δ.7.4. ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ**

Εκτός από τα προαναφερθέντα σημεία , υπάρχουν επίσης σημαντικές παράμετροι που θα μπορούσαν να συνεισφέρουν στην αποτροπή υλοποίησης σύμβασης με Α.Χ.Π.:

- Η θεσμοθέτηση πρόσθετων εγγυήσεων από πλευράς του αναδόχου του οποίου η αιτιολόγηση δεν έχει απορριφθεί,
- Ο καθορισμός ενός αντικειμενικού και προκαθορισμένου συστήματος ελέγχου των αιτιολογήσεων και ο υποχρεωτικός τύπος αιτιολόγησης, με προκαθορισμένους συντελεστές (ή εύρος αυτών) των παραμέτρων διαμόρφωσης του κόστους ενός έργου (αποδόσεις μηχανημάτων, ανθρωπίνου δυναμικού, μεταφορικών μέσων κ.λπ.)
- Η δημοσίευση σε ελεύθερα προσβάσιμο ιστότοπο των αποφάσεων επί των Αιτιολογήσεων καθώς και των κρινόμενων αιτιολογήσεων.

Σε περίπτωση που κριθεί η αιτιολόγηση μη επαρκής τότε θα πρέπει:

- Να απορρίπτεται η προσφορά, με πλήρη τεκμηρίωση των λόγων απόρριψης με αριθμητικά δεδομένα
- Εφόσον ασκηθεί ένσταση, ζητείται η γνώμη Τεχνικού Συμβουλίου, και εφόσον απορριφθεί, η αναθέτουσα αρχή απορρίπτει οριστικά την προσφορά και
- Αποστέλλει ενημέρωση στο Μ.Ε.ΕΠ. για ποινή 3μηνης αναστολής δυνατότητας συμμετοχής σε διαγωνισμούς του δημοσίου
- Αντιθέτως, σε περίπτωση που το Τεχνικό Συμβούλιο δεχθεί την προσφορά, η αναθέτουσα αρχή κρίνει την αιτιολόγηση αποδεκτή και αναθέτει την σύμβαση με σήμανση υψηλού κινδύνου.

#### **Δ.8. ΛΟΓΟΙ ΑΠΟΚΛΕΙΣΜΟΥ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟΥ ΦΟΡΕΑ** (άρθρα 73 & 74)

Στο άρθρο 73 παρατίθενται οι λόγοι αποκλεισμού οικονομικού φορέα από τη διαδικασία ανάθεσης δημόσιας σύμβασης. Δεδομένου ότι το εν λόγω άρθρο αποτελεί μεταφορά του άρθρου 57 (παρ. 1 έως 6) της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ, προβλέπει τους λόγους για τους οποίους ένας οικονομικός φορέας αποκλείεται ή δύναται να αποκλεισθεί από τη διαδικασία ανάθεσης, χωρίς να προσδιορίζει τις λεπτομέρειες και τους τρόπους με τους οποίους θα διαπιστώνεται κάθε φορά η συνδρομή κάποιας από τις προϋποθέσεις που αποτελούν λόγους αποκλεισμού.

Στη διατύπωση των λόγων αποκλεισμού υπάρχει μια ουσιώδης διαφοροποίηση: Ενώ για τους λόγους αποκλεισμού των παρ. 1 και 2 ο Νόμος αναφέρει «*οι αναθέτουσες αρχές αποκλείουν*» ή «*αποκλείεται από τη συμμετοχή...*», για τους λόγους αποκλεισμού της παρ. 4, αναφέρεται «*οι αναθέτουσες αρχές **μπορούν να αποκλείουν...***». Η ειδοποιός διαφορά είναι σαφής: Στη μεν πρώτη περίπτωση ο αποκλεισμός είναι υποχρεωτικός, ενώ στη δεύτερη δυνητικός και εναπόκειται στην αναθέτουσα αρχή να τον προβλέψει στα έγγραφα της σύμβασης ή όχι.

Πρέπει να επισημανθεί εδώ η κατηγοριοποίηση των λόγων αποκλεισμού:

α) Η παρ. 1 του άρθρου 73 περιλαμβάνει τους λόγους αποκλεισμού που αναφέρονται στο ποινικό παρελθόν και την προσωπική ακεραιότητα οικονομικών φορέων – φυσικών προσώπων και των φυσικών προσώπων που διοικούν οικονομικούς φορείς – νομικά πρόσωπα: συμμετοχή σε εγκληματική οργάνωση, διάπραξη επαγγελματικά απαξιωτικών εγκλημάτων (απάτη, δωροδοκία), τρομοκρατικά εγκλήματα, νομιμοποίηση εσόδων από παράνομη δραστηριότητα, παιδική εργασία και άλλες μορφές εμπορίας ανθρώπων.

β) Η παρ. 2 αναφέρεται στη φορολογική και ασφαλιστική ενημερότητα του οικονομικού φορέα

γ) Η παρ. 4, που προβλέπει δυνητικό αποκλεισμό, περιλαμβάνει τις περιπτώσεις σοβαρών επαγγελματικών παραπτωμάτων καθώς και επιχειρηματικής μη βιωσιμότητας: πτώχευση, εξυγίανση, ειδική εκκαθάριση της επιχείρησης, στρέβλωση ανταγωνισμού, μη θεραπεύσιμη σύγκρουση συμφερόντων, πρότερη αθέτηση συμβατικών υποχρεώσεων κ.λπ.

Προβληματική ως προς το περιεχόμενό της και τον τρόπο εφαρμογής της είναι η ρύθμιση που προβλέπεται στις παραγράφους 7, 8 και 9 του άρθρου 73. Συνοπτικά, σύμφωνα με τις εν λόγω παραγράφους, ένας διαγωνιζόμενος οικονομικός φορέας που εμπίπτει στους λόγους αποκλεισμού των παρ. 1 και 4 (όχι της παρ. 3) του άρθρου 73, δύναται να αποδείξει τη λήψη επανορθωτικών μέτρων για την αποκατάσταση των πλημμελειών ή των συνεπειών των συγκεκριμένων λόγων αποκλεισμού, παρά το ότι ο συγκεκριμένος λόγος αποκλεισμού ισχύει. Εφόσον ο οικονομικός φορέας επικαλεσθεί τη λήψη τέτοιων μέτρων, η αναθέτουσα αρχή εκδίδει απόφαση σχετικά με την επάρκεια ή μη των ληφθέντων μέτρων αποκατάστασης, εντός προθεσμίας τριάντα (30) ημερών από τη λήψη σύμφωνης γνώμης της Επιτροπής της παρ. 9. Η επιτροπή της παρ. 9 απαρτίζεται από εκπροσώπους του Υπουργείου Οικονομίας, Ανάπτυξης και Τουρισμού, του Υπουργείου Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, καθώς και του Υπουργείου Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων. Η εν λόγω επιτροπή συγκροτείται με απόφαση του Υπουργού Οικονομίας, η οποία εκδίδεται εντός μηνός από τη δημοσίευση του Νόμου (δηλ. μέχρι την 9/9/2016) και ρυθμίζει τις αναγκαίες λεπτομέρειες οργάνωσης και λειτουργίας της. Χρέη Προέδρου εκτελεί ο εκπρόσωπος του Υπουργείου Οικονομίας, Ανάπτυξης και Τουρισμού (άρθρο 73 παρ. 9).

Η ρύθμιση αυτή είναι ιδιαιτέρως ουσιώδης, διότι θεσπίζει μια διαδικασία επίκλησης από πλευράς των διαγωνιζόμενων επιχειρήσεων επανορθωτικών μέτρων των λόγων αποκλεισμού των παρ. 1 και 4 του άρθρου 73, η οποία, εφόσον ευοδωθεί, θα έχει ως συνέπεια την άρση του αποκλεισμού της διαγωνιζόμενης επιχείρησης για τον συγκεκριμένο διαγωνισμό, παρά το γεγονός ότι ο συγκεκριμένος λόγος αποκλεισμού κατ' αρχήν υφίσταται. Επομένως, για τους λόγους αποκλεισμού των παρ. 1 και 4, ο διαγωνιζόμενος οικονομικός φορέας έχει δύο δυνατότητες αντίκρουσής τους:

α) Να ισχυρισθεί δι' ενστάσεως ότι υφίστανται, ένσταση επί της οποίας αποφαινεται η αναθέτουσα αρχή και

β) Να παραδεχθεί μεν ότι συντρέχουν, ωστόσο να επικαλεσθεί τη λήψη επανορθωτικών μέτρων, σύμφωνα με όσα προαναφέρθηκαν. Η αναθέτουσα αρχή, στην περίπτωση αυτή, αποφαινεται για την έκβαση του ζητήματος, βάσει της σύμφωνης γνώμης της προαναφερθείσας επιτροπής.

Αντιθέτως, για τους λόγους αποκλεισμού της παρ. 2 του άρθρου 73 (φορολογική κι ασφαλιστική ενημερότητα) δεν παρέχεται η ανωτέρω δυνατότητα.



Ιδιαίτερη σημασία έχει και το άρθρο 74, που εισάγει μια καινοφανή ρύθμιση στο εθνικό δίκαιο. Σύμφωνα με το άρθρο αυτό, αν ένας οικονομικός φορέας αποκλεισθεί για κάποιον από τους λόγους του άρθρου 73 και δεν λάβει μέτρα για να αποδείξει την αξιοπιστία του, όπως αυτά ορίζονται στην παρ. 7 του άρθρου 73, μπορεί να επιβληθεί σε βάρος του αποκλεισμός από τη συμμετοχή του σε εν εξελίξει και μελλοντικές διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων για εύλογο χρονικό διάστημα. Ο αποκλεισμός δεν υπερβαίνει το χρονικό διάστημα των πέντε (5) ετών από την ημερομηνία καταδίκης με τελεσίδικη απόφαση στις περιπτώσεις που αναφέρονται στην παρ. 1 του άρθρου 73 και τριών (3) ετών από την ημερομηνία του σχετικού γεγονότος στις περιπτώσεις που αναφέρονται στην παρ. 4 του άρθρου 73 (άρθρ. 74 παρ. 1 & 2). Ο αποκλεισμός επιβάλλεται με κοινή απόφαση των Υπουργών Οικονομίας, Ανάπτυξης και Τουρισμού, Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων και Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων, που εκδίδεται μετά από αιτιολογημένη εισήγηση της αναθέτουσας αρχής, που διαπιστώνει τους λόγους αποκλεισμού. (άρθρ. 74 παρ. 3).

Σύμφωνα με την παρ. 5 του αυτού άρθρου, ο κατά τα άνω αποκλεισμός επιφέρει αυτοδικαίως τον αποκλεισμό του οικονομικού φορέα:

- α) από μελλοντικές ή εν εξελίξει διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων καθώς και
- β) από μελλοντικές ή εν εξελίξει διαδικασίες σύναψης συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών των πρώην εξαιρουμένων τομέων ή συμβάσεων παραχώρησης της Οδηγίας 2014/23/ΕΕ.

Τα κριτήρια επιβολής της κύρωσης του αποκλεισμού και ο προσδιορισμός της χρονικής διάρκειας αυτού καθορίζονται με μια σειρά κριτηρίων όπως παρατίθενται στο πρώτο εδάφιο της παρ. 2 του άρθρου 74:

*«Η περίοδος αποκλεισμού καθορίζεται, σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας, λαμβάνοντας υπόψη ιδίως τη σοβαρότητα του αδικήματος ή παραπτώματος, τον χρόνο που έχει παρέλθει από τη διάπραξη του αδικήματος ή παραπτώματος, τη διάρκεια του, υποτροπή, την πρόθεση ή τον βαθμό αμέλειας του εκάστοτε οικονομικού φορέα και τα μέτρα που αυτός λαμβάνει προς αποφυγή διάπραξης παρόμοιων αδικημάτων ή παραπτωμάτων στο μέλλον».*

Όπως καθίσταται προφανές από τις προαναφερθείσες διατάξεις, ο αποκλεισμός οικονομικού φορέα από τη διαδικασία ανάθεσης δημόσιας σύμβασης για λόγους

που αφορούν την, εν ευρεία έννοια, επαγγελματική του καταλληλότητα, ενδέχεται να έχει μακροχρόνιες και βαρύτατες συνέπειες για την επιχείρηση, εφόσον μπορεί να οδηγήσει και σε μακροχρόνιο αποκλεισμό του από τις διαδικασίες ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Σταμόπουλος Σ. Σταμάτης, «Ενημερωτικό Σημείωμα επί του Ν.4412/2016», ΣΑΤΕ, 23-08-2016, σελ. 10

## **Δ.9. ΟΛΟΚΛΗΡΩΣΗ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑΣ**

Με το νέο καθεστώς η υποβολή των τυχόν απαιτούμενων δικαιολογητικών γίνεται στο τέλος της διαγωνιστικής διαδικασίας, μετά την ανάδειξη του προσωρινού αναδόχου, και όχι στην αρχή αυτής κατά την ημέρα διεξαγωγής του διαγωνισμού. Η σχετική διαδικασία για την υποβολή των δικαιολογητικών εκτίθεται αναλυτικά στο άρθρο 103 και παρέλκει εν προκειμένω η επανάληψή του. Ωστόσο, αξίζει να τονισθούν τα εξής:

-Μετά την αξιολόγηση των προσφορών και την ανακήρυξη του προσωρινού αναδόχου, καλείται αυτός από την αναθέτουσα αρχή εντός προθεσμίας δέκα (10) έως είκοσι (20) ημερών να υποβάλλει τα τυχόν απαιτούμενα δικαιολογητικά. Τα δικαιολογητικά προσκομίζονται σε σφραγισμένο φάκελο, ο οποίος παραδίδεται εμπρόθεσμα στο αρμόδιο όργανο αξιολόγησης.

-Αν δεν προσκομισθούν τα δικαιολογητικά εντός της ορισθείσας προθεσμίας ή αυτά έχουν ελλείψεις, παρέχεται προθεσμία πέντε (5) έως δεκαπέντε (15) ημερών στον προσωρινό ανάδοχο να τα προσκομίσει, η οποία προθεσμία εκκινεί από την επίδοση σχετικής έγγραφης πρόσκλησης προς αυτόν.

-Η παράλειψη της προσκομιδής των δικαιολογητικών επιφέρει τις έννομες συνέπειες της κήρυξης του προσωρινού αναδόχου ως εκπτώτου και της κατάπτωσης της εγγυητικής επιστολής συμμετοχής. Η σύμβαση σ' αυτή τη περίπτωση κατακυρώνεται υπέρ του επόμενου κατά σειρά πλέον συμφέρουσας προσφοράς διαγωνιζόμενου.

-Η διαδικασία ελέγχου ολοκληρώνεται με την κατακύρωση της σύμβασης υπέρ του προσωρινού αναδόχου, είτε την κήρυξή του ως εκπτώτου είτε τη ματαίωση της διαδικασίας σε περίπτωση μη προσκομιδής από κανένα διαγωνιζόμενο των απαιτούμενων δικαιολογητικών .

Το νομικό θέμα που ανακύπτει με την ανωτέρω διαδικασία είναι ότι, σε αντίθεση με το μέχρι σήμερα ισχύον καθεστώς, η διαδικασία υποβολής των δικαιολογητικών προηγείται της έκδοσης της κατακυρωτικής του διαγωνισμού απόφασης και δεν έπεται αυτής. Με το προϊσχύσαν θεσμικό πλαίσιο πρώτα εκδιδόταν η εγκριτική του αποτελέσματος της δημοπρασίας απόφαση και ακολούθως καλείτο ο ανάδοχος να προσκομίσει τα επικαιροποιημένα δικαιολογητικά (σημειωτέον, πλέον δεν πρόκειται για «επικαιροποιημένα» δικαιολογητικά, δεδομένου ότι αυτά προσκομίζονται για πρώτη φορά μετά την ολοκλήρωση του διαγωνισμού και την ανάδειξη του

προσωρινού αναδόχου)´ ως εκ τούτου, η σύμβαση κατά τον χρόνο υποβολής των επικαιροποιημένων δικαιολογητικών θεωρείτο καταρτισθείσα και ο διαγωνιζόμενος είχε πλέον καταστεί ανάδοχος. Κατά συνέπεια, η κύρωση της έκπτωσης, που αφορά τον ανάδοχο και επιβάλλεται κατά το συμβατικό στάδιο, ήταν απολύτως νομότυπη και ο εκπεσών ανάδοχος μπορούσε να ασκήσει κατ’ αυτής τις προβλεπόμενες ενδικοφανείς προσφυγές κατά το συμβατικό στάδιο. Με τη νέα ρύθμιση, όμως, η διαδικασία υποβολής των απαιτούμενων δικαιολογητικών διεξάγεται προ της ανακήρυξης του αναδόχου, επομένως η σύμβαση δεν έχει καταρτισθεί ακόμη. Κατά συνέπεια, πως είναι δυνατόν να επιβάλλεται μια κύρωση του συμβατικού σταδίου, που ως εκ της φύσεώς της μπορεί να επιβληθεί μόνο κατά αναδόχου, κατά διαγωνιζόμενου ο οποίος δεν έχει ανακηρυχθεί ακόμη ανάδοχος; Και ποιά είναι τα διοικητικά και ένδικα βοηθήματα που έχει ο εκπεσών προσωρινός ανάδοχος κατ’ αυτής; Αυτά που προβλέπονται κατά το προσυμβατικό στάδιο ή αυτά που προβλέπονται κατά το συμβατικό;

Μετά την ολοκλήρωση του ελέγχου των δικαιολογητικών του προσωρινού αναδόχου, εκδίδεται η εγκριτική του αποτελέσματος του διαγωνισμού απόφαση της αναθέτουσας αρχής. Ειδικότερα (άρθρ. 105):

-Η αναθέτουσα αρχή κοινοποιεί πρώτα την απόφαση κατακύρωσης, μαζί με αντίγραφο όλων των πρακτικών της διαδικασίας ελέγχου και αξιολόγησης των προσφορών, σε κάθε διαγωνιζόμενο εκτός από τον προσωρινό ανάδοχο, με κάθε πρόσφορο τρόπο, όπως με τηλεμοιοτυπία, ηλεκτρονικό ταχυδρομείο κ.λπ., επί αποδείξει (άρθρ. 105 παρ. 2).

-Τα έννομα αποτελέσματα της απόφασης κατακύρωσης και ιδίως η σύναψη της σύμβασης επέρχονται εφόσον και όταν συντρέξουν σωρευτικά τα εξής:

- α) άπρακτη πάροδος των προθεσμιών άσκησης των προβλεπόμενων στις κείμενες διατάξεις βοηθημάτων και μέσων στο στάδιο της προδικαστικής και δικαστικής προστασίας και από τις αποφάσεις αναστολών επί αυτών.
- β) ολοκλήρωση του προσυμβατικού ελέγχου από το Ελεγκτικό Συνέδριο, σύμφωνα με τα άρθρα 35 και 36 του ν. 4129/2013, εφόσον απαιτείται και
- γ) κοινοποίηση της απόφασης κατακύρωσης στον προσωρινό ανάδοχο, εφόσον ο τελευταίος υποβάλλει επικαιροποιημένα τα δικαιολογητικά του άρθρου 80, έπειτα από σχετική πρόσκληση.

-Μετά την επέλευση των εννόμων αποτελεσμάτων της απόφασης κατακύρωσης, η αναθέτουσα αρχή προσκαλεί τον ανάδοχο να προσέλθει για την υπογραφή του συμφωνητικού, εντός είκοσι (20) ημερών από την κοινοποίηση σχετικής έγγραφης ειδικής πρόσκλησης.

-Η υπογραφή του συμφωνητικού έχει αποδεικτικό χαρακτήρα. Εάν ο ανάδοχος δεν προσέλθει να υπογράψει το συμφωνητικό, μέσα στην προθεσμία που ορίζεται στην ειδική πρόσκληση, κηρύσσεται έκπτωτος, καταπίπτει υπέρ της αναθέτουσας αρχής η εγγύηση συμμετοχής του και η κατακύρωση γίνεται στον προσφέροντα που υπέβαλε την αμέσως επόμενη πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά. Αν κανένας από τους προσφέροντες δεν προσέλθει για την υπογραφή του συμφωνητικού, η διαδικασία ανάθεσης ματαιώνεται, σύμφωνα με την περίπτωση δ' της παραγράφου 2 του άρθρου 106.

Από τα ανωτέρω τα κρίσιμα σημεία είναι τα εξής:

- α) Η κατακυρωτική απόφαση πρέπει πρώτα να κοινοποιηθεί σε όλους τους λοιπούς πλην του αναδόχου διαγωνιζόμενους, να ασκηθούν οι προδικαστικές προσφυγές και οι αιτήσεις αναστολής και να εκδοθούν αποφάσεις επ' αυτών (ή να παρέλθουν άπρακτες οι σχετικές προθεσμίες),
- β) ακολούθως να ολοκληρωθεί ο προσυμβατικός έλεγχος από το Ελεγκτικό Συνέδριο
- γ) στη συνέχεια, να κοινοποιηθεί στον ανάδοχο, ο οποίος θα κληθεί να υπογράψει τη σύμβαση προσκομίζοντας εκ νέου τα επικαιροποιημένα δικαιολογητικά (η διατύπωση του νόμου δεν είναι σαφής επ' αυτού), και
- δ) εάν δεν τα προσκομίσει ή δεν υπογράψει τη σύμβαση, τότε κηρύσσεται έκπτωτος. Η κήρυξη του αναδόχου ως έκπτωτου σ' αυτή την περίπτωση υπόκειται στις διοικητικές προσφυγές και τα ένδικα βοηθήματα του σταδίου εκτέλεσης.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> Σταμόπουλος Σ. Σταμάτης, «Ενημερωτικό Σημείωμα επί του Ν.4412/2016», ΣΑΤΕ, 23-08-2016, σελ. 31

## **ΕΠΙΛΟΓΟΣ**

Προσπάθειες για την άρση της παγίως διαπιστούμενης κατάστασης χρονικής υστέρησης, αδιαφάνειας και κακοτεχνίας στην ανάθεση και την εκτέλεση των δημοσίων έργων έχουν κατά καιρούς καταγραφεί, σε διάφορα επίπεδα (π.χ. θέση σε διαβούλευση νομοσχεδίου για την θεσμοθέτηση ενός ενιαίου κανονιστικού και θεσμικού πλαισίου δημοσίων συμβάσεων έργων, μελετών και προμηθειών, θέσπιση του Εθνικού Συστήματος Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων με το ν. 4155/2013, επιβολή παραβόλου στις προδικαστικές προσφυγές με το ν. 4146/2013, θέσπιση της Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων με το ν. 4013/2011, θέσπιση δημιουργίας ανεξάρτητης επιτροπής ελέγχου προσφορών με το νομοσχέδιο Ρέππα).

Ωστόσο, δεν κρίνονται επαρκείς αυτές οι προσπάθειες αν αξιολογήσει κανείς την σημερινή κατάσταση. Αποτελεί ουσιώδης κίνηση η δημιουργία ενός σύγχρονου θεσμικού πλαισίου μελέτης και κατασκευής των δημοσίων έργων, ώστε να εκπληρώνει τον βασικό στόχο της μέγιστης αξιοποίησης των περιορισμένων δημόσιων πόρων, το οποίο θα συμπληρώνεται από ένα Εθνικό Σύστημα Τεχνικών Προδιαγραφών και Τιμολόγησης των Έργων, που θα καλύπτει το εύρος των τεχνικών έργων σε όλο τον κύκλο ζωής τους, να αναφέρεται σε όλους τους συντελεστές παραγωγής των τεχνικών έργων, να ακολουθεί τις τεχνολογικές εξελίξεις και να είναι πλήρως εναρμονισμένο με τις ευρωπαϊκές και διεθνείς πρακτικές.

## **ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ**

-Γερασίμου Στέφανος, Μαραγκάκης Αντώνης, Μπάτρα Εύη, Ντούγια Εύα, Σκαρίμπα Εύη, Χαϊκάλη Σοφία, Χατζηγεωργίου Μελίνα, Χατζόπουλος Βασίλης, Χατζόπουλου Αλίκη, *Στοιχεία Δικαίου Εθνικό-Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, ΕΜΠ, 2004.

-Γέροντας Απ., *Δίκαιο δημοσίων έργων, Η διοικητική σύμβαση - Ανάθεση - Εκτέλεση - Δικαστική προστασία (κατά το εθνικό και κοινοτικό δίκαιο)*, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη, 2009.

-Μητκίδης Χρ., *Συμβάσεις Δημοσίων Έργων*, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2009

-Σταμόπουλος Σ., *Δίκαιο Δημοσίων Έργων*, Νομική Βιβλιοθήκη, 2000.

-Σολδάτος Δ., *Δημόσια έργα. Κωδικοποιημένη Νομοθεσία σε κινητά-διάτρητα φύλλα - Ερμηνεία - Νομολογία*, Εκδόσεις Δημόπουλος, 2010.

-Τάσιος Θ., *Η προβληματική των Δημοσίων Έργων*, εκδ. Συμμετρία, 2004

## **ΔΗΜΟΣΙΕΥΜΑΤΑ**

-Αναγνωστόπουλος Ευθύμιος, «*Νόμος 4412/2016, Πρακτικός Οδηγός*», Σεπτέμβριος 2016

- Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ., Κατευθυντήρια Οδηγία 18, «*Οδηγίες συμπλήρωσης των προτύπων τευχών διακήρυξης ανοικτής διαδικασίας για τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων έργου, άνω των ορίων και κάτω των ορίων του Ν.4412/2016, με κριτήριο ανάθεσης την πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά με βάση την τιμή*», 516/23-1-2017

-Ζυγούρης Πάνος, «*Σημείωμα που αφορά σε ειδικότερες παρατηρήσεις στα ζητήματα δημοσίων συμβάσεων των δήμων, Ν. 4412/2016 (ΦΕΚ Α 147/08.08.2016)*», 23-08-2016

- Λαμπρόπουλος Σέργιος, «*Δημοπράτηση δημοσίων έργων: Κριτήρια ανάθεσης*», Το Βήμα, 08-05-2015

-ΣΑΤΕ, Δελτία Τύπου:

«*Αντικειμενικός τρόπος διαπίστωσης των Ασυνήθιστα Χαμηλών Προσφορών – Πόρισμα Ομάδας Εργασίας ΣΑΤΕ*», 22-09-2016

*«Απάντηση στο από Κ/11/11.1.2017 έγγραφο του Προέδρου του Συμβουλίου Δημοσίων Έργων/ Τμήμα Κατασκευών με θέμα: Εγκύκλιος του Υπουργού Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων για την εξειδίκευση των όρων χαρακτηρισμού μίας οικονομικής προσφοράς ως ασυνήθιστα χαμηλής (ΑΧΠ) και για την εκτίμηση των παρεχόμενων κατά τα ανωτέρω εξηγήσεων» 31-01-2017*

*«Αποσαφήνιση προβλέψεων πρότυπης διακήρυξης», 01-02-2017*

*«Βελτιώσεις - Τροποποιήσεις διατάξεων του Ν.2940/2001 σχετικά με την κατάταξη και αναθεώρηση της εγγραφής των εργοληπτικών επιχειρήσεων στο ΜΕΕΠ», 11-09-2008*

*Ετήσια Τακτική Γενική Συνέλευση έτους 2017, Δελτίο Τύπου, Λογοδοσία Προέδρου κ. Ζ. Αθουσάκη, Έκθεση Πεπραγμένων ΣΑΤΕ 2016, Έκθεση Εξελεγκτικής Επιτροπής, 30-03-2017*

- Σταμόπουλος Σ. Σταμάτης, «Ενημερωτικό Σημείωμα επί του Ν.4412/2016», ΣΑΤΕ, 23-08-2016

- Υπ.Υ.ΜΕ.ΔΙ, Εγκύκλιος 18, «Παροχή διευκρινίσεων ως προς την εφαρμογή του ν.4412/2016», 19-10-2016

- ΦΕΚ Α' 147, Νόμος υπ' αριθμ.. 4412/2016, «Δημόσιες Συμβάσεις Έργων, Προμηθειών και Υπηρεσιών (προσαρμογή στις Οδηγίες 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ)», 08-08-2016