



**ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ,
ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗΣ & ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗΣ
ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ
ΓΕΝ. Δ/ΝΣΗ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤ/ΣΗΣ
ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΤΕΧΝ. ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΓΕΝΙΚΩΝ ΥΠΟΘΕΣΕΩΝ**

Αθήνα 1 Απριλίου 2010
Αρ. Πρωτ. 17283

Ταχ. Δ/ση : Ευαγγελιστρίας 2
Ταχ. Κώδικας : 105 63 Αθήνα
Πληροφορίες : Γ. Περδικάκης
: Γ. Πολυκαλάς
Τηλέφωνο : 213 1361024
213 1361326
Fax. 213 1361155

ΠΡΟΣ : 1. Τις Περιφέρειες της Χώρας
α.Δ/νσεις Αυτ/σης & Αποκ/σης
Έδρες τους στις Περιφέρειες
β.Δ/νσεις Τοπ.Αυτ/σης & Δ/σης
Έδρες τους στους Νομούς
2. Τις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις
της Χώρας
Έδρες τους στους Νομούς

Αριθμ. Εγκυκλίου : 4

ΘΕΜΑ: Σύναψη συμπληρωματικών συμβάσεων στο πλαίσιο δημοσίων συμβάσεων μελετών πολεοδομικού σχεδιασμού και κτηματογράφησης του Ν.716/77.

Με αφορμή την αρ.Ε(2009)8851 αιτιολογημένη γνώμη, που εξέδωσε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή (Ε.Ε.) (Παράβαση αρ.2008/4765) σχετικά με τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων μέσω διαδικασίας με διαπραγμάτευση και χωρίς να προηγηθεί δημοσίευση σχετικής προκήρυξης με αντικείμενο συμπληρωματικές υπηρεσίες κτηματογράφησης και πολεοδομικού σχεδιασμού, πέραν της αρχικής σύμβασης, από Ο.Τ.Α. Α΄ βαθμού, σύμφωνα με την οποία παραβιάσθηκαν οι διατάξεις των κοινοτικών οδηγιών 92/50/ΕΟΚ και 2004/18/ΕΚ περί δημοσίων συμβάσεων, σας επισημαίνουμε τα εξής:

1. Σύμφωνα με το θεσμικό πλαίσιο του Ν.716/77 «Περί μητρώου μελετητών και αναθέσεως και εκπονήσεως μελετών» (ΦΕΚ 295 Α΄/5-10-1977) και του εκτελεστικού Προεδρικού Διατάγματος 194/1979 (ΦΕΚ 53 Α΄/15-3-1979) η αμοιβή του μελετητή για το σύνολο της μελέτης προεκτιμάται μεν, αλλά δεν αντιστοιχεί στην τελική καταβαλλόμενη αμοιβή, αφού ειδικά για τις μελέτες που ανατίθενται σε ένα και τελικό στάδιο ή που κατά τη διαδικασία ανάθεσής τους παραλείπονται ενδιάμεσα στάδια (π.χ. προμελέτη), η συμβατική αμοιβή προσδιορίζεται από τον προϋπολογισμό που υποβάλλεται για πρώτη φορά από τον ανάδοχο, εγκρίνεται από την υπηρεσία του Εργοδότη και αφορά το αρχικό συμβατικό αντικείμενο. Η σύναψη των όποιων συμπληρωματικών συμβάσεων,

υπό την έννοια του Ν.716/77 πραγματοποιείται πάντα στο πλαίσιο της αρχικής σύμβασης με σκοπό τη συμπλήρωση της αρχικής μελέτης και όχι της επέκτασης του συμβατικού αντικειμένου αυτής.

Μετά την εφαρμογή της κοινοτικής οδηγίας 92/50/ΕΟΚ κατά το έτος 1992, διαπιστώθηκε η ασυμβατότητα του Ν.716/77 με αυτήν, τόσο αναφορικά με τα κριτήρια ανάθεσης, όσο και με τη σύνδεση της αμοιβής του μελετητή με το κόστος του μελετώμενου έργου που προέβλεπε ο Ν.716/77, γεγονός που καθιστούσε αδύνατο τον εξ αρχής προσδιορισμό της συμβατικής δαπάνης της μελέτης έτσι ώστε αυτή να είναι γνωστή ήδη από τη διαδικασία της ανάθεσης, όπως απαιτούσε η οδηγία. Σημειώνεται ότι με το Π.Δ. 346/98 (ΦΕΚ 230 Α'/12-10-1998) είχε ενσωματωθεί στο εθνικό δίκαιο η οδηγία 92/50/ΕΟΚ, που αφορούσε τον συντονισμό των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων υπηρεσιών και ειδικότερα σύμφωνα με τις διατάξεις της παραγράφου 3 περίπτωση (ε) του άρθρου 9 ορίζονταν σαφώς οι προϋποθέσεις, παρόμοιες με εκείνες που προβλέπονται στην ισχύουσα σήμερα οδηγία 2004/18/ΕΚ, με τις οποίες καθοριζόταν η σύναψη συμπληρωματικών συμβάσεων πέραν της αρχικής.

2. Σύμφωνα με τα αναφερόμενα στην αιτιολογημένη γνώμη της Επιτροπής, οι Ο.Τ.Α. ανέθεσαν συμπληρωματικές συμβάσεις πολεοδομικού σχεδιασμού, που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής των παραπάνω οδηγιών, κατ' επέκταση του πεδίου των αρχικών συμβάσεων με αντικείμενο το οποίο δεν περιλαμβάνετο εντός του αρχικά καθορισθέντος φυσικού αντικείμενου των μελετών, όπως αυτό προεκτιμήθηκε κατά το στάδιο προκήρυξης των διαγωνιστικών διαδικασιών. Η εκτιμώμενη αξία κάθε σύμβασης, δηλαδή το άθροισμα της αξίας της αρχικής σύμβασης και της αξίας των συμπληρωματικών υπηρεσιών υπερέβησαν τα κατώτερα όρια που προβλέπονται στο άρθρο 7 στοιχείο (β) της οδηγίας 92/50/ΕΟΚ και στο άρθρο 7 της οδηγίας 2004/18/ΕΚ.

Κατά την άποψη της Ε.Ε. *«...στην παρούσα περίπτωση υπήρξε ουσιώδης επέκταση των αρχικώς κατακυρωθεισών συμβάσεων, οι οποίες θα μπορούσαν να έχουν αποτελέσει αντικείμενο νέων διαγωνιστικών διαδικασιών, σύμφωνα με την κοινοτική νομοθεσία περί δημοσίων συμβάσεων. Ειδικότερα, η Επιτροπή εκτιμά ότι οι αναθέτουσες αρχές δεν είχαν το δικαίωμα να τροποποιήσουν ουσιώδη όρο του διαγωνισμού μετά τη σύναψη σύμβασης, στο μέτρο που μια τέτοια πρακτική θα συνεπαγόταν αναπόφευκτα παραβίαση των αρχών της διαφάνειας και της ίσης μεταχείρισης των υποψηφίων, εφόσον δεν εξασφαλίζονται η ενιαία εφαρμογή των όρων του διαγωνισμού και η αντικειμενικότητα της διαδικασίας».*

Σε άλλο σημείο της αιτιολογημένης γνώμης αναφέρεται ότι *«Επειδή οι εν λόγω τροποποιήσεις (συγκεκριμένα, η επέκταση του αντικείμενου της σύμβασης και η συνακόλουθη αύξηση της αξίας της σύμβασης υπέρ του αναδόχου κατά τρόπο που δεν προβλεπόταν στους όρους της αρχικής σύμβασης) μετέβαλαν τους όρους της αρχικής σύμβασης, οι αναθέτουσες αρχές όφειλαν να διεξάγουν νέες διαγωνιστικές διαδικασίες για την κατακύρωση του συνολικού πλέον αντικείμενου των συμβάσεων».*

Επίσης σύμφωνα με τη γνώμη της Επιτροπής με βάση τα προβλεπόμενα στο άρθρο 11 παρ.3 στοιχείο (ε) της οδηγίας 92/50/ΕΟΚ και στο άρθρο 31 παρ.4 στοιχείο (α) της οδηγίας

2004/18/EK «...η προϋπόθεση των «απρόβλεπτων περιστάσεων» δεν πληρούται για καμία από τις καταγγελλόμενες συμβάσεις. Κατά την Επιτροπή, δεν υπήρξε, ούτε θα μπορούσε να υπάρξει κάποιο τέτοιο απρόβλεπτο περιστατικό – ώστε να πληρούται η προϋπόθεση των «απρόβλεπτων περιστάσεων» - καθώς οι αναθέτουσες αρχές ήταν δυνατόν να προβλέψουν και να εκτιμήσουν πριν και κατά τη διάρκεια της διαδικασίας του διαγωνισμού για τη σύναψη της αρχικής σύμβασης την ανάγκη συμπερίληψης σε αυτή των υπόψη συμπληρωματικών υπηρεσιών. Πράγματι, η Επιτροπή επιθυμεί να υπογραμμίσει ότι οι αναθέτουσες αρχές είχαν τη δυνατότητα να λάβουν υπόψη όλες τις σχετικές περιστάσεις και ανάγκες και, ακολούθως, να καθορίσουν όχι μόνον τους γενικούς όρους της διαδικασίας του διαγωνισμού, αλλά και τους συγκεκριμένους όρους εκτέλεσης της αρχικής σύμβασης. Υπενθυμίζεται ότι οι αναθέτουσες αρχές υποχρεούνται να συντάσσουν τους όρους της προκήρυξης διαγωνισμού, αφού έχουν προηγουμένως αναλύσει διεξοδικά όλες τις σχετικές περιστάσεις και έχουν προβλέψει όλες τις μελλοντικές ανάγκες, ώστε να εξασφαλίσουν την ανταγωνιστική και διεπόμενη από διαφάνεια σύναψη σύμβασης και την εκτέλεσή της. Σε περίπτωση που δεν τηρηθεί αυτή η υποχρέωση λόγω εσφαλμένης ανάλυσης των περιστάσεων ή αμέλειας της αναθέτουσας αρχής, με αποτέλεσμα μεταγενέστερη τροποποίηση του αντικειμένου της αρχικής σύμβασης κατά τη διάρκεια της εκτέλεσής της, καταστρατηγούνται οι θεμελιώδεις αρχές της ίσης μεταχείρισης, της διαφάνειας και του ανταγωνισμού. Εν προκειμένω, η ενδεχόμενη ανάγκη επέκτασης του αντικειμένου της αρχικής σύμβασης (δηλαδή η επέκταση των υπό πολεοδόμηση περιοχών) για λόγους τεχνικούς ή οικονομικούς ή αναγόμενους στην εκτέλεση των υπηρεσιών που προβλέπονται στην αρχική σύμβαση, δεν είναι δυνατόν να θεωρηθεί ότι προέκυψε από απρόβλεπτες περιστάσεις».

Συνεπώς σε καμία περίπτωση δεν μπορεί να θεωρηθεί ως «απρόβλεπτη περίπτωση» η λανθασμένη από μέρους των αναθετουσών αρχών εκτίμηση και ακριβής καθορισμός του φυσικού αντικειμένου και της έκτασης της αρχικής σύμβασης, ώστε να χρησιμοποιήσουν για την παροχή συμπληρωματικών υπηρεσιών τη διαδικασία με διαπραγμάτευση, χωρίς να προηγηθεί δημοσίευση σχετικής προκήρυξης, παρακάμπτοντας κατ' αυτό τον τρόπο το γενικό κανόνα του διαγωνισμού με ανοικτή ή κλειστή διαδικασία.

Σύμφωνα με την επιχειρηματολογία της Ε.Ε. σχετικά με τη διάκριση που υιοθετήθηκε από το Ν.716/77, μεταξύ προεκτιμώμενης και πραγματικής/συμβατικής αμοιβής στην αιτιολογημένη γνώμη επισημαίνεται ότι εάν αυτή «...γίνει δεκτή και η Επιτροπή αποδεχθεί μια τέτοια ευχέρεια στην ερμηνεία σαφών όρων που διέπουν τη διαγωνιστική διαδικασία, κάθε όρος της διακήρυξης θα μπορούσε να παρακαμφθεί από οποιονδήποτε συμμετέχοντα κατά το δοκούν και να γίνει αντικείμενο αυθαίρετης ερμηνείας από την αναθέτουσα αρχή, εις βάρος των αρχών της διαφάνειας και της ίσης μεταχείρισης, όπως και της ασφάλειας δικαίου». Επίσης «...δεν θα υπήρχε σαφής προσδιορισμός του αντικειμένου της σύμβασης και της αξίας της κατά την προκήρυξη της διαγωνιστικής διαδικασίας. Συνεπώς, η ελεύθερη συμμετοχή των οικονομικών φορέων στην υπόψη διαγωνιστική διαδικασία θα καθίστατο δυσχερής, αφού στην περίπτωση αυτή το ακριβές αντικείμενο και η αξία της σύμβασης δεν θα ήταν εκ των προτέρων γνωστά στα ενδιαφερόμενα

μέρη και περαιτέρω, η τελική αξία της σύμβασης τίθεται αυθαίρετα στη διακριτική ευχέρεια της αναθέτουσας αρχής και ακόμα χειρότερα, του επιλεγέντος υποψηφίου, κατά παράβαση των αρχών της διαφάνειας και της ίσης μεταχείρισης».

3. Η Ελλάδα ενσωμάτωσε την οδηγία 2004/18/EK με το Π.Δ. 60/2007 (ΦΕΚ 64 Α'/16-3-2007) και μετά την ψήφιση του Ν.3316/2005 «Ανάθεση και εκτέλεση δημοσίων συμβάσεων εκπόνησης μελετών και παροχής συναφών υπηρεσιών και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 42 Α'/22-2-2005) εναρμόνισε τις διαδικασίες ανάθεσης και εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων μελετών του ελληνικού δικαίου με τη Νομοθεσία της Ευρωπαϊκής Ένωσης και τους κανόνες των Κοινοτικών Οδηγιών, θεσπίζοντας την ανάθεση της εκπόνησης μελετών επί τη βάση της πλέον συμφέρουσας από οικονομικής άποψης προσφοράς. Στο άρθρο 29 του εν λόγω νόμου καθορίζονται με σαφήνεια οι προϋποθέσεις για την σύννομη σύναψη συμπληρωματικών συμβάσεων στο πλαίσιο μιας αρχικής σύμβασης και ως εκ τούτου οι αναθέτουσες αρχές οφείλουν να τηρούν αυτές επακριβώς.

4. Κατόπιν των ανωτέρω εφιστούμε τη προσοχή σε όσους φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης έχουν συνάψει δημόσιες συμβάσεις μελετών με το προγενέστερο ισχύον καθεστώς του Ν.716/1977 η προεκτιμώμενη αμοιβή των οποίων υπερβαίνει το ισχύον κάθε φορά κοινοτικό όριο, η σύναψη των οποιωνδήποτε συμπληρωματικών συμβάσεων μέσω διαδικασίας με διαπραγμάτευση και χωρίς να προηγηθεί δημοσίευση σχετικής προκήρυξης πρέπει να πραγματοποιείται αυστηρά εντός του αρχικά καθορισθέντος φυσικού αντικείμενου των συμβάσεων μελετών, όπως αυτό προεκτιμήθηκε κατά το στάδιο προκήρυξης των μελετών και υπό την προϋπόθεση ότι οι συμπληρωματικές υπηρεσίες κατέστησαν αναγκαίες λόγω απρόβλεπτων περιστάσεων και δεν μπορούν από τεχνική ή οικονομική άποψη να διαχωριστούν από την αρχική σύμβαση χωρίς να δημιουργηθούν προβλήματα στην πορεία εκπόνησης των μελετών .

Τέλος, παρακαλούμε να κοινοποιήσετε το ταχύτερο την παρούσα εγκύκλιο στις υπηρεσίες και υπαλλήλους που ασχολούνται με τα θέματα αυτά και στους Ο.Τ.Α. Α' βαθμού της Περιφέρειάς σας, τους Συνδέσμους τους, τα Δημοτικά και Κοινοτικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου, τις Επιχειρήσεις των Ο.Τ.Α. Α' βαθμού των οποίων η σύναψη συμβάσεων μελετών διενεργείται σύμφωνα με τις αντίστοιχες ρυθμίσεις που ισχύουν για τους Ο.Τ.Α., για ενημέρωση και πιστή εφαρμογή. Επίσης οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις παρακαλούνται να κοινοποιήσουν το παρόν σε όλα τα υπηρεσιακά τους όργανα, που ασχολούνται με την ανάθεση και εκτέλεση συμβάσεων μελετών.

Η παρούσα εγκύκλιος δημοσιεύεται και στον διαδικτυακό τόπο του Υπουργείου, στη διαδρομή : [ypes.gr/To Υπουργείο/Εγκύκλιοι-Αποφάσεις](http://ypes.gr/To_Yπουργείο/Εγκύκλιοι-Αποφάσεις).

ΚΟΙΝΟΠΟΙΗΣΗ:

1. Υπουργείο Εξωτερικών
Ειδική Νομική Υπηρεσία
Τμήμα Ευρωπαϊκού Κοινοτικού Δικαίου
Βασιλίσσης Σοφίας 1
106 71 ΑΘΗΝΑ
2. Κ.Ε.Δ.Κ.Ε.
Γενναδίου 8 κ' Ακαδημίας 65
106 73 ΑΘΗΝΑ

Ο ΥΦΥΠΟΥΡΓΟΣ

ΓΕΩΡΓΙΟΣ ΝΤΟΛΙΟΣ

3. Ε.Ν.Α.Ε.
Μεσογείων 15
115 26 ΑΘΗΝΑ

ΕΣΩΤΕΡΙΚΗ ΔΙΑΝΟΜΗ

1. Γραφείο Υπουργού
2. Γραφείο Υφυπουργού
3. Γραφείο Γεν. Γραμματέα
4. Γραφείο Νομικού Συμβούλου
5. Γεν. Δ/νσεις του Υπουργείου
6. Δ/νσεις του Υπουργείου
(με την παράκληση προς τη Δ/νση
Μηχ/σης και ΗΕΣ να την αναρτήσει
στο δικτυακό τόπο του ΥΠ.ΕΣ.)
7. Δ.Τ.Υ./Α', Β', Γ', Δ', Ε', ΣΤ'