



**ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΠΟΥΡΓΟΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ
ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ**

Αριθμός Γνωμοδοτήσεως 403/2014

**ΤΟ ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ
(Τμήμα Δ')**

Συνεδρίαση της 17^{ης} Δεκεμβρίου 2014

Σύνθεση:

Πρόεδρος: Χρυσαφούλα Αυγερινού, Αντιπρόεδρος Ν.Σ.Κ.

Μέλη: Στέφανος Δέτσης, Βασιλική Δούσκα, Ιωάννης – Κωνσταντίνος Χαλκιάς, Νίκη Μαριόλη, Δήμητρα Κεφάλα, Κωνσταντίνος Κηπουρός, Αθηνά Αλεφάντη και Παναγιώτης Παππάς, Νομικοί Σύμβουλοι του Κράτους.

Εισηγητής: Κωνσταντίνος Βαρδακαστάνης, Πάρεδρος Ν.Σ.Κ. (γνώμη χωρίς ψήφο)

Αριθμός Ερωτήματος: Το υπ' αριθ. 129946/26.8.2014 έγγραφο ερώτημα του Γενικού Γραμματέα Χωροταξίας και Αστικού Περιβάλλοντος του Υπουργείου Περιβάλλοντος Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής [ΥΠΕΚΑ].

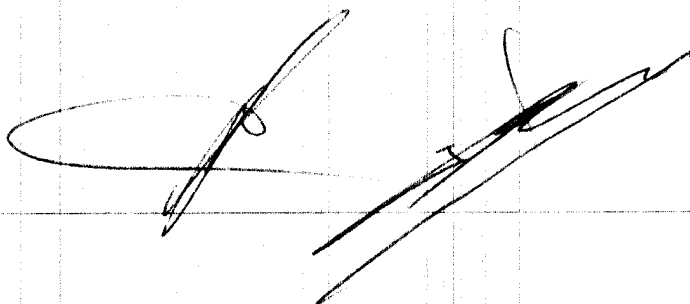
Περίληψη Ερωτήματος: Εάν οι διαγωνισμοί για την "προμήθεια και εγκατάσταση τηλεμετρικών συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου διαρροών σε δίκτυα ύδρευσης και αποχέτευσης" εντάσσονται στη διαδικασία συνάψεως δημοσίων συμβάσεων προμηθειών ή έργων και, επομένως, για τον λόγο αυτό διέπονται από τις αντίστοιχες σε κάθε περίπτωση διατάξεις του ενωσιακού και εθνικού δικαίου.

Επί του ανωτέρω ερωτήματος, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Τμήμα Δ') γνωμοδότησε ομόφωνα ως εξής:

I. Ιστορικό.

I. Κατ' αρχάς επισημαίνεται ότι, από το έγγραφο ερώτημα της ερωτώσας υπηρεσίας, σε συνδυασμό με όλα τα σχετικά έγγραφα του φακέλου του ερωτήματος, προκύπτει το ακόλουθο πραγματικό:

Στο πλαίσιο του Επιχειρησιακού Προγράμματος "ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ ΚΑΙ ΑΕΙΦΟΡΟΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗ 2007-2014" και στον Άξονα "Προστασία και διαχείριση υδατικών πόρων" προκηρύχθηκαν διαγωνισμοί από αριθμό Δημοτικών Επιχειρήσεων Ύδρευσης Αποχέτευσης (Δ.Ε.Υ.Α.) και Δήμων για την εγκατάσταση τηλεμετρικών συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου διαρροών σε δίκτυα ύδρευσης και αποχέτευσης. Μεταξύ εκείνων που κατέληξαν σε κατάρτιση των σχετικών συμβάσεων είναι και οι κατωτέρω ενδεικτικά από την υπηρεσία αναφερόμενες, των οποίων μας τέθηκαν υπόψη οι διακηρύξεις, τα συμφωνητικά των συμβάσεων [υπογραφέντα τα έτη 2011-2014], το σχετικό υπ' αριθ. 134244/12.12.2014 έγγραφο της Ειδικής Υπηρεσίας Διαχείρισης Επιχειρησιακού Προγράμματος "Περιβάλλον και Αειφόρος Ανάπτυξη" [ΕΥΔ ΕΠΠΕΡΑΑ] με σχετικό πίνακα, στον οποίο αναλύονται οι προϋπολογισμοί των συμβάσεων ως προς το τμήμα που αφορά προμήθεια και το τμήμα που αφορά έργο, καθώς και το υπ' αριθ. 134406/15.12.2014 έγγραφο της ίδιας υπηρεσίας με συμπληρωματικά στοιχεία σχετικά με το αντικείμενο των ανωτέρω διαγωνισμών. Ο προαναφερόμενος πίνακας έχει ως εξής:



A/A	MIS	ΔΕΥΑ-ΔΗΜΟΣ	ΠΡΟΥ/ΣΜΟΣ ΔΗΜΟΠΡΑΤΗΣΗΣ	ΠΡΟΥ/ΣΜΟΣ ΣΥΜ- ΒΑΣΗΣ (χωρίς ΦΠΑ)	ΤΜΗΜΑ ΠΡΟΥ- ΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ ΠΟΥ ΑΦΟΡΑ ΠΡΟΜΗΘΕΙΑ	ΤΜΗΜΑ ΠΡΟΥ- ΠΟΛΟΓΙΣΜΟΥ ΠΟΥ ΑΦΟΡΑ ΕΡ- ΓΟ
1	292727	ΔΕΥΑ ΛΑΜΙΑΣ	1.270.000,00	1.086.250,00	818.950 00	267.300,00
2	296768	ΔΕΥΑ ΑΓΡΙΝΙΟΥ	2.725.000,00	2.479.000,00	1.580.030 00	898.970,00
3	296465	ΔΗΜΟΣ ΠΑΡΟΥ	2.484.000 00	2.250.300,00	2.112.700 00	137.600,00
4	297246	ΔΕΥΑ ΚΩ	2.457.033 75	2.149.790,00	1.866.590 00	283.200,00
6	277212	ΔΕΥΑ ΤΡΙΚΑΛΩΝ	1.605.000 00	1.380.200,00	1.316.200 00	64.000,00
7	277254	ΔΕΥΑ ΡΟΔΟΥ	2.600.000 00	2.276.800,00	2.173.200 00	103.600,00
8	296483	ΔΗΜΟΣ ΙΗΤΩΝ	1.086.282 00	842.805,00	690.805 00	152.000,00
9	296484	ΔΕΥΑ ΗΡΑΚΛΕΙΟΥ	1.465.000 00	1.347.775,90	1.006.469 00	341.306,90
10	302153	ΔΗΜΟΣ ΚΡΩΠΙΑΣ	1.713.000 00	1.570.817,00	1.480.847 36	89.969,64
11	292787	ΔΕΥΑ ΛΑΡΙΣΑΣ	843.042 00	658.000,00	555.548 00	102.452,00
12	296470	ΔΗΜΟΣ ΚΑΣΣΑΝΔΡΑΣ	5.120.490 00	3.850.000,00	3.751.600 00	98.400,00
13	302425	ΔΕΥΑ ΜΑΛΕΒΙΖΙΟΥ /ΓΑΖΙ	2.446.962 00	1.811.667,50	1.493.498 40	318.169,10
14	360320	ΔΕΥΑ ΚΑΡΔΙΤΣΑΣ	1.379.480 00	1.256.855,00	1.211.936 00	44.919,00
15	360347	ΔΗΜΟΣ ΑΛΜΥΡΟΥ		2.534.630,00	2.178.130 00	356.500,00
16	360340	ΔΗΜΟΣ ΚΗΦΙΣΙΑΣ/ΝΕΑ ΕΡΥΘΡΑΙΑ	975.000. 00	905.834,00	646.979 00	258.855,00
17	360341	ΔΗΜΟΣ ΜΕΓΑΡΕΩΝ		806.600,00	745.825 00	60.775,00
18	360339	ΔΕΥΑ ΔΡΑΜΑΣ	1.732.025 00	1.595.308,00	1.372.640 00	222.668,00
19	360319	ΔΕΥΑ ΡΟΔΟΥ/ΠΕΤΑΛΟΥΔΕΣ	1.560.000. 00	1.440.000,00	1.377.700. 00	62.300,00
20	292729	ΠΑΤΡΑ	3.450.000. 00	1.977.461,03	1.757.101, 38	220.359,65

Παραλλήλως, με αφορμή καταγγελίες αφορώσες τις εκτός υπηρεσίας δραστηριότητες υπαλλήλου της ΜΟΔ ΑΕ για τη σύναψη συμβάσεων με ΔΕΥΑ και Δήμους με αντικείμενο την παροχή επιστημονικής υποστήριξης και τεχνογνωσίας ή και την εκπόνηση σχετικών μελετών σχετικά με τον τηλεέλεγχο - τηλεχειρισμό συστημάτων ύδρευσης και αποχέτευσης, διενεργήθηκε έλεγχος – επιθεώρηση από την Γενική Επιθεώρηση Δημόσιας Διοίκησης, η οποία κατέληξε στο από 11.7.2013 Πόρισμα. Στο Πόρισμα αυτό διαπιστώνεται ότι, κατά το διάστημα 2004-2012, ο εν λόγω υπάλληλος συνήψε [ο ίδιος ή μέσω συγγενικού του προσώπου] συμβάσεις με 19 ΔΕΥΑ και Δήμους με αντικείμενο την παροχή υπηρεσιών τεχνικού συμβούλου ή την επιστημονική υποστήριξη με παροχή εξειδικευμένων γνώσεων ή την εκπόνηση μελέτης σχετικά με υφιστάμενα ή σχεδιαζόμενα έργα/προμήθειες εκσυγχρονισμού, τηλεμετρίας, αυτοματισμού και ελέγχου διαρροών των δικτύων ύδρευσης και αποχέτευσης και με αμοιβές κυμαινόμενες μεταξύ 2.000 και 16.000 ευρώ. Τα εν λόγω πόρισμα καταλήγει σε γενικές διαπιστώσεις και συμπεράσματα, το μεγαλύτερο μέρος των οποίων αναφέρεται στην επισήμανση των σοβαρών πλημμελειών και ευθυνών που διαπιστώθηκαν στις διαδικασίες ανάθεσης των συγκεκριμένων

συμβάσεων μεταξύ του εν λόγω υπαλλήλου της ΜΟΔ ΑΕ και των ΔΕΥΑ – Δήμων. Μεταξύ άλλων, όμως, διατυπώνεται η άποψη ότι πολλές από τις συμβάσεις αυτές αποτελούν συμβάσεις μελετών και πρέπει να διέπονται από τις σχετικές διατάξεις του νόμου περί μελετών, ούτως ώστε να μη παρέχεται η δυνατότητα ανάθεσης τέτοιων ειδικών έργων σε "μελετητές", όπως ο εν λόγω υπάλληλος, που δεν διαθέτουν το αναγκαίο μελετητικό πτυχίο.

Στη συνέχεια, ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης διαβίβασε προς τον Υπουργό ΠΕΚΑ, με κοινοποίηση και προς την ΕΥΔ ΕΠΠΕΡΑΑ, το υπ' αριθ. ΓΕΔΔ Φ.321/12/10316/24.4.2014 έγγραφό του, στο οποίο, αφού αναφέρεται στον ανωτέρω έλεγχο, σημειώνει ότι σύμφωνα με την καταληκτική πρόταση του Κλιμακίου Ελέγχου «...Από την ενδελεχή ανάλυση και επεξεργασία όλων των στοιχείων που αφορούσαν στις συναφθείσες συμβάσεις και συμφωνητικά των ΔΕΥΑ και Δήμων, κατά την οποία εξετάσθηκε διεξοδικά η εμπλοκή του ελεγχόμενου, προέκυψαν τα ακόλουθα:

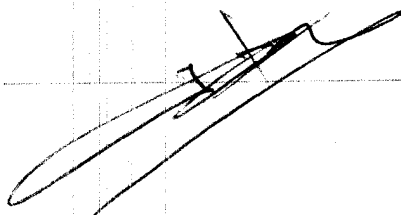
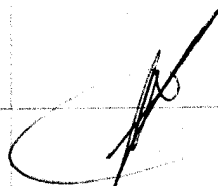
- Κοινό αντικείμενο των απευθείας αναθέσεων (έργα τηλεέγχου, τηλεχειρισμού και ελέγχου διαρροών συστημάτων ύδρευσης και αποχέτευσης), το οποίο αφορά όλα τα ανάλογα δίκτυα της επικράτειας.

- Κατά δήλωση τους ανεπάρκεια των τεχνικών υπηρεσιών να υποστηρίξουν τα εν λόγω έργα.

- Καταστρατήγηση των διαδικασιών ανάθεσης μελετών και υιοθέτηση ανορθόδοξων πρακτικών κατά την υλοποίησή τους

Επειδή, τα προαναφερθέντα ενέχουν τον κίνδυνο να παραχθούν έργα αμφιβόλου κόστους, σκοπιμότητας, αξιοπιστίας και αποτελεσματικότητας, προτείνεται, ο Υπουργός Εσωτερικών να μεριμνήσει για την παροχή οδηγιών εξαντλώντας όλες τις δυνατότητες για την κατάρτιση και εφαρμογή ενιαίου πλαισίου διαδικασιών, προκειμένου να επιτευχθούν οικονομίες κλίμακας τόσο στο στάδιο σχεδιασμού και υλοποίησης των εν λόγω έργων όσο και σε εκείνο της συντήρησης».

Με βάση το καταληκτικό αυτό απόσπασμα ο Γενικός Επιθεωρητής επικαλείται στη συνέχεια την υπ' αριθ. 314/10.4.2014 επιστολή της Πανελλήνιας Ένωσης Συνδέσμων Εργοληπτών Δημοσίων Έργων, στην οποία διαπιστώνεται η «...ύπαρξη φωτογραφικών όρων που ελαχιστοποιούν τον ανταγωνισμό και υψηλά κοστολόγια σε ανάλογους διαγω-



νισμούς ανά την χώρα....» και δραττόμενος σχετικής καταγγελίας της Ένωσης Συνδέσμων Εργοληπτών για «...περίπτωση της προκήρυξης σχετικού διαγωνισμού από την ΔΕΥΑ Πατρών, ο οποίος αρχικά προκηρύχθηκε ως προμήθεια και στην συνέχεια, λόγω των ισχυρών αντιδράσεων, επαναπροκηρύχθηκε ως έργο, μετά από κοστολόγηση τόσο των εργασιών, όσο και των υλικών...», καταλήγει ότι «...διαφαίνεται ότι υπάρχει πρόβλημα χειραγώγησης και υπερκοστολόγησης των εν λόγω έργων. Προτείνουμε την υιοθέτηση της πρότασης της Πανελλήνιας Ένωσης Συνδέσμων Εργοληπτών Δημοσίων Έργων, για **επαναπροκήρυξη ή προκήρυξη των εν λόγω διαγωνισμών ως δημοσίων έργων**, χωρίς όρους περιορισμού των συμμετοχών και μείωσης του ανταγωνισμού, αφού προηγηθεί διεξοδική έρευνα αγοράς για εργασίες και υλικά, ώστε να γίνει σωστή κοστολόγηση και να έχουμε σημαντική εξοικονόμηση πόρων....».

Με την τελευταία αυτή αναφορά, τέθηκε, πέραν των συμβάσεων υπηρεσιών ή μελετών του συγκεκριμένου ελεγχόμενου υπαλλήλου με τις ΔΕΥΑ, το γενικότερο ζήτημα εάν η προκήρυξη διαγωνισμών για την εγκατάσταση τηλεμετρικών συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου διαρροών σε δίκτυα ύδρευσης και αποχέτευσης υπάγεται στις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων έργου ή προμηθειών, οπότε και διέπεται από τις αντίστοιχες διατάξεις.

Μετά ταύτα, οι σχετικές πράξεις ένταξης των ανωτέρω προκηρυχθέντων έργων/προμηθειών, που δεν είχαν ακόμη καταλήξει σε υπογραφή συμβάσεων, στον Άξονα 2 "Προστασία και διαχείριση υδατικών πόρων" του Επιχειρησιακού Προγράμματος "ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ ΚΑΙ ΑΕΙΦΟΡΟΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗ 2007-2014" ανακλήθηκαν με την 128950/28.7.2014 απόφαση του Γεν. Γραμματέα Χωροταξίας και Αστικού Περιβάλλοντος του ΥΠΕΚΑ, λόγω αδυναμίας ολοκληρώσεώς τους στο εναπομένον χρονικό διάστημα εντός του ΕΣΠΑ και η αρμόδια υπηρεσία υπέβαλε το ανωτέρω ερώτημα, προκειμένου να επιλυθεί το νομικό ζήτημα της φύσης των συμβάσεων αυτών και των εφαρμοστέων διατάξεων και, εν συνεχεία, να χωρήσουν, ενδεχομένως, αναλόγως οι διαγωνιστικές διαδικασίες.

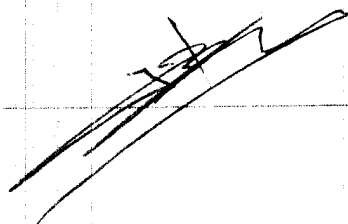
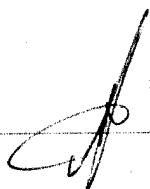
Το ερώτημα της υπηρεσίας διατυπώνεται ως εξής: «Ερωτάται εάν οι διαγωνισμοί έργων εγκατάστασης τηλεμετρικών συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου διαρροών σε δίκτυα ύδρευσης και αποχέτευσης υπάγονται στις διατάξεις του π.δ. 60/2007 και συ-

μπληρωματικά του π.δ. 118/2007 "περί προμηθειών" ή στις διατάξεις του ν. 3669/2008 περί "δημοσίων έργων"».

II. Εφαρμοστές διατάξεις

A. Η οδηγία 2004/17/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου "περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών" (ΕΕ L 134) [γνωστή ως "των εξαιρουμένων φορέων"], η οποία μεταφέρθηκε στο εσωτερικό δίκαιο με το π.δ. 59/2007 (Α' 63), ορίζει στις διατάξεις του άρθρου 2 αυτής ότι «1. [...] 2. Η παρούσα οδηγία εφαρμόζεται στους αναθέτοντες φορείς, οι οποίοι: α) είναι αναθέτουσες αρχές ή δημόσιες επιχειρήσεις και ασκούν μια από τις δραστηριότητες που αναφέρονται στα άρθρα 3 έως 7 β) [...]» (βλ. και άρθρο 3 παρ. 2 του π.δ/τος 59/2007) και στο άρθρο 4 ότι «1. Η παρούσα οδηγία εφαρμόζεται στις ακόλουθες δραστηριότητες: α) διάθεση ή εκμετάλλευση σταθερών δικτύων σχεδιασμένων για να παρέχουν στο κοινό υπηρεσίες στον τομέα της παραγωγής, της μεταφοράς ή της διανομής πόσιμου ύδατος, ή β) τροφοδότηση των εν λόγω δικτύων με πόσιμο ύδωρ. 2. Η παρούσα οδηγία εφαρμόζεται επίσης στις συμβάσεις που συνάπτονται ή στους διαγωνισμούς μελετών που διοργανώνονται από τους φορείς που ασκούν δραστηριότητα οριζόμενη στην παράγραφο 1, και τα οποία: α) συνδέονται με έργα υδραυλικής μηχανικής, αρδευτικών ή αποστραγγιστικών έργων, εφόσον ο όγκος του ύδατος που προορίζεται για εφοδιασμό με πόσιμο ύδωρ υπερβαίνει το 20 % του συνολικού όγκου ύδατος που διατίθεται για τα εν λόγω σχέδια ή εγκαταστάσεις άρδευσης ή αποστράγγισης, ή β) συνδέονται με την αποχέτευση ή την επεξεργασία λυμάτων» (βλ. άρθρο 5 παρ. 1 και παρ. 2 του π.δ/τος 59/2007).

Εξ άλλου, στις διατάξεις του άρθρου 12 της οδηγίας 2004/18/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου «περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών» (ΕΕ L 134) [η επιλεγόμενη "κλασική"], η οποία μεταφέρθηκε στο εσωτερικό δίκαιο με το π.δ. 60/2007 (Α' 64), ορίζεται ότι: «Η παρούσα οδηγία δεν εφαρμόζεται στις δημόσιες συμβάσεις, οι οποίες στο πλαίσιο της οδηγίας 2004/17/EK, ανατίθενται από αναθέτουσες αρχές οι οποίες ασκούν μία ή



περισσότερες από τις δραστηριότητες που αναφέρονται στα άρθρα 3 έως 7 της εν λόγω οδηγίας και συνάπτονται για τις δραστηριότητες αυτές» (βλ. και άρθρο 9 του π.δ. 60/2007).

Επίσης, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 7 της οδηγίας 2004/18/EK, το κατώτατο όριο υπαγωγής στην οδηγία αυτή, προκειμένου περί συμβάσεων προμηθειών που συνάπτονται από αρχές άλλες από τις κεντρικές κυβερνητικές του Παραρτήματος ΙΧ, ανέρχεται σε 207.000 ευρώ, ενώ για την υπαγωγή των ίδιων συμβάσεων στην οδηγία 2004/17/EK, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 16 αυτής, απαιτείται, ως κατώτατο όριο, το ποσό των 414.000 ευρώ.

Τέλος, στο Παράρτημα ΙΙΙ της οδηγίας 2004/17/EK, στο οποίο παραπέμπει το άρθρο 8 αυτής ως προς την ενδεικτική απαρίθμηση των αναθετόντων φορέων του άρθρου 2 παρ. 1 και 2 στους τομείς της παραγωγής, μεταφοράς ή διανομής ύδατος, διαλαμβάνονται οι «Δημοτικές Επιχειρήσεις Ύδρευσης — Αποχέτευσης», οι οποίες παράγουν ή διανέμουν νερό δυνάμει του ν. 1069/80 και οι «Δήμοι και Κοινότητες», κατ' εφαρμογή του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων.

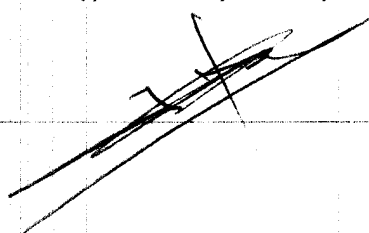
Β. Στην ανωτέρω οδηγία 2004/17/EK ορίζεται, στις διατάξεις του άρθρου 1, ότι :
*«(1). Για τους σκοπούς της παρούσας οδηγίας, εφαρμόζονται οι ορισμοί που παρατίθενται στο παρόν άρθρο: (2). α) ... β) Ως «συμβάσεις έργων», νοούνται συμβάσεις που έχουν ως αντικείμενο είτε την εκτέλεση είτε συγχρόνως τη μελέτη και την εκτέλεση εργασιών που αφορούν μία από τις αναφερόμενες στο παράρτημα ΧΙΙ δραστηριότητες ή ενός έργου είτε ακόμη την πραγματοποίηση, με οποιαδήποτε μέσα, ενός έργου το οποίο ανταποκρίνεται στις επακριβώς οριζόμενες από τον αναθέτοντα φορέα ανάγκες. Ως «έργο», νοείται το αποτέλεσμα ενός συνόλου οικοδομικών εργασιών ή εργασιών πολιτικού μηχανικού που προορίζεται να πληροί αυτό καθαυτό μια οικονομική ή τεχνική λειτουργία. γ) Ως «συμβάσεις προμηθειών», νοούνται συμβάσεις πλην αυτών του στοιχείου β), οι οποίες έχουν ως αντικείμενο την αγορά, τη χρηματοδοτική μίσθωση, τη μίσθωση ή τη μίσθωση - πώληση, με ή χωρίς δικαίωμα αγοράς, προϊόντων. **Σύμβαση, η οποία έχει ως αντικείμενο την προμήθεια προϊόντων και καλύπτει παρεμπιπτόντως, ερ-***

γασίες τοποθέτησης και εγκατάστασης, θεωρείται ως «σύμβαση προμηθειών». δ) Ως «συμβάσεις υπηρεσιών», νοούνται συμβάσεις πλην των συμβάσεων έργων ή προμηθειών, που έχουν ως αντικείμενο την παροχή των υπηρεσιών, οι οποίες αναφέρονται στο παράρτημα XVII. Σύμβαση, η οποία έχει ως αντικείμενο ταυτοχρόνως προϊόντα και υπηρεσίες κατά την έννοια του παραρτήματος XVII, θεωρείται ως «σύμβαση υπηρεσιών», εφόσον η αξία των συγκεκριμένων υπηρεσιών υπερβαίνει την αξία των προϊόντων που περιλαμβάνονται στη σύμβαση. 3. ...» (βλ. και άρθρο 2 παρ. 1 και 2 π.δ. 59/2007).

Συναφώς, επισημαίνεται ότι οι ορισμοί για τους άνω τύπους δημοσίων συμβάσεων είναι οι αυτοί και για την οδηγία 2004/18/EK.

Γ. Στο νόμο 1069/1980 "περί κινήτρων δια την ίδρυσιν Επιχειρήσεων Υδρεύσεως και Αποχετεύσεως" [Α' 191] και στις διατάξεις του άρθρου 1 αυτού ορίζονται τα εξής:

«1. Δια την άσκησην των πάσης φύσεως δραστηριοτήτων του κυκλώματος υδρεύσεως και αποχετεύσεως οικιστικών κέντρων της Χώρας, εξαιρέσει των πόλεων Αθηνών, Θεσσαλονίκης και Βόλου και των μεζόνων αυτών περιοχών, δύναται να συνιστώνται κατά την παράγραφον 3 του παρόντος άρθρου εις εκάστον Δήμον ή Κοινότητα της Χώρας ή υπό πλειόνων Δήμων ή Κοινοτήτων ή Δήμων και Κοινοτήτων ενιαίαι επιχειρήσεις υδρεύσεως και αποχετεύσεως. Αι ανωτέρω Επιχειρήσεις αποτελούν ίδια Νομικά Πρόσωπα Ιδιωτικού Δικαίου κοινωφελούς χαρακτήρος, διεπόμενα υπό των κανόνων της Ιδιωτικής οικονομίας, εφ' όσον δεν ορίζεται άλλως υπό νόμου..... Αι επιχειρήσεις υδρεύσεως και αποχετεύσεως λειτουργούν υπό μορφήν Δημοτικής ή Κοινοτικής επιχείσεως και διέπονται ως προς την διοίκησιν, οργάνωσιν, εκτέλεσιν, λειτουργίαν, συντήρησιν των έργων της αρμοδιότητός των καθώς και τας πηγάς της χρηματοδοτήσεώς των υπό των διατάξεων του παρόντος νόμου, εφαρμοζομένων κατά τα λοιπά των σχετικών διατάξεων του "Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικος". 2. Αι προβλεπόμεναι υπό της προηγούμενης παραγράφου επιχειρήσεις είναι αρμόδιαι δια την μελέτην, κατασκευήν, συντήρησιν, εκμετάλλευσιν, διοίκησιν και λειτουργίαν των δικτύων υδρεύσεως και αποχετεύσεως ακαθάρτων και όμβρι-



ων υδάτων, ως και μονάδων επεξεργασίας λυμάτων και αποβλήτων της περιοχής αρμοδιότητός των.»

Επίσης, στις διατάξεις του άρθρου 9 του ίδιου νόμου ορίζεται ότι **«1. Η επιχείρησης άμα τη συστάσει της υποκαθίσταται αυτοδικαίως και άνευ ετέρας διατυπώσεως εις άπαντα εν γένει τα δικαιώματα και υποχρεώσεις των συμμετεχόντων εις ταύτην Δήμων και Κοινοτήτων ή του Συνδέσμου και των παρ' αυτοίς οργανισμών υδρεύσεως- αποχετεύσεως, τας αναφερομένας εις την ύδρευσιν και αποχέτευσιν. 2. Αι εκκρεμείς δίκαι συνεχίζονται υπό και κατά της επιχείρησης άνευ άλλης διατυπώσεως, μη επερχομένης εκ της ως άνω διαδοχής βιαίας διακοπής τούτων... [...] 4. Από της συστάσεως της επιχείρησης οι συμμετέχοντες εις την επιχείρησιν Δήμοι και Κοινότητες, ως και Σύνδεσμοι στερούνται του δικαιώματος επιβολής τελών και δικαιωμάτων υδρεύσεως και αποχετεύσεως.»**

III. Ερμηνεία και εφαρμογή των διατάξεων

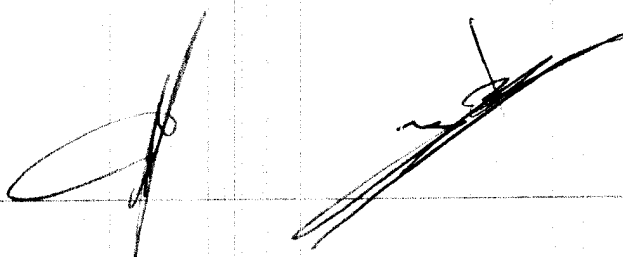
Από τις ανωτέρω παρατιθέμενες διατάξεις, όπως αυτές συνδυαστικά ερμηνεύονται, καθώς και το σύνολο του πραγματικού που τέθηκε υπόψη του Τμήματος από την Υπηρεσία, προκύπτουν τα ακόλουθα.

A. 1. Οι Δημοτικές Επιχειρήσεις Ύδρευσης Αποχέτευσης, κατά τα ανωτέρω παρατιθέμενα, αφ' ης συστήνονται αναλαμβάνουν τις αρμοδιότητες των Δήμων για την άσκηση των πάσης φύσεως δραστηριοτήτων τους στο κύκλωμα της ύδρευσης και αποχέτευσης και υποκαθίστανται αυτοδικαίως στα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους που αφορούν την ύδρευση και αποχέτευση. Επομένως, αποτελούν αναθέτοντες φορείς κατά την έννοια του άρθρου 2 παρ. 1, 2 και 4 της οδηγίας 2004/17/EK, δεδομένου μάλιστα ότι αναφέρονται ρητά Παράρτημα III αυτής.

Εξ άλλου, οι Δήμοι στους οποίους δεν έχει συσταθεί ΔΕΥΑ εξακολουθούν να ασκούν τις σχετικές αρμοδιότητες, αφού και αυτοί, κατά τα άνω, αναφέρονται ως αναθέτοντες φορείς στο Παράρτημα III της οδηγίας 2004/17/EK. Αντιθέτως, Δήμος στο πλαίσιο του οποίου έχει συσταθεί ΔΕΥΑ, εφόσον ενεργεί ως αναθέτουσα αρχή σε σχετικό

διαγωνισμό, δεν συνιστά αναθέτοντα φορέα κατά την έννοια του άρθρου 2 παρ. 1 και 2 και 4 της οδηγίας 2004/17/EK, δεδομένου ότι δεν ασκεί, κατά νόμο, δραστηριότητα σε σχέση με την ύδρευση και αποχέτευση, αφού τέτοια δραστηριότητα ασκεί η ΔΕΥΑ. Επομένως, στην τελευταία αυτή περίπτωση, σχετικός διαγωνισμός εκφεύγει του πεδίου εφαρμογής της οδηγίας 2004/17/EK και εμπίπτει, εξ απόψεως αντικειμένου, στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2004/18/EK.

2. Όπως γίνεται δεκτό (ΣΤΕ 2387/2009 7μ σκ.8), **ο ορισμός δημόσιας συμβάσεως ως συμβάσεως έργου, προμηθειών και υπηρεσιών ανάγεται στο δίκαιο της Ένωσης και δεν εξαρτάται από τον χαρακτηρισμό της ίδιας συμβάσεως με βάση την εθνική νομοθεσία** (βλ. ΔΕΚ, απόφαση της 18.7.2007, C-382/05, Επιτροπή κατά Ιταλίας, σκ. 30). Εξάλλου, **κατά την πάγια, ομοίως, νομολογία του ΔΕΚ [ήδη ΔΕΕ], όταν η σύμβαση περιλαμβάνει τόσο στοιχεία συμβάσεως δημοσίου έργου όσο και στοιχεία άλλου τύπου δημόσιας συμβάσεως, εκείνο που καθορίζει ποια κοινοτική οδηγία περί δημοσίων συμβάσεων έχει, κατ' αρχήν, εφαρμογή (και, ήδη, ποιες είναι οι εφαρμοστέες διατάξεις της κοινής, και για τους τρεις τύπους συμβάσεων, οδηγίας 2004/17/EK) είναι το στοιχείο της συμβάσεως που είναι κύριο. Ειδικότερα, η σύμβαση έχει, προεχόντως, χαρακτήρα συμβάσεως δημοσίων έργων μόνον εφόσον η μελέτη και εκτέλεση του έργου αποτελούν, σε σχέση με τα λοιπά καθήκοντα του αναδόχου, το κύριο αντικείμενο της συμβάσεως. Στο πλαίσιο της εκτιμήσεως του κύριου αυτού αντικειμένου, η αξία των παροχών που συμφωνήθηκαν αποτελεί, εφόσον έχει ορισθεί χωριστή τιμή για τις επιμέρους παροχές, στοιχείο εκτιμήσεως. Σε κάθε, όμως, περίπτωση, πρέπει να χωρήσει αντικειμενική θεώρηση της συμβάσεως στο σύνολό της, αφού μόνο με τον τρόπο αυτό μπορεί να κριθεί κατά πόσον η εκτέλεση του έργου αποτελεί, όχι μόνο ποσοτικά αλλά και ποιοτικά, το κύριο αντικείμενο της συμβάσεως** [βλ. ΔΕΚ, απόφαση της 19.4.1994, C-331/92, Gestion Hotelera Internacional Sa κ.λπ., σκ. 23-29, απόφαση της 18.1.2007, C-220/05, Jean Hauroux κ.λπ., σκ. 37-41, απόφαση της 21.2.2008, C-412/04, Επιτροπή κατά Ιταλίας σκ. 47-52].



Ειδικότερα, έχει κριθεί ότι η παροχή που επέχει υπερέχουσα θέση στη σύμβαση προκύπτει από τον συνδυασμό του κυρίου αντικειμένου της συμβάσεως και της αξίας του [ΔΕΚ απόφαση επί συνεκδικασθεισών υποθέσεων C-145/08 και C-149/08 Club Hotel Loutraki κλπ, σκ. 48, 50, απόφαση της 29.10.2009, C-536/07, Επιτροπή κατά Γερμανίας, Συλλογή 2009, σ. I-10355, σκ. 28, 29, 57 και 61], καθώς επίσης ότι οι συμβάσεις αυτές διέπονται από το νομικό καθεστώς του κυρίου αντικειμένου [απόφαση της 19.4.1994, C-331/92, Gestion Hotelera Internacional Sa κ.λπ., σκ. 23-29]. Συναφώς έχει κριθεί ότι είναι δυνατή η απορρόφηση αυτή, όταν τα διάφορα σκέλη της ένδικης μικτής σύμβασης συνδέονται κατά την διακήρυξη άρρηκτα μεταξύ τους και σχηματίζουν μια αδιαίρετη ολότητα, ώστε το σύνολο της σύμβασης αυτής να ρυθμίζεται από το νομικό πλαίσιο που διέπει το κύριο αντικείμενο ή επικρατέστερο στοιχείο της [C-536/07 Επιτροπή κατά Γερμανίας σκ. 28, 29, 57 και 61]. Επιπροσθέτως μάλιστα, γίνεται δεκτό ότι η ανωτέρω πάγια θέση του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης [ΔΕΕ] εξετάζεται στο πλαίσιο των γενικών αρχών των Δημοσίων Συμβάσεων και των θεμελιωδών ελευθεριών, ακόμα και σε μικτές συμβάσεις, στις οποίες δεν συντρέχει περίπτωση εφαρμογής των άνω Οδηγιών [C-145, C-149 Club Hotel Loutraki σκ. 63].

Κατά την εξειδίκευση της νομολογίας αυτής, το Συμβούλιο της Επικρατείας έχει ακολουθήσει δύο αποκλίνουσες προσεγγίσεις. Με την πρώτη, για την αντικειμενική θεώρηση του συνόλου της συμβάσεως και τον προσδιορισμό του κυρίου αντικειμένου της, αποδίδεται ιδιαίτερη βαρύτητα στους ειδικότερους όρους και προδιαγραφές της προκήρυξης, καθώς και στην αξία κάθε σκέλους της παροχής [**ΣΤΕ 3692/2013 σκ.7, 3932/2012 σκ.4, 918/2011 σκ.4, 717/2011 σκ.3-4, μειοψ. ΣΤΕ (7μ) 2387/2009, ΕΑ 736/2012 σκ.8**]. Με την δεύτερη, προκρίνεται ως κρίσιμο κριτήριο αυτό της κατασκευής «**πλήρους λειτουργικού έργου**» [**ΣΤΕ (7μ) 2387/2009 ΕΑ 423/2011 σκ4, ΕΑ 77/2010 σκ.5-6**]. Παρατηρείται ότι με την τελευταία προσέγγιση, σε όλες τις μικτές συμβάσεις που περιέχουν στοιχεία δημοσίου έργου τείνει να προσδίδεται χαρακτήρας σύμβασης δημοσίου έργου ως προέχον στοιχείο.

Περαιτέρω, το Ελεγκτικό Συνέδριο, με την 1656/2011 απόφασή του [Τμήμα Μείζονος επταμελούς συνθέσεως] προς άρση δημιουργηθείσης αμφισβητήσεως μεταξύ Ε'

και ΣΤ' Κλιμακίων, ως προς τον προέχοντα χαρακτήρα μικτής συμβάσεως που αφορά μελέτη, προμήθεια, εγκατάσταση, δοκιμή και θέση σε λειτουργία του «Συστήματος σηματοδότησης των νέων επεκτάσεων των γραμμών 2 & 3 του μετρό της Αθήνας», **υιοθετεί την πρώτη προσέγγιση**, δεδομένου ότι αποφάνθηκε ότι κύριο αντικείμενο και πυρήνας της σύμβασης αυτής είναι η προμήθεια του λογισμικού και του υλικού εξοπλισμού, αφού προηγουμένως **εξέτασε αναλυτικά τους ειδικότερους όρους και προδιαγραφές του διαγωνισμού, με ισχυρή συνεκτίμηση της επιγενόμενης ανάλυσης της αξίας κάθε σκέλους της μικτής σύμβασης** [προμήθεια, υπηρεσίες (μελέτες εφαρμογής), έργο (εργασίες εγκατάστασης)].

Τέλος, σύμφωνα με τη 37/2005 γνωμοδότηση του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, σε περίπτωση διαγωνισμού που καταλήγει σε μικτή σύμβαση για την ανάπτυξη μητροπολιτικών ευρυζωνικών δικτύων οπτικών ινών, για τον χαρακτηρισμό μιας δημόσιας σύμβασης ως σύμβασης έργου ή προμήθειας δεν μπορεί να αποτελεί κριτήριο ούτε η συμβολή στην ανάπτυξη της χώρας, δεδομένου ότι σ' αυτήν μπορεί να αποσκοπούν και οι προμήθειες και τα έργα ούτε ο τρόπος εγκατάστασης του προμηθευόμενου υλικού, δεδομένου ότι η στερεά σύνδεση με το έδαφος κλπ απαντάται και στις συμβάσεις προμηθειών, αλλά **κυρίως το ότι η μέλλουσα να συναφθεί σύμβαση αποσκοπεί στην προμήθεια και πλήρη λειτουργία των ανωτέρω δικτύων, καθώς και ότι οι δαπάνες για τις περιλαμβανόμενες χωματουργικές εργασίες εγκατάστασης υπολείπονται των δαπανών της προμήθειας του εξοπλισμού.**

Β. 1. Το αντικείμενο των διαγωνισμών που προκηρύχθηκαν ως άνω από ΔΕΥΑ και Δήμους, όπως περιγράφεται στα έγγραφα και τεύχη των συμβάσεων, αλλά και συγκεντρωτικά στο υπ' αριθ. 134406/15.12.2014 έγγραφο της ερωτώσας υπηρεσίας, συνίσταται σε όλες τις περιπτώσεις, με ποσοτικές μόνον διαφοροποιήσεις ως προς το πλήθος των υλικών και των εξαρτημάτων του εξοπλισμού, στην **προμήθεια και εγκατάσταση συστημάτων τηλεμετρίας για τον έλεγχο των διαρροών των διαφόρων δικτύων ύδρευσης και αποχέτευσης** και ειδικότερα στην προμήθεια, εγκατάσταση και θέση σε λειτουργία ολοκληρωμένου συστήματος αυτοματισμού, τηλελέγχου και τηλεχειρι-

σμού των άνω δικτύων, το οποίο στηρίζεται στην ενσωμάτωση Περιφερειακών Σταθμών Ελέγχου [ΠΣΕ] στις γεωτρήσεις, δεξαμενές και αντλιοστάσια του δικτύου, καθώς και στην ενσωμάτωση Τοπικών Σταθμών Ελέγχου [ΤΣΕ] σε κομβικά σημεία των εσωτερικών υδραγωγείων.

Στο υπ' αριθ. 134406/15.12.2014 έγγραφο της αρμόδιας υπηρεσίας [ΕΥΔ ΕΠΠΕ-ΡΑΑ] περιγράφεται αναλυτικά το κοινό φυσικό αντικείμενο των εξεταζόμενων συμβάσεων ως εξής:

«...Σε κάθε σταθμό ελέγχου τοποθετούνται κατάλληλα όργανα μέτρησης της παροχής και πίεσης έτσι ώστε να παρακολουθείται η διανομή του νερού. Η γενική εποπτεία του συστήματος πραγματοποιείται από τους Κεντρικούς Σταθμούς Ελέγχου (ΚΣΕ). Οι ΚΣΕ επικοινωνούν με τους ΠΣΕ και τους ΤΣΕ με διατάξεις τηλεμετρίας και κατάλληλο λογισμικό. Η αυτοματοποιημένη λειτουργία και η συλλογή πληροφοριών πραγματοποιείται με προγραμματιζόμενους λογικούς ελεγκτές (PLC) οι οποίοι επικοινωνούν με τους ΚΣΕ. Τα ψηφιακά και αναλογικά σήματα λειτουργίας των στοιχείων των ΠΣΕ και των ΤΣΕ επιτρέπουν την πλήρη εποπτεία και τον πλήρη χειρισμό των μηχανημάτων από τον Κεντρικό Σταθμό Ελέγχου. Οι τιμές των μετρήσεων που θα φτάνουν στο κεντρικό σύστημα ελέγχου αποθηκεύονται στην εσωτερική βάση δεδομένων του λογισμικού τηλεμετρίας - τηλεοπτείας και είναι προσπελάσιμες από το λογισμικό τηλεμετρίας - τηλεοπτείας (SCADA) για επιπλέον επεξεργασία. Οι ΚΣΕ ειδοποιούν για συνθήκες χαμηλής ή υψηλής πίεσης, εκκένωση δεξαμενής, δυσλειτουργίες εξοπλισμού κλπ με μηνύματα συναγερμού (alarm) στις γραφικές οθόνες, στα μιμικά διαγράμματα και στους εκτυπωτές. Οι Περιφερειακοί Σταθμοί εκτελούν κάθε θεραπευτική ενέργεια (ξεκίνημα / κλείσιμο αντλίας κλπ) και πληροφορούν τον ΚΣΕ, ο οποίος εκτελεί επιπλέον θεραπευτικές ενέργειες στην περίπτωση επείγουσας ανάγκης ή στην περίπτωση που ένας περιφερειακός σταθμός έχει εξαντλήσει όλα τα τοπικά προγράμματα. Από τους ΚΣΕ οι χειριστές του συστήματος είναι σε θέση να πραγματοποιούν όλες τις ενέργειες που πρέπει να γίνουν στο σύστημα, ενεργώντας σε μηχανήματα, και αντιδρώντας μέσα σε λίγα δευτερόλεπτα σε περίπτωση επείγουσας ανάγκης. Παράλληλα, οι χειριστές του συστήματος έχουν στη διάθεση τους στοιχεία στατιστικών δεδομένων του δικτύου, για πολλές παραμέτρους

του (παροχές, καταναλώσεις, πιέσεις, κλπ) για κάθε σημείο του δικτύου που συνδέεται με το σύστημα διαχείρισης και ελέγχου διαρροών. Τα συστήματα διαχείρισης και ελέγχου διαρροών επιτρέπουν την καλύτερη διαχείριση και εποπτεία του δικτύου ύδρευσης με στόχο να υπάρξουν στατιστικά στοιχεία και δεδομένα από μετρήσεις και συσχετισμός παραμέτρων και επανακαθορισμός τρόπου λειτουργίας...»

Περαιτέρω, στο ίδιο έγγραφο αναφέρεται: «Η δομή που περιγράφεται ανωτέρω αφορά όλες τις εγκαταστάσεις συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου διαρροών σε δίκτυα ύδρευσης. Η δομή αυτή αφορά τη συλλογή στοιχείων από κομβικά σημεία των δικτύων ύδρευσης με εξειδικευμένο εξοπλισμό, τα οποία στοιχεία αποστέλλονται σε κεντρικό σημείο ελέγχου όπου επεξεργάζονται και λαμβάνονται οι απαραίτητες θεραπευτικές ενέργειες. Οι διαφοροποιήσεις που παρατηρούνται μεταξύ των συστημάτων που εφαρμόστηκαν στα δίκτυα ύδρευσης είναι κυρίως αν το σύστημα λαμβάνει δεδομένα και από δεξαμενές και γεωτρήσεις ύδρευσης (π.χ. διαρροές Πάτρας, διαρροές Κω) ή όχι και δευτερευόντως η μεθοδολογική προσέγγιση του συστήματος που καθορίζει το είδος των δεδομένων που χρησιμοποιούνται για τον έλεγχο των διαρροών (π.χ. πίεση, ροή, θόρυβος) και καθορίζει το είδος του εξοπλισμού που τοποθετείται. Σχετικά με το έργο διαρροών της Πάτρας το φυσικό του αντικείμενο περιλαμβάνει εργασίες και προμήθεια υλικών, και ακολουθεί την ίδια δομή που έχει περιγραφεί προηγουμένως και η μόνη διαφοροποίηση έγκειται στον τρόπο δημοπράτησης του.»

Ως προς τα ειδικότερα στοιχεία και εξαρτήματα που απαρτίζουν τον εξοπλισμό που συνιστά και το φυσικό αντικείμενο των συμβάσεων αναφέρονται τα εξής: «...Οι ΠΣΕ αποτελούνται από διατάξεις εξαρτημάτων διαχείρισης και ελέγχου διαρροών που τοποθετούνται σε υφιστάμενους οικίσκους δεξαμενών ύδρευσης, αντλιοστασίων, γεωτρήσεων κ.ο.κ. Ενδεικτικά αλλά όχι περιοριστικά τέτοια εξαρτήματα είναι: σταθμήμετρα, παροχόμετρα, πιεσόμετρα, διάταξη τροφοδοτικού, δίκτυα καλωδιώσεων και σωληνώσεων, ηλεκτρονικές διατάξεις αυτοματισμού, ηλεκτροβάνες, δικλείδες απομόνωσης, PLC. Τα ανωτέρω εξαρτήματα είναι εξοπλισμοί τυποποιημένης βιομηχανικής παραγωγής και αποτελούν αντικείμενο προμήθειας.... Οι ΤΣΕ αποτελούνται από διατάξεις εξαρτημάτων διαχείρισης και ελέγχου διαρροών που τοποθετούνται σε φρεάτια που περικλείουν τα

εξαρτήματα ...: ηλεκτρονικούς καταγραφείς, παροχόμετρα, πιεσόμετρα, υδρόμετρα, ροόμετρα, ηλεκτροβάνες, δικλείδες απομόνωσης, διάταξη τροφοδοτικού, δίκτυα καλωδιώσεων και σωληνώσεων, ηλεκτρονικές διατάξεις αυτοματισμού, PLC. Τα ανωτέρω εξαρτήματα είναι εξοπλισμοί τυποποιημένης βιομηχανικής παραγωγής και αποτελούν αντικείμενο προμήθειας. Τα εξαρτήματα αυτά τοποθετούνται μέσα σε φρεάτια από οπλισμένο σκυρόδεμα. Τα φρεάτια αυτά είναι τεχνικά έργα οικοδομικών εργασιών που δεν πληρούν αυτά καθ' αυτά μια τεχνική λειτουργία παρά μόνο την προστασία των τοποθετούμενων σ' αυτά στοιχείων εξοπλισμού.... Οι ΚΣΕ αποτελούνται από διατάξεις εξαρτημάτων διαχείρισης και ελέγχου διαρροών που τοποθετούνται σε υφιστάμενες κατασκευές των ΔΕΥΑ.... Κεντρικοί Υπολογιστές –SERVERS, τερματικοί υπολογιστές, φορητός υπολογιστής, διαχειριστής επικοινωνιών, PLC, μονάδες αδιάλειπτης παροχής –UPS, modem, εκτυπωτής γραφικών, οθόνες εποπτείας και ελέγχου, λειτουργικό λογισμικό εποπτικού ελέγχου SCADA. λειτουργικό λογισμικό ελέγχου - εντοπισμού διαρροών. Τα ανωτέρω εξαρτήματα είναι εξοπλισμοί τυποποιημένης βιομηχανικής παραγωγής και αποτελούν αντικείμενο προμήθειας και όχι έργου υποδομής....»

Επίσης, όπως προκύπτει από τις εξεταζόμενες συμβάσεις που διαλαμβάνονται στον πίνακα του προαναφερομένου υπ' αριθ. 134244/12.12.2014 εγγράφου της αρμόδιας υπηρεσίας [ΕΥΔ ΕΠΠΕΡΑΑ], στις υποχρεώσεις του αναδόχου περιλαμβάνεται και η δέσμευση να προβεί στις αναγκαίες **εργοστασιακές δοκιμές αποδοχής και ολοκλήρωσης των εργασιών** για την παράδοση του συστήματος, να **εκπαιδεύσει το προσωπικό** για συγκεκριμένο χρονικό διάστημα, να παρέχει δωρεάν **εγγύηση και συντήρηση** καλής λειτουργίας για διάστημα μετά την οριστική παραλαβή του συστήματος κλπ.

2. Από το διδόμενο πραγματικό προκύπτει ότι, όλοι οι προϋπολογισμοί των εν λόγω διαγωνισμών υπερβαίνουν το ποσό των 414.000 ευρώ έκαστος, που αποτελεί το κατώτατο όριο [“κατώφλι”] για την υπαγωγή στις ρυθμίσεις της οδηγίας 2004/17/ΕΚ. Όπως έχει ήδη αναφερθεί, οι ΔΕΥΑ που ενεργούν εν προκειμένω ως αναθέτουσες αρχές των διαγωνισμών αποτελούν και αναθέτοντες φορείς κατά την έννοια του άρθρου 2 παρ. 1, 2 και 4 της οδηγίας 2004/17/ΕΚ, δεδομένου μάλιστα ότι αναφέ-

ρονται ρητά στο Παράρτημα III αυτής. Περαιτέρω, όσοι από τους Δήμους δεν έχουν συστήσει ΔΕΥΑ και συνεπώς ασκούν τις σχετικές αρμοδιότητες, ενεργούν δε ως αναθέτουσες αρχές, αποτελούν επίσης αναθέτοντες φορείς, κατά τα άνω, αφού επιπλέον και αυτοί αναφέρονται ως αναθέτοντες φορείς στο Παράρτημα III της οδηγίας 2004/17/EK, ενώ οι Δήμοι που ενεργούν εν προκειμένω ως αναθέτουσες αρχές ενώ έχουν συστήσει ΔΕΥΑ [που ασκεί τις ειδικές αρμοδιότητες στο κύκλωμα ύδρευσης - αποχέτευσης], δεν συνιστούν αναθέτοντες φορείς κατά την έννοια του άρθρου 2 παρ. 1 και 2 και 4 της οδηγίας 2004/17/EK και για τον λόγο αυτό, οι διαγωνισμοί που έχουν προκηρύξει εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2004/18/EK, όπου, όπως έχει ανωτέρω επισημανθεί, **προβλέπονται οι αυτοί ακριβώς ορισμοί** για τις εξεταζόμενες κατηγορίες συμβάσεων.

3. Ενόψει των ανωτέρω παρατιθέμενων, προέχων χαρακτήρας και κύριο αντικείμενο των μικτών αυτών συμβάσεων είναι η προμήθεια μηχανημάτων και εν γένει εξοπλισμού τηλεμετρικών συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου διαρροών σε δίκτυα ύδρευσης και αποχέτευσης μετά του σχετικού λογισμικού, η προϋπολογισθείσα αξία των οποίων ανέρχεται στις εξεταζόμενες περιπτώσεις σε ποσοστά 75,4%, 63,7%, 94%, 86,8%, 95,4%, 95,4%, 82%, 74,7%, 94,3%, 84,4%, 97,4%, 82,4%, 96,4%, 85,9%, 71,4%, 92,5%, 86%, 95,7% και 88,4% αντιστοίχως επί του συνολικού προϋπολογισμού κάθε μιας από τις συμβάσεις (μη συμπεριλαμβανομένου του Φ.Π.Α.), σύμφωνα με το υπ' αριθ. 134244/12.12.2014 έγγραφο της αρμόδιας υπηρεσίας [ΕΥΔ ΕΠΠΕΡΑΑ] και όχι οι περιλαμβανόμενες σε αυτές εργασίες τοποθετήσεως και εγκαταστάσεως των μηχανημάτων αυτών, οι οποίες είναι παρεπόμενες [κατά την έννοια του άρθρου 1 παρ. 2 περ. γ τελ. εδάφιο της οδηγίας 2004/17/EK], όπως και η παροχή υπηρεσιών (εκπαίδευση προσωπικού, συντήρηση μηχανημάτων, τεχνική υποστήριξη), για τις οποίες [υπηρεσίες], άλλωστε, δεν περιλαμβάνεται ούτε ιδιαίτερη πίστωση στον προϋπολογισμό ούτε αναφορά στον άνω αναλυτικό πίνακα της υπηρεσίας [πρβλ. ΣΤΕ 918-919, 735-736, 715/2011, ΕΑ 167/2009].

Εξ άλλου, η φύση των προβλεπόμενων οικοδομικών εργασιών, κατά το πλείστον, έγκειται στο ότι αυτές χρειάζεται να πραγματοποιηθούν **ως παρεπόμενες εργασίες**

για την υλοποίηση της προμήθειας του εξοπλισμού, όπως με την κατασκευή των “καναλιών” για την τοποθέτηση του εξοπλισμού των δικτύων κλπ.

Τέλος, ακόμη και υπό την εκδοχή της εξέτασης του κριτηρίου του “πλήρους και αυτοτελούς λειτουργικού έργου”, εν προκειμένω τούτο δεν έχει καν εφαρμογή, δεδομένου ότι το αντικείμενο των εν λόγω διαγωνισμών **δεν αποτελεί πλήρες λειτουργικό έργο**, αφού, σε κάθε περίπτωση, κατά τα ως άνω, η προμήθεια του σχετικού εξοπλισμού και η εγκατάστασή του **αποσκοπεί στην διόρθωση και βελτίωση του εντοπισμού και του ελέγχου των διαρροών που παρατηρούνται σε υφιστάμενα συστήματα και δίκτυα ύδρευσης και αποχέτευσης, των οποίων θα αποτελέσει λειτουργικά συνδεδεμένο μέρος μετά την εγκατάστασή του.**

IV. Κατόπιν των προεκτεθέντων, επί του τεθέντος ερωτήματος αρμόζει η απάντηση ότι στις ως άνω συμβάσεις με στοιχεία συμβάσεως προμηθείας και έργου, προέχον στοιχείο και κύριο αντικείμενο γύρω από το οποίο διαρθρώνεται η σύμβαση είναι η προμήθεια και όχι το έργο και, επομένως, εφαρμοστέες είναι οι διατάξεις που διέπουν τις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων προμηθειών [π.δ. 59/2007 ή π.δ. 60/2007, αντιστοίχως, καθώς και το π.δ. 118/2007], κατά τα ανωτέρω αναπτυσσόμενα.

Θεωρήθηκε
Αθήνα, 19 Ιανουαρίου 2015

Η Πρόεδρος του Τμήματος


Χρυσούλα Αυγερινού
Αντιπρόεδρος Ν.Σ.Κ.

Ο Εισηγητής


Κωνσταντίνος Βαρδακαστάνης
Πάρεδρος Ν.Σ.Κ.