



**ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΤΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ**

ΣΕ Β' ΕΛΑΣΣΟΝΑ ΟΛΟΜΕΛΕΙΑ

Συνεδρίασε δημόσια, στις 6 Νοεμβρίου 2024, με την εξής σύνθεση: Σωτηρία Ντούνη, Πρόεδρος, Άννα Λιγωμένου, Κωνσταντίνος Κωστόπουλος, Βασιλική Ανδρεοπούλου, Αντιπρόεδροι, Θεολογία Γναρδέλλη, Βιργινία Σκεύη, Δέσποινα Τζούμα, Δημήτριος Τσακανίκας, Αργυρώ Μαυρομμάτη, Κωνσταντίνος Κρέπης, Κωνσταντίνα Σταμούλη, Χριστίνα Κούνα, Γεώργιος Παπαϊσιδώρου, Ιωάννης Καλακίκος, Ιωάννης Βασιλόπουλος και Νικόλαος Βόγκας Σύμβουλοι. Από τους ανωτέρω οι Σύμβουλοι Δημήτριος Τσακανίκας και Ιωάννης Καλακίκος μετείχαν ως αναπληρωματικά μέλη. Γραμματέας η Σταυρούλα Τσάλα

Γενικός Επίτροπος Επικρατείας: Αντώνιος Νικητάκης, Επίτροπος Επικρατείας, κωλυομένου του Γενικού Επιτρόπου της Επικρατείας του Ελεγκτικού Συνεδρίου, Σταματίου Πουλή.

Για να δικάσει την από 30.9.2024 (Α.Β.Δ. .../2024) προσφυγή της ανώνυμης εταιρείας ειδικού σκοπού «...» και τον διακριτικό τίτλο «...», με Α.Φ.Μ. ..., που εδρεύει στ... ... (οδός ..., Τ.Κ. ...), όπως εκπροσωπείται νόμιμα, που παραστάθηκε μετά του πληρεξουσίου δικηγόρου Νικολάου Μανώλογλου (Α.Μ./Δ.Σ... 516).

Με την ως άνω προσφυγή επιδιώκεται η αναθεώρηση της 1166/2024 απόφασης του Εβδόμου Τμήματος του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Το Ελληνικό Δημόσιο, νομίμως εκπροσωπούμενο από τον Υπουργό Οικονομικών, παραστάθηκε διά δηλώσεως του άρθρου 231 παρ. 1 του ν. 4700/2020 (Α' 127) του Νομικού Συμβούλου του Κράτους Δημητρίου Μακαρονίδη.

Κατά τη συζήτηση που ακολούθησε το Δικαστήριο άκουσε:

Τον πληρεξούσιο δικηγόρο της προσφεύγουσας, ο οποίος ζήτησε την παραδοχή της προσφυγής. Και

Τον Γενικό Επίτροπο Επικρατείας του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ο οποίος ανέπτυξε την από 6.11.2024 έγγραφη γνώμη του και πρότεινε την παραδοχή της ένδικης προσφυγής αναθεώρησης.

Μετά τη δημόσια συνεδρίαση το Δικαστήριο συνήλθε στις 20 Νοεμβρίου 2024 σε τηλεδιάσκεψη, με τη χρήση της επίσημης κρατικής πλατφόρμας e-Presence.gov.gr, σύμφωνα με το άρθρο 295 παρ. 2 του ν. 4700/2020, με παρόντες

τους Δικαστές που έλαβαν μέρος στη συζήτηση της υπόθεσης, εκτός από τον Ιωάννη Βασιλόπουλο, Σύμβουλο, ο οποίος αποχώρησε σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 18 παρ. 5 του ν. 4820/2021 και τους Δημήτριο Τσακανίκα και Ιωάννη Καλακίκο, Συμβούλους, που συμμετείχαν ως αναπληρωματικά μέλη (άρθρο 18 παρ. 4 του ν. 4820/2021).

Άκουσε την εισήγηση του Συμβούλου Νικολάου Βόγκα και

Αφού σκέφθηκε κατά τον νόμο

Αποφάσισε τα εξής:

1. Για την άσκηση της κρινόμενης προσφυγής αναθεώρησης έχει καταβληθεί το νόμιμο παράβολο (βλ. το ... δεσμευμένο ηλεκτρονικό παράβολο της Γενικής Γραμματείας Πληροφοριακών Συστημάτων).

2. Με την ένδικη προσφυγή, όπως οι λόγοι της αναπτύσσονται στο νομίμως κατατεθέν υπόμνημα, ζητείται η αναθεώρηση της 1166/2024 απόφασης του Εβδόμου Τμήματος. Με την απόφαση αυτή απορρίφθηκε η προσφυγή ανάκλησης του Δήμου ... και η υπέρ αυτής παρέμβαση της νυν προσφεύγουσας κατά της2024 Πράξης της Επιτρόπου του Ελεγκτικού Συνεδρίου στην Περιφερειακή Ενότητα Με την Πράξη αυτή της Επιτρόπου κρίθηκε ότι κωλύεται το μεταξύ του Δήμου ... και της νυν προσφεύγουσας εταιρείας σχέδιο προγραμματικής σύμβασης με αντικείμενο τη «Διοικητική και Τεχνική Υποστήριξη της Τεχνικής Υπηρεσίας του Δήμου ... για την εκτέλεση του Τεχνικού Προγράμματος του Δήμου ... για τα έτη 2024 – 2028», προϋπολογιζομένης δαπάνης 900.390,55 ευρώ πλέον Φ.Π.Α., με χρονική διάρκεια μέχρι 31.12.2028.

3. Η κρινόμενη προσφυγή, η οποία ασκήθηκε εμπροθέσμως και νομοτύπως είναι τυπικά δεκτή και πρέπει να ερευνηθεί περαιτέρω ως προς τη βασιμότητα των προβαλλομένων δι' αυτής λόγων.

4. Σύμφωνα με το ολοκληρωμένο νομοθετικό πλαίσιο, το οποίο θεσπίζεται στο Τμήμα Δεύτερο του ν. 4700/2020 (άρθρα 324 έως 337), για τον ασκούμενο από το Ελεγκτικό Συνέδριο προσυμβατικό έλεγχο των συμβάσεων, η ελεγκτική αρμοδιότητα εξαντλείται με την Πράξη που εκδίδεται, κατά περίπτωση, από το Κλιμάκιο ή τον Επίτροπο (άρθρα 324-327), παρέχεται δε η δυνατότητα στις αναθέτουσες αρχές και στους οικονομικούς φορείς που πλήττονται από αρνητική κρίση ως προς τη σύναψη της ελεγχόμενης σύμβασης να ασκήσουν προσφυγή ανάκλησης ενώπιον του αρμοδίου Τμήματος και προσφυγή αναθεώρησης ενώπιον της Ολομέλειας (άρθρα 328-337). Στο πλαίσιο αυτό, το Τμήμα, αποφαινόμενο επί προσφυγής ανάκλησης, οφείλει να περιορισθεί στην εξέταση των προβαλλόμενων ενώπιόν του λόγων ανάκλησης και δεν μπορεί, κατ' αρχήν, με αυτεπάγγελτη έρευνα του πραγματικού να αναδείξει το πρώτον ένα νέο διακωλυτικό λόγο σύναψης της σύμβασης που δεν έχει διαπιστώσει το Κλιμάκιο, καθόσον τούτο συνιστά μη προβλεπόμενη στον νόμο υποκατάσταση του Τμήματος στην αρμοδιότητα του Κλιμακίου, ενώ, επιπροσθέτως, οδηγεί στον αιφνιδιασμό των προσφευγόντων, επηρεάζοντας αρνητικά τα δικαιώματα άμυνάς τους και

στερώντας τους ουσιαστικά ένα δικονομικό στάδιο προστασίας (βλ. ΕλΣυν Ολ. 551/2023, σκ. 33, 179/2022 σκ. 21, 505/2021 σκ. 6).

5. Περαιτέρω, με τις διατάξεις της παρ. 2 περ. α' του άρθρου 100 του ν. 3852/2010 (Α' 87), όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 21 παρ. 3 του ν. 4690/2020 (Α' 104), ρυθμίζεται το περιεχόμενο των προγραμματικών συμβάσεων «ενδοϋπηρεσιακής (in house)» ανάθεσης, για τη «διοικητική και τεχνική υποστήριξη» από Αναπτυξιακό Οργανισμό της τεχνικής υπηρεσίας ενός Δήμου, αποσκοπώντας στη διασφάλιση του χαρακτήρα της προγραμματικής σύμβασης ως γνήσιας συμφωνίας εγκαθίδρυσης συνεργασίας δημοσίων φορέων. Ειδικότερα στο ως άνω ελάχιστο αναγκαίο κατά νόμο περιεχόμενο της προγραμματικής σύμβασης 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», που ως τέτοια λογίζονται «ιδίως, οι πάσης φύσεως αμοιβές προσωπικού και οι δαπάνες χρήσης ακινήτων, μηχανημάτων και μέσων». Η ως άνω υποχρέωση –για να καθίσταται 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– 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 (βλ. (πρβ. ΕλΣυν Τμ. Μείζ-Επτ. Σύνθ. 2769/2011, 855/2017, 1315/2018, 116/2020, Έβδομο Τμ. 1193/2024, 1446/2023).

6. Εξάλλου, κατά τη διάταξη του άρθρ. 2 παρ. 3 του ν. 4674/2020 «Οι Αναπτυξιακοί Οργανισμοί δεν επιχορηγούνται άμεσα ή έμμεσα από τους ΟΤΑ (...)». Κατά την έννοια της διάταξης αυτής και σε συνδυασμό με τα ανωτέρω αναφερόμενα, δεν επιτρέπεται με άμεσο ή έμμεσο τρόπο η κάλυψη λειτουργικών εξόδων του Αναπτυξιακού Οργανισμού από τους ΟΤΑ, κατά τρόπο που τα έξοδα αυτά, δεν συνδέονται, ευθέως και κατά τεκμηριωμένο τρόπο, με δαπάνες που πραγματοποιούνται, ειδικά, στο πλαίσιο συγκεκριμένης προγραμματικής σύμβασης με ΟΤΑ και είναι απαραίτητες για την υλοποίηση του αντικειμένου της, ενόψει της ανάγκης να διασφαλιστεί ότι δεν ενισχύεται ο Αναπτυξιακός Οργανισμός κατά τρόπο που δημιουργεί προνόμιο υπέρ αυτού και σε βάρος των υπόλοιπων επιχειρήσεων που δραστηριοποιούνται στον ίδιο τομέα με συνέπεια τη στρέβλωση του ανταγωνισμού (πρβ. ΕλΣυν Ολ. 1637/2020, Τμ. Μείζ.-Επτ. Σύνθ. 2769/2011, Τμ. VI 26/2013).

7. Στην υπό κρίση περίπτωση, από τα στοιχεία του φακέλου που συνοδεύουν την ελεγχόμενη σύμβαση προκύπτουν όσα εκτίθενται στις σκέψεις 8 έως 10 που ακολουθούν.

8. Με την ελεγχόμενη προγραμματική σύμβαση επιδιώκεται η παροχή τεχνικής και διοικητικής υποστήριξης στο Δήμο ... από την ... Α.Ε., για την κάλυψη της ελλείπουσας τεχνικής επάρκειας του πρώτου, με σκοπό την υλοποίηση του Τεχνικού Προγράμματος του Δήμου ... για τα έτη 2024 – 2028 (άρθρ. 3.1, 3.2 της σύμβασης). Ειδικότερα, η ... Α.Ε. θα συνδράμει τον Δήμο ... παρέχοντας: (α) τεχνική υποστήριξη [σύνταξη μελετών έργων και τευχών δημοσίου διαγωνισμού ανάθεσης μελετών του Δήμου, Διακηρύξεων ή και τευχών Δημοπράτησης δημοσίων διαγωνισμών ανάθεσης έργων τα οποία θα εγκρίνονται από τις αρμόδιες υπηρεσίες, παρακολούθηση, έλεγχο και διοίκηση των μελετών και υπηρεσιών παροχής τεχνικών και λοιπών συναφών επιστημονικών υπηρεσιών των άρθρων 136 έως 199 του Βιβλίου Ι, καθώς και των αντίστοιχων διατάξεων του Βιβλίου ΙΙ του ν. 4412/2016, σύνταξη μελετών και τευχών προμηθειών για την εκτέλεση των οποίων απαιτούνται τεχνικές γνώσεις ή τεχνική εμπειρία, συμμετοχή στα όργανα διενέργειας διαδικασιών σύναψης συμβάσεων και Επιτροπών Παρακολούθησης και Παραλαβής αυτών των υπηρεσιών και προμηθειών] και (β) διοικητική υποστήριξη [διεκπεραίωση της αλληλογραφίας, κατά τη δημοπράτηση έργων, μελετών, προμηθειών και υπηρεσιών καθώς και την καταχώρηση ή επανάληψη των διαγωνισμών, την κατάρτιση και υπογραφή συμβάσεων για την εκτέλεση έργων, μελετών, προμηθειών και υπηρεσιών, τη μέριμνα για την τήρηση των πάσης φύσεως αρχείων, την υποβολή στη συλλογή κάθε είδους δεδομένων για την εκπόνηση μελετών έργων, ανάθεση μελετών και εκπόνηση μελετών των προμηθειών και υπηρεσιών].

9. Για την υλοποίηση της σύμβασης, η ... Α.Ε. θα συγκροτήσει Ομάδα Έργου αποτελούμενη από στελέχη της τεχνικής της υπηρεσίας και επιστημονικούς συνεργάτες της, κατάλληλης ειδικότητας και εμπειρίας, όπως φαίνεται στο Παράρτημα Β' (άρθρο 4). Η ως άνω ομάδα θα συνδράμει τα στελέχη της τεχνικής υπηρεσίας του Δήμου ... που έχουν οριστεί για την υλοποίηση των συγκεκριμένων έργων, εργαζόμενοι από κοινού για την επίβλεψη και υλοποίηση των ανωτέρω έργων (βλ. και Πίνακα Απασχολούμενου Προσωπικού στο Παράρτημα Β'). Με τη συγκεκριμένη σύμβαση οι αντισυμβαλλόμενοι αποβλέπουν στην από κοινού (συνεργατική) εκτέλεση των υπηρεσιών που κάθε φορέας είναι αρμόδιος, σύμφωνα με τον νόμο και τις καταστατικές του διατάξεις, να παρέχει, στο μέτρο που του αναλογεί, για τη διασφάλιση της επίτευξης του ως άνω κοινού σκοπού δημοσίου συμφέροντος (άρθρο 4).

10. Κατόπιν αυτών, η ... Α.Ε. αναλαμβάνει να παρέχει στον Κύριο του Έργου το προσωπικό με την απαιτούμενη επιστημονική ιδιότητα και εμπειρία, να διαθέτει τον τεχνολογικό εξοπλισμό και τον χώρο εργασίας, που είναι απαραίτητοι για την εκπόνηση των μελετών έργων υποδομής, καθώς και να απασχολεί

επιστημονικό προσωπικό με τα απαραίτητα και ανάλογα προσόντα, προκειμένου να διασφαλισθεί η αρτιότητα ωρίμανσης των μελετών. Ο Δήμος ... αναλαμβάνει, μεταξύ άλλων, να διαθέτει στα στελέχη της Α.Ε. τη χρήση κατάλληλων χώρων, να παρέχει όλα τα διαθέσιμα στοιχεία και να διευκολύνει με κάθε τρόπο το επιστημονικό προσωπικό που θα απασχοληθεί για την υλοποίηση του αντικειμένου της σύμβασης (άρθρο 5).

11. Επιληφθείσα η Επίτροπος του Ελεγκτικού Συνεδρίου του ελέγχου της ανωτέρω προγραμματικής σύμβασης, έκρινε, μεταξύ άλλων, ότι η ελεγχόμενη σύμβαση, κατ' ορθό νομικό χαρακτηρισμό, αποτελεί αμφοτεροβαρή σύμβαση, εξ επαχθούς αιτίας, όπως δε αναφέρεται στο Παράρτημα Β και στον συνημμένο Πίνακα το σύνολο των συμβατικών δαπανών αφορούν στις άμεσες δαπάνες μισθοδοσίας και στις έμμεσες (λειτουργικές) δαπάνες. Περαιτέρω, με την Πράξη της Επιτροπής κρίθηκε, μεταξύ άλλων, ότι δεν τεκμηριώνεται το ύψος της προϋπολογισθείσας δαπάνης, διότι δεν υφίστανται κατά τη σύναψη της σύμβασης τα έργα και οι μελέτες που θα ανατεθούν στην ..., δεν αναφέρεται το εύρος της τεχνικής και διοικητικής στήριξης που θα αναλάβει η ..., δεν προκύπτουν με ακρίβεια οι ανθρωπομήρες απασχόλησης ανά κατηγορία εργασίας και υπάλληλο, δεν υπάρχει συσχετισμός με χρονοδιάγραμμα εκτέλεσης των υπηρεσιών εκ μέρους της και δεν υπάρχει συσχετισμός με περαιτέρω συγκριτικά στοιχεία.

12. Το Τμήμα ακολούθως, σε ό,τι αφορά στις άνω αιτιάσεις της Επιτροπής, επιλαμβανόμενο της προσφυγής ανάκλησης του Δήμου ... και της παρέμβασης της ... ΑΕ, έκρινε, κατ' αρχήν, ότι πρόκειται για γνήσια προγραμματική σύμβαση παροχής εξειδικευμένης τεχνικής και συμβουλευτικής υποστήριξης η σύναψη της οποίας εξαιρείται από τις ανταγωνιστικές διαδικασίες ανάθεσης του ν. 4412/2016 (Α' 147), συντρεχουσών των απαιτήσεων του άρθρ. 12 παρ. 3 του αυτού νόμου. Πέραν αυτού κρίθηκε ότι στην προς σύναψη προγραμματική σύμβαση συμπεριλαμβάνονται και προσδιορίζονται επακριβώς τα προβλεπόμενα «ελάχιστα αναγκαία τυπικά στοιχεία», αφού το αντικείμενό της αφορά στην υποστήριξη της τεχνικής υπηρεσίας του Δήμου για την εκτέλεση του τεχνικού προγράμματος αυτού για τα έτη 2024-2028 και στην εκπόνηση μελετών συγκεκριμένων έργων υποδομής, δηλαδή στην κάλυψη ποσοτικά και ποιοτικά προσδιορισμένης ανάγκης του Δήμου καθώς, επίσης, και ότι οι προβλεπόμενες περιουσιακές μετακινήσεις μεταξύ των συμβαλλομένων περιορίζονται στην κάλυψη των δαπανών που είναι απαραίτητες για την υλοποίηση του συμβατικού αντικειμένου (άμεσες δαπάνες μισθοδοσίας και έμμεσες λειτουργικές δαπάνες) και δεν έχουν το χαρακτήρα ανταλλάγματος για παρεχόμενες στο πλαίσιο της σύμβασης υπηρεσίες. Αναφορικά δε με τον υπολογισμό του συμβατικού τιμήματος αυτός κρίθηκε ότι είναι νόμιμος και σύμφωνος με τις αρχές της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης και της οικονομικότητας, αφού το συνολικό κόστος, πέραν του ότι αφορά αποκλειστικά στις αμοιβές του προσωπικού και στα λειτουργικά έξοδα της Εταιρείας κατά τη διάρκεια εκτέλεσης της σύμβασης, συσχετίζεται με αντίστοιχο αναλυτικό

χρονοδιάγραμμα εκτέλεσης των παρεχόμενων υπηρεσιών ανά έργο και επιμερίζεται ανάλογα με τον προεκτιμώμενο κατά περίπτωση χρόνο απασχόλησης των στελεχών της ομάδας έργου, σε σχετικούς πίνακες δε, αναφέρονται αναλυτικά και ανά υποέργο ο αριθμός απασχολούμενων, τα καθήκοντά τους και η εμπειρία τους, οι ανθρωπομήνες απασχόλησης οι προεκτιμήσεις αμοιβών και το κόστος άμεσων και έμμεσων δαπανών.

13. Πλην όμως, κρίθηκε ότι αναφορικά, ειδικά, με τις έμμεσες δαπάνες, η επιλογή του σταθερού ποσοστού 20%, επί των άμεσων δαπανών αμοιβής του προσωπικού της Ομάδας Έργου που θα απασχοληθεί για την υλοποίηση των ανατιθέμενων στην ... ΑΕ υπηρεσιών, είναι ανατιολόγητη και ειδικά εξαιτίας του γεγονότος αυτού, απεφάνθη ότι κωλύεται η υπογραφή της προκείμενης σύμβασης.

14. Με την υπό κρίση προσφυγή προβάλλεται ότι ο λόγος απόρριψης της προσφυγής ανάκλησης δεν περιλαμβανόταν στους διακωλυτικούς, για τη σύναψη της ελεγχόμενης σύμβασης, λόγους της αρχικής Πράξης της Επιτρόπου. Εξ ου και δεν αντικρούστηκε αυτοτελώς, αφενός, διά της προσφυγής του Δήμου ... και αφετέρου διά της ασκηθείσας, εκ μέρους της νυν προσφεύγουσας, παρέμβασης ενώπιον του Εβδόμου Τμήματος. Ωσαύτως το Τμήμα υπερέβη την δικαιοδοτική του με βάση το άρθρ. 328 παρ. 1 ν. 4700/220 εξουσία, αναδεικνύοντας με αυτεπάγγελη έρευνα του πραγματικού, το πρώτον, ένα νέο διακωλυτικό, για τη σύναψη της προκείμενης σύμβασης, λόγο που δεν ανεδείχθη με την αρχική Πράξη της Επιτρόπου.

15. Με βάση τα όσα αναφέρθηκαν στις ανωτέρω σκέψεις (σκ. 11-13), το Δικαστήριο διαπιστώνει ότι η έλλειψη τεκμηρίωσης του προϋπολογισμού της ελεγχόμενης σύμβασης ανεδείχθη ως πλημμέλεια από την Πράξη της Επιτρόπου, κατά τρόπο που αφορά στο σύνολο του προϋπολογισμού, συμπεριλαμβανομένων και των έμμεσων δαπανών. Η παράθεση αναλυτικού οικονομικού προϋπολογισμού συσχετίστηκε πρωτίστως με την ανάγκη να μην προβλέπονται περιουσιακές μετακινήσεις που συνιστούν έμμεση επιχορήγηση του Αναπτυξιακού Οργανισμού, είτε καταλείπουν περιθώριο κέρδους και, κατόπιν της ερμηνευτικής αυτής κρίσης, κρίθηκε ότι, ενόψει του μη επαρκώς προσδιορισμένου φυσικού αντικείμενου που ανατίθεται στην ... ΑΕ από τον Δήμο ..., δεν αιτιολογείται το κόστος των δαπανών, διότι δεν υφίσταται σύνδεση των προϋπολογιζόμενων δαπανών με συγκεκριμένες και επακριβώς προσδιορισμένες υπηρεσίες. Η κρίση, ωστόσο, στην οποία κατέληξε και το Τμήμα, ότι, εν τέλει, προσδιορίζονται επαρκώς οι καλυπτόμενες μέσω της ελεγχόμενης σύμβασης ανάγκες του Δήμου ..., δεν συνεπάγεται, αναγκαστικά, το λογικό συμπέρασμα ότι στην κάλυψη των αναγκών αυτών κατατείνουν, απαραίτητως, οι προεκτιμώμενες δαπάνες του προϋπολογισμού. Τούτο, διότι εξακολουθεί να υφίσταται, ακόμα και παρά την κρίση αυτή, το λογικό ενδεχόμενο να υπάρχουν και δαπάνες που δεν συνδέονται, κατά τρόπο σύννομο, με το φυσικό αντικείμενο της σύμβασης. Κατά συνέπεια με την κρίση ότι ως προς τις έμμεσες δαπάνες δεν αιτιολογείται ο προϋπολογισμός

της σύμβασης δεν ανεδείχθη νέα πλημμέλεια από το Τμήμα για τη σύναψη της ελεγχόμενης σύμβασης και ο προβαλλόμενος λόγος είναι αβάσιμος.

16. Για τους ίδιους ως άνω λόγους απορριπτέος είναι και ο προβαλλόμενος λόγος ότι υφίσταται αντίφαση στην αιτιολογία της απόφασης του Τμήματος. Η προσφεύγουσα υποστηρίζει ειδικότερα ότι η κρίση ότι παρίσταται νόμιμος ο υπολογισμός του συμβατικού τμήματος καταλαμβάνει και τη νομιμότητα του υπολογισμού των έμμεσων δαπανών που συνιστούν τμήμα του συνολικού προϋπολογισμού και δε νοείται επομένως εκφορά αντίθετης κρίσης ως προς αυτές. Ωστόσο εσφαλμένως υπολαμβάνεται ότι το Τμήμα έκρινε ότι ο συνολικός προϋπολογισμός της σύμβασης είναι αιτιολογημένος. Η θετική για τον προϋπολογισμό κρίση του Τμήματος αφορά στο γεγονός ότι αυτός ανά κατηγορία πιστώσεων προορίζεται μεν, κατ' αρχάς, σύμφωνα με την ρητώς εκπεφρασμένη βούληση των μερών, να καλύψει αποκλειστικά και μόνο τις δαπάνες που είναι απαραίτητες για την υλοποίηση του συμβατικού αντικειμένου, πλην όμως, δεν τεκμηριώνεται το ύψος των έμμεσων δαπανών και συγκεκριμένα το ύψος του ποσοστιαίου υπολογισμού των έμμεσων δαπανών.

17. Περαιτέρω η προσφεύγουσα προβάλλει ότι έσφαλε το Τμήμα κρίνοντας ότι το υπολογισθέν κατά τα ανωτέρω ποσοστό έμμεσων δαπανών είναι ανατιολόγητο. Κατά τους ειδικότερους προβαλλόμενους ισχυρισμούς με το άνω ποσοστό διασφαλίζεται η μη ζημιογόνα λειτουργία της προσφεύγουσας, η οποία υπήχθη στις διατάξεις του ν. 4674/2020 και μετασχηματίστηκε σε Αναπτυξιακό Οργανισμό από 1.1.2021 ήτοι διανύει τον 4^ο χρόνο λειτουργίας της και η τεχνική υπηρεσία στελεχώθηκε περί τα μέσα του ιδίου έτους, γεγονός που σημαίνει ότι υφίσταται ανάγκες προμήθειας παγίου εξοπλισμού (π.χ. για τη σύνταξη των μελετών), λογισμικών προγραμμάτων, τα οποία αυξάνουν το διοικητικό και λειτουργικό κόστος της σύμβασης. Εξάλλου δια του προαναφερομένου συντελεστή πρόκειται να καλυφθούν δαπάνες που δεν είναι δυνατόν να υπολογισθούν επακριβώς, μεταξύ των οποίων συγκαταλέγονται, μεταξύ άλλων, και το κόστος που αφορά στις προπαρασκευαστικές ενέργειες που απαιτούνται για την κατάρτιση και σύναψη της ελεγχόμενης προγραμματικής σύμβασης.

18. Για την υποστήριξη του προβαλλόμενου λόγου η προσφεύγουσα προσάγει μετ' επικλήσεως συγκεκριμένες προγραμματικές συμβάσεις παροχής εκ μέρους της «τεχνικής και διοικητικής υποστήριξης» σε λοιπούς φορείς, σε κάθε μία εκ των οποίων προβλέπονται έμμεσες δαπάνες με σταθερό συντελεστή 20% επί των άμεσων δαπανών. Παραθέτει δε σε πίνακα στο υπόμνημά της, τα πάγια λειτουργικά έξοδά της, που επηρεάζονται από τη λειτουργία της τεχνικής της υπηρεσίας, για κάθε έτος από το έτος 2021 έως το έτος 2024 με εκτίμηση και για το έτος 2025, εκτός του κόστους του προσωπικού που πρέπει να απασχοληθεί άμεσα για την υλοποίηση του αντικειμένου των προγραμματικών συμβάσεων τεχνικής και διοικητικής υποστήριξης που έχει συνάψει. Συγκεκριμένα στις πάγιες λειτουργικές δαπάνες της τεχνικής της υπηρεσίας, συμπεριλαμβάνονται, κατά τα

υποστηριζόμενα από την προσφεύγουσα, το κόστος αμοιβής του Προϊσταμένου της Τεχνικής Υπηρεσίας, η αμοιβή του στελέχους οικονομικής διαχείρισης, το κόστος της γραμματειακής υποστήριξης, το κόστος νομικής υποστήριξης, το κόστος λογιστικής υποστήριξης, το κόστος τηλεπικοινωνιών, το κόστος επισκευών και συντηρήσεων, το κόστος εντύπων και γραφικής ύλης και το κόστος υλικών άμεσης κατανάλωσης, τα οποία υπολογίζονται για το έτος 2021 σε 101.437,63 ευρώ, για το έτος 2022 σε 146.841,74 ευρώ, για το έτος 2023 σε 141.383,12 ευρώ, για το έτος 2024 σε 148.890,00 ευρώ και για το έτος 2025 σε 161.555,00 ευρώ.

19. Κατά τα οριστικώς κριθέντα από το Τμήμα, ενόψει του «ιδιαίτερου εσωτερικού συνδέσμου» που υφίσταται μεταξύ της προσφεύγουσας και του Δήμου ... (βλ. αντί πολλών απόφαση της 8ης Δεκεμβρίου 2016, στην υπόθεση Undis Servizi Srl κατά Comune di Sulmona, C-553/2018, σκ. 30 ως προς τον «ιδιαίτερο εσωτερικό σύνδεσμο» μεταξύ αναθέτουσας αρχής και αναδόχου) και της συνδρομής και των λοιπών προϋποθέσεων του άρθρ. 12 παρ. 3 του ν. 4412/2016 (Α' 147), η προκειμένη συνιστά προγραμματική σύμβαση «ενδοϋπηρεσιακής (in house)» ανάθεσης, για τη «διοικητική και τεχνική υποστήριξη» από Αναπτυξιακό Οργανισμό (εν προκειμένου της προσφεύγουσας) της τεχνικής υπηρεσίας Δήμου (του Δήμου ...), κατ' εφαρμογή των άρθρων 44 παρ. 1 περ. α του ν. 4412/2016, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 9 του ν. 4782/2021 (Α' 36), 4 παρ. 1 του ν. 4674/2020 και 100 παρ. 1 περ. α και παρ. 6 του ν. 3852/2010 (Α' 87), όπως τροποποιήθηκαν με το άρθρ. 45 του ν. 5027/2023 (Α' 48) και 75 του ν. 4954/2022 (Α' 136).

20. Περαιτέρω, τα φερόμενα ως πάγια κόστη, αφενός του Προϊσταμένου της Τεχνικής Υπηρεσίας, αφετέρου του στελέχους οικονομικής διαχείρισης, έχουν ήδη συμπεριληφθεί στο άμεσο κόστος (αναλογικά και στο βαθμό που κρίθηκε ότι απαιτείται) του προϋπολογισμού της προκειμένης προγραμματικής σύμβασης, όπως προκύπτει από τον περιεχόμενο στο Παράρτημα Β αυτής πίνακα εκτίμησης λειτουργικών δαπανών. Κατ' ακολουθία, μη νόμιμα υπολογίζονται τα κόστη αυτά, εκ νέου, στις έμμεσες δαπάνες, ενώ, επιπλέον, οι πάγιες ανάγκες που επικαλείται η προσφεύγουσα, ως καλυπτόμενες από το σκέλος των έμμεσων δαπανών του προϋπολογισμού, συνεπάγεται ότι είναι έτι μικρότερες. Σε κάθε περίπτωση κρίσιμο δεν είναι η κάλυψη των παγίων αναγκών της προσφεύγουσας μέσω κάθε προγραμματικής σύμβασης που ενδεχομένως, συνάπτει, γεγονός που όπως προαναφέρθηκε οδηγεί σε ανεπίτρεπτη έμμεση επιχορήγησή της, αλλά αντιθέτως ερευνητέο είναι η κάλυψη των πραγματικών εξόδων που απαιτούνται και συνδέονται κατά τρόπο ειδικό με την εκ μέρους της υλοποίηση του αντικείμενου που αναλαμβάνει να υλοποιήσει στο πλαίσιο της προγραμματικής σύμβασης. Στην προκειμένη περίπτωση, η προσφεύγουσα ουδέν στοιχείο προσκόμισε, αφενός, για την τεκμηρίωση και απόδειξη των λειτουργικών, έμμεσων, δαπανών που επικαλείται στην προσφυγή και το υπόμνημά της, αφετέρου για το ύψος, μέχρι το οποίο συνδέονται αυτές οι έμμεσες δαπάνες, ειδικά με την ελεγχόμενη

προγραμματική σύμβαση. Πέραν αυτού, η ανάληψη της υποχρέωσης, εκ μέρους του Δήμου ..., για την παραχώρηση, κατάλληλων, χώρων γραφείου, με την απαιτούμενη υλικοτεχνική υποδομή, στο απασχολούμενο, για τις ανάγκες της προκείμενης σύμβασης, επιστημονικό προσωπικό, σε συνδυασμό και με το γεγονός ότι από τη φύση του το αντικείμενο της ελεγχόμενης σύμβασης, απαιτεί τη συνεργατική διεκπεραίωσή του, συνεπάγεται, κατ' ανάγκη, τη συμμετοχή του Δήμου ..., ως συμβαλλόμενου μέρους, στην κάλυψη μέρους, των λειτουργικών εξόδων που συνδέονται με την υλοποίηση του φυσικού αντικειμένου της ελεγχόμενης σύμβασης. Επιπλέον, το έμμεσο κόστος δαπανών υπολογίζεται σε 150.065,09 ευρώ για όλη τη διάρκεια της σύμβασης, ήτοι για χρονικό διάστημα 55 μηνών (αρ. 8) που κατά μέσο όρο αναλογεί σε 32.741,47 ευρώ ανά έτος $[(150.065,09 \text{ ευρώ} / 55 \text{ μήνες}) * 12 \text{ μήνες}]$. Ήδη το ποσό αυτό καλύπτει μεγάλο ποσοστό των εκτιμώμενων (και πάντως μη αποδεικνυόμενων) από την προσφεύγουσα ετήσιων πάγιων λειτουργικών εξόδων της τεχνικής της υπηρεσίας, που θα προέλθει από την υλοποίηση μιας και μόνο προγραμματικής σύμβασης και δη της προκείμενης, χωρίς συνεκτίμηση και των λοιπών προγραμματικών συμβάσεων που είτε είναι σε εξέλιξη, είτε πρόκειται να συναφθούν και στις οποίες αναλογεί, πάντως, μέρος των υποστηριζόμενων απ' αυτήν, πάγιων ετήσιων λειτουργικών δαπανών της. Υπό τα δεδομένα αυτά διαπιστώνεται ότι εξακολουθεί να συντρέχει έλλειψη τεκμηρίωσης των έμμεσων λειτουργικών δαπανών αφενός και, σύνδεσή τους, αφετέρου, ειδικά με την υλοποίηση του αντικειμένου της προκείμενης προγραμματικής σύμβασης όπως ορθώς έκρινε και το Τμήμα. Ο προβαλλόμενος επομένως λόγος πρέπει ομοίως να απορριφθεί ως αβάσιμος.

21. Κατ' ακολουθίαν των ανωτέρω, και μη υπάρχοντος άλλου λόγου αναθεώρησης, πρέπει η ένδικη προσφυγή αναθεώρησης να απορριφθεί και να διαταχθεί η κατάπτωση υπέρ του Ελληνικού Δημοσίου του κατατεθέντος από την προσφεύγουσα παραβόλου (άρθρα 336 παρ. 1 και 310 παρ. 1 εδ. α' του ν. 4700/2020).

Για τους λόγους αυτούς

Απορρίπτει την προσφυγή αναθεώρησης της ανώνυμης εταιρείας ειδικού σκοπού «...». Και

Διατάσσει την κατάπτωση του κατατεθέντος παραβόλου.

Κρίθηκε και αποφασίστηκε σε τηλεδιάσκεψη στις 20 Νοεμβρίου 2024, κατ' εφαρμογή του άρθρου 295 παρ. 2 του ν. 4700/2020.

**Η ΠΡΟΕΔΡΟΣ
ΣΩΤΗΡΙΑ ΝΤΟΥΝΗ**

**Ο ΕΙΣΗΓΗΤΗΣ ΣΥΜΒΟΥΛΟΣ
ΝΙΚΟΛΑΟΣ ΒΟΓΚΑΣ**

**Η ΓΡΑΜΜΑΤΕΑΣ
ΣΤΑΥΡΟΥΛΑ ΤΣΑΛΑ**

Δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση, στις 11 Δεκεμβρίου 2024
(βλ. πρακτικό δημοσίευσης με όμοια ημερομηνία).

Η ΠΡΟΕΔΡΟΣ
ΣΩΤΗΡΙΑ ΝΤΟΥΝΗ

Η ΓΡΑΜΜΑΤΕΑΣ
ΣΤΑΥΡΟΥΛΑ ΤΣΑΛΑ

Για την ακρίβεια

Η Γραμματέας
Σταυρούλα Τσάλα