

**Η**

**ΕΝΙΑΙΑ ΑΡΧΗ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ (Ε.Α.ΔΗ.ΣΥ)**

**5ο Κλιμάκιο**

Συνήλθε στις 05/10/2023, με την εξής σύνθεση: Γαρυφαλλιά Σκιάνη, Πρόεδρος, Μιχαήλ Οικονόμου-Εισηγητής και Μαρία Βύρρα, Μέλη.

Για να εξετάσει την προδικαστική προσφυγή, υπό Γενικό Αριθμό Κατάθεσης (ΓΑΚ) ΕΑΔΗΣΥ 1139/28.07.2023, της προσφεύγουσας εταιρείας με την επωνυμία «...», νομίμως εκπροσωπούμενης (εφ' εξής καλουμένη «προσφεύγουσα»).

Κατά : «...» (εφ' εξής «αναθέτουσα Αρχή»), όπως νόμιμα εκπροσωπείται.

Με την προδικαστική προσφυγή, η προσφεύγουσα αιτείται ν' ακυρωθεί η υπ' αριθμό ΑΔΑΜ ... 2023-07-11 Διακήρυξη της ... και να της επιστραφεί το κατατεθέν παράβολο.

**Η συζήτηση άρχισε, αφού άκουσε τον Εισηγητή**

**Αφού μελέτησε τα σχετικά έγγραφα**

**Σκέφθηκε κατά τον Νόμο**

1. Επειδή, δυνάμει της υπ' αριθμό ... 2023-07-11 Διακήρυξης της ... (προσβαλλόμενης Διακήρυξης) προκηρύχθηκε δημόσιος ηλεκτρονικός διαγωνισμός για την ανάθεση εκπόνησης της μελέτης «...», που διενεργείται, σύμφωνα με τις διατάξεις του ν. 4412/2016 μέσω Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ., με συστημικό αριθμό ... Κριτήριο για την ανάθεση της ανωτέρω σύμβασης ορίσθηκε η πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά, βάσει βέλτιστης σχέσης ποιότητας- τιμής. Για να προσδιορισθεί η πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά βάσει βέλτιστης σχέσης ποιότητας- τιμής, θα αξιολογηθούν οι τεχνικές και οικονομικές προσφορές των προσφερόντων με βάση τα κριτήρια της διακήρυξης και την στάθμισή τους (άρθρο 21 της Διακήρυξης), η δε εκτιμώμενη αξία της σύμβασης ανέρχεται στο ποσό των 1.555.539,06 €, πλέον ΦΠΑ. Κατ' αυτής βάλλει η προσφεύγουσα, προβάλλοντας μία σειρά από αιτιάσεις. Συνοπτικώς, η προσφεύγουσα υποστηρίζει, ότι αντικείμενο της παράβασης είναι, ότι αυτό που ενσωματώνει η προσβαλλόμενη Διακήρυξη είναι ο παράνομος (μη) επιμερισμός του αντικειμένου της προς ανάθεση

## Αριθμός Απόφασης:1426/2023

μελέτης μεταξύ των δύο κατηγοριών μελετών σε σχέση με τον αντίστοιχο, δυσανάλογο της απασχόλησης, επιμερισμό μεταξύ τους των, βάσει ανθρωπομηνών απασχόλησης, προεκτιμώμενων αμοιβών εκάστης μελέτης ήτοι 534.996,00 € για μελέτη κατηγορίας 23. Γεωργικές Μελέτες και 814.653,00 € για μελέτη κατηγορίας 24. Δασικές Μελέτες. Τέλος, η προσφεύγουσα προσβάλλει τους όρους του διαγωνισμού, με τους οποίους ο δασολόγος μελετητής καλείται να εκπονήσει, κατά τις προδιαγραφές, το 80% του αντικειμένου της σύμβασης, απασχολούμενος όμως για το 65% του συνολικού χρόνου εκπόνησής του και λαμβάνοντας το 65% της συνολικής αμοιβής του κατά παράβαση της νομιμότητας.

2. Επειδή ο ένδικος διαγωνισμός, ως εκ του αντικειμένου του και της προϋπολογισθείσας δαπάνης, εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του ν. 4412/2016 (Α' 147) και η ένδικη διαφορά διέπεται από τις διατάξεις του Βιβλίου IV αυτού, περί έννομης προστασίας, κατά την σύναψη δημοσίων συμβάσεων.

3. Επειδή, για την άσκηση της προσφυγής, έχει καταβληθεί νόμιμο e-παράβολο, σύμφωνα με το άρθρο 363 του ν. 4412/2016 και το άρθρο 5 του ΠΔ 39/2017, με κωδικό παραβόλου ... , αξίας 7.777,70 €, ομού με το e-Παράβολο με την ένδειξη αυτόματης δέσμευσης [βλ. εκτύπωση από την ιστοσελίδα της ΓΓΠΣ, όπου αναφέρεται ως κατάσταση παραβόλου «δεσμευμένο» και φέρεται ως «αυτόματης δέσμευσης»].

4. Επειδή, η αναθέτουσα Αρχή, με τις από 10/08/2023 εμπρόθεσμες απόψεις της που απεστάλησαν αυθημερόν, δοθείσης της από 26/07/2023 κατάθεσης της ένδικης προσφυγής υποστηρίζει, ότι η οικεία προσφυγή πρέπει ν' απορριφθεί. Επ' αυτών, κατετέθη αυθημερόν παραδεκτώς το από 14/08/2023 υπόμνημα της προσφεύγουσας.

5. Επειδή, όπως έχει κριθεί, ο ενδιαφερόμενος για την ανάθεση δημόσιας σύμβασης οικονομικός φορέας πρέπει, για την μετ' εννόμου συμφέροντος άσκηση προδικαστικής προσφυγής κατά της οικείας διακήρυξης, αφ' ενός μεν να επικαλείται, ότι οι προσβαλλόμενοι από αυτόν όροι καθιστούν, κατά παράβαση του ενωσιακού ή εθνικού δικαίου περί δημοσίων συμβάσεων, ανέφικτη ή ουσιωδώς δυσχερή την συμμετοχή του στον διαγωνισμό (βλ. ΣΤΕ 2631/2020,1259/2019, 4606/2012, 1987/2011, ΕΑ 69/2020, 56/2020, 352/2018, 86/2018 κ.ά.), αφ' ετέρου δε να περιλαμβάνεται, κατ' αρχήν, στον κύκλο των οικονομικών φορέων που δικαιούνται,

## Αριθμός Απόφασης:1426/2023

κατά την διακήρυξη, να μετάσχουν στην οικεία διαγωνιστική διαδικασία (ΣΤΕ 2631/2020 και ΕΑ 233/2021,123/2021 και 17/2021, πρβλ. ΣΤΕ 2468/2016, και ΣΤΕ ΕΑ 644/2020). Εξ άλλου, αν η ταχθείσα με την διακήρυξη προθεσμία για την υποβολή προσφοράς ή αίτησης συμμετοχής έληξε και ο ενδιαφερόμενος, να του ανατεθεί η σύμβαση, δεν μετέσχε στον διαγωνισμό, έστω με επιφύλαξη, το έννομο συμφέρον του για την προσβολή της διακήρυξης με αίτηση ακύρωσης - εν προκειμένω και με την προδικαστική προσφυγή ενώπιον της Ε.Α.ΔΗ.ΣΥ. - διατηρείται μόνον εφ' όσον προβάλλει, με ειδικούς και συγκεκριμένους ισχυρισμούς, με την παράθεση και των δεδομένων που αφορούν στην νομική και στην πραγματική του κατάσταση, ότι η διακήρυξη περιλαμβάνει όρο, ο οποίος αποκλείει παρανόμως την συμμετοχή του στον διαγωνισμό ή καθιστά ανέφικτη ή ουσιωδώς δυσχερή την εκ μέρους του υποβολή προσφοράς ή αίτησης συμμετοχής (βλ. ΣΤΕ 1849/2022 σκ.8, 2631/2020, 1259/2019, 4606/2012, 1987/2011). Και ναι μεν ο ενδιαφερόμενος να μετάσχει σε διαδικασία ανάθεσης δεν υποχρεούται, κατ' αρχήν, ν' αποδείξει την εκ μέρους του πλήρωση των προϋποθέσεων συμμετοχής που τίθενται από τους μη προσβαλλόμενους, με την προδικαστική προσφυγή, όρους της διακήρυξης (ΕΑ ΣΤΕ 93/2021 σκ.11, 123/2015 σκ.5), στην περίπτωση, όμως, που ο αναθέτων Φορέας/Αρχή αμφισβητεί, κατά την ενώπιον της Ε.Α.ΔΗ.ΣΥ. διαδικασία, την εκ μέρους του ενδιαφερομένου πλήρωση μιας ή περισσότερων από τις προϋποθέσεις αυτές, ο ενδιαφερόμενος πρέπει, προς θεμελίωση του εννόμου συμφέροντός του, ν' αποδείξει, ότι πληροί τις συγκεκριμένες προϋποθέσεις και ότι, ως εκ τούτου, περιλαμβάνεται στον κύκλο των δυναμένων να μετάσχουν στην διαδικασία ανάθεσης οικονομικών φορέων (ΣΤΕ 1116/2022, ΕΑ 233/2021 σκ.12). Έτσι, υποστηρίζει η προσφεύγουσα, ότι δεν είναι σε θέση να διαμορφώσει τους οικονομικούς και τεχνικούς όρους συμμετοχής της στο διαγωνισμό, ήτοι να συντάξει και υποβάλει (όπως απαιτείται κατά το άρθρο 20.3 της διακήρυξης) την Πρόταση μεθοδολογίας, σε ό,τι αφορά στο πρόγραμμα εκπόνησης των δασικών μελετών, δηλαδή τις απαιτούμενες επιμέρους δραστηριότητες και την αλληλουχία των σταδίων ή φάσεων της μελέτης, το οργανόγραμμα και την έκθεση τεκμηρίωσης καθηκόντων και κατανομής των εργασιών του συντονιστή και της ομάδας μελέτης των δασικών μελετών, ούτε την οικονομική προσφορά και την έκπτωσή της επί μιας προεκτιμώμενης αμοιβής (στην κατηγορία μελέτης 24), η οποία αφ' ενός είναι ενδεικτική αφ' ετέρου δεν περιγράφει με σαφήνεια, ποιες από τις εργασίες του τεύχους τεχνικών δεδομένων περιλαμβάνει. Με άλλα λόγια, ο ισχυρισμός θεμελίωσης του εννόμου συμφέροντος είναι, ότι η προσφεύγουσα, δραστηριοποιούμενη στον χώρο εκπόνησης δασικών μελετών, όπως η παρούσα, δικαιούται να «συμμετέχει» στον διαγωνισμό, προφανώς εκπονώντας την κατηγορία μελέτης 24 (δασικές

## **Αριθμός Απόφασης:1426/2023**

μελέτες), για την οποία διαθέτει το αντίστοιχο πτυχίο, προφανώς δε, κατά την συμμετοχή της, θ' απαιτηθεί να συμπράξει με μελετητή της έτερης καλούμενης κατηγορίας μελετών, 23 (γεωργικές μελέτες). Εν τούτοις, ακριβώς λόγω των συγκεκριμένων επικαλούμενων με την προσφυγή παραβάσεων, που αφορούν στην μεταξύ των μελετητών των δύο κατηγοριών σχέση απασχόλησης και αμοιβής, εμποδίζεται η εκ μέρους της επιδίωξη και επίτευξη, ανάλογης της απασχόλησής της, οικονομικής συνεργασίας με τον έτερο συν-υποψήφιο μελετητή και η από κοινού διαμόρφωση ανταγωνιστικής προσφοράς, όταν, κατά τις προδιαγραφές, καλείται να εκπονήσει το 80% του αντικειμένου της σύμβασης και κατά την διακήρυξη καλείται να απασχολήσει προσωπικό για χρόνο, που αντιστοιχεί στο 65% του συνολικού χρόνου εκπόνησης μελέτης έναντι αμοιβής, που αναλογεί στο 65% του αντικειμένου της σύμβασης. Επομένως, εν προκειμένω και σε συνάρτηση με τους λόγους της προσφυγής, αυτό που προσβάλλεται εκ των όρων της διακήρυξης αφορά αποκλειστικά και μόνο στο ατομικό έννομο συμφέρον του μελετητή της μιας εκ των δύο κατηγοριών μελετών, συνακόλουθα δε, μόνον ο μελετητής αυτής, και μόνον αυτής, της κατηγορίας μελετών νομιμοποιείται να προσβάλει παραδεκτώς και μετ' εννόμου συμφέροντος τους όρους αυτούς. Διαφορετικά, ήτοι σε οποιαδήποτε άλλη περίπτωση (είτε στην περίπτωση, που ο προσφεύγων οικονομικός φορέας κατέχει μελετητικό πτυχίο και στις δύο κατηγορίες μελετών, είτε στην περίπτωση, που ο προσφεύγων είναι ένωση οικονομικών φορέων, της οποίας τα μέλη καλύπτουν αθροιστικά τις δύο κατηγορίες μελετών), η παρούσα Διακήρυξη ως προς τους συγκεκριμένους όρους της θα παρέμενε απρόσβλητη σε κάθε περίπτωση. Και, ουσιαστικά, αυτό είναι το αλυσιτελές συμπέρασμα, στο οποίο καταλήγει ο ισχυρισμός της αναθέτουσας Αρχής, ήτοι, ότι, αφού κατά την αναθέτουσα Αρχή απαιτείται εγγραφή και στις δύο κατηγορίες μελετών, ως προϋπόθεση του παραδεκτού της προσφυγής, οι συγκεκριμένοι όροι της διακήρυξης δεν προσβάλλονται ποτέ και από κανένα. Η «θέση» όμως αυτή της αναθέτουσας Αρχής, παραγνωρίζει και το γεγονός, ότι το έννομο συμφέρον, στα πλαίσια ενδιαφέροντος οικονομικού φορέα να συμμετέχει σε διαγωνισμό λόγω δραστηριοποίησής του στο αντικείμενο του διαγωνισμού, δύναται να είναι και ατομικό, ήτοι διακριτό και πιθανότατα, όπως εν προκειμένω, συγκρουόμενο με το έννομο συμφέρον των λοιπών μελών της δικαιούμενης, να υποβάλει στον διαγωνισμό προσφορά, ένωσης του προσφεύγοντος με άλλους οικονομικούς φορείς. Συνεπώς, η προσφεύγουσα έχει πρόδηλο γενικό έννομο συμφέρον για την ακύρωση των αναφερόμενων στην προσφυγή, ως παράνομων, όρων της προσβαλλόμενης Διακήρυξης, αφού ασκεί δραστηριότητα συναφή με το αντικείμενο της προς ανάθεση σύμβασης και περιλαμβάνεται, κατ'

## **Αριθμός Απόφασης:1426/2023**

αρχήν, στον κύκλο των οικονομικών φορέων που θεμελιώνουν εύλογο ενδιαφέρον συμμετοχής στον επίμαχο διαγωνισμό (βλ. ΣτΕ 2631/2020, ΕΑ 93/2021).

6. Επειδή, οι κανονιστικές πράξεις δεν έχουν ανάγκη αιτιολογίας (βλ. ΣτΕ 1463/2015, 2929/2016), εκτός εάν η αιτιολόγηση απαιτείται ρητά από τον νόμο ή αυτό προκύπτει σαφώς (ΣτΕ 3915/1988, 2465/1993, 2230/2000), όπως στην περίπτωση που η έκδοση της πράξης επιτρέπεται ή επιβάλλεται, όταν συντρέχουν ορισμένες προϋποθέσεις που καθορίζει η εξουσιοδοτική διάταξη (Επαμεινώνδας Π. Σπηλιωτόπουλος, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Τόμος Ι, 15η έκδοση, Νομική Βιβλιοθήκη, 2017, σελ .158).

7. Επειδή, ετέρωθεν, και στην περίπτωση αυτή, οι τεχνικές προδιαγραφές ελέγχονται από την άποψη της τήρησης της αρχής της ίσης μεταχείρισης και της απαγόρευσης των διακρίσεων, καθώς και της αρχής της αναλογικότητας (βλ. ΣτΕ 189/2015, ΕΑ ΣτΕ 124/2015, 9/2015, 354/2014 κ.ά.), σε κάθε δε περίπτωση θα πρέπει να εξασφαλίζουν ισότιμη πρόσβαση των οικονομικών φορέων στην διαδικασία σύναψης της σύμβασης και να μην εισάγουν αδικαιολόγητα εμπόδια στην ανάπτυξη υγιούς ανταγωνισμού, υπό την έννοια ότι οφείλουν να αποφεύγουν διατάξεις, που οδηγούν σε τεχνητό περιορισμό του ανταγωνισμού μέσω απαιτήσεων, που ευνοούν συγκεκριμένο οικονομικό φορέα, μέσω της ενσωμάτωσης σ' αυτήν χαρακτηριστικών που διακρίνουν συνήθως τα προϊόντα/υπηρεσίες του τελευταίου, ούτε να συνεπάγονται αδικαιολόγητους φραγμούς στην ελεύθερη ανάπτυξη του ανταγωνισμού (βλ. ΕλΣυν 2402/2010). Κατ' αναλογία, η θέσπιση τέτοιων όρων τεχνικής ικανότητας, εν όψει των περιορισμών που συνεπάγονται, πρέπει να δικαιολογείται από την φύση, την ποσότητα, το μέγεθος, την σπουδαιότητα, την πολυπλοκότητα και τις εξειδικευμένες απαιτήσεις της προς ανάθεση σύμβασης, ώστε να μην παραβιάζεται η γενική αρχή της αναλογικότητας, που ορίζει, κατά το κοινοτικό δίκαιο, ότι οι όροι αυτής δεν πρέπει να βαίνουν πέραν του μέτρου, που είναι αναγκαίο για την επίτευξη του επιδιωκόμενου στόχου (βλ. ΕλΣυν 2590/2016, ΔΕΕ C-213/07, Μηχανική Α.Ε. σκ. 44-48 και την εκεί παρατιθέμενη νομολογία, C-234/03 CONTSE). Ως εκ τούτου, τα κριτήρια και τα μέσα απόδειξης της ελάχιστης απαιτούμενης τεχνικής ικανότητας των υποψηφίων που επιλέγονται από τις αναθέτουσες αρχές πρέπει, σε κάθε περίπτωση, να σχετίζονται με την ορθή και αποτελεσματική εκτέλεση της σύμβασης και να μην άγουν σε υπέρμετρο

## Αριθμός Απόφασης:1426/2023

περιορισμό του δικαιώματος πρόσβασης στον διαγωνισμό, ώστε να διασφαλίζεται η ανάπτυξη ανταγωνισμού και η επιλογή της βέλτιστης προσφοράς (ΕλΣυν Τμ. Μείζονος–Επταμελούς Σύνθεσης, 3372/2011, 3065/2014, VI Τμ. 2484/2012, 558/2014, 3392/2015, 1759, 3329/2015). Εν προκειμένω, η τιθέμενη απαίτηση, αφορώσα στον τόπο εκτέλεσης της σύμβασης και υπό ευρεία έννοια στον τρόπο παροχής των υπό ανάθεση υπηρεσιών, προσιδιάζει σε τεχνική προδιαγραφή, κατά την έννοια της κείμενης νομοθεσίας και νομολογίας.

8. Επειδή, συνεπώς, η αναθέτουσα Αρχή, εν προκειμένω, έχει την ευχέρεια να καθορίσει τις προϋποθέσεις συμμετοχής, σύμφωνα με το ενωσιακό και εθνικό δίκαιο, του διαγωνισμού με δύο βασικούς περιορισμούς (α) να μην περιορίζεται ο ελεύθερος και ανόθευτος ανταγωνισμός και η ευρεία συμμετοχή σε διαγωνιστικές διαδικασίες μέσω της επιβολής προδιαγραφών που συρρικνώνουν την ελεύθερη αγορά και (β) να τίθενται κατά τέτοιο τρόπο στο κείμενο της διακήρυξης, ώστε να είναι αρκετά ακριβείς και να μην καταλείπεται οιαδήποτε αμφιβολία στους προσφέροντες ως προς την κατανόηση και τον προσδιορισμό του αντικειμένου και των απαιτήσεων της διακήρυξης. Επιπρόσθετα, κάθε αναθέτουσα Αρχή, στις περιπτώσεις αυτές, πρέπει να λαμβάνει υπ' όψη το κριτήριο της αναλογικότητας υπό την έννοια, ότι τυχόν περιοριστικά μέτρα, που τίθενται με τους όρους της διακήρυξης, μπορούν να θεωρηθούν, ότι συμβιβάζονται με το ενωσιακό δίκαιο, μόνον εάν μπορεί να αποδειχθεί ότι: (α) έχουν ορισθεί για την εξυπηρέτηση θεμιτού σκοπού δημόσιας τάξης που έχει τεθεί προς το γενικό συμφέρον, (β) εφαρμόζονται κατά τρόπο που δεν δημιουργεί διακρίσεις, (γ) είναι κατάλληλα για την επίτευξη αυτού του επιδιωκόμενου σκοπού και (δ) δεν είναι δεσμευτικά πέραν του βαθμού που είναι αναγκαίος για την επίτευξη του σκοπού (βλ. ΔΕΚ απόφαση της 3<sup>η</sup> Φεβρουαρίου 1993 Vereniging Veronica Omroep Organisatie κατά Commissariaat voor de Media, C-148/91, σκ. 9, Dieter Kraus κατά Land Baden-Wurttemberg, C-19/92, σκ. 32). Με άλλα λόγια, η αναθέτουσα Αρχή είναι εκείνη που καθορίζει το ελάχιστο επίπεδο τεχνικής και επαγγελματικής ικανότητας των υποψηφίων οικονομικών φορέων, το οποίο όμως και πρέπει να συνδέεται και να τελεί σε αναλογία προς το αντικείμενο της σύμβασης να δικαιολογείται δε από την φύση και τον σκοπό του συγκεκριμένου έργου, ήτοι δύναται η αναθέτουσα Αρχή να ζητεί

## Αριθμός Απόφασης:1426/2023

ένα ή περισσότερα δικαιολογητικά, ανάλογα με τις απαιτήσεις της κατά περίπτωση σύμβασης, τις δυνατότητες της συγκεκριμένης αγοράς, στην οποία απευθύνεται, και την ανάγκη εξασφάλισης συνθηκών πραγματικού ανταγωνισμού.

9. Επειδή ο προσδιορισμός των ακραίων ορίων της διακριτικής ευχέρειας καθορίζεται: α) από το λογικό, κατά την κοινή πείρα και αντίληψη, περιεχόμενο της αόριστης αξιολογικής έννοιας σε συνδυασμό με την ουσιαστική εκτίμηση των πραγματικών περιστατικών της συγκεκριμένης περίπτωσης αλλά και σε συνδυασμό προς τον επιδιωκόμενο από τον κανόνα αυτό σκοπό δημοσίου συμφέροντος, β) από την ισότητα κατά την άσκηση της διακριτικής ευχέρειας, δηλαδή την ίση κρίση ομοειδών νομικών και πραγματικών καταστάσεων, γ) από την αρχή της χρηστής διοίκησης και δ) από την αρχή της αναλογικότητας ή της αναλογίας, σύμφωνα με την οποία το επαχθές μέτρο που επιβάλλεται στον διοικούμενο με την διοικητική πράξη πρέπει να είναι αναγκαίο, πρόσφορο και ανάλογο προς το εξυπηρετούμενο δημόσιο συμφέρον ή ιδιωτικό προστατευόμενο συμφέρον στο πλαίσιο του σκοπού που επιδιώκει ο νόμος (βλ. Ε. ΣΠΗΛΙΩΤΟΠΟΥΛΟ, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Τόμ. 2, 13<sup>η</sup> έκδ., 2010, ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ, αριθμ. 514). Συνεκδοχικά, ως διδάγματα της κοινής πείρας θεωρούνται γενικές αρχές που συνάγονται επαγωγικά από την καθημερινή παρατήρηση της εμπειρικής πραγματικότητας, την συμμετοχή στις συναλλαγές και τις γενικές τεχνικές ή επιστημονικές γνώσεις, οι οποίες έχουν γίνει κοινό κτήμα και χρησιμοποιούνται από το δικαστήριο για την εξειδίκευση των αορίστων νομικών εννοιών και για έμμεση απόδειξη κρίσιμων γεγονότων, ή την εκτίμηση της αποδεικτικής αξίας των αποδεικτικών μέσων, που προσκομίσθηκαν (ΟΛΑΠ 8/2005, ΣΤΕ 414/2006, ΔΕφ Θεσ. 2632/2015).

10. Επειδή ο ν. 4351/2015 «Βοσκήσιμες γαίες Ελλάδας και άλλες διατάξεις» (Α' 164) ορίζει στο άρθρο 1, ότι: «Για τις ανάγκες του παρόντος νόμου, βοσκήσιμες γαίες καλούνται οι εκτάσεις που μπορεί να χρησιμοποιηθούν για βόσκηση ζώων (βοσκότοποι) (...)», στο άρθρο 2 ότι: «1. Στο Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων (ΥΠΑΑΤ), συνιστάται Εθνική Γεωγραφική Πληροφοριακή Βάση Δεδομένων (ΕΓΠΒΔ), με την ονομασία «Βοσκήσιμες Γαίες της Ελλάδας» (...)», στο άρθρο 3, με τίτλο «Διαχειριστικά σχέδια βόσκησης», όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 11 παρ.

## Αριθμός Απόφασης:1426/2023

1 του ν. 4691/2020 (Α' 108), ότι: «1. (...) 2. Η βοσκή εντός των βοσκήσιμων γαιών ασκείται επί τη βάσει διαχειριστικού σχεδίου βόσκησης της περιοχής. Με τα διαχειριστικά σχέδια ρυθμίζονται οι όροι χρήσης των εν λόγω εκτάσεων για βόσκηση, σύμφωνα με τις υφιστάμενες και τις προκύπτουσες, συμβατές με τη δασική νομοθεσία και τη βοσκή παράλληλες χρήσεις και τη βοσκοϊκανότητα της κάθε περιοχής και διασφαλίζεται η αειφόρος διαχείριση και απρόσκοπτη αξιοποίηση των βοσκήσιμων γαιών για τις ανάγκες βόσκησης των ποιμνίων (...) Ο Υπουργός Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων, αναθέτει την εκπόνηση διαχειριστικών σχεδίων βόσκησης στις Περιφέρειες της Χώρας με προγραμματική σύμβαση η οποία συνάπτεται με την οικεία .... Τα διαχειριστικά σχέδια που εκπονούν οι Περιφέρειες, εγκρίνονται με απόφαση του Συντονιστή της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης, μετά από γνώμη της αρμόδιας Δασικής Αρχής και της αρμόδιας Διεύθυνσης της .... Σε περίπτωση αδυναμίας σύναψης σύμβασης ή λύσης των ανωτέρω συμβάσεων για οποιοδήποτε λόγο, την ευθύνη εκπόνησης διαχειριστικών σχεδίων βόσκησης δύναται να αναλάβει το Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων (...)", στο άρθρο 4, με τίτλο «Προθεσμία εκπόνησης διαχειριστικών σχεδίων βόσκησης», όπως αυτό ήδη τροποποιήθηκε με το άρθρο 97 του ν. 5019/2023 (Α' 27), ότι: «Μέχρι τις 31.12.2024 εκπονούνται, υποβάλλονται και εγκρίνονται τα διαχειριστικά σχέδια των βοσκήσιμων γαιών της Χώρας που προβλέπονται στην παρ. 2 του άρθρου 3. Μετά την προθεσμία αυτή δεν επιτρέπεται η ενεργοποίηση δικαιωμάτων ενίσχυσης για την εν λόγω έκταση, χωρίς την ύπαρξη και εφαρμογή εγκεκριμένου διαχειριστικού σχεδίου βόσκησης (...)", στο άρθρο 5 ως αντικαταστάθηκε με την παρ. 5 με αρ. 55 ν.5035/2023 ότι: «1. Η δαπάνη για την εκπόνηση, εφαρμογή και αναθεώρηση των διαχειριστικών σχεδίων βόσκησης για τις βοσκήσιμες γαίες της χώρας, καλύπτεται από τα έσοδα που προκύπτουν κατ' εφαρμογή της παρ. 1 του άρθρου 6 και της παρ. 2 του άρθρου 7. Σε περίπτωση που δεν αρκούν τα έσοδα από τα μισθώματα για τα δικαιώματα χρήσης της βοσκής, η δαπάνη δύναται να καλύπτεται και από πόρους του Ταμείου Γεωργίας Κτηνοτροφίας. 2. Τα ποσά που εισπράττονται από τα μισθώματα για τα δικαιώματα χρήσης της βοσκής, μέσω του συστήματος καταβολής των άμεσων ενισχύσεων (ΟΣΔΕ) του ΟΠΕΚΕΠΕ, συγκεντρώνονται με ευθύνη του τραπεζικού ιδρύματος που έχει συμβληθεί με



## Αριθμός Απόφασης:1426/2023

τον ΟΠΕΚΕΠΕ και μεταφέρονται σε κάθε .... Σε περίπτωση που έχουν χρησιμοποιηθεί πόροι του Ταμείου Γεωργίας και Κτηνοτροφίας, αποδίδονται σε αυτό, μέχρι τη συμπλήρωση του συνολικού ποσού που επιβαρύνθηκε ο προϋπολογισμός του. 3. Στην περίπτωση εκπόνησης των διαχειριστικών σχεδίων βόσκησης από το Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων, τα ποσά που έχουν εισπραχθεί από τις Περιφέρειες για τον σκοπό αυτό μέχρι την έναρξη ισχύος του παρόντος, τα ποσά που έχουν εισπραχθεί κατ' εφαρμογή του άρθρου 4 της υπ' αρ. 915/69142/15.5.2018 απόφασης του Αναπληρωτή Υπουργού Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων (Β' 1812) και τα ποσά που έχουν συγκεντρωθεί, σύμφωνα με την παρ. 2, αποδίδονται στο Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων μέσω των εσόδων του κρατικού προϋπολογισμού. 4. Με κοινή απόφαση των Υπουργών Οικονομικών, Εσωτερικών και Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων καθορίζονται η διαδικασία και οι όροι απόδοσης των ποσών της παρ. 3 στο Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων, καθώς και κάθε άλλο σχετικό θέμα», στο άρθρο 6 ότι: «1. Το δικαίωμα βοσκής σε βοσκήσιμες γαίες, μεταξύ των οποίων δημόσια δάση, δασικές εκτάσεις και μη πεδινά χορτολίβαδα (...) στα οποία η βοσκή δεν έχει απαγορευθεί ή ρυθμιστεί βάσει των κείμενων διατάξεων της δασικής και περιβαλλοντικής νομοθεσίας, παραχωρείται στις οικείες Περιφέρειες, στις οποίες περιέρχονται και οι πρόσοδοι από την εκμίσθωση αυτών (...)», στο άρθρο 7, ότι: «1. Για τα δικαιώματα χρήσης της βοσκής, σύμφωνα με το άρθρο 6, καταβάλλεται από τους κτηνοτρόφους μίσθωμα (...) 2. Το ανωτέρω μίσθωμα των δημόσιων γαιών κατατίθεται υπέρ της ..., στα διοικητικά όρια της οποίας ασκείται η βόσκηση και σε σχετικό λογαριασμό της, με την υποχρέωση διάθεσής του για την εκπόνηση και την εφαρμογή των διαχειριστικών σχεδίων, τη συντήρηση και την κατασκευή έργων υποδομής των βοσκήσιμων γαιών, σύμφωνα με το διαχειριστικό σχέδιο βόσκησης (...)» και στο άρθρο 11 ότι: «1. (...) 2. Με απόφαση των Υπουργών Περιβάλλοντος και Ενέργειας και Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων, καθορίζονται οι προδιαγραφές, το περιεχόμενο και κάθε άλλη αναγκαία λεπτομέρεια των διαχειριστικών σχεδίων βόσκησης και οι διαδικασίες παρακολούθησης της ορθής εφαρμογής τους». Κατ' εξουσιοδότηση δε του άρθρου 11 παρ. 2 του ν. 4351/2015, εκδόθηκε η 1058/71977/3.7.2017 απόφαση των Αναπληρωτών Υπουργών

## Αριθμός Απόφασης:1426/2023

Περιβάλλοντος και Ενέργειας και Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων «Καθορισμός των Προδιαγραφών και του Περιεχομένου των Διαχειριστικών Σχεδίων Βόσκησης, στο πλαίσιο εφαρμογής των διατάξεων του ν. 4351/2015 (...)» (Β' 2331). Μέχρι την έγκριση των Διαχειριστικών Σχεδίων για τις επιλέξιμες εκτάσεις βοσκοτόπων του Συστήματος Αναγνώρισης Αγροτεμαχίων εφαρμογή έχει η υπ' αριθμ. .../.../20- 5-2015 Κ.Υ.Α ως ισχύει.

11. Επειδή, εν προκειμένω, από την επισκόπηση του διοικητικού φακέλλου προκύπτει, ότι η αναθέτουσα Αρχή δεν αντικρούει, με οποιονδήποτε τρόπο, τους ισχυρισμούς της εξεταζόμενης προσφυγής, περί παράνομου καθορισμού εκ της διακήρυξης της αναλογίας απασχόλησης (κατ' είδος και χρόνο) και αμοιβής για την παροχή της. Τούτο, διότι ο ισχυρισμός της αναθέτουσας Αρχής, ότι «... Σύμφωνα δε με την ανωτέρω ΥΑ για τη σύνταξη των σχετικών σχεδίων απαιτείται σύμπραξη μελετητικών πτυχίων της κατηγορίας 23 (Γεωργικές μελέτες) και της κατηγορίας 24 (Δασοτεχνικές μελέτες). Τούτο δε αναμφισβήτως σημαίνει ότι νομίμως επιμερίσθηκαν οι μελέτες που απαιτείται να εκπονηθούν σε γεωργικές και δασικές, σύμφωνα και με την ως άνω σχετική πρόβλεψη...» παρίσταται αλυσιτελής. Εν πρώτοις, το αντικείμενο της υπό ανάθεση μελέτης δεν αφορά στην εκπόνηση σχεδίου βόσκησης της ... , αλλά της ίδιας της αναθέτουσας Αρχής ήτοι της .... Επέκεινα, η προσφεύγουσα δεν ισχυρίζεται, ότι για την εκπόνηση του ΔΣΒ δεν απαιτείται σύμπραξη των δύο κατηγοριών μελετών, ούτε ότι δεν έπρεπε να υπάρχει αντικείμενο μελέτης για την κατηγορία μελετών 23 (γεωργικές μελέτες), ως αβασίμως υπολαμβάνει η αναθέτουσα Αρχή. Συνεπώς, η αναφορά της αναθέτουσας Αρχής σε μόνη την εκ του κανονιστικού πλαισίου ανάγκη σύμπραξης των δύο ειδικοτήτων, ούτε καθιστά την έκταση της συμμετοχής κάθε κατηγορίας στην εκπόνηση του Διαχειριστικού Σχεδίου Βόσκησης (εφεξής ΔΣΒ) κάθε ... προκαθορισμένη ούτε άνευ αντικειμενικών κριτηρίων καθοριστέα ούτε αυθαίρετη. Στο πλαίσιο αυτό, η προβαλλόμενη θέση της αναθέτουσας Αρχής, ήτοι, ότι, επειδή απαιτείται σύμπραξη, νομίμως επιμερίσθηκαν οι μελέτες σε γεωργικές και δασικές, ουδαμώς αποδομεί τους βάσιμους ισχυρισμούς της προσφεύγουσας. Τούτο, διότι δεν προκύπτει πώς συνδέεται αιτιωδώς και με πρόσφορο τρόπο η απαίτηση της σύμπραξης ειδικοτήτων με τον εν θέματι επιμερισμό των προκηρυσσόμενων μελετών σε γεωργικές και δασικές. Σε κάθε περίπτωση, η αναθέτουσα Αρχή δεν

## Αριθμός Απόφασης:1426/2023

θεμελιώνει επαρκή αντίκρουση, ούτε στον ισχυρισμό της προσφεύγουσας, ότι το σύνολο της μελετώμενης έκτασης περιλαμβάνει αμιγώς δασικές εκτάσεις, οι οποίες αριθμούν 6.743.857,30 στρέμματα, ήτοι ποσοστό 73,57% της όλης έκτασης της ..., χορτολιβαδικές εκτάσεις εντός δασικής νομοθεσίας, οι οποίες αριθμούν 55.822,94 στρέμματα, ήτοι ποσοστό 0,60 % της όλης έκτασης της ..., και πεδινές χορτολιβαδικές εκτάσεις εκτός δασικής νομοθεσίας, οι οποίες αριθμούν 730,27 στρέμματα, ήτοι ποσοστό περίπου 0,008% της όλης έκτασης της ..., άρα περιλαμβάνει εκτάσεις, η μελέτη διαχείρισης των οποίων ανήκει σχεδόν αποκλειστικά (αφαιρουμένου μόνο του ποσοστού του 0,008% της όλης έκτασης της ... που αναλογεί σε πεδινές χορτολιβαδικές εκτάσεις εκτός δασικής νομοθεσίας) σε οντότητες, που φέρουν την ειδικότητα των δικαιούμενων να εκπονοούν δασικές μελέτες, είτε ως φυσικά πρόσωπα-δασολόγοι είτε ως εταιρείες, ούτε στον ισχυρισμό, ότι η προσβαλλόμενη διακήρυξη προέβλεψε αμοιβή ανερχόμενη σε ποσοστό περίπου 35% της συνολικής εκτιμώμενης αμοιβής της σύμβασης για την εκπόνηση γεωργικών μελετών της κατηγορίας 23, απομειώνοντας αναλόγως το ύψος της αμοιβής που αναλογεί στο κύριο αντικείμενο της σύμβασης και συνδέεται με την εκπόνηση δασικών μελετών της κατηγορίας 24.

12. Επειδή, επέκεινα, η προδιαληφθείσα διαπίστωση καθίσταται έτι περαιτέρω εναργέστερη δοθέντος, ότι ενόσω στο φυσικό αντικείμενο της σύμβασης αφ' ενός δεν περιέχεται σχεδόν καμμία εργασία διαχείρισης βοσκοτόπων σε πεδινές χορτολιβαδικές εκτάσεις αρμοδιότητας γεωπόνων αφ' ετέρου οι εργασίες που εμπíπτουν, κατά το π.δ. για τα επαγγελματικά δικαιώματα των γεωτεχνικών, στο γνωστικό αντικείμενο αποκλειστικά και μόνο της ειδικότητας του γεωπόνου και, ως εκ τούτου, περιέχονται στο φυσικό αντικείμενο της σύμβασης, ανεξάρτητα από την φύση του, ως σχεδίου διαχείρισης βοσκοτόπων σε δασικές εκτάσεις και ορεινές και ημιορεινές χορτολιβαδικές εκτάσεις εντός δασικής νομοθεσίας, εκτείνονται σε ένα περιορισμένης έκτασης μέρος (14 εκ των άνω 93 ειδών) μελετητικών εργασιών, τις οποίες, κατά τις προδιαγραφές, απαιτείται να παραδώσει ο μελετητής του ΔΣΒ. Κατά συνέπεια, μόνος κρίσιμος ισχυρισμός για την διαστασιολόγηση της υπό κρίση υπόθεσης είναι αυτός που αποτυπώνεται στην δήλωσή της (αναθέτουσας), ότι «...εναπόκειται στη διακριτική ευχέρεια της Διοίκησης να καθορίσει το ποσοστό των γεωργικών και δασικών μελετών

## Αριθμός Απόφασης:1426/2023

που απαιτούνται και επομένως και το ύψος της αμοιβής, δεδομένου ότι δεν υπάρχει κάποια σχετική δέσμευση...». Με άλλα λόγια, η αναθέτουσα Αρχή αφ' ενός συνομολογεί, ότι δεν εφάρμοσε κανένα κριτήριο για να ασκήσει την διακριτική της ευχέρεια, κατά τον καθορισμό του ποσοστού γεωργικών και δασικών μελετών και άρα, κατά τρόπο ακυρωτέο, κείται σαφώς εκτός αυτών, αφ' ετέρου σημειώνει, ότι παραγνωρίζει τις αντικειμενικές δεσμεύσεις της, που απορρέουν από το κανονιστικό πλαίσιο του διαγωνισμού και οριοθετούν την δεσμία αρμοδιότητά της, αρχικά να εντοπίσει το είδος των μελετώμενων εκτάσεων, όπως αυτό προκύπτει από παράγουσες πλήρες τεκμήριο νομιμότητας διοικητικές πράξεις κύρωσης δασικών χαρτών στην ..., βάσει των οποίων στην συγκεκριμένη ... δεν υφίστανται σχεδόν καθόλου πεδινές χορτολιβαδικές εκτάσεις εκτός δασικής νομοθεσίας (και συγκεκριμένα ποσοστό 0,008% της συνολικής έκτασης της ...), εν συνεχεία, να διαγνώσει, βάσει του π.δ. καθορισμού επαγγελματικών δικαιωμάτων των γεωτεχνικών, την νομιμοποίηση απασχόλησης ποιας ειδικότητας σε ποιες εργασίες εντός ποίων εκτάσεων και ακολούθως να καθορίσει, συναρτώμενων των άνω αντικειμενικών παραμέτρων, ποια ειδικότητα θα απασχοληθεί σε ποια κατηγορία εργασιών των προδιαγραφών εκπόνησης του συγκεκριμένου ΔΣΒ και για ποίο χρονικό διάστημα, ώστε, εν τέλει, να προεκτιμήσει, βάσει της χρονοαπασχόλησης, την αμοιβή κάθε κατηγορίας μελέτης. Κατόπιν τούτων, μόνη η θεώρηση της αναθέτουσας Αρχής, ότι εντάσσεται στην απόλυτη διακριτική της ευχέρεια ο άνευ κριτηρίων επιμερισμός των μελετών ενός ΔΣΒ, μεταξύ δασολόγων και γεωπόνων, σε μια ..., που δεν περιέχει σχεδόν καθόλου πεδινές χορτολιβαδικές εκτάσεις εκτός δασικής νομοθεσίας, οδηγεί αναπόδραστα στην αποδοχή της βασιμότητας των ισχυρισμών της επίμαχης προσφυγής, λόγω της, συνακόλουθης των ανωτέρω, παραβίασης εκ μέρους της αναθέτουσας Αρχής του κανονιστικού πλαισίου διενέργειας του διαγωνισμού. Εν συνεχεία, η αναθέτουσα Αρχή, για ν' αντικρούσει τον ισχυρισμό της προσφυγής, σύμφωνα με τον οποίο «προς επίρρωση και μόνο και όχι προς αυτοτελή απόδειξη της θέσης της περί της φύσης των μελετώμενων εκτάσεων ως εντός του αντικειμένου απασχόλησης των δασολόγων, η προσβαλλόμενη διακήρυξη, καθορίζοντας στο άρθρο 12.1 αυτής την κατάταξη του αντικειμένου της σύμβασης σε αριθμούς CPV, προέβλεψε ότι κανείς εκ των αριθμών CPV της σύμβασης δεν αφορά

## Αριθμός Απόφασης:1426/2023

δραστηριότητα γεωπόνου (πλην ίσως ο τελευταίος κωδικός σχετιζόμενος με ζητήματα συμβουλών σε θέματα γεωργικής ανάπτυξης)», υποστηρίζει, ότι «...όπως προκύπτει ξεκάθαρα από τον υπ' αριθμόν 19.3. όρο της διακήρυξης στην ομάδα μελέτης ζητούνται στελέχη ειδικότητας γεωπόνου. Τούτο δε σημαίνει, ότι η προς μελέτη περιοχή εκτείνεται σε εκτάσεις η διαχείριση των οποίων εμπίπτει και στο γνωστικό αντικείμενο των γεωπόνων...». Ο ισχυρισμός όμως αυτός της αναθέτουσας Αρχής είναι απορριπτέος, διότι, κατ' αποδοχή σχετικού ισχυρισμού της προσφεύγουσας και σύμφωνα με τα διδάγματα της κοινής πείρας, αν μια περιοχή εκτείνεται σε εκτάσεις, των οποίων η διαχείριση εμπίπτει στο γνωστικό αντικείμενο των γεωπόνων, τούτο προκύπτει από την ισχύουσα νομοθεσία καθορισμού του είδους των εκτάσεων και του γνωστικού αντικειμένου κάθε ειδικότητας επιστημόνων ανά είδος έκτασης και όχι από το αν, κατά την βούληση εκάστης αναθέτουσας Αρχής, μία έκταση εμπίπτει ή δεν εμπίπτει στο αντικείμενο αυτό, επειδή προβλέπεται στελέχωση της ομάδας μελέτης και με γεωπόνους. Αφ' ετέρου, η απασχόληση των γεωπόνων ακόμη και σε περίπτωση μελετών ΔΣΒ επί εκτάσεων, η διαχείριση των οποίων δεν εμπίπτει στο αντικείμενο των γεωπόνων, όπως εν προκειμένω, προβλέπεται ρητώς και στην ΥΑ καθορισμού των τεχνικών προδιαγραφών εκπόνησης τέτοιων μελετών, μόνο που διαφοροποιείται η έκτασή της και το εύρος της σε σχέση με την εκπόνηση μελετών ΔΣΒ σε εκτάσεις, που εμπίπτουν στο γνωστικό και επαγγελματικό αντικείμενο των γεωπόνων.

13. Επειδή, για τον δεύτερο λόγο της ένδικης προσφυγής λεκτέα είναι τα εξής. Με τον εν θέματι λόγο, η προσφεύγουσα ισχυρίσθηκε, ότι η αναθέτουσα, ενώ προέβη σε μη ερειδόμενο σε κανένα αντικειμενικό στοιχείο επιμερισμό της συνολικής προεκτιμώμενης αμοιβής μεταξύ των δύο κατηγοριών μελετών, προσδιορίζοντας την αμοιβή μελέτης της κατηγορίας 23 (γεωργικές μελέτες) σε ποσοστό 34,39% της συνολικής αμοιβής και την αμοιβή μελέτης της κατηγορίας 24 (δασικές μελέτες) σε ποσοστό 65,61% της συνολικής αμοιβής της μελέτης, παρέλειψε να επιμερίσει, και δη αναλόγως, τις απαιτούμενες κατά τις προδιαγραφές μελετητικές εργασίες μεταξύ των δύο κατηγοριών μελετών και τούτο ενόσω, αντιθέτως, κατά τα γνωστικά αντικείμενα κάθε ειδικότητας, όπως αυτά καθορίζονται από τις αναφερόμενες στην ένδικη προσφυγή διατάξεις, οι εν λόγω εργασίες δεν είναι εφικτό να

## Αριθμός Απόφασης:1426/2023

επιμερισθούν αναλόγως. Και τούτο, διότι οι μεν εκπονούντες γεωργικές μελέτες γεωπόνοι δύνανται να εκπονήσουν αντικείμενο που υπολείπεται κατά πολύ του 34,39% του μελετητικού αντικειμένου της σύμβασης, αμειβόμενοι όμως με αυτό το ποσοστό εκ της συνολικής αμοιβής, άρα (υπέρ)αμειβόμενοι για απασχόληση μικρότερη της αντιστοιχούσας στην αμοιβή τους, οι δε εκπονούντες δασικές μελέτες δασολόγοι δύνανται να εκπονήσουν πολύ μεγαλύτερο ποσοστό από το 65,61% του μελετητικού αντικειμένου της σύμβασης, αμειβόμενοι όμως μόνο με το 65,61% της αμοιβής της σύμβασης, άρα (υπό)αμειβόμενοι για απασχόληση πολύ μεγαλύτερη της αντιστοιχούσας στην αμοιβή τους. Και αφού, συνεχίζει η προσφεύγουσα, κατά τον «Κανονισμό Προεκτιμωμένων Αμοιβών μελετών και παροχής τεχνικών και λοιπών συναφών επιστημονικών υπηρεσιών κατά την διαδικασία της παρ. 8δ του άρθρου 53 του Ν.4412/2016, όπως εγκρίθηκε με την ΥΑ με αριθμό πρωτ. ΔΝΣγ/.../ΦΝ466/16-05-2017 (ΦΕΚ 2519/Β/20.07.2017), η προεκτιμώμενη αμοιβή υπολογίζεται βάσει χρονοαπασχόλησης κατ' άρθρο GEN 4 μόνο εφόσον αφορά «...την παροχή ανεξάρτητων υπηρεσιών μηχανικού ή άλλου επιστήμονα που δεν αφορούν στην εκπόνηση μελέτης αμειβόμενης βάσει ειδικών προβλέψεων του παρόντος...» και η αναθέτουσα Αρχή επέλεξε αυτή την μέθοδο υπολογισμού της αμοιβής (αντί της προβλεπόμενης στην με αριθμό 74579/3022/11.7.1991 διαταγή του Υπουργού Γεωργίας μεθόδου υπολογισμού αμοιβής δασικών μελετών αναλόγως του μεγέθους σε στρέμματα και της μορφής φυτοκάλυψης της μελετώμενης περιοχής), η εν λόγω απασχόληση ανά μονάδα χρόνου οφείλει να είναι μονοσήμαντα ανάλογη του αντικειμένου: αν, επομένως, κατά την αναφορά του τεύχους προεκτιμωμένων αμοιβών, για την εκπόνηση των γεωργικών μελετών της προς ανάθεση σύμβασης απαιτείται να εργασθούν 5 γεωπόνοι εμπειρίας μικρότερης των 10 ετών για 180 ανθρωποημέρες έκαστος και 2 γεωπόνοι εμπειρίας από 10 έως 20 ετών για 140 ανθρωποημέρες έκαστος, ήτοι συνολικά 7 άτομα για 1.180 ανθρωποημέρες, ενώ για την εκπόνηση των δασικών μελετών απαιτείται να εργασθούν 7 δασολόγοι εμπειρίας μικρότερης των 10 ετών για 219 ανθρωποημέρες έκαστος και 2 δασολόγοι εμπειρίας από 10 έως 20 ετών για 129 ανθρωποημέρες έκαστος, ήτοι συνολικά 9 άτομα για 1.791 ανθρωποημέρες, με την ίδια τιμή ανά μονάδα απασχόλησης ανεξαρτήτως κατηγορίας μελέτης, άρα χωρίς ποιοτική διαφοροποίηση του

## Αριθμός Απόφασης:1426/2023

χρόνου της μιας κατηγορίας επιστημόνων έναντι εκείνου της άλλης. Συνεπώς, καταλήγει η προσφεύγουσα, εκ της διακήρυξης παρανόμως δεν προσδιορίζονται οι εργασίες που υποχρεούται να εκτελέσει κάθε κατηγορία μελετητών/γραφείων μελετών. Επί του οικείου ισχυρισμού απαντά η αναθέτουσα Αρχή, ότι «... ουδόλως απαιτείται να προσδιορίσουμε ρητά τις εργασίες που υποχρεούται να εκτελέσει κάθε κατηγορία μελετητών/γραφείων μελετών. Με δεδομένο, μάλιστα, ότι σύμφωνα με το άρθρο 12 της διακήρυξης προσφορές υποβάλλονται για το σύνολο του αντικειμένου της σύμβασης δεν είναι αναγκαίος ο εκ των προτέρων προσδιορισμός των εργασιών που θα εκπονήσει κάθε ομάδα μελετών...».

14. Επειδή, για να είναι νόμιμη η ανάθεση παροχής έργων από αναθέτουσες Αρχές σε τρίτους, απαιτείται να προκύπτουν με σαφήνεια από τα έγγραφα της σχετικής σύμβασης το είδος, η ποσότητα αυτών, η προϋπολογιζόμενη δαπάνη της σύμβασης και η τεκμηρίωσή της και ειδικότερα, πρέπει να προκύπτουν από τα στοιχεία του φακέλλου, κατά τρόπο ειδικό και ορισμένο, τα στοιχεία, από τα οποία τεκμηριώνεται το μέγεθος της προϋπολογιζόμενης δαπάνης (π.χ. έρευνα αγοράς, συγκριτικά στοιχεία άλλων διαγωνισμών με συναφές αντικείμενο), ώστε να αιτιολογείται επαρκώς η έκταση της δημοσιονομικής επιβάρυνσης του φορέα αλλά και προκειμένου ο υποψήφιος ανάδοχος να δύναται να ελέγξει την νομιμότητα του προϋπολογισμού. Η έλλειψη των ως άνω στοιχείων καθιστά την σχετική διαδικασία ανάθεσης και τις οικείες δαπάνες μη νόμιμες (πρβλ. Ε.Σ. πράξεις ΚΠΕΔ στο IV Τμ. 24/2018, στο VII Τμ. 23/2017, 55/2017, 151, 168/2017). Εν προκειμένω, από την επισκόπηση του φακέλλου προκύπτει, ότι η αναθέτουσα Αρχή συνομολογεί, ότι δεν έλαβε υπ' όψη της κανένα αντικειμενικό στοιχείο, ούτε για τον καθορισμό του αντικειμένου της σύμβασης ούτε για τον επιμερισμό της αμοιβής μεταξύ των δύο κατηγοριών μελετών, παρ' όλα δε αυτά προχώρησε σε αμφότερα. Περαιτέρω, αφού οι προσφορές υποβάλλονται, κατά την αναθέτουσα Αρχή, για το σύνολο του αντικειμένου της σύμβασης, αυτή παρέλειψε να επιμερίσει, και δη αναλόγως, τις απαιτούμενες κατά τις προδιαγραφές μελετητικές εργασίες μεταξύ των δυο κατηγοριών μελετών και τούτο ενόσω, κατά τα γνωστικά αντικείμενα κάθε ειδικότητας, όπως καθορίζονται από τις αναφερόμενες διατάξεις, οι εν λόγω εργασίες δεν είναι αντικειμενικά εφικτό να επιμερισθούν αναλόγως. Συνεπώς,

## Αριθμός Απόφασης:1426/2023

δεν αιτιολογεί γιατί δεν προκαθόρισε, αναλόγως και αντιστοίχως, την συνολική αμοιβή του αντικειμένου αλλά, αντιθέτως, περιορίσθηκε να αφήσει αρρύθμιστο τον επιμερισμό της μεταξύ των κατηγοριών μελετών, ήτοι να αποθέσει τον επιμερισμό αυτόν στην συμφωνία των μελών της κάθε υποψήφιας ένωσης μελετητών των δυο κατηγοριών. Επέκεινα, με τις απόψεις της, η αναθέτουσα Αρχή συνομολογεί ότι δεν έλαβε υπ' όψη της κανένα στοιχείο, ούτε για τον καθορισμό του αντικειμένου της σύμβασης ούτε για τον επιμερισμό της αμοιβής μεταξύ των δυο κατηγοριών μελετών, παρ' όλα δε αυτά προχώρησε και στο ένα και στο άλλο. Τούτων δοθέντων, παρέπεται, ότι συνέπεια της παράβασης αυτής είναι η αδυναμία διαμόρφωσης και τεχνικής και οικονομικής προσφοράς, σε περίπτωση μη καθορισμού του αντικειμένου ανά κατηγορία μελέτης, όταν η αναθέτουσα Αρχή συνομολογεί, ότι, κατά την εκτίμησή της, δύναται να ζητήσει από τον μελετητή της μιας κατηγορίας, εκ των υστέρων και μετά την υποβολή των προσφορών, να εκπονήσει όποιο ποσοστό εργασιών εκτιμά ως συμφέρον ή βέλτιστο, παραγνωρίζοντας, ότι έχει καθορίσει την αξία της αμοιβής κάθε κατηγορίας κατά μέγιστο χρόνο και ποσότητα στα συγκεκριμένα μεγέθη που αποτυπώνονται στο τεύχος προεκτιμωμένων αμοιβών. Συνεκδοχικώς και αφού κατά την αναθέτουσα Αρχή «... οι εργασίες που θα κληθεί να εκτελέσει κάθε ομάδα εργασίας προκύπτουν από τον συνδυασμό των διατάξεων του νόμου, που καθορίζουν τα επαγγελματικά δικαιώματα των δασολόγων και των γεωπόνων, όπως αυτά προσδιορίζονται και στην προδικαστική προσφυγή της προσφεύγουσας σε συνδυασμό με όσα αναλυτικά αναφέρονται στο Τεύχος Τεχνικών Δεδομένων, όπου προσδιορίζεται αναλυτικά και το περιεχόμενο των διαχειριστικών σχεδίων βόσκησης...», δεν αντικρούει τον ισχυρισμό ότι, ακριβώς βάσει αυτών των διατάξεων, στην συγκεκριμένη ... και συνεκτιμώντας την φύση των εκτάσεών της, όπως προκύπτει από τους κυρωμένους δασικούς χάρτες, το ποσοστό των εργασιών απασχόλησης των δασολόγων προσδιορίζεται στο 80% του αντικειμένου της σύμβασης, η δε αναθέτουσα Αρχή επέλεξε να αντιστοιχήσει, σ' αυτό, το 65% του συνολικού χρόνου απασχόλησης και το 65% της συνολικής αμοιβής του. Τα διαλαμβανόμενα, τέλος, από την αναθέτουσα Αρχή, προς αντίκρουση του ισχυρισμού της προσφυγής, ότι η προσβαλλόμενη διακήρυξη περιέλαβε εκτίμηση αμοιβής και προσέγγιση χρόνου απασχόλησης των μελετητών, η οποία χαρακτηρίσθηκε ως



## Αριθμός Απόφασης:1426/2023

«...ενδεικτική...», κατά παράβαση της υποχρέωσης της αναθέτουσας Αρχής να καθορίσει με τα τεύχη του διαγωνισμού δεσμευτικά και όχι ενδεικτικά το αντικείμενο της σύμβασης ανά μονάδα φυσικού αντικειμένου, είναι απορριπτικά ως αβάσιμα, εδράζονται στην όλως *contra legem* ερμηνεία, ότι δύναται να είναι δεσμευτικό το αποτέλεσμα μιας μαθηματικής πράξης (προεκτιμώμενη αμοιβή της σύμβασης) χωρίς να είναι δεσμευτικές οι παράμετροι/μεταβλητές της πράξης αυτής (χρόνος απασχόλησης και αριθμός προσώπων που θα απασχοληθούν). Τούτο, διότι μη έχοντας καθορίσει δεσμευτικά, ως συνομολογεί, ούτε το ανά κατηγορία μελέτης εκπονούμενο αντικείμενο ούτε τις μονάδες φυσικού αντικειμένου της, η αναθέτουσα Αρχή επιβεβαιώνει, ότι το μέγιστο ποσό (ως κατ' αποκοπή) αμοιβής που δύναται να καταβληθεί ως αξία της σύμβασης, που θα υπογραφεί, δεν θα μπορεί να υπερβαίνει την προεκτιμηθείσα αμοιβή (και, ακολούθως, μετά την εφαρμογή της έκπτωσης, την συμβατική αμοιβή) ανεξαρτήτως του χρόνου απασχόλησης και του αριθμού των απασχολούμενων επιστημόνων, που θα χρειασθεί εν τέλει να εκπονήσουν κάθε κατηγορία μελέτης. Με το επιχείρημα, επομένως, της ενδεικτικότητας μόνο του εν λόγω χρόνου απασχόλησης αλλά όχι και της αξίας της σύμβασης, αποκλείει παρανόμως και εκ των προτέρων την αύξηση της αξίας της σύμβασης για την παράδοση του ανατεθέντος έργου πλήρους και άρτιου τεχνικά, ενώ δεν αποκλείει, αναλόγως, την αύξηση των μονάδων φυσικού αντικειμένου της, ήτοι την αύξηση της διάρκειας απασχόλησης των επιστημόνων κάθε κατηγορίας μελέτης. Και όλα αυτά, ενόσω, κατά τις ισχύουσες διατάξεις του Κανονισμού Προεκτιμωμένων Αμοιβών, όλα τα μεγέθη εξαγωγής της προεκτιμηθείσας αξίας μιας δημόσιας σύμβασης είναι δεσμευτικά, με την έννοια, ότι μόνον απασχόληση τόσης διάρκειας, όση περιγράφεται στο τεύχος προεκτίμησης αμοιβής, αντιστοιχεί στην αμοιβή του τεύχους αυτού. Κάθε απασχόληση πέραν αυτής προσ αυξάνει αναλόγως την αξία της σύμβασης και δικαιολογεί την ανάθεση συμπληρωματικών εργασιών έναντι πρόσθετης αμοιβής. Ως εκ τούτου, βασίμως υποστηρίζει η προσφεύγουσα, εν προκειμένω, ότι ο προϋπολογισμός της υπό δημοπράτηση σύμβασης, τουλάχιστον ως προς την εν συνεχεία αναφερόμενη τιμή, παρίσταται απολύτως ανατιολόγητος, άλλως ελλιπής και ανεπαρκής, και ως εκ τούτου ανεφάρμοστος, δεδομένου ότι δεν καλύπτει την δαπάνη της

## **Αριθμός Απόφασης:1426/2023**

οικείας εργασίας του έργου. Συνεπώς, ο λόγος προσφυγής πρέπει να γίνει δεκτός ως νόμω και ουσία βάσιμος (βλ. ad hoc ΑΕΠΠ Επτ. 8/2019).

15. Επειδή, καταληκτικώς, επί των επικαλούμενων δεσμεύσεων της αναθέτουσας Αρχής από την υπογραφείσα Προγραμματική Σύμβαση με το Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων και την έγκρισή της με την υπ' αριθμό 164/2023 Πράξη του Ζ' Κλιμακίου του Ελεγκτικού Συνεδρίου, στην οποία αναφέρθηκε η αναθέτουσα Αρχή με τις απόψεις της, λεκτέα τα εξής. Ως παγίως γίνεται δεκτό, η έγκριση μιας Προγραμματικής Σύμβασης ανάμεσα στην αναθέτουσα Αρχή και στον Κύριο του έργου από το Ελεγκτικό Συνέδριο δεν συνιστά νομιμοποιητικό λόγο, ένεκα του οποίου εκφεύγει του ελέγχου νομιμότητάς της κάθε διακήρυξη που δημοσιεύεται στα πλαίσια εφαρμογής των προβλέψεών της. Επομένως, η κατ' εφαρμογή αυτής της προγραμματικής σύμβασης εκδοθείσα διακήρυξη (εν όλω ή ως προς ορισμένους όρους της) προσβάλλεται για λόγους νομιμότητας από κάθε ενδιαφερόμενο να συμμετέχει στον επίμαχο διαγωνισμό. Σε κάθε περίπτωση, εν προκειμένω, οι συγκεκριμένοι όροι της προσβαλλόμενης διακήρυξης δεν αποτέλεσαν αντικείμενο ελέγχου εκ μέρους του Ελεγκτικού Συνεδρίου ως προς την νομιμότητά τους, ούτε ο εν λόγω ελεγκτικός σχηματισμός εξέφερε οιαδήποτε κρίση σχετικά με την νομιμότητα του επιμερισμού της αμοιβής ανάμεσα στις δύο κατηγορίες μελετών σε σχέση με την έκταση της απασχόλησης των μελετητών εκάστης. Αντίθετα, στο μεν κείμενο της Προγραμματικής Σύμβασης, όπως τέθηκε υπ' όψη του ΕΛΣυν και συνοδεύει το Πρακτικό 2/2.2.2023/θέμα ... Συνεδρίασης του ... Συμβουλίου ... έγκρισης των όρων ΠΣ και σχεδίου Διακήρυξης, το μόνο που αναφέρεται στο άρθρο 3<sup>ο</sup> αυτής είναι η συνολική προεκτιμώμενη αξία της σύμβασης, χωρίς καμμία αναφορά σε επιμερισμό της μεταξύ των κατηγοριών μελετών.

16. Επειδή, κατόπιν των ανωτέρω, πρέπει το κρινόμενο αίτημα της κρινόμενης προσφυγής να γίνει δεκτό εν όλω, ν' ακυρωθεί η προσβαλλόμενη διακήρυξη, κατά το σκεπτικό, και να επιστραφεί το παράβολο της προσφεύγουσας.

**Για τους λόγους αυτούς**

Δέχεται την προδικαστική προσφυγή.

**Αριθμός Απόφασης:1426/2023**

Ακυρώνει την προσβαλλόμενη διακήρυξη, κατά το σκεπτικό.

Ορίζει την επιστροφή του παραβόλου.

Κρίθηκε και αποφασίσθηκε στις 05/10/2023 και εκδόθηκε στις 13/10/2023 στον Άγιο Ιωάννη Ρέντη.

Η Πρόεδρος

Η Γραμματέας

**ΓΑΡΥΦΑΛΛΙΑ ΣΚΙΑΝΗ**

**ΗΛΕΚΤΡΑ ΝΙΚΟΛΑΚΟΠΟΥΛΟΥ**