

**Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου
Σχολή Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών
Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Διεθνών Σχέσεων**

**Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών
Διακυβέρνηση και Δημόσιες Πολιτικές**

**Ο ΠΡΟΣΥΜΒΑΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ
ΤΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ
ΣΤΙΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ ΟΤΑ**

ΧΡΗΣΤΟΣ ΚΟΥΤΣΟΥΚΟΣ

Επιβλέπων Καθηγητής: Χαράλαμπος Τσιλιώτης

Κόρινθος, Σεπτέμβριος 2017

**University of Peloponnese
Faculty of Social and Political Sciences
Department of Political Studies and International Relations**

**Master Program in
Governance and Public Policies**

**THE PRE-CONTRACT AUDIT
OF PUBLIC CONTRACTS
BY THE HELLENIC COURT OF AUDITORS
IN CONTRACTS OF LOCAL AUTHORITIES**

CHRIS KOUTSOUKOS

Supervisor Professor: Charalampos Tsiliotis

Corinth, September 2017

Ο ΠΡΟΣΥΜΒΑΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ ΣΤΙΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ ΟΤΑ

Σημαντικοί Όροι: Ελεγκτικό Συνέδριο, προσυμβατικός έλεγχος νομιμότητας, δημόσιες συμβάσεις, ΟΤΑ, νομιμότητα.

Περίληψη

Στην Ελλάδα λειτουργεί ο θεσμός του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ανώτατου Δημοσιονομικού Δικαστηρίου από το 1833, ένας θεσμός δημοσιονομικού δικαίου, συνταγματικά κατοχυρωμένος. Το Ελεγκτικό Συνέδριο άπτεται και της αρμοδιότητας της άσκησης του ελέγχου νομιμότητας των δημοσίων συμβάσεων πριν από την σύναψή τους. Σκοπός της παρούσας εργασίας είναι να παρουσιάσει και να αποτυπώσει την άσκηση του προσυμβατικού ελέγχου από τα καθ' ύλην αρμόδια όργανα του Ελεγκτικού Συνεδρίου στις συμβάσεις των ΟΤΑ και των νομικών τους προσώπων, με κεντρικό ερευνητικό ερώτημα: Πως γίνεται ο έλεγχος νομιμότητας των μεγάλων οικονομικά δημοσίων συμβάσεων των ΟΤΑ από το Ελεγκτικό Συνέδριο. Γίνεται μια σύντομη ιστορική αναδρομή και περιγραφή των αρμοδιοτήτων του Ελεγκτικού Συνεδρίου, παρουσιάζονται στη συνέχεια οι βασικές έννοιες των διοικητικών και των δημοσίων συμβάσεων και οι γενικές αρχές που τις διέπουν. Έπειτα, εξηγείται το συνταγματικό και νομοθετικό πλαίσιο του προσυμβατικού ελέγχου και η νομική του φύση και συγκεκριμενοποιείται ο έλεγχος στις συμβάσεις των ΟΤΑ, αναλύοντας τα είδη των συμβάσεων και το νομοθετικό καθεστώς που τις διέπει. Τέλος, μελετώνται τα ένδικα μέσα κατά των πράξεων των αρμοδίων καθ' ύλην Κλιμακίων και των Επιτρόπων του Ελεγκτικού Συνεδρίου, αιτήσεις ανάκλησης στο VI Τμήματος και αιτήσεις αναθεώρησης στο Τμήμα Μείζονος – Επταμελούς Σύνοψης. Ακολουθεί έρευνα σε συγκεκριμένες περιπτώσεις που έχουν απασχολήσει τους δικαστικούς σχηματισμούς του Ελεγκτικού Συνεδρίου και έχουν αποτυπωθεί στη νομολογία του.

THE BROADCASTING OF THE COURT OF AUDITORS IN MUNICIPAL CONTRACTS

Keywords: Court of Auditors, pre-contract audit, public contracts, Local Authorities, legality.

Abstract

In Greece, the institution of the Court of Auditors, the Supreme Financial Court, since 1833, is a constitutionally regulated financial law institution. The Court of Auditors also has the power to exercise control over the legality of public procurement contracts before they are concluded. The purpose of this paper is to present and record the exercise of pre-contractual control by the competent bodies of the Court of Auditors in the contracts of Local Authorities and their legal entities, with a central research question: How is the audit by the Court of Auditors of the legality of large-scale public procurement of Local Authorities? There is a brief historical overview and description of the Court of Auditors' competences, followed by the basic concepts of administrative and public procurement and the general principles underlying them. It then explains the constitutional and legislative framework of pre-contractual control and its legal nature, and specifies the control of contracts of Local Authorities by analyzing the types of contracts and the legislative regime that governs them. Afterwards the project explains the constitutional and legislative framework of pre-contractual control and its legal nature, and specifies the control of Local Authorities contracts by analyzing the types of contracts and the legislative regime that governs them. Finally, the legal remedies against the actions of the relevant Members and the Commissioners of the Court of Auditors, applications for revocation in the VI Department and requests for revision in the Major-Seven Composition Division are being studied. This is followed by an investigation into specific cases which have dealt with the Court of Auditors' formations and are reflected in its case law.

ΥΠΕΥΘΥΝΗ ΔΗΛΩΣΗ

Με την παρούσα δήλωση:

1. Δηλώνω ρητά και ανεπιφύλακτα ότι η διπλωματική εργασία που σας καταθέτω αποτελεί προϊόν δικής μου πνευματικής προσπάθειας, δεν παραβιάζει τα δικαιώματα τρίτων μερών και ακολουθεί τα διεθνώς αναγνωρισμένα πρότυπα επιστημονικής συγγραφής, τηρώντας πιστά την ακαδημαϊκή δεοντολογία.
2. Οι απόψεις που εκφράζονται αποτελούν αποκλειστικά ευθύνη του συγγραφέα και ο επιβλέπων, οι εξεταστές, το Τμήμα και το Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου δεν υιοθετούν κατ' ανάγκη τις εκφραζόμενες απόψεις ούτε φέρουν οποιαδήποτε ευθύνη για τυχόν λάθη και παραλείψεις.

Ο δηλών

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'Χρήστος Κουτσούκος', written over a grid of lines.

Κουτσούκος Χρήστος

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ	1
ΠΡΟΛΟΓΟΣ	3
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ	4
1.1. ΣΥΝΤΟΜΗ ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΑΝΑΔΡΟΜΗ ΤΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ	4
1.2. ΠΕΡΙΓΡΑΦΗ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΩΝ ΤΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ	5
1.2.1. ΕΛΕΓΚΤΙΚΕΣ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΤΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ	6
1.2.2. ΓΝΩΜΟΔΟΤΙΚΕΣ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΤΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ	7
1.2.3. ΔΙΚΑΙΟΔΟΤΙΚΕΣ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΤΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ	8
1.2.4. ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΠΙΤΡΟΠΟΥ ΤΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ	9
1.3. ΕΝΝΟΙΑ ΤΩΝ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ	10
1.4. ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ	12
1.5. ΓΕΝΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ ΠΟΥ ΔΙΕΠΟΥΝ ΤΙΣ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ	13
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ	16
2.1. ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ	16
2.2. ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ	18
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ	21
3.1. Ο ΠΡΟΛΗΠΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑΣ ΤΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ ΤΩΝ ΟΤΑ	21
3.1.1. ΠΕΔΙΟ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ.....	22
3.1.2. ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΚΑΙ ΕΚΤΑΣΗ ΤΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ	24
3.1.3. Η ΦΥΣΗ ΤΩΝ ΠΡΑΞΕΩΝ ΤΟΥ ΚΛΙΜΑΚΙΟΥ	27
3.2. ΠΡΟΓΕΝΕΣΤΕΡΟ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟ ΚΑΘΕΣΤΩΣ ΤΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ	28
3.2.1. ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΡΓΩΝ ΔΗΜΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ ΚΑΙ ΝΟΜΙΚΩΝ ΠΡΟΣΩΠΩΝ	28
3.2.2. ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ ΠΡΟΜΗΘΕΙΩΝ ΔΗΜΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ ΚΑΙ ΝΟΜΙΚΩΝ ΠΡΟΣΩΠΩΝ	29
3.2.3. ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΔΗΜΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ ΚΑΙ ΝΟΜΙΚΩΝ ΠΡΟΣΩΠΩΝ	31
3.3. ΤΟ ΝΕΟ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟ ΚΑΘΕΣΤΩΣ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ ΕΡΓΩΝ – ΠΡΟΜΗΘΕΙΩΝ – ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ	32
3.3.1. ΓΕΝΙΚΑ	32
3.3.2. ΣΤΑΔΙΑ ΕΛΕΓΧΟΥ	35
3.4. ΕΙΔΙΚΑ ΘΕΜΑΤΑ ΠΑΡΟΧΗΣ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ	38

3.4.1. ΔΑΝΕΙΑΚΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ.....	38
3.4.2. ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΚΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ.....	40
3.4.3. ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΣΥΝΕΤΑΙΡΙΣΤΙΚΩΝ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ (Κοtv.Σ.εΠ.).....	42
3.5. ΠΑΡΑΛΕΙΨΗ ΥΠΟΒΟΛΗΣ ΣΧΕΔΙΟΥ ΣΥΜΒΑΣΗΣ ΣΤΟΝ ΠΡΟΣΥΜΒΑΤΙΚΟ ΕΛΕΓΧΟ ΤΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ	44
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΕΤΑΡΤΟ	46
4.1. ΑΙΤΗΣΗ ΑΝΑΚΛΗΣΗΣ.....	46
4.1.1. ΑΡΜΟΔΙΟΣ ΔΙΚΑΣΤΙΚΟΣ ΣΧΗΜΑΤΙΣΜΟΣ	46
4.2. ΠΑΡΑΔΕΚΤΟ	47
4.2.1. ΔΙΚΑΙΟΥΜΕΝΑ ΠΡΟΣΩΠΑ - ΈΝΝΟΜΟ ΣΥΜΦΕΡΟΝ	47
4.2.2. ΠΡΟΘΕΣΜΙΑ.....	47
4.2.3. ΚΟΙΝΟΠΟΙΗΣΕΙΣ - ΠΑΡΕΜΒΑΣΗ.....	48
4.3. ΒΑΣΙΜΟ	48
4.3.1. ΛΟΓΟΙ ΑΝΑΚΛΗΣΗΣ	48
4.3.2. ΣΥΓΓΝΩΣΤΗ ΠΛΑΝΗ	49
4.4. ΚΡΙΣΗ ΤΟΥ ΤΜΗΜΑΤΟΣ	49
4.4.1. ΑΠΟΔΟΧΗ ΤΗΣ ΑΙΤΗΣΗΣ ΑΝΑΚΛΗΣΗΣ.....	49
4.4.2. ΑΝΤΙΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ - ΠΑΡΑΠΟΜΠΗ ΣΤΗΝ ΟΛΟΜΕΛΕΙΑ	49
4.4.3. ΔΕΣΜΕΥΣΗ ΤΟΥ ΚΛΙΜΑΚΙΟΥ	50
4.5. ΑΙΤΗΣΗ ΑΝΑΘΕΩΡΗΣΗΣ	50
4.5.1. ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ.....	50
4.5.2. ΑΡΜΟΔΙΟΣ ΔΙΚΑΣΤΙΚΟΣ ΣΧΗΜΑΤΙΣΜΟΣ	52
4.5.3. ΠΑΡΑΔΕΚΤΟ	52
4.5.4. ΒΑΣΙΜΟ	53
4.5.5. Η ΚΡΙΣΗ ΤΟΥ ΤΜΗΜΑΤΟΣ	54
4.6. ΠΕΡΙΠΤΩΣΙΟΛΟΓΙΑ ΑΠΟ ΤΗ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ ΤΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ ΓΙΑ ΤΟΥΣ ΟΤΑ	54
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΕΜΠΤΟ	61
5.1. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ	61
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	63

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Ο έλεγχος της διαχείρισης των δημοσίων οικονομικών είναι ένας θεσμός, ο οποίος έχει τις ρίζες του στην αρχαία Ελλάδα, όπως αναγράφεται και στο έργο του Αριστοτέλη «Πολιτικά». Με το πέρασμα των χρόνων και ανάλογα με τις εκάστοτε απαιτήσεις, ο θεσμός αυτός έχει εξελιχθεί. Σήμερα, στο πλαίσιο του ελέγχου, επιχειρείται να προβλεφθεί και να αποτραπεί κάθε πιθανή μορφή οικονομικού παραβατισμού, αλλά και να οδηγήσει στην ασφαλέστερη διαχείριση των δημοσίων πόρων.

Στην Ελλάδα λειτουργεί ο θεσμός του Ελεγκτικού Συνεδρίου από το 1833, ένας θεσμός δημοσιονομικού δικαίου, συνταγματικά κατοχυρωμένος. Το Ελεγκτικό Συνέδριο είναι ένα από τα τρία Ανώτατα Δικαστήρια της χώρας μας, με χαρακτήρα δημοσιονομικό. Στη δικαιοδοσία του ανήκει, μεταξύ άλλων, η άσκηση του ελέγχου νομιμότητας των συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας πριν από την σύναψή τους, στις οποίες αντισυμβαλλόμενος είναι το Δημόσιο ή άλλο νομικό πρόσωπο που εξομοιώνεται με το Δημόσιο.

Κατόπιν διαδοχικών νομοθετικών ρυθμίσεων, ο νομοθέτης στο άρθρο 98 παρ. 1 εδ. β' του Συντάγματος 1975/1986/2001 ορίζει ότι στην αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου ανήκει και «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 όπως νόμος ορίζει»¹. Ο έλεγχος αυτός υπαγορεύτηκε από την ανάγκη να υπάρχει αποτελεσματική προστασία του δημοσίου χρήματος με την πρόληψη της σύναψης άκυρων συμβάσεων και παράνομων εκταμιεύσεων, αλλά και την εμπέδωση κλίματος εμπιστοσύνης ανάμεσα στους συναλλασσόμενους πολίτες και τις αναθέτουσες αρχές. Πρόσφατα, ο καινούριος νόμος σχετικά με την Αυτοδιοίκηση και την Αποκεντρωμένη Διοίκηση, ο ν. 3852/2010 (ΦΕΚ Α' 87/7-6-2010) με τίτλο «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης», με τη διάταξη του άρθρου 278, εγκαθίδρυσε τον προληπτικό έλεγχο νομιμότητας των συμβάσεων των ΟΤΑ και των νομικών τους προσώπων προϋπολογιζόμενης δαπάνης, χωρίς Φόρο Προστιθέμενης Αξίας (Φ.Π.Α.), ποσού άνω των διακοσίων χιλιάδων (200.000) ευρώ από τους Επιτρόπους του Ελεγκτικού Συνεδρίου, διάταξη η οποία κυρώθηκε με το

1. Μαραγκού, Γ, Ελεγκτικό Συνέδριο, Μελέτες – Συμβολές – Διαγράμματα – Νομολογία – Υποδείγματα, 2016, σελ. 169.

άρθρο 36 του ν. 4129/2013 (ΦΕΚ 52 Α/28-2-2013): «Κύρωση του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο».

Το νομικό πλαίσιο του ελέγχου των δημοσίων συμβάσεων αποτελεί ένα σημαντικό βήμα στον τομέα της διαφάνειας, την προστασία του ανταγωνισμού, την ίση μεταχείριση των διαγωνιζομένων αλλά και την αμεροληψία της διοίκησης. Η εικοσαετής και πλέον εμπειρία του Ελεγκτικού Συνεδρίου στον τομέα άσκησης του προσυμβατικού ελέγχου, από τα καθ' ύλην αρμόδια Κλιμάκια, Τμήματα και τους Επιτρόπους, αποτελούν πλέον ένα ισχυρό «εγχειρίδιο» για τις αναθέτουσες αρχές κατά τη σύναψη των δημοσίων συμβάσεων.

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Η παρούσα διπλωματική εργασία η οποία εκπονήθηκε στο πλαίσιο του Μεταπτυχιακού Προγράμματος Σπουδών «Διακυβέρνηση και Δημόσιες Πολιτικές» του Τμήματος «Πολιτικής Επιστήμης και Διεθνών Σχέσεων» του Πανεπιστημίου Πελοποννήσου, έχει σκοπό να παρουσιάσει και να αποτυπώσει την άσκηση του προσυμβατικού ελέγχου από τα καθ' ύλην αρμόδια όργανα του Ελεγκτικού Συνεδρίου στις συμβάσεις των ΟΤΑ και των νομικών τους προσώπων, από άποψη τόσο νομική όσο και δημοσιονομική με κεντρικό ερευνητικό ερώτημα: Πως γίνεται ο έλεγχος νομιμότητας των μεγάλων οικονομικά δημοσίων συμβάσεων των ΟΤΑ από το Ελεγκτικό Συνέδριο.

Η εργασία αποτελείται από τέσσερα κεφάλαια. Στο πρώτο κεφάλαιο γίνεται μια σύντομη ιστορική αναδρομή και περιγραφή των αρμοδιοτήτων του Ελεγκτικού Συνεδρίου, παρουσιάζονται στη συνέχεια οι βασικές έννοιες των διοικητικών και των δημοσίων συμβάσεων και οι γενικές αρχές που τις διέπουν. Έπειτα, εξηγείται το συνταγματικό και νομοθετικό πλαίσιο του προσυμβατικού ελέγχου και η νομική του φύση, ενώ στο τρίτο κεφάλαιο συγκεκριμενοποιείται ο έλεγχος στις συμβάσεις των ΟΤΑ, αναλύοντας τα είδη των συμβάσεων και το νομοθετικό καθεστώς που τις διέπει. Στη συνέχεια, στο τέταρτο κεφάλαιο, μελετώνται τα ένδικα μέσα κατά των πράξεων των αρμοδίων καθ' ύλην Κλιμακίων και των Επιτρόπων του Ελεγκτικού Συνεδρίου, αιτήσεις ανάκλησης στο VI Τμήμα και αιτήσεις αναθεώρησης στο Τμήμα Μείζονος – Επταμελούς Σύθεσης. Τέλος, ακολουθεί έρευνα σε συγκεκριμένες περιπτώσεις που έχουν απασχολήσει τους δικαστικούς σχηματισμούς του Ελεγκτικού Συνεδρίου και έχουν αποτυπωθεί στη νομολογία του.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ

1.1. ΣΥΝΤΟΜΗ ΙΣΤΟΡΙΚΗ ΑΝΑΔΡΟΜΗ ΤΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ

Το Ελεγκτικό Συνέδριο, μαζί με τον Άρειο Πάγο και το Συμβούλιο της Επικρατείας, αποτελεί ένα από τα τρία ανώτατα δικαστήρια της Ελλάδας. Ιδρύθηκε με διάταγμα στις 27.9/9.10.1833 και είχε το ρόλο της ανώτατης ελεγκτικής αρχής. Έκτοτε λειτουργεί αδιαλείπτως. Η ίδρυσή του προηγείται χρονικά της ίδρύσεως του Αρείου Πάγου και του Συμβουλίου της Επικρατείας, που έλαβαν χώρα τα έτη 1834 και 1929 αντίστοιχα. Προδήλως, το πρωθύστερο της γενέσεώς του, σε σύγκριση με τα δικαστήρια κλασικής απονομής της δικαιοσύνης, οφείλεται στην επιτακτικότητα ανάγκη της εποχής να ελεγχθούν οι σκανδαλώδεις συνθήκες και οι τοκογλυφικοί όροι του εξωτερικού δανεισμού της εθνικοαπελευθερωτικής περιόδου (1821-1830), καθώς και στην πρόθεση να προληφθούν αντίστοιχα φαινόμενα, εγκαθιδρύοντας μηχανισμούς, που θα διασφαλίζουν την ορθή διαχείριση των οικονομικών του νεοσύστατου κράτους.

Η ταυτόχρονη σχεδόν με την ίδρυση του ελληνικού κράτους θεσμοθέτηση του Ελεγκτικού Συνεδρίου δεν απηχεί μόνο την αλγεινή συγκυρία της εποχής, αλλά μαρτυρά συγχρόνως την εγγενή ανάγκη των συστημάτων να καθιερώνουν μία ή περισσότερες διαδικασίες, που με μεθοδικότητα, ανεξαρτησία και τεκμηριωμένες διεργασίες θα ελέγχουν και θα προασπίζουν αυτή καθαυτή την επιβίωσή τους. Κάθε κράτος οφείλει να επιμελείται της οικονομικής λειτουργίας του, δεδομένου ότι αυτή είναι σε άμεση συνάρτηση με την αποδοτικότητα, την ευημερία και τη βιωσιμότητα του κράτους. Ακόμη και σε περιπτώσεις κρατών ή οργανισμών με υψηλά επίπεδα εμπιστοσύνης, ο έλεγχος συνιστά απαραίτητο εργαλείο θωράκισης των συμφερόντων, εντοπισμού των αστοχιών και κατοχύρωσης της συνεχούς βελτίωσης των δράσεων.

Ο θεσμός του Ελληνικού Συνεδρίου ακολουθεί το γαλλικό υπόδειγμα της Cour de Comptes, συσταθείσας την 16.9.1807. Άλλωστε η ελληνική δικαιοσύνη έχει οργανωθεί κυρίως με βάση τα ομόλογα γαλλικά πρότυπα. Ωστόσο, η Ελεγκτική αποτελεί ένα δυναμικό πεδίο. Το Ελεγκτικό Συνέδριο στα 183 χρόνια λειτουργίας του έχει μεταβάλλει πολλάκις την οργάνωσή του και οι αρμοδιότητές του έχουν βασικά ενισχυθεί προσαρμοζόμενες συνήθως στις ανάγκες των καιρών.

1.2. ΠΕΡΙΓΡΑΦΗ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΩΝ ΤΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ

Οι αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου, όπως ασκούνται σήμερα, αποσαφηνίσθηκαν και κορυφώθηκαν με το Σύνταγμα του 1975. Στο άρθρο 98 του Συντάγματος γίνεται ενδεικτική απαρίθμηση των αρμοδιοτήτων του δικαστηρίου. Επί λέξει: «Στην αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου ανήκουν ιδίως:

α. 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.

β. 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, όπως νόμος ορίζει.

γ. Ο έλεγχος των λογαριασμών των δημόσιων υπολόγων και των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλων νομικών προσώπων, που υπάγονται στον προβλεπόμενο από το εδάφιο α' έλεγχο.

δ. Η γνωμοδότηση για τα νομοσχέδια που αφορούν συντάξεις ή αναγνώριση υπηρεσίας για την παροχή δικαιώματος σύνταξης σύμφωνα με την παράγραφο 2 του άρθρου 73, καθώς και για κάθε άλλο θέμα που ορίζει ο νόμος.

ε. Η σύνταξη και η υποβολή έκθεσης προς τη Βουλή για τον απολογισμό και ισολογισμό του Κράτους κατά το άρθρο 79 παράγραφος 7.

στ. Η εκδίκαση διαφορών σχετικά με την απονομή συντάξεων, καθώς και με τον έλεγχο των λογαριασμών του εδαφίου γ'.

ζ. Η εκδίκαση υποθέσεων που αναφέρονται στην ευθύνη των πολιτικών ή στρατιωτικών δημόσιων υπαλλήλων, καθώς και των υπαλλήλων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου για κάθε ζημία που από δόλο ή αμέλεια προκλήθηκε στο Κράτος, τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης ή σε άλλα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου».

Η υπαγωγή του άρθρου 98 του Συντάγματος για το Ελεγκτικό Συνέδριο στο δεύτερο κεφάλαιο αυτού, που τιτλοφορείται «Οργάνωση και δικαιοδοσία των δικαστηρίων»,

δεν καταλείπει αμφιβολίες ως προς τη φύση και τη νομική του μορφή: Το Ελεγκτικό Συνέδριο είναι δικαστήριο, γεγονός που έχει τόσο εξωτερικό αντίκτυπο – οι πράξεις και αποφάσεις που εκδίδονται από δικαστικούς λειτουργούς είναι ιδιαίτερης βαρύτητας – όσο και εσωτερικό – οι δικαστικοί λειτουργοί απολαύουν ισοβιότητας, ενώ και στους δικαστικούς υπαλλήλους που υπηρετούν σε αυτό παρέχονται εγγύα μονιμότητας. Ωστόσο, το Ελεγκτικό Συνέδριο δεν υπήρξε ανέκαθεν δικαστήριο. Αρχικά θεσμοθετήθηκε ως Ανώτατη Ελεγκτική Αρχή και ήταν αυτός ακριβώς ο προσδιορισμός που δεν το συμπαρέσυρε σε κατάργηση, όταν ο Όθωνας κατήργησε όλα τα διοικητικά δικαστήρια ως αντιδημοκρατικά το 1844.

Από το γράμμα της διάταξης προκύπτει μια σιωπηρή, αλλά σαφής διάκριση των αρμοδιοτήτων του Ελεγκτικού Συνεδρίου σε ελεγκτικές, γνωμοδοτικές και δικαιοδοτικές. Τα εδάφια α', β' και γ' του άρθρου 98 αναφέρονται στις ελεγκτικές αρμοδιότητες, τα αμέσως επόμενα δ' και ε' αφορούν σε γνωμοδοτικά καθήκοντα, ενώ τα εδάφια στ' και ζ' αναφέρονται αμιγώς σε δικαιοδοτικές (δικαστικές) αρμοδιότητες. Η ενδεικτική απαρίθμηση των ως άνω αρμοδιοτήτων δεν αποκλείει την ένταξη στη δικαιοδοσία του δικαστηρίου περαιτέρω διαφορών ή/και διεύρυνση της αποστολής του με άλλες λειτουργίες, που προσιδιάζουν στη φύση του. Αναλυτικότερος κατάλογος με τις αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου παρατίθεται στο πρώτο άρθρο του ν. 4129/2013.

1.2.1. ΕΛΕΓΚΤΙΚΕΣ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΤΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ

Το εδάφια α', β' και γ' του άρθρου 98 του Συντάγματος αναφέρονται στις ελεγκτικές αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Το πρώτο εδάφιο κάνοντας λόγο για «έλεγχο των δαπανών του Κράτους, των ΟΤΑ και λοιπών νομικών προσώπων» στην ουσία αναφέρεται στον λεγόμενο προληπτικό έλεγχο των δαπανών. Ο προληπτικός έλεγχος των δαπανών καθιερώθηκε με το νόμο ΑΥΟΖ' το 1887, επί πρωθυπουργίας Χαρ. Τρικούπη και σε συνέχεια δικής του εισήγησης στη Βουλή. Πρόκειται για έλεγχο ο οποίος χρονικά διενεργείται μετά την υπογραφή της σύμβασης, αλλά πριν από την εκταμίευση του δημοσίου χρήματος. Επί του παρόντος οι λεπτομέρειες του πεδίου εφαρμογής του προληπτικού ελέγχου περιγράφονται κυρίως από τον συνδυασμό του άρθρου 27 του ν.3871/10 και του π.δ. 136/11 (ΦΕΚ 267Α/31.12.2011). Στα νομοθετήματα αυτά σκιαγραφούνται οι ελεγχόμενοι φορείς και τίθενται τα κατώτατα όρια των ελεγχόμενων δαπανών ανά φορέα. Πρόσφατα ψηφίσθηκε ο νόμος 4337/2015, σύμφωνα με τον οποίον από 1.1.2017 καταργείται ο

προληπτικός έλεγχος δαπανών του Δημοσίου, ενώ από 1.1.2019 καταργείται ο προληπτικός έλεγχος δαπανών των ΟΤΑ και των νομικών τους προσώπων. Οι διατάξεις αυτές είναι αμφίβολης συνταγματικότητας, μιας και το πρώτο εδάφιο του άρθρου 98 του Συντάγματος ρητώς προβλέπει τον προληπτικό έλεγχο των δαπανών του Κράτους και των ΟΤΑ. Η Ολομέλεια του Ελεγκτικού Συνεδρίου με το πρακτικό της 19ης Γενικής Συνεδρίασης στις 14.10.2015 εξέφρασε την αντίθεσή της στην επιχειρούμενη κατάργηση του προληπτικού ελέγχου, παρέθεσε τους κινδύνους που επισείει η επίμαχη ρύθμιση και υπογράμμισε τον αντισυνταγματικό της χαρακτήρα.

Το β' εδάφιο του άρθρου 98 κατοχυρώνει τον προσυμβατικό έλεγχο, ειδικότερα τον έλεγχο των σχεδίων συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας. Οι λεπτομέρειες εφαρμογής του εξειδικεύονται προεχόντως στο άρθρο 278 του ν. 3852/2010 και στο άρθρο 35 του ν. 4129/2013. Επίσης με το άρθρο 9 παρ. 4 του ν. 3986/2011 ο προσυμβατικός έλεγχος του Ελεγκτικού Συνεδρίου επεκτείνεται σε περαιτέρω κατηγορία συμβάσεων του Δημοσίου. Ο προσυμβατικός έλεγχος των δημοσίων συμβάσεων καθιερώθηκε συνταγματικά με την αναθεώρηση του 2001.

Στο γ' εδάφιο θεσπίζεται ο αρχαιότερος των ελέγχων, ο κατασταλτικός, ο οποίος ξεκίνησε ήδη να διενεργείται από ιδρύσεως του Ελεγκτικού Συνεδρίου το 1833. Κατά τον κατασταλτικό έλεγχο οι δαπάνες έχουν ήδη ολοκληρωθεί, οπότε εάν διαπιστωθεί έλλειμμα ή παραβίαση της νομιμότητας ή/και της κανονικότητας στη διοικητική διαδικασία, καταλογίζεται ο υπόλογος της δαπάνης.

1.2.2. ΓΝΩΜΟΔΟΤΙΚΕΣ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΤΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ

Από το συνδυασμό των άρθρων 73 παρ. 2 και 98 του Συντάγματος απορρέει η αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου να γνωμοδοτεί για τα νομοσχέδια που αναφέρονται στην απονομή σύνταξης και στις προϋποθέσεις της. Η διατύπωση μάλιστα του εδαφίου δ' του άρθρου 98 είναι ανοιχτή, αφήνοντας περιθώρια στο νόμο να υπάγει στον έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου και άλλες σχετικές περιπτώσεις.

Σκοπός της συνταγματικής πρόβλεψης περί γνωμοδοτικής αρμοδιότητας του Ελεγκτικού Συνεδρίου επί του συνόλου των σχεδίων νόμων που αφορούν σε απονομή σύνταξης είναι προφανώς η εξασφάλιση της ενότητας, της μεταξύ τους συμβατότητας και της ομοιομορφίας των παραγόμενων διατάξεων. Τόσο η 310/1985 απόφαση της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου όσο και η 4/1988 απόφαση του Α.Ε.Δ.

δέχονται ότι η αρμοδιότητα αυτή του Ελεγκτικού Συνεδρίου δεν εμπίπτει στα interna corpora (εσωτερικά τυπικά στοιχεία) της Βουλής και συνακόλουθα η ύπαρξη ή ανυπαρξία αυτής ελέγχεται δικαστικά.

Κατά τη ρητή συνταγματική επιταγή του πέμπτου εδαφίου της πρώτης παραγράφου του άρθρου 98 στην αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου ανήκει «η σύνταξη και η υποβολή έκθεσης προς τη Βουλή για τον απολογισμό και ισολογισμό του Κράτους». Ο απολογισμός και ο γενικός ισολογισμός του Κράτους κατατίθενται στη Βουλή το αργότερο ένα έτος από τη λήξη του οικονομικού έτους και συνοδεύονται υποχρεωτικά από την έκθεση του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Σύμφωνα με τα άρθρο 67 του ν. 4129/2013 και 170 του ν. 4270/2014 στην έκθεση περιλαμβάνονται παρατηρήσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου από την αντιπαραβολή των δημοσίων εξόδων και εσόδων και κατατίθενται βελτιωτικές προτάσεις. Οι ως άνω παρατηρήσεις γνωστοποιούνται μέσω του Υπουργού Οικονομικών στους διατάκτες Υπουργούς, οι οποίοι με τη σειρά τους καταθέτουν τις δικές τους απαντήσεις, που αποστέλλονται με μέριμνα του Υπουργού Οικονομικών και πάλι στον Πρόεδρο του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Ο Πρόεδρος του Ελεγκτικού Συνεδρίου εγχειρίζει το συνολικό τεύχος (έκθεση και απαντήσεις Υπουργών) στον Πρόεδρο της Βουλής. Η Ετήσια Έκθεση του Ελεγκτικού Συνεδρίου μαζί με τις απαντήσεις των διατακτών Υπουργών συνδημοσιεύονται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως. Η ετήσια έκθεση του Ελεγκτικού Συνεδρίου για την διαχείριση των δημόσιων οικονομικών αφενός διασφαλίζει πως ένας εξωτερικός ελεγκτής έχει την υψηλή εποπτεία για την τήρηση των γενικών αρχών δημοσιονομικής διαχείρισης (αρχή χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, υπευθυνότητας, λογοδοσίας, διαφάνειας, ειλικρίνειας κ.ο.κ.), αφετέρου συνιστά μια χρήσιμη πηγή από την οποία αντλούνται συμπεράσματα για τις συνήθειες ανεπάρκειες και κατατίθενται προτάσεις και κατευθυντήριες για τη βελτίωση τόσο των διαδικασιών όσο και της γενικότερης αποδοτικότητας των δημόσιων οικονομικών της χώρας. Άλλωστε η σημασία του ισολογισμού και απολογισμού του κράτους στην ακολουθούμενη οικονομική πολιτική είναι αδιαμφισβήτητη. Πρόκειται για το σημαντικότερο όργανο ελέγχου της νομιμότητας της οικονομικής πολιτικής.

1.2.3. ΔΙΚΑΙΟΔΟΤΙΚΕΣ ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΤΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ

Οι δικαιοδοτικές αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ήτοι η εκδίκαση διαφορών σχετικά με την απονομή συντάξεων, καθώς και με τον έλεγχο των

λογαριασμών των υπολόγων του Δημοσίου ή των ΟΤΑ, καθώς και η εκδίκαση υποθέσεων που αναφέρονται στην ευθύνη των πολιτικών ή στρατιωτικών δημόσιων υπαλλήλων, καθώς και των υπαλλήλων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου για κάθε ζημία που από δόλο ή αμέλεια προκλήθηκε στο Κράτος, τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης ή σε άλλα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, ασκούνται αποκλειστικά από το δικαστικό σώμα του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Οι αποφάσεις των δικαστικών λειτουργών κατά την εκδίκαση διαφορών έχουν την ισχύ δεδικασμένου και περιβάλλονται τους κανόνες της συνήθους δικαστηριακής πρακτικής, επομένως κατά των αποφάσεων αυτών επιφυλάσσεται η δυνατότητα άσκησης ένδικων μέσων. Επίσης, οι δικαστές κατά την ενάσκηση των δικαιοδοτικών αρμοδιοτήτων τους προβαίνουν σε παρεμπίπτοντα έλεγχο συνταγματικότητας των νόμων και τέλος, σε περίπτωση που απόφαση ανώτατου δικαστικού σχηματισμού του Ελεγκτικού Συνεδρίου έρχεται σε σύγκρουση με απόφαση ανώτατου σχηματισμού άλλου ανώτατου δικαστηρίου, της σχετικής επίλυσης επιλαμβάνεται το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο.

1.2.4. ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΠΙΤΡΟΠΟΥ ΤΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ

Σε μία συνοπτική αναφορά τα καθήκοντα του Γενικού Επιτρόπου της Επικρατείας, του Επιτρόπου της Επικρατείας και των Αντεπιτρόπων, όπως αποτυπώνονται στο άρθρο 16 του ν. 4129/2013 είναι τα κάτωθι:

- α) παράσταση στις συνεδριάσεις της Ολομέλειας και των Τμημάτων και διατύπωση γνώμης σε κάθε υπόθεση που συζητείται. Μπορεί επίσης να διατυπώνεται η γνώμη του Γενικού Επιτρόπου της Επικρατείας για τις υποθέσεις που συζητούνται στα Κλιμάκια,
- β) άσκηση των ένδικων μέσων των άρθρων 35 παρ.5, 36 παρ. 5, 37 παρ. 1 και 9, 48, 80, 82, 83, 86, 88 και 89 και δικαίωμα γνώσης όλων των αναγκαίων για το σκοπό αυτόν στοιχείων,
- γ) εισαγωγή στην Ολομέλεια ζητημάτων για τα οποία ζητείται η συγκατάθεση, η γνώμη ή η απόφαση αυτής και ανακοίνωση του αποτελέσματος στις αρμόδιες αρχές,
- δ) παρακολούθηση των εργασιών του Ελεγκτικού Συνεδρίου και αναφορά γι' αυτές στον Υπουργό Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων,
- ε) διαβίβαση στις αρμόδιες υπηρεσίες ευχών ή γνωμών της Ολομέλειας,

στ) εποπτεία του προσωπικού που ανήκει στην υπηρεσία του Γενικού Επιτρόπου της Επικρατείας,

ζ) άσκηση των αρμοδιοτήτων που τους έχουν ανατεθεί με άλλους νόμους,

η) δυνατότητα παραγγελίας για την άσκηση πειθαρχικής δίωξης και άσκηση της πειθαρχικής δικαιοδοσίας στους υπαλλήλους της υπηρεσίας του Γενικού Επιτρόπου της Επικρατείας, σύμφωνα με τα άρθρα 104 παρ. 5 και 106 παρ. 1 του ν. 2812/2000.

1.3. ΕΝΝΟΙΑ ΤΩΝ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ

Ως μονομερής διοικητική πράξη ορίζεται η δήλωση βουλήσεως του διοικητικού οργάνου, που γίνεται σύμφωνα με ορισμένη διαδικασία ή και χωρίς διαδικασία, με την οποία θεσπίζεται μονομερώς ένας κανόνας δικαίου, δηλαδή θεσπίζεται μια νομική ρύθμιση και ενάσκηση δημόσιας εξουσίας με μόνη τη βούληση του διοικητικού οργάνου². Συνεπώς, η διοικητική πράξη είναι το νομικό μέσο με το οποίο ασκείται η δημόσια εξουσία από το διοικητικό όργανο. Η σύγχρονη κυριαρχική διοίκηση δεν χρησιμοποιεί μόνο τη μονομερή διοικητική πράξη για να ασκεί τη διοικητική δραστηριότητα, αλλά συχνά και τη λεγόμενη διοικητική σύμβαση³. Οι διοικητικές συμβάσεις αποτελούν καθημερινή «νομική πρακτική» κατά την άσκηση της διοικητικής δραστηριότητας, τόσο στην Ελλάδα όσο και στον εν γένει ευρωπαϊκό χώρο και η λειτουργία τους διευκολύνει σε σημαντικό βαθμό τη δημόσια διοίκηση κατά τις συναλλαγές της με τους ιδιώτες⁴.

Σύμφωνα με την επιστήμη του Διοικητικού Δικαίου⁵ οι διοικητικές συμβάσεις είναι διμερείς διοικητικές πράξεις και διαφέρουν από τις μονομερείς. Αποτελούν αμοτεροβαρείς δικαιοπραξίες του δημοσίου δικαίου και όχι συνήθειες όμοιες του ιδιωτικού δικαίου. Εξάλλου, δεν αποτελούν μονομερείς διοικητικές πράξεις. Διότι δεν συνιστούν μονομερή δήλωση υπερκείμενης κυριαρχικής βούλησης όπως οι ατομικές διοικητικές πράξεις. Συνάμα όμως δεν μπορούν να ταυτισθούν και προς τις συμβάσεις του ιδιωτικού δικαίου, εφόσον η δημόσια διοίκηση, καίτοι είναι αντισυμβαλλομένη προς ιδιώτη, τελεί σε σχέση υπεροχής απέναντι σ' αυτόν (λ.χ. οι

2. Σπηλιωτόπουλος Ε., Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου Ι, 12η έκδοση, 2007, σελ. 107, Τάχος Α., Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, 8η έκδοση, 2005, σελ. 560 επ., Κοϊμτζόγλου Ι., Στοιχεία δημοσίου δικαίου, 3η έκδοση, 2005, σελ. 158.

3. Πανάγος Θ., Το θεσμικό πλαίσιο σύναψης των δημοσίων συμβάσεων με ηλεκτρονικά μέσα, 2009, σελ. 5.

4. Πανάγος Θ., Το θεσμικό πλαίσιο σύναψης των δημοσίων συμβάσεων με ηλεκτρονικά μέσα, 2009, σελ. 5.

5. Τάχος Α., Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, 8η έκδοση, 2005, σελ. 685-690.

συμβατικοί όροι ή συγγραφή υποχρεώσεων, καταρτίζονται μονομερώς από την δημόσια διοίκηση και ο ιδιώτης απλώς τους αποδέχεται ή απορρίπτει). Η υπεροχή γίνεται περισσότερο εμφανής αν ληφθεί υπόψη το γεγονός ότι η δημόσια διοίκηση δυνάμει ειδικών νόμων (Ν 207/1975 και άρθρο 15, Ν 1491/1984) κατέστη αρμόδια να προβεί εκτάκτως σε αναθεώρηση ή λύση (με μονομερή καταγγελία) ορισμένων διοικητικών συμβάσεων. Το μέτρο αυτό κρίθηκε ότι δεν έθιγε την οικονομική ελευθερία των ιδιωτών (άρθρο 5§1 Σ), εφόσον απέβλεπε στην προστασία του δημοσίου συμφέροντος (ΣΕ 3863/1978, 276/1986, 2674/1990), το οποίο διατρέχει ολόκληρο το Δημόσιο Δίκαιο.

Για να χαρακτηριστεί μία σύμβαση ως διοικητική, απαιτείται: (α) η έννομη σχέση της σύμβασης να ρυθμίζεται από διατάξεις δημοσίου δικαίου, δηλαδή να μετέχει σε αυτήν η δημόσια διοίκηση με υπερέχουσα θέση, (β) η σύμβαση να σχετίζεται με έργο δημόσιας υπηρεσίας, υπό την ουσιαστική έννοια του όρου, ή δημοσίου συμφέροντος δηλ. δημόσιου σκοπού, ο οποίος πρέπει να συνδέεται άμεσα με τη σύμβαση και όχι έμμεσα και (γ) το ένα από τα συμβαλλόμενα μέρη να είναι το κράτος ή άλλο ΝΠΔΔ.

Τα σπουδαιότερα είδη των διοικητικών συμβάσεων είναι: η σύμβαση εκτέλεσης δημόσιων ή δημοτικών-κοινοτικών έργων, η σύμβαση κρατικών προμηθειών, η σύμβαση οικονομικής ανάπτυξης και η σύμβαση παραχώρησης δημόσιας υπηρεσίας σε ιδιώτη. Βασική προϋπόθεση σύναψης διοικητικής σύμβασης αποτελεί η ύπαρξη γενικών ή ειδικών διατάξεων που να προβλέπουν τη δημιουργία υποχρεώσεων σε βάρος του δημοσίου, διαφορετικά η διοικητική σύμβαση είναι άκυρη. Νόμιμος εκπρόσωπος του δημοσίου για τη συνολολόγηση των συμβάσεων, εφόσον δεν ορίζεται άλλως, είναι ο οικείος υπουργός – στην περίπτωση των ΟΤΑ ο δήμαρχος – ή και ο ειδικά εξουσιοδοτημένος υπάλληλος. Από την πλευρά των ιδιωτών, διοικητική σύμβαση, ως αντισυμβαλλόμενος του δημοσίου, μπορεί να καταρτίσει όποιος έχει δικαιοπρακτική ικανότητα και πληροί τις πρόσθετες προϋποθέσεις που ενδέχεται να απαιτεί ο νόμος. Η διαδικασία κατάρτισης των συμβάσεων είναι αυστηρή, τυπική και καθορίζεται με λεπτομέρεια από την ειδική νομοθεσία, ενώ η εκτέλεση της διοικητικής σύμβασης διέπεται από το ειδικό νομοθετικό καθεστώς που την αφορά και συμπληρωματικά από τις διατάξεις και αρχές που ισχύουν στις συμβάσεις ιδιωτικού δικαίου.

1.4. ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ

Ο όρος «δημόσιες συμβάσεις» αναφέρεται σε όλες τις συμβάσεις που συνάπτει η διοίκηση με την ευρεία έννοια⁶, είτε πρόκειται για διοικητικές συμβάσεις είτε για ιδιωτικές συμβάσεις⁷. Δηλαδή, δημόσια σύμβαση είναι σύμβαση που καταρτίζεται μεταξύ ενός ιδιώτη από τη μία πλευρά και του Ελληνικού Δημοσίου ή άλλων νομικών προσώπων του «ευρύτερου δημόσιου τομέα», στον οποίο υπάγονται τόσο οι ΟΤΑ και τα λοιπά ΝΠΔΔ όσο και τα ΝΠΙΔ που ελέγχονται από το κράτος ή άλλα ΝΠΔΔ, από την άλλη⁸.

Την έννοια της δημόσιας σύμβασης δίνει και ο εθνικός νομοθέτης στο άρθρο 15§2α' ν.4281/2014 «Μέτρα στήριξης της ελληνικής οικονομίας κ.λ.π.» (ΦΕΚ Α' 160/8-8-2014): «Δημόσιες συμβάσεις» είναι συμβάσεις εξ επαχθούς αιτίας, οι οποίες συνάπτονται γραπτώς μεταξύ ενός ή περισσότερων οικονομικών φορέων και μίας ή περισσότερων αναθετουσών αρχών / αναθετόντων φορέων και έχουν ως αντικείμενο την εκτέλεση έργων, την προμήθεια προϊόντων ή την παροχή υπηρεσιών κατά την έννοια του παρόντος». Να τονισθεί ότι την ίδια ρύθμιση, την οποία ο εθνικός νομοθέτης πήρε από το ενωσιακό δίκαιο, προβλέπει το ΠΔ 60/2007, το οποίο αποτελεί την ενσωμάτωση στο ελληνικό δίκαιο της Οδηγίας 2004/18/EK, όπως αυτό τροποποιήθηκε με την Οδηγία 2005/51/EK και την Οδηγία 2005/75/EK. Να αναφέρουμε στο σημείο αυτό ότι το ΠΔ 60/2007 καταργείται από 1/6/2016 από το ν. 4281/2014.

Επίσης σύμφωνα με το τελευταίο νομοθέτημα: «Ο ν. 4412/2016 (άρθρα 3 έως 221) θεσπίζει κανόνες για τις διαδικασίες προγραμματισμού και σύναψης συμβάσεων και διαγωνισμών μελετών που πραγματοποιούνται από αναθέτουσες αρχές, ανεξαρτήτως εκτιμώμενης αξίας αυτών, κατά τα ειδικότερα οριζόμενα στο παρόν άρθρο... 2. Διαδικασία σύναψης σύμβασης ή σύμβαση κατά την έννοια του παρόντος Βιβλίου είναι η απόκτηση, μέσω δημόσιας σύμβασης, από μία ή περισσότερες αναθέτουσες αρχές, έργων, αγαθών ή υπηρεσιών από οικονομικούς φορείς που επιλέγονται από τις εν λόγω αναθέτουσες αρχές, ανεξαρτήτως του κατά πόσον τα έργα, τα αγαθά ή οι υπηρεσίες προορίζονται για την εξυπηρέτηση σκοπού δημοσίου συμφέροντος»⁹.

6. Δαγτόγλου, Π., Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο, 2011, σελ. 445

7. Ράικος, Δ., Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων, 2014, σελ. 9

8. Τάχος, Α., Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, 8η έκδοση, 2005, σελ. 689-690.

9. Άρθρο 3, Ν. 4412/2016

1.5. ΓΕΝΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ ΠΟΥ ΔΙΕΠΟΥΝ ΤΙΣ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ

Η πρώτη κοινοτική Οδηγία εναρμόνισης ήταν η οδηγία περί δημοσίων συμβάσεων έργων (71/305/ΕΟΚ), η οποία ήδη από το 1970, έθεσε τις αρχές που πρέπει να διέπουν τις δημόσιες συμβάσεις. Όμως, η δεύτερη οδηγία ήλθε το έτος 1977 και αφορούσε τις προμήθειες και η τρίτη το 1992 για τις υπηρεσίες¹⁰. Μέσω επομένως των Οδηγιών 92/50/ΕΟΚ για το συντονισμό των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων υπηρεσιών, 93/36/ΕΟΚ περί συντονισμού των διαδικασιών για τη σύναψη συμβάσεων δημοσίων προμηθειών και 93/37/ΕΟΚ περί συντονισμού των διαδικασιών για τη σύναψη συμβάσεων δημοσίων έργων επιτεύχθηκε το άνοιγμα αυτού του τομέα στον κοινοτικό ανταγωνισμό¹¹.

Μετά το 2000 υπήρξε η ανάγκη για τροποποίηση των υπαρχουσών οδηγιών εξαιτίας του εκσυγχρονισμού, ώστε να ληφθούν υπόψη οι νέες τεχνολογίες και οι μεταβολές του οικονομικού περιβάλλοντος, της απλούστευσης των υφιστάμενων κανόνων και ευελιξίας, ώστε να ξεπερασθεί η υπερβολική ακαμψία των διαδικασιών που δεν ανταποκρίνονται στις ανάγκες των αγοραστών του δημοσίου. Έτσι, ρητή πλέον κατοχύρωση των ως άνω αρχών συναντάται στο κείμενο της Οδηγίας 2004/18/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 31ης Μαρτίου 2004 «Περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών»¹², στο άρθρο 2 της οποίας ορίζεται ότι: «Οι αναθέτουσες αρχές αντιμετωπίζουν τους οικονομικούς φορείς ισότιμα και χωρίς διακρίσεις ενεργώντας με διαφάνεια». Επιπλέον, καθίσταται εμφανές ήδη από το προοίμιο της οδηγίας¹³ ότι σκοπός έκδοσής της ήταν και η προσαρμογή προς τη νομολογία του Δ.Ε.Κ., γι' αυτό και γίνεται ρητή αναφορά στην παράγραφο 2 των αρχών που εδράζονται στη Συνθήκη και απορρέουν από την αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων, την αρχή της ελευθερίας της εγκατάστασης και της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών. Περαιτέρω, στην αιτιολογική σκέψη με αρ. 2 της ανωτέρω οδηγίας 2004/18/ΕΚ, η οποία εφαρμόζεται υποχρεωτικά στις δημόσιες συμβάσεις έργων προμηθειών και υπηρεσιών από 1-2-2006¹⁴ και η οποία ενσωματώθηκε στο

10. Γεραρής, Χρ., Η Προσωρινή προστασία στα δημόσια έργα τις προμήθειες και τις υπηρεσίες, 1999, σελ.11.

11. Μούσης, Ν., Ευρωπαϊκή Ένωση: δίκαιο, οικονομία, πολιτικές, 2011, κεφ. 6.3

12. Ε.Ε.Ε.Ε. L 134/30.04.2004

13. Παρ. 39 και 46

14. Αποφ. ΔΕΚ C-103/88

εθνικό δίκαιο με το π.δ. 60/2007 (ΦΕΚ Α΄64), ορίζεται ότι «Η ανάθεση των συμβάσεων που συνάπτονται από τα κράτη μέλη για λογαριασμό του κράτους, των αρχών τοπικής αυτοδιοίκησης ή περιφερειακής διοίκησης και άλλων οργανισμών δημοσίου δικαίου, υπόκεινται στην τήρηση των αρχών της συνθήκης ιδίως στην αρχή της ελευθερίας εγκατάστασης και της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, καθώς και τις αρχές που απορρέουν από αυτές, όπως είναι η αρχή της ίσης μεταχείρισης, η αρχή της αποφυγής διακρίσεων, της αμοιβαίας αναγνώρισης, η αρχή της αναλογικότητας και η αρχή της διαφάνειας».

Στη συνέχεια, στο πέρασμα των χρόνων, η διαφθορά απασχόλησε τους διεθνείς οργανισμούς και τις μη κυβερνητικές οργανώσεις, με αποτέλεσμα να διαμορφωθεί μια διεθνής νομοθετική τάση που επηρέασε και το κοινοτικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων¹⁵. Έτσι, η καθιέρωση της διαφάνειας στις διαδικασίες ανάθεσης των συμβάσεων, όπου εντοπίζονται οι περισσότερες παραβάσεις των κρατών μελών αποτελεί θεμελιακή βάση του συνολικού πλαισίου των κανόνων που διέπει το καθεστώς ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων και καθίσταται εξαιρετικά σημαντική ενόψει της επέκτασης της διαφθοράς στις δημόσιες υπηρεσίες¹⁶. Οι αναθέτοντες φορείς υποχρεούνται να τηρούν τους θεμελιώδεις κανόνες της σύμβασης με τη δημιουργία της κοινής αγοράς η οποία προάγει μεταξύ άλλων την αρμονική, ισόρροπη και αειφόρο ανάπτυξη των οικονομικών δραστηριοτήτων στην οποία και αποσκοπεί η ένωση των κρατών – μελών¹⁷.

Όπως προκύπτει από τα κοινοτικά κείμενα, ο αγώνας για την πάταξη της διαφθοράς είναι τόσο στενά συνδεδεμένος με την προάσπιση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, ώστε η καταπολέμησή της μπορεί να θεωρηθεί ως απαίτηση των ιδιωτών έναντι της κοινωνίας και, συνακόλουθα, μία θετική υποχρέωση του Κράτους έναντι των

15. Σιδηροπούλου, Αθ. , “Προληπτικός έλεγχος νομιμότητας διεξαγόμενης διαγωνιστικής διαδικασίας από το Ελεγκτικό Συνέδριο και το Συμβούλιο της Επικρατείας, Διπλωματική Εργασία στα πλαίσια του Ελληνογαλλικού Προγράμματος Μεταπτυχιακών Σπουδών «Εξειδικευμένο Δημόσιο Δίκαιο», Αθήνα 2008-2009, σελ.12.

16. Γέροντας, Α., Οι θεμελιώδεις αρχές που διέπουν τις δημόσιες συμβάσεις- Οι πρόσφατες νομολογιακές προσεγγίσεις, Εφαρμογές Δημοσίου Δικαίου, 2006, σελ. 410, Ρίζος, Κ., Διαφάνεια και Ελεγκτικό Συνέδριο στη σύγχρονη Δημοκρατία, από Το Ελεγκτικό Συνέδριο και οι σχέσεις του με τη Βουλή, την Κυβέρνηση και την Κοινωνία, 2000, σελ. 11 επ., Μηλιώνης, Ν., Διαφθορά και δημόσια διαχείριση, 2003, σελ.273 επ., Τροβά, Ε. , Το κοινοτικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων και το δίκαιο της απελευθέρωσης του διεθνούς εμπορίου, 2000, σελ.177 επ.

17. Σιδηροπούλου, Αθ. , “Προληπτικός έλεγχος νομιμότητας διεξαγόμενης διαγωνιστικής διαδικασίας από το Ελεγκτικό Συνέδριο και το Συμβούλιο της Επικρατείας, Διπλωματική Εργασία στα πλαίσια του Ελληνογαλλικού Προγράμματος Μεταπτυχιακών Σπουδών «Εξειδικευμένο Δημόσιο Δίκαιο», Αθήνα 2008-2009, σελ.13.

πολιτών, συνεπώς, κανόνας τόσο θεμελιώδης όσο τα κλασικά ανθρώπινα δικαιώματα¹⁸.

18. Sarmas, I., The fight against corruption – a new human right, στον Τιμητικό Τόμο για τα 170 χρόνια του Ελεγκτικού Συνεδρίου, σ. 827 επ.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ

2.1. ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

Στο Ελεγκτικό Συνέδριο ανήκει η αρμοδιότητα διενέργειας προληπτικού ελέγχου νομιμότητας των συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας δημοσίων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών πριν από τη σύναψή τους “στις οποίες αντισυμβαλλόμενος είναι το δημόσιο ή άλλο νομικό πρόσωπο που εξομοιώνεται με το Δημόσιο από την άποψη αυτή, όπως ο νόμος ορίζει”, σύμφωνα με το άρθρο 98 παρ.1 εδ. β΄ του Συντάγματος 1975/1986/2001. Η διάταξη αυτή κατοχύρωσε συνταγματικά την νομοθετική ρύθμιση του ελέγχου νομιμότητας της σύναψης δημοσίων συμβάσεων από το Ελεγκτικό Συνέδριο που ήδη ίσχυε και εξέφρασε τη βούληση του συντακτικού νομοθέτη για την ενίσχυση της διαφάνειας κατά την άσκηση της κρατικής οικονομικής λειτουργίας¹⁹. Ενώ πριν από την αναθεώρηση του Συντάγματος του έτους 2001, η αρμοδιότητα ελέγχου των δημοσίων συμβάσεων δεν ήταν ρητά κατοχυρωμένη σε συνταγματικό κανόνα δικαίου, στο πλαίσιο του Συντάγματος 1975/1986/2001 για τη δικαστική λειτουργία (άρθρο 26 παρ.3), τη διάκριση και οργάνωση των δικαστηρίων (άρθρο 93 παρ.1) και τις αρμοδιότητες αυτών (άρθρα 94 επ.), ορίζονται πλέον ως αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου με την παράγραφο 1 του άρθρου 98 ιδίως: «(...) β) 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, όπως νόμος ορίζει (...)».

Ο όρος “σύμβαση μεγάλης οικονομικής αξίας,” που αναφέρεται στην ανωτέρω συνταγματική διάταξη, είναι αόριστη νομική έννοια, την εξειδίκευση της οποίας επιχειρεί ο κοινός νομοθέτης, διαθέτοντας ευρεία ευχέρεια για τον προσδιορισμό του χρηματικού ορίου²⁰. Ενόψει δε της κατοχύρωσης της διαφάνειας ως συνταγματικής αρχής στο πλαίσιο των κανόνων του κοινοτικού δικαίου θα πρέπει να γίνει αποδεκτό ότι μόνο περιορισμένου εύρους συμβάσεις θα είναι δυνατόν να εξαιρούνται του ελέγχου του Ελεγκτικού Συνεδρίου²¹. Ο όρος «νομικά πρόσωπα που εξομοιώνονται

19. Εισήγηση Ε. Βενιζέλου κατά τη Συνεδρίαση της Ολομέλειας της Ζ΄ Αναθεωρητικής Βουλής την 8-3-2001.

20. Κουτούπα – Ρεγκάκου, Ε., Ο ρόλος των αορίστων εννοιών στο σύγχρονο κράτος δικαίου, Μελέτη στις όψεις του κράτους δικαίου, 1990, σελ. 275 επ.

21. Τροβά, Ε., Το Ελεγκτικό Συνέδριο και η διασφάλιση της διαφάνειας στις δημόσιες συμβάσεις Τιμ. Τομ. για τα 170 χρόνια του Ελεγκτικού Συνεδρίου, σελ. 974.

με το Δημόσιο» αποτελεί εξίσου αόριστη νομική έννοια και πρέπει να γίνει δεκτό ότι εμπíπτουν οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης και τα λοιπά νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, βάσει του κριτηρίου της εγγύτητας προς το νομικό πρόσωπο του κράτους και του κριτηρίου άσκησης δημοσίας εξουσίας και ότι περιλαμβάνονται στην έννοια αυτή και οι κατά τα άρθρα 23 παρ. 2 και 106 παρ. 3 του Συντάγματος δημόσιες επιχειρήσεις²². Καθοριστική δε για την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου θεωρείται η έννοια της αναθέτουσας αρχής κατά το παράγωγο κοινοτικό δίκαιο (ως αναθέτουσα αρχή εννοούμε το Κράτος, τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, τους οργανισμούς δημοσίου δικαίου)²³.

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, με τις οποίες ρυθμίζεται πλέον η όλη αρμοδιότητα και η διαδικασία διενέργειας, από Κλιμάκια και τους Επιτρόπους του Ελεγκτικού Συνεδρίου, προληπτικού ελέγχου νομιμότητας των σχεδίων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών η προϋπολογιζόμενη δαπάνη των οποίων υπερβαίνει το ποσό του ενός εκατομμυρίου (1.000.000,00) ευρώ, για το Δημόσιο και τα ΝΠΔΔ, ενώ, για τους ΟΤΑ και τα νομικά τους πρόσωπα, ισχύουν τα όρια άνω των 200.000 ευρώ και άνω των 500.000 ευρώ (μη συμπεριλαμβανομένου Φ.Π.Α.), οπότε, αντίστοιχα, ασκείται ο προσυμβατικός έλεγχος από τους Επιτρόπους και τα Κλιμάκια, και ξεπεράσθηκαν τα πρώτα οργανωτικά προβλήματα²⁴. Σημειωτέον ότι, ο έλεγχος αυτός είναι εξωτερικός έλεγχος, διότι δεν ασκείται από την εκτελεστική εξουσία ή τη διοικητική λειτουργία, ούτε από όργανα του Κοινοβουλίου, ούτε από οποιοδήποτε υπουργό ή φορέα²⁵.

Επισημαίνεται ότι, η διοίκηση του φορέα είναι υποχρεωμένη να προβεί σε άμεση εφαρμογή της συνταγματικής διάταξης²⁶. Στην περίπτωση δε που ο νομοθέτης καθορίσει υψηλότερο χρηματικό όριο για τον χαρακτηρισμό μιας σύμβασης ως

22. Μαραγκού, Γ, Ελεγκτικό Συνέδριο, Μελέτες – Συμβολές – Διαγράμματα – Νομολογία – Υποδείγματα, 2016, σελ. 170.

23. ό.π., σελ. 171

24. Καραβοκύρης, Ι., Ο προσυμβατικός έλεγχος νομιμότητας από το Ελεγκτικό Συνέδριο, Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου, τ.10-11, σ. 1149 επ.

25. Καραθανασόπουλος, Ευ., Ο Προσυμβατικός Έλεγχος από το Ελεγκτικό Συνέδριο, 2010, σελ.26.

26. Μηλιώνης, Ν., Το Ελεγκτικό Συνέδριο, Σύγχρονες τάσεις και εξελίξεις, 2012, σελ. 211

μεγάλης οικονομικής αξίας, τότε ενδέχεται να γεννώνται θέματα αντισυνταγματικότητας²⁷.

2.2. ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

Στο άρθρο 19 του ΠΔ 774/1980 (ΦΕΚ Α' 189) που αφορά στον προληπτικό έλεγχο των δαπανών, προστέθηκε η παράγραφος 7 με το άρθρο 15 του ν.2145/1993 (ΦΕΚ Α' 88), με την οποία ανατέθηκε στο Ελεγκτικό Συνέδριο, ύστερα από πρόταση του αρμόδιου υπουργού, ο έλεγχος νομιμότητας των συμβάσεων εκτέλεσης έργου ή προμηθειών από το Δημόσιο, τα ΝΠΔΔ και τις δημόσιες επιχειρήσεις και οργανισμούς, δαπάνης άνω του 1.000.000.000 δραχμών, πριν από την υπογραφή της οικείας σύμβασης κατά τη διαδικασία των άρθρων 85 του ν.1892/1990 (ΦΕΚ Α' 101) και 77 του Ν 1943/1991 (ΦΕΚ Α' 50). Επακολούθησε το άρθρο 14 παρ.2 του Ν 2702/1999 (ΦΕΚ Α' 70), το οποίο υπήγαγε στον προληπτικό έλεγχο του Συνεδρίου κάθε είδους σύμβαση της οποίας τον έλεγχο προτείνει ο αρμόδιος υπουργός. Στη συνέχεια, με το άρθρο 8 παρ.1 του ν. 2741/1999 (ΦΕΚ Α' 199) αντικαταστάθηκε το ανωτέρω άρθρο και υπήχθησαν υποχρεωτικά στον έλεγχο νομιμότητας του Συνεδρίου οι συμβάσεις προμήθειας αγαθών του άρθρου 1 του Ν 2286/1995 και παροχής υπηρεσιών, που συνάπτονται από το Δημόσιο, τα ΝΠΔΔ 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. Ήδη, με το άρθρο 2 του ν. 3060/2002 (ΦΕΚ Α' 242) τροποποιήθηκε η παρ.1 του άρθρου 8 του ν. 2741/1999 και ορίστηκε ότι υπάγονται στον υποχρεωτικό προληπτικό έλεγχο νομιμότητας του Ελεγκτικού Συνεδρίου, πριν από τη σύναψη της οικείας σύμβασης, οι συμβάσεις προμήθειας αγαθών του άρθρου 1 του ν. 2286/1995 και οι συμβάσεις παροχής υπηρεσιών, που συνάπτονται από το Δημόσιο, τα ΝΠΔΔ και τις δημόσιες επιχειρήσεις ή οργανισμούς, η προϋπολογιζόμενη δαπάνη των οποίων, χωρίς να λαμβάνεται υπόψη ο αναλογών φόρος προστιθέμενης αξίας (ΦΠΑ), υπερβαίνει το ποσό των 500.000.000 δραχμών ή 1.500.000 ευρώ, καθώς και οι συμβάσεις εκτέλεσης έργων από τους ως άνω φορείς προϋπολογιζόμενης δαπάνης άνω του

27. Τζεβελεκάκης, Ι., Μια εφαρμογή της θεωρίας των νομικών προσώπων διφυούς χαρακτήρα στη νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου, Τιμ. Τομ. Για τα 170 χρόνια του Ελεγκτικού συνεδρίου, 2004, σελ. 921 επ.

1.000.000.000 δραχμών ή 2.900.000 ευρώ. Περαιτέρω, με τη διάταξη της παρ. 3 του άρθρου 9 του ν.3090/2002 (ΦΕΚ Α' 329) καταργήθηκαν οι διατάξεις του πέμπτου εδαφίου της παρ.7 του άρθρου 19 του ΠΔ 774/1980, ενώ με την παρ. 27 του άρθρου 12 του ν.3310/2005 (ΦΕΚ Α' 30) μειώθηκε το ποσό της προϋπολογιζόμενης δαπάνης των δημοσίων συμβάσεων που υπάγονται στον προσυμβατικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου στο όριο του 1.000.000 ευρώ για το σύνολο των συμβάσεων. Η τελευταία διάταξη αναστάλη αρχικά με το άρθρο 21 του ν.3345/2005 (ΦΕΚ Α' 138) έως την 31.10.2005 και στη συνέχεια, αφού παρατάθηκε η αναστολή αυτής έως την 15.11.2005, με την από 31.10.2005 Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου ΦΕΚ Α' 270), επανήλθε σε ισχύ με το ν.3414/2005 (ΦΕΚ Α' 279)²⁸.

Ήδη ο προληπτικός έλεγχος των δημοσίων συμβάσεων ρυθμίζεται με τις διατάξεις του άρθρου 35 του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο²⁹, όπως ισχύει μετά την τροποποίησή του από το την περ.1 της υποπαρ. Γ1 του άρθρου 1ου του ν.4254/2014 (ΦΕΚ Α' 85) και διενεργείται από τον Επίτροπο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, που είναι αρμόδιος για τον προληπτικό έλεγχο των δαπανών των εκάστοτε φορέων.

Στην περίπτωση δε των συγχρηματοδοτούμενων συμβάσεων προμηθειών αγαθών, παροχής υπηρεσιών και εκτέλεσης έργων διενεργείται υποχρεωτικά ο προβλεπόμενος έλεγχος νομιμότητας πριν από τη σύναψή τους από τα αρμόδια Κλιμάκια του Ελεγκτικού Συνεδρίου, εφόσον η προϋπολογιζόμενη δαπάνη τους υπερβαίνει το ποσό των δέκα εκατομμυρίων (10.000.000) ευρώ (χωρίς ΦΠΑ), σύμφωνα με το άρθρο 35, του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο³⁰, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 73 του ν.4146/2013, (ΦΕΚ Α' 90).

Οι συμβάσεις προμήθειας αγαθών, εκτέλεσης έργων και παροχής υπηρεσιών συμπεριλαμβανομένων των προγραμματικών συμβάσεων που συνάπτουν οι ΟΤΑ και τα νομικά τους πρόσωπα προϋπολογιζόμενης δαπάνης χωρίς ΦΠΑ ποσού άνω των διακοσίων χιλιάδων (200.000) ευρώ διενεργείται προληπτικός έλεγχος νομιμότητας πριν από τη σύναψή τους από τον Επίτροπο του Ελεγκτικού Συνεδρίου που είναι αρμόδιος για τον προληπτικό έλεγχο των δαπανών τους. Όταν η προϋπολογιζόμενη δαπάνη υπερβαίνει το ποσό των πεντακοσίων χιλιάδων (500.000) ευρώ ο έλεγχος

28. Καραθανασόπουλος, Ευ., Ο Προσυμβατικός Έλεγχος από το Ελεγκτικό Συνέδριο, 2010, σελ. 28.

29. Ν. 4129/2013 (ΦΕΚ 52 Α/28-2-2013): "Κύρωση του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο".

30. ό.π.

νομιμότητας διενεργείται από το καθ' ύλη αρμόδιο Κλιμάκιο του Ελεγκτικού Συνεδρίου (άρθρο 36 παρ. 1 και 2 του ν.4129/2013)³¹.

31.Μαραγκού, Γ, Ελεγκτικό Συνέδριο, Μελέτες – Συμβολές – Διαγράμματα – Νομολογία – Υποδείγματα, 2016, σελ. 174.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ

3.1. Ο ΠΡΟΛΗΠΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑΣ ΤΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ ΤΩΝ ΟΤΑ

Με το ν. 3852/2010³² και συγκεκριμένα με τις διατάξεις του άρθρου 278, εγκαθιδρύθηκε ο προληπτικός έλεγχος νομιμότητας των συμβάσεων των ΟΤΑ και των νομικών τους προσώπων, προϋπολογιζόμενης δαπάνης (μη συμπεριλαμβανομένου ΦΠΑ), αρχικά, από 100.000 και ήδη από 200.000 ευρώ, μετά την αντικατάσταση της παρ.1 του άρθρου 278 με την παρ.2 του άρθρου 9 του ν.4071/2012 (ΦΕΚ 85 Α'/11-4-2012), έως 500.000 ευρώ από τον Επίτροπο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, που είναι αρμόδιος για τον προληπτικό έλεγχο των δαπανών τους και από 500.000 ευρώ και άνω από τα Ε', ΣΤ' και Ζ' Κλιμάκια του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Η εν λόγω αρμοδιότητα των Κλιμακίων καθορίστηκε με την ΦΓ8/16805/13.10.1999 κανονιστική απόφαση της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου «Καθορισμός του αριθμού των Κλιμακίων του Ελεγκτικού Συνεδρίου και καθορισμός της αρμοδιότητας των Ε', ΣΤ' και Ζ' Κλιμακίων» (ΦΕΚ Β' 1970), η οποία εκδόθηκε κατ' εξουσιοδότηση του άρθρου 7 του π.δ. 774/1980 (ΦΕΚ Α' 189) και εξακολουθεί να εφαρμόζεται και υπό την ισχύ του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο, που κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του ν.4129/2013 (ΦΕΚ Α' 52). Στην ως άνω απόφαση ορίζεται ότι το Ε' Κλιμάκιο έχει αρμοδιότητα για τον έλεγχο νομιμότητας των συμβάσεων για την εκτέλεση δημοσίων έργων, το ΣΤ' των συμβάσεων προμηθειών και το Ζ' Κλιμάκιο των συμβάσεων παροχής υπηρεσιών³³.

Επίσης στο ανωτέρω άρθρο ορίζεται ότι ο αρμόδιος φορέας μπορεί να ζητεί τη διενέργεια ελέγχου νομιμότητας και για επί μέρους φάσεις της σχετικής διαδικασίας που προηγούνται της σύναψης της οικείας σύμβασης. Ο προσυμβατικός έλεγχος του Ελεγκτικού Συνεδρίου ολοκληρώνεται μέσα σε τριάντα (30) ημέρες από τη διαβίβαση σε αυτό του σχετικού φακέλου. Εάν δεν διενεργηθεί ο έλεγχος νομιμότητας η σύμβαση που συνάπτεται είναι άκυρη³⁴. Με τις ρυθμίσεις που περιλαμβάνονται στο εν λόγω άρθρο, επιχειρείται να πραγματοποιηθεί ένα ολοκληρωμένο σύστημα ελέγχων, σε σχέση με το μέχρι τότε ισχύων αναποτελεσματικό καθεστώς, όπου ο πλήρης έλεγχος από το Ελεγκτικό Συνέδριο

32. Ν. 3852/2010 (ΦΕΚ Α'87/7-6-2010): "Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης -Πρόγραμμα Καλλικράτης"

33. Ελ.Συν./Κλιμ.Ε' 410/2014.

34. Άρθρο 278, ν. 3852/2010

(σημαντικό μέρος του οποίου αποτελεί ο έλεγχος νομιμότητας των συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας) θα αποτελεί έναν από τους τρεις πυλώνες της διασφάλισης της νομιμότητας και εγγύησης του δημοσίου συμφέροντος της Αυτοδιοίκησης και Αποκεντρωμένης Διοίκησης³⁵.

3.1.1. ΠΕΔΙΟ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ

Ο έλεγχος νομιμότητας των συμβάσεων σε όλες τις περιπτώσεις του Δημοσίου, των νομικών προσώπων και των δημόσιων επιχειρήσεων και οργανισμών πραγματοποιείται από το Ελεγκτικό Συνέδριο, ορίζεται από νόμο και εξαρτάται ανά περίπτωση αφενός από το αντικείμενο της σύμβασης και αφετέρου από την προ/υπολογιζόμενη αξία της. Αν δε διενεργηθεί ο απαιτούμενος έλεγχος η σύμβαση που συνάπτεται είναι άκυρη, αν ο έλεγχος αποβεί αρνητικός η σύμβαση δε συνάπτεται³⁶.

Σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 278 παρ. 1 του 3852/2010 (όπως έχει τροποποιηθεί και ισχύει) στις συμβάσεις προμηθειών αγαθών, εκτέλεσης έργων, παροχής υπηρεσιών, στις προγραμματικές συμβάσεις³⁷, στις εκτελεστικές διетών προγραμμάτων δράσης κοινωφελών επιχειρήσεων, που συνάπτουν οι Ο.Τ.Α. και τα νομικά τους πρόσωπα, προϋπολογιζόμενης δαπάνης, χωρίς Φόρο Προστιθέμενης Αξίας (Φ.Π.Α.), ποσού άνω των διακοσίων χιλιάδων (200.000) ευρώ, διενεργείται υποχρεωτικά προληπτικός έλεγχος νομιμότητας, πριν από τη σύναψή τους, από τον αρμόδιο Επίτροπο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, που είναι αρμόδιος για τον προληπτικό έλεγχο των δαπανών τους, ενώ όταν η προϋπολογιζόμενη δαπάνη τους υπερβαίνει το ποσό, χωρίς Φ.Π.Α., των πεντακοσίων χιλιάδων (500.000) ευρώ, διενεργείται υποχρεωτικά, πριν τη σύναψή τους, έλεγχος νομιμότητας από το καθ' ύλην αρμόδιο Κλιμάκιο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στο άρθρο 19 παράγραφος 7 του π.δ. 774/1980, όπως ισχύει³⁸, με κρίσιμο χρόνο υπαγωγής των ως άνω συμβάσεων το χρόνο έκδοσης της κατακυρωτικής απόφασης, αφού με την ανακοίνωση αποτελέσματος αυτού στον ανάδοχο ολοκληρώνεται η διαγωνιστική

35. Βλ. Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης», σελ. 18-19.

36. Μαραγκού, Γ, Ελεγκτικό Συνέδριο, Μελέτες – Συμβολές – Διαγράμματα – Νομολογία – Υποδείγματα, 2016, σελ. 185.

37. Σχετικά με τις προγραμματικές συμβάσεις: «ο νομοθέτης θετικοποιεί μια ήδη τελεσθείσα νομολογική εξέλιξη (Ελ. Συν. Ζ' Κλιμ. 231/2003 & 124/2002)», Ζυγούρη, Π. Κ., Παπαδόπουλος, Γ.Κ. «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης», 2010, σελ. 457-458.

38. Άρθρο 278, ν. 3852/2010 και Μαραγκού, Γ, Ελεγκτικό Συνέδριο, Μελέτες – Συμβολές – Διαγράμματα – Νομολογία – Υποδείγματα, 2016, σελ. 185 - 186.

διαδικασία και η σύμβαση θεωρείται καταρτισθείσα³⁹. Σημειωτέον, για την υπαγωγή μιας σύμβασης στον προσυμβατικό έλεγχο λαμβάνεται υπόψη αποκλειστικά και μόνο η προϋπολογιζόμενη δαπάνη και όχι η τελικώς κατακυρωθείσα στον ανάδοχο τιμή⁴⁰. Δεν υπάγονται στον προσυμβατικό έλεγχο νομιμότητας οι συμβάσεις δημοσίων έργων των δήμων, περιφερειών και των νομικών προσώπων, η προϋπολογιζόμενη δαπάνη των οποίων (χωρίς ΦΠΑ) είναι μικρότερη του 1.000.000 ευρώ, εφόσον η κατακυρωτική απόφαση έχει εκδοθεί μέχρι τις 31.10.2010⁴¹.

Η ως άνω διάταξη ως προς την καθιέρωση διαφορετικών χρηματικών ορίων υπαγωγής στον προσυμβατικό έλεγχο δεν αφορά τα συγχρηματοδοτούμενα έργα, αφού γι' αυτά υπάρχει η προμνησθείσα διάταξη του άρθρου 30 παρ. 2 του ν.3669/2008⁴². Άλλωστε η τελευταία αυτή διάταξη όπως προκύπτει και από την εισηγητική έκθεση επί αυτής τροποποίησε το ισχύον μέχρι τότε χρηματικό όριο (προϋπολογιζόμενη δαπάνη χωρίς ΦΠΑ) του 1.000.000 ευρώ και όχι εκείνο των 5.000.000 ευρώ⁴³.

Σχετικά με τις συμπληρωματικές συμβάσεις, αυτές υπάγονται στον προσυμβατικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου εφόσον: (α) η αρχική σύμβαση δεν είχε υπαχθεί λόγω χρηματικού ορίου στον έλεγχο αυτό, οπότε η συμπληρωματική σύμβαση αυτής θα υπαχθεί, εφόσον το ποσό της αρχικής και της συμπληρωματικής είναι πάνω από τα χρηματικά όρια που καθορίζει ο νόμος⁴⁴ και (β) η αρχική σύμβαση είχε υπαχθεί στον έλεγχο αυτό, οπότε, όλες οι συμπληρωματικές αυτής ανεξαρτήτως ποσού, θα υπαχθούν στον έλεγχο αυτό (Αποφ. VI Τμήμ. 707/2010)⁴⁵.

Δεν εκφεύγουν του ελέγχου και οι τροποποιητικές συμβάσεις αρχικών που ελέγχθηκαν από το Ελεγκτικό Συνέδριο, εφόσον με τις τροποποιητικές αυτές συμβάσεις επέρχονται ουσιώδεις τροποποιήσεις της αρχικής σύμβασης και το οικονομικό αντικείμενο της τροποποιητικής σύμβασης υπερβαίνει το χρηματικό όριο που εκάστοτε ισχύει για την υπαγωγή στον έλεγχο νομιμότητας (βλ. άρθρο 24 παρ. 4

39. Μαραγκού, Γ, Ελεγκτικό Συνέδριο, Μελέτες – Συμβολές – Διαγράμματα – Νομολογία – Υποδείγματα, 2016, σελ. 186.

40. Ζυγούρη, Π. Κ. , Παπαδόπουλος, Γ.Κ. “Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης», 2010, σελ. 460.

41. Πρ. Ε' Κλιμ. 26/2011

42. Πρ. Ε' Κλιμ. 45/2011

43. Μαραγκού, Γ, Ελεγκτικό Συνέδριο, Μελέτες – Συμβολές – Διαγράμματα – Νομολογία – Υποδείγματα, 2016, σελ. 186.

44. Πράξη VI Τμήμ. 48/2013. Σημειωτέον ότι η νομολογία αυτή διαμορφώθηκε αρχικά προκειμένου να αποφευχθούν οι κατατμήσεις.

45. Μαραγκού, Γ, Ελεγκτικό Συνέδριο, Μελέτες – Συμβολές – Διαγράμματα – Νομολογία – Υποδείγματα, 2016, σελ. 201.

του ΠΔ 118/2007 (ΦΕΚ – 150 Α/10-7-07): «Κανονισμός Προμηθειών Δημοσίου Κ.Π.Δ.»⁴⁶.

Ο προβλεπόμενος, σύμφωνα με το άρθρο 278 του Ν. 3852/2010 (Α' 87), έλεγχος για τις δημόσιες συμβάσεις μεταφοράς μαθητών, βάσει του ισχύοντος θεσμικού πλαισίου δημοσίων συμβάσεων, ποσού ύψους άνω των 200.000 € και χωρίς ανώτατο όριο διενεργείται πλέον από τον Επίτροπο του Ελεγκτικού Συνεδρίου που είναι αρμόδιος για τον προληπτικό έλεγχο των δαπανών του μεγαλύτερου Δήμου της Περιφερειακής Ενότητας στην οποία αφορά η σύμβαση μεταφοράς μαθητών⁴⁷.

Όσον αφορά σε τροποποιητικές συμβάσεις προγραμματικών το Κλιμάκιο απέχει του ελέγχου, όταν η τροποποίηση λαμβάνει χώρα μετά τη σύναψη και κατά το στάδιο εκτέλεσης της σύμβασης και προκαλεί αύξηση του οικονομικού της αντικειμένου⁴⁸, τέτοια που να υπερβαίνει το όριο υπαγωγής στον προληπτικό έλεγχο νομιμότητας. Τέτοια περίπτωση αποτελεί η παράταση διάρκειας ισχύος της προγραμματικής σύμβασης⁴⁹.

Σημειώνεται ότι ο εκ των υστέρων έλεγχος δημοσίων συμβάσεων προμηθειών, οι οποίες συνήφθησαν και εκτελέστηκαν, χωρίς να έχει προηγηθεί έλεγχος νομιμότητας από το Ελεγκτικό Συνέδριο, είναι δυνατός μόνο μετά από ειδική νομοθετική ρύθμιση σε εξαιρετικές περιπτώσεις και για λόγους υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος. Επίσης εάν υποβληθεί για έλεγχο σύμβαση που έχει υπογραφεί και έχει αρχίσει να εκτελείται και δεν εμπίπτει στις προαναφερόμενες εξαιρέσεις, το Κλιμάκιο στερείται χρονικής αρμοδιότητας, να προβεί σε έλεγχο νομιμότητας της σύμβασης και οφείλει να απόσχει από αυτόν⁵⁰.

3.1.2. ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΚΑΙ ΕΚΤΑΣΗ ΤΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ

Όταν πρόκειται το Ελεγκτικό Συνέδριο να επιληφθεί του ελέγχου μιας σύμβασης, η αναθέτουσα αρχή οφείλει να καταθέσει στην Γραμματεία της αρμόδιας Υπηρεσίας Επιτρόπου ή του αρμοδίου Κλιμακίου, αίτηση συνοδευόμενη από σχετικό φάκελο, ο οποίος πρέπει να περιέχει όλα τα έγγραφα και στοιχεία της διαγωνιστικής διαδικασίας

46. Μαραγκού, Γ, Ελεγκτικό Συνέδριο, Μελέτες – Συμβολές – Διαγράμματα – Νομολογία – Υποδείγματα, 2016, σελ. 206.

47. Άρθρο 278, ν. 3852/2010, όπως αυτό τροποποιήθηκε και ισχύει με το άρθρο 5 της ΠΝΠ 26/26-8-15, ΦΕΚ-102 Α/26-8-15.

48. Πρ. VI Τμ. 261/2007

49. Πρ. VI Τμ. 39/2008, Πρ. Ε Κλιμ. 485/2010

50. Μαραγκού, Γ, Ελεγκτικό Συνέδριο, Μελέτες – Συμβολές – Διαγράμματα – Νομολογία – Υποδείγματα, 2016, σελ. 206.

που οδήγησαν στην ανάδειξη του αναδόχου, καθώς και αυτά των οποίων η έλλειψη έχει επιφέρει, κατά την κείμενη νομοθεσία, τον αποκλεισμό συμμετέχουσας στο διαγωνισμό εταιρείας. Με την ανωτέρω αίτηση κατ' ουσίαν ζητείται η αναγνώριση της νομιμότητας της διαδικασίας που προηγήθηκε της σύναψης της σύμβασης. Στο πλαίσιο αυτής της ελεγκτικής αρμοδιότητάς του, ο Επίτροπος ή το Κλιμάκιο διενεργεί πρωτογενή, καθολικό αυτεπάγγελτο και πλήρη έλεγχο νομιμότητας⁵¹ των δικαιολογητικών του φακέλου, που στοχεύει στη διαπίστωση τυχόν νομικών πλημμελειών σε πράξεις της διαδικασίας που προηγείται της σύναψης της σχετικής σύμβασης. Στο πλαίσιο του ελέγχου αυτού το αρμόδιο όργανο ελέγχου δεν υποκαθιστά την ορθότητα των τεχνικών κρίσεων της Διοίκησης⁵² ή τις κρίσεις σκοπιμότητας, αρκούμενο στον έλεγχο της αιτιολογίας των σχετικών διοικητικών πράξεων, καθώς και στον έλεγχο της υπέρβασης ή μη από τα διοικητικά όργανα των άκρων ορίων της διοικητικής τους ευχέρειας⁵³. Στο πλαίσιο του ελέγχου, το Ελεγκτικό Συνέδριο αφενός δε μεταβάλλεται σε τροχοπέδη της Διοίκησης, αφετέρου αποτελεί σημαντικό παράγοντα θεραπείας του αιτήματος για διαφάνεια⁵⁴, αλλά και εμπέδωσης της εμπιστοσύνης των πολιτών προς τη Διοίκηση⁵⁵.

Εμπίπτει συνεπώς στον έλεγχο του Κλιμακίου του Ελεγκτικού Συνεδρίου κάθε ζήτημα που αφορά στην ορθότητα της υπαγωγής σε νομικές έννοιες, καθώς και το αν η Αναθέτουσα Αρχή αντιλήφθηκε ορθά τα πραγματικά περιστατικά, χωρίς να εκφέρει κρίσεις σκοπιμότητας⁵⁶. Επικεντρώνεται δε κυρίως στα ζητήματα εκείνα που τέθηκαν από τη Διοίκηση είτε αποτέλεσαν αντικείμενο διαφωνίας μεταξύ μελών επιτροπών, είτε στο περιεχόμενο των υποβληθεισών ενστάσεων ή προσφυγών⁵⁷.

Με την εκφορά δε της οριστικής του κρίσης για τη νομιμότητα της ελεγχόμενης διαγωνιστικής διαδικασίας και της οικείας σύμβασης και την έκδοση της οριστικής του πράξης, απεκδύεται της ελεγκτικής αρμοδιότητάς του. Επομένως, σε περίπτωση έκδοσης επόμενης πράξης του σε σχέση με τον ίδιο διαγωνισμό, δεσμεύεται από τα

51. ό.π., σελ. 175

52. Πρ. VI Τμ. 2012/2010

53. Πρ. VI Τμ. 2495/2009

54. Μαραγκού, Γ, Ελεγκτικό Συνέδριο, Μελέτες – Συμβολές – Διαγράμματα – Νομολογία – Υποδείγματα, 2016, σελ. 175.

55. Μαραγκού, Γ., Έλεγχος νομιμότητας των δημοσίων συμβάσεων πριν από τη σύναψή τους – Εθνική Σχολή Δικαστικών Λειτουργιών – Παρουσίαση, 2017

56. Μαραγκού, Γ, Ελεγκτικό Συνέδριο, Μελέτες – Συμβολές – Διαγράμματα – Νομολογία – Υποδείγματα, 2016, σελ. 175

57. Μαραγκού, Γ., Έλεγχος νομιμότητας των δημοσίων συμβάσεων πριν από τη σύναψή τους – Εθνική Σχολή Δικαστικών Λειτουργιών – Παρουσίαση, 2017

οριστικώς κριθέντα ζητήματα, επί των οποίων θεμελίωσε το αποτέλεσμα του ελέγχου του, με την προηγηθείσα οριστική πράξη του, η οποία μπορεί να προσβληθεί μόνο με αίτηση ανάκλησης ενώπιον του VI Τμήματος, εντός της προβλεπόμενης 15νθήμερης προθεσμίας, μετά την άπρακτη πάροδο της οποίας, αυτή καθίσταται απρόσβλητη.⁵⁸

Ο έλεγχος του Ελεγκτικού Συνεδρίου ολοκληρώνεται μέσα σε τριάντα (30) ημέρες από τη διαβίβαση σε αυτό του σχετικού φακέλου. Η δικονομική προθεσμία των 30 ημερών αρχίζει από την διαβίβαση του συνόλου των αναγκαίων για την διενέργεια του ελέγχου στοιχείων⁵⁹, αλλιώς ο έλεγχος αναβάλλεται και αναστέλλεται αυτοδικαίως η προθεσμία μέχρι την συμπλήρωση των στοιχείων⁶⁰. Τα συμπληρωματικά στοιχεία ζητούνται από τον φορέα με αναβλητική Πράξη του αρμοδίου Κλιμακίου ή Επιτρόπου. Σε κάθε περίπτωση η προθεσμία των 30 ημερών ανανεώνεται από της υποβολής των συμπληρωματικών στοιχείων. Μετά την ολοκλήρωση του ελέγχου, συντάσσεται Πράξη, η οποία αποφαινεται για τη νομιμότητα του υποβληθέντος προς έλεγχο σχεδίου σύμβασης και η οποία κοινοποιείται στο φορέα. Μόνον στην περίπτωση που ο προσυμβατικός έλεγχος νομιμότητας αποβεί θετικός είναι δυνατή η υπογραφή της σύμβασης. Αν ο έλεγχος αποβεί αρνητικός η σύμβαση δεν συνάπτεται.

Διατύπωση αρνητικής κρίσης του Κλιμακίου διατυπώνεται μόνο στην περίπτωση που διαπιστωθούν ουσιώδεις νομικές πλημμέλειες⁶¹ των διοικητικών πράξεων της διαδικασίας και του σχεδίου της σύμβασης⁶². Κατά της εκδοθείσας αρνητικής πράξης του Επιτρόπου ή του Κλιμακίου, μπορεί να ασκηθεί αίτηση ανάκλησης εντός αποκλειστικής προθεσμίας δεκαπέντε ημερών στο αρμόδιο VI Τμήμα του Ελ. Συν. σύμφωνα με το άρθρο 279 του ν.3852/2010, σε συνδυασμό με το άρθρο 35 του ν.4129/2013, όπως ισχύει. Κατά των αποφάσεων του Τμήματος, που δικάζει αιτήσεις ανάκλησης κατά των πράξεων των Κλιμακίων, χωρεί αίτηση αναθεώρησης που μπορεί να ασκηθεί ή από το Δημόσιο ή τον αναθέτοντα φορέα ή αυτόν που έχει παρέμβει κατά την εκδίκαση της αίτησης ανάκλησης ή από τον Γενικό Επίτροπο της Επικρατείας, για παράβαση της διαδικασίας που προβλέπεται κατά τη σύναψη της

58. Αποφ. Τμ. VI 2724/2010 & 16/2010

59. Πρ. Ε' Κλιμ. 90/2000

60. Πρ. Ζ' Κλιμ. 2,32,90, 91/2000

61. Ως ουσιώδεις νομικές πλημμέλειες νοούνται εκείνες με τις οποίες νοθεύεται ο ελεύθερος ανταγωνισμός και η διαφάνεια της όλης διαδικασίας ή δε διασφαλίζεται το δημόσιο συμφέρον και η προστασία του περιβάλλοντος.

62. Μαραγκού, Γ., Έλεγχος νομιμότητας των δημοσίων συμβάσεων πριν από τη σύναψή τους – Εθνική Σχολή Δικαστικών Λειτουργών – Παρουσίαση, 2017

σύμβασης, για εσφαλμένη ερμηνεία ή εφαρμογή του νόμου, καθώς και σε περίπτωση πλάνης περί τα πραγματικά περιστατικά ή προσαγωγής νέων κρίσιμων στοιχείων. Η αίτηση αναθεώρησης κατατίθεται μέσα σε αποκλειστική προθεσμία δεκαπέντε ημερών από την κοινοποίηση της προσβαλλόμενης απόφασης, με επιμέλεια της γραμματείας του δικάσαντος την αίτηση ανάκλησης Τμήματος, σε όλους τους διαδίκους που συμμετείχαν στη συζήτηση ενώπιον αυτού του Τμήματος. Για τη συζήτηση της αίτησης αναθεώρησης απαιτείται η κατάθεση παραβόλου. Η αίτηση αναθεώρησης κοινοποιείται χωρίς υπαίτια καθυστέρηση, με επιμέλεια του αιτούντος, στο Δημόσιο και σε όσους είχαν μετάσχει στην εκδίκαση της αίτησης ανάκλησης. Δεύτερη αίτηση αναθεώρησης κατά της ίδιας απόφασης δεν επιτρέπεται. Η αίτηση αναθεώρησης εκδικάζεται από Τμήμα του Ελεγκτικού Συνεδρίου μείζονος – επταμελούς σύνθεσης⁶³.

3.1.3. Η ΦΥΣΗ ΤΩΝ ΠΡΑΞΕΩΝ ΤΟΥ ΚΛΙΜΑΚΙΟΥ

Οι Πράξεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου που εκδίδονται στο πλαίσιο του ελέγχου των δημοσίων συμβάσεων είναι δεσμευτικές για τη Διοίκηση, αφού αν ο έλεγχος αποβεί αρνητικός, η σύμβαση δε δύναται νομίμως να συναφθεί. Σύμφωνα δε, με την 20/2005 απόφαση του ΑΕΔ το Ελεγκτικό Συνέδριο δε δικαιοδοτεί κατά την άσκηση της ελεγκτικής αρμοδιότητας του εδαφίου β' της παραγράφου 1 του άρθρου 98 του Συντάγματος. Βασική σκέψη της απόφασης αυτής είναι ότι η παρεμβολή οργάνου αποτελούμενου από τακτικούς δικαστές που ασκεί ελεγκτική αρμοδιότητα δεν μπορεί να υποκαταστήσει την κρίση του κατά το Σύνταγμα φυσικού δικαστή των διαφορών του προσυμβατικού σταδίου⁶⁴.

Οι αποφάσεις των ασφαλιστικών μέτρων του ν.2522/1997 δημιουργούν προσωρινό δεδικασμένο και συνεπώς αν και δεν περιέχουν διάγνωση, αλλά μόνο πιθανολόγηση του επίδικου δικαιώματος και δεν εξοπλίζονται με τελεσιδικία, πάντως έχουν προσωρινή ισχύ, με συνέπεια η Αναθέτουσα Αρχή να υποχρεούται, κατά συνταγματική επιταγή, σε συμμόρφωση με το δεδικασμένο αυτών, μετά την οριστική επίλυση των κρίσιμων ζητημάτων⁶⁵.

Οι αποφάσεις αυτές δεσμεύουν και το Ελεγκτικό Συνέδριο κατ' εφαρμογή του άρθρου 95 παρ. 5 του Συντάγματος και του άρθρου 35 του ν. 4129/2013 ενώ αντίθετη

63. Άρθρο 37, ν. 4129/2013

64. Μαραγκού, Γ, Ελεγκτικό Συνέδριο, Μελέτες – Συμβολές – Διαγράμματα – Νομολογία – Υποδείγματα, 2016, σελ. 177

65. Πράξη VI Τμήμ. 31/2007

ερμηνευτική εκδοχή πλήττει κατά καίριο τρόπο την ασφάλεια του δικαίου καθόσον η αποδοχή της άποψης ότι το Ελεγκτικό Συνέδριο κατά τον προσυμβατικό έλεγχο μπορεί να κρίνει διαφορετικά γεννά κίνδυνο έκδοσης αντιφατικών κρίσεων⁶⁶. Επίσης, όταν στο στάδιο του προσυμβατικού ελέγχου εκκρεμεί αίτηση ασφαλιστικών μέτρων κατά των πράξεων της διαδικασίας ανάθεσης σε άλλο δικαστήριο η αναβολή του ελέγχου είναι επιβεβλημένη. Σε διαφορετική περίπτωση, αν το Ελεγκτικό Συνέδριο ελέγξει έστω και έμμεσα την ορθότητα των αποφάσεων αυτών και καταλήξει σε διαφορετική κρίση, θα καταλυθεί η ισχύς των αποφάσεων αυτών, καθιστώντας με τον τρόπο αυτό ανενεργό το δικαίωμα προσωρινής δικαστικής προστασίας του προσφεύγοντας με αίτηση ασφαλιστικών μέτρων⁶⁷.

3.2. ΠΡΟΓΕΝΕΣΤΕΡΟ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟ ΚΑΘΕΣΤΩΣ ΤΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ

3.2.1. ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΡΓΩΝ ΔΗΜΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ ΚΑΙ ΝΟΜΙΚΩΝ ΠΡΟΣΩΠΩΝ

Σκόπιμο κρίνεται, για την παρούσα εργασία, να αναφερθεί το νομοθετικό καθεστώς που ίσχυε ανά κατηγορία συμβάσεων μέχρι εκείνη τη στιγμή. Έτσι, η ανάθεση της εκτέλεσης των δημοσίων έργων διεπόταν από το ν.3669/2008 «Κύρωση της κωδικοποίησης της νομοθεσίας κατασκευής δημοσίων έργων» (ΦΕΚ Α' 116).

Ειδικότερα, για τις συμβάσεις δημοσίων έργων των δήμων ισχύει και ο Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων (Κ.Δ.Κ. – Ν.3463/2006, ΦΕΚ Α' 114), ο ν.3852/2010 «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης-Πρόγραμμα Καλλικράτης» (ΦΕΚ Α' 87), καθώς και το Π.Δ. 171/1987 «Όργανα που αποφασίζουν ή γνωμοδοτούν και ειδικές ρυθμίσεις σε θέματα έργων που εκτελούνται από τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης και άλλες σχετικές διατάξεις» (ΦΕΚ Α', 84)⁶⁸.

66. Πράξη Ε Κλιμ. 1/2014

67. Πράξεις VI Τμημ. 91/2003, 76/2004, 110/2006, βλ. και contra την 31/2007 Πράξη του VI Τμημ. καθώς και τα Πρακτικά της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου της 3ης Γεν/23.2.2005, Θέμα Β'.

68. Γ. Μαραγκού, Β. Πέππα, "Πρακτικός Οδηγός για τον έλεγχο από το Ελεγκτικό Συνέδριο των δημοσίων συμβάσεων των Δήμων, Περιφερειών και των Νομικών τους Προσώπων (Το προσυμβατικό στάδιο)", 2011, σελ.19.

3.2.2. ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ ΠΡΟΜΗΘΕΙΩΝ ΔΗΜΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ ΚΑΙ ΝΟΜΙΚΩΝ ΠΡΟΣΩΠΩΝ

i) Προϋπολογισθείσα δαπάνη έως 193.000 ευρώ χωρίς Φ.Π.Α.

(Κανονισμός ΕΚ 1177/2009 με ισχύ από 1.1.2010)

Εφαρμόζονται:

- Ν.2286/1995

- Ν.3463/2006(Δ.Κ.Κ) άρθρο 209

-Ε.Κ.Π.Ο.Τ.Α (Αποφ. 11389/1993 Υπ. Εσωτερικών)

ii) Προϋπολογισθείσα δαπάνη από 193.000 ευρώ και άνω χωρίς Φ.Π.Α.

Εφαρμόζονται:

-Πρωτίστως το π.δ.60/2007

-Ν. 2286/1995

-Ν. 3463/2006 (άρθρο 209 ΔΚΚ)

-Ε.Κ.Π.Ο.Τ.Α. (Αποφ. 11389/1993 Υπ.Εσωτερικών).

Δημοτικές επιχειρήσεις ύδρευσης- αποχέτευσης:

α) Προϋπολογισθείσα δαπάνη έως 387.000 ευρώ χωρίς Φ.Π.Α.

(Κανονισμός ΕΚ 1177/2009 με ισχύ από 1.1.2010)

- Άρθρο 22 του ν.1069/1980

- Ν.2286/1995

- Ν.3463/2006 (ΔΚΚ) άρθρο 209 και άρθρο 257 παρ.2

- ΕΚΠΟΤΑ

β) Προϋπολογισθείσα δαπάνη από 387.000 ευρώ και άνω χωρίς Φ.Π.Α.

Εφαρμόζονται:

- Άρθρο 22 του ν.1069/1980
- Ν.2286/1995
- Ν.3463/2006 (ΔΚΚ) άρθρο 209 και 257 παρ.2
- ΕΚΠΟΤΑ
- Επιπρόσθετα εφαρμόζεται και το π.δ.59/2007.

Οι διατάξεις του ΕΚΠΟΤΑ εφαρμόζονται επιπλέον και στους συνδέσμους των Δήμων, στα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου και ιδρύματα που συστήνουν οι Δήμοι, στις δημοτικές επιχειρήσεις ύδρευσης και αποχέτευσης, στις δημοτικές κοινωφελείς επιχειρήσεις, στις δημοτικές ανώνυμες εταιρείες που συστήνονται με σκοπό την αξιοποίηση της ακίνητης περιουσίας ή την εκμετάλλευση κοινοχρήστων χώρων και, στις υπάρχουσες αστικές εταιρείες Ο.Τ.Α. μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα.

Συμβάσεις Περιφερειών:

- Ν.3852/2010 (ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ) άρθρα 159 παρ.1ι), 176 παρ.1 περ.γ' και 282 παρ.4 του άνω νόμου.
- Ν.2286/1995
- Π.Δ.30/1996 (Κώδικας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης) άρθρα 100 και 101
- Π.Δ.118/2007 (Κώδικας Προμηθειών Δημοσίου)
- Π.Δ.60/2007 (όταν η προϋπολογισθείσα δαπάνη υπερβαίνει τις 193.000 ευρώ χωρίς Φ.Π.Α.).

Συμβάσεις νομικών προσώπων Περιφερειών:

- Ν.2286/1995
- Ειδικοί κανονισμοί ανάθεσης προμηθειών που θα καταρτιστούν από τα οικεία διοικητικά συμβούλια (άρθρα 194 παρ.8 και 196 παρ.5 του ν.3852/2010). Μέχρι όμως να εκδοθούν αυτοί οι ειδικότεροι κανονισμοί για τα υφιστάμενα νομικά πρόσωπα θα ισχύουν οι κανονισμοί που ήδη υπάρχουν γι' αυτά (π.δ/γματα) και έχουν εκδοθεί βάσει των άρθρων 74 παρ.4 (για τα ιδρύματα), και 76 παρ.5 (για τα ν.π.ι.δ.) του π.δ. 30/1996.

3.2.3. ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΔΗΜΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ ΚΑΙ ΝΟΜΙΚΩΝ ΠΡΟΣΩΠΩΝ

Π.δ. 60/2007 «Προσαρμογή της Ελληνικής Νομοθεσίας στις διατάξεις της Οδηγίας 2004/18/ΕΚ «περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών», όπως τροποποιήθηκε με την Οδηγία 2005/51/ΕΚ της Επιτροπής και την Οδηγία 2005/75/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 16ης Νοεμβρίου 2005» (ΦΕΚ Α΄ 64).

Π.δ. 59/2007 «Προσαρμογή της Ελληνικής Νομοθεσίας στις διατάξεις της Οδηγίας 2004/17/ΕΚ “περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών”, όπως τροποποιήθηκε και συμπληρώθηκε» (ΦΕΚ Α΄ 63).

Με τον Κανονισμό (ΕΚ) 1177/2009 της Επιτροπής (ΕΕ L 314/1.12.2009) τα κατώτατα όρια εφαρμογής των οδηγιών 2004/18/ΕΚ (π.δ. 60/2007) και 2004/17/ΕΚ (π.δ. 59/2007), τα οποία εφαρμόζονται από 1.1.2010 κατά τη διαδικασία σύναψης των συμβάσεων υπηρεσιών ορίστηκαν στο ποσό των 193.000,00 ευρώ και 387.000,00 ευρώ, αντίστοιχα, χωρίς Φ.Π.Α.

Ο ν. 3463/2006 (ΦΕΚ Α΄ 114) εφαρμόζεται αποκλειστικώς, εφόσον η προϋπολογιζόμενη δαπάνη είναι κάτω του ορίου εφαρμογής των κοινοτικών διατάξεων και συμπληρωματικώς, εφόσον η προϋπολογιζόμενη δαπάνη είναι ίση ή ανώτερη του προαναφερθέντος κοινοτικού ορίου.

Οι διατάξεις του π.δ. 28/1980 (ΦΕΚ Α΄ 11), που εφαρμόζεται δυνάμει των διατάξεων των άρθρων 273 παρ.1 και 209 παρ.2 του ν.3463/2006378.

Οι διατάξεις του π.δ. 30/1996 (ΦΕΚ Α΄ 21) και οι διατάξεις των άρθρων 283 παρ.2, 282 παρ.4, 176 παρ.1 εδ. γ΄ και 159 παρ.1 εδ. ι΄ του ν.3852/2010 (ΦΕΚ Α΄ 87).

Περαιτέρω, εφαρμόζεται, αναλογικώς, το, κατ’ εξουσιοδότηση του ν.2286/1995 «Προμήθειες του δημόσιου τομέα και ρυθμίσεις συναφών θεμάτων» (ΦΕΚ Α΄ 19), π.δ.394/1996 «Κανονισμός Προμηθειών του Δημοσίου» 379. Ήδη, στις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων υπηρεσιών εφαρμόζεται αναλογικώς το π.δ. 118/2007 (ΦΕΚ Α΄ 150), κατά το μέρος που οι διατάξεις του δεν αντίκεινται στις διατάξεις της οδηγίας 2004/18/ΕΚ.

3.3. ΤΟ ΝΕΟ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟ ΚΑΘΕΣΤΩΣ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ ΕΡΓΩΝ – ΠΡΟΜΗΘΕΙΩΝ – ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ

3.3.1. ΓΕΝΙΚΑ

Τον Αύγουστο του 2016 ψηφίστηκε από την Ελληνική Βουλή ένας καινοτόμος νόμος σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις ο οποίος θέσπισε κανόνες: για τις διαδικασίες προγραμματισμού και σύναψης δημοσίων συμβάσεων και διαγωνισμών μελετών, για τη διακυβέρνηση, από τις αναθέτουσες αρχές και τους αναθέτοντες φορείς και για την έννομη προστασία κατά τη σύναψη συμβάσεων, οδηγίες προσαρμοσμένες στις νέες ρυθμίσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Η ανάθεση λοιπόν όλων των δημοσίων συμβάσεων, η διακήρυξη των οποίων έχει υλοποιηθεί από τον Αύγουστο του 2016 κι έπειτα, διέπεται πλέον από το νέο νόμο 4412/2016 περί δημοσίων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών.

Μέχρι εκείνη τη χρονική στιγμή, στην ελληνική πραγματικότητα υφίστατο ένα σύστημα πολυνομίας σχετικά με τις διαδικασίες ανάθεσης, σύναψης και εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων προμηθειών, έργων, μελετών και υπηρεσιών. Σκοπός του νέου νομοθετήματος και συγκεκριμένα του ν. 4412/16 (ΦΕΚ-147 Α/8-8-16-Διορθ.Σφαλμ. Στα ΦΕΚ-200 Α/24-10-16 και ΦΕΚ-206 Α/3-11-16): «Δημόσιες Συμβάσεις Έργων, Προμηθειών και Υπηρεσιών (προσαρμογή στις Οδηγίες 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ)» υπήρξε η αποτύπωση των ευρωπαϊκών ρυθμίσεων (προσαρμογή των οδηγιών 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ) και οι εθνικές διατάξεις που ρυθμίζουν το συγκεκριμένο πεδίο εγκαταλείποντας τα έως εκείνη τη στιγμή διαφορετικά νομοθετήματα που εφαρμόζονταν στον κάθε τομέα. Κύριος στόχος του νέου νομοθετήματος υπήρξε η απλούστευση και ενοποίηση της υφιστάμενης νομοθεσίας στον τομέα ανάθεσης δημοσίων προμηθειών, έργων, μελετών και υπηρεσιών και προσαρμογής των οδηγιών 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ με στόχο να επιτευχθεί ευκολία στον εφαρμοστή του δικαίου, στις αναθέτουσες αρχές και αναθέτοντες φορείς αλλά και στον κάθε ενδιαφερόμενο, οικονομικούς φορείς κλπ.

Αναλυτικότερα, η πολιτική στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων και η αναθεώρηση των σχετικών οδηγιών εντάχθηκε σε συνολικό πρόγραμμα με σκοπό τον ριζικό εκσυγχρονισμό των δημοσίων συμβάσεων στην Ευρωπαϊκή Ένωση, συμβάλλοντας στην υλοποίηση των στόχων της στρατηγικής “Ευρώπη 2020” για έξυπνη, βιώσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη. Η μεταρρύθμιση της νομοθεσίας σχετικά με τις

δημόσιες συμβάσεις σε ευρωπαϊκό επίπεδο αποτέλεσε μία από τις δώδεκα δράσεις προτεραιότητας της πράξης για την ενιαία αγορά που δημοσιεύθηκε τον Απρίλιο του 2011. Στο πλαίσιο αυτό, υιοθετήθηκαν, τον Ιανουάριο του 2014, και δημοσιεύθηκαν στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, στις 28/3/2014, οι τρεις νέες οδηγίες:

- 2014/23/EE (L94), για την ανάθεση συμβάσεων παραχώρησης έργων και υπηρεσιών (για πρώτη φορά χωριστή Οδηγία για τις παραχωρήσεις).
- 2014/24/EE (L94), για τις δημόσιες συμβάσεις (στον κλασικό τομέα) προς αντικατάσταση της Οδηγίας 2004/18/EK και
- 2014/25/EE (L94), για τις συμβάσεις που συνάπτονται από φορείς στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών (ΟΚΩ) προς αντικατάσταση της Οδηγίας 2004/17/EK.

Οι οδηγίες τέθηκαν σε ισχύ στις 17 Απριλίου 2014. Στα κράτη μέλη δόθηκαν είκοσι τέσσερις (24) μήνες για την ενσωμάτωση των διατάξεων των νέων οδηγιών στο εθνικό δίκαιο, ενώ ειδικά για τις διαδικασίες σύναψης συμβάσεων με ηλεκτρονικά μέσα τριάντα (30) μήνες επιπλέον. Τούτο συνεπάγεται ότι η Ελλάδα υποχρεούται να εναρμονίσει τις ρυθμίσεις της εσωτερικής της έννομης τάξης με αυτές των νέων Οδηγιών της Ε.Ε. μέχρι την 18η Απριλίου 2016. Δυνάμει του άρθρου 2 παρ. 2 περίπτωση β' του ν. 4013/2011 (Α' 204), η Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων έχει καταστεί αρμόδια και φέρει την ευθύνη για την εισήγηση ρυθμίσεων προς την Κυβέρνηση και τη Βουλή αναφορικά με την ενσωμάτωση του ευρωπαϊκού δικαίου στην εθνική έννομη τάξη στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων. Προς τον σκοπό αυτό και προκειμένου πρωτίστως να τηρηθεί η ως άνω ορισθείσα προθεσμία ενσωμάτωσης των παραπάνω Οδηγιών, η Αρχή ορίστηκε ως σημείο επαφής για το έργο της ενσωμάτωσης των οδηγιών με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή συγκρότησε, με πρωτοβουλία της, Ομάδες Εργασίας με έργο την προετοιμασία και εισήγηση προς τα αρμόδια κυβερνητικά όργανα πράξεων ενσωμάτωσης των νέων οδηγιών. Στις εν λόγω ομάδες εργασίας συμμετείχαν, πλην των νομικών εμπειρογνομόνων της Αρχής και εκπρόσωποι των καταρχήν αρμόδιων Υπουργείων (Υπουργείο Οικονομίας, Υποδομών, Ναυτιλίας και Τουρισμού, Γενική Γραμματεία Εμπορίου και Προστασίας Καταναλωτή, Γενική Γραμματεία Υποδομών, Ειδική Γραμματεία ΣΔΙΤ, Υπουργείο Παραγωγικής Ανασυγκρότησης, Περιβάλλοντος και Ενέργειας), καθώς και της

Μονάδας Παρακολούθησης Διαγωνισμών & Συμβάσεων του Κέντρου Διεθνούς και Ευρωπαϊκού Οικονομικού Δικαίου (Μο.Πα.Δι.Σ/ΚΔΕΟΔ)⁶⁹.

Με το νέο νομοθέτημα στο πλαίσιο διαμόρφωσης καλής διακυβέρνησης στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, επιδιώκεται η συμμετοχή των δημοσίων και ιδιωτικών φορέων που δραστηριοποιούνται στον καίριο αυτό τομέα της οικονομίας, στη διαμόρφωση ενός ευέλικτου θεσμικού πλαισίου για τις δημόσιες συμβάσεις που θα προωθεί - μεταξύ άλλων - τη συμμετοχή των μικρομεσαίων επιχειρήσεων, την καινοτομία, την ενίσχυση πράσινων αλλά και κοινωνικών συμβάσεων και την καταπολέμηση της διαφθοράς, προκειμένου να επιτευχθούν τα καλύτερα δυνατά αποτελέσματα για τη χώρα μας κατά την ενσωμάτωση των νέων ευρωπαϊκών οδηγιών⁷⁰.

Με δεδομένο ότι οι δημόσιες αρχές, σε ευρωπαϊκό επίπεδο, δαπανούν κάθε χρόνο ποσοστό 18% του ΑΕΠ για την αγορά αγαθών, υπηρεσιών και την εκτέλεση έργων και ενόψει της περιόδου δημοσιονομικής λιτότητας και οικονομικών δυσχερειών, των τελευταίων χρόνων, στην πλειονότητα των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η τελευταία έκρινε ότι η πολιτική στον τομέα των δημόσιων συμβάσεων όφειλε να εξασφαλίσει βέλτιστη χρησιμοποίηση των σχετικών κονδυλίων, ώστε να στηρίξει την οικονομική ανάπτυξη και τη δημιουργία θέσεων απασχόλησης, και να συμβάλει τοιούτοτρόπως στην υλοποίηση των στόχων της στρατηγικής «Ευρώπη 2020», σε μεγαλύτερο βαθμό απ' ό,τι ως συνήθως. Η αναθεώρηση των οδηγιών σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις, εντάχθηκε σε συνολικό πρόγραμμα με σκοπό τον ριζικό εκσυγχρονισμό τους στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Για όλα τα κράτη μέλη, ο βαθμός απόδοσης των δημόσιων συμβάσεων κατέστη προτεραιότητα για την αντιμετώπιση της τρέχουσας δημοσιονομικής στενότητας. Για τον λόγο ακριβώς αυτό αναγνωρίστηκε η ανάγκη να διατίθενται ευέλικτα και απλά μέσα, τα οποία να επιτρέπουν στις δημόσιες αρχές και στους αναδόχους των αρχών αυτών να συνάπτουν διαφανείς και ανταγωνιστικές συμβάσεις κατά το δυνατόν ευκολότερα, ώστε οι αγορές να πραγματοποιούνται στην καλύτερη σχέση ποιότητας προς τιμή ("value for money").

Ειδικότερα οι Οδηγίες 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ έχουν εν συντομία ως σκοπό:

(1) την απλούστευση και την ευελιξία των κανόνων και διαδικασιών,

69. Αιτιολογική Έκθεση ν. 4412/2016

70. ό.π.

- (2) την επέκταση και, σε μεσοπρόθεσμο χρονικό ορίζοντα, τη γενίκευση των ηλεκτρονικών μέσων ως τρόπου επικοινωνίας στις δημόσιες συμβάσεις,
- (3) τη δραστική περικοπή του διοικητικού φόρτου λόγω των απαιτούμενων δικαιολογητικών από τους οικονομικούς φορείς,
- (4) τον εκσυγχρονισμό των διαδικασιών,
- (5) τη διευκόλυνση της πρόσβασης των ΜΜΕ στις δημόσιες συμβάσεις,
- (6) τη διευκόλυνση μιας καλύτερης ποιοτικής και στρατηγικής χρήσης των δημόσιων συμβάσεων με τη βελτίωση της συνεκτίμησης κοινωνικών και περιβαλλοντικών κριτηρίων,
- (7) την υιοθέτηση ειδικού πλαισίου για τις κοινωνικές, υγειονομικές και εκπαιδευτικές υπηρεσίες,
- (8) την εισαγωγή βελτιώσεων στις υφιστάμενες εγγυήσεις με σκοπό την αποφυγή συγκρούσεων συμφερόντων, ευνοιοκρατίας και διαφθοράς,
- (9) την εισαγωγή υποχρεώσεων στα κράτη μέλη αναφορικά με την καλή διακυβέρνηση στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων (εποπτεία, παρακολούθηση, υλοποίηση και έλεγχος δημοσίων συμβάσεων, κλπ.)⁷¹.

3.3.2. ΣΤΑΔΙΑ ΕΛΕΓΧΟΥ

Στο νέο νομοθετικό καθεστώς λοιπόν υπάγονται με ενιαίο τρόπο όλες οι συμβάσεις, προκειμένου να αποφευχθεί η πολυνομία. Έτσι, στον προσυμβατικό έλεγχο, σύμφωνα με την προϋπάρχουσα πρακτική, σε συνδυασμό με το νέο νομοθέτημα (ν.4412/2016)⁷² εξετάζονται:

1. Η ισοτιμία και χωρίς διακρίσεις αντιμετώπιση των οικονομικών φορέων από τις αναθέτουσες αρχές, οι οποίες ελέγχεται αν ενεργούν με διαφάνεια, τηρώντας την αρχή της αναλογικότητας, της αμοιβαίας αναγνώρισης, της προστασίας του δημόσιου συμφέροντος, της προστασίας των δικαιωμάτων των ιδιωτών, της ελευθερίας του

71. ό.π.

72. Ν. 4412/2016 (ΦΕΚ-147 Α/8-8-16-Διορθ.Σφαλμ. Στα ΦΕΚ-200 Α/24-10-16 και ΦΕΚ-206 Α/3-11-16): «Δημόσιες Συμβάσεις Έργων, Προμηθειών και Υπηρεσιών (προσαρμογή στις Οδηγίες 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ)».

ανταγωνισμού και της προστασίας του περιβάλλοντος και της βιώσιμης και αειφόρου ανάπτυξης⁷³.

2. Η διασφάλιση της αποτελεσματικότητας των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων και η χρηστή δημοσιονομική διαχείριση των διατιθέμενων προς το σκοπό αυτό δημοσίων πόρων⁷⁴.

3. Η προστασία των συγκρούσεων συμφερόντων. Δηλαδή ελέγχεται αν έχουν ληφθεί τα κατάλληλα μέτρα για την αποτελεσματική πρόληψη, τον εντοπισμό και την επανόρθωση των συγκρούσεων συμφερόντων που προκύπτουν κατά τη διεξαγωγή διαδικασιών σύναψης σύμβασης, συμπεριλαμβανομένου του σχεδιασμού και της προετοιμασίας της διαδικασίας, καθώς και της κατάρτισης των εγγράφων της σύμβασης, ούτως ώστε να αποφεύγονται τυχόν στρεβλώσεις του ανταγωνισμού και να διασφαλίζεται η ίση μεταχείριση όλων των οικονομικών φορέων⁷⁵.

4. Η υποχρέωση των αναθετουσών αρχών της χρήσης του Ε.Σ.Η.Δ.Η.Σ. σε όλα τα στάδια της διαδικασίας σύναψης δημοσίων συμβάσεων, με εκτιμώμενη αξία ανώτερη των εξήντα χιλιάδων (60.000) ευρώ, χωρίς να συμπεριλαμβάνεται ο ΦΠΑ⁷⁶.

5. Η υποχρέωση των αναθετουσών αρχών/φορέων της καταχώρισης στο ΚΗΜΔΗΣ των ηλεκτρονικών στοιχείων των σταδίων για όλες τις συμβάσεις: α) των πρωτογενών και των εγκεκριμένων αιτημάτων, δηλαδή των αποφάσεων ανάληψης υποχρέωσης ή/και των αποφάσεων αρμοδίου οργάνου για τη δέσμευση πίστωσης, β) της προκήρυξης και της διακήρυξης, γ) της απόφασης ανάθεσης ή κατακύρωσης, δ) του συμφωνητικού και ε) κάθε εντολής πληρωμής με όλα όσα προβλέπονται ως απαραίτητα στοιχεία για την καταχώριση⁷⁷. Σημειώνεται ότι η καταχώριση των δημοσίων συμβάσεων στο ΚΗΜΔΗΣ, καθώς και η αναφορά του Αριθμού Διαδικτυακής Ανάρτησης Μητρώου (ΑΔΑΜ), αποτελούν στοιχεία της κανονικότητας της δαπάνης⁷⁸.

73. Άρθρο 18, ν. 4412/2016

74. ό.π.

75. Άρθρο 24, ν. 4412/2016

76. Άρθρο 36, ν. 4412/2016

77. Άρθρο 38, ν. 4412/2016

78. ό.π.

6. Σύμφωνα με την ακολουθούμενη πρακτική στον προσυμβατικό έλεγχο⁷⁹ εξετάζονται:

- Η ύπαρξη εγκεκριμένης οριστικής τεχνικής μελέτης.
- Τα στοιχεία της χρηματοδότησης της δαπάνης. Δηλαδή η ύπαρξη πίστωσης, η ανάληψη υποχρέωσης, η τυχόν ένταξη, αν πρόκειται για έργο στο τεχνικό πρόγραμμα του δήμου, η ένταξη της δαπάνης στο κοινοτικό πρόγραμμα, στην περίπτωση της χρηματοδότησης.
- Στην περίπτωση έργων που έχουν επιπτώσεις στο περιβάλλον, οι περιβαλλοντικές, αρχαιολογικές ή λιμενικές αδειοδοτήσεις.
- Ο τρόπος με τον οποίο έχει διεξαχθεί η διαδικασία του διαγωνισμού, δηλαδή, με απευθείας ανάθεση, με διαπραγμάτευση, με συνοπτικό ή με ανοικτό διαγωνισμό που είναι και η συνήθης διαδικασία στην περίπτωση του προσυμβατικού και αν έχουν τηρηθεί όλες οι προβλεπόμενες από το νόμο ανά περίπτωση διαδικασίες.
- Η διακήρυξη του διαγωνισμού με τα συμβατικά τεύχη, η οποία ως κανονιστική πράξη δεσμεύει τους συμμετέχοντες στο διαγωνισμό, αλλά και το νομικό πρόσωπο που τον έχει προκηρύξει να εφαρμόζουν από την έναρξη μέχρι και την ολοκλήρωση της διαγωνιστικής διαδικασίας, όσα ορίζονται σε αυτή, στο πλαίσιο των αρχών της τυπικότητας της διαδικασίας, του ελεύθερου ανταγωνισμού και της ισότητας μεταξύ των διαγωνιζομένων.
- Τα δικαιολογητικά συμμετοχής των συμμετεχουσών εταιριών (ειδικότερα η εγκυρότητα, πληρότητα και επικαιροποίηση αυτών) σύμφωνα με τα όσα ορίζονται στη διακήρυξη καθώς και η ορθότητα των τεχνικών και οικονομικών προσφορών (έλεγχος δικαιολογητικών προσφορών).
- Το κριτήριο κατακύρωσης. Ελέγχεται δηλαδή, αν έχει τηρηθεί η σωστή διαδικασία, π.χ. χαμηλότερη τιμή, ή συμφέρουσα προσφορά.
- Οι δημοσιεύσεις, σύμφωνα πλέον με τα όσα ορίζονται στον ν. 4412/2016 (ΚΗΜΔΗΣ, άρθρο 66) αλλά και στο ΦΕΚ, στον ημερήσιο και τοπικό τύπο βάσει των μεταβατικών διατάξεων που ορίζονται στο νόμο.
- Η συγκρότηση, σύνθεση και λειτουργία της Επιτροπής του Διαγωνισμού.
- Τα Πρακτικά της διενέργειας του διαγωνισμού.

79. Γ. Μαραγκού, Β. Πέππα, “Πρακτικός Οδηγός για τον έλεγχο από το Ελεγκτικό Συνέδριο των δημοσίων συμβάσεων των Δήμων, Περιφερειών και των Νομικών τους Προσώπων (Το προσυμβατικό στάδιο)”.

- Η έκδοση και η νομιμότητα της απόφασης κατακύρωσης του αποτελέσματος του διαγωνισμού.
- Οι ενστάσεις, προσφυγές και ένδικα μέσα κατά της προκήρυξης, των διαδικασιών του διαγωνισμού, και των αποφάσεων των συλλογικών οργάνων του φορέα.
- Το σχέδιο της σύμβασης.

3.4. ΕΙΔΙΚΑ ΘΕΜΑΤΑ ΠΑΡΟΧΗΣ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ

3.4.1. ΔΑΝΕΙΑΚΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ

Η συνομολόγηση δανείων από τους ΟΤΑ Α΄ και Β΄ βαθμού προβλέπεται από τα άρθρα 176 του κυρωθέντος με το άρθρο πρώτο του ν.3463/2006 (ΦΕΚ Α΄ 114) Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων, 264, 265 και 286 του ν.3852/2010 «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης» (ΦΕΚ Α' 87/7.6.2010), καθώς και το άρθρο 18 παρ.1 του ν.3870/2010 «Εκλογικές δαπάνες συνδυασμών και υποψηφίων και έλεγχος αυτών, κατά τις περιφερειακές και δημοτικές εκλογές» (ΦΕΚ Α΄ 138/9.8.2010).

Επίσης, από την κατ' εξουσιοδότηση της διάταξης του άρθρου 264 παρ.1 εδ. β΄ του ανωτέρω νόμου, εκδοθείσα 43093/30.7.2010 απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (ΦΕΚ Β΄ 1153/30.7.2010).

Οι δανειακές συμβάσεις, για τις οποίες η απόφαση του δημοτικού συμβουλίου για την έγκριση των όρων του δανείου έχει εκδοθεί, περατώνοντας τη σχετική διοικητική διαδικασία, συνομολογούνται αποκλειστικά και μόνο για την χρηματοδότηση των επενδύσεων και χρεών τους, ενώ κατά τα λοιπά εφαρμόζονται οι διατάξεις του άρθρου 176 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων. Επομένως, προκειμένου να συναφθεί το δάνειο, απαιτείται απόφαση του δημοτικού συμβουλίου, η οποία λαμβάνεται με απόλυτη πλειοψηφία του συνόλου των μελών του, και στην οποία πρέπει απαραίτητως να καθορίζονται ο σκοπός, οι όροι του και η τοκοχρεωλυτική δόση. Συνεπώς, απαίτηση του Νομοθέτη είναι ο καθορισμός στην απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου, μεταξύ άλλων, της τοκοχρεωλυτικής δόσης, η οποία ρητά συμπεριλαμβάνεται στο κανονιστικό πλαίσιο της διάταξης του άρθρου 176 παρ.2 του ν.3463/2006, που εξακολουθεί να ισχύει κατ' άρθρο 264 παρ.2 του ν.3852/2010. Έχει κριθεί ότι η εν λόγω προϋπόθεση αποτελεί αντικειμενική εγγύηση διαφάνειας, έτσι ώστε, μόνο με την τυπική πλήρωση αυτής, να τεκμαίρεται ότι τα μέλη του Δημοτικού

Συμβουλίου του Δήμου ενέκριναν τη σύναψη του δανείου με πλήρη επίγνωση του οικονομικού βάρους, που αυτό συνεπάγεται για το δανειζόμενο Δήμο. Ως εκ τούτου, η τοκοχρεωλυτική δόση δεν είναι επιτρεπτό να συνάγεται από τα στοιχεία του φακέλου ή να εξάγεται με μαθηματικούς υπολογισμούς (Ε.Σ.1655/2009, 258/2011 και πρ. VI Τμ. 145, 155/2008, 271/2010). Περαιτέρω, ο προσυμβατικός έλεγχος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, με δεδομένο ότι οι οικείες δανειακές συμβάσεις δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2004/18/EK, διεξάγεται βάσει των γενικών αρχών και κανόνων που διέπουν τόσο την κοινοτική όσο και την εθνική έννομη τάξη, ήτοι των αρχών της ίσης μεταχείρισης, της απαγόρευσης των διακρίσεων, του ελεύθερου ανταγωνισμού και της διαφάνειας, οι οποίες επιτάσσουν τη διασφάλιση, προς όφελος όλων των ενδεχόμενων αναδόχων, επαρκούς βαθμού δημοσιότητας, ώστε να επιτρέπεται τόσο το άνοιγμα της αγοράς υπηρεσιών στον ανταγωνισμό, όσο και ο έλεγχος του αμερόληπτου χαρακτήρα της διαδικασίας ανάθεσης που ακολουθείται. Κατά συνέπεια, λαμβάνονται υπόψη και αξιολογούνται όλες οι επιμέρους περιστάσεις, οι ιδιαιτερότητες και τα χαρακτηριστικά της κάθε συγκεκριμένης σύμβασης δανείου που πρόκειται να συναφθεί, όπως ιδίως το μέγεθος του αναθέτοντος Ο.Τ.Α., το ύψος του δανείου το οποίο προτίθεται αυτός να ζητήσει, η γεωγραφική θέση του τόπου εκτέλεσης της σύμβασης, το πλήθος των τραπεζικών ιδρυμάτων που δραστηριοποιούνται στα γεωγραφικά όρια του Ο.Τ.Α. και τα οποία είναι πιθανό να εκδηλώσουν ενδιαφέρον για τη χορήγηση του δανείου («μέγεθος και δομή της αγοράς»), οι συνήθεις πρακτικές του τραπεζικού τομέα κ.λπ., ούτως ώστε να ελέγχεται η τήρηση των ως άνω αρχών, μέσω της διασφάλισης επαρκούς βαθμού δημοσιότητας και του αμερόληπτου χαρακτήρα της διαδικασίας ανάθεσης, τηρουμένων όμως πάντοτε των αναλογιών της κάθε περίπτωσης (Ε.Σ. 2732/2010, 258, 1643/2011).

Η συμβατική δραστηριότητα των Δήμων στο πλαίσιο των δανειακών συμβάσεων καταλαμβάνεται, από το νομικό πλαίσιο προστασίας του καταναλωτή που θέτει ο ν.2251/1994 «Προστασία των καταναλωτών» (ΦΕΚ Α' 191), έτσι ώστε οι τελευταίοι να προστατεύονται, όπως οι ιδιώτες καταναλωτές, από κάθε μη νόμιμη δέσμευση που η αντισυμβαλλόμενη Τράπεζα επιχειρεί να συμπεριλάβει στη σύμβαση. Η απαρίθμηση τέτοιων μη νόμιμων δεσμεύσεων (συμβατικών όρων ή/και πρακτικών) στις οικείες διατάξεις είναι ενδεικτική και δεν αποκλείει το χαρακτηρισμό και άλλων όρων της ελεγχόμενης σύμβασης από το Ελεγκτικό Συνέδριο, κατά τον προσυμβατικό έλεγχο της σχετικής δανειακής σύμβασης, ως καταχρηστικών και άρα μη νόμιμων.

Περαιτέρω, οι όροι που συμφωνούνται ύστερα από ατομική διαπραγμάτευση μεταξύ των μερών (ειδικοί όροι) κατισχύουν άνευ ετέρου των αντίστοιχων γενικών όρων (άρθρο 2 παρ.3 ν.2251/1994). Ωστόσο, τούτο δεν σημαίνει ότι δεν ελέγχονται και αυτοί για την καταχρηστικότητα ή μη του περιεχομένου τους, δοθέντος ότι η διάταξη της παρ.10 του άρθρου 2 του ν.2251/1994, που προστέθηκε με την παρ.24 του άρθρου 10 του ν.2741/1999, αναφέρει ότι ο σχετικός έλεγχος του περιεχομένου των όρων και η σχετική απαρίθμηση που προηγείται αφορά «και (...) κάθε όρο της σύμβασης που δεν αποτέλεσε αντικείμενο ατομικής διαπραγμάτευσης», διατύπωση που υποδηλώνει ότι στη σχετική ελεγκτική εμβέλεια εντάσσονται και οι δύο κατηγορίες όρων (γενικοί όροι στο άρθρο 2 παρ.1, ειδικοί όροι στο άρθρο 2 παρ.3 ν.2251/1994) (Ε.Σ. 1194, 1284/2010, 258/2011)⁸⁰.

3.4.2. ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΚΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ

Οι προγραμματικές συμβάσεις αποτελούν συμφωνίες που θέτουν το γενικό πλαίσιο για την οργάνωση και διαχείριση δημοσίων υπηρεσιών και την άσκηση κρατικών δραστηριοτήτων διά μέσου των φορέων της τοπικής αυτοδιοίκησης ή της καθ' ύλην αποκεντρωμένης διοίκησης, με τη μελέτη και εκτέλεση έργων και προγραμμάτων ανάπτυξης μιας περιοχής και την παροχή υπηρεσιών κάθε είδους. Τα νομικά εκείνα πρόσωπα που μπορούν να συνάπτουν προγραμματικές συμβάσεις με το Δημόσιο, μεταξύ τους και με φορείς του δημόσιου τομέα του άρθρου 1 παρ.6 του ν.1256/1982, προσδιορίζονται ειδικά και περιοριστικά στο πρώτο εδάφιο της παραγράφου 1 του άρθρου 225 του ν.3463/2006 (ΦΕΚ Α' 114/8.6.2006)⁸¹.

Περαιτέρω, στο άρθρο 100 του ν.3852/2010 (ΦΕΚ Α' 87) «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης», όπως τροποποιήθηκε με την παρ.9 του άρθρου 8 του ν. 4071/2012, (ΦΕΚ 85 Α), προβλέπονται και οι φορείς που δύνανται να συνάπτουν ή να συμμετέχουν σε προγραμματικές συμβάσεις με τις νέες αυτές διατάξεις.

Στις διατάξεις αυτές ορίζεται το ελάχιστο αναγκαίο περιεχόμενο μιας προγραμματικής σύμβασης, που, μεταξύ άλλων, περιλαμβάνει το αντικείμενό της, το οποίο απαιτείται να καθορίζεται κατά τρόπο σαφή και ορισμένο και να αναλύεται σε συγκεκριμένες δράσεις για την επίτευξη του σκοπού της, συνοδευόμενες από τον αναλυτικό προϋπολογισμό τους και το αντίστοιχο χρονοδιάγραμμα υλοποίησής τους

80. Ελ.Συν./ Τμ. Μείζονος – Επταμελούς Σύθεσης 2825/2011.

81. Ελ.Συν./Ζ' Κλιμ./ 136/2010.

(ΕΣ VI Τμ. 2399/2009, 2710/2010, 28/2012, 704/2013 και Ζ΄ Κλιμ. 259/2012). Ειδικότερα, στις προγραμματικές συμβάσεις για την παροχή υπηρεσιών απαιτείται α) να καθορίζονται ειδικά και με σαφήνεια τα δικαιώματα και οι υποχρεώσεις των συμβαλλομένων μερών, από τα οποία να προκύπτει η συμβολή κάθε μέρους στην υλοποίηση της σύμβασης και οι συγκεκριμένες υπηρεσίες που θα παρασχεθούν, έστω και ανά κατηγορίες, και το περιεχόμενό τους, β) να προσδιορίζεται ο αναλυτικός προϋπολογισμός η κοστολόγηση δηλαδή των επί μέρους υπηρεσιών, με σαφή αντιστοίχιση των επιμέρους μεγεθών – κονδυλίων του προϋπολογισμού σε συγκεκριμένες και σαφείς ως προς το περιεχόμενό τους επιμέρους κατηγορίες του συνόλου των υπηρεσιών, έτσι ώστε από το άθροισμα των εν λόγω επιμέρους προϋπολογισμών να προκύπτει και να δικαιολογείται ο συνολικός προϋπολογισμός της προγραμματικής σύμβασης και γ) να αναγράφεται το αναλυτικό χρονοδιάγραμμα εκτέλεσής της, το οποίο δεν μπορεί να ταυτίζεται με το χρόνο περαίωσης των ανατεθεισών υπηρεσιών, δηλαδή τη διάρκεια της σύμβασης, αλλά πρέπει να περιέχει αναλυτικό χρονικό προγραμματισμό των επί μέρους δράσεων που απαρτίζουν το συμβατικό αντικείμενο. Στις περιπτώσεις τμηματικής καταβολής του οριζόμενου στη σύμβαση ποσού για την παροχή των προβλεπομένων υπηρεσιών, απαιτείται να υπάρχει συσχέτιση των παρεχόμενων εργασιών προς το τμηματικά καταβαλλόμενο, σε συγκεκριμένες ημερομηνίες, ποσό της σύμβασης, ώστε να προκύπτει άμεση αντιστοιχία του χρονοδιαγράμματος των εργασιών προς το χρονοδιάγραμμα τμηματικών καταβολών. Ο ως άνω ειδικός προσδιορισμός του περιεχομένου της προγραμματικής σύμβασης και ο συσχετισμός της υλοποίησής της με την καταβολή του προβλεπόμενου τιμήματος αποσκοπεί στην εξοικονόμηση πόρων, με τη διάθεση μόνο των απολύτως αναγκαίων χρηματικών ποσών για την εκτέλεση των παρεχόμενων υπηρεσιών, καθώς και στη διαφάνεια των χρηματοδοτήσεων⁸².

Στην περίπτωση που τα προβλεπόμενα στην προγραμματική σύμβαση έργα, προγράμματα και υπηρεσίες είναι πολιτιστικού χαρακτήρα, όπως η ανάδειξη, προστασία και συντήρηση μνημείων, οι παρεμβάσεις σε διατηρητέα ή παραδοσιακά κτήρια και οικισμούς, η διάσωση και διάδοση στοιχείων του πολιτισμού, η ανέγερση και λειτουργία χώρων πολιτισμικών λειτουργιών, η υποστήριξη δραστηριοτήτων και εκδηλώσεων που αφορούν την επιστήμη, τα γράμματα και τις τέχνες, συμμετέχει ως συμβαλλόμενος η οικεία Περιφέρεια και το Υπουργείο Πολιτισμού και Τουρισμού. Η

82. Ε.Σ. VI Τμ. 24, 25, 43, 54/2008, 2399/2009, 2710/2010, 28/2012, 704, 4269/2013, VII Τμ. Ε.Σ. 137/2007, Ζ΄ Κλ. Ε.Σ. 24, 55, 65, 146/2014, 135/2013, 136/2010.

προγραμματική σύμβαση καλείται «προγραμματική σύμβαση πολιτισμικής ανάπτυξης»⁸³.

3.4.3. ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΣΥΝΕΤΑΙΡΙΣΤΙΚΩΝ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ (Κοιν.Σ.εΠ.)

Με το άρθρο 12 του ν. 4019/2011 «Κοινωνική Οικονομία και Κοινωνική Επιχειρηματικότητα και λοιπές διατάξεις» (ΦΕΚ Α' 216) θεσπίζεται ως φορέας της Κοινωνικής Οικονομίας η Κοινωνική Συνεταιριστική Επιχείρηση (Κοιν.Σ.Επ.), που διαθέτει εμπορική ιδιότητα και μπορεί να είναι είτε Ένταξης, όταν οι σκοποί της αφορούν στην ένταξη, στην οικονομική και κοινωνική ζωή ατόμων που ανήκουν στις Ευάλωτες Ομάδες Πληθυσμού, είτε Κοινωνικής Φροντίδας, όταν οι σκοποί της αφορούν στην παραγωγή και παροχή προϊόντων και υπηρεσιών κοινωνικού - προνοιακού χαρακτήρα σε συγκεκριμένες ομάδες πληθυσμού, όπως οι ηλικιωμένοι, τα βρέφη, τα παιδιά, τα άτομα με αναπηρία και τα άτομα με χρόνιες παθήσεις, είτε Συλλογικού και Παραγωγικού Σκοπού, όταν οι σκοποί της αφορούν στην παραγωγή προϊόντων και παροχή υπηρεσιών για την ικανοποίηση αναγκών της συλλογικότητας⁸⁴.

Οι Κοιν.Σ.Επ. ως συμβαλλόμενοι μπορούν να συνάπτουν προγραμματικές συμβάσεις με αντισυμβαλλόμενους το Δημόσιο ή τον ευρύτερο δημόσιο τομέα και τους Ο.Τ.Α. πρώτου και δεύτερου βαθμού, για την υλοποίηση δράσεων που αναφέρονται στους καταστατικούς σκοπούς των αντισυμβαλλομένων, τηρουμένων, κατά τα λοιπά, των αναφερομένων στο άρθρο 100 του ν.3852/2010 (Α' 87)⁸⁵.

Τα μέλη της Κοιν.Σ.Επ. μπορεί να είναι και εργαζόμενοι της, οι οποίοι αμείβονται για την παρεχόμενη εργασία και έχουν τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις που απορρέουν από την εργατική νομοθεσία, ενώ τα κέρδη της δεν διανέμονται στα μέλη της, εκτός αν τα μέλη αυτά είναι και εργαζόμενοι σε αυτή⁸⁶.

Επίσης, οι Κοιν.Σ.Επ. «ως συμβαλλόμενοι μπορούν να συνάπτουν προγραμματικές συμβάσεις με αντισυμβαλλόμενους το Δημόσιο ή τον ευρύτερο δημόσιο τομέα και τους Ο.Τ.Α. πρώτου και δεύτερου βαθμού, για την υλοποίηση δράσεων που

83. Ελ.Συν./Ζ' Κλιμ. 210/2014.

84. άρθρο 2 του ν. 4019/2011

85. παρ. 5 του άρθρου 12 του Ν. 4019/11

86. άρθρο 7 του ν. 4019/2011

αναφέρονται στους καταστατικούς σκοπούς των αντισυμβαλλομένων, τηρουμένων, κατά τα λοιπά, των αναφερομένων στο άρθρο 100 του ν. 3852/2010 (Α' 87)».

Έχει κριθεί ότι, παρότι «διαθέτουν ορισμένα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά σε σχέση με τις εμπορικές εταιρείες, στο μέτρο που ενεργούν προς το οικονομικό συμφέρον των μελών τους και διατηρούν μια σχέση όχι αμιγώς εμπορική, αλλά ιδιαίτερη και προσωπική με αυτά, στο πλαίσιο της οποίας τα μέλη συμμετέχουν ενεργά και έχουν δικαίωμα σε δίκαιη κατανομή των οικονομικών κερδών, δεν μπορούν, καταρχάς, να θεωρηθούν ότι τελούν σε συγκρίσιμη πραγματική και νομική κατάσταση με αυτή των εμπορικών εταιρειών και, για το λόγο αυτό, μπορούν να απολαμβάνουν ειδικών πλεονεκτημάτων (όπως προνομιακή χρηματοδότηση και φορολογικές ελαφρύνσεις, βλ. συνεκδικαζόμενες αποφάσεις της 8.9.2012 στις υποθέσεις C-78 έως 80/08 «Ministero dell'Economia e delle Finanze» σκ. 61). Πλην όμως, τα όποια προνόμια απολαμβάνουν οι Κοιν.Σ.Επ. πρέπει να τελούν σε αναλογία με τον σκοπό, για τον οποίο προβλέφθηκε η ίδρυση και λειτουργία τους, ούτως ώστε να μην οδηγούν σε αθέμιτο ανταγωνισμό έναντι των λοιπών εμπορικών επιχειρήσεων που τυχόν επιλέγουν να δραστηριοποιηθούν στους ίδιους οικονομικούς τομείς και να μην επιτρέπουν την χρήση της συνεταιριστικής μορφής από μη καλόπιστους συνεταιίρους (πρβλ. ανωτέρω ανακοίνωση της Επιτροπής). Τούτο ισχύει ιδίως για τις Κοιν.Σ.Επ. με Συλλογικό και Παραγωγικό σκοπό, οι οποίες δύνανται εκ του νόμου να αναπτύσσουν πλήρη επιχειρηματική δραστηριότητα σε πολλούς οικονομικούς τομείς, όπου δραστηριοποιούνται ήδη σε ανταγωνιστικό περιβάλλον αμιγώς εμπορικές επιχειρήσεις. Για το λόγο αυτό, η παρεχόμενη από το νόμο δυνατότητα της συνεργασίας μεταξύ των Ο.Τ.Α. και των Κοιν.Σ.Επ., υπό τη νομική μορφή των προγραμματικών συμβάσεων, η οποία θεσπίστηκε λόγω της αναγνώρισης της ιδιαίτερης φύσης των επιχειρήσεων αυτών ως προς τους κοινωνικούς σκοπούς τους οποίους επιδιώκουν, πρέπει να ενεργοποιείται, τηρουμένων, κατά τα λοιπά, τόσο των όρων και των προϋποθέσεων που απαιτούνται από το νόμο για τη νόμιμη σύναψη προγραμματικών συμβάσεων όσο και των κανόνων που σχετίζονται με την ανάθεση δημοσίων συμβάσεων έργων, προμηθειών και παροχής υπηρεσιών»⁸⁷.

87. Ελ. Συν./Τμ. Μείζονος – Επταμελούς Σύμβασης/506/2014, Ζ' Κλιμ. 250/2013

3.5. ΠΑΡΑΛΕΙΨΗ ΥΠΟΒΟΛΗΣ ΣΧΕΔΙΟΥ ΣΥΜΒΑΣΗΣ ΣΤΟΝ ΠΡΟΣΥΜΒΑΤΙΚΟ ΕΛΕΓΧΟ ΤΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ

Ο ειδικός προληπτικός έλεγχος νομιμότητας ασκείται κατά το στάδιο προ της υπογραφής και, κατά μείζονα λόγο, προ της έναρξης της εκτέλεσης των συμβάσεων, αποσκοπεί δε στην πρόληψη τυχόν παραλείψεων ή παραβάσεων της κείμενης νομοθεσίας και άρα στην αποφυγή κατάρτισης άκυρων συμβάσεων, γεγονός που συνακόλουθα διασφαλίζει τη σύμφωνη με τη σύμβαση και τα οικεία συμβατικά τεύχη εκτέλεση και ολοκλήρωση των εργασιών του έργου. Υπό την έννοια αυτή, ο προσυμβατικός έλεγχος νομιμότητας του Ελεγκτικού Συνεδρίου προϋποθέτει έργο «υπό εκτέλεση», έργο δηλαδή του οποίου οι εργασίες πρόκειται να εκτελεστούν με βάση την ελεγχθείσα και κριθείσα ως νόμιμη σχετική διαδικασία, που απολήγει στην υπογραφή της οικείας σύμβασης, και όχι έργο το οποίο έχει ήδη εκτελεσθεί, εφόσον στην περίπτωση αυτή ο έλεγχος θα είναι κατασταλτικός, πράγμα το οποίο αντίκειται στις προπαρατεθείσες διατάξεις (βλ. Πρακτικά 7ης Γεν. Συν. Ολομ. Ε.Σ.7.3.2001). Επομένως, αν η υποβαλλόμενη για έλεγχο σύμβαση έχει ήδη υπογραφεί είναι άκυρη και είναι απαράδεκτος ο έλεγχος της από το Κλιμάκιο (Ελ.Συν. ΣΤ Κλιμ. 10/2000, Ζ Κλιμ. 12/2000,43/2001), όπως και όταν αυτή έχει εκτελεσθεί (Ελ.Συν. VI Τμ,Ελ. Συν. 119/2003). Η κατά τα ανωτέρω μη προηγούμενη διενέργεια του ελέγχου συνεπάγεται την αυτοδίκαιη ακυρότητα της σχετικής σύμβασης, η οποία (ακυρότητα), μάλιστα, δεν θεραπεύεται με την εκ των υστέρων, μετά, δηλαδή, την έναρξη εκτέλεσης της σύμβασης, υποβολή αυτής προς έλεγχο, καθόσον διαφορετικά ο σκοπός θέσπισης του ουσιώδους αυτού τύπου δεν θα ικανοποιείτο, αφού ούτε η κατάρτιση συμβάσεων ερειδόμενων σε νομικούς πλημμελείς διαδικασίες επιλογής του αναδόχου θα αποτρεπόταν, ούτε τα ενδεχομένως βελτιωτικά αποτελέσματα του ελέγχου θα μπορούσαν να ενσωματωθούν και να αποτελέσουν περιεχόμενο της συμβατικής σχέσης των μερών. Εξάλλου, ο εκ των υστέρων έλεγχος δημοσίων συμβάσεων, οι οποίες συνήφθησαν και εκτελέστηκαν χωρίς να έχουν υποβληθεί για έλεγχο νομιμότητας στο Ελεγκτικό Συνέδριο, κατέστη δυνατός μόνο μετά από ειδική νομοθετική ρύθμιση (βλ. άρθρο 39 ν.2778/1999, Φ.Ε.Κ. Α' 295, άρθρο 3 ν.3060/2002, Φ.Ε.Κ. Α' 242 και άρθρο 9 ν.3279/2004, Φ.Ε.Κ. Α' 205) σε εξαιρετικές περιπτώσεις και για λόγους υπερέχοντα δημοσίου συμφέροντος, αφορούσε δε συγκεκριμένες πάντοτε κατηγορίες δημοσίων συμβάσεων (βλ. Πράξεις VI Τμ. ΕΣ. 15,80/2005, 184, 225, 233/2006, 105/2008, 1468/2009 κ.ά.). Ενόψει των ανωτέρω, σε περίπτωση που υποβληθεί στο Κλιμάκιο σύμβαση (αρχική ή συμπληρωματική), το

περιεχόμενο της οποίας αφορά σε εργασίες που έχουν ήδη εκτελεσθεί, με πρόδηλο σκοπό τη «νομιμοποίηση» των εργασιών. Περαιτέρω, έχει κριθεί ότι: δοθέντος αφενός η σύναψη των δημόσιων συμβάσεων δεν έχει αφεθεί στην ελεύθερη δικαιοπρακτική δράση των διοικητικών οργάνων, αλλά έχει υπαχθεί σε σειρά δημοσιονομικών και άλλων περιορισμών και αφετέρου ότι οι κρίσιμες διατάξεις του άρθρου 8 παρ.1 του ν.2741/1999, ως ειδικότερες και νεότερες, κατισχύουν αυτών του Αστικού Κώδικα, δεν απολείπεται, αναφορικά με τις υπαγόμενες στον έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου συμβάσεις, περιθώριο αναλογικής εφαρμογής του άρθρου 183 Α.Κ, ούτως ώστε να είναι δυνατή η επικύρωση της άκυρης σύμβασης, σε περίπτωση που αυτή υποβληθεί προς έλεγχο στο Ελεγκτικό Συνέδριο μετά τη σύναψή της και ο έλεγχος αποβεί θετικός (βλ. Πρακτικά 7ης Γεν. Συν./7.3.2001 Ολομ. Ε.Σ., Πράξη VI Τμ. 15/2005). Κατ' ακολουθία των ανωτέρω, σε περίπτωση που υποβληθεί στο Κλιμάκιο σύμβαση παροχής υπηρεσιών, εφόσον δεν εμπίπτει στις νόμιμες εξαιρέσεις, η οποία έχει υπογραφεί και έχει ήδη αρχίσει να εκτελείται, το Κλιμάκιο στερείται πλέον της χρονικής αρμοδιότητας να προβεί στον έλεγχο νομιμότητάς της και οφείλει να απέσχει αυτού (βλ Πράξεις VI Τμ. Ελ.Συν. 184, 225,227,233/2006,145/2007, 105/2008).

Σε περίπτωση δε σύναψης σύμβασης στην οποία επιφυλάσσεται δικαίωμα προαίρεσεως υπέρ της Αναθέτουσας Αρχής, στον έλεγχο νομιμότητας του Ελεγκτικού Συνεδρίου υπόκειται, κατά την έννοια της διάταξης της παρ. 35 του ν.4129/2013, όπως ισχύει, η σύμβαση στο σύνολό της, συμπεριλαμβανομένου και του δικαιώματος προαίρεσεως. Προς τούτο, σε περίπτωση που η Αναθέτουσα Αρχή, μη συνυπολογίζοντας την οικονομική αξία του δικαιώματος προαίρεσης, δεν υποβάλει το αρχικό σχέδιο για έλεγχο, απαραδέκτως υποβάλλει αυτοτελώς στη συνέχεια και δη μετά την άσκηση του δικαιώματος προαίρεσης, το εκτελεστικό του σχετικού δικαιώματος σχέδιο σύμβασης για έλεγχο νομιμότητας¹⁹⁹. Συνεπώς, δεν υπάγονται το πρώτον ή εκ νέου στον κατά τις ως άνω διατάξεις προσυμβατικό έλεγχο νομιμότητας τυχόν πρόσθετες συμφωνίες μεταξύ αναθέτουσας αρχής και αναδόχου σε εκτέλεση συμβατικού όρου ή κατά ενεργοποίηση σχετικού δικαιώματος προαίρεσης, που έχει περιληφθεί σε ήδη υφιστάμενη σύμβαση (πρβλ Πρ Ζ' Κλιμ ΕλΣυν 302/2008, 123/2010).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΕΤΑΡΤΟ

4.1. ΑΙΤΗΣΗ ΑΝΑΚΛΗΣΗΣ

Ο προσυμβατικός έλεγχος διενεργείται πρωτογενώς από τον Επίτροπο και το καθ' ύλην αρμόδιο Κλιμάκιο του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Η διαδικασία ελέγχου του Επιτρόπου και του Κλιμακίου περατώνεται με την έκδοση Πράξης. Κατά των Πράξεων αυτών, επιτρέπονται αιτήσεις ανάκλησης, σε περίπτωση πλάνης περί τα πράγματα ή το νόμο, οι οποίες εκδικάζονται από το αρμόδιο Τμήμα του Ελεγκτικού Συνεδρίου, σύμφωνα με τους όρους, προθεσμίες και τη διαδικασία που ορίζονται στο άρθρο 35 παρ.5 εδ. α', του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο, που κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του ν.4129/2013 (ΦΕΚ Α' 52/28.2.2013), όπως αυτό αντικαταστάθηκε με το άρθρο 73 παρ.2 του ν.4146/2013 (ΦΕΚ Α' 90/18.4.2013).

Σύμφωνα δε με τις ανωτέρω διατάξεις, επήλθε σημαντική τροποποίηση όσον αφορά στη δυνατότητα άσκησης αιτήσεως ανακλήσεως, η οποία πλέον περιορίζεται μόνο κατά των αρνητικών πράξεων των Κλιμακίων του Ελεγκτικού Συνεδρίου και ορίζεται ως εξής: «Αιτήσεις ανάκλησης των πράξεων των Κλιμακίων που αποφαίνονται ότι κωλύεται η υπογραφή της ελεγχόμενης σύμβασης, υποβάλλονται στη γραμματεία του αρμόδιου Τμήματος, σε περίπτωση πλάνης περί τα πράγματα ή το νόμο, από αυτόν που έχει σπουδαίο έννομο συμφέρον προς τούτο, ή από τον Γενικό Επίτροπο της Επικρατείας, χάριν του δημοσίου συμφέροντος, μέσα σε δεκαπέντε ημέρες από την κοινοποίηση της πράξης του Κλιμακίου στον οικείο φορέα και στον Γενικό Επίτροπο.

Η αίτηση ανάκλησης κοινοποιείται χωρίς υπαίτια καθυστέρηση, με επιμέλεια του αιτούντος, σε καθέναν που έχει έννομο συμφέρον. Ο πρόεδρος του Τμήματος μπορεί να διατάξει τη γνωστοποίηση με οποιονδήποτε τρόπο της αίτησης ανάκλησης και σε άλλους που έχουν κατά την κρίση του έννομο συμφέρον. Άλλη αίτηση ανάκλησης δεν επιτρέπεται».

4.1.1. ΑΡΜΟΔΙΟΣ ΔΙΚΑΣΤΙΚΟΣ ΣΧΗΜΑΤΙΣΜΟΣ

Αρμόδιο για την εκδίκαση των αιτήσεων ανάκλησης είναι το VI Τμήμα του Ελεγκτικού Συνεδρίου το οποίο αποτελείται από σύνθεση δικαστικών λειτουργών (καταρχήν, έναν Αντιπρόεδρο ως Πρόεδρο, δυο Συμβούλους και δυο Παρέδρους με συμβουλευτική ψήφο) και κρίνει τους ισχυρισμούς που προβάλλονται με την ασκηθείσα αίτηση (Ελ.Συν.VI Τμ. 100/2007). Το ένδικο μέσο της αίτησης

ανάκλησης, λειτουργεί ως δεύτερος βαθμός ελέγχου της σύμβασης, και υποβάλλεται στη Γραμματεία του VI Τμήματος από τα δικαιούμενα πρόσωπα.

4.2. ΠΑΡΑΔΕΚΤΟ

4.2.1. ΔΙΚΑΙΟΥΜΕΝΑ ΠΡΟΣΩΠΑ - ΈΝΝΟΜΟ ΣΥΜΦΕΡΟΝ

Δικαιούμενα πρόσωπα για την άσκηση αίτησης ανάκλησης είναι: όποιος έχει σπουδαίο έννομο συμφέρον προς τούτο, όπως είναι η αναθέτουσα αρχή (VI Τμ. Ελ. Συν. 30/2003), ο επιλεγείς ανάδοχος (VI Τμ. Ελ. Συν. 1/2002) κλπ. ή ο Γενικός Επίτροπος Επικρατείας στο Ελεγκτικό Συνέδριο χάριν του δημοσίου συμφέροντος. Δεύτερη αίτηση ανάκλησης κατά του ίδιου πρακτικού του Κλιμακίου είναι απαράδεκτη σύμφωνα με την προπαρατεθείσα διάταξη. Εξάλλου ήδη γινόταν δεκτό από το Ελεγκτικό Συνέδριο ότι δεν υφίσταται έννομο συμφέρον για την άσκηση αίτησης ανάκλησης όταν έχει προηγηθεί άλλη αίτηση ανάκλησης κατά του ίδιου πρακτικού του Κλιμακίου και έχει οδηγήσει σε ανάκλησή του (Ελ.Συν. VI Τμ. 18/2002). Ομοίως ελλείπει το έννομο συμφέρον όταν έχει ήδη υπογραφεί η οικεία σύμβαση (Ελ. Συν. VI Τμ. 4,12/2002).

4.2.2. ΠΡΟΘΕΣΜΙΑ

Η προθεσμία για την άσκηση της αίτησης ανάκλησης είναι 15 ημέρες από την κοινοποίηση της πράξης του Κλιμακίου στον οικείο φορέα και τον Γεν. Επίτροπο. Η εκπρόθεσμη υποβολή της αίτησης την καθιστά απαράδεκτη, εκτός εάν προβληθούν λόγοι ανωτέρας βίας. Το απαράδεκτο ερευνάται αυτεπαγγέλτως. Έχει κριθεί ότι: «Η ρητώς προβλεπόμενη δεκαπενθήμερη προθεσμία για την υποβολή αιτήσεως ανακλήσεως κατά των πράξεων που εκδίδονται στο πλαίσιο του προσυμβατικού ελέγχου νομιμότητας των δημοσίων συμβάσεων είναι αποκλειστική και άρχεται για όλους τους νομιμοποιούμενους στην άσκηση αυτής, πλην του Γενικού Επιτρόπου της Επικρατείας, από την κοινοποίηση της πράξεως του Κλιμακίου ή του Επιτρόπου, κατά περίπτωση, στον οικείο φορέα που υπέβαλε το σχέδιο σύμβασης για έλεγχο. Έχει δε κριθεί ότι, αυτό ισχύει διότι καθένας από τους τυχόν αντισυμβαλλόμενους και λοιπούς ενδιαφερόμενους οφείλει να επιδεικνύει τη δέουσα επιμέλεια και το απαιτούμενο από τις περιστάσεις εύλογο ενδιαφέρον, ώστε να λάβει έγκαιρα γνώση του αποτελέσματος του ελέγχου. Τούτο, άλλωστε, συνάδει προς τον επιδιωκόμενο από το νομοθέτη σκοπό της ταχείας περαίωσης του ελέγχου (πρβλ. Πρακτ. της Ολομ. Ελ.Συν. 25ης Γ.Σ./26.10.2005, Θέμα Α', και 23ης Γ.Σ./29.9.2004, Θέμα Β', βλ. αποφ.

2762, 3432, 3433/2011 Τμ. Μείζονος– Επταμελούς Σύνθεσης). Συνεπώς, αίτηση ανακλήσεως ασκούμενη μετά την πάροδο της αποκλειστικής, κατά τα ανωτέρω, δεκαπενθήμερης προθεσμίας από την κοινοποίηση της σχετικής πράξεως του Κλιμακίου ή του Επιτρόπου στο φορέα, είναι εκπρόθεσμη και για το λόγο αυτό, που, ως ζήτημα αναγόμενο στην τήρηση της προβλεπόμενης από το νόμο προδικασίας, ερευνάται αυτεπαγγέλτως από το Τμήμα, είναι απορριπτέα ως απαράδεκτη (βλ. Ελ. Συν. Ολομ. Πρακτ. 25ης Γεν. Συν./26.10.2005, αποφ. Τμ. Μείζονος – Επταμελούς Σύνθεσης 3207, 3431/2011, 1981, 2316/2012, 37/2013)⁸⁸».

4.2.3. ΚΟΙΝΟΠΟΙΗΣΕΙΣ - ΠΑΡΕΜΒΑΣΗ

Η αίτηση κοινοποιείται χωρίς υπαίτια καθυστέρηση με επιμέλεια του αιτούντος σε καθένα που έχει έννομο συμφέρον, καθώς και σε άλλους που έχουν έννομο συμφέρον με διαταγή του Προέδρου του Τμήματος. Αυτοί που έχουν έννομο συμφέρον έχουν δικαίωμα να υποβάλουν σημειώματα και μέσα σε τρεις (3) εργάσιμες ημέρες από την κοινοποίηση της αίτησης σε αυτούς. Η προθεσμία για την υποβολή σημειωμάτων μπορεί να παραταθεί για τρεις (3) ακόμη εργάσιμες ημέρες, με πράξη του Προέδρου του Τμήματος.

4.3. ΒΑΣΙΜΟ

4.3.1. ΛΟΓΟΙ ΑΝΑΚΛΗΣΗΣ

Η αίτηση ανάκλησης χωρεί για δύο λόγους: α) λόγω πλάνης περί το νόμο, και β) λόγω πλάνης περί τα πράγματα.

4.3.1.1. ΠΛΑΝΗ ΠΕΡΙ ΤΟ ΝΟΜΟ

Η πλάνη περί το νόμο αφορά την εσφαλμένη ερμηνεία ή εφαρμογή διάταξης νόμου από το Κλιμάκιο με βάση την οποία αυτό οδηγήθηκε σε εσφαλμένο διατακτικό (Ελ.Συν. VI Τμ 1, 3, 5, 6, 10, 14, 19/2002).

4.3.1.2. ΠΛΑΝΗ ΠΕΡΙ ΤΑ ΠΡΑΓΜΑΤΑ

Η πλάνη περί τα πράγματα μπορεί να ερείδεται είτε σε εσφαλμένη εκτίμηση του υπάρχοντος στον φάκελο αποδεικτικού υλικού (Ελ.Συν. VI Τμ. 200 Ελ.Συν. Απ. 1539/2014 1/2003) είτε σε νεότερο (μεταγενέστερο) της κρίσης του Κλιμακίου

88. Ελ.Συν. Απ. 1539/2014

στοιχείο (οψιγενές) ή σε στοιχείο παλαιότερο το οποίο δεν ελήφθη υπ' όψιν για σπουδαίο λόγο (οψιφανές) (ΕλΣυν VI Τμ 2/2003).

4.3.2. ΣΥΓΓΝΩΣΤΗ ΠΛΑΝΗ

Ανάκληση του πρακτικού του Κλιμακίου χωρεί και στην περίπτωση συγγνωστής πλάνης της αναθέτουσας αρχής (ΕλΣυν VI Τμ.11, 15,16/2002). Η συγγνωστή πλάνη, όπως έχει κριθεί από τη νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου, αφορά περιπτώσεις στις οποίες η αναθέτουσα αρχή υπέλαβε ότι μπορούσε να πράξει κατά τον συγκεκριμένο τρόπο, με τον οποίο τελικά ενήργησε και αυτό συνέβη δικαιολογημένα για κάποιο λόγο, του οποίου γίνεται επίκληση. Πρόκειται για υποστηρίξιμη ερμηνευτική εκδοχή, η οποία οδήγησε τα διοικητικά όργανα, των οποίων οι πράξεις τελικά αποδείχτηκαν μη νόμιμες, στη συγκεκριμένη επιλογή τους⁸⁹.

4.4. ΚΡΙΣΗ ΤΟΥ ΤΜΗΜΑΤΟΣ

4.4.1. ΑΠΟΔΟΧΗ ΤΗΣ ΑΙΤΗΣΗΣ ΑΝΑΚΛΗΣΗΣ

Το αρμόδιο Τμήμα αφού ακροασθεί τον παριστάμενο αιτούντα και τους λοιπούς διαδίκους, δικάζει τους λόγους της αίτησης. Αν η αίτηση κριθεί βάσιμη το Τμήμα ανακαλεί την προσβαλλόμενη πράξη του Κλιμακίου και αν αυτή ήταν αρνητική το Τμήμα ελέγχει τη νομιμότητα σύναψης της επίδικης σύμβασης, επιλύει τη σχετική αμφισβήτηση της νομιμότητας μεταξύ του υπουργού ή του φορέα της προμήθειας, του έργου ή της υπηρεσίας και των μετεχόντων του διαγωνισμού και αποφάινεται αν είναι νόμιμες ή όχι οι πράξεις της σχετικής διαδικασίας, καθώς και το σχέδιο της σύμβασης και ότι η σύμβαση μπορεί να συναφθεί (VI Τμ. Ελ. Συν. 18/2002,67/2003).

4.4.2. ΑΝΤΙΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ - ΠΑΡΑΠΟΜΠΗ ΣΤΗΝ ΟΛΟΜΕΛΕΙΑ

Αν το Τμήμα κρίνει εφαρμοστέα κατά τη διαδικασία αυτή, διάταξη νόμου ως αντίθετη με το Σύνταγμα, τότε σύμφωνα με την παραγρ. 5 του άρθρου 100 του Συντάγματος, αφού εκφέρει τη δικαστική του κρίση στο θέμα αυτό, θα παραπέμπει το ζήτημα της συνταγματικότητας στην Ολομέλεια για οριστική κρίση. Η Ολομέλεια του Ελ. Συν. συγκροτούμενη σε δικαστικό σχηματισμό, ως δικάζουσα Ολομέλεια, αποφασίζει οριστικά ύστερα από ειδική δίκη για την συνταγματικότητα ή μη της

89. Κάρκαλης, Ι., Ο δικαστικός προληπτικός έλεγχος των δαπανών, Τιμ. Τόμος για τα 170 χρόνια του Ελεγκτικού Συνεδρίου, Ν. Αλ.Μηλιώνης, (επιμ.), 2004.

τιθεμένης για κρίση διάταξης. Η Ολ. Ελ. Συν. με το Πρακτικό 3ης Γεν. Συνεδρ. της 30.1.2003 δέχθηκε εκδίκαση σε Συμβούλιο και με ευχέρεια άσκησης ειδικής παρέμβασης, είτε του υπουργού Δικαιοσύνης ή οιοδήποτε τρίτου που έχει έννομο συμφέρον, σύμφωνα με το άρθρο 1 του ν.2479/1997.

4.4.3. ΔΕΣΜΕΥΣΗ ΤΟΥ ΚΛΙΜΑΚΙΟΥ

Αν το Τμήμα κρίνει για τη νομιμότητα μιας φάσης της διαδικασίας του διαγωνισμού, η κρίση του Τμήματος είναι δεσμευτική για το Κλιμάκιο (και τον Επίτροπο) όταν αυτοί επιληφθούν του ελέγχου επόμενων φάσεων αυτού (VI Τμ. Ελ. Συν. 80/2003 και 106/2003).

4.5. ΑΙΤΗΣΗ ΑΝΑΘΕΩΡΗΣΗΣ

4.5.1. ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

Ο ν.3932/2011 (ΦΕΚ Α' 49) «Σύσταση Αρχής Καταπολέμησης της Νομιμοποίησης Εσόδων από Εγκληματικές Δραστηριότητες και της Χρηματοδότησης της Τρομοκρατίας και Ελέγχου των Δηλώσεων Περιουσιακής Κατάστασης», με τη διάταξη του άρθρου 14 αυτού, θέσπισε νέο ένδικο βοήθημα ενώπιον του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Το ένδικο αυτό βοήθημα αφορά στη δυνατότητα υποβολής αίτησης αναθεώρησης κατά αποφάσεων του VI Τμήματος του Ελεγκτικού Συνεδρίου όταν αυτό δικάζει αιτήσεις ανάκλησης κατά των Πράξεων των αρμοδίων για τον προσυμβατικό έλεγχο Κλιμακίων, για παράβαση της διαδικασίας που προβλέπεται κατά τη σύναψη της σύμβασης, για εσφαλμένη ερμηνεία ή εφαρμογή του νόμου, καθώς και στην περίπτωση πλάνης περί τα πραγματικά περιστατικά ή προσαγωγής νέων κρίσιμων στοιχείων.

Περαιτέρω, σύμφωνα με τα άρθρα 9 και 10 του ίδιου ν.3932/2011, και από τη δημοσίευσή του (11.3.2011), διαφοροποιείται η αρμοδιότητα για την εκδίκαση της άρσης αμφισβήτησης για την έννοια των διατάξεων τυπικού νόμου, αν εκδόθηκαν γι' αυτές αντίθετες πράξεις ή πρακτικά Κλιμακίων ή συνθέσεων αυτών ή αμφιβολίας για την αληθινή έννοια αυτών. Πλέον η αρμοδιότητα ως προς την άρση αμφισβήτησης για την έννοια διατάξεων τυπικού νόμου, που ανακύπτει εντός του κύκλου της ελεγκτικής αρμοδιότητας του Ελεγκτικού Συνεδρίου στο πλαίσιο του ασκούμενου υπ' αυτού προσυμβατικού ελέγχου νομιμότητας των συμβάσεων προμηθειών, παροχής υπηρεσιών και δημοσίων έργων και συναφώς της υποκείμενης διαγωνιστικής

διαδικασίας, καθώς και η αμφιβολία για την έννοια των διατάξεων αυτών σε εκκρεμείς υποθέσεις, δεν ασκείται πλέον από το VI Τμήμα, αλλά ασκείται από το Τμήμα μείζονος – επταμελούς σύνθεσης. Η αμφισβήτηση για την έννοια διατάξεων τυπικού νόμου φέρεται προς εκδίκαση ενώπιον του κατά τα ανωτέρω αρμοδίου Τμήματος αυτεπαγγέλτως από τον πρόεδρο του οικείου Κλιμακίου ή του δικάζοντος τις αιτήσεις ανάκλησης Τμήματος ή από τον Πρόεδρο του Ελεγκτικού Συνεδρίου ή τον Γενικό Επίτροπο αυτού ή με πρωτοβουλία του έχοντος σπουδαίο έννομο συμφέρον, ο οποίος έχει και την δυνατότητα αντ' αυτής να ασκήσει εγγράφως ή προφορικά παρέμβαση μέχρι τη συζήτηση της υπόθεσης στο ακροατήριο. Περαιτέρω, η αμφισβήτηση για την έννοια διατάξεων τυπικού νόμου, ως συνεχομένη με την άσκηση της ελεγκτικής αρμοδιότητας του Ελεγκτικού Συνεδρίου στο πεδίο του προσυμβατικού ελέγχου, γεννάται κατά νομική και λογική αναγκαιότητα από την έκδοση αντίθετων πράξεων ή πρακτικών Κλιμακίων ή αντίθετων αποφάσεων του Τμήματος που δικάζει αιτήσεις ανάκλησης. Η σχετική απόφαση που αίρει τη δημιουργηθείσα αμφισβήτηση από τις αντίθετες πράξεις ή αποφάσεις δεν επιδρά επί του κύρους αυτών. Για να υπάρχει δε αντίθεση μεταξύ των πράξεων ή πρακτικών, όπως και των αποφάσεων σχετικά με την έννοια διατάξεων τυπικού νόμου, πρέπει αυτές να αναφέρονται στο αυτό κρίσιμο νομικό ζήτημα, βάσει των αυτών νομικών διατάξεων και η αντίθεση να προκύπτει από τις αναγκαίες για τη θεμελίωση του διατακτικού αυτών αιτιολογίες τους. Όταν δεν προκύπτει ότι ανακύπτει κατ' ουσίαν νόμιμος λόγος άρσης αμφισβήτησης για την έννοια διατάξεων τυπικού νόμου, όταν δηλαδή δεν αναφέρονται και δε γίνεται επίκληση αντίθετων πράξεων ή πρακτικών Κλιμακίων ή αντίθετων αποφάσεων του Τμήματος που δικάζει τις ανακλητικές αιτήσεις, η σχετική αίτηση που φέρεται προς εκδίκαση με πρωτοβουλία του προβάλλοντος σπουδαίο έννομο συμφέρον κρίνεται ως απαράδεκτη.

Εξάλλου, όσον αφορά στην περίπτωση που γεννάται αμφιβολία για την έννοια των διατάξεων αυτών, η οικεία σύνθεση του ελεγκτικού σχηματισμού, Κλιμακίου ή Τμήματος που εξετάζει τις αιτήσεις ανάκλησης, παραπέμπει αμέσως το ζήτημα με πρακτικό της στο Τμήμα μείζονος-επταμελούς σύνθεσης, το οποίο και αποφασίζει. Αξίζει να σημειωθεί ότι η αμφιβολία αντιδιαστέλλεται εννοιολογικά και διαφοροποιείται χρονικά της αμφισβήτησης, διότι ανακύπτει σε εκκρεμείς υποθέσεις

κατά τη διάρκεια του ενεργούμενου ελέγχου και προϋποθέτει ότι ο έλεγχος βρίσκεται ακόμη σε εκκρεμότητα⁹⁰.

4.5.2. ΑΡΜΟΔΙΟΣ ΔΙΚΑΣΤΙΚΟΣ ΣΧΗΜΑΤΙΣΜΟΣ

Αρμόδιο για την εκδίκαση των αιτήσεων αναθεώρησης είναι Τμήμα του Ελεγκτικού Συνεδρίου μείζονος - επταμελούς σύνθεσης, το οποίο συγκροτείται από τον Πρόεδρο του Ελεγκτικού Συνεδρίου και έξι (6) μέλη, τα οποία ορίζονται από την Ολομέλεια του Δικαστηρίου μεταξύ των αρχαιότερων συμβούλων με ισάριθμους αναπληρωματικούς. Η συμμετοχή στη σύνθεση του Κλιμακίου και του Τμήματος που εξέδωσε την προσβαλλόμενη με την αίτηση αναθεώρησης απόφαση αποτελεί κώλυμα συμμετοχής στην εκδίκαση της αίτησης αναθεώρησης. Τα μέλη του Τμήματος επικουρούνται από υπηρετούντες στο Ελεγκτικό Συνέδριο δικαστικούς λειτουργούς που έχουν το βαθμό εισηγητή. Το ένδικο μέσο της αίτησης αναθεώρησης λειτουργεί ως τρίτος βαθμός κρίσης - ελέγχου της σύμβασης, και υποβάλλεται στη Γραμματεία του αρμοδίου Τμήματος από τα δικαιούμενα πρόσωπα.

4.5.3. ΠΑΡΑΔΕΚΤΟ

4.5.3.1. ΔΙΚΑΙΟΥΜΕΝΑ ΠΡΟΣΩΠΑ –ΠΡΟΘΕΣΜΙΑ – ΕΝΝΟΜΟ ΣΥΜΦΕΡΟΝ

Δικαιούμενα πρόσωπα για την άσκηση αίτησης αναθεώρησης είναι:

1) το Δημόσιο ή η αναθέτουσα αρχή, 2) αυτός που είχε παρέμβει κατά την εκδίκαση της αίτησης ανάκλησης και 3) ο Γενικός Επίτροπος της Επικρατείας.

Η αίτηση αναθεώρησης κατατίθεται στη γραμματεία του Τμήματος μείζονος Επταμελούς Σύνθεσης, μέσα σε αποκλειστική προθεσμία δεκαπέντε (15) ημερών από την κοινοποίηση της προσβαλλόμενης απόφασης, με επιμέλεια της γραμματείας του δικάσαντος την αίτηση ανάκλησης VI Τμήματος, σε όλους τους διαδίκους που συμμετείχαν στη συζήτηση ενώπιον αυτού του Τμήματος. Η εκπρόθεσμη υποβολή της αίτησης την καθιστά απαράδεκτη. Το απαράδεκτο ερευνάται αυτεπαγγέλτως.

Δεύτερη αίτηση αναθεώρησης κατά της ίδιας απόφασης δεν επιτρέπεται.

90. Ελ.Συν. 1286/2011

4.5.3.2. ΚΟΙΝΟΠΟΙΗΣΕΙΣ – ΠΑΡΕΜΒΑΣΗ

Η αίτηση αναθεώρησης κοινοποιείται χωρίς υπαίτια καθυστέρηση, με επιμέλεια του αιτούντος, στο Δημόσιο και σε όσους είχαν μετάσχει στην εκδίκαση της αίτησης ανάκλησης. Ο Πρόεδρος του αρμόδιου Τμήματος μπορεί να διατάξει τη γνωστοποίηση με οποιονδήποτε τρόπο της αίτησης αναθεώρησης και σε άλλους που έχουν κατά την κρίση του έννομο συμφέρον.

Το Τμήμα επταμελούς σύνθεσης δικάζει την αίτηση αναθεώρησης σε δημόσια συνεδρίαση, επιτρέπεται δε μία μόνο αναβολή της συζήτησης.

Όποιος έχει σπουδαίο έννομο συμφέρον μπορεί να ασκήσει εγγράφως ή προφορικά παρέμβαση μέχρι τη συζήτηση της αίτησης αναθεώρησης στο ακροατήριο. Οι διάδικοι μπορούν να υποβάλλουν υπόμνημα μέσα σε τρεις (3) ημέρες από τη συζήτηση στο ακροατήριο της αίτησης αναθεώρησης. Η προθεσμία για την υποβολή υπομνημάτων μπορεί να παραταθεί για τρεις (3) ακόμη εργάσιμες ημέρες, με πράξη του Προέδρου του Τμήματος.

Η έκδοση μη οριστικής απόφασης επιτρέπεται μία μόνο φορά. Αν εκδοθεί αναβλητική απόφαση λόγω έλλειψης στοιχείων, ορίζεται προθεσμία που δεν υπερβαίνει τις δεκαπέντε (15) ημέρες, εντός της οποίας πρέπει να συμπληρωθούν τα στοιχεία του φακέλου. Μετά την πάροδο της ορισθείσας προθεσμίας η υπόθεση εισάγεται προς συζήτηση στην αμέσως επόμενη δικάσιμο.

Η απόφαση για την αίτηση αναθεώρησης εκδίδεται μέσα σε τριάντα (30) ημέρες από τη συζήτησή της.

4.5.4. ΒΑΣΙΜΟ

4.5.4.1. ΛΟΓΟΙ ΑΣΚΗΣΗΣ ΑΙΤΗΣΗΣ ΑΝΑΘΕΩΡΗΣΗΣ

Η αίτηση αναθεώρησης χωρεί για τους παρακάτω λόγους: α) για παράβαση της διαδικασίας που προβλέπεται κατά τη σύναψη της σύμβασης, β) για εσφαλμένη ερμηνεία ή εφαρμογή του νόμου, γ) σε περίπτωση πλάνης περί τα πραγματικά περιστατικά ή προσαγωγής νέων κρίσιμων στοιχείων κατά την έννοια του άρθρου 48 παρ. 3, 4 και 5 του “Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο”, ν.4129/2013.

4.5.5. Η ΚΡΙΣΗ ΤΟΥ ΤΜΗΜΑΤΟΣ

Αν γίνει δεκτή η αίτηση αναθεώρησης, το Τμήμα αποφασίζει οριστικά για την ελεγχόμενη σύμβαση. Κατά της απόφασης του Τμήματος επί της αίτησης αναθεώρησης δεν επιτρέπεται η άσκηση οποιουδήποτε άλλου ένδικου μέσου⁹¹.

Σε περίπτωση που δεν εκδοθεί Πράξη του Κλιμακίου ή απόφαση του Τμήματος μετά την πάροδο της προθεσμίας των τριάντα (30) ημερών, η υπόθεση μπορεί να εισάγεται για νέα συζήτηση με Πράξη του Προέδρου του Ελεγκτικού Συνεδρίου στο Τμήμα επταμελούς σύνθεσης. Κατά της απόφασης αυτής δεν χωρεί αίτηση αναθεώρησης.

4.6. ΠΕΡΙΠΤΩΣΙΟΛΟΓΙΑ ΑΠΟ ΤΗ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ ΤΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ ΓΙΑ ΤΟΥΣ ΟΤΑ

Το Κλιμάκιο απέχει του ελέγχου συμπληρωματικής προγραμματικής σύμβασης συγχρηματοδοτούμενου έργου η αρχική σύμβαση του οποίου δεν υποβλήθηκε προς έλεγχο, λόγω του ότι η προϋπολογιζόμενη δαπάνη της υπολειπόταν του χρηματικού ορίου των 10.000.000 ευρώ. Οι συμπληρωματικές συμβάσεις δεν υπόκεινται ομοίως στον έλεγχο αυτό εκτός εάν το συμβατικό ποσό τους αθροιζόμενο με την προϋπολογιζόμενη δαπάνη της κύριας σύμβασης υπερβαίνει το ως άνω όριο, ανεξαρτήτως του αν η δαπάνη τους θα καλυφθεί πλέον από εθνικούς πόρους διότι δεν θεωρήθηκε επιλέξιμη από την αρμόδια Διαχειριστική Αρχή (Ε΄ Κλιμ. Πρ. 211/2014).

Το Κλιμάκιο απέχει από τον έλεγχο τροποποιημένου σχεδίου προγραμματικής σύμβασης στο οποίο έχει απαλειφθεί ο όρος της σύμβασης που έκανε λόγο για αμοιβή του αναδόχου και έχει αντικατασταθεί από όρο στον οποίο αναλύεται ο τρόπος υπολογισμού των πρόσθετων δαπανών διοίκησης σε εκτέλεση προγενέστερης πράξης του Κλιμακίου αφού αυτό δεν συνιστά ουσιώδη τροποποίηση ή νέα φάση της διαδικασίας, που υπόκειται σε έλεγχο από το Κλιμάκιο. Κατά πάγια νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου, στο πλαίσιο του προσυμβατικού ελέγχου νομιμότητας το Κλιμάκιο διενεργεί πρωτογενή και καθολικό έλεγχο των στοιχείων του φακέλου, με την εκφορά δε της οριστικής του κρίσης για την ελεγχόμενη διαγωνιστική διαδικασία και το οικείο σχέδιο σύμβασης, απεκδύεται της ελεγκτικής του αρμοδιότητας. (Ε΄ Κλιμ. Πράξη 215/2014).

91. Άρθρο 14 παρ. 6,7 του ν. 3932/2011, όπως ισχύει.

Δεν κωλύεται η υπογραφή σύμβασης ΔΕΥΑ αφού κατά τη διαγωνιστική διαδικασία αιτιολογημένα αποκλείστηκε από το διαγωνισμό η δέκατη κατά σειρά μειοδοσίας εταιρεία λόγω της μη ολόγραφης αναγραφής των επιμέρους ποσοστών έκπτωσης των ομάδων εργασιών σύμφωνα με το άρθρο 24.2 της διακήρυξης. (Ελ.Συν./ Ε'Κλιμ. 228/2014).

Κωλύεται η υπογραφή της σύμβασης έργου δήμου που οι όροι της διακήρυξης του ελεγχόμενου έργου θέτουν σε αδικαιολόγητα πλεονεκτικότερη θέση της καλούμενες στον ελεγχόμενο διαγωνισμό επιχειρήσεις 3ης τάξης σε σχέση με τις επιχειρήσεις των κατώτερων τάξεων ως προς τα δικαιολογητικά που απαιτούνται για τη συμμετοχή τους στο διαγωνισμό και ειδικότερα ως προς την έκταση της υποχρέωσης απόδειξης της επαγγελματικής τους ικανότητας αναφορικά με την κίνηση των διαδικασιών κήρυξης αυτών σε κατάσταση πτώχευσης, εκκαθάρισης ή αναγκαστικής διαχείρισης εφόσον οδήγησε στον αποκλεισμό της πρώτης κατά σειρά μειοδοσίας εργοληπτικής επιχείρησης και την κατακύρωση του αποτελέσματος του διαγωνισμού στην δεύτερη μειοδότη εταιρεία. (Ελ.Συν./ Ε'Κλιμ./ 242/14).

Ο όρος της διακήρυξης του διαγωνισμού που προβλέπει ως προς την προμήθεια πετρελαίου θέρμανσης τη δυνατότητα υποβολής προσφοράς με αρνητικό ποσοστό έκπτωσης μέχρι 3,5% κατ' εφαρμογή του άρθρου 63 του ν.4257/2014 και η ανάθεση των σχετικών συμβάσεων δεν είναι νόμιμη λόγω αντίθεσης του άρθρου 63 του ν. 4257/2014 προς τη συνταγματική αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης. Η εν λόγω αρχή απορρέει από τις διατάξεις του Συντάγματος 73 παρ.2 και 3, 75 και 79 παρ.1 και 2, σε συνδυασμό με τις διατάξεις του άρθρου 102 παρ.5, ειδικώς όσον αφορά στην τοπική αυτοδιοίκηση, και 106 παρ.1 (ιδίως εδ. α), εκδηλώνεται η ιδιαίτερη μέριμνα του συντακτικού νομοθέτη για τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση (Ελ.Συν./ΣΤ'Κλιμ./210/2014).

Προμήθεια γάλακτος για εργαζόμενους σε Δήμο: Εκφεύγουν του προσυμβατικού ελέγχου οι κρίσεις της αναθέτουσας αρχής ως προς τον τρόπο αποτίμησης των αναγκών της, που εκφράζονται με τη διαμόρφωση της προς προμήθεια ποσότητας και συνακόλουθα και του προϋπολογισμού της υπό έλεγχο σύμβασης. Ο περιορισμός της χορήγησης του υπό προμήθεια γάλακτος μόνο σε δικαιούχους μέσω ατομικής προστασίας ανάγεται στο χρόνο της εκτέλεσης της σύμβασης και υπόκειται στον έλεγχο των αρμοδίων οργάνων προληπτικού και κατασταλτικού ελέγχου, τα οποία

οφείλουν να διαπιστώσουν την ορθή και σύμφωνα με το νόμο εκτέλεσης της σύμβασης (Ελ.Συν./ Τμήμ. Μείζ. Επταμ. Σύνθ./ 569/2017).

Απορριπτέα αίτηση αναθεώρησης κατά της 245/2016 Απόφασης του Ζ' Κλιμακίου και της 2508/2016 του VI Τμήματος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, καθώς παραβιάζονται οι αρχές της οικονομικότητας και της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης. Τούτο δε διότι, συνεκτιμωμένου αφενός μεν ότι σε εξαιρετικές και μόνο περιπτώσεις επιτρέπεται στους δημόσιους φορείς ο καθορισμός της αμοιβής πέραν αυτής που ορίζεται ως νόμιμη στον Κώδικα Δικηγόρων, αφετέρου δε ότι ο καθορισμός της αμοιβής αυτής δεν ανήκει στην απόλυτη διακριτική ευχέρεια των οργάνων του Δήμου, η επιλογή να συναφθεί εργολαβικό δίκης, κατά το άρθρο 60 του Κώδικα Δικηγόρων, με προβλεπόμενη, έστω και ως μέγιστη αμοιβή, το ποσό των 1.728.000 ευρώ, δεν αιτιολογείται επαρκώς (Ελ.Συν./ Τμήμ. Μείζ. Επταμ. Σύνθ./ 419/2017).

Προμήθεια Αγωνιστικού και Ηλεκτρονικού Εξοπλισμού Ηλεκτρονικού Συστήματος Χρονομέτρησης για Κολυμβητήριο Δήμου: Όταν, σε διαγωνισμό προμήθειας που διενεργείται από Ο.Τ.Α. με κριτήριο κατακύρωσης τη χαμηλότερη τιμή, συμμετείχε (ή αναδείχθηκε ικανός), παρά την τήρηση των απαιτούμενων κανόνων δημοσιότητας, ένας μόνο υποψήφιος προμηθευτής, η αναθέτουσα αρχή έχει τη διακριτική ευχέρεια να κατακυρώσει τα αποτελέσματα του διαγωνισμού στο μοναδικό προσφέροντα. Υποχρεούται, όμως, στην περίπτωση αυτή, να εξετάσει εάν η μοναδική αυτή προσφορά είναι συμφέρουσα για το Δήμο, λαμβάνοντας υπόψη αφού δεν είναι σε θέση να συγκρίνει μεταξύ των τιμών περισσότερων προσφορών - πρόσφορα, κατά περίπτωση, στοιχεία, όπως τα ενδεικτικώς αναφερόμενα στο άρθρο 20 του Ε.Κ.Π.Ο.Τ.Α., ήτοι προσφερόμενες σε προηγούμενους διαγωνισμούς τιμές, καθώς και την τρέχουσα στην αγορά τιμή για όμοια ή παρεμφερή είδη. Απαιτείται, συνεπώς, ειδική αιτιολογία περί του ότι η μοναδική υποβληθείσα παραδεκτή προσφορά είναι, εκτιμώμενη με βάση τα ανωτέρω στοιχεία, συμφέρουσα για το δήμο, άλλως είναι μη νόμιμη η σχετική κατακυρωτική της προμήθειας απόφαση. Όπως προκύπτει από τα στοιχεία του διαγωνισμού, στην προκειμένη περίπτωση τόσο η Επιτροπή Διαγωνισμού όσο και η Οικονομική Επιτροπή του Δήμου, αναζήτησαν πράγματι συγκριτικά στοιχεία άλλων διαγωνισμών και αιτιολόγησαν επαρκώς τις διαφορές στις οικονομικές προσφορές, με αναφορά στις ειδικές (και μοναδικές στον ελληνικό χώρο, κατά τις αιτιολογίες των αιτούντων) προδιαγραφές της διακήρυξης. Έτσι, το Τμήμα κρίνει ότι, στο μέτρο που αποδεικνύεται ανέφικτη η ανεύρεση περαιτέρω

συγκριτικών τιμών για όμοια υλικά, δεν απαιτείται περαιτέρω αιτιολόγηση του συμφέροντος χαρακτήρα της προσφερθείσας τιμής και, επομένως, νομίμως κατακυρώθηκε το αποτέλεσμα του διαγωνισμού στη μοναδική παραδεκτώως συμμετέχουσα στο διαγωνισμό εταιρεία (Ελ.Συν./VI Τμήμ. /486/2017).

Αποκομιδή διάθεσης απορριμμάτων Δήμου από ιδιωτικό συνεργείο: Προϋπόθεση συμμετοχής σε διαγωνισμό αποτελεί η διαθεσιμότητα των προσφερόμενων από κάθε υποψήφιο απορριματοφόρων οχημάτων, υπό την έννοια προεχόντως της μη χρησιμοποίησής τους στο πλαίσιο συμβατικής σχέσης με άλλον δημόσιο ή ιδιωτικό φορέα. Προς απόδειξη πλήρωσης της προϋπόθεσης αυτής, προσκομίζεται επί ποινή αποκλεισμού υπεύθυνη δήλωση του συμμετέχοντος περί μη υπάρξεως συμβατικής δεσμεύσεως με αντικείμενο τα διατιθέμενα οχήματα και περί μη προσφοράς των ίδιων αυτών οχημάτων σε άλλο εν εξελίξει διαγωνισμό. Κατά τη γνώμη που επικράτησε στο Τμήμα, η προϋπόθεση έλλειψης τέτοιας συμβατικής δεσμεύσεως απαιτείται να συντρέχει όχι κατά την ημερομηνία διεξαγωγής του διαγωνισμού, αλλά κατά το χρόνο έναρξης εκτέλεσης του συμβατικού αντικειμένου, στον οποίο, ως εκ τούτου, και μόνο δύναται να αφορά η ανωτέρω υποχρεωτικώς υποβαλλόμενη υπεύθυνη δήλωση. Τούτο δε συνάγεται όχι μόνο από τη φύση της θεσπιζόμενης αυτής προϋπόθεσης, η αναγκαιότητα της οποίας αυτονόητα ανακύπτει κατά το χρόνο εκτέλεσης της σύμβασης, αλλά και από το ότι η επίδειξη των προσφερομένων οχημάτων από τον επιλεγέντα ανάδοχο προς την αναθέτουσα αρχή διενεργείται μετά την κατακύρωση και σταδιακά, δηλαδή συγκεκριμένα, ενός οχήματος σε χρονικό διάστημα 10 ημερών από την κατακύρωση και των υπολοίπων οχημάτων σε διάστημα 20 ημερών από αυτήν (Ελ.Συν./ Τμήμ. Μείζ. Επταμ. Σύνθ./286/2017).

Ασφαλτοστρώσεις οδών Δήμου: Εσφαλμένη επιλογή συστήματος δημοπράτησης (ενιαίο ποσοστό έκπτωσης αντί επιμέρους ποσοστό έκπτωσης). Άρθρα 4, περ. α', 5 παρ. 1 και 102 παρ. 1 περ. γ' του ν. 3669/2008. Για να τύχει εφαρμογής το σύστημα προσφοράς με ενιαίο ποσοστό έκπτωσης απαιτείται αφενός μεν να είναι δύσκολη ή αδύνατη η προμέτρηση των εργασιών του έργου, όπως ιδίως σε έργα συντηρήσεων, βελτιώσεων και ανακαινίσεων, αφετέρου δε να πρόκειται για έργο μικρού αντικειμένου, ο προϋπολογισμός του οποίου δεν υπερβαίνει το ανώτατο όριο μέχρι του οποίου γίνονται δεκτές εργοληπτικές επιχειρήσεις πρώτης τάξης του ΜΕΕΠ, ήτοι το ποσό των 750.000 ευρώ. Παραλαβή των συμβατικών τευχών από 37 εργοληπτικές επιχειρήσεις, κατά την ημερομηνία διεξαγωγής του διαγωνισμού κατέθεσαν προσφορές 6 εργοληπτικές επιχειρήσεις και κοινοπραξίες, οι οποίες κρίθηκαν στο

σύνολό τους παραδεκτές. Λαμβάνοντας όμως υπόψιν, όπως βασίμως με την αίτηση και το υπόμνημα του Δήμου προβάλλεται, ότι: α) το μεγαλύτερο ποσοστό των εργασιών του επίμαχου έργου ανήκει στην ίδια κατηγορία (ασφαλτικά, με προϋπολογισμό 677.704,00 ευρώ), γεγονός το οποίο έχει ως αποτέλεσμα τον εν τοις πράγμασι μη επηρεασμό του αποτελέσματος του ελεγχόμενου διαγωνισμού, ένεκα της επιλογής από την αναθέτουσα αρχή του ως άνω συστήματος αντί αυτού των επιμέρους ποσοστών έκπτωσης, β) εκ της επιλογής του επίμαχου συστήματος υποβολής προσφορών δεν παραβιάστηκαν οι αρχές της διαφάνειας, της ίσης μεταχείρισης και του ανταγωνισμού, όπως αποδεικνύεται από το γεγονός ότι τηρήθηκαν οι νόμιμες διατυπώσεις δημοσιότητας, ενώ 37 συνολικά εργοληπτικές επιχειρήσεις παρέλαβαν τα συμβατικά τεύχη και τελικά στο διαγωνισμό συμμετείχαν 6 εργοληπτικές επιχειρήσεις και κοινοπραξίες, ήτοι ικανός αριθμός, γ) κατά του κύρους της ως άνω διαδικασίας δεν υποβλήθηκαν ενστάσεις, προσφυγές ή ένδικα βοηθήματα, δ) επιτεύχθηκε ικανοποιητικό ποσοστό έκπτωσης (51%) και ε) συντρέχουν προφανείς λόγοι δημοσίου συμφέροντος για την άμεση εκτέλεση των συγκεκριμένων εργασιών συντήρησης, η νομική πλημμέλεια της επιλογής ως συστήματος υποβολής προσφορών στο διαγωνισμό για την ανάθεση του επίμαχου έργου, αυτού του ενιαίου ποσοστού έκπτωσης, παρότι δεν συνέτρεχαν οι νόμιμες προϋποθέσεις, δεν κρίνεται εν προκειμένω ουσιώδης (Ελ.Συν./ Τμ. Μείζ. Επτ. Σύνθ/ 1744/2016).

Συμπληρωματική σύμβαση έργου αντικατάστασης αγωγών ύδρευσης Δήμου: Κυρίως έργο συγχρηματοδοτούμενο. Προθεσμία ολοκλήρωσης του ελέγχου ενδεικτική. Αλλαγή μεθόδου εκτέλεσης εργασιών. Νέες εργασίες απρόβλεπτου χαρακτήρα. (Ελ.Συν./ Τμ. Μείζ. Επτ. Σύνθ/ 682/2017).

Ασφαλιστική ενημερότητα προσώπων που στελεχώνουν το πτυχίο της αναδόχου: Το Τμήμα συνεκτιμώντας το περιεχόμενο των προσκομισθέντων δικαιολογητικών (βεβαίωση ΜΕΕΠ περί στελέχωσης, ασφαλιστικές ενημερότητες ΙΚΑ, ΕΤΑΑ κλπ), τα οποία μάλιστα φέρουν ημερομηνία έκδοσης προγενέστερη της ημερομηνίας διεξαγωγής του διαγωνισμού καθώς και τις μονογραφές των τριών μελών της επιτροπής του διαγωνισμού που τα ήλεγξε, άγεται στην κρίση ότι η ανάδοχος εταιρεία νομίμως συμμετείχε στην ελεγχόμενη διαγωνιστική διαδικασία, καθόσον είχε εξ αρχής προσκομίσει όλα τα απαιτούμενα από τη διακήρυξη δικαιολογητικά, από τα οποία αποδεικνύεται πλήρως η ασφαλιστική ενημερότητα των στελεχών του

πτυχίου της τόσο στο ΤΣΜΕΔΕ όσο και σε άλλα ταμεία (Ελ.Συν./VI Τμήμ. /262/2017).

Προγραμματική σύμβαση μεταξύ Δήμου, Δημοτικής Κοινοφελούς Επιχείρησης αυτού και εταιρίας περιορισμένης ευθύνης: η ελεγχόμενη σύμβαση δεν αποτελεί γνήσια προγραμματική σύμβαση, τουναντίον αυτή υποκρύπτει εξ επαχθούς αιτίας σύμβαση παροχής υπηρεσιών, αφού συνάπτεται μεταξύ δύο μερών που δεν εκκινούν από κοινή αφετηρία για την επίτευξη δημόσιου σκοπού, αλλά επιδιώκουν: ο μεν Δήμος τη δημιουργία και την εύρυθμη λειτουργία του Γραφείου Πληροφόρησης και Προώθησης της Απασχόλησης, για την εκπλήρωση της αποστολής που έχει αναλάβει, η δε Κοινοφελής επιχείρηση το αντάλλαγμα για την παροχή των υπηρεσιών που αποτελεί το αντικείμενο των αναλαμβανόμενων από αυτή δράσεων. Ο επιδιωκόμενος από τα αντισυμβαλλόμενα μέρη σκοπός επιτυγχάνεται αποκλειστικά μέσω της σύμβασης αυτής και κατ' ουσία εξαντλείται με την εκτέλεσή της, χωρίς να απαιτείται η σύναψη εκτελεστικών συμβάσεων. Στο νομικό χαρακτηρισμό της ελεγχόμενης σύμβασης, ως εξ επαχθούς αιτίας, συνηγορεί και η πρόβλεψη επιβολής ΦΠΑ 23%, ο οποίος επιβάλλεται μόνο σε αυτής της κατηγορίας συμβάσεις παροχής υπηρεσιών. Για την ανάθεση των εν λόγω υπηρεσιών έπρεπε να προηγηθεί διαγωνιστική διαδικασία, ώστε να αναπτυχθεί ανταγωνισμός, ενώ σε κάθε περίπτωση δεν προέκυψε ότι συνέτρεχαν οι προϋποθέσεις του άρθρου 25 του π.δ 60/2007 για την προσφυγή στην εξαιρετική διαδικασία της ανάθεσης, με διαπραγμάτευση, χωρίς την δημοσίευση προκήρυξης (Ελ.Συν./ Τμ. Μείζ. Επτ. Σύνθ/ 1746/2016).

Προγραμματική Δήμου – Περιφέρειας: Ασφαλτοστρώσεις αγροτικών δρόμων: Δεν απαιτείται η σύναψη χωριστών συμβάσεων για κάθε έργο, δεδομένου ότι τα έργα αφορούν στον ίδιο Δήμο εκτελούμενα στη χωρική του αρμοδιότητα. Αναπτυξιακός χαρακτήρας των έργων με γενικότερη κοινωνική ωφέλεια και αναβάθμιση της ζωής των κατοίκων της Περιφέρειας (Ελ.Συν./ VI Τμ./ 214/2017).

Προγραμματική Δήμου – Περιφέρειας: Η επίμαχη προγραμματική σύμβαση είναι νόμιμη, καθόσον τα συμβαλλόμενα μέρη αναλαμβάνουν υποχρεώσεις προκειμένου να επιλυθεί το πρόβλημα της χρηματοδότησης του αναπτυξιακού έργου, που προέκυψε σε μεταγενέστερο της ανάθεσής του χρόνο, και να διευκολυνθεί η υλοποίηση της κατασκευής του. Το γεγονός δε ότι το έργο έχει ήδη δημοπρατηθεί και έχει αναδειχθεί ανάδοχος δεν καθιστά μη νόμιμο το ελεγχόμενο σχέδιο προγραμματικής σύμβασης, δεδομένου ότι μέσω αυτού εξασφαλίζεται η

χρηματοδότησή του, απαραίτητη προϋπόθεση για την υλοποίησή του. Αναλύεται ο συνολικός προϋπολογισμός του έργου, δεδομένου ότι προσκομίστηκε ενώπιον του Τμήματος ο προϋπολογισμός της μελέτης του έργου, στον οποίο καταγράφονται οι επιμέρους κατηγορίες δαπανών του έργου. Περαιτέρω, δεν τίθεται θέμα μείωσης του προϋπολογισμού του σχεδίου της προγραμματικής σύμβασης, ενόψει της έκπτωσης (53,5%) του αναδόχου, στον οποίο κατακυρώθηκε το αποτέλεσμα της διενεργηθείσας ήδη διαγωνιστικής διαδικασίας, για τη σύναψη της εκτελεστικής σύμβασης, δεδομένου ότι σύμφωνα με το άρθρο 5 του ελεγχόμενου σχεδίου προγραμματικής σύμβασης, η πληρωμή του εργολαβικού ανταλλάγματος και η ροή της χρηματοδότησης του έργου θα γίνεται με βάση τις εκάστοτε πιστοποιήσεις των εργασιών και τους εκδιδόμενους λογαριασμούς κατά την εκτέλεση αυτού, τυχόν δε υπόλοιπο μετά τη δημοπράτηση δεν διατίθεται για την επέκταση του έργου ή για την εκτέλεση άλλου έργου, αλλά μόνο για τυχόν αύξηση του Φ.Π.Α. (Ελ.Συν./ VI Τμ./ 2225/2016).

Το Κλιμάκιο επιλαμβάνεται του ελέγχου τροποποιητικής προγραμματικής σύμβασης που έχει προηγουμένως υποβληθεί στον ίδιο έλεγχο, δεδομένου ότι οι τροποποιητικές συμβάσεις δεν έχουν το χαρακτήρα αυτοτελών συμβάσεων με ιδιαίτερο οικονομικό αντικείμενο, αλλά αποτελούν ενιαίο σύνολο με την αρχική προγραμματική σύμβαση, στην οποία ενσωματώνονται και της οποίας ουσιώδεις μεταβολές των ήδη ελεγχθέντων όρων πρέπει επίσης να ελεγχθούν. Στην προκειμένη περίπτωση εξετάζεται η τροποποίηση αρχικής διάρκειας προγραμματικής σύμβασης μεταξύ Δήμου και Περιφέρειας με ίδιους όλους τους υπόλοιπους όρους της αρχικής προγραμματικής σύμβασης. Το Κλιμάκιο απεφάνθη ότι δεν κωλύεται η υπογραφή του σχεδίου τροποποίησης – παράτασης (Ε΄ Κλιμ. Πρ. 284/2017).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΕΜΠΤΟ

5.1. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Το Ελεγκτικό Συνέδριο διαθέτει ανεκτίμητους πόρους, όπως ανθρώπινο δυναμικό δικαστικών λειτουργιών και δικαστικών υπαλλήλων με εμπειρία, κατάρτιση και μορφωτικό υπόβαθρο, που μπορούν να υποστηρίξουν οποιαδήποτε μορφή ελέγχου εξελισσόμενου δυναμικά. Λαμβανομένης υπόψη της ανάγκης να συμβαδίζει ο έλεγχος με τις ακολουθούμενες πρακτικές κάθε εποχής, αλλά και της σημερινής κατάστασης στην Ελλάδα και στη διεθνή πολιτική και οικονομική σκηνή, όπου το βάρος και η προσοχή επικεντρώνεται στην ταχύτητα των οικονομικών ροών και στην αύξηση του κέρδους με ταυτόχρονη βελτίωση των διακυβερνητικών θεσμών, είναι φρόνιμο να εξετάζεται εγκαίρως, εάν ορισμένες μεταρρυθμίσεις στον τρόπο και στις προϋποθέσεις άσκησης του προσυμβατικού ελέγχου θα ήταν σκόπιμες. Μια από αυτές τις μεταρρυθμίσεις οι οποίες επηρεάζουν τον εν λόγω έλεγχο, είναι και το νέο νομοθέτημα 4412/2016, το οποίο περιέχει κωδικοποιημένες ευρωπαϊκές οδηγίες με σκοπό τον ριζικό εκσυγχρονισμό των δημοσίων συμβάσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αλλά και τη συγκέντρωση των διάσπαρτων νόμων που ίσχυαν μέχρι τώρα, σε ένα νομοθέτημα όσον αφορά στις δημόσιες συμβάσεις προμηθειών, υπηρεσιών, έργων και μελετών.

Ο τομέας των δημοσίων συμβάσεων, καταλαμβάνοντας παραπάνω από το 14% του ΑΕΠ στην Ελλάδα, συνιστά σημαντικό παράγοντα της οικονομικής προόδου της χώρας. Είναι τομέας ευεπίφορος στη διαφθορά και για αυτό η πρόληψη και η περιχαράκωση των διαδικασιών που τον συναπαρτίζουν είναι απαραίτητες. Ο έλεγχος των δημοσίων συμβάσεων, πριν από τη σύναψή τους, από το Ελεγκτικό Συνέδριο, παράγει ποικίλα οφέλη για το Δημόσιο. Σώζεται το δημόσιο χρήμα που θα εκταμιευόταν παρανόμως από την υπογραφή μιας παρανόμως συναφθείσας σύμβασης, το οποίο είναι ίσο με το ύψος της προϋπολογιζόμενης δαπάνης της σύμβασης, αλλά σώζεται επίσης και το επιπλέον δημόσιο χρήμα που μπορεί να χαθεί κάθε φορά που υπογράφεται μια παράνομη δημόσια σύμβαση. Φυσικά, πέρα από την αμιγώς δημοσιονομική ζυγαριά ο έλεγχος νομιμότητας διασφαλίζει την εμπιστοσύνη του διοικουμένου και συμβάλλει στον πολλαπλασιασμό των προσφορών, σε ανταγωνιστικότερες επομένως και συμφερότερες προσφορές και στην εύρυθμη λειτουργία της διοίκησης εν γένει.

Ο διενεργούμενος από το Ελεγκτικό Συνέδριο προσυμβατικός έλεγχος συνιστά αναπτυξιακό εργαλείο, το οποίο κινείται στην κατεύθυνση του ισόρροπου σεβασμού των αρχών της νομιμότητας, της διαφάνειας, της διασφάλισης του δημοσίου χρήματος και της αναπτυξιακής πολιτικής της χώρας. Μια σειρά εισηγούμενων τομών πιθανώς θα οδηγήσουν στη βελτίωση του τρόπου ελέγχου, στην κάλυψη περιοχών που δεν ελέγχονται ή δεν ελέγχονται ικανοποιητικά, καθώς και στη μεγιστοποίηση της διασφάλισης του δημοσίου χρήματος και γενικότερα του δημοσίου συμφέροντος.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Ελληνική

Γεραρής, Χρ. (1999), *Η Προσωρινή προστασία στα δημόσια έργα τις προμήθειες και τις υπηρεσίες*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα.

Δαγτόγλου, Π. (2011), *Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο*, Σάκκουλα, Αθήνα.

Ζυγούρη Π., Παπαδόπουλου, Γ. (2010), *Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης. Πρόγραμμα ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ (Ν. 3852/2010 ΦΕΚ Α' 87/7-6-2010).Ερμηνεία-Νομολογία-Νομοθεσία*, Εκδόσεις Όλγας Ζυγούρη, Α' Έκδοση Αθήνα.

Καραθανασόπουλος, Ευ. (2010), *Ο Προσυμβατικός Έλεγχος από το Ελεγκτικό Συνέδριο*, Εκδόσεις Νομικής Βιβλιοθήκης, Αθήνα.

Κάρκαλης, Ι. (2004), *Ο δικαστικός προληπτικός έλεγχος των δαπανών*, Τιμ. Τόμος για τα 170 χρόνια του Ελεγκτικού Συνεδρίου, Ν. Αλ.Μηλιώνης, (επιμ.), Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή.

Κοϊμτζόγλου, Ι. (2005), *Στοιχεία δημοσίου δικαίου*, Εκδόσεις Σάκκουλα, 3η έκδοση, Αθήνα.

Κουτούπα – Ρεγκάκου, Ε. (1990), *Ο ρόλος των αορίστων εννοιών στο σύγχρονο κράτος δικαίου, Μελέτη στις όψεις του κράτους δικαίου*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα.

Μαραγκού, Γ. (2016), *Ελεγκτικό Συνέδριο Μελέτες – Συμβολές – Διαγράμματα – Νομολογία – Υποδείγματα*, Εκδόσεις Νομικής Βιβλιοθήκης, Αθήνα.

Μαραγκού, Γ., Πέππα, Β. (2011), *Πρακτικός Οδηγός για τον έλεγχο από το Ελεγκτικό Συνέδριο των δημοσίων συμβάσεων των Δήμων, Περιφερειών και των Νομικών τους Προσώπων (Το προσυμβατικό στάδιο)*, Εκδόσεις Εθνικού Τυπογραφείου, Αθήνα.

Μηλιώνης, Ν. (2012), *Το Ελεγκτικό Συνέδριο, Σύγχρονες τάσεις και εξελίξεις*, Εκδόσεις Νομικής Βιβλιοθήκης, Αθήνα.

Μούσης, Ν. (2011), *Ευρωπαϊκή Ένωση: δίκαιο, οικονομία, πολιτικές*, Εκδόσεις Παπαζήση, 11η έκδοση, Αθήνα.

Πανάγος, Θ. (2009), *Το θεσμικό πλαίσιο σύναψης των δημοσίων συμβάσεων με ηλεκτρονικά μέσα*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη.

Ράικος, Δ. (2014), *Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα.

Σπηλιωτόπουλος, Ε. (2007), *Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου Ι*, Εκδόσεις Σάκκουλα, 12η έκδοση, Αθήνα.

Τάχος, Α. (2005), *Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο*, Εκδόσεις Σάκκουλα, 8η έκδοση, Αθήνα.

Τζεβελεκάκης, Ι. (2004), *Μια εφαρμογή της θεωρίας των νομικών προσώπων διφυσής χαρακτήρα στη νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου*, Τιμ. Τομ. Για τα 170 χρόνια του Ελεγκτικού συνεδρίου.

Τροβά, Ε. (2000), *Το κοινοτικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων και το δίκαιο της απελευθέρωσης του διεθνούς εμπορίου*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα.

Τροβά, Ε., *Το Ελεγκτικό Συνέδριο και η διασφάλιση της διαφάνειας στις δημόσιες συμβάσεις* Τιμ. Τομ. για τα 170 χρόνια του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Ξενόγλωσση

Sarmas, I. (2004), *The fight against corruption – a new human right*, στον Τιμητικό Τόμο για τα 170 χρόνια του Ελεγκτικού Συνεδρίου, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή.

ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ

Γέροντας, Α. (2006), *Οι θεμελιώδεις αρχές που διέπουν τις δημόσιες συμβάσεις - Οι πρόσφατες νομολογιακές προσεγγίσεις, Εφαρμογές Δημοσίου Δικαίου*, τ. ΙΙ.

Καραβοκύρης, Ι., *Ο προσυμβατικός έλεγχος νομιμότητας από το Ελεγκτικό Συνέδριο, Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου*, τ.10-11.

Μηλιώνης, Ν. (2003), *Διαφθορά και δημόσια διαχείριση*, ΔιΔικ.

Ρίζος, Κ. (2000), *Διαφάνεια και Ελεγκτικό Συνέδριο στη σύγχρονη Δημοκρατία, από Το Ελεγκτικό Συνέδριο και οι σχέσεις του με τη Βουλή, την Κυβέρνηση και την Κοινωνία*.

Σιδηροπούλου, Α. (2008-2009), *Προληπτικός έλεγχος νομιμότητας διεξαγόμενης διαγωνιστικής διαδικασίας από το Ελεγκτικό Συνέδριο και το Συμβούλιο της Επικρατείας*, Διπλωματική Εργασία στα πλαίσια του Ελληνογαλλικού Προγράμματος Μεταπτυχιακών Σπουδών «Εξειδικευμένο Δημόσιο Δίκαιο», Αθήνα.

ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ

Ν. 4412/2016 (ΦΕΚ-147 Α/8-8-16-Διορθ.Σφαλμ. Στα ΦΕΚ-200 Α/24-10-16 και ΦΕΚ-206 Α/3-11-16) : Δημόσιες Συμβάσεις Έργων, Προμηθειών και Υπηρεσιών (προσαρμογή στις Οδηγίες 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ).

Π.Δ. 60/07 (ΦΕΚ 64 Α/16-3-2007) : Προσαρμογή της Ελληνικής Νομοθεσίας στις διατάξεις της Οδηγίας 2004/18/ΕΚ «περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών», όπως τροποποιήθηκε με την Οδηγία 2005/51/ΕΚ της Επιτροπής και την Οδηγία 2005/75/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 16ης Νοεμβρίου 2005.

Ν.4129/13 (ΦΕΚ 52 Α/28-2-2013) : Κύρωση του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο.

Ν. 3852/10 (ΦΕΚ 87 Α/7-6-2010) : Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης.

Ν. 4019/11 (ΦΕΚ 216 Α/30-9-2011) : Κοινωνική Οικονομία και Κοινωνική Επιχειρηματικότητα και λοιπές διατάξεις.

Ν. 3932/11 (ΦΕΚ 49 Α/10-3-2011) : Σύσταση Αρχής Καταπολέμησης της Νομιμοποίησης Εσόδων από Εγκληματικές Δραστηριότητες και της Χρηματοδότησης της Τρομοκρατίας και Ελέγχου των Δηλώσεων Περιουσιακής Κατάστασης.

Διαδικτυακοί Τόποι / Ιστοσελίδες

Νομολογία Ελεγκτικού Συνεδρίου:

<https://www.elsyn.gr/ΤΡΑΠΕΖΑ ΝΟΜΙΚΟΥ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟΥ>

Μαραγκού, Γ., Έλεγχος νομιμότητας των δημοσίων συμβάσεων πριν από τη σύναψή τους – Εθνική Σχολή Δικαστικών Λειτουργών – Παρουσίαση, 2017:

<http://www.esdi.gr/nex/index.php/el/component/content/article/102-presentation/news/dimosieuseis/404-epimorfotiko-seminario-diadikasies-prosymvatikos-elegchos-dimosion-symvaseon-eisigiseis>

Τράπεζα Νομικών Πληροφοριών – NOMOTEΛΕΙΑ:

<http://www.nomotelia.gr>