

ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ

## ΤΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ

### ΕΒΔΟΜΟ ΤΜΗΜΑ

Συνεδρίασε δημόσια στο ακροατήριό του, στις 23 Απριλίου 2021, με την ακόλουθη σύνθεση: Σωτηρία Ντούνη, Αντιπρόεδρος, Πρόεδρος του Εβδόμου Τμήματος, Αργυρώ Μαυρομμάτη και Κωνσταντίνος Κρέπης, Σύμβουλοι, Ευπραξία Δημολιού (εισηγήτρια) και Χαρίκλεια Ζάχου, Πάρεδροι με συμβουλευτική ψήφο.

Γενικός Επίτροπος της Επικρατείας: Παρέστη η Αντεπίτροπος Επικρατείας του Ελεγκτικού Συνεδρίου Ειρήνη Κατσικέρη, ως νόμιμη αναπληρώτρια της Γενικής Επιτρόπου της Επικρατείας, η οποία είχε κώλυμα.

Γραμματέας: Πελαγία Κρητικού, Προϊσταμένη της Γραμματείας του Τμήματος.

Για να αποφασίσει σχετικά με:

α) την από 24.3.2021 (αριθ. κατάθ. 2048/30.3.2021), προσφυγή του Δήμου Χερσονήσου Ηρακλείου Κρήτης, νομίμως εκπροσωπούμενου από τον Δήμαρχο αυτού, με Α.Φ.Μ. 997579272, που εδρεύει στο Δημοτικό Διαμέρισμα Γουρνών, της Δημοτικής Ενότητας Γουβών Νομού Ηρακλείου, και παρέστη μετά της πληρεξουσίας του δικηγόρου Αθανασίας Δαριβιανάκη - Αθανασάκη (Α.Μ/Δ.Σ.Ηρακλείου 1041) και

β) την από 31.3.2021 (αριθ. κατάθ. 2244/31.3.2021), προσφυγή της ανώνυμης εταιρείας ειδικού σκοπού με την επωνυμία «ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΟΣ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΟΤΑ Α.Ε.» και με διακριτικό τίτλο «ΕΥΔΗΜΟΣ ΑΕ – ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΟΣ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ», νομίμως εκπροσωπούμενης, με Α.Φ.Μ. 8013946611, με καταστατική έδρα στο Πικέρμι Αττικής, επί της Λεωφόρου Μαραθώνος, θέση «Οινοποιείο», η οποία παρέστη δια του πληρεξουσίου της δικηγόρου Αθανασίου Τσιρωνά (Α.Μ/Δ.Σ.Α. 20659).

Με τις ανωτέρω προσφυγές επιδιώκεται η ανάκληση της 8/2021 Πράξης της αναπληρώτριας Επιτρόπου του Ελεγκτικού Συνεδρίου στη 2<sup>η</sup> Υπηρεσία Επιτρόπου Περιφερειακής Ενότητας Ηρακλείου.

Κατά του προσφεύγοντος Δήμου και υπέρ του κύρους της προσβαλλόμενης Πράξης παρεμβαίνει η ένωση με την επωνυμία «Πανελλήνια Ομοσπονδία Εργαζόμενων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Π.Ο.Ε.-Ο.Τ.Α.)», όπως νόμιμα εκπροσωπείται, με καταστατική έδρα στην Αθήνα, επί της οδού Καρόλου 24, η οποία παρέστη δια της πληρεξουσίας της δικηγόρου Μαρίας – Μαγδαληνής Τσίπρα (Α.Μ/Δ.Σ.Α. 21969).

Κατά τη συζήτηση που ακολούθησε, το Δικαστήριο άκουσε:

Την πληρεξουσία δικηγόρο του προσφεύγοντος Δήμου, η οποία ζήτησε την παραδοχή της προσφυγής του

Τον πληρεξούσιο δικηγόρο της προσφεύγουσας ανώνυμης εταιρείας, ο οποίος ζήτησε την παραδοχή της προσφυγής της.

Την πληρεξουσία δικηγόρο της παρεμβαίνουσας, η οποία ζήτησε την απόρριψη της προσφυγής του Δήμου Χερσονήσου.

Την Αντεπίτροπο της Επικρατείας στο Ελεγκτικό Συνέδριο, η οποία πρότεινε την παραδοχή των προσφυγών και την απόρριψη της παρέμβασης.

Μετά τη δημόσια συνεδρίαση το Δικαστήριο συνήλθε, κατά τα προβλεπόμενα στο άρθρο 295 παρ. 2 του ν. 4700/2020, σε διαδικτυακή τηλεδιάσκεψη, που διενεργήθηκε μέσω της επίσημης κρατικής πλατφόρμας e:Presence.gov.gr, με την παρουσία όλων των ανωτέρω μελών του.

**Άκουσε την εισήγηση της Παρέδρου Ευπραξίας Δημολιού και**



Αφού μελέτησε τα σχετικά έγγραφα

Σκέφθηκε κατά το Νόμο και

Αποφάσισε τα ακόλουθα :

1. Με τις υπό κρίση προσφυγές: α) του Δήμου Χερσονήσου Νομού Ηρακλείου, όπως αυτή συμπληρώθηκε με το από 27.4.2021 νομίμως κατατεθέν υπόμνημα και για τη άσκηση της οποίας δεν απαιτείται η καταβολή παραβόλου (άρθρο 308 παρ. 3 του ν. 4700/2020 «Ενιαίο κείμενο Δικονομίας για το Ελεγκτικό Συνέδριο, ολοκληρωμένο νομοθετικό πλαίσιο για τον προσυμβατικό έλεγχο (...) και άλλες διατάξεις» (Α' 127/29.6.2020) και β) της ανώνυμης εταιρείας ειδικού σκοπού των ΟΤΑ «ΕΥΔΗΜΟΣ ΑΕ – ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΟΣ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ», όπως αυτή συμπληρώθηκε με το από 28.4.2021 νομίμως κατατεθέν υπόμνημα, και για την άσκηση της οποίας καταβλήθηκε το νόμιμο παράβολο (κωδικός πληρωμής ηλεκτρονικού παραβόλου: 37220791395106070095), ζητείται παραδεκτώς η ανάκληση της 8/2021 Πράξης της αναπληρώτριας Επιτρόπου του Ελεγκτικού Συνεδρίου στη 2<sup>η</sup> Υπηρεσία Επιτρόπου Περιφερειακής Ενότητας Ηρακλείου, με την οποία κρίθηκε ότι κωλύεται η μεταξύ αυτών υπογραφή σχεδίου προγραμματικής σύμβασης με τίτλο «Προγραμματική Σύμβαση με Αναπτυξιακό Οργανισμό για την παροχή υποστήριξης κατά την άσκηση αρμοδιοτήτων της Διεύθυνσης Οικονομικών Υπηρεσιών του Δήμου Χερσονήσου», προϋπολογισμού 980.160,00 ευρώ πλέον Φ.Π.Α 24%, χρηματοδοτούμενο από ίδιους πόρους του Δήμου Χερσονήσου.

Οι εν λόγω προσφυγές, αφορώσες στην σύναψη της ίδιας σύμβασης και στρεφόμενες κατά της ίδιας Πράξης, πρέπει να συνεκδικαστούν λόγω της πρόδηλης μεταξύ τους συνάφειας (άρθρο 334 παρ. 4 του ν. 4700/2020).


2. Υπέρ του κύρους της προσβαλλόμενης πράξης ασκείται νομοτύπως και εμπροθέσμως παρέμβαση από το σωματείο - δευτεροβάθμια συνδικαλιστική οργάνωση με την επωνυμία «Πανελλήνια Ομοσπονδία Εργαζομένων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Π.Ο.Ε.-Ο.Τ.Α.)», το έννομο της οποίας

προς άσκηση παρέμβασης, συναρτώμενο από το περιεχόμενο της προσβαλλόμενης πράξης θα εξετασθεί κατωτέρω, στις σκέψεις 15 έως 18.

3. Από την προσβαλλόμενη Πράξη καθώς και από τα λοιπά στοιχεία του φακέλου, προκύπτουν, τα πραγματικά περιστατικά που διαλαμβάνονται στις επόμενες σκέψεις 4 έως 9.

4. Με την από 29.12.2020 εισήγησή της, η Διεύθυνση Οικονομικών Υπηρεσιών του Δήμου Χερσονήσου (εφεξής Δ.Χ.) εισηγήθηκε προς την Οικονομική Επιτροπή (Ο.Ε.) του ιδίου Δήμου την έγκριση του σχεδίου προγραμματικής σύμβασης μεταξύ του Δ.Χ. και της συσταθείσας σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 2 του ν. 4674/2020 ανώνυμης εταιρείας ειδικού σκοπού των ΟΤΑ «ΕΥΔΗΜΟΣ Α.Ε. – ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΟΣ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ», (εφεξής ΕΥΔΗΜΟΣ Α.Ε.), με αντικείμενο τη συνεργασία των συμβαλλομένων μερών για την παροχή διοικητικής υποστήριξης στην Οικονομική Υπηρεσία του Δ.Χ. με εξασφάλιση του απαιτούμενου καταρτισμένου ανθρώπινου δυναμικού. Ως δικαιολογητικοί λόγοι σύναψης της σύμβασης παρατίθενται οι εξής: (i) Μολονότι ο Δ.Χ., ο οποίος προήλθε από τη συνένωση των προϋπαρχόντων Δήμων Γουβών, Χερσονήσου, Επισκοπής και Μαλίων, έχει μεγάλη τουριστική ανάπτυξη συμβάλλουσα στην οικονομική βιωσιμότητά του, τα έσοδά του υστερούν σε σχέση με τα προσδοκώμενα λόγω υποστελέχωσης της Οικονομικής Υπηρεσίας του μετά τις αποχωρήσεις υπαλλήλων λόγω συνταξιοδότησης αλλά και εφαρμογής των πρώτων δύο κύκλων κινητικότητας. ii) Ειδικότερα στο Τμήμα Εσόδων και Περιουσίας της Οικονομικής Υπηρεσίας του Δ.Χ. υπηρετούν μόλις δύο (2) υπάλληλοι, σε αυτό δε εισήλθαν, κατά το έτος 2020, 5.500 έγγραφα, 10.000 αιτήσεις διόρθωσης της έκτασης (τετραγωνικών μέτρων) των ακινήτων και, άγνωστος, αλλά επίσης μεγάλος αριθμός αιτήσεων απαλλαγής από τέλη φωτισμού – καθαριότητας που υπεβλήθησαν από επιχειρήσεις που επλήγησαν από την πανδημία. Στο ίδιο Τμήμα σημειώνεται αδυναμία στην είσπραξη του Τέλους Ακίνητης Περιουσίας, παρά δε τις προσπάθειες που έχουν καταβληθεί διαχρονικά, δεν





κατέστη εφικτή η συλλογή από αυτό, η καταγραφή και η κωδικοποίηση της ακίνητης περιουσίας του Δ.Χ. , προκειμένου να διαφυλαχθεί από νομικές διεκδικήσεις και εμπλοκές, να ετοιμασθεί αξιόπιστα για την επικείμενη κτηματογράφηση και να αξιοποιηθεί προς εξυπηρέτηση κοινωνικών και άλλων αναπτυξιακών σκοπών. iii) Περαιτέρω, το Τμήμα Προμηθειών της Οικονομικής Υπηρεσίας του Δ.Χ. δεν δύναται σε καμία περίπτωση να ανταποκριθεί στις υποχρεώσεις παρακολούθησης των αποθεμάτων των αποθηκών και στην τήρηση των σχετικών διαχειριστικών βιβλίων.

5. Ακολούθησε η 4/216/8.1.2021 απόφαση του Δημάρχου Χερσονήσου με την οποία διαπιστώνεται η αδυναμία του Δ.Χ. να στελεχώσει επαρκώς τη Διεύθυνση των Οικονομικών Υπηρεσιών του λόγω συνταξιοδοτήσεων, αποχωρήσεων με τη διαδικασία της κινητικότητας και λόγω αναστολής των προσλήψεων, με αποτέλεσμα να παρατηρείται i) αδυναμία είσπραξης εσόδων, όπως κατ'επανάληψη παρατηρούν οι ορκωτοί λογιστές στις τρεις τελευταίες εκθέσεις τους επί των ισολογισμών του Δ.Χ. αλλά και πρόσφατα η Δημοσιονομική Υπηρεσία Εποπτείας και Ελέγχου Νομού Ηρακλείου σε έκθεση επί ελέγχου που διενήργησε στον Δ.Χ και ii) αδυναμία στη διαχείριση της δημοτικής περιουσίας και των κινητών παγίων στοιχείων αυτής.

6. Ενόψει τούτων, η Ο.Ε. του Δ.Χ. ενέκρινε, με την 12/26.1.2021 απόφασή της, το σχέδιο της προγραμματικής σύμβασης μεταξύ του Δ.Χ. και της ΕΥΔΗΜΟΣ Α.Ε. για τη «Διοικητική Υποστήριξη στο Δήμο Χερσονήσου για την παροχή υποστήριξης κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων της Διεύθυνσης Οικονομικών Υπηρεσιών του Δήμου».


7. Ακολούθως, το σχέδιο της προγραμματικής σύμβασης ενεκρίθη με το 9/29.1.2021 πρακτικό της αντισυμβαλλόμενης εταιρίας ΕΥΔΗΜΟΣ Α.Ε.

8. Με το 3/2020 Πρακτικό συνεδρίασης της Έκτακτης Γενικής Συνέλευσης της ΕΥΔΗΜΟΣ Α.Ε., αποφασίστηκε η σύναψη προγραμματικών συμβάσεων με Ο.Τ.Α. εκτός των εταίρων – μετόχων Ο.Τ.Α. και η επέκταση της εδαφικής περιφέρειας της εταιρείας στους Δήμους Τήλου, Κέας και Χερσονήσου.

9. Αντικείμενο της υπό σύναψη προγραμματικής σύμβασης μεταξύ του Δ.Χ. και της ΕΥΔΗΜΟΣ Α.Ε. είναι, κατά τα αναφερόμενα στο άρθρο 2 παρ. 2 και στο Παράρτημα Ι, που είναι αναπόσπαστο μέρος αυτής, η παροχή διοικητικής υποστήριξης, στο Δ.Χ. με την εξασφάλιση του απαιτούμενου καταρτισμένου ανθρώπινου δυναμικού προκειμένου να λειτουργήσει επιτυχώς η Οικονομική Υπηρεσία του. Συγκεκριμένα προβλέπεται ότι από την 1η.1.2021 το Τμήμα Εσόδων και Περιουσίας του Δ.Χ. σε ό,τι αφορά τα ζητήματα που τέθηκαν με την προμνησθείσα από 29.12.2020 εισήγηση της Διεύθυνσης Οικονομικών Υπηρεσιών αυτού και την 4/216/8.1.2021 απόφαση του Δημάρχου, αλλά και το Τμήμα Προμηθειών του σε ό,τι αφορά τις αρμοδιότητες τήρησης διαχειριστικών βιβλίων και παρακολούθησης αποθεμάτων των αποθηκών θα ενισχυθούν με την παροχή διοικητικής υποστήριξης από προσωπικό είκοσι έξι (26) ατόμων που θα διαθέσει η ΕΥΔΗΜΟΣ Α.Ε. και συγκεκριμένα πέντε (5) Π.Ε. Διοικητικού, δύο (2) Τ.Ε. Διοικητικού, δύο (2) Τ.Ε. Οικονομικού, τέσσερις (4) Δ.Ε. Διοικητικού, τρεις (3) Π.Ε. Οικονομολόγους, έναν (1) Π.Ε. Νομικό, έναν (1) Π.Ε. Τοπογράφο Μηχανικό, έναν (1) Π.Ε. Πολιτικό Μηχανικό, έναν (1) Π.Ε. Χωροτάκτη Μηχανικό, τρεις (3) Π.Ε. Ηλεκτρονικούς Μηχανικούς, έναν (1) Τ.Ε. Τεχνικό Εφαρμογών Πληροφορικής, έναν (1) Π.Ε. που θα αναλάβει τον συντονισμό και έναν (1) Π.Ε. που θα αναλάβει τη γραμματειακή υποστήριξη.

10. Τα δικαιώματα και οι υποχρεώσεις των συμβαλλομένων μερών καθορίζονται στο άρθρο 7 του σχεδίου σύμβασης ως εξής: Ο Δ.Χ. αναλαμβάνει: i) τη χρηματοδότηση του προγράμματος από ίδιους πόρους, ii) να ορίσει δύο εκπροσώπους του στην τριμελή Κοινή Επιτροπή





Παρακολούθησης της Σύμβασης, iii) να παραχωρήσει γραφεία στην έδρα του για τη στέγαση του διατεθειμένου προσωπικού και την διοικητική υποστήριξη. Η συμβαλλόμενη ΕΥΔΗΜΟΣ Α.Ε. αναλαμβάνει: i) Να οργανώσει την υλοποίηση του αντικειμένου της σύμβασης, ii) να διαθέτει το αναγκαίο γι' αυτό προσωπικό στις υπηρεσίες του Δ.Χ. που σχετίζονται με την υλοποίηση του έργου, iii) να συμμετέχει στην Κοινή Επιτροπή Παρακολούθησης, να την ενημερώνει για την πορεία υλοποίησης της σύμβασης και να της παρέχει γραμματειακή υποστήριξη, iv) να αποστέλλει στην αρμόδια Διεύθυνση Οικονομικών του Δ.Χ. κάθε πιστοποίηση δαπάνης και λογαριασμό έργου που φέρει την έγκρισή του με επισυναπτόμενα τα τιμολόγια και τα λοιπά δικαιολογητικά που απαιτούνται από τον νόμο, σε τρία (3) επικυρωμένα αντίγραφα, προκειμένου να προχωρούν απρόσκοπτα οι διαδικασίες πληρωμής. Περαιτέρω, στο άρθρο 8 της σύμβασης, υπό τον τίτλο «Λοιπές ευθύνες» ορίζεται ότι «Ο ΕΥΔΗΜΟΣ Α.Ε.Ο.Τ.Α. είναι ο μόνος υπεύθυνος έναντι των όποιων αξιώσεων τρίτων, για τη μη έγκαιρη έναρξη και ολοκλήρωση της διοικητικής υποστήριξης».

11. Η χρονική διάρκεια της σύμβασης ορίζεται σε είκοσι τέσσερις (24) μήνες από την υπογραφή της. Επιπροσθέτως προβλέπεται ότι σε περίπτωση κατά την οποία πριν από τη λήξη της σύμβασης προσληφθεί ικανός αριθμός μονίμων υπαλλήλων και στελεχωθεί η Διεύθυνση Οικονομικών Υπηρεσιών με τον προβλεπόμενο αριθμό, ή δημιουργηθεί Αναπτυξιακός Οργανισμός στον οποίο θα είναι μέτοχος ο Δ.Χ. και ληφθεί απόφαση για σύναψη και εκτέλεση αντίστοιχης σύμβασης, η ελεγχόμενη σύμβαση θα λυθεί αυτοδίκαια και θα παύσει κάθε επιπλέον οικονομική απαίτηση της ΕΥΔΗΜΟΣ Α.Ε. από τον Δ.Χ. Το χρονοδιάγραμμα υλοποίησης της σύμβασης παρατίθεται στο Παράρτημα II, το οποίο αποτελεί αναπόσπαστο μέρος του σχεδίου αυτής. Παράταση της χρονικής διάρκειας της σύμβασης επιτρέπεται με έγγραφη συμφωνία των συμβαλλομένων, κατόπιν ειδικώς αιτιολογημένης εισήγησης της Επιτροπής Παρακολούθησης, χωρίς η τυχόν παράταση να συνεπάγεται


επέκταση του φυσικού ή του οικονομικού αντικείμενου αυτής (άρθρο 6 του σχεδίου της σύμβασης).

12. Η προϋπολογισθείσα δαπάνη (άρθρο 8 του σχεδίου της σύμβασης) ανέρχεται σε 980.160,00 ευρώ πλέον Φ.Π.Α., καλυπτόμενη, κατά τα προαναφερθέντα, από ίδιους πόρους του Δ.Χ. (Κ.Α.006737.0002).

13. Τέλος, σχετικά με τη δυνατότητα τροποποίησης της σύμβασης, στο άρθρο 10 του σχεδίου ορίζεται ότι αυτή τροποποιείται κατόπιν εισηγήσεως της Επιτροπής Παρακολούθησης, σχετικής απόφασης των αρμοδίων οργάνων των συμβαλλομένων μερών και υπογραφή τροποποιητικής σύμβασης, χωρίς να επιτρέπονται τροποποιήσεις αναφορικά με το αντικείμενο της σύμβασης.

14. Με την προσβαλλόμενη Πράξη, κρίθηκε, κατ'επίκληση i) του άρθρου 100 του ν. 3852/2010, όπως τροποποιήθηκε με την παρ. 1 του άρθρου 6 του ν. 4711/2020 (Α'145/29.7.2020), ii) του άρθρου 252 του κυρωθέντος με τον ν. 3463/2006 Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων και iii) του άρθρου 12 παρ. 4 και 6 του ν. 4412/2016, ότι κωλύεται η υπογραφή του σχεδίου της προς σύναψη προγραμματικής σύμβασης για τους κάτωθι λόγους: α) Διότι η σύμβαση δεν φέρει τα χαρακτηριστικά της προγραμματικής συμφωνίας του άρθρου 100 του ν. 3852/2010, αλλά αποτελεί, κατ'ορθό νομικό χαρακτηρισμό, αμφοτεροβαρή σύμβαση εξ επαχθούς αιτίας και συγκεκριμένα απευθείας ανάθεση παροχής υπηρεσιών συναπτόμενη κατά παράβαση των νομίμων διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων. Ένδειξη τούτου θεωρείται και το γεγονός ότι η ΕΥΔΗΜΟΣ Α.Ε προσφέρει, σύμφωνα με το καταστατικό της, υπηρεσίες οι οποίες συναντώνται στην ελεύθερη αγορά χωρίς να διαθέτει ίδιο επιστημονικό και τεχνικό προσωπικό αλλά αναζητώντας εξωτερικούς συνεργάτες στους οποίους καταβάλλει το σχετικό χρηματικό αντάλλαγμα. β) Διότι, και αν ήθελε γίνει δεκτό ότι παρατηρείται στον Δ.Χ. έλλειψη προσωπικού σε τέτοια έκταση ώστε να μην είναι τελικώς δυνατή η εξυπηρέτηση της συγκεκριμένης λειτουργικής του δραστηριότητας και ότι





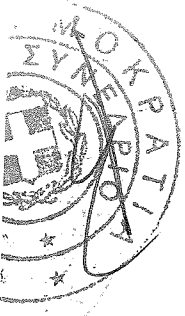
επιτρέπεται κατά νόμο η απευθείας ανάθεση παροχής των υπηρεσιών αυτών στην ΕΥΔΗΜΟΣ Α.Ε., η ανάθεση θα παρέμενε μη νόμιμη καθώς από κανένα στοιχείο του φακέλου δεν προκύπτει ότι εξετάσθηκε η επάρκεια και η καταλληλότητα του προσωπικού που υπηρετεί στην ΕΥΔΗΜΟΣ Α.Ε. αλλά και ούτε θα μπορούσε να προκύψει, εφόσον σε αυτή δεν υπηρετεί τέτοιο προσωπικό. γ) Διότι ελλείπει αναλυτικού χρονοδιαγράμματος προόδου της εκτέλεσης της προς σύναψη προγραμματικής σύμβασης κρίνεται αδύνατη η συσχέτισή της προς το αναγκαίο χρονοδιάγραμμα τμηματικών καταβολών. δ) Διότι δεν αιτιολογείται το κόστος κάθε μιας από τις υπηρεσίες που θα παρασχεθούν, με απώτερη συνέπεια να καθίσταται αναιτιολόγητος και ο προϋπολογισμός της σύμβασης, κατά παράβαση των αρχών της διαφάνειας και της οικονομικότητας. δ) Διότι μη νομίμως προβλέπεται στο άρθρο 6 του σχεδίου αυτής δυνατότητα τροποποίησής της κατόπιν εισήγησης της Επιτροπής Παρακολούθησης και κοινής συμφωνίας των συμβαλλομένων, ενώ έπρεπε να προβλέπεται εξ αρχής, κατά τρόπο ρητό και συγκεκριμένο, χωρίς να επαφίεται στην ελεύθερη βούληση αυτών. ε) Διότι και αν ήθελε θεωρηθεί ότι η εξεταζόμενη προγραμματική σύμβαση υπάγεται στις παρ. 4 και 6 του άρθρου 12, με τίτλο «Δημόσιες συμβάσεις μεταξύ φορέων του δημοσίου τομέα» το οποίο εντάσσεται στο Τμήμα ΙΙΙ του Βιβλίου Ι (άρθρα 2 έως 221) με τον τίτλο «Εξαιρέσεις», δεν πληρούνται σωρευτικά οι προϋποθέσεις που ορίζονται από τις ως άνω διατάξεις.

15. Ενόψει του ανωτέρω περιεχομένου της προσβαλλόμενης πράξης πρέπει να εξετασθεί κατ'αρχάς εάν το σωματείο-δευτεροβάθμια συνδικαλιστική οργάνωση με την επωνυμία «Πανελλήνια Ομοσπονδία Εργαζομένων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Π.Ο.Ε.-Ο.Τ.Α.) θεμελιώνει έννομο συμφέρον προς άσκηση παρέμβασης υπέρ του κύρους αυτής.

16. Στο άρθρο 328 παρ. 3 του προμνησθέντος ν. 4700/2020 ορίζεται ότι «Όποιος έχει έννομο συμφέρον, μπορεί να ασκήσει εγγράφως ή

προφορικός παρέμβαση μέχρι τη συζήτηση της προσφυγής ανάκλησης στο ακροατήριο». Κατά τη διάταξη αυτή, αναγκαίος όρος του παραδεκτού της άσκησης παρέμβασης σε δίκη προσφυγής ανάκλησης ενώπιον του Ελεγκτικού Συνεδρίου είναι η ύπαρξη εννόμου συμφέροντος στο πρόσωπο του παρεμβαίνοντος, αυτό δε υφίσταται όταν με την παρέμβαση δύναται να προστατευτεί δικαίωμά του ή να αποτραπεί η δημιουργία εις βάρος του νομικής υποχρέωσης. Τούτο πρέπει να τεκμηριώνεται από τον παρεμβαίνοντα κατά τρόπο ειδικό και ορισμένο, άλλως η παρέμβαση προσλαμβάνει χαρακτήρα *actio popularis* (λαϊκής αγωγής) και απορρίπτεται ως απαράδεκτη. Στην περίπτωση που σωματείο παρεμβαίνει ως τρίτος σε δίκη προσφυγής ανάκλησης ενώπιον του Ελεγκτικού Συνεδρίου υπέρ του κύρους αρνητικής Πράξης προσυμβατικού ελέγχου το συλλογικό έννομο συμφέρον αυτού κρίνεται προεχόντως επί τη βάσει του σκοπού που αυτό επιδιώκει σύμφωνα με το καταστατικό του, σε συνδυασμό με το περιεχόμενο της αρνητικής Πράξης του προσυμβατικού ελέγχου στην οποία αφορά η παρέμβαση. Για τη θεμελίωση του συλλογικού εννόμου συμφέροντός του δεν αρκεί η γενική επίκληση των καταστατικών σκοπών του σωματείου, αλλά πρέπει από τα επικαλούμενα και προσκομιζόμενα έγγραφα και λοιπά στοιχεία να προκύπτει, κατά τα ανωτέρω, ότι το ίδιο το σωματείο ή το σύνολο ή κατηγορία των μελών του αντλούν, βάσει ενός ειδικού δεσμού, άμεση ωφέλεια από τη διατήρηση της αρνητικής πράξης του προσυμβατικού ελέγχου υπέρ του κύρους της οποίας παρεμβαίνουν (πρβλ. Ελ.Συν. αποφ. Τμ. Μείζ.- Επτ. Σύνθ. 2491/2011, Τμ. VI 1272/2016, ΣτΕ 2179/2014, 4255/2013 3353/2013, 1283/2015).

17. Στην προκειμένη περίπτωση, το παρεμβαίνον σωματείο με την επωνυμία «Πανελλήνια Ομοσπονδία Εργαζομένων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Π.Ο.Ε.-Ο.Τ.Α.), αποτελεί δευτεροβάθμια συνδικαλιστική οργάνωση, με ισχύον τροποποιημένο καταστατικό εγκεκριμένο με την 2608/2005 απόφαση του Πρωτοδικείου Αθηνών, στο άρθρο 2 του οποίου διατυπώνονται οι εξής, μεταξύ άλλων, σκοποί του: «(...) 3. Η φροντίδα για την επέκταση και βελτίωση της υπαλληλικής και κοινωνικής νομοθεσίας και η

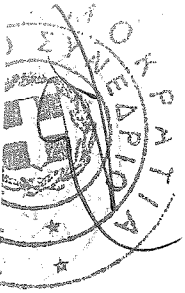


επίβλεψη για την εφαρμογή της. 4. Η παρακολούθηση όλων των υπαλληλικών και κοινωνικών ζητημάτων, η οργάνωση και η ενιαία καθοδήγηση των εργαζομένων στους Ο.Τ.Α. για την επίλυση των προβλημάτων τους και για την καλύτερευση των συνθηκών εργασίας και διαβίωσής τους. 8. Η συμβολή στην εδραίωση, τη διεύρυνση και τη αναβάθμιση του θεσμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και η κοινή προσπάθεια με τους φορείς που αγωνίζονται για τον ίδιο σκοπό. 9. Η συμμετοχή στην προσπάθεια για μια Δημόσια Διοίκηση, που θα λειτουργεί στα πλαίσια της εξυπηρέτησης των λαϊκών συμφερόντων(...). 12. Η βελτίωση της οργάνωσης και λειτουργίας των υπηρεσιών των Ο.Τ.Α., των ιδρυμάτων, των επιχειρήσεων και Ν.Π.Δ.Δ. που εποπτεύονται, ή συντηρούνται με οποιοδήποτε τρόπο από τους Ο.Τ.Α., ώστε να ανταποκρίνονται και να εξυπηρετούν καλύτερα τις ανάγκες του λαού και της χώρας με τη συμμετοχή των εργαζομένων». Με το δικόγραφο της παρέμβασης και το προς ανάπτυξη αυτής κατατεθέν υπόμνημα, προβάλλεται από την Π.Ο.Ε.-Ο.Τ.Α. ότι νομιμοποιείται προς άσκηση της παρέμβασης διότι με αυτή επιδιώκεται: α) η σύμφωνα με το καταστατικό της διασφάλιση των δικαιωμάτων των εργαζομένων στο Δ.Χ., καθώς μέρος των αρμοδιοτήτων της οικονομικής υπηρεσίας αφαιρείται από τους υπηρετούντες μόνιμους και αορίστου χρόνου υπαλλήλους του Δ.Χ. και ανατίθεται σε μία τρίτη εταιρεία και β) η προάσπιση της οργάνωσης και λειτουργίας των υπηρεσιών των Ο.Τ.Α. και δη του δημόσιου χαρακτήρα αυτών και της στελέχωσής τους με μόνιμο προσωπικό.

18. Με τα ανωτέρω δεδομένα και ενόψει όσων έγιναν δεκτά στη σκέψη 16, το Δικαστήριο κρίνει ότι η Π.Ο.Ε. – Ο.Τ.Α. δεν θεμελιώνει έννομο συμφέρον προς άσκηση της παρέμβασης εφόσον α) δεν προκύπτει, ως συνέπεια της ελεγχόμενης προγραμματικής σύμβασης, ούτε απώλεια των θέσεων εργασίας των υπηρετούντων στον Δ.Χ. υπαλλήλων, ούτε άλλη βλαπτική μεταβολή στο εργασιακό καθεστώς αυτών, ώστε ενδεχόμενη μη υπογραφή της προγραμματικής σύμβασης να μεταβάλει ευμενώς τη νομική τους κατάσταση και β) ο αναφερόμενος στο καταστατικό της σκοπός της

βελτίωσης «της οργάνωσης και λειτουργίας των υπηρεσιών των Ο.Τ.Α. (...), ώστε να ανταποκρίνονται και να εξυπηρετούν καλύτερα τις ανάγκες του λαού και της χώρας με τη συμμετοχή των εργαζομένων» δεν δημιουργεί, ως εκ της γενικότητας και της αοριστίας του, τον ιδιαίτερο σύνδεσμο με τις δυσμενείς συνέπειες του αντικείμενου της προγραμματικής σύμβασης που είναι απαραίτητος για την στοιχειοθέτηση εννόμου συμφέροντος προς άσκηση παρεμβάσεως υπέρ του κύρους της ελεγχόμενης Πράξης. Επομένως, η παρέμβαση της Π.Ο.Ε.- Ο.Τ.Α. δεν έχει ασκηθεί παραδεκτώσ και πρέπει να απορριφθεί.


19. Περαιτέρω, ενόψει του ως άνω περιεχομένου της προσβαλλόμενης Πράξης, με τις συνεκδικαζόμενες προσφυγές και τα προς ανάπτυξη αυτών κατατεθέντα υπομνήματα προβάλλονται τα εξής: Στην προσβαλλόμενη πράξη δεν ελήφθησαν υπόψη οι εφαρμοστέες διατάξεις του άρθρου 2 παρ. 1 του ν. 4674/2020, η αιτιολογική έκθεση του νόμου αυτού, η 200/16-06-2020 διευκρινιστική εγκύκλιος του Υπουργείου Εσωτερικών, και η τροποποίηση των εν λόγω διατάξεων με το άρθρο 42 παρ. 1 του ν. 4735/2020. Ομοίως δεν ελήφθη υπόψη η αλλαγή που επήλθε στις παρ. 2α και 6 του άρθρου 100 του ν. 3852/2010 με το άρ. 21 παρ. 3 και 6 αντίστοιχα του ν. 4690/2020 ούτε η τροποποίηση της παρ. 1 α του ίδιου άρθρου με το άρθρο 6 παρ. 1 του ν. 4711/2020 και της παρ. 4 του ίδιου άρθρου με το άρθρο 21 παρ. 5 του 4690/2020. Ως εκ τούτων, η προσβαλλόμενη καταλήγει σε λανθασμένα συμπεράσματα ως προς τη φύση και τον σκοπό των Αναπτυξιακών Οργανισμών αλλά και ως προς τη δυνατότητα σύναψης προγραμματικών συμβάσεων μεταξύ αυτών και των Ο.Τ.Α. για την υλοποίηση αυτοδιοικητικών αρμοδιοτήτων, η οποία, ως σύμβαση οριζόντιας συνεργασίας μεταξύ αναθετουσών αρχών κατά το άρθρο 12 του ν. 4412/2016, μπορεί να εξαιρείται από τις διατάξεις περί σύναψης δημοσίων συμβάσεων. Από την ορθή ερμηνεία και εφαρμογή των ανωτέρω διατάξεων στην προκειμένη περίπτωση προκύπτει ότι η ελεγχόμενη σύμβαση φέρει τα χαρακτηριστικά γνήσιας προγραμματικής σύμβασης του άρθρου 100 του ν. 3852/2010, i) διότι η σύναψή της



προβλέπεται από το ως άνω νομοθετικό πλαίσιο, ii) διότι η σύμβαση συνάπτεται μεταξύ δύο μερών – αναθετουσών αρχών, που συμπράττουν ισόρροπα, εκκινώντας από κοινή αφετηρία για την επίτευξη κοινού σκοπού που είναι η τοπική ανάπτυξη, μέσω της εξασφάλισης της εύρυθμης λειτουργίας της Οικονομικής Υπηρεσίας Δ.Χ., ήτοι της πιο νευραλγικής υπηρεσίας του, iii) διότι η συμβολή του Δήμου είναι ουσιώδης και δεν περιορίζεται μόνο στη χρηματοδότηση του συμβατικού αντικειμένου, αλλά παρέχει όλη την απαιτούμενη υλικοτεχνική υποδομή (τεχνικό εξοπλισμό, προγράμματα, εγκαταστάσεις κ.λ.π.), την οποία διαθέτει για την εύρυθμη λειτουργία της Οικονομικής Υπηρεσίας, iv) διότι με την προϋπολογισθείσα δαπάνη, η οποία βαρύνει τον Δ.Χ., καλύπτονται μόνο οι αναγκαίες δαπάνες στις οποίες θα υποβληθεί ο Οργανισμός για την απασχόληση του προσωπικού, που θα διαθέσει για την παροχή της διοικητικής υποστήριξης προς τον Δ.Χ., καθώς επίσης και των βασικών λειτουργικών δαπανών της, που προβλέπονται σε ποσοστό 6%, κατ'ανάλογη εφαρμογή του άρθρου 100 παρ. 4 του ν. 3852/2020, ως εκ τούτων, η περιουσιακή αυτή μετακίνηση δεν συνιστά αντάλλαγμα, v) διότι η υποστελέχωση της Οικονομικής Υπηρεσίας του Δ.Χ. δεν μπορεί να καλυφθεί με άλλου είδους προσλήψεις ούτε και με προσφυγή σε διαδικασία ανάθεσης καθώς το αντικείμενο αυτό εμπίπτει στα συνήθη καθήκοντα της υπηρεσίας και άρα δεν επιτρέπεται η ανάθεσή τους σε εξωτερικούς παρόχους υπηρεσιών, οι οποίοι, σε κάθε περίπτωση, δεν έχουν δικαίωμα υπογραφής και άρα δεν μπορούν να αναλάβουν την σχετική ευθύνη. Συναφώς αναφέρεται ότι λαμβάνοντας υπόψη τον Οργανισμό Εσωτερικής Υπηρεσίας του Δ.Χ. (ΦΕΚ Β'3113/9.12.2013, όπως έχει τροποποιηθεί με το ΦΕΚ Β'884/14.3.2019) που ισχύει, και το Ψηφιακό Οργανόγραμμα του Δ.Χ.- όπως αυτό έχει αναρτηθεί σε βάση δεδομένων του Υπουργείου Εσωτερικών- στη Διεύθυνση Οικονομικών Υπηρεσιών του Δ.Χ., η οποία αποτελείται από τέσσερα Τμήματα, ήτοι το Τμήμα Προϋπολογισμού και Λογιστηρίου, το Τμήμα Προμηθειών, το Τμήμα Ταμείου και το Τμήμα Εσόδων και Περιουσίας, έχουν προβλεφθεί, όπως προκύπτει και από τις συνυποβαλλόμενες 6752, 6753/27.4.2021 βεβαιώσεις του Δημάρχου Χερσονήσου, συνολικά είκοσι εννέα (29) θέσεις εκ των οποίων

27 θέσεις μονίμων και (2) δύο θέσεις ΙΔΑΧ, από αυτές δε οι είκοσι (20) είναι καλυμμένες και οι εννέα (9) κενές. Περαιτέρω σημειώνεται ότι ο Δ.Χ. συμμετείχε στο Ενιαίο Σύστημα Κινητικότητα, και ειδικότερα στον Α΄ και Β΄ κύκλο κινητικότητα έτους 2019, στον Α΄ κύκλο κινητικότητα έτους 2020 και συμμετέχει και στον Α΄ κύκλο κινητικότητα έτους 2021. Στο πλαίσιο αυτού του συστήματος μετατάχθηκαν από τον Δ.Χ. σε άλλους φορείς, μεταξύ άλλων, και επτά (7) δημοτικοί υπάλληλοι που υπηρετούσαν στη Διεύθυνση Οικονομικών Υπηρεσιών (1 υπάλληλος ΠΕ1 Οικονομικού Λογιστικού, 1 υπάλληλος ΠΕ1 Διοικητικού, 1 υπάλληλος ΔΕ1 Διοικητικού, 1 υπάλληλος ΠΕ1 Οικονομικού, 1 υπάλληλος ΤΕ17 Διοικητικού Λογιστικού, 2 υπάλληλοι ΤΕ17 Διοικητικού Λογιστικού), ενώ μετατάχθηκαν από άλλους φορείς στον Δ.Χ., μεταξύ άλλων, και δύο υπάλληλοι, ήτοι ένας (1) υπάλληλος ΤΕ19 Πληροφορικής και ένας (1) υπάλληλος ΤΕ22 Διοίκηση Μονάδων Τοπικής Αυτοδιοίκησης, οι οποίοι τοποθετήθηκαν στο Τμήμα Προϋπολογισμού και Λογιστηρίου της Διεύθυνσης Οικονομικών Υπηρεσιών. Τέλος επισημαίνεται ότι με την 84/2019 απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου του Δ.Χ. εγκρίθηκε επικαιροποιημένο τετραετές σχέδιο προγραμματισμού ανθρωπίνων πόρων, το οποίο υποβλήθηκε στο Υπουργείο Εσωτερικών και προωθείται στα Υπουργεία Διοικητικής Ανασυγκρότησης και Εθνικής Οικονομίας. Από τον προγραμματισμό προσλήψεων 2020 έχει εγκριθεί η κάλυψη τριών (3) θέσεων, ήτοι μιας (1) θέσης ΠΕ4 Γεωλόγων Αρχιτεκτόνων, μιας (1) θέσης ΠΕ3 Πολιτικών Μηχανικών και μιας (1) θέσης ΠΕ4 Αρχιτεκτόνων. Από τον προγραμματισμό προσλήψεων έτους 2021 έχει εγκριθεί η κάλυψη δύο (2) θέσεων, ήτοι μιας (1) θέσης ΤΕ17 Διοικητικού Λογιστικού και μιας θέσης ΠΕ 1 Οικονομικού Λογιστικού. Η επιλογή των υπαλλήλων για την κάλυψη των εγκεκριμένων θέσεων υλοποιείται από το ΑΣΕΠ, σύμφωνα με το άρθρο 5 του ν. 4590/2019, καμία δε έγκριση από τις παραπάνω δεν έχει ολοκληρωθεί μέχρι σήμερα. Το ανωτέρω πρόβλημα υποστελέχωσης προβάλλεται ότι επιλύεται με την ελεγχόμενη προγραμματική σύμβαση καθώς δυνάμει του άρθρου 2 παρ. 5 του ν. 4674/2020, το προσωπικό που θα διαθέσει από τα στελέχη της η «ΕΥΔΗΜΟΣ ΑΕ – ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΟΣ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ» ή που θα προσλάβει






με σύναψη συμβάσεων εργασίας ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου ή συμβάσεις μίσθωσης έργου, για την εκτέλεση της σύμβασης θα ασκήσει αποφασιστικές αρμοδιότητες για τα ανατιθέμενα σε αυτό καθήκοντα, διότι του παρέχεται και η δυνατότητα της υπογραφής και άρα της ευθύνης του αποτελέσματος, ανακουφίζοντας έτσι σημαντικά την Οικονομική Υπηρεσία του Δήμου Χερσονήσου κατά τη λειτουργία της. Ακολούθως προβάλλεται ότι η ελεγχόμενη σύμβαση εμπίπτει στις εξαιρέσεις του άρθρου 12 παρ. 4. του ν. 4412/2016, καθώς οι αναπτυξιακοί οργανισμοί έχουν τη δυνατότητα παροχής υπηρεσιών διοικητικής υποστήριξης των Ο.Τ.Α. και μάλιστα ενισχυμένων και επαυξημένων, αφού για πρώτη φορά ο ίδιος ο νόμος παρέχει το δικαίωμα υπογραφής σε μη υπαλλήλους Ο.Τ.Α., οι οποίοι στο πλαίσιο των προγραμματικών συμβάσεων που συνάπτουν οι Ο.Τ.Α. με τους Αναπτυξιακούς Οργανισμούς, εκτελούν κατά ρητή νομοθετική πρόβλεψη αυτοδιοικητικές αρμοδιότητες των Ο.Τ.Α. με αποφασιστική αρμοδιότητα. Τέλος, προβάλλεται ότι οι αιτιάσεις της προσβαλλόμενης πράξης ως προς α) το αναλυτικό χρονοδιάγραμμα εκτέλεσης των συμφωνηθεισών υπηρεσιών, β) την αποπληρωμή των υπηρεσιών κατά στάδια, γ) την τροποποίηση της σύμβασης και γ) την πρόβλεψη ποινικών ρητρών, οφείλεται σε μη εμβριθή και συστηματική μελέτη του σχεδίου της σύμβασης, σε κάθε όμως περίπτωση, τα συμβαλλόμενα μέρη προέβησαν στην αναδιατύπωση των σχετικών όρων, και σε λεπτομερή εξειδίκευση του αντικειμένου της διοικητικής υποστήριξης ανά στάδιο, το αναδιαμορφωμένο δε σχέδιο της σύμβασης, το οποίο προσκομίζεται με τις κρινόμενες προσφυγές έχει εγκριθεί τόσο με την 134/2021 απόφαση της Ο.Ε. του Δήμου, η οποία ελήφθη κατά την 14<sup>η</sup>/27.4.2021 συνεδρίαση αυτής, όσο και με την 0216042021/16.4.2021 απόφαση του Δ.Σ. της ΕΥΔΗΜΟΣ ΑΕ.

20. Ο ν. 4674/2020 «Στρατηγική αναπτυξιακή προοπτική των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ρύθμιση ζητημάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών και άλλες διατάξεις», (ΦΕΚ Α'53), όπως ίσχυε κατά τον κρίσιμο εν προκειμένω χρόνο, ήτοι τον χρόνο έκδοσης των εγκριτικών αποφάσεων του Δ.Χ. και της ΕΥΔΗΜΟΣ Α.Ε. για τη σύναψη της ελεγχόμενης




προγραμματικής σύμβασης (12/26.1.2021 και 9/29.1.2021, αντίστοιχα) ορίζει στο άρθρο 2, υπό τον τίτλο «Αναπτυξιακοί Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης» τα ακόλουθα: «1. 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, δ) η υλοποίηση δράσεων και έργων που εντάσσονται στους στόχους βιώσιμης ανάπτυξης της Ατζέντας 2030 του ΟΗΕ, ε) η εκτέλεση έργων και η παροχή υπηρεσιών ψηφιακής σύγκλισης, στ) η εν γένει υποστήριξη των ΟΤΑ στην υλοποίηση αυτοδιοικητικών αρμοδιοτήτων και ζ) η προώθηση της αειφόρου ανάπτυξης, η συμμετοχή τους σε αντίστοιχα προγράμματα και η εφαρμογή των σχετικών πολιτικών. Η περιοχή παρέμβασης των Αναπτυξιακών Οργανισμών καθορίζεται με το οικείο καταστατικό. Για την επίτευξη των σκοπών τους, οι Αναπτυξιακοί Οργανισμοί αναλαμβάνουν την εκτέλεση δράσεων κρατικών ενισχύσεων, αξιοποιούν χρηματοδοτικά εργαλεία και διαχειρίζονται αναπτυξιακά, επενδυτικά και ειδικά προγράμματα, χρηματοδοτούμενα από εθνικούς ή ενωσιακούς πόρους». (Το παρατεθέν πρώτο εδάφιο της παρ. 1 αντικαταστάθηκε ως άνω με το άρθρο 42 παρ. 1 του ν. 4735/2020, ΦΕΚ Α'197/12.10.2020) «2. Στο μετοχικό κεφάλαιο των Αναπτυξιακών Οργανισμών μετέχουν περισσότεροι του ενός Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης ή/και Περιφερειακές Ενώσεις Δήμων. Είναι επίσης δυνατή η συμμετοχή των Περιφερειακών Ταμείων Ανάπτυξης, της Κεντρικής Ένωσης Δήμων Ελλάδος, της Ένωσης Περιφερειών Ελλάδος, της Ελληνικής Εταιρείας Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης και των δικτύων και των συνδέσμων Δήμων, υπό την προϋπόθεση ότι οι Ο.Τ.Α. και οι Περιφερειακές Ενώσεις Δήμων κατέχουν την πλειοψηφία του μετοχικού κεφαλαίου, αποκλεισμένης σε κάθε περίπτωση της συμμετοχής ιδιωτών. Στο μετοχικό κεφάλαιο μπορούν να συμμετέχουν και φορείς του ευρύτερου



δημόσιου τομέα, επιστημονικοί φορείς, επιμελητήρια, φορείς συλλογικών, κοινωνικών, περιβαλλοντικών, πολιτιστικών και οικονομικών συμφερόντων, συνεταιρισμοί και ενώσεις αυτών, υπό την προϋπόθεση ότι εκπροσωπούν αθροιστικά ποσοστό μικρότερο του τρία τοις εκατό (3%). Κατ' εξαίρεση, οι Περιφέρειες και οι Δήμοι με πληθυσμό άνω των πενήντα χιλιάδων (50.000) κατοίκων με βάση τα στοιχεία της τελευταίας απογραφής, μπορούν, επιπλέον όσων ορίζονται στα προηγούμενα εδάφια, να συστήσουν και μονομετοχικό Αναπτυξιακό Οργανισμό, εισφέροντας το σύνολο του μετοχικού κεφαλαίου». (Η παρ. 2 αντικαταστάθηκε ως άνω με το άρθρο 42 παρ. 2 του ν. 4735/2020 ΦΕΚ Α' 197/12.10.2020). «3. Οι Αναπτυξιακοί Οργανισμοί δεν επιχορηγούνται άμεσα ή έμμεσα από τους ΟΤΑ ή τον Κρατικό Προϋπολογισμό και δεν υπάγονται στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου δεύτερου του ν. 3845/2010 (Α' 65). Η λειτουργία των Αναπτυξιακών Οργανισμών διέπεται από το θεσμικό πλαίσιο λειτουργίας των ανωνύμων εταιρειών και η εποπτεία τους ασκείται με βάση τις διατάξεις του ν. 4548/2018 (Α' 104), υπό την επιφύλαξη ειδικότερων διατάξεων. Οι εταιρείες του άρθρου αυτού: α. εμπίπτουν στα νομικά πρόσωπα της περίπτωσης γ' της παραγράφου 5 του άρθρου 13 του ν. 4314/2014 (Α' 265), β. μπορούν να συστήσουν ή να συμμετέχουν σε ομάδες τοπικής δράσης, σύμφωνα με την περίπτωση β' της παραγράφου 2 του άρθρου 32 και του άρθρου 34 του Κανονισμού ΕΕ 1303/2013 (L 347/320), γ. μπορούν να συμμετέχουν σε προγραμματικές συμβάσεις με τους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης και μπορούν να ορίζονται τεχνικοί σύμβουλοι Φορέων της Γενικής Κυβέρνησης για την παροχή εξειδικευμένης τεχνικής, επιστημονικής και διοικητικής υποστήριξης, δ. μπορούν να παρέχουν τεχνικές και συμβουλευτικές υπηρεσίες διαχείρισης και αξιοποίησης της ακίνητης περιουσίας των μετόχων ΟΤΑ, ε. μπορούν να ασκούν τις δραστηριότητες των άρθρων 182 και 183 του ν. 4555/2028 (Α' 133), στ. μπορούν να προτείνουν προς τους αρμόδιους φορείς και να υλοποιούν για λογαριασμό των ΟΤΑ α' και β' βαθμού Ολοκληρωμένες Χωρικές Επενδύσεις (ΟΧΕ) χωρικών στρατηγικών, με βάση τα πρωτόκολλα συγκρότησης της κατά περίπτωση προβλεπόμενης Αρχής Διακυβέρνησης της ΟΧΕ, υπό την επιφύλαξη των ειδικών

προϋποθέσεων του ισχύοντος Συστήματος Διαχείρισης και Ελέγχου του εκάστοτε προγράμματος, καθώς και να υλοποιούν από κοινού με τους ΟΤΑ Σχέδια Βιώσιμης Αστικής Κινητικότητας (ΣΒΑΚ)» (η περ. στ' αντικαταστάθηκε ως άνω με το άρθρο 68 του ν. 4735/2020, ΦΕΚ Α'197/12.10.2020). «ζ. συγχωνεύονται, διασπώνται και λύνονται σύμφωνα με τις διατάξεις του ν. 4548/2028, η. υπάγονται στο ρυθμιστικό πεδίο του ν. 3861/2010 (Α' 112). θ. ορίζονται εξαρχής ως «οργανισμοί δημοσίου δικαίου» για την εφαρμογή των διατάξεων του ν. 4412/2016 (Α' 147). 4. Οι Αναπτυξιακοί Οργανισμοί διοικούνται από διοικητικό συμβούλιο, το οποίο εκλέγεται από τη γενική συνέλευση των μετόχων, κατά τις διατάξεις του ν. 4548/2018. Εξαιρουμένου του Προέδρου, ο διευθύνων σύμβουλος της εταιρείας και τα εκτελεστικά μέλη του διοικητικού συμβουλίου, όπως ορίζονται στο οικείο καταστατικό, δεν μπορεί να είναι αιρετοί εκπρόσωποι των δημοτικών ή περιφερειακών συμβουλίων των μετόχων ΟΤΑ. Πλην των μελών του προηγούμενου εδαφίου, τα λοιπά μέλη του συμβουλίου δεν δικαιούνται αμοιβής ή άλλων παροχών. Τα εκτελεστικά μέλη του διοικητικού συμβουλίου, όπως ορίζονται στο οικείο καταστατικό, και ο γενικός διευθυντής κατέχουν υποχρεωτικά αποδεδειγμένη εργασιακή εμπειρία στον σχεδιασμό, την εκτέλεση / εφαρμογή αναπτυξιακών προγραμμάτων και την επιχειρηματική, οικονομική και γενικότερα βιώσιμη ανάπτυξη των τοπικών κοινωνιών». (Η παρ. 4 αντικαταστάθηκε ως άνω με το άρθρο 42 παρ. 3 του ν. 4735/2020, ΦΕΚ Α'197/12.10.2020). «5. 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 κατά κατηγορίες και κλάδους προσωπικού. Στον ΚΕΥ προβλέπεται υποχρεωτικά Διεύθυνση Τεχνικών Υπηρεσιών. Η στελέχωση των θέσεων του ΚΕΥ με τακτικό προσωπικό γίνεται κατά τις διατάξεις των άρθρων 14 και επόμενα του ν. 2190/2014 (Α' 28). β. Το έκτακτο προσωπικό που απαιτείται κάθε φορά για



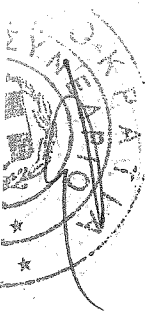


την εκτέλεση του αντικειμένου που αναλαμβάνουν, προσλαμβάνεται με απόφαση του διοικητικού συμβουλίου της εταιρείας για όσο χρόνο διαρκεί το εκτελούμενο πρόγραμμα ή η σύμβαση, κατ' ανάλογη εφαρμογή των διατάξεων των άρθρων 1,2 και 3 παράγραφος 4 και 5 της υπ' αριθμ. 53266/2009 Κοινής Απόφασης των Υπουργών Εσωτερικών, Οικονομίας και Οικονομικών, Ανάπτυξης και Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας (Β' 1877). 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. Το προσωπικό με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου των προηγούμενων εδαφίων ασκεί τις αποφασιστικές αρμοδιότητες που προβλέπονται από τα καθήκοντα που του ανατίθενται. Με απόφαση του διοικητικού συμβουλίου είναι επίσης δυνατή η σύναψη συμβάσεων μίσθωσης έργου. Για την έκδοση της απόφασης απαιτείται μόνον η απόφαση ένταξης στο πρόγραμμα από την αρμόδια Αρχή ή η υπογραφή της σύμβασης, από τις οποίες τεκμαίρεται ότι δεν υποκρύπτεται σχέση εξαρτημένης εργασίας, χωρίς να απαιτούνται πρόσθετα δικαιολογητικά ή εγκριτικές αποφάσεις. Το προσωπικό της περίπτωσης αυτής μπορεί να συντάσσει μελέτες έργων και υπηρεσιών, καθώς και τεύχη δημοσίων διαγωνισμών, κατά την παρ. 4 του άρθρου 209 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (ν. 3463/2006 Α' 114), υπό τη διεύθυνση του Προϊσταμένου της Τεχνικής Υπηρεσίας της εταιρείας. Για όσους έχουν την ιδιότητα του ελεύθερου επαγγελματία, η άσκηση του ελεύθερου επαγγέλματός τους είναι ασυμβίβαστη με την άσκηση των καθηκόντων που τους ανατίθενται ως τακτικό προσωπικό του νομικού προσώπου. γ. Σε περίπτωση λύσης της εταιρείας, το προσωπικό των προηγούμενων περιπτώσεων δεν μεταφέρεται στους μετόχους ΟΤΑ ή στις ενώσεις τους. δ.(...). 6. Έως 30.4.2021, οι δήμοι, οι περιφερειακές ενώσεις τους και οι περιφέρειες μπορούν να λάβουν αποφάσεις για τη σύσταση Αναπτυξιακού Οργανισμού, για την προσαρμογή των υφιστάμενων αναπτυξιακών ανωνύμων εταιρειών και των δικτύων δήμων ή περιφερειών στις διατάξεις του άρθρου αυτού ή για τη συμμετοχή τους σε

Αναπτυξιακούς Οργανισμούς. Οι αποφάσεις αυτές λαμβάνονται με απόλυτη πλειοψηφία των παρόντων μελών του οικείου συμβουλίου. Λειτουργούσες αναπτυξιακές εταιρείες των Ο.Τ.Α. και δίκτυα δήμων ή περιφερειών που μετατρέπονται σε Αναπτυξιακούς Οργανισμούς οφείλουν να προσαρμόζουν τη μετοχική τους σύνθεση κατά την παρ. 2. Μετά τη μετατροπή αναπτυξιακής εταιρείας ή δικτύου σε Αναπτυξιακό Οργανισμό, οι τελευταίοι καθίστανται καθολικοί διάδοχοι. Αναπτυξιακές ανώνυμες εταιρείες Ο.Τ.Α., και δίκτυα που λειτουργούν και δεν μετατρέπονται σε Αναπτυξιακούς Οργανισμούς, συνεχίζουν να λειτουργούν και να διέπονται από το ισχύον θεσμικό πλαίσιο, υπό την επιφύλαξη της παρ. 2 του άρθρου 121 και της παρ. 8 του άρθρου 265 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (ν.3463/2006, Α` 114). Για τις εταιρείες αυτές, δεν έχουν εφαρμογή τα άρθρα 3 και 4. 7. Με απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών μπορεί να ρυθμίζονται θέματα λειτουργίας και οργάνωσης των Αναπτυξιακών Οργανισμών και να ορίζονται τα αποφαινόμενα όργανα για τις δημόσιες συμβάσεις, κατά τον ν. 4412/2016». (Οι παρ. 6 και 7 αντικαταστάθηκαν ως άνω με το άρθρο 42 παρ 4 και 5 αντίστοιχα του ν. 4735/2020 ΦΕΚ Α`197/12.10.2020).

21. Στην Αιτιολογική Έκθεση του σχεδίου του ανωτέρω νόμου διαλαμβάνονται, μεταξύ άλλων τα εξής: «Οι προτεινόμενες διατάξεις του Κεφαλαίου Α', αξιοποιώντας είκοσι πέντε και πλέον έτη εμπειρίας από την εκτέλεση αναπτυξιακών προγραμμάτων, εισάγουν για πρώτη φορά από την ίδρυση των ΟΤΑ ένα ολοκληρωμένο πλαίσιο αναπτυξιακής προοπτικής, το οποίο ευελπιστεί να αποτελέσει το σημείο αναφοράς στην τοπική ανάπτυξη. Με τις προτεινόμενες διατάξεις σκοπείται η μέγιστη απορρόφηση των χρηματοδοτούμενων και συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων, μέσω των οποίων είναι δυνατή η υλοποίηση έργων υποδομής. Επί της ουσίας, εισάγονται ρηξικέλευθες διατάξεις για την εποπτεία, επίβλεψη και την εν γένει εκτέλεση των τεχνικών έργων, στο πλαίσιο που θέτει ο ν. 4412/2016 (Α` 147) και άνευ ουδεμίας παρέκκλισης από το υπερέχον ενωσιακό δίκαιο και προτείνεται ένα νέο σχήμα υποστήριξης των ΟΤΑ για την άσκηση των αρμοδιοτήτων των

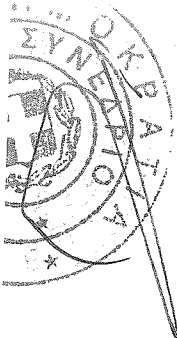




Υπηρεσιών Δόμησης και των Τεχνικών Υπηρεσιών των ΟΤΑ.» Ειδικότερα, «(...) προβλέπεται η σύσταση και λειτουργία Αναπτυξιακών Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ως νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου, τα οποία ανήκουν στους ΟΤΑ και συστήνονται για την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος. Ουσιαστικά, αποτελούν επιβεβλημένη μετεξέλιξη των ήδη υπάρχουσών ανωνύμων αναπτυξιακών εταιρειών των ΟΤΑ που λειτούργησαν με επιτυχία επί εικοσιπέντε έτη, ως επιχειρήσεις ΟΤΑ, αποτέλεσαν τους μόνους μοχλούς τοπικής ανάπτυξης και, παρά τις όποιες αδυναμίες τους, επιτέλεσαν σε ικανοποιητικό βαθμό τα καθήκοντα που τους ανατέθηκαν. Με τις προτεινόμενες διατάξεις ορίζονται οι σκοποί των Αναπτυξιακών Οργανισμών και τα μέσα για την επίτευξη των σκοπών αυτών. Προς τούτο, ορίζεται ότι συμπράττουν από κοινού με τους ΟΤΑ στην υλοποίηση της αναπτυξιακής πολιτικής σε δημοτικό, διαδημοτικό, περιφερειακό ή ευρύτερο χώρο, ανάλογα με τις καταστατικές τους προβλέψεις, και έχουν ως σκοπό ιδίως 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 έργων υποδομής και την υλοποίηση πολιτικών κοινωνικής συνοχής, ψηφιακής σύγκλισης και αειφόρου ανάπτυξης. Για την επίτευξη των σκοπών τους, οι Αναπτυξιακοί Οργανισμοί εκτελούν δράσεις κρατικών ενισχύσεων, αξιοποιούν χρηματοδοτικά εργαλεία κάθε μορφής και διαχειρίζονται -ως φορείς διαχείρισης- αναπτυξιακά, επενδυτικά και ειδικά προγράμματα, χρηματοδοτούμενα από εθνικούς ή ενωσιακούς πόρους. 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. Η διοίκηση των εταιρειών ασκείται από διοικητικό συμβούλιο το οποίο -κατά τεκμήριο- απηχεί και υπηρετεί το δημόσιο συμφέρον, αφού εκλέγεται από τη Γενική Συνέλευση, στην οποία οι ΟΤΑ έχουν τη συντριπτική, αν όχι την απόλυτη, πλειοψηφία. Με τις εγγυήσεις της δημόσιας λογοδοσίας, οι εταιρείες

αυτές ορίζονται εξ αρχής ενδιάμεσοι φορείς διαχείρισης αναπτυξιακών προγραμμάτων, κατά τη ρητή πρόβλεψη της περ. γ' της παραγράφου 5 του άρθρου 13 του ν. 4314/2014 (Α'265). Οι εταιρείες της μορφής αυτής έχουν οικονομική αυτοτέλεια, ίδιον προϋπολογισμό και πόρους προερχόμενους από τη διαχείριση των προγραμμάτων που αναλαμβάνουν και τις προγραμματικές συμβάσεις που εκτελούν. Κατά τούτο, ορίζεται ρητώς ότι δεν επιχορηγούνται από τον Κρατικό Προϋπολογισμό ή τους ΟΤΑ και κατά πλήρη στοίχιση με την παγίως διαμορφωθείσα νομολογία, οι εταιρείες αυτές εξαιρούνται από το ρυθμιστικό πλαίσιο της απογραφής της Ενιαίας Αρχής Πληρωμών, διότι, όπως έχει παγίως κριθεί, η μισθοδοσία του προσωπικού τους και η εν γένει λειτουργία τους δεν επιδρούν στο δημοσιονομικό αποτέλεσμα (...). Για λόγους ευελιξίας, αναλογικά με το έργο που θα τους ανατεθεί, ορίζεται ότι το τακτικό τους προσωπικό προσλαμβάνεται μέσω ΑΣΕΠ, ενώ το έκτακτο με απόφαση του διοικητικού συμβουλίου της εταιρείας, υπό την εποπτεία του ΑΣΕΠ. Ως δικλείδα ασφάλειας σε πιθανή καταστρατήγηση των διατάξεων για τις προσλήψεις έκτακτου προσωπικού, ορίζεται ρητώς ότι σε περίπτωση λύσης των εταιρειών της μορφής αυτής, το προσωπικό τους δεν μεταφέρεται στους μετόχους ΟΤΑ. Επιπλέον, λόγω των πολυποίκιλων καθηκόντων που θα κληθούν να εκτελέσουν οι Αναπτυξιακοί Οργανισμοί, κατά την επιταγή της παραγράφου 8 του άρθρου 103 του Συντάγματος, δια νόμου αποδίδεται στο προσωπικό ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου η άσκηση των αποφασιστικών αρμοδιοτήτων που προκύπτουν από τα καθήκοντα που αναλαμβάνει. Επισημαίνεται δε, πως τα εν λόγω νομικά πρόσωπα αποτελούν αναθέτουσες αρχές ως οργανισμοί δημόσιου δικαίου, αφού πληρούν τα λειτουργικά κριτήρια που τίθενται από την περ. 4 της παρ. 1 του άρθρου 2 του ν. 4412/2016, ήτοι: α) έχουν συσταθεί για τον συγκεκριμένο σκοπό της κάλυψης αναγκών γενικού συμφέροντος και δεν έχουν βιομηχανικό ή εμπορικό χαρακτήρα, β) έχουν νομική προσωπικότητα και γ) η διαχείριση τους υπόκειται σε έλεγχο ασκούμενο από διοικητικό συμβούλιο, του οποίου περισσότερο από το ήμισυ των μελών διορίζεται από τις αρχές τοπικής αυτοδιοίκησης ή από άλλους οργανισμούς δημόσιου δικαίου. Με το άρθρο 4 ορίζεται ότι 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, ύστερα από βεβαίωση του προϊσταμένου της οικείας τεχνικής υπηρεσίας ή, σε περίπτωση έλλειψης αυτού, ύστερα από βεβαίωση δημάρχου, να συνάπτουν προγραμματική σύμβαση κατά τις διατάξεις των άρθρων 12 και 44 του ν. 4412/2016 με την Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης, τους Αναπτυξιακούς Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης, τη Μονάδα Οργάνωσης Διαχείρισης ΑΕ (ΜΟΔ ΑΕ) και τα Δίκτυα Δήμων, εφόσον οι εν λόγω φορείς διαθέτουν τεχνικές υπηρεσίες. 3. Οι προγραμματικές συμβάσεις του προηγούμενου εδαφίου μπορεί να εντάσσονται στα ειδικά προγράμματα ενίσχυσης του άρθρου 71 του ν. 4509/2017 (Α΄201). Η εν λόγω ρύθμιση κατέστη επιβεβλημένη διότι, όπως παρατηρείται κατά την τελευταία πενταετία, ενώ υπάρχει πληθώρα αναπτυξιακών προγραμμάτων μέσω ΕΣΠΑ, ΠΔΕ ή άλλων πόρων, η απορρόφηση κινείται σε επίπεδα μικρότερα του τριάντα τοις εκατό (30%). Με τις προτεινόμενες διατάξεις αξιοποιείται η υφιστάμενη λύση που δίνει το άρθρο 44 του ν. 4412/2016 και ορίζεται ότι οι τεχνικές υπηρεσίες της ΕΕΤΑΑ, των Αναπτυξιακών Οργανισμών και των Δικτύων Δήμων δύνανται να υποκαθιστούν την τεχνική υπηρεσία του ενδιαφερόμενου ΟΤΑ για τις διαδικασίες σύναψης, εποπτείας και επίβλεψης δημοσίων συμβάσεων μελετών και έργων, μέσω προγραμματικής σύμβασης. Δίδεται η δυνατότητα ανάθεσης των τεχνικών υπηρεσιών οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης με συμβάσεις οριζόντιας συνεργασίας μεταξύ αναθετουσών αρχών κατά το άρθρο 12 του ίδιου νόμου. Επιπλέον, οι προτεινόμενες διατάξεις έχουν καταρτισθεί υπό το πρίσμα των διατάξεων των άρθρων 3 έως 17 του ν. 4412/2016 και αφού έχει εξασφαλιστεί η συνδρομή των προϋποθέσεων περί οριζόντιας συνεργασίας μεταξύ αναθετουσών αρχών που θέτει το άρθρο 12 του ίδιου νόμου. Τούτο δε, συνεπάγεται ότι οι προτεινόμενες διατάξεις περί της δυνατότητας σύναψης σύμβασης άνευ διαγωνιστικής διαδικασίας είναι σύμφωνες προς το υπερέχον ενωσιακό δίκαιο (βλ. Πράξη 45/2018 Ελ.Συν., VII

Τμήμα, σκ. 19, 20 και 21). Ειδικότερα, ως προς τη συνδρομή των προϋποθέσεων συμβάσεων ανάμεσα στους ΟΤΑ και τους Αναπτυξιακούς Οργανισμούς: α) η σύμβαση συνάπτεται μεταξύ οργανισμού τοπικής αυτοδιοίκησης και αναπτυξιακής εταιρείας οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, χωρίς τη σύμπραξη ιδιώτη, οι οποίοι αποτελούν αναθέτουσες αρχές κατά την έννοια του άρθρου 2 παρ. 1 του ν. 4412/2016, και έχουν ως στόχο την αναπτυξιακή προοπτική των περιοχών ευθύνης τους. Και τούτο διότι αφενός οι τεχνικές υπηρεσίες δήμων και περιφερειών έχουν βασική αρμοδιότητα την εκπόνηση των απαραίτητων μελετών για την κατασκευή έργων και αφετέρου οι αναπτυξιακές εταιρείες, ως Ν.Π.Ι.Δ. ειδικού σκοπού και αναπτυξιακοί μηχανισμοί της αυτοδιοίκησης, είναι άμεσα επιφορτισμένες με τη δημόσια αποστολή της προώθησης της ανάπτυξης (πρβλ. ΔΕΕ απόφαση 8.5.2014, Hochhul Information Systems GmbH, C-15/13, σκ. 16 και 35). Εκ τούτων παρέπεται ότι, με τις εν λόγω συμβάσεις, οι αντισυμβαλλόμενοι αποβλέπουν στην από κοινού συνεργατική εκτέλεση των υπηρεσιών για τις οποίες κάθε φορέας είναι αρμόδιος, σύμφωνα με τον νόμο και τις καταστατικές του διατάξεις, να παρέχει, στο μέτρο που του αναλογεί. Η δε παροχή, δυνάμει της συνεργασίας αυτής, τεχνικής υποστήριξης στους ΟΤΑ από τις αναπτυξιακές εταιρείες τους, δεν συνιστά παρά το μέσο, που οι τελευταίες θέτουν σε εφαρμογή, για την επίτευξη της κοινής θεσμικής αποστολής τους (βλ. Δ.Ε.Ε. απόφαση της 9.6.2009, Επιτροπή κατά Γερμανίας, C-480/06, σκ. 37, απόφαση της 19.12.2012, Azienda Sanitaria Locale di Lecce, C-159/11, σκ. 34). β) Η υλοποίηση της εν λόγω σύμβασης, ενόψει του αντικειμένου της, εξυπηρετεί αποκλειστικά σκοπούς δημοσίου συμφέροντος, στο μέτρο που επιδιώκεται η βελτίωση και επιτάχυνση του έργου των τεχνικών υπηρεσιών των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και κατ' επέκταση η επιτυχέστερη διεκδίκηση πόρων για την ανάπτυξη των υποδομών τους με την τεχνική συνδρομή των αναπτυξιακών εταιρειών, στο μετοχικό κεφάλαιο των οποίων δεν συμμετέχει κανένας ιδιώτης. γ) Περαιτέρω, οι αναπτυξιακές εταιρείες των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης δεν εκτελούν τις κρίσιμες δραστηριότητες (εκτέλεση έργων, εκπόνηση μελετών και παροχή συναφών με αυτές



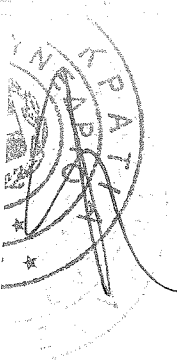


υπηρεσιών) στην ελεύθερη αγορά, τουλάχιστον σε ποσοστό άνω του είκοσι τοις εκατό (βλ. Πράξη 45/2018 ΕλΣυν, VII Τμήμα, σκέψη 14.1.Β.). δ) Τέλος, με τη σύναψη της σύμβασης αυτής κανένας ιδιωτικός πάροχος υπηρεσιών δεν περιέρχεται σε πλεονεκτική θέση έναντι των ανταγωνιστών του (βλ. αιτιολογική έκθεση του ν. 4412/2016, άρθρο 12, Δ.Ε.Ε. απόφαση της 9.6.2009, Επιτροπή κατά Γερμανίας, C-480/06, σκ. 44 και 47, απόφαση της 19.12.2012, Azienda Sanitaria Locale di Lecce, C-159/11, σκ. 35 και 38), δεδομένου ότι οι ως άνω αναπτυξιακές επιχειρήσεις, ως αναθέτουσες αρχές, κατά τους όρους του άρθρου 2 παρ. 1 του ν. 4412/2016, οφείλουν, κατά τις συναλλαγές τους με τρίτους, οι οποίες είναι, ενδεχομένως, αναγκαίες για την επιτέλεση των καθηκόντων που θα τους ανατεθούν με τις εν λόγω συμβάσεις, να τηρούν τις διατάξεις περί σύναψης δημοσίων συμβάσεων. Εν κατακλείδι, με την παρούσα ρύθμιση ανατίθεται η διεξαγωγή της διαδικασίας σύναψης, η εποπτεία και η επίβλεψη των δημοσίων συμβάσεων έργων ή μελετών αρμοδιότητάς των ΟΤΑ στους προτεινόμενους φορείς και επιλύεται το μείζον ζήτημα της υποστολέχωσης με ειδικό εξειδικευμένο τεχνικό προσωπικό των τεχνικών υπηρεσιών των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, αφού η εύρυθμη λειτουργία των υπηρεσιών αυτών αποτελεί αναγκαία προϋπόθεση για την απορρόφηση αναπτυξιακών προγραμμάτων και λοιπών επενδυτικών εργαλείων, μέσω των οποίων εκτελούνται άκρως απαραίτητα έργα τοπικής ανάπτυξης επ' ωφελεία του κοινωνικού συνόλου. Σε αντίθετη περίπτωση, ο βαθμός απορρόφησης ευρωπαϊκών κονδυλίων θα παρέμενε αδικαιολόγητα χαμηλός, γεγονός που υποδηλοί αδιαφορία εκ μέρους της χώρας μας για τα προσφερόμενα προγράμματα, με ότι αυτό συνεπάγεται τόσο για την αναπτυξιακή προοπτική, όσο και για την εικόνα της χώρας μας προς τους ευρωπαίους εταίρους και την τήρηση των αναληφθεισών υποχρεώσεων. Σημειώνεται δε, πως το Υπουργείο Εσωτερικών ήδη προωθεί στον πολυετή προγραμματισμό προσλήψεων την πλήρωση χιλίων εξακοσίων είκοσι εννέα (1.629) θέσεων μηχανικών διαφόρων ειδικοτήτων στους ΟΤΑ, πλην όμως το χρονοδιάγραμμα υλοποίησης των προκηρύξεων αυτών έχει ορίζοντα τετραετίας. Παρέλκει δε να αναφερθεί, πως λόγω της περιορισμένης



δυνατότητας προσλήψεων για την επαρκή τους στελέχωση, η υποβοήθηση των τεχνικών υπηρεσιών από το προτεινόμενο σχήμα είναι η μόνη ρεαλιστικά εφαρμόσιμη λύση για την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος, που εν προκειμένω εξειδικεύεται στην ανάπτυξη των δημοσίων υποδομών στις περιοχές ευθύνης των ΟΤΑ και μάλιστα με μηδενική δημοσιονομική επιβάρυνση».


22. Συναφώς, και πριν από την ως άνω τροποποίηση του ν. 4674/2020 με τον ν. 4735/2020 (ΦΕΚ Α'197/12.12.2020), εξεδόθη η 200/16.6.2020 Εγκύκλιος της Διεύθυνσης Οργάνωσης και Λειτουργίας Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Τμήμα Νομικών Προσώπων Τοπικής Αυτοδιοίκησης) του Υπουργείου Εσωτερικών. Υπό το στοιχείο Γ4. αυτής, με τίτλο «ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑ ΦΟΡΕΩΝ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΣΚΗΣΗ ΤΩΝ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΩΝ ΤΩΝ Ο.Τ.Α.» διευκρινίζεται ότι «Με βάση τις διατάξεις της παρ. 6 του άρθρου 100 του ν. 3852/2010, εκτός των περιπτώσεων της παρ. 1 του ίδιου άρθρου, οι ΟΤΑ α' και β' βαθμού, οι σύνδεσμοι δήμων, τα δίκτυα δήμων και τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου των ΟΤΑ μπορούν να συμβάλλονται με τους Αναπτυξιακούς Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης για την υλοποίηση αυτοδιοικητικών αρμοδιοτήτων και την παροχή υπηρεσιών προς τους πολίτες. Με τις διατάξεις αυτές θεσμοθετείται η συνεργατική υλοποίηση αυτοδιοικητικών αρμοδιοτήτων, μέσω της ανάθεσης υποστήριξης κατά την άσκηση αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ, των Συνδέσμων Δήμων και των νπδδ των ΟΤΑ στους Αναπτυξιακούς Οργανισμούς μέσω προγραμματικής σύμβασης. Ως υπηρεσίες δεκτικές υποστήριξης νοούνται, ιδίως, οι διοικητικές μονάδες/δομές/υπηρεσίες των ΟΤΑ, η οικονομική υπηρεσία, οι υπηρεσίες βεβαίωσης και είσπραξης τελών, δικαιωμάτων, εισφορών και προστίμων κ.α.. Σε κάθε περίπτωση, η καθεαυτή άσκηση της αρμοδιότητας παραμένει και ασκείται από τον οικείο ΟΤΑ (ή Σύνδεσμο Δήμων ή νπδδ, κατά περίπτωση), η δε προγραμματική σύμβαση με τον Αναπτυξιακό Οργανισμό εξυπηρετεί την ανάθεση υποστηρικτικών υπηρεσιών (πχ. προσωπικό ή μέσα)».



23. Με βάση το νομοθετικό αυτό πλαίσιο, συστήθηκε από τους Δήμους Καρύστου, Λαυρεωτικής, Μαραθώνα και Ραφήνα – Πικερμίου, με το 13209/5.8.2020 συμβόλαιο συμβολαιογράφου Κρωπίας, καταχωρημένο στο Γενικό Εμπορικό Μητρώο (Γ.Ε.ΜΗ.) με αριθ. 2272953/9.12.2020, η εταιρεία με την επωνυμία «ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΟΣ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ Ο.Τ.Α Α.Ε.» και με διακριτικό τίτλο «ΕΥΔΗΜΟΣ Α.Ε.-ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΟΣ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ», στο καταστατικό της οποίας διαλαμβάνονται τα εξής: Στο άρθρο 1: «Συνίσταται Αναπτυξιακός Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης με τη μορφή Ανώνυμης Εταιρείας Ειδικού Σκοπού (...). 2. Η εταιρεία διέπεται από τις διατάξεις του άρθρου 2 του ν. 4674/2020 «Στρατηγική αναπτυξιακή προοπτική των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ρύθμιση ζητημάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών και άλλες διατάξεις». Επίσης από τις διατάξεις περί Α.Ε. του ν. 4548/2018 «Αναμόρφωση του δικαίου των Ανωνύμων Εταιρειών, Νέος Νόμος περί Ανωνύμων Εταιρειών» (...) καθώς και από τις διατάξεις του παρόντος καταστατικού». Στο άρθρο 2: «1. Έδρα της εταιρείας ορίζεται ο Δήμος Ραφήνας – Πικερμίου (...). 2. Η εταιρεία δύναται με απόφαση του Διοικητικού Συμβουλίου να ιδρύσει υποκαταστήματα, παραρτήματα, γραφεία διαχείρισης ή άλλες μορφές οποιασδήποτε δραστηριότητας οπουδήποτε στην ημεδαπή ή στην αλλοδαπή (...). Στο άρθρο 4: «Σκοποί της εταιρείας αποτελούν: 1. Η επιστημονική, συμβουλευτική και τεχνική υποστήριξη των ιδρυτικών της δήμων και άλλων Ο.Τ.Α. Α΄ και Β΄ βαθμού και των Ενώσεών τους, με στόχο την βελτίωση και τον εκσυγχρονισμό των βασικών υποδομών ΟΤΑ Α΄ και Β΄ βαθμού, των συνδέσμων δήμων και των νομικών προσώπων των Ο.Τ.Α., προκειμένου να καταστεί εφικτή η βιώσιμη ανάπτυξη και να προωθηθεί η ασφάλεια και η ποιότητα ζωής των πολιτών(...). 4. Η εφαρμογή αναπτυξιακών πολιτικών μέσω της αξιοποίησης χρηματοδοτικών εργαλείων και της διαχείρισης αναπτυξιακών, επενδυτικών και ειδικών προγραμμάτων χρηματοδοτούμενων από εθνικούς ή ενωσιακούς πόρους, η ωρίμανση έργων υποδομής, καθώς και η υλοποίηση πολιτικών κοινωνικής συνοχής και πολιτικών άρσης των επιπτώσεων της οικονομικής κρίσης σε δημοτικό,



διαδημοτικό ή ευρύτερο γεωγραφικό χώρο. (...). 7. Η προώθηση της επιχειρηματικής, οικονομικής και γενικότερα βιώσιμης ανάπτυξης (...). 11. Η διερεύνηση, μελέτη και συντονισμός διαδικασιών και μηχανισμών για την παραγωγή, μεταφορά και παροχή ειδικής τεχνογνωσίας, υπηρεσιών και υποστήριξης σε φορείς και επιχειρήσεις της αυτοδιοίκησης, του δημοσίου και του ιδιωτικού τομέα σε αναπτυξιακά θέματα χρηματοδότησης έργων υποδομής, αστικής ανάπτυξης και κοινωνικών δράσεων, καθώς και για την αξιοποίηση και υλοποίηση εθνικών, ευρωπαϊκών και διεθνών χρηματοδοτούμενων προγραμμάτων σε διαδημοτικούς ή περιφερειακούς σκοπούς. 12. Η τεχνική, επιστημονική και συμβουλευτική υποστήριξη για την αξιοποίηση της δημοτικής ή δημόσιας περιουσίας και ειδικότερα η ωρίμανση των επενδυτικών φακέλων, από τεχνικής και χρηματοοικονομικής πλευράς, η ωρίμανση των διαδικασιών δημοπράτησης, η διαγωνιστική διαδικασία και η προσέλκυση επενδυτών, συμπεριλαμβανομένων των ΣΔΙΤ και των παραχωρήσεων(...). 17. Η συμμετοχή σε προγραμματικές συμβάσεις, όπως και ο ορισμός της εξαρχής ως Ενδιάμεσου Φορέα Διαχείρισης για τη υλοποίηση επιχειρησιακών προγραμμάτων και η ανάληψη κάθε συναφούς ρόλου, σύμφωνα με τους όρους και περιορισμούς της ισχύουσας νομοθεσίας. (...). 22. Κάθε άλλος σκοπός συναφής ή συνεχόμενος ή αναγκαία συμπληρωματικός ή υποβοηθητικός των ανωτέρω, ακόμη και μη ρητώς κατονομαζόμενος ή εξειδικευόμενος στο παρόν, εφόσον δεν έρχεται σε αντίθεση προς οποιαδήποτε εκάστοτε ισχύουσα νόμιμη διάταξη. (...). 23. Ως εδαφική περιφέρεια της εταιρείας ορίζεται η εδαφική περιφέρεια των δήμων μετόχων και η εδαφική περιφέρεια της Αττικής, με την πρόβλεψη ότι σε ειδικές περιπτώσεις, η Γενική Συνέλευση δύναται να επεκτείνει την εδαφική περιφέρεια της εταιρείας, υπό την προϋπόθεση ότι η επέκταση λειτουργεί επ'ωφελεία της ίδιας». Στο άρθρο 5: «Το μετοχικό κεφάλαιο της εταιρείας ορίζεται σε 300.000 ευρώ και διαιρείται σε 3.000 κοινές δεσμευμένες ονομαστικές μετοχές, έκαστης ονομαστικής αξίας εκατό (100) ευρώ. (...) Οι ιδρυτές μέτοχοι, ήτοι οι Δήμοι Καρύστου, Λαυρεωτικής, Μαραθώνα και Ραφήνας – Πικερμίου, αναλαμβάνουν τη υποχρέωση να καταβάλλουν εντός

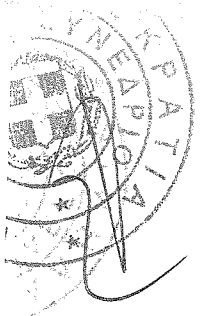


των προβλεπόμενων στο νόμο προθεσμιών (...) το ποσό της εισφοράς τους με μετρητά στο αρχικό κεφάλαιο, ήτοι το ποσό των τριακοσίων χιλιάδων (300.000) ευρώ συνολικά (...). Στο άρθρο 6 «1α: «Όλες οι μετοχές της εταιρείας είναι κοινές μη προνομιούχες, ονομαστικές και δεσμευμένες. Δεν εισάγονται στο Χρηματιστήριο Αξιών. Η δέσμευση εκτείνεται και στις μετοχές που θα εκδοθούν μεταγενέστερα λόγω αύξησης του μετοχικού κεφαλαίου της εταιρείας. β. Μέτοχοι της εταιρείας δύνανται να είναι Ο.Τ.Α. α' και β' βαθμού ή και άλλοι φορείς Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Είναι επίσης δυνατή η συμμετοχή των Περιφερειακών Ταμείων Ανάπτυξης, της Κεντρικής Ένωσης Δήμων Ελλάδος, της Ένωσης Περιφερειών Ελλάδος, των δικτύων και των συνδέσμων δήμων, υπό την προϋπόθεση ότι, οι Ο.Τ.Α. και οι Περιφερειακές Ενώσεις Δήμων κατέχουν την πλειοψηφία του μετοχικού κεφαλαίου, αποκλειομένης σε κάθε περίπτωση της συμμετοχής ιδιωτών ή ιδιωτικών ενώσεων ή άλλων φορέων ιδιωτικών συμφερόντων». Στο άρθρο 9: «1. Την εταιρεία διοικεί το Διοικητικό Συμβούλιο που αποτελείται από επτά (7) συμβούλους, μετόχους ή μη. (...). 4. Για την πρώτη πενταετή θητεία ορίζονται ως μέλη του Δ.Σ. της εταιρείας οι: (...).» Στο άρθρο 34: «Για όσα θέματα δεν ρυθμίζει το παρόν Καταστατικό εφαρμόζονται οι διατάξεις του Ν. 4584/2018 και ο Ν. 4674/2020 όπως εκάστοτε ισχύουν, καθώς και κάθε άλλη διάταξη νόμου αναγκαστικού δικαίου(...).»

24. Στο άρθρο 100 του ν. 3852/2010 (ΦΕΚ Α' 87), όπως ίσχυε κατά τον κρίσιμο εν προκειμένω χρόνο (βλ. ανωτέρω σκέψη 20), ορίζεται ότι «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, οι σύνδεσμοι δήμων, τα δίκτυα δήμων και περιφερειών του άρθρου 101, οι περιφερειακές ενώσεις δήμων, η Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδας και η Ένωση Περιφερειών Ελλάδας, τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου (ν.π.δ.δ.), τα οποία συνιστούν ή στα οποία συμμετέχουν οι προαναφερόμενοι φορείς, καθώς και νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου (ν.π.ι.δ.), στα οποία συμμετέχουν ή συνιστούν η

Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδας και η Ένωση Περιφερειών Ελλάδας, οι δημοτικές επιχειρήσεις ύδρευσης και αποχέτευσης, η Ένωση Δημοτικών Επιχειρήσεων Ύδρευσης Αποχέτευσης (Ε.Δ.Ε.Υ.Α.), οι επιχειρήσεις των Ο.Τ.Α. που ανήκουν στον δημόσιο τομέα σύμφωνα με την παρ. 6 του άρθρου 1 του ν. 1256/1982 (..), 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. Οι προγραμματικές συμβάσεις, στις οποίες ένας εκ των συμβαλλομένων είναι Ο.Τ.Α. α' ή β' βαθμού, δεν εμπίπτουν στις διατάξεις του άρθρου 225». (Το πρώτο εδάφιο της παρ. 1α) όπως αυτό είχε τροποποιηθεί με σειρά διατάξεων, διαμορφώθηκε ως άνω με το άρθρο 6 του ν. 4711/2020). (...) «2.α. Στις προγραμματικές συμβάσεις απαραίτητα ορίζονται το αντικείμενο της σύμβασης, ο σκοπός, το περιεχόμενο των μελετών, των έργων, των προγραμμάτων, των προμηθειών ή των υπηρεσιών, ο προϋπολογισμός τους, τα δικαιώματα και οι υποχρεώσεις των συμβαλλομένων, το χρονοδιάγραμμα εκτέλεσης της σύμβασης, οι πόροι από τους οποίους θα καλυφθούν οι αναλαμβανόμενες οικονομικές υποχρεώσεις και η διάρκεια της σύμβασης, καθώς και ο τρόπος κάλυψης των αναγκών για την εκπλήρωση της προγραμματικής σύμβασης λειτουργικών εξόδων, καθώς και οι λεπτομέρειες καταβολής τους. Για την εκπλήρωση του σκοπού της προγραμματικής σύμβασης, ο κάθε συμβαλλόμενος αναλαμβάνει συγκεκριμένο αντικείμενο με συγκεκριμένες υποχρεώσεις. Το Όργανο παρακολούθησης της εφαρμογής της προγραμματικής σύμβασης πρέπει απαραίτητα να ορίζεται στις προγραμματικές συμβάσεις, καθώς και οι αρμοδιότητές του και οι ρήτρες σε βάρος του συμβαλλομένου που παραβαίνει τους όρους της προγραμματικής σύμβασης». (Η περ. α της παρ. 2 αντικαταστάθηκε ως άνω με το άρθρο 21 παρ. 3 του ν. 4690/2020, ΦΕΚ Α' 104/30.5.2020). «3. Οι προγραμματικές συμβάσεις μπορεί να χρηματοδοτούνται από το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων μέσω προγραμμάτων συγχρηματοδοτούμενων από την Ευρωπαϊκή Ένωση ή/και





χρηματοπιστωτικούς οργανισμούς ή προγραμμάτων που χρηματοδοτούνται αμιγώς από εθνικούς πόρους, τον Τακτικό Προϋπολογισμό ή άλλα εθνικά ή περιφερειακά προγράμματα (...) καθώς και από τους προϋπολογισμούς των συμβαλλόμενων φορέων (...). (Η παρ. 3 αντικαταστάθηκε ως άνω με το άρθρο 21 παρ. 4 του ν.4690/2020, ΦΕΚ Α'104/30.5.2020). «6. Εκτός των περιπτώσεων της παρ. 1, οι ΟΤΑ α' και β' βαθμού, οι σύνδεσμοι δήμων, τα δίκτυα δήμων και τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου των ΟΤΑ μπορούν να συμβάλλονται με τους Αναπτυξιακούς Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης για την υλοποίηση αυτοδιοικητικών αρμοδιοτήτων και την παροχή υπηρεσιών προς τους πολίτες». (Η παρ. 6 διαμορφώθηκε ως άνω με το άρθρο 21 παρ. 6 του 4690/2020, ΦΕΚ Α'104/30.5.2020).


25. Ο ν. 4412/2016, «Δημόσιες συμβάσεις Έργων, Προμηθειών και Υπηρεσιών (προσαρμογή στις Οδηγίες 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ)», Α' 147, ορίζει στο άρθρο 12 αυτού, υπό τον τίτλο «Δημόσιες συμβάσεις μεταξύ φορέων του δημοσίου τομέα (άρθρο 12 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ)» ότι «1. (...) 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 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. 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, μπορεί να μην εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του παρόντος Βιβλίου, υπό τους όρους των άρθρων 3 έως 17 και ιδίως του παρόντος άρθρου».

26. Από το σύνολο των νομοθετικών διατάξεων και των προπαρασκευαστικών εργασιών που προπαρατέθηκαν, αυτοτελώς και σε συνδυασμό ερμηνευόμενων, συνάγονται τα ακόλουθα:

26.1. Κατά την έννοια της διάταξης του άρθρου 100 παρ. 1 του ν. 3852/2010 οι προγραμματικές συμβάσεις είναι διμερείς ή πολυμερείς συμφωνίες που θέτουν το γενικό πλαίσιο συνεργασίας μεταξύ Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης με άλλα δημόσια νομικά πρόσωπα, προκειμένου να προωθηθούν σκοποί που απορρέουν από το πλέγμα των αρμοδιοτήτων τους. Θεμελιώδες ουσιαστικό κριτήριο για τον προσδιορισμό της προγραμματικής σύμβασης είναι η κατά το δυνατόν ισόρροπη και αλληλοσυμπληρούμενη συμβολή των μερών στην υλοποίηση του εξυπηρετούμενου δημοσίου σκοπού. Οι περιουσιακές μετακινήσεις μεταξύ των συμβαλλόμενων φορέων περιορίζονται στην κάλυψη των απαραίτητων δαπανών για την υλοποίηση του συμβατικού αντικειμένου και δεν έχουν το χαρακτήρα ανταλλάγματος ή αμοιβής, στοιχείο που απαντάται μόνον στις αμοτεροβαρείς συμβάσεις εξ επαχθούς αιτίας, στις οποίες τα μέρη αποσκοπούν, δια της παροχής και αντιπαροχής, στην ικανοποίηση διαφορετικών άμεσων συμφερόντων (βλ.






Ελ.Συν. Τμ. Μειζ. Επτ. Σύνθ. 1747/2016, 2007/2014, 3173/2012, 2771/2011). Για να είναι νόμιμη η σύναψη προγραμματικής σύμβασης που φέρει τα ανωτέρω χαρακτηριστικά αμοτεροβαρούς σύμβασης, πρέπει, επιπροσθέτως, να έχει το ελάχιστο νόμιμο περιεχόμενο που προβλέπεται από την παρ. 2 του ίδιου άρθρου, να μη λειτουργεί ως εναλλακτική με την ειδικώς προβλεπόμενη από την κείμενη νομοθεσία διαδικασία εξυπηρέτησης του επιδιωκόμενου σκοπού και να μη χρησιμοποιείται καταχρηστικά προκειμένου να παρακαμφθούν διατάξεις που θέτουν περιορισμούς στη δράση των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Επιπλέον, εάν η προγραμματική σύμβαση συνάπτεται από αναθέτοντες φορείς του δημοσίου τομέα μεταξύ των οποίων δεν υφίσταται έλεγχος, ήτοι όταν συντρέχει περίπτωση οριζόντιας συνεργασίας μεταξύ τους, απαιτείται να πληρούνται για τη νομιμότητα αυτής και ο όρος ο οποίος τίθεται στην παρ. 4 του άρθρου 12 του ν. 4412/2016, σύμφωνα με τον οποίο οι συνεργαζόμενοι φορείς θα πρέπει να εκτελούν στην ελεύθερη αγορά, μόνο το 20% των δραστηριοτήτων που αφορά η συνεργασία τους. Άλλως περιέρχονται σε πλεονεκτική θέση έναντι των οικονομικών φορέων που δρουν στην ίδιο τομέα και, για τον λόγο αυτό, δεν δικαιολογείται εξαίρεση της συγκεκριμένης σύμβασης από τις προβλεπόμενες στον ν. 4412/2016 ανταγωνιστικές διαδικασίες ανάθεσης. Για τον προσδιορισμό του 20% των δραστηριοτήτων, λαμβάνεται υπόψη, σύμφωνα με τα οριζόμενα στην παρ. 5 του άρθρου 12 του ν. 4412/2016, 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. Οσάκις δεν διατίθεται για την τελευταία τριετία ο κύκλος εργασιών ή άλλο μέτρο, βάσει δραστηριοτήτων, λόγω πρόσφατης σύστασης της αναθέτουσας Αρχής, αρκεί η δραστηριότητα να μετρηθεί κατά τρόπο αξιόπιστο ιδίως μέσω προβολών επιχειρηματικών δραστηριοτήτων (πρβλ. αποφ. ΔΕΚ της 9<sup>ης</sup> Ιουνίου 2009, C-480/06, Επιτροπή κατά Γερμανίας, της 19<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 2012, C-159711, Azienda Sanitaria Locale di Lecce, της 13<sup>ης</sup> Ιουνίου 2013, C-386/11, Piepenbrock Dienstleistungen GmbH&Co.KG,



αποφ. ΔΕΕ της 8<sup>ης</sup> Μαΐου 2014, C-15/13 επί προδικαστικής παραπομπής, αποφ. ΔΕΕ της 8<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 2016, C-553/15, επί προδικαστικής παραπομπής, Προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα Paolo Mengozzi της 30ής Ιουνίου 2016, στην υπόθεση C-51/15 επί προδικαστικής παραπομπής, προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα Manuel Campos Sanchez Bordona της 2ας Απριλίου 2020, C-3/19, επί προδικαστικής παραπομπής, απόφ. ΔΕΕ της 28<sup>ης</sup> Μαΐου 2020, C-796/18, επί προδικαστικής παραπομπής, ΕλΣυν. Τμ. Μείζονος Επταμελούς Σύθεσης 116/2020, 1082/2020, VI Τμ. 26/2013, 957/2018). Εκ τούτων παρέπεται, κατά τρόπο ανάλογο, ότι στην περίπτωση που ένας νεοσυσταθείς Αναπτυξιακός Οργανισμός Ο.Τ.Α. συνάπτει μια πρώτη προγραμματική σύμβαση παροχής υπηρεσιών με Δήμο, κατ' επίκληση των διατάξεων των παρ. 1 και 3γ του ν. 4674/2020 και της παρ. 6 του άρθρου 100 του ν. 3852/2010, προς υποστήριξη αυτοδιοικητικών του αρμοδιοτήτων και δη αρμοδιοτήτων των Τμημάτων Εσόδων-Περιουσίας και Προμηθειών της Οικονομικής του Υπηρεσίας του Δήμου, χωρίς ο Αναπτυξιακός Οργανισμός να έχει προϋφιστάμενο κύκλο εργασιών επί του αντικειμένου στο οποίο αφορά η συνεργασία, τότε ο κύκλος εργασιών που δύναται να αναθέσει ο Αναπτυξιακός Οργανισμός σε τρίτους, στο πλαίσιο της συνεργασίας αυτής, δεν δύναται να υπερβαίνει το 20% εκείνων που αναλαμβάνει με την σύμβαση. Επομένως, ο Αναπτυξιακός Οργανισμός θα πρέπει να είναι θέση να εκτελέσει με ίδια μέσα το 80% των δραστηριοτήτων στις οποίες αφορά η συνεργασία. Άλλως, η συνεργατική εκτέλεση του αντικειμένου της σύμβασης υλοποιείται κυρίως με τη συνδρομή οικονομικών φορέων της ελεύθερης αγοράς και όχι προεχόντως δια της συνεργασίας των αναθετουσών Αρχών, με δευτερεύουσα τη συμμετοχή φορέων που παρέχουν τις ίδιες υπηρεσίες στην ελεύθερη αγορά. Μη συντρεχούσης δε, για τον λόγο αυτό, της προϋπόθεσης οριζόντιας συνεργασίας που τίθεται στην παρ. 4 του ν. 4412/2016, αίρεται η ευχέρεια σύναψης προγραμματικής σύμβασης διότι αυτή θα είχε ως αποτέλεσμα να εξαιρείται από τον ενωσιακό ανταγωνισμό η παροχή υπηρεσίας επί της οποίας αυτός θα είχε κανονικώς εφαρμογή. Κατά συνέπεια, πρέπει να γίνει δεκτό ότι στην




περίπτωση αυτή πρέπει να τύχουν εφαρμογής οι κοινοί κανόνες περί διαγωνισμών.

26.2. Από τις προπαρατεθείσες διατάξεις του άρθρου 2 του ν. 4674/2020 και την σχετική αιτιολογική έκθεση του νόμου, προκύπτει ότι οι νέοι Αναπτυξιακοί Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης, στους οποίους αποκλείεται η συμμετοχή ιδιωτών και με τη μορφή των οποίων συστάθηκε και η εταιρεία με την επωνυμία «ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΟΣ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΟΤΑ Α.Ε.» και διακριτικό τίτλο «ΕΥΔΗΜΟΣ Α.Ε. – ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΟΣ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ», δύνανται να συμβάλλονται με προγραμματική σύμβαση που πληρεί τις ανωτέρω προϋποθέσεις, με τους μετόχους αυτών Ο.Τ.Α. ή με τρίτους φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης, που εμπίπτουν, στην οριζόμενη στο καταστατικό αυτών περιοχή παρέμβασής τους, εξυπηρετώντας σκοπούς που απαριθμούνται ενδεικτικά. Μεταξύ αυτών περιλαμβάνεται και ο αναφερόμενος στο στοιχείο στ) της παρ. 1 του άρθρου 2 του εν λόγω νόμου, αλλά και στην τροποποιηθείσα παρ. 6 του άρθρου 100 του ν. 3852/2010, σκοπός της εν γένει υποστήριξης των Ο.Τ.Α. στην υλοποίηση αυτοδιοικητικών αρμοδιοτήτων. Η χρήση της λέξης «υποστήριξη», διακρινόμενη από εκφράσεις που χρησιμοποιούνται για άλλους αναπτυξιακούς κυρίως σκοπούς, όπως «η από κοινού εφαρμογή με τους Ο.Τ.Α.», «η ωρίμανση και εκτέλεση έργων υποδομής», «η υλοποίηση δράσεων και έργων», η «προώθηση της αιφόρου ανάπτυξης», αποτελεί ένδειξη ότι δεν είναι δυνατή η εκχώρηση αποφασιστικών αρμοδιοτήτων στους Αναπτυξιακούς Οργανισμούς όταν αντικείμενο των προγραμματικών συμβάσεων είναι η άσκηση αρμοδιοτήτων νευραλγικών υπηρεσιών της τοπικής διακυβέρνησης αναγόμενων σε μία από τις βασικές και πρωτεύουσες λειτουργίες αυτής όπως είναι οι οικονομικές υπηρεσίες των Ο.Τ.Α. Τούτο προκύπτει και από σχετική ρητή επισήμανση της εγκυκλίου 200/16.6.2020, συνάγεται όμως προεχόντως από την διάταξη του άρθρου 102 παρ. 1 του Συντάγματος η οποία κατοχυρώνει την αρμοδιότητα των Ο.Τ.Α. ως φυσικών φορέων διαχείρισης των τοπικών τους υποθέσεων με όλες τις κατά νόμο υποχρεώσεις που απορρέουν από τη διαχείριση αυτή. Κατά



συνέπεια, στις περιπτώσεις αυτές οι συμβαλλόμενοι Ο.Τ.Α. 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 Ο.Τ.Α.

27. Ο Οργανισμός Εσωτερικής Υπηρεσίας (Ο.Ε.Υ.) του Δ.Χ., ο οποίος εγκρίθηκε με την 5076/22.7.2011 απόφαση του Γενικού Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης Κρήτης (ΦΕΚ Β'1287, και τροποποιήθηκε με τις αποφάσεις 15701/9.12.2013 (ΦΕΚ Β'3113) και 2351/28.2.2019 (ΦΕΚ Β'884) του ιδίου Οργάνου, προβλέπει στο άρθρο 13 αυτού υπό τον τίτλο «Αρμοδιότητες Διεύθυνσης Οικονομικών Υπηρεσιών ότι: «Η Διεύθυνση Οικονομικών Υπηρεσιών είναι αρμόδια για την αποτελεσματική τήρηση των οικονομικών προγραμμάτων λειτουργίας του Δήμου, τη σωστή απεικόνιση των οικονομικών πράξεων και τη διαχείριση των εσόδων και δαπανών του, καθώς και τη διασφάλιση και αξιοποίηση της δημοτικής περιουσίας. Συγχρόνως, η Διεύθυνση μεριμνά για την αποτελεσματική διενέργεια όλων των νόμιμων διαδικασιών που απαιτούνται για τη προμήθεια υλικών, εξοπλισμού και υπηρεσιών του Δήμου. (...). Οι αρμοδιότητες των επί μέρους οργανωτικών μονάδων της Διεύθυνσης Οικονομικών Υπηρεσιών είναι οι εξής: (α) Αρμοδιότητες Τμήματος Προϋπολογισμού, Λογιστηρίου (...) (β) Αρμοδιότητες Τμήματος Εσόδων και Περιουσίας: \*Συγκεντρώνει στοιχεία για την εξακρίβωση των υπόχρεων και του ύψους των χρηματικών υποχρεώσεων προς τον Δήμο των φυσικών και νομικών προσώπων για φόρους, εισφορές, τέλη, δικαιώματα που περιοδικά πρέπει να καταβάλλονται στο Δήμο με βάση τις ισχύουσες εκάστοτε διατάξεις της νομοθεσίας. \*Ελέγχει την ακρίβεια των μεγεθών με βάση τα οποία υπολογίζονται το ύψος ανά υπόχρεο των προηγούμενων φόρων, εισφορών, τελών, δικαιωμάτων κ.λ.π.\* Δημιουργεί και



τηρεί αρχεία υπόχρεων για την καταβολή των επιμέρους ποσών που αποτελούν τακτικά έσοδα του Δήμου. \* Επεξεργάζεται στοιχεία και υπολογίζει περιοδικά το ύψος των οφειλόμενων ποσών κατά κατηγορία προσόδου κα υπόχρεο. Καταρτίζει βεβαιωτικούς καταλόγους υπόχρεων και αντίστοιχων οφειλόμενων ποσών κατά κατηγορία προσόδου. \* Μεριμνά για τη ενημέρωση των υπόχρεων για την καταβολή των προηγούμενων οφειλόμενων ποσών και μεριμνά για την τήρηση των διαδικασιών που ισχύουν για τις προσφυγές των υπόχρεων όταν αμφισβητούν το ύψος των οφειλόμενων ποσών. \* Οριστικοποιεί τους βεβαιωτικούς καταλόγους μετά την ολοκλήρωση των διαδικασιών των τυχόν προσφυγών για την εκτέλεση των αντίστοιχων εισπράξεων \* Τηρεί τις αντίστοιχες διαδικασίες και εκδίδει βεβαιώσεις που σχετίζονται με την είσπραξη διαφόρων τελών, δικαιωμάτων ή εισφορών. \* Παρακολουθεί και μεριμνά για την τήρηση όλων των οικονομικών δοσοληψιών που σχετίζονται με η λειτουργία της παροχής υπηρεσιών του Δήμου μέσω των νεκροταφείων, σφαγείων, δημοτικών αγορών κλπ. \* Τηρεί τις διαδικασίες που σχετίζονται με την αποδοχή και την αξιοποίηση των δωρεών και των κληροδοτημάτων προς τον Δήμο, σύμφωνα με τους αντίστοιχους όρους. \* Τηρεί τα αρχεία της δημοτικής ακίνητης περιουσίας σε ηλεκτρονική και φυσική μορφή (φάκελοι με στοιχεία περιγραφικά και ιδιοκτησιακά έγγραφα) \* Μεριμνά για τη διερεύνηση μεθόδων αξιοποίησης της δημοτικής ακίνητης περιουσίας και διατυπώνει σχετικές εισηγήσεις προς τα αρμόδια όργανα του Δήμου. \* Μεριμνά για την προώθηση της αξιοποίησης της δημοτικής ακίνητης περιουσίας σύμφωνα με τις σχετικές αποφάσεις του Δήμου, και τη διαχείριση της εκμετάλλευσης της δημοτικής ακίνητης περιουσίας (π.χ. κατάρτιση συμβάσεων μισθώσεων, μέριμνα είσπραξης μισθωμάτων κ.λπ.). \* Μεριμνά για την εκμίσθωση δημοτικών εκτάσεων γης για βιομηχανικούς ή βιοτεχνικούς σκοπούς, κτηνοτροφικές εκμεταλλεύσεις, εγκαταστάσεις θερμοκηπίων και για μονάδες στους τομείς αλιείας. \* Μεριμνά για την παραχώρηση χρήσης δημοτικών ακινήτων ή την καταβολή μισθώματος προς κάλυψη στεγαστικών αναγκών της πυροσβεστικής υπηρεσίας. (γ) Αρμοδιότητες Τμήματος Ταμείου (...). (δ) Αρμοδιότητες Τμήματος Προμηθειών (Αρμοδιότητες σε θέματα προμηθειών



υλικών/ εξοπλισμού/υπηρεσιών). \*Σχεδιάζει τις εσωτερικές διαδικασίες για την κατάρτιση του προγράμματος απαιτούμενων προμηθειών και υπηρεσιών (εκτός του πεδίου το ν. 3316/2005) του Δήμου, συγκεντρώνει τις αιτήσεις των δημοτικών υπηρεσιών, εξετάζει τη σκοπιμότητα αυτών και διαμορφώνει περιοδικά προγράμματα για την προμήθεια κάθε είδους υλικών, εξοπλισμού και υπηρεσιών και εισηγείται αυτά για έγκριση στα αρμόδια όργανα του Δήμου (υλικά για την εκτέλεση τεχνικών έργων, ανταλλακτικά, λιπαντικά, καύσιμα, λιπάσματα, φυτοφάρμακα, μηχανήματα, εργαλεία, έπιπλα, είδη γραφείου, μισθώσεις μεταφορικών μέσων, ασφαλίσεις κ.λπ). \* Ενεργεί έρευνες αγοράς για την τεκμηρίωση της διαθεσιμότητας των ειδών που ενδιαφέρουν τον Δήμο και τη λήψη στοιχείων τιμών προμήθειας ή υπηρεσίας. \* Διενεργεί τις διαδικασίες για την ανάθεση των προμηθειών και των συμβάσεων παροχής υπηρεσιών, ήτοι μεριμνά για την κατάρτιση προδιαγραφών σε συνεργασία με τα αρμόδια κάθε φορά τμήματα του Δήμου, καταρτίζει το σχέδιο διακήρυξης, των συμβάσεων και όλων των αποφάσεων και εισηγείται τη συγκρότηση όλων των επιτροπών που απαιτούνται (διενέργειας διαγωνισμών, αξιολόγησης των προσφορών και παραλαβής των ειδών) στο κάθε φορά αρμόδιο αποφαινόμενο όργανο του Δήμου, παρακολουθεί τη λειτουργία τους και γενικά μεριμνά για όλα τα ζητήματα που αφορούν την εκτέλεση κάθε προμήθειας ή υπηρεσίας μέχρι και την οριστική παραλαβή της, σύμφωνα πάντοτε με τις ισχύουσες διατάξεις. \* Μεριμνά για την τήρηση των διαδικασιών χαρακτηρισμού υλικών/εξοπλισμού ως ακρήστων ή ως υλικών που πλεονάζουν και τηρεί τις διαδικασίες καταστροφής, απομάκρυνσης ή εκποίησης των υλικών αυτών. \* Τηρεί τα πληροφοριακά αρχεία και έγγραφα των συμβάσεων προμηθειών και υπηρεσιών (αρχείο προμηθευομένων ειδών, αρχείο προμηθευτών, αρχείο φακέλων προμηθειών). \* Μεριμνά για την παραλαβή από τους αντίστοιχους προμηθευτές των κάθε είδους υλικών παγίων (μηχανήματα –εξοπλισμός) ή αναλωσίμων που απαιτεί η λειτουργία του Δήμου. \* Μεριμνά για την ενημέρωση των διαχειριστικών βιβλίων των αποθηκών (κατά ποσότητα και αξία) με τα εισαγόμενα και εξαγόμενα είδη, και τη τήρηση των διαδικασιών χορήγησης των ειδών που τηρούνται στα αποθέματα των αποθηκών του



Δήμου. \* Παρακολουθεί τα αποθέματα των αποθηκών και διατυπώνει εισηγήσεις για την ανάγκη ανανέωσής τους. Συνεργάζεται σχετικά με τις δημοτικές υπηρεσίες που κάνουν χρήση των υλικών των αποθηκών. \* Τηρεί το αρχείο των παγίων κινητών περιουσιακών στοιχείων του Δήμου (μηχανήματα, οχήματα, συσκευές, εξοπλισμός κ.λπ.) και παρακολουθεί την κατανομή των παγίων αυτών στις υπηρεσίες του Δήμου. \* Τηρεί τις διαδικασίες χαρακτηρισμού υλικών ως άχρηστων ή ως υλικών που πλεονάζουν και τήρηση των διαδικασιών καταστροφής, απομάκρυνσης ή εκποίησης τους.\* Μεριμνά για την τήρηση των διαδικασιών των περιοδικών απογραφών των κάθε είδους υλικών και εξοπλισμού του Δήμου.

28. Με τα πραγματικά αυτά περιστατικά, και σύμφωνα με όσα έγιναν ερμηνευτικώς δεκτά στη σκέψη 26, το Δικαστήριο κρίνει ότι μολονότι οι μετέχουσες στην προγραμματική σύμβαση αναθέτουσες Αρχές συμβάλλονται στο πλαίσιο των προβλεπόμενων στο νόμο και τις καταστατικές τους διατάξεις αρμοδιοτήτων, παρέχοντας η μεν «ΕΥΔΗΜΟΣ Α.Ε.» επιπρόσθετο προσωπικό ο δε Δ.Χ. την υλικοτεχνική υποδομή και το αντάλλαγμα που προβλέπεται στη σύμβαση για τις υπηρεσίες που θα παρασχεθούν, η σκοπούμενη προγραμματική συνεργασία δεν ορίζεται ισόρροπα και νόμιμα. Τούτο διότι δεν καθορίζεται σαφώς το εύρος της διοικητικής υποστήριξης που θα παρασχεθεί από την «ΕΥΔΗΜΟΣ Α.Ε.» σε σχέση με τις αποφασιστικές αρμοδιότητες που πρέπει να παραμείνουν στον Δ.Χ. στους κρίσιμους τομείς του Τμήματος Εσόδων – Περιουσίας και Προμηθειών της Οικονομικής Υπηρεσίας αυτού. Η έλλειψη αυτή επιτείνεται από τον γενικό ισχυρισμό του προσφεύγοντος Δήμου ότι το προσωπικό που θα εισφέρει η «ΕΥΔΗΜΟΣ Α.Ε.» θα έχει δικαίωμα υπογραφής και άρα την ευθύνη του αντικειμένου και του αποτελέσματος, αλλά και από το ασαφή όρο του άρθρου 8 της σύμβασης, υπό τον τίτλο «Λοιπές ευθύνες» όπου ορίζεται ότι η «ΕΥΔΗΜΟΣ Α.Ε.» είναι η μόνη υπεύθυνη έναντι των όποιων αξιώσεων τρίτων, για τη μη έγκαιρη έναρξη και ολοκλήρωση της διοικητικής υποστήριξης. Περαιτέρω, αβασίμως επικαλούνται οι προσφεύγοντες την αρμοδιότητα της «ΕΥΔΗΜΟΣ Α.Ε.» να



παράσχει, μεταξύ άλλων, τεχνικές και συμβουλευτικές υπηρεσίες διαχείρισης και αξιοποίησης της ακίνητης περιουσίας του Δήμου Χερσονήσου, χωρίς περαιτέρω διακρίσεις. Τούτο διότι η υπηρεσία αυτή, κατά τα οριζόμενα στην παρ. 3 στοιχ. δ του άρθρου 2 του ν. 4674/2020, όπως ισχύει, παρέχεται από τους Αναπτυξιακούς Οργανισμούς μόνο στους μετόχους αυτών Ο.Τ.Α. Πέραν τούτων, το Δικαστήριο κρίνει ότι η ανάθεση από την «ΕΥΔΗΜΟΣ Α.Ε.» της υλοποίησης της σύμβασης σε προσωπικό 26 ατόμων, είναι πρόσφορη να οδηγήσει σε καταστρατήγηση των διατάξεων περί σύναψης δημοσίων συμβάσεων με ανταγωνιστικές διαδικασίες, καθώς το προσωπικό αυτό δεν μπορεί να προέλθει από τα τακτικά στελέχη της «ΕΥΔΗΜΟΣ Α.Ε.», τα οποία, όπως προκύπτει από την σελ. 22 της προσφυγής του είναι μόλις 12, διάφορων ειδικοτήτων, απασχολούμενα κυρίως στην ίδια την εταιρεία. Συνεπώς, ως μη δυνάμενος να εκτελέσει το 80% του αντικειμένου της σύμβασης με ίδια μέσα, ο νεοσυσταθείς αυτός Αναπτυξιακός Οργανισμός πρέπει να απευθυνθεί σε εξειδικευμένες υπηρεσίες ιδιωτών, σε ποσοστό που προδήλως υπερβαίνει το 20% των 26 ατόμων που απαιτούνται για την εκτέλεση της σύμβασης και, συνακόλουθα, το 20% της δραστηριότητας που αποτελεί το αντικείμενο της συνεργασίας, η οποία είναι και η πρώτη που αναλαμβάνει. Λαμβανομένων υπόψη και του ότι δεν προβλέπεται στη σύμβαση περαιτέρω διαγωνιστική διαδικασία με αντικείμενο τη σύναψη συμβάσεων με φορείς που διαθέτουν ανάλογο προσωπικό, του ανεπτυγμένου ανταγωνισμού στον τομέα αυτό, και της δυνατότητας του Δ.Χ. να δικαιολογήσει την διενέργεια παρόμοιου διαγωνισμού, τηρουμένων όλων των κατά νόμο προϋποθέσεων, για την κάλυψη επιτακτικών λειτουργικών του αναγκών, η ελεγχόμενη σύμβαση δεν πληρεί, παρά τα αντιθέτως προβαλλόμενα, τη σχετική προϋπόθεση της παρ. 4 του άρθρου 12 του ν. 4412/2016, κατά τα αναπτυχθέντα ανωτέρω στη σκέψη 26. Ως εκ τούτων, η παρούσα σύμβαση δεν αποτελεί περίπτωση επιτρεπόμενης προγραμματικής σύμβασης, όπως ορθώς, και με παρεμφερή γενική αιτιολογία, παρά την ελλιπή νομική της βάση, δέχθηκε η προσβαλλόμενη Πράξη και οι συνεκδικαζόμενες προσφυγές πρέπει να απορριφθούν.

Για τους λόγους αυτούς

Απορρίπτει τις συνεκδικαζόμενες 2048/30.3.2021 και 2244/31.3.2021, προσφυγές ανάκλησης του Δήμου Χερσονήσου Ηρακλείου Κρήτης και της εταιρείας ειδικού σκοπού με την επωνυμία «ΑΝΑΠΤΥΞΙΑΚΟΣ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΟΤΑ Α.Ε.», αντίστοιχα.

Απορρίπτει την παρέμβαση που ασκήθηκε από την δευτεροβάθμια συνδικαλιστική οργάνωση με την επωνυμία «Πανελλήνια Ομοσπονδία Εργαζομένων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Π.Ο.Ε.-Ο.Τ.Α.)».

Δεν ανακαλεί, κατά τα αναφερόμενα στο αιτιολογικό, την 8/2.3.2021 Πράξη της Αναπληρώτριας Επιτρόπου του Ελεγκτικού Συνεδρίου στη 2<sup>η</sup> Υπηρεσία Επιτρόπου Περιφερειακής Ενότητας Ηρακλείου.

Κρίθηκε και αποφασίσθηκε σε τηλεδιάσκεψη, στις 20 και 25 Μαΐου 2021.

Η ΠΡΟΕΔΡΟΣ

Η ΕΙΣΗΓΗΤΡΙΑ ΠΑΡΕΔΡΟΣ

Η ΓΡΑΜΜΑΤΕΑΣ

Δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο ακροατήριο του Δικαστηρίου, την 1 Ιουνίου 2021.

Για την ακρίβεια  
Αθήνα 5/7/21  
Γραμματέας του Εβδομού Τμήματος  
του Ελεγκτικού Συνεδρίου

Η ΠΡΟΕΔΡΟΣ ΣΥΝΕΔΡΙΑΣ  
Η ΓΡΑΜΜΑΤΕΑΣ

ΠΕΛΑΓΙΑ Ι. ΚΡΗΤΙΚΟΥ

