ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ **Σέρρες, 19.12.2024**

ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ

ΥΠΗΡΕΣΙΑ ΕΠΙΤΡΟΠΟΥ

ΣΤΗΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΕΝΟΤΗΤΑ ΣΕΡΡΩΝ

ΠΡΑΞΗ 32

Η Επίτροπος του Ελεγκτικού Συνεδρίου στην Περιφερειακή Ενότητα Σερρών, Ευθυμία Κοτρίδου, σήμερα, στις 19.12.2024, ήλεγξε τη νομιμότητα της προγραμματικής σύμβασης, μεταξύ του Δήμου Βισαλτίας και του Αναπτυξιακού Οργανισμού «Αναπτυξιακή Εταιρεία Σερρών Α.Ε. – Αναπτυξιακός Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης Νομού Σερρών» (ΑΝ.Ε.ΣΕΡ. Α.Ε.), με αντικείμενο τη «Διοικητική και Τεχνική Υποστήριξη του Τμήματος Τεχνικών Έργων του Δήμου Βισαλτίας για την εκτέλεση του Τεχνικού Προγράμματος του Δήμου για τα έτη 2024 – 2028», προϋπολογιζόμενης δαπάνης 314.960,49 ευρώ πλέον Φ.Π.Α., ήτοι συνολικής προϋπολογιζόμενης δαπάνης 390.551,01 ευρώ συμπεριλαμβανομένου Φ.Π.Α., με διάρκεια μέχρι 31.12.2028, τα στοιχεία της οποίας περιήλθαν αρχικά στην Υπηρεσία μας με το 12102/29.10.2024 έγγραφο του Δήμου Βισαλτίας και πρωτοκολλήθηκε από εμάς με τον αριθμό 60992/06.11.2024 και εν συνεχεία, κατόπιν εκδόσεως της 29/2024 Αναβλητικής Πράξης της Υπηρεσίας μας, ο Δήμος Βισαλτίας διαβίβασε εκ νέου το φάκελο της προγραμματικής σύμβασης με το 13202/10.12.2024 διαβιβαστικό έγγραφό του, το οποίο πρωτοκολλήθηκε με τον αριθμό 68392/13.12.2024.

Αφού μελέτησε τα σχετικά έγγραφα
Σκέφτηκε κατά νόμο

1. Το σχέδιο της προγραμματικής σύμβασης, μεταξύ του Δήμου Βισαλτίας και του Αναπτυξιακού Οργανισμού «Αναπτυξιακή Εταιρεία Σερρών Α.Ε. – Αναπτυξιακός Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης Νομού Σερρών» (ΑΝ.Ε.ΣΕΡ. Α.Ε.), παραδεκτώς εισάγεται για την άσκηση του προβλεπόμενου ελέγχου νομιμότητας, σύμφωνα με το άρθρο 324 παρ. 2 και 4α του ν. 4700/2020 «Ενιαίο κείμενο Δικονομίας για το Ελεγκτικό Συνέδριο, ολοκληρωμένο νομοθετικό πλαίσιο για τον προσυμβατικό έλεγχο, τροποποιήσεις στον Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο, διατάξεις για την αποτελεσματική απονομή της δικαιοσύνης και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 127 Α/29.06.2020). Εάν, κατά παρέκκλιση τούτων, δεν διενεργηθεί ο έλεγχος νομιμότητας η σύμβαση που συνάπτεται είναι άκυρη, σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 327 του προαναφερθέντος νόμου. Μετά δε τη δημοσίευση του ν. 5016/2023 (ΦΕΚ 21 Α/04.02.2023) «Διεθνής Εμπορική Διαιτησία Ρυθμίσεις για τη λειτουργία

του Ελεγκτικού Συνεδρίου και λοιπές επείγουσες διατάξεις», και δη τη διάταξη του άρθρου 51 αυτού, η οποία τροποποίησε την παρ. 1 του άρθρου 324 του ν. 4700/2020, η αρμοδιότητα του Επιτρόπου του Ελεγκτικού Συνεδρίου για την άσκηση του ελέγχου νομιμότητας, αφορά συμβάσεις έργων, προμηθειών και υπηρεσιών, μεταξύ των οποίων και προγραμματικών συμβάσεων, η προϋπολογιζόμενη δαπάνη των οποίων, χωρίς Φ.Π.Α., κυμαίνεται μεταξύ 300.000,00 ευρώ και 1.700.000,00 ευρώ, ενώ για ποσό άνω του ορίου αυτού αρμόδιο καθίσταται Κλιμάκιό του. Ο έλεγχος δε αυτός εκτείνεται στις πράξεις της διαδικασίας σύναψης, καθώς και στη διαπίστωση της ύπαρξης στο σχέδιο της προγραμματικής σύμβασης του ελάχιστου κατά νόμο απαιτούμενου περιεχομένου της.

2. ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

2.1. Νόμος 3852/2010 (ΦΕΚ Α΄ 87) «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης»

Στο άρθρο 100, όπως αυτό τροποποιήθηκε και ισχύει, υπό τον τίτλο «Προγραμματικές Συμβάσεις» ορίζεται: «1. α) Για τη μελέτη και εκτέλεση έργων και προγραμμάτων ανάπτυξης μιας περιοχής, καθώς και για την παροχή υπηρεσιών και την υλοποίηση προμηθειών κάθε είδους, οι δήμοι, οι περιφέρειες, (…), μπορούν να συνάπτουν προγραμματικές συμβάσεις με το Δημόσιο (…) ή μεταξύ τους ή με Ν.Π.Δ.Δ. ή με τους φορείς των παρ. 1, 2, 3, 4 και 5 του άρθρου 12 του ν. 4412/2016 (Α' 147), μεμονωμένα ή από κοινού. (…) Οι ανωτέρω συμβάσεις υπόκεινται στον προσυμβατικό έλεγχο νομιμότητας του Ελεγκτικού Συνεδρίου. (...) 2. α. Στις προγραμματικές συμβάσεις ορίζονται απαραίτητα το αντικείμενο, ο σκοπός και η διάρκεια της σύμβασης, το περιεχόμενο των μελετών, των έργων, των προγραμμάτων, των προμηθειών ή των υπηρεσιών, ο προϋπολογισμός, τα δικαιώματα και οι υποχρεώσεις των συμβαλλομένων, το χρονοδιάγραμμα εκτέλεσης της σύμβασης, το απαιτούμενο προσωπικό για την κάθε επιμέρους εργασία, οι πόροι από τους οποίους θα καλυφθούν οι αναλαμβανόμενες οικονομικές υποχρεώσεις, ο τρόπος κάλυψης των αναγκαίων για την εκπλήρωση της προγραμματικής σύμβασης λειτουργικών εξόδων, καθώς και η διαδικασία καταβολής τους. (…) Για την εκπλήρωση του σκοπού της προγραμματικής σύμβασης, ο κάθε συμβαλλόμενος αναλαμβάνει συγκεκριμένο αντικείμενο με συγκεκριμένες υποχρεώσεις. Στις προγραμματικές συμβάσεις ορίζονται απαραίτητα το όργανο παρακολούθησης της εφαρμογής της σύμβασης, οι αρμοδιότητές του, καθώς και οι ρήτρες σε βάρος του συμβαλλομένου που παραβαίνει τους όρους αυτής. (…). 3. (…) 4. (…) 5. (…). 6. Εκτός των περιπτώσεων της παρ. 1, οι ΟΤΑ α΄ και β΄ βαθμού, (…) μπορούν να συμβάλλονται με τους Αναπτυξιακούς Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης για την υλοποίηση αυτοδιοικητικών αρμοδιοτήτων και την παροχή υπηρεσιών προς τους πολίτες. 7. (…)».

2.2. Νόμος 4674/2020 «Στρατηγική αναπτυξιακή προοπτική των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ρύθμιση ζητημάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α΄ 53)

2.2.1. Στο άρθρο 2 παρ. 1, όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 42 παρ. 1 του ν. 4735/2020, (ΦΕΚ Α΄ 197/12.10.2020), υπό τον τίτλο «Αναπτυξιακοί Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης» ορίζονται τα ακόλουθα: «Οι Αναπτυξιακοί Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης (εφεξής «Αναπτυξιακοί Οργανισμοί») είναι ανώνυμες εταιρείες ειδικού σκοπού των ΟΤΑ, οι οποίες λειτουργούν υπέρ του δημοσίου συμφέροντος. Σκοπός των Αναπτυξιακών Οργανισμών είναι, ιδίως: α) η από κοινού με τους ΟΤΑ εφαρμογή της αναπτυξιακής πολιτικής προς όφελος των τοπικών κοινωνιών, β) η ενίσχυση της διοικητικής και τεχνικής επάρκειας των ΟΤΑ, μέσω της επιστημονικής, συμβουλευτικής και τεχνικής υποστήριξης, γ) η ωρίμανση και εκτέλεση έργων υποδομής, (...) στ) η εν γένει υποστήριξη των ΟΤΑ στην υλοποίηση αυτοδιοικητικών αρμοδιοτήτων (...). Η περιοχή παρέμβασης των Αναπτυξιακών Οργανισμών καθορίζεται με το οικείο καταστατικό».

Σύμφωνα δε με το άρθρο 2 παρ. 3 «Οι Αναπτυξιακοί Οργανισμοί δεν επιχορηγούνται άμεσα ή έμμεσα από τους ΟΤΑ (...). Οι εταιρείες του άρθρου αυτού: (...) γ. μπορούν να συμμετέχουν σε προγραμματικές συμβάσεις με τους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης (...) για την παροχή εξειδικευμένης τεχνικής, επιστημονικής και διοικητικής υποστήριξης, (...)».

Παρακάτω δε, στην παρ. 5 του ιδίου άρθρου αναφέρεται ότι «α. Το προσωπικό των Αναπτυξιακών Οργανισμών διακρίνεται σε τακτικό και έκτακτο. Το τακτικό προσωπικό προσλαμβάνεται για την κάλυψη θέσεων βάσει κανονισμού εσωτερικής υπηρεσίας (ΚΕΥ), που εγκρίνεται από τη γενική συνέλευση των μετόχων, με τον οποίο καθορίζονται η εσωτερική διάρθρωση των υπηρεσιών σε Γενική Διεύθυνση και επιμέρους Διευθύνσεις, Τμήματα και Γραφεία, οι αρμοδιότητές τους και οι θέσεις ανά κατηγορίες και κλάδους προσωπικού. Στον ΚΕΥ προβλέπεται υποχρεωτικά Διεύθυνση Τεχνικών Υπηρεσιών. (...) β. Το έκτακτο προσωπικό που απαιτείται κάθε φορά για την εκτέλεση του αντικειμένου που αναλαμβάνουν, προσλαμβάνεται με απόφαση του διοικητικού συμβουλίου της εταιρείας για όσο χρόνο διαρκεί το εκτελούμενο πρόγραμμα ή η σύμβαση, (...). Οι προσλαμβανόμενοι κατά τα προηγούμενα εδάφια με συμβάσεις ορισμένου χρόνου θεωρείται ότι καλύπτουν τις ανάγκες του προγράμματος ή της σύμβασης για την εκτέλεση των οποίων προσλήφθηκαν, αποκλειόμενης σε κάθε περίπτωση της μετατροπής των συμβάσεων αυτών σε συμβάσεις αορίστου χρόνου. (...) Με απόφαση του διοικητικού συμβουλίου είναι επίσης δυνατή η σύναψη συμβάσεων μίσθωσης έργου. (...)».

2.2.2. Περαιτέρω, στο άρθρο 4 του ίδιου νόμου, υπό τον τίτλο «Υποστήριξη Τεχνικών Υπηρεσιών και Υπηρεσιών Δόμησης των ΟΤΑ» ορίζεται: «1. Εκτός των περιπτώσεων ανάθεσης, σύναψης, εποπτείας και επίβλεψης δημοσίων μελετών και έργων που ρυθμίζονται με ειδικότερες διατάξεις, οι ΟΤΑ α' βαθμού, που κατά τη

δημοσίευση του παρόντος ασκούν τις αρμοδιότητες των τεχνικών τους υπηρεσιών σύμφωνα με τις διατάξεις της παραγράφου 2 του άρθρου 95 του ν. 3852/2010 (Α' 87), μπορούν να συμβάλλονται με προγραμματική σύμβαση για τη διοικητική τους υποστήριξη (....) με την Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης, τους Αναπτυξιακούς Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης και τα Δίκτυα Δήμων. (...)».

2.3. Νόμος 4412/2016 (ΦΕΚ Α΄ 147), «Δημόσιες Συμβάσεις Έργων, Προμηθειών και Υπηρεσιών (προσαρμογή στις Οδηγίες 2014/24//ΕΕ και 2014/25/ΕΕ)»

2.3.1. Το άρθρο 12 αυτού, υπό τον τίτλο «Δημόσιες συμβάσεις μεταξύ φορέων του δημοσίου τομέα (άρθρο 12 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ)» ορίζει: «1. (...) 2. (...) 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 ασκεί από κοινού με άλλες αναθέτουσες αρχές έλεγχο επί του εν λόγω νομικού προσώπου ανάλογο εκείνου που ασκούν επί των δικών τους υπηρεσιών, β) περισσότερο από το 80% των δραστηριοτήτων του εν λόγω νομικού προσώπου διεξάγεται κατά την εκτέλεση καθηκόντων που του έχουν ανατεθεί από τις ελέγχουσες αναθέτουσες αρχές ή άλλα νομικά πρόσωπα που ελέγχονται από τις ίδιες αναθέτουσες αρχές και γ) δεν υπάρχει άμεση συμμετοχή ιδιωτικών κεφαλαίων στο ελεγχόμενο νομικό πρόσωπο, εξαιρουμένων των μορφών συμμετοχής ιδιωτικών κεφαλαίων χωρίς δυνατότητα ελέγχου ή δικαιώματος αρνησικυρίας που απαιτούνται από διατάξεις νόμου και δεν ασκούν αποφασιστική επιρροή στο ελεγχόμενο νομικό πρόσωπο. Για τους σκοπούς της περίπτωσης α' του πρώτου εδαφίου, οι αναθέτουσες αρχές ασκούν από κοινού έλεγχο επί νομικού προσώπου, εφόσον πληρούνται σωρευτικά οι κατωτέρω προϋποθέσεις: α) τα όργανα λήψης αποφάσεων του ελεγχόμενου νομικού προσώπου απαρτίζονται από εκπροσώπους όλων των αναθετουσών αρχών που συμμετέχουν (...), β) οι εν λόγω αναθέτουσες αρχές είναι σε θέση να ασκούν από κοινού αποφασιστική επιρροή στους στρατηγικούς στόχους και τις σημαντικές αποφάσεις του ελεγχόμενου νομικού προσώπου και γ) το ελεγχόμενο νομικό πρόσωπο δεν επιδιώκει συμφέροντα αντίθετα από αυτά των αναθετουσών αρχών που το ελέγχουν. 4. (...) 5. (...) 6. Πάσης φύσεως συμβάσεις ή συμφωνίες (π.χ. προγραμματικές, συνεργασίας), οι οποίες ενδέχεται να συνάπτονται δυνάμει ειδικών διατάξεων και ιδίως: α) (...) δ) των άρθρων 99 και 100 του ν. 3852/2010 (Α΄ 87), (...), στ) του άρθρου 44, μπορεί να μην εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του παρόντος Βιβλίου, (...)».

2.3.2. Περαιτέρω, το άρθρο 44 αυτού, όπως ισχύει μετά την τροποποίησή του από το άρθρο 9 του ν. 4782/2021 (ΦΕΚ Α' 36) ορίζει ότι «1. Οι αναθέτουσες αρχές που κρίνουν ότι δεν διαθέτουν τεχνική επάρκεια ή η τεχνική τους επάρκεια είναι ελλιπής, μπορούν ιδίως: α) να συνάπτουν προγραμματικές συμβάσεις, κατά την έννοια της

παρ. 6 του άρθρου 12, για τη διεξαγωγή της διαδικασίας σύναψης, την εποπτεία και την επίβλεψη δημόσιας σύμβασης έργου ή μελέτης, β) (...) 2. [Καταργείται] 3. (...)».

3. Από την αυτοτελή και συνδυαστική ερμηνεία των προπαρατεθεισών διατάξεων, συνάγονται τα ακόλουθα:

- Με τον ν. 4674/2020 ο νομοθέτης, αφενός επεδίωξε τη θέσπιση ενός ολοκληρωμένου πλαισίου αναπτυξιακής προοπτικής για τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.), προς τον σκοπό της μέγιστης απορρόφησης των χρηματοδοτούμενων και συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων, μέσω των οποίων είναι δυνατή η υλοποίηση έργων υποδομής, όπως επισημαίνεται και στο προοίμιο της αιτιολογικής έκθεσης, και αφετέρου προέβλεψε τη σύσταση Αναπτυξιακών Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, οι οποίοι λειτουργούν ως νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου ειδικού σκοπού, υπέρ του δημοσίου συμφέροντος, υπό τη μορφή ανώνυμης εταιρείας.

- Οι Αναπτυξιακοί Οργανισμοί, οι οποίοι έχουν συσταθεί με κύριο σκοπό την παροχή υποστήριξης προς τους ΟΤΑ για την υλοποίηση των αυτοδιοικητικών τους αρμοδιοτήτων, δύνανται να συμμετέχουν σε προγραμματικές συμβάσεις με τους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης για την παροχή εξειδικευμένης τεχνικής, επιστημονικής και διοικητικής υποστήριξης.

- Κατά το άρθρο 12 του ν. 4412/2016, μία αναθέτουσα αρχή μπορεί να αναθέσει δημόσια σύμβαση σε νομικό πρόσωπο ιδιωτικού ή δημοσίου δικαίου επί του οποίου δεν ασκεί έλεγχο, χωρίς να εφαρμόσει τις διατάξεις του παρόντος Βιβλίου, εφόσον πληρούνται σωρευτικά οι ακόλουθες προϋποθέσεις: α) αυτή να ασκεί από κοινού με άλλες αναθέτουσες αρχές έλεγχο επί του εν λόγω νομικού προσώπου ανάλογο εκείνου που ασκούν επί των δικών τους υπηρεσιών, β) περισσότερο από το 80% των δραστηριοτήτων του εν λόγω νομικού προσώπου να διεξάγεται κατά την εκτέλεση καθηκόντων που του έχουν ανατεθεί από τις ελέγχουσες αναθέτουσες αρχές ή άλλα νομικά πρόσωπα που ελέγχονται από τις ίδιες αναθέτουσες αρχές και γ) να μην υπάρχει, καταρχήν, άμεση συμμετοχή ιδιωτικών κεφαλαίων στο ελεγχόμενο νομικό πρόσωπο.

- Δυνάμει των διατάξεων του άρθρου 2 παρ. 5 ν. 4674/2020 είναι δυνατή η λειτουργία των Αναπτυξιακών Οργανισμών τόσο με τακτικό όσο και με έκτακτο προσωπικό.

4. ΘΕΩΡΗΤΙΚΗ ΚΑΙ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ

- Ο νομοθέτης προέβλεψε τη σύσταση Αναπτυξιακών Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, οι οποίοι λειτουργούν ως νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου ειδικού σκοπού, υπέρ του δημοσίου συμφέροντος, υπό τη μορφή ανώνυμης εταιρείας (ν. 4674/2020).

Ο αρχικός σκοπός των Αναπτυξιακών Οργανισμών συνίστατο στη σύμπραξη, από κοινού με τους ΟΤΑ, και στην υλοποίηση της αναπτυξιακής πολιτικής των τοπικών κοινωνιών, ανάλογα με τις καταστατικές τους προβλέψεις, ιδίως αναφορικά με την επιστημονική, συμβουλευτική και τεχνική υποστήριξη των ΟΤΑ και των ενώσεών τους, την υποστήριξη και εφαρμογή της αναπτυξιακής πολιτικής των δήμων και των περιφερειών, την ωρίμανση των έργων υποδομής και την υλοποίηση πολιτικών κοινωνικής συνοχής και αειφόρου ανάπτυξης.

Κατά την αιτιολογική έκθεση του νόμου «η επιβεβλημένη διεύρυνση των ασκούμενων αρμοδιοτήτων, η οποία είναι ενδεικτική και όχι εξαντλητική, αποδεικνύει τη σθεναρή βούληση του νομοθέτη για έμπρακτη ενδυνάμωση των ΟΤΑ, με τη δημιουργία ενός ευέλικτου και ιδιόκτητου συμβουλευτικού – επιστημονικού υποστηρικτικού μηχανισμού, υψηλής τεχνογνωσίας και προστιθέμενης αξίας».

Πριν την τροποποίηση του νόμου 4674/2020 με τον ν. 4735/2020, εξεδόθη η 200/16.06.2020 Εγκύκλιος της Διεύθυνσης Οργάνωσης και Λειτουργίας Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Τμήμα Νομικών Προσώπων Τοπικής Αυτοδιοίκησης) του Υπουργείου Εσωτερικών. Υπό το στοιχείο Γ1 αυτής διευκρινίζεται ότι «Οι τεχνικές υπηρεσίες των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης α' και β' βαθμού που δεν έχουν τεχνική επάρκεια ή έχουν τεχνική επάρκεια, αλλά καλούνται να υλοποιήσουν μελέτες και έργα για τις ανάγκες των οποίων δεν έχουν το απαιτούμενο τεχνικό προσωπικό, μπορούν να συνάπτουν προγραμματική σύμβαση κατά τις διατάξεις των άρθρων 12 και 44 του ν. 4412/2016 (Α' 147) με την Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης, τους Αναπτυξιακούς Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης, τα Δίκτυα Δήμων, τον Οργανισμό Ανάπτυξης Κρήτης ΑΕ και τη Μονάδα Οργάνωσης Διαχείρισης ΑΕ (ΜΟΔ ΑΕ), εφόσον οι εν λόγω φορείς διαθέτουν αυτοτελείς – διακριτές τεχνικές υπηρεσίες, οι οποίες κατέχουν την απαιτούμενη τεχνική επάρκεια.

- Οι Αναπτυξιακοί Οργανισμοί, οι οποίοι έχουν συσταθεί με κύριο σκοπό την ενίσχυση της διοικητικής και τεχνικής επάρκειας των ΟΤΑ, δύνανται να συμμετέχουν σε προγραμματικές συμβάσεις με τους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης για την παροχή εξειδικευμένης τεχνικής, επιστημονικής και διοικητικής υποστήριξης.

Ωστόσο, κατά τη νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου (Ελ Συν Μείζ. Ολ. 179/2022 σκ. 33), ο όρος «υποστήριξη», που καθορίζει το εύρος του συμβατικού αντικειμένου που δύνανται να αναλάβουν οι Αναπτυξιακοί Οργανισμοί, πρέπει να ερμηνεύεται σύμφωνα με τις συνταγματικές επιταγές του άρθρου 103, το οποίο καθιερώνει τον κανόνα της στελέχωσης των υπηρεσιών του Δημοσίου, των ΟΤΑ και των ΝΠΔΔ με μόνιμους υπαλλήλους, με στόχο να καλυφθούν οι πάγιες και διαρκείς ανάγκες. Στην αντίθετη περίπτωση, της σύναψης συμβάσεων υπηρεσιών για την κάλυψη πάγιων και διαρκών υπηρεσιακών αναγκών των ανωτέρω φορέων καταστρατηγείται και ανατρέπεται ο ανωτέρω συνταγματικός κανόνας, και το, σε συμφωνία με αυτόν, θεσπισθέν σύστημα πρόσληψης υπαλλήλων, αφού στην πραγματικότητα οι συμβάσεις αυτές υποκρύπτουν πρόσληψη προσωπικού. Επομένως, δεν είναι νόμιμη

προγραμματική σύμβαση αντικείμενο της οποίας είναι η αντιμετώπιση της υποστελέχωσης υπηρεσιών του δήμου δια της έμμεσης πρόσληψης προσωπικού που θα ασκεί τα συνήθη καθήκοντα των υπαλλήλων κατά καταστρατήγηση του απορρέοντος από το Σύνταγμα κανόνα στελέχωσης των υπηρεσιών του δήμου με μόνιμους υπαλλήλους.

Περαιτέρω, η εν λόγω «υποστήριξη» πρέπει να διατηρεί τον επικουρικό χαρακτήρα και να αποσκοπεί στην κάλυψη αναγκών ποσοτικά και κυρίως, ποιοτικά περιορισμένων, τις οποίες αδυνατεί να καλύψει ο ενδιαφερόμενος δήμος, ούτως ώστε να μην γεννώνται ζητήματα συνταγματικότητας, λόγω της καθολικής συνδρομής και της κατ' ουσίαν υποκατάστασης, τόσο του προσωπικού όσο και των αρμοδιοτήτων των υπηρεσιών του Δήμου, από προσωπικό που διατίθεται από τον αντισυμβαλλόμενο Αναπτυξιακό Οργανισμό στον πλαίσιο μιας προγραμματικής σύμβασης (Ελ Συν Μείζ. Ολ. 179/2022 σκ. 33, Ελ Συν ΣΤ' Κλ. 105/2023 σκ. 10). Στις περιπτώσεις αυτές οι συμβαλλόμενοι ΟΤΑ οφείλουν να διατηρήσουν καθοριστική επιρροή επί του αντικειμένου της προγραμματικής σύμβασης, στην οποία πρέπει να οριοθετούνται με σαφήνεια και ακρίβεια οι ανατιθέμενες στους Αναπτυξιακούς Οργανισμούς υποστηρικτικές παρεμβάσεις, προς διασφάλιση της διαφάνειας και της τήρησης των κανόνων της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, αλλά και της διατήρησης της δημοσιολογιστικής ευθύνης και της λογοδοσίας των εχόντων την αποφασιστική αρμοδιότητα οργάνων των ΟΤΑ (ΕλΣυν Έβδομο Τμήμα 917/2021 σκ. 26.2). Σε αντίθετη περίπτωση ο Αναπτυξιακός Οργανισμός που καλείται στο πλαίσιο προγραμματικής σύμβασης να συνδράμει καθολικά μια υπηρεσία Δήμου με αδυναμία λειτουργίας δεν περιορίζεται σε υποστηρικτικό ρόλο, αλλά την υποκαθιστά (Ελ Συν Μείζ. Ολ. 179/2022 σκ. 33, Ελ Συν Τμ. VI 894/2018).

- Επιπλέον, όπως συνάγεται ερμηνευτικά από το άρθρο 2 παρ. 3 του ν. 4674/2020, είναι δυνατή η ανάθεση, από ΟΤΑ σε τρίτους, υπηρεσιών για την κάλυψη λειτουργικών αναγκών του, μόνο εφόσον οι υπηρεσίες αυτές δεν εμπίπτουν στα συνήθη καθήκοντα του προσωπικού, όπως αυτά καταγράφονται στον Οργανισμό Εσωτερικής Υπηρεσίας του, ή εάν εμπίπτουν, απαιτούν εξειδικευμένες γνώσεις και εμπειρία, που δεν διαθέτει σε συγκεκριμένη περίπτωση το ήδη υπηρετούν προσωπικό, ώστε δεν είναι δυνατή η εξυπηρέτηση της συγκεκριμένης λειτουργικής δραστηριότητας του νομικού προσώπου. Συνεπώς, προς επίρρωση και των ανωτέρω αναφερομένων, το αντικείμενο της υποστήριξης έγκειται αποκλειστικά στην παροχή εξειδικευμένης τεχνικής, συμβουλευτικής ή επιστημονικής συνδρομής για την επίτευξη σκοπών συνδεόμενων με την αναπτυξιακή πολιτική των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης.

Δοθέντος δε ότι οι ανάγκες που ανακύπτουν από την εκτέλεση των αρμοδιοτήτων των δημοσίων υπηρεσιών και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, όπως οι τελευταίες καθορίζονται στον αντίστοιχο οργανισμό τους, είναι πάγιες και διαρκείς, αφού αποτελούν απόρροια της συνήθους λειτουργικής δραστηριότητάς τους, συμβάσεις που έχουν ως αντικείμενο την παροχή υπηρεσιών, οι οποίες συνιστούν

κύρια καταστατική αρμοδιότητα του δημοσίου φορέα με τον οποίο αυτές συνάπτονται είναι μη νόμιμες. Περαιτέρω σύμφωνα με την αρχή της οικονομικότητας, ως μερικότερης εκδήλωσης της γενικής αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, η οποία διέπει τη διαχείριση των δημόσιων οικονομικών και επιβάλλει την εκπλήρωση των σκοπών των δήμων με την κατά το δυνατόν ελάχιστη επιβάρυνση του προϋπολογισμού τους, εργασίες που εμπίπτουν στα συνήθη καθήκοντα των υπαλλήλων τους δεν επιτρέπεται να ανατίθενται σε τρίτους, με αποτέλεσμα την αδικαιολόγητη οικονομική επιβάρυνση του προϋπολογισμού τους (Ελ Συν Τμ. VI 894/2018).

- Κατά το άρθρο 12 παρ. 3 του ν. 4412/2016, μία αναθέτουσα αρχή μπορεί να αναθέσει δημόσια σύμβαση σε νομικό πρόσωπο ιδιωτικού ή δημοσίου δικαίου επί του οποίου δεν ασκεί έλεγχο κατά την έννοια της παραγράφου 1, χωρίς να εφαρμόσει τις διατάξεις του παρόντος Βιβλίου, εφόσον πληρούνται σωρευτικά οι ακόλουθες προϋποθέσεις: α) αυτή να ασκεί από κοινού με άλλες αναθέτουσες αρχές έλεγχο επί του εν λόγω νομικού προσώπου ανάλογο εκείνου που ασκούν επί των δικών τους υπηρεσιών, β) περισσότερο από το 80% των δραστηριοτήτων του εν λόγω νομικού προσώπου να διεξάγεται κατά την εκτέλεση καθηκόντων που του έχουν ανατεθεί από τις ελέγχουσες αναθέτουσες αρχές ή άλλα νομικά πρόσωπα που ελέγχονται από τις ίδιες αναθέτουσες αρχές και γ) να μην υπάρχει άμεση συμμετοχή ιδιωτικών κεφαλαίων στο ελεγχόμενο νομικό πρόσωπο, εξαιρουμένων των μορφών συμμετοχής ιδιωτικών κεφαλαίων χωρίς δυνατότητα ελέγχου ή δικαιώματος αρνησικυρίας, που απαιτούνται από διατάξεις νόμου και δεν ασκούν αποφασιστική επιρροή στο ελεγχόμενο νομικό πρόσωπο.

Επισημαίνεται ότι, για τις δημόσιες συμβάσεις μεταξύ φορέων δημοσίου τομέα, όπως τυγχάνουν και οι προγραμματικές συμβάσεις μεταξύ ΟΤΑ α' και β' βαθμού με τους Αναπτυξιακούς Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης, η εν λόγω διάταξη αποτύπωσε μία από τις καινοτομίες των οδηγιών του 2014, που αποτέλεσαν τον ακρογωνιαίο λίθο και το νόμιμο έρεισμα ψήφισης του ν. 4412/2016.

Ειδικότερα, με το άρθρο 12 της οδηγίας, καθώς και με το ταυτάριθμο άρθρο του προαναφερόμενου νόμου (ν. 4412/2016), εντάχθηκε για πρώτη φορά τόσο στο παράγωγο δίκαιο της ΕΕ, όσο και στο εθνικό μας δίκαιο, μια σημαντική εξαίρεση από τους εφαρμοστέους στις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων κανόνες, που μέχρι τότε είχε μόνο νομολογιακό έρεισμα. Η εξαίρεση αυτή αφορά τις συμβάσεις μεταξύ οντοτήτων του δημοσίου τομέα, για τις οποίες πολλές φορές γεννώνται διάφορα ζητήματα, που προκαλούν μετέπειτα προβληματικές καταστάσεις και επισύρουν αμφίσημες ερμηνείες. Η προβληματική που αναπτύσσεται και αφορά αυτές τις συμβάσεις εκπορεύεται από τον ακόλουθο συλλογισμό. Αφενός μεν, όταν οι συμβαλλόμενοι σε μία σύμβαση είναι δημόσιοι φορείς, το γεγονός αυτό δεν αποκλείει από μόνο του την εφαρμογή των κανόνων και αρχών που διέπουν τη σύναψη των δημοσίων συμβάσεων, ήτοι των γενικών αρχών του άρθρου 18 του ν. 4412/2016, δηλαδή της ίσης μεταχείρισης, της απαγόρευσης διακρίσεων, της αμοιβαίας

αναγνώρισης, της αναλογικότητας, της διαφάνειας. Συνεπώς, δεν υπάρχει γενική εξαίρεση από τους κανόνες δημοσιότητας και ανταγωνισμού, η οποία επιφυλάσσει ευνοϊκή μεταχείριση στις συμβάσεις μεταξύ δημοσίων φορέων. Αφετέρου δε, η εφαρμογή των κανόνων περί δημοσίων συμβάσεων δεν πρέπει να παρεμποδίζει την ευχέρεια των δημόσιων αρχών να υπηρετούν τους σκοπούς δημοσίου συμφέροντος, συνεργαζόμενες με άλλες δημόσιες αρχές, εφόσον εξασφαλισθεί ότι οι ως άνω συνεργασίες δεν προκαλούν στρέβλωση του ανταγωνισμού έναντι των ιδιωτικών φορέων.

- Στο πνεύμα αυτό, προκειμένου να συγχρωτιστούν αρμονικά οι βασικές αρχές περί δημοσίων συμβάσεων με την ελευθερία οργάνωσης των δημοσίων νομικών προσώπων, καθιερώθηκαν οι συμβάσεις που αποδίδονται με τον όρο in house ανάθεση, όρος που αποδίδει τη συνεργασία δημοσίων φορέων. Ειδικότερα δε, στην παράγραφο 3 του άρθρου 12 του ν. 4412/2016 περιγράφεται η περίπτωση της σύναψης σύμβασης in house ανάθεσης από μία αναθέτουσα αρχή που δεν ασκεί αυτοτελώς έλεγχο σε νομικό πρόσωπο ιδιωτικού ή δημοσίου δικαίου. Πρέπει να σημειωθεί ότι, κατά την νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου, μία δημόσια σύμβαση εξ επαχθούς αιτίας, ως τέτοια νοούμενη οποιαδήποτε συναφθείσα σύμβαση για την οποία προβλέπεται αντιπαροχή, ακόμη και αν αυτή περιορίζεται στην επιστροφή των εξόδων που προκλήθηκαν από την παροχή υπηρεσίας που αφορά η σύμβαση, μεταξύ φορέων δημοσίου τομέα, έστω και με τη μορφή της προγραμματικής σύμβασης, κατά τις διατάξεις του άρθρου 12 του ν. 4412/2016, που αφορά συμβάσεις μεταξύ δημοσίων φορέων, νομίμως συνάπτεται χωρίς προηγούμενη διαγωνιστική διαδικασία, μόνο εφόσον αποτελεί: i) είτε in house ανάθεση, ii) είτε σύμβαση οριζόντιας συνεργασίας μεταξύ αναθετουσών αρχών, ανεξαρτήτως εάν εμπίπτει λόγω ποσού στο πεδίο εφαρμογής είτε του ενωσιακού δικαίου (ως σύμβαση άνω των ορίων), είτε του εθνικού δικαίου (ως σύμβαση κάτω των ορίων), καθώς οι σχετικές διατάξεις πρέπει να ερμηνεύονται με τρόπο ενιαίο και ομοιόμορφο (Ελ Συν ΣΤ' Κλ. 105/2023 σκ. 10).

Φυσικά, στο ίδιο πνεύμα και ο εθνικός νομοθέτης, προκειμένου να μην επιτρέψει στις αναθέτουσες αρχές να προβαίνουν σε συνεργασίες με άλλους φορείς του δημόσιου τομέα, κατά παράβαση των ουσιωδών και θεμελιωδών αρχών των δημοσίων συμβάσεων, προέβη στη σύσταση των Αναπτυξιακών Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, με τον ν. 4674/2020, δίνοντάς τους το χαρακτήρα ενός ευέλικτου και συμβουλευτικού – επιστημονικού υποστηρικτικού μηχανισμού, υψηλής τεχνογνωσίας και προστιθέμενης αξίας για παροχή εξειδικευμένης υποστήριξης, και όχι ενός φορέα κατ' ουσίαν υποκατάστασης, τόσο του προσωπικού όσο και των αρμοδιοτήτων των υπηρεσιών του δήμου στον πλαίσιο μιας προγραμματικής σύμβασης.

- Δυνάμει των διατάξεων του άρθρου 2 παρ. 5 ν. 4674/2020 είναι δυνατή η λειτουργία των Αναπτυξιακών Οργανισμών τόσο με τακτικό όσο και με έκτακτο προσωπικό. Ωστόσο, η παραδοχή ότι είναι επιτρεπτή η λειτουργία και η εκπλήρωση των συμβατικών υποχρεώσεων, που αναλαμβάνουν οι Αναπτυξιακοί Οργανισμοί, μέσω προγραμματικών συμβάσεων παραδείγματος χάριν, διαθέτοντας μόνο ως τακτικό

προσωπικό τους Προϊσταμένους των Διευθύνσεών τους, επικουρούμενο από έκτακτο προσωπικό, που προσλαμβάνεται με συμβάσεις έργου, δεν παρέχει τα νόμιμα ερείσματα και τα εχέγγυα για την υλοποίηση αυτών των υποχρεώσεων και δεν διασφαλίζει την κατά νόμο λειτουργία τους. Τούτο, πρώτον διότι η ερμηνεία αυτή δεν μπορεί να στηριχθεί στις προπαρατεθείσες διατάξεις της παρ. 5α του αυτού άρθρου, οι οποίες διακρίνουν το προσωπικό των Αναπτυξιακών Οργανισμών σε τακτικό και έκτακτο, μη περιορίζοντας, κατά το γράμμα του νόμου, το τακτικό προσωπικό μόνο στις Διευθύνσεις, αλλά διαχέοντάς το, και στα τμήματα και γραφεία αυτού, τα οποία συνιστούν καίριες οργανωτικές μονάδες με εξειδικευμένες αρμοδιότητες. Δεύτερον, η ολοσχερής απουσία τακτικού προσωπικού αλλοιώνει την έννοια της εκτέλεσης της σύμβασης με ίδια μέσα, και συνακόλουθα τις θεμελιώδεις αρχές ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων. Τρίτον, δημιουργεί διοικητική ασυνέχεια που δεν εξυπηρετεί τη σκοπούμενη από τον νομοθέτη διασφάλιση της ποιότητας των υπηρεσιών που καλούνται οι οργανισμοί αυτοί να παράσχουν στους ΟΤΑ ως αναπτυξιακοί βραχίονές τους. Συνεπώς, η πρόβλεψη ότι ο συμβαλλόμενος σε προγραμματική σύμβαση Αναπτυξιακός Οργανισμός θα υλοποιήσει το συμβατικό αντικείμενο μόνο με προσωπικό που θα προσλάβει με συμβάσεις έργου, επηρεάζει το κύρος της προγραμματικής σύμβασης με την έννοια ότι δεν εγγυάται την ομαλή και άρτια εκτέλεσή της και δεν εξυπηρετεί τη σκοπούμενη από τον νομοθέτη διασφάλιση της ποιότητας των υπηρεσιών που καλούνται οι Αναπτυξιακοί Οργανισμοί να παράσχουν στους ΟΤΑ (Ελ Συν Έβδομο Τμήμα 461/2023 σκ. 20).

- Οι γνήσιες δε προγραμματικές συμβάσεις, όταν αφορούν στη συνεργασία μεταξύ δημοσίων φορέων, δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του ν. 4412/2016. Όσον αφορά τις προγραμματικές συμβάσεις, μεταξύ των ΟΤΑ και των Αναπτυξιακών Οργανισμών, αυτές είναι διμερείς ή πολυμερείς συμφωνίες, που θέτουν το γενικό πλαίσιο για την οργάνωση και διαχείριση δημοσίων υπηρεσιών και την άσκηση συγκεκριμένης κάθε φορά δραστηριότητας, αφενός μεν παρέχοντας τη δυνατότητα στους ΟΤΑ, να αλληλοσυμπληρώσουν τις αρμοδιότητες ή τα οικονομικοτεχνικά μέσα που διαθέτουν με εκείνα του αντισυμβαλλόμενου φορέα, και αφετέρου δίνοντάς τους τη δυνατότητα να προβούν στην εκπόνηση μελετών, την κατασκευή έργων ή την παροχή υπηρεσιών, που εντάσσονται στο πλέγμα των αρμοδιοτήτων και των καταστατικών τους σκοπών. Κρίσιμο δε στοιχείο για τον προσδιορισμό 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 κοινού εξυπηρετούμενου δημοσίου σκοπού, εφόσον η υλοποίηση αυτών δεν μπορεί να επιτευχθεί με κάποιον άλλο τρόπο. Η έννοια περί αποτελεσματικής συνεργασίας, πρέπει να στηρίζεται σε συνεργατική αντίληψη, με βάση την οποία απαιτείται η συνεργασία που καθιερώνεται να είναι ουσιαστική, ώστε να διαφοροποιείται ουσιωδώς κατά τον σκοπό της από μία σύμβαση που θωρείται δημόσια σύμβαση και ανατίθεται με βάση τις διατάξεις του ν. 4412/2016 μετά από τη διενέργεια διαγωνιστικής διαδικασίας.

Άλλωστε, όπως έχει κριθεί νομολογιακά, δεν πρόκειται για προγραμματική σύμβαση, όταν τα μέρη αποσκοπούν στην εξυπηρέτηση διαφορετικών συμφερόντων, όπως συμβαίνει όταν ο συμβαλλόμενος ΟΤΑ αποβλέπει στη μέσω της σύμβασης επίτευξη της νόμιμης αποστολής του, ενώ ο αντισυμβαλλόμενος επιδιώκει την επίτευξη κέρδους, μέσω του ανταλλάγματος που προβλέπεται στη σύμβαση για τις παρεχόμενες από αυτόν υπηρεσίες (Ελ Συν Έβδομο Τμήμα 917/2021 σκ. 26.1). Στην τελευταία αυτή περίπτωση, υπό τον μανδύα της προγραμματικής σύμβασης υποκρύπτεται η σύναψη δημόσιας σύμβασης παροχής υπηρεσιών, δηλαδή σύμβαση από επαχθή αιτία, μεταξύ ενός αναδόχου και μίας αναθέτουσας αρχής, ανεξάρτητα από το αν ο αντισυμβαλλόμενος της αναθέτουσας αρχής διαθέτει την οργανωτική δομή επιχείρησης ή αν ασκεί κατά κύριο λόγο κερδοσκοπική δραστηριότητα, ακόμα και αν δεν προσδοκά το κέρδος. Ο επαχθής δε χαρακτήρας της σύμβασης δεν αναιρείται από την αναφορά ότι στο συμφωνηθέν τίμημα δεν περιλαμβάνεται ευθέως κάποιο ποσό ως κέρδος, αφού η ύπαρξή του δεν αποτελεί καθοριστικό παράγοντα για το χαρακτηρισμό μίας σύμβασης ως επαχθούς αιτίας. Επίσης, μια σύμβαση θεωρείται ότι συνάπτεται εξ επαχθούς αιτίας, ακόμη και όταν η προβλεπόμενη αντιπαροχή περιορίζεται στην επιστροφή των εξόδων που προκλήθηκαν από την παροχή της υπηρεσίας που αφορά η συμφωνία (Ελ Συν ΣΤ' Κλ. 105/2023 σκ. 12). Άλλωστε, στην ερμηνεία αυτή συνηγορεί αφενός μεν η επιβάρυνση του ποσού του προϋπολογισμού μιας σύμβασης με Φ.Π.Α., ο οποίος επιβάλλεται μεν σε δημόσιες συμβάσεις παροχής υπηρεσιών, όχι όμως και στις προγραμματικές συμβάσεις, στις οποίες οι όποιες περιουσιακές μετακινήσεις αποσκοπούν στην κάλυψη των απαραίτητων δαπανών για την υλοποίηση του συμβατικού αντικειμένου, και ως εκ τούτου δεν αποτελούν αντικείμενο ΦΠΑ, κατά την έννοια του άρθρου 2 του Κώδικα Φόρου Προστιθέμενης Αξίας (Ελ Συν Κλιμάκιο Προληπτικού Ελέγχου Δαπανών VII Τμήμα 102, 116/2017). Κατά συνέπεια ο νομικός χαρακτηρισμός μιας σύμβασης, ως προγραμματικής συνιστά στοιχείο, το οποίο, ασκεί επιρροή στη φορολογική αντιμετώπιση, όσον αφορά την υπαγωγή της ή μη στο ΦΠΑ. Επιπλέον το Ελληνικό Δημόσιο, οι Δήμοι, οι Κοινότητες και τα λοιπά Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου για πράξεις παροχής υπηρεσιών που ενεργούν κατά την εκπλήρωση αποστολής τους, ακόμα και αν εισπράττουν τέλη, δικαιώματα ή εισφορές θεωρούνται ως πρόσωπα μη υποκείμενα σε ΦΠΑ.

- Η υποχρέωση δε καθορισμού του ελάχιστου αναγκαίου περιεχομένου συμβάλλει στην πραγματική και όχι κατ' επίφαση δέσμευση των μερών με στόχο την υλοποίηση της συναφθείσας προγραμματικής σύμβασης. Ειδικότερα, στις προγραμματικές συμβάσεις για την παροχή υπηρεσιών απαιτείται, ιδίως: α) να καθορίζονται, κατά τρόπο συγκεκριμένο, ειδικό και σαφή, το αντικείμενο της σύμβασης, δηλαδή οι συγκεκριμένες υπηρεσίες που θα παρασχεθούν, το περιεχόμενο αυτών και ο σκοπός εκτέλεσής τους, καθώς και τα δικαιώματα και οι υποχρεώσεις των συμβαλλομένων μερών, εκ των οποίων να προκύπτει αρκούντως το εύρος της συμβολής κάθε μέρους στην υλοποίηση της σύμβασης, β) να προσδιορίζεται ο αναλυτικός προϋπολογισμός (κοστολόγηση) των επιμέρους υπηρεσιών, έστω και κατά προσέγγιση, ώστε από το άθροισμα των επιμέρους προϋπολογισμών να προκύπτει και, επομένως, να

τεκμηριώνεται ο συνολικός προϋπολογισμός της προγραμματικής σύμβασης και γ) να αναγράφεται το αναλυτικό χρονοδιάγραμμα εκτέλεσής της, το οποίο δεν μπορεί να ταυτίζεται απλώς με το χρόνο έναρξης και περαίωσης των προς ανάθεση υπηρεσιών, δηλαδή τη διάρκεια της σύμβασης, αλλά πρέπει να περιέχει αναλυτικό χρονικό προγραμματισμό των επιμέρους δράσεων που απαρτίζουν το συμβατικό αντικείμενο. Ο ως άνω ειδικός προσδιορισμός των εν λόγω στοιχείων είναι αναγκαίος, στα πλαίσια της θεμελιώδους αρχής της οικονομικότητας και της δημοσιονομικής βιωσιμότητας, προκειμένου να διασφαλίζεται η αποτελεσματική και σύμφωνη με τον επιδιωκόμενο σκοπό εκτέλεση της σύμβασης, η εξοικονόμηση πόρων και η διαφάνεια των σχετικών πληρωμών. Η μη παράθεση δε αναλυτικού οικονομικού προϋπολογισμού οδηγεί στην κρίση ότι, πέραν του επαχθούς χαρακτήρα της σύμβασης, κατά τα ανωτέρω αναφερόμενα, πρόκειται στην ουσία για ανεπίτρεπτη και παράνομη έμμεση επιχορήγηση του αντισυμβαλλομένου αναπτυξιακού οργανισμού. Επιπλέον, είναι αναγκαίο να προσδιορίζονται το όργανο παρακολούθησης της εκτέλεσης της προγραμματικής σύμβασης, καθώς και οι ρήτρες σε βάρος του κάθε συμβαλλομένου, που παραβαίνει τους όρους της προγραμματικής σύμβασης, προς διασφάλιση ότι τα συμβαλλόμενα μέρη συμπράττουν κατά τρόπο ισόρροπο και αλληλοσυμπληρούμενο στο πλαίσιο του εξυπηρετούμενου δημόσιου σκοπού της προώθησης της τοπικής ανάπτυξης, μη προβαίνοντας σε καταχρηστική άσκηση της ευχέρειας σύναψης προγραμματικής σύμβασης, αντί να τηρήσουν τις προβλεπόμενες ανταγωνιστικές διαδικασίες ανάθεσης (Ελ Συν Έβδομο Τμήμα 461/2023 σκ. 20).

5. ΠΡΑΓΜΑΤΙΚΑ ΠΕΡΙΣΤΑΤΙΚΑ

Από τον έλεγχο των στοιχείων του φακέλου προκύπτουν τα ακόλουθα:

5.1. Αρχικά, με το 7171/02.07.2024 έγγραφο της Δημάρχου Βισαλτίας, ζητήθηκε, από την Αναπτυξιακή Εταιρεία Σερρών Α.Ε. (ΑΝ.Ε.ΣΕΡ. Α.Ε.), η κατάθεση πρότασης συνεργασίας για τη σύναψη προγραμματικής σύμβασης για την ωρίμανση και υλοποίηση του τεχνικού προγράμματος του Δήμου για τα έτη 2024–2028 (βλ. και την 6141/07.06.2024 Βεβαίωση περί έλλειψης απαιτούμενης τεχνικής επάρκειας για την υλοποίηση του τεχνικού προγράμματος του Δήμου Βισαλτίας για τα έτη 2024–2028). Ως δικαιολογητικοί λόγοι σύναψης της επίμαχης προγραμματικής σύμβασης είναι η ελλιπής στελέχωση σε συνδυασμό με το φόρτο εργασιών για την διεκπεραίωση των καθημερινών αρμοδιοτήτων και την ένταξη μεγάλου αριθμού έργων σε χρηματοδοτικά προγράμματα, καθώς και η εξειδικευμένη εμπειρία και τεχνογνωσία που απαιτείται για την ωρίμανση, διαχείριση και παρακολούθηση συγχρηματοδοτούμενων πράξεων ΕΣΠΑ. Όπως χαρακτηριστικά δε αναφέρεται στην 6141/07.06.2024 Βεβαίωση του Δήμου Βισαλτίας περί έλλειψης απαιτούμενης τεχνικής επάρκειας «(…) Συνεπώς το αντικείμενο του Τμήματος Τεχνικών Έργων του Δήμου μας είναι υπέρμετρο, ιδιαιτέρως απαιτητικό και κυριολεκτικά αδύνατο, ώστε να μπορέσει να καλυφθεί από τους τρεις (3) τακτικούς τεχνικούς υπαλλήλους, τη στιγμή που προβλέπονται πέντε (5) μηχανικοί από τον Οργανισμό Εσωτερικής Υπηρεσίας του Δήμου για την κάλυψη των αναγκών. (…)» και, παρακάτω, συνεχίζει «(…) Συνεπώς προκύπτει δεδομένη επιστημονική ανεπάρκεια και υποστελέχωση του

υφιστάμενου υπηρετούντος προσωπικού του Δήμου Βισαλτίας ως προς την επιτυχή κάλυψη των αναγκαίων επιστημονικών απαιτήσεων. (...) Συνεπώς από τα παραπάνω προκύπτει η αναγκαιότητα και τεκμηριώνεται η σκοπιμότητα παροχής τεχνικής υποστήριξης στο Δήμο Βισαλτίας, με εξειδίκευση και εμπειρία στην Επίβλεψη Δημοσίων Έργων, τα οποία είναι ενταγμένα ή πρόκειται να ενταχθούν σε Επιχειρησιακά Προγράμματα αλλά και γενικότερα η Διοικητική Υποστήριξη σε θέματα που άπτονται των αρμοδιοτήτων του Τμήματος Τεχνικών Έργων.». Ακολούθως, κατόπιν της θετικής δήλωσης ενδιαφέροντος της ΑΝ.Ε.ΣΕΡ. Α.Ε., όπως αποτυπώνεται στην 1196/02.07.2024 έγγραφη απάντηση της τελευταίας, σε συνδυασμό με το 1721/16.10.2024 έγγραφο της ιδίας, περί αναγκαιότητας τροποποίησης του σχεδίου της προγραμματικής σύμβασης, ως προς το ποσοστό υπολογισμού των έμμεσων δαπανών και το χρονοδιάγραμμά της, ο Δήμος Βισαλτίας αρχικά, με την 225/03.07.2024 απόφαση της Δημοτικής Επιτροπής και, ακολούθως, μετά τις σχετικές τροποποιήσεις του σχεδίου της προγραμματικής σύμβασης, με την 368/22.10.2024 απόφαση της Δημοτικής Επιτροπής ενέκρινε ομόφωνα τη σύναψη προγραμματικής σύμβασης. Ομοίως, εγκρίθηκε και από την ΑΝ.Ε.ΣΕΡ. Α.Ε. η σύναψη προγραμματικής σύμβασης με τις 34/13.06.2024 και 71.α/10.10.2024 αποφάσεις του Διοικητικού Συμβουλίου αυτής.

5.2. Στο άρθρο 2 του σχεδίου της προγραμματικής σύμβασης παρατίθεται η νομική βάση σύναψης αυτής. Αντικείμενο δε του ελεγχόμενου σχεδίου προγραμματικής σύμβασης, σύμφωνα με το άρθρο 3.2., αποτελεί η τεχνική και διοικητική υποστήριξη για την υλοποίηση του τεχνικού προγράμματος του Δήμου Βισαλτίας, για τα έτη 2024-2028, σε ένα ευρύ φάσμα ενεργειών, τόσο σε επίπεδο εξ αρχής υλοποίησης αντικειμένων όσο και σε επίπεδο διεκπεραίωσης υπαρχουσών δράσεων, όπως παραδείγματος χάρη σε σχέση με υποέργα που αναφέρονται στο Τεχνικό Πρόγραμμα του Δήμου για το έτος 2024 (βλ. Παράρτημα Δ). Σύμφωνα με το άρθρο 4 του σχεδίου της προγραμματικής σύμβασης για την υλοποίηση της σύμβασης, η ΑΝ.Ε.ΣΕΡ. Α.Ε. θα συγκροτήσει Ομάδα Έργου αποτελούμενη από στελέχη της τεχνικής της υπηρεσίας και επιστημονικούς συνεργάτες της, κατάλληλης ειδικότητας και εμπειρίας, όπως φαίνεται στο Παράρτημα Β. Η ομάδα αυτή θα συνδράμει τα στελέχη της τεχνικής υπηρεσίας του Δήμου Βισαλτίας, που έχουν οριστεί για την υλοποίηση των συγκεκριμένων έργων και από κοινού θα εργαστούν για την επίβλεψη και υλοποίηση των ανωτέρω έργων. Περαιτέρω, σύμφωνα με το άρθρο 5 του ελεγχόμενου σχεδίου προγραμματικής σύμβασης, η ΑΝ.Ε.ΣΕΡ. Α.Ε. αναλαμβάνει να παρέχει στον Κύριο του Έργου το προσωπικό με την απαιτούμενη επιστημονική ιδιότητα και εμπειρία, να διαθέτει τον τεχνολογικό εξοπλισμό και τον χώρο εργασίας, που είναι απαραίτητοι, καθώς και να απασχολεί επιστημονικό προσωπικό με τα απαραίτητα και ανάλογα προσόντα, προκειμένου να διασφαλισθεί η αρτιότητα υλοποίησης της προγραμματικής σύμβασης. Ο Δήμος Βισαλτίας αναλαμβάνει να διαθέτει στα στελέχη της ΑΝ.Ε.ΣΕΡ. Α.Ε. τη χρήση χώρου γραφείων στην έδρα του Δήμου, συμπεριλαμβανομένης της υλικοτεχνικής υποδομής και του ηλεκτρονικού εξοπλισμού, αποκλειστικά, για τις ανάγκες υλοποίησης της προγραμματικής σύμβασης. Το ύψος της συμβατικής δαπάνης, που αφορά δαπάνες μισθοδοσίας και

λειτουργικές δαπάνες ανέρχεται στο ποσό των τριακοσίων ενενήντα χιλιάδων πεντακοσίων πενήντα ενός ευρώ και ενός λεπτού (390.551,01 ευρώ) συμπεριλαμβανομένου του Φ.Π.Α.

5.3. Η χρονική διάρκεια της σύμβασης ορίζεται σε πενήντα (50) μήνες περίπου από την υπογραφή της και συγκεκριμένα έχει καταληκτική ημερομηνία την 31.12.2028. Στο χρονοδιάγραμμα υλοποίησης της σύμβασης, όπως παρατίθεται στο Παράρτημα Γ΄, αποτυπώνεται ο χρόνος έναρξης και περαίωσης των παρεχόμενων υπηρεσιών, σύμφωνα με το οποίο ο ένας (1) μήνας, από τη συνολική χρονική διάρκεια της σύμβασης, αφορά τη διαδικασία επιλογής προσωπικού και σύναψης συμβάσεων μίσθωσης έργου και οι λοιποί σαράντα εννέα (49) μήνες αφορούν την τεχνική υποστήριξη, που θα παράσχει το έκτακτο προσωπικό στην Τεχνική Υπηρεσία του Δήμου Βισαλτίας για την υλοποίηση υποέργων, χωρίς αναλυτική περιγραφή στο εν λόγω χρονοδιάγραμμα, τόσο των υποέργων όσο και των παρεχόμενων υπηρεσιών και του αντικειμένου απασχόλησης κατά το χρονικό διάστημα των σαράντα εννέα (49) μηνών. Περαιτέρω, στο Παράρτημα Β΄ συμπεριλαμβάνεται πίνακας για την ομάδα έργου που θα συγκροτήσει γενικά η ΑΝ.Ε.ΣΕΡ. Α.Ε., χωρίς αναφορά ποια ομάδα έργου θα απασχοληθεί σε ποιο υποέργο και ποιες υπηρεσίες θα αναλάβει, στην οποία συμπεριλαμβάνονται, εκτός των λοιπών επιστημονικών ειδικοτήτων, που αιτείται ο Δήμος Βισαλτίας (βλ. τον συνημμένο στο Παράρτημα Α Πίνακα απασχολούμενου προσωπικού του 7171/02.07.2024 εγγράφου της Δημάρχου Βισαλτίας) και θα απασχοληθούν με συμβάσεις μίσθωσης έργου, και δύο (2) επιπλέον άτομα που συνιστούν το τακτικό προσωπικό, που διαθέτει ο αναπτυξιακός οργανισμός, δηλαδή ένας (1) πολιτικός μηχανικός, που εκτελεί χρέη Προϊσταμένου της Τεχνικής Υπηρεσίας και ένας (1) οικονομολόγος. Σύμφωνα δε με την 1230/04.07.2024 βεβαίωση στελεχιακής δομής - προσωπικού της ΑΝ.Ε.ΣΕΡ. Α.Ε., το ανθρώπινο δυναμικό που διαθέτει η τελευταία είναι δεκατρία (13) άτομα διαφόρων επιστημονικών ειδικοτήτων εκ των οποίων δύο (2) άτομα, ήτοι ένας πτυχιούχος οικονομικών επιστημών του ΑΠΘ και ένας πτυχιούχος λογιστικής από το ΤΕΙ Σερρών, ως τακτικό προσωπικό με σχέση αορίστου χρόνου, και ένα (1) άτομο, ήτοι ένας πολιτικός μηχανικός από το ΔΠΘ, ως τακτικό προσωπικό με σχέση ορισμένου χρόνου, και επιπλέον δέκα (10) άτομα ως έκτακτο προσωπικό με συμβάσεις μίσθωσης έργου που εξυπηρετούν μόνο τα προγράμματα για τα οποία προσλήφθηκαν. Τέλος στο άρθρο 10 προβλέπονται ρήτρες μόνο σε βάρος του Δήμου Βισαλτίας σε περίπτωση παράβασης οποιουδήποτε από τους όρους της προγραμματικής σύμβασης.

5.4. Επί των αιτηθέντων με την 29/2024 Αναβλητική Πράξη της Υπηρεσίας μας, ο Δήμος Βισαλτίας προσκόμισε τα ακόλουθα: i) την 63/06.03.2024 απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου για την έγκριση 1ης τροποποίησης του Τεχνικού Προγράμματος έτους 2024, ii) την 312/02.12.2024 απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου για την έγκριση του Τεχνικού Προγράμματος έτους 2025, iii) Βεβαίωση υπηρετούντων υπαλλήλων στην Διεύθυνση Τεχνικών Υπηρεσιών και Πολεοδομίας (Τμήμα Τεχνικών Έργων) και iv) Πίνακα έργων και μελετών 2024 -2025.

Πρέπει να σημειωθεί, ότι ενώ ζητήθηκε πλήρης κατάλογος με τα έργα του Τεχνικού Προγράμματος 2024 με αναλυτική αναφορά του ονόματος του υπαλλήλου στον οποίο έχουν χρεωθεί (μόνιμου ή με σύμβαση ορισμένου χρόνου ή ακόμη και του εργαζόμενου με σύμβαση έργου κατόπιν εξωτερικής ανάθεσης), του σταδίου στο οποίο εκκρεμούν, των ανθρωπομηνών απασχόλησης που απαιτούνται για την ολοκλήρωσή τους, του συνολικού προβλεπόμενου συμβατικού χρόνου για την υλοποίηση αυτών και του χρόνου που, πραγματικά, υπολείπεται με βάση τη σύμβαση για την ολοκλήρωση και παράδοση αυτών στην Τεχνική Υπηρεσία, ο Δήμος Βισαλτίας δεν προσκόμισε τα αιτηθέντα στοιχεία. Περαιτέρω, δεν προέβη ούτε στην αναλυτική περιγραφή του Παραρτήματος Γ, που συνιστά το Χρονοδιάγραμμα Υλοποίησης του Φυσικού Αντικειμένου της επίμαχης προγραμματικής σύμβασης, παρότι ζητήθηκε με την ως άνω 29/2024 Αναβλητική Πράξη. Τέλος, ο Δήμος Βισαλτίας δεν προσκόμισε Επιχειρησιακό Πρόγραμμα δράσεων για την τετραετία 2024 – 2028, αν και το μνημονεύει, ως ουσιώδες στοιχείο του αναπτυξιακού οράματος του Δήμου, στην 6141/07.06.2024 Βεβαίωσή του περί έλλειψης της απαιτούμενης τεχνικής επάρκειας, επικαλούμενος τη διάταξη του άρθρου 266 του ν.3852/2010, σύμφωνα με την οποία «(…) Ειδικά για την ψήφιση και εκτέλεση του προϋπολογισμού και του τεχνικού προγράμματος του πρώτου έτους κάθε δημοτικής περιόδου, δεν απαιτείται να έχει προηγηθεί η κατάρτιση και έγκριση Τετραετούς Επιχειρησιακού Προγράμματος και Ετήσιου Προγράμματος Δράσης. Για το πρώτο έτος κάθε δημοτικής περιόδου, ο αντίστοιχος ετήσιος προϋπολογισμός και το αντίστοιχο τεχνικό πρόγραμμα λογίζονται ως προσχέδιο του Ετήσιου Προγράμματος Δράσης, μέχρι την κατάρτιση και έγκριση αυτού. Το Ετήσιο Πρόγραμμα Δράσης του πρώτου έτους της δημοτικής περιόδου οριστικοποιείται με την κατάρτιση και έγκριση του Τετραετούς Επιχειρησιακού Προγράμματος. (…) ».

6. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Με τα πραγματικά αυτά περιστατικά και σύμφωνα με όσα έγιναν, ερμηνευτικώς, δεκτά στις σκέψεις 3 και 4, η Υπηρεσία μας επισημαίνει τα ακόλουθα:

6.1. Η ελεγχόμενη προγραμματική σύμβαση είναι μία δημόσια σύμβαση ανάθεσης παροχής υπηρεσιών, κατά την έννοια του άρθρου 2 του ν. 4412/2016, η οποία συνάπτεται εξ επαχθούς αιτίας, εφόσον ο Δήμος Βισαλτίας αναθέτει έναντι ανταλλάγματος στην ΑΝ.Ε.ΣΕΡ. Α.Ε. την άσκηση των παρατιθέμενων στο άρθρο 3.2. του σχεδίου της προγραμματικής σύμβασης αρμοδιοτήτων. Το επικαλούμενο ως νομική βάση σύναψης της ελεγχόμενης σύμβασης άρθρο 12 παρ. 3 του ν. 4412/2016, δίνει κατ' επίφαση στην ελεγχόμενη σύμβαση το χαρακτηρισμό της in house ανάθεσης, δηλαδή της δημόσιας σύμβασης μεταξύ φορέων δημοσίου τομέα. Συγκεκριμένα, η ανώνυμη εταιρεία με την επωνυμία ΑΝ.Ε.ΣΕΡ. Α.Ε. αποτελεί εταιρία ειδικού σκοπού – Αναπτυξιακό Οργανισμό Τοπικής Αυτοδιοίκησης, κατά την έννοια του άρθρου 2 του ν. 4674/2020, που λειτουργεί χάριν του δημοσίου συμφέροντος, συμπράττοντας από κοινού με τους ΟΤΑ - μέλη της ή και με άλλους ΟΤΑ στην υλοποίηση της αναπτυξιακής πολιτικής στο χώρο της Περιφερειακής

Ενότητας Σερρών, στα πλαίσια των καταστατικών της αρμοδιοτήτων. Την πλειοψηφία του μετοχικού κεφαλαίου της ΑΝ.Ε.ΣΕΡ. Α.Ε. κατέχουν ΟΤΑ α' και β' βαθμού, και συγκεκριμένα η Περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας με ποσοστό 41,986%, ο Δήμος Σερρών με ποσοστό 9,93%, ο Δήμος Βισαλτίας με ποσοστό 7,84%, ο Δήμος Σιντικής με ποσοστό 7,143%, ο Δήμος Ηράκλειας με ποσοστό 5,575%, ο Δήμος Νέας Ζίχνης με ποσοστό 5,401%, ο Δήμος Αμφίπολης με ποσοστό 4,53% και ο Δήμος Εμμανουήλ Παππά με ποσοστό 4,355%. Συνεπώς η ΑΝ.Ε.ΣΕΡ. Α.Ε. αποτελεί Αναπτυξιακό Οργανισμό του ν. 4674/2020, καθώς και φορέα του άρθρου 12 του ν. 4412/2016.

Ωστόσο, η βούληση τόσο του ενωσιακού και, κατ' επέκταση, του εθνικού νομοθέτη, όσον αφορά τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων μεταξύ φορέων του δημόσιου τομέα (in house αναθέσεις) στις οποίες ουσιαστικά εντάσσονται και οι προγραμματικές συμβάσεις με τους Αναπτυξιακούς Οργανισμούς, κατά τις διατάξεις των άρθρων 12 του ν. 4412/2016 και 100 του ν. 3852/2010, σε συνδυασμό με τον νόμο 4674/2020, και τις οποίες εξαιρεί από τους κανόνες σύναψης δημοσίων συμβάσεων, είναι η μη στρέβλωση των κανόνων του ανταγωνισμού έναντι των ιδιωτικών οικονομικών φορέων. Αντιθέτως, κυρίαρχο στοιχείο για τη σύναψή τους πρέπει να είναι το πνεύμα συνεργατικής αντίληψης μεταξύ των μερών κατά τρόπο ισόρροπο, η τήρηση των κανόνων περί ανταγωνισμού και η τεκμηρίωση της λυσιτέλειας σύναψης αυτών με γνώμονα την υλοποίηση της αναπτυξιακής πολιτικής των τοπικών κοινωνιών, υπό το πρίσμα βεβαίως της τήρησης της αρχής της οικονομικότητας, της δημοσιονομικής βιωσιμότητας και του οικονομικού ορθολογισμού.

Εν προκειμένω, από το σχέδιο της προγραμματικής σύμβασης και συγκεκριμένα από το άρθρο 3.2., όπως ανωτέρω επισημάνθηκε, συνάγεται ότι με την ελεγχόμενη σύμβαση ο Δήμος Βισαλτίας αναθέτει έναντι ανταλλάγματος ένα μεγάλο εύρος των αρμοδιοτήτων του Τμήματος Τεχνικών Έργων της Διεύθυνσης Τεχνικών Υπηρεσιών και Πολεοδομίας, πιθανόν και το σύνολο των αρμοδιοτήτων, καθώς δεν εξειδικεύονται συγκεκριμένες εργασίες σε σχέση με συγκεκριμένα έργα επί των οποίων χρήζει συνδρομής και γενικότερα υποστήριξης από την ΑΝ.Ε.ΣΕΡ. Α.Ε. Στο Παράρτημα Δ επισυνάπτεται μια ενδεικτική κατάσταση έργων και παρεμβάσεων, χωρίς περαιτέρω διευκρινίσεις και αναφορές σε Επιχειρησιακό Πρόγραμμα του Δήμου για την τετραετία 2024 – 2028. Μεταξύ των αρμοδιοτήτων που ανατίθενται με την επίμαχη προγραμματική σύμβαση περιλαμβάνονται, ενδεικτικά, αρμοδιότητες, όπως επίβλεψη κατασκευής έργων υποδομής, σύνταξη διακηρύξεων και τευχών δημοπράτησης δημοσίων διαγωνισμών ανάθεσης έργων, συμμετοχή στα όργανα διενέργειας διαδικασιών σύναψης συμβάσεων και Επιτροπών Παρακολούθησης και Παραλαβής αυτών, θέματα πολεοδομικής νομοθεσίας, όπως είναι η έκδοση αδειών δόμησης και η τακτοποίηση αυθαιρέτων κατασκευών, καθώς και όλες οι αρμοδιότητες του Τμήματος Τεχνικών Έργων, όπως αυτές καθορίζονται στον Οργανισμό Εσωτερικής Υπηρεσίας.

Οι εν λόγω αρμοδιότητες συναντώνται στην ελεύθερη αγορά, στην οποία άλλωστε θα προσφύγει και η ΑΝ.Ε.ΣΕΡ. Α.Ε., προκειμένου να αναζητήσει το έκτακτο προσωπικό που θα απασχοληθεί. Επομένως, δεν είναι νόμιμη η διαδικασία σύναψης της επίμαχης προγραμματικής σύμβασης, κατά τις διατάξεις των άρθρων 12 του ν. 4412/2016 και 100 του ν. 3852/2010, σε συνδυασμό με τον νόμο 4674/2020, καθώς δεν συνιστά πράγματι «ενδοϋπηρεσιακή (in house)» ανάθεση, η οποία ως τέτοια εξαιρείται από τις προβλεπόμενες διαγωνιστικές διαδικασίες ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων, υπό το σκεπτικό ότι συνάπτεται μεταξύ δύο μερών, που εκκινούν από κοινή αφετηρία για την επίτευξη δημόσιου σκοπού, υπό το πνεύμα της «συνεργατικής αντίληψης». Αντιθέτως, ο μεν Δήμος Βισαλτίας επιδιώκει την επίτευξη της εύρυθμης λειτουργίας του, η δε αντισυμβαλλόμενη ΑΝ.Ε.ΣΕΡ. Α.Ε. το αντάλλαγμα για την παροχή της υπηρεσίας διοικητικής και τεχνικής υποστήριξης του Δήμου. Στην εν λόγω διαπίστωση συνηγορεί και το γεγονός ότι, σύμφωνα με το καταστατικό της, η ΑΝ.Ε.ΣΕΡ. Α.Ε., αφενός μεν μπορεί να προσφέρει υπηρεσίες, οι οποίες συναντώνται στην ελεύθερη αγορά, αφετέρου δε η ίδια δεν διαθέτει ίδιο επιστημονικό και τεχνικό προσωπικό αλλά αναζητεί, χωρίς καμία παρέμβαση τρίτου οργάνου (π.χ. ΑΣΕΠ), που θα παρέχει τα εχέγγυα της διαφάνειας και της αξιοκρατίας, για λογαριασμό του εκάστοτε αντισυμβαλλόμενου, εξωτερικούς συνεργάτες, στους οποίους θα καταβληθεί σχετικό χρηματικό αντάλλαγμα, ερμηνεία που δεν συνάδει ωστόσο ούτε και με τη διάταξη του άρθρου 2 του ν. 4674/2020. Άλλωστε, αν στις διατάξεις του άρθρου 2 του ν. 4674/2020 ήθελε ο νομοθέτης, κατά παράβαση της σύμφωνης με το Σύνταγμα ερμηνείας, ως προς τη στελέχωση των δημοσίων υπηρεσιών είτε με μόνιμους υπαλλήλους είτε κατ' εξαίρεση με προσωπικό με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου, με εργοδότη πάντως το Δημόσιο, ήτοι εν προκειμένω τον εκάστοτε Δήμο, να προσδώσει την έννοια ότι επιτρέπεται η σύναψη προγραμματικής σύμβασης με εργαζόμενους τους οποίους θα επέλεγε, θα απασχολούσε και θα πλήρωνε ο συμβαλλόμενος Αναπτυξιακός Οργανισμός, θα αλλοιωνόταν η σύνθεση του προσωπικού του Δήμου, λόγω αλληλεξάρτησης και συμπληρωματικότητας του συνόλου των υπαλλήλων, καθώς θα αναγκαζόταν να απασχολήσει υπαλλήλους με τους οποίους δεν συνδέεται με κάποια από τις νόμιμες κατά το Σύνταγμα και το Εργατικό Δίκαιο εργασιακές σχέσεις και οι οποίοι τελούν σε διαφορετικό καθεστώς απασχόλησης. Η εύλογη και προσδοκώμενη στελέχωση της ΑΝ.Ε.ΣΕΡ. Α.Ε. ελλείπει εν προκειμένω, αλλοιώνοντας την έννοια της συνεργατικής εκτέλεσης με ίδια μέσα, παρακωλύοντας τη δημιουργία και διατήρηση της απαραίτητης θεσμικής συνέχειας και εμπειρίας, ως προς τη διεκπεραίωση των συνομολογούμενων αρμοδιοτήτων προς όφελος του Δήμου Βισαλτίας, καθώς και την αποτελεσματική εκπλήρωση του σκοπού τον οποίο εξυπηρετεί η σύστασή της. Η εν λόγω έλλειψη προσωπικού δεν θεραπεύεται από την υιοθέτηση και εφαρμογή συστήματος διαχείρισης ποιότητας σύμφωνα με τις απαιτήσεις του προτύπου ISO 9001:2015.

6.2. Περαιτέρω, η εν λόγω ανάθεση βαίνει πέραν της έννοιας της εξειδικευμένης τεχνικής, επιστημονικής ή διοικητικής υποστήριξης την οποία δύνανται οι Αναπτυξιακοί Οργανισμοί να παράσχουν σε φορείς της Γενικής Κυβέρνησης στα πλαίσια του ν. 4674/2020, σε συνδυασμό με την διάταξη του άρθρου 12 του

ν. 4412/2016, με στόχο να μεταλαμπαδεύσουν υψηλή τεχνογνωσία και όχι να καταστούν φορείς στους οποίους θα εκχωρηθούν αποφασιστικές αρμοδιότητες των ΟΤΑ. Άλλωστε, μόνο η αόριστη αναφορά με το έγγραφο 6141/07.06.2024 της Προϊσταμένης του Τμήματος Τεχνικών Έργων ότι, «(...) Συνεπώς, το αντικείμενο του Τμήματος Τεχνικών Έργων του Δήμου μας είναι υπέρμετρο, ιδιαιτέρως απαιτητικό και κυριολεκτικά αδύνατο, ώστε να μπορέσει να καλυφθεί από τους τρεις (3) τακτικούς τεχνικούς υπαλλήλους, τη στιγμή που προβλέπονται πέντε (5) μηχανικοί από τον Οργανισμό Εσωτερικής Υπηρεσίας του Δήμου, για την κάλυψη των αναγκών. (...)», δεν συνιστά την αναγκαία πλήρη και επαρκή αιτιολογία για την αναγκαιότητα διοικητικής και τεχνικής υποστήριξης μέσω της προσφυγής στη διαδικασία της σύναψης προγραμματικής σύμβασης.

Από τα προσκομιζόμενα έγγραφα, μεταξύ των οποίων η 1196/02.07.2024 απάντηση της ΑΝ.Ε.ΣΕΡ. Α.Ε. στην πρόσκληση του Δήμου Βισαλτίας για τη σύναψη της προγραμματικής σύμβασης, η 1230/04.07.2024 βεβαίωση τεχνικής επάρκειας της Διεύθυνσης Τεχνικών Υπηρεσιών της ΑΝ.Ε.ΣΕΡ. Α.Ε., δεν προκύπτουν τα κριτήρια αξιολόγησης της επάρκειας και της καταλληλότητας των συνεργατών που θα αναζητηθούν για την υλοποίηση της προγραμματικής σύμβασης, καθώς το μοναδικό κριτήριο που θέτει η ΑΝ.Ε.ΣΕΡ. Α.Ε., η οποία, όπως αναφέρθηκε, χωρίς την παρέμβαση κάποιου εποπτικού οργάνου (π.χ. ΑΣΕΠ), θα αναζητήσει τους εξωτερικούς συνεργάτες, είναι, ως επί το πλείστον, η εμπειρία των πέντε (5) ετών για τους δύο (2) Πολιτικούς Μηχανικούς ΠΕ και τον ένα (1) Τοπογράφο Μηχανικό ΤΕ, ενώ, αντιθέτως και όλως περιέργως, απαιτείται εμπειρία άνω των είκοσι (20) ετών για τον Προϊστάμενο της Τεχνικής Υπηρεσίας και τον Οικονομολόγο, που επίσης θα απασχοληθούν, (βλ. πίνακα απασχολούμενου προσωπικού στο 1196/02.07.2024 έγγραφο της ΑΝ.Ε.ΣΕΡ. Α.Ε.). Η εν λόγω δε εμπειρία δεν συνιστά το μοναδικό κριτήριο για την «υψηλή τεχνογνωσία και προστιθέμενη αξία», που πρέπει να παρέχουν υποστηρικτικά και όχι καθ' υποκατάσταση των υπαλλήλων του εκάστοτε δήμου, οι συμβαλλόμενοι Αναπτυξιακοί Οργανισμοί, όταν συμπράττουν από κοινού με τους ΟΤΑ, ώστε να παρέχεται εξειδικευμένη τεχνική υποστήριξη (άρθρο 2 παρ. 3 ν. 4674/2020) για την επίτευξη σκοπών δημοσίου συμφέροντος και συνδεόμενων με την αναπτυξιακή πολιτική των ΟΤΑ.

Περαιτέρω, εντελώς αυθαίρετα η ΑΝ.Ε.ΣΕΡ. Α.Ε. προσθέτει στο απασχολούμενο προσωπικό έναν (1) ακόμη πολιτικό μηχανικό (Προϊστάμενο της Τεχνικής Υπηρεσίας της τελευταίας) για τεσσεράμισυ (4,5) μήνες, καθώς και έναν (1) οικονομολόγο για δύο (2) μήνες, ουσιαστικά δηλαδή αναφέρεται στον οικονομολόγο που απασχολεί η ίδια ως τακτικό προσωπικό αορίστου χρόνου, επιβαρύνοντας οικονομικά τον Δήμο με αυξημένο κόστος, ενώ, αντίθετα, ο τελευταίος αιτείται συνολικά τρεις (3) μηχανικούς. Αξίζει να σημειωθεί ότι, σε όλες τις υπό σύναψη προγραμματικές συμβάσεις με την ΑΝ.Ε.ΣΕΡ. Α.Ε., για παροχή τεχνικής υποστήριξης, που προσκομίζονται για έλεγχο νομιμότητας από οποιοδήποτε ΟΤΑ της Περιφερειακής Ενότητας Σερρών, περιλαμβάνεται στο απασχολούμενο προσωπικό, τόσο ο Προϊστάμενος της Τεχνικής Υπηρεσίας (τακτικό προσωπικό ορισμένου χρόνου) όσο

και ο οικονομολόγος (τακτικό προσωπικό αορίστου χρόνου) και μάλιστα με υπέρογκο κόστος.

Επομένως, η υπό σύναψη προγραμματική σύμβαση αποτελεί, κατ' ορθό νομικό χαρακτηρισμό, αμφοτεροβαρή σύμβαση εξ επαχθούς αιτίας και, συγκεκριμένα, απευθείας ανάθεση παροχής υπηρεσιών συναπτόμενη κατά παράβαση των νόμιμων διαγωνιστικών διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων, η οποία συνεπάγεται μάλιστα και παράνομη έμμεση επιχορήγηση της ΑΝ.Ε.ΣΕΡ. Α.Ε. από το Δήμο Βισαλτίας. Ο επαχθής δε χαρακτήρας δεν αναιρείται από το γεγονός ότι στη συμφωνηθείσα αντιπαροχή δεν περιλαμβάνεται ευθέως κάποιο ποσό ως κέρδος, αλλά, όπως αναφέρεται στο Παράρτημα Γ και στον Πίνακα στον οποίο αποτυπώνεται η εκτίμηση των λειτουργικών δαπανών της ΑΝ.Ε.ΣΕΡ. Α.Ε., το σύνολο των δαπανών αφορούν τις άμεσες δαπάνες μισθοδοσίας και τις έμμεσες λειτουργικές δαπάνες

6.3. Επιπλέον, η επίμαχη προγραμματική σύμβαση δεν φέρει τα χαρακτηριστικά της γνήσιας προγραμματικής σύμβασης του άρθρου 100 του ν. 3852/2010 και δεν έχει το ελάχιστο κατά νόμο απαιτούμενο περιεχόμενο, καθώς δεν αναφέρονται με σαφήνεια οι υπηρεσίες που θα ανατεθούν στην ΑΝ.Ε.ΣΕΡ. Α.Ε. Αξίζει να σημειωθεί, ιδιαιτέρως, ότι ο μη σαφής καθορισμός του εύρους της διοικητικής και τεχνικής υποστήριξης που θα παρασχεθεί από την ΑΝ.Ε.ΣΕΡ. Α.Ε. εγείρει αμφιβολίες και σε σχέση με το γεγονός ότι οι αποφασιστικές αρμοδιότητες του Δήμου πρέπει, όπως αναφέρθηκε ανωτέρω, να παραμείνουν στους υπηρετούντες σε αυτόν υπαλλήλους. Ακόμη, και σε περιπτώσεις σύναψης προγραμματικών συμβάσεων, οι συμβαλλόμενοι ΟΤΑ, οφείλουν να διατηρούν καθοριστική επιρροή σε αποφασιστικές αρμοδιότητες του φορέα τους, ούτως ώστε στην προγραμματική σύμβαση να οριοθετούνται με σαφήνεια και ακρίβεια οι ανατιθέμενες υποστηρικτικές παρεμβάσεις, προς διασφάλιση της διαφάνειας και της τήρησης των κανόνων της χρηστής διαχείρισης, καθώς και της διατήρησης της ευθύνης και λογοδοσίας των εχόντων την αποφασιστική αρμοδιότητα οργάνων των ΟΤΑ.

Όπως έχει κριθεί από τη νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου, οι συμβαλλόμενοι σε προγραμματική σύμβαση με Αναπτυξιακούς Οργανισμούς ΟΤΑ για την παροχή τεχνικής υποστήριξης στην Τεχνική Υπηρεσία οφείλουν να διατηρούν καθοριστική επιρροή σε αποφασιστικές αρμοδιότητες του Δήμου, σύμφωνα με τις επιταγές του Συντάγματος, προκειμένου να ικανοποιείται ο κανόνας της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, της δημοσιολογιστικής ευθύνης και της λογοδοσίας των εχόντων αποφασιστική αρμοδιότητα οργάνων των ΟΤΑ. Για τους ανωτέρω λόγους, δεν είναι νόμιμη η προγραμματική σύμβαση αντικείμενο της οποίας είναι ουσιαστικά η αντιμετώπιση της υποστελέχωσης υπηρεσιών ενός Δήμου δια της έμμεσης πρόσληψης προσωπικού που θα ασκεί τα συνήθη καθήκοντα των μονίμων υπαλλήλων, κατά καταστρατήγηση του απορρέοντος από το Σύνταγμα (άρθρο 103) κανόνα στελέχωσης των υπηρεσιών ενός δήμου με μόνιμους υπαλλήλους, και του σε συμφωνία με αυτόν θεσπισθέντος συστήματος πρόσληψης υπαλλήλων, αφού στην πραγματικότητα οι συμβάσεις αυτές υποκρύπτουν έμμεση πρόσληψη προσωπικού για

την κάλυψη κενών οργανικών θέσεων και δεν υπηρετούν την συνεργατική αντίληψη που επιτάσσει τόσο το γράμμα όσο και το πνεύμα του ν. 4674/2020 (Ελ Συν. Μείζ. Ολ. 179/2022 σκέψη 33 και 34).

Η απουσία άλλωστε Επιχειρησιακού Προγράμματος τετραετίας, παρότι ήδη εκπνέει το πρώτο έτος της δημοτικής περιόδου, δεν συνάδει με την εν γένει δυνατότητα και βέλτιστη πρακτική των ΟΤΑ να προβαίνουν σε Στρατηγικό Σχεδιασμό, την οποία επισημαίνει η 18183/02.04.2007 (ΦΕΚ 534 Β') απόφαση του Υφυπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, ως στοιχείο των λειτουργικών επιδιώξεων του δήμου, δηλαδή των γενικών στρατηγικών στόχων, προκειμένου να πετύχει το όραμά του. Συνεπώς, στα πλαίσια της γενικότερης αναπτυξιακής προοπτικής που οφείλουν να υπηρετούν οι ΟΤΑ καθίσταται αναγκαίο και χρήσιμο οι αιρετοί και τα επιτελικά στελέχη αυτών να καθορίζουν και να επικαιροποιούν τις αναπτυξιακές προτεραιότητές τους, έστω και σε ένα πρόχειρα διατυπωμένο κείμενο, οι οποίες εν συνεχεία θα αποτυπωθούν επίσημα στο Επιχειρησιακό Πρόγραμμα, το οποίο θα εγκριθεί από τα αρμόδια συλλογικά όργανα και θα αποτελέσει τον χάρτη των έργων ανάπτυξης για την προώθηση της οικονομικής, κοινωνικής και πολιτισμικής ανάπτυξης της περιοχής.

Εξαιτίας της ως άνω αοριστίας του αντικειμένου της προγραμματικής σύμβασης, δεν προκύπτει επαρκής τεκμηρίωση του ύψους της προϋπολογισθείσας δαπάνης. Αντιθέτως, ο καθορισμός της συνολικής δαπάνης της σύμβασης εξαντλείται στην παράθεση μόνο αριθμητικών δεδομένων για το μηνιαίο άμεσο κόστος, που σχετίζεται με το κόστος μισθοδοσίας προσωπικού. Ωστόσο, ούτε για το άμεσο κόστος παρατίθενται συγκεκριμένα και επαληθεύσιμα στοιχεία, που να δικαιολογούν την ακρίβεια και ορθότητα των τελικών ποσών, ούτε το έμμεσο λειτουργικό κόστος συνοδεύεται από περαιτέρω ανάλυση και τεκμηρίωση, ώστε να αιτιολογείται ότι δεν υπερβαίνει το εύλογο διοικητικό κόστος που συνεπάγεται η εκπλήρωση των συνομολογούμενων υποχρεώσεων. Η ως άνω δε πλημμέλεια της μη επαρκούς τεκμηρίωσης του προϋπολογισμού της ελεγχόμενης σύμβασης δεν διασφαλίζει ότι οι προβλεπόμενες περιουσιακές μετακινήσεις μεταξύ του Δήμου και της ΑΝ.Ε.ΣΕΡ. Α.Ε. περιορίζονται στο πραγματικό κόστος του δήθεν «συνεργατικού» εγχειρήματος και δεν αφήνουν περιθώρια πλεονάσματος με επακόλουθη δημοσιονομική επιβάρυνση του συμβαλλόμενου Δήμου. Περαιτέρω, όσον αφορά τις έμμεσες δαπάνες, επισημαίνεται, ότι το μεγαλύτερο μέρος των συνομολογούμενων υποχρεώσεων αφορά αρμοδιότητες, οι οποίες δύνανται να παρασχεθούν μόνο στην έδρα του Δήμου, τόσο λόγω φύσεως αυτών, όσο και λόγω ασφάλειας των προσωπικών δεδομένων και δεδομένης της συνεργασίας που απαιτείται με τους υπαλλήλους του δήμου, και, συνεπώς, δεν θα έπρεπε να επισύρουν έμμεσο κόστος, όπως αυτό αυθαίρετα υπολογίστηκε αρχικά σε ποσοστό 20% και, ακολούθως, σε ποσοστό 17%.

Περαιτέρω, μεταξύ άλλων, δεν αναφέρεται στην επίμαχη προγραμματική σύμβαση αναλυτικό χρονοδιάγραμμα εκτέλεσης του εργασιών, που συνιστούν αντικείμενο

αυτής, με αναφορά είτε σε συγκεκριμένα έργα, που βρίσκονται σε εξέλιξη (στάδιο στο οποίο βρίσκονται, ανθρωπομήνες απασχόλησης που απαιτούνται για την ολοκλήρωσή τους και άλλα στοιχεία) και περιγράφουν την υφιστάμενη εκκρεμότητα του Δήμου, είτε σε νέες διαγωνιστικές διαδικασίες, κατά παράβαση των αρχών της διαφάνειας, της οικονομικότητας και της εν γένει χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης. Όσον αφορά τις ρήτρες αντισυμβατικής συμπεριφοράς, αυτές αφορούν, αποκλειστικά, το Δήμο Βισαλτίας χωρίς να γίνεται ουδείς λόγος για αντίστοιχες ρήτρες σε βάρος της ΑΝ.Ε.ΣΕΡ. Α.Ε., όταν δεν εκπληρώνει η τελευταία τις συμβατικές της υποχρεώσεις.

6.4. Περαιτέρω, τονίζεται ότι, όπως προκύπτει από τη σχετική από 05.12.2024 Βεβαίωση της Δημάρχου Βισαλτίας, στο Τμήμα Τεχνικών Έργων από τους τέσσερις υπαλλήλους που φαίνονται στο οργανόγραμμα του Δήμου, υπηρετούν δύο (2), ενώ σε μία (1) υπάλληλο έχει χορηγηθεί άδεια άνευ αποδοχών και άλλη μία (1) υπάλληλος είναι αποσπασμένη στην Υπηρεσία Δόμησης Σερρών, στα πλαίσια άσκησης από την Υ.ΔΟΜ. του Δήμου Σερρών των απαιτούμενων πολεοδομικών αρμοδιοτήτων, για τους έξι (6) επιπλέον δήμους, μεταξύ των οποίων και ο Δήμος Βισαλτίας, της Περιφερειακής Ενότητας Σερρών (άρθρο 97Α του ν. 3852/2010, αναφορικά με τις Υπηρεσίες Δόμησης, όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 83 του ν. 5021/2023 - ΦΕΚ 31 Α΄/15.02.2023). Ωστόσο, στο Τμήμα Τεχνικών Έργων παρέχει υπηρεσίες και η ειδική συνεργάτιδα της Δημάρχου με ειδικότητα ΤΕ Δομικών Έργων, καθώς και δύο (2) ακόμη Πολιτικοί Μηχανικοί μέσω Προγραμματικής Σύμβασης, η οποία υπεγράφη στις 23.06.2023 με διάρκεια δεκατρείς (13) μήνες, μετά δε την σχετική τροποποίηση της ως άνω προγραμματικής, η οποία υπεγράφη στις 18.07.2024, η χρονική διάρκεια της προγραμματικής σύμβασης παρατάθηκε έως 22.07.2025. Συνεπώς, η εκ νέου προσφυγή στη σύναψη προγραμματικής σύμβασης καταδεικνύει αδιαμφισβήτητα την καταχρηστική χρήση της ευχέρειας σύναψης προγραμματικών συμβάσεων εκ μέρους του Δήμου, καθώς και το γεγονός ότι μέσω των εν λόγω προγραμματικών συμβάσεων, ουσιαστικά υποκαθίσταται τόσο το προσωπικό όσο και οι αρμοδιότητες του Τμήματος Τεχνικών Έργων από το προσωπικό που θα διατεθεί από τον αντισυμβαλλόμενο Αναπτυξιακό Οργανισμό και τις αρμοδιότητες που θα του ανατεθούν. Μάλιστα, αν ληφθεί υπόψη και ο αριθμός των ατόμων που θα απασχοληθούν με την επίμαχη προγραμματική σύμβαση, προκύπτει ότι ο συνολικός αριθμός των εξωτερικών υπαλλήλων θα είναι κατά πολύ μεγαλύτερος σε σχέση με τους υπηρετούντες μόνιμους υπαλλήλους του Δήμου, κατά τρόπο μη ισόρροπο, όπως επιτάσσει το πνεύμα του ν. 4674/2020.

6.5. Εν κατακλείδι, πρέπει να επισημανθεί ότι από τον Πίνακα Έργων 2024–2025, που προσκόμισε συμπληρωματικά ο Δήμος, τα νέα έργα που συμπεριλαμβάνει και ουσιαστικά αποτελούν τμήμα του Τεχνικού Προγράμματος του 2025 είναι τα ακόλουθα: 1) Βελτίωση – ασφαλτόστρωση δημοτικών οδών, 2) Έργα αποκατάστασης αγροτικής οδοποιίας και υποδομών από φυσικές καταστροφές, 3) Συντήρηση Δημοτικού Κτιρίου Δημητριτσίου, 4) Κατασκευή τεχνικού έργου σε αγροτοδασική οδό στην Τ.Κ. Βέργης, 5) Κατασκευή τσιμενταύλακα στην Τ.Κ. Αηδονοχωρίου,

6) Συντήρηση σχολικών κτιρίων, 7) Επισκευές σε δημοτικά κτίρια, 8) Εργασίες ανακατασκευής κτιρίου σε αμαξοστάσιο. Τα εν λόγω έργα δεν φέρουν τον αναπτυξιακό χαρακτήρα ενός στρατηγικού σχεδιασμού και κατ' επέκταση ενός επιχειρησιακού προγράμματος, που οφείλει να σχεδιάζει και να υλοποιεί ο εκάστοτε Δήμος, προσδιορίζοντας τη στρατηγική και το αναπτυξιακό όραμα για το οποίο δύναται να απορροφήσει πληθώρα κονδυλίων μέσω αναπτυξιακών προγραμμάτων ΕΣΠΑ, ΠΔΕ και άλλων πόρων. Άλλωστε, για τον λόγο αυτό ακριβώς συστάθηκαν οι Αναπτυξιακοί Οργανισμοί, προκειμένου να συνδράμουν στην εύρυθμη λειτουργία των τεχνικών υπηρεσιών, κατά τη υλοποίηση της αναπτυξιακής τους πολιτικής, στις περιπτώσεις που λείπει στο υπάρχον προσωπικό η εμπειρία και η τεχνογνωσία διαχείρισης των αναπτυξιακών προγραμμάτων.

7. Με τα δεδομένα αυτά, οι ως άνω πλημμέλειες κρίνονται ουσιώδεις και κωλύουν τη σύναψη της ελεγχόμενης προγραμματικής σύμβασης, καθότι δεν στοιχειοθετείται η φύση αυτής, ως προγραμματική σύμβαση και δεν πληρούνται, περαιτέρω, οι ουσιαστικές προϋποθέσεις για τη σύναψή της. Επιπλέον δε, η ανυπαρξία ενός επαρκούς αριθμού τακτικών υπαλλήλων στην ΑΝ.Ε.ΣΕΡ. Α.Ε., συνιστά διακωλυτικό λόγο σύναψης της ελεγχόμενης προγραμματικής σύμβασης, ως σύμβαση in house ανάθεσης, παρακωλύοντας τη δημιουργία και διατήρηση της απαραίτητης θεσμικής συνέχειας και εμπειρίας ως προς τη διεκπεραίωση των συνομολογούμενων υποχρεώσεων καθώς και του ειδικού σκοπού τον οποίο εξυπηρετεί η σύστασή της.

Για τους λόγους αυτούς

Λαμβάνοντας υπ' όψη τα ανωτέρω, κωλύεται η υπογραφή του υποβληθέντος σχεδίου προγραμματικής σύμβασης, μεταξύ του Δήμου Βισαλτίας και του Αναπτυξιακού Οργανισμού «Αναπτυξιακή Εταιρεία Σερρών Α.Ε. – Αναπτυξιακός Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης Νομού Σερρών» (ΑΝ.Ε.ΣΕΡ. Α.Ε.), με αντικείμενο τη «Διοικητική και Τεχνική Υποστήριξη του Τμήματος Τεχνικών Έργων του Δήμου Βισαλτίας για την εκτέλεση του Τεχνικού Προγράμματος του Δήμου για τα έτη 2024 – 2028», προϋπολογιζόμενης δαπάνης 314.960,49 ευρώ πλέον Φ.Π.Α., ήτοι συνολικής προϋπολογιζόμενης δαπάνης 390.551,01 ευρώ συμπεριλαμβανομένου Φ.Π.Α., με διάρκεια μέχρι 31.12.2028.

Η ΕΠΙΤΡΟΠΟΣ

ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ

ΕΥΘΥΜΙΑ Κ. ΚΟΤΡΙΔΟΥ