

Π.Ο. Ε.Μ.Δ.Υ.Δ.Α.Σ.

ΠΑΝΕΛΛΗΝΙΑ ΟΜΟΣΠΟΝΔΙΑ
ΕΝΩΣΕΩΝ ΜΗΧΑΝΙΚΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΥΠΑΛΛΗΛΩΝ ΔΙΠΛΩΜΑΤΟΥΧΩΝ ΑΝΩΤΑΤΩΝ ΣΧΟΛΩΝ

Μαυρομματαίων 17, 104 34 ΑΘΗΝΑ

τηλ: 210-88.16.583 fax: 210-82.59.410 e-mail: emdydas@tee.gr URL: www.emdydas.gr

Αθήνα, 11/3/2024

Αρ. Πρωτ.: 9314

Υ Π Ο Μ Ν Η Μ Α

Της Πανελληνίας Ομοσπονδίας Ενώσεων Μηχανικών Δημοσίων Υπαλλήλων Διπλωματούχων Ανωτάτων Σχολών (ΠΟΕΜΔΥΔΑΣ), η οποία εδρεύει στην Αθήνα, οδός Μαυρομματαίων, αριθ. 17, όπως εκπροσωπείται νόμιμα.

ΠΡΟΣ

1. Το Υπουργείο Εσωτερικών (Τμήμα Οργάνωσης Ο.Τ.Α. Α΄ βαθμού της Διεύθυνσης Οργάνωσης και Λειτουργίας Τ.Α. της Γενικής Διεύθυνσης Αποκέντρωσης και Τοπικής Αυτοδιοίκησης της Γενικής Γραμματείας Εσωτερικών και Οργάνωσης).
2. Την Αποκεντρωμένη Διοίκηση Αττικής (Τμήμα Εποπτείας Ο.Τ.Α. της Γενικής Διεύθυνσης Εσωτερικής Λειτουργίας της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Αττικής).
3. Την Αποκεντρωμένη Διοίκηση Μακεδονίας - Θράκης (Τμήμα Εποπτείας Ο.Τ.Α.).
4. Την Αποκεντρωμένη Διοίκηση Ηπείρου - Δυτ. Μακεδονίας (Τμήμα Εποπτείας Ο.Τ.Α.).
5. Την Αποκεντρωμένη Διοίκηση Θεσσαλίας - Στερεάς Ελλάδας (Τμήμα Εποπτείας Ο.Τ.Α.).
6. Την Αποκεντρωμένη Διοίκηση Πελοποννήσου - Δυτ. Ελλάδος και Ιονίου (Τμήμα Εποπτείας Ο.Τ.Α.).
7. Την Αποκεντρωμένη Διοίκηση Κρήτης (Τμήμα Εποπτείας Ο.Τ.Α.).
8. Την Αποκεντρωμένη Διοίκηση Αιγαίου (Τμήμα Εποπτείας Ο.Τ.Α.).

Κοινοποιούμενη και προς

1. Το Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας (Γενική Διεύθυνση Πολεοδομίας).
2. Την Εθνική Αρχή Διαφάνειας, όπως εκπροσωπείται νόμιμα.
3. Το Τεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδος, όπως εκπροσωπείται νόμιμα
4. Την Ανεξάρτητη Αρχή «Συνήγορος του Πολίτη», όπως εκπροσωπείται νόμιμα.
5. Τον Πρόεδρο και το Διοικητικό Συμβούλιο της Κεντρικής Ένωσης Δήμων Ελλάδας.
6. Π.Ο.Ε. Ο.Τ.Α.
7. Π.Ο.Μ.Η.Τ.Ε.Δ.Υ.

Παίρνουμε εκ νέου την πρωτοβουλία να σας απευθυνθούμε εγγράφως και να επανέλθουμε, σε συνέχεια και του από 28.7.2023 υπομνήματός μας, στο θέμα της σύννομης λειτουργίας των Υ.ΔΟΜ., λαμβάνοντας υπ' όψιν τις εξελίξεις των τελευταίων μηνών, καθώς και το πρόσφατο σχετικό μας έγγραφο προς τους Γραμματείς των Αποκεντρωμένων Διοικήσεων πριν την έκδοση από τις αρμόδιες Αποκεντρωμένες Διοικήσεις των σχετικών Διαπιστωτικών Πράξεων.

Γινόμαστε καθημερινά αποδέκτες σωρείας εγγράφων και καταγγελιών από τους συναδέλφους μας, εργαζόμενους στις Υ.ΔΟΜ., με τα οποία μας ενημερώνουν για την πλήρη ανεπάρκεια στελέχωσης των υπηρεσιών καθώς και για τους «ανορθόδοξους» τρόπους κάλυψης της φερόμενης ως υφιστάμενης επάρκειας ή/και διοικητικής υποστήριξης από τους υποστηριζόμενους Δήμους που δεν διαθέτουν Υ.ΔΟΜ., με «τρόπους» που έχουν κριθεί σε πολλές περιπτώσεις μη νόμιμοι.

Επίσης, οι «ανορθόδοξοι» αυτοί τρόποι δημιουργούν εύλογα ερωτήματα σχετικά με την νομιμότητα των εκδιδόμενων από τις Υ.ΔΟΜ. διοικητικών πράξεων και την εν γένει σύννομη και αποτελεσματική λειτουργία αυτών. Περιττεύει να αναφέρουμε ότι η κατάσταση που έχει δημιουργηθεί έχει ως άμεσο αποτέλεσμα την καθυστέρηση ανταπόκρισης των υπηρεσιών στα αιτήματα των πολιτών, παρά την τεράστια προσπάθεια που καταβάλουν οι υπάλληλοι των Υ.ΔΟΜ. και είναι πια προφανές ότι τίθεται, όπως έχουμε και προηγούμενα επισημάνει μετ' επιτάσεως, σε άμεσο κίνδυνο η σύννομη λειτουργία τους, η επαρκής παροχή των υπηρεσιών προς τους πολίτες και κυρίως η επαρκής και ουσιαστική λειτουργία του ελέγχου της ποιότητας του δομημένου περιβάλλοντος.

Δια του παρόντος θα θέλαμε να εστιάσουμε **στο ζήτημα της στελέχωσης των Υ.ΔΟΜ**, θέτοντας υπ' όψιν σας τα κατωτέρω:

1. Τον τελευταίο χρόνο αλλά και προγενέστερα, οι Δήμοι, προκειμένου να καλύψουν την έλλειψη προσωπικού και ειδικότερα την έλλειψη συγκεκριμένων ειδικοτήτων, απολύτως αναγκαίων για την λειτουργία των Υ.ΔΟΜ. (ενδεικτικά Μηχανικών Π.Ε. και Τ.Ε., τοπογράφων κ.λ.π., αλλά και σε κάποιες περιπτώσεις και διοικητικών υπαλλήλων) «καταφεύγουν» στις εξής επιλογές:

1.1.Σύναψη προγραμματικών συμβάσεων

Είναι πολλές οι περιπτώσεις που οι Δήμοι προχωρούν σε σύναψη προγραμματικών συμβάσεων με αναπτυξιακές εταιρίες, σύμφωνα με το άρθρο 100 του Ν. 3852/2010, μέσω των οποίων επιδιώκεται η τεχνική και διοικητική υποστήριξη των Υ.ΔΟΜ. Δυνάμει των συμβάσεων αυτών η αντισυμβαλλόμενη Αναπτυξιακή Εταιρία, η οποία λειτουργεί υπό την νομική μορφή της ανώνυμης εταιρίας, αναλαμβάνει την υποχρέωση να διαθέσει το απαραίτητο επιστημονικό προσωπικό προκειμένου να διεκπεραιώνονται οι υποθέσεις της Υ.ΔΟΜ. του συμβαλλόμενου Δήμου. Αξίζει να αναφερθεί ότι η επιλογή του προσωπικού που θα υπηρετήσει στην συνέχεια στην Υ.ΔΟΜ. γίνεται αποκλειστικά και μόνο με απόφαση του Διοικητικού Συμβουλίου της Αναπτυξιακής Εταιρίας, με τους εργασιακούς όρους που εκείνη θα επιλέξει καθώς επίσης και με τα κριτήρια (επίπεδο επάρκειας προσόντων) που αυτή θα θέσει.

Είναι επίσης πολλές οι περιπτώσεις που τέτοιου είδους προγραμματικές συμβάσεις δεν έχουν εγκριθεί τόσο με πράξεις των Επιτρόπων του Ελεγκτικού Συνεδρίου, όσο και με πράξεις κλιμακίου του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Αναφέρουμε όλως ενδεικτικά την με αριθμό 32/20.11.2023 πράξη της και Επιτρόπου του Ελεγκτικού Συνεδρίου της Π.Ε. Σερρών, την με αριθμό 22/2023 Πράξη της και Επιτρόπου του Ελεγκτικού Συνεδρίου σχετικά με τον Δήμο Αθηναίων, την με αριθμό 143/2021 Πράξη του Ζ' Κλιμακίου του Ελεγκτικού Συνεδρίου που αφορά στον Δήμο Πλατανιά Ν. Χανίων, την με αριθμό 56/19.12.2023 απόφαση της Επιτροπής του άρθρου 152 του Ν. 3463/2006 της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Μακεδονίας – Θράκης σχετικά με τον Δήμο Θερμαϊκού καθώς και την γενικότερου ενδιαφέροντος με αριθμό 179/2022 απόφαση της μείζονος ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Το σκεπτικό των πράξεων και αποφάσεων αυτών εστιάζεται στα εξής κύρια σημεία:

➤ Ότι σύμφωνα με το άρθρο 103 του Συντάγματος 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.**

➤ Ότι είναι πλέον δυνατή η μέσω προγραμματικής σύμβασης **«υποστήριξη»** των Ο.Τ.Α. στην άσκηση αυτοδιοικητικών αρμοδιοτήτων, όμως αυτό προϋποθέτει αυστηρά η «υποστήριξη» αυτή να έχει και να διατηρεί τον **επικουρικό της χαρακτήρα και να αφορά κάλυψη αναγκών ποιοτικά και ποσοτικά περιορισμένων.** τις οποίες αδυνατεί ο Δήμος να καλύψει.

Στις εν λόγω αποφάσεις αναφέρεται ρητά ότι μέσω μίας προγραμματικής σύμβασης **δεν επιτρέπεται να υπάρξει κατ' ουσίαν υποκατάσταση τόσο του προσωπικού, όσο και των αρμοδιοτήτων των υπηρεσιών του Δήμου από προσωπικό που διατίθεται από τον αντισυμβαλλόμενο Αναπτυξιακό Οργανισμό,** γιατί στην περίπτωση αυτή ο Αναπτυξιακός Οργανισμός στην ουσία δεν υποστηρίζει τις υπηρεσίες του Δήμου αλλά στην πραγματικότητα της υποκαθιστά, γεγονός μη επιτρεπτό.

Επιπροσθέτως αναφέρεται ότι δεν είναι νόμιμη μια προγραμματική σύμβαση, αντικείμενο της οποίας είναι η αντιμετώπιση της υποστελέχωσης των υπηρεσιών του Δήμου, δια της έμμεσης πρόσληψης προσωπικού που θα ασκεί τα συνήθη καθήκοντα των υπαλλήλων γιατί με τον τρόπο αυτό υποκρύπτεται πρόσληψη προσωπικού για την κάλυψη κενών οργανικών θέσεων.

➤ Ότι οι εν λόγω προγραμματικές συμβάσεις, δεν αποτελούν γνήσιες προγραμματικές συμβάσεις του άρθρου 100 του Ν. 3852/2010, δεδομένου ότι συνάπτονται μεταξύ δύο μερών που δεν εκκινούν από κοινή αφετηρία για την επίτευξη δημόσιου σκοπού, αλλά επιδιώκουν, η μεν Υπηρεσία Δόμησης του Δήμου την επίτευξη της εύρυθμης λειτουργίας της, προς εκπλήρωση των πολεοδομικών αρμοδιοτήτων, σύμφωνα με το υφιστάμενο νομικό πλαίσιο, η δε αντισυμβαλλόμενη αναπτυξιακή εταιρία, το αντάλλαγμα για την παροχή της υπηρεσίας τεχνικής και διοικητικής υποστήριξης.

Καταλήγει δε το εν λόγω σκεπτικό στο εξής: Ότι η σύναψη μία τέτοιας προγραμματικής σύμβασης αποτελεί στην πραγματικότητα αμφοτεροβαρή σύμβαση εξ υπαχθούς αιτίας και συγκεκριμένα στην πραγματικότητα απευθείας ανάθεση παροχής υπηρεσιών. Στην εν λόγω διαπίστωση συνηγορεί και το γεγονός ότι, κατά κανόνα, οι αναπτυξιακές εταιρίες, σύμφωνα με τα καταστατικά τους μπορούν, αφ' ενός μεν να προσφέρουν υπηρεσίες, οι οποίες συναντώνται στην ελεύθερη αγορά, αφ' ετέρου δε δεν

διαθέτουν οι ίδιες επιστημονικό και τεχνικό προσωπικό αλλά αναζητούν εξωτερικούς συνεργάτες, στους οποίους καταβάλλουν το σχετικό χρηματικό αντάλλαγμα.

➤ Ότι μέσω των συμβάσεων αυτών στην πραγματικότητα επιχειρείται παρανόμως η κάλυψη παγίων και διαρκών αναγκών των Δήμων, γεγονός που αποτελεί ευθεία καταστρατήγηση του άρθρου 103 του Συντάγματος αλλά και των νόμων που αφορούν τόσο στην δράση και αποστολή των Αναπτυξιακών Οργανισμών όσο και στο νόμιμο περιεχόμενο τυχόν συναφθέντων προγραμματικών συμβάσεων.

1.2. Απευθείας αναθέσεις σύμφωνα με τον Ν. 4412/2016

Επίσης υπάρχουν περιπτώσεις που Δήμοι «καταφεύγουν» σε απευθείας αναθέσεις με αποφάσεις Δημάρχων, με βάση τον Ν. 4412/2016 περί δημοσίων συμβάσεων έργων, προμηθειών και Υπηρεσιών. Ενδεικτικά σας αναφέρουμε την με αριθμό 596/21.12.2023 απόφαση του Δημάρχου Αγίων Αναργύρων – Καματερού (ΑΔΑ 9Ω5ΡΩ62-ΜΙ8), περί απευθείας ανάθεσης της σύμβασης με περιγραφή «ΑΜ135/23 παροχή υπηρεσιών τοπογράφων μηχανικών για τη συνδρομή του Δήμου Αγίων Αναργύρων Καματερού στην Υ.ΔΟΜ. Αιγάλεω» σε συνδυασμό με την με αριθμό 52/19.1.2024 (ΑΔΑ 9ΨΦΣΩ62-4ΑΒ) απόφαση περί ορισμού του αντισυμβαλλόμενου στην σύμβαση παροχής υπηρεσιών ως παρέχοντα υπηρεσίες στην Υ.ΔΟΜ. Αιγάλεω, με βάση τη διαδημοτική σύμβαση συνεργασίας μεταξύ των Δήμων Αιγάλεω και Αγίων Αναργύρων – Καματερού.

Επ' αυτού θα θέλαμε να αναφέρουμε ότι στον Ν. 4412/2016 και στο σχετικό άρθρο 240 που αφορά στις συμβάσεις υπηρεσιών ορίζεται ότι ο εν λόγω νόμος **δεν εφαρμόζεται στις συμβάσεις εργασίας.**

Περαιτέρω, θα θέλαμε να αναφέρουμε ότι οι απευθείας αναθέσεις δημοσίων συμβάσεων ή οι αναθέσεις ύστερα από σύντομη διαδικασία διαπραγμάτευσης συνιστούν **εξαιρετικές διαδικασίες**, με τις οποίες οι αναθέτουσες αρχές συνάπτουν τη σύμβαση με οικονομικό φορέα της επιλογής τους, χωρίς τήρηση εκ των προτέρων δημοσιότητας, κατά παρέκκλιση του θεμελιώδους κανόνα του δικαίου των δημοσίων συμβάσεων που είναι η διενέργεια διαγωνισμού. **Επιτρέπονται μόνο** στις περιπτώσεις που ρητώς προβλέπονται στον νόμο, όπως όταν πρόκειται να συναφθούν συμβάσεις μικρής αξίας χωρίς το βάρος δυσανάλογων διατυπώσεων και διαδικασιών ή **σε εξαιρετικές περιπτώσεις επειγουσών και απρόβλεπτων αναγκών** που απαιτούν άμεσες ενέργειες χωρίς τις χρονοβόρες διαδικασίες του δημόσιου διαγωνισμού ή της δικαστικής διαμάχης που τυχόν ακολουθήσει.

Συνάγεται από τα ανωτέρω ότι η σύναψη σύμβασης έργου, κατ' εφαρμογή του Ν. 4412/2016 περί δημοσίων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών και μάλιστα με απευθείας ανάθεση, προκειμένου στην συνέχεια ο αντισυμβαλλόμενος εργολήπτης να αναλάβει εν τοις πράγμασι καθήκοντα υπαλλήλου του Δήμου, εγείρει σοβαρά ερωτήματα για την τοποθέτηση του εν λόγω εργολήπτη σε θέση και με αρμοδιότητες αντίστοιχες αυτών του προσωπικού των Δήμων.

2. ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΥΠΟΓΡΑΦΗΣ

Περαιτέρω, θα πρέπει να ληφθεί υπ' όψιν ότι το προσωπικό με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου δεν έχει δικαίωμα υπογραφής και δεν κατέχει την ιδιότητα του υπαλλήλου με την στενή του όρου έννοια. Στην περίπτωση αυτή το προσωπικό αυτό δρα συμπληρωματικά και συνεπικουρεί στα καθήκοντά του το τακτικό προσωπικό.

Παρά ταύτα, στο **άρθρο 48 του Ν. 4795/2021**, όπως τροποποιήθηκε με τον Ν. 5027/2023 και ισχύει, εντελώς περιοριστικά ορίζεται ότι στο προσωπικό των φορέων του Δημοσίου και των ΟΤΑ α' και β' βαθμού, ειδικότητας Μηχανικών κατηγορίας ΠΕ και ΤΕ, **που απασχολείται με σύμβαση εργασίας Ιδιωτικού Δικαίου Ορισμένου Χρόνου, έως οκτώ (8) μήνες, χορηγείται δικαίωμα προσυπογραφής εγγράφων αρμοδιότητάς τους, καθώς και υπογραφής αυτών κατά τις κείμενες διατάξεις.**

Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του ανωτέρω νόμου, εκτιμήθηκε ως αναγκαία η ανωτέρω διάταξη *«προκειμένου να εξασφαλιστεί η ομαλή λειτουργία των φορέων του Δημοσίου και των ΟΤΑ στους οποίους απασχολείται προσωπικό ειδικότητας Μηχανικών κατηγορίας ΠΕ και ΤΕ λόγω της ελλιπούς στελέχωσης των φορέων ως προς την συγκεκριμένη ειδικότητα και μέχρι την πλήρωση των θέσεων με τακτικό προσωπικό. Κατ' αυτό τον τρόπο, θα επιτευχθεί ταχύτερη παροχή υπηρεσιών, καθόσον το εν λόγω προσωπικό θα δύναται να υπογράψει ή να συνυπογράψει, κατά περίπτωση, ανάλογα με τα ανατιθέμενα καθήκοντά του, έγγραφα που εντάσσονται στο πλαίσιο άσκησης των ως άνω καθηκόντων του».*

Από την γραμματική διατύπωση της ανωτέρω διάταξης συνάγεται ότι η κατ' εξαίρεση αναγνώριση του δικαιώματος προσυπογραφής εγγράφων αρμοδιότητάς τους, στους Μηχανικούς κατηγορίας Π.Ε. και Τ.Ε., αφορά **αποκλειστικά και περιοριστικά** στους μηχανικούς που συνδέονται με τους Δήμους με συμβάσεις εξαρτημένης εργασίας ορισμένου χρόνου (8μηνες κατά κανόνα), λαμβάνοντας προφανώς υπ' όψιν το γεγονός ότι αυτοί καθίστανται, έστω και για αυτό το περιορισμένο χρονικό διάστημα, προσωπικό του Δήμου.

Είναι επίσης σαφές ότι η ρύθμιση αυτή δεν αφορά και δεν είναι δυνατόν να εφαρμοστεί στους μηχανικούς, κατηγορίας Π.Ε. και Τ.Ε. που έχοντας συμβληθεί με Αναπτυξιακούς Οργανισμούς παρέχουν τις υπηρεσίες τους στον Δήμο, μέσω προγραμματικών συμβάσεων του τελευταίου με τον Αναπτυξιακό Οργανισμό. Ομοίως η ρύθμιση αυτή δεν αφορά και δεν είναι δυνατόν να εφαρμοστεί σε μηχανικούς που συνδέονται με τον Δήμο με σύμβαση έργου ή παροχής υπηρεσιών, κατ' εφαρμογή του Ν. 4412/2016. Εξάλλου, σχετική είναι η απάντηση του ΥΠΕΣ για δικαίωμα υπογραφής (40128/8-05-23) των ΙΔΟΧ που απέστειλε στο έγγραφο ερώτημα της ΥΔΟΜ Αχαρνών.

3. ΕΡΩΤΗΜΑΤΑ

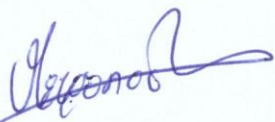
Με βάση τα ανωτέρω εκτενώς αναφερόμενα τίθενται από τους συναδέλφους μας, ορισμένοι εκ των οποίων κατέχουν και θέσεις ευθύνης Προϊσταμένων ή Διευθυντών στους Δήμους, το κάτωθι ερώτημα,

το οποίο σας μεταφέρουμε, προσδοκώντας άμεση απάντηση επ' αυτού. Συγκεκριμένα παρακαλούμε να μας γνωρίσετε αν οι μηχανικοί, κατηγορίας Π.Ε. και Τ.Ε. οι οποίοι απασχολούνται στις Υ.ΔΟΜ., είτε μέσω προγραμματικών συμβάσεων είτε με συμβάσεις έργου, νομιμοποιούνται να ασκούν δημόσια υπηρεσία, να λαμβάνουν γνώση και να επεξεργάζονται το αρχείο της υπηρεσίας, με δεδομένο ότι αυτό περιέχει στοιχεία με ευαίσθητα προσωπικά δεδομένα πολιτών καθώς και αν νομιμοποιούνται να υπογράφουν έγγραφα και να εκδίδουν διοικητικές πράξεις.

Σε αρνητική περίπτωση, ποια είναι η νομιμότητα και η ισχύς των εκδοθέντων από τα ανωτέρω πρόσωπα διοικητικών πράξεων, δεδομένου ότι όπως αναφέραμε ανωτέρω υπάρχουν πολλές περιπτώσεις Δήμων που έχουν ορίσει, στα πλαίσια των διαδημοτικών συμβάσεων συνεργασίας και της συμφωνηθείσας υποχρέωσης συνδρομής, ως αρμοδίους υπαλλήλους, μηχανικούς ΠΕ και ΤΕ, οι οποίοι είτε δεν συνδέονται συμβατικά καθ' οιονδήποτε τρόπο με τον Δήμο (περίπτωση προγραμματικών συμβάσεων Δήμων με Αναπτυξιακές εταιρίες), είτε συνδέονται με αυτόν με συμβάσεις έργου κατ' εφαρμογή του Ν. 4412/2016 και μάλιστα με απευθείας αναθέσεις από αυτόν.

Για το Δ.Σ.

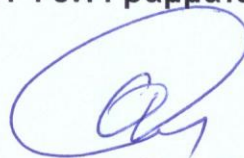
Ο Πρόεδρος



Πετρόπουλος Δημήτρης
Ηλεκτρολόγος Μηχανικός



Η Γεν. Γραμματέας



Τριανταφυλλοπούλου Πλουμίτσα
Αρχιτέκτων Μηχανικός