



**ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΤΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ
ΕΒΔΟΜΟ ΤΜΗΜΑ
(Γ΄ ΘΕΡΙΝΟ)**

Συνεδρίασε δημόσια στο ακροατήριό του, στις 22 Ιουλίου 2025, με την ακόλουθη σύνθεση Ευαγγελία-Ελισσάβητ Κουλουμπίνη, Αντιπρόεδρος, Πρόεδρος του Τμήματος, Κωνσταντίνος Κρέπης και Νεκταρία Δουλιανάκη, Σύμβουλοι, Αθανασία Παπασταμάτη και Ελένη Κατσούρα, Πάρεδροι με συμβουλευτική ψήφο.

Γενικός Επίτροπος Επικρατείας: Παραστάθηκε ο Αντεπίτροπος Ιωάννης Κάρκαλης, που αναπληρώνει νόμιμα τον Γενικό Επίτροπο, ο οποίος κωλύεται.

Για να δικάσει:

α) Την από 1.7.2025 (με Α.Β.Δ. .../7.7.2025) προσφυγή του Αναπτυξιακού Οργανισμού Ο.Τ.Α. με την επωνυμία «...» και τον διακριτικό τίτλο «...», νομίμως εκπροσωπούμενου, με έδρα ..., ο οποίος παραστάθηκε διά του πληρεξουσίου δικηγόρου του Νικολάου Μανώλογλου (Α.Μ. ...).

β) Την από 8.7.2025 (με Α.Β.Δ. ... /8.7.2025) προσφυγή του Ν.Π.Δ.Δ. - πρωτοβάθμιος Ο.Τ.Α. με την επωνυμία «Δήμος Ηράκλειας», νομίμως εκπροσωπούμενος, με έδρα στην Ηράκλεια Σερρών, ο οποίος παραστάθηκε διά της πληρεξουσίας δικηγόρου του Ναταλίας Παναγιωτοπούλου (Α.Μ. ...).

Για την ανάκληση της 12/2025 Πράξης προσυμβατικού ελέγχου της Επιτροπής του Ελεγκτικού Συνεδρίου στην Περιφερειακή Ενότητα Σερρών.

Το Ελληνικό Δημόσιο παραστάθηκε διά δηλώσεως του άρθρου 231 παρ. 1 του ν. 4700/2020 της Παρέδρου του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους Βασιλικής Παπαλόη.

Κατά τη συζήτηση που ακολούθησε, το Δικαστήριο άκουσε:

Τους πληρεξουσίου δικηγόρους του προσφεύγοντος Αναπτυξιακού Οργανισμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης και του προσφεύγοντος Δήμου, που ζήτησαν να γίνουν δεκτές οι προσφυγές ανάκλησης που έχουν ασκήσει.

Τον Αντεπίτροπο της Επικρατείας του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ο οποίος πρότεινε την παραπομπή της υπόθεσης στην Ολομέλεια του Δικαστηρίου, άλλως την παραδοχή των προσφυγών.

Μετά τη δημόσια συνεδρίαση το Δικαστήριο συνήλθε σε τηλεδιάσκεψη, στις 24 Ιουλίου 2025, κατ' εφαρμογή των άρθρων 295 παρ.

2 και 336 παρ. 1 του ν. 4700/2020, με παρόντες τους Δικαστές που έλαβαν μέρος στη συζήτηση της υπόθεσης.

**Άκουσε την εισήγηση της Συμβούλου Νεκταρίας Δουλιανάκη και
Αφού σκέφτηκε κατά τον νόμο
Αποφάσισε τα εξής:**

1. Για την άσκηση της πρώτης προσφυγής έχει καταβληθεί το νόμιμο παράβολο (βλ. ηλεκτρονικό παράβολο με κωδικό ...). Για την άσκηση της δεύτερης προσφυγής δεν απαιτείται η καταβολή παραβόλου (βλ. άρθρο 308 παρ. 3 του Κεφαλαίου 49 του ν. 4700/2020, το οποίο εφαρμόζεται αναλόγως και στην υπό κρίση διαφορά από τον προσυμβατικό έλεγχο, σύμφωνα με το άρθρο 336 παρ. 1 του ανωτέρω νόμου).

2. Με τις προσφυγές, όπως αναπτύσσονται με το από 22.7.2025 υπόμνημα της «...» και το από 23.7.2025 υπόμνημα του Δήμου Ηράκλειας, ζητείται η ανάκληση της 12/2025 Πράξης προσυμβατικού ελέγχου της Επιτρόπου του Ελεγκτικού Συνεδρίου στην Περιφερειακή Ενότητα Σερρών, με την οποία κρίθηκε ότι κωλύεται η υπογραφή του σχεδίου προγραμματικής σύμβασης, μεταξύ του Δήμου Ηράκλειας και του Αναπτυξιακού Οργανισμού Ο.Τ.Α. με την επωνυμία «...» και τον διακριτικό τίτλο «...», με τίτλο «Συμβουλευτική και διοικητική υποστήριξη του Δήμου Ηράκλειας για την άσκηση συγκεκριμένων αρμοδιοτήτων των Διευθύνσεων Διοικητικών και Οικονομικών Υπηρεσιών, του Αυτοτελούς Τμήματος Προγραμματισμού Οργάνωσης και Ποιότητας, του Αυτοτελούς Τμήματος Τοπικής Οικονομικής Ανάπτυξης και του Τμήματος Πολιτισμού, Αθλητισμού και Τουριστικής Προβολής του Δήμου», προϋπολογιζόμενης δαπάνης 303.406,90 ευρώ, άνευ Φ.Π.Α. (376.224,56 ευρώ συμπεριλαμβανομένου Φ.Π.Α.).

3. Οι προσφυγές έχουν ασκηθεί εμπροθέσμως και νομοτύπως, συνεπώς είναι τυπικά δεκτές και πρέπει να εξετασθούν στην ουσία τους, στρεφόμενες δε κατά της ίδιας Πράξης διενέργειας προσυμβατικού ελέγχου πρέπει, λόγω της πρόδηλης μεταξύ τους συνάφειας, κατ' εφαρμογή του άρθρου 334 παρ. 4 του ν. 4700/2020, να συνεξετασθούν (βλ. άρθρο 334 παρ. 4 του ν. 4700/2020, ΕλΣυν Ολ. 505/2021, Τμ. Εβδ. 266/2025, Τμ. Μείζ. - Επταμ. Σύνθ. 1028/2019).

4. Στο άρθρο 100 «Προγραμματικές Συμβάσεις» του ν. 3852/2010 «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης» (Α' 87), όπως ισχύει, ορίζεται: «1. α) Για τη μελέτη και εκτέλεση έργων και προγραμμάτων ανάπτυξης μιας περιοχής, καθώς και για την παροχή υπηρεσιών και την υλοποίηση προμηθειών κάθε είδους, οι δήμοι, ..., μπορούν να συνάπτουν προγραμματικές συμβάσεις με το δημόσιο ή με τους φορείς των παρ. 1, 2, 3, 4 και 5 του άρθρου 12 του ν. 4412/2016 (Α' 147), μεμονωμένα ή από κοινού [η περ. α' τροποποιήθηκε ως άνω με το άρθρο 45 του ν. 5027/2023, ΦΕΚ Α' 48]. 2α. Στις προγραμματικές συμβάσεις ορίζονται

απαραίτητα το αντικείμενο, ο σκοπός και η διάρκεια της σύμβασης, το περιεχόμενο των μελετών, των έργων, των προγραμμάτων, των προμηθειών ή των υπηρεσιών, ο προϋπολογισμός, τα δικαιώματα και οι υποχρεώσεις των συμβαλλομένων, το χρονοδιάγραμμα εκτέλεσης της σύμβασης, το απαιτούμενο προσωπικό για την κάθε επιμέρους εργασία, οι πόροι από τους οποίους θα καλυφθούν οι αναλαμβανόμενες οικονομικές υποχρεώσεις, ο τρόπος κάλυψης των αναγκών για την εκπλήρωση της προγραμματικής σύμβασης λειτουργικών εξόδων, καθώς και η διαδικασία καταβολής τους. Ως «λειτουργικά έξοδα» λογίζονται, ιδίως, οι πάσης φύσεως αμοιβές προσωπικού και οι δαπάνες χρήσης ακινήτων, μηχανημάτων και μέσων. Για την εκπλήρωση του σκοπού της προγραμματικής σύμβασης, ο κάθε συμβαλλόμενος αναλαμβάνει συγκεκριμένο αντικείμενο με συγκεκριμένες υποχρεώσεις. Στις προγραμματικές συμβάσεις ορίζονται απαραίτητα το όργανο παρακολούθησης της εφαρμογής της σύμβασης, οι αρμοδιότητές του, καθώς και οι ρήτρες σε βάρος του συμβαλλομένου που παραβαίνει τους όρους αυτής [η περίπτωση α' της παρ. 2 αντικαταστάθηκε ως άνω με το άρθρο 21 παρ.3 του ν. 4690/2020, ΦΕΚ Α 104]]. β. Με την προγραμματική σύμβαση επίσης ορίζεται ο συμβαλλόμενος, στον οποίο μπορεί να ανατεθεί η διαχείριση, εκμετάλλευση και συντήρηση των έργων του προγράμματος μετά την ολοκλήρωση του, εφόσον προβλέπεται αντίστοιχο στάδιο. γ. ... 3. ... 6. Εκτός των περιπτώσεων της παρ. 1, οι Ο.Τ.Α. α' και β' βαθμού, οι σύνδεσμοι δήμων, τα δίκτυα δήμων, τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου των Ο.Τ.Α. και οι δημοτικές επιχειρήσεις ύδρευσης και αποχέτευσης μπορούν να συμβάλλονται με τους Αναπτυξιακούς Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης για την υλοποίηση αυτοδιοικητικών αρμοδιοτήτων και την παροχή υπηρεσιών προς τους πολίτες [η παρ.6, όπως είχε αντικατασταθεί με το άρθρο 21 παρ.6 του ν. 4690/2020, ΦΕΚ Α 104, τροποποιήθηκε ως άνω με το άρθρο 75 του ν. 4954/2022, ΦΕΚ Α 136]. 7. ...».

5. Στο άρθρο 12 του ν. 4412/2016 υπό τον τίτλο «Δημόσιες συμβάσεις μεταξύ φορέων του δημοσίου τομέα (άρθρο 12 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ)» ορίζεται: «1. ... 4. Μία σύμβαση, η οποία συνάπτεται αποκλειστικά μεταξύ δύο ή περισσότερων αναθετουσών αρχών, δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του παρόντος Βιβλίου, εφόσον πληρούνται σωρευτικά οι κατωτέρω προϋποθέσεις: α) η σύμβαση εγκαθιδρύει ή υλοποιεί συνεργασία μεταξύ των συμμετεχουσών αναθετουσών αρχών η οποία αποσκοπεί να διασφαλίσει ότι οι δημόσιες υπηρεσίες που οφείλουν να εκτελούν οι εν λόγω αρχές παρέχονται για την επίτευξη των κοινών τους στόχων, β) η υλοποίηση της συνεργασίας αυτής εξυπηρετεί αποκλειστικά σκοπούς δημοσίου συμφέροντος και γ) οι συμμετέχουσες αναθέτουσες αρχές εκτελούν στην ελεύθερη αγορά λιγότερο από το 20% των δραστηριοτήτων που αφορά η συνεργασία. 5. Για τον προσδιορισμό του ποσοστού των δραστηριοτήτων που αναφέρεται στην ... περίπτωση γ' της

παραγράφου 4, λαμβάνεται υπόψη ο μέσος συνολικός κύκλος εργασιών ή άλλο ενδεδειγμένο μέτρο βάσει δραστηριοτήτων, όπως το κόστος που βαρύνει το συγκεκριμένο νομικό πρόσωπο ή αναθέτουσα αρχή όσον αφορά τις υπηρεσίες, τα αγαθά και τα έργα κατά την τριετία που προηγείται της ανάθεσης της σύμβασης. Αν, λόγω της ημερομηνίας κατά την οποία δημιουργήθηκε ή άρχισε τις δραστηριότητές του το συγκεκριμένο νομικό πρόσωπο ή αναθέτουσα αρχή ή λόγω αναδιοργάνωσης των δραστηριοτήτων του, ο κύκλος εργασιών ή άλλο μέτρο βάσει δραστηριοτήτων, όπως το κόστος, δεν διατίθεται για την τελευταία τριετία ή δεν είναι πλέον κατάλληλο, αρκεί να αποδειχθεί ότι η μέτρηση της δραστηριότητας είναι αξιόπιστη, ιδίως μέσω προβολών επιχειρηματικών δραστηριοτήτων ...».

6. Από το συνδυασμό των διατάξεων που παρατέθηκαν στις προηγούμενες σκέψεις (σκέψεις 4 και 5) συνάγεται ότι οι προγραμματικές συμβάσεις είναι διμερείς ή πολυμερείς συμφωνίες που θέτουν το γενικό πλαίσιο συνεργασίας μεταξύ Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης με άλλα δημόσια νομικά πρόσωπα. Οι ανωτέρω συμβάσεις όταν συνάπτονται με σκοπό, διά της συνένωσης των μέσων που διαθέτει ο καθένας από αυτούς, την από κοινού εκτέλεση της δημόσιας αποστολής τους, αποτελούν συμβάσεις οριζόντιας συνεργασίας, οι οποίες εξαιρούνται από τις διατάξεις του ν. 4412/2016 (Α' 147), εφόσον συντρέχουν σωρευτικά οι ειδικότερες προϋποθέσεις που τίθενται στη διάταξη του άρθρου 12 του ανωτέρω νόμου, ήτοι (α) με τη σύμβαση να εγκαθιδρύεται ή υλοποιείται συνεργασία μεταξύ των συμμετεχουσών αναθετουσών αρχών για την επίτευξη των κοινών τους στόχων, (β) η υλοποίηση της συνεργασίας αυτής εξυπηρετεί αποκλειστικά σκοπούς δημοσίου συμφέροντος και (γ) οι συμμετέχουσες αναθέτουσες αρχές να εκτελούν στην ελεύθερη αγορά λιγότερο από το 20% των δραστηριοτήτων που αφορά η συνεργασία. Για τη διασφάλιση του χαρακτήρα της προγραμματικής σύμβασης ως γνήσιας συμφωνίας εγκαθίδρυσης συνεργασίας δημοσίων φορέων, σύμφωνα με την παρ. 2 περ. α' του άρθρου 100 του ν. 3852/2010, στο ελάχιστο αναγκαίο κατά νόμο περιεχόμενο της περιλαμβάνεται και η αναγραφή του προϋπολογισμού της, ο οποίος, ως εκ του χαρακτήρα της εν λόγω σύμβασης, αφορά στην κάλυψη των αναγκών για την εκπλήρωσή της «λειτουργικών εξόδων». Ως τέτοια λογίζονται «ιδίως, οι πάσης φύσεως αμοιβές προσωπικού και οι δαπάνες χρήσης ακινήτων, μηχανημάτων και μέσων». Για να καθίσταται δε δυνατή η επαλήθευση ότι οι προβλεπόμενες περιουσιακές μετακινήσεις μεταξύ των φορέων περιορίζονται στο πραγματικό κόστος του συνεργατικού τους εγχειρήματος, για το οποίο καταρτίζεται η σύμβαση, και δεν καταλείπουν περιθώρια κέρδους, που θα συνιστούσε μη προβλεπόμενη και συνεπώς ανεπίτρεπτη αμοιβή ενός εκ των συμβαλλόμενων μερών, καθώς επίσης και ότι η φύση και το ύψος της εκάστοτε δημοσιονομικής επιβάρυνσης είναι εύλογες και η διάθεση των δημοσίων πόρων διενεργείται υπό όρους διαφάνειας, η ως άνω υποχρέωση δεν εξαντλείται στην παράθεση μόνο των

αριθμητικών δεδομένων του προϋπολογισμού αλλά απαιτείται αναλυτική τεκμηρίωσή του, με την αναφορά συγκεκριμένων και επαληθεύσιμων στοιχείων, τα οποία ελήφθησαν υπόψη για την κοστολόγηση των παρεχόμενων υπηρεσιών (ΕλΣυν Ολ. 1502/2024, πρβλ. ΕλΣυν Τμ. Μείζ-Επτ. Σύνθ. 2769/2011, 855/2017, 1315/2018, 116/2020, Έβδομο Τμ. 1193/2024, 1446/2023).

7. Στο άρθρο 2 του ν. 4674/2020 «Στρατηγική αναπτυξιακή προοπτική των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ρύθμιση ζητημάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών και άλλες διατάξεις» (Α' 53) ορίζεται: «1. Οι Αναπτυξιακοί Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης (εφεξής «Αναπτυξιακοί Οργανισμοί») είναι ανώνυμες εταιρείες ειδικού σκοπού των ΟΤΑ, οι οποίες λειτουργούν υπέρ του δημοσίου συμφέροντος. Σκοπός των Αναπτυξιακών Οργανισμών είναι, ιδίως: α) η από κοινού με τους ΟΤΑ εφαρμογή της αναπτυξιακής πολιτικής προς όφελος των τοπικών κοινωνιών, β) η ενίσχυση της διοικητικής και τεχνικής επάρκειας των ΟΤΑ, μέσω της επιστημονικής, συμβουλευτικής και τεχνικής υποστήριξης, γ) η ωρίμανση και εκτέλεση έργων υποδομής, δ) ... στ) η εν γένει υποστήριξη των ΟΤΑ στην υλοποίηση αυτοδιοικητικών αρμοδιοτήτων ... Η περιοχή παρέμβασης των Αναπτυξιακών Οργανισμών καθορίζεται με το οικείο καταστατικό [το πρώτο εδάφιο της παρ. 1 αντικαταστάθηκε ως άνω με το άρθρο 42 παρ.1 του ν. 4735/2020, ΦΕΚ Α 197]. ... 2. Στο μετοχικό κεφάλαιο των Αναπτυξιακών Οργανισμών μετέχουν είτε περισσότεροι του ενός Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης ή/και Περιφερειακές Ενώσεις Δήμων, ... υπό την προϋπόθεση ότι οι Ο.Τ.Α. και οι Περιφερειακές Ενώσεις Δήμων κατέχουν την πλειοψηφία του μετοχικού κεφαλαίου, αποκλειομένης σε κάθε περίπτωση της συμμετοχής ιδιωτών. Στο μετοχικό κεφάλαιο μπορούν να συμμετέχουν και φορείς του ευρύτερου δημόσιου τομέα, επιστημονικοί φορείς, επιμελητήρια, φορείς συλλογικών, κοινωνικών, περιβαλλοντικών, πολιτιστικών και οικονομικών συμφερόντων, συνεταιρισμοί και ενώσεις αυτών, υπό την προϋπόθεση ότι εκπροσωπούν αθροιστικά ποσοστό μικρότερο του τρία τοις εκατό (3%) [η παρ. 2, όπως είχε αντικατασταθεί με το άρθρο 42 παρ.2 του ν. 4735/2020, ΦΕΚ Α 197, αντικαταστάθηκε ως άνω με το άρθρο 46 του ν. 4795/2021, ΦΕΚ Α 62]. ... 3. Οι Αναπτυξιακοί Οργανισμοί δεν επιχορηγούνται άμεσα ή έμμεσα από τους ΟΤΑ ή τον Κρατικό Προϋπολογισμό και δεν υπάγονται στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου δεύτερου του ν. 3845/2010 (Α' 65). Η λειτουργία των Αναπτυξιακών Οργανισμών διέπεται από το θεσμικό πλαίσιο λειτουργίας των ανωνύμων εταιρειών και η εποπτεία τους ασκείται με βάση τις διατάξεις του ν. 4548/2018 (Α' 104), υπό την επιφύλαξη ειδικότερων διατάξεων. Οι εταιρείες του άρθρου αυτού: α. ... γ. μπορούν να συμμετέχουν σε προγραμματικές συμβάσεις με τους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης και μπορούν να ορίζονται τεχνικοί σύμβουλοι Φορέων της Γενικής Κυβέρνησης για την παροχή εξειδικευμένης τεχνικής,

επιστημονικής και διοικητικής υποστήριξης, δ. μπορούν να παρέχουν τεχνικές και συμβουλευτικές υπηρεσίες διαχείρισης και αξιοποίησης της ακίνητης περιουσίας των μετόχων ΟΤΑ, ... θ. ορίζονται εξ αρχής ως «οργανισμοί δημοσίου δικαίου» για την εφαρμογή των διατάξεων του ν. 4412/2016 (Α' 147). 4. Οι Αναπτυξιακοί Οργανισμοί διοικούνται από διοικητικό συμβούλιο, το οποίο εκλέγεται από τη γενική συνέλευση των μετόχων, κατά τις διατάξεις του ν. 4548/2018 [η παρ.4 αντικαταστάθηκε ως άνω με το άρθρο 42 παρ.3 του ν. 4735/2020, ΦΕΚ Α 197]. ... 5. α. Το προσωπικό των Αναπτυξιακών Οργανισμών διακρίνεται σε τακτικό και έκτακτο. Το τακτικό προσωπικό προσλαμβάνεται για την κάλυψη θέσεων βάσει κανονισμού εσωτερικής υπηρεσίας (ΚΕΥ), που εγκρίνεται από τη γενική συνέλευση των μετόχων ... β. Το έκτακτο προσωπικό που απαιτείται κάθε φορά για την εκτέλεση του αντικειμένου που αναλαμβάνουν, προσλαμβάνεται με απόφαση του διοικητικού συμβουλίου της εταιρείας για όσο χρόνο διαρκεί το εκτελούμενο πρόγραμμα ή η σύμβαση, κατ' ανάλογη εφαρμογή των διατάξεων των άρθρων 1,2 και 3 παράγραφος 4 και 5 της υπ' αριθμ. 53266/2009 Κοινής Απόφασης των Υπουργών Εσωτερικών, Οικονομίας και Οικονομικών, Ανάπτυξης και Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας (Β' 1877). Οι προσλαμβανόμενοι κατά τα προηγούμενα εδάφια με συμβάσεις ορισμένου χρόνου θεωρείται ότι καλύπτουν τις ανάγκες του προγράμματος ή της σύμβασης για την εκτέλεση των οποίων προσλήφθηκαν, αποκλειόμενης σε κάθε περίπτωση της μετατροπής των συμβάσεων αυτών σε συμβάσεις αορίστου χρόνου. Το προσωπικό με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου των προηγούμενων εδαφίων ασκεί τις αποφασιστικές αρμοδιότητες που προβλέπονται από τα καθήκοντα που του ανατίθενται. ...».

8. Με τις διατάξεις του άρθρου 2 του ν. 4674/2020 ο νομοθέτης επεδίωξε τη θέσπιση ενός ολοκληρωμένου πλαισίου αναπτυξιακής προοπτικής για τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, προς το σκοπό της μέγιστης απορρόφησης των χρηματοδοτούμενων και συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων, μέσω των οποίων είναι δυνατή η υλοποίηση έργων υποδομής (βλ. προοίμιο της αιτιολογικής έκθεσης του ως άνω άρθρου) και εισήγαγε στην έννομη τάξη τον θεσμό των Αναπτυξιακών Οργανισμών. Οι Αναπτυξιακοί Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης συνιστούν ανώνυμες εταιρείες ειδικού σκοπού, με μετοχικό κεφάλαιο ανήκον κατά πλειοψηφία στους Ο.Τ.Α. ή στις ενώσεις τους, που ασκούν ουσιαστικό έλεγχο επί των οργάνων και των δραστηριοτήτων τους. Ως εκ του σκοπού της ίδρυσής τους, οι δραστηριότητές τους, οι οποίες εξειδικεύονται στο καταστατικό τους, τελούν σε συνάρτηση και εναρμόνιση με τις αρμοδιότητες των Ο.Τ.Α. και με τις αναπτυξιακές τους προτεραιότητες. Σύμφωνα με τις ίδιες διατάξεις, στους σκοπούς των Αναπτυξιακών Οργανισμών περιλαμβάνεται, πλην άλλων, η εν γένει

υποστήριξη των ΟΤΑ στην υλοποίηση αυτοδιοικητικών τους αρμοδιοτήτων.

9. Στο πλαίσιο αυτό, με το άρθρο 100 παρ. 6 του ν. 3852/2010 (βλ. ανωτέρω σκέψη 4) ορίστηκε ότι οι ΟΤΑ α' και β' βαθμού για την υλοποίηση αυτοδιοικητικών τους αρμοδιοτήτων και την παροχή υπηρεσιών προς τους πολίτες, μπορούν να συνάπτουν προγραμματικές συμβάσεις με τους Αναπτυξιακούς Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Στην περίπτωση αυτή, προς διασφάλιση τόσο της ισόρροπης σύμπραξης των συμβαλλομένων (Ο.Τ.Α. και Αναπτυξιακού Οργανισμού) στο πλαίσιο του κοινού εξυπηρετούμενου δημόσιου σκοπού όσο και της διαφάνειας και οικονομικότητας στη διάθεση των δημόσιων πόρων που προϋπολογίζονται για την εκτέλεση της προγραμματικής σύμβασης, επιβάλλεται να προσδιορίζονται σε αυτή, με επαρκή τεκμηρίωση, τα ακόλουθα στοιχεία: **(α)** Η αναγκαιότητα παροχής της τεχνικής ή/και διοικητικής στήριξης στην υποστελεχωμένη υπηρεσία του ενδιαφερόμενου Ο.Τ.Α. με σκοπό να την βοηθήσει να ανταποκριθεί αποτελεσματικώς στην κατά νόμο αρμοδιότητά της (ΕλΣυν Έβδομο Τμ. 1194/2024, 1193/2024 κ.α.). Η ανάγκη του δήμου, για την κάλυψη της οποίας συνάπτεται η προγραμματική σύμβαση, απαιτείται να είναι ποσοτικά και ποιοτικά περιορισμένη, ήτοι να μην εξικνείται μέχρι σημείου καθολικής συνδρομής και, κατ' ουσίαν, υποκατάστασης του προσωπικού ή/και των αρμοδιοτήτων του από τον Αναπτυξιακό Οργανισμό (ΕλΣυν Ολ. 179/2022). **(β)** Η δυνατότητα του αντισυμβαλλόμενου Αναπτυξιακού Οργανισμού να εξασφαλίσει στην εν λόγω υπηρεσία την επιδιωκόμενη επιχειρησιακή ικανότητα με προσωπικό που θα διαθέτει τα ανάλογα προσόντα. Ειδικότερα, για την εκπλήρωση των υποχρεώσεων που αναλαμβάνουν με τη συνομολόγηση προγραμματικής σύμβασης, οι Αναπτυξιακοί Οργανισμοί διαθέτουν καταρχάς το προβλεπόμενο στην παρ. 5 α του άρθρου 2 του ν. 4674/2024 τακτικό προσωπικό τους, το οποίο προσλαμβάνεται, δυνάμει των άρθρων 14 και επόμενα του ν. 2190/2014, για την πλήρωση των θέσεων που προβλέπονται στον Κανονισμό Εσωτερικής Υπηρεσίας (Κ.Ε.Υ.) αυτών. Εάν το εν λόγω προσωπικό δεν επαρκεί για την ορθή και εμπρόθεσμη εκτέλεση του αντικείμενου της προγραμματικής σύμβασης, ο Αναπτυξιακός Οργανισμός έχει την ευχέρεια να προσλάβει, κατά τα προβλεπόμενα στην παρ. 5 β του ίδιου άρθρου, και έκτακτο προσωπικό με συμβάσεις ορισμένου χρόνου ή/και με συμβάσεις μίσθωσης έργου, το οποίο δύναται να συντάσσει μελέτες έργων και υπηρεσιών καθώς και τεύχη δημοσίων διαγωνισμών υπό τη διεύθυνση του Προϊσταμένου της Τεχνικής Υπηρεσίας της εταιρείας. Το εν λόγω έκτακτο προσωπικό θεωρείται ως ίδιο μέσο των Αναπτυξιακών Οργανισμών για την εκτέλεση της εκάστοτε υπογραφόμενης προγραμματικής σύμβασης, ως εκ τούτου, η πρόσληψή του για τις ανάγκες της σύμβασης δεν συναρτάται με το περιορισμένο ποσοστό των δραστηριοτήτων που αυτοί δύνανται να εκτελούν στην ελεύθερη αγορά

κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 12 του ν. 4412/2016 (ΕλΣυν Ολ. 179/2022).
 (γ) Όλα τα ελάχιστα αναγκαία τυπικά στοιχεία που εμπεριέχονται σε κάθε προγραμματική σύμβαση κατά την παρ. 2 του άρθρου 100 του ν. 3852/2010, ήτοι, πλην άλλων, και ο αναλυτικός προϋπολογισμός ο οποίος, ως εκ του χαρακτήρα της εν λόγω σύμβασης, αφορά στην κάλυψη των αναγκών για την εκπλήρωση της σύμβασης «λειτουργικών εξόδων», τα οποία επιβάλλεται να αιτιολογούνται ως προς το ύψος και τον επιμερισμό τους ανάμεσα στους αντισυμβαλλόμενους και να αναλύεται ο τρόπος εξαγωγής τους (ΕλΣυν Ολ. 1502/2024, Εβδ. Τμ. 1670/2024, 1194/2024 κ.α.).

10. Στα λειτουργικά έξοδα της προγραμματικής σύμβασης περιλαμβάνονται αφενός οι άμεσες δαπάνες, ήτοι οι δαπάνες μισθοδοσίας του διατιθέμενου από τον Αναπτυξιακό Οργανισμό προσωπικού (τακτικού/υφιστάμενου και έκτακτου/νέου), το οποίο θα απασχοληθεί άμεσα και αποκλειστικά στη σύμβαση, αφετέρου οι λοιπές διοικητικές δαπάνες, που χαρακτηρίζονται ως έμμεσες. Οι τελευταίες αναφέρονται σε δαπάνες που είναι υποστηρικτικές και απαραίτητες για τη γενική λειτουργία και διαχείριση είτε της σύμβασης που πρόκειται να καταρτιστεί (όπως δαπάνες προετοιμασίας της σύμβασης, νομικής και λογιστικής διαχείρισής της) είτε του οργανισμού για τις ανάγκες διαχείρισης της σύμβασης [όπως λογιστικά και νομικά έξοδα, δαπάνες γραμματειακής υποστήριξης, δαπάνες διοικητικής υποστήριξης (οικονομική υπηρεσία, λογιστήριο), κόστος μετακινήσεων, λειτουργικά έξοδα γραφείων (ρεύμα, τηλέφωνο, ενοίκιο), δαπάνες συντήρησης εγκαταστάσεων, πληροφοριακά συστήματα και λογισμικά, δαπάνες λοιπού εξοπλισμού, λοιπά αναλώσιμα, ενεργειακό κόστος κ.α.] που υποστηρίζουν έμμεσα την υλοποίηση της σύμβασης αυτής.

11. Ενόψει του ότι σύμφωνα με τη διάταξη της παρ. 3 του άρθρου 2 του ν. 4674/2020, οι Αναπτυξιακοί Οργανισμοί δεν επιχορηγούνται άμεσα ή έμμεσα από τους Ο.Τ.Α. ή από τον Κρατικό Προϋπολογισμό, όλες οι οικονομικές υποχρεώσεις που αναλαμβάνονται πρέπει να συνδέονται, ευθέως και κατά τεκμηριωμένο τρόπο, με δαπάνες που πραγματοποιούνται για την εξυπηρέτηση της συγκεκριμένης προγραμματικής σύμβασης και είναι απαραίτητες για την υλοποίηση του αντικείμενου της, καθόσον στην αντίθετη περίπτωση πρόκειται για κάλυψη διά μέσου της προγραμματικής σύμβασης, με άμεσο ή έμμεσο τρόπο, λειτουργικών εξόδων του συμβαλλόμενου αναπτυξιακού οργανισμού (ΕλΣυν Ολ. 1502/2024 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία, Εβδ. Τμ. 1670/2024, 1194/2024, 1193/2024, 1446/2023 κ.α.).

12. Στο πλαίσιο αυτό και με δεδομένο ότι «η εν γένει υποστήριξη των ΟΤΑ στην υλοποίηση αυτοδιοικητικών αρμοδιοτήτων» ανάγεται στους σκοπούς των Αναπτυξιακών Οργανισμών (βλ. άρθρο 2 παρ. 1 του ν. 4674/2020) και, ως εκ τούτου, στα κύρια καθήκοντα του τακτικού

προσωπικού τους, το κόστος αμοιβών του τακτικού προσωπικού του οργανισμού, το οποίο θα απασχοληθεί σε μια προγραμματική σύμβαση με Ο.Τ.Α. - μέλος του, καλύπτεται αποκλειστικά από τον τακτικό προϋπολογισμό του Αναπτυξιακού Οργανισμού. Οποιαδήποτε δε άλλη δαπάνη (π.χ. υπερωριακή ή πρόσθετη) του τακτικού προσωπικού του, η οποία βαρύνει τον προϋπολογισμό της σύμβασης, επιβάλλεται να αιτιολογείται ως προς το ύψος και τον επιμερισμό της ανάμεσα στους αντισυμβαλλόμενους. Περαιτέρω ως προς το μισθολογικό κόστος του έκτακτου προσωπικού, η σύννομη συμπερίληψή του στις άμεσες δαπάνες της σύμβασης προϋποθέτει την ανάλυσή του και τη στοιχειοθέτηση της οικονομικότητάς του κατά τρόπο που μπορεί να ελεγχθεί αντικειμενικά.

13. Περαιτέρω, δοθέντος ότι στον νόμο δεν ορίζεται αποκλειστικός τρόπος για τον υπολογισμό των έμμεσων δαπανών, αυτές ενδέχεται να υπολογίζονται κατ' αποκοπή ως σταθερό ποσοστό επί των άμεσων δαπανών. Στην περίπτωση αυτή ο καθορισμός του συντελεστή πρέπει να βασίζεται σε προϋπολογιστικά στοιχεία κόστους για κάθε κατηγορία δαπάνης ή και σε ιστορικά στοιχεία. Ακόμη ενδέχεται να υπολογίζονται κατόπιν αναλογικού επιμερισμού τους στη σύμβαση, βάσει τεκμηριωμένων εξόδων και προϋπολογιστικών στοιχείων κόστους. Στην περίπτωση αυτή το κόστος επιμερίζεται αναλογικά βάσει αντικειμενικών και ποσοτικοποιήσιμων κριτηρίων, όπως ο αριθμός των προγραμματικών συμβάσεων που υλοποιούνται από τον οργανισμό και η διάρκεια της σύμβασης. Σε κάθε περίπτωση, η μέθοδος που επιλέγεται πρέπει να προβλέπεται ρητά στη σύμβαση ή στο σχετικό παράρτημα κοστολόγησής της, ο καθορισμός των δαπανών να στηρίζεται σε προϋπολογιστικά στοιχεία κόστους για κάθε κατηγορία δαπάνης, να τεκμηριώνεται ο εύλογος χαρακτήρας τους, λαμβάνοντας υπόψη και τις απαιτήσεις της βιωσιμότητας του Αναπτυξιακού Οργανισμού. Επίσης ο επιμερισμός αυτών των δαπανών πρέπει να τεκμηριώνεται λογιστικά και να είναι διαφανής, αποκλεισμένης σε κάθε περίπτωση της διπλής χρηματοδότησης μιας δαπάνης, ήτοι της εμφάνισής της τόσο ως άμεσης όσο και ως έμμεσης στο πλαίσιο της ίδιας σύμβασης, ή της ταυτόχρονης χρηματοδότησής της από διαφορετικές συμβάσεις. Επιπροσθέτως αυτών, συνιστά βέλτιστη πρακτική η ανά έτος ή ανά φάση της σύμβασης αναθεώρηση της κατανομής τους, ώστε ο επιμερισμός τους να αντανακλά τις αλλαγές σε ανθρώπινο δυναμικό, τα νέα έργα που προστίθενται και εκείνα που ολοκληρώνονται, και την αλλαγή στο κόστος των γενικών εξόδων.

14. Στο Τμήμα Δεύτερο του ν. 4700/2020 (φ. 127 Α') θεσπίστηκε ολοκληρωμένο νομοθετικό πλαίσιο για τον προσυμβατικό έλεγχο που ασκείται από το Ελεγκτικό Συνέδριο, σύμφωνα με το άρθρο 98 παρ. 1 περ. β' του Συντάγματος, πλην άλλων και των προγραμματικών συμβάσεων για τη μελέτη και την εκτέλεση έργων, την εφαρμογή προγραμμάτων και δράσεων, καθώς και για την παροχή υπηρεσιών και την υλοποίηση

προμηθειών κάθε είδους, εφόσον ο προϋπολογισμός των συμβάσεων αυτών υπερβαίνει τα αντιστοίχως προβλεπόμενα όρια (άρθρο 324 παρ. 4 του ν. 4700/2020). Ο έλεγχος αυτός αποσκοπεί στην εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος και ιδίως στη διασφάλιση της τήρησης– ανεξαρτησίας των εμπλεκόμενων ιδιωτικών συμφερόντων – του θεσπισθέντος για την υλοποίησή τους νομικού πλαισίου, που οργανώνει και ρυθμίζει το σύστημα κατάρτισής τους, καθώς και των αρρήκτως συνδεδεμένων με το κράτος δικαίου αρχών του ενωσιακού και του εθνικού δικαίου που διέπουν τις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων (ΕλΣυν Ολ. 565/2025, 1473/2024, 1205/2024, 1384/2021, 1377/2021 κ.α.). Ταυτόχρονα, όμως, για να μην παρακωλύεται η συμβατική δράση των δημόσιων φορέων με την επί μακρόν διατήρηση αμφισβητήσεων σχετικών με την υπογραφή συμβάσεων, προβλέπεται ότι ο έλεγχος αυτός διενεργείται με ειδική και ταχεία διαδικασία και ολοκληρώνεται μέσα σε τριάντα (30) ημέρες από τη διαβίβαση στο Ελεγκτικό Συνέδριο του σχετικού φακέλου, επιτρεπομένης μίας μόνο φοράς της έκδοσης μη οριστικής απόφασης για τη συμπλήρωση των στοιχείων του φακέλου (άρθρο 326 του ν. 4700/2020). Στο πλαίσιο αυτό, για την εξισορρόπηση μεταξύ της αδήριτης ανάγκης ικανοποίησης του δημοσίου συμφέροντος και της μη παρακώλυσης της συναλλακτικής δράσης των δημόσιων φορέων, της εξυπηρέτησης της ασφάλειας δικαίου και σταθερότητας των διαμορφούμενων με τον προσυμβατικό έλεγχο πραγματικών και νομικών καταστάσεων και της διασφάλισης της πρακτικής αποτελεσματικότητας του προσυμβατικού ελέγχου, επιβάλλεται η διατύπωση του κανόνα ότι μετά την εκφορά τελειωτικής κρίσης εκ μέρους του Ελεγκτικού Συνεδρίου επί της νομιμότητας της υποβληθείσας προς έλεγχο διαγωνιστικής διαδικασίας, των επιμέρους σταδίων αυτής και του σχεδίου σύμβασης παράγεται οριστικότητα, ώστε το Κλιμάκιο, ή κατά περίπτωση ο Επίτροπος, να μην μπορούν να επανέλθουν επί της νομιμότητας της αυτής διαδικασίας και των όρων του σχεδίου σύμβασης που έχουν ήδη ελεγχθεί (ΕλΣυν Ολ. 565/2025, 1473/2024, 1384/2021, 2135/2020, πρβλ ΕλΣυν Ολ. πρακτικά 16ης Γεν. Συν/19.9.2012).

15. Η οριστικότητα των ανωτέρω κρίσεων και η εξ αυτής απορρέουσα δέσμευση καλύπτει κάθε νομικό ζήτημα που είχε ανακύψει κατά την εξέταση της νομιμότητας μίας συγκεκριμένης διαδικασίας ανάθεσης και έχει κριθεί κυρίως ή παρεμπιπτόντως, ακόμα και σιωπηρώς, αν η σχετική κρίση ήταν αναγκαία για την ολοκλήρωση του ελέγχου. Τούτο δε, ανεξαρτητως του εάν κατά την έκδοση της αρχικής πράξης επιφοχώρησε πλάνη περί τα πράγματα ή τον νόμο. Άλλωστε, παρά το γεγονός ότι οι κρίσεις που εκφέρονται στο πλαίσιο του προσυμβατικού ελέγχου δεν παράγουν δεδικασμένο, από το προεκτεθέν νομικό πλαίσιο προβλέπεται περιοριστικά ο τρόπος ανατροπής των κρίσεων αυτών ως προς τα ζητήματα τα οποία επιλύουν. Ειδικότερα, με τα άρθρα 328 και 329 του ν. 4700/2020, παρέχεται η δυνατότητα, εντός σύντομης προθεσμίας δέκα

πέντε (15) ημερών, η άσκηση, μία μόνο φορά, προσφυγής ανάκλησης ενώπιον του αρμοδίου Τμήματος αποκλειστικά και μόνον κατά Πράξεως του Κλιμακίου ή του Επιτρόπου του Ελεγκτικού Συνεδρίου, με την οποία κρίνεται ότι κωλύεται η υπογραφή της ελεγχόμενης σύμβασης (και όχι κατά θετικών Πράξεων των ως άνω οργάνων εκτός αν περιλαμβάνουν όρους που ισοδυναμούν με αρνητικές κρίσεις, πρβλ βλ. ΕλΣυν Ολ. 1885/2022), και, ακολούθως, προσφυγής αναθεώρησης ενώπιον της Ολομέλειας κατά της απόφασης του Τμήματος, με την οποία απορρίφθηκε προσφυγή ανάκλησης, (ΕλΣυν Ολ. 1384/2021, 2135/2020 και την εκεί παρατιθέμενη νομολογία, Τμ. Μείζ. - Επταμ. Συνθ. 3412/2014, 6625/2015). Συνεπώς, δεν υφίσταται νομοθετική πρόβλεψη για την επανάκριση των θετικών Πράξεων των Κλιμακίων και Επιτρόπων ή των αποφάσεων του Τμήματος επί προσφυγής ανάκλησης, για την ταυτότητα δε του νομικού λόγου και των θετικών κρίσεων επί της νομιμότητας των όρων των οικείων σχεδίων σύμβασης.

16. Σύμφωνα με την 2135/2020 απόφαση της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου, η οριστικότητα της κρίσης του Κλιμακίου ή του Επιτρόπου επί της νομιμότητας της υπό έλεγχο σύμβασης δεν κωλύει την αναθέτουσα αρχή να επιχειρήσει να συμμορφωθεί με την οριστική αυτή κρίση, να άρει την εντοπισθείσα πλημμέλεια και να υποβάλει παραδεκτώς για προσυμβατικό έλεγχο τον σχετικό φάκελο με όλα τα νεότερα στοιχεία που κατά την εκτίμησή της θεμελιώνουν τη συμμόρφωσή της με τις ανωτέρω οριστικές κρίσεις. Στην περίπτωση αυτή, ο αρμόδιος σχηματισμός δεσμευόμενος από την καταστάσα οριστική προηγούμενη κρίση του ελέγχει κατ' ουσίαν τον βαθμό συμμόρφωσης της αναθέτουσας αρχής προς τις διαπιστωθείσες κατά τον αρχικό έλεγχο πλημμέλειες. Ακολούθως, εφόσον θεωρηθεί ότι υπάρχει πλήρης συμμόρφωση, ελέγχει, συντρεχούσης της περίπτωσης, μη ελεγχθέντα αρχικά από τον αρμόδιο Επίτροπο ή το Κλιμάκιο στάδια της οικείας διαδικασίας. Σε διαφορετική περίπτωση, εφόσον κρίνει ότι κάποια από τις διαπιστωθείσες πλημμέλειες δεν έχει θεραπευθεί, αποφαίνεται ότι κωλύεται εκ νέου η υπογραφή του σχεδίου σύμβασης. Σε κάθε όμως περίπτωση, σύμφωνα με όσα έγιναν δεκτά στην προηγούμενη νομική σκέψη, η υποβολή φακέλου συμμόρφωσης δεν μπορεί να οδηγήσει σε εκ πλαγίου επανεξέταση της ορθότητας των νομικών κρίσεων που είχαν εξενεχθεί με την αρχική πράξη ή απόφαση επί της νομιμότητας της διαδικασίας ανάθεσης και των όρων του σχεδίου σύμβασης, στον βαθμό που τα ζητήματα αυτά έχουν ήδη κριθεί (ΕλΣυν Ολ. 2135/2020, Έβδ. Τμ. 537/2025, 1377, 1188, 1100, 1054, 894-5, 776, 256/2024, 937/2022).

17. Στο πλαίσιο αυτό, απόφαση του αρμοδίου Τμήματος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, με την οποία κρίνεται, κατόπιν άσκησης προσφυγής ανάκλησης κατά αρνητικής πράξης Κλιμακίου ή Επιτρόπου, ότι δεν συντρέχουν ορισμένες από τις νομικές πλημμέλειες, που αναδείχθηκαν με την προσβαλλόμενη Πράξη ως διακωλυτικοί της σύναψης της σύμβασης

λόγοι, παράγει οριστικότητα, η οποία καλύπτει τους λόγους της προσφυγής οι οποίοι έγιναν δεκτοί, και δεν δύναται να ανατραπεί είτε από το Κλιμάκιο ή τον Επίτροπο κατά την άσκηση του πρωτογενούς ελέγχου επί του νέου σχεδίου σύμβασης που υποβάλλεται ενώπιόν του σε συμμόρφωση με τις κρίσεις του Τμήματος. Επίσης η απόφαση αυτή δεν δύναται να ανατραπεί από το Τμήμα κατόπιν άσκησης προσφυγής από τους ενδιαφερόμενους κατά της Πράξης ελέγχου επί του νέου σχεδίου, εφόσον πάντως δεν επέρχεται κάποια μεταβολή ως προς τους όρους της σύμβασης, οι οποίοι κρίθηκαν νόμιμοι κατά τα ανωτέρω. Συναφώς, και σύμφωνα με όλα όσα προηγήθηκαν, σε περίπτωση που η συμμόρφωση με απόφαση που εκδίδεται στο πλαίσιο προσφυγής ανάκλησης, επιβάλλει την επέμβαση σε όρους της σύμβασης, οι οποίοι κρίθηκαν ως μη νόμιμοι, το νέο αυτό σχέδιο σύμβασης παραδεκτώς υποβάλλεται εκ νέου για προσυμβατικό έλεγχο. Κατά τον νέο έλεγχο το Κλιμάκιο ή ο Επίτροπος του Ελεγκτικού Συνεδρίου ερευνούν αποκλειστικά μόνο τους όρους, οι οποίοι προστέθηκαν ή αντικαταστάθηκαν, σε συμμόρφωση με την ανωτέρω απόφαση του Τμήματος, με αποκλειστικό κριτήριο το βαθμό συμμόρφωσης σε αυτή, χωρίς να δύναται να επεκταθούν σε έλεγχο και των λοιπών όρων της σύμβασης, οι οποίοι έχουν κρίθηκαν νόμιμοι, ρητά ή σιωπηρά.

18. Ακολουθώς, για λόγους που άπτονται, αφενός, της ασφάλειας δικαίου, της οικονομίας της ελεγκτικής διαδικασίας και της πρακτικής αποτελεσματικότητας του προσυμβατικού ελέγχου, αφετέρου, της υποχρέωσης σεβασμού των αποφάσεων της Ολομέλειας του Δικαστηρίου, εν προκειμένω της 2135/2020 απόφασης, η οποία με σαφήνεια οριοθέτησε τα περιθώρια ελέγχου των σχεδίων συμβάσεων που καταρτίζονται σε συμμόρφωση με προηγούμενη Πράξη ή απόφαση ελέγχου, και τέλος, της υποχρέωσης συμμόρφωσης στις προηγηθείσες κρίσεις των αρμόδιων δικαστικών σχηματισμών του Ελεγκτικού Συνεδρίου επί της ουσιαστικής νομιμότητας ήδη ελεγχθέντων σχεδίων συμβάσεων, οι ελεγκτικοί σχηματισμοί που επιλαμβάνονται του ελέγχου συμμόρφωσης της αναθέτουσας σε προηγούμενη απόφαση του Τμήματος ή της Ολομέλειας, δεσμεύονται να εφαρμόζουν και να μην αμφισβητούν τις κρίσεις που έχουν προηγηθεί επί της νομιμότητας του ελεγχθέντος σχεδίου σύμβασης. Η εν λόγω δέσμευση απορρέει από το οργανωτικό πλαίσιο του ελέγχου (ν. 4700/2020 και προγενεστερές ισχύουσες διατάξεις) και το θεσμικό ρόλο που ο νομοθέτης επιφύλαξε στους δικαστικούς σχηματισμούς, που επιλαμβάνονται κατόπιν άσκησης προσφυγής ανάκλησης και προσφυγής αναθεώρησης, να αποφαινόμενοι επί της νομιμότητας και ορθότητας των Πράξεων των ελεγκτικών σχηματισμών (Κλιμακίου ή Επιτρόπου) και να τις επικυρώνουν ή να τις ανακαλούν, εκφέροντας τον τελικό λόγο επί της ερμηνείας των εφαρμοστέων διατάξεων, της εκτίμησης των πραγματικών περιστατικών και της ορθής υπαγωγής αυτών στους ως άνω κανόνες. Η δέσμευση τους αυτή άλλωστε απορρέει από τους ειδικότερους κανόνες

δεοντολογίας που περιλαμβάνονται στο κεφάλαιο 3 του «Εγχειριδίου Ελέγχου με βάση τα Ελεγκτικά Πρότυπα του Διεθνούς Οργανισμού των Ανωτάτων Ελεγκτικών Θεσμών (INTOSAI)», που εγκρίθηκε με τα Πρακτικά 13ης Γεν. Συν. της 27^{ης}.6.2016 της Ολομέλειας Ελεγκτικού Συνεδρίου και, ιδιαιτέρως, από την υποχρέωσή αυτών να μεριμνούν για την προστασία της ανεξαρτησίας και του κύρους του Ελεγκτικού Συνεδρίου και να υπηρετούν τους σκοπούς του. Η συμμόρφωση εξάλλου των κατώτερων ελεγκτικών σχηματισμών προς αυτές είναι θεμελιώδης για την εύρυθμη λειτουργία της ελεγκτικής ιεραρχίας, που είναι απαραίτητη για τη συνεκτική και ενιαία λειτουργία της ελεγκτικής δραστηριότητας του Δικαστηρίου, ενώ η αμφισβήτησή τους υπονομεύει τη λειτουργική συνοχή και ιεραρχική δομή του συστήματος και πλήττει συνολικά το κύρος και τη θεσμική αξιοπιστία του θεσμοθετηθέντος ελεγκτικού μηχανισμού. Τούτων δοθέντων, ο αρμόδιος Επίτροπος που επιλαμβάνεται του ελέγχου του σχεδίου σύμβασης που καταρτίζεται σε συμμόρφωση με προηγούμενη απόφαση του Τμήματος, δεν επιτρέπεται, καθ' υπέρβαση της αρμοδιότητάς του και κατά παράβαση της δεσμευτικότητας που απορρέει από την τελευταία, να την αμφισβητεί και να εκφέρει διαφορετική άποψη επί των κριθέντων, αλλά αποτελεί θεσμική του υποχρέωση να διασφαλίζει την αποτελεσματική εφαρμογή της, προασπίζοντας το κύρος του θεσμού του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

19. Μετά τη διαπίστωση με τα .../06.09.2024 και .../28.11.2024 έγγραφα του Αντιδημάρχου Διοίκησης και Οικονομικών του Δήμου Ηράκλειας, της επιτακτικής ανάγκης υποστήριξης της Διεύθυνσης Διοικητικών και Οικονομικών Υπηρεσιών, του Αυτοτελούς Τμήματος Προγραμματισμού, Οργάνωσης και Ποιότητας, του Αυτοτελούς Τμήματος Τοπικής Οικονομικής Ανάπτυξης και του Τμήματος Πολιτισμού, Αθλητισμού και Τουριστικής Προβολής του Δήμου κατά την εκτέλεση των διοικητικών τους αρμοδιοτήτων, απηύθυνε στην «...» και τον διακριτικό τίτλο «...», με το .../06.09.2024 έγγραφό του, πρόταση συνεργασίας μέσω σύναψης προγραμματικής σύμβασης, προκειμένου να παρασχεθεί στον Δήμο συμβουλευτική και διοικητική υποστήριξη στο αντικείμενο που περιγραφόταν ειδικότερα στο Παράρτημα Α του εγγράφου αυτού, για συνολικό χρονικό διάστημα τριάντα δύο (32) μηνών, καθοριζόμενο ανά υπηρεσία στο Παράρτημα Β του ίδιου εγγράφου. Ακολούθως, κατόπιν της θετικής δήλωσης ενδιαφέροντος της ..., η οποία δήλωσε, με το .../11.09.2024 έγγραφό της, αφενός ότι, ενόψει του αντικειμένου και του χρονοδιαγράμματος αυτής, θα εισφέρει συνολικά προσωπικό επτά (7) ατόμων, αποτελούμενο από έξι (6) διοικητικούς υπαλλήλους Π.Ε. ή Τ.Ε. κάθε ειδικότητας, με ελάχιστη εμπειρία μεγαλύτερη του ενός έτους και από έναν οικονομολόγο Π.Ε ή Τ.Ε. με ελάχιστη εμπειρία μεγαλύτερη των δέκα(10) ετών, αφετέρου ότι το αναλυτικό κόστος της σύμβασης ανέρχεται στο συνολικό ποσό των 404.627,50 ευρώ, ο Δήμος Ηράκλειας, με την

.../08.10.2024 απόφαση της Δημοτικής Επιτροπής, ενέκρινε ομόφωνα τη σύναψη προγραμματικής σύμβασης. Η σύναψη της προγραμματικής σύμβασης εγκρίθηκε επίσης με την .../10.10.2024 απόφαση του Διοικητικού Συμβουλίου τηςΑκολούθως, το εγκριθέν με τις ως άνω αποφάσεις σχέδιο της σύμβασης με τίτλο «Συμβουλευτική και διοικητική υποστήριξη του Δήμου Ηράκλειας για την άσκηση συγκεκριμένων αρμοδιοτήτων της Διεύθυνσης Διοικητικών και Οικονομικών Υπηρεσιών, του Αυτοτελούς Τμήματος Προγραμματισμού Οργάνωσης και Ποιότητας, του Αυτοτελούς Τμήματος Τοπικής Οικονομικής Ανάπτυξης και του Τμήματος Πολιτισμού, Αθλητισμού και Τουριστικής Προβολής του Δήμου», προϋπολογιζόμενης δαπάνης 362.312,50 ευρώ άνευ Φ.Π.Α. (404.627,50 ευρώ συμπεριλαμβανομένου Φ.Π.Α), υποβλήθηκε για έλεγχο στην Επίτροπο του Ελεγκτικού Συνεδρίου στην Περιφερειακή Ενότητα Σερρών.

20. Με την 30/2024 Πράξη της Επιτρόπου κρίθηκε ότι κωλύεται η υπογραφή του ως άνω σχεδίου προγραμματικής σύμβασης, με την αιτιολογία ότι η σύμβαση δεν συνιστά γνήσια προγραμματική σύμβαση, αλλά φέρει στοιχεία κλασικής σύμβασης ανάθεσης παροχής υπηρεσιών, καθώς δεν στοιχειοθετείται η συνεργατική εκτέλεση του αντικειμένου της σύμβασης με ισόρροπη συμβολή των μερών. Ειδικότερα, σύμφωνα με την πράξη αυτή: **(α)** Η σύμβαση δεν λειτουργεί υποστηρικτικά προς τις υπηρεσίες του Δήμου, αλλά απολήγει, κατ' ουσίαν, σε έμμεση πρόσληψη προσωπικού για την αντιμετώπιση της υποστελέχωσης των υπηρεσιών του, παραβιάζοντας τη συνταγματική υποχρέωση στελέχωσης των δημοσίων υπηρεσιών με μόνιμους υπαλλήλους ή, κατ' εξαίρεση, με προσωπικό προσλαμβανόμενο με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου, με εργοδότη, πάντως, τον Δήμο. Τούτο, διότι ο Δήμος Ηράκλειας αναθέτει έναντι ανταλλάγματος ένα μεγάλο εύρος ποικίλων αρμοδιοτήτων του στην ..., για την υλοποίηση ενός ενδεικτικού καταλόγου αναπτυξιακών έργων και παρεμβάσεων, δίχως αντιστοίχιση αυτών με δεδομένα συγκεκριμένου τετραετούς επιχειρησιακού προγράμματος του Δήμου και δίχως επαρκή αιτιολόγηση της αδυναμίας του Δήμου να ανταποκριθεί στις απαιτήσεις άσκησης νευραλγικών υπηρεσιών της τοπικής διακυβέρνησης και χωρίς, περαιτέρω, να προκύπτει ότι ο Δήμος θα διατηρήσει την αποφασιστική του αρμοδιότητα κατά την εκτέλεση του αντικειμένου της σύμβασης. **(β)** Δεν στοιχειοθετείται η τεχνική επάρκεια της ..., καθώς η σύμβαση δεν πρόκειται να υλοποιηθεί με ίδια μέσα αυτής, ήτοι με δικό της προσωπικό, αλλά, σχεδόν εξ ολοκλήρου, με προσωπικό το οποίο θα προσλάβει με συμβάσεις έργου. Η εν λόγω έλλειψη προσωπικού της ... δεν θεραπεύεται διά της επίκλησης των πιστοποιήσεων που αυτή διαθέτει ως προς την υιοθέτηση και εφαρμογή συστήματος διαχείρισης ποιότητας σύμφωνα με τις απαιτήσεις διεθνών προτύπων. Επιπροσθέτως, η απαιτούμενη, για τους εξωτερικούς συνεργάτες τους οποίους θα εισφέρει η ..., μόλις ενός έτους,

εμπειρία δεν συνάδει με τις υποστηρικτικές εργασίες προστιθέμενης αξίας που καλούνται να παράσχουν στον Δήμο Ηράκλειας. (γ) Δεν περιλαμβάνεται στη σύμβαση αναλυτικό χρονοδιάγραμμα εκτέλεσης του υπό υλοποίηση αντικειμένου, με αναφορά σε συγκεκριμένα αριθμητικά δεδομένα ως προς τις υφιστάμενες εκκρεμότητες των προς υποστήριξη υπηρεσιών (π.χ. σε σχέση με αιτήματα πληρωμής, με διαγωνιστικές διαδικασίες κ.ά.), κατ' αντίθεση με τις επιταγές της διαφάνειας, της οικονομικότητας και της εν γένει χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης. (δ) Οι ρήτρες αντισυμβατικής συμπεριφοράς προβλέπονται μονομερώς, ήτοι ως καταπίπτουσες μόνο εις βάρος του Δήμου Ηράκλειας και όχι εις βάρος της ... (ε) Δεν τεκμηριώνεται επαρκώς το ύψος της προϋπολογισθείσας δαπάνης, τόσο ως προς το σκέλος του άμεσου κόστους – δοθέντος, μάλιστα, ότι αυθαιρέτως εισφέρονται από την ... δύο(2) ακόμη άτομα, πέραν των πέντε (5) ατόμων που αιτήθηκε ο Δήμος Ηράκλειας, ήτοι ένας διοικητικός υπάλληλος, καθώς και ένας οικονομολόγος, ο οποίος ανήκει στο τακτικό προσωπικό αορίστου χρόνου που απασχολεί η ... και θα απασχοληθεί κατά την εκτέλεση της προγραμματικής σύμβασης με υψηλό για τον Δήμο Ηρακλείας κόστος - όσο και ως προς το σκέλος του έμμεσου κόστους. Το τελευταίο, λαμβάνοντας υπόψη ότι το αντικείμενο της σύμβασης, λόγω της φύσης του και προς διασφάλιση των προσωπικών δεδομένων που σχετίζονται με αυτό, μπορούσε να εκτελεστεί μόνο στην έδρα του Δήμου, ανατιολογείται καθορίζεται σε ποσοστό 15% επί του άμεσου κόστους.

21. Κατά της Πράξης αυτής ασκήθηκε από την ... η από 13.12.2024 (με Α.Β.Δ. .../13.12.2024) προσφυγή, υπέρ της οποίας παρενέβη και ο Δήμος Ηράκλειας. Επί της προσφυγής αυτής εκδόθηκε η 264/2025 απόφαση του Εβδόμου Τμήματος. Όπως οριστικώς κρίθηκε με την ως άνω απόφαση, η σύμβαση συνιστούσε γνήσια προγραμματική σύμβαση συνομολογούμενη με έρεισμα τις διατάξεις των άρθρων 2 του ν. 4674/2020, 100 παρ. 1, 2, 6, του ν. 3852/2010, και 12 παρ. 3 του ν. 4412/2016.

22. Ειδικότερα, ως προς τον πρώτο διακωλυτικό λόγο, κρίθηκε ότι στοιχειοθετείται με επαρκή σαφήνεια η αδυναμία του Δήμου Ηράκλειας να προβεί, κατά τον χρόνο έγκρισης της σύναψης της ελεγχόμενης σύμβασης, αλλά και κατά τον χρόνο ισχύος της, στην αναγκαία ενίσχυση με τακτικό προσωπικό της Διεύθυνσης Διοικητικών και Οικονομικών Υπηρεσιών, του Αυτοτελούς Τμήματος Προγραμματισμού, Οργάνωσης και Ποιότητας, του Αυτοτελούς Τμήματος Τοπικής Οικονομικής Ανάπτυξης και του Τμήματος Πολιτισμού, Αθλητισμού και Τουριστικής Προβολής του Δήμου, κατά την εκτέλεση των διοικητικών τους αρμοδιοτήτων. Προς επίρρωση των ανωτέρω το Τμήμα παραπέμπει, αφενός, στο .../06.09.2024 έγγραφο του Αντιδημάρχου Διοίκησης και Οικονομικών του Δήμου Ηράκλειας, για με την επιτακτική ανάγκη υποστήριξής τους, στο οποίο παρατίθενται ένας πίνακας στον οποίο καταγράφονταν τριάντα εννέα(39) εκκρεμή έργα και λοιπές παρεμβάσεις

που βρίσκονταν είτε σε φάση υλοποίησης και ένας πίνακας, συνοδευόμενος με επεξηγήσεις, αναφορικά με την υφιστάμενη κατάσταση (υπό)στελέχωσης των ανωτέρω υπηρεσιών του Δήμου. Επίσης το Τμήμα παραπέμπει στο 15960/28.11.2024 έγγραφο του ιδίου Αντιδημάρχου, στο οποίο καταγράφονται, μετά την έγκριση με την 99472/16.10.2024 (Β' 5711/16.10.2024) απόφαση του Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης Μακεδονίας – Θράκης του νέου Οργανισμού Εσωτερικής Υπηρεσίας (Ο.Ε.Υ) του Δήμου Ηράκλειας, τα επικαιροποιημένα δεδομένα (υπο)στελέχωσης των ίδιων οργανικών μονάδων. Σύμφωνα με το τελευταίο, έχουν καλυφθεί στη Διεύθυνση Διοικητικών και Οικονομικών Υπηρεσιών οι δεκαεννέα(19) από τις είκοσι οκτώ (28) προβλεπόμενες οργανικές θέσεις, στο Αυτοτελές Τμήμα Προγραμματισμού, Οργάνωσης και Ποιότητας η μία(1) από τις τρεις (3) προβλεπόμενες οργανικές θέσεις, στο Αυτοτελές Τμήμα Τοπικής Οικονομικής Ανάπτυξης οι δύο (2) από τις πέντε (5) προβλεπόμενες οργανικές θέσεις, ενώ αναφορικά με το Τμήμα Πολιτισμού, Αθλητισμού και Τουριστικής Προβολής του Δήμου, αναφέρεται ότι απαρτίζεται από έντεκα (11) γραφεία, με πολυάριθμες αρμοδιότητες κοινωνικού κυρίως χαρακτήρα, και στελεχώνεται με τέσσερις(4) μόνο υπαλλήλους. Περαιτέρω, κρίθηκε, με παραπομπή στο άρθρο 3 της σύμβασης, ότι προσδιορίζεται το αντικείμενο της σύμβασης, με εκτενή ανάλυση στο Παράρτημα Β αυτής των επιμέρους σκοπούμενων ενεργειών της συμβουλευτικής και διοικητικής υποστήριξης που θα παρασχεθούν ανά υπηρεσία/οργανωτική μονάδα, αναλόγως της φύσης εκάστης εξ αυτών, και των υπηρεσιακών στόχων της. Επιπροσθέτως, διευκρινίζεται ότι σε όλο το φάσμα της υποστηρικτικής της συνδρομής η ... δεν υποκαθιστά τον Δήμο στις αρμοδιότητές του ως κυρίου των υπό εκτέλεση έργων, ούτε τις υπηρεσίες του ως Διευθύνουσες Υπηρεσίες, η δε υπογραφή των διοικητικών πράξεων που θα εκδοθούν επιφυλάσσεται στα αρμόδια προς τούτο όργανα του Δήμου. Όπως, περαιτέρω, έγινε δεκτό, το γεγονός ότι το προσδιοριζόμενο αντικείμενο δεν τελεί σε τυπική συνάρτηση με ισχύον τετραετές επιχειρησιακό πρόγραμμα συνιστά ανεκτή απόκλιση διότι, όπως συνάγεται από τις ρυθμίσεις του άρθρου 266 του 3852/2010 επί του μεσοπρόθεσμου προγραμματισμού των Δήμων, οι δράσεις αυτές θα εναρμονιστούν κατ' ανάγκη με τις κατευθύνσεις και τις παραδοχές, τους δείκτες παρακολούθησης και αξιολόγησης του τετραετούς επιχειρησιακού προγράμματος, όπως αυτό θα εξειδικευτεί λεπτομερέστερα κατόπιν κατάρτισης και έγκρισής του ανά έτος με το ετήσιο πρόγραμμα δράσης του Δήμου. Ακόμη, έγινε δεκτό ότι στοιχειοθετείται η σταθμισμένη συνεργασία των συμβαλλομένων μερών για την επιδίωξη και εξυπηρέτηση κοινού δημόσιου σκοπού, ο οποίος εισέρχεται στο πλέγμα των αρμοδιοτήτων αμοιότερων και συνίσταται στην προώθηση συγκεκριμένων αυτοδιοικητικών αρμοδιοτήτων με αναπτυξιακό προσανατολισμό εντός των χρονικών οροσήμων που τίθενται από τα διαθέσιμα χρηματοδοτικά

προγράμματα. Επιπροσθέτως κρίθηκε ότι δεν προκύπτει κατ' ουσίαν υποκατάσταση του προσωπικού του Δήμου κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων του, αντιθέτως, από το περιεχόμενο του άρθρου 3.2. του σχεδίου της σύμβασης προκύπτει καταφανώς ο επικουρικός - υποστηρικτικός ρόλος του προσωπικού που θα εισφέρει η ... αφού οι δράσεις που θα υλοποιηθούν από κοινού σχεδιάζονται, προγραμματίζονται, εποπτεύονται και εγκρίνονται από το τακτικό προσωπικό του Δήμου. Ακολούθως, κατά την κρίση του Τμήματος, η σύμβαση δεν εξυπηρετεί πάγιες και διαρκείς αλλά πρόσκαιρες και ποσοτικά περιορισμένες ανάγκες του Δήμου. Επίσης κρίθηκε ότι πληρούνται αθροιστικώς όλα τα τυπικά κριτήρια που θέτει η παρ. 3 του άρθρου 12 του ν. 4412/2016, η οποία, επιτρέπει τον χαρακτηρισμό της σύμβασης ως σύμβασης εσωτερικής ανάθεσης (in house) μεταξύ δημοσίων φορέων διακρινόμενη από νομικής απόψεως, από τις δημόσιες συμβάσεις υπηρεσιών, οι οποίες είναι ανοικτές στον ανταγωνισμό.

23. Ως προς τον **δεύτερο διακωλυτικό λόγο** κρίθηκε ότι η δυνατότητα της ... να υποστηρίξει συμβουλευτικά και διοικητικά τις συγκεκριμένες υπηρεσίες του Δήμου Ηράκλειας, ο οποίος είναι μέλος της, προβλέπεται στις καταστατικές της αρμοδιότητες. Σύμφωνα δε με τις διατάξεις της παρ. 5 του άρθρου 2 του ν. 4674/2020 αυτή έχει τη δυνατότητα να κάνει χρήση τακτικού και έκτακτου προσωπικού για την υλοποίηση της σύμβασης, οι δε πιστοποιήσεις που διαθέτει αποτελούν ένδειξη ότι τηρεί προδιαγραφές που διασφαλίζουν την ποιότητα και πληρότητα των υπηρεσιών που παρέχει.

24. Ως προς τον **τρίτο και τον τέταρτο διακωλυτικό λόγο** κρίθηκε, διαλαμβάνοντας στο κείμενό της τα σχετικά άρθρα και παραρτήματα (άρθρα 8 και 10 και παράρτημα Δ) του σχεδίου σύμβασης, ότι σε αυτό περιλαμβάνονται όλα τα προβλεπόμενα στο άρθρο 100 του ν. 3852/2010 αναγκαία στοιχεία των προγραμματικών συμβάσεων, συμπεριλαμβανομένων του χρονοδιαγράμματος υλοποίησης και των ρητρών αντισυμβατικής συμπεριφοράς. Ειδικότερα, αναφορικά με το χρονοδιάγραμμα εκτέλεση, κρίθηκε ότι στο άρθρο 8 του σχεδίου ορίζεται η διάρκεια της σύμβασης σε τριάντα δύο(32) μήνες από την υπογραφή της και στο Παράρτημα Δ αυτής παρουσιάζεται το αναλυτικό χρονοδιάγραμμα υλοποίησής της. Σύμφωνα με αυτό, η συγκρότηση της ομάδας έργου υπολογίζεται ότι θα διαρκέσει δύο(2) μήνες, η υποστήριξη του Αυτοτελούς Τμήματος Προγραμματισμού Οργάνωσης και Ποιότητας και η υποστήριξη της Διεύθυνσης Διοικητικών και Οικονομικών Υπηρεσιών θα διαρκέσει, για κάθε μία εξ αυτών, τριάντα(30) μήνες, η υποστήριξη του Αυτοτελούς Τμήματος Τοπικής Οικονομικής Ανάπτυξης θα διαρκέσει δεκαεννέα(19) μήνες και η υποστήριξη του Τμήματος Πολιτισμού, Αθλητισμού και Τουριστικής Προβολής θα διαρκέσει δεκατέσσερις(14) μήνες.

25. Ως προς τον πέμπτο διακωλυτικό λόγο κρίθηκε ότι, η προϋπολογισθείσα δαπάνη της σύμβασης δεν προσδιορίζεται νομίμως τόσο ως προς το σκέλος του άμεσου μισθολογικού κόστους όσο και ως προς το σκέλος του έμμεσου κόστους. Ειδικότερα, κατά τα διαλαμβανόμενα στην απόφαση, σύμφωνα με το άρθρο 4 και το Παράρτημα Γ του σχεδίου της σύμβασης: (α) Η ... για την υλοποίηση της σύμβασης, θα συγκροτήσει ομάδα έργου, αποτελούμενη από έξι(6) χαρακτηριζόμενους ως διοικητικούς υπαλλήλους Π.Ε. ή Τ.Ε. κάθε ειδικότητας, με ελάχιστη εμπειρία μεγαλύτερη του ενός έτους, που θα αναλάβουν την προγραμματιζόμενη συμβουλευτική και διοικητική συνδρομή, και έναν(1) με ειδικότητα οικονομολόγου Π.Ε. ή Τ.Ε, ο οποίος θα διαθέτει ελάχιστη εμπειρία μεγαλύτερη των δέκα(10) ετών, και θα επιφορτιστεί με τον συντονισμό του έργου, τη διοικητική υποστήριξη και την οικονομική διαχείριση της σύμβασης. (β) Η αμοιβή του προσωπικού καθορίζεται με βάση τις χρονικές απαιτήσεις για την ολοκλήρωση του παρεχόμενου έργου και δεν είναι σημαντικά διαφορετική από αυτή που καθορίζεται για το προσωπικό του φορέα που εκτελεί παρόμοια καθήκοντα ή, αν δεν έχει τέτοιο προσωπικό, από αυτή που απαντάται στην αγορά για παρόμοια απασχόληση, προσόντα και εμπειρία. Ειδικότερα, το άμεσο κόστος απασχόλησης για τους διοικητικούς υπαλλήλους υπολογίζεται σε ποσό 1.500,00 ευρώ μηνιαίως για καθέναν εξ αυτών, το οποίο πολλαπλασιάζεται με τους ανθρωπομήνες απασχόλησής του (30 μήνες για τους πέντε εξ αυτών με συνολικό άμεσο κόστος 45.000,00 ευρώ ανά υπάλληλο, και 15 μήνες για τον έκτο με συνολικό άμεσο κόστος 2.500,00 ευρώ) και για τον οικονομολόγο, ο οποίος, όπως σημειώνεται, ανήκει στο τακτικό προσωπικό της ... στην οποία υπηρετεί με σύμβαση αορίστου χρόνου, υπολογίζεται μηνιαίως στο ποσό των 2.900,00 ευρώ και πολλαπλασιάζεται με τους 12,5 ανθρωπομήνες απασχόλησής του (συνολικό άμεσο κόστος 36.250,00 ευρώ). (γ) Το κόστος των έμμεσων δαπανών που προκαλούνται στον Οργανισμό από την προδικασία, τη διαδικασία σύναψης και την εκτέλεση της προγραμματικής σύμβασης, και περιλαμβάνουν τις διοικητικές δαπάνες, ιδίως τις δαπάνες κατά την περίοδο της διαβούλευσης για την ωρίμανση του σχεδίου της προγραμματικής σύμβασης, δαπάνες για τις διαδικασίες επιλογής στελεχών, δαπάνες νομικής και λογιστικής υποστήριξης, δαπάνες μετακίνησης, δαπάνες για καθαριότητα, νερό, τηλέφωνο ηλεκτρικό ρεύμα, ορίζεται σε σταθερό ποσοστό έως 15% επί του συνόλου των άμεσων δαπανών προσωπικού. (δ) Επί του συνολικού ποσού του άμεσου κόστους απασχόλησης που προκύπτει για κάθε έναν από τους διοικητικούς υπαλλήλους και τον οικονομολόγο εφαρμόζεται συντελεστής έμμεσων δαπανών 15%.

Με τις ως άνω παραδοχές το Τμήμα έκρινε, αφενός, ότι δεν δικαιολογείται ο συνυπολογισμός στο άμεσο μισθολογικό κόστος του ποσού των 36.250,00 ευρώ ως αμοιβή για την απασχόληση για 12,50

ανθρωπομήνες του οικονομολόγου, ο οποίος θα αναλάβει τον συντονισμό του έργου και τη διαχείριση της προγραμματικής σύμβασης, εφόσον τα καθήκοντα αυτά εντάσσονται στα καθήκοντα για τα οποία μισθοδοτείται από την ... ως τακτικό προσωπικό αυτής, και συνιστούν την κύρια αποστολή και το κατ' εξοχήν αντικείμενο της δραστηριότητας της ... ως Αναπτυξιακού Οργανισμού, στον οποίο μετέχει ως μέλος και ο Δήμος Ηράκλειας. Η αμοιβή δε αυτή δεν αιτιολογείται ειδικότερα ούτε ως υπερωριακή ή πρόσθετη, μη καλυπτόμενη ως τέτοια από τη μισθοδοσία του από την ... Συνεπεία δε του μη σύννομου της ανωτέρω δαπάνης του άμεσου μισθολογικού κόστους καθίσταται μη σύννομο και το ποσό των έμμεσων δαπανών που εξάγεται διά της εφαρμογής επ' αυτού του ορισθέντος κατ' αποκοπή ποσοστού 15%. Επίσης κρίθηκε ότι δεν είναι νόμιμος ο υπολογισμός των έμμεσων δαπανών σε ποσοστό 15% επί του συνόλου των άμεσων δαπανών προσωπικού, καθόσον δεν αναλύονται τα δεδομένα του κόστους και των απαιτήσεων βιωσιμότητας της ..., τα οποία ελήφθησαν υπόψη για τον καθορισμό του. Τέλος, σχετικά με την προσκομισθείσα ενώπιον του .../10.1.2025 απόφαση του Δ.Σ. της ... με την οποία μειώθηκε το ποσοστό αυτό από 15% σε 6%, έκρινε ότι το σταθερό ποσοστό έμμεσων δαπανών 6% αφορά τις προγραμματικές συμβάσεις που θα υπογραφούν εφεξής μεταξύ της ... και των ενδιαφερομένων Ο.Τ.Α. αποκλειστικά για την παροχή υπηρεσιών τεχνικής υποστήριξης από τη Διεύθυνση Τεχνικών Υπηρεσιών της ..., περίπτωση που δεν συντρέχει εν προκειμένω καθώς με τη σύμβαση αυτή δεν θα παρασχεθούν τέτοιες υπηρεσίες, Δοθέντος δε ότι δεν προσκομίζεται σχετική απόφαση του Δ.Σ. της ... για την εφαρμογή του νέου μειωμένου ποσοστού και επί προγραμματικής σύμβασης για την υποστήριξη των υπόλοιπων αυτοδιοικητικών αρμοδιοτήτων, ούτε νέο σχέδιο σύμβασης που εναρμονίζεται με αυτή, δεν είναι επιτρεπτή η διαμορφωτική παρέμβαση του Δικαστηρίου ως προς το ζήτημα αυτό με διεύρυνση του πλαισίου εφαρμογής της απόφασης .../10.1.2025 του Δ.Σ. της ... και με διορθωτικές επεμβάσεις επί του σχεδίου σύμβασης. Συνεπεία δε αυτών, έγινε δεκτό ότι δεν αποδεικνύεται ότι ο προϋπολογισμός της σύμβασης διασφαλίζει την οικονομικότερη αξιοποίηση των διαθέσιμων πόρων και κωλύεται για το λόγο αυτό η υπογραφή της σύμβασης.

26. Ακολούθως ο Δήμος Ηράκλειας, προσκόμισε το .../07.04.2025 έγγραφό του, στο οποίο παρατίθενται συγκεκριμένα στοιχεία ως προς τα εκκρεμή έργα και τις λοιπές παρεμβάσεις (συνολικά 34 εκ των οποίων τα 21 είναι σε φάση υλοποίησης, τα 3 σε διαδικασία συμβασιοποίησης και τα 10 σε φάση προετοιμασίας - ωρίμανσης) τα οποία καλούνται να υποστηρίξουν διοικητικά οι Διευθύνσεις Διοικητικών και Οικονομικών Υπηρεσιών του Δήμου, που είναι αποψιλωμένες διαλαμβάνοντας ότι: (α) στη Διεύθυνση Διοικητικών Υπηρεσιών, η οποία αποτελείται από τέσσερα (4) τμήματα, σε σύνολο 28 οργανικών θέσεων υπηρετούν 18 υπάλληλοι, (β) στη Διεύθυνση Οικονομικών Υπηρεσιών, η οποία αποτελείται από

τέσσερα τμήματα, σε σύνολο 13 οργανικών θέσεων υπηρετούν 9 υπάλληλοι, (γ) στο Αυτοτελές Τμήμα Προγραμματισμού, Οργάνωσης και Ποιότητας, σε σύνολο 3 οργανικών θέσεων υπηρετεί 1 υπάλληλος, (δ) στο Αυτοτελές Τμήμα Τοπικής Οικονομικής Ανάπτυξης, το οποίο είναι επιφορτισμένο, μεταξύ άλλων, και με την υποστήριξη της αλιείας στην ευρύτερη περιοχή της Λίμνης Κερκίνης, όπου επρόκειτο να εφαρμοστεί, για πρώτη φορά, κατά την περίοδο 2024-2029, το Πρόγραμμα LEADER, σε σύνολο 5 οργανικών θέσεων υπηρετούν 2 υπάλληλοι, και (ε) το Τμήμα Πολιτισμού, Αθλητισμού και Τουριστικής Προβολής του Δήμου εντάσσεται στη νεοσυσταθείσα Διεύθυνση Κοινωνικής Πολιτικής Παιδείας και Πολιτισμού [βλ. την .../16.10.2024 απόφαση του Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης Μακεδονίας – Θράκης του νέου Οργανισμού Εσωτερικής Υπηρεσίας (Ο.Ε.Υ) του Δήμου Ηράκλειας, και τη δημοσίευση αυτού (Β' 5711/16.10.2024)], η οποία απαρτίζεται από 11 γραφεία, με πολυάριθμες αρμοδιότητες κοινωνικού κυρίως χαρακτήρα και στελεχώνεται με 4 μόνο υπαλλήλους. Στο ίδιο έγγραφο σημειώνεται ακόμη ότι η αναγκαιότητα ενίσχυσης σε ανθρώπινο δυναμικό συγκεκριμένων υπηρεσιών του Δήμου αποτυπώθηκε και στα .../18.8.2023 και .../24.7.2024 έγγραφα προγραμματισμού ανθρώπινου δυναμικού του Δήμου, με τα οποία δηλώθηκε ότι οι άμεσες ανάγκες του σε πρόσθετο ανθρώπινο δυναμικό ανέρχονται σε 28 υπαλλήλους διαφόρων ειδικοτήτων, εκ των οποίων 10 αναφέρονται σε θέσεις διοικητικής φύσεως, οι οποίες παραμένουν ακάλυπτες.

27. Ακολούθως, με το .../08.04.2025 έγγραφό του απηύθυνε εκ νέου στην ..., πρόταση συνεργασίας μέσω σύναψης προγραμματικής σύμβασης, προκειμένου να παρασχεθεί στον Δήμο συμβουλευτική και διοικητική υποστήριξη το αντικείμενο που περιγραφόταν ειδικότερα στο Παράρτημα Α του εγγράφου αυτού, για συνολικό χρονικό διάστημα τριάντα δύο(32) μηνών, καθοριζόμενο ανά υπηρεσία στο Παράρτημα Β του ίδιου εγγράφου. Η ..., δήλωσε, με το .../30.04.2025 έγγραφό της, το ενδιαφέρον της για τη σύναψη της προγραμματικής σύμβασης, διευκρινίζοντας ότι αφενός, ενόψει του αντικειμένου και του χρονοδιαγράμματος αυτής, θα εισφέρει συνολικά προσωπικό επτά (7) ατόμων, αποτελούμενο από έξι (6) διοικητικούς υπαλλήλους Π.Ε. ή Τ.Ε. κάθε ειδικότητας, με ελάχιστη εμπειρία μεγαλύτερη του ενός έτους, οι οποίοι όπως προκύπτει θα απασχοληθούν ως έκτακτο προσωπικό, και από έναν οικονομολόγο Π.Ε ή Τ.Ε. με ελάχιστη εμπειρία μεγαλύτερη των δέκα(10) ετών, που ανήκει στο τακτικό προσωπικό της, αφετέρου ότι το αναλυτικό κόστος της σύμβασης ανέρχεται στο συνολικό ποσό των 303.406,90 ευρώ, άνευ ΦΠΑ.

28. Βάσει των ανωτέρω συντάχθηκε νέο σχέδιο σύμβασης προϋπολογιζόμενης δαπάνης 303.406,90 ευρώ, πλέον Φ.Π.Α. (376.224,56 ευρώ με Φ.Π.Α.), χρηματοδοτούμενο από ίδιους πόρους του Δήμου Ηράκλειας, διάρκειας τριάντα δύο (32) μηνών, το οποίο εγκρίθηκε

αμφιμερώς με την .../06.05.2025 απόφαση της Δημοτικής Επιτροπής του Δήμου Ηράκλειας και με την .../07.05.2025 απόφαση του Διοικητικού Συμβουλίου της ... Το σχέδιο αυτό υποβλήθηκε προς έλεγχο στην Υπηρεσία Επιτρόπου του Ελεγκτικού Συνεδρίου στην Περιφερειακή Ενότητα Σερρών. Με το σχέδιο συνυποβλήθηκε και η .../29.04.2025 απόφαση του Διοικητικού Συμβουλίου της ... για με τον καθορισμό του Πλαισίου Διαχείρισης - Εφαρμογής των προγραμματικών συμβάσεων που συνάπτει η ίδια με συμβαλλόμενους ΟΤΑ της περιοχής.

29. Το σχέδιο αυτό, όπως προβάλλεται με την προσφυγή ανάκλησης, προκύπτει από το συμβατικό κείμενο και γίνεται δεκτό και με την προσβαλλόμενη Πράξη (σκέψη 5.1.), ταυτίζεται ως προς το φυσικό αντικείμενο και τους κατ' ιδίαν όρους του με εκείνο που είχε αρχικώς υποβληθεί και παρατίθεται κατά περιεχόμενο στην 264/2025 απόφαση του Τμήματος, διαφοροποιούμενο μόνο ως προς το Παράρτημα Γ' που αφορά στην εκτίμηση του προϋπολογισμού δαπανών για την εκτέλεση της σύμβασης.

30. Ειδικότερα, σύμφωνα με το άρθρο 3 του σχεδίου της προγραμματικής σύμβασης, «[τ]ο συνολικό αντικείμενο της σύμβασης περιλαμβάνει τη συμβουλευτική και διοικητική υποστήριξη του Δήμου Ηράκλειας για την άσκηση συγκεκριμένων αρμοδιοτήτων των Διευθύνσεων διοικητικών και οικονομικών υπηρεσιών, του Αυτοτελούς τμήματος προγραμματισμού οργάνωσης και ποιότητας, του Αυτοτελούς Τμήματος Τοπικής Οικονομικής Ανάπτυξης και του τμήματος πολιτισμού, αθλητισμού και τουριστικής προβολής». Περαιτέρω διευκρινίζεται ότι σε όλο το ανωτέρω φάσμα της υποστηρικτικής της συνδρομής η ... δεν υποκαθιστά τον Δήμο στις αρμοδιότητές του ως κυρίου των υπό εκτέλεση έργων, ούτε τις υπηρεσίες του ως Διευθύνουσες Υπηρεσίες, η δε υπογραφή των διοικητικών πράξεων που θα εκδοθούν επιφυλάσσεται στα αρμόδια προς τούτο όργανα του Δήμου. Στο ίδιο άρθρο αναλύεται το εύρος της σχετικής υποστήριξης ανά υπηρεσία / οργανωτική μονάδα ως ακολούθως: i) Για το Αυτοτελές Τμήμα Προγραμματισμού Οργάνωσης και Ποιότητας του Δήμου, η υποστήριξη συνίσταται σε λεπτομερώς προσδιοριζόμενες διοικητικές και διαχειριστικές ενέργειες στο πλαίσιο της προετοιμασίας για την υλοποίηση αναπτυξιακών έργων και δράσεων του Δήμου αναλόγως της φάσης στην οποία αυτά βρίσκονται. ii) Για τις Διευθύνσεις Διοικητικών και Οικονομικών Υπηρεσιών του Δήμου, η υποστήριξη συνίσταται, ομοίως, σε αναλυτικώς προσδιοριζόμενες διοικητικές και διαχειριστικές ενέργειες στο πλαίσιο της προετοιμασίας για την υλοποίηση αναπτυξιακών έργων και δράσεων του Δήμου αναλόγως της φάσης στην οποία αυτά βρίσκονται, στην καταγραφή, αποτύπωση και διαχείριση της ακίνητης περιουσίας του Δήμου και στην παρακολούθηση και διαχείριση των υποχρεώσεων των οφειλετών προς τον Δήμο. iii) Για το Αυτοτελές Τμήμα Τοπικής Οικονομικής Ανάπτυξης του Δήμου, η υποστήριξη συνίσταται στη

συλλογή, αποτύπωση και ανάλυση δεδομένων για την τοπική αλιευτική δραστηριότητα (εκμεταλλεύσεις, σκάφη, εμπλεκόμενος πληθυσμός κ.λπ.) και σε δράσεις εμπύχωσης προβολής σχετικές με τον τομέα της τοπικής αλιευτικής δραστηριότητας και το πρόγραμμα LEADER (ΕΤΘΑΥ). iv) Τέλος, για το Τμήμα Πολιτισμού, Αθλητισμού και Τουριστικής Προβολής της Διεύθυνσης Κοινωνικής Πολιτικής Παιδείας και Πολιτισμού, η συνδρομή συνίσταται στη συλλογή και παρακολούθηση δεδομένων που αφορούν την υφιστάμενη κατάσταση του τουρισμού στην περιοχή του Δήμου (τουριστικά αξιοθέατα, τουριστικές επιχειρήσεις, τουριστικές υποδομές, στοιχεία απασχόλησης, οικονομικά στοιχεία κ.λπ.), και στην καταγραφή – αποτύπωση και αναβάθμιση της οργανωτικής λειτουργίας του γραφείου οικοτουρισμού της λίμνης Κερκίνης (Λιθότοπος).

31. Στο άρθρο 4 του σχεδίου της σύμβασης, επιγραφόμενο «Τρόπος εκτέλεσης της σύμβασης» προβλέπεται ότι για την υλοποίηση αυτής η ... θα συγκροτήσει ομάδα έργου, αποτελούμενη από στελέχη των υπηρεσιών της και επιστημονικούς συνεργάτες της, κατάλληλης ειδικότητας και εμπειρίας, κατά τα αναλυτικώς παρατιθέμενα στο Παράρτημα Γ του σχεδίου της σύμβασης, στο οποίο παρατίθεται πίνακας του προσωπικού συνολικά επτά (7) ατόμων που θα απασχοληθούν για την υλοποίηση της σύμβασης. Από αυτούς οι έξι (6) χαρακτηριζόμενοι ως διοικητικοί υπάλληλοι Π.Ε. ή Τ.Ε. κάθε ειδικότητας, με ελάχιστη εμπειρία μεγαλύτερη του ενός έτους, θα αναλάβουν την προγραμματιζόμενη συμβουλευτική και διοικητική συνδρομή, και ο έβδομος, με ειδικότητα οικονομολόγου Π.Ε. ή Τ.Ε, ο οποίος θα διαθέτει ελάχιστη εμπειρία μεγαλύτερη των δέκα (10) ετών, θα αναλάβει τη διοικητική υποστήριξη και την οικονομική διαχείριση της σύμβασης. Ως προς την αμοιβή τους ορίζεται ότι αυτή καθορίζεται με βάση τις χρονικές απαιτήσεις για την ολοκλήρωση του παρεχόμενου έργου και δεν είναι σημαντικά διαφορετική από αυτή που έχει ο φορέας για το προσωπικό του το οποίο εκτελεί παρόμοια καθήκοντα ή αν δεν έχει τέτοιο προσωπικό, από αυτή που απαντάται στην αγορά για παρόμοια απασχόληση, προσόντα και εμπειρία. Για τον προσδιορισμό του σχετικού κόστους έχει συσχετιστεί η απασχόληση και ο αριθμός των στελεχών (ομάδα έργου) με την προεκτιμώμενη απαίτηση εργασίας ανά κατηγορία εργασίας και την ειδικότητα του κάθε στελέχους. Στο πλαίσιο αυτό, με βάση τον σχετικό πίνακα του παραρτήματος το άμεσο κόστος απασχόλησης για τους πέντε (5) πρώτους διοικητικούς υπαλλήλους υπολογίζεται σε ποσό 1.600,00 ευρώ μηνιαίως για καθέναν εξ αυτών, το οποίο, πολλαπλασιαζόμενο επί 31 ανθρωπομήνες απασχόλησης, δίνει συνολικό άμεσο κόστος 49.600,00 ευρώ ανά υπάλληλο. Για τον έκτο (6^ο) διοικητικό υπάλληλο το μηνιαίο άμεσο κόστος απασχόλησης υπολογίζεται, ομοίως, σε 1.600,00 ευρώ, πολλαπλασιάζεται επί 15 ανθρωπομήνες απασχόλησης και, ως εκ τούτου, το συνολικό άμεσο κόστος γι' αυτόν ανέρχεται στο ποσό των 24.000,00 ευρώ. Τέλος, για τον οικονομολόγο, ο οποίος θα απασχοληθεί

12,5 μήνες δίδεται μηδενικό μηνιαίο άμεσο κόστος απασχόλησης καθώς ανήκει στο τακτικό προσωπικό της ... στην οποία υπηρετεί με σύμβαση αορίστου χρόνου. Βάσει αυτών το συνολικό άμεσο κόστος της σύμβασης υπολογίστηκε σε 272.000,00 ευρώ.

32. Στο ίδιο Παράρτημα αναφέρεται ότι για τον υπολογισμό του κόστους των εμμέσων δαπανών, που προκαλούνται στον Οργανισμό από την προδικασία και την διαδικασία σύναψης και εκτέλεσης της προγραμματικής σύμβασης, χρησιμοποιήθηκε συγκεκριμένη μεθοδολογία η οποία στηρίζεται σε προϋπολογιστικά στοιχεία κόστους για κάθε κατηγορία δαπάνης (λαμβάνοντας υπόψη τις οικονομικές καταστάσεις της ...) και σε μεθοδολογικά καθορισμένη τεκμηρίωση του εύλογου κάθε κατηγορίας δαπάνης, η οποία είναι κατά το δυνατόν δίκαιη, αντικειμενική και με συγκεκριμένη διαδικασία επαλήθευσης. Ειδικότερα, οι εκτιμώμενες έμμεσες δαπάνες/κέντρα κόστους διακρίνονται σε δύο γενικές κατηγορίες, τις έμμεσες δαπάνες έμψυχου δυναμικού για την προετοιμασία και διοίκηση της σύμβασης και τις έμμεσες λειτουργικές δαπάνες που προσαυξάνουν τα γενικά έξοδα της ... κατά την προετοιμασία και υλοποίηση της σύμβασης. Για κάθε μια γενική κατηγορία έμμεσων δαπανών χρησιμοποιείται διαφορετική μεθοδολογία υπολογισμού των έμμεσων δαπανών.

33. Σύμφωνα με το ως άνω Παράρτημα, στις έμμεσες δαπάνες έμψυχου δυναμικού για την προετοιμασία και διοίκηση της σύμβασης περιλαμβάνονται τα ακόλουθα: Έμμεση απασχόληση Γενικής Διεύθυνσης κατά την προετοιμασία της σύμβασης. Έμμεση απασχόληση Προϊσταμένου Διεύθυνσης Οικονομικής και διοικητικής υποστήριξης κατά την προετοιμασία της σύμβασης. Νομική υποστήριξη κατά την προετοιμασία της σύμβασης. Έμμεση απασχόληση Γενικής Διεύθυνσης κατά την υλοποίηση της σύμβασης. Έμμεση απασχόληση Προϊσταμένου Διεύθυνσης Οικονομικής και διοικητικής υποστήριξης κατά την υλοποίηση της σύμβασης. Νομική υποστήριξη κατά την υλοποίηση της σύμβασης. Λογιστική Υποστήριξη κατά την υλοποίηση της σύμβασης.

34. Για τον προσδιορισμό των έμμεσων δαπανών της κατηγορίας αυτής (έμψυχου δυναμικού για την προετοιμασία και διοίκηση της σύμβασης) ως παράμετροι υπολογισμού λήφθηκαν υπόψη η χρονική διάρκεια απασχόλησης σε μήνες, το κόστος ανθρωπομήνα και ο αριθμός των προγραμματικών συμβάσεων που υλοποιούνται ή προετοιμάζονται. Για τον υπολογισμό τους υιοθετήθηκε η ακόλουθη μεθοδολογία: διάρκεια προετοιμασίας σε μήνες επί σταθμισμένο κόστος ανθρωπομήνα διά τον αριθμό των προγραμματικών συμβάσεων που υλοποιούνται ή προετοιμάζονται στην εν λόγω περίοδο. Για την εξαγωγή του σταθμισμένου κόστους ανθρωπομήνα πολλαπλασιάστηκε το μέσο εκτιμώμενο κόστος ανθρωπομήνα κατά τη διάρκεια μιας προγραμματικής σύμβασης με τον συντελεστή στάθμισης που ισοδυναμεί με τον λόγο του συνόλου των εσόδων από προγραμματικές συμβάσεις του έτους $v-1$ (όπου v το έτος

σύναψης μιας προγραμματικής σύμβασης) προς το σύνολο των λειτουργικών εσόδων έτους του έτους ν-1 και για το έτος 2024 ορίστηκε σε 0,4189 (410.606,25 € / 980.108,02 € = 0,4189). Ειδικώς για τη νομική υποστήριξη κατά τη φάση της προετοιμασίας υπολογίστηκε κατ' αποκοπή ποσό, ανά προγραμματική σύμβαση, ύψους 500,00 ευρώ και για τη νομική και λογιστική υποστήριξη κατά την υλοποίηση υπολογίστηκε το αντίστοιχο μοναδιαίο κόστος της σύμβασης που ισοδυναμεί με το λόγο του κόστους των νομικών ή λογιστικών υπηρεσιών, κατά περίπτωση, του έτους 2024 (ν-1) προς τον αριθμό των ενεργών συμβάσεων του ίδιου έτους. Βάσει αυτών το σύνολο των έμμεσων δαπανών της κατηγορίας αυτής υπολογίστηκε σε 11.821,94 ευρώ. Στο πλαίσιο αυτό ως συντελεστής έμμεσων δαπανών κατηγορίας Α (έμψυχου δυναμικού) ορίστηκε το πηλίκο των έμμεσων δαπανών κατηγορίας Α προς τις άμεσες δαπάνες (κόστος απασχόλησης), ο οποίος προσδιορίστηκε σε ποσοστό 4,35%.

35. Περαιτέρω σύμφωνα με την .../2025 απόφαση του ΔΣ της ... ο τακτικός προϋπολογισμός της περιλαμβάνει έσοδα και δαπάνες που προέρχονται από την τεχνική στήριξη πολυετών αναπτυξιακών προγραμμάτων, την υποστήριξη ΟΤΑ μέσω προγραμματικών συμβάσεων και την εκπόνηση αναπτυξιακών μελετών, ερευνών αναπτυξιακού χαρακτήρα και τεχνικών μελετών. Για την υλοποίηση των δραστηριοτήτων της απασχολεί 3 στελέχη ως τακτικό προσωπικό και συγκεκριμένα 1 Οικονομολόγο ΠΕ - Γενικό Διευθυντή, 1 Οικονομολόγο ΤΕ - Προϊστάμενο της Διεύθυνσης Οικονομικής Διαχείρισης και Διοικητικής Υποστήριξης και 1 Πολιτικό Μηχανικό - Προϊστάμενο της Διεύθυνσης Τεχνικών Υπηρεσιών, καθένας εκ των οποίων συνεισφέρει στην εταιρεία για την υλοποίηση των δραστηριοτήτων της και πληρώνεται για 12 ανθρωπομήνες χωρίς να προβλέπονται υπερωριακές ή άλλες πρόσθετες αμοιβές. Εκ των ανωτέρω, σύμφωνα με την ίδια απόφαση, ο μεν Οικονομολόγος - Προϊστάμενος της Διεύθυνσης Οικονομικής Διαχείρισης συνεισφέρει, πλην άλλων, στην υποστήριξη ΟΤΑ μέσω προγραμματικών συμβάσεων (τεχνικής ή/και διοικητικής φύσεως, η δε Οικονομολόγος – Γενική Διευθύντρια στην οριζόντια υποστήριξη ΟΤΑ μέσω προγραμματικών συμβάσεων (τεχνικής ή/και διοικητικής φύσεως). Ανάλογα με τον τομέα στον οποίο κρίνεται ότι υπάρχει μεγαλύτερη ανάγκη η απασχόληση του καθενός κατευθύνεται υπό την καθοδήγηση της γενικής διεύθυνσης. Η έμφαση σε έναν τομέα συνεπάγεται αυτόματα την υποαπασχόληση σε κάποιον άλλον τομέα καθώς οι διατιθέμενοι ανθρωπομήνες είναι 12 ανά έτος / στέλεχος. Για την περίοδο 2022 – 2024 το σύνολο του τακτικού προσωπικού (3 στελέχη) απασχολήθηκε συνολικά 108 ανθρωπομήνες (3 έτη X 3 στελέχη X 12 μήνες). Από το σύνολο των 108 ανθρωπομηνών, το τακτικό προσωπικό απασχολήθηκε για την διαχείριση όλων των συναφθεισών προγραμματικών συμβάσεων 28,4 ανθρωπομήνες. Ακολουθώντας από το σύνολο των 108 ανθρωπομηνών, το

26,3 % διατέθηκε από τον Αναπτυξιακό Οργανισμό για την διαχείριση των προγραμματικών συμβάσεων. Σύμφωνα με την ίδια απόφαση, από την ανωτέρω ανάλυση προκύπτει το μέγεθος της συνεισφοράς της ... με τακτικό προσωπικό στις συγκεκριμένες προγραμματικές συμβάσεις, καθώς επίσης και το γεγονός ότι όχι μόνο δεν προκύπτει έμμεση επιχορήγηση της ... από τους ΟΤΑ και υπερβάλλουσες τακτικές αποδοχές (διπλασιασμός ή υπερδιπλασιασμός) αλλά ότι, μόνο ένα μικρό κλάσμα των συνολικών τακτικών αποδοχών καλύπτεται από τη συνεισφορά των ΟΤΑ στις δαπάνες των προγραμματικών συμβάσεων. Επιπροσθέτως δεν υπάρχει καταβολή υπερωριακών τακτικών αποδοχών. Το ύψος άλλωστε και η σύνθεση των ετήσιων τακτικών αποδοχών αποτυπώνεται στις μισθοδοτικές καταστάσεις των συγκεκριμένων στελεχών της ...

36. Σύμφωνα με το ίδιο Παράρτημα Γ, στις έμμεσες λειτουργικές δαπάνες που προσαυξάνουν τα γενικά έξοδα της ... κατά την προετοιμασία και υλοποίηση της σύμβασης περιλαμβάνονται ιδίως: Δαπάνες τηλεπικοινωνιών και ταχυμεταφορών. Επισκευή - συντήρηση οχημάτων. Επισκευή - συντήρηση λοιπού εξοπλισμού (ηλεκτρονικός κ.λπ.). Μετακινήσεις - παραστάσεις Νομικού. Μετακινήσεις στελεχών Ομάδας έργου. Έντυπα και γραφική ύλη. Κόστος Θέρμανσης. Διάφορα αναλώσιμα, υγιεινής, καθαριότητας, τροφοδοσίας κ.λπ.). Αναλώσιμα εξοπλισμού, ανταλλακτικά κ.λπ. Μικροέξοδα μη προβλέψιμα.

37. Για τον προσδιορισμό των έμμεσων δαπανών της κατηγορίας αυτής (λειτουργικών δαπανών που προσαυξάνουν τα γενικά έξοδα), ως παράμετροι υπολογισμού λήφθηκαν η χρονική διάρκεια σε μήνες, η σχετική δαπάνη με βάση ισοζυγία κλεισίματος του προηγούμενου έτους και ο αριθμός ενεργών έργων του προηγούμενου έτους. Για την εκτίμηση του μοναδιαίου κόστους ανά πρόσθετη προγραμματική σύμβαση πολλαπλασιάστηκε το μηνιαίο αναλογικό κόστος ανά σύμβαση του έτους ν-1 με τη διάρκειά της σε μήνες, ενώ για την εξαγωγή του μηνιαίου μοναδιαίου κόστους της λήφθηκε υπόψη η σχετική δαπάνη του έτους ν-1 η οποία στη συνέχεια επιμερίστηκε ισομερώς στις ενεργές συμβάσεις του ίδιου έτους, ώστε να εξαχθεί το ετήσιο αναλογικό κόστος ανά σύμβαση. Ακολούθως το κόστος αυτό επιμερίστηκε μηνιαίως ώστε να εξαχθεί το μηνιαίο αναλογικό κόστος ανά σύμβαση. Βάσει αυτών το σύνολο των έμμεσων δαπανών της κατηγορίας αυτής υπολογίστηκε σε 19.584,95 ευρώ. Στο πλαίσιο αυτό ως συντελεστής έμμεσων δαπανών κατηγορίας Β (λειτουργικών δαπανών που προσαυξάνουν τα γενικά έξοδα) ορίστηκε το πηλίκο των έμμεσων δαπανών της κατηγορίας Β προς τις πρόσθετες άμεσες δαπάνες (κόστος έκτακτου προσωπικού της ομάδας έργου), ο οποίος προσδιορίστηκε σε 7,20%.

38. Βάσει αυτών το συνολικό άμεσο κόστος της σύμβασης υπολογίστηκε σε 272.000,00 ευρώ επί του ποσού δε αυτού εφαρμόστηκε ο αντίστοιχος συντελεστής 4,35% έμμεσων δαπανών κατηγορίας Α, και ο

συντελεστής 7,20% έμμεσων δαπανών κατηγορίας Β. Συνεπεία των ανωτέρω το συνολικό κόστος των έμμεσων δαπανών (κατηγορίας Α και Β) της σύμβασης προσδιορίστηκε στο ποσό των 31.406,89 ευρώ και το συνολικό κόστος (άμεσες και έμμεσες δαπάνες) της σύμβασης σε 303.406,90 ευρώ. Συναφώς, στο άρθρο 6 του σχεδίου της σύμβασης, το ύψος του προϋπολογισμού προσδιορίζεται στα 303.406,90 ευρώ χωρίς Φ.Π.Α. (με Φ.Π.Α. 24% 72.817,66 ευρώ, συνολικό ποσό 376.224,56 ευρώ), λαμβάνοντας υπόψη την ανάλυση στο συνημμένο ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Γ που αποτελεί αναπόσπαστο τμήμα της σύμβασης.

39. Τέλος, όπως προκύπτει από τις υπ' αριθ. πρωτ. ... και .../12.5.2025 βεβαιώσεις της... προς το Δήμο Ηράκλειας, η εταιρεία λειτουργεί ως ανώνυμη εταιρεία ειδικού σκοπού – Αναπτυξιακό Οργανισμό, κατά την έννοια του άρθρου 2 του ν. 4674/2020, έχει ως μετόχους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης σε ποσοστό 97%, άνω του 95% του κύκλου εργασιών της αφορά υπηρεσίες παρεχόμενες σε αυτούς, σε ό,τι αφορά δε τη στελέχωσή της, διαθέτει συνολικά 23 άτομα προσωπικό διάφορων επιστημονικών ειδικοτήτων, εκ των οποίων τα 3 είναι τακτικό προσωπικό (εκ των οποίων τα 2 με σχέση αορίστου και το 1 με σχέση ορισμένου χρόνου) και τα υπόλοιπα έκτακτο προσωπικό με συμβάσεις μίσθωσης έργου.

40. Στο πλαίσιο διενέργειας του ελέγχου νομιμότητας του ως άνω σχεδίου προγραμματικής σύμβασης, εκδόθηκε η ήδη προσβαλλόμενη 12/2025 Πράξη της Επιτρόπου του Ελεγκτικού Συνεδρίου στην Περιφερειακή Ενότητα Σερρών, η οποία έκρινε ότι κωλύεται η υπογραφή της για τους ακόλουθους λόγους: **(α)** Η σύμβαση συνάπτεται εξ επαχθούς αιτίας διότι ο Δήμος Ηράκλειας αναθέτει έναντι ανταλλάγματος στην ... ένα μεγάλο εύρος ποικίλων αρμοδιοτήτων της Διεύθυνσης Διοικητικών και Οικονομικών Υπηρεσιών, του Αυτοτελούς Τμήματος Προγραμματισμού Οργάνωσης και Ποιότητας, του Αυτοτελούς Τμήματος Τοπικής Οικονομικής Ανάπτυξης και του Τμήματος Πολιτισμού, Αθλητισμού και Τουριστικής Προβολής του Δήμου, πιθανόν και το σύνολο των αρμοδιοτήτων, για την υλοποίηση ενός ενδεικτικού καταλόγου αναπτυξιακών έργων και παρεμβάσεων, δίχως περαιτέρω διευκρινίσεις και αναφορές στο εγκεκριμένο Επιχειρησιακό Πρόγραμμα του Δήμου για το χρονικό διάστημα που αφορά η σύμβαση και δίχως επαρκή αιτιολόγηση της αδυναμίας του Δήμου να ανταποκριθεί στις απαιτήσεις άσκησης νευραλγικών υπηρεσιών της τοπικής διακυβέρνησης. Ο μη σαφής καθορισμός του εύρους της διοικητικής υποστήριξης, που θα παρασχεθεί από την ..., εγείρει αμφιβολίες σε σχέση με το γεγονός ότι οι αποφασιστικές αρμοδιότητες του Δήμου, λόγω της σύναψης της επίμαχης σύμβασης, θα παραμείνουν στους υπηρετούντες σε αυτόν υπαλλήλους. Μεταξύ των ανατιθεμένων αρμοδιοτήτων περιλαμβάνονται αρμοδιότητες, οι οποίες ανήκουν στη Διεύθυνση Διοικητικών και Οικονομικών Υπηρεσιών του

Δήμου Ηράκλειας και συνιστούν άσκηση νευραλγικών υπηρεσιών της τοπικής διακυβέρνησης, αναγόμενων σε βασικές και πρωτεύουσες λειτουργίες αυτής, όπως είναι οι οικονομικές υπηρεσίες των ΟΤΑ. **(β)** Δεν μπορεί αυτή να χαρακτηριστεί ως γνήσια προγραμματική, καθώς δεν στοιχειοθετείται συνεργατική εκτέλεση του αντικειμένου της σύμβασης με ισόρροπη συμβολή των μερών, αντιθέτως, ο μεν Δήμος Ηράκλειας επιδιώκει την επίτευξη της εύρυθμης λειτουργίας του, η δε αντισυμβαλλόμενη ... το αντάλλαγμα για την παροχή της υπηρεσίας συμβουλευτικής και διοικητικής υποστήριξης του Δήμου. Περαιτέρω ότι αντίκειται στην αξίωση της τεχνικής επάρκειας της ... το γεγονός ότι η σύμβαση δεν θα υλοποιηθεί με ίδια μέσα της ..., ήτοι με δικό της προσωπικό, αλλά, σχεδόν εξ ολοκλήρου, με προσωπικό το οποίο θα προσλάβει με συμβάσεις μίσθωσης έργου. Η εν λόγω έλλειψη προσωπικού της ... δεν θεραπεύεται δια της επίκλησης των πιστοποιήσεων που αυτή διαθέτει ως προς την υιοθέτηση και εφαρμογή συστήματος διαχείρισης ποιότητας σύμφωνα με τις απαιτήσεις διεθνών προτύπων. **(γ)** Αναφορικά με το έκτακτο προσωπικό που θα εισφέρει η ..., δεν προκύπτει η αξιολόγηση της επάρκειας και της καταλληλότητάς τους, ενώ η απαιτούμενη, ενός έτους, εμπειρία των διοικητικών υπαλλήλων δεν συνάδει με τις υποστηρικτικές εργασίες υψηλής τεχνογνωσίας και προστιθέμενης αξίας που καλούνται να παράσχουν στον Δήμο Ηράκλειας. Επιπλέον, αυθαίρετα εισφέρεται από την ... ένα ακόμη άτομο, πέραν εκείνων που αιτήθηκε ο Δήμος Ηράκλειας, ήτοι ένας διοικητικός υπάλληλος, ο οποίος ανήκει στο τακτικό προσωπικό αορίστου χρόνου που απασχολεί η ... και θα απασχοληθεί κατά την εκτέλεση της προγραμματικής σύμβασης με υψηλό για τον Δήμο Ηρακλείας κόστος. **(δ)** Δεν τεκμηριώνεται επαρκώς το ύψος της προϋπολογισθείσας δαπάνης, τόσο ως προς το σκέλος του άμεσου κόστους, για το οποίο δεν παρατίθενται συγκεκριμένα και επαληθεύσιμα στοιχεία, που να δικαιολογούν την ακρίβεια και ορθότητα των τελικών ποσών που κοστολογούνται, όσο και ως προς το σκέλος του έμμεσου κόστους, τα επιμέρους στοιχεία του οποίου δεν τεκμηριώνεται ότι δεν υπερβαίνουν το εύλογο διοικητικό κόστος, που συνεπάγεται η εκπλήρωση των συνομολογούμενων υποχρεώσεων. Μάλιστα, το τελευταίο αναιτιολόγητα καθορίζεται σε ποσοστό 11,55% επί του άμεσου κόστους, εάν μάλιστα ληφθεί υπόψη ότι το αντικείμενο της σύμβασης δύναται να εκτελεστεί μόνο στην έδρα του Δήμου, τόσο λόγω της φύσης του, αλλά και προς διασφάλιση των προσωπικών δεδομένων που σχετίζονται με αυτό. Παράλληλα, δεν περιέχεται στη σύμβαση αναλυτικό χρονοδιάγραμμα εκτέλεσης του υπό υλοποίηση αντικειμένου, με αναφορά σε συγκεκριμένα αριθμητικά δεδομένα ως προς τις υφιστάμενες εκκρεμότητες των προς υποστήριξη υπηρεσιών (π.χ. σε σχέση με αιτήματα πληρωμής, με διαγωνιστικές διαδικασίες κ.ά.), κατ' αντίθεση με τις επιταγές της

διαφάνειας, της οικονομικότητας και της εν γένει χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης.

41. Υπό τις ως άνω περιστάσεις και σύμφωνα με όσα έγιναν δεκτά στις σκέψεις 14 έως 18 της παρούσας, το Δικαστήριο κρίνει ότι, εφόσον ο Δήμος Ηράκλειας, στο πλαίσιο της συμμόρφωσής του με την 264/2025 απόφαση του Τμήματος για την άρση των πλημμελειών που διαπιστώθηκαν κατά τον έλεγχο του προγενεστέρως καταρτισθέντος σχεδίου προγραμματικής σύμβασης, εκκίνησε εκ νέου τη διαδικασία σύναψης της σύμβασης και υπέβαλε ενώπιον της Επιτροπής νεότερα έγγραφα και νέο διαφορετικό σχέδιο σύμβασης,- στο οποίο χρησιμοποιείται διαφορετική μέθοδος υπολογισμού του κόστους της και καταστρώνεται διαφορετικός προϋπολογισμός για την υλοποίησή της- η Επιτροπή οφείλει να εξετάσει κατ' ουσίαν μόνο τα στοιχεία αυτά, προκειμένου να αποφανθεί αν πράγματι οι διαπιστωθείσες πλημμέλειες έχουν αρθεί. Δοθέντος, όμως, ότι κατά τα λοιπά η σύναψη της σύμβασης βασίζεται σε ουσιωδώς όμοια πραγματικά περιστατικά, προσαρμοσμένα στις μεταβολές που επήλθαν κατά το χρονικό διάστημα που μεσολάβησε από την κατάστρωση του πρώτου σχεδίου, οι δε όροι του σχεδίου σύμβασης δεν παραλλάσσουν ουσιωδώς από εκείνους του προγενεστέρως υποβληθέντος προς έλεγχο σχεδίου και επαναλαμβάνονται κατ' ουσία αυτούσιοι, δεν ήταν επιτρεπτός ο εκ νέου έλεγχος από την Επιτροπή της αναγκαιότητας σύναψης της σύμβασης, του χαρακτήρα αυτής ως προγραμματικής καθώς και της νομιμότητας των μέσων και της επάρκειας των υπαλλήλων που θα απασχοληθούν για την υλοποίησή της. Και αυτό διότι, τόσο η συνδρομή των αναγκαίων προϋποθέσεων σύναψής της όσο και η νομιμότητα των σχετικών όρων που περιλαμβάνονται στο συμβατικό κείμενο και στα παραρτήματά του κρίθηκαν, όπως προεκτέθηκε, με την 264/2025 απόφαση του Τμήματος. Για τους ίδιους δε λόγους, το Δικαστήριο δεν δύναται στο πλαίσιο εξέτασης της συμμόρφωσης της αναθέτουσας με τις κρίσεις που διατυπώθηκαν στην ανωτέρω 264/2025 απόφαση του Τμήματος, να επανέλθει επί των αυτών νομικών ζητημάτων και να κρίνει διαφορετικά, καθόσον τούτο θα συνιστούσε μη επιτρεπόμενη επανεξέταση της υπόθεσης κατά τον νόμο και τα πράγματα, η οποία, εν προκειμένω, λόγω του θετικού χαρακτήρα των σχετικών κρίσεων που εκφέρθηκαν με την ανωτέρω απόφαση, αποκλείεται εκ του νόμου. Συνεπεία αυτών, οι σχετικώς διατυπούμενοι από την Επιτροπή διακωλυτικοί λόγοι, που καταγράφονται στην προηγούμενη σκέψη υπό στοιχεία (α), (β) και (γ) εισάγονται για νέα κρίση απαραδέκτως και είναι, ως εκ τούτου, απορριπτέοι, οι σχετικώς δε προβαλλόμενοι με τις ένδικες προσφυγές λόγοι ανάκλησης προβάλλονται αλυσιτελώς.

42. Σε κάθε περίπτωση, αναφορικά με τα προβαλλόμενα από την Επιτροπή με τον τρίτο διακωλυτικό λόγο σχετικά με το έκτακτο προσωπικό, τα οποία είχαν προβληθεί και με την προγενέστερη 30/2024 Πράξη της και απορρίφθηκαν σιωπηρώς με την 264/2025 απόφαση του Τμήματος,

επισημαίνεται ότι, κατά τα βασίμως προβαλλόμενα και με τις ένδικες προσφυγές, ο όρος περί της ελάχιστης απαιτούμενης εμπειρίας ενός έτους των διοικητικών υπαλλήλων που θα εισφερθούν ως έκτακτο προσωπικό συνάδει με τα αναλαμβανόμενα από αυτούς καθήκοντα, τα οποία λεπτομερώς περιγράφονται στο άρθρο 3.2 της σύμβασης, από το οποίο προκύπτει ο επικουρικός - υποστηρικτικός ρόλος τους. Συγκεκριμένα, η υποστήριξη των υπηρεσιών του Δήμου Ηράκλειας από την ομάδα έργου που θα συγκροτήσει ο Οργανισμός, συνίσταται σε παρεμβάσεις συμβουλευτικής και διοικητικής υποστήριξης των οργανωτικών μονάδων και υπηρεσιών του Δήμου στο πλαίσιο προετοιμασίας και υλοποίησης των αναπτυξιακών έργων και δράσεων του, οι οποίες δεν παρουσιάζουν ιδιαίτερη πολυπλοκότητα ούτε απαιτούν τεχνική ικανότητα, αλλά περιορίζονται σε ενέργειες διαχειριστικής, ιδίως, φύσεως, όπως είναι η συλλογή, ταξινόμηση και αποστολή στοιχείων και δικαιολογητικών, η επικοινωνία με τις αρμόδιες διαχειριστικές αρχές, η τήρηση ηλεκτρονικού φακέλου και λογιστικής μερίδας των έργων, η διεκπεραίωση της αλληλογραφίας, η σύνταξη ανακοινώσεων και οικονομικών αναφορών, η προετοιμασία αιτημάτων πληρωμής και η διενέργεια πληρωμών, η συμμετοχή στην προετοιμασία και τη διενέργεια διαγωνιστικών διαδικασιών, η δημιουργία βάσεων δεδομένων, καθώς και η παρακολούθηση και ανάλυσή τους. Εξάλλου, από την .../2025 πρόταση συνεργασίας της εταιρείας προς τον Δήμο προκύπτει ότι το προσωπικό που θα τον ενισχύσει θα εργαστεί υπό τις οδηγίες των προϊσταμένων των υποστηριζόμενων υπηρεσιών και οργανωτικών μονάδων του Δήμου, οι οποίες θα λειτουργήσουν ως προϊστάμενες αρχές, καθώς και ως διευθύνουσες υπηρεσίες για την υλοποίηση των αντικειμένων της σύμβασης. Ως εκ τούτου, τα καθήκοντα των έξι (6) διοικητικών υπαλλήλων, που θα προσληφθούν με την ελάχιστη εμπειρία ενός έτους, δεν αφορούν στην άσκηση αποφασιστικών αρμοδιοτήτων, οι οποίες επάγονται αυξημένες υποχρεώσεις και, κατ' επέκταση, αυξημένη εμπειρία. Αναφορικά με τον επιπλέον διοικητικό υπάλληλο που εισφέρεται από τον Οργανισμό για απασχόληση 15 μηνών σημειώνεται ότι, όπως ορθώς προβάλλεται με τις ένδικες προσφυγές, αυτός συμπεριλαμβανόταν στην .../2025 πρόταση συνεργασίας της ... προς τον Δήμο Ηράκλειας, την οποία ο Δήμος, στο πλαίσιο της διακριτικής του ευχέρειας για την επιλογή των μέσων αποτελεσματικότερης υλοποίησης της σύμβασης, την αποδέχθηκε και εγκρίθηκε με την .../2025 απόφαση της Δημοτικής Επιτροπής. Περαιτέρω, εσφαλμένως υπολαμβάνεται με την προσβαλλόμενη ότι ο εν λόγω υπάλληλος συνιστά τακτικό προσωπικό της ..., αμειβόμενο ήδη από τον τακτικό της προϋπολογισμό, δοθέντος ότι ο εν λόγω υπάλληλος εντάσσεται στο έκτακτο προσωπικό του Οργανισμού που θα στελεχώσει την ομάδα έργου, η μισθοδοσία του οποίου νομίμως υπολογίζεται στις άμεσες δαπάνες απασχόλησης του προσωπικού αυτού, ενώ και το ύψος της δεν

διαφοροποιείται ανά μήνα από αυτό των υπολοίπων 5 διοικητικών υπαλλήλων της ομάδας έργου (1.600 ευρώ).

43. Αναφορικά με τον τέταρτο διακωλυτικό λόγο, με τις ένδικες προσφυγές προβάλλεται ότι, σε συμμόρφωση με τις κρίσεις της 264/2025 απόφασης του Τμήματος, με την .../2025 απόφαση του Δ.Σ. της ... εγκρίθηκε το πλαίσιο εφαρμογής των προγραμματικών συμβάσεων μεταξύ ... και ΟΤΑ – μελών της και αποτελεί τη βάση και τη μέθοδο, υπολογισμού των σχετικών έμμεσων δαπανών. Σε εφαρμογή δε του πλαισίου αυτού, με το σχέδιο της νέας προγραμματικής σύμβασης, όπως αποτυπώνεται λεπτομερώς και πλήρως τεκμηριωμένα στους πίνακες του Παραρτήματος Γ της προγραμματικής σύμβασης, προϋπολογίστηκε το κόστος των δαπανών που εκτιμάται ότι θα προκληθούν στην ... και σχετίζονται αποκλειστικά με την υλοποίηση των υποχρεώσεων που αναλαμβάνει στο πλαίσιο της σύμβασης, με τη χρήση κέντρων κόστους δαπανών, οι οποίες επιμερίζονται στις επιμέρους υποχρεώσεις που αναλαμβάνει, αναλόγως με τον προεκτιμώμενο κατά περίπτωση χρόνο απασχόλησης των συγκεκριμένων στελεχών της Ομάδας Έργου της ... Για τον υπολογισμό του άμεσου κόστους, η αμοιβή του προσωπικού, καθορίστηκε με βάση τις χρονικές απαιτήσεις για την ολοκλήρωση του παρεχόμενου έργου, και δεν είναι σημαντικά διαφορετική από αυτή που έχει ο φορέας για το προσωπικό του το οποίο εκτελεί παρόμοια καθήκοντα ή αν δεν έχει τέτοιο προσωπικό, από αυτή που απαντάται στην αγορά για παρόμοια απασχόληση, προσόντα και εμπειρία, και ως βάση εκτίμησης λήφθηκαν οι απαιτούμενοι ανθρωπομήνες. Για τον υπολογισμό του έμμεσου κόστους λήφθηκαν υπόψη οι απαιτήσεις βιωσιμότητας του Οργανισμού και χρησιμοποιήθηκε συγκεκριμένη μεθοδολογία η οποία στηρίζεται σε προϋπολογιστικά στοιχεία κόστους για κάθε κατηγορία δαπάνης (λαμβάνοντας υπόψη τις οικονομικές καταστάσεις της ...) και σε μεθοδολογικά καθορισμένη τεκμηρίωση του εύλογου κάθε κατηγορίας δαπάνης, η οποία είναι κατά το δυνατόν δίκαιη, αντικειμενική και με συγκεκριμένη διαδικασία επαλήθευσης. Περαιτέρω, τόσο στο άρθρο 8 όσο και στο Παράρτημα Δ' της σύμβασης εξειδικεύεται με λεπτομέρεια το χρονοδιάγραμμα υλοποίησης του φυσικού της αντικειμένου.

44. Με τα δεδομένα αυτά, το Δικαστήριο διαπιστώνει ότι στο νέο σχέδιο σύμβασης το άμεσο κόστος της πρόσθετης απασχόλησης του έκτακτου προσωπικού καθορίζεται με βάση τις χρονικές απαιτήσεις για την ολοκλήρωση του παρεχόμενου έργου (31 μήνες για τους πρώτους πέντε(5) υπαλλήλους και 15 για τον δεύτερο), το δε μηνιαίο άμεσο κόστος για τη μισθοδοσία τους (1.600 ευρώ) διαμορφώνεται σε εύλογο ύψος και όπως αναφέρεται δεν είναι σημαντικά διαφορετικό από αυτό που καταβάλλει η εταιρεία για το προσωπικό της, το οποίο εκτελεί παρόμοια καθήκοντα, ή, εάν δεν έχει τέτοιο προσωπικό, από αυτό που απαντάται στην αγορά για παρόμοια απασχόληση, προσόντα και εμπειρία. Επιπροσθέτως, σε

συμμόρφωση με την 264/2025 απόφαση, στο άμεσο κόστος ορθώς δεν συμπεριλαμβάνεται η αμοιβή του Οικονομολόγου, ο οποίος ανήκει στο τακτικό προσωπικό του Οργανισμού και για τον οποίο το μηνιαίο άμεσο κόστος απασχόλησής του υπολογίστηκε μηδενικό.

45. Περαιτέρω, ορθός και σύμφωνα με τις αρχές οικονομικής διαφάνειας, λογικής κατανομής κόστους και τεκμηρίωσης είναι και ο υπολογισμός των έμμεσων δαπανών με βάση τα δεδομένα του κόστους της σύμβασης και της βιωσιμότητας του αναπτυξιακού οργανισμού.

46. Συγκεκριμένα για τις έμμεσες δαπάνες του έμψυχου δυναμικού (κατηγορία Α) για την προετοιμασία και διοίκηση της σύμβασης, ως παράμετροι υπολογισμού λήφθηκαν υπόψη η χρονική διάρκεια της σύμβασης σε μήνες, το κόστος ανθρωπομήνα και ο αριθμός των προγραμματικών συμβάσεων που υλοποιούνται ή προετοιμάζονται. Η δε μεθοδολογία που χρησιμοποιήθηκε στηρίζεται σε προϋπολογιστικά στοιχεία κόστους κάθε κατηγορίας δαπάνης (σύνολο διάρκειας απασχόλησης έμψυχου δυναμικού κατά την προετοιμασία και διοίκηση της σύμβασης × σταθμισμένο κόστος / ανθρωπομήνα / αριθμό προγραμματικών συμβάσεων στην περίοδο αυτή), με καθορισμένη τεκμηρίωση του εύλογου κάθε κατηγορίας δαπάνης (χρονική διάρκεια σε μήνες, κόστος ανθρωπομήνα, αριθμός προγραμματικών συμβάσεων που υλοποιούνται, αριθμός προγραμματικών συμβάσεων που προετοιμάζονται, σχετική δαπάνη με βάση ισοζύγιο κλεισίματος προηγούμενου έτους και αριθμός ενεργών έργων του προηγούμενου έτους) και με συγκεκριμένη διαδικασία επαλήθευσης βασισμένη σε φύλλα χρονοχρέωσης, μισθοδοτικές καταστάσεις του προσωπικού, καρτέλες λογιστικών δαπανών και σύγκριση σχετικών δαπανών έτους βάσης (ν-1) με τις σχετικές δαπάνες του έτους επαλήθευσης. Βάσει δε αυτής στην ελεγχόμενη σύμβαση κατανεμήθηκε αποκλειστικά το κόστος που της αναλογεί. Ειδικώς δε για τα νομικά και λογιστικά κόστη υπολογίστηκε το μοναδιαίο κόστος της σύμβασης.

47. Για τον προσδιορισμό των έμμεσων λειτουργικών δαπανών που προσαυξάνουν τα γενικά έξοδα (κατηγορία Β), ως παράμετροι υπολογισμού λήφθηκαν η χρονική διάρκεια σε μήνες, η σχετική δαπάνη με βάση ισοζύγιο κλεισίματος του προηγούμενου έτους και ο αριθμός ενεργών έργων του προηγούμενου έτους. Βάσει δε αυτών και τη μεθοδολογία που λεπτομερώς αναφέρεται στο Παράρτημα Γ, η οποία στηρίζεται σε προϋπολογιστικά στοιχεία κόστους για κάθε κατηγορία δαπάνης, και τεκμηριώνεται με συγκεκριμένα στοιχεία προηγούμενου έτους, [σύγκριση σχετικών δαπανών έτους βάσης (ν- 1) με σχετικές δαπάνες έτους επαλήθευσης] υπολογίστηκε το μηνιαίο και ετήσιο αναλογικό κόστος της.

48. Επίσης, ο συντελεστής των έμμεσων δαπανών (4,35% για την κατηγορία Α και 7,20% για την κατηγορία Β έμμεσων δαπανών) αντιστοιχεί στους λόγους των έμμεσων δαπανών κατηγορίας Α προς τις άμεσες δαπάνες και των έμμεσων δαπανών κατηγορίας Β προς τις άμεσες

δαπάνες, όπως αυτές έχουν ήδη προϋπολογιστεί και τεκμηριωθεί, και δεν συνιστά απλώς ένα προκαθορισμένο κατ' αποκοπή ποσοστό επί των άμεσων δαπανών. Ο δε συνολικός συντελεστής που εφαρμόζεται για τις έμμεσες δαπάνες (συνολικού ύψους 11,55% επί του κόστους των πρόσθετων άμεσων δαπανών) συναρτάται με την απασχόληση του έκτακτου προσωπικού της ομάδας έργου για την προετοιμασία και διοίκηση της σύμβασης και τις λειτουργικές δαπάνες που συνέχονται με την εν λόγω απασχόληση, οι οποίες σχετίζονται με τις συμβατικές δεσμεύσεις της ..., και, ιδίως, την υποχρέωσή της να διαθέτει, εκτός από το απαιτούμενο προσωπικό και τον τεχνικό εξοπλισμό, και χώρο εργασίας με την κατάλληλη υλικοτεχνική υποδομή για την υλοποίηση της σύμβασης.

49. Τέλος, το χρονοδιάγραμμα υλοποίησης του φυσικού αντικείμενου της σύμβασης, διάρκειας 32 μηνών, προβλέπεται στο Παράρτημα Δ, με αναφορά σε συγκεκριμένους μήνες έναρξης και λήξης υλοποίησης των επιμέρους έργων ανά υποστηριζόμενη υπηρεσία, που προβλέπονται στο άρθρο 3.2 της σύμβασης. Συγκεκριμένα, σύμφωνα με αυτό, η συγκρότηση της ομάδας έργου υπολογίζεται ότι θα διαρκέσει 2 μήνες, η υποστήριξη του Αυτοτελούς Τμήματος Προγραμματισμού Οργάνωσης και Ποιότητας και η υποστήριξη της Διεύθυνσης Διοικητικών και Οικονομικών Υπηρεσιών θα διαρκέσει, για κάθε μία εξ αυτών, 31 μήνες, η υποστήριξη του Αυτοτελούς Τμήματος Τοπικής Οικονομικής Ανάπτυξης και του Τμήματος Πολιτισμού, Αθλητισμού και Τουριστικής Προβολής θα διαρκέσει, για κάθε ένα αυτών, 14 μήνες. Εξάλλου, στο άρθρο 7 της σύμβασης συσχετίζεται το χρονοδιάγραμμα εκτέλεσης με τον προϋπολογισμό της σύμβασης, ώστε δεν τίθεται ζήτημα τήρησης των αρχών της διαφάνειας και της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης.

50. Κατ' ακολουθίαν αυτών, οι προσφυγές ανάκλησης πρέπει να γίνουν δεκτές, να ανακληθεί η προσβαλλόμενη Πράξη και να επιτραπεί η υπογραφή του σχεδίου της ελεγχόμενης σύμβασης. Ακολούθως, πρέπει να αποδοθεί στην προσφεύγουσα «...» και τον διακριτικό τίτλο «...» το καταβληθέν από αυτήν παράβολο (άρθρα 310 παρ. 1 και 336 του ν. 4700/2020).

Για τους λόγους αυτούς

Δέχεται τις προσφυγές ανάκλησης.

Ανακαλεί τη 12/2025 Πράξη της Επιτρόπου του Ελεγκτικού Συνεδρίου στην Περιφερειακή Ενότητα Σερρών.

Αποφαίνεται ότι δεν κωλύεται η υπογραφή του σχεδίου σύμβασης με τίτλο «Συμβουλευτική και διοικητική υποστήριξη του Δήμου Ηράκλειας για την άσκηση συγκεκριμένων αρμοδιοτήτων των Διευθύνσεων Διοικητικών και Οικονομικών Υπηρεσιών, του Αυτοτελούς Τμήματος Προγραμματισμού Οργάνωσης και Ποιότητας, του Αυτοτελούς Τμήματος Τοπικής Οικονομικής Ανάπτυξης και του Τμήματος Πολιτισμού, Αθλητισμού και Τουριστικής Προβολής του Δήμου», αντίγραφο του

οποίου, σε ηλεκτρονική μορφή, επισυναπτόμενο στην παρούσα, τηρείται στη Γραμματεία του Δικαστηρίου.

Διατάσσει την επιστροφή του κατατεθέντος παραβόλου στην προσφεύγουσα «...» και τον διακριτικό τίτλο «...»

Κρίθηκε και αποφασίστηκε στις 24 Ιουλίου 2025.

Η ΠΡΟΕΔΡΟΣ
ΕΥΑΓΓΕΛΙΑ ΕΛΙΣΣΑΒΕΤ ΚΟΥΛΟΥΜΠΙΝΗ

Η ΕΙΣΗΓΗΤΡΙΑ ΣΥΜΒΟΥΛΟΣ
ΝΕΚΤΑΡΙΑ ΔΟΥΛΙΑΝΑΚΗ

Η ΓΡΑΜΜΑΤΕΑΣ
ΓΕΩΡΓΙΑ ΤΖΕΝΟΥ

Δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο ακροατήριο του Δικαστηρίου από το Δ' Θερινό Τμήμα, στις 30 Ιουλίου 2025.

Η ΠΡΟΕΔΡΟΣ
ΒΑΣΙΛΙΚΗ ΑΝΔΡΕΟΠΟΥΛΟΥ

Η ΓΡΑΜΜΑΤΕΑΣ
ΓΕΩΡΓΙΑ ΤΖΕΝΟΥ