



**ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ**  
**ΕΝΙΑΙΑ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΗ ΑΡΧΗ**  
**ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ**

**ΓΝΩΜΗ**

**Δ27/2020**

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

**Η ΕΝΙΑΙΑ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΗ ΑΡΧΗ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ**

Στην Αθήνα σήμερα, την 3<sup>η</sup> Απριλίου του έτους δύο χιλιάδες είκοσι (2020), ημέρα Παρασκευή και ώρα 10.30 π.μ., και επί της οδού Κεφαλληνίας 45 στην Αθήνα, όπου και τα γραφεία της, συνήλθε η ΕΝΙΑΙΑ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΗ ΑΡΧΗ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ σε συνεδρίαση, μετά από σχετική πρόσκληση του Προέδρου της, η οποία γνωστοποιήθηκε νομίμως σε όλα τα μέλη της Αρχής.

Από τα προσκληθέντα μέλη της Αρχής παρέστησαν κατά την συνεδρίαση άπαντα, ήτοι:

**Πρόεδρος:** Γεώργιος Καταπόδης

**Αντιπρόεδρος:** Αδάμ Καραγλάνης

**Μέλη** (μέσω τηλεδιάσκεψης): Κωνσταντίνος Βαρδακαστάνης, Δημήτριος Λουρίκας, Δημήτριος Σταθακόπουλος, Μαρία Στυλιανίδου, Ερωφίλη Χριστοβασίλη

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

**Εισηγητής:** Γεώργιος Τράντας, Νομικός Σύμβουλος Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ.

**Θέμα:** Παροχή σύμφωνης γνώμης της Αρχής, κατά το άρθρο 2 παρ. 2 περ. γ (δδ) του ν.4013/2011, επί αιτήματος της Γενικής Γραμματείας Πληροφοριακών Συστημάτων Δημόσιας Διοίκησης, για την προσφυγή στη διαδικασία διαπραγμάτευσης χωρίς προηγούμενη δημοσίευση του άρθρου 32 παρ. 2 (γ) του ν. 4412/2016, για την «Παροχή υπηρεσιών λειτουργίας του πληροφοριακού συστήματος για τον Εθνικό Εκδότη Αναγνωριστικών Κωδικών (ID Issuer) στο πλαίσιο της Ιχνηλασιμότητας καπνικών προϊόντων».

Κατά τη διάρκεια της Συνεδρίασης παρέστη ο εισηγητής, Γεώργιος Τράντας, ο οποίος αποχώρησε πριν την έναρξη της διαδικασίας ψηφοφορίας από τα μέλη της Αρχής.

1. Με το από 24.3.2020 (υπ' αριθμ. πρωτ. 7533 ΕΞ 24-3-2020) *επείγον* έγγραφο της Γενικής Γραμματείας Πληροφοριακών Συστημάτων (αριθ. πρωτ. εισερχ. Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ. 1772/24.03.2020), ζητείται η παροχή σύμφωνης γνώμης της Αρχής για την προσφυγή στη διαδικασία διαπραγμάτευσης, σύμφωνα με το άρθρο 2, παρ. 2, περίπτωση γ' (δδ) του ν. 4013/2011, για τη σύναψη σύμβασης για την «Παροχή υπηρεσιών λειτουργίας του πληροφοριακού συστήματος για τον Εθνικό Εκδότη Αναγνωριστικών Κωδικών (ID Issuer) στο πλαίσιο της Ιχνηλασιμότητας καπνικών προϊόντων», με CPV 72500000 «Υπηρεσίες Πληροφορικής», 72222300 «Υπηρεσίες τεχνολογίας των πληροφοριών» και 72416000 «Παροχής υπηρεσιών εφαρμογών», στο μέτρο που είναι απολύτως απαραίτητο, ήτοι συνολικής εκτιμώμενης αξίας έως εκατόν σαράντα χιλιάδων ευρώ (140.000 €) χωρίς ΦΠΑ.

## **I. ΙΣΤΟΡΙΚΟ – ΠΡΑΓΜΑΤΙΚΑ ΠΕΡΙΣΤΑΤΙΚΑ**

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

2.1. Το Υπουργείο Οικονομικών, στο πλαίσιο του ευρύτερου σχεδιασμού του για την καταπολέμηση του λαθρεμπορίου στη διακίνηση καπνικών προϊόντων και σύμφωνα με το άρθρ. 5 του Ν.4410/2016 (ΦΕΚ/Α/141/3-8-2016) και τους εκτελεστικούς κανονισμούς που έχουν εκδοθεί από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή (ενδεικτικά βλ. (ΕΕ) 2018/574/14-12-2017), εξέδωσε την υπ' αρ. Α.1202/20-5-2019 Υπουργική απόφαση (ΦΕΚ Β' 1830/23-5-2019) με την οποία αντικαταστάθηκε η Υπουργική απόφαση ΓΓΠΣ0002597ΕΞ2018) (ΦΕΚ Β' 2434/26-6-2018) και ορίσθηκε η Γ.Γ.Π.Σ., και πλέον Γενική Γραμματεία Πληροφοριακών Συστημάτων Δημόσιας Διοίκησης (Γ.Γ.Π.Σ.Δ.Δ.), βάσει του άρθρου 28 του ν. 4623/2019 (Α' 134), Εθνικός Πάροχος Μοναδικού Αναγνωριστικού Κωδικού (Μ.Α.Κ) επισήμανσης των μονάδων συσκευασίας προϊόντων καπνού. Η αρμοδιότητα της Γ.Γ.Π.Σ.Δ.Δ. ως Εθνικού Παρόχου Μ.Α.Κ. απαιτεί τη

λειτουργία ενός Πληροφοριακού Συστήματος Έκδοσης, Διαχείρισης και Διάθεσης των Μ.Α.Κ στους οικονομικούς φορείς που εμπλέκονται στην αλυσίδα παραγωγής και διακίνησης των καπνικών προϊόντων.

Το εν λόγω Σύστημα Ιχνηλασιμότητας συμβάλλει στην επίτευξη των δημοσιονομικών στόχων και την διασφάλιση των δημοσίων εσόδων του ειδικού φόρου κατανάλωσης των καπνικών προϊόντων. Η τυχόν αδυναμία χορήγησης μοναδικών αναγνωριστικών κωδικών στους καπνοβιομήχανους και στους εισαγωγείς βιομηχανοποιημένων καπνών θα σήμαινε αδυναμία παραγωγής και φορολόγησης των προϊόντων αυτών, δεδομένης της μεγάλης συνεισφοράς των καπνικών προϊόντων στα δημόσια έσοδα. Επιπρόσθετα, από τη λειτουργία του Συστήματος εισπράττονται, μέσω παραβόλου, από τις καπνοβιομηχανίες, για τους αναγνωριστικούς κωδικούς που τους διατίθενται, περισσότερα από 70.000 ευρώ το μήνα και αφορούν τέλη για τη λειτουργία του Συστήματος.

Με την από 10.4.2019 σύμβαση (μεταξύ της Γενικής Γραμματείας Πληροφοριακών Συστημάτων και της εταιρίας Authentix Inc), η ανάδοχος εταιρία ανέλαβε την υλοποίηση του έργου «Παροχή υπηρεσίας χρήσης λογισμικού για τον Εθνικό Πάροχο Μοναδικού Αναγνωριστικού Κωδικού (ID Issuer) στο πλαίσιο της Ιχνηλασιμότητας καπνικών προϊόντων». Η σύμβαση έχει διάρκεια ενός (1) έτους από την ημερομηνία υπογραφής της, δηλαδή λήγει την **10η Απριλίου 2020**.

**2.2.** Στις 8.7.2019, ήτοι κατά τη διάρκεια εκτέλεσης της άνω σύμβασης, δημοσιεύτηκε το Π.Δ. 81/2019 (ΦΕΚ Α' 119), με το οποίο καταργήθηκε το Υπουργείο Ψηφιακής Πολιτικής, Τηλεπικοινωνιών και Ενημέρωσης και συστάθηκε το Υπουργείο Ψηφιακής Διακυβέρνησης. Με το ίδιο Π.Δ μεταφέρθηκε στο νεοσυσταθέν Υπουργείο η Γενική Γραμματεία Πληροφοριακών Συστημάτων, που υπαγόταν μέχρι τότε στο Υπουργείο Οικονομικών, και μετονομάστηκε σε Γενική Γραμματεία Πληροφοριακών Συστημάτων Δημόσιας Διοίκησης (ΓΓΠΣΔΔ).

Από το περιεχόμενο των διατάξεων α) της περίπτ. β' της παρ. 1 του άρθρου 85 του ν. 4623/2019 (Α' 133), β) των παρ. 1 (περίπτ. 1.1.) και 5 του π.δ/τος 81/2019 (Α' 119), γ) του άρθρου 1 της Υ6 απόφασης του Πρωθυπουργού (Β' 2902) για την ανάθεση των αρμοδιοτήτων του Υπουργείου Ψηφιακής Διακυβέρνησης στον Υπουργό Επικρατείας, προκύπτει ότι στην προκειμένη περίπτωση ο Υπουργός Επικρατείας, ο οποίος προΐσταται των υπηρεσιών του Υπουργείου Ψηφιακής Διακυβέρνησης, στο οποίο μεταφέρθηκε η Γενική Γραμματεία Πληροφοριακών Συστημάτων (ΓΓΠΣ) από το Υπουργείο Οικονομικών, είναι πλέον ο αρμόδιος διατάκτης για τις εγγεγραμμένες πιστώσεις που την αφορούν.

Για τις μεταφερόμενες υπηρεσίες του Π.Δ. 81/2019, αρμόδιες ΓΔΟΥ για την άσκηση των αρμοδιοτήτων των άρθρων 24 και 69Γ του ν. 4270/2014 (ΦΕΚ Α' 143) και μόνον για τον Κρατικό Προϋπολογισμό οικονομικού έτους 2019, ορίστηκε να εξακολουθήσουν να είναι οι ΓΔΟΥ που ασκούσαν τις ανωτέρω αρμοδιότητες μέχρι τη δημοσίευση του ΠΔ 81/2019.

**2.3.** Από τις προαναφερθείσες διατάξεις, προέκυψε ότι η ΓΔΟΥ του Υπουργείου Οικονομικών ήταν αρμόδια μόνον έως τις 31.12.2019, για όσα θέματα αφορούσαν τη ΓΓΠΣΔΔ. Από 1.1.2020 και έπειτα, αρμόδια ΓΔΟΥ

για την άσκηση των αρμοδιοτήτων των άρθρων 24 και 69Γ του ν. 4270/2014 (Α' 143) στην περίπτωση της ΓΓΠΣΔΔ, είναι η ΓΔΟΥ του Υπουργείου Ψηφιακής Διακυβέρνησης, στην οποία μεταφέρθηκαν αυτοδικαίως και χωρίς άλλη διατύπωση όλες οι αρμοδιότητες που ασκούσε η ΓΔΟΥ του Υπουργείου Οικονομικών μέχρι τις 31.12.2019.

Η κατά τα ανωτέρω ερμηνεία αυτή είναι προς την κατεύθυνση της ομαλής και απρόσκοπτης λειτουργίας τόσο των μεταφερομένων υπηρεσιών, όσο και των οργανικών οντοτήτων υποδοχής. Παράλληλα, όμως, η μεταφορά υπηρεσιών και αρμοδιοτήτων στο νεοσυσταθέν Υπουργείο Ψηφιακής Διακυβέρνησης αποτέλεσε ένα αιφνίδιο και απρόβλεπτο γεγονός για τις αρμόδιες υπηρεσίες και αναθέτουσες αρχές, το οποίο περιέπλεξε, όπως προκύπτει από την σχετική αλληλογραφία, τις διοικητικές διαδικασίες και προκάλεσε σημαντικές καθυστερήσεις στη διενέργεια διαγωνιστικών διαδικασιών και δυσχέρανε την απρόσκοπτη εκτέλεση των συμβάσεων.

Από τον φάκελο προκύπτει ότι η εν λόγω μεταφορά επηρέασε πρωτίστως τις δράσεις της ΓΓΠΣΔΔ. Αυτό συνέβη, διότι η ΓΓΠΣΔΔ αναλαμβάνει την υλοποίηση πλήθους έργων που αφορούν σε πληροφοριακά συστήματα, στο πλαίσιο της αποστολής της για τον σχεδιασμό, την ανάπτυξη, την παραγωγική λειτουργία και αξιοποίηση των Τεχνολογιών Πληροφορικής και Επικοινωνιών (Τ.Π.Ε.) στις υπηρεσίες του ΥΨΔ, του Υπουργείου Οικονομικών και της Δημόσιας Διοίκησης, κατά το άρθρο 28 του Ν. 4623/2019 (ΦΕΚ Α' 134/09.08.2019), ενώ παράλληλα διαχειρίζεται τα πληροφοριακά συστήματα όλων των υπηρεσιών του ΥΨΔ και του Υπουργείου Οικονομικών και φιλοξενεί τα συστήματα της ΑΑΔΕ, σε εφαρμογή του άρθρου 37 του ν. 4389/2016 (Α' 94), καθώς και άλλων φορέων της Δημόσιας Διοίκησης. Τα ανωτέρω, σε συνδυασμό με το γεγονός ότι η ΓΓΠΣΔΔ είναι αρμόδια να μεριμνά για την εύρυθμη και αδιάλειπτη λειτουργία των παρεχόμενων ηλεκτρονικών υπηρεσιών προς τους πολίτες, τις επιχειρήσεις και τη Δημόσια Διοίκηση μέσω των κεντρικών, περιφερειακών και εφεδρικών υπολογιστικών υποδομών και εφαρμογών της, δημιούργησαν μία κατάσταση κατεπείγοντος, κατά την οποία η ΓΓΠΣΔ καλείται να λάβει όλες τις απαραίτητες ενέργειες για να διασφαλίσει την αδιάλειπτη λειτουργία όλων των πληροφοριακών συστημάτων που λειτουργούν υπό την ευθύνη της.

**3.** Σε σχέση με την προκείμενη υπόθεση, ειδικότερα, για την ικανοποίηση της ανάγκης αδιάλειπτης λειτουργίας του Εκδότη Μοναδικών Αναγνωριστικών Κωδικών, η οποία συνιστά ευρωπαϊκή υποχρέωση της χώρας βάσει των διατάξεων του Εκτελεστικού Κανονισμού (ΕΕ) 2018/574 της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και, κατ' επέκταση, για τη μη διατάραξη της επιχειρησιακής συνέχειας του κλάδου κατασκευής και εμπορίας καπνικών προϊόντων σε Ελλάδα και Κύπρο, η ΓΓΠΣΔΔ προέβη, ως όφειλε, στις εξής ενέργειες:

α. Απέστειλε τα υπ' αρ. 29965 ΕΞ 2019/28-03-2019 και 111141 ΕΞ 2019/08-10-2019 αιτήματα προς τη ΓΔΟΥ του Υπουργείου Οικονομικών με θέμα την ανάθεση σύμβασης συνολικής διάρκειας τριάντα εννέα (39) μηνών, με προαίρεση για τριετή συντήρηση, για παροχή «Υπηρεσιών χρήσης και παραγωγικής λειτουργίας πληροφοριακού συστήματος για τον Εθνικό Εκδότη Αναγνωριστικών Κωδικών (ID Issuer) στο πλαίσιο της Ιχνηλασιμότητας καπνικών προϊόντων».

Το δεύτερο ως άνω αίτημα της ΓΠΣΔΔ, το οποίο ήταν μεταγενέστερο των κατά τα ανωτέρω δομικών μεταβολών, δεν ικανοποιήθηκε, με την αιτιολογία ότι η ΓΔΟΥ του Υπουργείου Οικονομικών δεν είναι πλέον αρμόδια να προβεί στην αναγκαία πολυετή δέσμευση πιστώσεων που αφορά στην ανάθεση του εν λόγω έργου.

β. Ενόψει της ανωτέρω αρνήσεως, η αναθέτουσα αρχή απέστειλε το υπ' αρ. 127884 ΕΞ 2019/13-11-2019 αίτημα στη ΓΔΟΥ του ΥΨΔ με θέμα την «Εξασφάλιση πιστώσεων για το έργο: Υπηρεσίες χρήσης και παραγωγικής λειτουργίας πληροφοριακού συστήματος για τον Εθνικό Εκδότη Αναγνωριστικών Κωδικών (ID Issuer) στο πλαίσιο της Ιχνηλασιμότητας καπνικών προϊόντων»

Παρόλα αυτά, ενόψει της πρακτικής αδυναμίας, ήτοι της έλλειψης σχετικής αρμοδιότητας κατά τον κρίσιμο χρόνο, των οικονομικών υπηρεσιών του ΥΨΔ να πραγματοποιήσουν πριν την 1.1.2020 τις δεσμεύσεις πιστώσεων που συνιστούν προϋπόθεση για την προκήρυξη του διαγωνισμού, ο ηλεκτρονικός ανοικτός δημόσιος διαγωνισμός για την προμήθεια «Υπηρεσιών χρήσης και παραγωγικής λειτουργίας πληροφοριακού συστήματος για τον Εθνικό Εκδότη Αναγνωριστικών Κωδικών (ID Issuer) στο πλαίσιο της Ιχνηλασιμότητας καπνικών προϊόντων» προκηρύχθηκε μόλις στις 20.2.2020.

Ο προϋπολογισμός του προκηρυχθέντος Έργου ανέρχεται στο ποσό του ενός εκατομμυρίου τετρακοσίων τριάντα οκτώ χιλιάδων τετρακοσίων (1.438.400) Ευρώ συμπεριλαμβανομένου Φ.Π.Α. και η διάρκεια του έργου είναι τριάντα εννέα (39) μήνες από την ημερομηνία υπογραφής της σύμβασης και συμπεριλαμβάνει τριάντα έξι (36) μήνες παραγωγικής λειτουργίας. Ο ανωτέρω διαγωνισμός έχει καταχωρηθεί στο ΕΣΗΔΗΣ με α/α 83261 (ΑΔΑΜ: 20PROC006326001), με καταληκτική ημερομηνία κατάθεσης προσφορών την 30η Μαρτίου 2020 και ημερομηνία αποσφράγισης των προσφορών την 3η Απριλίου 2020.

Επειδή η διαγωνιστική διαδικασία αποδεικνύεται ότι θα ολοκληρωθεί μετά τη λήξη της υπάρχουσας σύμβασης, δηλαδή σε χρόνο μεταγενέστερο της 10ης Απριλίου 2020, και προκειμένου να εξασφαλιστεί η αδιάλειπτη λειτουργία του Εκδότη Μοναδικών Αναγνωριστικών Κωδικών στο διάστημα που θα μεσολαβήσει από τη λήξη της τρέχουσας σύμβασης έως την σύναψη σύμβασης με τον ανάδοχο που θα προκύψει από τον υπό εξέλιξη διαγωνισμό, συντρέχει κατά την ΓΠΣΔΔ επιτακτική και κατεπείγουσα ανάγκη ανάθεσης έργου για τη συνέχιση της λειτουργίας του ήδη εγκατεστημένου Πληροφοριακού Συστήματος, έως την ημερομηνία υπογραφής της νέας σύμβασης.

**4.** Ενόψει των ανωτέρω, συντρέχουν κατά την ΓΠΣΔΔ οι αναγκαίοι όροι για την νόμιμη προσφυγή στην εξαιρετική διαδικασία του άρθρου 32 παρ. 2 εδάφιο γ' του ν. 4412/2016, το οποίο προβλέπει τη δυνατότητα προσφυγής στη διαδικασία της διαπραγμάτευσης χωρίς δημοσίευση της σχετικής προκήρυξης «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» (πρβλ. ΣτΕ 1747/2011 και ΔΕΦΑΘ 247/2013)

Η συνολική διάρκεια του προς ανάθεση έργου ορίζεται από την ημερομηνία υπογραφής της σύμβασης και μέχρι την υπογραφή της σύμβασης του δημόσιου ανοικτού διαγωνισμού, που έχει προκηρυχθεί, και την έναρξη παραγωγικής λειτουργίας του νέου συστήματος, και κατά μέγιστο τους δέκα τέσσερις (14) μήνες.

Το Υπουργείο διατηρεί το δικαίωμα να διακόψει την παρούσα σύμβαση με την ολοκλήρωση και την υπογραφή της σύμβασης του δημόσιου ανοικτού διαγωνισμού, που έχει προκηρυχθεί, και την έναρξη παραγωγικής λειτουργίας του νέου συστήματος.

Η συνολική δαπάνη δεν θα ξεπεράσει το ποσό των εκατόν σαράντα χιλιάδων ευρώ (140.000 €), χωρίς ΦΠΑ, και θα βαρύνει τις πιστώσεις της ΓΓΠΣΔΔ .

Η πληρωμή του έργου θα γίνεται απολογιστικά ανά τρίμηνο, με το μηνιαίο τίμημα που αναλογεί στους μήνες που θα παρέχονται οι υπηρεσίες.

## II. ΝΟΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

5. Το άρθρο 2, παράγραφος 2, περίπτωση γ', υποπερίπτωση δδ' του ν. 4013/2011, όπως ισχύει, για την παροχή σύμφωνης γνώμης της Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων, ορίζει ότι: ««[...] δδ) Οι αποφάσεις των αναθετουσών Αρχών που αφορούν την προσφυγή στη διαδικασία της διαπραγμάτευσης για την ανάθεση των δημόσιων συμβάσεων, σύμφωνα με την περίπτωση β' της παρ. 2 του άρθρου 26 και τα άρθρα 32 και 269 του Ν. 4412/2016 (Α' 147) εξαιρουμένων των περιπτώσεων ανωτέρας βίας, εκδίδονται μετά από σύμφωνη γνώμη της Αρχής, εφόσον οι συμβάσεις αυτές εμπίπτουν, λόγω της εκτιμώμενης αξίας τους, στο πεδίο εφαρμογής των Οδηγιών 2014/24/ΕΚ και 2014/25/ΕΚ, οι οποίες ενσωματώθηκαν στην ελληνική έννομη τάξη με το Ν. 4412/2016. Κατά την άσκηση της εν λόγω αρμοδιότητας η Αρχή λαμβάνει υπόψη της τις γενικές αρχές του ενωσιακού και εθνικού δικαίου [...]».

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

Σημειώνεται ότι, σύμφωνα με τον κατ' εξουσιοδότηση Κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 2019/1828 της Επιτροπής τα κατώτατα όρια αναθεωρήθηκαν από € 144.000,00 σε € 139.000,00 και από € 221.000,00 σε € 214.000,00 και ισχύουν, από 1-1-2020.

7. Το άρθρο 6 παρ. 1, 3 και 4 του ίδιου νόμου ορίζει τα παρακάτω: “1. Ο υπολογισμός της εκτιμώμενης αξίας μιας σύμβασης βασίζεται στο συνολικό πληρωτέο ποσό, χωρίς ΦΠΑ, όπως εκτιμάται από την αναθέτουσα αρχή, συμπεριλαμβανομένου κάθε τυχόν δικαιώματος προαίρεσης ή τυχόν παρατάσεων της σύμβασης, όπως ορίζουν ρητά τα έγγραφα της σύμβασης.[...] 3. Η επιλογή της χρησιμοποιούμενης μεθόδου για τον υπολογισμό της εκτιμώμενης αξίας μιας σύμβασης δεν γίνεται με σκοπό την αποφυγή της εφαρμογής οποιασδήποτε διάταξης του παρόντος νόμου. Η σύμβαση δεν κατατέμενεται κατά τρόπο ώστε να αποφεύγεται η εφαρμογή οποιασδήποτε διάταξης του παρόντος νόμου, εκτός αν αυτό δικαιολογείται από αντικειμενικούς λόγους. [...] 4. Η εκτιμωμένη αξία ισχύει τη στιγμή της αποστολής της προκήρυξης διαγωνισμού ή, στις περιπτώσεις όπου δεν προβλέπεται προκήρυξη διαγωνισμού, τη στιγμή που η αναθέτουσα αρχή εκκινεί τη διαδικασία σύναψης σύμβασης, για παράδειγμα ερχόμενη σε επαφή με οικονομικούς φορείς για τους σκοπούς της σύναψης της σύμβασης, όπου ενδείκνυται κατά τα ειδικότερα προβλεπόμενα στο άρθρο 61”.

8. Περαιτέρω το άρθρο 32 παρ. 2 περ. γ' του ως άνω νόμου, ορίζει ότι: “2. Η διαδικασία με διαπραγμάτευση χωρίς προηγούμενη δημοσίευση μπορεί να χρησιμοποιείται για δημόσιες συμβάσεις έργων, προμηθειών και υπηρεσιών σε οποιαδήποτε από τις κατωτέρω περιπτώσεις: (...) γ) στο μέτρο που είναι απολύτως απαραίτητο, εάν λόγω κατεπείγουσας ανάγκης οφειλόμενης σε γεγονότα απρόβλεπτα για την αναθέτουσα αρχή, δεν είναι δυνατή η τήρηση των προθεσμιών που προβλέπονται για τις ανοικτές, κλειστές ή ανταγωνιστικές διαδικασίες με διαπραγμάτευση. Οι περιστάσεις που επικαλούνται οι αναθέτουσες αρχές για την αιτιολόγηση της κατεπείγουσας ανάγκης δεν πρέπει σε καμία περίπτωση να απορρέουν από δική τους ευθύνη”.

9. Το άρθρο 61 του ν. 4412/2016 ορίζει: “1. Για συμβάσεις άνω των ορίων, ως χρόνος έναρξης της ανοικτής διαδικασίας, της κλειστής διαδικασίας, της ανταγωνιστικής διαδικασίας με διαπραγμάτευση, του ανταγωνιστικού διαλόγου και της σύμπραξης καινοτομίας, νοείται η ημερομηνία αποστολής της σχετικής προκήρυξης σύμβασης στην Επίσημη Εφημερίδα της Ένωσης ή της προκαταρκτικής προκήρυξης, όταν η τελευταία χρησιμοποιείται ως μέσο προκήρυξης διαγωνισμού, σύμφωνα με την παρ. 5 του άρθρου 26. 2. Ως χρόνος έναρξης της διαδικασίας διαπραγμάτευσης χωρίς δημοσίευση προκήρυξης, νοείται η ημερομηνία αποστολής προς τους οικονομικούς φορείς της πρώτης πρόσκλησης συμμετοχής σε διαπραγμάτευση. 3. Ως χρόνος έναρξης ενός διαγωνισμού μελετών, νοείται η ημερομηνία αποστολής της σχετικής προκήρυξης διαγωνισμού μελετών στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. 4. Για συμβάσεις κάτω των ορίων αντί των παραγράφων 1 έως 3, εφαρμόζονται οι διατάξεις του άρθρου 120”.

### III. ΝΟΜΙΚΗ ΕΚΤΙΜΗΣΗ

10. Το υπό εξέταση αίτημα της ΓΠΣΔΔ αφορά στην προσφυγή στη διαδικασία διαπραγμάτευσης για σύναψη δημόσιας σύμβασης υπηρεσιών, η οποία, αφενός λόγω αντικειμένου και αφετέρου λόγω της εκτιμώμενης αξίας (140.000,00€ μη συμπεριλαμβανομένου Φ.Π.Α. 24%), εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής

του ν. 4412/2016. Κατά συνέπεια, συντρέχει η αρμοδιότητα της Αρχής για την παροχή σύμφωνης γνώμης επί του εν λόγω αιτήματος, σύμφωνα με το άρθρο 2 παρ. 2 περ. γ υποπερ. δδ του ν. 4013/2011, όπως ισχύει.

**11.** Εν προκειμένω, η νομική βάση για την υποβολή του αιτήματος της ΓΓΠΣΔΔ είναι η διάταξη του άρθρου 32 παρ. 2 περ. γ' του ν. 4412/2016 (κατεπείγον), καθώς αυτή επικαλείται ρητά το φορέας.

**12.** Η διαδικασία με διαπραγμάτευση έχει εξαιρετικό χαρακτήρα και επιτρέπεται να εφαρμόζεται μόνο στις περιοριστικώς απαριθμούμενες στα άρθρα 26 και 32 του ν. 4412/2016 περιπτώσεις με τα οποία μεταφέρθηκαν στο εσωτερικό δίκαιο τα άρθρα 26 και 32 της οδηγίας 2014/24/ΕΕ, αντίστοιχα (πρβλ. άρθρα 24 και 25 π.δ. 60/2007 και άρθρα 30 και 31 της Οδηγίας 2004/18/ΕΚ, αντίστοιχα, και βλ. σχετικώς ΔΕΚ - ΔΕΕ, αποφάσεις της 8ης Απριλίου 2008, C 337/05, Επιτροπή κατά Ιταλίας, Συλλ. 2008, I-2173, σκέψη 56, της 23ης Απριλίου 2009, C-292/07, Επιτροπή κατά Βελγίου, EU:C:2009:246, σκέψεις 105-106, της 11ης Σεπτεμβρίου 2014, C-19/13, Ministero dell' Interno κατά Fastweb SpA και Telecom Italia SpA, EU:C:2014:2194, σκέψη 49, της 7ης Σεπτεμβρίου 2016, C -549/14, Finn Frogne A/S κατά Rigspolitiet ved Center for Beredskabskommunikation, EU:C:2016:634, σκέψη 35). Συναφώς επισημαίνεται ότι οι ανωτέρω διατάξεις στο μέτρο που εισάγουν εξαιρέσεις που συνιστούν παρέκκλιση από τη βασική ρύθμιση, δηλαδή από τους κανόνες που αποσκοπούν στη διασφάλιση της αποτελεσματικότητας των αναγνωριζομένων από τη Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Σ.Λ.Ε.Ε.) δικαιωμάτων στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, πρέπει να αποτελούν αντικείμενο συστατικής ερμηνείας, το δε βάρος αποδείξεως περί του ότι συντρέχουν όντως οι έκτακτες περιστάσεις που δικαιολογούν την απόκλιση το φέρει αυτός που τις επικαλείται (βλ. υπό το πνεύμα αυτό ΔΕΚ - ΔΕΕ, αποφάσεις της 10ης Μαρτίου 1987, C-199/85, Επιτροπή κατά Ιταλίας, Συλλ. 1987, σ. 1039, σκέψη 14, της 18ης Μαΐου 1995, C-57/94, Επιτροπή κατά Ιταλίας, Συλλ. 1995, σ. I-1249, σκέψη 23, της 28ης Μαρτίου 1996, C-318/94, Επιτροπή κατά Γερμανίας, Συλλ. 1996, σ. I-1949, της 10ης Απριλίου 2003, C-20/01 και C-28/01, Επιτροπή κατά Γερμανίας, Συλλ. 2003, I-360, σκέψη 58, της 14ης Σεπτεμβρίου 2004, C-385/02, Επιτροπή κατά Ιταλίας, Συλλ. 2004, σ. I-8121, σκέψη 19, της 14ης Οκτωβρίου 2004, C-340/02, Επιτροπή κατά Γαλλίας, Συλλ. 2004, I-9845, σκέψη 38, και της 2ας Ιουνίου 2005, C-394/02, Επιτροπή κατά Ελλάδας, Συλλ. 2005, I-4713, σκέψη 33, της 8ης Απριλίου 2008, C- 337/05, Επιτροπή κατά Ιταλίας, Συλλ. 2008, I-2173, σκέψεις 57-58, της 27ης Οκτωβρίου 2011, C - 601/10, Επιτροπή κατά Ελληνικής Δημοκρατίας, Συλλ. 2011, I-00163, σκέψη 32).

**13.** Καταρχήν, πρέπει να διερευνηθεί εάν πληρούνται οι προϋποθέσεις εφαρμογής του επικαλούμενου στο αίτημα της Αναθέτουσας Αρχής άρθρου 32, παράγραφος 2, περίπτωση γ' του Ν. 4412/2016. Ειδικότερα, ως προς την εφαρμογή του εν λόγω άρθρου και μάλιστα για την εξαίρεση του κατεπείγοντος, η εφαρμογή της τελευταίας εξαρτάται από τη συνδρομή πέντε σωρευτικών προϋποθέσεων.

**14. (α)** Συγκεκριμένα, προϋποθέτει:

i) την ύπαρξη κατεπείγουσας ανάγκης που δεν συμβιβάζεται με τις προθεσμίες που επιτάσσουν άλλες διαδικασίες,



ii) την ύπαρξη απρόβλεπτης περίπτωσης,

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

iv) οι περιστάσεις που επικαλούνται οι Αναθέτουσες Αρχές για την αιτιολόγηση της κατεπείγουσας ανάγκης δεν πρέπει σε καμία περίπτωση να απορρέουν από δική τους ευθύνη, και τέλος,

v) την ανάθεση της εν λόγω σύμβασης στο μέτρο που είναι απολύτως απαραίτητο.

**(β)** Ως απρόβλεπτες περιστάσεις νοούνται γεγονότα που υπερβαίνουν κατά πολύ τον συνήθη ρου του οικονομικού και κοινωνικού βίου, όπως λ.χ. οι θεομηνίες (πλημμύρες, σεισμοί κλπ.), οι οποίες καθιστούν κατεπειγόντως απαραίτητη την παράδοση διαφόρων προμηθειών στους πληγέντες.

**(γ)** Γίνεται περαιτέρω δεκτό, σύμφωνα με τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, ότι, κατά την έννοια της διάταξης της υποπερίπτωσης γ' της περίπτωσης 1 του άρθρου 25 του Π.Δ. 60/2007 και πλέον άρθρο 32, παράγραφος 2, περίπτωση γ' του Ν. 4412/2016, η Αναθέτουσα Αρχή έχει μεν ευχέρεια, κατ' απόκλιση από το γενικό κανόνα διενέργειας ανοικτού ή κλειστού διαγωνισμού, να συνάπτει δημόσια σύμβαση με προσφυγή στην εξαιρετική διαδικασία της διαπραγμάτευσης χωρίς δημοσίευση της σχετικής προκήρυξης, μόνον όμως εφόσον συντρέχουν οι προς τούτο νόμιμες προϋποθέσεις, ήτοι κατεπείγουσα ανάγκη οφειλόμενη σε γεγονότα απρόβλεπτα και δη μη απορρέοντα από δική της ευθύνη. Η σχετική απόφαση της Αναθέτουσας Αρχής πρέπει να φέρει πλήρη και ειδική αιτιολογία, αναφερόμενη στους λόγους για τους οποίους αποφασίζεται η προσφυγή στην εν λόγω εξαιρετική διαδικασία (βλ. χαρακτηριστικά ΣτΕ 1747/2011). Επιπλέον, αντίστοιχη άποψη έχει υιοθετήσει και το Ελεγκτικό Συνέδριο, το οποίο δέχεται ότι απρόβλεπτες περιστάσεις είναι τα γεγονότα που δεν μπορούν αντικειμενικά με βάση τα διδάγματα της ανθρώπινης πείρας και λογικής να προβλεφθούν, είναι δε ανεξάρτητα της βούλησης της Αναθέτουσας Αρχής και δεν πρέπει να απορρέουν από έλλειψη προγραμματισμού και επιμέλειας της Αναθέτουσας Αρχής (βλ. ενδεικτικά πράξεις ΕΣ 91, 105, 171, 191, 200, 205 και 214/2007, 15 και 74/2008).

**15.** Σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης αν δεν πληρούνται μία από τις προαναφερθείσες προϋποθέσεις ως προς το κατεπείγον, δεν δικαιολογείται η προσφυγή στη διαδικασία της διαπραγμάτευσης (βλ. αποφάσεις ΔΕΕ της 2ας Αυγούστου 1993, C-107/92, Επιτροπή κατά Ιταλίας, σκέψη 12, C-318/94, Επιτροπή κατά Γερμανίας, σκέψη 14).

**16.** Εν προκειμένω, η ΓΓΠΣΔΔ αιτείται την προσφυγή στη διαδικασία της διαπραγμάτευσης, προκειμένου να καλυφθεί η ανάγκη για τη σύναψη σύμβασης για «Παροχή υπηρεσιών λειτουργίας του πληροφοριακού συστήματος για τον Εθνικό Εκδότη Αναγνωριστικών Κωδικών (ID Issuer) στο πλαίσιο της Ιχνηλασιμότητας καπνικών προϊόντων» που αφορά το διάστημα που θα μεσολαβήσει από τη λήξη της τρέχουσας σύμβασης έως την σύναψη σύμβασης με τον ανάδοχο που θα προκύψει από τον υπό εξέλιξη διαγωνισμό, επικαλούμενη την επιτακτική και κατεπείγουσα ανάγκη ανάθεσης έργου για τη συνέχιση της λειτουργίας

του ήδη εγκατεστημένου Πληροφοριακού Συστήματος, έως την ημερομηνία υπογραφής της νέας σύμβασης.

17. Από τα στοιχεία του φακέλου της κρινόμενης υπόθεσης και αξιολογώντας τη συνδρομή των προϋποθέσεων εφαρμογής των ανωτέρω διατάξεων, προκύπτουν τα ακόλουθα:

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

Από την σχετική αλληλογραφία προκύπτει ότι υφίσταται ήδη κατεπείγουσα ανάγκη λόγω της λήξεως της υφιστάμενης συμβάσεως την 10/4/2020. Η δε ισχύουσα νομοθεσία της ΕΕ επιβάλλει την αδιάλειπτη λειτουργία του Εκδότη Μοναδικών Αναγνωριστικών Κωδικών.

**(ii) Ως προς την ύπαρξη απρόβλεπτης περίπτωσης:**

Ως απρόβλεπτη περίπτωση, γενεσιουργό της κατεπείγουσας ανάγκης, η αναθέτουσα αρχή με το αίτημά της προβάλλει τη σύσταση του Υπουργείου Ψηφιακής Διακυβέρνησης και την επακόλουθη μεταφορά της Γενικής Γραμματεία Πληροφοριακών Συστημάτων από το Υπουργείο Οικονομικών, γεγονότα που ήταν απρόβλεπτα για αυτήν (βλ. π.δ. 81/2019).

Εν προκειμένω διαπιστώνεται όντως η ύπαρξη απρόβλεπτου νομικού λόγου ως εκ της ανακατανομής των αρμοδιοτήτων και των υπηρεσιών μεταξύ των Υπουργείων. Δεδομένου δε του κατεπείγοντος χαρακτήρα της ανάθεσης, καθίσταται πρακτικά αδύνατη η προσφυγή σε άλλη διαγωνιστική διαδικασία εντός αυτού του χρονικού διαστήματος, λόγω αδυναμίας τήρησης των προθεσμιών που αυτές απαιτούν.

**(iii) Ως προς την ύπαρξη αιτιώδους συνδέσμου μεταξύ της απρόβλεπτης περίπτωσης και της κατεπείγουσας ανάγκης που ανακύπτει:**

Για τη συνδρομή των προϋποθέσεων εφαρμογής της εφαρμοστέας διάταξης του άρθρου 32 παρ. 2 περ. γ' του ν. 4412/2016, θα πρέπει οι κατεπείγουσες ανάγκες που επικαλείται η αναθέτουσα αρχή να οφείλονται σε απρόβλεπτες περιστάσεις, με τις οποίες να τελούν σε αιτιώδη συνάφεια. Στην κρινόμενη υπόθεση, η καθυστέρηση λόγω της επελθούσας ανακατανομής υπηρεσιών και αρμοδιοτήτων τελεί σε αιτιώδη σύνδεσμο με την κατεπείγουσα ανάγκη, όπως περιγράφεται στο αίτημα της αναθέτουσας αρχής.

**(iv) Ως προς το ότι, οι περιστάσεις που επικαλούνται οι Αναθέτουσες Αρχές για την αιτιολόγηση της κατεπείγουσας ανάγκης δεν πρέπει σε καμία περίπτωση να απορρέουν από δική τους ευθύνη:**

Από τα στοιχεία του φακέλου προκύπτει ότι το όλο ζήτημα προέκυψε ως εκ της αρνήσεως του ΓΔΟΥ του Υπουργείου Οικονομικών να προβεί σε ενέργειες για ανάθεση συμβάσεως που η ανάθεση της θα γίνει σε διάστημα μετά την λήξη της σχετικής, βάσει μεταβατικής διατάξεως, αρμοδιότητας του. Το αποτέλεσμα ήταν η καθυστέρηση στην προκήρυξη. Δεδομένου ότι η ευθύνη αφορά τελικά όργανο άλλου Υπουργείου που μόνο μεταβατικά ασκούσε συγκεκριμένη και χρονικά περιορισμένη αρμοδιότητα για την ΓΓΠΣΔΔ δεν διαπιστώνεται ευθύνη της αναθέτουσας αρχής ούτε υπάρχει επαρκής σύνδεσμος ώστε να θεωρηθεί ότι

εδώ τυγχάνει εφαρμογής η νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου περί ενότητας της διοικήσεως.

**(ν) Ως προς την ανάθεση της σύμβασης στο απολύτως απαραίτητο μέτρο:**

Σύμφωνα με την τεχνική έκθεση που συνοδεύει το αίτημα, υπάρχει αναλυτικός προϋπολογισμός και η εν λόγω ανάθεση αφορά υπηρεσίες, η συνολική διάρκεια της οποίας ορίζεται από την ημερομηνία υπογραφής της σύμβασης και μέχρι την υπογραφή της σύμβασης με τον ανάδοχο του δημόσιου ανοικτού διαγωνισμού, που έχει προκηρυχθεί, και την έναρξη παραγωγικής λειτουργίας του νέου συστήματος και κατά μέγιστο για δέκα τέσσερις (14) μήνες.

Επισημαίνεται ότι, για την κατάφαση της εν λόγω προϋπόθεσης (αναγκαίο μέτρο), η αιτούμενη προς ανάθεση σύμβαση δεν θα πρέπει να εκτείνεται πέραν του χρόνου που απαιτείται για την ολοκλήρωση και την υπογραφή της σύμβασης του δημόσιου ανοικτού διαγωνισμού, που έχει προκηρυχθεί, και την έναρξη παραγωγικής λειτουργίας του νέου συστήματος, εντός του ως άνω μέγιστου διαστήματος των δεκατεσσάρων μηνών.

#### **IV. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ**

Ενόψει όλων των προεκτεθέντων, με βάση το διδόμενο πραγματικό και από την υπαγωγή αυτού στις προαναφερόμενες και ερμηνευόμενες διατάξεις, επί του υποβληθέντος αιτήματος, η Αρχή ομόφωνα αποφασίζει:

Την παροχή σύμφωνης γνώμης επί του αιτήματος της Γενικής Γραμματείας Πληροφοριακών Συστημάτων Δημόσιας Διοίκησης, σύμφωνα με το άρθρο 2, παρ. 2, περ. γ (δδ) του ν. 4013/2011, για την προσφυγή στη διαδικασία διαπραγμάτευσης χωρίς προηγούμενη δημοσίευση του άρθρου 32 παρ. 2 (γ) του ν. 4412/2016, για την ανάθεση δημόσιας σύμβασης για την «*Παροχή υπηρεσιών λειτουργίας του πληροφοριακού συστήματος για τον Εθνικό Εκδότη Αναγνωριστικών Κωδικών (ID Issuer) στο πλαίσιο της Ιχνηλασιμότητας καπνικών προϊόντων*», εκτιμώμενης αξίας έως εκατόν σαράντα χιλιάδων ευρώ (140.000 €), πλέον ΦΠΑ, λόγω συνδρομής των προς τούτο τασσόμενων υπό του νόμου προϋποθέσεων.

**Αθήνα, 3 Απριλίου 2020**

**ΘΕΩΡΗΘΗΚΕ**

**Ο Πρόεδρος**

**Γεώργιος Καταπόδης**