

Πράξεως : 0165  
Αριθμ. : -----  
Συνεδρ. : 15η/19-4-2016



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ

## ΤΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ

ΚΛΙΜΑΚΙΟ ΠΡΟΛΗΠΤΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ ΔΑΠΑΝΩΝ

ΣΤΟ VII ΤΜΗΜΑ

Αποτελούμενο από την Πρόεδρο του Κλιμακίου, Δέσποινα Καββαδία - Κωνσταντάρα, Σύμβουλο και τα μέλη, Ευθύμιο Καρβέλη, Πάρεδρο και Αθανασία Παπασταμάτη (εισηγήτρια), Εισηγήτρια.

Συνήλθε στην αίθουσα διασκέψεων του Καταστήματός του, που βρίσκεται στην Αθήνα, στις 19 Απριλίου 2016, με την παρουσία του Γραμματέα του, για να αποφανθεί, ύστερα από σχετική διαφωνία που ανέκυψε μεταξύ της αναπληρώτριας Επιτρόπου του Ελεγκτικού Συνεδρίου στο Νομό ... και του Δήμου ..., όσον αφορά στη θεώρηση ή μη των 429 και 430, οικονομικού έτους 2015, χρηματικών ενταλμάτων πληρωμής του εν λόγω Δήμου.

**Αφού μελέτησε τα στοιχεία του φακέλου**

**και**

**Έλαβε υπόψη**

Τη 47/15.2.2016 έγγραφη γνώμη του Επιτρόπου της Επικρατείας στο Ελεγκτικό Συνέδριο Αντωνίου Νικητάκη, σύμφωνα με την οποία τα υπό κρίση χρηματικά εντάλματα δεν πρέπει να θεωρηθούν.

**Σκέφθηκε σύμφωνα με το νόμο**

**Αποφάσισε τα εξής:**

**I.** Η αναπληρώτρια Επίτροπος του Ελεγκτικού Συνεδρίου στο Νομό ... αρνήθηκε, με την 117/2.12.2015 πράξη της, να θεωρήσει τα 429 και 430, οικονομικού έτους 2015, χρηματικά εντάλματα πληρωμής του Δήμου ....., με φερόμενη ως δικαιούχο την εταιρεία «.....» και ποσού 7.893,73 ευρώ και 6.562,23 ευρώ αντιστοίχως, τα οποία αφορούν, το πρώτο «προμήθεια ανταλλακτικών απορριμματοφόρων (Σύμβαση 35498/26-06-2015)» και το δεύτερο «προμήθεια ανταλλακτικών λεωφορείων (Σύμβαση 40720/20-07-2015)». Ως αιτιολογία για την άρνησή της η αναπληρώτρια Επίτροπος προέβαλε ότι: α) οι ως άνω συμβάσεις έχουν μικτό χαρακτήρα, ήτοι αυτό της προμήθειας των ανωτέρω υλικών, καθώς και των εργασιών τοποθέτησης αυτών, πλην όμως από τα στοιχεία του φακέλου δεν διαχωρίζεται η αξία της προμήθειας των αγαθών και αυτής των υπηρεσιών, ώστε να είναι δυνατός ο χαρακτηρισμός των συμβάσεων αναλόγως του ποιά δαπάνη υπερτερεί και συνακόλουθα ο έλεγχος του κωδικού αριθμού εξόδων (ΚΑΕ) που βαρύνει τις δαπάνες, β) εν προκειμένω έχει λάβει χώρα παράβαση της αρχής της ειδικότητας των πιστώσεων, για το λόγο ότι δεν υπάρχει αντιστοιχία μεταξύ του σκοπού της οικείας πίστωσης - όπως ο σκοπός αυτός εξειδικεύεται με την περιγραφική διατύπωση (κατονομασία) του τίτλου του οικείου κωδικού αριθμού - και του περιεχομένου της δαπάνης και γ) ακόμη και αν υποθεθεί ότι οι ανωτέρω δαπάνες αφορούν αμιγείς συμβάσεις προμήθειας ανταλλακτικών, αυτές μη νομίμως διενεργήθηκαν με απευθείας ανάθεση και δίχως την τήρηση

διαγωνιστικής διαδικασίας, καθόσον από το καθολικό εξόδων του ανωτέρω Δήμου προκύπτει ότι μόνο στους κωδικούς εξόδων 15-6671.002, 20-6671.003, 20-6671.004, 20-6671.011, 20-6671.014, 20-6671.015, 20-6671.021, 20-6671.023, 20-6671.024, 30-6671.003 που αφορούν προμήθεια ανταλλακτικών, έχουν εκδοθεί από την αρχή του έτους χρηματικά εντάλματα, ύψους 42.239,22 ευρώ, το ύψος των οποίων υπερβαίνει το όριο της απευθείας ανάθεσης των 15.000 ευρώ και ως εκ τούτου, έπρεπε για την ανάθεσή τους να διενεργηθεί διαγωνισμός, καθώς δεν προκύπτει από τα επισυναπτόμενα δικαιολογητικά, η συνδρομή του κατεπείγοντος ή έκτακτου γεγονότος που να δικαιολογεί την προσφυγή στην εξαιρετική διαδικασία της απευθείας ανάθεσης. Ο Δήμος ..., με το 69494/8.12.2015 έγγραφο του Αντιδημάρχου του, επανυπέβαλε για θεώρηση τα ως άνω χρηματικά εντάλματα πληρωμής, υποστηρίζοντας τη νομιμότητα της εντελλόμενης με αυτά δαπάνης. Η αναπληρώτρια Επίτροπος, όμως, ενέμεινε στην άρνηση θεώρησης των ως άνω χρηματικών ενταλμάτων, με αποτέλεσμα να ανακύψει διαφωνία, για την άρση της οποίας νομίμως απευθύνεται, με τη σχετική έκθεση διαφωνίας της, στο παρόν Κλιμάκιο.

**II. Α.** Ο ν. 2286/1995 «Προμήθειες του δημόσιου τομέα και ρυθμίσεις συναφών θεμάτων» (ΦΕΚ Α' 19) ορίζει στο άρθρο 1 ότι: «1. Στις διατάξεις του νόμου αυτού υπάγονται οι κάθε είδους προμήθειες αγαθών που ενεργούνται από : α) (...) β) τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, γ) (...) 2. Προμήθειες του δημοσίου τομέα είναι συμβάσεις από επαχθή αίτια, που συνάπτονται εγγράφως μεταξύ ενός προμηθευτή αφ' ενός και των φορέων που ορίζονται στην παρ. 1 αφ' ετέρου και έχουν ως αντικείμενο την αγορά (...)»

αγαθών. Επίσης θεωρούνται προμήθειες του δημοσίου τομέα και οι συμβάσεις ανάθεσης εκτελέσεως εργασιών, εγκατάστασης, συντήρησης, μεταφοράς ή και άλλων εργασιών που σχετίζονται με την προμήθεια των ανωτέρω αγαθών, εφόσον όμως η αξία αυτών υπερβαίνει την αντίστοιχη των εργασιών. 3. (...)».

Κατά την έννοια των ανωτέρω διατάξεων, η σύμβαση που περιλαμβάνει ταυτόχρονα την προμήθεια αγαθών και την εκτέλεση των σχετικών εργασιών, θεωρείται σύμβαση προμήθειας ή σύμβαση παροχής υπηρεσιών ανάλογα με το αντικείμενο που κατά τους όρους της, έχει προέχοντα χαρακτήρα, προς τούτο δε, συνεκτιμάται, μεταξύ άλλων, η αξία των επιμέρους παροχών, εφόσον έχει οριστεί χωριστή τιμή για αυτές. Σε κάθε, όμως, περίπτωση πρέπει να χωρήσει αντικειμενική συνολική εκτίμηση της σύμβασης, αφού μόνο με τον τρόπο αυτό μπορεί να κριθεί κατά πόσο η παροχή υπηρεσιών αποτελεί, όχι μόνο ποσοτικά αλλά και ποιοτικά, το κύριο αντικείμενο της σύμβασης (βλ. ΕΣ απόφαση VI Τμ. 2253/2011, πράξεις Κλιμ. Πρωλ. Ελ. Δαπανών στο VII Τμ. 246/2015, 209/2014, πρβλ. ΔΕΚ, απόφαση της 18.1.2007, C-220/05, Jean Hauroux κλπ, σκ. 37-41, ΕΣ πράξη Κλιμ. Πρωλ. Ελ. Δαπανών στο VII Τμ. 60/2016).

**B.** Το β.δ. της 17.5/15.6.1959 «Περί οικονομικής διοικήσεως και λογιστικού των Δήμων και Κοινοτήτων» (ΦΕΚ Α' 114, διόρθ. ΦΕΚ Α' 145 και 197) ορίζει στο άρθρο 7, με τίτλο «Ειδικότης των πιστώσεων», ότι: «2. Τα δια του προϋπολογισμού προσδιορισμένα εις έκαστον των άρθρων ποσά δεν επιτρέπεται να χρησιμεύσουν εις άλλα άρθρα». Με τη διάταξη αυτή καθιερώνεται η δημοσιονομική αρχή της ειδικότητας των πιστώσεων, σύμφωνα με την οποία η πίστωση που εγγράφεται σε κάθε κωδικό αριθμό

εξόδων του προϋπολογισμού διατίθεται αποκλειστικώς και μόνο για την αντιμετώπιση των δαπανών εκείνων που κατονομάζονται και περιγράφονται στον κωδικό αυτό αριθμό. Όταν μεταξύ του σκοπού της πίστωσης που καθορίζεται με τον προϋπολογισμό, όπως ο σκοπός αυτός εξειδικεύεται με την περιγραφική διατύπωση (κατονομασία) του τίτλου του οικείου κωδικού αριθμού και του περιεχομένου της δαπάνης που πρόκειται να πραγματοποιηθεί, δεν υπάρχει εννοιολογική αντιστοιχία, τότε η δαπάνη αυτή δεν μπορεί να βαρύνει τη συγκεκριμένη πίστωση, ενώ τυχόν υπαγωγή της σε αυτή, παρά την έλλειψη της ως άνω αντιστοιχίας, ισοδυναμεί με έλλειψη πίστωσης και αποτελεί λόγο που εμποδίζει την πληρωμή της δαπάνης. Η έλλειψη πίστωσης, με την οποία εξομοιώνεται και η μη ορθή υπαγωγή συγκεκριμένης δαπάνης στον προσήκοντα με βάση την κατονομασία του κωδικό αριθμό, ελέγχεται κατά την άσκηση προληπτικού ελέγχου του οικείου χρηματικού εντάλματος από το Ελεγκτικό Συνέδριο (βλ. ΕΣ πράξεις VII Τμ. 63/2012, 139/2011, Κλιμ. Προλ. Ελ. Δαπ. στο VII Τμ. 246/2015, 347/2013 κ.ά.).

**III.** Από το συνδυασμό των διατάξεων των άρθρων 209 (παρ. 2 και 9) και 273 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων που κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του ν. 3463/2006 (ΦΕΚ Α' 114), με εκείνες των άρθρων 11 παρ. 1 και 70 του π.δ. 28/1980 «Περί εκτελέσεως έργων και προμηθειών Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοικήσεως» (ΦΕΚ Α' 11), συνάγεται ότι για την ανάθεση εκτέλεσης εργασιών από Δήμους, εφόσον ο προϋπολογισμός της σχετικής υπηρεσίας δεν εμπίπτει στα όρια εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου (βλ. Οδηγία 2004/18/EK και π.δ. 60/2007), εφαρμόζονται, μέχρι την έκδοση του προεδρικού

διατάγματος που προβλέπεται στην παρ. 2 του άρθρου 209 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων, οι διατάξεις του π.δ. 28/1980, σύμφωνα με τις οποίες για την ανάθεση υπηρεσιών απαιτείται καταρχήν η διενέργεια δημόσιου ανοικτού μειοδοτικού διαγωνισμού, ώστε να καθίσταται δυνατή, με την προσέλευση μεγάλου ή έστω ικανού αριθμού μειοδοτών, η ανάπτυξη επαρκούς ανταγωνισμού και η διασφάλιση των οικονομικών συμφερόντων των Δήμων, με την επιλογή της πλέον συμφέρουσας γι' αυτούς προσφοράς. Κατ' εξαίρεση μόνο επιτρέπεται η προσφυγή στη διαδικασία του πρόχειρου διαγωνισμού, όταν η συνολική δαπάνη, σε ετήσια βάση, δεν υπερβαίνει το ποσό των 60.000,00 ευρώ χωρίς ΦΠΑ ή στη διαδικασία της απευθείας ανάθεσης, όταν η συνολική δαπάνη, σε ετήσια βάση, δεν υπερβαίνει το ποσό των 20.000,00 ευρώ χωρίς ΦΠΑ (βλ. σχετ. 35130/739/9.8.2010 απόφαση του Υπουργού Οικονομικών, ΦΕΚ Β' 1291/11.8.2010, που εκδόθηκε κατ' εξουσιοδότηση του άρθρου 83 του ν. 2362/1995, καθώς και τις νεότερες διατάξεις του άρθρου 133 του ν. 4270/2014, ΦΕΚ Α' 143) (βλ. ΕΣ πράξεις Κλιμ. Προλ. Ελ. Δαπ. στο VII Τμ. 57/2016, 213/2015). Προκειμένου δε να διαπιστωθεί το ποσό, στο οποίο ανέρχεται η δαπάνη παροχής συγκεκριμένων υπηρεσιών και κατ' επέκταση, η δυνατότητα απευθείας ανάθεσής τους, λαμβάνεται υπόψη η συνολική δαπάνη που απαιτείται για να καλυφθούν οι ανάγκες του Δήμου σε υπηρεσίες στο σύνολό τους, οι οποίες, κατά τα διδάγματα της κοινής πείρας και τις συναλλακτικές αντιλήψεις, θεωρούνται όμοιες ή ομοειδείς ή που ως εκ της φύσης τους, του αντικειμένου τους ή της λειτουργικότητάς τους εντάσσονται σε όμοιες ή παρεμφερείς κατηγορίες υπηρεσιών. Συνεπώς, δεν είναι νόμιμος ο

επιμερισμός της κατά τα ανωτέρω συνολικής ποσότητας όμοιων ή ομοειδών υπηρεσιών σε περισσότερες μικρότερες ποσότητες ή μερικότερες όμοιες ή ομοειδείς κατηγορίες και η εν συνεχεία απευθείας ανάθεση αυτών με βάση το ύψος της δαπάνης που προκύπτει από την κατάτμηση της συνολικής ποσότητας, γιατί με τον τρόπο αυτό επιχειρείται, κατά παράβαση των οικείων διατάξεων, η αποφυγή της τήρησης της οριζόμενης από αυτές διαδικασίας του διαγωνισμού (βλ. ΕΣ πράξεις VII Τμ. 195/2011, 193, 144/2010, Κλιμ. Πρωτ. Ελ. Δαπ. στο VII Τμ. 230, 213, 174/2015 κ.ά.).

**IV.** Στην υπό κρίση υπόθεση, από τα στοιχεία του φακέλου προκύπτουν τα ακόλουθα: Α. Με τις 229/24.6.2015, 230/24.6.2015 και 231/24.6.2015 αποφάσεις της Οικονομικής Επιτροπής του Δήμου ...εγκρίθηκε η διάθεση πίστωσης, αντιστοίχως, στους ΚΑΕ 20.6671.003 (προμήθεια ανταλλακτικών απορριμματοφόρων), 15.6671.002 (προμήθεια ανταλλακτικών λεωφορείων) και 30.6671.003 (προμήθεια ανταλλακτικών φορτηγών αυτοκινήτων) του προϋπολογισμού έτους 2015 του Δήμου. Στη συνέχεια, με τις από 24.6.2015 αποφάσεις απευθείας ανάθεσης εργασιών συντήρησης και επισκευής οχημάτων της Επιτροπής Επισκευαστικών Εργασιών και Προμήθειας Ανταλλακτικών του Δήμου ....ανατέθηκε απευθείας η επισκευή των σε αυτές αναφερόμενων οχημάτων του Δήμου, συμπεριλαμβανομένης της προμήθειας ανταλλακτικών που κρίνονται απαραίτητα για την εν λόγω επισκευή, στο εξειδικευμένο συνεργείο «....». Ακολούθως, υπεγράφη η 35498/26.6.2015 σύμβαση μεταξύ του Δήμου .... και της εταιρείας «....», συνολικού ποσού 7.898,40 ευρώ με ΦΠΑ, η οποία αφορά τη συντήρηση και επισκευή όλων των

ανωτέρω οχημάτων του Δήμου, ενώ για την πληρωμή της εν λόγω δαπάνης προς τη φερόμενη ως δικαιούχο εταιρεία, εκδόθηκε το ελεγχόμενο 429/2015 χρηματικό ένταλμα.

**B.** Με τις 279/20.7.2015, 280/20.7.2015, 281/20.7.2015 και 282/20.7.2015 αποφάσεις της Οικονομικής Επιτροπής του Δήμου ... εγκρίθηκε η διάθεση πίστωσης, αντιστοίχως, στους ΚΑΕ 15.6671.002 (προμήθεια ανταλλακτικών λεωφορείων) με τις 2 πρώτες αποφάσεις, 30.6671.003 (προμήθεια ανταλλακτικών φορτηγών αυτοκινήτων) και 20.6671.003 (προμήθεια ανταλλακτικών απορριμματοφόρων) του προϋπολογισμού έτους 2015 του Δήμου. Με τις από 20.7.2015 αποφάσεις απευθείας ανάθεσης εργασιών συντήρησης και επισκευής οχημάτων της Επιτροπής Επισκευαστικών Εργασιών και Προμήθειας Ανταλλακτικών του Δήμου .... ανατέθηκε απευθείας η επισκευή των σε αυτές αναφερόμενων οχημάτων του Δήμου, συμπεριλαμβανομένης της προμήθειας ανταλλακτικών που κρίνονται απαραίτητα για την εν λόγω επισκευή, στο εξειδικευμένο συνεργείο «.....». Ακολούθως, υπεγράφη η 40720/20.7.2015 σύμβαση μεταξύ του Δήμου ....και της εταιρείας «.....», συνολικού ποσού 6.562,23 ευρώ με ΦΠΑ, η οποία αφορά τη συντήρηση και επισκευή όλων των ανωτέρω οχημάτων του Δήμου, ενώ για την πληρωμή της εν λόγω δαπάνης προς τη φερόμενη ως δικαιούχο εταιρεία, εκδόθηκε το ελεγχόμενο 430/2015 χρηματικό ένταλμα. Με τα δεδομένα αυτά και σύμφωνα με όσα έγιναν δεκτά στην προηγούμενη υπό Π. σκέψη, το Κλιμάκιο κρίνει ότι οι ως άνω 35498/26.6.2015 και 40720/20.7.2015 συμβάσεις, παρόλο που δεν διαχωρίστηκε σε αυτές η αξία της προμήθειας των



ανταλλακτικών από την αξία των υπηρεσιών, είναι μικτές συμβάσεις προμήθειας (των αναγκαίων για τις επισκευές των οχημάτων του Δήμου ανταλλακτικών) και παροχής υπηρεσιών (ήτοι, της επισκευής των εν λόγω οχημάτων). Ο δε προέχων χαρακτήρας των συμβάσεων αυτών είναι, σύμφωνα με το σκοπό τους και τη βούληση των συμβαλλόμενων μερών, όπως αποτυπώθηκαν στα σχετικά συμβατικά κείμενα, αυτός της παροχής υπηρεσιών και συγκεκριμένα της επισκευής των εν λόγω οχημάτων του Δήμου ...και όχι η προμήθεια καθεαυτή των αναγκαίων για τις επισκευές ανταλλακτικών, η οποία έχει παρεπόμενο χαρακτήρα και αποτελεί το μέσο για την εκτέλεση της ανωτέρω εργασίας. Κατά συνέπεια, μη νομίμως, ήτοι κατά παράβαση της αρχής της ειδικότητας των πιστώσεων, οι εν λόγω εργασίες εντάχθηκαν σε κωδικούς αριθμούς προμηθειών του προϋπολογισμού του Δήμου .....

Επιπλέον, σύμφωνα με όσα έγιναν δεκτά στην προηγούμενη υπό ΙΙΙ. σκέψη, οι προαναφερόμενες εργασίες επισκευής των οχημάτων του Δήμου, συνιστούν ομοειδείς, κατά τα διδάγματα της κοινής πείρας, εργασίες. Ως εκ τούτου, μη νομίμως οι ελεγχόμενες εργασίες επιμερίστηκαν και ανατέθηκαν απευθείας στη φερομένη ως δικαιούχο εταιρεία, για το λόγο ότι το ύψος της δαπάνης αυτών συναθροιζόμενο με το ποσό που δαπανήθηκε κατά το έτος 2015, για όμοιες με αυτές υπηρεσίες του Δήμου ... (βλ. τους ΚΑΕ 20.6263.001, 20.6263.002, 20.6263.005, 20.6263.009, 20.6263.012, 30.6263.002, που επίσης αφορούν συντήρηση και επισκευή οχημάτων του Δήμου), υπερβαίνει το όριο των 20.000,00 ευρώ χωρίς ΦΠΑ, πέραν του οποίου δεν επιτρέπεται η απευθείας ανάθεση υπηρεσιών. Ο Δήμος ....., με το έγγραφο επανυποβολής

των ελεγχόμενων χρηματικών ενταλμάτων, ισχυρίζεται ότι δεν έλαβε χώρα διαγωνισμός αλλά απευθείας ανάθεση των επίμαχων υπηρεσιών διότι δεν μπορούσαν να προβλεφθούν εκ των προτέρων οι βλάβες των εν λόγω οχημάτων. Ο ως άνω ισχυρισμός πρέπει να απορριφθεί ως αβάσιμος, διότι στο πλαίσιο του έγκαιρου και ορθού προγραμματισμού της δράσης του, ο Δήμος ...μπορούσε να προγραμματίσει, τουλάχιστον σε γενικές γραμμές, τη διενέργεια διαγωνισμού για τη συντήρηση – επισκευή όλων των κατηγοριών οχημάτων του κατά το έτος 2015. Τέλος, ο ισχυρισμός του Δήμου, σύμφωνα με τον οποίο τα αρμόδια όργανά του δεν ενήργησαν με πρόθεση καταστρατήγησης των εφαρμοστέων διατάξεων αλλά ενόψει του δυσερμήνευτου αυτών, συγγνωστώς θεώρησαν ότι για τις ελεγχόμενες αναθέσεις δεν προβλεπόταν η διεξαγωγή διαγωνισμού, ανεξαρτήτως του ύψους της σχετικής δαπάνης, είναι απορριπτέος διότι οι σχετικές νομοθετικές διατάξεις ισχύουν από μακρού χρόνου και αποτελούν ουσιώδες στοιχείο του συστήματος ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων εν γένει και ως εκ τούτου, δεν δικαιολογείται συγγνωστή πλάνη των αρμοδίων οργάνων του Δήμου ως προς την εφαρμογή τους. Κατ' ακολουθίαν των ανωτέρω, οι εντελλόμενες με τα ελεγχόμενα χρηματικά εντάλματα δαπάνες δεν είναι νόμιμες, συνεπώς αυτά δεν πρέπει να θεωρηθούν.

#### **Για τους λόγους αυτούς**

Αποφαίνεται ότι τα 429 και 430, οικονομικού έτους 2015, χρηματικά εντάλματα πληρωμής του Δήμου..., ποσού 7.893,73 ευρώ και 6.562,23 ευρώ αντιστοίχως, δεν πρέπει να θεωρηθούν.