

ΤΜΗΜΑ ΕΒΔΟΜΟ

Συνεδρίασε δημόσια στο ακροατήριό του στις 3 Μαΐου 2022 με την ακόλουθη σύνθεση: Σωτηρία Ντούνη, Αντιπρόεδρος, Πρόεδρος του Τμήματος, Ευαγγελία Σεραφή και Ιωάννης Καλακίκος, Σύμβουλοι, Ευαγγελία Πασπάτη και Ελένη Νικολάου, Πάρεδροι, οι οποίες μετέχουν με συμβουλευτική γνώμη.

Γραμματέας: Πελαγία Κρητικού, Προϊσταμένη Τμήματος, δικαστική υπάλληλος με βαθμό Α΄.

Γενικός Επίτροπος Επικρατείας: Παραστάθηκε ο Αντεπίτροπος της Επικρατείας στο Ελεγκτικό Συνέδριο, Ιωάννης Κάρκαλης, ως νόμιμος αναπληρωτής του Επιτρόπου της Επικρατείας, που αναπληρώνει τον ελλείποντα Γενικό Επίτροπο της Επικρατείας.

Για να αποφασίσει σχετικά με

α) την από 4.1.2022 (ΑΒΔ) προσφυγή του δευτεροβάθμιου οργανισμού τοπικής αυτοδιοίκησης με την επωνυμία «Περιφέρεια» (ΑΦΜ), η οποία εδρεύει στην, εκπροσωπείται νόμιμα, η οποία παραστάθηκε δια δηλώσεως του άρθρου 231 παρ. 1 του ν. 4700/2020 της πληρεξούσιας της δικηγόρου Όλγας Σαββίδου (ΔΣΠ/ΑΜ 2721) και

β) την από 3.1.2022 (ΑΒΔ) προσφυγή της εταιρείας περιορισμένης ευθύνης με την επωνυμία «.....» και με διακριτικό τίτλο «.....» (ΑΦΜ), η οποία εδρεύει στην, όπως εκπροσωπείται νόμιμα, η οποία παραστάθηκε δια δηλώσεως του πληρεξουσίου της δικηγόρου Ιωάννη Παραρά (ΔΣΑ/ΑΜ 21501).

Με τις προσφυγές ζητείται η ανάκληση της πράξης της Επιτρόπου του Ελεγκτικού Συνεδρίου στην Υπηρεσία Επιτρόπου ΟΤΑ Ι Περιφέρεια

Το Δημόσιο εκπροσωπούμενο νομίμως από τον Υπουργό Οικονομικών, παραστάθηκε δια της Παρέδρου του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους Στελιανής Κουστουμπάρδη.

Κατά τη συζήτηση που ακολούθησε το Δικαστήριο άκουσε:

Τη δικαστική πληρεξούσια του Ελληνικού Δημοσίου, η οποία δήλωσε ως προς την πρώτη προσφυγή ανάκλησης ότι επαφίεται στην κρίση του Δικαστηρίου και ως προς τη δεύτερη ότι πρέπει να απορριφθεί.

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

Μετά τη δημόσια συνεδρίαση το Δικαστήριο συνήλθε σε διάσκεψη εξ αποστάσεως (τηλεδιάσκεψη), σύμφωνα με τα άρθρα 295 παρ.2 και 336 παρ.1 του ν. 4700/2020, με την παρουσία όλων των ανωτέρω μελών του και της Γραμματέα.

Αφού άκουσε την εισήγηση της Παρέδρου Ελένης Νικολάου

Μελέτησε τα στοιχεία του φακέλου

Σκέφθηκε σύμφωνα με το νόμο και αποφάσισε τα ακόλουθα:

1. Οι κρινόμενες προσφυγές ανάκλησης νομίμως εισάγονται προς νέα συζήτηση μετά την έκδοση της αναβλητικής απόφασης του παρόντος Δικαστηρίου και τη συμπλήρωση του φακέλου της υπόθεσης σε εκτέλεση αυτής, με το 350952/20.4.2022 έγγραφο της Προϊσταμένης της Διεύθυνσης Οικονομικών της πρώτης προσφεύγουσας και τα συνημμένα σε αυτό.

2. Με τις ένδικες προσφυγές ζητείται η ανάκληση της πράξης της Επιτρόπου του Ελεγκτικού Συνεδρίου στην Υπηρεσία Επιτρόπου ΟΤΑ Ι Περιφέρεια, με την οποία κρίθηκε ότι κωλύεται η υπογραφή του υποβληθέντος προς έλεγχο σχεδίου σύμβασης μεταξύ των προσφευγουσών με το προαναφερόμενο αντικείμενο, προϋπολογιζόμενης δαπάνης 970.000,00 ευρώ, (εκτός ΦΠΑ) και συμβατικής δαπάνης 819.000,00 ευρώ (εκτός ΦΠΑ), διάρκειας τεσσάρων ετών (4) από την υπογραφή της, για τους ακόλουθους λόγους: (α) Δεν τεκμηριώνεται η έκταση και ο εύλογος χαρακτήρας της δημοσιονομικής επιβάρυνσης, ελλείπει

στοιχείων από τα οποία προκύπτει ο προσδιορισμός του αριθμού των συμμετεχόντων στο πρόγραμμα, καθώς και στοιχείων που δικαιολογούν το ύψος του προϋπολογισμού, (β) Παραβιάζεται η αρχή της αποτελεσματικότητας, διότι δεν διασφαλίζεται η επίτευξη των στόχων του προγράμματος, δεδομένου ότι δεν προκύπτει το πλαίσιο συνεργασίας με τους Δήμους που θα συμμετάσχουν στο πρόγραμμα και η δυνατότητα να ανταποκριθούν στις ανάγκες για τη λειτουργία του, όσον αφορά το κατάλληλο, αριθμητικά και κατά ειδικότητα, προσωπικό για την παρακολούθηση μέσω ταμπλετών των ειδοποιήσεων έκτακτων συμβάντων υγείας των ωφελουμένων από το πρόγραμμα, ενώ δεν διευκρινίζεται ο χρόνος απασχόλησης του προσωπικού, (γ) Αντί του πιστοποιητικού CE για τα προσφερόμενα είδη υποβλήθηκαν δηλώσεις συμμόρφωσης, (δ) Παρεισέφεραν αβλεψίες στο σχέδιο σύμβασης, οι οποίες πρέπει να διορθωθούν.

3. Στο άρθρο 33 του ν. 4270/2014, προβλέπεται η αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, συνιστάμενη στην αρχή της οικονομικότητας, δηλαδή στη χρήση μέσων σε ενδεδειγμένη ποσότητα και ποιότητα για την επίτευξη των στόχων, στην αρχή της αποδοτικότητας που αφορά στη βέλτιστη σχέση διατιθέμενων μέσων και επιδιωκόμενων στόχων και στην αρχή της αποτελεσματικότητας, η οποία αναφέρεται στο βαθμό επίτευξης των στόχων, οι οποίοι προκειμένου να καθίσταται εφικτή η παρακολούθηση και ο έλεγχος επίτευξής τους, πρέπει εξαρχής να προσδιορίζονται κατά τρόπο συγκεκριμένο. Από τα άρθρα 18, 45 και 53 του ν. 4412/2016, προκύπτει ότι οι αναθέτουσες αρχές κατά την ανάθεση δημοσίων συμβάσεων οφείλουν να διασφαλίζουν τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση των διατιθέμενων πόρων, για το λόγο αυτό, μεταξύ άλλων, απαιτείται στο φάκελο και στα έγγραφα δημόσιας σύμβασης να τεκμηριώνεται η ανάγκη που εξυπηρετείται με τη σύναψή της, δηλαδή η σκοπιμότητα της σύμβασης, καθώς και ο προϋπολογισμός της και να καθορίζεται η ποσότητα του ζητούμενου αντικειμένου και ο τρόπος εκτέλεσής του και διασφάλισης της ποιότητας. Δεδομένου ότι τα τελευταία αυτά στοιχεία τελούν σε συνάφεια προς την αρχή της αποτελεσματικότητας, είναι αναγκαίο να παρατίθενται εξαρχής έστω και συνοπτικά στα έγγραφα της σύμβασης χωρίς να

αρκεί να καταγράφονται συμπερασματικά μόνο ως επιδιωκόμενος σκοπός, διότι τούτο καθιστά ανέφικτη τη δυνατότητα παρακολούθησης και ελέγχου επίτευξης των στόχων, δηλαδή της τήρησης της αρχής της αποτελεσματικότητας (πρβλ. Έβδομο Τμήμα 2109/2021, κ.ά.).

4. Από τις διατάξεις του ν. 3852/2010, άρθρο 186 παρ. ΙΙ, σημείο Ζ, όπως έχει τροποποιηθεί και ισχύει, μετά την κατάργηση εδαφίων του με το άρθρο 137 του ν. 4052/2012, προκύπτει ότι, μεταξύ των λοιπών ενδεικτικά προσδιοριζόμενων αρμοδιοτήτων που σχετίζονται με την αδειοδότηση επαγγελματιών και χώρων άσκησης επαγγελμάτων υγείας, κλινικών, εργαστηρίων ελέγχου τροφίμων και νερού, την εποπτεία και επιβολή σχετικών κυρώσεων, στις αρμοδιότητες των Περιφερειών στον τομέα «Υγεία» περιλαμβάνεται και (περ. 6) «η υλοποίηση προγραμμάτων δημόσιας υγείας κατά τις ρυθμίσεις του άρθρου 12 του ν. 3172/2003». Το τελευταίο αυτό άρθρο, κατά την θέσπιση του οποίου οι Περιφέρειες υφίσταντο ως ενιαίες αποκεντρωμένες μονάδες διοίκησης του Κράτους (άρθρο 1 του ν. 2503/1997), ορίζει τα ακόλουθα: «1. Η Διεύθυνση Δημόσιας Υγείας και Πρόνοιας οργανώνει, μόνη της ή σε συνεργασία με άλλες υπηρεσίες Δημόσιας Υγείας, ειδικά προγράμματα για την προστασία και προαγωγή της Δημόσιας Υγείας, είτε στο σύνολο της Περιφέρειας αρμοδιότητάς της είτε σε συγκεκριμένα τμήματα, περιοχές ή ομάδες του πληθυσμού. Για καθένα από τα προγράμματα αυτά η Διεύθυνση συντάσσει τεχνικό δελτίο στο οποίο περιγράφονται ιδίως τα ακόλουθα: [...] γ) Η περιοχή και ο πληθυσμός στον οποίο αναφέρεται. δ) [...] ε) η μεθοδολογία του και οι δράσεις που περιλαμβάνει, στ) τα προσδοκώμενα αποτελέσματα, ζ) το προσωπικό που θα απασχοληθεί, η) [...] θ) ο συνολικός του προϋπολογισμός και η διάρθρωση των κονδυλίων του [...]. 2. [...] μπορεί επιπλέον να εκτελεί και τα εξής προγράμματα : α) έκτακτα προγράμματα Δημόσιας Υγείας, η οργάνωση των οποίων επιβάλλεται από έκτακτες ανάγκες. [...]». Ακόμη, κατά το άρθρο 187, με προεδρικό διάταγμα που εκδίδεται με πρόταση των Υπουργών Εσωτερικών, Οικονομικών και του κατά περίπτωση αρμόδιου, είναι δυνατό να μεταβιβάζονται στις Περιφέρειες αρμοδιότητες της Κεντρικής Διοίκησης, που συνάπτονται με εκείνες που τους απονέμονται κατά τομείς, εφόσον υπηρετούν

αναπτυξιακού και λειτουργικού χαρακτήρα περιφερειακές ανάγκες και δεν αφορούν θέματα άσκησης ενιαίας κρατικής πολιτικής.

5. Σύμφωνα με το άρθρο 75 παρ. Ι του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (ν. 3463/2006), στον τομέα (περ. ε) Κοινωνικής Προστασίας και Αλληλεγγύης, αναφέρονται ενδεικτικά οι αρμοδιότητες των Δήμων, μεταξύ των οποίων, περιλαμβάνονται η εφαρμογή πολιτικών ή η συμμετοχή σε δράσεις που αποσκοπούν στην υποστήριξη και κοινωνική φροντίδα της τρίτης ηλικίας, με τη μελέτη και εφαρμογή κοινωνικών προγραμμάτων (υποπερ. 1), καθώς και ευπαθών κοινωνικών ομάδων, με την παροχή υπηρεσιών υγείας, επιδιωκόμενη ενδεικτικά μέσω της δημιουργίας δημοτικών ιατρείων (υποπερ. 2), η εφαρμογή προγραμμάτων εμβολιασμών (υποπερ. 7), καθώς και η υλοποίηση εκτάκτων προγραμμάτων δημόσιας υγείας (υποπερ. 20 β) και η οργάνωση αυτοτελώς ή σε συνεργασία με τις αντίστοιχες περιφερειακές υπηρεσίες ειδικών προγραμμάτων για την προστασία και προαγωγή της Δημόσιας Υγείας στην περιοχή αρμοδιότητάς τους, κατά τις ρυθμίσεις της παραγράφου 7 του άρθρου 14 του ν. 3172/2003 (υποπερ. 28). Στην τελευταία διάταξη ορίζονται τα εξής: «Οι Διευθύνσεις Δημόσιας Υγείας των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων μπορούν να οργανώνουν αυτοτελώς ή σε συνεργασία με τις αντίστοιχες Περιφερειακές Υπηρεσίες ειδικά προγράμματα για την προστασία και προαγωγή της Δημόσιας Υγείας στην περιοχή της αρμοδιότητάς τους. [...] μπορούν επιπλέον να υλοποιούν: α) προγράμματα Δημόσιας Υγείας που οργανώνονται από το Υπουργείο Υγείας [...], β) έκτακτα προγράμματα Δημόσιας Υγείας, τα οποία εκτελούνται με έκτακτη χρηματοδότηση, [...]».

6. Από το συνδυασμό των διατάξεων που αναφέρονται στις δύο προηγούμενες σκέψεις, συνάγεται ότι εφόσον η υλοποίηση από την Περιφέρεια, ως οργανισμό τοπικής αυτοδιοίκησης δεύτερου βαθμού, προγράμματος προστασίας και προαγωγής της δημόσιας υγείας εξαρτάται από τη συνεργασία Δήμου ή Δήμων, απαιτείται ήδη κατά το σχεδιασμό και την οργάνωση του προγράμματος να συμπράττει ο εμπλεκόμενος Δήμος, ώστε να εξειδικεύεται η μορφή συνεργασίας, το χρονικό πλαίσιο, οι αρμοδιότητες, οι υποχρεώσεις και οι ευθύνες που συνεπάγεται

και προεχόντως να διασφαλίζεται κατά τρόπο ειδικό και ορισμένο η δυνατότητα υλοποίησης του προγράμματος.

7. Σύμφωνα με τον προαναφερόμενο ν. 3852/2010, κατά το άρθρο 96 «Συμμετοχή Δήμων σε προγράμματα» οι δήμοι, ύστερα από απόφαση του δημοτικού συμβουλίου (λαμβάνομενη με την απόλυτη πλειοψηφία των μελών του) μπορούν να συμμετέχουν και να συγχρηματοδοτούν την κατάρτιση και εκτέλεση οποιασδήποτε κατηγορίας προγραμμάτων και μέτρων, εφόσον οι δράσεις τους, ανεξαρτήτως εάν συνάπτονται με αρμοδιότητες των δήμων, συμβάλλουν στην οικονομική ανάπτυξη, την κοινωνική πρόνοια και συνοχή, την περιβαλλοντική προστασία και την εν γένει βελτίωση της ποιότητας ζωής της τοπικής κοινωνίας. Ακόμη, σύμφωνα με το άρθρο 99 (παρ. 2) του ίδιου νόμου, Δήμοι της ίδιας περιφέρειας μπορούν να συνάπτουν με την περιφέρεια στην οποία ανήκουν, συμβάσεις διαβαθμιδικής συνεργασίας, με τις οποίες αναλαμβάνουν την άσκηση αρμοδιότητας ή την υποστήριξη της άσκησης της για λογαριασμό ενός ή περισσότερων των συμβαλλομένων μερών. Κατά τις ρυθμίσεις του ίδιου άρθρου η έγκριση των συμβάσεων προϋποθέτει απόφαση των οικείων συμβουλίων (λαμβάνομενη με την απόλυτη πλειοψηφία του συνόλου των μελών εκάστου). Στο άρθρο 100 «προγραμματικές συμβάσεις» προβλέπεται ότι οι δήμοι και οι περιφέρειες μπορούν να συνάπτουν προγραμματικές συμβάσεις μεταξύ τους για τη μελέτη και την εκτέλεση έργων και προγραμμάτων ανάπτυξης μιας περιοχής, καθώς και για την παροχή υπηρεσιών και για την υλοποίηση προμηθειών. Τέλος, σύμφωνα με το άρθρο 101 οι δήμοι και οι περιφέρειες, με αποφάσεις των οικείων συμβουλίων τους, μπορούν να συνιστούν δίκτυα, τα οποία λαμβάνουν τη μορφή αστικής εταιρείας μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα και έχουν ως σκοπό την ανάδειξη των κοινών χαρακτηριστικών των συμβαλλομένων, τη διαμόρφωση, την άσκηση και την υποστήριξη των πολιτικών που συνδέονται με τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά των μελών του δικτύου.

8. Κατά το άρθρο 93 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (ν. 3463/2006), το Δημοτικό Συμβούλιο αποφασίζει για όλα τα θέματα που αφορούν το Δήμο, εκτός εκείνων που ανήκουν στην αρμοδιότητα του Δημάρχου ή της Οικονομικής

Επιτροπής αυτού. Σύμφωνα με το άρθρο 86 ο Δήμαρχος είναι, μεταξύ άλλων, αρμόδιος για την εκτέλεση των αποφάσεων των συλλογικών οργάνων του Δήμου, δηλαδή του Δημοτικού Συμβουλίου και της Οικονομικής Επιτροπής, και υπογράφει τις συμβάσεις που συνάπτει ο Δήμος.

9. Από τις αναφερόμενες στις δύο προηγούμενες σκέψεις διατάξεις, προκύπτει ότι οι θεσπιζόμενες μορφές συνεργασίας ή σύμπραξης με τρίτους ή συμμετοχής των Δήμων σε σύμβαση, σχέδιο, πρόγραμμα, παρέμβαση ή δράση που προωθούν τρίτοι φορείς, προϋποθέτουν σχετική απόφαση του Δημοτικού τους Συμβουλίου, στην οποία καθορίζεται σαφώς ο τρόπος σύμπραξης ή συμμετοχής. Άλλωστε, κυρίαρχη αποφασιστική δημοτική αρχή είναι το Δημοτικό Συμβούλιο, στο οποίο ο νομοθέτης απονέμει τη γενική αποφασιστική αρμοδιότητα, εξαιρουμένων εκείνων που ανήκουν ειδικά στο Δήμαρχο ή στην Οικονομική Επιτροπή. Ειδικά, δε, ο Δήμαρχος ορίζεται, μεταξύ άλλων, ως εκτελεστικό όργανο των αποφάσεων των συλλογικών οργάνων και δεν του ανατίθεται αρμοδιότητα είτε να λαμβάνει απόφαση σύναψης σύμβασης είτε να δεσμεύει κατά οποιοδήποτε τρόπο το Δήμο σχετικά με σύμβαση, πρόγραμμα, δράση, ενέργεια, παρέμβαση, στην οποία φέρεται εμπλεκόμενος ο Δήμος. Τέτοια αρμοδιότητα, εξάλλου, δεν περιλαμβάνεται ούτε στις ειδικώς ανατιθέμενες στην Οικονομική Επιτροπή (άρθρο 103 ΚΔΚ). Επομένως, οι σχετικές αποφάσεις λαμβάνονται νομίμως και αρμοδίως αποκλειστικά από το οικείο Δημοτικό Συμβούλιο.

10. Η μέριμνα και η ευθύνη για την παροχή υπηρεσιών υγείας στο σύνολο των πολιτών δεν αποτελεί τοπική υπόθεση, οι αρμοδιότητες της οποίας ασκούνται από τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης. Αντίθετα, ανήκει στο Κράτος (άρθρο 21 του Σ) και υλοποιείται μέσα από το ενιαίο και αποκεντρωμένο εθνικό σύστημα υγείας (ν. 1397/1983), για την εξυπηρέτηση του οποίου η επικράτεια χωρίζεται σε Υγειονομικές Περιφέρειες, οι οποίες συνιστούν νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου (ν. 3329/2005). Πυλώνα του εθνικού συστήματος υγείας ο νομοθέτης έχει καταστήσει τις δημόσιες μονάδες παροχής υπηρεσιών πρωτοβάθμιας φροντίδας υγείας, κατά την έννοια του άρθρου 3 του ν. 4486/2017 και της παραγράφου 3 του

άρθρου 2 του ν. 4238/2014, που βρίσκονται και λειτουργούν στη χωρική αρμοδιότητα κάθε Υγειονομικής Περιφέρειας. Κάθε είδους σχεδιασμός, ανάπτυξη, υλοποίηση και αξιολόγηση προγραμμάτων ή δράσεων πρόληψης, διάγνωσης, προάσπισης και προαγωγής της υγείας σε επίπεδο Πρωτοβάθμιας Φροντίδας Υγείας, στο γενικό πληθυσμό, σε ειδικές ευπαθείς κοινωνικές ομάδες, περιφερειακής και εθνικής εμβέλειας, απαιτεί την έγκριση και την εποπτεία του Υπουργείου Υγείας, της Δ.Υ.Πε., ή άλλων αρμόδιων φορέων και υπηρεσιών Δημόσιας Υγείας. Με κοινή απόφαση του Υπουργού Υγείας και του συναρμόδιου κατά περίπτωση Υπουργού, ρυθμίζονται οι όροι, οι προϋποθέσεις, το περιεχόμενο και οι διαδικασίες των προγραμμάτων ή δράσεων (άρθρο 25 ν. 4486/2017, καθώς και 49 επ. ν. 4600/2019).

11. Στις μονάδες παροχής υπηρεσιών πρωτοβάθμιας φροντίδας υγείας δεν συμπεριλαμβάνονται τα δημοτικά ιατρεία ή άλλες υπηρεσίες που ανήκουν στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, πρώτου ή δεύτερου βαθμού. Εξάλλου, όπως προκύπτει από το άρθρο 97 του ΚΔΚ, μονάδες παροχής υπηρεσιών υγείας δεν προβλέπονται ως υποχρεωτικά περιλαμβανόμενες στις υπηρεσιακές μονάδες των Δήμων, όπως, μεταξύ άλλων, οι μονάδες άσκησης κοινωνικής πολιτικής και πολιτικών ισότητας των φύλων. Εντούτοις, κατά το άρθρο 3 του ν. 4238/2014 εντός του τομέα ευθύνης κάθε Κέντρου Υγείας, τα δημοτικά ιατρεία, μεταξύ άλλων φορέων οι οποίοι εντάσσονται στο Τοπικό Δίκτυο Πρωτοβάθμιας Φροντίδας Υγείας, μπορούν να συμμετέχουν σε δράσεις προαγωγής της υγείας και πρόληψης, υπό την εποπτεία της οικείας Δ.Υ.Πε.

12. Κατά το άρθρο 49 του ν. 4600/2019, ο ΕΟΔΥ έχει ως σκοπό την προάσπιση και την προαγωγή της δημόσιας υγείας και ειδικά την πρόληψη νόσων, την αύξηση του προσδόκιμου ζωής και την προαγωγή της υγείας μέσω οργανωμένων προσπαθειών. Μεταξύ άλλων, στους σκοπούς του περιλαμβάνονται η παρακολούθηση και η εκτίμηση της υγείας του πληθυσμού, η λήψη μέτρων πρόληψης, διαρκούς ενημέρωσης και η υλοποίηση δράσεων για την προστασία του πληθυσμού από απειλές για την υγεία. Για την επίτευξη των σκοπών του ο ΕΟΔΥ συνεργάζεται με το Υπουργείο Υγείας, τις Υγειονομικές Περιφέρειες, τις υπηρεσίες

δημόσιας υγείας και τις μονάδες πρωτοβάθμιας, δευτεροβάθμιας, τριτοβάθμιας φροντίδας υγείας, παρέχει επιδημιολογικά και επιστημονικά δεδομένα και προωθεί τη λήψη αποφάσεων από τα αρμόδια όργανα βάσει τεκμηρίωσης, σχεδιάζει, συντονίζει, συμβάλλει στην οργάνωση της εργαστηριακής υποστήριξης της δημόσιας υγείας σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο.

13. Από τα στοιχεία του φακέλου της υπόθεσης, όπως έχουν συμπληρωθεί, χωριστά και σε συνδυασμό μεταξύ τους εκτιμώμενα, προκύπτουν τα ακόλουθα (σκέψεις 14 έως 18):

14. Με την απόφαση του Περιφερειακού Συμβουλίου της προσφεύγουσας, εγκρίθηκαν η σκοπιμότητα και η δαπάνη για την προμήθεια «Πιλοτικού συστήματος πρόγνωσης υγείας ευπαθών ομάδων λόγω της πανδημίας covid-19». Το πρόγραμμα υλοποιείται στο πλαίσιο παροχής υπηρεσιών κοινωνικής φροντίδας και αλληλεγγύης προς τους ευάλωτους πολίτες της Περιφέρειας, με σκοπό τη βέλτιστη διαχείριση παρακολούθησης της υγείας ευπαθών ομάδων και αντιμετώπισης των προκλήσεων διαχείρισης υγειονομικών κρίσεων όπως επιδημιών/πανδημιών σε επίπεδο συνεργασίας Δήμου και Περιφέρειας. Οι παρεχόμενες δυνατότητες του συστήματος είναι οι ακόλουθες: 1. Παρακολούθηση στατιστικών υγείας ευπαθών ομάδων και ατόμων υπό περιορισμό. 2. Συνολική εικόνα δεδομένων ανά Δήμο, όλων των ωφελούμενων μέσω κεντρικής πλατφόρμας (γεωγραφική θέση, θερμοκρασία σώματος, καρδιακών παλμών, επίπεδα οξυγόνου στο αίμα, αρτηριακή πίεση και δραστηριότητα). 3. Ανάλυση δεδομένων για λήψη αποφάσεων. 4. Χρήσιμες ειδοποιήσεις για την αποτελεσματική διαχείριση περιπτώσεων υπό περιορισμό. Και 5. Αποτελεσματική ιχνηλάτηση επαφών. Το σύστημα πρόκειται να εφαρμοστεί σε τριάντα (30) Δήμους της, με αρχική συμμετοχή 200 ωφελούμενων από κάθε Δήμο που θα επιλεγούν από τις κοινωνικές δομές αυτών.

15. Δημοσιεύθηκε η διακήρυξη (.....) ανοικτού άνω των ορίων διαγωνισμού για την προμήθεια του ανωτέρω συστήματος, με

κριτήριο ανάθεσης την πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά βάσει τιμής. Η διάρκεια της σύμβασης ορίστηκε σε τέσσερα (4) έτη από την υπογραφή της.

16. Σύμφωνα με τη διακήρυξη, το πιλοτικό σύστημα περιλαμβάνει: α) Κεντρική πλατφόρμα διαχείρισης, β) Φορητές συσκευές – έξυπνα ρολόγια (Smart Watches) - 6000 τμχ., γ) Οθόνη κεντρικής διαχείρισης -30 τμχ., δ) Ταμπλέτες διαχείρισης (tablets) – 150 τμχ., ε) Λογισμικό διασύνδεσης και διάθεσης δεδομένων και στ) Ανάπτυξη εφαρμογής διαχειριστή. Ο ανάδοχος υποχρεούται να παρέχει εγγύηση καλής λειτουργίας για 2 έτη, υπηρεσίες υποστήριξης για 3 έτη, καθώς και εκπαίδευση χρηστών (4 ώρες ανά Δήμο). Το σύστημα θα παρέχει δυνατότητες παρακολούθησης στατιστικών υγείας ευπαθών ομάδων και περιπτώσεων υπό περιορισμό, δυνατότητα συνολικής εικόνας δεδομένων ανά Δήμο, όλων των ωφελούμενων, δυνατότητα ανάλυσης δεδομένων για λήψη αποφάσεων, χρήσιμες ειδοποιήσεις για την αποτελεσματική διαχείριση περιπτώσεων υπό περιορισμό, αποτελεσματική ιχνηλάτηση επαφών. Ο τρόπος λειτουργίας του συστήματος είναι συνοπτικά ο εξής: Το “έξυπνο ρολόι” θα συλλέγει, ενδεικτικά μέσα στο εικοσιτετράωρο, βιομετρικές ενδείξεις υγείας του ωφελούμενου όπως, θερμοκρασία σώματος, ρυθμό καρδιακών παλμών, επίπεδο συστολικής και διαστολικής αρτηριακής πίεσης, επίπεδο κορεσμού οξυγόνου αίματος, καταμέτρηση βημάτων, πιθανή πτώση. Θα συλλέγει ακόμη δεδομένα γεωγραφικής θέσης και θα παρέχει λειτουργίες ανίχνευσης πτώσης και αφαίρεσης συσκευής από το χέρι. Οι διαχειριστές του συστήματος θα πρέπει να έχουν τη δυνατότητα να διατηρούν σε διαδραστικό χάρτη τα σημεία διαμονής των ωφελουμένων του προγράμματος. Οι συλλεγόμενες πληροφορίες θα μεταδίδονται, μέσω δικτύου κινητής τηλεφωνίας, σε πλατφόρμα διαχείρισης, όπου θα αποθηκεύονται. Η συλλογή των ενδείξεων θα πρέπει να πραγματοποιείται ενδεικτικά κατά τη διάρκεια του 24ώρου, όμως, τα δεδομένα θα πρέπει να αποστέλλονται σε πραγματικό χρόνο στην κεντρική βάση δεδομένων, στην οποία θα αποθηκεύονται. Οι ειδοποιήσεις υπερβάσεων ορίων βιομετρικών ενδείξεων, όπως και τυχόν ειδοποιήσεις ανίχνευσης πτώσης ή/και sos έκτακτης ανάγκης πρέπει να συλλέγονται σε πραγματικό χρόνο. Σε περίπτωση συμβάντος (π.χ. υπέρβαση

φυσιολογικών ορίων, πτώση, κλπ) θα αποστέλλονται αυτόματα σήματα και ειδοποιήσεις και κάθε συμβάν θα ανατίθεται από το σύστημα σε κάποιο χειριστή, ο οποίος θα το διαχειριστεί ή/και θα το επιλύσει. Ειδικότερα, η κεντρική πλατφόρμα διαχείρισης θα λαμβάνει σήματα και ειδοποιήσεις που θα προωθούνται σε εξειδικευμένο προσωπικό των Δήμων προς αξιολόγηση και λήψη απόφασης. Η έγκαιρη και έγκυρη πληροφορία θα πρέπει να μπορεί να αξιοποιηθεί στη λήψη αποφάσεων από υγειονομικό ή και ιατρικό προσωπικό των Δήμων. Πρόσβαση στις αυτοματοποιημένες ειδοποιήσεις θα υπάρχει και μέσω κινητών τηλεφώνων/ταμπλετών σύμφωνα με το ρόλο του κάθε χρήστη του συστήματος. Η παραμετροποίηση των κανόνων παραγωγής αυτοματοποιημένων ειδοποιήσεων θα γίνει από ομάδα διαχείρισης κάθε Δήμου, ενώ θα υπάρχει δυνατότητα ορισμού εξατομικευμένων κανόνων ειδοποίησης ανά ωφελούμενο, εφόσον συντρέχουν ειδικοί λόγοι σύμφωνα με γνωμάτευση εξειδικευμένου υγειονομικού προσωπικού, και ο βαθμός κρισιμότητας/κινδύνου των ειδοποιήσεων θα αξιολογείται αυτόματα από το σύστημα, με δυνατότητα αξιολόγησης και από τους ίδιους τους χρήστες. Επίσης, το “έξυπνο ρολόι” θα διαθέτει κουμπί έκτακτης ανάγκης (SOS button), ώστε να ειδοποιείται το κέντρο διαχείρισης και ένα οικείο πρόσωπο του ωφελούμενου για την ανάγκη άμεσης υποστήριξης ή/και επέμβασης, καθώς και δυνατότητα αμφίδρομης συνομιλίας, ένδειξη επιπέδου μπαταρίας και ανίχνευση αφαίρεσης της συσκευής από το χέρι. Τέλος, η κεντρική πλατφόρμα θα παρέχει και δυνατότητα δημιουργίας αναφορών ειδοποιήσεων ανά κατηγορία ειδοποίησης και ανά γεωγραφική περιοχή, καθώς και εξαγωγής δεδομένων.

17. Στο διαγωνισμό κατέθεσαν προσφορές οι οικονομικοί φορείς α) «.....» και β) «.....», ήδη δεύτερη προσφεύγουσα. Οι προσφορές έγιναν δεκτές και κατόπιν διευκρινήσεων επί τεχνικών στοιχείων, από την αποσφράγιση των οικονομικών προσφορών μειοδότηρια προέκυψε η δεύτερη προσφεύγουσα, η οποία υπέβαλε προσφορά 819.000,00 ευρώ, εκτός ΦΠΑ (1.015.560,00 ευρώ, με ΦΠΑ), και στην οποία κατακυρώθηκε το αποτέλεσμα με τη

..... απόφαση της Οικονομικής Επιτροπής της ήδη πρώτης προσφεύγουσας. Οι αποφάσεις που εκδόθηκαν κατά τη διαγωνιστική διαδικασία κοινοποιήθηκαν προσηκόντως και το αποτέλεσμα δεν προσβλήθηκε με ένδικα βοηθήματα.

18. Εξάλλου, οι Δήμαρχοι τριάντα (30) Δήμων που εμπíπτουν γεωγραφικά στη χωρική αρμοδιότητα της Περιφέρειας έχουν υπογράψει πανομοιότυπη επιστολή προς το Γραφείο Περιφερειάρχη, με θέμα «Δέσμευση συναίνεσης, συνεργασίας και συμμετοχής στο “Πιλοτικό σύστημα πρόγνωσης υγείας ευπαθών ομάδων λόγω της πανδημίας Covid-19”. Στην επιστολή εκτίθεται ότι οι προκλήσεις που αντιμετωπίζει ο αναφερόμενος σε αυτή Δήμος από την έξαρση της πανδημίας υπήρξαν καταστροφικές και κάθε εργαλείο πρόληψης και περιορισμού νέων εξάρσεων ή νέων νόσων είναι κρίσιμο να αξιολογηθεί και να αξιοποιηθεί. Σημειώνεται ότι από έτους ο Δήμος έχει δεσμευθεί προφορικά σε σχέση με το εν λόγω πρόγραμμα και συναινεί να παραλάβει τον εξοπλισμό, να παράσχει χώρο για τη λειτουργία του και να διαθέσει το απαιτούμενο προσωπικό. Με την επιστολή, δηλώνεται ότι υφίσταται το αναγκαίο εξειδικευμένο προσωπικό που θα αναλάβει τις υποχρεώσεις χειρισμού, λειτουργίας και παρακολούθησης του υποσυστήματος. Ακόμη, εκτίθεται ότι ο Δήμος έχει αναλάβει κατάλληλες ενέργειες για την υποστήριξη των δημοτών μέσω άλλων προγραμμάτων, τα οποία δεν παρέχουν τις δυνατότητες του εν λόγω προγράμματος, καθώς και ότι κατά την πιλοτική εφαρμογή του το τελευταίο θα υλοποιηθεί ανεξάρτητα, όμως στη συνέχεια θα ενσωματωθεί στις υπηρεσίες των υφιστάμενων προγραμμάτων («βοήθεια στο σπίτι», κοινό πρόγραμμα πρόληψης και προσυμπτωματικού ελέγχου, κ.λπ.). Αναφορικά προς τη λειτουργία του, εκτίθεται ότι δεν απαιτείται 24ωρη παρακολούθηση του συστήματος ή συνεχής παρουσία των χειριστών ούτε η απασχόληση πρόσθετου προσωπικού, διότι οι μετρήσεις από κάθε συσκευή όταν υπερβαίνουν τις τιμές βάσης θα αποστέλλονται αυτόματα στη συσκευή του εκάστοτε χρήστη του Δήμου. Επίσης, εκτίθεται ότι, δεδομένης της δωρεάν συμμετοχής των δημοτών στο πιλοτικό πρόγραμμα, το ενδιαφέρον που έχει εκδηλωθεί υπερβαίνει τον αριθμό των

διατιθέμενων διακοσίων (200) έξυπνων ρολογιών που αντιστοιχούν στο Δήμο, για το λόγο αυτό εξετάζονται «διαφανή κριτήρια επιλογής» των ωφελουμένων. Στις επιστολές, συμπερασματικά, τονίζεται ότι σήμερα περισσότερο από ποτέ οι υπηρεσίες κοινωνικής φροντίδας και αλληλεγγύης χρήζουν ενίσχυσης και ότι, με προτεραιότητα την πρόληψη των νόσων, τον προ-συμπτωματικό έλεγχο και την έγκαιρη παρέμβαση, ο Δήμος επικροτεί και προάγει την αναγκαιότητα υλοποίησης του πιλοτικού προγράμματος, ως χρήσιμου εργαλείου αντιμετώπισης επιδημιών / πανδημιών, σε επίπεδο συνεργασίας Δήμου και Περιφέρειας.

19. Προς αντίκρουση του πρώτου διακαλυπτικού λόγου υπογραφής της σύμβασης, η πρώτη προσφεύγουσα προβάλλει ότι από τα στοιχεία του φακέλου τεκμηριώνεται ο προϋπολογισμός της δαπάνης του υπό προμήθεια συστήματος, προσκομίζεται και το 29748/13.1.2022 έγγραφο του Αντιπεριφερειάρχη Οικονομικών, καθώς και συνημμένα σε αυτό έγγραφα, όπως ενδεικτικά στοιχεία αγοράς των σχετικών ειδών (ρολόγια, ταμπλέτες, οθόνες), στοιχεία τιμολόγησης δεδομένων από παρόχους υπηρεσιών κινητής τηλεφωνίας, για τον υπολογισμό του κόστους παρακολούθησης των βιομετρικών ενδείξεων, καθώς και το κόστος υποστήριξης και εκπαίδευσης, από τα οποία προκύπτει η προϋπολογιζόμενη δαπάνη ανά τιμή μονάδας για κάθε επιμέρους αντικείμενο του συστήματος και του προγράμματος, ειδικότερα, 114 ευρώ / συσκευή ρολογιού (6.000 τεμάχια), κόστος ανθρωπομήνα ανάπτυξης συστήματος από εξειδικευμένο στέλεχος πληροφορικής 90.000 ευρώ (3.000 ευρώ επί 30 ανθρωπομήνες, για την απασχόληση 5 ατόμων επί 6 μήνες), 145 ευρώ / ταμπλέτα (150 τεμάχια), 195 ευρώ / οθόνη (30 τεμάχια), 1.500 ευρώ / 2 άτομα πλήρους απασχόλησης / 36 μήνες (υποστήριξη από τον ανάδοχο επί τρία έτη, ώστε οι Δήμοι να μην διαθέσουν τεχνικό προσωπικό), 0,2 ευρώ * 0,3MB * 6.000 τμχ * 360 ημέρες * 3 έτη (κόστος δεδομένων ενδείξεων). Ακόμη, κατ' εκτίμηση των ισχυρισμών της, όσον αφορά στον αριθμό των ωφελουμένων, προβάλλει ότι λήφθηκαν υπόψη δεδομένα του προγράμματος «Βοήθεια στο σπίτι» και στοιχεία από το κοινό πρόγραμμα πρόληψης και προσυμπτωματικού ελέγχου της Περιφέρειας και των Δήμων της Τέλος, σύμφωνα με το 350952/20.4.2022

διαβιβαστικό έγγραφο της Προϊσταμένης της Διεύθυνσης Οικονομικών της πρώτης προσφεύγουσας, για τη συμμετοχή στο πρόγραμμα επελέγησαν Δήμοι που διαθέτουν κοινωνικές δομές. Προστίθεται ότι το σύνολο των δημοτών τους, διαβιούντων σε αυτούς, ανέρχεται σε πληθυσμό 1.664.259, από τους οποίους ο αριθμός των ευπαθών ατόμων ανέρχεται σε 376.071, κατ' εφαρμογή του ποσοστού 22,59%, βάσει του πίνακα προτεραιοποίησης, στον οποίο καταλήγει η Επιτροπή Εμβολιασμών κατά Covid-19. Βάσει των στοιχείων αυτών, στο προαναφερόμενο έγγραφο, υποστηρίζεται, όπως εκτίθεται και στις επιστολές των συναινούντων Δημάρχων, ότι το ενδιαφέρον που έχει εκδηλωθεί στους ενδιαφερόμενους Δήμους υπερβαίνει κατά πολύ τις δυνατότητες της εν λόγω προμήθειας απευθυνόμενης σε 6.000 ωφελούμενους (200 τεμάχια έξυπνων ρολογιών, 200 ωφελούμενοι ανά δήμο, επί συνόλου 30 δήμων). Εξάλλου, σύμφωνα με το ίδιο έγγραφο, πέραν των λοιπών εξηγήσεων ως προς ορισμένες τμηματικές προθεσμίες εκτέλεσης της σύμβασης κατά το μέρος της προμήθειας και κατά το μέρος της παροχής υπηρεσιών, η τιμή της οικονομικής προσφοράς του αναδόχου, στην οποία συμπεριλαμβάνεται το κόστος παροχής υπηρεσιών τεχνικής υποστήριξης και το κόστος ανταλλαγής δεδομένων ενδείξεων (μέσω των παρόχων κινητής τηλεφωνίας), παραμένει σταθερή και καλύπτει όλη τη διάρκεια της σύμβασης, χωρίς αναπροσαρμογή, επομένως, δεν τίθεται ζήτημα επιπλέον δαπανών συνεχούς τεχνικής υποστήριξης και δαπανών κόστους ανταλλαγής δεδομένων καθ' όλη τη διάρκεια της σύμβασης μέχρι και τη λήξη της.

20. Το Δικαστήριο λαμβάνοντας υπόψη τα στοιχεία που επικαλείται προς υποστήριξη των ισχυρισμών της η πρώτη προσφεύγουσα, καθώς και ότι τόσο ο προϋπολογισμός όσο και το συνολικό ποσό της προσφοράς της αναδόχου καλύπτουν το σύνολο της διάρκειας της σύμβασης, όπως επίσης ότι το κόστος παροχής υπηρεσιών και το κόστος ανταλλαγής δεδομένων κινητής τηλεφωνίας για τη διακίνηση των βιομετρικών ενδείξεων, περιλαμβάνονται στην προσφορά και δεν αναπροσαρμόζονται καθ' όλη τη διάρκεια της σύμβασης, η οποία έχει οριστεί σε τέσσερα (4) έτη με δυνατότητα παράτασης, καθώς και ότι αντίστοιχα ο όρος της

σύμβασης, τον οποίο η προσφεύγουσα επικαλείται, περί μη αναπροσαρμογής των τιμών καταλαμβάνει και το διάστημα παράτασης της διάρκειάς της, κρίνει ότι ο πρώτος λόγος της προσφυγής ανάκλησης, σχετικά με τον αριθμό των συμμετεχόντων στο πρόγραμμα και το ύψος του προϋπολογισμού πρέπει να γίνει δεκτός.

21. Ως προς το δεύτερο διακωλυτικό λόγο προβάλλεται ότι από την απόφαση του Περιφερειακού Συμβουλίου προκύπτει ότι η κεντρική πλατφόρμα του συστήματος θα λειτουργεί με τη συμμετοχή του εξειδικευμένου προσωπικού των δήμων, το δε πλαίσιο συνεργασίας δεν αποτελεί στοιχείο προαπαιτούμενο της σύναψης της σύμβασης και δεν υφίσταται υποχρέωση να εξασφαλίζεται εκ των προτέρων. Συμπληρωματικά, πάντως, προσκομίζονται στα στοιχεία του φακέλου οι επιστολές τριάντα (30) Δημάρχων δέσμευσης συναίνεσης, συνεργασίας και συμμετοχής στο πιλοτικό πρόγραμμα.

22. Κατά τα εκτιθέμενα στη σκέψη 3 προκειμένου να διασφαλίζεται η αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης απαιτείται να προσδιορίζονται συγκεκριμένοι στόχοι, ώστε να καθίσταται εφικτή η παρακολούθηση και ο έλεγχος της επίτευξής τους, καθώς και να τεκμηριώνεται ο τρόπος εκτέλεσης και διασφάλισης της ποιότητας της εκτέλεσης δημόσιας σύμβασης. Επιπροσθέτως, κατά τα εκτιθέμενα στις σκέψεις 4, 5 και 6, εφόσον η υλοποίηση προγράμματος Δημόσιας Υγείας από την Περιφέρεια στηρίζεται ουσιωδώς στη συμβολή των Δήμων, το πρόγραμμα απαιτείται να προσδιορίζει με σαφήνεια τη μεθοδολογία, το προσωπικό που πρόκειται να απασχοληθεί, και γενικά τον τρόπο και τους όρους υλοποίησης του προγράμματος και συνεργασίας, σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 12 και 14 του ν. 3172/2003, συνδυαστικά εν προκειμένω εφαρμοζόμενες. Επί αυτής της βάσης καθορίζεται η σύμπραξη ή συνεργασία των Δήμων. Τούτο προϋποθέτει απόφαση του οικείου Δημοτικού Συμβουλίου, λαμβανόμενη, μάλιστα, κατά το στάδιο σχεδιασμού και οργάνωσης του προγράμματος, κατά το οποίο υφίσταται η δυνατότητα κατάλληλων προσαρμογών σε συγκεκριμένα επιχειρησιακά και διαχειριστικά δεδομένα του εκάστοτε εμπλεκόμενου Δήμου. Στην προκειμένη περίπτωση, από τα προσκομιζόμενα στοιχεία προκύπτει ότι για λογαριασμό τριάντα (30) Δήμων,

παρέχεται δέσμευση συναίνεσης, συνεργασίας και συμμετοχής από τους Δημάρχους αυτών. Οι τελευταίοι, όμως, κατά τα εκτιθέμενα στις σκέψεις 7, 8 και 9, εκ του νόμου στερούνται της απαιτούμενης αποφασιστικής αρμοδιότητας, η οποία ανήκει στα οικεία Δημοτικά Συμβούλια. Επιπλέον, στο Δήμαρχο δεν απονέμεται αρμοδιότητα να δεσμεύει το οικείο Δημοτικό Συμβούλιο, πλην υπογράφοντας σύμβαση σε εκτέλεση προηγούμενης απόφασης του συλλογικού αυτού οργάνου. Τα δε Δημοτικά Συμβούλια, ως κατ' αρχήν αρμόδια όργανα, εν προκειμένω, ούτε έχουν αποφανθεί σχετικά με το πλαίσιο συνεργασίας ούτε έχουν συναινέσει στο διαγραφόμενο από τη διακήρυξη, ακόμη και αν ήθελε θεωρηθεί ότι τα διαλαμβανόμενα σε αυτή συνιστούν τεχνικό δελτίο προγράμματος, πολύ περισσότερο τούτο δεν συντελέστηκε πριν από τη δημοσίευση της διακήρυξης, οπότε θα υπήρχε περιθώριο προσαρμογών στις δυνατότητες ή τις ανάγκες του εκάστοτε Δήμου, ανεξάρτητα αν εκ του αποτελέσματος προέκυπτε ότι η συναίνεση θα διατυπωνόταν άνευ ετέρου. Εξάλλου, αν και φέρεται οφειλόμενη στην πανδημία Covid-19, η προμήθεια του συστήματος προκηρύχθηκε σε περίοδο κατά την οποία, κατά τα κοινώς γνωστά, σταδιακά αίρονταν οι αυξημένοι περιορισμοί και διατηρούνταν σε εφαρμογή ηπιότερα μέτρα προστασίας του πληθυσμού, διότι είχε επικρατήσει η εκτίμηση ότι η υγειονομική κρίση αποκλιμακωνόταν. Τα περί του αντιθέτου υποστηριζόμενα από την προσφεύγουσα συνιστούν επιχείρημα εκ του αποτελέσματος, στηριζόμενο σε στοιχεία που ουδείς, περιλαμβανομένης της ίδιας, γνώριζε, αφού προέκυψαν μετά τη δημοσίευση της διακήρυξης (έως και το Μάρτιο ήδη τρέχοντος έτους), επομένως δεν μπορούν να ληφθούν υπόψη και δεν προσδίδουν έκτακτο χαρακτήρα είτε στη διακήρυξη είτε στο πιλοτικό πρόγραμμα. Επιπλέον, το υπό προμήθεια αντικείμενο αποτελεί σύστημα παρακολούθησης βασικών γενικών ενδείξεων υγείας των ωφελούμενων προσώπων και χρησιμεύει, όχι ως εξειδικευμένο, αλλά ως γενικό μέσο εποπτείας της υγείας τους. Και από την περιγραφή του αντικειμένου της προμήθειας στη διακήρυξη προκύπτει ότι αποβλέπει γενικά στην ενίσχυση των δυνατοτήτων παρακολούθησης των βιομετρικών ενδείξεων υγείας προσώπων ανηκόντων σε ευπαθείς ομάδες και, ομοίως γενικά, έως αφηρημένα, στη

βελτίωση της αποτελεσματικής διαχείρισης επιδημιών / πανδημιών, χωρίς να εισάγει μέτρα προστασίας από αυτές, το οποίο, άλλωστε, δεν ανήκει πρωτίστως στις αρμοδιότητες της τοπικής αυτοδιοίκησης, ούτε η αποτελεσματική διαχείριση της πανδημίας θα μπορούσε να στηριχθεί σε σύστημα εφαρμοζόμενο πιλοτικά. Εξάλλου, ενόψει του ότι έχει στο σύνολό του διάρκεια τεσσάρων ετών με δυνατότητα παράτασης, καθώς και ότι η προμήθεια του εξοπλισμού προβλέπεται να υλοποιηθεί σε διάστημα 170-200 ημερών, δηλαδή, τουλάχιστον έξι μηνών μετά την υπογραφή της σύμβασης και, οπωσδήποτε, περισσότερων μηνών από τη δημοσίευση της διακήρυξης, χωρίς ενδιάμεση δεσμευτική τμηματική παράδοση, ισχυρισμοί περί επιτακτικών από την πανδημία covid-19 αναγκών δεν ασκούν ουσιώδη επιρροή. Επομένως, ακόμη και αν θεωρηθεί ότι συνιστά πρόγραμμα το οποίο επιλέχθηκε επ' αφορμή των έκτακτων κινδύνων για τη δημόσια υγεία που εμφανίστηκαν υπό την απειλή της πανδημίας, το σύνολο των προαναφερόμενων χαρακτηριστικών δεν αρκούν ώστε να προσδώσουν στην προμήθεια το χαρακτήρα έκτακτου προγράμματος. Άλλωστε, ο σοβαρός κίνδυνος σε βάρος της δημόσιας υγείας λόγω της πανδημίας covid-19 και η επιτακτική διαχείρισή του προφανώς δεν αποτελούν τοπική υπόθεση ρυθμιζόμενη ανά Δήμο ή Περιφέρεια, αλλά, σύμφωνα με τα εκτιθέμενα στις σκέψεις 10, 11 και 12, αντιμετωπίζονται σε επίπεδο επικράτειας από τους καθ' ύλην αρμόδιους φορείς του συστήματος υγείας, διοίκησης υγείας και παροχής υπηρεσιών, πρωτοβάθμιας, δευτεροβάθμιας και τριτοβάθμιας, φροντίδας υγείας. Εν προκειμένω, το πιλοτικό πρόγραμμα συνιστά αποκλειστική πρωτοβουλία της πρώτης προσφεύγουσας, το δε αντικείμενό του δεν εξυπηρετεί και δεν έχει ενταχθεί σε κάποιο διακηρυγμένο πρόγραμμα προστασίας της δημόσιας υγείας, πολύ περισσότερο έκτακτο. Τούτο δεν έχει ως συνέπεια ότι αποκλείεται στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης να αναλαμβάνουν πρωτοβουλίες για την προστασία της δημόσιας υγείας, όμως, αυτές δεν μπορούν παρά να έχουν περιορισμένη εμβέλεια και συμπληρωματικό χαρακτήρα, η δε πραγματοποίησή τους δεν δικαιολογείται να συντελείται κατά παρέκκλιση προς τις προβλεπόμενες διαδικασίες λήψης αποφάσεων, συμπεριλαμβανομένων και των οριζόμενων στο

άρθρο 25 του ν. 4486/2017. Επομένως, παρά τη συνδρομή έκτακτων περιστάσεων λόγω της πανδημίας, η εν λόγω διακήρυξη δεν συνιστά έκτακτο πρόγραμμα προστασίας της δημόσιας υγείας για την αντιμετώπιση της πανδημίας ούτε στοιχείο επιβαλλόμενο στο πλαίσιο εκτέλεσης τέτοιου προγράμματος από την Περιφέρεια, ευρύτερα, δε, ούτε οι αρμοδιότητες των Περιφερειών ούτε αυτές των Δήμων, δικαιολογούσαν τη διενέργεια του διαγωνισμού κατά παράκαμψη των αποφάσεων των εμπλεκόμενων Δημοτικών Συμβουλίων, στις οποίες θα καθοριζόταν, πέραν των προεκτιθέμενων, και η έννομη σχέση που θα συνιστούσαν με την Περιφέρεια, δηλαδή ο τύπος συνεργασίας (συμμετοχή σε πρόγραμμα, διαβαθμιδική, προγραμματική, δημιουργία δικτύου, σκ. 7, ή άλλη προβλεπόμενη). Περαιτέρω, στο 350952/20.4.2022 διευκρινιστικό έγγραφο της προσφεύγουσας αναφέρεται ότι απόκειται στους Δήμους να προσδιορίσουν την κοινωνική δομή ή το προσωπικό τους που θα εμπλακεί στην υλοποίηση του προγράμματος «αφού προφανώς [ο Δήμος] είναι και ο μόνος αρμόδιος και γνωρίζων της δυναμικής της κάθε κοινωνικής υπηρεσίας τη δεδομένη στιγμή που θα τρέξει το πρόγραμμα», καθώς και ότι «η κοινωνική δομή ή το τμήμα του εκάστοτε Δήμου που θα εμπλακεί στο εν θέματι πιλοτικό πρόγραμμα θα αναφέρεται και θα τεκμηριώνεται στη Μελέτη Εφαρμογής που θα παραδώσει ο Ανάδοχος». Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι ακόμη και αν ήθελε θεωρηθεί ότι η Περιφέρεια οργανώνει, με τη διακήρυξη να συνιστά και το απαιτούμενο τεχνικό δελτίο, ειδικό πρόγραμμα για την προστασία της δημόσιας υγείας, δεν γνωρίζει το προσωπικό που θα απασχοληθεί, παρά μόνο αορίστως και αυτό θα προσδιοριστεί από τους Δήμους και από τον ανάδοχο με τη μελέτη εφαρμογής που θα καταρτίσει. Επιπροσθέτως, στο διευκρινιστικό έγγραφο όπως και στις προαναφερόμενες επιστολές συναίνεσης των Δημάρχων, δεν γίνεται καμία αναφορά στο αναγκαίο υγειονομικό / ιατρικό προσωπικό που θα αποφασίζει για τις απαιτούμενες ενέργειες κατά την παρακολούθηση των ωφελουμένων σε περίπτωση υπέρβασης των τιμών αναφοράς ή άλλου κρίσιμου συμβάντος. Ακόμη, στις επιστολές συναίνεσης, με σαφήνεια εκτίθεται από τους Δημάρχους ότι δεν απαιτείται 24ωρη παρακολούθηση, διότι οι ειδοποιήσεις συμβάντος αυτόματα θα

αποστέλλονται από το έξυπνο ρολόι του ωφελούμενου στο χρήστη του συστήματος για λογαριασμό του Δήμου. Όμως, η αποστολή ειδοποίησης στο χρήστη δεν διασφαλίζει ότι το περιστατικό θα αντιμετωπίζεται στον αναγκαίο, ενδεχομένως επείγοντα, χρόνο. Τούτο διότι, αν δεν απαιτείται 24ωρη παρακολούθηση, δεν εξηγείται ο τρόπος κατά τον οποίο θα αντιμετωπίζονται συμβάντα, όπως περιστατικά «πτώσης» του ωφελούμενου, η οποία, περιλαμβάνεται στις καταγεγραμμένες ενδείξεις, ή αφαίρεσης του ρολογιού ή, κυρίως, υπέρβασης των φυσιολογικών τιμών θερμοκρασίας σώματος ή κορεσμού του οξυγόνου, ή των λοιπών ενδείξεων, κατά το διάστημα που δεν θα καλύπτεται από παρακολούθηση των ενδείξεων σε πραγματικό χρόνο. Ακόμη, η λειτουργία του συστήματος προϋποθέτει, εκτός από τους διαχειριστές, χειριστές ή χρήστες του εξοπλισμού, τη σύμπραξη εξειδικευμένου, υγειονομικού ή / και ιατρικού προσωπικού, προς το οποίο θα προωθούνται τα σήματα και οι ειδοποιήσεις για την αξιολόγηση και λήψη απόφασης σε περίπτωση συμβάντος. Το αυτό εξειδικευμένο υγειονομικό προσωπικό θα χορηγεί γνωμάτευση ώστε, κατά τη φάση αρχικοποίησης του συστήματος από την ομάδα κάθε Δήμου, να εξατομικεύονται οι κανόνες ειδοποίησης ανά ασθενή / ωφελούμενο, εφόσον συντρέχουν ειδικοί λόγοι. Λαμβάνοντας υπόψη ότι τα δημοτικά ιατρεία δεν αποτελούν υποχρεωτικά συστηνόμενη υπηρεσία των Δήμων, καθώς και ότι από τα στοιχεία του φακέλου δεν προκύπτει ότι σε άπαντες τους φερόμενους ως συνεργαζόμενους στο πρόγραμμα της προσφεύγουσας Δήμους λειτουργούν δημοτικά ιατρεία ή με άλλο τρόπο απασχολείται υγειονομικό και ιατρικό προσωπικό, η σύμπραξη των Δήμων, ακόμη και αν ήθελε γίνει δεκτή η δέσμευσή τους από τους Δημάρχους, πάσχει και όσον αφορά στις πτυχές του προγράμματος που αφορούν σε υγειονομικό ή / και ιατρικό προσωπικό. Από τα προαναφερόμενα συνάγεται ότι η φερόμενη ως δεδομένη συνεργασία των Δήμων παρουσιάζει κενά και καταλείπει αμφιβολίες ως προς τη δυνατότητα προσήκουσας υλοποίησης του πιλοτικού προγράμματος. Επομένως, η διενέργεια του διαγωνισμού χωρίς εξασφαλισμένη, ελλείψει απόφασης των οικείων Δημοτικών Συμβουλίων, και μεθοδολογικά αποσαφηνισμένη σύμπραξη των οικείων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου

βαθμού, πριν από τη δημοσίευση της διακήρυξης, παρά το ότι το πιλοτικό πρόγραμμα δεν μπορεί να υλοποιηθεί χωρίς τη σύμπραξη αυτή, συνιστά κατά την πλειοψηφούσα άποψη παράβαση της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης (σκ. 3), προεχόντως υπό την ειδικότερη μορφή της αρχής της αποτελεσματικότητας, η τήρηση δε αυτών εντάσσεται και στο αντικείμενο του προσυμβατικού ελέγχου και δεν μετατίθεται ζήτημα εξεταζόμενο μετά την υπογραφή κατά την υλοποίηση της σύμβασης. Συνεπώς, κατά το μέρος αυτό οι διαπιστώσεις της προσβαλλόμενης πράξης είναι κατά την πλειοψηφία ορθές και ο δεύτερος λόγος των προσφυγών ανάκλησης που αφορά το δεύτερο διακωλυτικό της υπογραφής του σχεδίου σύμβασης λόγο όπως διαπιστώθηκε με την προβαλλόμενη πράξη πρέπει να απορριφθεί ως αβάσιμος.

23. Μειοψήφησε η Πρόεδρος του Τμήματος Σωτηρία Ντούνη, Αντιπρόεδρος, η οποία διατύπωσε την ακόλουθη γνώμη: Με την ελεγχόμενη διαγωνιστική διαδικασία ανάθεσης της σύμβασης με τίτλο «Πιλοτικό σύστημα πρόγνωσης υγείας ευπαθών ομάδων λόγω γης πανδημίας covid 19» επιχειρείται η προμήθεια από την προσφεύγουσα ενός συστήματος ηλεκτρονικών συσκευών και λογισμικού, μέρος του οποίου θα διατεθεί μέσω των αρμόδιων υπηρεσιών των μετεχόντων στο πιλοτικό αυτό πρόγραμμα δήμων στους ανήκοντες σε ευπαθείς ομάδες κατοίκους αυτών καθώς και η υποστήριξη του συνόλου του συστήματος αυτού από τον ανάδοχο επί τέσσερα έτη. Σκοπός του πιλοτικού αυτού συστήματος είναι η πρόληψη και κυρίως η ταχεία αντιμετώπιση των προβλημάτων υγείας των ωφελούμενων, όπως εντοπίζονται και ενδεχομένως έχουν ήδη καταγραφεί λόγω συμμετοχής τους και σε άλλα δημοτικά προγράμματα κοινωνικής δράσης, ιδιαίτερα κατά την περίοδο της πανδημίας, επ' ευκαιρία και εξ αφορμής αυτής, με την παροχή άμεσης ιατρικής βοήθειας, και η αποφυγή επιβάρυνσης αλλά και η αποσυμφόρηση των μονάδων δευτεροβάθμιας φροντίδας υγείας, καθώς και η εν γένει παρακολούθηση της φυσικής κατάστασης αυτών και η συλλογή σχετικών στατιστικών δεδομένων όπως αναλυτικά αναφέρονται στη σκέψη 16. Τούτων παρέπεται ότι, δεδομένου ότι ο χαρακτήρας τόσο του υπό ανάθεση προγράμματος όσο και της απαιτούμενης για την υλοποίησή

του διαβαθμιδικής αυτής συνεργασίας είναι πιλοτικός, οι δομές λειτουργίας της δεν μπορούν και, ενδεχομένως, δεν επιβάλλεται να έχουν πλήρως θεσμικό χαρακτήρα ώστε να διευκολυνθεί η εφαρμογή του στα αρχικά στάδια αυτής και να επιλυθούν τα οποιαδήποτε προβλήματα ανακύψουν κατά την εκτέλεσή του καθώς και η διασύνδεσή του με τις μονάδες πρωτοβάθμιας φροντίδας υγείας. Ούτε, άλλωστε, η μέριμνα και η ευθύνη για την παροχή υπηρεσιών υγείας στο σύνολο των πολιτών που ανήκει στη κεντρική διοίκηση αποστειρεί από τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού τη δυνατότητα να αναλάβουν δράσεις επικουρικά προς το κράτος και στο τομέα της υγείας στη χωρική αρμοδιότητά τους προς όφελος συγκεκριμένης κατηγορίας κατοίκων, δηλαδή τις ευπαθείς ομάδες, στο πλαίσιο υλοποίησης της αποστολής της τοπικής αυτοδιοίκησης και του κοινωνικού χαρακτήρα αυτής. Κατ' ακολουθίαν αυτών η αναδειχθείσα με την προσβαλλόμενη έλλειψη σχεδιασμού της υλοποίησης του υπό ανάθεση πιλοτικού συστήματος, ακόμη και αν συντρέχει, σε καμία περίπτωση δεν είναι ουσιώδης και δεν αποτελεί λόγο διακωλυτικό της υπογραφής του σχεδίου της ελεγχόμενης σύμβασης.

24. Ως προς τον τρίτο διακωλυτικό λόγο, με τις προσφυγές ανάκλησης οι προσφεύγουσες προβάλλουν ότι η δήλωση συμμόρφωσης είναι το έγγραφο εκείνο που πιστοποιεί ότι ένα προϊόν είναι κατασκευασμένο σύμφωνα με τις απαιτούμενες προδιαγραφές ασφάλειας και υγείας και κατά συνέπεια νομίμως φέρει τη σήμανση CE, προκειμένου νομίμως να κυκλοφορεί στην ενωσιακή αγορά. Επικαλούνται και αποδεικνύουν ότι με την τεχνική της προσφορά η δεύτερη προσφεύγουσα κατέθεσε τις απαιτούμενες δηλώσεις συμμόρφωσης των κατασκευαστών, τα δε προσφερόμενα κυκλοφορούν φέροντας την αντίστοιχη σήμανση.

25. Το Δικαστήριο κρίνει ότι ο λόγος αυτός των προσφυγών ανάκλησης πρέπει να γίνει δεκτός ως νόμω και ουσία βάσιμος. Όπως βασίμως [Κανονισμός (ΕΚ) 765/2008 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 9 Ιουλίου 2008, για τον καθορισμό των απαιτήσεων διαπίστευσης και εποπτείας της αγοράς όσον αφορά την εμπορία των προϊόντων (...)] προβάλλεται και αποδεικνύεται, η σήμανση CE, που τίθεται μόνο από τον κατασκευαστή ή τον εξουσιοδοτημένο αντιπρόσωπό

του, καταδεικνύει τη συμμόρφωση προϊόντος και αποτελεί την ορατή συνέπεια, το αποτύπωμα ολόκληρης διαδικασίας που περιλαμβάνει την αξιολόγηση συμμόρφωσης με τις ειδικές απαιτήσεις της ενωσιακής νομοθεσίας για την εναρμόνιση των όρων εμπορίας των προϊόντων, για την οποία υποβάλλεται η δήλωση συμμόρφωσης.

26. Κατ' ακολουθία των ανωτέρω, μη προβαλλόμενου άλλου λόγου, δεκτών γενομένων των πρώτου και τρίτου λόγων των προσφυγών ανάκλησης ως προς τις πρώτη και τρίτη πλημμέλειες διακωλυτικές της υπογραφής του σχεδίου σύμβασης που διαπιστώθηκαν με την προσβαλλόμενη πράξη, απορριπτομένου του δεύτερου λόγου των προσφυγών ανάκλησης ως προς το δεύτερο διακωλυτικό της υπογραφής του σχεδίου σύμβασης λόγο, μη προβαλλόμενου λόγου ως προς τις επισημάνσεις που διατυπώνονται στην προσβαλλόμενη πράξη επί του σχεδίου σύμβασης, δεδομένου ότι υφίσταται ένας λόγος διακωλυτικός της υπογραφής του σχεδίου σύμβασης οι κρινόμενες προσφυγές ανάκλησης πρέπει να απορριφθούν και να διαταχθεί η κατάπτωση του παραβόλου που καταβλήθηκε για τη δεύτερη από αυτές.

Για τους λόγους αυτούς

Συνεκδικάζει την από 4.1.2022 προσφυγή ανάκλησης του δευτεροβάθμιου οργανισμού τοπικής αυτοδιοίκησης με την επωνυμία «Περιφέρεια» και την από 3.1.2022 προσφυγή ανάκλησης της εταιρείας περιορισμένης ευθύνης με την επωνυμία «.....» και με διακριτικό τίτλο «.....».

Απορρίπτει τις προσφυγές ανάκλησης.

Διατάσσει την κατάπτωση υπέρ του Δημοσίου του παραβόλου που κατατέθηκε.

Κρίθηκε και αποφασίσθηκε σε τηλεδιάσκεψη στις 17 Μαΐου 2022.

Η ΠΡΟΕΔΡΟΣ

Η ΕΙΣΗΓΗΤΡΙΑ ΠΑΡΕΔΡΟΣ

ΣΩΤΗΡΙΑ ΝΤΟΥΝΗ

ΕΛΕΝΗ ΝΙΚΟΛΑΟΥ

**Η ΓΡΑΜΜΑΤΕΑΣ
ΠΕΛΑΓΙΑ ΚΡΗΤΙΚΟΥ**

Δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο ακροατήριο του Δικαστηρίου στις
27 Μαΐου 2022.

**Η ΠΡΟΕΔΡΟΣ
ΣΩΤΗΡΙΑ ΝΤΟΥΝΗ**

**Η ΓΡΑΜΜΑΤΕΑΣ
ΠΕΛΑΓΙΑ ΚΡΗΤΙΚΟΥ**