

1. Τα άρθρ. 6, 72, 74, 74Α, 75, 97Α, 224, 225, 226 & 280 του ν. 3852/2010 (Α' 87), τα άρθρ. 8 & 9 του ν. 5056/2023 (Α' 163), το άρθρ. 3 του ν. 4623/2019, (Α' 134), το άρθρ. 40 του ν. 4735/2020, (Α' 197), το άρθρ. 38 του ν. 4795/2021, (Α' 62), το άρθρ. 50 του ν. 4873/2021, (Α' 248), τα άρθρ. 31 & 32 του ν. 5013/2023, (Α' 12), την αριθ. 6383/εγκ.131/26-1-2023 εγκύκλιο & το αριθ. 76958/12-11-2020 έγγραφο του Υπουργείου Εσωτερικών.
2. Τα άρθρ. 6Α και 6Β του ν. 3852/2010, (Α' 87), όπως προστέθηκαν με τα άρθρ. 63 και 64, αντίστοιχα, του ν. 4954/2022 (Α' 136) και την αριθ. 86781/19-12-2022 (Υ.Ο.Δ.Δ. 1183) απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών «Διορισμός του Ιωάννη Σάββα του Κωνσταντίνου, στη θέση του μετακλητού Γραμματέα Α.Δ.Μ.Θ.».
3. Τα άρθρ. 28 και 28Α του ν. 4325/2015 (Α' 47), όπως αντικαταστάθηκαν με τα άρθρ. 65 και 66, αντίστοιχα, του ν. 4954/2022, (Α' 136).
4. Τα άρθρ. 77 & 116, 117 & 123 του ν. 4555/2018 (Α' 133), τα άρθρ. 45 & 64 του ν. 4873/2021, (Α' 248), το άρθρ. 46 του ν. 5027/2023 (Α' 48) και τις αριθ. 42203/εγκ.27/13-8-2018 & 97010/εγκ.941/30-12-2021 εγκυκλίους του Υπουργείου Εσωτερικών.
5. Τα άρθρ. 148 & 154 του ν. 3463/2006 (Α' 114), το άρθρ. 100 του ν. 3852/2010 (Α' 87), τα άρθρα 12 & 14 του ν. 4412/2016 (Α' 147), το άρθρ. 21 του ν. 4690/2020 (Α' 104), το ν. 4674/2020 (Α' 53), τα άρθρ. 46 & 75 του ν. 4954/2022 (Α' 136), το άρθρ. 45 του ν. 5027/2023 (Α' 48) και την υπ' αρ. 37260/Εγκ. 200/16-6-2020 (ΑΔΑ: ΨΞΤΟ46ΜΤΛ6-1ΡΛ) εγκύκλιο του Υπουργείου Εσωτερικών, την αριθμ. 179/2022 απόφαση του Ελεγκτικού Συνεδρίου και την αριθ. 32/19-12-2024 Πράξη του Ελεγκτικού Συνεδρίου της Υπηρεσίας Επιτρόπου στην Π.Ε. Σερρών.
6. Το άρθρ. 24 του π.δ. 142/2010 (Α' 235), «Οργανισμός της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Μακεδονίας – Θράκης», όπως τροποποιήθηκε με το άρθρ. 79 του ν. 4182/13, (Α' 185).
7. Την αριθ. 7666/εγκ.11/7-2-2007 εγκύκλιο του Υπ. Εσωτ. Δ/σης Δ/σης & Απ/σης, την αριθ. 74895/εγκ.60/30-12-2010 εγκύκλιο του Υπ. Εσωτερικών, Αποκ. & Ηλεκτρ. Διακ/σης & την αριθ. 60173/εγκ.93/23-8-2019 εγκύκλιο του Υπ. Εσωτερικών.

8. Το αριθ. 15003/30-05-2025 έγγραφο του Δήμου Καβάλας με το οποίο μας διαβιβάστηκε η αριθ. 236/2025 (ΑΔΑ: Ψ35ΘΩΕ6-ΩΡ4) απόφαση της Δημοτικής Επιτροπής που αφορά «Έγκριση σύναψης Προγραμματικής Σύμβασης πολιτισμικής ανάπτυξης μεταξύ Υπουργείου Πολιτισμού, Περιφέρειας Α.Μ.Θ., Δήμου Καβάλας και «ΔΙΚΤΥΟΥ ΠΟΛΕΩΝ ΓΙΑ ΤΗ ΒΙΩΣΙΜΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΚΑΙ ΚΥΚΛΙΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ» με διακριτικό τίτλο «ΒΙΩΣΙΜΗ ΠΟΛΗ» για την υλοποίηση του έργου με τίτλο: «Υποστήριξη στη λειτουργία Πολιτιστικών Υποδομών του Δήμου Καβάλας και ορισμό μελών με τους αναπληρωτές τους στην Κοινή Επιτροπή Παρακολούθησης, προϋπολογισμού 194.000€, χρονικής διάρκειας δώδεκα (12) μηνών».
9. Την Εισήγηση του Αυτοτελούς Τμήματος Διοικητικής Υποστήριξης Δημάρχου Καβάλας.
10. Την αριθ. 491/16109/29-05-2025 απόφαση έγκρισης δέσμευσης πίστωσης σε βάρος του ΚΑΕ 15.6737.0002.

Επειδή, με την αριθ. 236/2025 (ΑΔΑ: Ψ35ΘΩΕ6-ΩΡ4) απόφαση της Δημοτικής Επιτροπής του Δήμου Καβάλας αποφασίσθηκε η «Έγκριση σύναψης Προγραμματικής Σύμβασης πολιτισμικής ανάπτυξης μεταξύ Υπουργείου Πολιτισμού, Περιφέρειας Α.Μ.Θ., Δήμου Καβάλας και «ΔΙΚΤΥΟΥ ΠΟΛΕΩΝ ΓΙΑ ΤΗ ΒΙΩΣΙΜΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΚΑΙ ΚΥΚΛΙΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ» με διακριτικό τίτλο «ΒΙΩΣΙΜΗ ΠΟΛΗ» για την υλοποίηση του έργου με τίτλο: «Υποστήριξη στη λειτουργία Πολιτιστικών Υποδομών του Δήμου Καβάλας και ορισμό μελών με τους αναπληρωτές τους στην Κοινή Επιτροπή Παρακολούθησης, προϋπολογισμού 194.000€ με ΦΠΑ, χρονικής διάρκειας δώδεκα (12) μηνών».

Επειδή, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 100 του ν. 3852/2010 (Α' 87) προβλέπεται 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 Ελλάδος 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 κοινωφελή ιδρύματα και κληροδοτήματα και τα ανώτατα εκπαιδευτικά ιδρύματα, 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. [...] 2. α. Στις προγραμματικές συμβάσεις ορίζονται απαραίτητα το αντικείμενο, ο σκοπός και η διάρκεια της σύμβασης, το περιεχόμενο των μελετών, των έργων, των προγραμμάτων, των προμηθειών ή των υπηρεσιών, ο προϋπολογισμός, τα δικαιώματα και οι υποχρεώσεις των συμβαλλομένων, το χρονοδιάγραμμα εκτέλεσης της σύμβασης, το απαιτούμενο προσωπικό για την κάθε επιμέρους εργασία, οι πόροι από τους οποίους θα καλυφθούν οι αναλαμβανόμενες οικονομικές υποχρεώσεις, ο τρόπος κάλυψης των αναγκών για την εκπλήρωση της προγραμματικής σύμβασης λειτουργικών εξόδων, καθώς και η διαδικασία καταβολής τους. Ως «λειτουργικά έξοδα» λογίζονται, ιδίως, οι πάσης φύσεως αμοιβές προσωπικού και οι δαπάνες χρήσης ακινήτων, μηχανημάτων και μέσων. Για την εκπλήρωση του σκοπού της προγραμματικής σύμβασης, ο κάθε συμβαλλόμενος αναλαμβάνει συγκεκριμένο αντικείμενο με συγκεκριμένες υποχρεώσεις. Στις προγραμματικές συμβάσεις ορίζονται απαραίτητα το όργανο παρακολούθησης της εφαρμογής της σύμβασης, οι αρμοδιότητές του, καθώς και οι ρήτρες σε βάρος του συμβαλλομένου που παραβαίνει τους όρους αυτής. β. Με την προγραμματική σύμβαση επίσης ορίζεται ο συμβαλλόμενος, στον οποίο μπορεί να ανατεθεί η διαχείριση, εκμετάλλευση και συντήρηση των έργων του προγράμματος μετά την ολοκλήρωσή του, εφόσον προβλέπεται αντίστοιχο στάδιο. γ. Αν ο συμβαλλόμενος σε προγραμματική σύμβαση αναθέσει σε τρίτον τη διαχείριση, εκμετάλλευση και συντήρηση των έργων αυτών, η ανάθεση γίνεται σύμφωνα με τη νομοθεσία που διέπει τον κατά τη σύμβαση υπόχρεο συμβαλλόμενο.»

Επειδή, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 101 του ίδιου νόμου προβλέπεται ότι: « [Αρχή Τροποποίησης]» 1. Δύο ή περισσότεροι δήμοι ή δήμοι και περιφέρειες, με κοινά χαρακτηριστικά, μπορούν να συνιστούν δίκτυα, σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 219 και 220 του Κ.Δ.Κ., με τη μορφή αστικής εταιρείας μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα του άρθρου 741 του Α.Κ.. Σκοπός του δικτύου είναι η ανάδειξη των κοινών χαρακτηριστικών, η διαμόρφωση, η άσκηση και η υποστήριξη των πολιτικών που συνδέονται με τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά των μελών του δικτύου.

2. Τα ανωτέρω δίκτυα συνιστώνται με αποφάσεις των οικείων συμβουλίων των συμμετεχόντων Ο.Τ.Α. και λειτουργούν σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 267 του Κ.Δ.Κ., όπως ισχύει και το

άρθρο 741 του Α.Κ.. Στα δίκτυα αυτά μπορούν να συμμετέχουν και αναπτυξιακές ανώνυμες εταιρείες Ο.Τ.Α.» - ΑΝΤΙΚ. ΤΩΝ ΠΑΡ. 1 ΚΑΙ 2 ΤΟΥ ΑΡΘΡΟΥ 101 ΜΕ ΤΗΝ ΠΑΡ. 7 ΤΟΥ ΑΡΘ. 8 ΤΟΥ Ν. 4071/12, ΦΕΚ-85 Α/11-4-12 [Τέλος Τροποποίησης]

3. Για την καλύτερη εξυπηρέτηση των σκοπών του δικτύου δύνανται να συμμετέχουν σε αυτό κοινωνικοί φορείς με σκοπούς αντίστοιχους αυτών του δικτύου, καθώς και πανεπιστημιακά ή ερευνητικά ιδρύματα.

4. Με το καταστατικό τους καθορίζονται οι πόροι, τα δικαιώματα και οι υποχρεώσεις των μελών, η διοίκησή τους και κάθε άλλο θέμα σχετικό με την οργάνωση και τη λειτουργία τους.

(Με την παρ. 2 του άρθρου 68 του Ν. 4735/20, ΦΕΚ-197 Α/12-10-20, ορίζεται ότι : “2. Τα Δίκτυα Δήμων και Περιφερειών που έχουν συσταθεί με το άρθρο 101 του ν. 3852/2010 (Α' 87) και τα οποία είναι νομίμως εγγεγραμμένα στο Μητρώο Επιχειρήσεων Δήμων και Περιφερειών του άρθρου 26 του ν. 4257/2014 (Α' 93):

α. συνιστούν αναθέτουσες αρχές, κατά το άρθρο 2 του ν. 4412/2016 (Α' 147),

β. εμπίπτουν στα νομικά πρόσωπα της περ. β' της παρ. 5 του άρθρου 13 του ν. 4314/2014 (Α' 265) και μπορεί να διαχειρίζονται, να υλοποιούν και να εκτελούν προγράμματα του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων, κρατικών ενισχύσεων, καθώς και συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων,

γ. μπορούν να συνάπτουν προγραμματικές συμβάσεις με τους φορείς διοίκησης και εκμετάλλευσης λιμένων (Οργανισμοί Λιμένων και Δημοτικά Λιμενικά Ταμεία), για τη μελέτη και την εκτέλεση λιμενικών έργων στη ζώνη λιμένα, τον σχεδιασμό και την υλοποίηση αναπτυξιακών προγραμμάτων, καθώς και την παροχή υπηρεσιών στη ζώνη αυτήν, σύμφωνα με το άρθρο 25 του ν. 2971/2001 (Α' 285)” - βλ. Και άρθρο 68 ν. 4735/20, για τυχόν μεταγενέστερες ενημερώσεις).

(Με την παρ. 2 του άρθρου 121 του ν. 4674/20, όπως αυτή αντικαταστάθηκε με την παρ. 6 του άρθρου 42 του Ν. 4735/20, ΦΕΚ-197 Α/12-10-20, ορίζεται ότι : «2. α. Για το τακτικό και έκτακτο προσωπικό των επιχειρήσεων ΟΤΑ που λειτουργούν με τη μορφή της αναπτυξιακής ανώνυμης εταιρείας ΟΤΑ κατά την περ. β' της παρ. 3 του άρθρου 252 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (ν. 3463/2006, Α' 114) και των δικτύων δήμων και περιφερειών του άρθρου 101 του ν. 3852/2010 (Α' 87), έχουν εφαρμογή οι περ. α', β' και γ' της παρ. 5 του άρθρου 2 του ν. 4674/2020 (Α' 53).»).

(βλ. Και άρθρο 79 (Ρυθμίσεις για τη λειτουργία των δικτύων δήμων και περιφερειών) Ν. 4483/17, ΦΕΚ-107 Α/31-7-17).

Επειδή, «σκοπός της σύναψης των προγραμματικών συμβάσεων μεταξύ των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και των λοιπών φορέων [...] είναι η ανάπτυξη της περιοχής, στην οποία εκτελούνται τα έργα ή προγράμματα ή παρέχονται οι υπηρεσίες που αποτελούν το αντικείμενο της οικείας προγραμματικής σύμβασης. Ο αναπτυξιακός σκοπός της σύναψης των ανωτέρω συμβάσεων προκύπτει τόσο από τα αναφερόμενα στην εισηγητική έκθεση του ν. 1416/1984, με τις διατάξεις του άρθρου 11 του οποίου προβλέφθηκε το πρώτον ο θεσμός των προγραμματικών συμβάσεων, στην οποία έκθεση αναφέρεται (σελίδα 4) ότι με τις συμβάσεις αυτές “εξασφαλίζεται η κοινωνική συναίνεση στην εφαρμογή συγκεκριμένων αναπτυξιακών προγραμμάτων, η οικονομική αποκέντρωση, καθώς και η αξιοποίηση των τοπικών πόρων και του ανθρώπινου δυναμικού της περιοχής, όπου θα συγκεντρώνεται η αναπτυξιακή προσπάθεια”, καθώς και από τα πρακτικά της ΝΣΤ' συνεδρίασης της Βουλής της 9ης Ιανουαρίου 1984 (κατά την οποία συζητήθηκε το οικείο σχέδιο νόμου), στα οποία αναφέρεται (σελίδα 2807) ότι στόχος του θεσμού των προγραμματικών συμβάσεων είναι η ανάπτυξη μιας περιοχής. Αλλά και με τις διατάξεις του άρθρου 25 του ν. 2738/1999, με τις οποίες είχε αντικατασταθεί το άρθρο 35 του προΐσχύσαντος Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα, στο οποίο είχαν κωδικοποιηθεί οι προαναφερθείσες διατάξεις του άρθρου 11 του ν. 1416/1984 -το οποίο άρθρο 35 επαναλαμβάνεται στο άρθρο 225 του ισχύοντος Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα...] - γινόταν υπενθύμιση του αναπτυξιακού χαρακτήρα του θεσμού των προγραμματικών συμβάσεων, αφού στην εισηγητική έκθεση του νόμου αυτού αναφερόταν ότι η εφαρμογή των εν λόγω συμβάσεων στο δημόσιο τομέα “συνέβαλε στην εκτέλεση πλείστων έργων και προγραμμάτων ανάπτυξης, καθώς και στην παροχή υπηρεσιών που δεν θα μπορούσαν να προωθηθούν χωρίς την εφαρμογή του θεσμού αυτού”. Συνεπώς, τόσο τα έργα και τα προγράμματα που εκτελούνται στο πλαίσιο σύναψης μιας προγραμματικής σύμβασης, όσο και οι υπηρεσίες που παρέχονται κατ' εφαρμογή της πρέπει να έχουν αναπτυξιακό χαρακτήρα (πρβλ. Πρακτικά 14ης Συν/9.5.2006 και Πράξεις 304/2006, 171/2009 VII Τμ. Ελ. Συν.) και να μη μπορούν - όσον αφορά ειδικότερα τις υπηρεσίες- να παρασχεθούν με άλλο τρόπο εκτός της σύναψης της οικείας

προγραμματικής σύμβασης (πρβλ. Πράξη 205/2007 VII Τμ. Ελ. Συν.)» (Πράξη 310/2010 του Τμήματος VII του Ελεγκτικού Συνεδρίου).

Επειδή, οι προγραμματικές συμβάσεις είναι συμφωνίες που σκοπό έχουν τη σύμπραξη δημόσιων φορέων για την εκτέλεση έργων και παροχή υπηρεσιών με αναπτυξιακό χαρακτήρα, υπό την προϋπόθεση ότι ο σκοπός των υπηρεσιών δεν είναι δυνατό να επιτευχθεί με άλλο μέσο, ώστε να μη μετατρέπεται ο θεσμός σε εργαλείο παράκαμψης των κειμένων διατάξεων (Ελ. Συν. Τμ. VI 4141, 26/2013, 1380, 289, 28/2012). Επιπλέον, στο πλαίσιο αυτό οι συμβαλλόμενοι οφείλουν να εκπληρώνουν τις υποχρεώσεις που έχουν αναλάβει οι οποίες δέον να τελούν σε αναλογία μεταξύ τους (Ε.Σ. Τμ. Μείζ. Επτ. Σύνθ. 2769, 2770/2011, Τμ. VI 607/2012), συνεπώς εκκινούν από κοινή αφετηρία συμπράττοντας κατά το δυνατό ισόρροπα για την υλοποίηση του συμβατικού αντικειμένου, χωρίς η χρηματική μετακίνηση από τον ένα φορέα στον άλλο να έχει το χαρακτήρα ανταλλάγματος, όπως στις από επαχθή αιτία αμφοτεροβαρείς δημόσιες συμβάσεις, (Ελ. Συν. Ζ ΄Κλ. 2, 3/2014, 207, 165/2013). Συνεπώς δεν πρόκειται για προγραμματική σύμβαση στην περίπτωση κατά την οποία, από τα δικαιώματα και υποχρεώσεις των συμβαλλομένων και τις συμφωνηθείσες οικονομικές μεταβιβάσεις, συνάγεται ότι ο ένας εκ των συμβαλλομένων αποσκοπεί στην επίτευξη μέσω της σύμβασης της αποστολής του, ο δε έτερος στη λήψη του προβλεπόμενου οικονομικού ανταλλάγματος για τις παρασχεθείσες από αυτόν υπηρεσίες. (Πράξεις Ελ. Συν. 23/2015, 350, 305, 144/2015).

Επειδή, η εν λόγω προγραμματική σύμβαση, στερείται του απαιτούμενου αναπτυξιακού χαρακτήρα, αφού σκοπός της είναι η καταβολή ανταλλάγματος που προβλέπει η σύμβαση από το Δήμο Καβάλας στο «ΔΙΚΤΥΟ ΠΟΛΕΩΝ ΓΙΑ ΤΗ ΒΙΩΣΙΜΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΚΑΙ ΚΥΚΛΙΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ» με διακριτικό τίτλο «ΒΙΩΣΙΜΗ ΠΟΛΗ» για τις παρεχόμενες από αυτό υπηρεσίες (αρθ.3 και 6 της προγραμματικής σύμβασης). Επειδή τα συμβαλλόμενα μέρη δεν συμπράττουν ισόρροπα ούτε επιδιώκουν την ικανοποίηση διακριτών συμφερόντων, καθόσον: α) ο Δήμος Καβάλας, μέσω της ανάθεσης έναντι αμοιβής συμπράττει με σκοπό, να λειτουργήσει πολιτιστικές και τουριστικές υποδομές και το πολιτιστικό του πρόγραμμα β) Το ΔΙΚΤΥΟ ΠΟΛΕΩΝ ΓΙΑ ΤΗ ΒΙΩΣΙΜΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΚΑΙ ΚΥΚΛΙΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ με διακριτικό τίτλο ΒΙΩΣΙΜΗ ΠΟΛΗ ΠΕΡΙΛΑΜΒΑΝΕΙ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΚΑΙ ΤΕΧΝΙΚΗ ΥΠΟΣΤΗΡΙΞΗ ΣΤΗ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ Πολιτιστικών και Τουριστικών Υποδομών του Δήμου Καβάλας μέσω ανταλλάγματος που προβλέπεται στη σύμβαση για τις παρεχόμενες από αυτό υπηρεσίες.

Επειδή, σύμφωνα με τα ως άνω διαλαμβανόμενα προκύπτει ότι, δεν πρόκειται για αλληλοσυμπλήρωση αρμοδιοτήτων ή οικονομοτεχνικών μέσων στο πλαίσιο της από κοινού εκπλήρωσης μιας δημόσιας υπηρεσίας, αλλά αποτελεί ανάθεση έναντι αμοιβής, κατ' ουσίαν σύμβαση παροχής υπηρεσιών και απευθείας ανάθεση, διότι οι συμβαλλόμενοι δεν συμπράττουν ισόρροπα για την υλοποίηση του συμβατικού αντικειμένου. Ο Δήμος Καβάλας λειτουργεί ως αναθέτουσα αρχή που επιδιώκει την εκπλήρωση μιας υπηρεσίας εκ μέρους του, περιορίζοντας τη συμβολή του αποκλειστικά στη χρηματοδότηση και κάλυψη του κόστους για την παροχή των υπηρεσιών, βαρυνόμενο μόνον αυτό με το οικονομικό αντικείμενο της σύμβασης, κατά παράβαση των διατάξεων περί προγραμματικών συμβάσεων, υποκρύπτοντας υπό τον μανδύα της σύμβασης, εξ' επαχθούς αιτίας σύμβαση παροχής υπηρεσιών.

Επειδή, στην υπ' αριθμ. 236/2025 απόφαση της Δημοτικής Επιτροπής του Δήμου Καβάλας ουδόλως αιτιολογείται και τεκμηριώνεται επαρκώς η σύναψη προγραμματικής σύμβασης με το «ΔΙΚΤΥΟ ΠΟΛΕΩΝ ΓΙΑ ΤΗ ΒΙΩΣΙΜΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΚΑΙ ΚΥΚΛΙΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ», ως μοναδική επιλογή για υλοποίηση του αντικειμένου αυτού καθώς και την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού, ο οποίος δεν θα ήταν δυνατό να επιτευχθεί με άλλο νόμιμο τρόπο.

Επειδή, η προγραμματική σύμβαση δεν μπορεί να λειτουργεί ως ισοδύναμη ή εναλλακτική με την ειδικώς προβλεπόμενη από την κείμενη νομοθεσία διαδικασία επίλυσης του ανακύπτοντος ζητήματος, διότι αυτό θα συνεπαγόταν τη μετατροπή του θεσμού της προγραμματικής σύμβασης σε εργαλείο παράκαμψης των κειμένων διατάξεων (διατάξεις περί επιχορήγησης Νομικών Προσώπων αρθ. 202 ΚΔΚ)(Ελ. Συν. VI Τμ. 289/2012). Επειδή στο πλαίσιο των προγραμματικών συμβάσεων τυχόν προβλεπόμενες περιουσιακές μετακινήσεις μεταξύ των συμβαλλομένων φορέων πρέπει να περιορίζονται στην κάλυψη των απαραίτητων δαπανών για την υλοποίηση του συμβατικού αντικειμένου και δεν νοείται να έχουν το χαρακτήρα ανταλλάγματος για παρεχόμενες στο πλαίσιο της σύμβασης υπηρεσίες, στοιχείο που απαντάται μόνο στις αμφοτεροβαρείς συμβάσεις εξ επαχθούς αιτίας.

Επειδή, σύμφωνα με την υπ' αριθ. 32/19-12-2024 Πράξη του Ελεγκτικού Συνεδρίου της Υπηρεσίας Επιτρόπου στην Π.Ε. Σερρών, οι Δήμοι θα πρέπει να εξειδικεύουν συγκεκριμένες εργασίες διοικητικής και τεχνικής υποστήριξης σε σχέση με συγκεκριμένα έργα επί των οποίων χρήζουν συνδρομής από τους Αναπτυξιακούς Οργανισμούς ΟΤΑ.

Επειδή, σύμφωνα με την υπ' αριθμ. 179/2022 απόφαση του Ελεγκτικού Συνεδρίου σε Μείζονα Ολομέλεια «33. Το Δικαστήριο θεωρεί ότι ο όρος «υποστήριξη» που καθορίζει την εμβέλεια του συμβατικού αντικειμένου που δύνανται να αναλάβουν οι Αναπτυξιακοί Οργανισμοί μέσω προγραμματικής σύμβασης, πρέπει να ερμηνευθεί, αφ' ενός σύμφωνα με το άρθρο 103 του Συντάγματος με το οποίο καθιερώνεται ο κανόνας της στελέχωσης των υπηρεσιών του Δημοσίου, των Ο.Τ.Α. και των Ν.Π.Δ.Δ. με μόνιμους υπαλλήλους / προκειμένου να καλυφθούν οι πάγιες και διαρκείς ανάγκες τους και αφ' ετέρου σύμφωνα με το συνολικό πλέγμα των διατάξεων που ρυθμίζουν γενικά το αντικείμενο των προγραμματικών συμβάσεων. Το αντικείμενο δε αυτό συνίσταται προεχόντως (βλ. άρθρο 2 του ν. 4674/2020 σκ. 25) στην παροχή εξειδικευμένης τεχνικής, συμβουλευτικής ή επιστημονικής συνδρομής για την επίτευξη σκοπών συνδεδεμένων με την αναπτυξιακή πολιτική των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, την ωρίμανση και εκτέλεση έργων υποδομής, την υλοποίηση δράσεων και έργων που εντάσσονται στους στόχους βιώσιμης ανάπτυξης της Ατζέντας 2030 του ΟΗΕ, την εκτέλεση έργων και την παροχή υπηρεσιών ψηφιακής σύγκλισης, την προώθηση της αειφόρου ανάπτυξης. Και ναι μεν είναι πλέον δυνατή η μέσω προγραμματικής σύμβασης «υποστήριξη» των ΟΤΑ στην άσκηση αυτοδιοικητικών αρμοδιοτήτων, όμως τούτο τίθεται υπό την προϋπόθεση ότι η «υποστήριξη» διατηρεί τον επικουρικό χαρακτήρα της, αφορά κάλυψη αναγκών ποσοτικά και ποιοτικά περιορισμένων, τις οποίες αδυνατεί να καλύψει ο Δήμος και δεν εξικνείται μέχρι του σημείου, από όπου θα ηγείροντο κατά τα ανωτέρω ζητήματα συνταγματικότητας, της καθολικής συνδρομής και της κατ' ουσίαν υποκατάστασης τόσο του προσωπικού όσο και των αρμοδιοτήτων των υπηρεσιών του Δήμου από προσωπικό που διατίθεται από τον αντισυμβαλλόμενο Αναπτυξιακό Οργανισμό. Σε αντίθετη περίπτωση ο Αναπτυξιακός Οργανισμός που καλείται στο πλαίσιο προγραμματικής σύμβασης να συνδράμει καθολικά μία υπηρεσία Δήμου με αδυναμία λειτουργίας δεν περιορίζεται σε υποστηρικτικό ρόλο, αλλά την υποκαθιστά (βλ. ΕλΣυν Τμ. VI 894/2018). 34. Ενόψει των ανωτέρω το Δικαστήριο κρίνει ότι, στο πλαίσιο προγραμματικής σύμβασης, ο ρόλος που δύναται νομίμως να ανατεθεί σε Αναπτυξιακό Οργανισμό είναι επικουρικός της λειτουργίας του αντισυμβαλλόμενου οργανισμού τοπικής αυτοδιοίκησης, προεχόντως δε συνίσταται στην παροχή εξειδικευμένης τεχνικής, συμβουλευτικής και επιστημονικής υποστήριξης για την κάλυψη αναγκών παροδικών και ποσοτικά περιορισμένων τις οποίες, σύμφωνα με ειδική αιτιολογία, αδυνατεί να καλύψει ο ίδιος ο οργανισμός τοπικής αυτοδιοίκησης (πρβλ. Ελ Συν Τμ. Μείζ. Επτ. Σύνθ. 1353, 1355/2018). Επομένως δεν είναι νόμιμη προγραμματική σύμβαση αντικείμενο της οποίας είναι η αντιμετώπιση της υποστελέχωσης υπηρεσιών του δήμου δια της έμμεσης πρόσληψης προσωπικού που θα ασκεί τα συνήθη καθήκοντα των υπαλλήλων κατά καταστρατήγηση του απορρέοντος από το Σύνταγμα κανόνα στελέχωσης των υπηρεσιών του δήμου με μόνιμους υπαλλήλους και του, σε συμφωνία με αυτόν, θεσπισθέντος συστήματος πρόσληψης υπαλλήλων, αφού στην πραγματικότητα οι συμβάσεις αυτές υποκρύπτουν πρόσληψη προσωπικού για την κάλυψη κενών οργανικών θέσεων. 35. Κατόπιν των ανωτέρω και λαμβάνοντας περαιτέρω υπόψη τον αριθμό των προσώπων που θα διατεθούν στον Δήμο από Α.Ε., του εύρους των αρμοδιοτήτων που θα ασκήσουν, το ότι οι αρμοδιότητες αυτές αφορούν νευραλγικές υπηρεσίες της τοπικής διακυβέρνησης ήτοι την οικονομική υπηρεσία του δήμου των οποίων τα όργανα υπέχουν δημοσιολογιστική ευθύνη, το γεγονός ότι κατά τον νόμο το προσωπικό που διατίθεται ασκεί τις αποφασιστικές αρμοδιότητες που προβλέπονται από τα καθήκοντα που του ανατίθενται, το Δικαστήριο άγεται στην κρίση ότι η επίδικη προγραμματική σύμβαση είναι μη νόμιμη καθόσον η Α.Ε. αναλαμβάνει όχι να συνδράμει επικουρικά μέσω της παροχής ειδικής τεχνικής, συμβουλευτικής και επιστημονικής υποστήριξης την Οικονομική Υπηρεσία του Δήμου, αλλά στην πραγματικότητα να την υποκαταστήσει ως προς τη διενέργεια δράσεων που συνάπτονται με πάγιες και διαρκείς ανάγκες της μέσω διάθεσης προσωπικού προς αντιμετώπιση του προβλήματος υποστελέχωσής της κατά καταστρατήγηση του άρθρου 103 του Συντάγματος, των περιοριστικών περί προσλήψεων κειμένων διατάξεων, καθώς και των διατάξεων που ρυθμίζουν τη σύναψη των προγραμματικών συμβάσεων και τη δράση και αποστολή των Αναπτυξιακών Οργανισμών.».

Επειδή, σύμφωνα με τις ανωτέρω διατάξεις και κατά ανάλογη εφαρμογή της νομολογίας του Ελεγκτικού Συνεδρίου, στο πλαίσιο προγραμματικής σύμβασης, ο ρόλος που δύναται νομίμως να ανατεθεί σε Αναπτυξιακούς Οργανισμούς είναι επικουρικός της λειτουργίας του αντισυμβαλλόμενου οργανισμού τοπικής αυτοδιοίκησης, προεχόντως δε συνίσταται στην παροχή εξειδικευμένης τεχνικής, συμβουλευτικής και επιστημονικής υποστήριξης για την κάλυψη αναγκών παροδικών και ποσοτικά περιορισμένων τις οποίες, σύμφωνα με ειδική αιτιολογία, αδυνατεί να καλύψει ο ίδιος ο οργανισμός τοπικής αυτοδιοίκησης (πρβλ. ΕλΣυν Τμ. Μείζ. Επτ. Σύνθ. 1353, 1355/2018). Επομένως δεν είναι νόμιμη προγραμματική σύμβαση αντικείμενο της οποίας είναι η αντιμετώπιση της υποστελέχωσης υπηρεσιών του δήμου δια της έμμεσης πρόσληψης προσωπικού που θα ασκεί τα συνήθη καθήκοντα των υπαλλήλων κατά καταστρατήγηση του απορρέοντος από το Σύνταγμα κανόνα στελέχωσης των υπηρεσιών του δήμου με μόνιμους υπαλλήλους και του, σε συμφωνία με αυτόν, θεσπισθέντος συστήματος πρόσληψης υπαλλήλων, αφού στην πραγματικότητα οι συμβάσεις αυτές υποκρύπτουν πρόσληψη προσωπικού για την κάλυψη κενών οργανικών θέσεων.

Επειδή, στην προκειμένη περίπτωση με την αριθ. 236/2025 (ΑΔΑ: Ψ35ΘΩΕ6-ΩΡ4) απόφαση της Δημοτικής Επιτροπής του Δήμου Καβάλας αποφασίσθηκε «Σύναψη προγραμματικής σύμβασης πολιτισμικής ανάπτυξης μεταξύ Υπουργείου Πολιτισμού, Περιφέρειας Α.Μ.Θ., Δήμου Καβάλας και «ΔΙΚΤΥΟΥ ΠΟΛΕΩΝ ΓΙΑ ΤΗ ΒΙΩΣΙΜΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΚΑΙ ΚΥΚΛΙΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ» με διακριτικό τίτλο «ΒΙΩΣΙΜΗ ΠΟΛΗ» για την υλοποίηση του έργου με τίτλο: «Υποστήριξη στη λειτουργία Πολιτιστικών Υποδομών του Δήμου Καβάλας και ορισμό μελών με τους αναπληρωτές τους στην Κοινή Επιτροπή Παρακολούθησης», προϋπολογισμού 194.000€ με ΦΠΑ, χρονικής διάρκειας δώδεκα (12) μηνών, που θα αναλαμβάνει όχι να συνδράμει επικουρικά μέσω της παροχής διοικητικής και τεχνικής υποστήριξης στη λειτουργία Πολιτιστικών και Τουριστικών Υποδομών του Δήμου Καβάλας υποστήριξης των υπηρεσιών του Δήμου, αλλά στην πραγματικότητα να τις υποκαταστήσει ως προς τη διενέργεια δράσεων που συνάπτονται με πάγιες και διαρκείς ανάγκες του δήμου μέσω διάθεσης προσωπικού προς αντιμετώπιση του προβλήματος υποστελέχωσής του κατά καταστρατήγηση του άρθρου 103 του Συντάγματος, των περιοριστικών περί προσλήψεων κειμένων διατάξεων, καθώς και των διατάξεων που ρυθμίζουν τη σύναψη των προγραμματικών συμβάσεων και τη δράση και αποστολή των Αναπτυξιακών Οργανισμών.

Επειδή, τόσο στην ίδια αριθ. 236/2025 (ΑΔΑ: Ψ35ΘΩΕ6-ΩΡ4) απόφαση της Δημοτικής Επιτροπής του Δήμου Καβάλας, όσο και στις συνημμένες σ' αυτή εισηγήσεις των εμπλεκόμενων υπηρεσιών, ενώ γίνεται λόγος για την αδυναμία των υπηρεσιών να υποστηρίξουν διοικητικά των λειτουργία των πολιτιστικών και τουριστικών δομών, με αποτέλεσμα τη μη εξυπηρέτηση τόσο των επισκεπτών όσο και των δημοτών του Δήμου Καβάλας και την ανάδειξη και υποστήριξη του πολιτιστικού και τουριστικού προϊόντος του Δήμου Καβάλας, δεν γίνεται καμία μνεία για το αν έχουν γίνει και ποιες συγκεκριμένα προσπάθειες πρόσληψης προσωπικού για να καλυφθούν οι πάγιες και διαρκείς ανάγκες του σε αυτό το πρόβλημα.

Επειδή, κατόπιν των ανωτέρω, προκύπτει ότι η υπό έλεγχο αριθ. 236/2025 (ΑΔΑ: Ψ35ΘΩΕ6-ΩΡ4) απόφαση της Δημοτικής Επιτροπής του Δήμου Καβάλας, δεν λήφθηκε νόμιμα.

Επειδή, βάσει των ανωτέρω η υπ' αρ. 236/2025 απόφαση της Δημοτικής Επιτροπής του Δήμου Καβάλας όπως αυτή έχει ληφθεί, κρίνεται μη σύννομη και άρα ακυρωτέα.

ΑΠΟΦΑΣΙΖΟΥΜΕ

Ακυρώνουμε την αριθ. 236/2025 (ΑΔΑ: Ψ35ΘΩΕ6-ΩΡ4) απόφαση της Δημοτικής Επιτροπής του Δήμου Καβάλας, για τους λόγους που αναφέρονται στο σκεπτικό της παρούσας απόφασης.

Κατά της απόφασης αυτής μπορείτε να προσφύγετε εντός ενός (1) μηνός από την κοινοποίηση αυτής, στην Ειδική Επιτροπή του άρθ. 152 του ν. 3463/2006 (Α' 114) της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Μακεδ. Θράκης-Τμήμα Διοικητικό-Οικονομικό Ν.Ροδόπης, που εδρεύει στην Κομοτηνή, (Παρασίου 4, ΤΚ 69100, email: epar152@m-t.gov.gr).

Κοινοποίηση:
Δήμο Καβάλας

Ο ΓΡΑΜΜΑΤΕΑΣ
ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΜΕΝΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΜΑΚΕΔΟΝΙΑΣ - ΘΡΑΚΗΣ

Δρ. ΙΩΑΝΝΗΣ Κ. ΣΑΒΒΑΣ