



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ

ΤΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ

ΚΛΙΜΑΚΙΟ ΠΡΟΛΗΠΤΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ ΔΑΠΑΝΩΝ ΣΤΟ ΙV ΤΜΗΜΑ

Αποτελούμενο από την Πρόεδρο του Κλιμακίου Γεωργία Μαραγκού, Σύμβουλο και τους Νικόλαο Βόγκα και Αικατερίνη Σπηλιοπούλου (εισηγήτρια), Παρέδρους.

Συνήλθε στην αίθουσα διασκέψεων του Καταστήματός του, που βρίσκεται στην Αθήνα, στις 27 Ιουνίου 2014, με την παρουσία της Γραμματέως του Ολυμπίας Κωνσταντακοπούλου.

Για να αποφανθεί, ύστερα από σχετική διαφωνία που ανέκυψε μεταξύ του Επιτρόπου στην 1^η Υπηρεσία του Ελεγκτικού Συνεδρίου στο Νομό Αχαΐας και της Υπηρεσίας Δημοσιονομικού Ελέγχου Νομού Αχαΐας, αν πρέπει να θεωρηθούν τα 45684 και 45701, οικονομικού έτους 2014, χρηματικά εντάλματα πληρωμής της Υπηρεσίας αυτής.

Αφού μελέτησε τα στοιχεία του φακέλου

και

έλαβε υπόψη

Την 110/10.6.2014 έγγραφη γνώμη του Παρέδρου στη Γενική Επιτροπεία Επικρατείας του Ελεγκτικού Συνεδρίου Δημητρίου Κοκοτσή, κωλυομένου του

Γενικού Επιτρόπου, σύμφωνα με την οποία τα ελεγχόμενα χρηματικά εντάλματα δεν πρέπει να θεωρηθούν.

Σκέφθηκε κατά το νόμο

I. Ο Επίτροπος στην 1^η Υπηρεσία του Ελεγκτικού Συνεδρίου στο Νομό Αχαΐας αρνήθηκε, με την 35/31.12.2013 πράξη του, να θεωρήσει τα 252236 και 252237, οικονομικού έτους 2013, χρηματικά εντάλματα πληρωμής της Υπηρεσίας Δημοσιονομικού Ελέγχου Νομού Αχαΐας, που αφορούν στην καταβολή ποσού 18.100,00 ευρώ και 18.000,00 ευρώ, αντιστοίχως, στον «...» και στην «.....» αντιστοίχως, ως αμοιβή τους για τη «Διαμόρφωση λωρίδας δαπέδου με πλακόστρωση, υπερύψωση στηθαίου και κατασκευή λίθινων καθιστικών και πεζουλίων για την ανάδειξη του αρχαιολογικού χώρου Αγίας Σοφίας.....» και την «Προμήθεια και τοποθέτηση σιδηρών κιγκλιδωμάτων και θυρών για την ανάδειξη του αρχαιολογικού χώρου Αγίας Σοφίας....» αντιστοίχως. Τη θεώρηση των ενταλμάτων αυτών αρνήθηκε ο Επίτροπος, με την αιτιολογία ότι οι επίμαχες δαπάνες δεν είναι νόμιμες, καθόσον ανατέθηκαν απευθείας, κατά παράβαση των διατάξεων του άρθρου 2 του ν. 2286/1995 και του άρθρου 11 του π.δ. 99/1992, μετά από κατάτμηση της συνολικής δαπάνης και δεν προκύπτουν ο αναλυτικός προϋπολογισμός του έργου και το τιμολόγιο μελέτης αρμοδίως συνταχθέντα και υπογεγραμμένα καθώς και η απόφαση του αρμοδίου οργάνου ότι το έργο θα εκτελεσθεί με αυτεπιστασία. Η Υπηρεσία Δημοσιονομικού Ελέγχου, αφού ακύρωσε τα προαναφερόμενα εντάλματα λόγω λήξης του οικονομικού έτους, σε βάρος των πιστώσεων του οποίου είχαν εκδοθεί, εξέδωσε τα 45684 και 45701, οικονομικού έτους 2014, ισόποσα όμοια,

τα οποία επανυπέβαλε στον Επίτροπο για θεώρηση, υποστηρίζοντας τη νομιμότητα των εντελλόμενων με αυτά δαπανών. Ο Επίτροπος όμως ενέμεινε στην άρνησή του να τα θεωρήσει, με συνέπεια να ανακύψει διαφωνία, για την άρση της οποίας νομίμως απευθύνεται, με την από 3.6.2014 έκθεσή του, στο Κλιμάκιο τούτο.

II. Ο ν. 3669/2008 «Κύρωση της κωδικοποίησης της νομοθεσίας κατασκευής δημοσίων έργων» (Α' 116), ορίζει στο άρθρο 1 παρ. 3 ότι: «Από τεχνική άποψη δημόσια έργα είναι όλα τα έργα που εκτελούν οι φορείς της παρ.1 και συνδέονται με οποιονδήποτε τρόπο με το έδαφος, το υπέδαφος ή τον υποθαλάσσιο χώρο, όπως και τα πλωτά τμήματα των τεχνικών έργων. Ως έργο νοείται κάθε νέα κατασκευή ή επέκταση ή ανακαίνιση ή επισκευή ή συντήρηση και η οικονομικά ή τεχνικά αυτοτελής λειτουργία, καθώς και κάθε σχετική ερευνητική εργασία, που απαιτεί τεχνική γνώση και επέμβαση», στο άρθρο 3 ότι: «Τρόποι επιλογής της εργοληπτικής επιχείρησης για την κατασκευή του έργου είναι: α) Η ανοικτή δημοπρασία (...) γ) Η απευθείας ανάθεση ή διαγωνισμός μεταξύ περιορισμένου αριθμού προσκαλουμένων εργοληπτικών επιχειρήσεων. Ο τρόπος αυτός αποτελεί εξαιρετική διαδικασία και εφαρμόζεται όταν συντρέχουν οι προϋποθέσεις του άρθρου 28 του παρόντος. δ) Ο πρόχειρος διαγωνισμός και η προφορική δημοπρασία που διέπονται από τις διατάξεις του άρθρου 29 του παρόντος» και στο άρθρο 29 ότι: «Αν πρόκειται για έργο που ο προϋπολογισμός του είναι μεγαλύτερος από το όριο που επιτρέπεται η απευθείας ανάθεση και μέχρι του ποσού που καθορίζεται κάθε φορά σύμφωνα με τις διατάξεις του β' εδαφίου της παρ. 1 του άρθρου 83 του ν. 2362/95 (ΦΕΚ 247 Α'), μπορεί να

διενεργηθεί πρόχειρος διαγωνισμός ή προφορική δημοπρασία, σύμφωνα με τα οριζόμενα στις επόμενες παραγράφους. ...». Περαιτέρω, βάσει της διάταξης του άρθρου 83 του ν. 2362/1995 εκδόθηκε η 35130/739/9.8.2010 απόφαση του Υπουργού Οικονομικών «Αύξηση των χρηματικών ποσών του άρθρου 83 παρ. 1 του ν. 2362/95 για τη σύναψη συμβάσεων που αφορούν προμήθεια προϊόντων, παροχή υπηρεσιών ή εκτέλεση έργων» (ΦΕΚ Β' 1291/11.8.2010), στο άρθρο 1 της οποίας ορίζεται ότι: «1. Αναπροσαρμόζουμε τα ποσά για τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων που αφορούν προμήθεια προϊόντων, παροχή υπηρεσιών ή εκτέλεση έργων ως ακολούθως: α) Με απευθείας ανάθεση μέχρι του ποσού των είκοσι χιλιάδων (20.000,00) ευρώ β) Με συνοπτική διαδικασία (πρόχειρο διαγωνισμό) από του ποσού της προηγούμενης περίπτωσης μέχρι του ποσού των εξήντα χιλιάδων (60.000,00) ευρώ. 2. (...) στα ποσά αυτά δεν συμπεριλαμβάνεται ο Φ.Π.Α.». Τέλος, το εκδοθέν κατ' εξουσιοδότηση του άρθρου 81 του ν. 1985/1991 (ΦΕΚ Α' 122) π.δ. 99/1992 «Μελέτη και εκτέλεση αρχαιολογικών εν γένει έργων» (ΦΕΚ Α' 46) ορίζει, στο άρθρο 11, όπως η παράγραφος 1 αυτού αντικαταστάθηκε με την παράγραφο 33 του άρθρου 19 του ν.2947/2001 (ΦΕΚ Α' 228), ότι: «1. Οι επιμέρους εργασίες που εκτελούνται από τρίτους στα πλαίσια της εκτέλεσης του όλου έργου με αυτεπιστασία, ανατίθενται: α) είτε κατόπιν πρόχειρου διαγωνισμού, εφόσον η δαπάνη κάθε είδους εργασίας δεν υπερβαίνει το διπλάσιο του ορίου του ποσού που ισχύει κάθε φορά για πρόχειρους διαγωνισμούς προμηθειών του Δημοσίου, β) είτε απευθείας από τον προϊστάμενο της Υπηρεσίας του Υπουργείου Πολιτισμού, που εκτελεί το έργο, εφόσον η δαπάνη κάθε επί μέρους εργασίας δεν υπερβαίνει

κατά εκτελούμενο έργο, το ποσό που ορίζεται κάθε φορά σύμφωνα με τις ισχύουσες διατάξεις περί προμηθειών του Δημοσίου. 2. Με την επιφύλαξη των διατάξεων του παρόντος Δ/τος ο πρόχειρος διαγωνισμός και η απ' ευθείας ανάθεση διενεργούνται σύμφωνα με τη διαδικασία της παρ. 1 του άρθρου 25 του Π.Δ. 609/85. (...)». Από τις προεκτεθείσες διατάξεις, συνάγονται, μεταξύ άλλων, τα εξής: α) Δημόσιο τεχνικό έργο νοείται κάθε νέα κατασκευή, επέκταση, ανακαίνιση, επισκευή, συντήρηση ή ερευνητική εργασία, που απαιτεί τεχνική γνώση και εμπειρία και συνδέεται άμεσα με το έδαφος ή το υπέδαφος κατά τρόπο διαρκή και σταθερό, ώστε να μπορεί να θεωρηθεί ότι αποτελεί συστατικό του, κατά την έννοια του άρθρου 953 του Α.Κ. και να μην μπορεί να αποχωριστεί απ' αυτό χωρίς βλάβη ή αλλοίωση της ουσίας ή του προορισμού του (βλ. Ελ.Συν. IV Τμ. πράξ. 18/2007, 59/1997, 33, 86/1999). Οποιαδήποτε άλλη εργασία που δεν φέρει τα προπαρατεθέντα χαρακτηριστικά δεν εμπίπτει στην έννοια του έργου και δεν εφαρμόζεται για την ανάθεσή της ο ν.3669/2008, αλλά αποτελεί παροχή υπηρεσιών, για την ανάθεση των οποίων εφαρμόζονται οι διατάξεις του ν. 2286/1995. β) Η ανάθεση τόσο των έργων όσο και των υπηρεσιών από φορείς του δημοσίου διενεργείται, κατά κανόνα, κατόπιν τακτικού διαγωνισμού. Κατ' εξαίρεση, εφόσον η αξία των έργων ή υπηρεσιών δεν υπερβαίνει σε ετήσια βάση το ποσό των 60.000 ευρώ μπορεί να διενεργηθεί πρόχειρος διαγωνισμός. Για τα δε αρχαιολογικά έργα στην περίπτωση του πρόχειρου διαγωνισμού το ποσό αυτό διπλασιάζεται (120.000 ευρώ).

γ) Για τον προσδιορισμό της αξίας του έργου και την επί τη βάσει αυτού επιλογή της διαγωνιστικής διαδικασίας λαμβάνονται υπόψη όλες οι εργασίες που

αποτελούν τμήματα ενός ενιαίου έργου που είναι ομοειδείς μεταξύ τους, κατά την αντίληψη των συναλλαγών και τη φύση τους και δεν επιτρέπεται ο επιμερισμός των εργασιών αυτών σε μερικότερες κατηγορίες και η διενέργεια περισσότερων πρόχειρων διαγωνισμών, στο μέτρο που, όχι μόνον είναι δυνατόν, αλλά και επιβάλλεται, για το οικονομοτεχνικώς άρτιο του έργου, να αποτελέσουν αντικείμενο ενιαίου τακτικού διαγωνισμού (βλ. IV Τμ. 117/2006, 124 και 47/2005, 75, 72 και 43/2004, 54/2002, 31/2001, 8/2000, 66/1999). Ειδικότερα δε όσον αφορά τα δημόσια έργα, το εάν επιμέρους εργασίες συνιστούν ή όχι ενιαίο έργο κρίνεται επί τη βάσει λειτουργικών κριτηρίων και, πιο συγκεκριμένα, βάσει της οικονομικής και της τεχνικής λειτουργίας του αποτελέσματος στο οποίο αποβλέπουν οι εργασίες αυτές, λαμβανομένων υπόψη στοιχείων, όπως είναι, ιδίως, η ταυτόχρονη έναρξη των διαδικασιών ανάθεσής τους και η ενότητα του γεωγραφικού πλαισίου, εντός του οποίου πρόκειται αυτές να εκτελεστούν (βλ. Πράξεις 18/2007, 26/2005, 133/2004, 72/2003 IV Τμ. Ελ. Συν.). Συνεπώς, είναι παράνομη η προσφυγή στην εξαιρετική διαδικασία της απευθείας ανάθεσης για καθεμιά κατηγορία εργασιών με κατάτμηση της συνολικής δαπάνης του έργου, αφού με τον τρόπο αυτό επιδιώκεται η περιγραφή των άνω διατάξεων και ειδικότερα η αποφυγή της διενέργειας πρόχειρου διαγωνισμού, που παρέχει περισσότερες εγγυήσεις για την τελική επιλογή της πράγματι συμφερότερης προσφοράς. Συνακόλουθα, είναι άκυρη η σύμβαση που συνάπτεται για την εκτέλεση των παρανόμως (με κατάτμηση της συνολικής δαπάνης) ανατεθεισών εργασιών και μη νόμιμη η δαπάνη που γίνεται για την

εκτέλεση των άκυρων αυτών συμβάσεων (πρβλ. Ελ.Συν. Τμ. IV 103/2004, V Τμήμα 1/2010).

III. Στην υπό κρίση υπόθεση, από τα δικαιολογητικά που συνοδεύουν τα επίμαχα χρηματικά εντάλματα πληρωμής προκύπτουν τα ακόλουθα: Με την 3341/27.8.2009 απόφαση της Προϊσταμένης της Εφορείας Βυζαντινών Αρχαιοτήτων, μετά την 7/13.7.2009 γνωμοδότηση του Τοπικού Συμβουλίου Μνημείων Δυτικής Ελλάδας, εγκρίθηκε η μελέτη διαμόρφωσης του αρχαιολογικού χώρου Αγίας ΣοφίαςΝομού.... Ακολούθως, με την 3661/28.8.2013 απόφαση της ίδιας ανατέθηκαν απευθείας οι εργασίες «Διαμόρφωση λωρίδος δαπέδου με πλακόστρωση, υπερύψωση στηθαίου και κατασκευή λίθινων καθιστικών και πεζουλιών» για την ανάδειξη του ως άνω αρχαιολογικού χώρου στον πολιτικό μηχανικό «...». Επίσης, με την 3968/17.9.2013 απόφαση της ίδιας ανατέθηκαν απευθείας η «Προμήθεια και τοποθέτηση σιδηρών κιγκλιδωμάτων κα θυρών για την ανάδειξη του αρχαιολογικού χώρου» στην τεχνική εταιρεία «.....». Συναφώς, υπεγράφησαν οι από 30.8.2013 και από 19.9.2013 συμβάσεις, ποσού 18.100,00 ευρώ και 18.000,00 ευρώ (συμπεριλαμβανομένου Φ.Π.Α.) αντιστοίχως. Η οικεία δαπάνη καλύπτεται από τον Τακτικό Προϋπολογισμό του Υπουργείου Παιδείας και Θρησκευμάτων, Πολιτισμού και Αθλητισμού ΚΑΕ 19/750/5186. Μετά δε την εκτέλεση των ανατεθεισών εργασιών και για την καταβολή της αμοιβής των εργοληπτών, εκδόθηκαν τα ήδη ελεγχόμενα χρηματικά εντάλματα. Περαιτέρω, όπως προκύπτει από το 5446/23.12.2013 έγγραφο της Προϊσταμένης της 6^{ης} Εφορείας Βυζαντινών Αρχαιοτήτων, στο πλαίσιο υλοποίησης του έργου

«Διαμόρφωση αρχαιολογικού χώρου Ιερού Ναού Αγίας ΣοφίαςΝομού...», που εκτελέστηκε με αυτεπιστασία, ανατέθηκαν απευθείας και η «εγκατάσταση φωτισμού για την ανάδειξη του αρχαιολογικού χώρου» έναντι συμβατικού τιμήματος 9.700,00 ευρώ, καθώς και η «κατασκευή φυλακίου και εξοπλισμός για την ανάδειξη του αρχαιολογικού χώρου» έναντι συμβατικού τιμήματος 5.200,00 ευρώ, με αποτέλεσμα το συνολικό ποσό των δαπανών που ανατέθηκαν απευθείας να ανέρχεται σε 51.000,00 ευρώ. Με τα δεδομένα αυτά και όσα εκτέθηκαν στη νομική σκέψη που προηγήθηκε, το Κλιμάκιο κρίνει αφενός μεν ότι πρόκειται για έργο δεδομένου ότι τα αποτελέσματα των ανωτέρω εργασιών συνάπτονται σταθερά και άμεσα με το έδαφος και δεν μπορούν αποσυνδεθούν χωρίς βλάβη αυτού, αφετέρου δε ότι ενόψει της συνολικής απαιτούμενης δαπάνης για την ανάδειξη του επίμαχου αρχαιολογικού χώρου, η οποία υπερβαίνει το όριο των 20.000 ευρώ μέχρι του οποίου είναι επιτρεπτή η προσφυγή στην εξαιρετική διαδικασία της απευθείας ανάθεσης, η αναθέτουσα αρχή μη νομίμως μετά από κατάτμηση της συνολικής δαπάνης προσέφυγε στην ως άνω εξαιρετική διαδικασία των απευθείας αναθέσεων κατά παράκαμψη των διατυπώσεων του πρόχειρου διαγωνισμού. Και τούτο διότι, όπως προκύπτει από τα σχετικά συνοδευτικά των ενταλμάτων έγγραφα, οι εργασίες που αντιστοιχούν στα εντάλματα αυτά απευθύνονται στον ίδιο κύκλο επαγγελματιών, βαρύνουν τις πιστώσεις του ίδιου έργου, ανατέθηκαν εντός του ίδιου οικονομικού έτους, εκτελέστηκαν στον ίδιο χώρο (χωρική ενότητα) και απέβλεπαν στο αυτό από οικονομοτεχνική άποψη αποτέλεσμα, ήτοι στην ανάδειξη του αρχαιολογικού χώρου του Ιερού Ναού Αγίας Σοφίας.... Για το λόγο αυτό που βασίμως

προβάλλει ο Επίτροπος, οι εντελλόμενες με τα ελεγχόμενα εντάλματα δαπάνες, που ερείδονται σε μη νόμιμα συναφθείσες, κατά τ' ανωτέρω, συμβάσεις, δεν είναι νόμιμες. Ωστόσο, συνεκτιμώντας ότι μεταξύ των στοιχείων του φακέλου περιλαμβάνονται για κάθε μία των επίμαχων αναθέσεων τρεις προσφορές, οι εργασίες ανατέθηκαν δε πράγματι στους ενδιαφερόμενους που προσέφεραν τη χαμηλότερη τιμή, το Κλιμάκιο κρίνει ότι τα αρμόδια όργανα της 6^{ης} Εφορείας Βυζαντινών Αρχαιοτήτων δεν ενήργησαν με πρόθεση καταστρατήγησης των οικείων διατάξεων. Επίσης, αβασίμως προβάλλει ο Επίτροπος ότι δεν επισυνάπτεται προϋπολογισμός του επίμαχου έργου, ενόψει του ότι στο 811/1.3.2013 έγγραφο της Προϊσταμένης της 6^{ης} Εφορείας Βυζαντινών Αρχαιοτήτων προς το Υπουργείο Παιδείας επισυνάπτεται αναλυτικός προϋπολογισμός δαπάνης του έργου «Διαμόρφωση αρχαιολογικού χώρου Ιερού Ναού Αγίας Σοφίας...», κατά μονάδα μέτρησης, ποσότητα και τιμή μονάδος των υλικών και εργασιών, συνολικού ποσού 103.950,00 ευρώ, επίσης στην από 19.8.2013 συνταχθείσα από την .. Εφορεία τεχνική έκθεση επισυνάπτεται αναλυτικός προϋπολογισμός αφενός για τη «διαμόρφωση λωρίδος δαπέδου με πλακόστρωση, υπερύψωση στηθαίου και κατασκευή λίθινων καθιστικών και πεζουλίων», συνολικού ποσού 19.286,40 ευρώ (συμπεριλαμβανομένου Φ.Π.Α.) και αφετέρου για την «προμήθεια και τοποθέτηση σιδηρών κιγκλιδωμάτων και θυρών», συνολικού ποσού 20.172,00 ευρώ. Τέλος, ομοίως αβασίμως προβάλλει ο Επίτροπος ότι δεν επισυνάπτεται η απόφαση του αρμοδίου οργάνου ότι το έργο θα εκτελεσθεί με αυτεπιστασία, ενόψει του ότι σύμφωνα με το άρθρο 60 παρ. 3 του π.δ. 191/2003, οι περιφερειακές υπηρεσίες της Γενικής Διεύθυνσης

Αρχαιοτήτων και Πολιτιστικής Κληρονομιάς, μεταξύ των οποίων και οι Εφορείες Βυζαντινών Αρχαιοτήτων, εκτελούν όλα τα αναφερόμενα στις αρμοδιότητές τους έργα με αυτεπιστασία και απολογιστικά, κατά τις κείμενες διατάξεις σε εφαρμογή του ν. 1958/1991 και του π.δ. 99/1992, όπως εκάστοτε ισχύουν.

IV. Κατ' ακολουθία των ανωτέρω, οι εντελλόμενες δαπάνες δεν είναι νόμιμες, όμως τα ελεγχόμενα χρηματικά εντάλματα μπορούν να θεωρηθούν λόγω συγγνωστής πλάνης.

Για τους λόγους αυτούς

Αποφαίνεται ότι τα 45684 και 45701, οικονομικού έτους 2014, χρηματικά εντάλματα πληρωμής της Υπηρεσίας Δημοσιονομικού Ελέγχου στο Νομό Αχαΐας πρέπει να θεωρηθούν λόγω συγγνωστής πλάνης.

Η ΠΡΟΕΔΡΟΣ

ΓΕΩΡΓΙΑ ΜΑΡΑΓΚΟΥ

Η ΕΙΣΗΓΗΤΡΙΑ ΠΑΡΕΔΡΟΣ

ΑΙΚΑΤΕΡΙΝΗ ΣΠΗΛΙΟΠΟΥΛΟΥ

Η ΓΡΑΜΜΑΤΕΑΣ

ΟΛΥΜΠΙΑ ΚΩΝΣΤΑΝΤΑΚΟΠΟΥΛΟΥ

