

Κλιμάκιο Προληπτικού Ελέγχου Δαπανών στο Τμήμα 7

**ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΤΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ
ΚΛΙΜΑΚΙΟ ΠΡΟΛΗΠΤΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ ΔΑΠΑΝΩΝ ΣΤΟ VII ΤΜΗΜΑ
ΠΡΑΞΗ 285/2013**

Αποτελούμενο από την Πρόεδρο του Κλιμακίου Ευαγγελία – Ελισσάβητ Κουλουμπίνη, Σύμβουλο και τα μέλη Χριστίνα Κούνα (εισηγήτρια) και Ελένη Σκορδά, Παρέδρους.

Συνήλθε στην αίθουσα διασκέψεων του Καταστήματός του, που βρίσκεται στην Αθήνα, στις 8 Οκτωβρίου 2013, με την παρουσία της Γραμματέως του Μαρίας Εξαρχουλάκου, υπαλλήλου του Ελεγκτικού Συνεδρίου, με βαθμό Γ' της κατηγορίας ΤΕ,

Για να αποφανθεί, ύστερα από διαφωνία που ανέκυψε, μεταξύ του Επιτρόπου του Ελεγκτικού Συνεδρίου στο Νομό ΧΧΧ και του Δήμου ΧΧΧ αν πρέπει να θεωρηθούν τα υπ' αριθ. 50 και 51, οικονομικού έτους 2013, χρηματικά εντάλματα πληρωμής του ως άνω Δήμου.

**Αφού μελέτησε τα στοιχεία του φακέλου
και
Έλαβε υπόψη**

Την από 13.8.2013 έγγραφη γνώμη του ασκούντος καθήκοντα Αντεπιτρόπου της Επικρατείας στο Ελεγκτικό Συνέδριο Παρέδρου Δημητρίου Κοκοτή, που αναπληρώνει νόμιμα τον κωλυόμενο Γενικό Επίτροπο της Επικρατείας στο Ελεγκτικό Συνέδριο, σύμφωνα με την οποία τα υπό κρίση χρηματικά εντάλματα πληρωμής δεν πρέπει να θεωρηθούν.

Σκέφτηκε κατά το Νόμο

I. Ο Επίτροπος του Ελεγκτικού Συνεδρίου στο Νομό ΧΧΧ, αρνήθηκε με την 29/9.5.2013 πράξη του να θεωρήσει τα 50 και 51, οικονομικού έτους 2013, χρηματικά εντάλματα πληρωμής του Δήμου ΧΧΧ, ποσού 6.150,00 ευρώ έκαστο, που εκδόθηκαν στο όνομα της φερόμενης ως δικαιούχου εταιρείας με την επωνυμία «ΧΧΧ» και αφορούν στη δαπάνη πληρωμής της «Μελέτης ασφαλτόστρωσης οδού ΧΧΧ – ΧΧΧ» και της «Μελέτης ασφαλτόστρωσης οδού ΧΧΧ – ΧΧΧ». Ως αιτιολογία της άρνησής του προέβαλε ότι η ανάθεση της εκπόνησης των ανωτέρω μελετών σε ιδιώτη μελετητή δεν είναι νόμιμη, καθόσον, κατά παράβαση του άρθρου 209 παρ. 4 του "Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων" (ν.3463/2006), δεν αιτιολογείται η αδυναμία της αρμόδιας τεχνικής υπηρεσίας του Δήμου να συντάξει τη μελέτη αυτή, σε κάθε περίπτωση η ανατεθείσα μελέτη ανήκει στα συνήθη καθήκοντα των υπαλλήλων του Δήμου. Ο Δήμος με το 9155/29.5.2013 έγγραφο του Αντιδημάρχου του επανυπέβαλε τα ως άνω χρηματικά εντάλματα προβάλλοντας ότι η αρμόδια τεχνική υπηρεσία αυτού αδυνατούσε να συντάξει τις ως άνω μελέτες δοθέντος ότι το προσωπικό που υπηρετεί σ' αυτή δεν διέθετε τις απαιτούμενες για τη σύνταξή τους ειδικές γνώσεις, ούτε τον κατάλληλο τεχνολογικό εξοπλισμό (όργανα μετρήσεων και ειδικό λογισμικό υπολογιστή). Ο Επίτροπος όμως ενέμεινε στην άρνησή του με συνέπεια να ανακύψει διαφωνία για την άρση της οποίας νόμιμα απευθύνεται με την από 30.7.2013 έκθεσή του στο Κλιμάκιο τούτο σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 32 και 33 του ν. 4129/2013 (ΦΕΚ Α' 53) και την ΦΓ8/22043/4.4.2012 κανονιστική απόφαση της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

II. Ο Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων, που κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του ν. 3463/2006 (ΦΕΚ Α' 114), ορίζει, στο άρθρο 75, όπως ισχύει μετά το άρθρο 94 του ν. 3852/2010 (ΦΕΚ Α' 87), ότι: «I. Οι δημοτικές και οι Κοινοτικές αρχές διευθύνουν και ρυθμίζουν όλες τις τοπικές υποθέσεις, σύμφωνα με τις αρχές της επικουρικότητας και της εγγύτητας, με στόχο την προστασία, την ανάπτυξη και τη συνεχή βελτίωση των συμφερόντων και της ποιότητας ζωής της τοπικής κοινωνίας. Οι αρμοδιότητες των Δήμων και Κοινοτήτων αφορούν, κυρίως, τους τομείς: α) Ανάπτυξης, στον οποίο περιλαμβάνεται, ιδίως: 1. ... 7. Ο σχεδιασμός, η κατασκευή, συντήρηση και διαχείριση υποδομών για τη στήριξη της τοπικής οικονομίας, όπως έργων οδοποιίας, ... γ) Ποιότητας Ζωής και Εύρυθμης Λειτουργίας των Πόλεων και των Οικισμών, στον οποίο περιλαμβάνεται, ιδίως: 1. ... 15. Η μελέτη των έργων συντήρησης και βελτίωσης του οδικού δικτύου αρμοδιότητας δήμου». Από το συνδυασμό των διατάξεων αυτών προκύπτει ότι στην αρμοδιότητα των δήμων ανήκει, μεταξύ άλλων, ο σχεδιασμός, η κατασκευή, συντήρηση και διαχείριση έργων οδοποιίας, καθώς και η μελέτη των έργων συντήρησης και βελτίωσης του οδικού δικτύου αρμοδιότητας δήμου. Στο πλαίσιο δε της αρμοδιότητάς τους αυτής οι δήμοι δύνανται να διαθέτουν πιστώσεις για την πληρωμή δαπανών που αφορούν στην ανάληψη των αναγκαίων δράσεων και ενεργειών, στην εξασφάλιση των απαραίτητων

υλικοτεχνικών μέσων περαιώσής τους και στην εν γένει επιτυχή εκτέλεση των απορреουσών από αυτές υποχρεώσεων. Οι δαπάνες δε αυτές πρέπει, σε κάθε περίπτωση, να μην αντιτίθενται στην αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, εξειδίκευση της οποίας αποτελεί η αρχή της οικονομικότητας (άρθρο 1 του ν.3871/2010 «Δημοσιονομική Διαχείριση και Ευθύνη», ΦΕΚ 141 Α'), που επιβάλλει την εκπλήρωση των σκοπών των φορέων αυτών με την κατά το δυνατόν ελάχιστη επιβάρυνση του προϋπολογισμού τους. (πρβλ. Πράξη VII Τμ. 245/2011).

III. Το άρθρο 209 παρ. 4 του ως άνω Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων, όπως ισχύει μετά την αναδιατύπωσή του με το άρθρο 22 παρ. 3 του ν.3536/2007 (ΦΕΚ 42 Α'), ορίζει ότι: «4. Οι μελέτες των έργων ... των Δήμων ... συντάσσονται και θεωρούνται από την τεχνική υπηρεσία τους και, αν δεν υπάρχει τέτοια υπηρεσία ή αυτή αδυνατεί, από την Τεχνική Υπηρεσία Δήμων και Κοινοτήτων (Τ.Υ.Δ.Κ.). ... Αν η Τεχνική Υπηρεσία Δήμων και Κοινοτήτων (Τ.Υ.Δ.Κ.) αδυνατεί να συντάξει τη μελέτη, αδυναμία που βεβαιώνεται από τον Προϊσταμένο της, επιτρέπεται με ειδικά αιτιολογημένη απόφαση της Προϊσταμένης Αρχής η ανάθεση εκπόνησης μελετών πάσης φύσης σε ιδιώτες μελετητές και ιδιωτικά γραφεία μελετών σύμφωνα με τις ισχύουσες διατάξεις.». Από τις διατάξεις αυτές, μετά την κατάργηση, των Τμημάτων Τεχνικών Υπηρεσιών Δήμων και Κοινοτήτων (Τ.Υ.Δ.Κ.) των κρατικών Περιφερειών, (βλ. άρθρο 280 παρ. VII του ν. 3852/2010) συνάγεται ότι επιτρέπεται να ανατεθεί από δήμο η σύνταξη μελέτης έργου σε ιδιώτες μελετητές και ιδιωτικά γραφεία μελετών μόνο στην περίπτωση που στον οικείο δήμο δεν υπάρχει τεχνική υπηρεσία ή η υπάρχουσα αδυνατεί να συντάξει την υπό ανάθεση μελέτη, με ειδικά αιτιολογημένη απόφαση της Προϊσταμένης Αρχής. Οι διατάξεις αυτές, οι οποίες εισάγουν παρέκκλιση από τον κανόνα της σύνταξης της μελέτης έργου από τους υπηρετούντες στην αρμόδια υπηρεσία του δήμου υπαλλήλους, πρέπει, σύμφωνα και με την αρχή της οικονομικότητας, να ερμηνεύονται συσταλτικά, ο δε δήμος, που προτίθεται να κάνει χρήση της πιο πάνω δυνατότητας φέρει το βάρος απόδειξης ότι συντρέχει πράγματι περίπτωση που δικαιολογεί την προσφυγή στην ως άνω ανάθεση (βλ. Πράξη Κλιμ. VII Τμ. Ελ.Συν. 118/2013).

IV. Ο "Οργανισμός Εσωτερικής Υπηρεσίας" του Δήμου που έχει εγκριθεί με την 5950/2011 απόφαση του Γενικού Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης ΧΧΧ (ΦΕΚ Β' 2023/9.9.2011) (στο εξής: Ο.Ε.Υ.), προβλέπει στα άρθρα 1 και 11 τη λειτουργία Τμήματος Τεχνικών Υπηρεσιών υπαγόμενο στη "Διεύθυνση Περιβάλλοντος, Πολεοδομίας και Ποιότητας Ζωής", η οποία είναι αρμόδια μεταξύ άλλων για τη μελέτη, εκτέλεση και συντήρηση των κάθε είδους τεχνικών έργων του Δήμου με στόχο την έγκαιρη, οικονομική και άριστη, από επιστημονικής απόψεως, πραγματοποίησή τους ειδικότερα δε για το Γραφείο Τεχνικών Έργων του ως άνω Τμήματος προβλέπονται, μεταξύ άλλων, οι εξής αρμοδιότητες: «1) ... (α) Αρμοδιότητες Γραφείου Τεχνικών Έργων ... 3) Μεριμνά για την εκπόνηση όλων των αναγκαίων μελετών για την υλοποίηση των έργων του Τμήματος (εκπόνηση με προσωπικό του Τμήματος ή με ανάθεση σε τρίτους). Επιβλέπει την καλή εκπόνηση των μελετών. 4) Συντάσσει τεχνικές προδιαγραφές και προσδιορίζει τις ανάγκες κάθε έργου σε υλικά εργαλεία, τεχνικό εξοπλισμό, ανθρώπινο δυναμικό κλπ. και εισηγείται την μεθοδολογία εκτέλεσης κάθε έργου (με αυτεπιστασία ή με ανάθεση σε τρίτους). ...». Περαιτέρω, στο άρθρο 23 του Ο.Ε.Υ. προβλέπονται οργανικές θέσεις πέντε (5) ΠΕ Πολιτικών Μηχανικών, μία (1) θέση ΠΕ Αγρονόμων – Τοπογράφων Μηχανικών, τρεις (3) θέσεις ΠΕ Αρχιτεκτόνων Μηχανικών, δύο (2) θέσεις ΤΕ Πολιτικών Μηχανικών, μία (1) θέση ΤΕ Μηχανικών Πολιτικών Έργων Υποδομής, καθώς και μία (1) θέση ΤΕ Εργοδηγών, σύμφωνα δε με τη σχετική αριθμ. 15837/22.7.2013 βεβαίωση του Δημάρχου, κατά τον κρίσιμο χρόνο υπηρετούσαν στο Δήμο δύο (2) ΠΕ Πολιτικοί Μηχανικοί, ένας (1) ΠΕ Αρχιτέκτων Μηχανικός, δύο (2) ΤΕ Πολιτικοί Μηχανικοί και ένας (1) ΤΕ Εργοδηγός, οι οποίοι υπηρετούσαν ταυτόχρονα και στο τμήμα πολεοδομίας του Δήμου, εκτός από ένα (1) άτομο με ειδικότητα ΤΕ Πολιτικών Μηχανικών.

V. Στην προκειμένη υπόθεση, από τα στοιχεία του φακέλου προκύπτουν τα ακόλουθα: Η Οικονομική Επιτροπή του Δήμου ΧΧΧ, με τις 501 και 502/20.12.2011 αποφάσεις της, ανέθεσε κατ' επίκληση του άρθρου 209 παρ. 4 του ν.3463/2006 απευθείας, την εκπόνηση αντίστοιχα των μελετών οδοποιίας «Ασφαλτόστρωση οδού ΧΧΧ – ΧΧΧ» και «Ασφαλτόστρωση δρόμου ΧΧΧ – ΧΧΧ» στο Γραφείο Μελετών «ΧΧΧ – ΧΧΧ», και στις 17.4.2012 υπογράφηκαν οι σχετικές συμβάσεις με αντικείμενο τη σύνταξη των τεχνικών μελετών των έργων (οριζοντιογραφία, μηκοτομή, προμετρήσεις) καθώς και των τευχών δημοπράτησης για την κατασκευή αυτών. Με τις ανωτέρω αποφάσεις της Οικονομικής Επιτροπής εγκρίθηκε η απευθείας ανάθεση των μελετών αυτών σε ιδιωτικό μελετητικό γραφείο με την αιτιολογία ότι είναι απαραίτητη η ανάθεση αυτών σε ιδιώτη μετά «την από 16.12.2011 έγγραφη διαβεβαίωση αδυναμίας σύνταξης της εν λόγω μελέτης από το Τμήμα Τεχνικών Υπηρεσιών του Δήμου μας». Η προεκτιμώμενη αμοιβή κάθε σύμβασης, σύμφωνα με τα αντίστοιχα "Πινάκια αμοιβής του ν.3316/2005", ανέρχονταν σε 6.150,00 ευρώ (συμπεριλαμβανομένου Φ.Π.Α.). Στο πλαίσιο αυτό, εκδόθηκαν

από το Τμήμα Τεχνικών Υπηρεσιών για κάθε σύμβαση τα, από 14.11.2012, έγγραφα «1ος Λογαριασμός - Τελική Πιστοποίηση» και στη συνέχεια εκδόθηκαν τα επίμαχα χρηματικά εντάλματα για την καταβολή στην ανάδοχο εταιρεία της ως άνω συνομολογηθείσας αμοιβής.

VI. Με τα δεδομένα αυτά και σύμφωνα με τις νομικές σκέψεις που προηγήθηκαν, το Κλιμάκιο κρίνει ότι η ανάθεση της εκπόνησης των ως άνω μελετών από το Δήμο στη φερόμενη ως δικαιούχο ομόρρυθμη εταιρεία, δεν είναι νόμιμη, κατά τον βασίμως προβαλλόμενο λόγο διαφωνίας του Επιτρόπου, διότι κατά παράβαση του άρθρου 209 παρ. 4 του Κ.Δ.Κ., δεν παρατίθεται στις ως άνω αποφάσεις ανάθεσης ειδική αιτιολογία, για την αδυναμία των τεχνικών υπηρεσιών στη σύνταξη των ανατεθεισών μελετών και συνακόλουθα για την ανάγκη ανάθεσης αυτών σε τρίτο ιδιώτη. Η δε εκ των υστέρων επιχειρούμενη αιτιολόγηση της ανάθεσης αυτής είναι ανεπαρκής δοθέντος ότι ως λόγος αδυναμίας εκπόνησης των ως άνω μελετών αναφέρεται, η έλλειψη ειδικών γνώσεων του προσωπικού του Δήμου, χωρίς όμως να προσδιορίζεται η επιστημονική ειδικότητα στην οποία αντιστοιχούν οι γνώσεις αυτές λαμβανομένου υπόψη ότι το αντικείμενο της εν λόγω μελέτης αφορά σε προβλεπόμενες στον Ο.Ε.Υ. εργασίες που κατά κανόνα (άρθρο 209 παρ. 4 του ν.3463/2006, σκέψη ΙΙΙ), πρέπει να διεκπεραιωθούν από τους υπηρετούντες στο Γραφείο Τεχνικών Έργων του Δήμου μηχανικούς. Επίσης, και η έλλειψη εξοπλισμού προβάλλεται αορίστως αφού δεν προσδιορίζονται τα όργανα μετρήσεων καθώς και πόσα προγράμματα οδοποιίας απαιτούνται για την εκπόνηση τέτοιων μελετών, ενώ σε κάθε περίπτωση η έλλειψη αυτή, αληθής υποτιθέμενη, δεν δικαιολογεί τις υπό κρίση αναθέσεις αφού δεν προκύπτει ειδικότερα γιατί ο Δήμος δεν έχει μεριμνήσει για την προμήθεια του εξοπλισμού αφού αυτή απαιτείται για την άσκηση της προβλεπόμενης από τις διατάξεις του άρθρου 75 παρ. Ι περιπτ. α) 7 και γ) 15 του ν. 3463/2006, σε συνδυασμό με το άρθρο 11 του Ο.Ε.Υ., σχετικής αρμοδιότητάς του.

VII. Κατ' ακολουθίαν των ανωτέρω αφού δεν παρίσταται νόμιμες οι υπό κρίση απευθείας αναθέσεις οι υπό έλεγχο συμβάσεις δεν δύνανται να αποτελέσουν νόμιμο έρεισμα για την καταβολή στη φερόμενη ως δικαιούχο του επίμαχου χρηματικού εντάλματος ανάδοχο, της συνομολογηθείσας αμοιβής της τα δε επίμαχα χρηματικά εντάλματα, δεν πρέπει για το λόγο αυτό να θεωρηθούν.

Για τους λόγους αυτούς

Τα υπ' αριθ. 50 και 51, οικονομικού έτους 2013, χρηματικά εντάλματα πληρωμής του Δήμου XXX, ποσού 6.150,00 ευρώ έκαστο, δεν πρέπει να θεωρηθούν.