



**ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΤΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ
ΕΒΔΟΜΟ ΤΜΗΜΑ**

Συνεδρίασε δημόσια στο ακροατήριό του στις 17 Δεκεμβρίου 2024 με την ακόλουθη σύνθεση: Μαρία Βλαχάκη, Πρόεδρος του Τμήματος, Ιωάννα Ρούλια και Ευαγγελία Πασπάτη (εισηγήτρια), Σύμβουλοι, Ιωάννης Νταλαχάνης και Ελευθερία Πρασιανάκη, Πάρεδροι που μετέχουν με συμβουλευτική γνώμη.

Γενικός Επίτροπος της Επικρατείας: Παραστάθηκε ο Αντεπίτροπος Επικρατείας Ιωάννης Κάρκαλης, κωλυομένου του Γενικού Επιτρόπου της Επικρατείας στο Ελεγκτικό Συνέδριο.

Γραμματέας: Γεωργία Τζένου, Προϊσταμένη του Τμήματος.

Για να αποφασίσει σχετικά με την από 14.11.2024 (Α.Β.Δ. .../2024) προσφυγή του Ο.Τ.Α. β' βαθμού με την επωνυμία «ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ ΘΕΣΣΑΛΙΑΣ», που εδρεύει στη Λάρισα (Πλατεία Ρήγα Φεραίου, συμβολή οδών Παπαναστασίου και Κουμουνδούρου), όπως εκπροσωπείται νόμιμα από τον Περιφερειάρχη Θεσσαλίας, ο οποίος παρέστη διά δηλώσεως του άρθρου 231 παρ. 1 του ν. 4700/2020 της πληρεξουσίας δικηγόρου του Αλεξάνδρας Μπούσδρα (Α.Μ./Δ.Σ.Κ....).

Με την προσφυγή αυτή ζητείται η ανάκληση της 15/2024 Πράξης της Αναπληρώτριας Επιτρόπου του Ελεγκτικού Συνεδρίου στην Περιφερειακή Ενότητα Καρδίτσας.

Υπέρ της ανωτέρω προσφυγής ανάκλησης και κατά του κύρους της προσβαλλόμενης Πράξης παρεμβαίνει, με την από 9.12.2024 έγγραφη παρέμβαση, η ανώνυμη εταιρεία με την επωνυμία «...», που εδρεύει στην ..., εκπροσωπείται νόμιμα και παραστάθηκε δια δηλώσεως του άρθρου του άρθρου 231 παρ. 1 του ν. 4700/2020 της πληρεξουσίας δικηγόρου της Μαρίνας Κατσάρα (Α.Μ. Δ.Σ.Κ. ...).

Το Ελληνικό Δημόσιο, όπως νόμιμα εκπροσωπείται από τον Υπουργό Οικονομίας και Οικονομικών, παραστάθηκε με έγγραφη δήλωση, κατ' άρθρο 231 παρ. 1 της Δικονομίας του Ελεγκτικού Συνεδρίου, της Παρέδρου του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους Βασιλικής Παπαλόη.

Κατά τη συζήτηση που ακολούθησε το Δικαστήριο άκουσε:

Τον Αντεπίτροπο της Επικρατείας στο Ελεγκτικό Συνέδριο, ο οποίος πρότεινε την απόρριψη της προσφυγής.

Μετά τη δημόσια συνεδρίαση το Δικαστήριο συνήλθε σε διάσκεψη εξ αποστάσεως, κατ' άρθρο 295 παρ. 2 του ν. 4700/2020, με την παρουσία όλων των ανωτέρω μελών του.

**Άκουσε την εισήγηση της Συμβούλου Ευαγγελίας Πασπάτη και
Αφού σκέφτηκε κατά τον νόμο**

Αποφάσισε τα εξής:

1. Για την άσκηση της κρινόμενης προσφυγής δεν απαιτείται η καταβολή παραβόλου (βλ. άρθρα 335 παρ. 1, 336 παρ. 1 και 308 παρ. 3 του ν. 4700/2020).

2. Με την υπό κρίση προσφυγή, όπως αναπτύσσεται με το από 13.12.2024 κατατεθέν υπόμνημα, ζητείται η ανάκληση της 15/2024 Πράξης της Αναπληρώτριας Επιτρόπου του Ελεγκτικού Συνεδρίου στην Περιφερειακή Ενότητα Καρδίτσας, κατά το μέρος που με αυτήν κρίθηκε ότι κωλύεται η υπογραφή τεσσάρων εκ των πέντε σχεδίων συμβάσεων με αντικείμενο την μεταφορά μαθητών, χωρικής αρμοδιότητας Π.Ε. Καρδίτσας, για τα σχολικά έτη 2023-2024 και 2024-2025, συνολικής προϋπολογιζόμενης δαπάνης 16.919.345,29 ευρώ, συμπεριλαμβανομένων δικαιώματος προαίρεσης 30% επί του προϋπολογισμού, δυνατότητας 5μηνιαίας παράτασης και Φ.Π.Α. 13%, και με συμβαλλόμενους αφενός την προσφεύγουσα και αφετέρου τους οικονομικούς φορείς: 1) ...Α.Ε. για το σύνολο των δρομολογίων του Τμήματος 1 της διακήρυξης, 2) ...για την εκτέλεση των δρομολογίων 36 και 37 του Τμήματος 3 της διακήρυξης, 3) ... για την εκτέλεση των δρομολογίων 130 και 133 του Τμήματος 3 της διακήρυξης και 4) ...για την εκτέλεση των δρομολογίων 70 και 72 του Τμήματος 3 της διακήρυξης.

3. Η προσφυγή έχει ασκηθεί εμπροθέσμως και κατά τα λοιπά νομοτύπως. Συνεπώς είναι τυπικώς δεκτή και πρέπει να εξετασθεί περαιτέρω ως προς τη βασιμότητα των προβαλλόμενων με αυτήν λόγων.

4. Παραδεκτός και με προφανές έννομο συμφέρον παρεμβαίνει υπέρ της παραδοχής της προσφυγής ανάκλησης και κατά του κύρους της προσβαλλόμενης Πράξης η εταιρεία "... Α.Ε.", ως ανακηρυχθείσα ανάδοχος για το σύνολο των δρομολογίων που περιλαμβάνονται στο Τμήμα 1 της διακήρυξης.

5. Ο ν. 4412/2016 «Δημόσιες Συμβάσεις Έργων, Προμηθειών και Υπηρεσιών (προσαρμογή στις Οδηγίες 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ)» (Α' 147), προβλέπει: i) στο άρθρο 18 παρ. 1 ότι «(...) 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», ii) στο άρθρο 45 με τίτλο «Συγκρότηση και τήρηση φακέλου δημόσιας σύμβασης» ότι «1. (...) Ο Φάκελος Δημόσιας Σύμβασης (...) καταλαμβάνει κατ'ελάχιστον: α) την τεκμηρίωση της σκοπιμότητας της σύμβασης, β) τον προϋπολογισμό της σύμβασης και την τεκμηρίωσή

του, (...), δ) την περιγραφή του αντικειμένου της σύμβασης, ε) τα έγγραφα της σύμβασης σύμφωνα με το άρθρο 53», και iii) στο άρθρο 49, με τίτλο «Επάρκεια προϋπολογισμού, ωριμότητα, μελέτες», ότι «1. Στοιχεία της ωριμότητας της σύμβασης αποτελούν ιδίως: α) η πλήρωση των προϋποθέσεων που τίθενται από ειδικές διατάξεις για την έναρξη της διαδικασίας της σύμβασης, (...), β) η νομιμότητα και πληρότητα των σχετικών εγγράφων της σύμβασης και γ) η δυνατότητα των ενδιαφερόμενων φορέων να διαμορφώσουν, κατά την αντίστοιχη διαδικασία σύναψης, βάσιμες και ρεαλιστικές προσφορές, με βάση τα χορηγούμενα από την αναθέτουσα αρχή στοιχεία. (...)».

6. Με τις διατάξεις που εκτίθενται στη σκέψη 5 θεσπίζονται, προς διασφάλιση της αξιοπιστίας και αποτελεσματικότητας των διαδικασιών ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων, κανόνες που επιβάλλουν στις αναθέτουσες αρχές, κατά το προδιαγωνιστικό στάδιο σύνταξης των εγγράφων της σύμβασης, να τεκμηριώνουν τη σκοπιμότητα της προμήθειας ή του έργου ή των εργασιών που διενεργούν, δηλαδή να αναφέρουν στον οικείο «φάκελο δημόσιας σύμβασης» τα συγκεκριμένα στοιχεία που έλαβαν υπόψη για τον προσδιορισμό, κατά είδος και ποσότητα, των αναγκών τους, για την ικανοποίηση των οποίων διενεργούνται οι συγκεκριμένες εργασίες ή η προμήθεια των συγκεκριμένων ειδών, καθώς, επίσης, να τεκμηριώνουν τον προϋπολογισμό αυτών, δηλαδή να αναφέρουν τα στοιχεία που έλαβαν υπόψη τους για την κοστολόγηση των ανατιθεμένων εργασιών ή των προμηθευόμενων ειδών και συνεπώς τον καθορισμό της προϋπολογιζόμενης δαπάνης. Η ως άνω απαίτηση, σε συνδυασμό με την υποχρέωση των αναθετουσών αρχών να διασφαλίζουν τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση των διατιθέμενων στις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων δημοσίων πόρων (άρθρο 18 του ν. 4412/2016), ανάγεται σε στοιχείο της ωριμότητας της σύμβασης (βλ. και άρθρο 49 παρ. 1 περ. β' του ν. 4412/2016), η έλλειψη του οποίου συνιστά ουσιώδη πλημμέλεια που πλήττει το κύρος της οικείας προκήρυξης και καθιστά μη νόμιμη τη διαδικασία ανάθεσης στο σύνολό της (βλ. Ελ.Συν. Ολομ. 2137/2020 σκ. 6-8, Τμ. Έβδομο 2055/2022 σκ. 17, 1832/2022 σκ. 6 και 7, 1665/2021 σκ. 4).

7. Σύμφωνα με την 50025/2018 Κοινή Απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών-Παιδείας, Έρευνας και Θρησκευμάτων-Οικονομικών-Υποδομών και Μεταφορών, «Μεταφορά μαθητών δημοσίων σχολείων από τις Περιφέρειες» (Β' 4217), όπως ισχύει, οι δικαιούμενοι δωρεάν μεταφοράς μαθητές μεταφέρονται με τους αναφερόμενους στα Κεφάλαια Α, Β και Γ τρόπους, ήτοι με δημόσια συγκοινωνία, με ίδια μέσα των Περιφερειών ή με δημόσια σύμβαση υπηρεσιών, παράλληλα δε προβλέπεται η επιδότηση των μαθητών στην περίπτωση που η μεταφορά τους δεν είναι εφικτή ή κρίνεται οικονομικά ασύμφορη από πλευράς μαθητών (άρθρο 3). Ειδικότερα, η μεταφορά μαθητών με δημόσια σύμβαση

υπηρεσιών ρυθμίζεται με τις διατάξεις του Κεφαλαίου Γ του άρθρου 2 της ΚΥΑ, όπου ορίζεται, μεταξύ άλλων: «1. Προϋποθέσεις: α) Εάν η μεταφορά των μαθητών είναι αδύνατη ή οικονομικά ασύμφορη από πλευράς κόστους με τη διαδικασία που προσδιορίζεται στα προηγούμενα κεφάλαια, η Περιφέρεια αναθέτει με δημόσιες συμβάσεις υπηρεσιών, σύμφωνα με τις προβλεπόμενες από τις διατάξεις του ν.4412/2016, τη μεταφορά των μαθητών με κάθε κατάλληλο μεταφορικό μέσο δημόσιας χρήσης που να πληροί τους όρους ασφαλούς μεταφοράς. Ειδικώς, για τα ΕΔΧ οχήματα τηρείται το ισχύον θεσμικό πλαίσιο περί της έδρας-διοικητικής μονάδας. (...) β) Οι όροι της διακήρυξης του σχετικού διαγωνισμού πρέπει αφενός να αποσκοπούν στη μέγιστη δυνατή συμπίεση του κόστους μεταφοράς των μαθητών και αφετέρου στη βελτίωση των συνθηκών μεταφοράς τους και να κατατείνουν στη διασφάλιση της ελεύθερης κυκλοφορίας των υπηρεσιών και στην προαγωγή του ανόθευτου ανταγωνισμού μεταξύ κατάλληλων να προσφέρουν τη δημοπρατούμενη υπηρεσία οικονομικών φορέων. γ) (...) 2. Κανόνες διαδικασίας σύναψης και εκτέλεσης σύμβασης. Η διαδικασία σύναψης, η εποπτεία και η παρακολούθηση της σύμβασης διενεργούνται με βάση τις ισχύουσες διατάξεις του ν. 4412/2016. (...). γ. Ο σχεδιασμός των δρομολογίων πρέπει να λαμβάνει υπόψη: γ.1) τη δυνατότητα εξυπηρέτησης περισσότερων της μίας σχολικής μονάδας από κάθε δρομολόγιο, γ.2) τη δυνατότητα εξυπηρέτησης ταυτόχρονα των σχολικών μονάδων Πρωτοβάθμιας και Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης, γ.3) την όσο το δυνατόν αποτελεσματικότερη χρήση κοινών μεταφορικών μέσων, δεδομένης της χωρητικότητας του μεταφορικού μέσου, ούτως ώστε να αποφεύγεται η διέλευση περισσότερων του ενός μεταφορικών μέσων από τον ίδιο οδικό άξονα για μεγάλη απόσταση, όπου αυτό είναι εφικτό (...). γ.4) την ομαδοποίηση των μαθητών, οι οποίοι κατοικούν εντός του ίδιου οικισμού, σε συγκεκριμένα σημεία επιβίβασης και αποβίβασης εντός του οικισμού, ούτως ώστε να προκύπτουν λιγότερες στάσεις, κατά προτίμηση επί του οδικού άξονα πραγματοποίησης του δρομολογίου. δ. Ο αριθμός των μεταφερόμενων μαθητών ανά δρομολόγιο καθορίζει και το προσφορότερο είδος μεταφορικού μέσου (λεωφορείο, μικρό λεωφορείο, Ε.Δ.Χ. όχημα) σύμφωνα με τα οριζόμενα στο παράρτημα της παρούσας. Το προσφορότερο είδος μεταφορικού μέσου αποτελεί τη βάση υπολογισμού της μέγιστης αποζημίωσης ανά δρομολόγιο, χωρίς όμως να αποτελεί ταυτόχρονα στοιχείο απόρριψης της συμμετοχής ενδιαφερομένων-κατόχων άλλων μέσων. ε) Το μεταφορικό έργο το οποίο διενεργείται με τα μέσα της προηγούμενης περίπτωσης (δ) και αναφέρεται σε δρομολόγια την εκτέλεση των οποίων προσφορότερα μέσα σύμφωνα με τα ως άνω οριζόμενα θεωρούνται τα μικρά και τα μεγάλα λεωφορεία προκηρύσσεται ως εξής: ε.1) Τα δρομολόγια μεταφοράς μαθητών με δημόσια σύμβαση υπηρεσιών εντός κάθε αστικής περιοχής που έχει οριστεί κατά τη διαδικασία του άρθρου 7 του ν. 2963/2001, εντάσσονται σε μία ή και περισσότερες ομάδες

δρομολογίων, ενώ επιτρέπεται η προκήρυξη διαγωνισμού για μεμονωμένα δρομολόγια χωρίς να εντάσσονται σε ομάδα δρομολογίων. Σε κάθε περίπτωση λαμβάνονται υπόψη κριτήρια οικονομικότητας, ασφάλειας και εξασφάλισης συνθηκών γνήσιου ανταγωνισμού. ε.2) Τα υπόλοιπα δρομολόγια μεταφοράς μαθητών με δημόσια σύμβαση υπηρεσιών, συμπεριλαμβανομένων και αυτών που τμήμα τους διενεργείται εντός των αστικών περιοχών, εντάσσονται σε δύο ή περισσότερες ομάδες δρομολογίων, ενώ επιτρέπεται η προκήρυξη διαγωνισμού για μεμονωμένα δρομολόγια χωρίς να εντάσσονται σε ομάδα δρομολογίων. Κάθε ομάδα συγκροτείται από τα δρομολόγια που εκτελούνται εντός των γεωγραφικών ορίων ενός τουλάχιστον δήμου. Σε κάθε περίπτωση λαμβάνονται υπόψη κριτήρια οικονομικότητας, ασφάλειας και εξασφάλισης συνθηκών γνήσιου ανταγωνισμού. ε.3) Η υποδιαίρεση των συμβάσεων υπό τη μορφή χωριστών ομάδων-τμημάτων από την αναθέτουσα αρχή, σύμφωνα με το άρθρο 59 του ν. 4412/2016, θα πρέπει να συμβάλλει στην ενίσχυση και διεύρυνση του υγιούς ανταγωνισμού μέσω της προώθησης της πρόσβασης και της διευκόλυνσης της συμμετοχής όσο το δυνατόν περισσότερων οικονομικών φορέων. (...). ε.4) Το μεταφορικό έργο, το οποίο θεωρείται προσφορότερο να διενεργηθεί με Ε.Δ.Χ. όχημα, προκηρύσσεται ανά δρομολόγιο μονής διαδρομής ή μετ' επιστροφής. στ. (...). 3. Υπολογισμός αποζημίωσης μεταφορικών μέσων: α. Ο υπολογισμός της μέγιστης αποζημίωσης των μεταφορικών μέσων σε περίπτωση μίσθωσης αυτών κατόπιν δημοσίας σύμβασης παροχής υπηρεσιών γίνεται με βάση τον αριθμό των μονών δρομολογίων ή των δρομολογίων μετ' επιστροφής που απαιτούνται, σύμφωνα με τα προβλεπόμενα του παραρτήματος της παρούσας. Οι αναθέτουσες αρχές, λαμβάνοντας υπόψη τις τοπικές συνθήκες, την τμηματοποίηση της σύμβασης, αλλά και τον ανταγωνισμό μπορούν να κοστολογούν τα δρομολόγια σε μικρότερες από τις οριζόμενες, σύμφωνα με τους μαθηματικούς τύπους του Παραρτήματος, μέγιστες τιμές. β.(...)).».

8. Περαιτέρω, στο άρθρο 5 της ίδιας ως άνω ΚΥΑ, που φέρει τον τίτλο «Αρμόδια όργανα», ορίζεται ότι «1. (...) 2. Η Περιφέρεια είναι αρμόδια: α. (...) β. για την τελική κατάρτιση των απαιτούμενων δρομολογίων για τη μεταφορά μαθητών, με ανάλυση των στοιχείων των δικαιούχων μεταφοράς μαθητών που λαμβάνει από τις αρμόδιες Διευθύνσεις Πρωτοβάθμιας ή Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης, και ιδιαίτερα για την κοστολόγησή τους, σύμφωνα με την παράγραφο 2 του κεφ. Β και τις παραγράφους 2 και 3 του κεφ. Γ, του άρθρου 2 της παρούσας, καθώς και την ακρίβεια των στοιχείων που περιλαμβάνονται σ' αυτήν, γ. για τη βεβαίωση του τρόπου μεταφοράς των μαθητών σύμφωνα με τα κεφ. Α, Β, Γ, του άρθρου 2 της παρούσας. Σε περίπτωση παρέκκλισης της σειράς προτεραιότητας των τρόπων μεταφοράς αναγράφεται στην εν λόγω βεβαίωση η τεκμηριωμένη αιτιολόγηση του επιλεγμένου τρόπου μεταφοράς για λόγους οικονομικότητας, δ. (...) 3 (...) 4. (...)».

9. Τέλος, στο Παράρτημα της παραπάνω ΚΥΑ ορίζεται ότι «1. Μαθηματικοί τύποι υπολογισμού κόστους δρομολογίων μεταφοράς μαθητών. Για Λεωφορείο ή μικρό λεωφορείο. Το κόστος ενός δρομολογίου λεωφορείου ή μικρού λεωφορείου, όταν αυτά θεωρούνται ως προσφορότερα μέσα, σε μια διαδρομή ισούται με:(.....) Ακολουθεί τύπος. (...) Τα τμήματα χι αφορούν αποκλειστικά και μόνο σε έμφορτα χιλιόμετρα απόστασης, δηλαδή στα τμήματα των δρομολογίων όπου το όχημα μεταφέρει μαθητές. Τα συνολικά έμφορτα χιλιόμετρα προκύπτουν από την άθροιση των επιμέρους τμημάτων χι και συμβολίζονται με Σχι. Στον υπολογισμό του ΚΔ έχουν συμπεριληφθεί και τα μη έμφορτα χιλιόμετρα, μέσω ενός συντελεστή προσαύξησης f ο οποίος λαμβάνει τιμές από 1.20 μέχρι 1.40. Η προσαύξηση αυτή θεωρείται ότι καλύπτει το κόστος της διαδρομής του οχήματος χωρίς μαθητές (...)»

10. Από τον συνδυασμό των προεκτεθεισών διατάξεων συνάγεται ότι η μεταφορά των μαθητών πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης από και προς τα σχολεία τους οργανώνεται από τον νομοθέτη με σκοπό αφενός τη διασφάλιση της δωρεάν και ασφαλούς πρόσβασής τους σ' αυτά για την ομαλή διεξαγωγή της εκπαιδευτικής διαδικασίας και αφετέρου την τήρηση της αρχής της οικονομικότητας, ως ειδικότερης έκφανσης της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, μέσω της υιοθέτησης διαφόρων τρόπων μεταφοράς τους κλιμακωτά, αναλόγως της οικονομικής επιβάρυνσης των επιφορτισμένων με το σχετικό έργο φορέων, ήτοι των οικείων Περιφερειών. Συγκεκριμένα, όπως προκύπτει από τις σχετικές διατάξεις της προδιαληφθείσας Κ.Υ.Α., οι δικαιούμενοι δωρεάν μεταφοράς μαθητές δύνανται να μεταφέρονται με τους εξής τρόπους κατά σειρά, δηλαδή εφόσον παρίσταται αδύνατος ο προηγούμενος τρόπος ακολουθείται ο επόμενος: α) με δημόσια συγκοινωνία, β) με ίδια μεταφορικά μέσα των περιφερειών και των δήμων, γ) με ιδιωτικά μεταφορικά μέσα κατόπιν σύναψης δημόσιας σύμβασης ανάθεσης υπηρεσιών και δ) με ιδιωτικά μεταφορικά μέσα κατόπιν χορήγησης επιδόματος μεταφοράς. Οι Περιφέρειες ως αρμόδιες για τη μεταφορά των μαθητών υποχρεούνται να τηρούν την ανωτέρω κλιμάκωση κατά την άσκηση της σχετικής αρμοδιότητάς τους, υπό την έννοια ότι μόνο στην περίπτωση κατά την οποία δεν είναι εφικτή η μεταφορά μαθητών με έναν από τους προεκτεθέντες κατά σειρά διαδοχής τρόπους, μπορεί να υιοθετηθεί ο επόμενος (βλ. άρθρο 2 παρ. 1 της ΚΥΑ). Τούτο υπαγορεύεται και από την αρχή της οικονομικότητας, ως μερικότερης εκδήλωσης του δημοσίου συμφέροντος που διέπει τη δράση και λειτουργία των υπηρεσιών, δηλαδή πλην άλλων, και των Περιφερειών, η οποία επιβάλλει την εκπλήρωση των εκ του νόμου ανατιθέμενων αρμοδιοτήτων με την κατά το δυνατόν ελάχιστη επιβάρυνση του προϋπολογισμού τους [βλ. άρθρο 33 του ν. 4270/2014 «Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας (ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ) - δημόσιο λογιστικό και άλλες

διατάξεις», Α' 143]. Ειδικά δε για την σύναψη δημόσιας σύμβασης υπηρεσιών μεταφοράς (περ. Γ), ιδιαίτερη βαρύτητα δίνεται τόσο στο χαμηλότερο δυνατό κόστος των ανατιθέμενων υπηρεσιών, όσο και στη διασφάλιση συνθηκών ασφαλούς μεταφοράς των δικαιούμενων μαθητών, λαμβάνοντας υπόψη την εξυπηρέτηση των τοπικών αναγκών και της δυνατότητας εξυπηρέτησης αυτών, αλλά και την ανάπτυξη υγιούς ανταγωνισμού με την υποδιαίρεση της σύμβασης σε τμήματα. Στο πλαίσιο αυτό, κατά την κατάστροψη των δρομολογίων για την εξυπηρέτηση των προς μεταφορά μαθητών η αναθέτουσα αρχή οφείλει να ενεργεί με γνώμονα τη συμπίεση του κόστους με την εξάντληση εναλλακτικών τρόπων συγχώνευσης των αναγκαίων διαδρομών, η δε προϋπολογιζόμενη δαπάνη της σύμβασης μεταφοράς μαθητών πρέπει, σύμφωνα και με όσα έγιναν δεκτά στη σκέψη 6, να τεκμηριώνεται με ακρίβεια αποκλειστικά επί τη βάση των μαθηματικών τύπων που περιλαμβάνονται στο Παράρτημα της σχετικής Κ.Υ.Α., αναλόγως του τύπου του οχήματος που ενδείκνυται κατά περίπτωση (λεωφορείο, μικρό λεωφορείο, όχημα δημόσιας χρήσης) με βάση τον αριθμό των μεταφερόμενων μαθητών και λοιπών παραμέτρων που επηρεάζουν την κοστολόγηση κάθε δρομολογίου, όπως είναι ο ακριβής προσδιορισμός της χιλιομετρικής απόστασης. Δοθείσης της σοβαρότητας της τεκμηρίωσης του προϋπολογισμού μίας πολύπλοκης διαγωνιστικής διαδικασίας όπως είναι αυτή της μεταφοράς μαθητών, η απουσία ή η ανακρίβεια των παραμέτρων και των λοιπών συντελεστών που χρησιμοποιούνται για την εξεύρεση μέσω του μαθηματικού τύπου του κόστους εκάστου δρομολογίου του διαγωνισμού δεν επιτρέπουν να αποδειχθεί το εύλογο του συνολικού ποσού που δεσμεύεται για τη δημοπράτηση της ως άνω υπηρεσίας με αποτέλεσμα να καθίσταται ουσιωδώς πλημμελής η οικεία διακήρυξη και, επέκτεινα, η διαδικασία ανάθεσης στο σύνολό της.

11. Στην υπό κρίση υπόθεση, από την προσβαλλόμενη Πράξη καθώς και από τα λοιπά στοιχεία του φακέλου προκύπτουν τα πραγματικά περιστατικά που εκτίθενται στις σκέψεις 12-16 που ακολουθούν.

12. Με την αριθμ. .../17-07-2023(ΑΔΑ:...) απόφαση της Οικονομικής Επιτροπής (Ο.Ε.) της Περιφέρειας Θεσσαλίας, όπως τροποποιήθηκε με την .../28-8-2023 (ΑΔΑ:...) απόφαση του ίδιου συλλογικού οργάνου, αποφασίστηκε ο τρόπος μεταφοράς των μαθητών για τα σχολικά έτη 2023-2024 & 2024-2025 ως εξής: 1) Με δημόσια υπεραστική συγκοινωνία, σύμφωνα με τον επισυναπτόμενο ΠΙΝΑΚΑ 1, 2) Με δημόσια αστική συγκοινωνία (Ε.Μ.Δ.), σύμφωνα με τον επισυναπτόμενο ΠΙΝΑΚΑ 2 και 3) Με δημόσια σύμβαση υπηρεσιών κατόπιν διενέργειας διαγωνισμού, "λόγω της διαπίστωσης αντικειμενικής αδυναμίας μεταφοράς μαθητών με δημοτική ή δημόσια, αστική ή υπεραστική συγκοινωνία", σύμφωνα με τον επισυναπτόμενο ΠΙΝΑΚΑ 3. Επίσης, με την ίδια απόφαση διαπιστώθηκε η αντικειμενική αδυναμία

μεταφοράς μαθητών με ιδιότητα μεταφορικά μέσα της Περιφερειακής Ενότητας (Π.Ε.) Καρδίτσας καθώς και των Δήμων της χωρικής της αρμοδιότητας, στους οποίους κατοικούν οι μεταφερόμενοι μαθητές. Στο πλαίσιο αυτό, με την αριθμ. .../4-12-2023 (ΑΔΑ:...) απόφαση της ίδιας ως άνω Ο.Ε., εγκρίθηκαν, μεταξύ άλλων, η διενέργεια διεθνούς ηλεκτρονικού ανοικτού διαγωνισμού με κριτήριο κατακύρωσης την πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά βάσει τιμής μίσθωσης κατάλληλων μεταφορικών μέσων δημόσιας χρήσης, καθώς και οι όροι της οικείας διακήρυξης.

13. Με την υπ' αριθμ. .../21-12-2023 διακήρυξη (... 2024-01-03), για την οποία τηρήθηκαν όλες οι διατυπώσεις δημοσιότητας, το αντικείμενο της υπό ανάθεση σύμβασης μεταφοράς μαθητών, συνολικής προϋπολογιζόμενης δαπάνης 16.919.345,29 ευρώ (για τα σχολικά έτη 2023-2024 & 2024-2025, με δικαίωμα προαίρεσης 30%, δικαίωμα 5μηνης παράτασης και ΦΠΑ) υποδιαιρέθηκε σε 3 τμήματα. Ειδικότερα, όπως προκύπτει από το Παράρτημα Ι της διακήρυξης, το Τμήμα 1 αφορούσε σε 57 υπεραστικά δρομολόγια με λεωφορεία, το Τμήμα 2 σε 167 αστικά δρομολόγια με δημόσια αστική συγκοινωνία (αστικό λεωφορείο με τη χρήση ΕΜΔ από τους μαθητές) και το Τμήμα 3 σε 303 δρομολόγια με ταξί ή μικρά λεωφορεία (mini bus). Περαιτέρω, με την ως άνω διακήρυξη ορίστηκε ότι οι διαγωνιζόμενοι πρέπει να υποβάλουν προσφορά, επί ποινή αποκλεισμού, για το σύνολο των δρομολογίων του Τμήματος 1 ή του Τμήματος 2, ενώ για το Τμήμα 3 οι διαγωνιζόμενοι μπορούσαν να υποβάλουν προσφορά για ένα ή περισσότερα δρομολόγια (άρθρο 1.3.).

14. Μέχρι την καταληκτική ημερομηνία υποβολής προσφορών (5.2.2024) διαπιστώθηκε από την Επιτροπή του Διαγωνισμού (Ε.Δ.), με το από 8.2.2024 πρακτικό της, ότι είχαν υποβάλει εμπροθέσμως προσφορά 6 οικονομικοί φορείς. Στη συνέχεια, η Επιτροπή προέβη στον έλεγχο των δικαιολογητικών συμμετοχής και των τεχνικών προσφορών και διαπίστωσε ότι είχαν υποβάλει προσφορές α) για το σύνολο των δρομολογίων του Τμήματος 1 (υπεραστικά δρομολόγια με λεωφορεία) το «...» με ποσοστό έκπτωσης 1% και β) για τα δρομολόγια του Τμήματος 3 (ταξί και μικρά λεωφορεία) οι οικονομικοί φορείς ... για τα δρομολόγια 36 και 37 με ποσοστό έκπτωσης 6% και 16%, αντίστοιχα, ... για τα δρομολόγια 70 και 72 με ποσοστό έκπτωσης 5% και 5%, αντίστοιχα, ... για τα δρομολόγια 80, 82 και 83 με ποσοστό έκπτωσης 13%, 1% και 3%, αντίστοιχα, ... για τα δρομολόγια 80, 130 και 133 με ποσοστό έκπτωσης 5%, 1% και 1%, αντίστοιχα, και ... για το δρομολόγιο 153, ενώ για τα δρομολόγια του Τμήματος 2 δεν υποβλήθηκε καμία προσφορά.

15. Κατόπιν τούτου, με το από 12-2-2024 πρακτικό της, η Ε.Δ. εισηγήθηκε α) να γίνουν δεκτές όλες οι προσφορές των οικονομικών φορέων και να αναδειχθούν ως προσωρινοί ανάδοχοι για τα τμήματα και με την έκπτωση που είχαν υποβάλει προσφορά (εκτός της διαδρομής 80 του

Τμήματος 3 της διακήρυξης, όπου βάσει προσφοράς ο ... είχε προσφέρει έκπτωση 13% έναντι εκείνης 5% που προσέφερε ο ...), πλην εκείνης του ... λόγω διαπιστωθείσας αναντιστοιχίας μεταξύ του δρομολογίου που είχε δηλώσει στο ΕΕΕΣ και εκείνου που δήλωσε στην πλατφόρμα του ΕΣΗΔΗΣ και β) την κήρυξη του διαγωνισμού ως αγόνου ως προς τα δρομολόγια του Τμήματος 2, αφού δεν υποβλήθηκε καμία προσφορά. Τα ως άνω Πρακτικά εγκρίθηκαν με την .../19-2-2024 απόφαση της Περιφερειακής Επιτροπής της Περιφέρειας Θεσσαλίας. Μετά τον έλεγχο των δικαιολογητικών κατακύρωσης των οικονομικών φορέων, τα οποία μετά από επιτρεπτές συμπληρώσεις κρίθηκαν πλήρη και σύμφωνα με τους όρους της διακήρυξης, η Επιτροπή, με το από 18.4.2024 πρακτικό της, γνωμοδότησε: **α)** Υπέρ της ανάδειξης ως αναδόχων των οικονομικών φορέων που προσέφεραν το υψηλότερο ποσοστό έκπτωσης επί του ανώτατου ημερήσιου κόστους των αντίστοιχων τμημάτων για τα οποία υπέβαλαν προσφορά ως εξής: **1)** για το Τμήμα 1 το «...» με ποσοστό έκπτωσης 1%, **2)** για το Τμήμα 3, τα δρομολόγια 36 και 37 στον ... με ποσοστό έκπτωσης 6% και 16%, αντίστοιχα, τα δρομολόγια 70 και 72 στον ... με ποσοστό έκπτωσης 5% και 5% αντίστοιχα, τα δρομολόγια 80, 82 και 83 στον ... με ποσοστό έκπτωσης 13%, 1% και 3%, αντίστοιχα, τα δρομολόγια 130 και 133 στον ... με ποσοστό έκπτωσης 1% και 1%, αντίστοιχα, **β)** Υπέρ της κήρυξης ως άγονου του διαγωνισμού για όλα τα δρομολόγια του Τμήματος 2, αφού δεν υποβλήθηκε καμία προσφορά και **γ)** Υπέρ της κήρυξης ως άγονου του διαγωνισμού για τα δρομολόγια 1-35, 38-71, 73-79, 81, 84-129 και 131-303 του Τμήματος 3 (δρομολόγια ταξί και mini bus), για τα οποία δεν υποβλήθηκε καμία προσφορά.

16. Με την .../29-4-2024 απόφαση της Περιφερειακής Επιτροπής της Περιφέρειας Θεσσαλίας εγκρίθηκε το ως άνω Πρακτικό της Επιτροπής και κατακυρώθηκε οριστικά το αποτέλεσμα του διαγωνισμού κατά τα ανωτέρω αναφερόμενα, χωρίς να εκκρεμούν κατ'αυτού προδικαστικές προσφυγές. Σε εκτέλεση δε της ως άνω κατακυρωτικής απόφασης συντάχθηκαν τα ελεγχόμενα πέντε (5) σχέδια συμβάσεων, μεταξύ των ανωτέρω αναδόχων και της Περιφερειακής Ενότητας Καρδίτσας.

17. Τέλος, σημειώνεται ότι με το ευρισκόμενο στα στοιχεία της ελεγχόμενης διαδικασίας υπ'αριθμ. .../18-10-2024 έγγραφο της Διεύθυνσης Διοικητικού Οικονομικού της Περιφερειακής Ενότητας Καρδίτσας, βεβαιώθηκε, μεταξύ άλλων, ότι α) τα 57 δρομολόγια μεταφοράς μαθητών του Πίνακα Α' (Τμήμα 1) της Διακήρυξης δεν μπορούν να εξυπηρετηθούν με δημοτική ή δημόσια υπεραστική συγκοινωνία, καθότι δεν υφίστανται ούτε οι απαιτούμενες γραμμές, ούτε τα ωράρια για τα συγκεκριμένα δρομολόγια, και, ως εκ τούτου, επιβάλλεται η εκτέλεση της μεταφοράς μαθητών με δημόσια σύμβαση κατόπιν διαγωνιστικής διαδικασίας, β) τα 167 δρομολόγια του Πίνακα Β' (Τμήμα 2) της προαναφερόμενης διακήρυξης εξυπηρετούνται με ΕΜΔ στις γραμμές που εξυπηρετεί το

Αστικό ΚΤΕΛ Καρδίτσας ΑΕ, βάσει του πίνακα δρομολογίων του Αστικού ΚΤΕΛ Καρδίτσας και γ) τα 303 δρομολόγια του Πίνακα Γ' (Τμήμα 3) της ανωτέρω Διακήρυξης εξυπηρετούνται με ΕΔΧ, ήτοι με κατάλληλα μεταφορικά μέσα δημόσιας χρήσης, η δε μεταφορά μαθητών με ΕΔΧ γίνεται για διαδρομές εκτός των γραμμών του Υπεραστικού ΚΤΕΛ Ν. Καρδίτσας και των γραμμών του Αστικού ΚΤΕΛ Καρδίτσας.

18. Ακολούθως, κατά την άσκηση προσυμβατικού ελέγχου νομιμότητας των ως άνω σχετικώς συνταχθέντων σχεδίων συμβάσεων, η Αναπληρώτρια Επίτροπος του Ελεγκτικού Συνεδρίου έκρινε ότι κωλύεται η υπογραφή των τεσσάρων εκ των πέντε εξ αυτών για τους εξής διακωλυτικούς λόγους, κατ'ορθή εκτίμηση του περιεχομένου τους: **α)** Κατά παράβαση των εγκριτικών αποφάσεων .../2023 και .../2023 της Οικονομικής Επιτροπής της Περιφέρειας Θεσσαλίας εντάχθηκαν και προκηρύχθηκαν στον ανοικτό διαγωνισμό τα δρομολόγια του Τμήματος 1 και Τμήματος 2 του Παραρτήματος Ι της διακήρυξης, καθόσον τα τελευταία σύμφωνα με τις ανωτέρω αποφάσεις έπρεπε να πραγματοποιηθούν με δημόσια αστική και υπεραστική συγκοινωνία και τη χρήση ΕΜΔ από τους μεταφερόμενους μαθητές, σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στο Κεφ. Α της ΚΥΑ 50025/26.9.2018 (Β 4217) και όχι με ανοικτή διαγωνιστική διαδικασία. **β)** Ακόμη και στην περίπτωση που η αληθής βούληση της αναθέτουσας Αρχής ήταν να προσφύγει και για τα υπεραστικά δρομολόγια του ως άνω Τμήματος 1 σε ανοικτή διαγωνιστική διαδικασία, τότε, κατά παράβαση των διατάξεων των παρ. ε2 και ε3 του Κεφαλαίου Γ της ανωτέρω ΚΥΑ και εκείνων του άρθρου 59 του ν. 4412/2016, δημοπράτησε το εν λόγω Τμήμα ενιαίως, χωρίς να αιτιολογεί τη μη υποδιαίρεση αυτού σε δύο ή περισσότερα τμήματα, όπως ρητώς ορίζεται στις ανωτέρω διατάξεις. **γ)** Κατά παράβαση της αρχής της οικονομικότητας καθώς και των διατάξεων του άρθρου 45 του ν. 4412/2016, ο προϋπολογισμός των υπό ανάθεση υπηρεσιών δεν τεκμηριώνεται με επάρκεια καθώς παρουσιάζεται αδικαιολόγητα αυξημένος για τους εξής ειδικότερους λόγους: i) από την επισκόπηση και τον έλεγχο όλων των δρομολογίων του Τμήματος 1 προκύπτει ότι στον μαθηματικό τύπο της ΚΥΑ που χρησιμοποιήθηκε για την κοστολόγηση εκάστου δρομολογίου συμπεριλήφθηκαν τα μη έμφορτα χιλιόμετρα ξεχωριστά και όχι μέσω του προβλεπόμενου συντελεστή προσαύξεσης f , ο οποίος λαμβάνει τιμές από 1,20 μέχρι 1,40 προκειμένου να καλύψει το κόστος της διαδρομής του οχήματος χωρίς μαθητές, ii) από την επισκόπηση και έλεγχο όλων των υπεραστικών δρομολογίων του Τμήματος 1 προκύπτει ότι αυτά κοστολογήθηκαν με αυξημένα χιλιόμετρα σε σχέση με αυτά που αναφέρονται στην διακήρυξη για την μονή διαδρομή, τα οποία στη συνέχεια διπλασιάστηκαν για να καλύψουν το κόστος της επιστροφής, με αποτέλεσμα ο προϋπολογισμός του εν λόγω Τμήματος να είναι αδικαιολόγητα αυξημένος και για τον πρόσθετο αυτό λόγο, iii) τα δρομολόγια του Τμήματος 3 (ταξί και mini bus) του Παραρτήματος Ι της

διακήρυξης που ανατέθηκαν σε ιδιώτες προκύπτει ότι κοστολογήθηκαν βάσει αυξημένων χιλιομέτρων σε σχέση με εκείνα που βεβαιώθηκαν με το .../22.10.2024 έγγραφο του Προϊσταμένου της Διεύθυνσης Τεχνικών Έργων της Π.Ε. Καρδίτσας, με αποτέλεσμα να αυξάνεται αδικαιολόγητα το κόστος των επιμέρους συμβάσεων. Ειδικότερα: 1) οι διαδρομές 36 και 37 που κατακυρώθηκαν στον ... υπολογίστηκαν λανθασμένα καθότι η μεν διαδρομή 36 από τον Άγιο Δημήτριο ως το 3^ο Δημοτικό Σχολείο και το Νηπιαγωγείο Παλαμά, απόστασης 10,3 χλμ. όπως βεβαιώνεται από τη Δ/ση Τεχνικών Έργων της Π.Ε. Καρδίτσας, υπολογίστηκε και κοστολογήθηκε στη διακήρυξη για 18,11 χλμ., η δε διαδρομή 37 από Βλοχό στο 3^ο Δ.Σ Παλαμά απόστασης 6 χλμ., όπως βεβαιώνεται από τη Δ/ση Τεχνικών Έργων της Π.Ε. Καρδίτσας, υπολογίστηκε και κοστολογήθηκε στη διακήρυξη για 18,11 χλμ., 2) οι διαδρομές 70 και 72 που κατακυρώθηκαν στον ... υπολογίστηκαν εσφαλμένα, καθόσον η μεν διαδρομή 70, από Παλαμά και Μάρκο προς Εσπερινό Γυμνάσιο και Λ.Τ. Καρδίτσας, απόστασης 16,4 χλμ., όπως βεβαιώνεται από τη Δ/ση Τεχνικών Έργων της Π.Ε. Καρδίτσας, υπολογίστηκε και κοστολογήθηκε στη διακήρυξη για 29,57 χλμ., η δε διαδρομή 72, από Παλαμά προς 1^ο Πειραματικό Γυμνάσιο Καρδίτσας, απόστασης 20 χλμ., όπως βεβαιώνεται από τη Δ/ση Τεχνικών Έργων της Περιφερειακής Ενότητας Καρδίτσας, υπολογίστηκε και κοστολογήθηκε στη διακήρυξη για 26,06 χλμ., 3) η διαδρομή 130, Μεταμόρφωση-Εσπερινό Γυμνάσιο Λυκειακές τάξεις Καρδίτσας, η οποία κατακυρώθηκε στον ..., απόστασης 25,5 χλμ., όπως βεβαιώνεται από τη Δ/ση Τεχνικών Έργων της Π.Ε. Καρδίτσας, υπολογίστηκε και κοστολογήθηκε στη διακήρυξη με 32,82 χλμ. δ) Πάσχει η σχεδίαση του κατακυρωθέντος δρομολογίου 133 του Τμήματος 3 (από Καρδίτσα, Παλαμά προς το ΕΝΕΕΓΥΛ Σοφάδων), με αποτέλεσμα να κωλύεται η υπογραφή του σχεδίου σύμβασης με τον αναδειχθέντα ανάδοχο ..., καθόσον, κατά παράβαση της αρχής της οικονομικότητας και της ΚΥΑ (άρθρο 2 παρ. γ.2. και γ.4. του Κεφ.Γ), οι περιοχές που αυτός καλείται να εξυπηρετήσει βάσει του οδικού χάρτη είναι γεωγραφικά αντίθετες. ε) Κατά παράβαση των άρθρων 71, 75, 94, 100 και 104 του ν. 4412/2016, 82 παρ. 8 του 4070/2012 και 1.3. της διακήρυξης η αναθέτουσα Αρχή έκανε δεκτή την προσφορά του ..., παρόλο που ο τελευταίος δεν είχε το δικαίωμα συμμετοχής για το ως άνω υπ' αριθμ. 133 δρομολόγιο, αφού από τα στοιχεία της προσφοράς του προκύπτει ότι δεν έχει έδρα ούτε στην Καρδίτσα (επιβίβαση) ούτε στους Σοφάδες (αποβίβαση).

19. Με την ένδικη προσφυγή και την παρέμβαση, όπως αναπτύσσονται με τα κατατεθέντα υπομνήματα, ζητείται η ανάκληση της προσβαλλόμενης Πράξης κατά το μέρος που κρίθηκε ότι κωλύεται η υπογραφή των υποβληθέντων προς έλεγχο σχεδίων συμβάσεων. Ειδικότερα, προβάλλεται ότι σύμφωνα με το υπ' αριθμ. .../18-10-2024 έγγραφο της Δ/σης Διοικητικού Οικονομικού της Περιφερειακής Ενότητας

Καρδίτσας τα μεν 167 δρομολόγια του Τμήματος 2 της διακήρυξης (αστικά) εξυπηρετούνται με ΕΜΔ, μέσω των γραμμών του αστικού ΚΤΕΛ Καρδίτσας, για δε τα 57 δρομολόγια του Τμήματος 1 της διακήρυξης (υπεραστικά) επιβλήθηκε η δημοπράτησή τους, καθότι αυτά δεν μπορούσαν να εξυπηρετηθούν με την υπάρχουσα υπεραστική συγκοινωνία διότι δεν υπάρχουν οι απαιτούμενες γραμμές, ούτε τα ωράρια για τα συγκεκριμένα δρομολόγια. Επιπλέον, τα εν λόγω υπεραστικά δρομολόγια δημοπρατήθηκαν συνολικά χωρίς να υποδιαιρεθούν σε περισσότερα τμήματα, διότι λόγω των συγχωνεύσεων των σχολείων στα πεδινά χωριά αλλά και της σημαντικής μείωσης του αριθμού των μεταφερόμενων μαθητών από τα ημιορεινά και τα ορεινά χωριά, καταβλήθηκε προσπάθεια ώστε το ίδιο λεωφορείο της ίδιας υπεραστικής γραμμής να μεταφέρει μαθητές από περισσότερα χωριά. Όσον αφορά την εντοπισθείσα απόκλιση των χιλιομέτρων που χρησιμοποιήθηκαν κατά την εφαρμογή του μαθηματικού τύπου της ΚΥΑ σε σχέση με αυτά που αναφέρονται στη διακήρυξη, προβάλλεται ότι αυτή οφείλεται στην αλλαγή των διαδρομών λόγω των κατολισθήσεων και μεγάλων καταστροφών που υπέστη το οδικό δίκτυο και οι γέφυρες από τη θεομηνία Daniel (στις 4, 5 και 6.9.2023), όπως τούτο προκύπτει από τις προσκομιζόμενες αποφάσεις του Γενικού Γραμματέα Πολιτικής Προστασίας. Περαιτέρω προβάλλεται ότι κατά την εφαρμογή του μαθηματικού τύπου λήφθηκαν υπόψη οι αναπροσαρμογές τιμών στα επιβατηγά δημοσίας χρήσης και στα ταξί λόγω της αύξησης της τιμής των καυσίμων καθώς και η αλλαγή της τιμής του κομίστρου από 1,05 σε 1,25 ευρώ, οι οποίες ενσωματώθηκαν στον υπολογισμό των δρομολογίων των υπεραστικών γραμμών του Τμήματος 1 της διακήρυξης. Αναφορικά με τις εντοπισθείσες διαφορές στις χιλιομετρικές αποστάσεις των δρομολογίων του Τμήματος 3 που κατακυρώθηκαν, προβάλλεται ότι το .../23.10.2024 έγγραφο του Προϊσταμένου της Διεύθυνσης Τεχνικών Έργων της Π.Ε. Καρδίτσας δεν αποτυπώνει τα πραγματικά χιλιόμετρα των δρομολογίων, καθόσον οι χιλιομετρικές αποστάσεις αυξήθηκαν λόγω των καταστροφών που υπέστη το οδικό δίκτυο από τη θεομηνία, με αποτέλεσμα οι ανάδοχοι να διανύουν περισσότερα χιλιόμετρα προκειμένου να πραγματοποιήσουν τα δρομολόγια που τους κατακυρώθηκαν, ενώ πρέπει να ληφθεί υπόψη και το γεγονός ότι λόγω των συντελεσθαισών καταστροφών για την κοστολόγηση των δρομολογίων αυτών χρησιμοποιήθηκαν διαφορετικοί από τους κανονικούς συντελεστές κλίσης ακόμη και στις πεδινές περιοχές. Εξάλλου, προβάλλεται ότι πρέπει να αναγνωριστεί συγγνωστή πλάνη στα όργανα της προσφεύγουσας, τα οποία είχαν την πεποίθηση ότι ενεργούσαν ορθά, λαμβάνοντας υπόψη την αλλαγή του νομοθετικού καθεστώτος και την παγιωμένη πρακτική κατά τη διενέργεια διαγωνισμών μεταφοράς μαθητών καθώς και τη δυσκολία και πολυπλοκότητα που ενέχει η διεξαγωγή ενός τέτοιου διαγωνισμού σε συνδυασμό με την υποστελέχωση των υπηρεσιών της Περιφέρειας. Τέλος,

προβάλλεται ότι οι υπό κρίση συμβάσεις πρέπει να υπογραφούν, διότι συντρέχουν επιτακτικοί λόγοι δημοσίου συμφέροντος και κοινωνικής ανάγκης για την πραγματοποίηση του έργου της μεταφοράς των μαθητών, ενδεχόμενη δε ακύρωση του διαγωνισμού θα επιφέρει μεγάλη κοινωνική αναταραχή στους μαθητές και τις οικογένειές τους.

20. Με τα δεδομένα αυτά και σύμφωνα με όσα έγιναν δεκτά στη μείζονα σκέψη, το Δικαστήριο κρίνει τα εξής:

21. Ο πρώτος διακωλυτικός της υπογραφής των συμβάσεων λόγος παρίσταται βάσιμος, καθόσον πράγματι αν και στις αποφάσεις της Οικονομικής Επιτροπής της Περιφέρειας Θεσσαλίας καθορίστηκε ο τρόπος εκτέλεσης των υπεραστικών και αστικών δρομολογίων, ήτοι με υπεραστική και δημόσια αστική συγκοινωνία (ΕΜΔ), εντούτοις, αντίθετα προς τις ως άνω αποφάσεις, τα εν λόγω δρομολόγια περιλήφθηκαν στο Τμήμα 1 και 2, αντίστοιχα, του Παραρτήματος Ι της .../21.12.2023 διακήρυξης. Ωστόσο, το Δικαστήριο συνεκτιμώντας το υπ' αριθμ. ... /18-10-2024 έγγραφο της Δ/σης Διοικητικού Οικονομικού της Περιφερειακής Ενότητας Καρδίτσας, που περιλαμβάνεται στα στοιχεία του φακέλου (σκ. 17), καθώς και το γεγονός ότι για την ως άνω διακήρυξη τηρήθηκαν όλες οι διατυπώσεις δημοσιότητας, κρίνει ότι στη συγκεκριμένη περίπτωση η ανωτέρω εντοπισθείσα από την Αναπληρώτρια Επίτροπο αναντιστοιχία μεταξύ των εγκριτικών αποφάσεων της Οικονομικής Επιτροπής και της διακήρυξης οφείλεται σε πρόδηλο σφάλμα των οργάνων της Αναθέτουσας Αρχής, η δε πραγματική βούληση της τελευταίας αποτυπώθηκε εν τέλει στη δημοσιευθείσα διακήρυξη, από την επισκόπηση της οποίας προκύπτει ότι δημοπρατήθηκαν τα υπεραστικά δρομολόγια του Τμήματος 1 λόγω αντικειμενικής αδυναμίας εξυπηρέτησης αυτών από τη δημόσια υπεραστική συγκοινωνία, ενώ τα αστικά δρομολόγια του Τμήματος 2 υπολογίσθηκαν βάσει της αξίας του ΕΜΔ η εσφαλμένη δε δημοπράτησή τους κηρύχθηκε εν τέλει άγονη. Συνεπώς, η πλημμέλεια αυτή δεν παρίσταται ουσιώδης και ικανή να πλήξει κατά τούτο την αντικειμενική ακεραιότητα της τηρηθείσας διαγωνιστικής διαδικασίας.

22. Εξάλλου, από την επισκόπηση του Παραρτήματος Ι της διακήρυξης προκύπτει ότι ο δεύτερος διακωλυτικός λόγος είναι βάσιμος, διότι η ΚΥΑ που διέπει αποκλειστικώς τις υπηρεσίες μεταφοράς μαθητών απαιτεί μετ' επιτάσεως (βλ. παρ. ε.2. και ε.3 του Κεφ. Γ' του άρθρου 2) από τις εκάστοτε αναθέτουσες αρχές, μεταξύ άλλων, να υποδιαιρούν τα δρομολόγια σε δύο τουλάχιστον και άνω ομάδες-τμήματα προς ενίσχυση και διεύρυνση του γνήσιου ανταγωνισμού και κατ' επέκταση προς διασφάλιση της αρχής της οικονομικότητας μέσω της επίτευξης χαμηλότερου κόστους δρομολογίων. Στη συγκεκριμένη δε περίπτωση τα 57 υπεραστικά δρομολόγια του Τμήματος 1 της διακήρυξης, τα οποία αφορούν τέσσερις Δήμους (Καρδίτσα, Σοφάδων, Μουζακίου, Παλαμά) ουδόλως υποδιαιρέθηκαν έστω και σε δύο τουλάχιστον τμήματα (ήτοι ανά δύο

Δήμους), αντιθέτως, παρά τον μεγάλο αριθμό τους, αυτά δημοπρατήθηκαν σε ένα μόνο τμήμα, με συνέπεια το αποτέλεσμα του διαγωνισμού να κατακυρωθεί στην παρεμβαίνουσα που ήταν και η μοναδική συμμετέχουσα στη διαδικασία. Περαιτέρω, οι σχετικώς προβαλλόμενοι ισχυρισμοί της αναθέτουσας Αρχής, πέραν της αοριστίας τους και της έλλειψης σχετικών αποδεικτικών στοιχείων, παρίστανται απορριπτέοι και ως αλυσιτελείς, καθόσον το προπαρατεθέν νομοθετικό πλαίσιο παρίσταται σαφές ως προς το θέμα της υποδιαίρεσης των δρομολογίων, χωρίς να αφήνει περιθώρια περαιτέρω εκτιμήσεων στις αναθέτουσες αρχές θεωρώντας ως δεδομένο το ενδιαφέρον των δραστηριοποιούμενων στις μεταφορές προσώπων οικονομικών φορέων να συμμετάσχουν στους εκάστοτε προκηρυσσόμενους διαγωνισμούς μεταφοράς μαθητών.

23. Ομοίως βάσιμη παρίσταται και η τρίτη αναδειχθείσα με την προσβαλλόμενη Πράξη πλημμέλεια της ελεγχόμενης διαδικασίας. Τούτο, διότι από τα περιεχόμενα στον φάκελο της ελεγχθείσας διαδικασίας φύλλα excel υπολογισμού του κόστους εκάστου υπεραστικού δρομολογίου, προκύπτει αφενός ότι τα χιλιόμετρα που χρησιμοποιήθηκαν κατά την εφαρμογή του μαθηματικού τύπου υπολογισμού του κόστους κάθε δρομολογίου παρίστανται αυξημένα σε σχέση με αυτά που αναγράφονται στη διακήρυξη, αφετέρου ότι τα μη έμφορτα χιλιόμετρα κάθε δρομολογίου δεν υπολογίστηκαν βάσει του συντελεστή προσαύξησης f που προβλέπεται στον μαθηματικό τύπο της ανωτέρω ΚΥΑ, αλλά βάσει ενός αριθμού χιλιομέτρων, ο οποίος σε κάθε περίπτωση παρίσταται αυθαίρετος καθώς δεν επιβεβαιώνεται από κανένα στοιχείο του φακέλου. Εξάλλου, από το .../23.10.2024 έγγραφο του Προϊσταμένου της Διεύθυνσης Τεχνικών Έργων της Π.Ε. Καρδίτσας αποδεικνύεται ότι οι χιλιομετρικές αποστάσεις (μονή διαδρομή) των κατακυρωθέντων δρομολογίων 36, 37, 70, 72 και 130 του Τμήματος 3 της διακήρυξης (ταξί και mini bus) είναι μικρότερες από τις αναγραφόμενες στη διακήρυξη με αποτέλεσμα, κατά τα βασίμως διαλαμβανόμενα στην προσβαλλόμενη Πράξη, η κοστολόγηση των εν λόγω δρομολογίων να είναι εσφαλμένη και η προϋπολογισθείσα για τα δρομολόγια αυτά δαπάνη της διακήρυξης αδικαιολόγητα αυξημένη. Η πλημμέλεια δε αυτή του μη ορθού, κατά τα ανωτέρω, υπολογισμού του κόστους των κατακυρωθέντων δρομολογίων, είναι ουσιώδης, όπως ορθώς κρίθηκε και με την προσβαλλόμενη Πράξη, δοθέντος ότι λόγω του πλήθους των χιλιομετρικών αποκλίσεων κλονίζει εκ βάθρων την τεκμηρίωση της προϋπολογισθείσας δαπάνης του διαγωνισμού επιφέροντας σημαντική αύξηση αυτής και επιβαρύνοντας αδικαιολόγητα τον προϋπολογισμό της Περιφέρειας Θεσσαλίας. Περαιτέρω, οι προβαλλόμενοι ισχυρισμοί της αναθέτουσας Αρχής περί των συντελεσθεισών καταστροφών στο οδικό δίκτυο του νομού Καρδίτσας λόγω της θεομηνίας Daniel που επέφεραν εκ των υστέρων σημαντικές αλλαγές στις αποστάσεις των δρομολογίων και στους συντελεστές κλίσης των οδών είναι γενικοί, αόριστοι και κυρίως

αναπόδεικτοι, καθώς η επίκληση και μόνο των αποφάσεων του Γενικού Γραμματέα Πολιτικής Προστασίας περί κήρυξης κάποιων περιοχών, μεταξύ άλλων και της Π.Ε. Καρδίτσας, σε κατάσταση έκτακτης ανάγκης δεν αρκεί για να δικαιολογήσει το πλήθος των ανακριβειών που εντοπίστηκαν στις χιλιομετρικές αποστάσεις των δρομολογίων σε σχέση με αυτές της διακήρυξης. Σε κάθε δε περίπτωση και αληθείς υποτιθέμενοι οι ισχυρισμοί της Περιφέρειας, λαμβανομένου υπόψη του γεγονότος ότι το καιρικό φαινόμενο Daniel έλαβε χώρα στις αρχές του μηνός Σεπτεμβρίου 2023 (4 και 5.9.2023), όλες οι συντελεσθείσες αλλαγές στις αποστάσεις των δρομολογίων θα έπρεπε να είχαν ληφθεί υπόψη και αποτυπωθεί στη μελέτη της Υπηρεσίας και στην από 21.12.2023 διακήρυξη μετά από τις ανάλογες τροποποιήσεις και αναπροσαρμογές των χιλιομετρικών αποστάσεων που αποτελούν, ως προαναφέρθηκε, σημαντική παράμετρο για τον υπολογισμό του κόστους των δρομολογίων και την κατάρτιση της προϋπολογισθείσας δαπάνης για την υπό ανάθεση υπηρεσία. Περαιτέρω, οι λοιποί ισχυρισμοί της προσφεύγουσας περί της αναπροσαρμογής των τιμών των καυσίμων και της αλλαγής του κομίστρου των ταξί, που ενσωματώθηκαν στον υπολογισμό του κόστους των δρομολογίων παρίστανται απορριπτέοι ως αλυσιτελώς προβαλλόμενοι, καθώς η εντοπισθείσα από την Αναπληρώτρια Επίτροπο πλημμέλεια εστιάζεται αποκλειστικά στις σημαντικές αποκλίσεις των χιλιομετρικών αποστάσεων που παρατηρήθηκαν κατά την εφαρμογή του μαθηματικού τύπου για τον υπολογισμό του κόστους των υπεραστικών δρομολογίων σε σχέση με εκείνες της διακήρυξης. Επίσης, ο ισχυρισμός της προσφεύγουσας ότι το ανωτέρω έγγραφο της αρμόδιας Διεύθυνσής της, με το οποίο γνωστοποιούνται οι χιλιομετρικές αποστάσεις των κατακυρωθέντων σε ιδιώτες αυτοκινητιστές δρομολογίων 36, 37, 70, 72 και 130 του Τμήματος 3 της διακήρυξης δεν αποτυπώνει τα πραγματικά χιλιόμετρα που πρέπει να διανυθούν από τους αναδόχους, αλλά τα χιλιόμετρα των διαδρομών υπό κανονικές συνθήκες, παρίσταται, ομοίως, απορριπτέος ως αόριστος άλλως ως αναπόδεικτος, καθόσον στο εν λόγω έγγραφο δεν γίνεται καμία μνεία περί της επικαλούμενης διαφοροποίησης των γνωστοποιούμενων χιλιομετρικών αποστάσεων για τον προ και μετά τη θεομηνία Daniel χρόνο, σε κάθε δε περίπτωση ως έγγραφο μεταγενέστερο της θεομηνίας Daniel, το οποίο εκδόθηκε στο πλαίσιο του προσυμβατικού ελέγχου των σχεδίων συμβάσεων από την Αναπληρώτρια Επίτροπο, αποτυπώνει, κατά την κοινή πείρα και λογική, τις χιλιομετρικές αποστάσεις όπως αυτές διαμορφώθηκαν κατά τον χρόνο σύνταξης αυτού. Περαιτέρω, η επικαλούμενη συγγνωστή πλάνη των οργάνων της προσφεύγουσας Περιφέρειας ως προς τη νομιμότητα της ακολουθούμενης διαδικασίας κατάρτισης του προϋπολογισμού της σύμβασης δεν αποτελεί παραδεκτό λόγο προσφυγής αναθεώρησης. Σε αντίθετη περίπτωση αυτό θα αλλοίωνε τον χαρακτήρα και θα μείωνε την αποτελεσματικότητα του προσυμβατικού ελέγχου του Ελεγκτικού Συνεδρίου, δεδομένου ότι αυτός είναι έλεγχος

αντικειμενικής νομιμότητας της εκάστοτε υποβαλλόμενης προς έλεγχο διαδικασίας ανάθεσης και αποβλέπει στην προάσπιση της αντικειμενικής ακεραιότητάς της (ΕλΣυν Ολ. 1100/2023, 551/2023, 1403/2022, 180/2022, 550/2021). Τούτο δε ανεξαρτήτως του ότι το επικαλούμενο νομοθετικό πλαίσιο είναι απολύτως γνωστό στις Περιφέρειες ήδη από το έτος 2018, κατά το οποίο εκδόθηκε η ανωτέρω ΚΥΑ, με την οποία αναλύεται διεξοδικώς η ακολουθούμενη διαδικασία για την πραγματοποίηση του έργου της μεταφοράς των μαθητών. Τέλος, το επικαλούμενο με την προσφυγή δημόσιο συμφέρον ικανοποιείται πρωτίστως αφενός με την τήρηση της αρχής της χρηστής και οικονομικής διαχείρισης των δημόσιων πόρων, αφετέρου με την ανάπτυξη υγιούς και αποτελεσματικού ανταγωνισμού για την διασφάλιση της βέλτιστης σχέσης ποιότητας/τιμής κατά τη διαδικασία ανάδειξης αναδόχων μίας δημόσιας σύμβασης προς όφελος της εκάστοτε αναθέτουσας αρχής.

24. Κατ' ακολουθίαν των ανωτέρω και δεδομένου ότι για τις τέταρτη και πέμπτη αναδειχθείσες με την προσβαλλόμενη Πράξη πλημμέλειες (βλ. σκ. 18) που αφορούν στη νομιμότητα της κατακύρωσης του δρομολογίου 133 του Τμήματος 3 του Παραρτήματος Ι της διακήρυξης στον ..., δεν προβάλλονται αιτιάσεις με την υπό κρίση προσφυγή και την υπέρ αυτής ασκηθείσα παρέμβαση, με αποτέλεσμα η κρίση της Πράξης κατά το μέρος αυτό να καταστεί απρόσβλητη, πρέπει η κρινόμενη προσφυγή και η υπέρ αυτής παρέμβαση να απορριφθούν.

Για τους λόγους αυτούς

Απορρίπτει την προσφυγή της Περιφέρειας Θεσσαλίας και την υπέρ αυτής ασκηθείσα παρέμβαση του ... Α.Ε., για την ανάκληση της 15/2024 Πράξης της Αναπληρώτριας Επιτρόπου του Ελεγκτικού Συνεδρίου στην Περιφερειακή Ενότητα Καρδίτσας.

Αποφαίνεται ότι κωλύεται η υπογραφή των 4 σχεδίων συμβάσεων μεταξύ της Περιφέρειας Θεσσαλίας (Π.Ε. Καρδίτσας) και α) του ... ΑΕ για τα 57 υπεραστικά δρομολόγια (Τμήμα 1 της διακήρυξης), β) του ... για τα δρομολόγια 36 και 37 (Τμήμα 3), γ) του ... για τα δρομολόγια 70 και 72 (Τμήμα 3) και δ) του ... για τα δρομολόγια 130 και 133 (Τμήμα 3).

Κρίθηκε και αποφασίστηκε σε τηλεδιάσκεψη, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 295 παρ. 2 του ν. 4700/2020, στις 7 και 10 Ιανουαρίου 2025.

**Η ΠΡΟΕΔΡΟΣ
ΜΑΡΙΑ ΒΛΑΧΑΚΗ**

**Η ΕΙΣΗΓΗΤΡΙΑ ΣΥΜΒΟΥΛΟΣ
ΕΥΑΓΓΕΛΙΑ ΠΑΣΠΑΤΗ**

**Η ΓΡΑΜΜΑΤΕΑΣ
ΓΕΩΡΓΙΑ ΤΖΕΝΟΥ**

Δημοσιεύθηκε σε δημοσία συνεδρίαση στο ακροατήριο του, στις 14 Ιανουαρίου 2025.

**Η ΠΡΟΕΔΡΟΣ
ΜΑΡΙΑ ΒΛΑΧΑΚΗ**

**Η ΓΡΑΜΜΑΤΕΑΣ
ΓΕΩΡΓΙΑ ΤΖΕΝΟΥ**