

ΠΑΝΟΣ ΖΥΓΟΥΡΗΣ - ΔΙΚΗΓΟΡΟΣ ΑΘΗΝΩΝ

ΝΟΜΙΚΟΣ ΣΥΜΒΟΥΛΟΣ ΚΕΝΤΡΙΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ ΔΗΜΩΝ ΕΛΛΑΔΟΣ

ΜΠΟΥΜΠΟΥΛΙΝΑΣ 9-11 (2^{ος} όροφος) ΑΘΗΝΑ

ΤΗΛ:210-8259140-1-FAX: 210-8259235

KIN:6977506705, e-mail :pzygouris@gmail.com

ΓΝΩΜΟΛΟΓΗΣΗ

Ετέθη την 13-02-2020 από το Νομικό Πρόσωπο Ιδιωτικού Δικαίου με την επωνυμία «Δημοτική Επιχείρηση Ύδρευσης Αποχέτευσης» (Δ.Ε.Υ.Α.) προς την Ένωση Δημοτικών Επιχειρήσεων Ύδρευσης Αποχέτευσης (Ε.Δ.Ε.Υ.Α.) ερώτημα προς γνωμοδότηση και ειδικότερα εάν, ενόψει της συναφθείσας την 15-02-2007 Προγραμματικής Σύμβασης μεταξύ Ε.Υ.Α.Θ. Παγίων και τέως Δ.Ε.Υ.Α... (νύν Δ.Ε.Υ.Α.... ως καθολική διάδοχος), η τότε Δ.Ε.Υ.Α. νομιμοποιούνταν βάσει του νομοθετικού πλαισίου να επιχορηγήσει την κατασκευή ενός έργου του οποίου η κυριότητα ανήκει σε άλλη επιχείρηση (εν προκειμένω στην Ε.Υ.Α.Θ. Παγίων) και αν νόμιμα συνήφθη η προγραμματική σύμβαση με τις υποχρεώσεις της Δ.Ε.Υ.Α. που αναφέρονται σε αυτή;

Περαιτέρω, τέθηκαν υπόψιν μας τα κάτωθι έγγραφα και αποφάσεις:

- Η από 15-02-2007 προγραμματικής σύμβαση μεταξύ Ε.Υ.Α.Θ. Παγίων και Δ.Ε.Υ.Α.
- Η υπ' αρ. 17/2006 απόφαση του Διοικητικού Συμβουλίου της Δ.Ε.Υ.Α. με θέμα «Συμμετοχή της Δ.Ε.Υ.Α. στην κατασκευή του έργου «Δίκτυο Ακαθάρτων Δ.Δ. ... προϋπολογισμού 6.900.000,00 ευρώ, διατεθειμένη πίστωση από το ΠΔΕ και ΤΣ 5.090.000,00 ευρώ και συμμετοχή Δ.Ε.Υ.Α. 1.810.000,00 ευρώ»
- Η με αριθμ. καταχ. ΑΓ324/01-07-2019 αγωγή της Ε.Υ.Α.Θ. Παγίων κατά της Δ.Ε.Υ.Α. ενώπιον του Διοικητικού Εφετείου Θεσσαλονίκης με αγωγή αιτήμα την καταβολή από την εναγόμενη Δ.Ε.Υ.Α. χρηματικού ποσού 593.013,00 ευρώ, νομιμοτόκως, από την ημερομηνία της πρώτης οχλήσεως,

την 11-09-2018, άλλως από την επίδοση εξωδίκου δηλώσεως την 20-12-2018, επικουρικά δε από την επομένη της επιδόσεως της αγωγής

Κατά τη γνώμη μου προσήκει η κάτωθι απάντηση αναφορικά με τη νομιμότητα της συναφθείσας την 15-02-2007 Προγραμματικής Συμβάσεως.

I. Νομοθετικό πλαίσιο Προγραμματικών Συμβάσεων – Ερμηνεία- Νομολογία

Κατ' **άρθρ. 35 ΠΔ 410/1995**, περί Προγραμματικών Συμβάσεων, όπως είχε αντικατασταθεί με το αρθρ. 25 ν. 2738/199, οριζόταν ότι « Για τη μελέτη και εκτέλεση έργων και προγραμμάτων ανάπτυξης μιας περιοχής και για την παροχή υπηρεσιών κάθε είδους, οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης, οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις και τα Νομαρχιακά Διαμερίσματα των Ενιαίων Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων, οι σύνδεσμοι Δήμων και Κοινοτήτων, οι Τ.Ε.Δ.Κ., η Ε.Ν.Α.Ε., η Κ.Ε.Δ.Κ.Ε., τα Ν.Π.Δ.Δ., τα οποία συνιστούν ή στα οποία συμμετέχουν οι προαναφερόμενοι οργανισμοί και φορείς, οι δημοτικές Επιχειρήσεις ύδρευσης και αποχέτευσης, τα δημοτικά και κοινοτικά ιδρύματα μπορούν να συνάπτουν προγραμματικές συμβάσεις με το Δημόσιο, μεταξύ τους ή και με φορείς του δημόσιου τομέα της παρ. 6 του άρθρου 1 του ν. 1256/1982, μεμονωμένα ή από κοινού.... 2. Στις Προγραμματικές συμβάσεις απαραίτητα ορίζονται το αντικείμενο της σύμβασης, ο σκοπός και το περιεχόμενο των μελετών, των έργων, των προγραμμάτων ή των υπηρεσιών που αυτή αφορά, 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. Επίσης ορίζεται το όργανο παρακολούθησης της εφαρμογής της και οι αρμοδιότητές του, καθώς και ρήτρες σε βάρος του συμβαλλόμενου που παραβαίνει τους όρους της προγραμματικής σύμβασης. Με την προγραμματική σύμβαση επίσης ορίζεται ο συμβαλλόμενος ή ο τρίτος στον οποίο μπορεί να ανατεθεί η Διαχείριση, εκμετάλλευση και συντήρηση των έργων του προγράμματος μετά την ολοκλήρωσή του, εφόσον προβλέπεται στάδιο Διαχείρισης, εκμετάλλευσης και συντήρησής τους. 3. Οι συμβαλλόμενοι φορείς για την εκτέλεση των προγραμματικών συμβάσεων μπορεί να χρηματοδοτούνται από το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων, τον Τακτικό Κρατικό Προϋπολογισμό, από προγράμματα και

πρωτοβουλίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή άλλα εθνικά ή περιφερειακά προγράμματα και από τους προϋπολογισμούς των συμβαλλόμενων φορέων. Είναι δυνατή η χρηματοδότηση των συμβαλλομένων και από φορείς του δημόσιου τομέα που δεν μετέχουν στην προγραμματική σύμβαση.4. Για την υλοποίηση των προγραμματικών συμβάσεων και στα πλαίσια των συμφωνούμενων δικαιωμάτων και υποχρεώσεων των συμβαλλόμενων οργανισμών και φορέων, επιτρέπεται η απασχόληση προσωπικού του ενός συμβαλλομένου στον άλλον, καθώς και η παραχώρηση της χρήσης ακινήτων, εγκαταστάσεων, μηχανημάτων και μέσων...».

Κατά την έννοια της διάταξης του άρθρου 35 ΠΔ 410/1995, προγραμματικές συμβάσεις είναι συμφωνίες που θέτουν το γενικό πλαίσιο για την οργάνωση και διαχείριση δημοσίων υπηρεσιών και την άσκηση συγκεκριμένης κάθε φορά δραστηριότητας, δια μέσου των φορέων της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Η υποβάθμιση του ρόλου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης έγινε αισθητή μαζί με τα αδιέξοδα όπου οδηγούσε και πέρα από την πολιτική βούληση, χρειάστηκε να αναπτυχθούν οι κατάλληλοι μηχανισμοί και θεσμοί, ώστε οι αυτοδιοικούμενες τοπικές κοινότητες να μπορούν να έχουν ουσιαστική συμμετοχή στην αναπτυξιακή προσπάθεια, να λειτουργούν ως πράγματι αποκεντρωμένοι θεσμοί, και να συμβάλλουν με αυτόν τον τρόπο στην αναβάθμιση της ποιότητας ζωής εκεί όπου ο κακός σχεδιασμός και η αλόγιστη χρήση των φυσικών πόρων έχουν δημιουργήσει προβληματικές συνθήκες διαβίωσης.

Σκοπός τους είναι η διευκόλυνση παροχής υπηρεσιών **με αναπτυξιακό χαρακτήρα** σε τοπικό επίπεδο, προκειμένου να παρακαμφθούν τυχόν γραφειοκρατικές δυσκολίες, έλλειψη προσωπικού, αλληλοεπικαλύψεις αρμοδιοτήτων και άλλοι ανασταλτικοί παράγοντες που καθυστερούν την ανάπτυξη και την εν γένει βελτίωση της ποιότητας ζωής των κατοίκων. Για την υλοποίηση των ως άνω σκοπών απαιτείται συνήθως, η σύναψη εκτελεστικών συμβάσεων με τρίτους.

Αφενός λοιπόν η πρώτη κατεύθυνση προς την οποία ρέπουν οι στόχοι του θεσμού της Προγραμματικής Σύμβασης είναι η ανάπτυξη της τοπικής κοινωνίας και ο προγραμματισμός αυτών των δράσεων μέσω μελέτης και πραγμάτωσης έργων, προμηθειών και υπηρεσιών, και αφετέρου η συντονισμένη δράση και συνεργασία με το Δημόσιο, ώστε να υπάρχει σύμπραξη της τοπικής και κρατικής οικονομίας για την ανάπτυξη των τοπικών θεσμών και περαιτέρω του ίδιου του κράτους.

Απαραίτητη προϋπόθεση για τη νόμιμη σύναψη προγραμματικής σύμβασης είναι ο σκοπός, τον οποίο καλείται αυτή να εκπληρώσει, να μην είναι δυνατόν να επιτευχθεί με άλλο νόμιμο τρόπο. Ως εκ τούτου, η προγραμματική σύμβαση δεν μπορεί να λειτουργεί ως ισοδύναμη ή εναλλακτική με την ειδικώς προβλεπόμενη από την κείμενη νομοθεσία διαδικασία επιλογής αναδόχου για την επίλυση του ανακύπτοντος ζητήματος, ούτε να χρησιμοποιείται καταχρηστικά για την παράκαμψη διατάξεων που θέτουν συγκεκριμένους περιορισμούς στη δράση των Ο.Τ.Α. ή απαιτούν την τήρηση συγκεκριμένων όρων και προϋποθέσεων για την άσκησή της.

Η σύμβαση μάλιστα αυτή δεν μπορεί να λειτουργεί ως ισοδύναμη ή εναλλακτική με την ειδικώς προβλεπόμενη από την κείμενη νομοθεσία διαδικασία επιλογής αναδόχου για την επίλυση του ανακύπτοντος ζητήματος, **ούτε να χρησιμοποιείται καταχρηστικά για την παράκαμψη διατάξεων που θέτουν συγκεκριμένους περιορισμούς στη δράση των Ο.Τ.Α ή απαιτούν την τήρηση συγκεκριμένων όρων και προϋποθέσεων για την άσκηση της.**

Η σύναψη προγραμματικής συμβάσεως αποτελεί το **ultimum refugium**, θεμελιώνει μεν την συνεργασία πλειόνων φορέων, αλλά **δεν επιτρέπει την αξιοποίηση των προγραμματικών συμβάσεων ως μέσου μεταβίβασης αρμοδιότητας από έναν συμβαλλόμενο φορέα στον αντισυμβαλλόμενο του και η προσφυγή σε αυτή επιτρέπεται μόνο στην περίπτωση που το επιδιωκόμενο με αυτή αποτέλεσμα δεν είναι δυνατό να επιτευχθεί με άλλο νόμιμο τρόπο (π.χ. ανάθεση κατόπιν διαγωνιστικής διαδικασίας) (Ελ.Σ./ V' Τμ/ 217/2014).**

Πρόκειται δηλαδή για περίπτωση συνεργασίας φορέων που εκκινούν από την ίδια αφετηρία συμφερόντων με σκοπό, με την αλληλοσυμπλήρωση αρμοδιοτήτων ή οικονομικοτεχνικών μέσων, την από κοινού εκτέλεση της δημόσιας αποστολής τους. (ΕΣ/ΚΠΕΛ/Τμ 7ο/ 120/2018).

- **Παραβίαση διαγωνιστικής διαδικασίας- Υποκρύπτουσα σύμβαση απευθείας ανάθεσης**

Πράγματι, ένα μεγάλο πρόβλημα που καλείται να ρυθμίσει το Ελεγκτικό Συνέδριο ως όργανο που ελέγχει προληπτικά τις προγραμματικές συμβάσεις είναι η πολύ συχνή

πρακτική των φορέων που συμβάλλονται να υποκρύπτουν στις συμβάσεις που συνάπτουν όχι προγραμματικές συμβάσεις αλλά υποκρύπτουσες συμβάσεις απευθείας ανάθεσης, ώστε πρώτον να αποφύγουν τους περιορισμούς του ΠΔ 60/2007 που ορίζει τη δυνατότητα, να αποφεύγουν την εκ του νόμου προβλεπόμενη διενέργεια διαγωνιστικής διαδικασίας εφόσον δεν πληρούνται οι όροι να διενεργηθεί απευθείας ανάθεση και δεύτερον να λαμβάνουν την χρηματοδότηση όπως γίνεται σε μία προγραμματική σύμβαση.

Εάν λοιπόν στην πραγματικότητα η σύμβαση υποκρύπτει επαχθή αιτία μεταξύ αναδόχου και αναθέτουσας αρχής, ή οι τυχόν προβλεπόμενες περιουσιακές μετακινήσεις έχουν τον χαρακτήρα ανταλλάγματος, ή ενέχεται η επίτευξη κέρδους, τότε θα πρέπει οι συμβάσεις αυτές που έχουν χαρακτηριστεί ως προγραμματικές να κρίνονται ως μη νόμιμες και ως συμβάσεις ανάθεσης έργων, προμηθειών μελετών υπηρεσιών κλπ.

Ενδεικτικές περιπτώσεις όπου έχει κριθεί ότι οι συναπτόμενες προγραμματικές συμβάσεις υποκρύπτουν *απευθείας ανάθεση* είναι:

- Σύμβαση του Ε.Μ.Π με το Δήμο για εκπόνηση ερευνητικού έργου για την τεκμηρίωση της δομικής τρωτότητας στα σχολικά κτίρια του Δήμου, συνιστά στην πραγματικότητα δημόσια σύμβαση με αντικείμενο την εκπόνηση μελέτης. (ΕΣ Τμ7 Πρ. 266/2014)
- Προγραμματική σύμβαση με Πανεπιστήμιο για την εκπόνηση « ερευνητικού έργου» με τίτλο « διερεύνηση κυκλοφοριακών ρυθμίσεων στις εισόδους της πόλης Σπάρτης και σε κόμβους της κεντρικής περιοχής», η οποία εξίσου κρίθηκε ως δημόσια σύμβαση εκπόνησης μελέτης (ΕΣ Τμ. 7 Πρ. 324/2014)
Σύμβαση μεταξύ Δήμου και Κοινοφελούς Δημοτικής Επιχείρησης, για την αντιμετώπιση μέρους των δαπανών λειτουργίας των Παιδικών Σταθμών για την αντιμετώπιση μέρους των δαπανών λειτουργίας των Παιδικών και Βρεφονηπιακών Σταθμών και ΚΔΑΠ που εποπτεύει την Επιχείρηση, ακόμη και αν καλείται προγραμματική δεν θεωρείται ως τέτοια. (ΕΣ Τμ.7 Πρ. 48/2015)

- Προγραμματική σύμβαση, με αντικείμενο ασφαλιστική επιθεώρηση και εκτίμηση ασφαλιστικών κινδύνων των κτιρίων του Δήμου από Ανώνυμη Εταιρεία Δήμου συνιστά στην πραγματικότητα απευθείας ανάθεση υπηρεσιών από το Δήμο στην Α.Ε. (ΕΣ Κλιμ. Τμ 7 Πρ. 141/2015)
- Προγραμματική σύμβαση μεταξύ Δήμου και ΑΕ Ο.Τ.Α για έρευνα κατασκευής (ανισόπεδου κόμβου) δεν θεωρείται προγραμματική αλλά δημόσια σύμβαση ανάθεσης μελετών. (ΕΣ Κλιμ. Τμ.7 Πρ. 142/2015)
- Προγραμματική σύμβαση μεταξύ Δήμου και κοινωφελούς ιδρύματος για την παροχή υπηρεσιών σίτισης, στέγασης και υποστήριξης σε κατοίκους της περιοχής που είναι άποροι, αποτελεί εν τοις πράγμασι κοινή σύμβαση μίσθωσης ακινήτου. (ΕΣ Κλιμ. Τμ. 7 Πρ. 219/2015)
- Προγραμματική σύμβαση μεταξύ Δήμου, ΠΕΔ (Περιφερειακή ένωση Δήμων), και Αναπτυξιακής Επιχείρησης για την εκπόνηση μελέτης για την ανάδειξη Λίμνης κρίθηκε ως απευθείας ανάθεση μελέτης (ΕΣ Κλιμ. Τμ. 7 Πραξ. 139/2016)
- Προγραμματική σύμβαση μεταξύ Δ.Ε.Υ.Α. και Α.Ε. κοινής ωφέλειας για παροχή υπηρεσιών επιστημονικής και αναπτυξιακής υποστήριξης Δ.Ε.Υ.Α., κρίθηκε ως κοινή δημόσια σύμβαση παροχής υπηρεσιών (ΕΣ Τμ.6 Απόφαση 1928/2016)
- Προγραμματική σύμβαση για υδρογεωλογική μελέτη από Δήμο στο Ε.Κ.Β.Α.Α συνιστά στην πραγματικότητα σύμβαση ανάθεσης μελέτης. (ΕΣ Κλιμ. Τμ. 7 Πράξη 354/2016)

Μετά από επισκόπηση των ως άνω νομολογιακών παραδειγμάτων, φαίνεται ότι είθισται οι εκάστοτε μελέτες ή συμβάσεις παροχής υπηρεσιών που συνάπτονται υπό τον μανδύα της προγραμματικής σύμβασης του άρθρ. 100 του ν. 3852/2010 να συνιστούν στην πραγματικότητα κοινές δημόσιες συμβάσεις ανάθεσης

μελετών, παροχής υπηρεσιών, όπως κρίνει παγίως το Ελεγκτικό Συνέδριο. Δεν έχουν δηλαδή **χαρακτήρα άμεσα αναπτυξιακό και ούτε συνιστούν συμβάσεις με αντικείμενο την άμεση ανάπτυξη της τοπικής κοινωνίας, αλλά ανάγονται περισσότερο σε ένα προπαρασκευαστικό διερευνητικό στάδιο** που ρυθμίζεται από τις κοινές διατάξεις των δημοσίων συμβάσεων, και όχι από το καθεστώς των προγραμματικών για τις οποίες ο νομοθέτης είναι πολύ περιοριστικός καθότι επιχορηγούνται από χρήματα που ανήκουν στο Ελληνικό Δημόσιο.

- **Σαφής καθορισμός αντικείμενου Π.Σ.**

Βασικό αίτημα στη σύναψη μίας Π.Σ είναι ο **σαφής και ορισμένος** προσδιορισμός των υποχρεώσεων και των δικαιωμάτων που απορρέουν από τη σύμβαση για τον κάθε συμβαλλόμενο, προκειμένου να υπάρχει ασφάλεια δικαίου αλλά και εξασφάλιση των ιδίων των συμβαλλομένων.

Περαιτέρω, απορρέει και η ανάγκη **για εκτενή και αναλυτικό προσδιορισμό στη σύμβαση των ενεργειών στις οποίες οφείλει να προβεί ο κάθε φορέας ώστε να υλοποιηθεί ο σκοπός της σύμβασης.** Το αυτό έχει κρίνει το Ελεγκτικό Συνέδριο στην Απόφαση του 6^{ου} Τμήματος 28/2012 σύμφωνα με την οποία «...εφόσον το αντικείμενο της συμβάσεως παρίσταται γενικόλογο, αόριστο και χωρίς οιαδήποτε εξειδίκευση ανά δράση και ενέργεια... είναι μη νόμιμη η σύναψη της ΠΣ». Επομένως η σύμβαση πρέπει να καθορίζει και να **επιμερίζει τις εργασίες** του κάθε συμβαλλόμενου.

Αναφορικά με τη δυνατότητα οποιασδήποτε **μεταβολής της Π.Σ** (τροποποίηση των όρων, παράταση της διάρκειας κλπ.), το Ελεγκτικό Συνέδριο έχει κρίνει ότι καταρχήν προκειμένου να διασφαλιστεί η διαφάνεια της σύμβασης, η φανερή δράση της διοίκησης αλλά και η αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, της ορθής και φανερούς δηλαδή διαχείρισης του δημοσίου χρήματος, οιαδήποτε μεταγενέστερη μεταβολή των όρων θα πρέπει κατά κανόνα να απαγορεύεται. **Κατ' εξαίρεση** μπορεί να επιτρέπεται εάν οι τυχόν μεταβολές περιέχονται στο αρχικό κείμενο της Π.Σ, έχουν δηλαδή προβλεφθεί από τα μέρη ώστε να υπάρχει η απαιτούμενη ασφάλεια δικαίου και να υλοποιείται το ορισμένο του αντικείμενου της σύμβασης. (ΕΣ Τμήμα 7 Πράξη 117/2010). Πρέπει δε οι τυχόν διενεργούμενες στο μέλλον μεταβολές πρέπει

να καθορίζονται με σαφήνεια ως προς το περιεχόμενο, την έκταση τη διάρκεια τους, καθώς και τυχόν πρόσθετες οικονομικές επιβαρύνσεις.

- Δικαιώματα & υποχρεώσεις των συμβαλλόμενων

Στο κείμενο της Π.Σ πρέπει να υπάρχει **ειδική περιγραφή** των υποχρεώσεων που αναλαμβάνουν οι συμβαλλόμενοι. (ΕΣ Κλιμάκιο Ζ' Πράξη 15/2005). Δηλαδή πρέπει να ορίζεται κατά τρόπο σαφή και ορισμένο το σύνολο των δικαιωμάτων αλλά και των υποχρεώσεων που βαρύνουν έκαστο εκ των συμβαλλόμενων.

II. Υπαγωγή στην υπό κρίση υπόθεση

Στην υπό κρίση υπόθεση η από 15-02-2007 Προγραμματική Σύμβαση συνήφθη **μη νομίμως**, και περαιτέρω **καταχρηστικά** ακολουθήθηκε η σύναψη σύμβασης κατ' άρθρ. 35 ΠΔ 410/1995.

Ειδικότερα, μοναδική κατ' ουσίαν υποχρέωση της Δ.Ε.Υ.Α. υπήρξε η «επιχορήγηση» - χρηματοδότηση- τυχόν συμπληρωματικών εργασιών που θα ανέκυπταν κατά την εκτέλεση του κύριου έργου μεταξύ Ε.Υ.Α.Θ. Παγίων και της αναδόχου εταιρείας «.....». Ήδη, πριν τη σύναψη προγραμματικής σύμβασης το Δ.Σ. της Δ.Ε.Υ.Α... με την αρ. 1/2006 απόφαση του αποφάσισε την χρηματοδότηση του έργου μέχρι το ποσό των 1.810.000,00 ευρώ.

Τα ανωτέρω δημιουργούν τα κάτωθι ζητήματα νομιμότητας:

- Μη νομίμως η Ε.Υ.Α.Θ. Παγίων συμπεριέλαβε τυχόν μελλοντικές και μη ορισμένες συμπληρωματικές εργασίες και έργα της αναδόχου στην αρχική συναφθείσα σύμβαση, και κατά παράβαση των αρχών του υγιούς ανταγωνισμού, ενώ έπρεπε να ακολουθηθούν οι κοινές διατάξεις περί δημοσίων συμβάσεων και η καθοριζόμενη εις αυτές διαδικασία.
- Απαραίτητη προϋπόθεση για τη νόμιμη σύναψη προγραμματικής σύμβασης είναι ο σκοπός, τον οποίο καλείται αυτή να εκπληρώσει, να μην είναι δυνατόν να επιτευχθεί με άλλο νόμιμο τρόπο. Ως εκ τούτου, η προγραμματική σύμβαση δεν μπορεί να λειτουργεί ως ισοδύναμη ή εναλλακτική με την ειδικώς

προβλεπόμενη από την κείμενη νομοθεσία διαδικασία επιλογής αναδόχου για την επίλυση του ανακύπτοντος ζητήματος (πχ. *ανάγκη διενέργειας συμπληρωματικών εργασιών στο αρχικό έργο*). Μη νομίμως επομένως ακολουθήθηκε η διαδικασία σύναψης προγραμματικής σύμβασης, και η οποία χρησιμοποιείται κατά γενική παραδοχή ως «έσχατο μέσο» σύναψης σύμβασης εφόσον δεν υφίσταται άλλος νόμιμος τρόπος. Εν προκειμένω συνήφθη καταχρηστικά διότι παρεκάμφθησαν οι διατάξεις περί Δημοσίων Συμβάσεων (τήρηση διαγωνιστικής διαδικασίας κ.ο.κ.)

- **Δεν επιτρέπεται η αξιοποίηση των προγραμματικών συμβάσεων ως μέσου μεταβίβασης αρμοδιότητας από έναν συμβαλλόμενο φορέα στον αντισυμβαλλόμενο του (Ελ.Σ./ V' Τμ/ 217/2014)**. Το αντικείμενο της επίμαχης προγραμματικής σύμβασης ήταν μόνον η επιχορήγηση του έργου από έτερο φορέα (τη Δ.Ε.Υ.Α.) ενώ κύριος του έργου ήτο η Ε.Α.Υ.Θ. Παγίων. Κατ' αυτόν τον τρόπο η Ε.Υ.Α.Θ. Παγίων μη νομίμως μετέθεσε τις αρμοδιότητες της, ως κύρια του έργου «Δίκτυο Ακάθαρτων Δ.Δ...., στην Δ.Ε.Υ.Α...., η οποία ανέλαβε να χρηματοδοτήσει ένα έργο το οποίο ανήκε κατά κυριότητα σε άλλον φορέα (ΕΥΑΘ Παγίων). Κατ' αυτόν τον τρόπο, η Ε.Υ.Α.Θ. Παγίων επεδίωξε την
- Στο κείμενο της Π.Σ πρέπει να υπάρχει **ειδική περιγραφή των υποχρεώσεων που αναλαμβάνουν οι συμβαλλόμενοι**. (ΕΣ Κλιμάκιο Ζ' Πράξη 15/2005). Απορρέει δηλαδή η **ανάγκη για εκτενή και αναλυτικό προσδιορισμό στη σύμβαση των ενεργειών στις οποίες οφείλει να προβεί ο κάθε φορέας ώστε να υλοποιηθεί ο σκοπός της σύμβασης**. Το αυτό έχει κρίνει το Ελεγκτικό Συνέδριο στην Απόφαση του 6^{ου} Τμήματος 28/2012 σύμφωνα με την οποία «...εφόσον το αντικείμενο της συμβάσεως παρίσταται γενικόλογο, αόριστο και χωρίς οιαδήποτε εξειδίκευση ανά δράση και ενέργεια... είναι μη νόμιμη η σύναψη της ΠΣ». Επομένως η σύμβαση πρέπει να καθορίζει και να **επιμερίζει τις εργασίες** του κάθε συμβαλλόμενου. Δηλαδή πρέπει να ορίζεται κατά τρόπο σαφή και ορισμένο το σύνολο των δικαιωμάτων αλλά και των υποχρεώσεων που βαρύνουν έκαστο εκ των συμβαλλόμενων. Εν προκειμένω οι υποχρεώσεις της Δ.Ε.Υ.Α.... καθορίστηκαν **αορίστως κατά τρόπο πιθανολογικό** και για το μέλλον στην από 15-02-2007 Π.Σ. Δεν καθορίστηκε με ακρίβεια το ποσό της επιχορήγησης από την Δ.Ε.Υ.Α. ούτε το αντικείμενο και το εύρος των συμπληρωματικών εργασιών που θα επιχορηγούνταν. Ως εκ τούτου η

περιγραφή των υποχρεώσεων της Δ.Ε.Υ.Α.... έγινε όλως αορίστως, υπό την αίρεση ότι θα ανέκυπτε μελλοντική αναγκαιότητα για διενέργεια συμπληρωματικών εργασιών.

- Δεν καθορίστηκαν με σαφήνεια ο σκοπός και το περιεχόμενο των έργων, των προγραμμάτων ή των υπηρεσιών αφορούσε η Π.Σ., ο προϋπολογισμός τους (επιχορήγηση από τη Δ.Ε.Υ.Α.....), τα δικαιώματα και οι υποχρεώσεις των συμβαλλομένων, κατά παράβαση της διάταξης της παρ. 2 άρθρ. 35 ΠΔ 410/1995 .
- Δεν καθορίστηκε περαιτέρω το όργανο παρακολούθησης της εφαρμογής της Π.Σ. και οι αρμοδιότητές του κατά παράβαση της διάταξης της παρ. 2 (εδ. β') άρθρ. 35 ΠΔ 410/1995 .

Προς απάντηση του τεθέντος από τη Δ.Ε.Υ.Α. ερωτήματος, η οποία έχει διαδεχθεί ως καθολικός διάδοχος τη Δ.Ε.Υ.Α. σε όλα τα δικαιώματα και υποχρεώσεις της, κατά τη γνώμη μας **έχουν εμφιλοχωρήσει πλείονες ουσιώδεις πλημμέλειες στη σύναψη της από 15-02-2007 Προγραμματικής Σύμβασης** κατά παράβαση των ισχυουσών, κατά το κρίσιμο χρονικό διάστημα σύναψης της συμβάσεως, διατάξεων άρθρ. 35 ΠΔ 410/1995.

Αθήνα, 18-02-2020

Ο Νομικός Σύμβουλος της Ε.Δ.Ε.Υ.Α.

Πάνος Ζυγούρης

