

# Προϋποθέσεις νομιμότητας απευθείας αναθέσεων προμηθειών με απόφαση δημάρχου

Με αφορμή την Πράξη 178/2012 του Κλιμακίου του VII Τμήματος του Ελεγκτικού Συνεδρίου (γνωμ.)

**Περίληψη:** Προμήθειες αγαθών εκ μέρους ΟΤΑ. Η διαδικασία της απευθείας ανάθεσης αποτελεί εξαιρετική διαδικασία. Ειδική αρμοδιότητα Δημάρχου για τη συντέλεση της απευθείας ανάθεσης προμήθειας, μετά από γνώμη του Δημοτικού συμβουλίου και της Οικονομικής επιτροπής. Θεμελίωση αρμοδιότητας του Δημάρχου να προσφεύγει στην εξαιρετική διαδικασία της απευθείας ανάθεσης προκειμένου για προμήθειες του Δήμου, εφόσον η δαπάνη τους δεν υπερβαίνει κατ' είδος και σε ετήσια βάση το συνολικό ποσό των 15.000 ευρώ περιλαμβανομένου του ΦΠΑ.

## I

Με την υπ' αριθμ. 178/2012 Πράξη του Κλιμακίου Προληπτικού Ελέγχου Δαπανών του VII Τμήματος του Ελεγκτικού Συνεδρίου κρίθηκαν τα εξής: «Το Δημοτικό Συμβούλιο, ως όργανο διοίκησης των ΟΤΑ α' βαθμού, έχει γενική αρμοδιότητα και αποφασίζει για κάθε θέμα σχετικό με τις αρμοδιότητες του οικείου ΟΤΑ, εκτός από τα θέματα που, βάσει ρητής διάταξης, ανήκουν στην αρμοδιότητα των λοιπών οργάνων του Δήμου. Όσον αφορά ειδικότερα στην έγκριση διενέργειας ορισμένης δημοτικής προμήθειας, η αρμοδιότητα ανήκει στο Δημοτικό Συμβούλιο και μόνο κατ' εξαίρεση, όταν η προμήθεια διενεργείται με απευθείας ανάθεση λόγω της συνδρομής εξαιρετικά επείγουσας περίπτωσης, αρμόδιο όργανο, για την έγκρισή της είναι η Οικονομική Επιτροπή. Το ίδιο όργανο (Οικονομική Επιτροπή) είναι, καταρχήν, αρμόδιο για την έγκριση μιας δαπάνης και τη διάθεση της σχετικής πίστωσης (33/2012 πραξ. VII Τμημ. ΕλΣυν). Περαιτέρω, από τις ίδιες διατάξεις προκύπτει ότι η απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου, με την οποία ανατίθεται η προμήθεια υλικού, που συνιστά την γενεσιουργό αιτία καταβολής της σχετικής δαπάνης (διοι-

Απόστολος Παπακωνσταντίνου  
Δρ. Συνταγματικού Δικαίου, Δικηγόρος

κητική ανάληψη της υποχρέωσης), πρέπει να προηγείται της υπογραφής της οικείας σύμβασης και της εκτέλεσής της, ήτοι της πραγματοποίησης της δαπάνης, δεδομένου ότι ως διοικητική πράξη ρυθμίζει ενεστώσες ή μελλοντικές ενέργειες και όχι παρελθούσες (βλ. Πράξεις IV Τμ 99/2007, VII Τμ. 256/2009, 30/2012)».

Με έρεισμα τις ανωτέρω σκέψεις το Κλιμάκιο έκρινε μη νόμιμη δαπάνη ύψους 14.978 ευρώ, περιλαμβανομένου ΦΠΑ, που αφορούσε προμήθεια (εφαρμογές προγραμμάτων πληροφορικής) για τις ανάγκες Δήμου, η οποία είχε ανατεθεί απευθείας με απόφαση Δημάρχου κατ' επίκληση των άρθρων 86 και 209 του Ν 3463/2006, με το σκεπτικό ότι «δεν προηγήθηκε της προμήθειας λογισμικού απόφαση ανάθεσης του κατά νόμο αρμόδιου οργάνου, ήτοι του Δημοτικού Συμβουλίου».

## II

Ενόψει των προαναφερομένων κρίσεων του εν λόγω Κλιμακίου του Ελεγκτικού Συνεδρίου μας τέθηκε το ερώτημα από τον Δήμο Μαρκοπούλου Μεσογαίας εάν και υπό ποιους όρους είναι δυνατή η απευθείας ανάθεση εκ μέρους του Δημάρχου προμηθειών των Δήμων.

## III

Σύμφωνα με το άρθρο 65 παρ. 1 του Ν 3852/2010: «Το δημοτικό συμβούλιο αποφασίζει για όλα τα θέματα που αφορούν το

δήμο, εκτός από εκείνα που ανήκουν εκ του νόμου στην αρμοδιότητα του δημάρχου ή άλλου οργάνου του δήμου ή το ίδιο το δημοτικό συμβούλιο μεταβίβασε σε επιτροπή του». Ακόμη, το άρθρο 72 παρ. 1 ορίζει: «1. Η Οικονομική Επιτροπή είναι όργανο παρακολούθησης και ελέγχου της οικονομικής λειτουργίας του δήμου. Ειδικότερα έχει τις ακόλουθες αρμοδιότητες: α) ... β) ... δ) αποφασίζει για την έγκριση των δαπανών και τη διάθεση των πιστώσεων του προϋπολογισμού, εκτός από εκείνες που σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις αποφασίζει το δημοτικό συμβούλιο, καθώς επίσης αποφασίζει αιτιολογημένα και για τις περιπτώσεις απευθείας ανάθεσης προμηθειών, παροχής υπηρεσιών, εκπόνησης μελετών και εκτέλεσης έργων σε εξαιρετικά επείγουσες περιπτώσεις...», ενώ στην παράγραφο 3 του ίδιου άρθρου προβλέπεται: «Το δημοτικό συμβούλιο μπορεί, για θέματα ιδιαίτερα σοβαρά, με ειδική αιτιολογία, και με την απόλυτη πλειοψηφία του συνόλου των μελών του να αποφασίζει ότι θα ασκήσει το ίδιο αρμοδιότητες των προηγούμενων παραγράφων». Περαιτέρω, σύμφωνα με το άρθρο 58: «1. Ο δήμαρχος προασπίζει τα τοπικά συμφέροντα, κατευθύνει τις δράσεις του δήμου για την υλοποίηση του σχεδίου ανάπτυξης, διασφαλίζει την ενότητα της τοπικής κοινωνίας και ασκεί τα καθήκοντά του με γνώμονα τις αρχές της διαφάνειας και της αποτελεσματικότητας. Ειδικότερα, ο δήμαρχος: α)... β) Εκτελεί τις αποφάσεις του δημοτικού συμβουλίου, της οικονομικής και της επιτροπής ποιότητας ζωής. Η μη εκτέλεση των αποφάσεων αυτών συνιστά σοβαρή πειθαρχική παράβαση καθήκοντος... στ) Υπογράφει τις συμβάσεις που συνάπτει ο δήμος...2. Όταν δημιουργείται άμεσος και προφανής κίνδυνος ή απειλείται άμεση ζημία των δημοτικών συμφερόντων από την αναβολή λήψης απόφασης, ο δήμαρχος μπορεί να αποφασίσει για θέματα που ανήκουν στην αρμοδιότητα της οικονομικής ή της επιτροπής ποιότητας ζωής. Στην περίπτωση αυτή οφείλει να υποβάλει προς έγκριση τη σχετική απόφασή του κατά την επόμενη συνεδρίαση της αντίστοιχης επιτροπής».

Εξάλλου, ειδικώς το ζήτημα των προμηθειών των Δήμων ρυθμίζεται με το άρθρο 209 παρ. 1 του Ν 3463/2006 («Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων»). Σύμφωνα με την εν λόγω διάταξη: «Οι προμήθειες των Δήμων, των Κοινοτήτων, των πάσης φύσεως Συνδέσμων τους, των νομικών τους προσώπων δημοσίου δικαίου και των ιδρυμάτων τους διενεργούνται σύμφωνα με τις διατάξεις του Ενιαίου Κανονισμού Προμηθειών των ΟΤΑ (ΕΚΠΟΤΑ), όπως ισχύει, με την επιφύλαξη των ειδικών ρυθμίσεων του ΠΔ 370/1995 (ΦΕΚ Α' 199), όπως αυτές έχουν τροποποιηθεί από το ΠΔ 105/2000 (ΦΕΚ Α' 100) και των αντίστοιχων του ΠΔ 57/2000 (ΦΕΚ Α' 45)».

Με τις ανωτέρω διατάξεις η ρύθμιση των προμηθειών των Δήμων παραπέμπεται ευθέως στις ειδικότερες διατάξεις της υπ' αριθμ. 11389/1993 Απόφασης του Υπουργού Εσωτερικών

(«Ενιαίος κανονισμός προμηθειών οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης»). Συγκεκριμένα, στο άρθρο 2 παρ. 6 ορίζεται: «“Διαδικασία μέσω διαπραγμάτευσης” ή “απευθείας ανάθεση” είναι η διαδικασία εκείνη στα πλαίσια της οποίας η αναθέτουσα αρχή προσφεύγει στους προμηθευτές της επιλογής της και διαπραγματεύεται τους όρους της σύμβασης με έναν ή περισσότερους από αυτούς». Περαιτέρω, στο άρθρο 23 του ΕΚΠΟΤΑ προβλέπεται: «1. Προμήθεια με “διαδικασία μέσω διαπραγμάτευσης” ή “απευθείας ανάθεση” μπορεί να γίνει εάν συντρέχει μια από τις περιπτώσεις που προβλέπονται στις περιπτώσεις των εδαφίων β' και γ' της παραγράφου 3 του άρθρου 3 του παρόντος κανονισμού και της παραγράφου 20 του άρθρου 3 του Ν 1797/1988. Ειδικότερα η περίπτωση του εδαφίου ζ) της παρ. 20 του άρθρου 3 του Ν 1797/1988 δεν εφαρμόζεται προκειμένου για προμήθειες που εμπίπτουν στις διατάξεις του ΠΔ 105/1988. 2. Προκειμένου να διενεργηθεί προμήθεια με διαδικασία μέσω διαπραγμάτευσης ή με απευθείας ανάθεση απαιτείται απόφαση του δημοτικού ή του κοινοτικού συμβουλίου το οποίο επιλέγει και τον προμηθευτή, αφού προηγηθεί γνωμοδότηση του αρμόδιου για την αξιολόγηση οργάνου. Η απόφαση πρέπει να αιτιολογείται δεόντως, με ρητή αναφορά στις περιπτώσεις που αναφέρονται στις διατάξεις της προηγούμενης παραγράφου που οδήγησαν στην προσφυγή σ' αυτή τη διαδικασία και να αναφέρονται, πέραν των στοιχείων (ονομασία και ταχυδρομική διεύθυνση) της αναθέτουσας αρχής, η αξία, η ποσότητα και η φύση των αγοραζομένων εμπορευμάτων, ο αριθμός των αιτήσεων συμμετοχής (σε περίπτωση αποτυχόντος διαγωνισμού), ο αριθμός των υποψηφίων που καλούνται να υποβάλουν προσφορά, ενδεχομένως δε, ο αριθμός των υποψηφίων που δεν προκρίθηκαν και οι λόγοι απόρριψης της υποψηφιότητάς τους ... Σε περίπτωση που η απευθείας ανάθεση αφορά προμήθεια ή δαπάνη της οποίας δεν υπερβαίνει κατά είδος, σε ετήσια βάση, το ποσό των επτακοσίων πενήντα χιλιάδων (750.000) δραχμών συμπεριλαμβανομένου του ΦΠΑ ή εκείνο που ορίζεται στην περίπτωση θ' της παραγράφου 20 του Ν 1797/1988 όπως αυτή κάθε φορά ισχύει, αρμόδιος είναι ο Δήμαρχος ή ο πρόεδρος της κοινότητας, μετά προηγούμενη γνώμη του αρμοδίου για την αξιολόγηση οργάνου» (η υπογράμμιση είναι δική μας).

Εξάλλου, με τον Ν 2286/1995 («Προμήθειες του δημόσιου τομέα και ρυθμίσεις συναφών θεμάτων»), με τον οποίο καταργήθηκαν οι διατάξεις του Ν 1797/1988, ορίστηκε στο άρθρο 1 παρ. 1: «Στις διατάξεις του νόμου αυτού υπάγονται οι κάθε είδους προμήθειες αγαθών που ενεργούνται από: α) το Δημόσιο, β) τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης...», ενώ στο άρθρο 2 παρ. 12 περιπτ. δ' προβλέφθηκε: «Με διαπραγμάτευση (εξαιρετική ή απευθείας ανάθεση) είναι η διαδικασία που οι επί μέρους φορείς προσφεύγουν στους προμηθευτές της επιλογής τους και διαπραγματεύονται

τους όρους των υπό σύναψη συμβάσεων με έναν ή περισσότερους από αυτούς, με ή χωρίς δημοσίευση προκήρυξης διαγωνισμού». Περαιτέρω δε, στην παρ. 13 του άρθρου 2, όπως αυτή συμπληρώθηκε με το άρθρο 13 παρ. 3 του Ν 2503/1997, ορίζεται: «Η διαδικασία του τελευταίου εδαφίου της προηγούμενης παραγράφου μπορεί να τηρηθεί στις ακόλουθες περιπτώσεις: I. ... VIII. Για την προμήθεια αγαθών, αξίας κάτω των διακοσίων χιλιάδων (200.000) ECU, η δαπάνη των οποίων δεν υπερβαίνει κατ' είδος σε ετήσια βάση το ποσό που καθορίζεται εκάστοτε από τον Υπουργό Εμπορίου. Ειδικώς για τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου βαθμού (ΟΤΑ) τους συνδέσμους τους, τα δημοτικά και κοινοτικά τους ιδρύματα, τα νομικά τους πρόσωπα δημοσίου δικαίου και τα συμβούλια περιοχής του άρθρου 48 του Ν 2218/1994 (ΦΕΚ Α' 90) το ανωτέρω ποσό καθορίζεται με κοινή απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και Ανάπτυξης».

Κατ' εξουσιοδότηση των ανωτέρω διατάξεων εκδόθηκαν: α) η Π1/7446/14.1.2002 απόφαση του Υφυπουργού Ανάπτυξης (ΦΕΚ Β' 112), με την οποία ορίσθηκε: «2. Καθορίζουμε, σύμφωνα με το άρθρο 2 παρ. 12 εδ. γ' και παρ. 13 εδ. VIII του Ν 2286/95 αντίστοιχα, την ετήσια συνολική δαπάνη των Προμηθειών κατά κωδικό αριθμό είδους αυτών (του αρχείου ειδών προγράμματος), για τις οποίες η σύναψη των σχετικών συμβάσεων διενεργείται: α) Με συνοπτικές διαδικασίες (πρόχειρος διαγωνισμός) και με την επιφύλαξη της παρ. 2 της αριθμ. Π1/7445/2001 κοινής Υπουργικής απόφασης, μέχρι του ποσού των ΕΥΡΩ 45.000,00 με ΦΠΑ β) Με διαδικασίες διαπραγμάτευσης (εξαιρετική ή απευθείας ανάθεση) μέχρι του ποσού των ΕΥΡΩ 15.000,00 με ΦΠΑ ...», β) η 27319/18.7.2002 κοινή απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και Ανάπτυξης («Εφαρμογή των διατάξεων της παρ. 3 του άρθρου 13 του Ν 2503/1997») (ΦΕΚ Β' 945) - στην οποία πλέον παραπέμπει το προαναφερόμενο άρθρο 23 παρ. 2 του ΕΚΠΟΤΑ, αντί της προβλεπόμενης στο άρθρο 3 παρ. 20 περιπτ. θ' του προϊσχύσαντος Ν 1797/1988 υπουργικής απόφασης - με την οποία ορίσθηκε: «Καθορίζουμε, σύμφωνα με το άρθρο 2 παρ. 13 εδ. VIII του Ν 2286/1995, όπως συμπληρώθηκε με τις διατάξεις της παραγράφου 3 του άρθρου 13 του Ν 2503/1997, την ετήσια συνολική δαπάνη των προμηθειών, για τις οποίες η σύναψη σχετικών συμβάσεων θα μπορεί να διενεργείται με διαδικασία διαπραγμάτευσης μέχρι του ποσού των δεκαπέντε χιλιάδων (15.000,00) ευρώ, με ΦΠΑ, κατά κωδικό αριθμό είδους αυτών (του αρχείου ειδών του Ενιαίου Προγράμματος Προμηθειών)» και γ) η Π1/3305/2010 απόφαση του Υφυπουργού Οικονομίας, Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας («Σύναψη, εκτέλεση και διαδικασίες σύναψης συμβάσεων προμηθειών, κατ' εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου 2 (παρ. 5, 12, 13 και 16) του Ν 2286/95») (ΦΕΚ Β' 1789/2010),

με την οποία προβλέπεται: «2) Καθορίζουμε, σύμφωνα με το άρθρο 2 παρ. 12 περ. γ' και παρ. 13 περ. 1 σημείο VIII του Ν 2286/1995 (ΦΕΚ Α' 19/1.2.1995) αντίστοιχα την ετήσια συνολική δαπάνη των Προμηθειών κατά κωδικό αριθμό είδους αυτών (του αρχείου ειδών προγράμματος) για τις οποίες η σύναψη των σχετικών συμβάσεων διενεργείται: α) Με διαδικασίες διαπραγμάτευσης (εξαιρετική ή απευθείας ανάθεση) μέχρι του ποσού των 20.000,00 ευρώ άνευ ΦΠΑ...».

Τέλος, με το άρθρο 22 του ΠΔ/τος 118/2007 («Κανονισμός Προμηθειών Δημοσίου») ορίζεται: «Προμήθειες με διαπραγμάτευση (εξαιρετική ή απ' ευθείας ανάθεση) με ή χωρίς προηγούμενη δημοσίευση προκήρυξης μπορεί να γίνουν εάν συντρέχει μία από τις περιπτώσεις που προβλέπονται στο άρθρο 2 παράγραφος 13 του Ν 2286/1995. Ειδικότερα, η περίπτωση του εδ. VII της παρ. 13 του άρθρου 2 του Ν 2286/1995 δεν εφαρμόζεται προκειμένου για προμήθειες των οποίων η αξία είναι ίση ή μεγαλύτερη των ορίων της περ. ε' της παρ. 2 του άρθρου 4 του παρόντος και η περίπτωση του εδαφίου 1. β. ββ της εν λόγω παραγράφου δεν εφαρμόζεται για προμήθειες των οποίων η αξία είναι μικρότερη των ως άνω ορίων. Προκειμένου να ακολουθηθεί η διαδικασία με διαπραγμάτευση, απαιτείται απόφαση του αρμόδιου Υπουργού ή του αρμόδιου για την διοίκηση του φορέα οργάνου, ύστερα από γνωμοδότηση του αρμόδιου συλλογικού οργάνου. Η απόφαση αυτή δεν απαιτείται για την περίπτωση του εδ. VIII της παραγράφου 13 του άρθρου 2 του Ν 2286/1995. Σε περίπτωση που της διαπραγμάτευσης προηγείται διαγωνισμός, η παραπάνω απόφαση υποκαθίσταται από την απόφαση κρίσεως των αποτελεσμάτων του διαγωνισμού».

## IV

Με τις ανωτέρω διατάξεις ρυθμίζονται κατά τρόπο λεπτομερή οι διαδικασίες και οι προϋποθέσεις που πρέπει να τηρούνται για την προμήθεια αγαθών εκ μέρους των ΟΤΑ. Η διαδικασία της απευθείας ανάθεσης αποτελεί μια εξαιρετική διαδικασία, η οποία προβλέπεται μόνον σε ορισμένες περιπτώσεις που προκύπτουν, κατά τρόπο εξαντλητικό, απευθείας από τον νόμο. Μια από τις περιπτώσεις αυτές που προβλέπεται ρητά στις διατάξεις των άρθρων 23 παρ. 2 του ΕΚΠΟΤΑ σε συνδυασμό με τις διατάξεις των άρθρων 13 παρ. 2 του Ν 2286/1995 και 22 του ΠΔ/τος 118/2007, αποτελούν οι προμήθειες χαμηλού ύψους στις οποίες προβαίνουν οι ΟΤΑ για την κάλυψη αναγκών τους. Απαραίτητη προϋπόθεση για τη νομιμότητα των σχετικών δαπανών είναι, σύμφωνα με τις ανωτέρω ρυθμίσεις, να «μην υπερβαίνουν κατ' είδος σε ετήσια βάση το ποσό που καθορίζεται» με κανονιστικές (υπουργικές) αποφάσεις, οι οποίες εκδίδονται σύμφωνα με την εξουσιοδότηση του άρθρου 13 παρ. 2 του Ν 2286/1995. Ειδικώς δε για τους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ η ως άνω εξουσιο-

δοτική διάταξη προβλέπει, μετά την προσθήκη που επέφερε σε αυτή το άρθρο 13 παρ. 3 του Ν 2503/1997, την έκδοση ΚΥΑ που καθορίζει το εκάστοτε ύψος του ποσού αυτού. Το εν λόγω χρηματικό όριο καθορίζεται ήδη δυνάμει της υπ' αριθμ. 27319/18.7.2002 Κοινής Απόφασης των Υπουργών Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και Ανάπτυξης στο ύψος των 15.000 ευρώ, περιλαμβανομένου του ΦΠΑ. Επισημαίνεται εν προκειμένω ότι η μεταγενέστερη υπ' αριθμ. Π1/3305/2010 απόφαση του Υφυπουργού Οικονομίας, Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας που καθορίζει το όριο της δαπάνης που πραγματοποιείται για προμήθειες με τη διαδικασία της απευθείας ανάθεσης στο ποσό των 20.000 ευρώ, περιλαμβανομένου του ΦΠΑ, δεν ισχύει, κατά την ορθότερη άποψη, στην περίπτωση των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ, αφού για την έκδοση της εν λόγω Υπουργικής Απόφασης του έτους 2010 δεν συνέπραξε ο Υπουργός Εσωτερικών, όπως επιτάσσει ρητά η προαναφερόμενη εξουσιοδοτική διάταξη, η οποία αφορά ειδικώς τους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ. Επομένως, το όριο της σχετικής δαπάνης είναι για τους τελευταίους το ποσό των 15.000 ευρώ, περιλαμβανομένου του ΦΠΑ.

Εξάλλου, όπως προκύπτει από τις ανωτέρω διατάξεις αρμόδιο όργανο για τη συντέλεση της κατά τα ανωτέρω απευθείας ανάθεσης προμήθειας είναι ο Δήμαρχος «*μετά προηγούμενη γνώμη του αρμοδίου για την αξιολόγηση οργάνου*». Πρόκειται περί ειδικής αρμοδιότητας του Δημάρχου που θεσπίζει απευθείας ο νόμος και ασκείται υπό τις προϋποθέσεις που προβλέπουν οι ως άνω νομοθετικές διατάξεις.

Καθίσταται σαφές ότι με τις ανωτέρω ρυθμίσεις επιδιώκεται η διασφάλιση συνθηκών ευελιξίας στη λειτουργία των Δήμων, έτσι ώστε να επιτυγχάνονται συνθήκες ορθολογικής και αποτελεσματικής λειτουργίας των Υπηρεσιών τους. Πράγματι, η θέσπιση της υπόψη αρμοδιότητας του Δημάρχου συνιστά εύλογη και αναγκαία προϋπόθεση για την ομαλή λειτουργία του Δήμου, αφού επιτρέπει την συντέλεση προμηθειών χαμηλού κόστους χωρίς να είναι αναγκαία η μεσολάβηση συλλογικών οργάνων του, όπως είναι το Δημοτικό Συμβούλιο και η Οικονομική Επιτροπή. Η επιβάρυνση των εν λόγω συλλογικών οργάνων με παρόμοια ζητήματα θα επιβάρυνε, όπως είναι προφανές, τη λειτουργία τους κατά τρόπο δυσανάλογο σε σχέση με τη σημασία που έχει η προμήθεια μικρής, κατά τα δεδομένα της κοινής πείρας, αξίας αγαθών. Επιπλέον, θα καθιστούσε τη σχετική διαδικασία προμήθειας αγαθών χαμηλού ύψους, που αφορούν κατά κανόνα την καθημερινή λειτουργία δημοτικών υπηρεσιών ή εγκαταστάσεων, πολυτελή και μη παραγωγική. Θα αποτελούσε, σε κάθε περίπτωση, εξαιρετικά δυσχερή απαίτηση η χρονοβόρα τήρηση διαγωνιστικών διαδικασιών για την προμήθεια μικρής αξίας αγαθών εκ μέρους των Δήμων. Διαδικασιών, που θα οδηγούσαν, προϊόντος του χρόνου, σε υπερβολικές καθυστερήσεις και σε δυσλειτουργίες. Άλλωστε, προκειμένου να

διασφαλισθεί η συνδρομή συνθηκών διαφάνειας και χρηστής διαχείρισης του δημοσίου χρήματος ο νόμος προβλέπει, όπως σημειώθηκε, συγκεκριμένες αυστηρές προϋποθέσεις για την προσφυγή στη διαδικασία της απευθείας ανάθεσης προμηθειών εκ μέρους του Δημάρχου, οι οποίες επιβάλλεται να τηρούνται απαρέγκλιτα προκειμένου να αποφεύγεται η καταχρηστική προσφυγή στην εν λόγω εξαιρετική διαδικασία και, συνακόλουθα, η καταστρατήγηση των διατάξεων που θεσπίζουν τον κανόνα της διαγωνιστικής διαδικασίας για τη συντέλεση των προμηθειών των ΟΤΑ.

## V

Το Ελεγκτικό Συνέδριο είχε την ευκαιρία σε σειρά περιπτώσεων να ερμηνεύσει και να εφαρμόσει τις εξεταζόμενες νομοθετικές ρυθμίσεις που θεσπίζουν την κατά τα ανωτέρω αρμοδιότητα του Δημάρχου να προβαίνει σε απευθείας αναθέσεις προμηθειών χαμηλής χρηματικής δαπάνης. Συγκεκριμένα, σύμφωνα με την πάγια κρίση του ανώτατου δημοσιονομικού δικαστηρίου της χώρας, η οποία επαναλαμβάνεται μάλιστα με την ίδια ακριβώς διατύπωση σε σειρά Πράξεων του VII Τμήματός του τα τελευταία έτη: «*Από το συνδυασμό των ανωτέρω διατάξεων συνάγεται, μεταξύ άλλων, ότι η προμήθεια κάθε είδους αγαθών από τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοικήσεως α' βαθμού διενεργείται κατά κανόνα κατόπιν 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 αυτών (ΟΤΑ) με την επιλογή της πλέον συμφέρουσας γι' αυτούς προσφοράς. Κατ' εξαίρεση, είναι δυνατή η προσφυγή στη διαδικασία του πρόχειρου διαγωνισμού, όταν η ετήσια κατ' είδος προμήθεια δεν υπερβαίνει το ποσό των 45.000,00 ευρώ με ΦΠΑ ή στη διαδικασία της απευθείας ανάθεσης (διαπραγμάτευση), όταν η ετήσια κατ' είδος προμήθεια δεν υπερβαίνει το ποσό των 15.000,00 ευρώ με ΦΠΑ. Προκειμένου, όμως, να διαπιστωθεί το ποσό στο οποίο ανέρχεται η δαπάνη συγκεκριμένης προμήθειας και, κατ' επέκταση, η δυνατότητα αναθέσεώς της με πρόχειρο διαγωνισμό ή απευθείας, λαμβάνεται υπόψη η συνολική δαπάνη που απαιτείται για να καλυφθούν οι ετήσιες ανάγκες όλων των υπηρεσιών του Δήμου σε αγαθά που, κατά τα διδάγματα της κοινής πείρας και τις συναλλακτικές αντιλήψεις, θεωρούνται όμοια ή ομοειδή ή που, ως εκ της φύσεώς τους, του αντικείμενου τους ή της λειτουργικότητάς τους, εντάσσονται σε όμοιες ή παρεμφερείς κατηγορίες αγαθών. Δεν είναι νόμιμος, επομένως, ο επιμερισμός της κατά τα ανωτέρω συνολικής ποσότητας όμοιων ή ομοειδών αγαθών σε περισσότερες μικρότερες ποσότητες ή μερικότερες όμοιες ή ομοειδείς κατηγορίες και η συνακόλουθη αναγραφή αντίστοιχων επιμέρους υποκωδι-*

κών στον προϋπολογισμό του ΟΤΑ με σκοπό τη διενέργεια πρόχειρου διαγωνισμού ή την απευθείας ανάθεση των μερικότερων αυτών προμηθειών με βάση το ύψος της δαπάνης που προκύπτει από την κατάτμηση της συνολικής ποσότητας και έχει αναγραφεί σε έκαστο επιμέρους υποκωδικό, γιατί με τον τρόπο αυτό επιχειρείται, κατά περιγραφή των οικείων διατάξεων, η αποφυγή τηρήσεως της οριζόμενης από αυτές διαδικασίας του ενιαίου τακτικού δημοσίου διαγωνισμού προμήθειας για τα ενιαία είδη αυτής» (ΕλΣυν Τμ. VII Πράξη 33/2011. Πρβλ. με όμοια διατύπωση ΕλΣυν Τμ. VII Πράξεις 8/2010, 100/2010, 166/2010, 129/2010, 173/2010, 313/2010, 337/2010, 389/2010, 391/2010, 401/2010, 246/2009, 25/2009, 12/2009, 262/2008, 111/2007, 279/2006, 82/2006, 22/2006, 18/2006, 75/2004 Τμ. IV, 17/2004 Τμ. IV, κ.ά.).

Αξίζει να σημειωθεί ότι στο σύνολο των περιπτώσεων που ελέγχθηκαν με τις προαναφερόμενες Πράξεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου επρόκειτο για δαπάνες που προέκυψαν από αποφάσεις των οικείων Δημάρχων για απευθείας αναθέσεις προμηθειών, σύμφωνα με τους ορισμούς των ανωτέρω νομοθετικών διατάξεων. Επισημαίνεται μάλιστα ότι κατά τον έλεγχο αυτό το Ελεγκτικό Συνέδριο οριοθετεί την ευχέρεια του Δημάρχου, κρίνοντας συγκεκριμένα ότι οι εντελλόμενες δαπάνες δεν μπορεί να θεωρηθούν νόμιμες όταν «τα προμηθευθέντα είδη αποτελούν, κατά τα διδάγματα της κοινής πείρας και τις συναλλακτικές αντιλήψεις, ομοειδή αγαθά, τα οποία εντάσσονται στην ευρύτερη κατηγορία αγαθών (κατηγορία γένους) και αφορούν, στο σύνολό τους, στις ανάγκες της αρμόδιας υπηρεσίας του Δήμου ..., η δε συνολική προϋπολογιζόμενη δαπάνη για την προμήθειά τους..., υπερβαίνει το τιθέμενο με την ως άνω υπουργική απόφαση όριο των 15.000,00 ευρώ, μέχρι το οποίο επιτρέπεται η απευθείας ανάθεση...» (ΕλΣυν Τμ. VII, Πράξη 166/2010). Συναφώς, κρίνεται ότι «η κατάταξη κάθε είδους σε διαφορετικό υποκωδικό του προϋπολογισμού κατά την κατηγοριοποίηση του Ενιαίου Προγράμματος Προμηθειών δεν διαφοροποιεί το γεγονός της ένταξής τους στην ίδια ως άνω επισημανθείσα κατηγορία». Συνακόλουθα, «μη νομίμως επιμερίζονται οι προμήθειες σε χωριστές πιστώσεις, με αντίστοιχους υποκωδικούς και ανατίθενται απευθείας, με βάση το ύψος της δαπάνης που προέκυψε από την εν λόγω κατάτμηση, αντί να διενεργηθεί ενιαίος τακτικός διαγωνισμός για το σύνολο των ως άνω ειδών σε συνδυασμό με τις λοιπές ομοειδείς προμήθειες που πραγματοποιήθηκαν εντός του ίδιου έτους» (ΕλΣυν Τμ. VII, Πράξη 33/2011).

## VI

Με την εξεταζόμενη υπ' αριθμ. 178/2012 Πράξη του Κλιμακίου του VII Τμήματος του Ελεγκτικού Συνεδρίου κρίθηκε,

όπως σημειώθηκε, μη νόμιμη δαπάνη για προμήθεια ειδών εκ μέρους Δήμου αξίας κάτω των 15.000 ευρώ, περιλαμβανομένου του ΦΠΑ, η οποία προέκυψε κατόπιν απευθείας ανάθεσης εκ μέρους του Δημάρχου, με το σκεπτικό ότι «δεν προηγήθηκε της προμήθειας λογισμικού απόφαση ανάθεσης του κατά νόμο αρμόδιου οργάνου, ήτοι του Δημοτικού Συμβουλίου» (η υπογράμμιση είναι δική μας). Η ως άνω κρίση του Κλιμακίου φαίνεται, *prima facie*, να αποκλίνει ουσιωδώς τόσο από την προαναφερόμενη πάγια έως σήμερα νομολογία του Δικαστηρίου, όσο και από το κανονιστικό περιεχόμενο των ως άνω σαφών νομοθετικών διατάξεων, που ρυθμίζουν το ζήτημα κατά τρόπο ειδικό και λεπτομερή. Ωστόσο, η απόκλιση αυτή είναι, κατά την άποψή μας, μόνον φαινομενική και όχι αληθινή. Πράγματι, εξετάζοντας κανείς προσεκτικά τόσο το ιστορικό της υπόψη υπόθεσης, όσο και το σκεπτικό της κρίσεως της ανωτέρω Πράξεως του Κλιμακίου, μπορεί ευχερώς να καταλήξει στο συμπέρασμα ότι η εν λόγω κρίση αποδίδεται όχι σε πρόθεση μεταστροφής της πάγιας νομολογίας του Δικαστηρίου αλλά σε μη ορθή αιτιολόγηση εκ μέρους του οικείου Δήμου της εντελλόμενης δαπάνης. Πράγματι, όπως προκύπτει από το ιστορικό, η απόφαση του Δημάρχου για την απευθείας ανάθεση της προμήθειας εκδόθηκε «κατ' επίκληση των διατάξεων των άρθρων 86 και 209 του Ν 3463/2006», χωρίς να πραγματοποιείται στην εν λόγω απόφαση, όπως έπρεπε, ειδική αναφορά στις προαναφερόμενες διατάξεις των άρθρων 23 παρ. 2 του ΕΚΠΟΤΑ, 13 παρ. 2 του Ν 2286/1995 και 22 του ΠΔ/τος 118/2007 και της υπ' αριθμ. 27319/18.7.2002 Κοινής Απόφασης των Υπουργών Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και Ανάπτυξης, που θεμελιώνουν την υπόψη αρμοδιότητα του Δημάρχου, παρέχοντάς του τη διακριτική ευχέρεια να προσφύγει στην ως άνω ειδική και εξαιρετική διαδικασία. Επιπλέον, μετά την έκδοση εκ μέρους της αρμοδίας Επιτροπής του Ελεγκτικού Συνεδρίου της πράξης επιστροφής εκδόθηκε η απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου με την οποία εγκρίθηκε, μεταξύ άλλων η διενέργεια της επίμαχης προμήθειας. Καθίσταται έτσι σαφές ότι με τις ως άνω ενέργειες του εν λόγω Δήμου δεν ήταν δυνατή η θεώρηση της οικείας δαπάνης ως νόμιμης, αφού με αυτές αναγνώριζε την προσφυγή του όχι στις προαναφερόμενες ειδικές διατάξεις που θεσπίζουν την εξαιρετική διαδικασία της απευθείας ανάθεσης, αλλά στις γενικές διατάξεις που προβλέπουν τον κανόνα της διαγωνιστικής διαδικασίας για τις προμήθειες των ΟΤΑ, οι οποίες προϋποθέτουν απόφαση του οικείου Δημοτικού Συμβουλίου, η οποία πρέπει, ασφαλώς, να προηγείται, της συντέλεσης της προμήθειας. Επομένως, πρέπει να γίνει δεκτό ότι η ως άνω κρίση του Κλιμακίου είναι ορθή και δεν αποκλίνει, κατά την ορθότερη άποψη, από την πάγια έως σήμερα νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

## VII

Ενόψει των ανωτέρω, στο ερώτημα που μας τέθηκε (υπό II) προσήκει η απάντηση ότι οι διατάξεις των άρθρων 23 παρ. 2 του ΕΚΠΟΤΑ, 13 παρ. 2 του Ν 2286/1995 και 22 του ΠΔ/τος 118/2007 και της υπ' αριθμ. 27319/18.7.2002 Κοινής Απόφασης των Υπουργών Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και Ανάπτυξης θεμελιώνουν αρμοδιότητα

του Δημάρχου να προσφεύγει στην εξαιρετική διαδικασία της απευθείας ανάθεσης προκειμένου για προμήθειες του Δήμου, εφόσον η δαπάνη τους δεν υπερβαίνει, κατ' είδος και σε ετήσια βάση, το συνολικό ποσό των 15.000 ευρώ, περιλαμβανομένου του ΦΠΑ. Η Πράξη 178/2012 του Κλιμακίου του VII του Ελεγκτικού Συνεδρίου μόνον φαινομενικά αποκλίνει από τις ως άνω ρητές και σαφείς διατάξεις και τη συναφή νομολογία του Δικαστηρίου.

