



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ

ΕΝΙΑΙΑ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΗ ΑΡΧΗ

ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ

ΑΠΟΦΑΣΗ

(ΣΥΜ. 5/2018)

(του άρθρου 2, παρ. 2, περ. ια' του ν. 4013/2011)

Η ΕΝΙΑΙΑ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΗ ΑΡΧΗ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ

Στην Αθήνα σήμερα την 15^η Νοεμβρίου του έτους δύο χιλιάδες δεκαοχτώ (2018) ημέρα Πέμπτη και ώρα 9:30 π.μ., και επί της οδού Κεφαλληνίας 45 & Κορνά Τράκα, στην Αθήνα, όπου και τα γραφεία της, συνήλθε η **ΕΝΙΑΙΑ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΗ ΑΡΧΗ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ** σε συνεδρίαση μετά από σχετική πρόσκληση του Προέδρου της, η οποία γνωστοποιήθηκε νομίμως σε όλα τα μέλη της Αρχής.

Από τα προσκληθέντα μέλη της Αρχής παρέστησαν κατά την συνεδρίαση τα ακόλουθα:

Προεδρεύουσα: Χριστίνα Μπουσουλέγκα, Αντιπρόεδρος

Μέλη: Κωνσταντίνος Βαρδακαστάνης, Δημήτριος Σταθακόπουλος, Μαρία Στυλιανίδου, Ερωφίλη Χριστοβασίλη

Ο Πρόεδρος της Αρχής Γεώργιος Καταπόδης απουσίασε κατά την εξέταση του θέματος λόγω δικαιολογημένου κωλύματος, οπότε και προήδρευσε η Αντιπρόεδρος Χριστίνα Μπουσουλέγκα, ενώ δεν υπήρξε λόγος πρόσκλησης των αναπληρωματικών μελών λόγω εμφανούς απαρτίας του Συμβουλίου.

Γραμματέας: Μαρία Αντωνοπούλου, Π.Ε. Διοικητικού - Οικονομικού

Εισηγήτρια: Βασιλική Σκαρτσούνη, Νομικός, Ειδικό Επιστημονικό Προσωπικό της Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ.

Κατά τη διάρκεια της Συνεδρίασης παρέστησαν η εισηγήτρια Βασιλική Σκαρτσούνη, η Προϊσταμένη του Τμήματος Συντονισμού Αικατερίνη Κυριαζή καθώς και ο Αναπλ. Γενικός

Διευθυντής Ευάγγελος Καραμανλής, οι οποίοι αποχώρησαν πριν την έναρξη της διαδικασίας της ψηφοφορίας των Μελών της Αρχής και τη λήψη απόφασης.

Θέμα: Παροχή συμβουλής κατ' άρθρο 2, παρ. 2, περ. ια' του ν. 4013/2011 επί ερωτήματος της Ειδικής Υπηρεσίας, Επιτελικής δομής ΕΣΠΑ Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, Τομέας Κοινωνικής Αλληλεγγύης - ΕΔΚΑ.

1. Με το από υπ' αριθμ. πρωτ. 136/03.05.2018 έγγραφο, το οποίο έλαβε αριθμό πρωτοκόλλου ΕΑΑΔΗΣΥ 2476/07.05.2018 η «Ειδική Υπηρεσία, Επιτελική δομή ΕΣΠΑ Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, Τομέας Κοινωνικής Αλληλεγγύης» αιτείται την παροχή συμβουλής «αναφορικά με το νομοθετικό πλαίσιο της δυνατότητας σύναψης Προγραμματικής Σύμβασης του άρθρου 12 παρ.4 του ν. 4412/2016.»

1. Ιστορικό - Πραγματικά περιστατικά

2. Η Επιτελική δομή ΕΣΠΑ του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, Τομέας Κοινωνικής Αλληλεγγύης—ΕΔΚΑ (112806/ΕΥΘΥ1047/4-11-2016) προτίθεται να αναθέσει μελέτη με Τίτλο «Έρευνα επιπτώσεων εφαρμογής του Προγράμματος παροχής σχολικών γευμάτων σε παιδιά δημοτικών σχολείων» μέσω Προγραμματικής Σύμβασης σύμφωνα με το αρθ.12 παρ. 4 του Ν.4412/2016, στο Τμήμα Επιστήμης Τροφίμων και Διατροφής του Ανθρώπου (ΠΔ 80/2013) του Γεωπονικού Πανεπιστημίου.

3. Η παρούσα Σύμβαση συνομολογείται στο πλαίσιο του υλοποίησης του Υποέργου 8 της πράξης με κωδ. MIS 5005087 και τίτλο: «Εθνικός Μηχανισμός Συντονισμού, Παρακολούθησης και Αξιολόγησης των πολιτικών κοινωνικής ένταξης και κοινωνικής συνοχής».

Ο Εθνικός Μηχανισμός αποτελεί τον ενιαίο οργανικό σχηματισμό για τον σχεδιασμό, την οργάνωση, το συντονισμό, την παρακολούθηση και αξιολόγηση οριζόντιων συνεκτικών πολυτομεακών πολιτικών κοινωνικής ένταξης και κοινωνικής συνοχής από το Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης και τα συναρμόδια Υπουργεία, χωρίς ωστόσο, να αναιρείται η αυτονομία τους ως προς την υλοποίηση, την

παρακολούθηση και την αξιολόγηση αυτών των πολιτικών.

Σκοπός του Εθνικού Μηχανισμού είναι η διάγνωση των κοινωνικών αναγκών των πολιτών, ο συντονισμός στη χάραξη πολιτικών κοινωνικής ένταξης και κοινωνικής συνοχής, η παρακολούθηση και αξιολόγησή τους, ο προσδιορισμός των προτεραιοτήτων της κοινωνικής αλληλεγγύης με βάση τις εκάστοτε έκτακτες ανάγκες, η συμβολή στην ενίσχυση της πληροφόρησης, διαφάνειας αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας του συστήματος κοινωνικής προστασίας. Παράλληλα, τεκμηριώνει και εξειδικεύει πολιτικές και δράσεις, με γνώμονα τα σωρευτικά χαρακτηριστικά των ατόμων, που βρίσκονται σε κίνδυνο φτώχειας, ακραίας φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού και τέλος σχεδιάζει, εποπτεύει και αξιολογεί το θεσμικό πλαίσιο της πλήρους εφαρμογής του Κοινωνικού Εισοδήματος Αλληλεγγύης.

4. Για την επίτευξη του στόχου της έρευνας θα χρησιμοποιηθούν ποιοτικοί και ποσοτικοί δείκτες οι οποίοι θα επιτρέψουν τη λεπτομερή περιγραφή των χαρακτηριστικών εφαρμογής του προγράμματος. Η επεξεργασία της μεθοδολογίας που θα ακολουθηθεί για την πραγματοποίηση της έρευνας θα γίνει σε συνεργασία με το Υπ. Εργασίας Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης.

Βασικό μεθοδολογικό εργαλείο της μελέτης θα αποτελέσουν **ειδικά ερωτηματολόγια** τα οποία θα επιτρέψουν την εκτίμηση: α) της διατροφικής πρόσληψης και της διατροφικής κατάστασης των παιδιών και των οικογενειών τους, β) της ικανοποίησης των γονέων και των δασκάλων από την εφαρμογή του προγράμματος, γ) της αποτίμησης του σχολικού περιβάλλοντος καθώς και δ) την καταγραφή δημογραφικών και κοινωνικών στοιχείων των συμμετεχόντων.

Τα ερωτηματολόγια θα είναι **εγκεκριμένα από τις σχετικές υπηρεσίες του Υπουργείου Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων** κατά την προβλεπόμενη διαδικασία. Τα ερωτηματολόγια θα παραδοθούν στους διευθυντές των σχολείων, οι οποίοι θα τα δώσουν στους γονείς και στους δασκάλους για να τα συμπληρώσουν κατ' ιδίαν. Τα παιδιά, με σύμφωνη γνώμη των γονέων, θα συμπληρώσουν τα ερωτηματολόγια στο σχολείο. **Οι ερευνητές του Γεωπονικού Πανεπιστημίου Αθηνών θα είναι παρόντες και διαθέσιμοι για κάθε επεξήγηση.** Μετρήσεις βάρους και ύψους των παιδιών θα γίνουν στο σχολείο από την ομάδα των ερευνητών του Γεωπονικού Πανεπιστημίου Αθηνών.

Οι απαντήσεις θα κωδικοποιηθούν και θα αναλυθούν με κατάλληλα στατιστικά μοντέλα θα καταγραφούν τα τελικά συμπεράσματα, αλλά και οι πιθανές παραδοχές και δυσκολίες, που προέκυψαν κατά την πραγματοποίηση της έρευνας.

Η δειγματοληψία θα γίνει σε **τουλάχιστον 50 σχολεία υλοποίησης του προγράμματος.** Η επιλογή των σχολείων θα γίνει με τυχαιοποιημένη δειγματοληψία ώστε να αντληθεί

Εθνικά αντιπροσωπευτικό δείγμα. Σε περίπου 20 από τα σχολεία υλοποίησης τα ερωτηματολόγια θα συμπληρωθούν με τη φυσική παρουσία των ερευνητών, ενώ στα υπόλοιπα σχολεία του δείγματος τα παιδιά θα κληθούν να απαντήσουν τα ερωτηματολόγια μέσω συγκεκριμένου διαδικτυακού ιστού. Οι ερευνητές του Γεωπονικού Πανεπιστημίου θα πρέπει να είναι διαθέσιμοι για οποιαδήποτε διευκρίνιση και βοήθεια καθ' όλη τη διάρκεια της διαδικασίας συμπλήρωσης των ερωτηματολογίων.

5. Η ερευνητική δραστηριότητα του εν λόγω ιδρύματος στο αντικείμενο της Διατροφής του Ανθρώπου, μελετά τη διατροφική συμπεριφορά του πληθυσμού, είτε γενικά των ενηλίκων είτε ειδικότερα ομάδων του πληθυσμού (παιδιά, έγκυες, άτομα τρίτης ηλικίας) και την δυνατότητα αποτελεσματικότητας των δράσεων παρέμβασης στα παιδιά. Επίσης μελετώνται οι διατροφικές ιδιότητες και η βιοδραστικότητα συστατικών τροφίμων. Τα μοντέλα αντιμετώπισης της διατροφικής επισφάλειας (σχολικά γεύματα, τράπεζα τροφίμων, προσφορά πακέτων τροφίμων κλπ) και η λήψη μέτρων που έχουν περιεχόμενο κοινωνικής αλληλεγγύης και κοινωνικής ευθύνης αποτελεί επίσης αντικείμενο προτεραιότητας του Τμήματος.

6. Σύμφωνα με το αριθμ. πρωτ. 136 /03.05.2018μ έγγραφο της επιτελικής δομής ΕΣΠΑ, το εν λόγω πανεπιστήμιο, ήταν από την πρώτη στιγμή αρωγός σε αυτή την προσπάθεια του Υπουργείου -χωρίς καμία αμοιβή- αναλαμβάνοντας α) τη διαμόρφωση του διατροφικού προγράμματος ανά ημέρα, εβδομάδα και μήνα, β) τη διενέργεια εσωτερικών επιθεωρήσεων (internal audits) στους φορείς παρασκευής σχολικών γευμάτων ως σύμβουλος για την υγιεινή και ασφάλεια των τροφίμων και γ) την ανάπτυξη και υλοποίηση μεθοδολογίας ποιοτικής και ποσοτικής αξιολόγησης του πιλοτικού προγράμματος «Σχολικά Γεύματα».

Η συνεργασία αυτή συνεχίστηκε και κατά τη δεύτερη περίοδο εφαρμογής όπου το μέτρο επεκτάθηκε και σε άλλα σχολεία. Αυτή τη στιγμή παρέχονται 130.000 γεύματα σε παιδιά του δημοτικού και σχεδιάζεται η εδραίωση της διαδικασίας των σχολικών γευμάτων για το σύνολο των δημοτικών σχολείων της χώρας.

7. Η παρούσα Έρευνα διαρθρώνεται σε τρεις φάσεις.

Κατά την πρώτη φάση θα πραγματοποιηθεί η οργάνωση της έρευνας και η ανάπτυξη της μεθοδολογίας. Κατά τη δεύτερη φάση θα ολοκληρωθεί η συλλογή των ερωτηματολογίων και η ποιοτική και ποσοτική τους επεξεργασία, η καταγραφή των πιθανών προβλημάτων και ο τρόπος αντιμετώπισής τους. Κατά την τρίτη φάση θα γίνει η ανάλυση των ερωτηματολογίων και η επεξεργασία των αποτελεσμάτων της έρευνας θα είναι η έκθεση αποτελεσμάτων αξιολόγησης και η έκθεση συνολικής αποτίμησης του υποέργου.

Η υποβολή των ανωτέρω παραδοτέων θα πραγματοποιείται σε τρία αντίτυπα, σε έντυπη

και ηλεκτρονική μορφή και σύμφωνα με τους κανόνες δημοσιότητας του ΕΣΠΑ 2014 - 2020.

Η παρούσα σύμβαση ξεκινά να ισχύει από την ημερομηνία υπογραφής της και λήγει με την παράδοση της εκπονηθείσας έρευνας από το Γεωπονικό Πανεπιστήμιο. Η διάρκεια υλοποίησης των εργασιών ορίζεται σε εννέα (9) μήνες.

Η πράξη συγχρηματοδοτείται από το ΕΚΤ στο πλαίσιο υλοποίησης του Ε.Π «Ανάπτυξη Ανθρώπινου Δυναμικού, Εκπαίδευση και Δια Βίου Μάθηση» με Κωδ. Σ.Α. : 2017ΣΕ33410013.

Το συνολικό κόστος της σύμβασης ανέρχεται στο ποσό των 60.000,00 € (συμπεριλαμβανομένου ΦΠΑ 24%).

8. Στη βάση των παραπάνω αναφερομένων και της κοινής στόχευσης των δύο δημοσίων φορέων επιλέχθηκε η ανάθεση του Υποέργου στο Γεωπονικό Πανεπιστήμιο μέσω Προγραμματικής Σύμβασης σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 12 παράγραφο 4 του νόμου 4412/2016.

II. Νομικό πλαίσιο

9. Στο άρθρο 2 παρ. 2, περ. ια' του ν. 4013/2011, όπως ισχύει, ορίζεται ότι η Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ "Παρέχει συμβουλές στις αναθέτουσες αρχές με δική της πρωτοβουλία ή ύστερα από αιτήματα των τελευταίων, ιδίως κατά το στάδιο εκδίκασης ή εξέτασης προδικαστικών προσφυγών, σχετικά με τη νόμιμη διεξαγωγή των διαδικασιών ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων και την ομοιόμορφη εφαρμογή της ευρωπαϊκής και εθνικής νομοθεσίας περί δημοσίων συμβάσεων". Σχετικά, η παρ. 3 του άρθρου 340 του ν. 4412/2016, όπως τροποποιημένη με το άρθρο 22 περ. 63 του ν. 4441/2016 ισχύει, προβλέπει ότι : «Η Αρχή στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της, όπως ορίζονται στο άρθρο 2 του ν. 4013/2011 μεριμνά: α) για τη δωρεάν ενημέρωση και καθοδήγηση «δια γενικών οδηγιών» σχετικά με την ερμηνεία και την εφαρμογή της νομοθεσίας της Ένωσης στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, προς υποβοήθηση των αναθετουσών αρχών/αναθέτοντων φορέων και οικονομικών φορέων, ιδίως των μικρομεσαίων επιχειρήσεων (ΜΜΕ) για την ορθή εφαρμογή των κανόνων της Ένωσης περί δημοσίων συμβάσεων....»

10. Στο άρθρο 2 του ν. 4412/2016 ορίζεται ότι: «1. Για τους σκοπούς του παρόντος εφαρμόζονται οι ακόλουθοι ορισμοί: 1) α) ως «αναθέτουσες αρχές» νοούνται το κράτος, οι αρχές τοπικής αυτοδιοίκησης, οι οργανισμοί δημοσίου δικαίου ή οι ενώσεις μιας ή περισσότερων από αυτές τις αρχές ή ενός ή περισσότερων από αυτούς τους οργανισμούς

δημοσίου δικαίου και οι αναθέτουσες αρχές κατά την έννοια του άρθρου 223 και β) ως «αναθέτοντες φορείς» νοούνται οι αναθέτοντες φορείς κατά την έννοια του άρθρου 224, [...] 4) ως «οργανισμοί δημοσίου δικαίου» νοούνται οι οργανισμοί που έχουν όλα τα ακόλουθα χαρακτηριστικά: α) έχουν συσταθεί για το συγκεκριμένο σκοπό της κάλυψης αναγκών γενικού συμφέροντος, που δεν έχουν βιομηχανικό ή εμπορικό χαρακτήρα, β) έχουν νομική προσωπικότητα και γ) χρηματοδοτούνται κατά το μεγαλύτερο μέρος, από τις κρατικές αρχές, τις αρχές τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλους...»

11. Στο άρθρο 12 του ν.4412/2016 Δημόσιες συμβάσεις μεταξύ φορέων του δημοσίου τομέα (άρθρο 12 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ) ορίζεται ότι: “1. Μία δημόσια σύμβαση που ανατίθεται από μία αναθέτουσα αρχή σε ένα νομικό πρόσωπο ιδιωτικού ή δημοσίου δικαίου δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του παρόντος Βιβλίου (άρθρα 3 έως 221), εάν πληρούνται σωρευτικά οι κατωτέρω προϋποθέσεις: α) η αναθέτουσα αρχή{...} 2. Η παράγραφος 1 εφαρμόζεται επίσης σε περίπτωση που ένα ελεγχόμενο νομικό πρόσωπο, το οποίο είναι αναθέτουσα αρχή,{...} 3. Μία αναθέτουσα αρχή που δεν ασκεί έλεγχο κατά την έννοια της παραγράφου 1 σε νομικό πρόσωπο ιδιωτικού ή δημοσίου δικαίου μπορεί, εντούτοις, να αναθέσει δημόσια σύμβαση στο εν λόγω νομικό πρόσωπο χωρίς να εφαρμόσει τις διατάξεις του παρόντος Βιβλίου, εφόσον πληρούνται σωρευτικά οι ακόλουθες προϋποθέσεις: α) η αναθέτουσα αρχή{...} 4. Μία σύμβαση, η οποία συνάπτεται αποκλειστικά μεταξύ δύο ή περισσότερων αναθετουσών αρχών, δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του παρόντος Βιβλίου, εφόσον πληρούνται σωρευτικά οι κατωτέρω προϋποθέσεις: α) η σύμβαση εγκαθιδρύει ή υλοποιεί συνεργασία μεταξύ των συμμετεχουσών αναθετουσών αρχών η οποία αποσκοπεί να διασφαλίσει ότι οι δημόσιες υπηρεσίες που οφείλουν να εκτελούν οι εν λόγω αρχές παρέχονται για την επίτευξη των κοινών τους στόχων, β) η υλοποίηση της συνεργασίας αυτής εξυπηρετεί αποκλειστικά σκοπούς δημοσίου συμφέροντος και γ) οι συμμετέχουσες αναθέτουσες αρχές εκτελούν στην ελεύθερη αγορά λιγότερο από το 20% των δραστηριοτήτων που αφορά η συνεργασία. 5. Για τον προσδιορισμό του ποσοστού των δραστηριοτήτων που αναφέρεται στην περίπτωση β’ του πρώτου εδαφίου της παρ. 1, στην περίπτωση β’ του πρώτου εδαφίου της παρ. 3 και στην περίπτωση γ’ της παραγράφου 4, λαμβάνεται υπόψη ο μέσος συνολικός κύκλος εργασιών ή άλλο ενδεδειγμένο μέτρο βάσει δραστηριοτήτων, όπως το κόστος που βαρύνει το συγκεκριμένο νομικό πρόσωπο ή αναθέτουσα αρχή όσον αφορά τις υπηρεσίες, τα αγαθά και τα έργα κατά την τριετία που προηγείται της ανάθεσης της σύμβασης. Αν, λόγω της ημερομηνίας κατά την οποία δημιουργήθηκε ή άρχισε τις δραστηριότητές του το συγκεκριμένο νομικό πρόσωπο ή αναθέτουσα αρχή ή λόγω αναδιοργάνωσης των δραστηριοτήτων του, ο κύκλος εργασιών ή άλλο μέτρο βάσει δραστηριοτήτων, όπως το κόστος, δεν διατίθεται για την τελευταία

τριετία ή δεν είναι πλέον κατάλληλο, αρκεί να αποδειχθεί ότι η μέτρηση της δραστηριότητας είναι αξιόπιστη, ιδίως μέσω προβολών επιχειρηματικών δραστηριοτήτων....”

III. Νομική εκτίμηση

12. Το ανωτέρω ερώτημα τίθεται υπ’ όψιν της Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ. στο πλαίσιο της αρμοδιότητάς της περί παροχής συμβουλών στις αναθέτουσες αρχές (άρθρο 2, παρ. 2, περ. ια’ του ν. 4013/2011) εν όψει της ανάγκης ερμηνείας και ομοιόμορφης εφαρμογής της ευρωπαϊκής και εθνικής νομοθεσίας περί δημοσίων συμβάσεων.

Το υπό εξέταση ερώτημα της Επιτελικής δομής ΕΣΠΑ του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής. Αλληλεγγύης, αφορά την ανάθεση μελέτης με Τίτλο « Έρευνα επιπτώσεων εφαρμογής του Προγράμματος παροχής σχολικών γευμάτων σε παιδιά δημοτικών σχολείων» μέσω Προγραμματικής Σύμβασης του άρθρου 12 παρ. 4 του ν.4412/2016, στο Τμήμα Επιστήμης Τροφίμων και Διατροφής του Ανθρώπου (ΠΔ 80/2013) του Γεωπονικού Πανεπιστημίου. Το συνολικό κόστος της σύμβασης ανέρχεται στο ποσό των 60.000,00 € (συμπεριλαμβανομένου ΦΠΑ 24%).

Τα τεθέντα ερωτήματα αφορούν τη δυνατότητα υπογραφής της εν λόγω προγραμματικής σύμβασης, σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 12 παρ.4 του ν.4412/2016.

13. Η δικαιοπολιτική θεμελίωση για την εξαίρεση των συγκεκριμένων πράξεων των δημοσίων αρχών από το πεδίο εφαρμογής του δικαίου των δημοσίων συμβάσεων, αναφέρεται στην υπόθεση C-480/06 [Επιτροπή κατά Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας], όπου, σύμφωνα με την σκέψη 45, «το Δικαστήριο έχει επισημάνει, ειδικότερα, ότι μια δημόσια αρχή μπορεί να εκπληρώνει τα καθήκοντα δημοσίου συμφέροντος τα οποία υπέχει με τα δικά της μέσα, χωρίς να είναι υποχρεωμένη να απευθύνεται σε εξωτερικούς οργανισμούς που δεν ανήκουν στις υπηρεσίες της, καθώς επίσης ότι μπορεί να εκπληρώνει τα καθήκοντα αυτά σε συνεργασία με άλλες δημόσιες αρχές» (βλ. απόφαση C-324/07 Coditel Brabant, σκέψεις 48 και 49).

14. Ειδικότερα, το ΔΕΕ, ανατρέχοντας σε παλαιότερη νομολογία του με παρεμφερή πραγματικά περιστατικά¹, διευκρίνισε ότι πέρα από τα φυσικά και νομικά πρόσωπα κατατάσσονται και δημόσιοι οργανισμοί στους δυνάμενους να παρέχουν υπηρεσίες. Σε άλλη απόφασή του² για τις προϋποθέσεις, υπό τις οποίες μία διαδημοτική συνεργασία

¹ βλ. απόφαση ΔΕΕ C-295/05 Asemfo σκ.54.

² βλ. απόφαση ΔΕΕ C-480/2006

εξαιρείται από το πεδίο εφαρμογής του δικαίου δημοσίων συμβάσεων, το ΔΕΕ διαπιστώνει ότι μια δημόσια αρχή μπορεί να εκπληρώνει τα καθήκοντα δημοσίου συμφέροντος τα οποία υπέχει με δικά της μέσα, καθώς επίσης μπορεί να εκπληρώνει τα καθήκοντα αυτά και σε συνεργασία με άλλες δημόσιες αρχές. Το ΔΕΕ επεσήμανε ότι παρόμοια συνεργασία μεταξύ δημοσίων αρχών δεν θίγει τον κύριο σκοπό των κοινοτικών κανόνων στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, δηλαδή την ελεύθερη κυκλοφορία των υπηρεσιών και τον ελεύθερο και ανόθευτο ανταγωνισμό εντός όλων των κρατών-μελών, εφόσον η υλοποίηση της συνεργασίας αυτής διέπεται αποκλειστικά από στοιχεία και επιταγές που προσιδιάζουν στην επιδίωξη σκοπών δημοσίου συμφέροντος.

Κατά συνέπεια, βασικό χαρακτηριστικό της συνεργασίας που εξαιρείται από τους κανόνες δημοσίων συμβάσεων είναι η εκπλήρωση μιας δημόσιας αποστολής.

Σύμφωνα με τα παραπάνω, καθίσταται σαφές ότι ένας δημόσιος φορέας μπορεί να εκπληρώνει τα καθήκοντα γενικού συμφέροντος, τόσο με τα δικά του μέσα, καθώς επίσης μπορεί να εκπληρώνει τα καθήκοντα αυτά και σε συνεργασία με άλλες δημόσιες αρχές.

15. Σύμφωνα με την αιτιολογική σκέψη (33) της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ, «Οι αναθέτουσες αρχές θα πρέπει να μπορούν να επιλέξουν να παρέχουν από κοινού τις δημόσιες υπηρεσίες τους μέσω συνεργασίας, χωρίς να υποχρεούνται να χρησιμοποιούν κάποια ιδιαίτερη νομική μορφή. Η συνεργασία αυτή μπορεί να καλύπτει όλα τα είδη των δραστηριοτήτων που σχετίζονται με την εκτέλεση υπηρεσιών και υποχρεώσεων παροχής υπηρεσιών που ανατίθενται στις συμμετέχουσες αρχές ή αναλαμβάνονται από αυτές, όπως υποχρεωτικά ή εθελούσια καθήκοντα τοπικών ή περιφερειακών αρχών ή υπηρεσίες που ανατίθενται σε συγκεκριμένους οργανισμούς δημοσίου δικαίου. Οι υπηρεσίες που παρέχονται από τις διάφορες συμμετέχουσες αρχές δεν είναι απαραίτητο να είναι όμοιες· μπορούν επίσης να είναι συμπληρωματικές. Οι συμβάσεις για την από κοινού παροχή δημοσίων υπηρεσιών δεν θα πρέπει να υπόκεινται στην εφαρμογή των κανόνων που ορίζονται στην παρούσα οδηγία, υπό τις προϋποθέσεις ότι αυτές συνάπτονται αποκλειστικά μεταξύ αναθετουσών αρχών, ότι η υλοποίηση της συνεργασίας αυτής εξυπηρετεί αποκλειστικά σκοπούς που αφορούν το δημόσιο συμφέρον και ότι κανένας ιδιωτικός πάροχος υπηρεσιών δεν περιέρχεται σε πλεονεκτική θέση έναντι των ανταγωνιστών του. Για να πληροί τις προϋποθέσεις αυτές, η συνεργασία θα πρέπει να στηρίζεται πρωτίστως σε συνεργατική αντίληψη. Αυτό δεν συνεπάγεται ότι όλες οι συμμετέχουσες αρχές αναλαμβάνουν την εκτέλεση βασικών συμβατικών υποχρεώσεων, εφόσον αναλαμβάνουν δέσμευση να συμβάλουν στη συνεργατική εκτέλεση της σχετικής δημόσιας υπηρεσίας. Επιπροσθέτως, η υλοποίηση της συνεργασίας, συμπεριλαμβανομένων τυχόν χρηματοοικονομικών συναλλαγών μεταξύ

συμμετεχουσών αναθετουσών αρχών, θα πρέπει να εξυπηρετεί αποκλειστικά σκοπούς που αφορούν το δημόσιο συμφέρον».

16. Ενόψει των παραπάνω, δυνάμει της παραγράφου 4 του άρθρου 12 του ν.4412/2016, με το οποίο μεταφέρεται η σχετική ρύθμιση της Οδηγίας 2014/24 στην εθνική έννομη τάξη, εξαιρείται μια σύμβαση, η οποία συνάπτεται αποκλειστικά, μεταξύ δύο ή περισσότερων αναθετουσών αρχών, εφόσον πληρούνται σωρευτικά οι παρακάτω προϋποθέσεις:

α) η σύμβαση εγκαθιδρύει ή υλοποιεί συνεργασία μεταξύ των συμμετεχουσών αναθετουσών αρχών η οποία αποσκοπεί να διασφαλίσει ότι οι δημόσιες υπηρεσίες που οφείλουν να εκτελούν οι εν λόγω αρχές παρέχονται για την επίτευξη των κοινών τους στόχων,

β) η υλοποίηση της συνεργασίας αυτής εξυπηρετεί αποκλειστικά σκοπούς δημοσίου συμφέροντος,

γ) και οι εν λόγω αναθέτουσες αρχές εκτελούν στην ελεύθερη αγορά λιγότερο από το 20% των δραστηριοτήτων που αφορά η συνεργασία αυτή.

17. Ως προς τις α) και β) περιπτώσεις της παραγράφου 4 του άρθρου 12 του ν.4412/2016, το Δικαστήριο στη σχετική του νομολογία, όπως συνοψίζεται στην υπόθεση C-159/11 (Azienda Sanitaria Locale di Lecce Università del Salento κατά Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce κλπ.), είχε ήδη επισημάνει ότι εξαιρείται από το πεδίο εφαρμογής του δικαίου δημοσίων συμβάσεων η συνεργασία μεταξύ οργανισμών (τοπικής αυτοδιοικήσεως κατά το πραγματικό της αποφάσεως), εφόσον πληρούνται σωρευτικά οι ακόλουθες προϋποθέσεις³⁴:

- εφόσον σκοπείται εκπλήρωση ορισμένου κοινού καθήκοντος γενικού συμφέροντος ή/και καθηκόντων που συναρτώνται με την επιδίωξη σκοπών δημοσίου συμφέροντος⁵,

³ Βλ. C-159/11 (Azienda Sanitaria Locale di Lecce Università del Salento κατά Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce κλπ.), όπου το τμήμα μείζονος συνθέσεως του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης αποφάνθηκε τελικώς ότι «Το δίκαιο της Ένωσης στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων αντιτίθεται σε εθνική ρύθμιση που επιτρέπει τη χωρίς διαγωνισμό σύναψη συμβάσεως με την οποία ορισμένοι φορείς καθιερώνουν μεταξύ τους συνεργασία, εφόσον η σύμβαση αυτή δεν έχει ως αντικείμενο τη διασφάλιση της εκπληρώσεως ορισμένης αποστολής δημόσιας υπηρεσίας κοινής στους ως άνω φορείς, δεν διέπεται αποκλειστικά από εκτιμήσεις και επιταγές που προσιδιάζουν στην επιδίωξη σκοπών δημοσίου συμφέροντος ή μπορεί να περιαγεί ορισμένη ιδιωτική επιχείρηση σε προνομιακή θέση έναντι των ανταγωνιστών της, στοιχεία τα οποία εναπόκειται στο αιτούν δικαστήριο να ελέγξει»

⁴ Βλ. Προτάσεις της γενικής εισαγγελέως VERICA TRSTENJAK στην ίδια υπόθεση C-159/11 (Azienda Sanitaria Locale di Lecce Università del Salento κατά Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce κλπ.), σκ. 66).

⁵ Βλ. Προτάσεις της γενικής εισαγγελέως VERICA TRSTENJAK στην ίδια υπόθεση C-159/11 (Azienda Sanitaria Locale di Lecce Università del Salento κατά Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce κλπ.),

- εφόσον η συνεργασία αφορά αποκλειστικά δημόσιους φορείς, χωρίς τη συμμετοχή ιδιωτών,
- εφόσον υλοποιείται βάσει συμβάσεως ή μέσω θεσμοθετημένης νομικής μορφής, όπως για παράδειγμα μέσω ενώσεως ειδικού σκοπού,
- εφόσον η σύμβαση δεν συνάπτεται με σκοπό την καταστρατήγηση του δικαίου δημοσίων συμβάσεων.

18. Συναφώς και στο πεδίο της εθνικής νομολογίας, το Ελεγκτικό Συνέδριο, με την απόφαση 3582/2015 του Τμήματος Μείζονος- Επταμελούς Σύνθεσης, στο πλαίσιο ελέγχου νομιμότητας των προγραμματικών συμβάσεων, έχει πρόσφατα δεχθεί ότι *«...υπό το φως των διατάξεων του δικαίου της Ένωσης, κρίσιμο εννοιολογικό στοιχείο προσδιορισμού της έννοιας των προγραμματικών συμβάσεων είναι ότι τα συμβαλλόμενα μέρη εκκινούν από κοινή αφετηρία, συμπράττοντας κατά το δυνατόν ισόρροπα για την υλοποίηση προγραμμάτων ή υπηρεσιών στο πλαίσιο κοινά εξυπηρετούμενου δημοσίου σκοπού, τον οποίο είναι εκ του νόμου επιφορτισμένα να επιτελούν....»* (βλ.ΕΣ Τμ.VI 2967,3067/2014).

19. Υπό το πρίσμα των ανωτέρω γενομένων δεκτών και κατά το διδόμενο πραγματικό, στην εξεταζόμενη περίπτωση της συνεργασίας της επιτελικής δομής ΕΣΠΑ του Υπουργείου Εργασίας Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης με το Γεωπονικό Πανεπιστήμιο δύναται να εκτιμηθεί ότι, κατ' αρχήν, η συνεργασία τους όπως αυτή περιγράφεται στην υποβληθείσα αίτηση και στα σχετικά έγγραφα αποσκοπεί στην εκπλήρωση κοινού δημοσίου καθήκοντος καθότι το αντικείμενο του εν λόγω δημοσίου ΑΕΙ εμπίπτει σε αυτή την έννοια εν γένει και προσιδιάζει σε κάποιο βαθμό με το καθήκον του αιτούντος Υπουργείου στο πεδίο των σχολικών γευμάτων. Ειδικότερα, βάσει και του ανωτέρω υπ' αριθ. 136/3.5.2018 εγγράφου, αλλά και γενικότερα από τα στοιχεία που αναφέρονται στις ανωτέρω παραγράφους 5 και 6 του παρόντος, αποστολή του Τμήματος Επιστήμης Τροφίμων και Διατροφής του Ανθρώπου του Γεωπονικού Πανεπιστημίου, σύμφωνα με το π.δ. 80/2013 (Α'119), είναι να καλλιεργεί και να προάγει την οικεία επιστήμη μέσω της διδασκαλίας και της έρευνας και να παρέχει όλες τις γνώσεις και δεξιότητες που απαιτούνται, προκειμένου να προδιαγράφονται και να εφαρμόζονται διαδικασίες αξιοποίησης φυσικών πρώτων υλών για την παραγωγή ασφαλών τροφίμων εγγωσμένης διατροφικής αξίας, τα οποία θα ανταποκρίνονται στις διατροφικές ανάγκες

σκ. 75, σύμφωνα με τις οποίες *«καταρχήν πρέπει να πρόκειται για συνεργασία που αποσκοπεί στην εκπλήρωση κοινού δημοσίου καθήκοντος, υπό την έννοια ότι η νόμιμη υποχρέωση για την άσκηση του εν λόγω δημοσίου καθήκοντος δεν αρκεί να βαρύνει τον ένα μόνο εμπλεκόμενο δημόσιο φορέα, με τον άλλο αντισυμβαλλόμενο να περιορίζεται στον ρόλο του βοηθού εκπλήρωσης που αναλαμβάνει κατόπιν ανάθεσης την εκτέλεση αλλότριου καθήκοντος.»*

του σύγχρονου ανθρώπου. Περαιτέρω, την ερευνητική δραστηριότητα του εν λόγω ιδρύματος στο αντικείμενο της Διατροφής του Ανθρώπου κινεί η βελτίωση της δημόσιας υγείας μέσω της ορθής διατροφικής πρόληψης. Ειδικότερα, ερευνάται η διατροφική συμπεριφορά του πληθυσμού, μεταξύ των οποίων και τα παιδιά, η δυνατότητα αποτελεσματικότητας των δράσεων παρέμβασης στα παιδιά, μελετώνται οι διατροφικές ιδιότητες και η βιοδραστικότητα συστατικών τροφίμων, καθώς επίσης, με ιδιαίτερη προτεραιότητα, τα μοντέλα αντιμετώπισης της διατροφικής επισφάλειας (σχολικά γεύματα, τράπεζα τροφίμων, προσφορά πακέτων τροφίμων κλπ) και η λήψη μέτρων που έχουν περιεχόμενο κοινωνικής αλληλεγγύης και κοινωνικής ευθύνης. Περαιτέρω, σύμφωνα με τα στοιχεία που παρέχει η αιτούσα επιτελική δομή ΕΣΠΑ, το εν λόγω πανεπιστήμιο έχει καταστεί εξ αρχής αρωγός στη σχετική προσπάθεια του Υπουργείου - χωρίς αμοιβή- αναλαμβάνοντας α) τη διαμόρφωση του διατροφικού προγράμματος ανά ημέρα, εβδομάδα και μήνα, β) τη διενέργεια εσωτερικών επιθεωρήσεων (internal audits) στους φορείς παρασκευής σχολικών γευμάτων ως σύμβουλος για την υγιεινή και ασφάλεια των τροφίμων και γ) την ανάπτυξη και υλοποίηση μεθοδολογίας ποιοτικής και ποσοτικής αξιολόγησης του πιλοτικού προγράμματος «Σχολικά Γεύματα». Η συνεργασία αυτή συνεχίστηκε και κατά τη δεύτερη περίοδο εφαρμογής όπου το μέτρο επεκτάθηκε και σε άλλα σχολεία, ήδη δε παρέχονται 130.000 γεύματα σε παιδιά του δημοτικού και σχεδιάζεται η εδραίωση της διαδικασίας των σχολικών γευμάτων για το σύνολο των δημοτικών σχολείων της χώρας.

Με αυτά τα δεδομένα μπορεί να υποστηριχθεί ότι μεταξύ των δύο αναθετουσών αρχών προκύπτει **σύμπραξη για την κοινή εξυπηρέτηση δημόσιου σκοπού**. Όπως φαίνεται από τα προσκομιζόμενα στοιχεία και βεβαιώσεις, αφ' ενός μεν βασικός στόχος του Υπουργείου Εργασίας Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης μέσω της εφαρμογής του προγράμματος «Σχολικά Γεύματα» είναι η δημιουργία μίας ευρύτερης παιδείας σωστής διατροφής των παιδιών της σχολικής ηλικίας, αφ' ετέρου δε η έρευνα για τη βελτίωση της διατροφικής συμπεριφοράς των παιδιών, της ποιότητας των τροφίμων που τους παρέχονται, τα μοντέλα διατροφικής επισφάλειας κ.ά. καταλαμβάνουν πάγια και συστηματική θέση στην ερευνητική δραστηριότητα του Ιδρύματος και ειδικότερα του Τμήματος Επιστήμης Τροφίμων και Διατροφής του Ανθρώπου, όπως προαναφέρθηκε. Η κοινότητα του σκοπού και η υλοποίησή του αποκλειστικά από εκτιμήσεις και επιταγές που προσιδιάζουν στην επιδίωξη σκοπών δημοσίου συμφέροντος ενισχύεται και με την παράθεση του ιστορικού της συνδρομής του Πανεπιστημίου στις πολιτικές του Υπουργείου - και μάλιστα χωρίς οικονομικό αντάλλαγμα - για την πληρέστερη διαμόρφωση του διατροφικού προγράμματος, τον έλεγχο της ποιότητας και υγιεινής του, καθώς την ανάπτυξη της μεθοδολογίας

αξιολόγησης του προγράμματος «Σχολικά γεύματα». Επισημαίνεται, άλλωστε, ότι οι επιδιωκόμενοι δημόσιοι σκοποί και οι παρεχόμενες υπηρεσίες, όπως προκύπτει και από την αιτιολογική σκέψη 33 της Οδηγίας, δεν απαιτείται να ταυτίζονται, κατά τρόπο όμοιο και αυτοτελή σε κάθε αναθέτουσα αρχή, αλλά αρκεί να λειτουργούν συμπληρωματικά, προκειμένου να επιδιωχθεί και να υλοποιηθεί ο ειδικός σκοπός για τον οποίο καταρτίζεται και η προκείμενη σύμβαση.

Με βάση τα ανωτέρω, που ερείδονται στα στοιχεία που προσκομίζει και επικαλείται η αιτούσα, ενδεχόμενη σκέψη περί περιορισμού της θέσης του αντισυμβαλλόμενου Πανεπιστημίου μόνον ως βοηθού εκπλήρωσης που αναλαμβάνει κατόπιν ανάθεσης την εκτέλεση αλλότριου καθήκοντος, δεν παρίσταται πειστική. Αντιθέτως, τα ανωτέρω στοιχεία και οι ενδείξεις, συνεκτιμώμενα και θεωρούμενα στο σύνολό τους, συντείνουν προς το συμπέρασμα ότι δεν εξυπηρετούνται εν προκειμένω μονομερείς επιδιώξεις αλλά υπάρχει συντονισμός εκατέρωθεν επιδιώξεων στο πλαίσιο εκπλήρωσης κοινής, σε σημαντικό βαθμό, αποστολής δημόσιας υπηρεσίας.

20. Επιπροσθέτως, εξεταστέα είναι η ικανοποίηση της προϋπόθεσης ότι η οριζόντια συνεργασία πρέπει να διέπεται αποκλειστικά από εκτιμήσεις και επιταγές που προσιδιάζουν στην επιδίωξη σκοπών δημοσίου συμφέροντος. Για την τεκμηρίωση αυτής της αποκλειστικότητας στην επιδίωξη σκοπών δημοσίου συμφέροντος σημαντική θέση καταλαμβάνει το ζήτημα των χρηματοοικονομικών συναλλαγών μεταξύ των συνεργαζόμενων φορέων. Κατά συνέπεια, εφόσον οι χρηματοοικονομικές συναλλαγές (financial transfers) μεταξύ των συνεργαζόμενων φορέων περιορίζονται στην κάλυψη του κόστους - «limited merely to the reimbursement of actual costs», χωρίς να αφήνουν περιθώριο για ύπαρξη πλεονάσματος πέραν του κόστους αυτού, τούτο αποτελεί σημαντικό παράγοντα για την ικανοποίηση του όρου ότι και η υλοποίηση της συνεργασίας (περιλαμβανομένων και των συναλλαγών) διέπεται αποκλειστικά από εκτιμήσεις και επιταγές που προσιδιάζουν στην επιδίωξη σκοπών δημοσίου συμφέροντος (βλ. *Prof. S. Arrowsmith, The Law of Public and Utilities Procurement, Vol. 1, Third Edition, Sweet and Maxwell, 2014, n° 6-196 & 6-205 vi*). Σημειώνεται, βέβαια, ότι αυτό το κριτήριο δεν συνιστά προϋπόθεση για την εξαίρεση τέτοιας σύμβασης από το πλαίσιο των δημοσίων συμβάσεων ούτε κατά την Οδηγία 2014/24, μολονότι προτάθηκε από την Επιτροπή, ούτε κατά την ενωσιακή νομολογία. Εν τούτοις, όμως, παρά το ότι θεωρείται εν γένει συνεκτιμητέο στοιχείο, υπό το πρίσμα της αιτιολογικής σκέψης 33 της Οδηγίας 2014/24, το εν λόγω στοιχείο της σύνδεσης των χρηματοοικονομικών συναλλαγών με το κόστος συγκροτεί παράγοντα που κατατείνει στην απόδειξη συνδρομής της αποκλειστικότητας των σκοπών δημοσίου συμφέροντος χωρίς όμως η ύπαρξη αυτού του παράγοντα να είναι πάντοτε απαραίτητη.

Κατά συνέπεια, η ικανοποίηση της προϋπόθεσης της αναγκαιότητας η οριζόντια συνεργασία να διέπεται αποκλειστικά από εκτιμήσεις και επιταγές που προσιδιάζουν στην επιδίωξη σκοπών δημοσίου συμφέροντος, εξεταζόμενη εν προκειμένω υπό το πρίσμα του περιορισμού της εμπλεκόμενης χρηματοοικονομικής συναλλαγής στο ύψος του κόστους, εξαρτάται, ανεξαρτήτως της κατά περίπτωση μη υποχρεωτικότητας συνεκτίμησης του στοιχείου αυτού, από την έρευνα στην οποία οφείλει να έχει προβεί η αιτούσα δομή του ΕΣΠΑ, προκειμένου να είναι βέβαιη για τη “δίκαιη” αποτίμηση του κόστους όσον αφορά την προσφορά του αναδόχου, εν προκειμένω τον ΕΛΚΕ του Γεωπονικού Πανεπιστημίου σε σχέση με προσφορές άλλων οικονομικών φορέων στην ελεύθερη αγορά.

21. Ως προς την πλήρωση της προϋπόθεσης του ανώτερου επιτρεπόμενου ποσοστού (20%) δραστηριότητας στην ελεύθερη αγορά των συνεργαζόμενων αναθετουσών αρχών, σύμφωνα με τα οριζόμενα στην περίπτωση γ) της παραγράφου 4 του άρθρου 12 ν.4412/2016 σε συνδυασμό με την παράγραφο 5 του ίδιου άρθρου, όπου προβλέπεται ο τρόπος προσδιορισμού του ανωτέρω ποσοστού, προεχόντως με τον υπολογισμό βάσει του μέσου συνολικού κύκλου εργασιών, λεκτέα τα ακόλουθα:

Κατά την έννοια των διατάξεων αυτών, σύμβαση αποκλειστικά μεταξύ δύο ή περισσότερων αναθετουσών αρχών δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του Βιβλίου Ι, εφόσον, πέραν των δύο προαναφερθεισών προϋποθέσεων, συντρέχουν και τα οριζόμενα στην περίπτωση γ), σύμφωνα με την οποία οι συμμετέχουσες αναθέτουσες αρχές εκτελούν στην ελεύθερη αγορά λιγότερο από το 20% των δραστηριοτήτων που αφορά η συνεργασία τους (activities of the cooperation).

Συναφώς, στην παράγραφο 5 του ίδιου άρθρου, προσδιορίζεται ο τρόπος υπολογισμού του ποσοστού των δραστηριοτήτων επί των οποίων εφαρμόζεται το ποσοστό του 20%, καθότι οι εν λόγω δραστηριότητες, ήτοι οι παρεχόμενες για την εξυπηρέτηση κοινών στόχων δημόσιες υπηρεσίες (“services conferred upon specific bodies by public law) και εν προκειμένω υπηρεσίες αξιολόγησης προγραμμάτων ΕΣΠΑ, συμπεριλαμβάνουν, σύμφωνα με την παράγραφο 5, τις υπηρεσίες, αγαθά και τα έργα («with respect to services, supplies and works»/Directive 2014/24/EU art. 12), με την έννοια της παραγόμενης οικονομικής αξίας (ή άλλως του συνολικού κύκλου εργασιών/total turnover) υπολογιζόμενη σε βάση τριετούς μέσου όρου.

22. Εν προκειμένω, οι συμβαλλόμενοι είναι α) η υπηρεσία επιτελικής δομής ΕΣΠΑ του Υπουργείου Εργασίας Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, Τομέα Κοινωνικής Αλληλεγγύης (Ε.Δ.Κ.Α) που εδρεύει στην Αθήνα, επί της οδού Σολωμού 60, ΤΚ.104 32 με Α.Φ.Μ. 997083893 και β) το Ν.Π.Δ.Δ. με την επωνυμία: «Γεωπονικό

Πανεπιστήμιο Αθηνών» που εδρεύει στην Αθήνα επί της οδού Ιερά Οδός 75, Τ.Κ. 11855 με Α.Φ.Μ. 090028400 και οι οποίες αποτελούν αναθέτουσες αρχές κατά την έννοια που προβλέπεται στο άρθρο 2 του ν. 4412/2016.

Η εξεταζόμενη σύμβαση συνομολογείται στο πλαίσιο του υλοποίησης του Υποέργου 8 της πράξης με κωδ. MIS 5005087 και τίτλο: «Εθνικός Μηχανισμός Συντονισμού, Παρακολούθησης και Αξιολόγησης των πολιτικών κοινωνικής ένταξης και κοινωνικής συνοχής» και έχει ως αντικείμενο τη διεξαγωγή έρευνας με θέμα: «Έρευνα επιπτώσεων εφαρμογής του προγράμματος παροχής σχολικών γευμάτων σε παιδιά δημοτικών σχολείων».

23. Το πρώτο συμβαλλόμενο μέρος, η επιτελική δομή ΕΣΠΑ Υπουργείου Εργασίας Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης (Ε.Δ.Κ.Α), με το υπ' αριθμ. πρωτ. 5360/15.10.2018 έγγραφό της, **βεβαιώνει ότι δεν νομιμοποιείται να εκτελεί δραστηριότητα στην ελεύθερη αγορά.** Από την άλλη, το Γεωπονικό Πανεπιστήμιο, με το υπ' αριθμ. πρωτ. 5925/13.11.2018 έγγραφό του, προβαίνει σε σχετική ανάλυση του ποσοστού των δραστηριοτήτων του Γεωπονικού Πανεπιστημίου, που σχετίζονται με την εν λόγω συνεργασία.

Από τα ανωτέρω έγγραφα προκύπτει ότι ο υπολογισμός του ποσοστού (20%) εν τοις πράγμασι δεν αφορά το συνδυαζόμενο ποσοστό των συμμετεχουσών αναθετουσών αρχών, ως προς την εκτέλεση στην ελεύθερη αγορά των σχετικών δραστηριοτήτων από κοινού, όπως ορίζεται στη σχετική διάταξη, παρά μόνο το σχετικό ποσοστό αντίστοιχων δραστηριοτήτων του Πανεπιστημίου, αφού ως προς τη μία από τις αναθέτουσες αρχές, δηλαδή το Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης, δεν προβλέπεται οικονομική δραστηριότητα με σκοπό την παραγωγή οικονομικής αξίας σε συνθήκες ελεύθερης αγοράς, και, ως εκ τούτου, το σχετικό ποσοστό σε σχέση με τον υπολογισμό των δραστηριοτήτων της περιπτώσεως γ) της παραγράφου 4 αφορά μόνο στον συμμετέχοντα ΕΛΚΕ του Γεωπονικού Πανεπιστημίου.

Περαιτέρω, λαμβάνοντας υπόψη τα υποβληθέντα οικονομικά δεδομένα σε σχέση με τον καθαρό κύκλο εργασιών του ΕΛΚΕ κατά την τριετία 2015 έως και 2017, τον μέσο όρο αυτών, καθώς και την προϋπολογιζόμενη αξία των προγραμμάτων αξιολόγησης ΕΣΠΑ για το 2018 που έχει αναλάβει και εκτελεί η εν λόγω αναθέτουσα αρχή υπό συνθήκες ελεύθερης αγοράς, εκτιμάται ότι δεν υφίσταται υπέρβαση του ποσοστού του 20% κατ' εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου 12, παρ. 4, περ.γ του ν. 4412/2016.

24. Τέλος, πρέπει να σημειωθεί ότι το ποσό που προβλέπεται στη σύμβαση ως καταβλητέο κόστος για τις δαπάνες της έρευνας (60.000 ευρώ) κείται σαφώς κάτω από τα όρια των Οδηγιών. Τούτο, βεβαίως, δεν αναιρεί το γεγονός ότι και σ' αυτήν την

περίπτωση εφαρμόζονται οι θεμελιώδεις κανόνες και οι γενικές αρχές της ΣΛΕΕ, ιδίως η αρχή της ίσης μεταχείρισης και η αρχή της απαγόρευσης των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας, καθώς και η απορρέουσα από αυτές υποχρέωση διαφάνειας. Τούτο, φυσικά, υπό την προϋπόθεση ότι η σύμβαση εμφανίζει ένα βέβαιο διασυνοριακό ενδιαφέρον υπό το πρίσμα, μεταξύ άλλων, της σημασίας της και του τόπου εκτελέσεώς της⁶.

Επομένως, χωρίς να παροράται ότι τα κριτήρια που έχει καθορίσει η νομολογία του ΔΕΕ, προκειμένου να εκτιμάται εάν είναι υποχρεωτική ή μη η διεξαγωγή διαγωνισμού, ισχύουν τόσο για την ερμηνεία της οδηγίας όσο και για την ερμηνεία των εν λόγω κανόνων της ΣΛΕΕ, εντούτοις το προβλεπόμενο ύψος του καταβλητέου ποσού, πέραν του ότι κείται κάτω από τα όρια των Οδηγιών, αυτό καθ' εαυτό δεν μπορεί να υποστηριχθεί ότι δεν αδυνατίζει ή και ατονεί το διασυνοριακό ενδιαφέρον. Όπως προκύπτει ανωτέρω από τη νομολογία, η ύπαρξη βεβαίου διασυνοριακού ενδιαφέροντος συσχετίζεται και με τη σημασία της εξεταζόμενης σύμβασης και, επομένως, εξυπακούεται ευλόγως ότι οι προϋποθέσεις της εξαίρεσης σύμβασης από το πλαίσιο κανόνων των δημοσίων συμβάσεων δεν εξετάζονται με την ίδια ένταση και αυστηρότητα στην περίπτωση σύμβασης μικράς σημασίας από πλευράς ύψους καταβλητέου ποσού και, άρα, αντιστοίχου έως και ασήμαντου διασυνοριακού ενδιαφέροντος.

25. Κατά συνέπεια, η εξεταζόμενη σύμβαση αφορά σε οριζόντια συνεργασία μεταξύ δημοσίων αρχών, η οποία αποσκοπεί να διασφαλίσει ότι οι δημόσιες υπηρεσίες που οφείλουν να εκτελούν οι εν λόγω αρχές παρέχονται για την επίτευξη των κοινών τους στόχων και της οποίας η υλοποίηση εξυπηρετεί αποκλειστικά σκοπούς δημοσίου συμφέροντος, φαίνεται δε ότι διέπεται από στοιχεία και επιταγές που προσιδιάζουν στην επιδίωξη σκοπών δημοσίου συμφέροντος, με την επιφύλαξη πάντα της επιβεβαιώσεως των αναγκαίων πραγματικών στοιχείων για την πλήρωση των όρων, ιδίως ως προς τον περιορισμό της χρηματοοικονομικής συναλλαγής στην εξυπηρέτηση του κόστους [με αναγκαία σχετική έρευνα της αναθέτουσας αρχής, βλ. άνω παρ. 20] και την μη περιέλευση ιδιώτη σε πλεονεκτικότερη θέση έναντι των ανταγωνιστών του. Επίσης, εκτιμάται ότι η μόνη συμβαλλόμενη αναθέτουσα αρχή, για την οποία προβλέπεται οικονομική δραστηριότητα με σκοπό την παραγωγή οικονομικής αξίας σε συνθήκες ελεύθερης αγοράς (ΕΛΚΕ) δεν υπερβαίνει το ποσοστό 20% επί των δραστηριοτήτων που σχετίζονται με αυτές της εξεταζόμενης συνεργασίας.

26. Σε κάθε περίπτωση η Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ δεν μπορεί να υποκαταστήσει με τις δικές της εκτιμήσεις, τις εκτιμήσεις των αρμοδίων οργάνων των αναθετουσών αρχών κατά την

⁶ Βλ. επ' αυτού, ιδίως, απόφαση της 15 Μαΐου 2008, C-147/06 και C-148/06, SECAP και Santorso, Συλλογή 2008, σελ. I-3565 σκ. 20, 21 και 31, 19^{ος} Οκτωβρίου 2012, C-159/11, Azienda Sanitaria Locale di Lecce, σκ. 23.

έκδοση αποφάσεων των τελευταίων στο πλαίσιο της διαδικασίας ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων, τη νομιμότητα των οποίων άλλωστε, είναι ενδεχόμενο να κληθεί στη συνέχεια να ελέγξει (άρθρο 2 παρ. 2 περ. ζ' ν.4013/11) και εναπόκειται στην αποκλειστική αρμοδιότητα των αναθετουσών αρχών κατά την έκδοση αποφάσεων των τελευταίων στο πλαίσιο της διαδικασίας ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων, να ελέγξουν, εάν οι προϋποθέσεις του νόμου (οι οποίες είναι δυνατόν να παρέχονται από την Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ., ως ερμηνευτικές κατευθύνσεις και οδηγίες) πληρούνται σε μια συγκεκριμένη υπόθεση και να προβούν στο πλαίσιο αυτό σε οριστικές εκτιμήσεις, όσον αφορά τα πραγματικά περιστατικά της υπόθεσης.

Αθήνα, 15 Νοεμβρίου 2018

ΘΕΩΡΗΘΗΚΕ

Η Αντιπρόεδρος

Χριστίνα Μπουσουλέγκα

