

Αθήνα, 16 Απριλίου 2021

ΠΡΟΣ

1. Πρόεδρο ΠΕΔΑ  
κ. Γεώργιο Μαρκόπουλο
2. Δημάρχους Αττικής

Κοινοποίηση  
Π.Ε.Δ.Α.

**ΘΕΜΑ:** Σχέδιο Προγραμματικής Σύμβασης μεταξύ του Ειδικού Διαβαθμιδικού Συνδέσμου Νομού Αττικής (ΕΔΣΝΑ) και Δήμων της Αττικής με αντικείμενο τις «Δράσεις χωριστής συλλογής και διαχείρισης βιοαποβλήτων και ανακυκλώσιμων στους δήμους της Περιφέρειας Αττικής»

Κύριε Πρόεδρε,

Κυρίες και Κύριοι Δήμαρχοι,

Φύλες και Φίλοι Συνάδελφοι,

Ός γνωστόν, οι βασικότερες αρχές που διέπουν τη δράση των Δήμων και ως εκ τούτου σφείλουμε να τις υπηρετούμε πιστά ως Δήμαρχοι και εν γένει αιρετοί της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, είναι οι αρχές της διαφάνειας και της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, οι οποίες επιβάλλουν την εκπλήρωση των αρμοδιοτήτων μας με την κατά το δυνατόν ελάχιστη επιβάρυνση του προϋπολογισμού των Δήμων μας.

Με αφορμή το επισυναπτόμενο στην παρούσα Σχέδιο Προγραμματικής Σύμβασης μεταξύ του Ειδικού Διαβαθμιδικού Συνδέσμου Νομού Αττικής και Δήμων της Αττικής με αντικείμενο τις «Δράσεις χωριστής συλλογής και διαχείρισης βιοαποβλήτων και ανακυκλώσιμων στους δήμους της Περιφέρειας Αττικής» επικοινωνούμε μαζί σας

προκειμένου να σας εκθέσουμε τους σοβαρούς προβληματισμούς μας για τη νομιμότητα και τις επιφυλάξεις μας για τη σκοπιμότητα της σύναψης εκ μέρους των Δήμων μιας

προγραμματικής σύμβασης με το συγκεκριμένο προτεινόμενο από τον ΕΙΔΝΑ αντικείμενο και περιεχόμενο και τις ενδεχόμενες μελλοντικές δημοσιονομικές συνέπειες αυτής στα Νομικά Πρόσωπα τα οποία εκπροσωπούμε και προσπαζούμε τα συμφέροντά τους και συνακόλουθα και στους δημότες μας.

Θέτουμε λοιπόν υπόψη σας συνοπτικά τα εξής:

**Α. ΤΟ ΑΝΤΙΚΕΙΜΕΝΟ ΤΟΥ ΣΧΕΔΙΟΥ ΤΗΣ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΚΗΣ ΣΥΜΒΑΣΗΣ ΕΜΠΙΠΤΕΙ ΕΚ ΤΟΥ ΝΟΜΟΥ ΣΤΙΣ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΤΩΝ ΔΗΜΩΝ (ΑΡΘΡΟ 75 ΙΒ4 Ν. 3463/2006 & ΑΡΘΡΟ 228 παρ. 1γ,1δ,1ε,1στ Ν.4555/2018) ΚΑΙ ΟΧΙ ΤΟΥ ΕΙΔΝΑ (ΑΡΘΡΟ 227 Ν. 4555/2018). ΤΗ ΣΥΝΝΟΜΗ ΚΑΙ "CONTRA" ΣΤΗ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ ΤΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ Η ΑΝΑΘΕΣΗ ΑΣΚΗΣΗΣ ΤΗΣ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΑΣ ΕΚ ΜΕΡΟΥΣ ΤΩΝ ΔΗΜΩΝ ΣΤΟΝ ΕΙΔΝΑ ΧΩΡΙΣ ΠΡΟΗΓΟΥΜΕΝΗ ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΤΟΥΣ ΣΤΗΝ ΟΠΟΙΑ ΘΑ ΤΕΚΜΗΡΙΩΝΕΤΑΙ Η ΑΝΤΙΚΕΙΜΕΝΙΚΗ ΑΔΥΝΑΜΙΑ ΕΝΟΣ ΕΚΑΣΤΟΥ ΕΚ ΤΩΝ ΣΥΜΒΑΛΛΟΜΕΝΩΝ ΔΗΜΩΝ ΝΑ ΑΣΚΗΣΕΙ ΤΗΝ ΣΥΓΚΕΚΡΙΜΕΝΗ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΑ.**

Αντικείμενο του σχεδίου της προγραμματικής σύμβασης σύμφωνα με το άρθρο 3 αυτής είναι η προμήθεια και εγκατάσταση του απαραίτητου εξοπλισμού για τη συλλογή και τη μεταφορά των βιοαποβλήτων και ανακυκλώσιμων που παράγονται στους χώρους ευθύνης των Δήμων. Πλην όμως η προμήθεια και εγκατάσταση του απαραίτητου εξοπλισμού για τη συλλογή και τη μεταφορά των βιοαποβλήτων και ανακυκλώσιμων που παράγονται στους χώρους ευθύνης των Δήμων εμπίπτει στις εκ του νόμου προβλεπόμενες αρμοδιότητες των Δήμων (ΑΡΘΡΟ 75 ΙΒ4 Ν. 3463/2006 & ΑΡΘΡΟ 228 παρ. 1γ,1δ,1ε,1στ Ν.4555/2018) και ΟΧΙ του ΕΙΔΝΑ(ΑΡΘΡΟ 227 Ν. 4555/2018).

Υπ' αυτά τα δεδομένα:

Ι. Το υπό εξέταση σχέδιο προγραμματικής σύμβασης παρίσταται μη νόμιμο, κατ' αρχήν γιατί δεν προκύπτουν από το περιεχόμενό του συγκεκριμένοι και σαφείς αντικειμενικοί λόγοι οι οποίοι μάλιστα θα πρέπει να διαλαμβάνονται σε προηγούμενη σχετική απόφαση

της Οικονομικής Επιτροπής ενός εκάστου εκ των συμβαλλόμενων Δήμων που να καθιστούν αδύνατη την εκ μέρους του συγκεκριμένου Δήμου άσκηση της αρμοδιότητάς του για τη συλλογή και μεταφορά των βιοαποβλήτων και ανακυκλώσιμων εντός των διοικητικών ορίων του (βλ. άρθρο 75 περίπτωση Ι παρ. β 4 του Ν. 3463/2006 και άρθρο 228 παρ. 1 παρ. γ,δ,ε,στ του Ν. 4555/2018), αρμοδιότητα στην οποία περιλαμβάνεται σαφώς και η προμήθεια και εγκατάσταση του ανάλογου εξοπλισμού ο οποίος (ο αναγκαίος εξοπλισμός) επίσης θα πρέπει να προσδιορίζεται στην ίδια απόφαση της Οικονομικής Επιτροπής (βλ. ad hoc 135/2013 απόφαση Ζ' Κλιμακίου του Ε.Σ.). Κατά συνέπεια είναι μη νόμιμη η μαζική και ανατιολόγητη ανάθεση από Δήμους στον ΕΣΔΝΑ μέσω σύναψης προγραμματικής σύμβασης (μετά από πρόσκληση - πρόταση του ΕΣΔΝΑ), της άσκησης αρμοδιότητας την οποία υποχρεούνται ν' ασκήσουν οι ίδιοι οι Δήμοι.

Τυχόν ληφθείσα απόφαση της Οικονομικής Επιτροπής η οποία απλώς εγκρίνει το σχέδιο της υπό εξέταση προγραμματικής σύμβασης δεν καλύπτει τις νομικές πλημμέλειες αυτής.

II. Συναφώς με την ανωτέρω πλημμέλεια το υπό εξέταση σχέδιο προγραμματικής σύμβασης παρίσταται μη νόμιμο και για το λόγο ότι δεν περιλαμβάνει τις ακριβείς ποσότητες του υπό προμήθεια εξοπλισμού οι οποίες αντιστοιχούν στην κάλυψη των συγκεκριμένων κανόνων του εκάστοτε αντισυμβαλλόμενου Δήμου.

Η συγκεκριμένη πλημμέλεια είναι απόρροια της προαναφερθείσας παράλειψης να ληφθεί προηγούμενη απόφαση Οικονομικής Επιτροπής του αντισυμβαλλόμενου Δήμου στην οποία θα έπρεπε να αναφέρονται αναλυτικά και να τεκμηριώνονται οι συγκεκριμένες ανάγκες – ελλείψεις του Δήμου μαζί με την αντικειμενική αδυναμία της απευθείας προμήθειας και εγκατάστασης από τον ίδιο το Δήμο του ανάλογου εξοπλισμού.

III. Το υπό εξέταση σχέδιο προγραμματικής σύμβασης παρίσταται μη νόμιμο διότι όσον αφορά την οικονομική επιβάρυνση των αντισυμβαλλόμενων Δήμων και τον τρόπο χρέωσης αυτών προβλέπει στο άρθρο 5 αυτής επί λέξει τα ακόλουθα: «Η διάθεση του εξοπλισμού γίνεται από τον ΕΣΔΝΑ στον Δήμο δωρεάν, ενώ δεν προκύπτουν οικονομικές υποχρεώσεις για μηρότερα τα συμβαλλόμενα μέρη. Το κόστος επεξεργασίας και τελικής διάθεσης των αποβλήτων ορίζεται από την εκάστοτε τιμολογιακή πολιτική του ΕΣΔΝΑ σύμφωνα με την Κ.Υ.Α. αριθ. ΥΠΕΝ/ΔΔΑΠΠ/31606/930/08.04.2019 (Β' 1277) «Κανονισμός τιμολόγησης Φορέων Διαχείρισης Στερεών Αποβλήτων (ΦΟΔΣΑ)» ενώ απαγορεύεται ο ΕΣΔΝΑ με την ετήσια εισφορά των Δήμων να χρηματοδοτεί και να καλύπτει αρμοδιότητες οι οποίες

του έχουν ανατεθεί βάσει σύμβασης και όχι απευθείας από το Νόμο. (βλ. ad hoc 135/2013 απόφαση Σ' Κλιμακίου του Ε.Σ., και 1355/2018 απόφαση ΜΕΙΖΩΝΟΣ Ε.Σ.)

Εφόσον λοιπόν κάποιος Δήμος επιθυμεί λόγω αντικειμενικής αδυναμίας μετά από αιτιολογημένη απόφαση της Οικονομικής του Επιτροπής να αναθέσει στον ΕΙΔΑΝΑ την προμήθεια εγκατάσταση και συντήρηση εξοπλισμού συλλογής και διαχείρισης βιοαποβλήτων και ανακυκλώσιμων εντός των διοικητικών ορίων του, στην περίπτωση αυτή η οποιαδήποτε χρηματοδότηση των ανωτέρω θα πρέπει να γίνει απευθείας από τον προϋπολογισμό του αντισυμβαλλόμενου Δήμου σε άμεση σχέση και αναλογία με τα προς προμήθεια είδη, τα οποία πρέπει να προσδιορίζονται ποιοτικά και ποσοτικά στη σύμβαση και σε καμία περίπτωση μέσω της αύξησης της ετήσιας εισφοράς προς τον ΕΙΔΑΝΑ. (βλ. απόφαση 1355/2018 ΜΕΙΖΩΝΟΣ Ε.Σ και 44/2018 Πράξη Τμήμα VII με την οποία δεν ανακαλείται η 100/2018 Πράξη του Κλιμακίου Προληπτικού Ελέγχου Δαπανών).

Σε διαφορετική περίπτωση είναι ενδεχόμενο ο αντισυμβαλλόμενος Δήμος αλλά και τρίτοι Δήμοι οι οποίοι δεν υπέγραψαν αντίστοιχες προγραμματικές συμβάσεις με τον ΕΙΔΑΝΑ και θα προμηθευτούν ή έχουν ήδη προμηθευτεί τον απαραίτητο εξοπλισμό εξ ιδίων τους χρημάτων ή ακόμη και μέσω χρηματοδότησης να κληθούν να καταβάλουν αυξημένη εισφορά στον ΕΙΔΑΝΑ εντελώς παράνομα λόγω μη σύννομης αύξησης των δαπανών του ΕΙΔΑΝΑ και αντίστοιχης μη σύννομης αύξησης της ετήσιας εισφοράς των Δήμων.

Κατά συνέπεια η υπ'αρ. Κ.Υ.Α. αριθ. ΥΠΕΝ/ΔΔΑΠΠ/31606/930/08.04.2019 (Β' 1277) «Προσινισμός προμήθειας Φορέων Διαχείρισης Στερεών Αποβλήτων (ΦΟΔΣΑ)» δεν θα έπρεπε καν να αναφέρεται ούτε στο πρόοιμο του σχεδίου της προγραμματικής σύμβασης με αύτ. αριθμό 14 ούτε στο άρθρο 5 αυτής διότι εκ του Νόμου και της Νομολογίας του Ελεγκτικού Συνεδρίου δεν επιτρέπεται να τύχει εφαρμογής.

IV. Με την υπογραφή των εν λόγω προγραμματικών συμβάσεων ο ΕΙΔΑΝΑ «δεσμεύει εαυτόν» να διεξάγει διαγωνισμό «μαμούθ» για εξοπλισμό με συγκεκριμένες «ανελαστικές» τεχνικές προδιαγραφές οι οποίες αναγράφονται είτε στο άρθρο 3 της σύμβασης «Αντικείμενο της προγραμματικής σύμβασης (π.χ 100 απορριματοφόρα με περιστρεφόμενο τύμπανο χωρητικότητας 12m<sup>3</sup>, με σύστημα πλύσης κάδων και σύστημα ταυτοποίησης και ζύγισης κάδων συλλογής βιοαποβλήτων) είτε και στο παράρτημα I της σύμβασης με σχέδια και ειδικές διαστάσεις.

Οι «ανελαστικές» τεχνικές προδιαγραφές ενδέχεται να αποκλείσουν από τη διαγωνιστική διαδικασία κάποιους προμηθευτές (εταιρείες ή φυσικά πρόσωπα) με κίνδυνο μείωσης του ανταγωνισμού και αύξησης του κόστους της προμήθειας.

Σημειωτέον ότι η μη επαρκής αιτιολόγηση ειδικών προδιαγραφών των προς προμήθεια ειδών αποτελεί δείκτη και αντικείμενο έρευνας σύμφωνα με την Κατευθυντήρια Οδηγία 9/2015 της Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων με θέμα: « Καταπολέμηση της διαφθοράς κατά τη διεξαγωγή Δημοσίων Διαγωνισμών». Ομοίως δείκτη και αντικείμενο έρευνας σύμφωνα με την ανωτέρω οδηγία αποτελεί και η προμήθεια υπερβολικά μεγάλων ποσοτήτων χωρίς να αιτιολογείται επαρκώς η ανάγκη της προμήθειας.

V. Τέλος ερευνητέον τυγχάνει αν με την επιλογή της λύσης της σύναψης του συγκεκριμένου τύπου προγραμματικής σύμβασης με αυτό το αντικείμενο και χωρίς αναλυτικό προϋπολογισμό «καταστρατηγείται» η νομοθεσία και νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου περί Προσυμβατικού Ελέγχου όσον αφορά τις προγραμματικές συμβάσεις και ποιες θα είναι οι πιθανές μελλοντικές συνέπειες για τους συμβαλλόμενους δήμους, τα συλλογικά τους όργανα και τους νομίμους εκπαισώπους – Δημάρχους τους σε περίπτωση κατασταλτικού ελέγχου με δεδομένη την προπαρατεθείσα νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

**Β. ΝΟΜΜΗΣΙ ΠΛΗΜΜΕΛΕΙΣ ΤΗΣ ΠΡΟΤΕΙΝΟΜΕΝΗΣ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΚΗΣ ΣΥΜΒΑΣΗΣ ΑΚΟΜΗ ΚΑΙ ΠΑ ΤΗΝ ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΚΑΤΑ ΤΗΝ ΟΠΟΙΑ ΥΦΙΣΤΑΤΑΙ ΤΕΚΜΗΡΙΩΜΕΝΟ ΑΙΤΗΜΑ ΕΚ ΜΕΡΟΥΣ ΔΗΜΟΥ Ή ΔΗΜΩΝ ΓΙΑ ΑΝΑΘΕΣΗ ΣΤΟΝ ΕΙΔΝΑ ΤΗΣ ΑΣΚΗΣΗΣ ΤΗΣ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΑΣ ΤΟΥΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΡΟΜΗΘΕΙΑ ΚΑΙ ΕΓΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΤΟΥ ΑΠΑΡΑΙΤΗΤΟΥ ΕΞΟΠΛΙΣΜΟΥ ΓΙΑ ΤΗ ΣΥΛΛΟΓΗ ΚΑΙ ΤΗ ΜΕΤΑΦΟΡΑ ΤΩΝ ΒΙΟΑΠΟΒΛΗΤΩΝ ΚΑΙ ΑΝΑΚΥΚΛΩΣΙΜΩΝ ΕΝΤΟΣ ΤΩΝ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΟΡΙΩΝ ΤΟΥΣ (ΛΟΓΩ ΑΝΤΙΚΕΙΜΕΝΙΚΗΣ ΑΔΥΝΑΜΙΑΣ ΤΩΝ ΙΔΙΩΝ)**

Ακόμη και για την περίπτωση κατά την οποία κάποιος δήμος επιθυμεί να συμβληθεί με τον ΕΙΔΝΑ λόγω τεκμηριωμένης αντικειμενικής αδυναμίας για την προμήθεια και εγκατάσταση του εξοπλισμού ο οποίος αποτελεί αντικείμενο της υπό εξέταση προγραμματικής σύμβασης, η σύμβαση αυτή όπως προτείνεται από τον ΕΙΔΝΑ παρίσταται μη νόμιμη για τους εξής λόγους:

Ι. Έλλιπές νόμιμο έρεισµα/θεσµικό πλαίσιο για κατάρτιση προγραµµατικής σύµβασης λόγω έλλειψης επικαιροποίησης του ΠΕΣΔΑ Αττικής και ΤΣΔΑ των Δήµων

Με βάση το ισχύον νοµικό πλαίσιο βασική προϋπόθεση για τη σύναψη προγραµµατικής σύµβασης µεταξύ Ο.Τ.Α. (εν προκειµένω α΄ βαθµού) και ΦΟΔΣΑ είναι η προηγούµενη έγκριση επικαιροποιηµένων ΠΕΣΔΑ και ΤΣΔΑ, βάσει µελετών, στα οποία θα υποδεικνύονται τα κατάλληλα µέτρα που προωθούν ιεραρχικά και συνδυασµένα: α) την πρόληψη, β) την επαναχρησιµοποίηση, γ) την ανακύκλωση, δ) άλλου είδους ανάκτηση, όπως ανάκτηση ενέργειας, και ε) την ασφαλή τελική διάθεση σε επίπεδο Περιφέρειας και περαιτέρω βάσει του τοπικού σχεδίου σε επίπεδο Δήµου για την χρονική περίοδο ισχύος των σχεδίων αυτών. Σε περίπτωση έλλειψης επικαιροποιηµένων ως άνω σχεδίων είναι πρόδηλο ότι η κατάρτιση προγραµµατικών συµβάσεων, σε εκτέλεση παρωχηµένων χρονικά προγενέστερων σχεδίων, πάσχει λόγω έλλειψης νόµιµης βάσης.

Στην προκειµένη περίπτωση, µε το υποβληθέν από τον ΕΔΣΝΑ σχέδιο προγραµµατικής σύµβασης, προκύπτει ως αντικείµενο της προγραµµατικής σύµβασης η ανάπτυξη δικτύου συλλογής βιοαποβλήτων και ανακυκλώσιµων στα διοικητικά όρια του Δήµου, η οποία προϋποθέτει την πραγµάτευση και εγκυρότητα του απαραίτητου εξοπλισµού, τη συλλογή και τη µεταφορά των βιοαποβλήτων και ανακυκλώσιµων για χρονικό διάστηµα δέκα (10) ετών (µε δυνατότητα µάλιστα περαιτέρω παράτασης για δέκα επιπλέον ετη), χωρίς προηγουµένως να έχει εγκριθεί επικαιροποιηµένο ΠΕΣΔΑ για την Περιφέρεια Αττικής, βάσει µελετών και σύµφωνα µε τις κατευθύνσεις του εγκριθέντος πρόσφατα µε την Π.Υ.Σ. 39/2020 (ΦΕΚ Α΄ 185/29.9.2020) Εθνικού Σχεδίου Διαχείρισης Αποβλήτων (Ε.Σ.Δ.Α.), στο οποίο θα αποτυπώνονται επακριβώς και τεκμηριωµένα οι κατευθύνσεις για τη διαχείριση των αποβλήτων σε συνολικό επίπεδο εντός της Περιφέρειας Αττικής και εν συνεχεία και ειδικά για τους Δήµους, στο πλαίσιο εξειδικεύσεως και υλοποιήσεως των οποίων (ΠΕΣΔΑ και ΤΣΔΑ) θα ήταν δυνατή η κατάρτιση της προτεινόµενης προγραµµατικής σύµβασης. Απεναντίας, στο προσέµιο του υποβληθέντος σχεδίου, παρίστανται ότι το ΠΕΣΔΑ τελεί υπό επικαιροποίηση, γίνεται µνεία ότι: «...η επίτευξη των στόχων του ΕΙΣΔΑ και του ΠΕΣΔΑ Αττικής που τελεί σε επικαιροποίηση προϋποθέτει την ανάπτυξη συνεργασίας ανάµεσα στους δήµους της Αττικής και τον ΕΔΣΝΑ ο οποίος διαθέτει τους πόρους αλλά και την τεχνογνωσία λόγω της αποκλειστικής, πολυετούς ενασχόλησης µε τα ζητήµατα διαχείρισης ΑΣΑ για την ανάπτυξη της διαλογής στην πηγή βιοαποβλήτων και ανακυκλώσιµων υλικών», πλην όµως λόγω της

διάρκειας της προτεινόμενης προγραμματικής σύμβασης, η εκατέρωθεν ανάληψη υποχρεώσεων από τον ΕΔΣΝΑ και τον αντισυμβαλλόμενο Δήμο δεν θα ερείδεται σε επικαιροποιημένο ΠΕΣΔΑ και περαιτέρω και σε επικαιροποιημένο ΤΣΔΑ ενός εκάστου εκ των αντισυμβαλλόμενων Δήμων, με αποτέλεσμα να διαπιστώνεται ελλιπής νόμιμη βάση για την κατάρτιση της προτεινόμενης προγραμματικής σύμβασης, υπό το ισχύον θεσμικό πλαίσιο.

## II. Παραβίαση της αρχής της διαφάνειας

Στις προγραμματικές συμβάσεις του άρθρου 100 του ν. 3852/2010 απαιτείται : α) να καθορίζονται κατά τρόπο συγκεκριμένο, ειδικό και σαφή το αντικείμενο της σύμβασης, τα συγκεκριμένα δηλαδή έργα και υπηρεσίες, έστω και ανά κατηγορίες, που θα παρασχεθούν, το περιεχόμενό τους, καθώς και τα δικαιώματα και οι υποχρεώσεις των συμβαλλομένων μερών, εκ των οποίων να προκύπτει η συμβολή κάθε μέρους στην υλοποίηση της σύμβασης, β) να προσδιορίζεται ο αναλυτικός προϋπολογισμός (κοστολόγηση) των επί μέρους (κατηγοριών) έργων και υπηρεσιών, έστω και κατά προσέγγιση, ώστε από το άθροισμα των επί μέρους προϋπολογισμών να προκύπτει και επομένως, να δικαιολογείται ο συνολικός προϋπολογισμός της προγραμματικής σύμβασης γ) να προσδιορίζονται με σαφήνεια οι πόροι εκ των οποίων θα χρηματοδοτηθεί η εκτέλεση του συμβατικού αντικείμενου, αναλόγως δε του είδους και της εντάσεως της συμβατικής δεσμεύσεως που αναλαμβάνεται από τον υπόχρεο προς καταβολή φορέα, απαιτείται και εξασφάλιση των σχετικών πιστώσεων ήδη κατά το στάδιο προ της υπογραφής, διά της τηρήσεως της σχετικής νόμιμης διαδικασίας αναλήψεως της δαπάνης, προς αποφυγή γενέσεως ενδοσυμβατικής ευθύνης σε περίπτωση αδυναμίας πληρωμής κατά την εκτέλεση της σύμβασης (βλ. και άρθρο 21 του Κώδικος Δημοσίου Λογιστικού, ν. 2362/1995, ΦΕΚ Α' 247 και άρθρο 11 του π.δ/τος 113/2010, ΦΕΚ Α' 194, ΕΛ. Ίυν. απόφ. Νί Τμ. 23/2012, δ) να αναγράφεται η διάρκεια της σύμβασης, καθώς και το αναλυτικό χρονοδιάγραμμα υλοποιήσεώς της, ήτοι αναλυτικό χρονικό προγραμματισμό των επί μέρους δράσεων που συναρθρώνουν το συμβατικό αντικείμενο. Τέλος, οι αρχές της πιστής δημοσιονομικής διαχειρίσεως και της οικονομικότητας, ήδη αποτυπωθείσες και νομοθετικώς (άρθρο 1 του Κώδικος Δημοσίου Λογιστικού, ν. 2362/1995, ΦΕΚ Α' 247 όπως ισχύει μετά την τροποποίησή του με το άρθρο 1 του ν. 3871/2010, ΦΕΚ Α' 141), ως μερικότερες εκδηλώσεις του δημοσίου συμφέροντος, που διέπει την δράση και λειτουργία των υπηρεσιών του Δημοσίου, των ν.π.δ.δ. και των Ο.Τ.Α., επιβάλλουν την εκπλήρωση των

εκ του νόμου ανατιθέμενων αρμοδιοτήτων με την κατά το δυνατόν ηπιότερη επιβάρυνση του προϋπολογισμού τους για την εξασφάλιση της δημοσιονομικής βιωσιμότητας

Ειδικότερα, με τις προεκτεθείσες αρχές διαμορφώνεται ένα πλαίσιο δεσμεύσεων της Διοικήσεως να αξιοποιεί την εκ του νόμου παρεχόμενη ευχέρεια συμβατικής της δράσεως και διά της συνάψεως προγραμματικών συμφωνιών μόνο στο μέτρο που είναι απολύτως αναγκαίο για την κάλυψη των αναγκών της και με την ελάχιστο δυνατή δαπάνη.

Στην προκειμένη περίπτωση, από το κείμενο της υπό έλεγχο συμφωνίας, δεν προκύπτει με σαφήνεια, κατά παράβαση της αρχής της διαφάνειας, το σύνολο των οικονομικών επιπτώσεων της υλοποίησής της και ιδίως ως προαναφέραμε ο νόμιμος τρόπος εκπληρώσεώς τους.

III. Παραβίαση των αρχών της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, της οικονομικότητας και της βιωσιμότητας λόγω αδυναμίας διαπίστωσης της προέλευσης των πόρων για την προμήθεια του προς διάθεση εξοπλισμού

Ως επισήμως και ανωτέρω στο άρθρο 5 του σχεδίου συμβάσεως αναφέρεται ότι: «Η διάθεση του εξοπλισμού γίνεται από τον ΕΔΙΝΑ στον Δήμο δωρεάν, ενώ δεν προκύπτουν οικονομικές υποχρεώσεις για αμφότερα τα συμβαλλόμενα μέρη. Το κόστος επεξεργασίας και τελικής διάθεσης των αποβλήτων ορίζεται από την εκάστοτε τιμολογιακή πολιτική του ΕΔΙΝΑ σύμφωνα με την Κ.Υ.Α. αριθ. ΥΠΕΝ/ΔΔΑΠΠ/31606/930/08.04.2019 (Β' 1277) «Κανονισμός τιμολόγησης Φορέων Διαχείρισης Στερεών Αποβλήτων (ΦΟΔΣΙΑ)» ενώ παράλληλα στο προγενέστερο άρθρο 3 της σύμβασης αναφέρεται ότι: «1. Αντικείμενο της προγραμματικής σύμβασης είναι η ανάπτυξη δικτύου συλλογής βιοαποβλήτων και ανακυκλώσιμων στα διοικητικά όρια του Δήμου, η οποία περιλαμβάνει την εγκατάσταση του απαραίτητου εξοπλισμού, τη συλλογή και τη μεταφορά των βιοαποβλήτων και ανακυκλώσιμων που παράγονται στους χώρους ευθύνης του Δήμου. 2. Πρόκειται για εξοπλισμό τον οποίο ο ΕΔΙΝΑ έχει προγραμματίσει να προμηθευτεί μετά τη διενέργεια όλων των νομίμων διαδικασιών.... 3... Για την χρηματοδότηση των δράσεων ο ΕΔΙΝΑ δύναται να συντάσσει τεχνικά δελτία και να υποβάλλει προτάσεις ένταξης στο ΕΣΠΑ ή σε άλλα τυχόν χρηματοδοτικά προγράμματα ενεργώντας ως δικαιούχος πράξεων χρηματοδότησης», προκύπτει ότι ο προς διάθεση εξοπλισμός θα χρηματοδοτηθεί αποκλειστικώς από τον ΕΙΔΑΝΑ είτε από ίδιους πόρους είτε από άλλες πηγές



χρηματοδοτήσεως, δεν προκύπτει με ακρίβεια η προέλευση των πόρων διά των οποίων θα χρηματοδοτηθεί το συμβατικό αντικείμενο (προμήθεια εξοπλισμού), όπως απαιτείται κατά το άρθρο 100 παρ. 2 α του ν. 3852/2010 και υπαγορεύεται από τις προεκτεθείσες αρχές της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, της οικονομικότητας και της βιωσιμότητας. Σε κάθε δε περίπτωση, δεν προκύπτει σε καμία περίπτωση εξασφάλιση των πόρων αυτών ή σαφής οικονομοτεχνικός σχεδιασμός ανευρέσεως αυτών στην παρούσα φάση, με συνέπεια να αναλαμβάνονται συμβατικές υποχρεώσεις από τον ΕΣΔΝΑ έναντι των αντισυμβαλλομένων του Δήμων, χωρίς να διασφαλίζεται η οικονομική δυνατότητα του ΕΣΔΝΑ να ανταποκριθεί σε αυτές. Σημειωτέον ότι αναφορικά με τη χρηματοδότηση του συμβατικού αντικείμενου από πόρους της Ενώσεως (ΕΣΠΑ), δεν προκύπτει η ένταξη της δράσης σε οικείο πρόγραμμα και συνεπώς η άντληση πόρων από πρόγραμμα ΕΣΠΑ δεν παρίσταται εν τοις πράγμασι εξασφαλισμένη.

#### IV. Απουσία χρονοδιαγράμματος εκτέλεσης της προγραμματικής σύμβασης

Περαιτέρω, κατά προτίθεση του άρθρου 100 παρ. 2 του ν. 3852/2010, το προτεινόμενο σχέδιο σύμβασης δεν περιλαμβάνει χρονοδιάγραμμα εκτελέσεώς της, τόσο ως προς τον χρόνο έναρξης της δράσης όσο και ως προς τις επιμέρους φάσεις διάθεσης του εξοπλισμού στους Δήμους. Ειδικότερα, μολονότι στο σχέδιο της σύμβασης (άρθρο 7) αναφέρεται ότι «Η διάρκεια της παρούσας σύμβασης ορίζεται σε δεκαετή, αρχής γενομένης από την επομένη της υπογραφής της. Η διάρκεια της σύμβασης μπορεί να παραταθεί για δέκα (10) ακόμα έτη, με κοινή απόφαση των συμβαλλομένων μερών» στη συνέχεια και σε κανένα σημείο του σχεδίου της σύμβασης δεν αποτυπώνεται ακριβές χρονοδιάγραμμα για την υλοποίηση των συμφωνουμένων δράσεων και την εκπλήρωση του συμβατικού αντικείμενου από καθένα συμβαλλόμενο μέρος. Η έλλειψη χρονοδιαγράμματος, άλλωστε, δεν δύναται να αναπληρωθεί από την διάρκεια της σύμβασης. Και τούτο, διότι το χρονοδιάγραμμα εκτέλεσης της προγραμματικής σύμβασης συνιστά ουσιώδες στοιχείο της προγραμματικής σύμβασης σαφώς διακεκριμένο της διάρκειας αυτής, κατά τη σαφή διατύπωση του άρθρου 100 παρ. 2 του ν. 3852/2010. Σημειώνεται δε ότι στο άρθρο 9 του σχεδίου προβλέπεται ότι: «...Ιδίως λόγω καταγγελίας αποτελεί η σοβαρή και υλαίτια καθυστέρηση υλοποίησης των συμβατικών υποχρεώσεων και η σοβαρή παραβίαση της περιβαλλοντικής νομοθεσίας, η οποία θα πρέπει να έχει διαπιστωθεί από αρμόδια όργανα, με την επιβολή προστίμου το οποίο θα έχει καταστεί τελεσίδικο», πλην όμως χωρίς την ύπαρξη ακριβούς χρονοδιαγράμματος για

την υλοποίηση της καθεμίας συμβατικής υποχρέωσης, καθιστά άνευ ουσίας τον εν λόγω όρο περί «καθυπόθησης» στην εκπλήρωση των εκατέρωθεν υποχρεώσεων.

#### **V. Αοριστία συμβατικού αντικείμενου**

Τέλος και για την περίπτωση που ήθελε εξαλειφθούν όλες οι προαναφερόμενες πλημμέλειες το προτεινόμενο σχέδιο σύμβασης κατά παράβαση του άρθρου 100 παρ. 2 του ν. 3852/2010 εξακολουθεί να είναι παντελώς αόριστο αναφορικά με το ακριβές συμβατικό αντικείμενο και ειδικά για τον εξοπλισμό που πρόκειται να διατεθεί στον καθένα συμβαλλόμενο Δήμο, καθώς στο άρθρο 3 γίνεται αναφορά του συνόλου του εξοπλισμού που πρόκειται να προμηθευθεί ο ΕΣΔΝΑ και να διαθέσει στο σύνολο των αντισυμβαλλομένων του Δήμων, στο πλαίσιο της προτεινόμενης και των λοιπών προγραμματικών συμβάσεων που θα συνάψει, χωρίς όμως να εξειδικεύεται ειδικά και περιοριστικά ο εξοπλισμός που θα διατεθεί ανά Δήμο. Το γεγονός όμως ότι ο επίμαχος όρος, όπως έχει διατυπωθεί, καταλείπει πλήρη ευχέρεια στον εκ των συμβαλλομένων ΕΣΔΝΑ να καθορίσει ο ίδιος τον εξοπλισμό που θα διαθέσει στον κάθε Δήμο χωρίς να προκύπτουν ή να λαμβάνονται υπόψη οι πραγματικές του ανάγκες, χωρίς να έχει προσδιοριστεί εκ των προτέρων ο διατιθέμενος στον αντισυμβαλλόμενο του εξοπλισμός, δημιουργεί αδικαιολογητή ανισότητα μεταξύ των συμβατικών μερών κατά παράβαση των ανωτέρω εκτεθέντων αναφορικά με την ερμηνεία της λειτουργίας και του σκοπού των προγραμματικών συμβάσεων. Σημειώνεται ότι η εν λόγω αοριστία έχει αντίκτυπο και κατ'επίπτωση στην αοριστία του άρθρου 5 του σχεδίου της σύμβασης αναφορικά με τις συνέπειες αντισυμβατικής συμπεριφοράς καθώς προβλέπεται ότι «Σε περίπτωση υπαίτιας και σοβαρής παράβασης των όρων της σύμβασης, δύναται – κατόπιν εισήγησης της Κοινής Επιτροπής Παρακολούθησης – το ένα συμβαλλόμενο μέρος να επιβάλει στο έτερο μέρος ποινικές ρητρες, οι οποίες δεν μπορούν στο σύνολό τους να υπερβαίνουν το 10% της αξίας του εξοπλισμού», χωρίς όμως να είναι δυνατόν να προσδιοριστεί το ύψος της ποινικής ρήτρας λόγω μη προσδιορισμού αφ'ενός του ειδικά διατιθέμενου σε κάθε Δήμο εξοπλισμού αφ'ετέρου της αξίας ενός εκάστου από τα είδη εξοπλισμού που αναγράφονται στο άρθρο 3 της σύμβασης.

#### **Γ. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ – ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ**

1. Η υπογραφή του υποβληθέντος από τον ΕΣΔΝΑ συγκεκριμένου σχεδίου προγραμματικής σύμβασης παρίσταται μη νόμιμη για κάθε αντισυμβαλλόμενο Δήμο.
2. Εάν παρά ταύτα κάποιος Δήμος κρίνει σκόπιμο λόγω αντικειμενικής αδυναμίας του και εφόσον προηγουμένως ληφθεί αιτιολογημένη απόφαση της Οικονομικής του Επιτροπής να αναθέσει στον ΕΣΔΝΑ την προμήθεια εγκατάσταση και συντήρηση συγκεκριμένου και σαφώς προσδιορισμένου (ποσοτικά και ποιοτικά χωρίς επ' ουδενί να τίθενται «ανελαστικές» ή «αποκλειστικές» προδιαγραφές) εξοπλισμού συλλογής και διαχείρισης βιοαποβλήτων και ανακυκλώσιμων εντός των διοικητικών ορίων του, εφιστούμε την προσοχή στις προεκτεθείσες νομικές πλημμέλειες του σχεδίου προγραμματικής σύμβασης προκειμένου να επιδιωχθεί από κάθε υποψήφιο αντισυμβαλλόμενο Δήμο η προσαρμογή της προγραμματικής σύμβασης (ιδίως όσον αφορά το αντικείμενο της σύμβασης, τη χρηματοδότηση και τις επιβαρύνσεις του αντισυμβαλλόμενου Δήμου) στις επιταγές της ισχύουσας νομοθεσίας και την νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Ελπίζουμε η ανωτέρω ανάλυση να σας διευκολύνει στην λήψη των σχετικών με το θέμα αποφάσεών σας.

Με εκτίμηση

Για την Επιτροπή

Περιβάλλοντος Ενέργειας και Διαχείρισης  
Απορριμμάτων της Π.Ε.Δ.Α.

Ο Πρόεδρος της Επιτροπής

  
ΓΡΗΓΟΡΗΣ ΚΩΝΣΤΑΝΤΕΛΛΟΣ

Δήμαρχος Βάρης- Βούλας- Βουλιαγμένης