



**ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΕΝΙΑΙΑ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΗ ΑΡΧΗ
ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ**

ΕΙΔΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ

1/2017

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

Θέμα: Έλεγχος στον Οργανισμό Κεντρικών Αγορών και Αλιείας Ανώνυμη Εταιρεία (Ο.Κ.Α.Α. Α.Ε.) σχετικά με το σύνολο των διαδικασιών προκήρυξης, ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων έργων, προμηθειών, μελετών και υπηρεσιών που βρίσκονταν σε εξέλιξη κατά την 01/06/2015 και έως τον χρόνο διενέργειας του ελέγχου (25/02/2016).

Με την υπ' αριθ. 580/03.02.2016, όπως τροποποιήθηκε με την υπ' αριθ. 903/22.02.2016, απόφαση του Πρόεδρου της Αρχής συγκροτήθηκε ελεγκτική ομάδα για τη διενέργεια ελέγχου στον Οργανισμό Κεντρικών Αγορών και Αλιείας Ανώνυμη Εταιρεία (Ο.Κ.Α.Α. Α.Ε.), προκειμένου να διαπιστωθεί, στο πλαίσιο της αρμοδιότητας της Αρχής δυνάμει των διατάξεων του άρθρου 2 παρ. 2 περ. ζ' του ν. 4013/2011, η παράβαση ή μη του εθνικού ή του ευρωπαϊκού δικαίου όσον αφορά τις διαδικασίες προκήρυξης, ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων έργων, προμηθειών, μελετών και υπηρεσιών που βρίσκονταν σε εξέλιξη κατά την 1η Ιουνίου 2015 και έως τον χρόνο διενέργειας του ελέγχου (25 Φεβρουαρίου 2016).

Ο έλεγχος διενεργήθηκε από την ελεγκτική ομάδα στην έδρα του Φορέα βάσει των στοιχείων και εγγράφων που προσκομίσθηκαν από τον ελεγχόμενο. Το έργο της ελεγκτικής ομάδας συνεχίστηκε και ολοκληρώθηκε στα γραφεία της Αρχής.

Τα μέλη της ελεγκτικής ομάδας, αφού διενήργησαν τον σχετικό έλεγχο και έλαβαν υπόψη το σύνολο των εγγράφων και στοιχείων που ετέθησαν υπόψη της στο πλαίσιο αυτού, κατέθεσαν αρμοδίως την υπ' αριθ. 1/2016 προσωρινή έκθεση ελέγχου, η οποία διαβιβάσθηκε στον ελεγχόμενο φορέα με το με Α.Π. Γρ. Προέδρου 87/11-07-2016 έγγραφο της Αρχής. Επί των πορισμάτων της Προσωρινής Έκθεσης Ελέγχου, ο ελεγχόμενος φορέας υπέβαλε το υπ' αριθμ. Πρωτ. 3944/22.07.2016 (Αρ. Πρωτ. Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ

3338/26.07.2016) υπόμνημα αντιρρήσεών του, συνοδευόμενο από συμπληρωματικά έγγραφα και στοιχεία, τα οποία δεν είχαν συμπεριληφθεί σε αυτά που παρασχέθηκαν κατά τη διενέργεια του ελέγχου.

Μετά ταύτα, και αφού ελήφθη υπόψη το σύνολο των προσκομισθέντων εγγράφων και στοιχείων, τα μέλη της ελεγκτικής ομάδας κατέθεσαν αρμοδίως στις 27-09-2016 την υπ'αριθ. 1/2016 Οριστική Έκθεση Ελέγχου, με την οποία προέβησαν α) σε ειδικές διαπιστώσεις που αφορούν παραβιάσεις του εθνικού ή/και του ενωσιακού δικαίου περί των δημοσίων συμβάσεων σε ορισμένες από τις ελεγχθείσες διαγωνιστικές διαδικασίες και β) σε γενικές διαπιστώσεις που αφορούν θέματα σχετικά με τον τρόπο προκήρυξης και ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων του ελεγχόμενου φορέα και εντοπίστηκαν σε μεγάλο αριθμό διαγωνιστικών διαδικασιών.

A) ΕΙΔΙΚΕΣ ΔΙΑΠΙΣΤΩΣΕΙΣ

Σύμφωνα με τα στοιχεία που ετέθησαν υπόψη του ελεγκτικού κλιμακίου, διαπιστώθηκαν παραβιάσεις της εθνικής ή/και ενωσιακής νομοθεσίας για την ανάθεση δημοσίων συμβάσεων, στις κάτωθι περιπτώσεις:

A1) Διενέργεια διαγωνισμών μέσω Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ.

Το Εθνικό Σύστημα Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων (Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ.) αποτελεί ένα ολοκληρωμένο πληροφοριακό σύστημα, το οποίο, κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 136 του Ν.4281/2014 (ΦΕΚ-160 τ.Α/8-8-14), οι αναθέτουσες αρχές/αναθέτοντες φορείς υποχρεούνται να χρησιμοποιούν σε όλα τα στάδια της διαδικασίας ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων του παρόντος, από την υποβολή του αιτήματος μέχρι την υπογραφή και την εκτέλεση των συμβάσεων αυτών, με εκτιμώμενη αξία ίση ή ανώτερη των εξήντα χιλιάδων (60.000) ευρώ, χωρίς να συμπεριλαμβάνεται ο ΦΠΑ.

Περαιτέρω, με την παρ. 3 του άρθρου 201 του ιδίου νόμου, ορίζεται ότι η ισχύς των άρθρων 134 έως 138, που ρυθμίζουν τα σχετικά με την υποχρέωση διενέργειας διαγωνισμών μέσω Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ. αρχίζει: α) την 1η Ιουλίου 2014 για τους φορείς της Κεντρικής Διοίκησης, όπως αυτοί ορίζονται στο άρθρο 14 του Ν. 4270/2014, β) την 1η Οκτωβρίου 2014 για τους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης και γ) 1η Οκτωβρίου 2015 για το σύνολο του δημόσιου τομέα.

Δεδομένου ότι η Ο.Κ.Α.Α. Α.Ε., δεν υπάγεται σε καμία από τις ως άνω α και β κατηγορίες, η υποχρέωση χρήσης του ΕΣΗΔΗΣ αρχίζει την 1η Οκτωβρίου 2015. Ως εκ τούτου, οι διενεργηθέντες μετά την 1η Οκτωβρίου 2015 διαγωνισμοί, θα έπρεπε να είχαν διενεργηθεί μέσω του Εθνικού Συστήματος Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων.

Από το σύνολο των διαδικασιών ανάθεσης που αποτέλεσαν αντικείμενο του παρόντος ελέγχου, οι ως άνω προϋποθέσεις, ήτοι διενέργεια μετά την 01/10/2015 και προϋπολογισθείσα δαπάνη ίση ή μεγαλύτερη των €60.000,00, πληρούνται για τον πρόχειρο διαγωνισμό ανάθεσης της σύμβασης υπ'αρ.πρ. 6087/31-12-

2015, για την παροχή υπηρεσιών καθαρισμού υπαιθρίων και χερσαίων κοινοχρήστων χώρων της Κεντρικής Αγοράς Αθηνών της Ο.Κ.Α.Α. Α.Ε. με μηχανικά μέσα. Η παραβίαση αφορά, κατά τα ήδη αναπτυχθέντα, στη διενέργεια του διαγωνισμού, χωρίς την χρήση του Εθνικού Συστήματος Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων (Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ.), η υποχρεωτική χρήση του οποίου εκκίνησε την 1η Οκτωβρίου 2015.

Σχετικώς επισημαίνεται ότι ο ελεγχόμενος φορέας, στο υπ'αρ.πρ. 3944/22-07-2016 έγγραφο υποβολής αντιρρήσεων, επικαλείται τη διάταξη του άρθρου 3 του Ν.4155/2013, σύμφωνα με την οποία *"1. Οι Αναθέτουσες Αρχές υποχρεούνται, με την επιφύλαξη των διατάξεων του άρθρου 9, να χρησιμοποιούν αποκλειστικά το ΕΣΗΔΗΣ σε όλα τα στάδια της διαδικασίας ανάθεσης συμβάσεων της παρ.1 του άρθρου 1 του παρόντος, δηλαδή από την υποβολή του αιτήματος μέχρι την υπογραφή και την εκτέλεση των συμβάσεων αυτών με προϋπολογισμό ανώτερου των εξήντα χιλιάδων (60.000) ευρώ, μη συμπεριλαμβανομένου του Φ.Π.Α."*. Ο φορέας, ισχυρίζεται ότι, συνεπεία της ως άνω διάταξης *"η ελεγχόμενη σύμβαση υπολειπόταν του ποσού των εξήντα χιλιάδων (60.000) ευρώ και ως εκ τούτου δεν ήταν υποχρεωτικώς εγγραπτέα στο ΕΣΗΔΗΣ"*. Ο ως άνω ισχυρισμός δεν είναι ορθός καθώς ερείδεται σε λάθος νομική βάση. Ειδικότερα, το νομικό πλαίσιο που διέπει τη διενέργεια των διαγωνισμών μέσω του Εθνικού Συστήματος Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων, είναι οι διατάξεις του νόμου 4281/08-08-2014, όπως ισχύει και όχι οι διατάξεις του προγενέστερου Ν. 4155/2013.

A2) Καταχώρηση στοιχείων στο Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ.

Η Ο.Κ.Α.Α. Α.Ε., με τον Ν. 3429/2005 περί Δ.Ε.Κ.Ο., εντάχθηκε ως δημόσια επιχείρηση στο κεφάλαιο Α' του εν λόγω νόμου και έκτοτε διέπεται ως προς την οργάνωση, διοίκηση και λειτουργία της από τις διατάξεις του νόμου αυτού, του Ν.2190/20, του καταστατικού της και τυχόν ειδικότερων διατάξεων που δεν έρχονται σε αντίθεση με τις διατάξεις του Ν. 3429/2005.

Ως εκ τούτου, βάσει του άρθρου 8, παρ. 2 της Υ.Α. Π1/2380/18-12-2012 (ΦΕΚ Β' 3400/20.12.2012) με θέμα: *"Ρύθμιση των ειδικότερων θεμάτων λειτουργίας και διαχείρισης του Κεντρικού Ηλεκτρονικού Μητρώου Δημοσίων Συμβάσεων του Υπουργείου Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας, Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων"*, η υποχρέωση της Ο.Κ.Α.Α. Α.Ε. για καταχώρηση στοιχείων στο ΚΗΜΔΗΣ αρχίζει την 2α Απριλίου 2013.

Περαιτέρω, κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 4 παρ. 1 της ίδιας Υ.Α., οι καταχωρήσεις στοιχείων των διαδικασιών προκήρυξης, ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων, προϋπολογισθείσας δαπάνης ύψους ίσου ή ανωτέρου των €1.000,00, αναρτώνται αμελλητί στο δικτυακό τόπο του ΚΗΜΔΗΣ. Ωστόσο, από την ημερομηνία έναρξης ισχύος του άρθρου 139 του Ν. 4281/2014, ήτοι από 08.08.2015, η υποχρέωση ανάρτησης στοιχείων στο ΚΗΜΔΗΣ αφορά σε όλες τις αναθέτουσες αρχές και σε όλες τις δημόσιες συμβάσεις, ανεξαρτήτως της προϋπολογισθείσας αξίας τους.

Κατά το διενεργηθέντα έλεγχο, οπότε και διαπιστώθηκε η μη καταχώρηση στοιχείων στο ΚΗΜΔΗΣ,

δηλώθηκε προφορικά στο ελεγκτικό κλιμάκιο ότι η καταχώρηση άρχισε μετά την 01.01.2016. Σχετικά τεκμήρια ανάρτησης έχουν αποσταλεί στην ΕΑΑΔΗΣΥ, ενώ επιπλέον, το ελεγκτικό κλιμάκιο, μέσω αναζήτησης στο πληροφοριακό σύστημα του Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ. διαπίστωσε την κατά τα ως άνω καταχώρηση στοιχείων μετά την 01.01.2016. Σημειώνεται ότι από τα προσκομισθέντα στοιχεία δεν προέκυψε ότι έχει αναρτηθεί, έστω και εκπροθέσμως, ήτοι μετά την 01.01.2016, το σύνολο των συμβάσεων που εμπίπτουν στο πεδίο του παρόντος ελέγχου. Ωστόσο, με το υπ' αρ. πρ. 3944/22-07-2016 απαντητικό επί της προσωρινής έκθεσης ελέγχου έγγραφό του, ο φορέας δήλωσε σχετικώς ότι *“είναι διατεθειμένος να προβεί στην εκ των υστέρων άμεση καταχώρηση στο ΚΗΜΔΗΣ των συμβάσεων που παρέλειψε να καταχωρήσει”*.

Επιπλέον, με το ίδιο έγγραφό του, προέβαλε τον ισχυρισμό ότι *“η μη καταχώρηση συμβάσεων στο ΚΗΜΔΗΣ ούτε επιδρά στο κύρος των οικείων διαγωνισμών αλλά ούτε και επισύρει κυρώσεις σε βάρος της αναθέτουσας αρχής που παρέλειψε την σχετική καταχώρηση. Σύμφωνα με το άρθρο 63 του Ν. 2084/1992, ως ισχύει, η μη καταχώρηση στο ΚΗΜΔΗΣ των στοιχείων διαγωνισμών συνιστά μόνο πειθαρχικό παράπτωμα για το όργανο ή τον υπάλληλο που έχει την ευθύνη για την καταχώρηση”*.

Σχετικώς επισημαίνεται η λανθασμένη παραπομπή στον Ν. 2084/1992, καθώς ο ορισμός, ως πειθαρχικού παραπτώματος, της μη καταχώρησης των στοιχείων διαγωνισμών στο ΚΗΜΔΗΣ, προβλέπεται στην παρ. 3, σημείο γ του άρθρου 139 του Ν. 4281/2014. Σημειώνεται, ωστόσο, ότι η έναρξη ισχύος της παρ.3 επρόκειτο να εκκινήσει μετά την έκδοση της προβλεπόμενης στην παρ. 5 του ιδίου άρθρου ΚΥΑ.

Σημειώνεται, ωστόσο, ότι στην παρ. 6 του άρθρου 11 του ν.4013/2011, αλλά και στην παρ. 7 του άρθρου 139 του Ν.4281/2014, προβλέπεται ότι η καταχώρηση αιτημάτων και δημοσίων συμβάσεων στο Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων, καθώς και η αναφορά του Αριθμού Διαδικτυακής Ανάρτησης Μητρώου (ΑΔΑΜ), αποτελούν στοιχεία της κανονικότητας της δαπάνης κατά την έννοια της παρ. 2 του άρθρου 26 του Ν. 2362/1995 και ήδη παρ. 2 του άρθρου 91 του Ν. 4270/2014.

Κατά συνέπεια, σε περίπτωση μη καταχώρισης στο ΚΗΜΔΗΣ των στοιχείων των δημοσίων συμβάσεων από τους υπόχρεους προς τούτο φορείς, η δαπάνη δεν θεωρείται κανονική και δεν δύναται να πληρωθεί, είτε αυτό αποτελεί αντικείμενο ελέγχου της Υπηρεσίας Δημοσιονομικού Ελέγχου, είτε άλλου αρμοδίου οργάνου. (βλ. Κατευθυντήρια Οδηγία 7/2015 της Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ. με θέμα: *«Υποχρέωση ανάρτησης στο Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων (ΚΗΜΔΗΣ)»*).

A3) Συμβάσεις υπ'αρ. 2/27-03-2015 “Εργασίες μυοκτονίας απολύμανσης και εντομοκτονίας στην Ιχθυόσκαλα Αλεξανδρούπολης” και 29/01-04-2015 “Εργασίες μυοκτονίας απολύμανσης και εντομοκτονίας στην Ιχθυόσκαλα Πρεβέζης”

Σε αμφότερες τις περιπτώσεις διαπιστώθηκε μη νόμιμη συγκρότηση των αντιστοίχων επιτροπών αξιολόγησης προσφορών, κατά παράβαση της παρ. 2α του άρθρου 38 του Π.Δ. 118/2007, σύμφωνα με την οποία *“2. Οι επιτροπές συγκροτούνται με απόφαση του αρμοδίου Υπουργού ή του αρμοδίου για τη*

διοίκηση του φορέα οργάνου για χρονικό διάστημα ενός έτους και είναι οι εξής : α) Επιτροπή αξιολόγησης των αποτελεσμάτων των διαγωνισμών και των διαδικασιών διαπραγμάτευσης αποτελούμενη από τρία ή πέντε μέλη”, αλλά και της παρ. 2 του άρθρου 13 του Ν.2690/99¹, όπως τροποποιήθηκε και ισχύει, σύμφωνα με την οποία “Τα συλλογικά όργανα, αν στο νόμο δεν ορίζεται διαφορετικά, συγκροτούνται από τρία (3) τουλάχιστον μέλη”.

Η Επιτροπή Αξιολόγησης διαγωνισμού στις ανωτέρω συμβάσεις αποτελείται από δύο (2) μόνον μέλη, παράβαση που καθιστά την σχετική διαδικασία ανάθεσης μη νόμιμη.

B) ΓΕΝΙΚΕΣ ΔΙΑΠΙΣΤΩΣΕΙΣ

Από τη διερεύνηση του συνόλου των διαδικασιών που αποτέλεσαν αντικείμενο του συγκεκριμένου ελέγχου (άνω των 80 συμβάσεων καθώς πολλές από τις εκτελούμενες κατά τον χρόνο ελέγχου συμβάσεις, προέκυψαν από παρατάσεις των αρχικών), προκύπτουν γενικότερες διαπιστώσεις που αφορούν σε ειδικότερα θέματα διαδικασιών προκήρυξης και ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων. Οι διαπιστώσεις αυτές συνιστούν κακή πρακτική εκ μέρους του ελεγχόμενου φορέα και αποτυπώνονται συνοπτικά ως ακολούθως:

B1) Η Ο.Κ.Α.Α. Α.Ε. προβαίνει στη ματαίωση των διαγωνισμών, με κριτήριο κατακύρωσης τη χαμηλότερη τιμή, σε περιπτώσεις που έχει υποβληθεί μία μόνο προσφορά ή έχει απομείνει μία μόνο παραδεκτή προσφορά, χωρίς να εξετάζεται η συνδρομή των προϋποθέσεων εφαρμογής των σχετικών διατάξεων του άρθρου 21 του Π.Δ. 118/07. Σχετικώς, βλ. προκηρύξεις υπ'αρ. 6034/2014 και 3997/09.09.2014.

B2) Η αναθέτουσα αρχή, στις περιπτώσεις που για την κάλυψη των σχετικών αναγκών της προσφεύγει αρχικώς στη διαδικασία της απευθείας ανάθεσης, στη συνέχεια προβαίνει, κατά παγία τακτική, σε αλλεπάλληλες παρατάσεις-ανανεώσεις των αντιστοίχων συμβάσεων. Ενίοτε δε, στις υπογραφείσες συμβάσεις περιλαμβάνεται διάταξη που της επιτρέπει τον εκ νέου καθορισμό της αμοιβής του αναδόχου, παρά το γεγονός ότι δεν έχουν ορισθεί οι προϋποθέσεις αναπροσαρμογής του, κατά τα ήδη εκτεθέντα στο οικείο κεφάλαιο. Ενδεικτικά, συμβάσεις υπ'αρ. 474/28.01.2015, 149/12.01.2016, 326/18.01.2016, 807/09.02.2015.

B3) Σε αρκετές περιπτώσεις διενέργειας πρόχειρων μειοδοτικών διαγωνισμών (ενδεικτικά: συμβάσεις υπ' αρ. 629/06-02-2015, 5003/10-11-2015, 4189/19-09-2014, 6102/31-12-2014), παρατηρήθηκε ότι δεν είχε ορισθεί το κριτήριο ανάθεσης στις προσκλήσεις προς τους υποψηφίους αναδόχους.

¹ “Κύρωση του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας και άλλες διατάξεις”.

Η Αρχή, λαμβάνοντας υπόψη την υπ' αριθμ. 1/2016 Οριστική Έκθεση Ελέγχου, καθώς και το σύνολο των προσκομισθέντων εγγράφων και στοιχείων, εξέδωσε την υπ' αριθ. **32/2017** Απόφασή της, με την οποία αποφάσισε ομόφωνα:

α) Την έγκριση της υπ' αρ. 1/2016 οριστικής έκθεσης ελέγχου της Αρχής, που αφορά διενεργηθέντα έλεγχο στον Οργανισμό Κεντρικών Αγορών και Αλιείας Ανώνυμη Εταιρεία (Ο.Κ.Α.Α. Α.Ε.)

β) Τη διακοπή της προόδου των διαδικασιών εκτέλεσης των συμβάσεων που αφορούν σε:

1) “ΕΡΓΑΣΙΕΣ ΜΥΟΚΤΟΝΙΑΣ ΑΠΟΛΥΜΑΝΣΗΣ ΚΑΙ ΕΝΤΟΜΟΚΤΟΝΙΑΣ ΣΤΗΝ ΙΧΘΥΟΣΚΑΛΑ ΑΛΕΞΑΝΔΡΟΥΠΟΛΗΣ” (υπ' αριθμό 2/27-03-2015 σύμβαση, όπως αυτή παρατάθηκε με την, έως σήμερα ισχύουσα, υπ' αριθμό 1019/07-03-2017 σύμβαση)

2) “ΕΡΓΑΣΙΕΣ ΜΥΟΚΤΟΝΙΑΣ ΑΠΟΛΥΜΑΝΣΗΣ ΚΙ ΕΝΤΟΜΟΚΤΟΝΙΑΣ ΣΤΗΝ ΙΧΘΥΟΣΚΑΛΑ ΠΡΕΒΕΖΗΣ”. (υπ' αριθμό 29/01-04-2015 σύμβαση, όπως αυτή παρατάθηκε με την, έως σήμερα ισχύουσα, υπ' αριθμό 1017/07-03-2017 σύμβαση).

Ως προς δε την υπ' αριθμό 6087/31-12-2015 σύμβαση, για την οποία διαπιστώθηκε παραβίαση της διάταξης του άρθρου 136 του Ν.4281/2014, η Αρχή επισημαίνει ότι δεν είναι δυνατή η διακοπή της, ως εκ του ότι έχει λήξει από την 29η Φεβρουαρίου 2016.

Αθήνα, 26/09/2017

ΘΕΩΡΗΘΗΚΕ

Ο Πρόεδρος

Γεώργιος Καταπόδης