



ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΛΟΠΟΝΝΗΣΟΥ

ΣΧΟΛΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΤΜΗΜΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ ΚΑΙ ΟΡΓΑΝΙΣΜΩΝ

ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ «ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ  
ΚΑΙ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ»

ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

---

***ΘΕΜΑ: «Ο ΠΡΟΣΥΜΒΑΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΑΠΟ ΤΟ  
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ ΤΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ ΠΟΥ  
ΣΥΝΑΠΤΟΥΝ ΟΙ Ο.Τ.Α. - Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΟΥ ΔΗΜΟΥ  
ΜΕΣΣΗΝΗΣ»***

---

ΕΠΙΒΛΕΠΟΥΣΑ ΚΑΘΗΓΗΤΡΙΑ : Τριανταφυλλοπούλου Αναστασία

ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΗ ΦΟΙΤΗΤΡΙΑ : Χριστοφιλοπούλου Αθηνά-Μαρίνα

A.M. : D2018013

ΜΑΙΟΣ 2021  
ΚΑΛΑΜΑΤΑ



UNIVERSITY OF PELOPONNISOS

SCHOOL OF ADMINISTRATION

DEPARTMENT OF BUSINESS ADMINISTRATION AND  
ORGANIZATIONS

POSTGRADUATE PROGRAM "PUBLIC  
ADMINISTRATION AND LOCAL GOVERNMENT"

POSTGRADUATE THESIS

---

***SUBJECT: "THE PRE-CONTRACTUAL AUDIT BY THE  
AUDIT COURT OF CONTRACTS CONCLUDED BY THE  
LOCAL AUTHORITIES - THE CASE OF THE  
MUNICIPALITY OF MESSINI »***

---

SUPERVISING PROFESSOR: Anastasia Triantaphyllopoulou

POSTGRADUATE STUDENT: Christofilopoulou Athena-Marina

A.M. : D2018013

MAY 2021

Kalamata

## ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Περίληψη.....	1
Συνοπτομογραφίες.....	2
Ευχαριστίες.....	3
Εισαγωγή.....	4
<b>Πρώτο Κεφάλαιο: Νομική Φύση και Αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου.....</b>	<b>7</b>
1) Ιστορική Αναδρομή.....	7
1.1) Καταβολές του θεσμού στην Αρχαία Ελλάδα.....	7
1.2) Ελεγκτικά όργανα κατά την διάρκεια της Επανάστασης 1821.....	9
1.3) Ίδρυση και διαμόρφωση του Ελεγκτικού Συνεδρίου.....	12
2) Νομική Φύση Ελεγκτικού Συνεδρίου.....	15
3) Αρμοδιότητες Ελεγκτικού Συνεδρίου.....	19
3.1) Ελεγκτικές Αρμοδιότητες.....	19
3.1.1) Προληπτικός έλεγχος δημοσίων δαπανών.....	20
3.1.2) Προσυμβατικός έλεγχος συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας.....	23
3.1.3) Κατασταλτικός έλεγχος λογαριασμών δημοσίων υπολόγων.....	24
3.2) Γνωμοδοτικές Αρμοδιότητες.....	26
3.2.1) Γνωμοδότηση επί συνταξιοδοτικών θεμάτων.....	26
3.2.2) Ετήσια έκθεση απολογισμού και ισολογισμού κράτους.....	26
3.2.3) Ετήσια έκθεση προς την Βουλή.....	28
3.2.4) Άλλες γνωμοδοτικές αρμοδιότητες του Ελεγκτικού συνεδρίου.....	29
3.3) Δικαστικές Αρμοδιότητες.....	30

3.3.1) Εκδίκαση διαφορών από έλεγχο λογαριασμών δημοσίων υπολόγων.....	30
3.3.2) Εκδίκαση διαφορών από απονομή συντάξεων.....	32
3.3.3) Εκδίκαση διαφορών από αστική ευθύνη δημοσίων υπαλλήλων.....	33
<b>Δεύτερο Κεφάλαιο: Ορισμοί Διοικητικής και Δημόσιας Σύμβασης και Κατηγορίες Δημοσίων Συμβάσεων.....</b>	<b>36</b>
1) Ορισμός σύμβασης γενικά.....	36
1.1) Διοικητική σύμβαση.....	37
1.2) Δημόσια σύμβαση.....	41
2) Κατηγορίες δημοσίων συμβάσεων.....	43
<b>Τρίτο Κεφάλαιο: Συνταγματική και Νομοθετική Κατοχύρωση του Προσυμβατικού Ελέγχου των Δημοσίων Συμβάσεων.....</b>	<b>48</b>
1) Συνταγματική κατοχύρωσή του ελέγχου νομιμότητας των δημοσίων συμβάσεων από το Ελεγκτικό Συνέδριο.....	48
2) Νομοθετική θεμελίωση του προσυμβατικού ελέγχου των δημοσίων συμβάσεων από το Ελεγκτικό Συνέδριο.....	50
3) Ο προσυμβατικός έλεγχος ως θεσμική εγγύηση διαφάνειας προληπτικού χαρακτήρα.....	53
<b>Τέταρτο Κεφάλαιο: Ο προσυμβατικός έλεγχος των συμβάσεων που συνάπτουν οι Ο.Τ.Α.....</b>	<b>55</b>
1) Πεδίο εφαρμογής προσυμβατικού ελέγχου συμβάσεων συναπτόμενων από τους Ο.Τ.Α.....	55
1.1) Κατηγορίες συμβάσεων.....	55
1.2) Εξαιρούμενες συμβάσεις.....	58
2) Ο προσυμβατικός έλεγχος από το Ελεγκτικό Συνέδριο.....	61
2.1) Διαδικασία και έκταση ελέγχου.....	61

2.2) Φύση ελέγχου – δεσμευτικότητα πράξεων Ελεγκτικού Συνεδρίου.....	63
3) Ένδικα μέσα κατά αποφάσεων του Ελεγκτικού Συνεδρίου.....	65
3.1) Προσφυγή Ανάκλησης.....	65
3.1.1.) Νομική φύση της προσφυγής ανάκλησης.....	66
3.1.2.) Προϋποθέσεις παραδεκτού της προσφυγής ανάκλησης.....	68
3.1.3.) Λόγοι προσφυγής ανάκλησης.....	70
3.1.4.) Το βάσιμο της προσφυγής ανάκλησης.....	71
3.2) Προσφυγή Αναθεώρησης.....	72
3.2.1) Προϋποθέσεις Παραδεκτού της προσφυγής αναθεώρησης.....	73
3.2.2) Λόγοι προσφυγής αναθεώρησης.....	74
3.3) Αίτηση άρσης αμφισβήτησης ή αμφιβολίας.....	75
Πέμπτο Κεφάλαιο: Η περίπτωση του Δήμου Μεσσήνης.....	77
Συμπεράσματα.....	87
Βιβλιογραφικές Πηγές.....	89

## ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η παρούσα εργασία πραγματεύεται την διαδικασία του προσυμβατικού ελέγχου των δημοσίων συμβάσεων που συνάπτουν οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Ο προσυμβατικός έλεγχος πραγματοποιείται από το Ελεγκτικό Συνέδριο, το οποίο αποτελεί Ανώτατο Δημοσιονομικό Δικαστήριο και διενεργείται πριν από την υπογραφή της εκάστοτε σύμβασης και αποφαινεται περί ύπαρξης κωλύματος ως προς την σύναψή της.

Το Ελεγκτικό Συνέδριο, έχοντας ελεγκτικές, γνωμοδοτικές και δικαστικές αρμοδιότητες, έχει βαρύ θεσμικό ρόλο, ο οποίος αναδεικνύεται μέσα από το καθημερινό γίνεσθαι αλλά και τις σχέσεις διάρκειας που έχει με τους φορείς της εκτελεστικής και της νομοθετικής εξουσίας. Είναι αξιοσημείωτο ότι ως θεσμός το Ελεγκτικό Συνέδριο υπάρχει από το 1833 και είναι συνταγματικά κατοχυρωμένος.

Κατά τον προσυμβατικό έλεγχο των δημοσίων συμβάσεων το Ελεγκτικό Συνέδριο προβαίνει σε έλεγχο νομιμότητας των πράξεων της διοίκησης, όπως των δημοσίων συμβάσεων, προκειμένου να προστατευθούν το δημόσιο συμφέρον και τα δημοσιονομικά αλλά και να ενισχυθεί η εμπιστοσύνη των πολιτών προς την Διοίκηση. Θα μπορούσε να λεχθεί ότι ο προσυμβατικός έλεγχος από το Ελεγκτικό Συνέδριο λειτουργεί προληπτικά ως εγγυητής νομιμότητας σύναψης των συμβάσεων στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης αλλά και κατασταλτικά καθ' όσον όταν διαπιστώνονται νομικές πλημμέλειες οδηγεί στη ματαίωση της σύμβασης.

Κατά των πράξεων του Ελεγκτικού Συνεδρίου που αποφαινονται ότι υπάρχει κώλυμα ως προς την σύναψη της ελεγχόμενης σύμβασης παρέχεται η δυνατότητα άσκησης ενδίκων μέσων, όπως είναι η προσφυγή ανάκλησης, η προσφυγή αναθεώρησης και η αίτηση άρσης αμφισβήτησης ή αμφιβολίας για την έννοια διατάξεων τυπικού νόμου.

Σκοπός της παρούσας εργασίας είναι η παρουσίαση του νομικού πλαισίου του προσυμβατικού ελέγχου από το Ελεγκτικό Συνέδριο σε συμβάσεις που συνάπτουν οι Ο.Τ.Α. αλλά και η κατάδειξη δυσχερειών που ενδεχομένως αντιμετωπίζουν οι Ο.Τ.Α. από τον προσυμβατικό έλεγχο.

ΛΕΞΕΙΣ ΚΛΕΙΔΙΑ: Προσυμβατικός έλεγχος, Ελεγκτικό Συνέδριο, Δημόσιες Συμβάσεις, Ο.Τ.Α.

## **ABSTRACT**

This paper deals with the process of pre-contractual control of public contracts concluded by Local Authorities. The pre-contractual audit is carried out by the Court of Auditors, which is the Supreme Financial Court and is carried out before the signing of the respective contract and decides on the existence of an obstacle to its conclusion.

The Court of Auditors, having audit, advisory and judicial responsibilities, has a heavy institutional role, which emerges through the daily occurrence and the long-term relations it has with the bodies of the executive and the legislature. It is noteworthy that as an institution the Court of Auditors has existed since 1833 and is constitutionally enshrined.

During the pre-contractual audit of public procurement, the Court of Auditors audits the legality of the actions of the administration, such as public procurement, in order to protect the public interest and the budget, but also to strengthen the citizens' trust in the Administration. It could be said that the pre-contractual audit by the Court of Auditors acts precautionarily as a guarantor of the legality of the contracts in the Local Authorities but also repressive as long as legal irregularities are found leads to the cancellation of the contract.

Against the acts of the Court of Auditors that decide that there is an obstacle to the conclusion of the audited contract, the possibility of legal remedies is provided, such as the appeal for revocation, the appeal for revocation and the application for removal of dispute or doubt about the meaning of formal law provisions.

The purpose of this work is to present the legal framework of pre-contractual audit by the Court of Auditors in contracts concluded by the Local Authorities. but also the indication of difficulties that may be faced by the Local Authorities. from pre-contractual control.

**KEY WORDS:** Pre-contractual audit, Court of Auditors, Public Procurement, Local Authorities.

## ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

Α.Ε.	Ανώνυμη Εταιρεία
Α.Ε.Δ.	Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο
Ε.Ο.Τ.	Ελληνικός Οργανισμός Τουρισμού
Ε.Σ.	Ελεγκτικό Συνέδριο
ΕισΝΑΚ	Εισαγωγικός Νόμος Αστικού Κώδικα
Ι.Κ.Α.	Ίδρυμα Κοινωνικών Ασφαλίσεων
Ν.	Νόμος
Ν.Π.	Νομικό-ά Πρόσωπο-α
Ν.Π.Δ.Δ.	Νομικό-ά Πρόσωπο-α Δημοσίου Δικαίου
Ν.Π.Ι.Δ.	Νομικό-ά Πρόσωπο-α Ιδιωτικού Δικαίου
Ο.Τ.Α.	Οργανισμός-οί Τοπικής Αυτοδιοίκησης
Π.Δ.	Προεδρικό Διάταγμα
ΣτΕ	Συμβούλιο της Επικρατείας
Τ.Α.Ι.ΠΕ.Δ.	Ταμείο Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας Δημοσίου
Τ.Ν.Π.	Τράπεζα Νομικών Πληροφοριών
Φ.Π.Α.	Φόρος Προστιθέμενης Αξίας



## **ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ**

Θα ήθελα να ευχαριστήσω θερμά την επιβλέπουσα καθηγήτρια κ. Αθανασία Τριανταφυλλοπούλου για την πολύτιμη συνεργασία της καθ' όλη την διάρκεια των σπουδών μου αλλά και για την βοήθειά της κατά την εκπόνηση της παρούσης εργασίας.

Ιδιαίτερες ευχαριστίες, όμως, αξίζουν και στην οικογένειά μου, τους γονείς μου και τον σύζυγό μου, για την αμέριστη και αδιάλειπτη αρωγή τους στη διαδικασία εκπόνησης της μεταπτυχιακής μου εργασίας.

## **ΕΙΣΑΓΩΓΗ**

Ο προσυμβατικός έλεγχος των δημοσίων συμβάσεων, ως δημοσιονομικός έλεγχος έχει τις ρίζες του ήδη από την αρχαία Ελλάδα, όπως αναφέρει και ο φιλόσοφος Αριστοτέλης. Ο ως άνω δημοσιονομικός έλεγχος ως θεσμός με το πέρασμα των χρόνων εξελίχθηκε αναλογουμένων των εκάστοτε συνθηκών και απαιτήσεων, ειδικότερα, δε, κατά την συγκρότηση του ελληνικού κράτους το Ελεγκτικό Συνέδριο συγκροτήθηκε σε σώμα και με το βασιλικό διάταγμα του 1833 κατοχυρώθηκε νομοθετικά, ενώ με το Σύνταγμα του 1952 ολοκληρώθηκε η αναγωγή του Ελεγκτικού Συνεδρίου σε συνταγματικό θεσμό. Πρόσφατα, έπειτα από πολλές αναθεωρήσεις, σε αντικατάσταση διατάξεων του παλαιού Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο (Ν. 4129/2013) ψηφίστηκε ο Ν. 4700/2020 με τον οποίο θεσπίστηκε η νέα δικονομία του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Το Ελεγκτικό Συνέδριο συγκαταλέγεται σε ένα από τα τρία Ανώτατα Δικαστήρια και έχει δημοσιονομικό χαρακτήρα, επιλαμβάνεται, δε, εκτός των άλλων αρμοδιοτήτων του, και της άσκησης ελέγχου νομιμότητας των δημοσίων συμβάσεων πριν από την σύναψή τους, στις οποίες αντισυμβαλλόμενος είναι το Δημόσιο ή άλλο νομικό πρόσωπο που εξομοιώνεται με το Δημόσιο, όπως οι Ο.Τ.Α..

Ο προσυμβατικός έλεγχος θεωρείται αναγκαίος προκειμένου να υπάρχει αποτελεσματική προστασία και διαφάνεια των δημοσιονομικών του κράτους, προλαμβάνει, δε, την σύναψη άκυρων και με νομικές πλημμέλειες δημοσίων συμβάσεων. Παράλληλα, η πλούσια νομολογία και εμπειρία του Ε.Σ. στον τομέα άσκησης του προσυμβατικού ελέγχου, από τα καθ' ύλην αρμόδια Κλιμάκια, τα Τμήματα και τους Επιτρόπους, αποτελούν σημαντικά βοηθήματα για τα συμβαλλόμενα μέρη κατά τη σύναψη των δημοσίων συμβάσεων.

Η παρούσα εργασία, η οποία εκπονήθηκε στο πλαίσιο του Μεταπτυχιακού Προγράμματος Σπουδών «Δημόσια Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση» του Τμήματος «Διοίκησης Επιχειρήσεων και Οργανισμών» του Πανεπιστημίου Πελοποννήσου και επιχειρεί να παρουσιάσει την άσκηση του προσυμβατικού ελέγχου από το Ε.Σ. σε συμβάσεις που συνάπτονται από τους Ο.Τ.Α., αποτελείται από πέντε κεφάλαια.

Στο πρώτο κεφάλαιο γίνεται μια σύντομη ιστορική αναδρομή του θεσμού του Ε.Σ., σχολιάζοντας παράλληλα την νομική του φύση και περιγράφοντας τις αρμοδιότητές του, οι οποίες διακρίνονται σε ελεγκτικές, γνωμοδοτικές και δικαστικές προκειμένου να κατανοηθεί η λειτουργία του αλλά και ο σημαίνων ρόλος του στην δημοσιονομική λειτουργία του κράτους.

Έπειτα, στο δεύτερο κεφάλαιο παρουσιάζονται οι έννοιες της διοικητικής και της δημόσιας σύμβασης, αλλά και τα κριτήρια χαρακτηρισμού τους, ενώ παράλληλα αναφέρονται και οι κατηγορίες των δημοσίων συμβάσεων.

Ακολούθως, το τρίτο κεφάλαιο αποκρυσταλλώνει την συνταγματική και νομοθετική κατοχύρωση του προσυμβατικού ελέγχου των δημοσίων συμβάσεων και με αυτόν τον τρόπο γίνεται προσπάθεια να γίνει κατανοητό ότι ο θεσμός του προσυμβατικού ελέγχου αποτελεί την θεσμική εγγύηση για την διαφάνεια στις δημοσιονομικές συναλλαγές.

Στο τέταρτο κεφάλαιο περιγράφεται διεξοδικά το πεδίο εφαρμογής, η διαδικασία αλλά και η φύση των πράξεων που εκδίδει το Ελεγκτικό Συνέδριο όταν ελέγχει προσυμβατικά δημόσιες συμβάσεις των Ο.Τ.Α. Στο ίδιο ως άνω κεφάλαιο μελετώνται τα ένδικα μέσα κατά των πράξεων του Ε.Σ., ήτοι της προσφυγής ανάκλησης, της προσφυγής αναθεώρησης και της αίτησης άρσης αμφισβήτησης ή αμφιβολίας.

Τέλος, το πέμπτο κεφάλαιο ασχολείται με την περίπτωση του Δήμου Μεσσήνης μέσα από αποφάσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου για υποκείμενες περιπτώσεις που αντιμετώπισε αλλά και με απόψεις υπαλλήλων του ως άνω Δήμου καθώς και της Υπηρεσίας του Επιτρόπου του Ελεγκτικού Συνεδρίου Μεσσηνίας σχετικά με τα προβλήματα που ενδεχομένως αντιμετωπίζει η τοπική αυτοδιοίκηση λόγω του προσυμβατικού ελέγχου.

Όπως προκύπτει από την νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου αλλά και από απόψεις των υπαλλήλων του Ο.Τ.Α. Μεσσήνης αλλά και της Υπηρεσίας του Επιτρόπου του Ελεγκτικού Συνεδρίου Μεσσηνίας, διαφαίνεται ότι οι υπό σχέδιο συμβάσεις που επιθυμεί να συνάψει ο Ο.Τ.Α. προκειμένου να υλοποιηθεί ένα έργο, υποβάλλονται για προσυμβατικό έλεγχο στον αρμόδιο Επίτροπο του Ελεγκτικού Συνεδρίου μετά από εμπειριστατωμένη νομική και τεχνική έρευνα. Και τούτο διότι ο Ο.Τ.Α. δεν επιθυμεί να χαθεί πολύτιμος χρόνος σε περίπτωση απόφασης περί κωλύματος υπογραφής της σύμβασης καθ' όσον η άσκηση ενδίκου βοηθήματος ή η επανάληψη της ανωτέρω

διαδικασίας είναι χρονοβόρα διαδικασία με αποτέλεσμα όλη η υλοποίηση των έργων να καθυστερεί προκαλώντας δυσμενείς συνέπειες τόσο για τον Ο.Τ.Α. όσο για τους δημότες.

## ΠΡΩΤΟ ΚΕΦΑΛΑΙΟ : ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΑΝΑΔΡΟΜΗ, ΝΟΜΙΚΗ ΦΥΣΗ ΚΑΙ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ

### 1. Ιστορική Αναδρομή

Για την ύπαρξη και την διατήρηση μίας υγιούς δημοκρατίας και κατ' επέκταση μίας ευνομούμενης κοινωνίας σημαντικό είναι να γίνεται έλεγχος των δημοσιονομικών του κράτους. Στα πλαίσια αυτά, το Ελεγκτικό Συνέδριο καθίσταται θεματοφύλακας του ελέγχου της δημόσιας διαχείρισης. Το γεγονός αυτό καταδεικνύει τη σημασία του ελέγχου του δημοσίου χρήματος ως ασφαλιστικής δικλείδας για την δημοσιονομική ανάπτυξη.<sup>1</sup> Το Ελεγκτικό Συνέδριο ως αρμόδιο όργανο για τον έλεγχο των οικονομικών του κράτους, μετά την κυβέρνηση<sup>2</sup>, δεν είναι δημιούργημα της σύγχρονης εποχής, αλλά αποτελεί θεσμό με μακρά ιστορία που έχει τις ρίζες του στην Αρχαία Ελλάδα.

#### 1.1) Καταβολές του θεσμού στην Αρχαία Ελλάδα

Όργανα εποπτείας και ελέγχου των δημοσιονομικών στοιχείων του κράτους συγκροτήθηκαν ταυτόχρονα με την δημιουργία της ελληνικής πολιτείας. Ένα υποτυπώδες σύστημα δημοσιονομικού ελέγχου παρουσιάζεται ήδη στην Αρχαία Ελλάδα.

Στην Αρχαία Αθήνα ο δημοσιονομικός έλεγχος αποτέλεσε έναν από τους σημαντικότερους θεσμούς της Δημοκρατικής Πολιτείας. Και αυτό διότι, κατά τους αρχαίους φιλόσοφους, μόνο με την ύπαρξη μιας ανώτατης Ελεγκτικής Αρχής θα μπορούσε να διασφαλιστεί η σωστή διαχείριση της κρατικής περιουσίας και θα αποτρέπονταν οι αυθαιρεσίες και έτσι ο λαός θα μπορούσε να έχει ενεργό ρόλο στην διακυβέρνηση του κράτους. Η ανάγκη διαμόρφωσης ενός συστήματος ελέγχου και διαχείρισης των δημοσίων οικονομικών απασχόλησε ιδιαίτερα τους Αθηναίους και μάλιστα υπάρχουν σχετικές αναφορές σε έργα αρκετών αρχαίων Ελλήνων συγγραφέων.

---

<sup>1</sup>Μπαλτά Ε., «Ο προληπτικός έλεγχος των συμβάσεων δημοσίων έργων, παροχής υπηρεσιών και προμηθειών από το Ελεγκτικό Συνέδριο», *Δημόσιες Συμβάσεις & Κρατικές Ενισχύσεις*, τ. 2/2005, σ. 155  
<sup>2</sup>Γέροντας Απ., *Δημοσιονομικό Δίκαιο*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή, 2005, σ. 170.

Ενδεικτικά, ο Πλάτων στους «Νόμους»<sup>3</sup> του αναφέρει ότι «δεν πρέπει να έχουμε κανένα δικαστή (κριτή) ή ανώτατο λειτουργό ο οποίος να κρίνει ή να κυβερνά χωρίς να αποδίδει λογαριασμό και ότι είναι αναγκαίο για να κριθούν οι λογαριασμοί να ορισθούν ανώτατοι λειτουργοί οι οποίοι προικισμένοι με όλα τα είδη αρετών και τότε η πόλη θ' ανθίσει και θα κάνει προόδους».

Ακόμα, ο Αριστοτέλης στα έργα του «Πολιτικά»<sup>4</sup> και «Αθηναίων Πολιτεία»<sup>5</sup> αναπτύσσει τον συλλογισμό του για τον δημοσιονομικό έλεγχο και αναφέρει ότι «προς αποφυγή καταχρήσεων, πρέπει η λογοδοσία να γίνεται παρόντων πάντων των πολιτών», δηλαδή δημόσια, με αυτό προφανώς να εννοεί ότι πρέπει να ενημερώνονται όλοι οι πολίτες και να αξιολογούν την συμπεριφορά των κριτών, των αρχόντων και των άλλων λειτουργών.

Σύμφωνα με τον Αριστοτέλη, ο δημοσιονομικός έλεγχος διεξαγόταν από μία σύνθεση ενός ιδιαίτερου και ανεξάρτητου σώματος, διακρινόμενου από τους υπόλοιπους άρχοντες, το οποίο αποτελούσαν το σώμα των «Δέκα Λογιστών», οι «Ευθύνοι» και οι «Πάρεδροι». Οι «Δέκα Λογιστές» είχαν την έδρα τους στα «αρχεία» (τα σημερινά Ελεγκτικά γραφεία) και εκλέγονταν μετά από κλήρωση από την Βουλή των Πεντακοσίων. Σε αυτούς λογοδοτούσαν όχι μόνο οι άρχοντες αλλά και όλοι όσοι κατά οποιονδήποτε τρόπο είχαν αναμειχθεί στην δημόσια διαχείριση. Το Σώμα των «Δέκα Λογιστών», μετά την συγκέντρωση όλων των στοιχείων που σχετίζονταν με την συγκεκριμένη διαχείριση των υπόλογων, προέβαινε σε λεπτομερή έλεγχο των λογαριασμών και εφόσον διαπίστωνε ελλείμματα και παραβάσεις, τους παρέπεμπε με σχετική εισήγηση στο δικαστήριο της Ηλιαίας. Στο δικαστήριο αυτό προήδρευαν οι Λογιστές της διοίκησης, που συγχρόνως επιτελούσαν και χρέη κατηγορούσας αρχής. Σε περίπτωση καταδίκης του λογοδοτούντος άρχοντα επιβαλλόταν με αμετάκλητη απόφαση χρηματική ποινή ή φυλάκιση. Από την άλλη, οι «Ευθύνοι» αποτελούσαν ένα δεκαμελές δικαστήριο, το οποίο θεωρείται η υβριδική μορφή των σύγχρονων ελεγκτικών οργάνων. Τα μέλη του, ένας από κάθε φυλή, εκλέγονταν με κλήρωση από την Βουλή. Ενώπιον των «Ευθύνων», στους οποίους ήταν υπόλογοι οι άρχοντες

---

<sup>3</sup>Πλάτωνος, «Νόμοι», 945 β' παραπέμπεται σε Κλαρουμένου Στ., «Οι δαπάνες των πρωτοβαθμίων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης ως αντικείμενο ελέγχου του Ελεγκτικού Συνεδρίου», Διπλωματική εργασία, Πανεπιστήμιο Μακεδονίας, 2017, σ. 2

<sup>4</sup>Αριστοτέλους, «Πολιτικά» (1322 b, 10) παραπέμπεται σε Μιχαηλίδη Οδ., *Ετήσια Έκθεση Γενικού Ελεγκτή της Δημοκρατίας για το έτος 2017*, Ελεγκτική Υπηρεσία Κυπριακής Δημοκρατίας, 2018, σ. 4

<sup>5</sup>Αριστοτέλους, «Αθηναίων Πολιτεία» (LIV2) παραπέμπεται ό.π. σ. 4

διαχειριστές του δημοσίου χρήματος, μπορούσε να εκκαλέσει κάθε πολίτης τις απαλλακτικές αποφάσεις των «Δέκα Λογιστών». Τέλος, οι «Πάρεδροι» ανά δύο συνεπικουρούσαν έκαστο των «Ευθύνων», ήταν συνολικά είκοσι (δύο για καθεμία από τις δέκα φυλές) είχαν συμβουλευτική ψήφο και συνεδρίαζαν υπό την προεδρία του αρμόδιου Ευθύνου ως τριμελές όργανο.<sup>6</sup>

### *1.2) Ελεγκτικά όργανα κατά την διάρκεια της Επανάστασης 1821*

Ο θεσμός του δημοσιονομικού ελέγχου εξελισσόταν με την πάροδο των αιώνων παράλληλα με την εξέλιξη του ελληνικού κράτους. Ωστόσο, η πρώτη ολοκληρωμένη προσπάθεια συγκρότησης και λειτουργίας ελεγκτικών οργάνων λαμβάνει χώρα κατά την διάρκεια της εθνικοαπελευθερωτικής Επανάστασης. Τότε είναι που το Ελεγκτικό Συνέδριο συγκροτείται ως Σώμα, ήτοι αμέσως μετά την ίδρυση του ελληνικού κράτους και αποτελεί τον πρώτο από όλους του δικαστικούς θεσμούς.

Η κακή διαχείριση των λεγόμενων «δανείων της Ανεξαρτησίας», γνωστών και ως «δανείων της Αγγλίας» που είχαν ληφθεί την περίοδο του 1824-1825 συνολικού ύψους 2.800.000 στερλινών, αποτέλεσε την κυριότερη αιτία σύστασης των προδρομικών ελεγκτικών οργάνων αλλά και του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Τα οικονομικά μέσα της Επανάστασης του 1821 ήταν λιγοστά και αποτελούνταν κυρίως από τις δωρεές των επιφανών Ελλήνων του εξωτερικού. Ωστόσο, η μεγάλη διάρκεια του απελευθερωτικού αγώνα και οι συνεχώς αυξανόμενες ανάγκες των αγωνιστών καθιστούσε αναγκαία την εύρεση οικονομικών πόρων για να στηρίξουν την επανάσταση. Ως μόνη λύση την περίοδο εκείνη προέκυψε η σύναψη δανείων υπέρογκων ποσών με τις ευρωπαϊκές δυνάμεις. Το μεγαλύτερο μέρος αυτών των δανείων κατασπαταλήθηκε στο εξωτερικό για προμήθειες, τόκους, και εξαγορά ομολόγων, οπότε αναδείχθηκε η ανάγκη για έλεγχο και διαχείριση τόσο των δανείων όσο και των εξόδων, δηλαδή πού ξοδεύονταν αυτά τα μεγάλα χρηματικά ποσά. Περαιτέρω δεν επαρκούσε η φορολογητέα ύλη για την είσπραξη ικανοποιητικών ποσών φόρων έτσι ώστε να αποπληρωθούν τα ανωτέρω δάνεια αλλά και να καλυφθούν οι δημόσιες δαπάνες για την ανάπτυξη του νεοσύστατου Κράτους.

---

<sup>6</sup>Αριστοτέλους, «Αθηναίων Πολιτεία» παραπέμπεται σε Ζερβό Ι., *Μετάφραση Αριστοτέλους Αθηναίων Πολιτεία*, Κεφ. ΙΘ', Εκδ. Οίκος Γεωργίου Φέξη, 1911

Τα ελεγκτικά όργανα της επαναστατικής και μεταεπαναστατικής περιόδου ήταν η Λογιστική Επιτροπή, η Αναθεωρητική Επιτροπή, η Επιτροπή επί της Οικονομίας και Χρηματιστικής Τραπέζης μαζί με το Γενικό Φροντιστήριο και το Λογιστικόν και Ελεγκτικόν Συμβούλιον.

Η Λογιστική Επιτροπή συγκροτήθηκε το 1826 με το ΙΒ΄ Ψήφισμα της Γ΄ Εθνικής Συνέλευσης της Τροιζήνας και αποτελεί την πρώτη μορφή ελεγκτικού οργάνου διαχείρισης της δημόσιας περιουσίας<sup>7</sup>. Έργο της ήταν η θεώρηση όλων των εθνικών λογαριασμών, ήτοι των λογαριασμών που υπήρχαν από την εποχή της σύγκλησης της Α΄ Εθνοσυνέλευσης της Επιδάουρου έως την σύσταση της Διοικητικής Επιτροπής, η υποβολή στην Εθνοσυνέλευση της εκθέσεως των λογαριασμών που επεξεργάστηκε αλλά και η λογοδοσία των διαχειριστών των δύο πρώτων Εθνικών δανείων της Ανεξαρτησίας, ύψους 800.000 και 2.000.000 λιρών στερλινών το καθένα, όπως αναφέρθηκε ανωτέρω, τα οποία κατασπαταλήθηκαν από τους διαχειριστές, ενώ η ελληνική κυβέρνηση έλαβε μόνο ένα μικρό σχετικά ποσό από κάθε δάνειο<sup>8</sup>.

Από την άλλη, η Αναθεωρητική Επιτροπή, η οποία ήταν εννεαμελής, συγκροτήθηκε από την Βουλή που συνήλθε μετά την Εθνοσυνέλευση της Τροιζήνας. Σκοπός αυτής της Επιτροπής ήταν η θεώρηση όλων των λογαριασμών από την εποχή της σύγκλησης της Α΄ Εθνικής Συνέλευσης μέχρι τη σύσταση της Διοικητικής Επιτροπής της Ελλάδος. Η επιτροπή υπέβαλε την πρώτη της αναφορά στην Δ΄ Εθνική Συνέλευση του Άργους με εντολή του Ιωάννη Καποδίστρια, με την οποία καθορίστηκαν τα έσοδα που εισέπραξε το κράτος κατά την περίοδο που ελέγχθηκε, ενώ συγχρόνως αναφέρθηκε ότι αν και είχε πραγματοποιηθεί η είσπραξη φόρων, εντούτοις τα ταμειακά βιβλία ήταν γεμάτα καταχρήσεις και λάθη, κυρίως για να καλυφθούν παράνομες πωλήσεις εθνικών κτημάτων και κακόπιστες εξοφλήσεις αυτών.

Περαιτέρω, με το ψήφισμα της 18ης Ιανουαρίου 1828 ανατέθηκαν όλες οι εξουσίες στον Κυβερνήτη Καποδίστρια, ο οποίος και σύστησε ως συμβουλευτικό σώμα το «Πανελλήνιον». Το «Πανελλήνιον» αποτελούνταν από είκοσι επτά μέλη τα οποία ήταν κατανεμημένα σε τρία τμήματα, αυτό της οικονομίας, αυτό της διοίκησης

---

<sup>7</sup>Κούρτης Γ., *Το Ελεγκτικό Συνέδριο μέσα από τα πρακτικά της Βουλής των Ελλήνων*, Αρμενόπουλος, 1998, σ.401.

<sup>8</sup>Ζαβάκος Γ., «Τα δημόσια οικονομικά της Ελληνικής Επανάστασης» στο *Άγνωστες πτυχές της Επανάστασης του 1821*, Θεματικές Επιλογές Ν° 11, Εκδ. Περισκόπιο, σ. 65



των εσωτερικών και τέλος αυτό της στρατιωτικής δύναμης ξηράς και θάλασσας. Το τμήμα της οικονομίας περιλάμβανε μία ειδική επιτροπή, «την Επιτροπή επί της Οικονομίας και Χρηματιστικής Τραπεζής», η οποία επόπτευε την τότε συσταθείσα «Εθνική Χρηματιστική Τράπεζα», το πρώτο πιστωτικό ίδρυμα της χώρας.<sup>9</sup> Αργότερα, προστέθηκε στο Σώμα του Πανελληνίου και τέταρτο τμήμα, το λεγόμενο «Γενικόν Φροντιστήριον», το οποίο απαρτιζόταν από τρία μέλη και είχε ως αποκλειστικό σκοπό τον έλεγχο της οικονομίας και τους λογαριασμούς των υπηρεσιών που είχαν σχέση με τα θέματα του στρατού και του ναυτικού.

Πλην όμως, ο Καποδίστριας επιθυμούσε τη θεσμική κατοχύρωση μίας ανώτατης αρχής επιφορτισμένης με τον δημοσιονομικό έλεγχο και έτσι σύμφωνα με το ΛΔ΄ Ψήφισμα της Δ΄ Εθνοσυνέλευσης συστάθηκε το «Λογιστικόν και Ελεγκτικόν Συμβούλιον»<sup>10</sup>. Το Συμβούλιο αποτελούνταν από μέλη που διορίζονταν από την Κυβέρνηση και ως «ανεξάρτητον από το Υπουργικόν σώμα» αναφερόταν απευθείας στον Αρχηγό του Κράτους και μόνο σε αυτόν. Έργο του Συμβουλίου ήταν ο έλεγχος των λογαριασμών των εσόδων και των εξόδων του Κράτους, προκειμένου να μην υπήρχαν καταχρήσεις ή σφετερισμοί χρημάτων. Είχε, επίσης, την εξουσία να διενεργεί ή να διατάσσει επιθεωρήσεις και να καλεί τους Υπουργούς για περαιτέρω πληροφορίες σχετικά με τους υποβληθέντες λογαριασμούς των Υπουργείων και παράλληλα πρότεινε μέτρα βελτίωσης των δημοσίων οικονομικών<sup>11</sup>. Το ανωτέρω Συμβούλιο αποτέλεσε ουσιαστικά τον θεσμικό πρόδρομο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, έχοντας ως βασική του αρμοδιότητα τον έλεγχο της νομιμότητας κάθε δαπάνης του Δημοσίου Ταμείου, με σκοπό την αποφυγή καταχρήσεων του δημοσίου πλούτου, μάλιστα δε δόθηκαν στο Συμβούλιο και δικαιοδοτικές αρμοδιότητες.<sup>12</sup>

---

<sup>9</sup>Κωνσταντάρας Κ., *Ιωάννης Καποδίστριας: ο ηγέτης, ο κυβερνήτης, ο διπλωμάτης, ο άνθρωπος*, Εκδ. Ηλεκτρον, 2015, σ. 156

<sup>10</sup>Αποστολοπούλου Μ. – Χατζηαντωνίου Κ., *Ιστορία του Ελληνικού Έθνους 1821-1941*, Εκδ. Πελεκάνος, σ. 78

<sup>11</sup>Δεβενές Θ., *Το Λογιστικόν και Ελεγκτικόν Συμβούλιον της Καποδιστριακής Πολιτείας: Η πρώτη Ελληνική Διοικητική Αρχή με σημαντικούς βαθμούς ανεξαρτησίας από την Κεντρική Διοίκηση*, Δεκέμβριος 2017, ανακτήθηκε από <https://argolikivivliothiki.gr/2018/02/26/capodistrian-state/>

<sup>12</sup>Ασανάκη Ε., *Το χρονικό του ελέγχου και καταλογισμού του Ι. Ορλάνδου και Α. Λουριώτη, υπολόγων των δανείων της ανεξαρτησίας*, Τιμητικός τόμος για τα 150 χρόνια του Ελεγκτικού Συνεδρίου, 1984, σελ. 141 επ. παραπέμπεται σε Λουκανίδου Ολ., *Ο δημοσιονομικός έλεγχος στην Ελλάδα και στην Ευρωπαϊκή Ένωση*, Διπλωματική Εργασία, Πανεπιστήμιο Μακεδονίας, 2011, σ. 14

### 1.3) Ίδρυση και διαμόρφωση του Ελεγκτικού Συνεδρίου

Το Ελεγκτικό Συνέδριο συγκροτήθηκε αμέσως μετά την απελευθέρωση της χώρας και την ίδρυση του νεότερου Ελληνικού κράτους και αποτέλεσε την έμπρακτη απόδειξη περί ύπαρξης ενός γενικότερου πνεύματος για την οργάνωση του κράτους.

Ιδρύθηκε με το βασιλικό διάταγμα της 27ης Σεπτεμβρίου/9ης Οκτωβρίου 1833 «Περί συστάσεως του Ελεγκτικού Συνεδρίου». Πρότυπο του Ελληνικού Ελεγκτικού Συνεδρίου αποτέλεσε το γαλλικό «Cours de Comptes», που είχε συσταθεί από τον Ναπολέοντα το έτος 1807, πλην όμως οι ιδρυτικές διατάξεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου ήταν διαφοροποιημένες αφού αυτό επέβαλε η διαφορετική πολιτειακή οργάνωση των δύο κρατών<sup>13</sup>. Το Ιδρυτικό Διάταγμα του Ελεγκτικού Συνεδρίου αποτελούνταν από 63 άρθρα, τα οποία ρύθμιζαν την οργάνωση και την λειτουργία του<sup>14</sup>. Ο νεοσύστατος αυτός θεσμός αποτέλεσε την Ανώτατη Ελεγκτική Αρχή για τον δημοσιονομικό έλεγχο του Κράτους με σαφώς διακεκριμένες διοικητικές και δικαστικές αρμοδιότητες.

Η παραδοσιακή δικαστική αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου ήταν ο κατασταλτικός έλεγχος των λογαριασμών των υπολόγων του Δημοσίου, της τοπικής αυτοδιοίκησης, των σχολείων και των φιλανθρωπικών ιδρυμάτων. Εξωδικαστική αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου αποτέλεσε η επιτήρηση των υπολόγων «καθ' όσον αφορά το λογιστικόν, την ακρίβεια των ταμείων και την κράτησιν βιβλίων ταμείου».<sup>15</sup> Σύμφωνα με το άρθρο 60 του Ιδρυτικού Διατάγματος, στα πλαίσια της ανωτέρω αναφερόμενης επιτήρησης το Ελεγκτικό Συνέδριο, μέσω των επιθεωρητών επιτρόπων, τουλάχιστον μια φορά το έτος αλλά και όποτε αυτό έκρινε ότι είναι επιτακτικό, εξέταζε όλα τα ταμεία του κράτους. Εάν οι επιθεωρητές άφηναν «ανεξέταστα εγκλήματα ή πταίσματα», θεωρούνταν ως συνένοχοι των υπολόγων και τιμωρούνταν για αυτό. Σημειώνεται επίσης ότι το Ελεγκτικό Συνέδριο είχε και συμβουλευτικό-γνωμοδοτικό ρόλο αφού σε αυτό αποστέλλονταν όλα τα διατάγματα και τα ψηφίσματα που αφορούσαν την οικονομική διαχείριση των δημοσίων δαπανών.

Κατά την διάρκεια της μακρόχρονης πορείας του Ελεγκτικού Συνεδρίου αυξήθηκαν οι αρμοδιότητες του και το ιδρυτικό διάταγμα του 1833 υπέστη πολλές

---

<sup>13</sup>Μηλιώνης Ν., *Το Ελεγκτικό Συνέδριο - Σύγχρονες τάσεις και εξελίξεις*, Εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2012, σ. 15-19

<sup>14</sup>ό.π., σ. 797

<sup>15</sup>Βλ. §56 του Βασιλικού Διατάγματος της 17<sup>ης</sup> Σεπτεμβρίου του 1833 «Περί συστάσεως του Ελεγκτικού Συνεδρίου», Φ.Ε.Κ. 32 Α'/07-10-1833

τροποποιήσεις και συμπληρώσεις, πλην όμως η ανάθεση του προληπτικού ελέγχου των δημοσίων δαπανών με το νόμο ΑΥΟΖ'/1887 ήταν αυτή που έπαιξε καθοριστικό ρόλο στη μετέπειτα διαμόρφωση του θεσμού αναδεικνύοντάς το σε κατεξοχήν εγγυητή του δημοσίου χρήματος.

Το Ελεγκτικό Συνέδριο είχε, ωστόσο, καταφέρει να επιβιώσει κατά την ψήφιση του Συντάγματος του 1844 όταν όλα τα διοικητικά δικαστήρια, συμπεριλαμβανομένου και του Συμβουλίου της Επικρατείας καταργήθηκαν με το άρθρο 102 και αυτό γιατί έγινε δεκτό ότι αποτελούσε διοικητική αρχή και όχι διοικητικό δικαστήριο<sup>16</sup> και επιπλέον, δεν ήταν δυνατόν να σταματήσει ο δημοσιονομικός έλεγχος που το αυτό επιτελούσε. Μάλιστα το Ελεγκτικό Συνέδριο είχε αναχθεί έμμεσα σε θεσμό προστατευόμενο από το Σύνταγμα, αφού τα μέλη του κατοχυρώθηκαν ρητά βάσει του άρθρου 87, όπου οριζόταν ότι *«οι δικασταί καθώς και τα ψήφον έχοντα μέλη του Ελεγκτικού Συνεδρίου θέλουν είσθαι ισόβιοι»*, λογική που ακολουθήθηκε και κατά την ψήφιση των μετέπειτα Συνταγμάτων, ήτοι του 1864 και του 1911, στα οποία διαφυλάσσονταν και πάλι η ισοβιότητα των μελών του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Με το Σύνταγμα του 1952 ολοκληρώθηκε η αναγωγή του Ελεγκτικού Συνεδρίου σε συνταγματικό θεσμό<sup>17</sup>, παράλληλα δε, σημαντική για την ανεξαρτησία του Σώματος, υπήρξε η διάταξη στο Σύνταγμα του 1968 που προέβλεπε ότι *«οι αποφάσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου αφορώσαι καταλογισμόν υπολόγων και απονομήν συντάξεων δεν υπόκεινται εις τον έλεγχο του Συμβουλίου της Επικρατείας»*.<sup>18</sup> Ένα χρόνο αργότερα, το 1953, με το Νομοθετικό Διάταγμα με αριθμό 2712, το Ελεγκτικό Συνέδριο αναγορεύθηκε επίσημα σε Ανώτατο Δημοσιονομικό Δικαστήριο και προβλέφθηκε η δυνατότητα ασκήσεως του ένδικου μέσου της αναιρέσεως ενώπιον της Ολομέλειας του κατά των αποφάσεων των τμημάτων του<sup>19</sup>.

Τελικά, με το Σύνταγμα του 1975 το Ελεγκτικό Συνέδριο περιελήφθη μεταξύ των υπόλοιπων δικαστηρίων, μαζί με τα πολιτικά και ποινικά δικαστήρια, το Συμβούλιο της Επικρατείας, καθώς και το Δικαστήριο Αγωγών Κακοδικίας και το

---

<sup>16</sup>Γέροντας Α. - Χάλτης Α., *Δημοσιονομικό Δίκαιο*, Τεύχος Α', Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα 1998, σ.σ. 151-153

<sup>17</sup>Άρθρο 98 Συντάγματος 1952 «Περί ψηφίσεως του υπό της Επιτροπής του ΕΗ' ) 1949 Ψηφίσματος της Δ' Αναθεωρητικής Βουλής συνταχθέντος νέου Συντάγματος», Φ.Ε.Κ. 1 Α'/01-01-1952

<sup>18</sup>Άρθρο 108§3 του Συντάγματος του 1968, Φ.Ε.Κ. 267 Α'/15-11-1968

<sup>19</sup>Άρθρο 8 Νομοθετικού Διατάγματος 2712/1953 «Περί τροποποιήσεως και συμπληρώσεως των περί Οργανισμού του Ελεγκτικού Συνεδρίου ισχυουσών διατάξεων», Φ.Ε.Κ. 323 Α'/11-11-1953

Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο στο δεύτερο κεφάλαιο του Ε΄ τμήματος υπό τον τίτλο «Οργάνωση και δικαιοδοσία των δικαστηρίων» (άρθρα 93 έως 100). Με την περιαγωγή του Ελεγκτικού Συνεδρίου μεταξύ των δικαστηρίων επιτεύχθηκε η «μετατροπή» του σε αμιγώς δικαστηριακό όργανο.

Με την αναθεώρηση του Συντάγματος το 2001 ο συντακτικός νομοθέτης επιβεβαίωσε τη δικαστική αποστολή του Ελεγκτικού Συνεδρίου καθώς περιέλαβε εκ νέου τις διατάξεις του άρθρου 98, οι οποίες αντικατέστησαν το ταυτάριθμο άρθρο του Συντάγματος του 1975 αλλά παράλληλα προέβη και σε επέκταση και σαφή ταξινόμηση των αρμοδιοτήτων του. Μία σημαντική διαφοροποίηση που επέφερε το Σύνταγμα του 2001 ήταν η ανάθεση στο Ελεγκτικό Συνέδριο του προληπτικού ελέγχου νομιμότητας των συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας στις οποίες αντισυμβαλλόμενος είναι το δημόσιο ή άλλο νομικό πρόσωπο που εξομοιώνεται με αυτό. Από τα ανωτέρω συνάγεται ο ενισχυμένος ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου ως δημοσιονομικού θεσμού, του οποίου η λειτουργία αποτελεί αναγκαία προϋπόθεση για την ομαλή λειτουργία της οικονομίας και του δημοκρατικού πολιτεύματος εν γένει.

Περαιτέρω, και η μέχρι προσφάτως δημοσιονομική νομοθεσία καθιστά σαφή το ρόλο του Ελεγκτικού Συνεδρίου ως ενός εξωτερικού ελεγκτή των δημοσίων δαπανών και εσόδων του κράτους. Ο νόμος περί Δημοσίου Λογιστικού (Ν. 4270/2014), ο οποίος εναρμονίζεται πλήρως με το ευρωπαϊκό δημοσιονομικό πλαίσιο, ενισχύει τις αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Τέλος, η σημασία που δίνεται στο ρόλο που έχει το Ελεγκτικό Συνέδριο στα δημοσιονομικά της χώρας διαφαίνεται και από την ψήφιση του Ν. 4700/2020, με τον οποίο θεσπίστηκε η νέα δικονομία του Ελεγκτικού Συνεδρίου, σε αντικατάσταση διατάξεων του παλαιού Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο (Ν. 4129/2013). Βασικές αρχές του νέου δικονομικού πλαισίου είναι η κωδικοποίηση, η συνεκτικότητα, ο εκσυγχρονισμός και η απλούστευση διατάξεων και διαδικασιών με κύριο σκοπό την άμεση και ορθή απονομή της Δικαιοσύνης, βασικό χαρακτηριστικό άλλωστε μίας ευνομούμενης κοινωνίας.

## 2) Νομική Φύση Ελεγκτικού Συνεδρίου

Το ζήτημα της νομικής φύσης του Ελεγκτικού Συνεδρίου δίχαζε ανέκαθεν την επιστήμη του Δημοσίου-Δημοσιονομικού Δικαίου. Ωστόσο, όχι μόνο η θεωρία ήταν διχασμένη αλλά και η νομολογία πολλές φορές είχε αντιφατικές θέσεις σχετικά με την νομική φύση του Ελεγκτικού Συνεδρίου αλλά και για τις αρμοδιότητες αυτού.

Σημαντικό ρόλο στην διερεύνηση της νομικής φύσης του Ελεγκτικού Συνεδρίου παίζει η αναδρομή που προηγήθηκε ανωτέρω σχετικά με την ιστορική διαμόρφωση και την εξέλιξή του. Θεωρείται κομβικό το γεγονός ότι κατά τις συζητήσεις για την ψήφιση του Συντάγματος του 1844, ενώ η Α΄ Εθνοσυνέλευση προέβη στην κατάργηση όλων των διοικητικών δικαστηρίων (και του Συμβουλίου της Επικρατείας) επειδή τα έκρινε αντιδημοκρατικά, το Ελεγκτικό Συνέδριο διατήρησε την θέση και την ισχύ του καθώς θεωρήθηκε διοικητική και όχι δικαστική αρχή.<sup>20</sup>

Το μείζον, όμως, ζήτημα σχετικά με τον χαρακτηρισμό της φύσης του Ελεγκτικού Συνεδρίου είναι ότι αυτό πρέπει να είναι ανεξάρτητο προκειμένου οι αποφάσεις του να είναι αντικειμενικές, ορθές και αμερόληπτες. Παράλληλα, η θέση του ως διοικητικό όργανο τοποθετεί το Ελεγκτικό Συνέδριο σε μία σχέση εξάρτησης με το Δημόσιο και την διοίκηση, γεγονός που επιφέρει σοβαρές συνέπειες στην αποτελεσματικότητα του έργου που επιτελεί<sup>21</sup>.

Η θεωρία του δημοσίου δικαίου διχάζεται από δύο διαφορετικές απόψεις σχετικά με το ζήτημα της νομικής φύσης του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Η πρώτη άποψη, η οποία διατυπώθηκε και επικράτησε στις αρχές του 19ου και του 20ου αιώνα, δέχεται ότι το Ελεγκτικό Συνέδριο έχει μικτό χαρακτήρα, αφού αφ' ενός έχει αρμοδιότητες δύο ταχυτήτων, δηλαδή διοικητικές και δικαστικές και αφ' ετέρου αποτελεί ταυτόχρονα και ανώτατη διοικητική και δικαστική αρχή. Η άποψη αυτή, έχει μεγάλο αριθμό υποστηρικτών και αντλεί επιχειρήματα από το λειτουργικό κριτήριο και τις αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου αλλά και από την θέση του στα προ του 1975 Συντάγματα.

Ειδικότερα, κατά την άποψη αυτή, το Ελεγκτικό Συνέδριο αποτελεί ανώτατο διοικητικό δικαστήριο και παράλληλα ανώτατη διοικητική αρχή, με αρμοδιότητες

---

<sup>20</sup>Βλ. υποσημ. 16

<sup>21</sup>Σαρμάς Ι., *Το δημόσιο χρήμα υπό έλεγχο-Η νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου*, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2003, σ. 18

που ρυθμίζονται αποκλειστικά από το δημοσιονομικό δίκαιο, με αποτέλεσμα να θεωρείται πιο σωστό να ονομάζεται αυτό ως «Ανώτατο Δημοσιονομικό Δικαστήριο»<sup>22</sup>. Το Ελεγκτικό Συνέδριο, σύμφωνα με τα ανωτέρω, έχει ως κύρια την διοικητική του αρμοδιότητα, ήτοι τον δημοσιονομικό έλεγχο σε κύρια βάση, και κατ' επέκταση αποτελεί βοηθητικό όργανο της Διοίκησης.

Κατά την ψήφιση του Συντάγματος του 1975, το Ελεγκτικό Συνέδριο περιλαμβάνεται για πρώτη φορά στο κεφάλαιο με τις ρυθμίσεις που αφορούν τα ανώτατα δικαστήρια της χώρας, εδραιώνοντας έτσι την θέση του ως δικαστικό όργανο, πλην όμως χωρίς να εγκαταλειφθεί η άποψη περί του χαρακτήρα του ως διφυούς οργάνου, διακρίνοντας έτσι, με βάση το λειτουργικό κριτήριο, τις αρμοδιότητες σε δικαστικές και διοικητικές.

Με βάση τα ανωτέρω, το Ελεγκτικό Συνέδριο συνεχίζει να θεωρείται ως θεσμός με μεικτό χαρακτήρα, δηλαδή από την μία ως διοικητική αρχή με προκαθορισμένες αρμοδιότητες και από την άλλη ως δικαστική αρχή. Με άλλα λόγια, το Ελεγκτικό Συνέδριο αποτελεί ανώτατη δημοσιονομική ελεγκτική και παράλληλα ανώτατο δημοσιονομικό δικαστήριο.

Οι δικαστικές του αρμοδιότητες δεν μένουν μόνο στον δικαστικό έλεγχο της δημοσιονομικής πολιτικής του κράτους αλλά πορεύονται παράλληλα με τις διοικητικές του αρμοδιότητες, όπως προκύπτει και από τη διάταξη του άρθρου 98 παρ. 3 του Συντάγματος<sup>23</sup>.

Προς την ίδια άποψη περί διφυούς έργου κινήθηκε και η νομολογία του Ανώτατου Ειδικού Δικαστηρίου σύμφωνα με την απόφαση 16/1979. Συγκεκριμένα, το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο έκρινε ότι, κατά το άρθρο 98 του Συντάγματος, είχε δοθεί στο Ελεγκτικό Συνέδριο διφυής υπόσταση, αφ' ενός ως διοικητικού, αφ' ετέρου ως δικαστικού οργάνου. Πρόκειται, όπως έχει σχολιαστεί, για ένα άκρως ιδιόμορφο όργανο της πολιτείας, το οποίο «βρίσκεται στην εννοιολογική μεθόριο μεταξύ της εκτελεστικής και δικαιοδοτικής λειτουργίας, για ένα νομικό *tertium*»<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup>Μπαλά Ε., *Η νομική φύση του Ελεγκτικού Συνεδρίου και οι ελεγκτικού χαρακτήρα αρμοδιότητές του*, Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου, τ. 1/2013, σ. 21

<sup>23</sup>Ράικος Α., *Συνταγματικό Δίκαιο*, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή 2002, σ. 1007

<sup>24</sup>Μηλιώνης Ν., *Παράθεση και σχολιασμός της απόφασης 1002/1999 της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου*, Το Σύνταγμα, τ. 1/2001

Η δεύτερη άποψη, που επικρατεί στην θεωρία του δημοσιονομικού δικαίου και πλέον υιοθετείται και από την ελληνική νομολογία δέχεται ότι το Ελεγκτικό Συνέδριο έχει καθαρά δικαστικό χαρακτήρα αποτελώντας, παράλληλα, Ανώτατο Δημοσιονομικό Δικαστήριο, το οποίο λειτουργεί παράλληλα με τα άλλα δύο ανώτατα δικαστήρια της χώρας, δηλαδή το Συμβούλιο της Επικρατείας και τον Άρειο Πάγο. Κατά την άποψη αυτή, το Ελεγκτικό Συνέδριο έλκει την δικαιοδοσία του από το Σύνταγμα και οι αρμοδιότητές του διακρίνονται σε δικαστικές και μη δικαστικές.

Η άποψη αυτή επικράτησε καθώς με την αποδοχή της ύπαρξης μεικτού χαρακτήρα του Ελεγκτικού Συνεδρίου, παραβιάζεται η συνταγματικά κατοχυρωμένη αρχή της διάκρισης των λειτουργιών της κρατικής εξουσίας. Με άλλα λόγια, με το να ανατίθενται διοικητικές και παράλληλα δικαστικές αρμοδιότητες στο Ελεγκτικό Συνέδριο καθίσταται εξαιρετικά δύσκολη η ομαλή λειτουργία των κρατικών οργάνων, διότι ο μεικτός χαρακτήρας της φύσης του Ελεγκτικού Συνεδρίου έρχεται σε πλήρη αντίθεση με την αρχή της διάκρισης των λειτουργιών<sup>25</sup>.

Κατά την άποψη αυτή, υφίστανται δύο κριτήρια για τον χαρακτηρισμό του Ελεγκτικού Συνεδρίου ως αμιγώς δικαστικού οργάνου, το οργανικό και το λειτουργικό. Ορόσημο για το οργανικό κριτήριο αποτέλεσε η συνταγματική αναθεώρηση του 1975, όταν πλέον το Ελεγκτικό Συνέδριο εντάσσεται στο Τμήμα Ε' στο δεύτερο κεφάλαιο του Συντάγματος που φέρει τίτλο «Οργάνωση και δικαιοδοσία των δικαστηρίων»<sup>26</sup>. Έτσι λοιπόν, σε συνάρτηση με την αρχή της διάκρισης των λειτουργιών σε νομοθετική, εκτελεστική και δικαστική, η οποία έχει κατοχυρωθεί συνταγματικά<sup>27</sup>, το Ελεγκτικό Συνέδριο ρητά αναγνωρίζεται αποκλειστικά ως δικαστήριο.

Ακόμα, το Ελεγκτικό Συνέδριο ως δικαστήριο διατηρεί την πλήρη αυτοτέλειά του, καθώς σύμφωνα με το άρθρο 98 παρ. 3 του Συντάγματος, «Οι αποφάσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου δεν υπόκεινται στον έλεγχο του Συμβουλίου της Επικρατείας». Δηλαδή, τον αναιρετικό έλεγχο των Τμημάτων του ασκεί το ίδιο το Ελεγκτικό Συνέδριο διά της Ολομελείας του, γεγονός που το καθιστά ένα από τα ανώτατα δικαστήρια της χώρας.

---

<sup>25</sup>Μπαλτά Ε., «Η νομική φύση...», σ. 22

<sup>26</sup>Άρθρα 93 επ. του Συντάγματος 1975 (Φ.Ε.Κ. 111 Α' /09-06-1975)

<sup>27</sup>Άρθρο 26 του Συντάγματος 1975 (Φ.Ε.Κ. 111 Α' /09-06-1975)

Ωστόσο, η δικαστική φύση του Ελεγκτικού Συνεδρίου θεμελιώνεται από το Σύνταγμα και με ευρύτερη έννοια, σύμφωνα με το λειτουργικό κριτήριο. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελούν τα άρθρα 99 και 100 του Συντάγματος, σύμφωνα με τα οποία, σύμβουλοι του Ελεγκτικού Συνεδρίου συμμετέχουν στο Δικαστήριο Αγωγών Κακοδικίας αλλά και ότι στο Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο όχι μόνο συμμετέχει και ο Πρόεδρος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, αλλά αίρονται και οι συγκρούσεις αποφάσεων μεταξύ του Ελεγκτικού Συνεδρίου και των λοιπών δικαστηρίων.

Ακόμα ένα σημαντικό στοιχείο, το οποίο προσδίδει στο Ελεγκτικό Συνέδριο τον χαρακτήρα του Δικαστηρίου αμιγώς είναι ότι συγκροτείται από δικαστές, οι οποίοι απολαμβάνουν προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία προκειμένου να είναι αμερόληπτοι και αντικειμενικοί στο έργο τους.

Με βάση τα ανωτέρω, λοιπόν, το Ελεγκτικό Συνέδριο αποτελεί δικαστήριο αλλά βέβαια με ειδικές αρμοδιότητες και ειδική δικαιοδοσία, δηλαδή τον δημοσιονομικό έλεγχο του Κράτους.

Σε αυτό συμφωνούν και οι αποφάσεις 2908 και 2909/1986<sup>28</sup> του Συμβουλίου της Επικρατείας σύμφωνα με τις οποίες αναγνωρίστηκε ο χαρακτήρας του Ελεγκτικού Συνεδρίου ως Δικαστηρίου αλλά επίσης κρίθηκε ότι σε αυτό έχουν δοθεί και διοικητικές αρμοδιότητες, γεγονός που του προσδίδει μεικτό χαρακτήρα στο έργο του. Με άλλα λόγια, το Συμβούλιο της Επικρατείας δέχεται τον αμιγώς δικαστικό χαρακτήρα του Ελεγκτικού Συνεδρίου αλλά κρίνει ότι αυτό διαθέτει αρμοδιότητες τόσο δικαστικές όσο και διοικητικές, χωρίς βέβαια το τελευταίο να αναιρεί την δικαστική του φύση<sup>29</sup>.

Η διερεύνηση της νομικής φύσης του Ελεγκτικού Συνεδρίου έχει, εκτός των άλλων, και πρακτική σημασία διότι ανακύπτουν διάφορα ζητήματα, όπως ο καθορισμός της υπηρεσιακής κατάστασης των υπαλλήλων του. Αν θεωρηθεί ότι είναι διφυές όργανο, οι υπάλληλοι θεωρούνται πολιτικό προσωπικό, ενώ αντιθέτως αν θεωρηθεί ότι αποτελεί δικαιοδοτικό όργανο, ήτοι δικαστήριο οι υπάλληλοι θεωρούνται

---

<sup>28</sup>Μπαλτά Ε., «Η νομική φύση...», σ. 27

<sup>29</sup>Απόφαση 15/1979 Α.Ε.Δ. (δημοσιευμένη στην Τ.Ν.Π. ΝΟΜΟΣ)



δικαστικοί απολαμβάνοντας έτσι τις εγγυήσεις ανεξαρτησίας του άρθρου 92 του Συντάγματος.

Τέλος, έχουν διατυπωθεί επίσης δύο απόψεις σχετικά με το αν το Ελεγκτικό Συνέδριο είναι ανώτατο ειδικό διοικητικό δικαστήριο ή ανώτατο τακτικό δημοσιονομικό δικαστήριο. Και αυτό διότι ναι μεν το Ελεγκτικό Συνέδριο αποτελεί δημοσιονομικό δικαστήριο καθώς οι δικαστικές του αρμοδιότητες κατοχυρώνονται συνταγματικά, γεγονός που το κατατάσσει σε τακτικό δικαστήριο, πλην όμως λόγω του γεγονότος ότι εκδικάζει συγκεκριμένες διοικητικές διαφορές ουσίας και όχι το σύνολό τους, κατατάσσεται στην κατηγορία του ειδικού δικαστηρίου.

Έχει κριθεί ως ορθότερη η άποψη ότι το Ελεγκτικό Συνέδριο είναι ανώτατο τακτικό διοικητικό δικαστήριο με δημοσιονομική δικαιοδοσία, όπως αυτή συνάγεται από το Σύνταγμα, με ανεξάρτητη δικαστηριακή τάξη και οργάνωση και με δικό του δικονομικό σύστημα σύμφωνο με τις αρμοδιότητές τους, χωρίς το γεγονός αυτό να το χαρακτηρίζει ειδικό δικαστήριο, αλλά αντιθέτως ως, κατά κάποιο τρόπο, ειδικευμένο διοικητικό δικαστήριο.

### **3) Αρμοδιότητες Ελεγκτικού Συνεδρίου**

Ο συντακτικός νομοθέτης στο άρθρο 98 παράγραφος 1 του Συντάγματος απαριθμεί ενδεικτικώς τις αρμοδιότητες που αναθέτει στο Ε.Σ. Πιο συγκεκριμένα, προβαίνει σε μία ταξινόμηση των αρμοδιοτήτων σε διοικητικές, οι οποίες με τη σειρά τους διακρίνονται σε ελεγκτικές<sup>30</sup> και γνωμοδοτικές<sup>31</sup> και σε δικαστικές<sup>32</sup>.

#### *3.1) Ελεγκτικές αρμοδιότητες*

Στις ελεγκτικές αρμοδιότητες υπάγεται ο προληπτικός έλεγχος των δημοσίων δαπανών και των συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας καθώς και ο κατασταλτικός έλεγχος των λογαριασμών των δημοσίων υπολόγων.

---

<sup>30</sup>Άρθρο 98§ 1 περ. α', β' και γ' του Συντάγματος (ΦΕΚ 211 Α'/24-12-2019)

<sup>31</sup>Άρθρο 98§1 περ. δ' και ε' του Συντάγματος (ΦΕΚ 211 Α'/24-12-2019)

<sup>32</sup>Άρθρο 98§1 περ. στ' και ζ' του Συντάγματος (ΦΕΚ 211 Α'/24-12-2019)

### 3.1.1. Προληπτικός έλεγχος δημοσίων δαπανών

Ο προληπτικός έλεγχος των δαπανών καθιερώθηκε με το νόμο ΑΥΟΖ΄ το 1887, επί πρωθυπουργίας Τρικούπη μετά από δική του εισήγηση στη Βουλή. Η καθιέρωση του προληπτικού ελέγχου των δημοσίων δαπανών κρίθηκε αναγκαία προκειμένου να επιτευχθεί η σωστή διαχείριση των οικονομικών του Κράτους, η οποία είναι άμεσα συνδεδεμένη με την προστασία του δημοσίου συμφέροντος αλλά και για την τήρηση της αρχής της νομιμότητας των δημοσίων δαπανών.

Πρόκειται για έλεγχο, ο οποίος χρονικά τοποθετείται πριν από την ολοκλήρωση της σύνθετης διοικητικής διαδικασίας εκταμίευσης των δημοσίων κονδυλίων, ήτοι πριν από την πληρωμή των δημοσίων δαπανών. Ο έλεγχος αυτός είναι έλεγχος νομιμότητας και όχι έλεγχος σκοπιμότητας της δημόσιας δαπάνης. Σύμφωνα το άρθρο 98 παρ. 1 εδ. α΄ του Συντάγματος, η αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου συνίσταται στον προληπτικό έλεγχο των δαπανών, κατ' αρχήν του Κράτους, και με την προϋπόθεση ότι το προβλέπει ειδική διάταξη νόμου, των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης ή άλλων Νομικών Προσώπων. Με την ψήφιση του νόμου 3852/2010 («Καλλικράτης») υπήχθησαν στην ανωτέρω διάταξη όλοι οι Ο.Τ.Α., καθώς και οι Επιχειρήσεις Ύδρευσης και Αποχέτευσης και οι δημοτικές Ανώνυμες Εταιρείες του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων, ανεξαρτήτως πληθυσμού στον προληπτικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Ωστόσο, το 2015 ψηφίσθηκε ο Νόμος 4337/2015, ο οποίος με το άρθρο 10 παρ. 10 κατήργησε τον προληπτικό έλεγχο των δαπανών από το Ελεγκτικό Συνέδριο αφ' ενός από 01-01-2017 για τις κρατικές δαπάνες και αφ' ετέρου από 01η-01-2019 για τις δαπάνες των Ο.Τ.Α. και των άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου. Σχετικά με την ανωτέρω διάταξη, κατά πολλούς, προκύπτει θέμα αντισυνταγματικότητας, αφού σύμφωνα με το πρώτο εδάφιο του άρθρου 98 του Συντάγματος ρητώς προβλέπεται ο προληπτικός έλεγχος των δαπανών του Κράτους αλλά και των Ο.Τ.Α.. Το Διοικητικό Συμβούλιο της Ένωσης Δικαστικών Λειτουργών του Ελεγκτικού Συνεδρίου εξέφρασε την αντίθεσή της στην κατάργηση του προληπτικού ελέγχου των δαπανών, παρέθεσε τους κινδύνους που προκύπτουν από την κατάργηση υπογραμμίζοντας παράλληλα και τον αντισυνταγματικό της χαρακτήρα<sup>33</sup>. Πλην όμως, διατηρήθηκε η άσκηση του

---

<sup>33</sup> «Ελεγκτικό Συνέδριο: Πιέζει να διατηρήσει τον έλεγχο των δημοσίων δαπανών», 15/10/2015, Ιστοσελίδα [iefimerida.gr](https://www.iefimerida.gr), Ανακτήθηκε από <https://www.iefimerida.gr/news/231102/elegktiko-synedrio-piezei-na-diatirisei-ton-elegho-ton-dimosion-dapanon>

προσυμβατικού ελέγχου των δημοσίων συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας από το Ελεγκτικό Συνέδριο και περαιτέρω, σύμφωνα με το άρθρο 58 παρ. 1 του νόμου 4607/2019 δόθηκε παράταση στη διάρκεια του προληπτικού ελέγχου δαπανών των Ο.Τ.Α. και των λοιπών νομικών προσώπων έως την 31η-12-2019.

Ορθό είναι βέβαια να αναλυθεί έστω και περιληπτικώς η διαδικασία του προληπτικού ελέγχου των δημοσίων δαπανών, καθώς αποτελεί μία από τις σημαντικότερες αρμοδιότητες του Ε.Σ. διότι αποσκοπεί κυρίως στον έλεγχο του δημοσίου χρήματος και την καλλιέργεια εμπιστοσύνης του λαού έναντι του Κράτους εν γένει.

Προληπτικός έλεγχος καλείται ο έλεγχος που διενεργείται πριν από τη διενέργεια της δημόσιας δαπάνης<sup>34</sup>. Ο έλεγχος αυτός ασκείται στους διατάκτες, κύριους και δευτερεύοντες, οι οποίοι είναι αρμόδιοι τόσο για τη λήψη της απόφασης όσο και για την υλοποίηση της δημόσιας δαπάνης και αποσκοπεί στην διασφάλιση της εξυπηρέτησης και της προάσπισης των οικονομικών συμφερόντων του δημοσίου εν γένει από τυχόν δόλιες ενέργειες εκ μέρους των αρμόδιων οργάνων για τη διενέργεια της δαπάνης που θα έθεταν ιδιωτικά και κομματικά συμφέροντα υπεράνω του δημοσίου.

Αντικείμενο του προληπτικού ελέγχου αποτελούν οι δημόσιες δαπάνες, οι οποίες αποσκοπούν στην εξυπηρέτηση των λειτουργικών δραστηριοτήτων του κράτους<sup>35</sup>. Η δημόσια δαπάνη συνίσταται στη διοικητική διαδικασία εκτέλεσης του προϋπολογισμού εξόδων που ενεργείται από τον διατάκτη μέχρι την έκδοση τίτλου πληρωμής, θεωρούνται, δε, δημόσιες δαπάνες και οι δαπάνες νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου, οι οποίες προέρχονται από τον κρατικό προϋπολογισμό. Σε έλεγχο, βέβαια, υπόκεινται και χρηματικές ενισχύσεις που παρέχονται σε σωματεία, συνεταιρισμούς, ανώνυμες εταιρίες και νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου που επιδιώκουν την υλοποίηση κάποιου κοινωφελούς σκοπού.

Αντίθετα, εξαιρούνται από τον έλεγχο οι πάγιες και διαρκείς δημόσιες δαπάνες, οι μισθοί, οι συντάξεις, τα επιδόματα, οι δαπάνες Δημοσίων Επενδύσεων, καθώς και οι δαπάνες για το δημόσιο χρέος και υπέρ της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Κατά συνέπεια, η

---

<sup>34</sup>Μπάρμπας Ν., *Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου*, Στ' έκδοση, Εκδ. Σάκκουλας, σ. 194

<sup>35</sup>Άρθρο 77 Ν. 4270/2014 «Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας (ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ) - δημόσιο λογιστικό και άλλες διατάξεις», Φ.Ε.Κ. 143 Α' /28-06-2014

ύπαρξη ενός αξιόπιστου συστήματος προληπτικού ελέγχου δημιουργεί μία αίσθηση ασφάλειας σε όσους συναλλάσσονται με το Δημόσιο και κατ' επέκταση ευνοεί την εμπιστοσύνη στο κράτος, προωθώντας παράλληλα τις συναλλαγές με αυτό.

Σχετικά με την διαδικασία άσκησης του προληπτικού ελέγχου από το Ελεγκτικό Συνέδριο, ενδέχεται να συμβεί μία από τις τρεις κατωτέρω περιπτώσεις: α) η δαπάνη να κριθεί νόμιμη και ο αρμόδιος Επίτροπος να θεωρήσει το χρηματικό ένταλμα, β) η δαπάνη να μην κριθεί νόμιμη σύμφωνα με το πόρισμα του ελέγχου που διενεργήθηκε και ο αρμόδιος Επίτροπος να αρνηθεί τη θεώρηση του χρηματικού εντάλματος, ενώ στην περίπτωση που η δαπάνη είναι εν μέρει άκυρη, εκδίδεται νέο χρηματικό ένταλμα με το οποίο ζητείται η μικρότερη νόμιμη δαπάνη και γ) εάν διαπιστωθεί από τον Επίτροπο ότι ο δικαιούχος δικαιούται μεγαλύτερο ποσό απ' αυτό που προβλέπει το χρηματικό ένταλμα, δεν μπορεί να αρνηθεί την θεώρησή του προκειμένου να εκδοθεί ένα νέο μεγαλύτερο χρηματικό ένταλμα. Για το επιπλέον ποσό θα εκδοθεί νέο χρηματικό ένταλμα.

Ωστόσο, έχουν προβλεφθεί και ειδικότερες περιπτώσεις, κατά τις οποίες τα πιθανότερα σενάρια είναι τα εξής: α) να ενεργοποιηθεί η διαδικασία ενώπιον του Κλιμακίου ή της Ολομέλειας αν ο αρμόδιος Επίτροπος αρνηθεί να θεωρήσει το χρηματικό ένταλμα και αυτό υποβληθεί εκ νέου για θεώρηση χωρίς ωστόσο να συντρέχει και πάλι κάποιος λόγος θεώρησης του. Η Ολομέλεια του Ελεγκτικού Συνεδρίου εμπλέκεται στη διαδικασία αυτή όταν πρόκειται για ζητήματα μείζονος σημασίας ή γενικότερης σπουδαιότητας, β) να θεωρηθεί το χρηματικό ένταλμα με ευθύνη του αρμοδίου Υπουργού, αν ο Επίτροπος αρνηθεί να το θεωρήσει και γ) όταν υπάρξουν αμφιβολίες για τη θεώρηση ή μη του εντάλματος, ειδικά σε περιπτώσεις μεγάλης σπουδαιότητας και μείζονος σημασίας, προβλέπεται η δυνατότητα να προκληθεί εκ των προτέρων η πρόκληση της γνώμης του Κλιμακίου ή της Ολομέλειας.

Εντούτοις, όπως αναφέρθηκε ανωτέρω, η παραπάνω διαδικασία ίσχυε μέχρι και πριν την κατάργηση του προληπτικού ελέγχου από το Ελεγκτικό Συνέδριο. Πλέον τα χρηματικά εντάλματα των δαπανών του Δημοσίου εν γένει δεν υποβάλλονται στους Επιτρόπους του Ελεγκτικού Συνεδρίου για θεώρηση, ωστόσο παρέχεται η δυνατότητα στο Ελεγκτικό Συνέδριο, ενεργώντας ως εξωτερικός ελεγκτής, να διενεργεί στοχευμένους ελέγχους δαπανών, είτε σε συγκεκριμένους φορείς είτε σε συγκεκριμένες κατηγορίες δαπανών, σε οποιοδήποτε στάδιο της διαδικασίας κατά την

οποία πραγματοποιούνται οι δαπάνες. Έτσι, η έγκριση των δαπανών και η έκδοση των χρηματικών ενταλμάτων μεταφέρεται σταδιακά στις Γενικές Διευθύνσεις Οικονομικών Υπηρεσιών των φορέων στις Γενικής Κυβέρνησης, ενώ οι μονάδες εσωτερικού ελέγχου στις επιφορτίζονται με τον έλεγχο στις νομιμότητας και στις κανονικότητας στις. Μεταφέρεται, συνεπώς, η πλήρης ευθύνη στις οικονομικές υπηρεσίες.

### 3.1.2. Προσυμβατικός έλεγχος συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας

Με την συνταγματική αναθεώρηση του 2001 κατοχυρώθηκε στο άρθρο 98 παρ.1 εδαφ. β' ο έλεγχος συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας, στις οποίες αντισυμβαλλόμενος είναι το Δημόσιο ή άλλο νομικό πρόσωπο που εξομοιώνεται με το Δημόσιο, όπως οι ΟΤΑ ή άλλα Ν.Π.Δ.Δ.. Ο έλεγχος αυτών των συμβάσεων ρυθμίζεται ειδικότερα, πλέον, από τις διατάξεις των άρθρων 324-327 του Ν. 4700/2020.

Αποτελεί έλεγχο νομιμότητας του συνόλου της διοικητικής διαδικασίας και του σχεδίου της σύμβασης και είναι καθολικός, αυτεπάγγελτος και πλήρης, αποσκοπεί, δε, στη διαπίστωση ουσιωδών νομικών πλημμελειών κατά τη διαδικασία που προηγείται της σύναψης της σύμβασης<sup>36</sup>. Είναι εξωτερικός έλεγχος (δεν ανήκει ούτε στην εκτελεστική εξουσία, ούτε στην διοικητική λειτουργία) και επιβάλλεται ευθέως από το Σύνταγμα, όπως αναφέρθηκε ανωτέρω<sup>37</sup>.

Βέβαια, σε καμία περίπτωση ο έλεγχος του Ε.Σ. δεν υποκαθιστά τον δικαστικό έλεγχο που ασκείται από τα διοικητικά δικαστήρια ούτε υποκαθιστά τα αρμόδια διοικητικά όργανα. Αρκείται στον έλεγχο της αιτιολογίας των σχετικών διοικητικών πράξεων, καθώς και στον έλεγχο της υπέρβασης ή μη από τα διοικητικά όργανα των ορίων της διακριτικής τους ευχέρειας.

Το Ελεγκτικό Συνέδριο εκδίδει τελικά πράξη στα πλαίσια του δικαστικού του καθήκοντος, η οποία έχει αντικείμενο την διαπίστωση της νομιμότητας ή μη των αποτελεσμάτων της διοικητικής δραστηριότητας. Συνεπώς ο προσυμβατικός έλεγχος

---

<sup>36</sup>Μαραγκού Γ., *Ελεγκτικό Συνέδριο, Μελέτες – Συμβολές – Διαγράμματα – Νομολογία – Υποδείγματα*, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2016, σ. 175.

<sup>37</sup>Κουλουμπίνη Ε., *Αφιέρωμα, Εισαγωγικό Σημείωμα σε «Ο προσυμβατικός έλεγχος του Ελεγκτικού Συνεδρίου - Φύση, έκταση, διαδικασία - Οι νέες ρυθμίσεις των Ν 4412/2016 και 4413/2016»*, Θεωρία & Πράξη Διοικητικού Δικαίου, τ. 2/2018, σ. 98

του Ελεγκτικού Συνεδρίου είναι επικεντρωμένος στον τομέα εκείνο του δημοσίου συμφέροντος που αφορά την προστασία των δημόσιων πόρων και του δημόσιου χρήματος γενικότερα<sup>38</sup>.

Προσυμβατικά ελέγχονται συμβάσεις «μεγάλης οικονομικής αξίας<sup>39</sup>». Την αόριστη αυτή έννοια ο νομοθέτης προσπαθεί να την εξειδικεύσει διαθέτοντας ευρεία ευχέρεια για τον προσδιορισμό του χρηματικού ορίου<sup>40</sup>. Κατά την Σύμβουλο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, Κουλουμπίνη Ελισάβετ «*Η αναγωγή στον κοινό νομοθέτη για τη θέσπισή του καταδεικνύει ότι πρόκειται για ένα μέγεθος δυναμικό που δύναται να αναπροσαρμόζεται, είτε προς τα πάνω, είτε προς τα κάτω<sup>41</sup>*». Το ζήτημα του προσυμβατικού ελέγχου θα αναλυθεί ειδικότερα στα παρακάτω κεφάλαια καθώς αποτελεί την βασική προβληματική της παρούσας εργασίας.

### 3.1.3. Κατασταλτικός έλεγχος λογαριασμών δημοσίων υπολόγων

Στο γ' εδάφιο του άρθρου 98 του Συντάγματος θεσπίζεται ο κατασταλτικός έλεγχος των λογαριασμών των δημοσίων υπολόγων, ο οποίος ξεκίνησε ήδη να διενεργείται από την ίδρυση του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Παράλληλα δε, στο άρθρο 1 παρ.1 περίπτωση β' του Ν. 4129/2013 ορίζεται ότι «*1. Το Ελεγκτικό Συνέδριο: .... β) Διενεργεί υποχρεωτικά κατασταλτικό έλεγχο σε όλους τους λογαριασμούς ή τους απολογισμούς των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης...*». Ακόμα, στο άρθρο 341 του Ν. 4700/2020 ορίζεται ότι «*Οι Επίτροποι του Ελεγκτικού Συνεδρίου ..... β) ασκούν κατασταλτικό έλεγχο, σύμφωνα με όσα ορίζονται στα άρθρα 38, 39 και 51 του παρόντος*» (ήτοι του Ν. 4129/2013).

Η κυριότερη διαφορά μεταξύ του προληπτικού και του κατασταλτικού ελέγχου εντοπίζεται στο χρονικό σημείο που ασκείται κάθε έλεγχος. Ο προληπτικός έλεγχος ασκείται πριν από τη διενέργεια της δαπάνης και αποσκοπεί στην αποτροπή της εκταμίευσής της, ενώ ο κατασταλτικός έλεγχος λαμβάνει χώρα a posteriori<sup>42</sup>, δηλαδή

<sup>38</sup> Δετσαρίδης Χ, *Νομικές Συμβολές*, Θεωρία & Πράξη Διοικητικού Δικαίου, τ. 6/2014, σ. 489

<sup>39</sup> Άρθρο 98§1 περ. β' του Συντάγματος (ΦΕΚ 211 Α'/24-12-2019)

<sup>40</sup> Μαραγκού Γ., *Ελεγκτικό Συνέδριο*..... ό.π. σ. 169 -170

<sup>41</sup> Κουλουμπίνη Ε., *Αφιέρωμα*... ό.π. σ. 98

<sup>42</sup> Κοκκίδου Αλ., *Οι αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου κατά το αναθεωρημένο άρθρο 98 του Συντάγματος*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα –Θεσσαλονίκη, 2004, σ.σ. 53-54

μετά τη διενέργεια της δαπάνης και ολοκληρώνεται με την έκδοση πράξης<sup>43</sup> από το αρμόδιο όργανο του Ελεγκτικού Συνεδρίου με την οποία είτε θα κηρυχθούν οι ελεγχθέντες λογαριασμοί ως ορθοί είτε θα καταλογιστούν οι υπόλογοι για ελλείμματα που θα διαπιστωθούν<sup>44</sup>.

Σύμφωνα με το άρθρο 346 Ν. 4700/2020, κατά τον κατασταλτικό έλεγχο ελέγχονται ειδικότερα η τήρηση της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, η ορθή τήρηση του κατά περίπτωση ισχύοντος λογιστικού ή διαχειριστικού συστήματος, η τήρηση και ενημέρωση των λογαριασμών ώστε να αναφέρουν με ακρίβεια τις δημοσιονομικές ενέργειες, η νόμιμη λήψη δανείων και παροχή εγγυήσεων καθώς και η νόμιμη διαχείριση της κινητής και ακίνητης περιουσίας. Ακόμα, σύμφωνα με τα άρθρα 345 και 346 του Ν. 4700/2020, ο έλεγχος των λογαριασμών των δημόσιων υπολόγων, των απολογισμών των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των άλλων νομικών προσώπων δημοσίου, ο οποίος ασκείται από τον Επίτροπο της Υπηρεσίας Επιτρόπου, στην αρμοδιότητα της οποίας υπάγονται, είναι ετήσιος, τακτικός και δειγματοληπτικός και διενεργείται μετά τη λήξη της διαχείρισης στο τέλος κάθε οικονομικής χρήσης, όταν οι δαπάνες έχουν ήδη ολοκληρωθεί και συνίσταται στον έλεγχο της νομιμότητας και κανονικότητας της διαχείρισης αυτής. Ωστόσο, ο ανωτέρω δειγματοληπτικός έλεγχος δύναται να γενικευθεί εάν ανακύψουν λόγοι που το επιβάλλουν.

Στην αρμοδιότητα του Επιτρόπου του Ελεγκτικού Συνεδρίου ανήκει και η διατύπωση ελεγκτικής γνώμης επί των παραπάνω λογαριασμών πλην όμως αμφισβητήσεις που ανακύπτουν από τον ως άνω καθορισμό των αρμοδιοτήτων, επιλύονται κάθε φορά με απόφαση της Ολομέλειας.

Τέλος, οι πράξεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου που εκδίδονται και κοινοποιούνται στον υπόλογο είναι εκτελεστές και κατά των πράξεων αυτών δεν επιτρέπεται η άσκηση προσφυγής στα άλλα δικαστήρια, τα ποσά, δε, που καταλογίζονται με τις πράξεις αυτές εισπράττονται σύμφωνα με τις διατάξεις του Κώδικα Εισπράξεως Δημοσίων Εσόδων.

---

<sup>43</sup>Άρθρο 345§2 Ν. 4700/2020 «Ενιαίο κείμενο Δικονομίας για το Ελεγκτικό Συνέδριο, ολοκληρωμένο νομοθετικό πλαίσιο για τον προσυμβατικό έλεγχο, τροποποιήσεις στον Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο, διατάξεις για την αποτελεσματική απονομή της δικαιοσύνης και άλλες διατάξεις», Φ.Ε.Κ. 127 Α'/29-6-2020

<sup>44</sup>Μαραγκού Γ., *Αρμοδιότητες Ελεγκτικού Συνεδρίου –Ο προληπτικός έλεγχος δαπανών και ο κατασταλτικός έλεγχος λογαριασμών*, Θεωρία & Πράξη Διοικητικού Δικαίου, τ. 8-9/2012, σ. 658

### 3.2) Γνωμοδοτικές Αρμοδιότητες

Στις γνωμοδοτικές αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου, σύμφωνα με το άρθρο 98 παρ. 1 περ. δ' και ε', υπάγεται η σύμπραξη του στα συνταξιοδοτικά νομοσχέδια με την διατύπωση σχετικής γνωμοδότησης, η σύνταξη και υποβολή της ετήσιας έκθεσης για τον απολογισμό και ισολογισμό του Κράτους, γνωστής και ως «Διαδήλωση», της ετήσιας έκθεσης του ίδιου του Ε.Σ. για τα πεπραγμένα του αλλά και η διατύπωση γνώμης επί ζητημάτων που ανακύπτουν έπειτα από ερωτήματα υπουργών, καθώς και κατά τον προληπτικό έλεγχο των δαπανών και τον έλεγχο λογαριασμών.

#### 3.2.1) Γνωμοδότηση επί συνταξιοδοτικών θεμάτων

Σχετικά με την γνωμοδότηση του Ελεγκτικού Συνεδρίου για θέματα απονομής συντάξεων, αξίζει να αναφερθεί ότι αυτή αναφέρεται σε ζητήματα απονομής σύνταξης από το δημόσιο ταμείο και αφορά πολιτικές, στρατιωτικές και πολεμικές συντάξεις.

Σύμφωνα, λοιπόν, με το Σύνταγμα, το Ελεγκτικό Συνέδριο πρέπει υποχρεωτικώς να γνωμοδοτήσει επί αυτών των νομοσχεδίων, πριν αυτά κατατεθούν στη Βουλή προς ψήφιση. Η διατύπωση της γνώμης αποτελεί, άλλωστε, απαραίτητο συστατικό στοιχείο της όλης διαδικασίας παραγωγής συνταξιοδοτικών νόμων. Ωστόσο, η γνώμη που διατυπώνει το Ελεγκτικό Συνέδριο είναι συμβουλευτική και επομένως δεν δεσμεύει τον αρμόδιο Υπουργό ή το Κοινοβούλιο προς την τήρησή της. Το γεγονός αυτό, βέβαια, σε καμία περίπτωση δεν σημαίνει ότι ο θεσμός της γνωμοδότησης του Ε.Σ. δεν αποτελεί εγγύηση για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων του Κράτους<sup>45</sup>, παράλληλα, δε, η παρέμβαση του Ελεγκτικού Συνεδρίου μέσω της γνωμοδότησής του έχει ως στόχο την ενότητα κατά την ανάπτυξη του δημόσιου συνταξιοδοτικού συστήματος.

#### 3.2.2) Ετήσια έκθεση απολογισμού και ισολογισμού κράτους

Στις γνωμοδοτικές αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου, όπως προαναφέρθηκε, συγκαταλέγεται η σύνταξη της ετήσιας έκθεσης επί του ελέγχου του απολογισμού και του ισολογισμού του κράτους («Διαδήλωση») αλλά και η σύνταξη της ετήσιας έκθεσης

---

<sup>45</sup>Γέροντας Απ., *Δημοσιονομικό Δίκαιο*, ό.π. σ. 193



του Ελεγκτικού Συνεδρίου προς τη Βουλή σχετικά με τα αποτελέσματα των εργασιών του. Μέσω των δύο αυτών εκθέσεων ενημερώνεται η Βουλή και κατ' επέκταση ο ελληνικός λαός αναφορικά με την ορθή διαχείριση του δημοσίου χρήματος αλλά και για τις παραβάσεις δημοσιονομικών κανόνων από τα αρμόδια όργανα.

Σύμφωνα με το άρθρο 41 του Π.Δ. 774/1980 ο έλεγχος της δημόσιας διαχείρισης ολοκληρώνεται με τον έλεγχο του απολογισμού και γενικού ισολογισμού του κράτους ενώ παράλληλα σύμφωνα με το άρθρο 98 παρ. 1 περ. ε' του Συντάγματος σε συνδυασμό με το άρθρο 343 του Ν. 4700/2020, στην αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου ανήκει η υποβολή έκθεσης προς τη Βουλή για τον απολογισμό και ισολογισμό του Κράτους, η οποία παραδοσιακά ονομάζεται «Διαδήλωση». Μέχρι το τέλος Ιουνίου κάθε έτους, ο αρμόδιος Διευθυντής και ο Γενικός Διευθυντής του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους υπογράφουν τον απολογισμό και τον ισολογισμό και, αφού αυτοί θεωρηθούν από τον Υπουργό Οικονομικών, αποστέλλονται στο Ελεγκτικό Συνέδριο. Το Ελεγκτικό Συνέδριο τους εξετάζει αντιπαραβάλλοντάς τους με τα βιβλία που τηρούνται στο Γενικό Λογιστήριο του Κράτους και μέσα σε προθεσμία ενός μήνα τους επιστρέφει στο Γενικό Λογιστήριο του Κράτους μαζί με τις σχετικές διαδηλώσεις, οι οποίες εκδίδονται από την Ολομέλεια με βάση τις ελεγκτικές εργασίες της αρμόδιας Υπηρεσίας Επιτρόπου<sup>46</sup>. Μετά από αυτές τις ενέργειες, ο απολογισμός και ο ισολογισμός μαζί με την Διαδήλωση του Ελεγκτικού Συνεδρίου εισάγονται από τον Υπουργό Οικονομικών για κύρωση στη Βουλή, το αργότερο μέχρι το τέλος Νοεμβρίου και πάντως πριν από την κατάθεση στη Βουλή του Κρατικού Προϋπολογισμού για το νέο έτος<sup>47</sup>.

Συμπερασματικά, η Διαδήλωση είναι ένα κείμενο τεχνικοοικονομικό, στο οποίο γίνεται αριθμητική ανάλυση εσόδων και εξόδων, ενεργητικού και παθητικού του κράτους, και έχει αρκετές ομοιότητες με τα αποτελέσματα χρήσεως των Ανωνύμων Εταιρειών ως προς τη μορφή. Αξίζει να σημειωθεί ότι, σύμφωνα με το άρθρο 343 Ν. 4700/2020, μετά την αποστολή των Διαδηλώσεων στη Βουλή και μέχρι τη συμπλήρωση του νόμιμου χρόνου παραγραφής, επιτρέπεται ο έλεγχος των λογαριασμών του Δημοσίου και των υποκείμενων στους λογαριασμούς συναλλαγών

---

<sup>46</sup>Κοκκίδου Αλ., *Οι αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου...* ό.π. σ. 73

<sup>47</sup>Μηλιώνης Ν., *Ο θεσμικός ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου*, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2002, σ. 472

και πράξεων, μόνον αν αυτό προβλεφθεί θεματικά και δειγματοληπτικά στο ετήσιο πρόγραμμα ελέγχων ή αν διαταχθεί έκτακτος έλεγχος κατά τις κείμενες διατάξεις.

Σύμφωνα, λοιπόν, με τα ανωτέρω, γίνεται αντιληπτό ότι αρμοδιότητα αυτή του Ελεγκτικού Συνεδρίου έχει διττό χαρακτήρα, αφ' ενός είναι ελεγκτική ως προς την ορθότητα του σχεδίου του απολογισμού και ισολογισμού και αφ' ετέρου είναι γνωμοδοτική υπό την έννοια ότι ενημερώνει τη Βουλή, όσον αφορά την ορθότητα των λογαριασμών, χωρίς όμως να την δεσμεύει.

### 3.2.3) Ετήσια έκθεση προς την Βουλή

Σύμφωνα με το άρθρο 344 Ν. 4700/2020, στα πλαίσια της ενημέρωσης της Βουλής σχετικά με την ορθή και χρηστή διαχείριση των δημοσιονομικών αλλά και τη συμμόρφωση των οργάνων της διοίκησης με τους δημοσιονομικούς κανόνες, η Ολομέλεια του Ελεγκτικού Συνεδρίου συντάσσει κάθε χρόνο την ετήσια έκθεση της προς τη Βουλή.

Η ανωτέρω έκθεση εγχειρίζεται στον Πρόεδρο της Βουλής από τον Πρόεδρο του Ελεγκτικού Συνεδρίου και εκθέτει τα αποτελέσματα των εργασιών του Ελεγκτικού Συνεδρίου με κατηγοριοποιημένα ευρήματα από την άσκηση του ελεγκτικού του έργου. Η Ολομέλεια του Ελεγκτικού Συνεδρίου αντλεί στοιχεία για την σύνταξη της ετήσιας έκθεσης από τις επιμέρους εκθέσεις των εντεταλμένων οργάνων του, τους Επιτρόπους, καθώς και από τους αναλυτικούς στατιστικούς πίνακες για τις εργασίες του σώματος κατά το λήξαν οικονομικό έτος<sup>48</sup>.

Στην Ετήσια Έκθεση, καταγράφονται αναλυτικά τα αποτελέσματα των εργασιών του Ελεγκτικού Συνεδρίου ενσωματώνοντας μέσα σε αυτήν τα πορίσματα των στοχευμένων ελέγχων (στοιχεία που αφορούν τον προληπτικό έλεγχο των δαπανών του Κράτους και των Ν.Π.Δ.Δ. και τον κατασταλτικό έλεγχο των λογαριασμών), περιλαμβάνονται συστάσεις και γενικές παρατηρήσεις από τις παραβάσεις και ελλείψεις που διαπιστώθηκαν στις δαπάνες του Κράτους, των Ο.Τ.Α. και των Ν.Π.Δ.Δ. (ύπαρξη αδιάθετων πιστώσεων, φορολογικές παραβάσεις, μη έγκαιρη έγκριση των προϋπολογισμών) αλλά και υποδείξεις για μεταρρυθμίσεις και

---

<sup>48</sup>ό.π. σ. 467

βελτιώσεις που καθίστανται αναγκαίες για την θεραπεία παθογενειών που διαπιστώθηκαν<sup>49</sup>.

Οι παρατηρήσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου επί της οικονομικής διαχείρισης του Κράτους γνωστοποιούνται απαραίτητα πριν από την εγχείριση της έκθεσης στον Πρόεδρο της Βουλής, στους αρμόδιους διατάκτες των υπουργείων μέσω του Υπουργού Οικονομικών και αυτό έχει μεγάλη σημασία διότι είναι αναγκαίο να πληροφορείται το κοινό σχετικά με την χρήση του δημόσιου χρήματος ειδικά για λόγους διαφάνειας και εμπιστοσύνη στην κρατική λειτουργία.

#### 3.2.4) Άλλες γνωμοδοτικές αρμοδιότητες του Ελεγκτικού συνεδρίου

Εκτός από τις ανωτέρω γνωμοδοτικές αρμοδιότητες, το Ελεγκτικό Συνέδριο γνωμοδοτεί και για θέματα θέτουν οι Υπουργοί εφόσον, κατά την κρίση του, η ζητούμενη γνωμοδότηση δεν αποτελεί πρόκριμα πράξεων ή δικαστικών αποφάσεων. Αξίζει να σημειωθεί ότι σχετικά με θέματα μισθών και συντάξεων γνωμοδοτεί μόνο σε ερωτήματα του Υπουργού Οικονομικών<sup>50</sup>.

Παράλληλα, το Ελεγκτικό Συνέδριο δύναται να γνωμοδοτεί και για νομοσχέδια που ρυθμίζουν μεγάλης σημασίας δημοσιονομικά ζητήματα, τα οποία υποβάλλονται ενώπιον του από τον Υπουργό Οικονομικών. Τέλος, γνωμοδοτική αρμοδιότητα έχει και κατά τον προληπτικό έλεγχο των δαπανών και τον έλεγχο λογαριασμών.

Το αρμόδιο τμήμα του Ελεγκτικού Συνεδρίου επιλαμβανόμενο της εκάστοτε υποθέσεως μπορεί, ύστερα από εισήγηση επιτρόπου, αν ανακύπτουν ζητήματα μείζονος σπουδαιότητας ή γενικότερης σημασίας, να παραπέμψει την υπόθεση στην Ολομέλεια με πρακτικό που επέχει θέση εισήγησης, η οποία αφού εκφέρει γνώμη (η οποία είναι υποχρεωτική) επί της υποθέσεως, την αναπέμπει στο Τμήμα για περαιτέρω εξέταση.

Ομοίως, σε ζητήματα που προκύπτουν κατά την επεξεργασία των λογαριασμών, μπορεί, σε περίπτωση αμφιβολιών, να προκληθεί με έκθεση του αρμόδιου Διευθυντή προς το αρμόδιο Κλιμάκιο εκ των προτέρων η γνώμη του αρμόδιου Κλιμακίου για τα ζητήματα αυτά. Άλλωστε, ο Πρόεδρος του Κλιμακίου

<sup>49</sup>Κοκκίδου Αλ., *Οι αρμοδιότητες...*, ό.π. σ.σ. 75-76

<sup>50</sup>Μηλιώνης Ν., *Το Ελεγκτικό Συνέδριο, Σύγχρονες τάσεις...*» ό.π., σ. 351

μπορεί, αν το κρίνει αναγκαίο, λόγω της σοβαρότητας ή της γενικότητας, να προκαλεί τη γνώμη της Ολομέλειας, η οποία καθίσταται υποχρεωτική και για τα Κλιμάκια και για τα Τμήματα του Συνεδρίου κατά την έκδοση των σχετικών πράξεων και αποφάσεών τους<sup>51</sup>.

### 3.3) Δικαστικές αρμοδιότητες

Σύμφωνα με το άρθρο 98 παρ. 1 εδ. στ' και ζ, στις δικαστικές αρμοδιότητές του Ελεγκτικού Συνεδρίου υπάγονται οι διαφορές από τον έλεγχο των λογαριασμών των δημόσιων υπολόγων και των Ο.Τ.Α. ή άλλων Ν.Π., οι διαφορές από την απονομή συντάξεων και οι διαφορές σχετικά με την ευθύνη των πολιτικών ή στρατιωτικών δημόσιων υπαλλήλων, καθώς και των υπαλλήλων των Ο.Τ.Α των άλλων Ν.Π.Δ.Δ. για κάθε ζημία που από δόλο ή αμέλεια προκλήθηκε στο Κράτος, τους Ο.Τ.Α. ή σε άλλα Ν.Π.Δ.Δ. κατά την άσκηση των καθηκόντων τους.

Οι αποφάσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου κατά την εκδίκαση των ανωτέρω διαφορών έχουν ισχύ δεδικασμένου, εκδίδονται σύμφωνα με τους κανόνες της συνήθους δικαστηριακής πρακτικής και επομένως κατά των αποφάσεων αυτών υπάρχει η δυνατότητα άσκησης ένδικων μέσων, όπως είναι έφεση, η αναίρεση και η αναθεώρηση. Ακόμα, κατά την ενάσκηση των δικαιοδοτικών αρμοδιοτήτων οι δικαστές του Ελεγκτικού Συνεδρίου δύνανται να προβαίνουν σε παρεμπόδιοντα έλεγχο συνταγματικότητας των νόμων.

#### 3.3.1) Εκδίκαση διαφορών από έλεγχο λογαριασμών δημοσίων υπολόγων

Πρώτη κατηγορία των δικαιοδοτικών αρμοδιοτήτων του Ελεγκτικού Συνεδρίου, η οποία είναι και η κυριότερη, αποτελεί η εκδίκαση ενδίκων μέσων από διαφορές που προκύπτουν από τον έλεγχο των λογαριασμών των δημοσίων υπολόγων του Δημοσίου, των Ο.Τ.Α. και λοιπών Ν.Π.Δ.Δ.

Σύμφωνα με το άρθρο 150 του Ν. 4270/2014 περί Δημοσίου Λογιστικού, *«Δημόσιος υπόλογος είναι όποιος διαχειρίζεται, έστω και χωρίς νόμιμη εξουσιοδότηση,*

---

<sup>51</sup>Λεύκαρος Σ., *Το Ελεγκτικό Συνέδριο*, Πτυχιακή Εργασία, Πανεπιστήμιο Αιγαίου, 2006, σ.45 (<http://hellanicus.lib.aegean.gr/bitstream/handle/11610/6665/file0.pdf?sequence=2>)

χρήματα, αξίες ή υλικό που ανήκουν στο Δημόσιο ή σε Ν.Π.Δ.Δ., καθώς και οποιοσδήποτε άλλος θεωρείται από το νόμο δημόσιος υπόλογος». Ο δημόσιος υπόλογος έχει υποχρέωση να επιστρέψει τα χρήματα, τις αξίες ή το υλικό που ανήκει στο Δημόσιο εν γένει ή να τα διαθέσει περαιτέρω για καθορισμένο δημόσιο σκοπό<sup>52</sup>. Από την άλλη, ως λογαριασμός θεωρείται, όχι μόνο η λογοδοσία συνολικά του υπόχρεου προς τούτο, αλλά και οποιαδήποτε απεικόνιση εσόδων και εξόδων δημοσίας διαχείρισης ακόμη και η καταγραφή των συγκεκριμένων εκταμιεύσεων προς μισθοδοσία ενός μόνον δημοσίου υπαλλήλου<sup>53</sup>.

Ως έλεγχος λογαριασμών θεωρείται επίσης και οποιαδήποτε άλλη ενέργεια δημοσίας αρχής που αποσκοπεί στην έστω και εν μέρει επιβεβαίωση της ορθότητας ενός λογαριασμού δημοσίας διαχείρισης. Ως επιβεβαίωση νοείται η επαλήθευση των λογιστικών πράξεων που περιέχει ο λογαριασμός αλλά και η διεξαγωγή έρευνας για να διαπιστωθεί η νομιμότητα των στοιχείων επί των οποίων στηρίζεται ο λογαριασμός, όπως για παράδειγμα την ύπαρξη ή μη δικαιώματος του προσώπου που εισέπραξε δημόσιο χρήμα. Σύμφωνα με την διάταξη του άρθρου 152 παρ. 1 Ν. 4270/2014 ως έλλειμμα ορίζεται οποιαδήποτε έλλειψη χρημάτων, αξιών και υλικού που διαπιστώνεται με τη νόμιμη διαδικασία στη διαχείριση του δημοσίου υπολόγου, καθώς και οποιαδήποτε άλλη κατάσταση διαχείρισης που θεωρείται έλλειμμα από το νόμο.

Σύμφωνα με το άρθρο 155 του ανωτέρω νόμου, οι δημόσιοι υπόλογοι αποδίδουν λογαριασμό της διαχείρισης τους στο Ελεγκτικό Συνέδριο, το οποίο τους ελέγχει και αποφαινεται με πράξη του για την ορθότητα ή μη αυτών. Εάν από τον έλεγχο διαπιστωθεί έλλειμμα στους λογαριασμούς και αποκαλυφθούν ατασθαλίες ή άπιστη διαχείριση, καταλογίζεται στον υπόλογο το έλλειμμα μαζί με τις νόμιμες προσαυξήσεις, όπως αναλυτικά ορίζεται στο άρθρο 152. Σύμφωνα με το άρθρο 345 Ν. 4700/2020, ο δημόσιος υπόλογος έχει το δικαίωμα να ασκήσει ενώπιον του αρμοδίου Τμήματος του Ελεγκτικού Συνεδρίου το ένδικο μέσο της έφεσης κατά της καταλογιστικής πράξης μέσα σε προθεσμία εξήντα ημερών από την επίδοση της ή γνωστοποίηση σε αυτόν της καταλογιστικής πράξης.

---

<sup>52</sup>Μαραγκού Γ., *Αστικώς υπεύθυνοι και υπόλογοι κατά τη νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου*, Διοικητική Δικαιοσύνη, τ. 18/2006, σ. 300

<sup>53</sup>Απόφαση 3407/2014 Ολομέλειας Ελεγκτικού Συνεδρίου σε *Επιθεώρηση Δημοσίου και Διοικητικού Δικαίου*, τ. 4/2014, σ. 1240

Επίσης, το άρθρο 48 παρ. 5 Ν. 4129/2013, προβλέπει τη δυνατότητα αίτησης ανάκλησης ή τροποποίησης οποιωνδήποτε πράξεων του Ελεγκτικού Συνεδρίου μετά από αίτηση του Γενικού Επιτρόπου της Επικρατείας ή από το ίδιο το Ελεγκτικό Συνέδριο αυτεπαγγέλτως, εφόσον από προσκόμιση νεότερων στοιχείων βεβαιώνεται ότι οι εκδοθείσες πράξεις του θεμελιώθηκαν σε μη υφιστάμενες προϋποθέσεις. Με την ανωτέρω διαδικασία δίνεται και η δυνατότητα διορθώσεως των πράξεων που έχουν εκδοθεί κατά τον έλεγχο των λογαριασμών δημοσίων υπολόγων προκειμένου να διορθωθεί η εσφαλμένη κατάταξη διαχειριστικών πράξεων του υπολόγου, εφόσον βέβαια από τη διόρθωση αυτή δεν επέρχεται χρέωση ή πίστωση του υπολόγου.

Σύμφωνα με το ίδιο άρθρο, προβλέπεται και η δυνατότητα αίτησης αναθεώρησης, που ασκείται ενώπιον του Ελεγκτικού Συνεδρίου είτε από τον Γενικό Επίτροπο της Επικρατείας είτε από τον υπόλογο ή τον εγγυητή του είτε αυτεπαγγέλτως από το Ελεγκτικό Συνέδριο μέσα σε προθεσμία ενός έτους όταν η καταλογιστική εκδόθηκε από το Ε.Σ. ή εντός έξι μηνών όταν η καταλογιστική πράξη εκδόθηκε από τη δημοσιονομική διοίκηση ενώπιον του οργάνου που την εξέδωσε<sup>54</sup>.

Περαιτέρω, σύμφωνα με το άρθρο 48 παρ. 3 Ν. 4129/2013 συγχωρείται η αίτηση αναθεώρησης κατά της καταλογιστικής πράξης εντός της ενιαύσιας προθεσμίας μόνο για τέσσερις λόγους που αναφέρονται περιοριστικά στο ανωτέρω άρθρο και είναι οι εξής: α) πλάνη περί τα πραγματικά γεγονότα ή λόγω λογιστικού λάθους, β) αν προσαχθούν νέα κρίσιμα έγγραφα, γ) αν η πράξη στηρίχθηκε σε καταθέσεις μαρτύρων που καταδικάστηκαν για ψευδορκία ή απαλλάχθηκαν αλλά η ψευδορκία αναγνωρίστηκε δικαστικά και δ) αν η πράξη στηρίχθηκε σε πλαστά έγγραφα, εφόσον η πλαστογραφία αναγνωρίστηκε δικαστικά έστω και στο σκεπτικό της δικαστικής απόφασης ή του βουλεύματος.

### 3.3.2) Εκδίκαση διαφορών από απονομή συντάξεων

Δεύτερη κατηγορία δικαιοδοτικών αρμοδιοτήτων του Ελεγκτικού Συνεδρίου αποτελεί η εκδίκαση ενδίκων μέσων από την απονομή συντάξεων, όπως αναφέρεται και στην παρ. 1 του άρθρου 98 περ. στ' του Συντάγματος.

---

<sup>54</sup>Άρθρο 152§12 Ν. 4270/2014 «Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας (ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ) - δημόσιο λογιστικό και άλλες διατάξεις», Φ.Ε.Κ. 143 Α'28-06-2014

Ως συνταξιοδοτική διαφορά, όπως υπάγεται στο Ελεγκτικό Συνέδριο, θεωρείται αυτή που έχει ως αντικείμενο την αναγνώριση του συνταξιοδοτικού δικαιώματος και ιδίως την διαπίστωση αφενός της ύπαρξης ή μη της υποχρέωσης του Ελληνικού Δημοσίου να καταβάλει σε πολιτικό ή στρατιωτικό συνταξιούχο μηνιαία σύνταξη και αφετέρου του χρόνου έναρξης των οικονομικών αποτελεσμάτων αυτής.

Σύμφωνα με την παρ. 1 του άρθρου 66 του Κώδικα Πολιτικών και Στρατιωτικών Συντάξεων<sup>55</sup>, ο κανονισμός και η εντολή πληρωμής των συντάξεων, των βοηθημάτων και των επιδομάτων που βαρύνουν το Δημόσιο και πληρώνονται από αυτό, με εξαίρεση τις προσωπικές συντάξεις, γίνεται σύμφωνα με τις διατάξεις αυτού του Κώδικα από τις Διευθύνσεις Συντάξεων του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους με πράξη που εκδίδεται από τον Διευθυντή της αρμόδιας Διεύθυνσης Συντάξεων.

Κατά της πράξης αυτής, σύμφωνα με την παρ. 2 του ανωτέρω άρθρου, δύναται να ασκηθεί έφεση στο αρμόδιο Τμήμα του Ελεγκτικού Συνεδρίου από οποιονδήποτε έχει έννομο συμφέρον, μέσα σε προθεσμία εξήντα ημερών από την κοινοποίηση της πράξης και από τον Διευθυντή της αρμόδιας Διεύθυνσης Διενέργειας Μεταβολών και Δειγματοληπτικών Ελέγχων χωρίς να τίθεται περιορισμός προθεσμίας μόνο για τέσσερις περιοριστικά λόγους, οι οποίοι είναι οι εξής: α) αν κατά το διενεργούμενο έλεγχο, διαπιστωθεί εσφαλμένη εφαρμογή συνταξιοδοτικών διατάξεων, β) αν η πράξη που προσβάλλεται στηρίζεται σε ψευδείς καταθέσεις μαρτύρων ή σε ψευδή έκθεση ή κατάθεση πραγματογνώμονα ή σε πλαστά ή νοθευμένα έγγραφα, εφόσον τα περιστατικά αυτά προκύπτουν από αμετάκλητη δικαστική απόφαση ή βούλευμα γ) σε περίπτωση πλάνης για τα πράγματα και δ) αν με την πράξη που προσβάλλεται κανονίστηκε σύνταξη χωρίς να συντρέχουν οι νόμιμες προϋποθέσεις ή μεγαλύτερη από αυτή που καθορίζει ο νόμος<sup>56</sup>.

### 3.3.3) Εκδίκαση διαφορών από αστική ευθύνη δημοσίων υπαλλήλων

Τρίτη κατηγορία δικαιοδοτικών διαφορών που υπάγονται στο Ελεγκτικό Συνέδριο αποτελεί η εκδίκαση των υποθέσεων που αναφέρονται στην ευθύνη των δημοσίων

---

<sup>55</sup>Προεδρικό Διάταγμα 169/2007 «Κωδικοποίηση σε ενιαίο κείμενο, με τον τίτλο "Κώδικας Πολιτικών και Στρατιωτικών Συντάξεων" των διατάξεων που ισχύουν για την απονομή των πολιτικών και στρατιωτικών συντάξεων», Φ.Ε.Κ. 210 Α' /30-07-2007

<sup>56</sup>Απόφαση 32/2018 Ολομέλειας Ελεγκτικού Συνεδρίου (δημοσιευμένη στην Τ.Ν.Π. ΝΟΜΟΣ)

πολιτικών ή στρατιωτικών υπαλλήλων, καθώς και των υπαλλήλων των Ο.Τ.Α., για κάθε ζημία που επήλθε από δόλο ή βαρεία αμέλεια, στο κράτος ή στους ανωτέρω οργανισμούς κατά την ενάσκηση των καθηκόντων τους.

Σύμφωνα με τα άρθρα 105 και 106 του ΕισΝΑΚ θεσμοθετείται αστική ευθύνη του Δημοσίου, των Ο.Τ.Α. και των Ν.Π.Δ.Δ. για παράνομες πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων τους κατά την άσκηση της δημόσιας εξουσίας που τους έχει ανατεθεί, ήτοι κατά την ενάσκηση των καθηκόντων τους.

Σύμφωνα με τις ανωτέρω διατάξεις, στην ουσία η ευθύνη του υπαλλήλου μεταφέρεται στο Δημόσιο, τους Ο.Τ.Α. και τα Ν.Π.Δ.Δ. Έτσι, δεν ενάγεται δικαστικά ο υπάλληλος αλλά το νομικό πρόσωπο στο οποίο ανήκει ο υπάλληλος. Σε περίπτωση που το νομικό πρόσωπο υποχρεωθεί να καταβάλει αποζημίωση έχει δικαίωμα αναγωγής στον υπάλληλο, ώστε να αναζητήσει από αυτόν το ποσό της αποζημίωσης.

Η αναγωγή αυτή, λοιπόν, δικάζεται από το Ελεγκτικό Συνέδριο<sup>57</sup>, ενώ αντίθετα η αρχική αίτηση αποζημίωσης δικάζεται από τα διοικητικά δικαστήρια. Στη δικαιοδοσία του Ελεγκτικού Συνεδρίου υπάγονται όχι μόνο οι τακτικοί δημόσιοι υπάλληλοι αλλά και αυτοί που υπηρετούν στο δημόσιο με σχέση ιδιωτικού δικαίου, οι στρατιωτικοί υπάλληλοι καθώς και υπάλληλοι που υπηρετούν στις ένοπλες δυνάμεις με σχέση εργασίας δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου.

Το περιεχόμενο της ευθύνης των ανωτέρων προσώπων ορίζεται για τους δημοσίους πολιτικούς υπαλλήλους και τους υπαλλήλους Ν.Π.Δ.Δ. στο άρθρο 38 του Ν. 3528/2007 (Υπαλληλικός Κώδικας) και για τους υπαλλήλους των Ο.Τ.Α. στο άρθρο 44 του Ν. 3584/2007, ενώ η δικαιοδοσία του Ελεγκτικού Συνεδρίου ορίζεται στα άρθρα 68 και 69 του Ν. 4129/2013 για τους υπαλλήλους του Δημοσίου και τους υπαλλήλους των Ο.Τ.Α. αντίστοιχα.

Σύμφωνα με τις ανωτέρω διατάξεις, για την αστική ευθύνη των δημοσίων υπαλλήλων το Ελεγκτικό Συνέδριο αποφαινεται ύστερα από αίτηση του Γενικού Επιτρόπου σε αυτό, ο οποίος ενεργεί είτε κατόπιν εγγράφου του οικείου Υπουργού είτε αυτεπαγγέλτως, εφόσον η ευθύνη προκύπτει από τα στοιχεία που υποβάλλονται κατά νόμο στο Ελεγκτικό Συνέδριο, ενώ για την αστική ευθύνη των υπαλλήλων των Ο.Τ.Α.

---

<sup>57</sup> Απόφαση 1390/2018 Ολομέλειας Ελεγκτικού Συνεδρίου (δημοσιευμένη στην Τ.Ν.Π. ΝΟΜΟΣ)



ή Ν.Π.Δ.Δ. το Ελεγκτικό Συνέδριο αποφάινεται ύστερα από αίτηση του εκπροσώπου κάθε οργανισμού.

## ΔΕΥΤΕΡΟ ΚΕΦΑΛΑΙΟ : ΟΡΙΣΜΟΙ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΣΥΜΒΑΣΗΣ ΚΑΙ ΚΑΤΗΓΟΡΙΕΣ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ

### 1) Ορισμός «σύμβασης» γενικά

Μία σημαντική έννοια που πρέπει να διασαφηνιστεί είναι η έννοια της «σύμβασης» καθώς και η διάκριση των δύο ειδών συμβάσεων, της διοικητικής και της δημόσιας.

«Σύμβαση» ονομάζεται η συμφωνία (σύμπτωση βούλησης)<sup>58</sup> που καταρτίζεται μεταξύ δύο ή περισσότερων μερών (συμβαλλομένων), έχει ως αντικείμενο την δημιουργία μίας νομικής κατάστασης (δημιουργία δικαιωμάτων και υποχρεώσεων) και αποσκοπεί στην εξυπηρέτηση των συμφερόντων και των σκοπών που επιδιώκει ο εκάστοτε συμβαλλόμενος<sup>59</sup>.

Από κάθε σύμβαση, λοιπόν, δημιουργούνται αμοιβαίες δεσμεύσεις στα συμβαλλόμενα μέρη που αποσκοπούν στην εξυπηρέτηση των συμφερόντων και των σκοπών τους.

Άλλωστε, η δυνατότητα που παρέχεται στα μέρη να συνάψουν μία σύμβαση αποτελεί έκφραση του δικαιώματος της ελεύθερης ανάπτυξης της προσωπικότητας και της οικονομικής ελευθερίας, όπως αναφέρεται στο άρθρο 5 του Συντάγματος.

Επίσης, η ανωτέρω κατοχύρωση απαντάται και στον Αστικό Κώδικα, στο άρθρο 361 το οποίο ορίζει: *«Για τη σύσταση ή αλλοίωση ενοχής με δικαιοπραξία απαιτείται σύμβαση, εφόσον ο νόμος δεν ορίζει διαφορετικά»*. Ωστόσο, η ανωτέρω διατύπωση και κατοχύρωση της ελευθερίας των συμβάσεων δεν έχει εφαρμογή μόνο στον χώρο του ιδιωτικού δικαίου αλλά εφαρμόζεται σε μεγάλο βαθμό και στον χώρο του δημοσίου δικαίου.

---

<sup>58</sup>Παπαστερίου Δ. / Κλαβανίδου Δ., *Δίκαιο της Δικαιοπραξίας*, Εκδ. Σάκκουλα, 2008, σ. 38

<sup>59</sup>Σπηλιωτόπουλος Επ., *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, τόμος 1, Εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2010, σ. 195

### 1.1) Η διοικητική σύμβαση

Στα πλαίσια των δημοσίων αναγκών για εφοδιασμό αγαθών, παροχή υπηρεσιών αλλά και εκτέλεση έργων, ενέργειες που αποτελούν αρμοδιότητα της κρατικής διοίκησης, άρχισαν να εμφανίζονται προβλήματα σαν κι αυτά που συναντά και μία ιδιωτική επιχείρηση. Για να λυθούν τα ανωτέρω ζητήματα ως εργαλείο χρησιμοποιήθηκε η διοικητική σύμβαση. Με αυτόν τον τρόπο η Διοίκηση μπορεί εύκολα να εκπληρώσει τους σκοπούς που εμπίπτουν στην αρμοδιότητά της χρησιμοποιώντας διοικητικές πράξεις, οι οποίες διακρίνονται σε μονομερείς και σε διοικητικές συμβάσεις.

Μονομερής διοικητική πράξη ονομάζεται η δήλωση βούλησης ενός διοικητικού οργάνου, με την οποία θεσπίζεται μονομερώς ένας κανόνας δικαίου. Με άλλα λόγια, το διοικητικό όργανο ασκεί την δημόσια εξουσία που του έχει ανατεθεί μέσω της διοικητικής πράξης.

Ωστόσο, η διοίκηση δεν χρησιμοποιεί μόνο τη μονομερή διοικητική πράξη για να ασκεί τη διοικητική της δραστηριότητα, αλλά συνάπτει και διοικητικές συμβάσεις. Αυτές αποτελούν το καθημερινό νομικό εργαλείο κατά την άσκηση των διοικητικών αρμοδιοτήτων, τόσο στην Ελλάδα όσο και στον υπόλοιπο ευρωπαϊκό χώρο, με την σύναψή τους να βοηθά σε μεγάλο βαθμό την δημόσια διοίκηση όταν συναλλάσσεται με ιδιώτες<sup>60</sup>. Με άλλα λόγια, η σύναψη διοικητικών συμβάσεων έχει ιδιαίτερη πρακτική σημασία στο πλαίσιο δράσης του κράτους, παράλληλα, δε, μέσω αυτών επεκτείνεται η δραστηριότητα του κράτους και στους τομείς της κοινωνίας και της οικονομίας, επιφέροντας έτσι αποτελέσματα με οικονομικότερο τρόπο, αποβλέποντας, δε, πάντα στην βέλτιστη εξυπηρέτηση δημοσίου συμφέροντος

Ο όρος «διοικητική σύμβαση» προέρχεται από την μετάφραση του γαλλικού όρου «contrat administratif» και αναφέρεται στις διατάξεις του άρθρου 22 Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας και του άρθρου 6 του Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας.

Κατά την άποψη που επικρατεί στην Γαλλία αλλά και όπως υποστηρίζεται στην ελληνική νομική θεωρία καθώς και κατά την πάγια ελληνική νομολογία<sup>61</sup> προκειμένου

---

<sup>60</sup>Πανάγος Θ., *Το θεσμικό πλαίσιο σύναψης των δημοσίων συμβάσεων με ηλεκτρονικά μέσα*, Εκδ. Σάκουλας Α.Ε., 2009, σ. 5

<sup>61</sup>Ενδεικτικά οι αποφάσεις 10 και 15/1992 ΑΕΔ, 1031/1995, 1886/1996, 4164/1997, 2045/1991, 1799/2003 Ολομ. ΣτΕ και 962/2008 ΣτΕ, 909/2010 Δ.Εφ.Αθηνών, 15/2008 Δ.Πρ.Καλαμάτας (όλες δημοσιευμένες στην Τ.Ν.Π. ΝΟΜΟΣ)

να χαρακτηριστεί μία σύμβαση ως διοικητική θα πρέπει να συντρέχουν αθροιστικά οι κατωτέρω προϋποθέσεις:

α) το ένα τουλάχιστον από τα συμβαλλόμενα μέρη να είναι δημόσιο νομικό πρόσωπο, ήτοι το κράτος ή Ο.Τ.Α. ή νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου που διέπεται από κανόνες δημοσίου δικαίου επειδή ασκεί δημόσια εξουσία, ή ιδιώτης που ενεργεί κατ' εντολή και για λογαριασμό τους (οργανικό κριτήριο)<sup>62</sup>. Πλην όμως, δημιουργήθηκε ζήτημα σχετικά με τις συμβάσεις που συνάπτουν τα νομικά πρόσωπα, τα οποία καταρχήν διέπονται από κανόνες του ιδιωτικού δικαίου. Σύμφωνα με το οργανικό κριτήριο εν στενή εννοία για να χαρακτηριστεί μία σύμβαση ως διοικητική, πρέπει ο ένας συμβαλλόμενος να είναι το Κράτος υπό στενή έννοια, για παράδειγμα Υπουργεία, Γενικές και Ειδικές Γραμματείες, Γενικές Διευθύνσεις, Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης και λοιπά νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου<sup>63</sup>. Αυτό διαφαίνεται και στην απόφαση 3873/2014 της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας, όπου το Δικαστήριο επέμεινε στην «πιστή εφαρμογή» του οργανικού κριτηρίου για τον χαρακτηρισμό της σύμβασης ως διοικητικής και, κατ' επέκταση, για την αναγνώριση της δικαιοδοσίας του. Έτσι, έκρινε ότι το Τ.Α.Ι.Π.Ε.Δ., ως νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου με τη μορφή Α.Ε., δεν δύναται να εκδίδει διοικητικές πράξεις, οι δε συμβάσεις που συνάπτει για την αξιοποίηση της ιδιωτικής περιουσίας του Δημοσίου, αν και εξυπηρετούν σκοπό δημοσίου συμφέροντος, ήτοι την αποπληρωμή του δημοσίου χρέους, είναι ιδιωτικού δικαίου.

Από την άλλη, το ίδιο Δικαστήριο (Ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας) στην απόφασή του με αριθμό 895/2008, αναγνώρισε ότι η εταιρεία «ΕΛΛΗΝΙΚΑ ΤΟΥΡΙΣΤΙΚΑ ΑΚΙΝΗΤΑ Α.Ε.» (Ε.Τ.Α. Α.Ε.) διέπεται, κατ' αρχήν, από τους κανόνες του ιδιωτικού δικαίου, λειτουργεί όμως χάριν του δημοσίου συμφέροντος και έχει ως σκοπό τη διοίκηση, διαχείριση και αξιοποίηση της περιουσίας του Ε.Ο.Τ., στην οποία περιλαμβάνονται, μεταξύ άλλων, κινητά και ακίνητα πράγματα ή επιχειρηματικές μονάδες που ανήκουν στην κυριότητα του Ε.Ο.Τ. ή τα οποία τελούν, απλώς, υπό τη διοίκηση και διαχείριση ή υπό την εκμετάλλευση αυτού, με οποιαδήποτε νομική μορφή. Για την πραγματοποίηση του σκοπού της, η εν λόγω εταιρεία δύναται να ενεργεί οποιαδήποτε πράξη διαχειρίσεως ή διαθέσεως των περιουσιακών αυτών

<sup>62</sup>Σπηλιωτόπουλος Επ., *Εγχειρίδιο...*, ό.π. σ. 195

<sup>63</sup>Δαγτόγλου Π., *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, Εκδ. Σάκκουλα, 2012, σ. 332

στοιχείων. Εξάλλου, η ανωτέρω εταιρεία ελέγχεται εξ ολοκλήρου από το Ελληνικό Δημόσιο, αφού σε αυτό ανήκει το σύνολο των μετοχών της. Σύμφωνα λοιπόν με τα ως άνω περιγραφόμενα στην απόφαση του ΣτΕ, η εταιρεία «Ε.Τ.Α. Α.Ε.» ελέγχεται από το Δημόσιο κατά την παραχώρηση ιδιαίτερων δικαιωμάτων επί κοινοχρήστων πραγμάτων, τα οποία περιλαμβάνονται στη δημόσια περιουσία του Ε.Ο.Τ. και των οποίων η διαχείριση έχει ήδη περιέλθει σε αυτή, ασκεί δημόσια εξουσία και αποτελεί, κατ' επέκταση, νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου, παράλληλα δε είναι αδιάφορο το γεγονός ότι η εν λόγω δράση αποτελεί μέρος της επιχειρηματικής της δραστηριότητας και αποβλέπει και σε επίτευξη κέρδους. Σύμφωνα με το ΣτΕ λοιπόν, οι εκδιδόμενες πράξεις της εν λόγω εταιρείας, είτε αναφέρονται αποκλειστικά σε κοινόχρηστα πράγματα είτε περιλαμβάνουν και μη κοινόχρηστα, συνιστούν εκτελεστές διοικητικές πράξεις, οι οποίες παραδεκτώς, από της απόψεως αυτής, προσβάλλονται με αίτηση ακυρώσεως ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας.

Ακόμα, κατά την διάταξη του άρθρου 94 παρ. 3 του Συντάγματος, όπως αναφέρει και η εν λόγω απόφαση, μπορούν να υπαχθούν με νόμο διαφορές από διοικητικές συμβάσεις που συνάπτονται από νομικά πρόσωπα που διέπονται κατ' αρχήν από το ιδιωτικό δίκαιο στη δικαιοδοσία των διοικητικών δικαστηρίων με την προϋπόθεση ότι στις εν λόγω συμβάσεις μπορούν να εφαρμοστούν κανόνες του διοικητικού δικαίου.

Συμπερασματικά, έχει κριθεί από την νομολογία ότι αποτελούν διοικητικές συμβάσεις, εκτός από τις συμβάσεις που συνάπτει το Δημόσιο, οι Ο.Τ.Α. και άλλα Ν.Π.Δ.Δ., και άλλες, όπως για παράδειγμα η σύμβαση μεταξύ Ι.Κ.Α. και φαρμακοποιού για την εκτέλεση συνταγών (ΣτΕ 254/1933, 213/2008), η σύμβαση μίσθωσης από τον Ε.Ο.Τ. ακινήτων για την εγκατάσταση camping (Διοικ. Εφ. Αθηνών 2107/1987). Πλην όμως, εφόσον η σύμβαση έχει συναφθεί με Ν.Π.Δ.Δ., αλλά εκτελείται χάριν άλλου Ν.Π.Ι.Δ., το οποίο υποκαθίσταται στα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις του Ν.Π.Δ.Δ. (ΣτΕ 3127/2008) ή εάν μεταγενέστερα το Ν.Π.Δ.Δ. μεταβληθεί σε Ν.Π.Ι.Δ. (ΣτΕ 72/2009) τότε η σύμβαση παύει να είναι διοικητική και θεωρείται ιδιωτική, αρμοδιότητας πλέον των πολιτικών δικαστηρίων<sup>64</sup>.

β) με την διοικητική σύμβαση θα πρέπει να επιδιώκεται η εξυπηρέτηση άμεσου δημοσίου σκοπού και να έχει σχέση με την άσκηση δημόσιας υπηρεσίας με την

---

<sup>64</sup>Σπηλιωτόπουλος Επ., *Εγχειρίδιο...*, ό.π. σ. 198

λειτουργική έννοια<sup>65</sup>. Ωστόσο, ο δημόσιος σκοπός μίας σύμβασης που συνάπτει το Δημόσιο ή Ν.Π.Δ.Δ. συχνά τεκμαίρεται, καθώς σχεδόν πάντα η σύμβαση που συνάπτει ένας δημόσιος φορέας εξυπηρετεί άμεσα δημόσιο σκοπό. Προς επίρρωση των ανωτέρω, αξίζει να αναφερθεί η απόφαση 757/2006 του ΣτΕ, η οποία έκρινε ότι η σύμβαση ανάθεσης της υπηρεσίας αφής των κανδηλιών, όταν αυτή ζητείται από τους συγγενείς, δεν αποβλέπει σε δημόσιο σκοπό, αλλά στην ικανοποίηση του θρησκευτικού χαρακτήρα αναγκών των τελευταίων και ως εκ τούτου δεν συνιστά παραχώρηση δημόσιας υπηρεσίας, άρα διοικητική σύμβαση αλλά ιδιωτική.

γ) Η διοικητική σύμβαση θα πρέπει να τελεί υπό τέτοιο νομικό καθεστώς που θα διασφαλίζει στο κράτος ή στο Ν.Π.Δ.Δ. την υπερέχουσα θέση του έναντι του συμβαλλομένου του<sup>66</sup>. Κατά την κατάρτιση και την εκτέλεση της σύμβασης, η οποία θα πρέπει να διέπεται από κανόνες του διοικητικού δικαίου, αυτή πρέπει να περιέχει όρους που να παρέχει στο κράτος ή στο συμβαλλόμενο Ν.Π.Δ.Δ δυνατότητες μονομερούς επέμβασης στις συμβατικές σχέσεις (λειτουργικό κριτήριο)<sup>67</sup>.

Σύμφωνα με τα ανωτέρω κριτήρια, είναι προφανές ότι οι συμβάσεις που συνάπτει η Διοίκηση δεν μπορεί να μην εξυπηρετεί σκοπό δημοσίου συμφέροντος καθώς σε διαφορετική περίπτωση τέτοιου είδους ενέργειες θα αποτελούν κατάχρηση εξουσίας και παραβίαση της αρχής της νομιμότητας. Ως εκ τούτου, ο χαρακτήρας του δημοσίου σκοπού αναφορικά με τις δημόσιες συμβάσεις, αποτελεί ουσιαστικό και αναγκαίο κριτήριο για τον χαρακτηρισμό μίας σύμβασης ως διοικητικής<sup>68</sup>.

Εν κατακλείδι, ο χαρακτηρισμός μίας σύμβασης ως διοικητικής έχει μεγάλη σημασία που αφορά την δικαιοδοσία των δικαστηρίων, στα οποία υπάγονται οι διαφορές που προκύπτουν από αυτήν αλλά και για τους κανόνες δικαίου που πρέπει να εφαρμοσθούν. Βέβαια, επειδή ο χαρακτηρισμός δεν είναι πάντα εύκολη υπόθεση, την άρση των αμφιβολιών που προκύπτουν τις επιλύει το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο.

---

<sup>65</sup>ό.π., σ. 201

<sup>66</sup>Παυλόπουλος Πρ., «Ζητήματα Δικαστικής Προστασίας στο πλαίσιο των διαφορών από διοικητικές συμβάσεις», Διοικητική Δίκη 1991, σ. 249

<sup>67</sup>Καραθανασόπουλος Ε., *Ο Προσυμβατικός Έλεγχος από το Ελεγκτικό Συνέδριο*, Εκδ, Νομική Βιβλιοθήκη, 2010, σ. 5

<sup>68</sup>Παυλόπουλος Πρ., «Ζητήματα.....», ό.π., σ. 251

## 1.2) Δημόσια Σύμβαση

Ο όρος «δημόσια σύμβαση» προέρχεται από το ευρωπαϊκό δίκαιο και ειδικότερα από τις Οδηγίες για τις δημόσιες συμβάσεις. Ο όρος αυτός αναφέρεται στις συμβάσεις που συνάπτει το Δημόσιο, οι Ο.Τ.Α. και νομικά πρόσωπα δημοσίου και ιδιωτικού δικαίου (με τις προϋποθέσεις που αναφέρονται ανωτέρω) που αφορούν αποκλειστικά την εκτέλεση τεχνικών έργων, την προμήθεια προϊόντων και την παροχή υπηρεσιών<sup>69</sup>.

Όπως αναφέρεται ανωτέρω, στην έννοια των δημοσίων συμβάσεων περιλαμβάνονται τόσο οι διοικητικές όσο και οι ιδιωτικές συμβάσεις που συνάπτει η Διοίκηση εν ευρεία εννοία. Ειδικότερα όμως, δημόσια σύμβαση ονομάζεται αυτή που καταρτίζεται μεταξύ ενός ιδιώτη και του Δημοσίου. Στην έννοια του «Δημοσίου» υπάγονται οι ΟΤΑ, Ν.Π.Δ.Δ. αλλά και Ν.Π.Ι.Δ. που ελέγχονται από το κράτος και αποσκοπούν στην εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος<sup>70</sup>.

Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι η έννοια της δημόσιας σύμβασης έχει ευρύτερο περιεχόμενο και βρίσκεται σε σχέση επαλληλίας με την έννοια της διοικητικής σύμβασης. Αυτό εξηγείται από το γεγονός ότι κάποιες διοικητικές συμβάσεις είναι και δημόσιες, ειδικότερα όταν αφορούν παροχή υπηρεσιών, προμήθεια προϊόντων και εκτέλεση έργων ενώ αντίστροφα κάποιες από τις δημόσιες είναι ταυτόχρονα και διοικητικές, όταν δηλαδή το ένα συμβαλλόμενο μέρος είναι το Δημόσιο εν ευρεία εννοία, ήτοι Ο.Τ.Α. ή άλλα Ν.Π.Δ.Δ.<sup>71</sup>.

Στον Ν. 4412/2016 στο άρθρο 2, διάταξη που τελεί σε πλήρη εναρμόνιση με την Οδηγία 2014/24ΕΕ, αναφέρεται ο ορισμός της έννοιας της δημόσιας σύμβασης, ο οποίος είναι ο εξής: *«ως «δημόσιες συμβάσεις» και ως «συμβάσεις έργων, υπηρεσιών και προμηθειών» νοούνται οι συμβάσεις εξ επαχθούς αιτίας οι οποίες συνάπτονται γραπτώς μεταξύ ενός ή περισσότερων οικονομικών φορέων και μιας ή ενός ή περισσότερων αναθετουσών αρχών/ αναθετόντων φορέων, αντίστοιχα, και έχουν ως αντικείμενο την εκτέλεση έργων, την προμήθεια αγαθών ή την παροχή υπηρεσιών»*. Γίνεται αντιληπτό ότι το δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων συνυπάρχει με τους κανόνες του εθνικού και ευρωπαϊκού δικαίου, κυρίως θεσπίζοντας διατάξεις που έχουν ως

<sup>69</sup>Μητκίδης Χ., *Σύμβαση Εκτέλεσης Δημοσίου Έργου*, Εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2017, σ. 5

<sup>70</sup>Τάχος Α., *Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο*, Εκδ. Σάκκουλα, 8η έκδοση, 2005, σ. 689

<sup>71</sup>Μητκίδης Χ., *Σύμβαση...*, ό.π. σ. 5

σκοπό την εξασφάλιση των συνθηκών ανταγωνισμού μεταξύ των συμμετεχόντων<sup>72</sup> αλλά ταυτόχρονα και την σύμμετρη ικανοποίηση των συμφερόντων του Δημοσίου και των διαγωνιζομένων.

Για να είναι, λοιπόν, μία σύμβαση δημόσια πρέπει να ισχύουν σωρευτικά οι εξής προϋποθέσεις:

α) να αφορά έργα, προμήθειες και υπηρεσίες και πλέον με τον νέο Νόμο 4700/2020 αγορά ακινήτων, εκτός των εξαιρουμένων που αναφέρονται στο άρθρο 325 του ως άνω Νόμου

β) το ένα από τα συμβαλλόμενα μέρη να είναι το Δημόσιο ή Ο.Τ.Α. ή οργανισμοί δημοσίου δικαίου ή ενώσεις των ανωτέρω. Να σημειωθεί ότι ως «οργανισμοί δημοσίου δικαίου» νοούνται οι οργανισμοί που έχουν συσταθεί με αποκλειστικό σκοπό την κάλυψη αναγκών γενικού συμφέροντος που δεν εμπίπτουν στο βιομηχανικό ή εμπορικό τομέα<sup>73</sup>. Ακόμα, πρέπει να έχουν νομική προσωπικότητα, να χρηματοδοτούνται σε μεγάλο ποσοστό από το κράτος, τους Ο.Τ.Α ή άλλους οργανισμούς δημοσίου δικαίου ή η διαχείρισή τους να υπόκειται σε έλεγχο από τους ανωτέρω οργανισμούς ή άνω του ημίσεως του διοικητικού, διευθυντικού η εποπτικού συμβουλίου τους να διορίζεται από το κράτος, τους Ο.Τ.Α. ή από άλλους οργανισμούς δημοσίου δικαίου.

γ) το «καθαρό» (χωρίς Φ.Π.Α.) χρηματικό αντικείμενο της σύμβασης να υπερβαίνει τα κατώτατα όρια, όπως αυτά ισχύουν μετά από κάθε τροποποίησή τους ανά διετία, σύμφωνα με τους Νόμους 4412/2016 και 4413/2016. Για την διετία από 1/1/2020 έως 31/12/2021 τα κατώτατα όρια των δημοσίων συμβάσεων αναμορφώθηκαν ως εξής:

Κατά τον Κανονισμό (ΕΕ) 2019/1828 της Επιτροπής της 30<sup>ης</sup> Οκτωβρίου 2019 το κατώτατο όριο των δημοσίων συμβάσεων έργων είναι 5.350.000€, των δημοσίων συμβάσεων προμηθειών και υπηρεσιών αλλά και των διαγωνισμών μελετών που συνάπτονται από τις αναθέτουσες αρχές είναι 139.000€ ενώ των λοιπών συμβάσεων των ανωτέρω κατηγοριών 214.000€, ενώ κατά τον Κανονισμό (ΕΕ) 2019/1829 της Επιτροπής της 30<sup>ης</sup> Οκτωβρίου 2019, σχετικά με τις συμβάσεις που συνάπτονται από

---

<sup>72</sup>Γεραρής Χρ., *Η Προσωρινή προστασία στα δημόσια έργα τις προμήθειες και τις υπηρεσίες*, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1999, σ.11

<sup>73</sup>Ενδεικτικά η απόφαση 374/2012 του Διοικ. Εφ. Θεσ/κης, με την οποία κρίθηκε ότι η «ΕΓΝΑΤΙΑ Α.Ε.» δεν εμπίπτει στην έννοια της αναθέτουσας αρχής.



τις αναθέτουσες αρχές που δραστηριοποιούνται στο τομέα του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών το κατώτατο όριο των συμβάσεων έργων είναι 5.350.000€, και των συμβάσεων προμηθειών, υπηρεσιών και των διαγωνισμών μελετών είναι 428.000€.

Εν κατακλείδι, η δημόσια σύμβαση οριοθετείται με βάση το λειτουργικό κριτήριο, ήτοι απαιτείται να έχει ως αντικείμενο την κατασκευή έργων, ή την προμήθεια αγαθών ή υπηρεσιών, να εξυπηρετείται μέσω αυτής δημόσιος σκοπός, να είναι απώτερος εργοδότης το κράτος ή οι Ο.Τ.Α. ή Ν.Π.Δ.Δ. ή Ν.Π.Ι.Δ. υπό προϋποθέσεις και η αξία της να είναι ανώτερη από τα προκαθορισμένα όρια που θέτει ο νόμος<sup>74</sup>.

## 2) Κατηγορίες Δημοσίων Συμβάσεων

Τόσο η ευρωπαϊκή όσο και η εθνική νομοθεσία έχουν καθορίσει τους κανόνες αλλά και τις κατηγορίες των δημοσίων συμβάσεων, με βασικό άξονα για την χώρα μας να αποτελεί ο Ν. 4412/2016. Τα συνηθέστερα είδη συμβάσεων που συνάπτουν οι φορείς από αποτελούν την ελληνική δημόσια διοίκηση, εν ευρεία εννοία, διακρίνονται ανάλογα με το περιεχόμενό τους στις εξής κατηγορίες:

α) Δημόσια σύμβαση έργου: Σύμφωνα με την περίπτωση 6 της παραγράφου 1 του άρθρου 2 του Ν. 4412/2016, ως «δημόσιες συμβάσεις έργων και ως συμβάσεις έργων νοούνται οι συμβάσεις που έχουν ως αντικείμενο, ένα από τα κάτωθι: α) την εκτέλεση ή συγχρόνως τη μελέτη και την εκτέλεση εργασιών που αφορούν μία από τις δραστηριότητες που αναφέρονται στο Παράρτημα ΙΙ του Προσαρτήματος Α` και στο Παράρτημα Ι του Προσαρτήματος Β`, β) την εκτέλεση ή συγχρόνως τη μελέτη και την εκτέλεση έργου, γ) την υλοποίηση, με οποιαδήποτε μέσα, έργου ανταποκρινόμενου στις απαιτήσεις που ορίζει η αναθέτουσα αρχή/αναθέτων φορέας που ασκεί αποφασιστική επιρροή στο είδος ή στη μελέτη του έργου.»

Περαιτέρω, στην αμέσως επόμενη περίπτωση με τον αριθμό 7, στο ίδιο άρθρο δίνεται και ο ορισμός του «έργου», ο οποίος είναι ο εξής: «ως έργο νοείται το αποτέλεσμα ενός συνόλου οικοδομικών εργασιών ή εργασιών μηχανικού το οποίο

---

<sup>74</sup>Τροβά Ε. – Σκουρής Π., *Το κοινοτικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων*, Εκδ. Σάκκουλα, 2009, σ.σ. 8-20, 269,293

επαρκεί αυτό καθαυτό για την εκπλήρωση μίας οικονομικής ή τεχνικής λειτουργίας. Η εκτέλεση των εργασιών του προηγούμενου εδαφίου απαιτεί ιδίως την εφαρμογή μελέτης κατά την έννοια του παρόντος, με τη χρήση τεχνικών γνώσεων και μεθόδων και αφορά νέες κατασκευές, επεκτάσεις, ανακαινίσεις, επισκευές - συντηρήσεις κατά τη λειτουργία, κατεδαφίσεις υποδομών, ιδίως στις κατηγορίες οδοποιίας, οικοδομικών, υδραυλικών, ηλεκτρομηχανολογικών, λιμενικών, βιομηχανικών - ενεργειακών, δικτύων, πρασίνου, καθαρισμού και επεξεργασίας νερού, υγρών, στερεών και αερίων αποβλήτων, γεωτρήσεων, ειδικών μονώσεων, ανελκυστήρων, ηλεκτρονικού εξοπλισμού, πλωτών έργων και εγκαταστάσεων, ναυπηγείων, αποκαλύψεις μεταλλείων ή όπως οι κατηγορίες αυτές διαμορφώνονται από τις κείμενες διατάξεις και των υποδομών εκ του συνδυασμού των ανωτέρω κατηγοριών.».

β) Δημόσια σύμβαση προμήθειας: Σύμφωνα με τον ίδιο νόμο ως «δημόσιες συμβάσεις προμηθειών και ως συμβάσεις προμηθειών νοούνται οι συμβάσεις που έχουν ως αντικείμενο την αγορά, τη χρηματοδοτική μίσθωση, τη μίσθωση ή τη μίσθωση-πώληση, με ή χωρίς δικαίωμα αγοράς, προϊόντων. Μια σύμβαση προμηθειών μπορεί να περιλαμβάνει, παρεμπιπτόντως, εργασίες τοποθέτησης και εγκατάστασης.».

γ) Δημόσια σύμβαση υπηρεσιών: Ως «δημόσιες συμβάσεις υπηρεσιών» και ως «συμβάσεις υπηρεσιών» νοούνται οι συμβάσεις που έχουν ως αντικείμενο την παροχή υπηρεσιών και διακρίνονται σύμφωνα με την νομοθεσία στις κάτωθι κατηγορίες: «(α) «δημόσιες συμβάσεις εκπόνησης μελετών και παροχής τεχνικών και λοιπών συναφών επιστημονικών υπηρεσιών» νοούνται αυτές με αντικείμενο την εκπόνηση μελετών και την παροχή τεχνικών και λοιπών συναφών επιστημονικών υπηρεσιών κατά την έννοια των στοιχείων α' και β', αντίστοιχα, της περίπτωσης 6 της παραγράφου 3, σύμφωνα με το Παράρτημα I του Προσαρτήματος Γ', όταν οι μελέτες δεν εκπονούνται και οι υπηρεσίες δεν παρέχονται από το προσωπικό της αναθέτουσας αρχής, (β) ως «δημόσιες συμβάσεις γενικών υπηρεσιών» νοούνται οι συμβάσεις που έχουν ως αντικείμενο την παροχή υπηρεσιών, πλην των αναφερομένων στην υποπερίπτωση α' της παρούσας περίπτωσης, συμπεριλαμβανομένων των συμβουλευτικών υπηρεσιών, που ως τέτοιες νοούνται εκείνες που, έχουν ως αντικείμενο το σχεδιασμό, προγραμματισμό, οργάνωση, διαχείριση, παρακολούθηση, έλεγχο και αξιολόγηση επιχειρησιακών και αναπτυξιακών προγραμμάτων και δράσεων σε όλους τους τομείς της οικονομίας, καθώς και σε οριζόντιου χαρακτήρα παρεμβάσεις, την υποστήριξη της υλοποίησης τους με τη μεταφορά της απαραίτητης σχετικής τεχνογνωσίας, καθώς και την παροχή εξωγενών υπηρεσιών

*(outsourcing) υλοποίησης των ανωτέρω προγραμμάτων και δράσεων. Στις συμβουλευτικές υπηρεσίες υπάγονται ιδίως οι οικονομικές μελέτες, οι κοινωνικές μελέτες, οι μελέτες οργάνωσης και επιχειρησιακής έρευνας, οι περιβαλλοντικές μελέτες, καθώς και οι μελέτες συστημάτων πληροφορικής, εκτός εάν σχετίζονται με έργο κατά την έννοια της περίπτωσης 7 ή με εκπόνηση μελετών και παροχή τεχνικών και λοιπών συναφών επιστημονικών υπηρεσιών κατά την έννοια της υποπερίπτωσης α' της παρούσας περίπτωσης.» Οι δύο ανωτέρω κατηγορίες μπορούν να νοηθούν και ως συμβάσεις προμηθειών και υπηρεσιών, με τις οποίες αναλαμβάνεται η υποχρέωση προμήθειας ή παροχής που έχει προκηρυχθεί από την Αναθέτουσα αρχή αλλά και ως συμβάσεις μελετών εν γένει, με τις οποίες αναλαμβάνεται η εκπόνηση τεχνικής μελέτης που είναι αναγκαία για τη διενέργεια κάποιου τεχνικού έργου.*

δ) Σύμβαση Παραχώρησης: Στην εθνική μας νομοθεσία οι συμβάσεις παραχώρησης ρυθμίζονται από τον Ν. 4413/2016, ο οποίος ενσωμάτωσε την Οδηγία 2014/23 ΕΕ. Σύμφωνα με το άρθρο 1 παρ. 4 της Οδηγίας 2004/18 ΕΚ, ως συμβάσεις παραχώρησης θεωρούνται *«οι συμβάσεις που παρουσιάζουν τα ίδια χαρακτηριστικά με τις δημόσιες συμβάσεις, εκτός από το γεγονός ότι το εργολαβικό αντάλλαγμα συνίσταται είτε αποκλειστικά στο δικαίωμα εκμετάλλευσης της υπηρεσίας είτε στο δικαίωμα αυτό σε συνδυασμό με καταβολή αμοιβής».*

Οι συμβάσεις παραχώρησης είναι συμβάσεις επαχθούς αιτίας, όπου μία ή περισσότερες αναθέτουσες αρχές ή φορείς αναθέτουν την εκτέλεση έργων ή την παροχή ή και διαχείριση υπηρεσιών σε έναν ή περισσότερους οικονομικούς φορείς. Το αντικείμενο των ανωτέρω συμβάσεων είναι η προμήθεια έργων ή υπηρεσιών μέσα από το πλαίσιο της παραχώρησης.

Οι συμβάσεις αυτής της κατηγορίας χρησιμοποιούνται σε τομείς που επηρεάζουν την ποιότητα ζωής των πολιτών, όπως για παράδειγμα για οδικές και σιδηροδρομικές μεταφορές, λιμενικές και αερολιμενικές υπηρεσίες, συντήρηση και διαχείριση οδικών δικτύων, εγκαταστάσεις αναψυχής και χώρων στάθμευσης αυτοκινήτων. Μέσω των ανωτέρω παραχωρήσεων κινητοποιούνται ιδιωτικά κεφάλαια και τεχνογνωσία, που συμπληρώνουν δημόσιους πόρους με αποτέλεσμα να πραγματοποιούνται νέες επενδύσεις σε δημόσιες υποδομές και υπηρεσίες χωρίς να αυξάνεται το δημόσιο χρέος.

Περαιτέρω, οι συμβάσεις παραχώρησης διακρίνονται σε συμβάσεις παραχώρησης έργων και σε συμβάσεις παραχώρησης υπηρεσιών. Ως «σύμβαση παραχώρησης έργων» νοείται μία σύμβαση, η οποία παρουσιάζει τα ίδια χαρακτηριστικά με την σύμβαση έργου, με την εξαίρεση ότι το εργολαβικό αντάλλαγμα συνίσταται είτε αποκλειστικά στο δικαίωμα εκμετάλλευσης έργου είτε στο δικαίωμα αυτό σε συνδυασμό με καταβολή αμοιβής ενώ παράλληλα ως «σύμβαση παραχώρησης υπηρεσιών» νοείται μία σύμβαση, η οποία παρουσιάζει τα ίδια χαρακτηριστικά με την σύμβαση υπηρεσιών με την εξαίρεση ότι το εργολαβικό αντάλλαγμα συνίσταται είτε αποκλειστικά στο δικαίωμα εκμετάλλευσης της υπηρεσίας είτε στο δικαίωμα αυτό σε συνδυασμό με καταβολή αμοιβής.

Κύριο χαρακτηριστικό των συμβάσεων παραχώρησης ο ανάδοχος αναλαμβάνει τον επιχειρηματικό κίνδυνο που σχετίζεται με την εκμετάλλευση του έργου ή της υπηρεσίας, με αποτέλεσμα η ανάληψη του κινδύνου αυτού να αποτελεί το χαρακτηριστικό στοιχείο της σύμβασης παραχώρησης δημόσιας υπηρεσίας που την διαφοροποιεί από τη σύμβαση παροχής υπηρεσιών<sup>75</sup>.

ε) Προγραμματικές Συμβάσεις : Σύμφωνα με το άρθρο 179 του Ν. 4555/2018 (ο οποίος αντικατέστησε τον Ν. 3852/2010), προγραμματικές συμβάσεις είναι οι συμφωνίες που θέτουν το γενικό πλαίσιο για τη μελέτη και εκτέλεση έργων και προγραμμάτων ανάπτυξης μιας περιοχής, καθώς και για την παροχή υπηρεσιών και την υλοποίηση προμηθειών κάθε είδους δια μέσου των φορέων της τοπικής αυτοδιοίκησης.

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

Με άλλα λόγια, η προγραμματική σύμβαση δεν μπορεί να λειτουργεί ως ισοδύναμη ή εναλλακτική με την ειδικώς προβλεπόμενη από την κείμενη νομοθεσία

---

<sup>75</sup>Ενδεικτικά η απόφαση 273/2010 ΣτΕ Ε.Α. (ανακτήθηκε από την ιστοσελίδα <http://www.adjustice.gr>)

διαδικασία επιλογής αναδόχου για την επίλυση ενός ζητήματος, ούτε μπορεί να χρησιμοποιείται καταχρηστικά για να παρακαμφθούν διατάξεις που θέτουν συγκεκριμένους περιορισμούς στη δράση των Ο.Τ.Α. ή απαιτούν την τήρηση συγκεκριμένων όρων και προϋποθέσεων για την άσκησή της.

## ΤΡΙΤΟ ΚΕΦΑΛΑΙΟ: ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΚΑΙ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΗ ΚΑΤΟΧΥΡΩΣΗ ΤΟΥ ΠΡΟΣΥΜΒΑΤΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ

### 1) Συνταγματική κατοχύρωσή του ελέγχου νομιμότητας των δημοσίων συμβάσεων από το Ελεγκτικό Συνέδριο

Η αναθεώρηση του Συντάγματος το 2001, όπως έχει αναφερθεί και ανωτέρω, επιφύλαξε στο Ελεγκτικό Συνέδριο την θεσμική του εμπέδωση με την επιβεβαίωση της δικαστικής του αποστολής. Οι διατάξεις που αφορούν το Ελεγκτικό Συνέδριο περιλήφθηκαν στο άρθρο 98 του Συντάγματος, που ανήκει στο τμήμα με τίτλο «Οργάνωση και Δικαιοδοσία Δικαστηρίων» και παράλληλα προβλέφθηκε επέκταση των αρμοδιοτήτων του<sup>76</sup>.

Με την αναθεώρηση του Συντάγματος το 2001, ορίστηκε ότι στην αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου ανήκει *«Ο έλεγχος των δαπανών του Κράτους, καθώς και των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλων νομικών προσώπων, που υπάγονται με ειδική διάταξη νόμου στο καθεστώς αυτό»*, με συνέπεια να επεκτείνεται ο προληπτικός έλεγχος του Ελεγκτικού Συνεδρίου και στις δαπάνες Ν.Π.Ι.Δ.

Η πρόσθετη αρμοδιότητα που δόθηκε στο Ελεγκτικό Συνέδριο, με το άρθρο 98 παρ. 1 περιπτ. β' του Συντάγματος, ήτοι ο έλεγχος συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας, στις οποίες αντισυμβαλλόμενος είναι το Δημόσιο ή άλλο νομικό πρόσωπο που εξομοιώνεται με το Δημόσιο από την άποψη αυτή, επιβεβαίωσε αφενός τον σπουδαίο θεσμικό ρόλο του Ελεγκτικού Συνεδρίου και αφετέρου την ανάγκη διαφύλαξης του δημοσίου πλούτου. Παράλληλα, αποσκοπεί στην πρόληψη απατηλών μεθοδεύσεων, στις οποίες είναι δυνατόν να προσφύγουν οι ενδιαφερόμενοι, τόσο κατά τη λήψη όσο και κατά την εκτέλεση της σύμβασης, με σκοπό να αποκομίσουν παράνομα κέρδη<sup>77</sup>.

Τούτο, άλλωστε προκύπτει από τις σχετικές συζητήσεις στην Βουλή, κατά τις οποίες ο Γενικός Εισηγητής της πλειοψηφίας Ε. Βενιζέλος χαρακτήριζε τον έλεγχο των συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας ως *«σημαντικότετη καινοτομία»* για την

<sup>76</sup>Μηλιώνης Ν., *Ο θεσμικός ρόλος...* ό.π. σ. 96

<sup>77</sup>Μπάρμπας Ν., *Στοιχεία Δημοσιονομικού...* ό.π. σ. 192

ενίσχυση της διαφάνειας κατά την άσκηση της κρατικής οικονομικής λειτουργίας<sup>78</sup>, την οποία μάλιστα είχε επαινέσει και αποδεχθεί η αξιωματική αντιπολίτευση.

Από τα ανωτέρω γίνεται εύκολα αντιληπτό ο σαφώς ενισχυμένος ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου ως δημοσιονομικού θεσμού που η ίδρυση και η λειτουργία του αποτελεί αναγκαία προϋπόθεση για την ομαλή λειτουργία της οικονομίας και του δημοκρατικού πολιτεύματος εν γένει.

Πράγματι, η ανάθεση αυτής της αρμοδιότητας στο Ελεγκτικό Συνέδριο, υπέβαλε με τον τρόπο αυτό στην εκτελεστική εξουσία, έναν σημαντικό ανασχετικό φραγμό στην αυθαίρετη, από δόλο ή από αμέλεια, διαχείριση του δημοσίου πλούτου. Και τούτο, διότι ο έλεγχος που διενεργείται από τους δικαστικούς λειτουργούς είναι λεπτομερής και πρωτογενής έλεγχος διαδικασίας μη συγκρινόμενος με τον προληπτικό έλεγχο, τον οποίο θα υφίστατο η δαπάνη αμοιβής του αναδόχου πριν από τη θεώρηση του σχετικού χρηματικού εντάλματος<sup>79</sup>.

Ειδικότερα, το Ελεγκτικό Συνέδριο κρίθηκε το κατάλληλο «όργανο» για την διασφάλιση της διαφάνειας και την εξάλειψη του φαινομένου της διαφθοράς, ακριβώς λόγω του χαρακτήρα αυτού του δικαστηρίου και των συνεπαγόμενων συνταγματικών εγγυήσεων ανεξαρτησίας και αμεροληψίας των μερών του, καθώς και της τεχνογνωσίας και μακράς εν γένει εμπειρίας του ως προς τον έλεγχο των δημοσίων εν γένει δαπανών<sup>80</sup>.

Η σχετική συνταγματική διάταξη ενισχύθηκε από μία σειρά διατάξεων νόμων, όπως ο Ν. 2947/2001 (άρθρα 6, 7), ο Ν. 3060/2002 (άρθρο 2), ο Ν. 3193/2003 (άρθρο 19), ο Ν. 3310/2005 (άρθρο 12 παρ. 27), ο Ν. 3463/2006, ο Ν. 3614/2007, ο Ν.3852/2010 άρθρο 278, όπως ισχύουν, αλλά και ο προσφάτως ψηφισθέν Ν. 4700/2020 με τον οποίο θεσπίστηκε η νέα δικονομία του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Συγκεκριμένα, από την Πρώτη Ενότητα του ανωτέρω νόμου, η οποία περιλαμβάνει τις ρυθμίσεις για το Ελεγκτικό Συνέδριο, το Πρώτο και το Δεύτερο Τμήμα, μολονότι δεν τιτλοφορούνται τυπικά ως «Κώδικας», ούτε ο εν λόγω νόμος ψηφίστηκε με την ειδική νομοθετική διαδικασία της κύρωσης κωδίκων, συναποτελούν κατ' ουσία έναν νέο

---

<sup>78</sup>Εισήγηση Ε. Βενιζέλου κατά τη Συνεδρίαση της Ολομέλειας της Ζ' Αναθεωρητικής Βουλής την 6-4-2001

<sup>79</sup>Κοκκίδου Αλ., *Οι αρμοδιότητες του.....*, σ.σ. 35-37

<sup>80</sup>Μηλιώνης Ν., *Το Ελεγκτικό Συνέδριο...*, ό.π. σ. 102

«Κώδικα Δικονομίας Ελεγκτικού Συνεδρίου». Βασικές αρχές του νέου δικονομικού πλαισίου είναι η κωδικοποίηση, η συνεκτικότητα, ο εκσυγχρονισμός και η απλούστευση διατάξεων και διαδικασιών.

Εν προκειμένω, επιχειρείται η ενοποίηση όλων των σχετικών δικονομικών ρυθμίσεων από επιμέρους νομοθετικά κείμενα, καθώς και εκείνων που εφαρμόζονταν αναλογικά από τους Κώδικες Πολιτικής και Διοικητικής Δικονομίας. Περιλαμβάνονται, ωστόσο, και σημαντικές καινοτόμες ρυθμίσεις με βασικό στόχο την επιτάχυνση απονομής της Δικαιοσύνης, όπως είναι ιδίως: α) η οργάνωση ενός συστήματος ορθολογικής διαχείρισης της ροής των υποθέσεων: για την εκδίκασή τους σε εύλογο χρόνο και τη διαμόρφωση ενιαίας νομολογίας, ο Πρόεδρος της Ολομέλειας ή του Τμήματος μπορεί να λαμβάνει συγκεκριμένα μέτρα, όπως είναι, μεταξύ άλλων, η συστηματοποίηση των υποθέσεων με ομοιότητα νομικών ζητημάτων, ή συνεκδίκαση υποθέσεων ή, αντιστρόφως, ο χωρισμός δικογράφων, καθώς και η παραπομπή σοβαρών ζητημάτων στην Ολομέλεια, β) η θέσπιση πλήρους συστήματος αποδεικτικής διαδικασίας: καθιερώνεται σύστημα προαπόδειξης, όπως ισχύει και στους Κώδικες Πολιτικής και Διοικητικής Δικονομίας. Οι διάδικοι υποχρεούνται να καταθέτουν τα αποδεικτικά στοιχεία μέχρι την παραμονή της δικασίμου, εκτός αν, κατά την κρίση του Δικαστηρίου, η καθυστέρηση είναι δικαιολογημένη, γ) η εισαγωγή του θεσμού του εισηγητή δικαστή: Όταν ορίζεται συντομότερη δικάσιμος, μετά από αίτηση του διαδίκου, ο Πρόεδρος μπορεί να ορίζει εισηγητή δικαστή, ο οποίος προετοιμάζει την υπόθεση, συγκεντρώνει τα στοιχεία του φακέλου και συντάσσει συνοπτική έκθεση, δ) η καθιέρωση της λειτουργίας Τμήματος με επταμελή σύνθεση: η αυξημένη αυτή σύνθεση θα μπορεί να επιλύει ζητήματα ερμηνείας, ώστε να αποφεύγεται η έκδοση αντιφατικών αποφάσεων από διαφορετικές συνθέσεις του ίδιου Τμήματος.

## **2) Νομοθετική θεμελίωση του προσυμβατικού ελέγχου των δημοσίων συμβάσεων από το Ελεγκτικό Συνέδριο**

Ο προληπτικός έλεγχος των δημοσίων συμβάσεων δεν ήταν εξαρχής υποχρεωτικός ούτε βέβαια και συνταγματικά κατοχυρωμένος. Κατά την πρώιμα στάδιά του, ο προσυμβατικός ο έλεγχος υιοθετήθηκε νομοθετικά ως προαιρετικός, κατόπιν ως υποχρεωτικός και κατά την συνταγματική αναθεώρηση του 2001 έλαβε την συνταγματική του κατοχύρωση.



Αρχικά, το άρθρο 15 του Ν. 2145/1993, με το οποίο προστέθηκε η παράγραφος 7 στο άρθρο 19 του Π.Δ. 774/1980 όριζε ότι «*προκειμένου περί εκτελέσεως έργων ή προμηθειών, από το Δημόσιο τα Ν.Π.Δ.Δ. και τις δημόσιες επιχειρήσεις ή οργανισμούς, η δαπάνη των οποίων υπερβαίνει το ποσό του ενός δισεκατομμυρίου δραχμών, δύναται να διενεργείται, κατά τη διαδικασία των άρθρων 85 του ν. 1892/1990 και 77 του ν. 1943/1971 και μετά από πρόταση του αρμοδίου υπουργού, έλεγχος νομιμότητας από το Ελεγκτικό Συνέδριο και προ της υπογραφής της οικείας συμβάσεως. Για το σκοπό αυτόν υποβάλλεται σ' αυτό ο φάκελος με όλα τα σχετικά έγγραφα και στοιχεία, καθώς και το σχέδιο της σχετικής συμβάσεως. Στην περίπτωση που ο έλεγχος του Ελεγκτικού Συνεδρίου δεν ολοκληρωθεί μέσα σε προθεσμία δεκαπέντε ημερών από της υποβολής σε αυτό του σχετικού φακέλου, η σύμβαση δύναται να υπογραφεί. Αν ο έλεγχος αποβεί αρνητικός, η σύμβαση δεν υπογράφεται*».

Οι προϋποθέσεις, συνεπώς, για την υπαγωγή των δημοσίων συμβάσεων στον προσυμβατικό έλεγχο, βάσει της ως άνω διάταξης με την οποία προβλέφθηκε για πρώτη φορά η μορφή αυτού του ελέγχου ήταν: α) να πρόκειται για δαπάνη ποσού άνω του ενός δισεκατομμυρίου δραχμών, β) να πρόκειται για δημόσια σύμβαση που αφορά την εκτέλεση δημοσίου έργου ή την ανάθεση προμήθειας, γ) ο αντισυμβαλλόμενος να είναι το Δημόσιο ή το νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου ή δημόσια επιχείρηση ή οργανισμός και δ) να προηγηθεί σχετική πρόταση ελέγχου από τον αρμόδιο υπουργό<sup>81</sup>. Σχετικά με την τελευταία αυτή προϋπόθεση, σύμφωνα με την παρ. 2 του άρθρου 14 του Ν. 2702/1999 ο αρμόδιος υπουργός απέκτησε την αρμοδιότητα να προτείνει την υπαγωγή κάθε είδους σύμβασης στον ως άνω έλεγχο.

Έτσι, με την ανωτέρω διάταξη μεγάλωσε το εύρος σχετικά με τις κατηγορίες των συμβάσεων που μπορούσαν να υποβληθούν για έλεγχο στο Ελεγκτικό Συνέδριο. Αξίζει να σημειωθεί ότι η ανωτέρω διάταξη ίσχυε παράλληλα με τις ρυθμίσεις του άρθρου 19 του Π.Δ. 774/1980, με τελικό αποτέλεσμα να μπορεί ο αρμόδιος υπουργός να ζητήσει από το Ελεγκτικό Συνέδριο με ειδική και ρητή πρόταση του τον έλεγχο κάθε είδους σύμβασης ή επιμέρους φάσης του διαγωνισμού ανεξαρτήτως ποσού<sup>82</sup>.

---

<sup>81</sup>Κοκκίδου Α., *Η αίτηση ανάκλησης ενώπιον του VI Τμήματος του Ελεγκτικού Συνεδρίου*, σε «Διαφάνεια και Ανεξαρτησία στον έλεγχο του δημοσίου χρήματος», Τιμ. Τόμος για τα 170 χρόνια του Ελεγκτικού Συνεδρίου, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2004, σ. 366

<sup>82</sup>Μηλιώνης Ν., *Το Ελεγκτικό Συνέδριο...*, ό.π. σ. 203

Στη συνέχεια, με το άρθρο 8 παρ.1 του Ν. 2741/1999 αντικαταστάθηκε το άρθρο 14 του Ν. 2702/1999 και υπήχθησαν υποχρεωτικά στον έλεγχο νομιμότητας του Συνεδρίου οι συμβάσεις προμήθειας αγαθών και παροχής υπηρεσιών, που συνάπτονται από το Δημόσιο, τα Ν.Π.Δ.Δ. και τις δημόσιες επιχειρήσεις και οργανισμούς, η προϋπολογιζόμενη δαπάνη των οποίων υπερβαίνει το ποσό των 500.000.000 δραχμών, καθώς και οι συμβάσεις εκτέλεσης δημοσίων έργων των ως άνω φορέων προϋπολογιζόμενης δαπάνης άνω του 1.000.000.000 δραχμών. Ορίστηκε, δε, ότι εάν δεν διενεργηθεί ο έλεγχος, η σύμβαση που συνάπτεται είναι άκυρη, ενώ αν ο έλεγχος αποβεί αρνητικός, η σύμβαση δεν συνάπτεται.

Μετά από πολλές τροποποιήσεις, ο προληπτικός έλεγχος των δημοσίων συμβάσεων ρυθμίζεται πλέον με τις διατάξεις του άρθρου 324 του Νόμου 4700/2020 και διενεργείται από τον Επίτροπο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, που είναι αρμόδιος για τον προληπτικό έλεγχο των δαπανών των εκάστοτε φορέων.

Σύμφωνα με το ανωτέρω άρθρο, οι συμβάσεις έργων, προμηθειών και υπηρεσιών, καθώς και στις συμβάσεις αγοράς ακινήτων, που συνάπτονται από το Δημόσιο, τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης και τα νομικά τους πρόσωπα, τα λοιπά νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου και τις δημόσιες επιχειρήσεις ή οργανισμούς, η προϋπολογιζόμενη δαπάνη των οποίων υπερβαίνει το ποσό του ενός εκατομμυρίου (1.000.000,00) ευρώ, μη συμπεριλαμβανομένου του φόρου προστιθέμενης αξίας, διενεργείται υποχρεωτικά έλεγχος νομιμότητας, πριν από τη σύνασή τους από Κλιμάκιο του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Ανακεφαλαιώνοντας, ο υποχρεωτικός πλέον προσυμβατικός έλεγχος προβλέπεται με τρόπο ενιαίο από τις διατάξεις του ανωτέρω νόμου, αντικαθιστώντας τις διάφορες νομοθετικές διατάξεις που χαρακτηρίζονταν από έλλειψη σαφήνειας και συνοχής μεταξύ τους<sup>83</sup>.

---

<sup>83</sup>Μπάρμπας Ν., *Στοιχεία Δημοσιονομικού...*,ό.π. σ. 217

### 3) Ο προσυμβατικός έλεγχος ως θεσμική εγγύηση διαφάνειας προληπτικού χαρακτήρα

Ο όρος «διαφάνεια» συναντάται σε πολλά εθνικά και ευρωπαϊκά κείμενα ως ένας τρόπος για να καταπολεμηθεί η διαφθορά. Στο ίδιο μήκος κύματος βρίσκεται και το ελληνικό συνταγματικό κείμενο, το οποίο ανάγει την αρχή της φανεράς δράσης της διοικήσεως σε ύψιστη αρχή μνημονεύοντας την σε διάφορες διατάξεις του<sup>84</sup>.

Πλην όμως, οι δημόσιες συμβάσεις είναι κατεξοχήν ο τομέας της κρατικής δράσης που προσφέρεται για διαφθορά<sup>85</sup>. Έτσι, η αρχή της διαφάνειας, διαδραματίζει σπουδαίο ρόλο και στο δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων, ως απόρροια της αρχής της ίσης μεταχείρισης και της διασφάλισης της ισότητας των υποψηφίων.

Η αρχή της διαφάνειας έχει, επίσης, την έννοια της υποχρέωσης της αναθέτουσας αρχής να διασφαλίζει τον προσήκοντα βαθμό δημοσιότητας, που καθιστά δυνατό τον υγιή ανταγωνισμό καθώς και τον έλεγχο του αμερόληπτου χαρακτήρα των διαδικασιών, υπέρ όλων των συμμετεχόντων<sup>86</sup>.

Ο εθνικός νομοθέτης θεσπίζοντας, αφενός τον προληπτικό έλεγχο νομιμότητας των δημοσίων συμβάσεων με μεγάλο οικονομικό αντικείμενο, και αφετέρου κυρώνοντας τις νέες ευρωπαϊκές οδηγίες με τον Ν. 4412/2016 και τον ν. 4413/2016, δεν υπάρχει αμφιβολία ότι στόχευε στον περιορισμό των πιθανοτήτων παρανομίας και διαφθοράς.

Από τα παραπάνω, γίνεται αντιληπτό ότι γίνεται σημαντική προσπάθεια σε εθνικό και διεθνές επίπεδο για την ενίσχυση της δημοσιονομικής διαφάνειας αφού αυτή θεωρείται αναγκαία για την αποτελεσματική διαχείριση των δημοσίων οικονομικών και την επίτευξη καλής διακυβέρνησης<sup>87</sup>.

Ακόμα, η διαφάνεια των δημοσιονομικών αυξάνει και την εμπιστοσύνη των πολιτών προς τους θεσμούς, αφού η κρατούσα οικονομική συγκυρία εντείνει το

---

<sup>84</sup>Ενδεικτικά άρθρα 14 παρ. 9, 29 παρ. 2, 57, 98, 102 παρ. 5, 103 παρ. 7 του Συντάγματος

<sup>85</sup>Γέροντας Α., *Ο προληπτικός έλεγχος των δημοσίων συμβάσεων*, σε «Διαφάνεια και Ανεξαρτησία στον έλεγχο του δημοσίου χρήματος», Τιμ. Τόμος για τα 170 χρόνια του Ελεγκτικού Συνεδρίου, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2004, σ. 77.

<sup>86</sup>Ράικος Δ., *Δημόσια Διοίκηση και Διαφθορά από την σκοπιά του Διοικητικού Δικαίου*, Εκδ. Σάκκουλα 2006, σ. 491

<sup>87</sup>Σαββαΐδου Αικ., *Δημοσιονομική Διαφάνεια, Πρωτοβουλίες, πρότυπα και κώδικες – Εργαλεία αξιολόγησης της δημοσιονομικής διαχείρισης – Δημοσιονομικοί κανόνες και θεσμοί – Ελληνική δημοσιονομική μεταρρύθμιση*, Εκδ. Νομική βιβλιοθήκη, 2017, σ. 78

ενδιαφέρον των τελευταίων, για το που και με ποιον τρόπο δαπανάται το δημόσιο χρήμα, ειδικότερα, όταν πρόκειται για τον τομέα των δημοσίων συμβάσεων που είναι άμεσα συνυφασμένος με την οικονομική εξέλιξη μιας χώρας.

Χωρίς αμφιβολία, λοιπόν, ο προσυμβατικός έλεγχος που διενεργείται από το Ελεγκτικό Συνέδριο εξασφαλίζει σε μεγάλο βαθμό την διαφάνεια στους διαγωνισμούς των δημοσίων συμβάσεων.

## **ΤΕΤΑΡΤΟ ΚΕΦΑΛΑΙΟ: ΠΡΟΣΥΜΒΑΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ ΠΟΥ ΣΥΝΑΠΤΟΥΝ ΟΙ Ο.Τ.Α.**

### **1) Πεδίο εφαρμογής προσυμβατικού ελέγχου συμβάσεων συναπτόμενων από τους Ο.Τ.Α.**

#### *1.1) Κατηγορίες συμβάσεων*

Το πεδίο εφαρμογής των διατάξεων για τον προσυμβατικό έλεγχο των δημοσίων συμβάσεων προσδιορίζεται με δύο κριτήρια: το ένα είναι το αντικείμενο της σύμβασης και το άλλο είναι η αξία της.

Στο άρθρο 324 Ν. 4700/2020 αναφέρονται οι συμβάσεις που υπάγονται στον προσυμβατικό έλεγχο από το Ε.Σ., για τις οποίες λαμβάνεται υπ' όψη αποκλειστικά η προϋπολογιζόμενη δαπάνη, χωρίς Φ.Π.Α. και όχι η τιμή που τελικά κατακυρώθηκε στον ανάδοχο. Συνεπώς, αν η προϋπολογιζόμενη δαπάνη υπερβαίνει το ισχύον κάθε φορά όριο, η σύμβαση υπόκειται σε προσυμβατικό έλεγχο, έστω και αν η τιμή που τελικά επετεύχθη και κατ' επέκταση η συμβατική αξία του έργου, της προμήθειας ή της υπηρεσία, είναι κατώτερη του ποσού αυτού. Το ίδιο ισχύει και όταν με βάση την ίδια διακήρυξη ή διαδικασία διαπραγμάτευσης υπογράφονται περισσότερες επί μέρους συμβάσεις με διαφορετικούς αναδόχους είτε στα πλαίσια του διαγωνισμού είτε στα πλαίσια της διαδικασίας διαπραγμάτευσης<sup>88</sup>. Περαιτέρω, στις διαδικασίες ανάδειξης προμηθευτών-χορηγητών τροφίμων, αναλώσιμων ειδών παντοπωλείου, καυσίμων, φαρμάκων και αναλώσιμου υγειονομικού υλικού, οι οποίες διεξάγονται από τους δήμους για λογαριασμό δικό τους και των νομικών τους προσώπων, λαμβάνεται υπ' όψη η συνολική προϋπολογιζόμενη δαπάνη και όχι η αξία κάθε επί μέρους σύμβασης<sup>89</sup>.

Ειδικότερα, το καθ' ύλην αρμόδιο Κλιμάκιο ή ο Επίτροπος του Ελεγκτικού Συνεδρίου προβαίνει υποχρεωτικά σε προσυμβατικό έλεγχο νομιμότητας των εξής συμβάσεων:

---

<sup>88</sup> ενδεικτικά Αποφάσεις 231/2015, 15/2014, 72/2012 Ελεγκτικού Συνεδρίου - Τμήμα VII (όλες δημοσιευμένες στην Τ.Ν.Π. ΝΟΜΟΤΕΛΕΙΑ)

<sup>89</sup> Απόφαση 183/2017 Ελεγκτικού Συνεδρίου - Τμήμα VII (δημοσιευμένη στην Τ.Ν.Π. ΝΟΜΟΤΕΛΕΙΑ)

α) Στις συμβάσεις έργων<sup>90</sup>, στις συμβάσεις προμηθειών<sup>91</sup> και στις συμβάσεις υπηρεσιών<sup>92</sup> αλλά και στις συμβάσεις αγοράς ακινήτων που συνάπτονται από το Δημόσιο, τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης και τα νομικά τους πρόσωπα, καθώς και τα λοιπά Ν.Π.Δ.Δ. και τις δημόσιες επιχειρήσεις ή οργανισμούς, η προϋπολογιζόμενη δαπάνη των οποίων υπερβαίνει το ποσό του ενός εκατομμυρίου (1.000.000,00€) ευρώ από το αρμόδιο Κλιμάκιο του Ελεγκτικού Συνεδρίου και όταν η προϋπολογιζόμενη δαπάνη υπερβαίνει το ποσό υπερβαίνει το ποσό των τριακοσίων χιλιάδων (300.000,00) ευρώ από τον αρμόδιο Επίτροπο του Ελεγκτικού Συνεδρίου<sup>93</sup>.

β) Στις συγχρηματοδοτούμενες από ενωσιακούς πόρους συμβάσεις έργων, προμηθειών, υπηρεσιών, εκτέλεσης έργων και στις συμβάσεις αγοράς ακινήτων, εφόσον η προϋπολογιζόμενη δαπάνη υπερβαίνει το ποσό των πέντε εκατομμυρίων (5.000.000) ευρώ (χωρίς Φ.Π.Α.) από τα αρμόδια Κλιμάκια του Ελεγκτικού Συνεδρίου<sup>94</sup>.

γ) Στις προγραμματικές συμβάσεις, για τη μελέτη και την εκτέλεση έργων, την εφαρμογή προγραμμάτων και δράσεων, καθώς και για την παροχή υπηρεσιών και την υλοποίηση προμηθειών κάθε είδους, εφόσον ο προϋπολογισμός των συμβάσεων αυτών υπερβαίνει τα χρηματικά όρια των 300.000, 1.000.000 ή 5.000.000 ευρώ αντίστοιχα, όπως αναλύονται στις παραγράφους 1-3 του άρθρου 324 Ν. 4700/2020.

δ) Στα δυναμικά συστήματα αγορών σύμφωνα με την παρ. 11 του άρθρου 33 και την παρ. 11 του άρθρου 270 του Ν. 4412/2016. Κατά τις ανωτέρω διατάξεις, σε προληπτικό έλεγχο νομιμότητας υπόκειται η πρώτη σύμβαση ανεξαρτήτως αξίας, εφόσον η συνολική εκτιμώμενη αξία του Δυναμικού Συστήματος Αγορών υπερβαίνει τα εκάστοτε ισχύοντα όρια, καθώς και κάθε επιμέρους σύμβαση εφόσον υπερβαίνει

---

<sup>90</sup>Άρθρο 2§1 περ. 6 Ν. 4412/2016 «Δημόσιες Συμβάσεις Έργων, Προμηθειών και Υπηρεσιών (προσαρμογή στις Οδηγίες 2014/24/ ΕΕ και 2014/25/ΕΕ)», Φ.Ε.Κ. 147 Α'/08-08-2016

<sup>91</sup>Άρθρο 2§1 περ. 8 Ν. 4412/2016 «Δημόσιες Συμβάσεις Έργων, Προμηθειών και Υπηρεσιών (προσαρμογή στις Οδηγίες 2014/24/ ΕΕ και 2014/25/ΕΕ)», Φ.Ε.Κ. 147 Α'/08-08-2016

<sup>92</sup>Άρθρο 2§1 περ. 9 Ν. 4412/2016 «Δημόσιες Συμβάσεις Έργων, Προμηθειών και Υπηρεσιών (προσαρμογή στις Οδηγίες 2014/24/ ΕΕ και 2014/25/ΕΕ)», Φ.Ε.Κ. 147 Α'/08-08-2016

<sup>93</sup>Άρθρο 324 Ν. 4700/2020 «Ενιαίο κείμενο Δικονομίας για το Ελεγκτικό Συνέδριο, ολοκληρωμένο νομοθετικό πλαίσιο για τον προσυμβατικό έλεγχο, τροποποιήσεις στον Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο, διατάξεις για την αποτελεσματική απονομή της δικαιοσύνης και άλλες διατάξεις», Φ.Ε.Κ. 127 Α'/29-6-2020

<sup>94</sup>ό.π.

αυτοτελώς τα εκάστοτε ισχύοντα όρια, ήτοι τα χρηματικά όρια των 300.000, 1.000.000 ή 5.000.000 ευρώ αντίστοιχα.

ε) Στις συμβάσεις έργων, προμηθειών και υπηρεσιών στους τομείς της άμυνας και της ασφάλειας, που διέπονται από τον Ν. 3978/2011, των οποίων η προϋπολογιζόμενη δαπάνη υπερβαίνει το όριο του 1.000.000 ευρώ, με εξαίρεση : α) στις συμβάσεις που διέπονται από ειδικούς διαδικαστικούς κανόνες δυνάμει διεθνούς συμφωνίας ή διακανονισμού που έχει συναφθεί μεταξύ ενός ή περισσότερων κρατών μελών και μιας ή περισσότερων τρίτων χωρών, β) στις συμβάσεις που διέπονται από ειδικούς διαδικαστικούς κανόνες δυνάμει συναφθείσας διεθνούς συμφωνίας ή διακανονισμού που συνδέεται με τη στάθμευση στρατευμάτων και αφορά επιχειρήσεις κράτους μέλους ή τρίτης χώρας, γ) στις συμβάσεις που διέπονται από ειδικούς διαδικαστικούς κανόνες διεθνούς οργανισμού, που αγοράζει για δικό του σκοπό ή σε συμβάσεις που πρέπει να αναθέσει κράτος μέλος σύμφωνα με τους ως άνω κανόνες, δ) στις συμβάσεις που ανατίθενται στο πλαίσιο προγράμματος συνεργασίας βάσει έρευνας και ανάπτυξης, που εκτελείται από κοινού από τουλάχιστον δύο κράτη-μέλη για την ανάπτυξη νέου προϊόντος και, κατά περίπτωση, τις μεταγενέστερες φάσεις για όλα ή μέρη του κύκλου ζωής του προϊόντος αυτού μόλις ολοκληρωθεί ένα τέτοιο πρόγραμμα συνεργασίας μεταξύ κρατών μελών μόνο, τα κράτη μέλη αναφέρουν στην Επιτροπή το ποσοστό των δαπανών έρευνας και ανάπτυξης σε σχέση με το συνολικό κόστος του προγράμματος, τη συμφωνία επιμερισμού του κόστους, καθώς και το προβλεπόμενο ποσοστό αγορών ανά κράτος μέλος, εάν υπάρχουν, ε) στις συμβάσεις που έχουν συναφθεί σε τρίτη χώρα, περιλαμβανομένων των μη στρατιωτικών αγορών που διενεργούνται όταν δυνάμεις αναπτύσσονται εκτός του εδάφους της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όταν οι ανάγκες των επιχειρήσεων απαιτούν οι συμβάσεις αυτές να συναφθούν με οικονομικούς φορείς που βρίσκονται στην περιοχή των επιχειρήσεων και στ) στις συμβάσεις που ανατίθενται από μια κυβέρνηση σε άλλη κυβέρνηση σχετικά με την προμήθεια στρατιωτικού εξοπλισμού ή ευαίσθητου εξοπλισμού, με έργα και υπηρεσίες που συνδέονται άμεσα με τέτοιο εξοπλισμό ή έργα και υπηρεσίες ειδικά για στρατιωτικούς σκοπούς ή ευαίσθητα έργα και ευαίσθητες υπηρεσίες<sup>95</sup>.

---

<sup>95</sup>Άρθρο 17 Ν. 3978/2011 «Δημόσιες Συμβάσεις Έργων, Υπηρεσιών και Προμηθειών στους τομείς της Άμυνας και της Ασφάλειας - Εναρμόνιση με την Οδηγία 2009/81/EK - Ρύθμιση θεμάτων του Υπουργείου Εθνικής Άμυνας», Φ.Ε.Κ. Α' 137/16-06-2011

στ) Στις συμβάσεις αξιοποίησης των περιουσιακών στοιχείων του Ταμείου Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου και των εταιρειών, των οποίων το μετοχικό κεφάλαιο ανήκει εξ ολοκλήρου άμεσα ή έμμεσα στο Ταμείο, εφόσον το τίμημα ή το αντάλλαγμα της αξιοποίησης υπερβαίνει το ποσό του ενός εκατομμυρίου (1.000.000) ευρώ.

ζ) Στις συμβάσεις που συνάπτει το Ν.Π.Δ.Δ. με την επωνυμία «Πράσινο Ταμείο» (πρώην Ειδικό Ταμείο Εφαρμογής Ρυθμιστικών και Πολεοδομικών Σχεδίων) με δικαιούχους για την εκτέλεση των χρηματοδοτικών προγραμμάτων, προϋπολογιζόμενης δαπάνης που υπερβαίνει το ποσό των 300.000 ή 1.000.000 ευρώ ανά περίπτωση.

η) Στις συμβάσεις εκπόνησης μελετών και εκτέλεσης έργων, καθώς και των συναφών προμηθειών και εργασιών, που συνάπτει η ανώνυμη εταιρεία με την επωνυμία «Πρόγραμμα Ήλιος Ανώνυμη Εταιρεία Αξιοποίησης Ηλιακής Ενέργειας» ή εταιρείες των οποίων το μετοχικό κεφάλαιο ανήκει εξ ολοκλήρου, άμεσα ή έμμεσα σε αυτή, των οποίων η προϋπολογιζόμενη δαπάνη υπερβαίνει το ποσό των 300.000 ή 1.000.000 ευρώ ανά περίπτωση.

θ) Στις τροποποιητικές συμβάσεις όλων των παραπάνω κατηγοριών συμβάσεων όταν: α) η αρχική σύμβαση υποβλήθηκε σε έλεγχο, εφόσον η τροποποίηση είναι ουσιώδης και β) η αρχική σύμβαση δεν υποβλήθηκε σε έλεγχο λόγω ποσού, εφόσον με την τροποποίηση προσαυξάνεται το οικονομικό αντικείμενο, ώστε η προκύπτουσα συνολική δαπάνη της σύμβασης υπερβαίνει το ποσό των 300.000 ή 1.000.000 ευρώ ανά περίπτωση.

### *1.2) Εξαιρούμενες συμβάσεις*

Εξαιρέσεις από το πεδίο εφαρμογής του προσυμβατικού ελέγχου θεσπίζει το άρθρο 325 του Ν. 4700/2020.

Σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 325 δεν υπόκεινται σε προσυμβατικό έλεγχο: οι συμβάσεις που συνάπτονται στο πλαίσιο του Προγράμματος Δανεισμού και Διαχείρισης Χρέους του Ελληνικού Δημοσίου (παρ. 2 του άρθρου 1 του ν. 2628/1998), οι συμβάσεις για την προετοιμασία, την έκδοση και τη διάθεση μετοχοποιήσιμων τίτλων (παρ. 8 του άρθρου 10 του ν. 2642/1998), οι συμβάσεις που αφορούν σε



χρηματοπιστωτικές υπηρεσίες σχετικές με την έκδοση, την αγορά, την πώληση ή τη μεταβίβαση τίτλων ή άλλων χρηματοπιστωτικών μέσων, κατά την έννοια των ν. 3606/2007 και 4514/2018 σε υπηρεσίες που παρέχονται από κεντρικές τράπεζες και συναλλαγές με το Ευρωπαϊκό Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας και τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας, καθώς και οι συμβάσεις που αφορούν σε δάνεια είτε συνδέονται είτε όχι με την έκδοση, την πώληση, την αγορά ή τη μεταβίβαση τίτλων ή άλλων χρηματοπιστωτικών μέσων (περ. ε' και στ' του άρθρου 10 του ν. 4412/2016), με εξαίρεση τις συμβάσεις δανείων που συνάπτονται από οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης και οι συμβάσεις που συνάπτονται από το ελληνικό Δημόσιο για την προετοιμασία, την έκδοση και τη διάθεση τίτλων προεσόδων.

Επίσης, στην ειδική εξαίρεση εμπίπτουν και οι συμβάσεις ανάθεσης δημόσιας υπηρεσίας για την εκτέλεση δρομολογίων στις θαλάσσιες ενδομεταφορές<sup>96</sup>, οι οποίες μπορούν να συναφθούν χωρίς προηγούμενη υποβολή στο Ελεγκτικό Συνέδριο σχεδίου σύμβασης με τον σχετικό φάκελο για έλεγχο νομιμότητας, ή πριν από την ολοκλήρωση του ανωτέρω ελέγχου. Στις περιπτώσεις αυτές, η συναφθείσα σύμβαση και ο σχετικός φάκελος υποβάλλονται στο Ελεγκτικό Συνέδριο εντός προθεσμίας δεκαπέντε εργάσιμων ημερών από την υπογραφή της. Αν η σύμβαση και ο σχετικός φάκελος δεν υποβληθούν εντός της ανωτέρω προθεσμίας ή αν ο έλεγχος του Ελεγκτικού Συνεδρίου αποβεί αρνητικός, η σύμβαση θεωρείται ως μηδέποτε συναφθείσα.

Εν κατακλείδι, οι συμβάσεις έργων, προμηθειών, υπηρεσιών και αγοράς ακινήτων που συνάπτονται από το Δημόσιο, του Ο.Τ.Α. και τα νομικά τους πρόσωπα, προϋπολογιζόμενης δαπάνης άνω ενός εκατομμυρίου (1.000.000,00€) ευρώ ελέγχονται προσυμβατικά από το αρμόδιο Κλιμάκιο του Ελεγκτικού Συνεδρίου και όταν η προϋπολογιζόμενη δαπάνη αυτών υπερβαίνει το ποσό υπερβαίνει το ποσό των τριακοσίων χιλιάδων (300.000,00) ευρώ από τον αρμόδιο Επίτροπο του Ελεγκτικού Συνεδρίου<sup>97</sup>.

---

<sup>96</sup>Άρθρο 8§§ 8, 9 & 11 Ν. 2932/2001 «Ελεύθερη παροχή υπηρεσιών στις θαλάσσιες ενδομεταφορές - Σύσταση Γενικής Γραμματείας Λιμένων και Λιμενικής Πολιτικής - Μετατροπή Λιμενικών Ταμείων σε Ανώνυμες Εταιρείες και άλλες διατάξεις», Φ.Ε.Κ. 145 Α' /27-06-2001

<sup>97</sup>Άρθρο 324 Ν. 4700/2020 «Ενιαίο κείμενο Δικονομίας για το Ελεγκτικό Συνέδριο, ολοκληρωμένο νομοθετικό πλαίσιο για τον προσυμβατικό έλεγχο, τροποποιήσεις στον Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο, διατάξεις για την αποτελεσματική απονομή της δικαιοσύνης και άλλες διατάξεις», Φ.Ε.Κ. 127 Α' 29-06-2020

Σημειωτέο, όπως αναφέρεται ανωτέρω, οι συμβάσεις που καταρτίζονται χωρίς να υποβληθούν σε προσυμβατικό έλεγχο, κατά παράβαση των διατάξεων του Ν. 4700/2020, είναι άκυρες, είναι προφανές, δε, ότι αν ο έλεγχος αποβεί αρνητικός, η σύμβαση δεν υπογράφεται<sup>98</sup>.

Βέβαια, εάν η σύμβαση έχει ήδη υπογραφεί όταν υποβάλλεται για έλεγχο, είναι άκυρη και συνεπώς είναι απαράδεκτος ο έλεγχός της, ενώ αν η σύμβαση έχει εκτελεσθεί εν όλω ή εν μέρει, το Ελεγκτικό Συνέδριο απέχει του ελέγχου<sup>99</sup>, με εξαίρεση την εκτέλεση των πρόσθετων επειγουσών εργασιών δημοσίων έργων του άρθρου 155 του Ν. 4412/2016<sup>100</sup>.

Περαιτέρω, εάν η σύμβαση έχει υπογραφεί πριν υποβληθεί στο Ελεγκτικό Συνέδριο και είτε το Κλιμάκιο είτε ο Επίτροπος εκδώσει Πράξη με την οποία απέχει του ελέγχου για τον ανωτέρω λόγο, δεν μπορεί να επαναυποβληθεί για έλεγχο το ίδιο κείμενο της σύμβασης, από το οποίο αφαιρέθηκαν απλώς οι υπογραφές των συμβαλλομένων μερών. Σε αυτή την περίπτωση, πρέπει να συναφθεί νέα σύμβαση, αφού αναγνωρισθεί από τα συμβαλλόμενα μέρη η ακυρότητα της αρχικής σύμβασης, η οποία (ακυρότητα) επήλθε λόγω της υπογραφής της χωρίς προηγούμενο έλεγχο, και επιπλέον εκδοθούν εκ νέου οι απαιτούμενες για τη σύναψη της σύμβασης αποφάσεις<sup>101</sup>.

Τέλος, σε περίπτωση ανάθεσης συμβάσεων με διαδικασία διαπραγμάτευσης, η παράλειψη ενός Δήμου να ζητήσει την προηγούμενη σύμφωνη γνώμη της Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων ή και η αρνητική γνώμη αυτής, δεν κωλύουν την άσκηση του προσυμβατικού ελέγχου από το Ελεγκτικό Συνέδριο, εάν ο Δήμος κρίνει αιτιολογημένα (για παράδειγμα λόγω κατεπείγουσας ανάγκης), ότι πρέπει να τεθεί η διαδικασία υπό την κρίση του Ελεγκτικού Συνεδρίου<sup>102</sup>.

---

<sup>98</sup>Άρθρο 327 Ν. 4700/2020 «Ενιαίο κείμενο Δικονομίας για το Ελεγκτικό Συνέδριο, ολοκληρωμένο νομοθετικό πλαίσιο για τον προσυμβατικό έλεγχο, τροποποιήσεις στον Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο, διατάξεις για την αποτελεσματική απονομή της δικαιοσύνης και άλλες διατάξεις», Φ.Ε.Κ. 127 Α' 29-06-2020

<sup>99</sup>Απόφαση 3017/2012 Ελεγκτικού Συνεδρίου - Τμήμα VI (δημοσιευμένη στην Τ.Ν.Π. ΝΟΜΟΤΕΛΕΙΑ)

<sup>100</sup>Απόφαση 795/2012 Ελεγκτικού Συνεδρίου - Τμήμα VI (δημοσιευμένη στην Τ.Ν.Π. ΝΟΜΟΤΕΛΕΙΑ)

<sup>101</sup>Απόφαση 2384/2011 Ελεγκτικού Συνεδρίου - Τμήμα VI (δημοσιευμένη στην Τ.Ν.Π. ΝΟΜΟΤΕΛΕΙΑ)

<sup>102</sup>Απόφαση 559/2016 Ελεγκτικού Συνεδρίου - Τμήμα VI (δημοσιευμένη στην Τ.Ν.Π. ΝΟΜΟΤΕΛΕΙΑ)

## 2) Ο προσυμβατικός έλεγχος από το Ελεγκτικό Συνέδριο

### 2.1) Διαδικασία και έκταση ελέγχου

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η διαδικασία που ακολουθείται για την άσκηση του προσυμβατικού ελέγχου από το Ε.Σ., η οποία ρυθμίζεται στο άρθρο 326 Ν. 4700/2020.

Καταρχήν, ο αρμόδιος Υπουργός ή ο φορέας υποβάλλει ενώπιον του Ε.Σ. φάκελο της υπόθεσης με όλα τα απαραίτητα έγγραφα και στοιχεία που απαιτούνται προκειμένου το Ε.Σ. να εξετάσει την νομιμότητα της δημόσιας σύμβασης. Σημειωτέο ότι, όπως αναφέρεται ανωτέρω, ο προαναφερόμενος φάκελος υποβάλλεται στο οικείο κατά περίπτωση κλιμάκιο του Ε.Σ. όταν η προϋπολογιζόμενη δαπάνη της δημόσιας σύμβασης υπερβαίνει το ποσό του ενός εκατομμυρίου ευρώ, ενώ όταν η προϋπολογιζόμενη δαπάνη υπερβαίνει το ποσό των τριακοσίων χιλιάδων ευρώ μέχρι ένα εκατομμύριο ευρώ, ο φάκελος υποβάλλεται στον Επίτροπο του Ελεγκτικού Συνεδρίου που είναι αρμόδιος για τον κατασταλτικό έλεγχο των λογαριασμών των εκάστοτε Ο.Τ.Α.

Πλην όμως, για νομολογιακούς σκοπούς ή όταν πρόκειται για συμβάσεις που το αντικείμενό τους το επιβάλλει ή για οιονδήποτε σπουδαίο λόγο, οι υποθέσεις δύνανται να εισάγονται απευθείας στη μείζονα Ολομέλεια, έπειτα από πράξη του Προέδρου του Ε.Σ.<sup>103</sup>.

Περαιτέρω, ο υποβάλλον τον φάκελο στο Ε.Σ., ήτοι ο αρμόδιος υπουργός ή φορέας, δύναται να ζητήσει από το κλιμάκιο ή τον Επίτροπο του Ε.Σ., που είναι αρμόδιος, κατά τα ανωτέρω, για τον προσυμβατικό έλεγχο, την διενέργεια ελέγχου νομιμότητας ακόμα και για επιμέρους φάσεις της διαδικασίας, οι οποίες προηγούνται της σύναψης της σύμβασης που έχει υποβληθεί για έλεγχο<sup>104</sup>. Ο έλεγχος του φακέλου πρέπει να ολοκληρωθεί εντός προθεσμίας τριάντα ημερών από την διαβίβασή του στο Ε.Σ., ενώ αν κατά τον έλεγχο διαπιστωθεί ότι ελλείπουν έγγραφα ή στοιχεία, αυτά ζητούνται από τον υποβάλλοντα τον φάκελο αρμόδιο Υπουργό ή φορέα, πριν την

---

<sup>103</sup>Άρθρο 326§4 Ν. 4700/2020 «Ενιαίο κείμενο Δικονομίας για το Ελεγκτικό Συνέδριο, ολοκληρωμένο νομοθετικό πλαίσιο για τον προσυμβατικό έλεγχο, τροποποιήσεις στον Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο, διατάξεις για την αποτελεσματική απονομή της δικαιοσύνης και άλλες διατάξεις», Φ.Ε.Κ. 127 Α' 29-06-2020

<sup>104</sup>Άρθρο 324§6 Ν. 4700/2020 «Ενιαίο κείμενο Δικονομίας για το Ελεγκτικό Συνέδριο, ολοκληρωμένο νομοθετικό πλαίσιο για τον προσυμβατικό έλεγχο, τροποποιήσεις στον Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο, διατάξεις για την αποτελεσματική απονομή της δικαιοσύνης και άλλες διατάξεις», Φ.Ε.Κ. 127 Α' 29-06-2020

συμπλήρωση της ανωτέρω τριακονθήμερης προθεσμίας. Σημειωτέο ότι σε αυτή την περίπτωση, η ως άνω προθεσμία διακόπτεται και μάλιστα αυτό μπορεί να συμβεί μόνο μία φορά<sup>105</sup>.

Έπειτα από την ολοκλήρωση του ελέγχου, συντάσσεται οριστική πράξη από το αρμόδιο κλιμάκιο ή τον Επίτροπο, με την οποία διαπιστώνεται η νομιμότητα του υποβληθέντος προς έλεγχο σχεδίου σύμβασης και η οποία κοινοποιείται στον αρμόδιο φορέα με ηλεκτρονικό ταχυδρομείο, ο οποίος πρέπει να την προωθήσει απευθείας σε όλους τους υποψηφίους που συμμετείχαν στην ελεγχόμενη διαδικασία. Σημειωτέο ότι σε περίπτωση που προϊστάμενοι υπηρεσιών ή άλλα αρμόδια όργανα που παραβαίνουν τα ως άνω σχετικά με την υποχρέωση ενημέρωσης και κοινοποίησης ελέγχονται πειθαρχικά.

Εάν ο προσυμβατικός έλεγχος νομιμότητας που διενεργείται από το Ε.Σ. είναι θετικός, μπορεί να υπογραφεί η σύμβαση, ενώ αν αυτός αποβεί αρνητικός, αυτή δεν μπορεί να εκτελεστεί και η διαπίστωση των πλημμελειών της έχει ως αποτέλεσμα την ματαίωση της σύναψης της σύμβασης.

Αναφορικά με την ελεγκτική αρμοδιότητα, το οικείο κλιμάκιο ή ο Επίτροπος του Ε.Σ. κατά περίπτωση, διενεργούν πρωτογενή, καθολικό, αυτεπάγγελτο και πλήρη έλεγχο νομιμότητας των δικαιολογητικών του φακέλου της σύμβασης<sup>106</sup>, προκειμένου να διαπιστωθούν τυχόν νομικές πλημμέλειες επί των πράξεων σε διαδικασίες που προηγούνται της κατάρτισης της σύμβασης. Με τον τρόπο αυτό το Ε.Σ. συμβάλλει στο αίσθημα διαφάνειας<sup>107</sup> αλλά και στη ενίσχυση της εμπιστοσύνης των πολιτών προς τη Διοίκηση. Η ratio της νομοθετικής ύπαρξης εξάλλου του Ε.Σ. είναι ότι αυτό αποτελεί τον θεματοφύλακα της διαφάνειας, του δημοσίου χρήματος και του δημοσίου συμφέροντος, προστατεύοντας και προωθώντας παράλληλα τον υγιή ανταγωνισμό.

Σύμφωνα με τα ανωτέρω, το Ε.Σ. ασχολείται με τα δημοσιονομικά στοιχεία και ως εκ τούτου μόνο αν διαπιστωθούν κατά τον έλεγχο του σοβαρές νομικές πλημμέλειες, δεν πραγματοποιείται η σύναψη της σύμβασης. Σημειωτέο ότι το Ε.Σ. δεν

---

<sup>105</sup>Άρθρο 326§1 Ν. 4700/2020 «Ενιαίο κείμενο Δικονομίας για το Ελεγκτικό Συνέδριο, ολοκληρωμένο νομοθετικό πλαίσιο για τον προσυμβατικό έλεγχο, τροποποιήσεις στον Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο, διατάξεις για την αποτελεσματική απονομή της δικαιοσύνης και άλλες διατάξεις», Φ.Ε.Κ. 127 Α' 29-06-2020

<sup>106</sup>Μαραγκού Γ., *Ελεγκτικό Συνέδριο, Μελέτες – Συμβολές...*, ό.π., σ. 175

<sup>107</sup>ό.π., σ. 175

υποκαθιστά τα αρμόδια διοικητικά όργανα ως προς την εκτίμηση των πραγματικών περιστατικών ούτε ελέγχει αν είναι ορθές οι τεχνικές κρίσεις ή οι κρίσεις σκοπιμότητας της Διοίκησης, αλλά αρκείται στο να ελέγχει εάν τα αρμόδια όργανα της Διοίκησης υπερέβησαν τα άκρα όρια της διακριτικής τους ευχέρειας ή αν οι πράξεις τους συνοδεύονται από ουσιώδεις νομικές πλημμέλειες<sup>108</sup>. Αυτό σημαίνει ότι κάθε ζήτημα που υπάγεται σε νομικές έννοιες ελέγχεται αν υπάχθηκε ορθά, χωρίς να εκφέρονται κρίσεις σκοπιμότητας από το Ε.Σ. Έχει κριθεί νομολογιακά ότι αν και συχνά το Ε.Σ. διαπιστώνει στην εκάστοτε διαδικασία παραβάσεις ως προς την νομιμότητα, εντέλει δίνει την έγκρισή του για την υπογραφή της σύμβασης, θεωρώντας ότι η Διοίκηση παραβίασε μεν την νομοθεσία, χωρίς σκοπιμότητα δε, ήτοι δεν είχε δόλο ως προς την παραβίαση των κείμενων νομοθετικών διατάξεων αλλά έδρασε από συγγνωστή πλάνη<sup>109</sup>.

## 2.2) Φύση ελέγχου – δεσμευτικότητα πράξεων Ελεγκτικού Συνεδρίου

Ιδιαίτερη σημασία έχει η φύση του ελέγχου που διενεργεί το Ε.Σ. αλλά η δεσμευτικότητα των πράξεων του καθώς έχει απασχολήσει έντονα την θεωρία και την νομολογία.

Καταρχήν έχει διατυπωθεί η άποψη ότι το Ε.Σ., όταν αυτό διενεργεί προσυμβατικό έλεγχο, αποτελεί δικαστήριο και έτσι οι κρίσεις του έχουν δικαστικό χαρακτήρα αν και δεν προσιδιάζει επακριβώς σε δικαστικό όργανο με την στενή εννοία του όρου. Πλην όμως, το Ε.Σ. ευθύς επιληφθεί μίας υποθέσεως, συγκροτείται από δικαστές, οι κρίσεις του, δε, είναι πλήρως και ειδικώς αιτιολογημένες αλλά και εκδίδει αποφάσεις-κρίσεις, οι οποίες είναι προσβάσιμες σε έκαστο ενδιαφερόμενο. Όλα τα ανωτέρω είναι οι προϋποθέσεις που ορίζει το Σύνταγμα στο άρθρο 93 ως προς τα τυπικά στοιχεία που πρέπει να διαθέτουν οι δικαστικές αποφάσεις. Σύμφωνα με τα ανωτέρω, οι κρίσεις του Ε.Σ. έχουν χαρακτήρα δικαστικής απόφασης<sup>110</sup>.

---

<sup>108</sup>ό.π., σ. 175

<sup>109</sup>Δέγλερης Π., *Επίκαιροι προβληματισμοί για τις περιπτώσεις Διαφθοράς στις Δημόσιες Συμβάσεις στην Ελλάδα*, Πειραιϊκή Νομολογία, τ. 2/2016, σελ. 126 επ.

<sup>110</sup>Γέροντας Α., *Ο προληπτικός έλεγχος των δημοσίων συμβάσεων*, σε «Διαφάνεια και Ανεξαρτησία στον έλεγχο του δημοσίου χρήματος», ό.π., σελ. 70-71

Από την άλλη, έχει διατυπωθεί και η άποψη<sup>111</sup> ότι οι πράξεις του Ε.Σ. δεν είναι δικαστικές καθ' όσον για τις διαφορές που προκύπτουν από τις δημόσιες συμβάσεις επιλαμβάνεται το Συμβούλιο της Επικρατείας ενώ για τις ιδιωτικές τα πολιτικά δικαστήρια, τόσο για την οριστική όσο και για την προσωρινή δικαστική προστασία. Σύμφωνα με αυτή την άποψη, έπειτα από άσκηση ενδίκων μέσων κατά τις πράξεις του Ε.Σ., αυτό αποφαίνεται μόνο ως προς την νομιμότητα των πράξεων αυτών με τις οποίες ολοκληρώθηκε ο προσυμβατικός έλεγχος. Ως εκ τούτου, σε περίπτωση ακύρωσης της πράξης του Ε.Σ., αυτή εξαντλείται ως προς το αποτέλεσμα αυτό, ανεξαρτήτως αν εξετάζονται και παρεμπίπτοντα ζητήματα στην εν λόγω δίκη.

Με την ανωτέρω άποψη έχει συνταχθεί και το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο, το οποίο με την απόφασή του 20/2005 αποφάνθηκε ότι ο προσυμβατικός έλεγχος από το Ε.Σ. δεν θεωρείται άσκηση δημόσιας εξουσίας και ως εκ τούτου το Ε.Σ. δεν ενεργεί ως δικαστήριο σε αυτή την περίπτωση, καθώς δεν διεξάγει δίκη ούτε επιλύει διαφορά. Σύμφωνα με την ανωτέρω απόφαση οι πράξεις που εκδίδει το Ε.Σ. δεν είναι δικαστικές αποφάσεις<sup>112</sup>.

Ακόμα, ως προς την δεσμευτικότητα των πράξεων του Ε.Σ., έχει υποστηριχθεί η άποψη<sup>113</sup> ότι εφόσον οι πράξεις του Ε.Σ. δεν αποτελούν αμιγώς δικαστικές αποφάσεις, δεν παράγουν δεδικασμένο και από την άλλη δεν έχουν τεκμήριο νομιμότητας αφού δεν είναι διοικητικές πράξεις. Σύμφωνα με την ανωτέρω άποψη, το Ε.Σ. κατά τον έλεγχο των, υπό σύναψη, συμβάσεων, δεν έχει δικαιοδοτική εξουσία και σε καμία περίπτωση δεν υποκαθιστά το Συμβούλιο της Επικρατείας στον δικαστικό του έλεγχο. Πλην όμως, όπως αναφέρθηκε και ανωτέρω, αν και οι πράξεις του Ε.Σ. δεν εμπίπτουν στην έννοια του δεδικασμένου, λαμβάνονται υπόψη και επηρεάζουν την σύναψη ή μη της εκάστοτε σύμβασης.

Επιπλέον, με βάση το άρθρο 98 του Συντάγματος, προκύπτει ότι ο προσυμβατικός έλεγχος των δημοσίων συμβάσεων από το Ε.Σ. αποτελεί ελεγκτική-διοικητική αρμοδιότητα και όχι δικαστική. Έτσι σύμφωνα με την θεωρία και την νομολογία (βλ. απόφαση 20/2005 ΑΕΔ), το Ε.Σ. δεν ενεργεί ως δικαστήριο και ως εκ

---

<sup>111</sup>Μηλιώνης Ν., *Η διελκυστίνδα περί του φυσικού δικαστή από του προσυμβατικού ελέγχου των δημοσίων συμβάσεων*, Θεωρία & Πράξη Διοικητικού Δικαίου, τ. 10/2010, σ. 1005

<sup>112</sup>Λαζαράτος Π., *Η έκταση του ελέγχου νομιμότητας μεγάλων συμβάσεων από το Ελεγκτικό Συνέδριο (γνωμ.)*, Θεωρία & Πράξη Διοικητικού Δικαίου, τ. 10-11/2008, σ. 1154

<sup>113</sup>ό.π., σ. 1154

τούτου οι πράξεις του δεν συνιστούν δικαστικές αποφάσεις ούτε βέβαια μπορούν να χαρακτηριστούν ως διοικητικές πράξεις και έτσι δεν μπορούν να προσβληθούν με αίτηση ακύρωσης ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας.

Εν κατακλείδι, σύμφωνα με το ισχύον Σύνταγμα ο έλεγχος νομιμότητας των υπό σύναψη δημοσίων συμβάσεων είναι αφενός προληπτικός, ο οποίος διενεργείται από το Ε.Σ. και τελειούται με την έκδοση πράξης και αφετέρου κατασταλτικός, ο οποίος διενεργείται από το Συμβούλιο της Επικρατείας και από τα διοικητικά δικαστήρια και καταλήγει με την έκδοση δικαστικής απόφασης που την περιβάλλει το δεδουλευμένο<sup>114</sup>. Ως εκ τούτου η αρμοδιότητα του Ε.Σ. είναι μία μίξη διοικητικής αλλά και δικαστικής φύσεως καθ' όσον ολοκληρώνεται με την έκδοση πράξεων που δεν είναι δικαστικές αποφάσεις, άρα δεν έχουν ισχύ δεδουλευμένου, παράλληλα, δε, δεν μπορούν να προσβληθούν ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας.

### **3) Ένδικα μέσα κατά αποφάσεων του Ελεγκτικού Συνεδρίου**

#### *3.1) Προσφυγή Ανάκλησης*

Σύμφωνα με το άρθρο 328 Ν. 4700/2020 προβλέπεται η δυνατότητα προσβολής πράξης του Ε.Σ. με προσφυγή ανάκλησης. Θα μπορούσε να λεχθεί ότι η προσφυγή ανάκλησης αποτελεί έναν δεύτερο βαθμό προσυμβατικού ελέγχου, με τον οποίο επιτυγχάνεται η ενότητα της νομολογίας αλλά και ενισχύεται η εμπιστοσύνη και η ασφάλεια στις δημόσιες συναλλαγές<sup>115</sup>, παράλληλα, δε, αποτρέπεται η έκδοση αντιφατικών αποφάσεων και έτσι εξασφαλίζεται η πληρέστερη προστασία ακόμα και ιδιωτών που έλκουν δικαιώματα από την ανάκληση των εκάστοτε πράξεων του Ε.Σ..

Σύμφωνα με το άρθρο 328§1 Ν. 4700/2020, η προσφυγή ανάκλησης ασκείται κατά αρνητικών πράξεων του Ε.Σ. (είτε του Κλιμακίου είτε του Επιτρόπου του Ε.Σ.), ήτοι κατά πράξεων που αποφαινόνται ότι υπάρχει κώλυμα ως προς την υπογραφή της ελεγχόμενης σύμβασης, από όποιον έχει έννομο συμφέρον ή ακόμα και από τον Γενικό Επίτροπο της Επικρατείας του Ε.Σ. όταν πρόκειται για δημόσιο συμφέρον<sup>116</sup>,

---

<sup>114</sup>Γέροντας Απ, *Δίκαιο Δημοσίων Έργων, Η διοικητική σύμβαση-Ανάθεση-Εκτέλεση –Δικαστική Προστασία (κατά το εθνικό και κοινοτικό δίκαιο)*, εκδ. Σάκουλλα, 2009, σελ. 504.

<sup>115</sup>Ρέμελης Κ., *Η αίτηση ανακλήσεως στη διαδικασία προσυμβατικού ελέγχου από το Ελεγκτικό Συνέδριο*, Θεωρία και πράξη Διοικητικού Δικαίου, τ. 2/2018, σ. 106

<sup>116</sup>Κουλουμπίνη Ε, *Ο έλεγχος συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας στις οποίες αντισυμβαλλόμενος είναι το Δημόσιο ή άλλο νομικό πρόσωπο που εξομοιώνεται με το Δημόσιο από την άποψη αυτή (άρθρο 98 παρ. 1 εδ. β' Συντ.)*, Θεωρία και πράξη Διοικητικού Δικαίου, τ. 8-9/2012, σ.781

υποβάλλεται, δε, στην γραμματεία του αρμόδιου Τμήματος. Οι λόγοι για τους οποίους ασκείται προσφυγή ανάκλησης είναι η πλάνη περί τα πράγματα ή η πλάνη περί τον νόμο μέσα σε δεκαπενθήμερη προθεσμία που εκκινεί από την κοινοποίηση της πράξης του Ε.Σ. στον αρμόδιο φορέα και στον Γενικό Επίτροπο της Επικρατείας του Ελεγκτικού Συνεδρίου<sup>117</sup>.

Σύμφωνα με την παράγραφο 2 του άρθρου 328 Ν. 4700/2020, ο προσφεύγων οφείλει να κοινοποιήσει την αίτηση ανάκλησης, χωρίς υπαίτια καθυστέρηση σε οιονδήποτε έχει έννομο συμφέρον, το ίδιο, δε, δύναται να πράξει και ο Πρόεδρος του Τμήματος, με διαταγή του οποίου γνωστοποιείται με οποιονδήποτε πρόσφορο τρόπο η προσφυγή ανάκλησης και σε τρίτα πρόσωπα, που κατά την κρίση του έχουν έννομο συμφέρον. Σημειωτέο ότι δεν επιτρέπεται επανάληψη άσκησης της αίτησης ανάκλησης από τον ίδιο αιτούντα για δεύτερη φορά. Ενώ, τέλος, λεκτέο ότι, σύμφωνα με την διάταξη του άρθρου 328§3 Ν. 4700/2020, οιοσδήποτε έχει έννομο συμφέρον, δύναται να παρέμβει, εγγράφως ή προφορικά, μέχρι και την συζήτηση επ' ακροατηρίω της προσφυγής ανάκλησης.

### 3.1.1.) Νομική φύση της προσφυγής ανάκλησης

Η νομική φύση της προσφυγής ανάκλησης συνδέεται σε μέγιστο βαθμό με την γενικότερη νομική φύση του Ε.Σ., η οποία όπως προαναφέρθηκε ανωτέρω, έχει διχάσει την θεωρία και την νομολογία.

Σύμφωνα με πάγια νομολογία του Ανώτατου Ειδικού Δικαστηρίου, ο προσυμβατικός έλεγχος του Ε.Σ. δεν αποτελεί άσκηση δικαιοδοτικής εξουσίας και ως εκ τούτου το Ε.Σ., το οποίο δεν ενεργεί ως Δικαστήριο, δεν εκδίδει δικαστική απόφαση, αλλά μία *sui generis* δικαστική πράξη. Ακόμα, ως ελέχθη ανωτέρω, καθ' όσον οι πράξεις του Ε.Σ. δεν είναι δικαστικές αποφάσεις, και ως εκ τούτου δεν παράγουν δεδδικασμένο σε σύγκριση με τις τελεσίδικες δικαστικές αποφάσεις. Πλην όμως, ο προσυμβατικός έλεγχος από το Ε.Σ. είναι ουσιώδης για την προσυμβατική διαδικασία,

---

<sup>117</sup>Άρθρο 328§1 Ν. 4700/2020 «Ενιαίο κείμενο Δικονομίας για το Ελεγκτικό Συνέδριο, ολοκληρωμένο νομοθετικό πλαίσιο για τον προσυμβατικό έλεγχο, τροποποιήσεις στον Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο, διατάξεις για την αποτελεσματική απονομή της δικαιοσύνης και άλλες διατάξεις», Φ.Ε.Κ. 127 Α' 29-06-2020



εφόσον η παράλειψή του σημαίνει αυτόματα την ακυρότητα της σύμβασης<sup>118</sup>. Από την άλλη έχει καθαρά διοικητικό χαρακτήρα, ανεξάρτητα αν ασκείται σε συνθήκες τυπικότητας και ανεξαρτησίας, αφού αυτό απαιτεί το κύρος που διαλαμβάνει την δικαστική λειτουργία.

Καταρχήν η προσφυγή ανακλήσεως θα μπορούσε να θεωρηθεί ένδικο μέσο καθώς ασκείται και συζητείται ενώπιον Δικαστηρίου και ουσιαστικά περιλαμβάνει αίτημα για επανέλεγχο της υπόθεσης. Πλην όμως, λαμβάνοντας υπόψιν την φύση των πράξεων του Ε.Σ., η προσφυγή ανάκλησης δεν μπορεί να συγκαταλέγεται στην κατηγορία των παραδοσιακών ένδικων μέσων. Η ορθότερη άποψη είναι ότι η προσφυγή ανακλήσεως ασκείται ενώπιον ενός δικαιοδοτικού οργάνου, το οποίο συγκροτούν δικαστές με προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία, πλην όμως το όργανο αυτό δεν λειτουργεί ως Δικαστήριο, αλλά ως διοικητικό όργανο. Η προσφυγή ανάκλησης, με άλλα λόγια, είναι ένα ενδιάμεσο διαδικαστικό μέσο που έχει διοικητικό χαρακτήρα, με το οποίο αν και δεν αιτείται απονομή δικαιοσύνης, οδηγεί το Δικαστήριο σε μία διοικητικού χαρακτήρα απόφαση.

Ωστόσο, έχει υποστηριχθεί και η άποψη ότι η προσφυγή ανάκλησης αποτελεί ενδικοφανής προσφυγή, η οποία εντάσσεται στο γενικότερο πλαίσιο της τυπικής διοικητικής διαδικασίας, κατά την οποία ο προσφεύγων προσπαθεί να πετύχει την ανάκληση ενός δυσμενούς, για τα συμφέροντά του, μέτρου, ήτοι της πράξης του Ε.Σ. Η άποψη αυτή στηρίζεται στο γεγονός ότι η προσφυγή ανάκλησης προβλέπεται από ειδικές διατάξεις που καθορίζουν ότι πρέπει να ασκηθεί σε ορισμένη προθεσμία αλλά και άλλες προϋποθέσεις. Τα παραπάνω αποτελούν τα χαρακτηριστικά και τις προϋποθέσεις άσκησης ενδικοφανούς προσφυγής, ήτοι η άσκησή της θα πρέπει να προβλέπεται από ειδικές διατάξεις, να προσδιορίζεται το όργανο που θα την εξετάσει, η προθεσμία εντός της οποίας πρέπει να ασκηθεί αλλά και το ότι ο έλεγχος της είναι και νομιμότητας και ουσίας<sup>119</sup>.

Πλην όμως, αν και καταρχήν η άποψη αυτή θα μπορούσε να θεωρηθεί ορθή, η προσφυγή ανάκλησης δεν μπορεί να έχει τον χαρακτήρα ενδικοφανούς προσφυγής καθ' όσον αυτή ασκείται μόνο για δύο λόγους, ήτοι για πλάνη περί τα πράγματα και

---

<sup>118</sup>Ρέμελης Κ., *Η αίτηση ανακλήσεως στη διαδικασία...*, ό.π., σ. 109

<sup>119</sup>Άρθρο 45§2 Προεδρικού Διατάγματος 18/1989 Περί Κωδικοποίησης διατάξεων νόμων για το Συμβούλιο της Επικρατείας, Φ.Ε.Κ. 8 Α'9-1-1989

για πλάνη περί τον νόμο. Ως εκ τούτου, ο έλεγχος που προκαλείται με την άσκησή της δεν μπορεί να είναι έλεγχος ουσίας, όπως συμβαίνει σε ενδικοφανείς προσφυγές, αλλά μόνο έλεγχος νομιμότητας, ήτοι έλεγχος νομικών πλημμελειών. Έτσι, ορθότερο, κατ' αυτήν την άποψη, είναι να θεωρηθεί η προσφυγή ανάκλησης ως ειδική διοικητική προσφυγή<sup>120</sup>, καθ' όσον ο έλεγχος που διενεργείται με την άσκησή της είναι μόνο έλεγχος νομιμότητας.

### 3.1.2.) Προϋποθέσεις παραδεκτού της προσφυγής ανάκλησης

Όπως σε κάθε ένδικο βοήθημα, έτσι και σε κάθε διαδικαστικό βοήθημα, όπως είναι η προσφυγή ανάκλησης, προβλέπονται ορισμένες τυπικές προϋποθέσεις, οι οποίες πρέπει να συντρέχουν προκειμένου να είναι παραδεκτή η άσκηση του εν λόγω διαδικαστικού βοηθήματος και κατ' επέκταση να μπορεί να συζητηθεί κατ' ουσίαν. Σε περίπτωση που ελλείπει έστω και μία από τις προϋποθέσεις του παραδεκτού, το Ε.Σ. δεν δύναται να προχωρήσει στην εξέταση του βασίμου της προσφυγής ανάκλησης και η προσφυγή ανάκλησης απορρίπτεται ως απαράδεκτη. Σημειωτέο ότι οι προϋποθέσεις παραδεκτού πρέπει να συντρέχουν σωρευτικά, ερευνώνται, δε, και εξετάζονται αυτεπαγγέλτως από το Δικαστήριο.

Όπως αναφέρθηκε ανωτέρω, με βάση τις διατάξεις του άρθρου 328§1 Ν. 4700/2020, η προσφυγή ανάκλησης ασκείται κατά αρνητικών πράξεων του Ε.Σ., δηλαδή κατά πράξεων που αποφαίνονται ότι υπάρχει κώλυμα ως προς την υπογραφή της ελεγχόμενης σύμβασης. Ως εκ τούτου, θεωρείται απαράδεκτη η προσφυγή ανακλήσεως που ασκείται κατά θετικής πράξης του Ε.Σ., δηλαδή κατά πράξης που επιτρέπει την υπογραφή της επί ελέγχω σύμβασης.

Η ως άνω προϋπόθεση αιτιολογείται καθ' όσον όταν ο προσυμβατικός έλεγχος είναι θετικός και εκδίδεται πράξη του Ε.Σ. που επιτρέπει την υπογραφή της σύμβασης, αυτό σημαίνει ότι δεν έχουν διαπιστωθεί νομικές πλημμέλειες που να απαγορεύουν την υπογραφή της σύμβασης και έτσι δεν επέρχονται δυσμενείς συνέπειες στα εμπλεκόμενα μέρη.

---

<sup>120</sup> Σπηλιωτόπουλος Επ., *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου...*, ό.π., σ. 263

Από την άλλη, σε όλες τις περιπτώσεις ένδικων βοηθημάτων ή διοικητικών προσφυγών, η προϋπόθεση της ύπαρξης του εννόμου συμφέροντος είναι αναγκαία για το παραδεκτό της προσφυγής ανάκλησης. Αυτό σημαίνει ότι η προσφυγή ανάκλησης δεν μπορεί να ασκείται αδιακρίτως, αλλά μόνο από αυτόν που πράγματι έχει ανάγκη την αιτούμενη προστασία, γεγονός που αποδεικνύεται από την ύπαρξη εννόμου συμφέροντος του.

Σύμφωνα με τα ανωτέρω, ως έννομο συμφέρον θεωρείται ακόμα και το προσωπικό, με την έννοια ότι υπάρχει ένας ιδιαίτερος δεσμός με την προσβαλλόμενη πράξη, παράλληλα, δε, πρέπει το έννομο συμφέρον να είναι άμεσο και ενεστώς, με την έννοια ότι η παραδοχή της προσφυγής ανάκλησης να οδηγεί απευθείας στην καλύτερευση λόγω της προσβαλλόμενης πράξης. Ως εκ τούτου, είναι απαράδεκτη η προσφυγή ανάκλησης αν ελλείπει το έννομο συμφέρον, καθώς πρέπει να προκύπτει από την πλευρά του προσφεύγοντος σημαντική βλάβη του αλλά και η ωφέλειά του από την ανάκληση της πράξης του Ε.Σ..

Η πλέον κρατούσα άποψη είναι ότι για να θεμελιώνεται έννομο συμφέρον προς άσκηση προσφυγής ανάκλησης, πρέπει ο αιτών να είναι αντισυμβαλλόμενο μέρος της ελεγχόμενης σύμβασης, για την οποία η πράξη του Ε.Σ. αποφαίνεται ότι κωλύεται η σύναψή της. Και αυτό διότι θιγόμενος είναι αυτός που πλήττεται από την προσβαλλόμενη πράξη του Ε.Σ. και όχι οποιοσδήποτε τρίτος, που ενδεχομένως θίγονται τα συμφέροντά του.

Άλλη μία προϋπόθεση του παραδεκτού της προσφυγής ανάκλησης είναι η προθεσμία εντός της οποίας πρέπει αυτή να ασκηθεί, καθ' όσον δεν μπορεί το δικαίωμα για άσκησή της να διαρκεί εις το διηνεκές. Σύμφωνα με το άρθρο 328§1 Ν. 4700/2020, προβλέπεται ότι η προσφυγή ανάκλησης ασκείται εντός προθεσμίας δεκαπέντε ημερών από την κοινοποίηση της πράξης του Ε.Σ. στον αρμόδιο φορέα και στον Γενικό Επίτροπο της Επικρατείας του Ε.Σ.

Όπως έχει κριθεί νομολογιακά<sup>121</sup>, η ως άνω δεκαπενθήμερη προθεσμία είναι αποκλειστική και εκκινεί για όλους τους έχοντες έννομο συμφέρον που νομιμοποιούνται στην άσκησή της από την κοινοποίηση της πράξης στον οικείο φορέα.

---

<sup>121</sup>Απόφαση 2241/2016 Ελεγκτικού Συνεδρίου - Τμήμα VI (δημοσιευμένη στην Τ.Ν.Π. ΝΟΜΟΤΕΛΕΙΑ)

Και τούτο διότι αυτό συνάδει με την *ratio* του νόμου προς γρήγορη διεκπεραίωση του ελέγχου και κατ' επέκταση δεν θα εμποδίζεται η συναλλακτική δράση της διοίκησης, η οποία σε περίπτωση άσκησης προσφυγών ανακλήσεως χωρίς την απαιτούμενη ταχθείσα προθεσμία θα κινδύνευε να ματαιωθεί. Συνεπώς, όταν ασκείται προσφυγή ανάκλησης μετά την πάροδο της ως άνω αποκλειστικής δεκαπενθήμερης προθεσμίας, αυτή λογίζεται εκπρόθεσμη. Αυτή, δε, η προϋπόθεση, η οποία ανάγεται στους όρους του παραδεκτού, ερευνάται αυτεπαγγέλτως από το Ε.Σ. και σε περίπτωση μη τηρήσεώς της, η προσφυγή ανάκλησης απορρίπτεται ως απαράδεκτη.

### 3.1.3.) Λόγοι προσφυγής ανάκλησης

Όπως ελέχθη και ως άνω, η προσφυγή ανάκλησης ασκείται μόνο για δύο λόγους που αναφέρονται περιοριστικά στον νόμο, ήτοι στο άρθρο 328§1 Ν. 4700/2020. Οι λόγοι αυτοί είναι η πλάνη περί τα πράγματα ή η πλάνη περί τον νόμο.

Από την μία, η πλάνη περί τα πράγματα σχετίζεται με τα πραγματικά περιστατικά που υπάγονται σε συγκεκριμένες διατάξεις νόμου και για τα οποία ενδεχομένως σχηματίστηκε εσφαλμένη κρίση από τα στοιχεία του φακέλου. Από τα ανωτέρω συνάγεται ότι πλάνη περί τα πράγματα θεμελιώνεται όταν το Ε.Σ. αντιλήφθηκε εσφαλμένα την ύπαρξη ή την ανυπαρξία των πραγματικών περιστατικών, τα οποία ήταν αναγκαία για την έκδοση της προσβαλλόμενης, με την προσφυγή ανάκλησης, πράξης, πλην όμως αποδείχθηκε ότι αυτά ήταν αντικειμενικώς ανύπαρκτα<sup>122</sup> και δεν δικαιολογείται από αυτά<sup>123</sup>. Ακόμα, η πλάνη περί τα πράγματα ενδέχεται να αφορά και σε νεότερο ή και παλαιότερο στοιχείο από την κρίση του Ε.Σ., το οποίο όμως δεν ελήφθη υπόψιν<sup>124</sup>. Ωστόσο, δεν υφίσταται πλάνη περί τα πράγματα όταν επικαλούνται ήδη υφιστάμενα στοιχεία ως νέα ώστε να αξιολογηθούν εκ νέου<sup>125</sup>.

Από την άλλη, η πλάνη περί τον νόμο σχετίζεται με την εσφαλμένη από το Ε.Σ. ερμηνεία διάταξης νόμου ή την πλημμελή εφαρμογή της, με βάση την οποία το Ε.Σ. οδηγήθηκε σε αρνητική κρίση της ελεγχόμενης σύμβασης<sup>126</sup>. Σημειωτέο ότι, σε

---

<sup>122</sup>Ρέμελης Κ., *Η αίτηση ανακλήσεως στη διαδικασία...*, ό.π., σ. 125

<sup>123</sup>Κουλουμπίνη Ε., *Ο έλεγχος συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας...*, ό.π., σ. 781

<sup>124</sup>ό.π., σ. 781

<sup>125</sup>Κοκκίδου Α., *Η αίτηση ανάκλησης ενώπιον του VI Τμήματος...*, ό.π., σ. 369

<sup>126</sup>ό.π., σ. 369

περιπτώσεις πλάνης περί τον νόμο ελέγχεται η νομιμότητα της προσβαλλόμενης πράξης και όχι η σκοπιμότητά της<sup>127</sup>.

#### 3.1.4.) Το βάσιμο της προσφυγής ανάκλησης

Αφού ελεγχθούν οι παραπάνω προϋποθέσεις παραδεκτού και η προσφυγή ανάκλησης κριθεί παραδεκτή, το Ε.Σ. καλείται να εξετάσει την ουσιαστική βασιμότητά της. Εφόσον, ως προελέχθη ανωτέρω, προσφυγή ανάκλησης ασκείται μόνο κατά αρνητικών πράξεων του Ε.Σ., το ουσία βάσιμό της αφορούν τους λόγους με βάση τους οποίους το Ε.Σ. διατύπωση εξαρχής την αρνητική του κρίση.

Μάλιστα, το γεγονός ότι η αρνητική κρίση του Ε.Σ. σχετίζεται με την διαπίστωση, από μέρους του, ουσιωδών πλημμελειών της διαδικασίας εν γένει αλλά και του σχεδίου της σύμβασης, γίνεται σαφές ότι η ουσιαστική βασιμότητα των λόγων της προσφυγής ανάκλησης σχετίζεται με τις διαπιστώσεις της προσβαλλόμενης πράξης επί των ως άνω διαπιστωθεισών ουσιωδών πλημμελειών.

Πρέπει να σημειωθεί ότι ως ουσιώδεις νομικές πλημμέλειες θεωρούνται αυτές που παραβιάζουν θεμελιώδεις αρχές της διαδικασίας, όπως για παράδειγμα την αρχή της διαφάνειας των διαδικασιών. Γίνεται αντιληπτό ότι η διάκριση ανάμεσα σε ουσιώδεις και επουσιώδεις νομικές πλημμέλειες είναι αναγκαία διαδικασία με βάση την οποία το Ε.Σ. θα οδηγηθεί στην αποδοχή ή την απόρριψη της προσφυγής ανάκλησης.

Έτσι, με βάση τα ανωτέρω, αν κριθεί η προσφυγή ανάκλησης είναι εκτός από παραδεκτή, και βάσιμη, το Ε.Σ. ανακαλεί την προσβαλλόμενη πράξη και ελέγχει εκ νέου την νομιμότητα της υπό σύναψη σύμβασης και τέλος κρίνει για την δυνατότητα υπογραφής της ή μη. Πρέπει να σημειωθεί ότι ο έλεγχος που διενεργείται σε αυτή την φάση είναι μόνο έλεγχος νομιμότητας, εκτείνεται, δε, αυτεπαγγέλτως από το δικαστήριο σε όλες τις πράξεις της διαδικασίας, ακόμα και αν ο προσφεύγων δεν τις έχει επικαλεστεί<sup>128</sup>.

---

<sup>127</sup>Ρέμελης Κ., *Η αίτηση ανακλήσεως στη διαδικασία...*, ό.π., σ. 125

<sup>128</sup>Μαυρίδης Στ., *Το δικονομικό οπλοστάσιο ενώπιον του Ελεγκτικού Συνεδρίου κατά τον προσυμβατικό έλεγχο: Αίτηση ανάκλησης – Αίτηση Αναθεώρησης*, Διοικητική Δίκη τ. 3/2017, σ. 350

Πρέπει να σημειωθεί ότι, λόγω του σκοπού της ταχύτατης διεκπεραίωσης της διαδικασίας του προσυμβατικού ελέγχου ένεκα εξυπηρέτησης δημοσίου συμφέροντος, μόνο μία φορά δύναται να μην εκδοθεί οριστική απόφαση και σε περίπτωση αναβολής λόγω έλλειψης στοιχείων, ορίζεται αρκετά σύντομη προθεσμία, εντός της οποίας πρέπει να προσκομιστούν τα εν λόγω στοιχεία και η οποία δεν μπορεί να υπερβαίνει τις δεκαπέντε ημέρες. Έπειτα από την πάροδο της ως άνω προθεσμίας η προσφυγή ανάκλησης συζητείται και μέσα σε τριάντα ημέρες πρέπει να εκδοθεί οριστική απόφαση για την παραδοχή της ή όχι<sup>129</sup>.

### *3.2) Προσφυγή Αναθεώρησης*

Σύμφωνα με το άρθρο 329 Ν. 4700/2020 προβλέπεται η άσκηση προσφυγής αναθεώρησης κατά των αποφάσεων του Ε.Σ. που εκδόθηκαν στα πλαίσια εκδίκασης που εκδίδονται επί των αιτήσεων ανάκλησης κατά των πράξεων των Κλιμακίων.

Σύμφωνα με το άρθρο 329§1 Ν. 4700/2020, η προσφυγή αναθεώρησης ασκείται κατά αποφάσεων του Ε.Σ. οι οποίες απέρριψαν την προσφυγή ανάκλησης, από το Δημόσιο, την αναθέτουσα αρχή ή φορέα, τον παρεμβάντα στην εκδίκαση της προσφυγής ανάκλησης ή από τον Γενικό Επίτροπο της Επικρατείας του Ε.Σ., υποβάλλεται, δε, στη γραμματεία του Δικαστηρίου. Οι λόγοι για τους οποίους ασκείται η προσφυγή αναθεώρησης είναι ίδιοι με τους λόγους άσκησης της προσφυγής ανάκλησης, ήτοι η πλάνη περί τα πράγματα ή η πλάνη περί τον νόμο. Σύμφωνα με το άρθρο 329§2 Ν. 4700/2020, προσφυγή αναθεώρησης ασκείται εντός δεκαπενθήμερης προθεσμίας που εκκινεί από την κοινοποίηση, με επιμέλεια της γραμματείας του Τμήματος του Ε.Σ., της προσβαλλόμενης απόφασης στον προσφεύγοντα.

Σύμφωνα με την παράγραφο 2 του άρθρου 329 Ν. 4700/2020, ο προσφεύγων οφείλει να κοινοποιήσει την αίτηση αναθεώρησης ευθύς αμέσως και χωρίς υπαίτια καθυστέρηση στο Δημόσιο αλλά και σε όσους είχαν συμμετάσχει στην εκδίκαση της προσφυγής ανάκλησης, το ίδιο, δε, δύναται να πράξει και ο Πρόεδρος του Δικαστηρίου, με διαταγή του οποίου γνωστοποιείται με οποιονδήποτε πρόσφορο τρόπο

---

<sup>129</sup>Άρθρο 328§5 Ν. 4700/2020 «Ενιαίο κείμενο Δικονομίας για το Ελεγκτικό Συνέδριο, ολοκληρωμένο νομοθετικό πλαίσιο για τον προσυμβατικό έλεγχο, τροποποιήσεις στον Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο, διατάξεις για την αποτελεσματική απονομή της δικαιοσύνης και άλλες διατάξεις», Φ.Ε.Κ. 127 Α' 29-06-2020

η προσφυγή αναθεώρησης και σε τρίτα πρόσωπα, που κατά την κρίση του έχουν έννομο συμφέρον. Σημειωτέο ότι δεν επιτρέπεται η άσκηση δεύτερης προσφυγής αναθεώρησης από τον ίδιο αιτούντα<sup>130</sup>.

### 3.2.1) Προϋποθέσεις Παραδεκτού της προσφυγής αναθεώρησης

Καθ' όσον η προσφυγή αναθεώρησης αποτελεί και αυτή ένα διαδικαστικό, οιονεί ένδικο μέσο, πρέπει να συντρέχουν ορισμένες προϋποθέσεις, σύμφωνα με τις οποίες η άσκησή της θεωρείται ότι είναι παραδεκτή, οι λεγόμενες και ως προϋποθέσεις του παραδεκτού.

Καταρχήν πρώτη προϋπόθεση, η οποία κρίνει αν η προσφυγή αναθεώρησης είναι ή όχι παραδεκτή, αφορά το αρμόδιο δικαστήριο ενώπιον του οποίου αυτή ασκείται. Όπως αναφέρθηκε ανωτέρω, η προσφυγή αναθεώρησης εκδικάζεται από το Τμήμα του Ε.Σ. που εξέδωσε την προσβαλλόμενη απόφαση, ήτοι την απορριπτική απόφαση κατά της προσφυγής ανάκλησης.

Περαιτέρω, η ύπαρξη εννόμου συμφέροντος αποτελεί και αυτή μία προϋπόθεση του παραδεκτού της προσφυγής αναθεώρησης. Σύμφωνα με τις διατάξεις του Ν. 4700/2020, η προσφυγή αναθεώρησης ασκείται από όποιον συμμετείχε στην εκδίκαση της προσφυγής ανάκλησης και εφόσον έχει έννομο συμφέρον προς τούτο, ήτοι από το Δημόσιο εν γένει, την αναθέτουσα αρχή ή φορέα, τον τρίτο που άσκησε παρέμβαση στην συζήτηση της προσφυγής ανάκλησης αλλά και από τον Γενικό Επίτροπο της Επικρατείας του Ε.Σ.

Ακόμα, η παραδεκτή άσκηση της προσφυγής αναθεώρησης σχετίζεται και με το είδος της προσβαλλόμενης απόφασης. Και τούτο διότι αυτή ασκείται μόνο κατά απόφασης που αποφαίνεται ότι απορρίπτεται η προσφυγή ανάκλησης. Σε διαφορετική περίπτωση, ήτοι αν έγινε δεκτή η προσφυγή ανάκλησης, η άσκηση της προσφυγής αναθεώρησης θεωρείται απαράδεκτη και απορρίπτεται ως τέτοια. Η ως άνω προϋπόθεση ερείδεται στην γενικότερη λειτουργία του συστήματος του

---

<sup>130</sup>Άρθρο 329§3 Ν. 4700/2020 «Ενιαίο κείμενο Δικονομίας για το Ελεγκτικό Συνέδριο, ολοκληρωμένο νομοθετικό πλαίσιο για τον προσυμβατικό έλεγχο, τροποποιήσεις στον Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο, διατάξεις για την αποτελεσματική απονομή της δικαιοσύνης και άλλες διατάξεις», Φ.Ε.Κ. 127 Α' 29-06-2020

προσυμβατικού ελέγχου από το Ε.Σ., καθ' όσον, όπως αναφέρεται ανωτέρω, η προσφυγή ανάκλησης ασκείται μόνο όταν εκδίδεται αρνητική κρίση από το Ε.Σ. επί της ελεγχόμενης σύμβασης. Θα ήταν άτοπο αλλά και χρονοβόρο να δίνεται η δυνατότητα άσκησης προσφυγής αναθεώρησης όταν η προσφυγή ανάκλησης έχει γίνει δεκτή.

Τέλος, σημαντική προϋπόθεση για την παραδεκτή άσκηση της προσφυγής αναθεώρησης αποτελεί και η προθεσμία εντός της οποίας αυτή ασκείται. Όπως αναφέρεται ανωτέρω, η προσφυγή αναθεώρησης ασκείται εντός δεκαπέντε ημερών από την κοινοποίηση της προσβαλλόμενης απόφασης στον προσφεύγοντα. Η τόσο σύντομη προθεσμία εξυπηρετεί τον γενικότερο σκοπό της διαδικασίας του προσυμβατικού ελέγχου, η οποία αποσκοπεί στην εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος και στην ταχύτατη διεκπεραίωση του ελέγχου.

### 3.2.2) Λόγοι προσφυγής αναθεώρησης

Σύμφωνα με τις διατάξεις του Ν. 4700/2020, οι λόγοι για τους οποίους μπορεί να ασκηθεί προσφυγή αναθεώρησης είναι η πλάνη περί τα πράγματα και η πλάνη περί τον νόμο.

Σύμφωνα με την πάγια νομολογία του Ε.Σ.<sup>131</sup>, πλάνη περί τα πράγματα υπάρχει όταν τα πραγματικά περιστατικά που δέχθηκε το Δικαστήριο αποδεικνύονται αντικειμενικώς ανύπαρκτα ή όταν στην προσβαλλόμενη απόφαση αγνοήθηκαν υπαρκτά πραγματικά περιστατικά. Τα ως άνω, μάλιστα, θα πρέπει να διαπιστώνονται χωρίς παρεμβολή του στοιχείου της υποκειμενικής κρίσης<sup>132</sup>.

Από την άλλη, προσφυγή αναθεώρησης ασκείται και όταν συντρέχει πλάνη περί τον νόμο, ήτοι όταν το Δικαστήριο εφάρμοσε ή ερμήνευσε εσφαλμένα ή την οικεία διάταξη νόμο, με βάση την οποία οδηγήθηκε σε απόρριψη της προσφυγής ανάκλησης.

Τέλος, σχετικά με την συζήτηση της προσφυγής αναθεώρησης, πρέπει να σημειωθεί ότι αυτή εισάγεται προς συζήτηση στην επόμενη, από την κατάθεσή της,

---

<sup>131</sup>Κούρτης Γ., *Διαδικασία και δικονομικά προβλήματα ενώπιον του Ελεγκτικού Συνεδρίου*, Διοικητική Δίκη, 2001, σ. 851

<sup>132</sup>Απόφαση 446/2002 Ελεγκτικού Συνεδρίου - Τμήμα ΙΙΙ (δημοσιευμένη στην Τ.Ν.Π. ΝΟΜΟΤΕΛΕΙΑ)



προγραμματισμένη συνεδρίαση της ελάσσονος Ολομέλειας του Ε.Σ., με την προϋπόθεση ότι έχουν μεσολαβήσει οκτώ τουλάχιστον ημέρες από την κατάθεσή της. Βέβαια, σε εξαιρετικές περιπτώσεις επείγοντος χαρακτήρα, η ελάσσων Ολομέλεια μπορεί να συγκληθεί εκτάκτως από τον Πρόεδρο του Δικαστηρίου<sup>133</sup>, ενώ αν γίνει δεκτή η προσφυγή αναθεώρησης, αποφασίζεται οριστική η υπογραφή της ελεγχόμενης σύμβασης<sup>134</sup>.

### 3.3) Αίτηση άρσης αμφισβήτησης ή αμφιβολίας

Σύμφωνα με το άρθρο 337 Ν. 4700/2020, σε περίπτωση αμφισβήτησης ως προς την έννοια διατάξεων τυπικού νόμου που ανακύπτει έπειτα από έκδοση αντιφατικών πράξεων του Ε.Σ. ή αντίθετων αποφάσεων επί προσφυγών ανάκλησης καθώς και σε περίπτωση αμφιβολίας ως προς την έννοια των ανωτέρω διατάξεων επί εκκρεμών υποθέσεων, η ελάσσων Ολομέλεια του Ε.Σ. είναι επιφορτισμένη με την άρση τους.

Για να θεμελιωθεί η αντίφαση μεταξύ των πράξεων ή των αποφάσεων του Ε.Σ., πρέπει αμφότερες να αναφέρονται στο ίδιο νομικό ζήτημα, να σχετίζονται με τις ίδιες νομικές διατάξεις και η αντίθεσή τους να είναι απόρροια των αιτιολογιών που θεμελίωσαν το διατακτικό τους.

Σημαντικό είναι ότι η αίτηση για την άρση της αμφισβήτησης υποβάλλεται ενώπιον της ελάσσονος Ολομέλειας είτε αυτεπάγγελτα από τον Πρόεδρο του Κλιμακίου ή του Τμήματος ή από τον Πρόεδρο του Ε.Σ. ή τον Γενικό Επίτροπο της Επικρατείας του Ε.Σ., και τούτο διότι είναι προφανής ο σκοπός της ενότητας της νομολογίας<sup>135</sup> είτε με πρωτοβουλία τρίτου που αποδεικνύεται ότι έχει έννομο συμφέρον<sup>136</sup>. Ενώ, τέλος, σύμφωνα με την διάταξη του άρθρου 337§4 Ν. 4700/2020,

---

<sup>133</sup>Άρθρο 329§4 Ν. 4700/2020 «Ενιαίο κείμενο Δικονομίας για το Ελεγκτικό Συνέδριο, ολοκληρωμένο νομοθετικό πλαίσιο για τον προσυμβατικό έλεγχο, τροποποιήσεις στον Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο, διατάξεις για την αποτελεσματική απονομή της δικαιοσύνης και άλλες διατάξεις», Φ.Ε.Κ. 127 Α' 29-06-2020

<sup>134</sup>Άρθρο 329§5 Ν. 4700/2020 «Ενιαίο κείμενο Δικονομίας για το Ελεγκτικό Συνέδριο, ολοκληρωμένο νομοθετικό πλαίσιο για τον προσυμβατικό έλεγχο, τροποποιήσεις στον Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο, διατάξεις για την αποτελεσματική απονομή της δικαιοσύνης και άλλες διατάξεις», Φ.Ε.Κ. 127 Α' 29-06-2020

<sup>135</sup>Κοκκίδου Α., *Η αίτηση ανάκλησης ενώπιον του VI Τμήματος του Ελεγκτικού Συνεδρίου*, ό.π.. σ. 374

<sup>136</sup>Άρθρο 337§2 Ν. 4700/2020 «Ενιαίο κείμενο Δικονομίας για το Ελεγκτικό Συνέδριο, ολοκληρωμένο νομοθετικό πλαίσιο για τον προσυμβατικό έλεγχο, τροποποιήσεις στον Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο, διατάξεις για την αποτελεσματική απονομή της δικαιοσύνης και άλλες διατάξεις», Φ.Ε.Κ. 127 Α' 29-06-2020

η ελάσσων Ολομέλεια οφείλει να αποφανθεί επί της αιτήσεως άρσης της αμφισβήτησης ή της αμφιβολίας εντός τριάντα ημερών από την κατάθεση της.

## ΠΕΜΠΤΟ ΚΕΦΑΛΑΙΟ: Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΟΥ ΔΗΜΟΥ ΜΕΣΣΗΝΗΣ

### Πράξη 45/2019 Κλιμακίου Ε' Ελεγκτικού Συνεδρίου

Εξετάζοντας την με αριθμό 45/2019 πράξη του Κλιμακίου Ε' του Ε.Σ. εκλήθη να ελέγξει την νομιμότητα της διαδικασίας ανάδειξης αναδόχου και του σχεδίου σύμβασης του έργου «Βελτίωση υποδομών δικτύου ύδρευσης του Δήμου Μεσσήνης - Υποέργο 2 Ανακαίνιση εσωτερικών δικτύων ύδρευσης Τοπικών Κοινοτήτων και Δημοτικής Κοινότητας Μεσσήνης του Δήμου Μεσσήνης». Το ως άνω έργο είχε προϋπολογιζόμενη δαπάνη 663.709,68 ευρώ, χωρίς Φ.Π.Α. και αφορούσε στην αντικατάσταση τμημάτων των εσωτερικών δικτύων ύδρευσης σε τοπικές κοινότητες του ως άνω Δήμου Μεσσήνης μήκους 2.347 μέτρων, καθώς και στην βελτίωση της λειτουργίας του δικτύου ύδρευσης στη Δημοτική Κοινότητα Μεσσήνης του ίδιου Δήμου με την προσθήκη δικλίδων.

Στην ως άνω πράξη αναφέρεται ότι με απόφαση της Οικονομικής Επιτροπής του ανωτέρω Δήμου εγκρίθηκε η σχετική μελέτη του έργου, ενώ με απόφαση του ίδιου ως άνω οργάνου εγκρίθηκαν οι όροι της διακήρυξης, με την οποία ορίστηκε ότι η ανάθεση του έργου θα γινόταν με προσφυγή στην ανοικτή διαδικασία του άρθρου 27 του ν.4412/2016 και ότι η οικονομική προσφορά των διαγωνιζομένων θα υποβαλλόταν σύμφωνα με το σύστημα επιμέρους ποσοστών έκπτωσης. Περαιτέρω, δε, ως κριτήριο για την ανάθεση της εκτέλεσης του έργου ορίστηκε αυτό της πλέον συμφέρουσας από οικονομική άποψη προσφοράς μόνο βάσει τιμής, ενώ η συνολική προθεσμία εκτέλεσης του έργου ορίστηκε σε 6 μήνες από την ημερομηνία υπογραφής της σύμβασης.

Αφού δημοσιεύθηκε η περίληψη της διακήρυξης στον τύπο και αναρτήθηκε στο Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων, κατά την ορισθείσα ημερομηνία διενέργειας του διαγωνισμού, οι κατατεθείσες προσφορές ανήλθαν σε δεκατέσσερις. Η Επιτροπή Διαγωνισμού, αφού αποσφράγισε και έλεγξε τα δικαιολογητικά συμμετοχής και τους σφραγισμένους φακέλους οικονομικής προσφοράς των διαγωνιζομένων, προέβη στον προβλεπόμενο έλεγχο γνησιότητας των εγγυητικών επιστολών και εισηγήθηκε την αποδοχή των προσφορών όλων των υποψηφίων και την ανάθεση της εκτέλεσης του ανωτέρω έργου στην εργοληπτική επιχείρηση Χ, η οποία προσέφερε το υψηλότερο ποσοστό έκπτωσης. Ως εκ τούτου, η

Επιτροπή Διαγωνισμού, αφού παρέλαβε και έλεγξε τα δικαιολογητικά της προσωρινής αναδόχου επιχείρησης, εισηγήθηκε προς την Οικονομική Επιτροπή την κατακύρωση του αποτελέσματος του διαγωνισμού σε αυτήν.

Το ως άνω Κλιμάκιο του Ε.Σ. έκρινε ότι δεν κωλύεται η υπογραφή του σχεδίου σύμβασης, δεδομένου ότι όπως βεβαιώνεται από τον Πρόεδρο της Οικονομικής Επιτροπής του Δήμου Μεσσήνης δεν είχαν ασκηθεί ενστάσεις κατά του κύρους του ελεγχόμενου διαγωνισμού και των πράξεων και αποφάσεων που τον αφορούν και περαιτέρω από τον έλεγχο των υποβληθέντων, ενώπιον του Κλιμακίου, στοιχείων δεν διαπιστώθηκαν νομικές πλημμέλειες κατά τη διαδικασία ανάδειξης αναδόχου του ελεγχόμενου έργου. Πλην όμως το Κλιμάκιο έθεσε ως όρο να διορθωθούν ορισμένοι όροι του σχεδίου της σύμβασης σχετικά με την έκδοση φορολογικών στοιχείων από τον ανάδοχο αλλά και την συνολική προθεσμία εκτέλεσης του έργου, η οποία προτείνεται αυξηθεί σε δώδεκα μήνες από έξι.

#### Πράξη 421/2018 Κλιμακίου Ζ' Ελεγκτικού Συνεδρίου

Το Κλιμάκιο Ζ' κλήθηκε να ελέγξει τη νομιμότητα του υποβληθέντος, στο Ε.Σ. από τον τότε Δήμαρχο Μεσσήνης, σχεδίου σύμβασης, το οποίο συνοδευόταν από τα σχέδια σύμβασης μεσεγγύησης και ενεχυριάσεων απαιτήσεων αλλά και της προηγηθείσης διαδικασίας ανάδειξης αναδόχου για την παροχή της υπηρεσίας «Ενεργειακή αναβάθμιση -αυτοματοποίηση συστημάτων ηλεκτροφωτισμού κοινοχρήστων χώρων-εφαρμογές SMART CITIES, με εξοικονόμηση ενέργειας στο Δήμο Μεσσήνης». Η προϋπολογιζόμενη δαπάνη της ως άνω υπηρεσίας ανερχόταν στο ποσό των 5.838.778,11 ευρώ, μη συμπεριλαμβανομένου του Φ.Π.Α., με δικαίωμα ρήτρας αναθεώρησης έως και 50% επί της αξίας της σύμβασης, ενώ ως κριτήριο ανάθεσης του διαγωνισμού ορίστηκε η πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά που προσδιορίζεται από τη βέλτιστη σχέση ποιότητας και τιμής.

Στην ως άνω πράξη αναφέρεται ότι με απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου Μεσσήνης εγκρίθηκε αφενός η διενέργεια ανοικτού διεθνούς ηλεκτρονικού διαγωνισμού για την ανάθεση της αναβάθμισης του συστήματος ηλεκτροφωτισμού στους κοινόχρηστους χώρους του Δήμου αφετέρου η σχετική μελέτη της Διεύθυνσης Τεχνικών Υπηρεσιών του Δήμου. Σύμφωνα με αυτήν, ο Δήμος θα αναζητούσε

υπηρεσίες για τη χρηματοδότηση της συνολικής επένδυσης στον τομέα Ηλεκτροφωτισμού Κοινοχρήστων Χώρων παράλληλα με τη συντήρηση του συστήματος για δώδεκα χρόνια. Περαιτέρω προβλέφθηκε ότι ο Δήμος δεν θα δαπανούσε πόρους, αλλά θα κάλυπτε το σύνολο της υπηρεσίας από την εξοικονόμηση που θα ήταν αποτέλεσμα της μείωσης κατανάλωσης ενέργειας και του κόστους λειτουργίας. Η αποπληρωμή του κόστους ενεργειακής αναβάθμισης θα προερχόταν από το όφελος της εξοικονόμησης που τελικά θα επιτευχθεί, ενώ για την εξασφάλιση των πληρωμών δημιουργήθηκε με απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου Ειδικός Καταπιστευματικός Λογαριασμός σε πιστωτικό ίδρυμα, στον οποίο ο πάροχος της ηλεκτρικής ενέργειας πρέπει να καταθέτει τα ανταποδοτικά τέλη των δημοτών.

Αφού εγκρίθηκε η ανάληψη πολυετούς υποχρέωσης για την ανωτέρω υπηρεσία με απόφαση της Οικονομικής Επιτροπής του Δήμου Μεσσήνης, εγκρίθηκαν και οι όροι της διακήρυξης, σύμφωνα με την οποία αντικείμενο της εν λόγω ανάθεσης ήταν: α) η παροχή υπηρεσιών αναβάθμισης του Συστήματος Ηλεκτροφωτισμού Κοινοχρήστων χώρων (οδοφωτισμός) με την υποβολή μελέτης εφαρμογής, β) η προμήθεια, εγκατάσταση και παραμετροποίηση υλικών υψηλής τεχνολογίας και ενεργειακής απόδοσης, καθώς και του συστήματος Τηλεελέγχου και Τηλεχειρισμού αλλά και της λειτουργίας εφαρμογών SMART CITIES και γ) η παροχή υπηρεσιών για τη λειτουργία – συντήρηση του Συστήματος Ηλεκτροφωτισμού Κοινοχρήστων χώρων του Δήμου για χρονικό διάστημα 12 ετών.

Βασικά χαρακτηριστικά της ως άνω υπηρεσίας ήταν η συνολικά εγγυημένη εξοικονόμηση ενέργειας αλλά και το συνολικά εγγυημένο οικονομικό όφελος του Δήμου για δώδεκα χρόνια, διάστημα για το οποίο θα δεσμευόταν ο οικονομικός φορέας στην προσφορά του και το οποίο θα ήταν ανεξάρτητο από την εγγυημένη εξοικονόμηση ενέργειας, η οποία και θα καθόριζε το ύψος της αμοιβής του. Από την άλλη, το οικονομικό αντάλλαγμα του αναδόχου θα προερχόταν από την εξοικονόμηση ενέργειας ως απόρροια της ανωτέρω υπηρεσίας, παράλληλα δε αναγκαία προϋπόθεση ήταν η εξοικονόμηση ενέργειας τουλάχιστον 50%. Ακόμα, οι όροι ενεργοποίησης του δικαιώματος ρήτρας αναθεώρησης αφορούσαν στην περίπτωση όπου η επιτευχθείσα εξοικονόμηση ενέργειας θα ήταν μεγαλύτερη από αυτήν που προσέφερε ο ανάδοχος, ενώ το προκύπτον οικονομικό όφελος, αφού προσδιοριζόταν, θα κατανεμόταν μεταξύ του αναδόχου και του Δήμου. Η προαναφερθείσα κατανομή θα αποτελούσε την

πρόσθετη αμοιβή του αναδόχου, υπολογιζόμενη αναλογικά με βάση την προσφορά του, και θα έπρεπε να ανέρχεται έως 50% επί της αξίας της σύμβασης.

Έπειτα ακολούθησε ο διαγωνισμός και η αξιολόγηση των τεχνικών προσφορών και με βάση το κριτήριο της συμφερότερης προσφοράς, κατακυρώθηκε το αποτέλεσμα του διαγωνισμού στην ένωση εταιρειών Χ έναντι συνολικού συμβατικού τιμήματος 5.306.225,31 ευρώ (πλέον Φ.Π.Α. 24%).

Το ως άνω Κλιμάκιο του Ε.Σ. έκρινε ότι δεν κωλύεται η υπογραφή του σχεδίου σύμβασης, δεδομένου ότι, σύμφωνα με βεβαίωση του Δημάρχου Μεσσήνης, δεν είχαν ασκηθεί ούτε εκκρεμούσαν προσφυγές, αιτήσεις ασφαλιστικών μέτρων ή άλλα ένδικα βοηθήματα κατά του κύρους του διαγωνισμού. Πλην όμως το ως άνω Κλιμάκιο έθεσε ως προϋπόθεση να αναδιατυπωθεί συγκεκριμένος όρος του σχεδίου της σύμβασης που σχετιζόταν με την τροποποίηση της σύμβασης παροχής υπηρεσιών.

#### Πράξη 724/2018 Κλιμακίου Ε' Ελεγκτικού Συνεδρίου

Το Κλιμάκιο Ε' του Ε.Σ. κλήθηκε να ελέγξει τη νομιμότητα της διαγωνιστικής διαδικασίας αλλά και του σχεδίου σύμβασης του έργου του Δήμου Μεσσήνης που σχετιζόταν με την κατασκευή δικτύου απορροής ομβρίων υδάτων, υδροφρεατίων και φρεατίων επίσκεψης για την αντιπλημμυρική προστασία της Δημοτικής Κοινότητας Μεσσήνης. Το ως άνω έργο είχε προϋπολογιζόμενη δαπάνη 645.161,29 ευρώ, πλέον Φ.Π.Α., ενώ σύμφωνα με έκθεση-βεβαίωση του Προϊσταμένου της Διεύθυνσης Τεχνικών Υπηρεσιών του Δήμου Μεσσήνης, για τις εν λόγω εργασίες δεν απαιτείτο η τήρηση διαδικασίας περιβαλλοντικής αδειοδότησης.

Προκειμένου να εκτελεστεί το ως άνω έργο είχε συναφθεί προγραμματική σύμβαση μεταξύ του Δήμου Μεσσήνης και της Δημοτικής Επιχείρησης Ύδρευσης – Αποχέτευσης Μεσσήνης, η νομιμότητα της οποίας είχε ήδη κριθεί με την με αριθμό 594/2018 Πράξη του ως άνω Κλιμακίου. Περαιτέρω, το έργο αυτό είχε ενταχθεί στο τεχνικό πρόγραμμα του έτους 2018 και στον προϋπολογισμό του Δήμου Μεσσήνης, ενώ παράλληλα η χρηματοδότησή του θα προερχόταν από πιστώσεις του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων.

Περαιτέρω, με απόφαση της Οικονομικής Επιτροπής του ως άνω Δήμου, εγκρίθηκαν οι όροι της διακήρυξης του εν λόγω έργου, σύμφωνα με τους οποίους η δημοπράτηση θα γίνει μέσω του Εθνικού Συστήματος Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων, ενώ ως κριτήριο ανάθεσης τέθηκε η πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά μόνο βάσει τιμής, ήτοι η χαμηλότερη και η συνολική προθεσμία εκτέλεσης του έργου ορίστηκε σε έξι μήνες από την ημερομηνία υπογραφής της σύμβασης.

Αφού δημοσιεύθηκε η περίληψη της διακήρυξης τύπο και αναρτήθηκε στο Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων, ορίστηκε η ημερομηνία διεξαγωγής της δημοπρασίας, κατά την οποία η Επιτροπή Διαγωνισμού προέβη στην ηλεκτρονική αποσφράγιση και στον έλεγχο των οικονομικών προσφορών. Σύμφωνα με τον ως άνω έλεγχο δεκαεπτά επιχειρήσεις πληρούσαν τις προϋποθέσεις του νόμου αλλά και των όρων της διακήρυξης ενώ προσωρινός μειοδότης αναδείχθηκε ο οικονομικός φορέας Χ, ο οποίος κατέθεσε τα προβλεπόμενα δικαιολογητικά κατακύρωσης που εν συνεχεία, αφού ελέγχθηκαν από την Επιτροπή Διαγωνισμού, διαπιστώθηκε ότι αυτά ήταν πλήρη και έτσι κατακυρώθηκε το αποτέλεσμα του διαγωνισμού στον ως άνω φορέα.

Το ως άνω Κλιμάκιο του Ε.Σ. έκρινε ότι δεν κωλύεται η υπογραφή του σχεδίου σύμβασης, αφού δεν είχαν κατατεθεί ενστάσεις ή προσφυγές κατά του κύρους της διακήρυξης, της συμμετοχής των εργοληπτικών επιχειρήσεων και του αποτελέσματος της ελεγχόμενης διαγωνιστικής διαδικασίας, ενώ το ως άνω Κλιμάκιο δεν διαπίστωσε νομικές πλημμέλειες κατά τη διαδικασία ανάδειξης αναδόχου του ελεγχόμενου έργου.

#### Απόφαση 957/2018 Τμήματος VI Ελεγκτικού Συνεδρίου

Η ως άνω απόφαση αναφέρεται σε αίτηση ανακλήσεως ανώνυμης εταιρείας με έδρα την Καλαμάτα κατά της με αριθμό 4/2018 Πράξης της Αναπληρώτριας Επιτρόπου της Υπηρεσίας Επιτρόπου του Ελεγκτικού Συνεδρίου στο Νομό Μεσσηνίας.

Με την ως άνω Πράξη κρίθηκε ότι υπάρχει κώλυμα ως προς την υπογραφή του σχεδίου της προγραμματικής σύμβασης με αντικείμενο «Πρόγραμμα Καταπολέμησης Κουνουπιών με πεδίο εφαρμογής περιοχές του αστικού συστήματος των δήμων της περιφερειακής ενότητας Μεσσηνίας για την τριετία 2018-2020», μεταξύ των Δήμων

Καλαμάτας, Μεσσήνης, Οιχαλίας, Πύλου-Νέστορος, Δυτικής Μάνης και Τριφυλίας και της ήδη αιτούσας την ανάκληση ανώνυμης εταιρείας.

Η εν λόγω απόφαση διαλαμβάνει και την έννοια της προγραμματικής σύμβασης, η οποία είναι διμερής ή πολυμερής συμφωνία που θέτει το γενικό πλαίσιο για την οργάνωση και διαχείριση δημοσίων υπηρεσιών αλλά και την άσκηση συγκεκριμένης κάθε φορά δραστηριότητας, παρέχοντας παράλληλα την δυνατότητα στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης να συμβάλλονται με άλλα δημόσια νομικά πρόσωπα, συνδυάζοντας ή αλληλοσυμπληρώνοντας τις αρμοδιότητες ή τα οικονομικοτεχνικά μέσα που διαθέτουν με εκείνα του αντισυμβαλλόμενου φορέα, προκειμένου να επιτευχθεί η εκπόνηση μελετών, η κατασκευή έργων ή η παροχή υπηρεσιών που εντάσσονται στο πλέγμα των αρμοδιοτήτων και των καταστατικών τους σκοπών.

Περαιτέρω, αναφέρεται ότι οι περιουσιακές μετακινήσεις μεταξύ των συμβαλλόμενων φορέων αφορά μόνο την κάλυψη των απαραίτητων δαπανών για την υλοποίηση του συμβατικού αντικείμενου και δεν αποκτούν τον χαρακτήρα ανταλλάγματος ή αμοιβής για παρεχόμενες στο πλαίσιο της σύμβασης υπηρεσίες ή μελέτες, κάτι που συμβαίνει μόνον στις αμοτεροβαρείς συμβάσεις επαχθούς αιτίας, κατά τις οποίες τα μέρη αποσκοπούν στην ικανοποίηση διαφορετικών συμφερόντων με τη λήψη της παροχής και αντιπαροχής. Ωστόσο, ακόμα και όταν η προγραμματική σύμβαση φέρει, κατά τα ανωτέρω, χαρακτηριστικά αμοτεροβαρούς σύμβασης, η σύναψή της κρίνεται παράνομη μόνο στην περίπτωση που διαπιστωθεί χρησιμοποιείται καταχρηστικά για την παράκαμψη διατάξεων που θέτουν συγκεκριμένους περιορισμούς στη δράση των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης ή απαιτούν την τήρηση συγκεκριμένων όρων και προϋποθέσεων για την άσκησή της.

Η αιτούσα την ανάκληση, ήτοι η ως άνω αναπτυξιακή επιχείρηση Ο.Τ.Α., σύμφωνα με τον καταστατικό της έχει σκοπό την κάλυψη αναγκών γενικού συμφέροντος, που δεν έχουν βιομηχανικό ή εμπορικό χαρακτήρα και υπόκειται σε έλεγχο από τις αρχές τοπικής αυτοδιοίκησης που μετέχουν σε αυτήν, οι οποίες και διορίζουν την πλειοψηφία των μελών του διοικητικού συμβουλίου της επιχείρησης, ως εκ τούτου, σύμφωνα με το άρθρο 2 Ν. 4412/2016 αποτελεί αναθέτουσα αρχή.

Σύμφωνα με την εξεταζόμενη απόφαση η Περιφέρεια Πελοποννήσου ενέκρινε την σύναψη προγραμματικής σύμβασης με την ως άνω αναπτυξιακή επιχείρηση με



αντικείμενο την υλοποίηση προγράμματος καταπολέμησης κουνουπιών σε περιοχές της Αργολίδος, της Αρκαδίας, της Κορινθίας, της Λακωνίας και της Μεσσηνίας για χρονικό διάστημα τριών ετών. Σημειωτέο ότι το σχέδιο της ως άνω προγραμματικής σύμβασης είχε ήδη ελεγχθεί με την με αριθμό 36/2018 Πράξη του Ζ' Κλιμακίου του Ε.Σ. και έπειτα οι οικείοι Δήμοι κλήθηκαν να οργανώσουν, σχεδιάσουν και υλοποιήσουν το ως άνω πρόγραμμα. Ως εκ τούτου, οι Δήμοι του Ν. Μεσσηνίας, ήτοι Καλαμάτας, Μεσσήνης, Πύλου-Νέστορος, Τριφυλίας, Δυτικής Μάνης και Οιχαλίας και η ως άνω αναπτυξιακή επιχείρηση ενέκριναν με την σειρά τους την σύναψη της ελεγχόμενης προγραμματικής σύμβασης, με σκοπό την ορθή, εμπρόθεσμη και άρτια υλοποίηση του προγράμματος καταπολέμησης κουνουπιών στις περιοχές τους για τρία έτη, ήτοι έως 31/12/2020.

Κύριος στόχος του ως άνω προγράμματος ήταν η προστασία της δημόσιας υγείας, με την υιοθέτηση μέτρων και ενεργειών για την προφύλαξη του πληθυσμού από τον κίνδυνο ασθενειών, που μεταφέρονται από έντομα-διαβιβαστές, ενώ ο συνολικός προϋπολογισμός του προγράμματος για το σύνολο της τριετίας ορίστηκε στο ποσό των 369.000 ευρώ, συμπεριλαμβανομένου Φ.Π.Α., ο οποίος κατανεμήθηκε μεταξύ των συμβαλλομένων ως εξής: Δήμος Καλαμάτας 90.000 ευρώ, Δήμος Μεσσήνης 60.000 ευρώ, Δήμος Πύλου-Νέστορος 135.000 ευρώ, Δήμος Τριφυλίας 42.000 ευρώ, Δήμος Δυτικής Μάνης 15.000 ευρώ, Δήμος Οιχαλίας 24.000 ευρώ και στην αναπτυξιακή επιχείρηση 3.000 ευρώ. Περαιτέρω, ορίστηκε ότι το συνολικό ποσό θα καταβαλλόταν στον φορέα υλοποίησης σε τέσσερις δόσεις, μία κατά την υπογραφή της σύμβασης και τρεις τον Νοέμβριο εκάστου έτους, έπειτα από πιστοποίηση της Κοινής Επιτροπής Παρακολούθησης της σύμβασης.

Σύμφωνα με την ως άνω προγραμματική σύμβαση, οι συμβαλλόμενοι Δήμοι έπρεπε να διαθέσουν τους πόρους για τους οποίους είχαν δεσμευτεί εντός του προβλεπόμενου χρονοδιαγράμματος και να ορίσουν την αρμόδια υπηρεσία του Δήμου για το αντικείμενο του έργου, ενώ η ως άνω αναπτυξιακή επιχείρηση ορίστηκε ως φορέας υλοποίησης και οικονομικής διαχείρισης του αντικειμένου της σύμβασης αναλαμβάνοντας παράλληλα να υλοποιήσει το αντικείμενο της σύμβασης, να διαθέσει για το σκοπό αυτό το αναγκαίο προσωπικό, να προβεί στις αναγκαίες προμήθειες, να συνεργαστεί με εξωτερικούς συνεργάτες αλλά και να διαχειριστεί την προγραμματική σύμβαση. Ακόμα, ορίστηκε ότι το σύνολο της χρηματοδότησης θα περιερχόταν στην

ως άνω αναπτυξιακή εταιρεία, η οποία θα παρακρατούσε ποσοστό 15% του συνολικού ποσού «ως αμοιβή για την παροχή υπηρεσιών στο πλαίσιο της σύμβασης».

Σύμφωνα με τα ανωτέρω, η Αναπληρώτρια Επίτροπος της Υπηρεσίας Επιτρόπου του Ελεγκτικού Συνεδρίου στο Νομό Μεσσηνίας έκρινε ότι κωλύεται η υπογραφή του σχεδίου της ως άνω προγραμματικής σύμβασης καθ' όσον λόγω της πρόβλεψης αμοιβής ύψους 15% προς την αναπτυξιακή εταιρεία, έκρινε ότι υποκρυπτόταν ανάθεση σύμβασης παροχής υπηρεσιών χωρίς να έχει ακολουθηθεί η προβλεπόμενη στο νόμο διαδικασία και ως εκ τούτου, δεν πληρούνταν οι όροι για τον χαρακτηρισμό της ελεγχόμενης σύμβασης ως προγραμματικής. Ακόμα, η Αναπληρώτρια Επίτροπος αιτιολόγησε την ως άνω απόφασή της για την ύπαρξη κωλύματος με την κρίση της ότι δεν προέκυπτε ότι η ως άνω αναπτυξιακή επιχείρηση είχε ίδια μέσα προκειμένου να εκτελέσει τις απαιτούμενες εργασίες αλλά και ότι στην ως άνω σύμβαση δεν συμμετέχει η Περιφέρεια Πελοποννήσου, η οποία είναι η μόνη αρμόδια για τα θέματα Υγείας.

Το Τμήμα VI του Ε.Σ. που δίκασε την ως άνω αίτηση ανάκλησης έκρινε ότι κατ' αρχήν ότι οι Δήμοι δεν κωλύονται να σχεδιάσουν αυτοτελώς και να υλοποιήσουν προγράμματα για την προστασία της δημόσιας υγείας στην εδαφική τους περιφέρεια, όπως συνέβη εν προκειμένω, και μάλιστα χωρίς να είναι απαραίτητη η συμμετοχή της Περιφέρειας, ανεξάρτητα αν στην εν λόγω περίπτωση η Περιφέρεια Πελοποννήσου συνέχιζε να εποπτεύει το εν θέματι πρόγραμμα και να συνεργάζεται με τους Δήμους κατά την εκτέλεσή του.

Ως προς τον χαρακτήρα της προγραμματικής σύμβασης το Τμήμα έκρινε ότι αν και η ελεγχόμενη προγραμματική σύμβαση είχε χαρακτηριστικά αμφοτεροβαρούς σύμβασης παροχής υπηρεσιών ως προς την πρόβλεψη της καταβολής αμοιβής για τις ανατιθέμενες στην αναπτυξιακή εταιρεία, εντούτοις λόγω του μη σημαντικού ύψους αυτής, χρησιμοποιείται για τον καλύτερο συντονισμό της δράσης και της αποτελεσματικότερης υλοποίησης του προγράμματος και όχι για την παράκαμψη των διαγωνιστικών διαδικασιών που προβλέπονται στον Ν. 4412/2016. Ως αιτιολογία της ως άνω κρίσης του Τμήματος ήταν ότι η ελεγχόμενη σύμβαση εξαιρούνταν από το πεδίο εφαρμογής του ανωτέρω νόμου αφού πληρούνταν όλες οι σχετικές προϋποθέσεις του άρθρου 12§4 Ν. 4412/2016. Από την άλλη, η ελεγχόμενη σύμβαση δεν μπορούσε να χαρακτηριστεί ως σύμβαση παροχής υπηρεσιών καθ' όσον στην εν λόγω

αναπτυξιακή επιχείρηση υπήρχε, αν και σε πολύ μικρό ποσοστό, άμεση συμμετοχή ιδιωτικών κεφαλαίων, ενώ τέλος, ο ορισμός της ως άνω αναπτυξιακής επιχείρησης σε αναθέτουσα αρχή αποτελούσε δικλείδα ασφαλείας ως προς την μη καταστρατήγηση των διατάξεων περί σύναψης δημοσίων συμβάσεων.

Σύμφωνα με τα ανωτέρω, το Τμήμα VI του Ε.Σ. έκρινε ότι η αίτηση ανάκλησης έπρεπε να γίνει δεκτή και ότι δεν υπήρχε κώλυμα στην υπογραφή του σχεδίου της προγραμματικής σύμβασης με αντικείμενο το πρόγραμμα καταπολέμησης κουνουπιών στους Δήμους Μεσσηνίας.

Συμπερασματικά, μέσα από την νομολογία του Ε.Σ. που αναφέρθηκε ενδεικτικά ανωτέρω αλλά και από απόψεις των υπαλλήλων τόσο του Ο.Τ.Α. Μεσσηνίας όσο και της Υπηρεσίας του Επιτρόπου του Ε.Σ. διαφαίνεται ξεκάθαρα ότι η εν σχέδιω σύμβαση όταν υποβάλλεται στον αρμόδιο Επίτροπο ή κλιμάκιο του Ε.Σ. για προσυμβατικό έλεγχο, είναι πλήρως μελετημένη νομικά και τεχνικά καθ' όσον οι αρμόδιες αρχές έχουν επίγνωση πλέον των ζητημάτων που ενδεχομένως μπορεί να προκύψουν από την απόφαση περί ύπαρξης κωλύματος στην υπογραφή της σύμβασης. Και τούτο διότι σε αυτή την περίπτωση, ακόμα κι αν ασκηθεί ένδικο βοήθημα, όπως της ανάκλησης, θα έχει χαθεί πολύτιμος χρόνος προκειμένου να εκτελεστεί το εκάστοτε έργο και αυτή η δαπάνη του χρόνου θα αποφέρει δυσμενείς συνέπειες τόσο για τον Ο.Τ.Α. όσο, κυρίως, για τους δημότες του.

Έχει παρατηρηθεί, μάλιστα πολλές φορές, ορισμένα έργα να μην προλαβαίνουν να εκτελεστούν μέσα σε μία τετραετία/πενταετία καθώς η γραφειοκρατία της διαδικασίας των δημοσίων συμβάσεων, αν και είμαστε στον 21<sup>ο</sup> αιώνα, είναι ακόμα εμφανής. Οι διαδικασίες μέχρι να υποβληθεί το σχέδιο της σύμβασης στο Ε.Σ. για έλεγχο αργούν σημαντικά, πολλές φορές μάλιστα, έχει υπάρξει αλλαγή της δημοτικής αρχής, με αποτέλεσμα η νέα δημοτική αρχή να προωθεί έργα δική της επιλογής.

Από την άλλη, λόγω του θεσμικού του ρόλου στην διαφάνεια των δημοσιονομικών της χώρας, το Ε.Σ. είναι επιφορτισμένο με την εξέταση της ορθής τήρησης των θεσμικών εγγυήσεων που αφορούν την διαδικασίας σύναψης των δημοσίων συμβάσεων και καθ' όσον διέπεται από τις αρχές της ανεξαρτησίας και αμεροληψίας των μελών του, είναι «διασφαλιστής» της διαφάνειας αλλά και της εξάλειψης του φαινομένου της διαφθοράς αφού οι δημόσιες συμβάσεις είναι κατεξοχήν ο τομέας της κρατικής δράσης που προσφέρεται για διαφθορά. Επίσης, τα μέλη των

κλιμακίων αλλά και οι εκάστοτε Επίτροποι του Ε.Σ. διαθέτουν την απαραίτητη εμπειρία και τεχνογνωσία προκειμένου να αναγνωρίσουν σφάλματα κατά την διαδικασία του προσυμβατικού ελέγχου και όπου κρίνεται απαραίτητο δεν διστάζουν να απορρίψουν την υπογραφή της σύμβασης.

Παρόλο που πολλές δημόσιες συμβάσεις των Ο.Τ.Α. έχουν ως αντικείμενό τους την ευημερία και την καλύτερευση της ζωής των δημοτών αλλά και την καλύτερη οργάνωση ή εξοικονόμηση πόρων στον ίδιο τον Ο.Τ.Α., το Ε.Σ. με την δράση του ενισχύει την δημοσιονομική διαφάνεια καθώς αυτή είναι απαραίτητη προκειμένου να είναι πιο αποτελεσματική η διαχείριση των δημοσίων οικονομικών αλλά και να επιτυγχάνεται καλύτερη διακυβέρνηση.

## ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Ο προσυμβατικός έλεγχος των δημοσίων συμβάσεων που διενεργείται από το Ε.Σ. έχει παίξει σημαντικό ρόλο ήδη από τα πρώιμα στάδια της θέσπισής του καθ' όσον συνέβαλε στην αποτροπή συμβάσεων με νομικές πλημμέλειες και ως εκ τούτου στην προστασία των δημοσιονομικών του κράτους. Εξάλλου, το ίδιο το Σύνταγμα παρέχει στο Ε.Σ. την θεσμική εντολή περί άσκησης προσυμβατικού ελέγχου κυρίως προς διασφάλιση του δημοσίου συμφέροντος.

Από την άλλη, ο έλεγχος που διενεργεί το Ε.Σ. αποτελεί σπουδαίο νομικό εργαλείο κινούμενο με βάση της αρχές της νομιμότητας, της διαφάνειας και της διασφάλισης του δημοσίου χρήματος. Όπως αναφέρθηκε διεξοδικά στην παρούσα, ο προληπτικός έλεγχος λειτουργεί αφενός προληπτικά ως εγγύηση νομιμότητας της σύναψης των συμβάσεων που συνάπτονται από τους Ο.Τ.Α. αφετέρου κατασταλτικά αφού η διαπίστωση νομικών πλημμελειών οδηγεί στη μη υπογραφή της ελεγχόμενης σύμβασης.

Η σπουδαιότητα της εμπλοκής του Ε.Σ. στα δημοσιονομικά του κράτους με την άσκηση του προληπτικού ελέγχου νομιμότητας των υπό σύναψη συμβάσεων σχετίζεται και με τον περιορισμό τυχόν διαφθοράς και διαπλοκής. Μπορεί να λεχθεί ότι ο προσυμβατικός έλεγχος διενεργούμενος από το Ε.Σ., έχει διαγράψει μία αξιόλογη πορεία στο δημοσιονομικό δίκαιο, πλην όμως θα πρέπει οι αναθέτουσες αρχές και οι αρμόδιοι φορείς κατά περίπτωση, λαμβάνοντας υπόψιν την πλούσια νομολογία του Ε.Σ., να διασφαλίζουν την πιστή και ορθή τήρησή του προκειμένου να διασφαλισθεί το δημόσιο συμφέρον, ειδικότερα, δε, σε περιπτώσεις δημοσιονομικής κρίσης.

Όπως προέκυψε από την μελέτη της νομολογίας του Ε.Σ. σε υποθέσεις που αφορούν τον Δήμο της Μεσσήνης, τα σχέδια των συμβάσεων που υποβλήθηκαν για προσυμβατικό έλεγχο προκειμένου να διαπιστωθούν τυχόν νομικές πλημμέλειες επί των πράξεων σε διαδικασίες που προηγούνται της κατάρτισης της σύμβασης, θεωρήθηκαν κατ' αρχήν ορθά και χωρίς νομικές πλημμέλειες με συνέπεια το Ε.Σ. να αποφανθεί ότι δεν υπάρχει κώλυμα στην υπογραφή των συμβάσεων, πλην όμως σε κάποιες περιπτώσεις τέθηκε ως προϋπόθεση η αναδιατύπωση συγκεκριμένων όρων του σχεδίου των συμβάσεων προκειμένου τελικά αυτές να υπογραφούν και να εκτελεστούν τα εκάστοτε έργα.

Σε άλλη περίπτωση, κρίθηκε ότι υπάρχει κώλυμα στην υπογραφή του σχεδίου της σύμβασης καθ' όσον, όπως αποφάνθηκε η αρμόδια Επίτροπος, δεν είχε ακολουθηθεί η προβλεπόμενη από τον νόμο διαδικασία για να χαρακτηριστεί η συγκεκριμένη ελεγχόμενη σύμβαση ως προγραμματική, με αποτέλεσμα να ασκηθεί το ένδικο βοήθημα της ανακλήσεως. Τελικά, λόγω και του μη σημαντικού ύψους της ελεγχόμενης σύμβασης, κρίθηκε ότι αυτή μπορεί να υπογραφεί αφού με αυτόν τον τρόπο θα υπάρξει καλύτερος συντονισμός στην δράση και στην αποτελεσματικότητα της υλοποίησης του εν λόγω έργου.

Ακόμα, η διαφάνεια των δημοσιονομικών αυξάνει και την εμπιστοσύνη των πολιτών προς τους θεσμούς, αφού η κρατούσα οικονομική συγκυρία εντείνει το ενδιαφέρον των τελευταίων, για το πού και με ποιον τρόπο δαπανάται το δημόσιο χρήμα, ειδικότερα, όταν πρόκειται για τον τομέα των δημοσίων συμβάσεων που είναι άμεσα συνυφασμένος με την οικονομική εξέλιξη μιας χώρας.

Χωρίς αμφιβολία, λοιπόν, ο προσυμβατικός έλεγχος που διενεργείται από το Ελεγκτικό Συνέδριο εξασφαλίζει σε μεγάλο βαθμό την διαφάνεια στους διαγωνισμούς των δημοσίων συμβάσεων και στα δημοσιονομικά δεδομένα της χώρας εν γένει.

Όπως είχε πει και ο Ιπποκράτης, «κάλλιον του θεραπεύειν το προλαμβάνειν», έκφραση η οποία «ζει» αιώνια και στην έννοια της οποίας έχει την βάση του ο προσυμβατικός έλεγχος του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

## ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΚΕΣ ΠΗΓΕΣ

### ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Αποστολοπούλου Μ. – Χατζηαντωνίου Κ., *Ιστορία του Ελληνικού Έθνους 1821-1941*, Εκδ. Πελεκάνος
- Ασανάκη Ε., *Το χρονικό του ελέγχου και καταλογισμού του Ι. Ορλάνδου και Α. Λουριώτη, υπολόγων των δανείων της ανεξαρτησίας*, Τιμητικός τόμος για τα 150 χρόνια του Ελεγκτικού Συνεδρίου, 1984
- Γεραρής Χρ., *Η Προσωρινή προστασία στα δημόσια έργα τις προμήθειες και τις υπηρεσίες*, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1999
- Γέροντας Α. - Χάλτης Α., *Δημοσιονομικό Δίκαιο*, Τεύχος Α', Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα 1998
- Γέροντας Α., *Ο προληπτικός έλεγχος των δημοσίων συμβάσεων, σε «Διαφάνεια και Ανεξαρτησία στον έλεγχο του δημοσίου χρήματος*, Τιμ. Τόμος για τα 170 χρόνια του Ελεγκτικού Συνεδρίου, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2004
- Γέροντας Απ., *Δίκαιο Δημοσίων Έργων, Η διοικητική σύμβαση-Ανάθεση-Εκτέλεση –Δικαστική Προστασία (κατά το εθνικό και κοινοτικό δίκαιο)*, εκδ. Σάκουλλα, 2009
- Γέροντας Απ., *Δημοσιονομικό Δίκαιο*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή, 2005
- Δαγτόγλου Π., *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, Εκδ. Σάκκουλα, 2012
- Εισηγήση Ε. Βενιζέλου κατά τη Συνεδρίαση της Ολομέλειας της Ζ' Αναθεωρητικής Βουλής την 6-4-2001
- Ζερβός Ι., *Μετάφραση Αριστοτέλους Αθηναίων Πολιτεία*, Κεφ. ΙΘ', Εκδ. Οίκος Γεωργίου Φέξη, 1911
- Καραθανασόπουλος Ε., *Ο Προσυμβατικός Έλεγχος από το Ελεγκτικό Συνέδριο*, Εκδ, Νομική Βιβλιοθήκη, 2010
- Κλαρουμένου Στ., *Οι δαπάνες των πρωτοβαθμίων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης ως αντικείμενο ελέγχου του Ελεγκτικού Συνεδρίου*, Διπλωματική εργασία, Πανεπιστήμιο Μακεδονίας, 2017
- Κοκκίδου Αλ., *Οι αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου κατά το αναθεωρημένο άρθρο 98 του Συντάγματος*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα –Θεσσαλονίκη, 2004
- Κοκκίδου Α., *Η αίτηση ανάκλησης ενώπιον του VI Τμήματος του Ελεγκτικού Συνεδρίου*, σε «Διαφάνεια και Ανεξαρτησία στον έλεγχο του δημοσίου χρήματος», Τιμ. Τόμος για τα 170 χρόνια του Ελεγκτικού Συνεδρίου, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2004
- Κωνσταντάρας Κ., *Ιωάννης Καποδίστριας: ο ηγέτης, ο κυβερνήτης, ο διπλωμάτης, ο άνθρωπος*, Εκδ. Ηλεκτρον, 2015
- Λεύκαρος Σ., *Το Ελεγκτικό Συνέδριο*, Πτυχιακή Εργασία, Πανεπιστήμιο Αιγαίου, 2006

- Λουκανίδου Ολ., *Ο δημοσιονομικός έλεγχος στην Ελλάδα και στην Ευρωπαϊκή Ένωση*, Διπλωματική Εργασία, Πανεπιστήμιο Μακεδονίας, 2011
- Μαραγκού Γ., *Ελεγκτικό Συνέδριο, Μελέτες – Συμβολές – Διαγράμματα – Νομολογία – Υποδείγματα*, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2016
- Μηλιώνης Ν., *Ο θεσμικός ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου*, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2002
- Μηλιώνης Ν., *Το Ελεγκτικό Συνέδριο, Σύγχρονες τάσεις και εξελίξεις*, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2012
- Μητκίδης Χ., *Σύμβαση Εκτέλεσης Δημοσίου Έργου*, Εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2017
- Μιχαηλίδης Οδ., *Ετήσια Έκθεση Γενικού Ελεγκτή της Δημοκρατίας για το έτος 2017*, Ελεγκτική Υπηρεσία Κυπριακής Δημοκρατίας, 2018
- Μπάρμπας Ν., *Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου*, Στ' έκδοση, Εκδ. Σάκκουλας
- Πανάγος Θ., *Το θεσμικό πλαίσιο σύναψης των δημοσίων συμβάσεων με ηλεκτρονικά μέσα*, Εκδ. Σάκουλας Α.Ε., 2009
- Παπαστερίου Δ. / Κλαβανίδου Δ., *Δίκαιο της Δικαιοπραξίας*, Εκδ. Σάκκουλα, 2008
- Ράικος Α., *Συνταγματικό Δίκαιο*, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή 2002
- Ράικος Δ., *Δημόσια Διοίκηση και Διαφθορά από την σκοπιά του Διοικητικού Δικαίου*, Εκδ. Σάκκουλα 2006
- Σαββαΐδου Αικ., *Δημοσιονομική Διαφάνεια, Πρωτοβουλίες, πρότυπα και κώδικες – Εργαλεία αξιολόγησης της δημοσιονομικής διαχείρισης – Δημοσιονομικοί κανόνες και θεσμοί – Ελληνική δημοσιονομική μεταρρύθμιση*, Εκδ. Νομική βιβλιοθήκη 2017
- Σαρμάς Ι., *Το δημόσιο χρήμα υπό έλεγχο-Η νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου*, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2003
- Σπηλιωτόπουλος Επ., *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, τόμος 1, Εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2010
- Τάχος Α., *Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο*, Εκδ. Σάκκουλα, 8η έκδοση, 2005
- Τροβά Ε. – Σκουρής Π., *Το κοινοτικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων*, Εκδ. Σάκκουλα, 2009

#### ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ

- Δέγλερης Π., *Επίκαιροι προβληματισμοί για τις περιπτώσεις Διαφθοράς στις Δημόσιες Συμβάσεις στην Ελλάδα*, Πειραϊκή Νομολογία, τ. 2/2016
- Δετσαρίδης. Χ, *Νομικές Συμβολές, Θεωρία & Πράξη Διοικητικού Δικαίου*, τ. 6/2014
- Ζαβάκος Γ., *«Τα δημόσια οικονομικά της Ελληνικής Επανάστασης»* στο Άγνωστες πτυχές της Επανάστασης του 1821, Θεματικές Επιλογές Νο 11, Εκδ. Περισκόπιο
- Κουλουμπίνη Ε, *Ο έλεγχος συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας στις οποίες αντισυμβαλλόμενος είναι το Δημόσιο ή άλλο νομικό πρόσωπο που εξομοιώνεται με το Δημόσιο από την άποψη αυτή (άρθρο 98 παρ. 1 εδ. β' Συντ.)*, Θεωρία και πράξη Διοικητικού Δικαίου, τ. 8-9/2012



- Κουλουμπίνη Ε., *Αφιέρωμα, Εισαγωγικό Σημείωμα σε «Ο προσυμβατικός έλεγχος του Ελεγκτικού Συνεδρίου - Φύση, έκταση, διαδικασία - Οι νέες ρυθμίσεις των Ν 4412/2016 και 4413/2016»*, Θεωρία & Πράξη Διοικητικού Δικαίου, τ. 2/2018
- Κούρτης Γ., *Διαδικασία και δικονομικά προβλήματα ενώπιον του Ελεγκτικού Συνεδρίου*, Διοικητική Δίκη, 2001
- Κούρτης Γ., *Το Ελεγκτικό Συνέδριο μέσα από τα πρακτικά της Βουλής των Ελλήνων*, Αρμενόπουλος, 1998
- Λαζαράτος Π., *Η έκταση του ελέγχου νομιμότητας μεγάλων συμβάσεων από το Ελεγκτικό Συνέδριο (γνωμ.)*, Θεωρία & Πράξη Διοικητικού Δικαίου, τ. 10-11/2008
- Μαραγκού Γ., *Αστικώς υπεύθυνοι και υπόλογοι κατά τη νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου*, Διοικητική Δικαιοσύνη, τ. 18/2006
- Μαραγκού Γ., *Αρμοδιότητες Ελεγκτικού Συνεδρίου –Ο προληπτικός έλεγχος δαπανών και ο κατασταλτικός έλεγχος λογαριασμών*, Θεωρία & Πράξη Διοικητικού Δικαίου, τ. 8-9/2012
- Μαυρίδης Στ., *Το δικονομικό οπλοστάσιο ενώπιον του Ελεγκτικού Συνεδρίου κατά τον προσυμβατικό έλεγχο: Αίτηση ανάκλησης – Αίτηση Αναθεώρησης*, Διοικητική Δίκη τ. 3/2017
- Μηλιώνης Ν., *Η διεκυστίδα περί του φυσικού δικαστή από του προσυμβατικού ελέγχου των δημοσίων συμβάσεων*, Θεωρία & Πράξη Διοικητικού Δικαίου, τ. 10/2010
- Μηλιώνης Ν., *Παράθεση και σχολιασμός της απόφασης 1002/1999 της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου*, Το Σύνταγμα, τ. 1/2001
- Μπαλτά Ε., *Ο προληπτικός έλεγχος των συμβάσεων δημοσίων έργων, παροχής υπηρεσιών και προμηθειών από το Ελεγκτικό Συνέδριο*, Δημόσιες Συμβάσεις & Κρατικές Ενισχύσεις, τ. 2/2005
- Μπαλτά Ε., *Η νομική φύση του Ελεγκτικού Συνεδρίου και οι ελεγκτικού χαρακτήρα αρμοδιότητές του*, Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου, τ. 1/2013
- Παυλόπουλος Πρ., *Ζητήματα Δικαστικής Προστασίας στο πλαίσιο των διαφορών από διοικητικές συμβάσεις*, Διοικητική Δίκη 1991
- Ρέμελης Κ., *Η αίτηση ανακλήσεως στη διαδικασία προσυμβατικού ελέγχου από το Ελεγκτικό Συνέδριο*, Θεωρία και πράξη Διοικητικού Δικαίου, τ. 2/2018

#### ΔΙΑΔΙΚΤΥΑΚΕΣ ΠΗΓΕΣ

- Ελεγκτικό Συνέδριο: Πιέζει να διατηρήσει τον έλεγχο των δημοσίων δαπανών, 15/10/2015, Ιστοσελίδα [iefimerida.gr](http://iefimerida.gr), Ανακτήθηκε από <https://www.iefimerida.gr/news/231102/elegktiko-synedrio-piezei-na-diatirisei-ton-elegho-ton-dimosion-dapanon>
- Δεβενές, Θ., "Το Λογιστικόν και Ελεγκτικόν Συμβούλιον της Καποδιστριακής Πολιτείας. Η πρώτη ελληνική διοικητική αρχή με σημαντικούς βαθμούς ανεξαρτησίας από την κεντρική διοίκηση" Αργολική Αρχαιακή Βιβλιοθήκη, 2018, <https://argolikivivliothiki.gr/2018/02/26/capodistriian-state>

## NΟΜΟΛΟΓΙΑ

- Αποφάσεις 10 και 15/1992 ΑΕΔ, 1031/1995, 1886/1996, 4164/1997, 2045/1991, 1799/2003 Ολομ. ΣτΕ και 962/2008 ΣτΕ , 909/2010 Δ.Εφ.Αθηνών, 15/2008 Δ.Πρ.Καλαμάτας (όλες δημοσιευμένες στην Τ.Ν.Π. ΝΟΜΟΣ)
- Αποφάσεις 231/2015, 15/2014, 72/2012 Ελεγκτικού Συνεδρίου - Τμήμα VII (όλες δημοσιευμένες στην Τ.Ν.Π. ΝΟΜΟΤΕΛΕΙΑ)
- Απόφαση 1390/2018 Ολομέλειας Ελεγκτικού Συνεδρίου (δημοσιευμένη στην Τ.Ν.Π. ΝΟΜΟΣ)
- Απόφαση 15/1979 Α.Ε.Δ. (δημοσιευμένη στην Τ.Ν.Π. ΝΟΜΟΣ)
- Απόφαση 183/2017 Ελεγκτικού Συνεδρίου - Τμήμα VII (δημοσιευμένη στην Τ.Ν.Π. ΝΟΜΟΤΕΛΕΙΑ)
- Απόφαση 2241/2016 Ελεγκτικού Συνεδρίου - Τμήμα VI (δημοσιευμένη στην Τ.Ν.Π. ΝΟΜΟΤΕΛΕΙΑ)
- Απόφαση 2384/2011 Ελεγκτικού Συνεδρίου - Τμήμα VI (δημοσιευμένη στην Τ.Ν.Π. ΝΟΜΟΤΕΛΕΙΑ)
- Απόφαση 273/2010 ΣτΕ Ε.Α. (ανακτήθηκε από την ιστοσελίδα <http://www.adjustice.gr>)
- Απόφαση 3017/2012 Ελεγκτικού Συνεδρίου - Τμήμα VI (δημοσιευμένη στην Τ.Ν.Π. ΝΟΜΟΤΕΛΕΙΑ)
- Απόφαση 32/2018 Ολομέλειας Ελεγκτικού Συνεδρίου (δημοσιευμένη στην Τ.Ν.Π. ΝΟΜΟΣ)
- Απόφαση 3407/2014 Ολομέλειας Ελεγκτικού Συνεδρίου σε Επιθεώρηση Δημοσίου και Διοικητικού Δικαίου, τ. 4/2014, σ. 1240
- Απόφαση 3581/2015 Ελεγκτικού Συνεδρίου - Τμήμα VI (δημοσιευμένη στην Τ.Ν.Π. ΝΟΜΟΤΕΛΕΙΑ)
- Απόφαση 374/2012 του Διοικ. Εφ. Θεσ/κης
- Απόφαση 446/2002 Ελεγκτικού Συνεδρίου - Τμήμα III (δημοσιευμένη στην Τ.Ν.Π. ΝΟΜΟΤΕΛΕΙΑ)
- Απόφαση 559/2016 Ελεγκτικού Συνεδρίου - Τμήμα VI (δημοσιευμένη στην Τ.Ν.Π. ΝΟΜΟΤΕΛΕΙΑ)
- Απόφαση 795/2012 Ελεγκτικού Συνεδρίου - Τμήμα VI (δημοσιευμένη στην Τ.Ν.Π. ΝΟΜΟΤΕΛΕΙΑ)

## NΟΜΟΘΕΣΙΑ

- Βασιλικό Διάταγμα της 17ης Σεπτεμβρίου του 1833 «Περί συστάσεως του Ελεγκτικού Συνεδρίου», Φ.Ε.Κ. 32 Α'/07-10-1833
- Ν. 2932/2001 «Ελεύθερη παροχή υπηρεσιών στις θαλάσσιες ενδομεταφορές - Σύσταση Γενικής Γραμματείας Λιμένων και Λιμενικής Πολιτικής - Μετατροπή Λιμενικών Ταμείων σε Ανώνυμες Εταιρείες και άλλες διατάξεις», Φ.Ε.Κ. 145 Α'/27-06-2001

- Ν. 3978/2011 «Δημόσιες Συμβάσεις Έργων, Υπηρεσιών και Προμηθειών στους τομείς της Άμυνας και της Ασφάλειας - Εναρμόνιση με την Οδηγία 2009/81/EK - Ρύθμιση θεμάτων του Υπουργείου Εθνικής Άμυνας», Φ.Ε.Κ. Α' 137/16-06-2011
- Ν. 4270/2014 «Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας (ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ) - δημόσιο λογιστικό και άλλες διατάξεις», Φ.Ε.Κ. 143 Α'/28-06-2014
- Ν. 4412/2016 «Δημόσιες Συμβάσεις Έργων, Προμηθειών και Υπηρεσιών (προσαρμογή στις Οδηγίες 2014/24/ ΕΕ και 2014/25/ΕΕ)», Φ.Ε.Κ. 147 Α'/08-08-2016
- Ν. 4700/2020 «Ενιαίο κείμενο Δικονομίας για το Ελεγκτικό Συνέδριο, ολοκληρωμένο νομοθετικό πλαίσιο για τον προσυμβατικό έλεγχο, τροποποιήσεις στον Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο, διατάξεις για την αποτελεσματική απονομή της δικαιοσύνης και άλλες διατάξεις», Φ.Ε.Κ. 127 Α'/29-6-2020
- Νομοθετικό Διάταγμα 2712/1953 «Περί τροποποίησης και συμπλήρωσης των περί Οργανισμού του Ελεγκτικού Συνεδρίου ισχυουσών διατάξεων», Φ.Ε.Κ. 323 Α'/11-11-1953
- Προεδρικό Διάταγμα 169/2007 «Κωδικοποίηση σε ενιαίο κείμενο, με τον τίτλο "Κώδικας Πολιτικών και Στρατιωτικών Συντάξεων" των διατάξεων που ισχύουν για την απονομή των πολιτικών και στρατιωτικών συντάξεων», Φ.Ε.Κ. 210 Α'/30-07-2007
- Προεδρικό Διάταγμα 18/1989 Περί Κωδικοποίησης διατάξεων νόμων για το Συμβούλιο της Επικρατείας, Φ.Ε.Κ. 8 Α'/9-1-1989
- Σύνταγμα 1952 «Περί ψηφίσεως του υπό της Επιτροπής του ΞΗ' ) 1949 Ψηφίσματος της Δ' Αναθεωρητικής Βουλής συνταχθέντος νέου Συντάγματος», Φ.Ε.Κ. 1 Α'/01-01-1952
- Σύνταγμα 1975 (Φ.Ε.Κ. 111 Α'/09-06-1975)
- Σύνταγμα 2019 (ΦΕΚ 211 Α'/24-12-2019)
- Σύνταγμα του 1968 (Φ.Ε.Κ. 267 Α'/15-11-1968)