

«Συνήθεις πλημμέλειες στη διαδικασία ανάθεσης  
δημοσίων συμβάσεων υπηρεσιών μέσα από την  
πρόσφατη νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου»

*Μαρία – Ευαγγελία Καλλιτσιώτη,  
Πάρεδρος Ελεγκτικού Συνεδρίου  
2 Μαΐου 2025*

**άρθρο 2 (περ. 9) ν. 4412/2016 -  
δημόσιες συμβάσεις υπηρεσιών**

**συμβάσεις παροχής υπηρεσιών εκτός της περ. 7<sup>α</sup>** (εκτός από συμβάσεις μελετών και τεχνικών και λοιπών συναφών επιστημονικών υπηρεσιών/ εκπόνηση μελετών - παροχή τεχνικών και λοιπών συναφών επιστημονικών υπηρεσιών/ οι οποίες συνδέονται με την εκτέλεση έργου ή τον χωρικό σχεδιασμό, όταν οι μελέτες δεν εκπονούνται και οι υπηρεσίες δεν παρέχονται από το προσωπικό της αναθέτουσας αρχής, πχ υπηρεσίες φύλαξης, καθαριότητας, σίτισης, ψηφιοποίησης κ.λπ.)

**συμβάσεις παροχής συμβουλευτικών υπηρεσιών** (οικονομικές, κοινωνικές μελέτες και μελέτες οργάνωσης και επιχειρησιακής έρευνας)

**Ουσιώδεις** νομικές πλημμέλειες (παραβίαση αρχών ελεύθερου ανταγωνισμού διαφάνειας ή διατάξεων περί προστασίας του περιβάλλοντος).

Το Κλιμάκιο **δεν υποκαθιστά** τα αρμόδια όργανα στην ουσιαστική εκτίμηση των πραγμάτων, ούτε ελέγχει την ορθότητα τεχνικών κρίσεων ή κρίσεις σκοπιμότητας της Διοίκησης ούτε επιλύει διαφορές υποκαθιστώντας τα άλλα Δικαστήρια στην αντίστοιχη δικαιοδοσία τους.

Προσυμβατικός έλεγχος αποσκοπεί αποκλειστικά στην προστασία **δημοσίου συμφέροντος** - τήρηση **αρχής νομιμότητας** από διοικητικά όργανα

**ΓΕΝΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ**  
**δικαίου δημοσίων συμβάσεων**  
**(18 ν. 4412/2016)**

- ίσης μεταχείρισης
- διαφάνειας
- αναλογικότητας
- χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης δημοσίων πόρων  
(βλ. και άρθρο 33 ν.4270/2014)

## αρχή χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης δημοσίων πόρων

- **Οικονομικότητα** (χρήση μέσων σε ενδεδειγμένη ποσότητα και ποιότητα για την επίτευξη των στόχων)
- **Αποδοτικότητα** (βέλτιστη σχέση διατιθέμενων μέσων και επιδιωκόμενων στόχων )
- **Αποτελεσματικότητα** (επίτευξη στόχων – αποτελεσμάτων που έχουν εκ των προτέρων οριστεί)

# ΤΕΚΜΗΡΙΩΣΗ

**45 και 277 (παρ. 3) ν. 4412/2016**  
(συγκρότηση και τήρηση φακέλου  
δημόσιας σύμβασης)

- **σκοπιμότητας** σύμβασης  
(προσδιορισμός κατ' είδος  
και ποσότητα των αναγκών  
της αναθέτουσας αρχής)
- **προϋπολογιζόμενης  
δαπάνης**  
(στοιχεία κοστολόγησης των  
υπηρεσιών)

# Νομολογιακά παραδείγματα

## **31/2025 Απόφαση Εβδόμου Τμήματος Ελεγκτικού Συνεδρίου**

(μεικτή σύμβαση ανάθεσης υπηρεσιών  
συντήρησης αντλητικών  
συγκροτημάτων και προμήθειας  
υλικών)

- **ΟΧΙ ΕΡΕΥΝΑ ΑΓΟΡΑΣ** πριν από τη σύνταξη των συμβατικών τευχών για τον προσδιορισμό της κατ' αποκοπή δαπάνης της προμήθειας
- Δεν αρκεί η προσκόμιση τιμοκατάλογου ενώπιον του Τμήματος, γιατί είναι μεταγενέστερος του χρόνου κατάρτισης του προϋπολογισμού και δεν υπάρχει αντιστοιχία υλικών.
- Αυξομειώσεις υπηρεσιών σε σχέση με προηγούμενο διαγωνισμό δικαιολογούνται.

**34/2025 Απόφαση Εβδόμου  
Τμήματος Ελεγκτικού Συνεδρίου**  
(υπηρεσίες μεταφοράς μαθητών)

Μη ορθός υπολογισμός κόστους  
δομολογίων →

ΟΧΙ ΤΕΚΜΗΡΙΩΣΗ  
ΑΔΙΚΑΙΟΛΟΓΗΤΗ  
ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΕΠΙΒΑΡΥΝΣΗ  
ΑΝΑΘΕΤΟΥΣΑΣ ΑΡΧΗΣ

Περαιτέρω πλημμέλεια η ΜΗ  
ΥΠΟΔΙΑΙΡΕΣΗ ≠  
αρχής οικονομικότητας

## **34/2025 Πράξη Ζ Κλιμακίου Ελεγκτικού Συνεδρίου**

(υπηρεσίες επισκευής  
εορταστικού στολισμού της  
πόλης)

- υπολογισμός εργατωρών με βάση αυξημένα κριτήρια τεχνικής ικανότητας που τέθηκαν εκ παραδρομής, κατά παραδοχή της αναθέτουσας αρχής, για το συγκεκριμένο Τμήμα.
- Μη νομίμως υπολογίστηκε για το συγκεκριμένο Τμήμα του διαγωνισμού κόστος μεταφοράς, ενώ δεν απαιτούνταν οχήματα.

**505/2024 Πράξη Ζ Κλιμακίου**  
**Ελεγκτικού Συνεδρίου**  
(υπηρεσίες συντήρησης  
εγκαταστάσεων φοιτητικών  
εστιών)

αναφορά συνολικού  
προϋπολογισμού κάθε Τμήματος,  
χωρίς εξειδίκευση ανά κατηγορία  
υπηρεσιών και υπό προμήθεια  
υλικών

# ΚΡΙΤΗΡΙΑ ΠΟΙΟΤΙΚΗΣ ΕΠΙΛΟΓΗΣ

Άρθρο 75 ν. 4412/2016  
(επίσης άρθρα 76,77,304)

- Οικονομική / χρηματοοικονομική επάρκεια
- Καταλληλότητα επαγγελματικής δραστηριότητας
- Τεχνική και επαγγελματική ικανότητα

**Διακριτική ευχέρεια** αναθέτουσας αρχής να καθορίζει τα κριτήρια καταλληλότητας, βάσει των οποίων πιστοποιείται, αφενός μεν, η **οικονομική φερεγγυότητα** των υποψηφίων, αφετέρου δε, η εκ μέρους τους πλήρωση των απαιτούμενων **τεχνικών και επαγγελματικών ικανοτήτων** για την εκτέλεση της σύμβασης σε κατάλληλο επίπεδο ποιότητας.

Λαμβάνονται υπόψιν οι εκάστοτε ανάγκες της κάθε αναθέτουσας αρχής, η φύση και οι ιδιαιτερότητες κάθε σύμβασης.

(άρθρο 80 του ν. 4412/2016 και Παράρτημα XII του Προσαρτήματος Α' του ίδιου νόμου για τον τρόπο απόδειξης)

- Έλεγχος **άκρων ορίων** της διακριτικής ευχέρειας.
- Κριτήρια **συναφή ποσοτικά και ποιοτικά** με το αντικείμενο της σύμβασης, **πρόσφορα** για τη διακρίβωση της καταλληλότητας των υποψηφίων.
- Τυχόν περιορισμοί στην πρόσβαση στον διαγωνισμό πρέπει να δικαιολογούνται από **επιτακτικό λόγο δημοσίου συμφέροντος**.
- Κίνδυνος αθέμιτης εύνοιας υπέρ ορισμένων μόνον οικονομικών φορέων.

# ΚΡΙΤΗΡΙΑ ΑΝΑΘΕΣΗΣ



**άρθρα 86 και 311 ν. 4412/2016**

πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά

βάσει χαμηλότερης τιμής

ή

βέλτιστης σχέσης ποιότητας – τιμής

(εκτίμηση ποιοτικών, περιβαλλοντικών ή κοινωνικών κριτηρίων που συνδέονται με το αντικείμενο της σύμβασης)

## ΚΡΙΤΗΡΙΑ ΚΑΤΑΛΛΗΛΟΤΗΤΑΣ



## ΚΡΙΤΗΡΙΑ ΑΝΑΘΕΣΗΣ

πάγια νομολογία  
(1080/2024 απόφαση Έβδ. Τμ.,  
220 και 505/2024 πράξεις Ζ  
Κλιμακίου κ.λπ.)

Οι όροι καταλληλότητας δεν  
πρέπει να συγχέονται με τα  
κριτήρια βαθμολόγησης, όταν  
κριτήριο ανάθεσης είναι η  
συμφερότερη προσφορά βάσει  
βέλτιστης σχέσης ποιότητας τιμής.

# Νομολογιακά παραδείγματα

## **1673/2024 Απόφαση Εβδόμου Τμήματος Ελεγκτικού Συνεδρίου**

(υπηρεσίες λειτουργίας και  
αναβάθμισης Κέντρου Διαλογής  
Ανακυκλώσιμων Υλικών –  
ανακαλεί την 372/2024 πράξη Ζ  
Κλιμακίου)

- ελάχιστος γενικός και ειδικός κύκλος εργασιών
- 3 επιπλέον αριθμοδείκτες
- όχι παράβαση των άρθρων 18 παρ. 1 και 75 παρ. 1 και 3 του ν. 4412/2016
- πρόσφορα κριτήρια

ΟΛ. ΕΣ 569/2024

- δείκτης κυκλοφοριακής ρευστότητας  $>2$
- όχι υπέρβαση αρχής αναλογικότητας λόγω ειδικών εκτιμήσεων του πραγματικού
- πρόσφορος όρος
- δεν βαίνει πέραν του αναγκαίου μέτρου

## **1669/2024 Απόφαση Εβδόμου Τμήματος Ελεγκτικού Συνεδρίου**

(υπηρεσίες συντήρησης  
αποχετευτικών δικτύων –  
επικυρώνει την κρίση της  
352/2024 πράξης Z Κλιμακίου)

Όρος διακήρυξης: αν ένωση  
οικονομικών φορέων →

οι ελάχιστες απαιτήσεις  
χρηματοοικονομικής επάρκειας  
και τεχνικής ικανότητας να  
καλύπτονται από κάθε μέλος της  
ένωσης =

**υπέρμετρα περιοριστικός**

## **31/2025 Απόφαση Εβδόμου Τμήματος Ελεγκτικού Συνεδρίου**

- Το ελάχιστο επίπεδο χρηματοοικονομικής επάρκειας, που απαιτήθηκε για τον ειδικό ετήσιο κύκλο εργασιών υπολείπεται του συνολικού προϋπολογισμού, αλλά και του νόμιμου ορίου του διπλάσιου της εκτιμώμενης αξίας της σύμβασης.
- Όχι δυσανάλογη απαίτηση.
- Κρίσιμο είναι το συνολικό ποσό της προϋπολογιζόμενης δαπάνης της σύμβασης και όχι ο προϋπολογισμός ενός μεμονωμένου τμήματος αυτής.

πάγια νομολογία  
(αποφάσεις Ολ. ΕΣ 1078,  
1344/2024, Έβδ. Τμ. 1167,  
1384/2024, πράξη 501/2024 Ζ  
Κλ. κ.λπ.)

Απαίτηση **εμπειρίας** μόνο σε  
φορείς του **δημοσίου τομέα**,  
χωρίς επίκληση σοβαρού λόγου  
δημοσίου συμφέροντος **≠**  
αρχές της **ίσης μεταχείρισης** και  
της **διαφάνειας**, καθώς **περιορίζει**  
**υπέρμετρα** την **ανάπτυξη**  
**ανταγωνισμού**

**460/2024 Πράξη Z Κλιμακίου  
Ελεγκτικού Συνεδρίου**

(ίδιος αριθμός προσωπικού και οχημάτων για διαφορετικά τμήματα του διαγωνισμού με καταφανώς διαφορετικό όγκο εργασιών)

αυθαίρετη εξομοίωση των  
ζητούμενων απαιτήσεων  
ποιοτικής επιλογής μεταξύ όλως  
ανόμοιων τμημάτων της  
διακήρυξης 

στην αρχή της αναλογικότητας

**493/2024 Πράξη Ζ Κλιμακίου**  
**Ελεγκτικού Συνεδρίου**  
(υπηρεσίες φύλαξης  
εγκαταστάσεων αθλητικού  
σταδίου)

- απασχόληση από τον ανάδοχο αποκλειστικά Ελλήνων πολιτών
- έμμεση διάκριση λόγω ιθαγένειας
- παραβίαση αρχών ίσης μεταχείρισης, ελεύθερης ανάπτυξης ανταγωνισμού και ελεύθερης παροχής υπηρεσιών εντός ΕΕ

# ΛΕΚΤΙΚΗ ΑΙΤΙΟΛΟΓΗΣΗ (86 παρ. 11 και 13 ν 4412/2016)

Σαφής, ειδική και εμπεριστατωμένη αιτιολογία της βαθμολόγησης

Παράθεση τεχνικών στοιχείων, που ελήφθησαν υπόψιν, αυτοτελώς και συγκριτικά, κατ' εκτίμηση των τεθέντων από τον νόμο και τη διακήρυξη κριτηρίων

Δεν αρκεί η απλή παράθεση βαθμών

Και σε περίπτωση υποβολής μιας και μόνο τεχνικής προσφοράς, ώστε να είναι επαληθεύσιμη από το Ελεγκτικό Συνέδριο η κρίση ότι πληρούνται οι τεχνικές προδιαγραφές της διακήρυξης (ακόμη δηλαδή και στην περίπτωση που κάθε επιμέρους κριτήριο λάβει βαθμό 100).

Έβδ. Τμήμα ΕΣ 402/2025 απόφαση

# ΔΑΝΕΙΑ ΕΜΠΕΙΡΙΑ

**78 και 307 ν. 4412/2016**

(συγκρότηση και τήρηση φακέλου  
δημόσιας σύμβασης)

Δικαίωμα επίκλησης δυνατοτήτων  
τρίτων φορέων για την πλήρωση  
των ελάχιστων απαιτούμενων  
επιπέδων χρηματοοικονομικής  
επάρκειας και τεχνικής  
ικανότητας.

Κατ' εξαίρεση δυνατότητα  
απαίτησης εκτέλεσης **ορισμένων**  
**κρίσιμων** καθηκόντων από τον  
ίδιο τον προσφέροντα (παρ. 2).

- άρθρο 78 παρ. 2: **εξαιρετική διάταξη**
- **ποσοτικό** (μόνον για «ορισμένα») και **ποιοτικό** («κρίσιμα» καθήκοντα) **κριτήριο**
- όχι για το σύνολο των υπηρεσιών/συμβατικού αντικειμένου
- **ουσιώδης** πλημμέλεια

# ΑΠΑΓΟΡΕΥΣΗ ΔΑΝΕΙΑΣ ΕΜΠΕΙΡΙΑΣ

**259/2025 Απόφαση Εβδόμου  
Τμήματος Ελεγκτικού Συνεδρίου**

(υπηρεσίες σίτισης φοιτητών  
Πανεπιστημίου)

(όμοια η **101/2025 απόφαση  
Ολομέλειας** σε σύμβαση έργου)

Όρος που απαιτεί το σύνολο των  
υπηρεσιών να εκτελείται από τον  
προσφέροντα με ίδια μέσα, χωρίς  
δυνατότητα στήριξης στις  
ικανότητες τρίτων φορέων 

**μη νόμιμος**, ως υπέρμετρα  
περιοριστικός του ανταγωνισμού.

- Νόμιμη η απόδειξη τεχνικής - επαγγελματικής ικανότητας με καταστάσεις προσωπικού νομίμως θεωρημένες από την Επιθεώρηση Εργασίας, μολονότι δεν περιλαμβάνονται στα περιοριστικά αναφερόμενα στο Μέρος II του Παραρτήματος XII του Προσαρτήματος Α' του ν. 4412/2016 αποδεικτικά μέσα.
- Όχι υπέρμετρα περιοριστικός του ανταγωνισμού όρος.
- Όχι ουσιώδης πλημμέλεια.

ΟΛ. ΕΣ 375/2024 – 78 παρ. 1 εδάφιο δεύτερο του ν. 4412/2016

Όσον αφορά στα κριτήρια που σχετίζονται με **τίτλους σπουδών** και **επαγγελματικά προσόντα ή με επαγγελματική εμπειρία**, οι οικονομικοί φορείς μπορούν να βασίζονται στις ικανότητες άλλων φορέων, μόνο εάν οι τελευταίοι εκτελέσουν τις εργασίες ή τις υπηρεσίες για τις οποίες απαιτούνται οι συγκεκριμένες ικανότητες

Ωστόσο, ο δανείζων τεχνική και επαγγελματική ικανότητα **δεν** αποτελεί κατ' ανάγκη και υπεργολάβο.

**Δεν** επιτρέπεται να αποκλειστεί από τη διαδικασία σύναψης σύμβασης λόγω μη ορισμού υπεργολάβου, στον οποίον προτίθεται να αναθέσει την εκτέλεση συγκεκριμένων υποχρεώσεων, εφόσον διευκρίνισε στην προσφορά του ότι θα εκπληρώσει τις εν λόγω υποχρεώσεις στηριζόμενος στις δυνατότητες άλλου φορέα, χωρίς ωστόσο να συνδέεται με τον φορέα αυτόν με σύμβαση υπεργολαβίας.

**Ευχαριστώ πολύ για την προσοχή σας!**