

**ΠΑΝΤΕΙΟΝ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ
ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ**



**ΣΧΟΛΗ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑΣ
ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΤΜΗΜΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
«ΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΕΠΙΣΤΗΜΗ»
ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ: ΔΙΚΑΙΟ, ΤΕΧΝΟΛΟΓΙΑ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ**

**Αλλοιώσεις του Δικαίου των Δημοσίων Συμβάσεων σε περιόδους
Δημοσιονομικής Κρίσης: Το παράδειγμα των Προγραμματικών
Συμβάσεων**

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

Παναγιώτης Ευαγ. Χίνης

Επιβλέπων Καθηγητής: Αν. Καθηγήτρια Χρυσούλα Μουκίου

Αθήνα, 2022



Copyright © Παναγιώτης Χίνης, 2022.

All rights reserved. Με την επιφύλαξη παντός νόμιμου δικαιώματος.

Απαγορεύεται η αντιγραφή, αποθήκευση, διανομή της παρούσας διπλωματικής εργασίας εξ ολοκλήρου ή τμήματος αυτής, για εμπορικό σκοπό. Επιτρέπεται η ανατύπωση, αποθήκευση και διανομή για σκοπό μη κερδοσκοπικό, εκπαιδευτικής ή ερευνητικής φύσης, υπό την προϋπόθεση να αναφέρεται η πηγή προέλευσης και να διατηρείται το παρόν μήνυμα. Ερωτήματα που αφορούν τη χρήση της διπλωματικής εργασίας για κερδοσκοπικό σκοπό πρέπει να απευθύνονται προς τον συγγραφέα.

Η έγκριση της Διπλωματικής Εργασίας από το Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών δεν δηλώνει αποδοχή των γνώμων του συγγραφέα.

ΠΙΝΑΚΑΣ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΩΝ

ΑΕ	Ανώνυμη Εταιρεία
ΑΕΔ	Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο
Α.Ε.Ι.	Ανώτατο Εκπαιδευτικό Ίδρυμα
ΑΕΠ	Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν
ΑΠΕ	Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας
αρ.	άρθρο
γνμδ.	γνωμοδότηση (του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους)
ΔΕΕ	Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΔΕΚ	Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕλΣυν	Ελεγκτικό Συνέδριο
Ε.Κ.Β.Α.Α.	Εθνικό Κέντρο Βιώσιμης και Αειφόρου Ανάπτυξης
ΕΞΕ	Εξοικονόμηση Ενέργειας
ΕΠΕ	Ένωση Περιφερειών Ελλάδος
ΘΠΔΔ	Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου (Περιοδικό)
ΚΑΠΕ	Κέντρο Ανανεώσιμων Πηγών Ενέργειας
ΚΕΔΕ	Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδος
Κλ.	Κλιμάκιο του Ελεγκτικού Συνεδρίου
κλπ.	και λοιπά
λ.χ.	λόγου χάρη
ΜΚΟ	Μη Κυβερνητική Οργάνωση
ΜΜΕ	Μέσα Μαζικής Ενημέρωσης
ν.	νόμος
ν.π.δ.δ.	νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου
ν.π.ι.δ.	νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου

ΝΣΚ	Νομικό Συμβούλιο του Κράτους
ό.π.	όπως παραπάνω
ΟΤΑ	Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης
ΟΧΕ	Ορθολογική Χρήση Ενέργειας
παρ.	παράγραφος
π.δ.	Προεδρικό Διάταγμα
Π.Σ.	προγραμματική σύμβαση
π.χ.	παραδείγματος χάρη
σελ.	σελίδα
σκ.	σκέψη
Στε	Συμβούλιο της Επικρατείας
Τ.Ε.Ι.	Τεχνολογικό Εκπαιδευτικό Ίδρυμα
Τμ.	Τμήμα (του Στε ή του ΕλΣυν ή του ΝΣΚ, κατά περίπτωση)

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Πίνακας Συντομογραφιών	
Περίληψη - Abstract	
Εισαγωγή.....	1
Σκοπός της εργασίας.....	2
Κεφάλαιο Α': Αλλοιώσεις του δικαίου των δημοσίων συμβάσεων κατά τη δεκαετία 2010-2020	
I. Μετασχηματισμός του δικαίου των δημοσίων συμβάσεων σε ευρωπαϊκό επίπεδο.....	3
II. Το ζήτημα των συμβάσεων μεταξύ φορέων του δημοσίου τομέα.....	7
III. Η αντιμετώπιση του ζητήματος στα πλαίσια του ν. 4412/2016.....	14
Κεφάλαιο Β': Ο θεσμός των προγραμματικών συμβάσεων στο Ελληνικό Δίκαιο	
I. Διαχρονική εξέλιξη του θεσμού των προγραμματικών συμβάσεων.....	18
II. Η έννοια και η νομική φύση των προγραμματικών συμβάσεων.....	26
Κεφάλαιο Γ': Ερμηνεία των προγραμματικών συμβάσεων	
I. Αντικείμενο και σκοπός της προγραμματικής σύμβασης.....	34
II. Διαδικασία σύναψης προγραμματικής σύμβασης.....	42
III. Συμβαλλόμενοι φορείς.....	43
IV. Το εκ του νόμου ελάχιστο περιεχόμενο των προγραμματικών συμβάσεων.....	50
V. Ειδικές περιπτώσεις προγραμματικών συμβάσεων.....	66
Κεφάλαιο Δ': Υπόδειγμα προγραμματικής σύμβασης	
Υπόδειγμα προγραμματικής σύμβασης.....	77
Κεφάλαιο Ε': Ο έλεγχος νομιμότητας των προγραμματικών συμβάσεων	
I. Συνταγματική κατοχύρωση και εξέλιξη του ελέγχου νομιμότητας συμβάσεων μεγάλης αξίας.....	89
II. Νομική φύση, χαρακτηριστικά και στόχοι του προληπτικού ελέγχου νομιμότητας.....	90
III. Περιεχόμενο και έκταση του ελέγχου.....	93
IV. Διαδικασία άσκησης του προληπτικού ελέγχου νομιμότητας.....	97
V. Διαφορές από τον προληπτικό έλεγχο νομιμότητας και ένδικα βοηθήματα.....	99
Τελικές Παρατηρήσεις.....	105
Βιβλιογραφία.....	108

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η οικονομική κρίση της δεκαετίας 2010-2020 κληροδότησε μεγάλα προβλήματα στο σχεδιασμό και την υλοποίηση αναπτυξιακών πολιτικών από τα Κράτη - Μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης και δημιούργησε την ανάγκη αναθεώρησης της πολιτικής στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων και μεταρρύθμισης της οικείας νομοθεσίας, σε ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο. Στο επίκεντρο της προσπάθειας αυτής βρέθηκε ο θεσμός των προγραμματικών συμβάσεων, ο οποίος αποτέλεσε αντικείμενο διαρθρωτικών αλλαγών και αναδείχθηκε ως βασικό εργαλείο για την υλοποίηση προγραμμάτων και έργων αναπτυξιακού περιεχομένου. Με την παρούσα μελέτη επιχειρείται η έρευνα των αλλοιώσεων που πραγματοποιήθηκαν στο πεδίο του δικαίου των δημοσίων συμβάσεων σε εθνικό επίπεδο, και η ερμηνεία του θεσμού των προγραμματικών συμβάσεων, καθώς και η αποτίμηση της λειτουργίας και των αναπτυξιακών αποτελεσμάτων του τελευταίου, που αποδεικνύουν τη χρησιμότητά του προς το σκοπό εξορθολογισμού των δημοσίων δαπανών και αξιοποίησης των διαθέσιμων πόρων.

ABSTRACT

The economic crisis of the decade 2010-2020 bequeathed major problems in the design and implementation of development policies by the Member States of the European Union and created the need to review public procurement policy and reform relevant legislation at European and national level. At the heart of this effort was the institution of program contracts, which was the subject of structural changes and emerged as a key tool for the implementation of development programs and projects. The present study attempts to investigate the alterations made in the field of public procurement law at national level and the interpretation of the institution of program contracts, as well as the evaluation of the operation and the development results of the latter, which prove its usefulness for the purpose of rationalizing public expenditures and utilizing the available resources.

Εισαγωγή

Η χρηματοπιστωτική κρίση που ξέσπασε στις Η.Π.Α. τον Σεπτέμβριο του 2008 και έπληξε καίρια τις οικονομίες πολλών χωρών σε όλο τον πλανήτη αποτελεί χαρακτηριστικό παράδειγμα κρίσης δημοσίου χρέους με παγκόσμιες συνέπειες. Τα αποτελέσματά της δεν άργησαν να φανούν και στην ελληνική οικονομία, αναδεικνύοντας χρόνιες παθογένειες και δομικές αδυναμίες της και δημιουργώντας την ανάγκη για διαρθρωτικές αλλαγές.

Στο γενικότερο κλίμα απορρύθμισης που επέφερε η κρίση, εκ των πραγμάτων κατέστη αναγκαία η ρυθμιστική παρέμβαση του νομοθέτη σε διάφορους τομείς, προκειμένου να εξισορροπηθεί η κατάσταση της χώρας μέσα στις νέες συνθήκες που δημιουργήθηκαν. Βέβαια, η παρέμβαση του Έλληνα νομοθέτη εν πολλοίς υπήρξε όχι ιδιαίτερα μελετημένη, αλλά περισσότερο παρακολουθηματική των εξελίξεων, σε μία προσπάθεια να εκπληρωθούν αυστηροί όροι προγραμμάτων δημοσιονομικής προσαρμογής, προκειμένου να αποφευχθούν οι δυσμενέστερες συνέπειες που διαφαίνονταν για τη χώρα.

Έτσι, η ανάγκη για δημοσιονομική σταθερότητα ανήχθη σε πρωτεύοντα και βασικό στόχο του Έλληνα νομοθέτη, ο οποίος υπό το βάρος των συνθηκών βρέθηκε να σχοινοβατεί μεταξύ της άμεσης ανάγκης για εξεύρεση κρατικών ταμειακών εσόδων και της επιταγής για συνταγματικότητα και σύμπνοια των νεοεισαχθέντων ρυθμίσεων με το Ευρωπαϊκό Δίκαιο. Παράλληλα, το ενδιαφέρον του νομοθέτη σύντομα εστιάσθηκε στην αναζήτηση των κατάλληλων εργαλείων προς το σκοπό επίτευξης αναπτυξιακής πορείας της χώρας και επιστροφής στην κανονικότητα.

Μέσα σε αυτό το σύνθετο περιβάλλον, που χαρακτηρίζεται από ραγδαίες εξελίξεις και αλλαγές, αλλά και υψηλή οικονομική αβεβαιότητα, το δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων δε θα μπορούσε να μείνει ανεπηρέαστο. Αντιθέτως, εξ αρχής αναδείχθηκε ως σημαντικό εργαλείο επίτευξης των αναπτυξιακών στόχων της χώρας και αντιμετώπισης των συνεπειών της οικονομικής κρίσης¹. Ως εκ τούτου, αποτέλεσε αντικείμενο τροποποιήσεων και κωδικοποιήσεων προκειμένου να καταστεί περισσότερο δυναμικό και να ανταποκριθεί στους ζητούμενους στόχους.

¹ Αιτιολογική Έκθεση ν. 4412/2016 “Δημόσιες Συμβάσεις Έργων, Προμηθειών και Υπηρεσιών (προσαρμογή στις Οδηγίες 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ)”, σελ. 2.

Σκοπός της εργασίας

Σκοπός της παρούσης μελέτης είναι η έρευνα των αλλοιώσεων που πραγματοποιήθηκαν στο πεδίο του δικαίου των δημοσίων συμβάσεων, σε εθνικό επίπεδο, υπό το πρίσμα της ανάγκης για τη δημιουργία αναπτυξιακών προοπτικών της Ελλάδας και αντιμετώπισης των δημοσιονομικών προβλημάτων. Εξαρχής επισημαίνεται ότι με τον όρο «αλλοίωση» υπονοείται η μεταβολή του δικαίου των δημοσίων συμβάσεων ως προς τα ιδιαίτερα αυτού χαρακτηριστικά. Εν προκειμένω η αλλοίωση συνίσταται στη μεταβολή των αρχών του δικαίου των δημοσίων συμβάσεων, σε ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο, και του πνεύματος των οικείων διατάξεων, καθώς και των επιδιωκόμενων σκοπών, όπως εκφράσθηκαν από τον ευρωπαϊκό και εθνικό νομοθέτη.

Στη συνέχεια γίνεται παρουσίαση του παραδείγματος των προγραμματικών συμβάσεων. Το συγκεκριμένο παράδειγμα επελέγη για δύο λόγους: αφενός διότι οι προγραμματικές συμβάσεις αποτελούν κατεξοχήν αναπτυξιακό θεσμό, προκειμένου οι δημόσιοι φορείς να συμμετάσχουν στην εν γένει αναπτυξιακή προσπάθεια της χώρας και να συμβάλλουν στην αναβάθμιση της ποιότητας ζωής, με την κατά το δυνατόν πληρέστερη αξιοποίηση των φυσικών πόρων, που έχει σαν αποτέλεσμα την επίλυση προβλημάτων σε τοπικό και εθνικό επίπεδο· αφετέρου διότι διαχρονικά αποτέλεσαν αντικείμενο αλληπάλληλων νομοθετικών τροποποιήσεων και διάπλασης από τη νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Στο πλαίσιο αυτό, αρχικώς γίνεται παρουσίαση του θεσμού των προγραμματικών συμβάσεων και της διαχρονικής του εξέλιξης, του νομικού πλαισίου για τη σύναψή τους και της διαφοροποίησής τους από τις δημόσιες συμβάσεις. Κατόπιν γίνεται προσπάθεια ερμηνείας του θεσμού, όσον αφορά το σκοπό, το αντικείμενο και το περιεχόμενο των προγραμματικών συμβάσεων, τους συμβαλλόμενους φορείς και την καταγραφή ειδικών περιπτώσεων. Ακολούθως πραγματοποιείται συνοπτική παρουσίαση της διαδικασίας προσυμβατικού ελέγχου των εν λόγω συμβάσεων και του περιεχομένου του τελευταίου και αποτίμηση της λειτουργίας και των αναπτυξιακών αποτελεσμάτων που επιτυγχάνονται μέσω του συγκεκριμένου θεσμού.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α΄

Αλλοιώσεις του δικαίου των δημοσίων συμβάσεων κατά τη δεκαετία 2010-2020

I. Μετασχηματισμός του δικαίου των δημοσίων συμβάσεων σε ευρωπαϊκό επίπεδο

Ήδη από την αρχή της δημοσιονομικής κρίσης η Ευρωπαϊκή Ένωση έθεσε ως προτεραιότητα την αναθεώρηση του δικαίου των δημοσίων συμβάσεων, με σκοπό την επίτευξη αναπτυξιακής πορείας. Έτσι, 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 2020²» για έξυπνη, βιώσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη³.

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 δημοσίων συμβάσεων όφειλε να εξασφαλίσει βέλτιστη χρησιμοποίηση των σχετικών κονδυλίων, ώστε να στηρίξει την οικονομική ανάπτυξη και τη δημιουργία θέσεων απασχόλησης και να συμβάλει τοιουτοτρόπως στην υλοποίηση των στόχων της στρατηγικής «Ευρώπη 2020», σε μεγαλύτερο βαθμό απ' ό,τι ως συνήθως⁴. Η αναθεώρηση των οδηγιών σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις, εντάχθηκε σε συνολικό πρόγραμμα με σκοπό τον ριζικό εκσυγχρονισμό τους στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

Επισημαίνεται ότι, για όλα τα κράτη μέλη, ο βαθμός απόδοσης των δημοσίων συμβάσεων κατέστη προτεραιότητα για την αντιμετώπιση της τρέχουσας δημοσιονομικής στενότητας. Για τον λόγο αυτό αναγνωρίστηκε η ανάγκη να διατίθενται ευέλικτα και απλά μέσα, τα οποία να επιτρέπουν στις δημόσιες αρχές και

² «Η εν λόγω στρατηγική υιοθετήθηκε από την Ευρωπαϊκή Ένωση δεδομένης της υφιστάμενης διάστασης ανάμεσα στους διεθνείς στόχους και κανόνες και τους αντίστοιχους ευρωπαϊκούς, που κατέστησαν μονόδρομο την αναθεώρηση των ενωσιακών οδηγιών του 2004 προς την κατεύθυνση της έξυπνης, βιώσιμης και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξης.»

³ Αιτιολογική Έκθεση ν. 4412/2016 “Δημόσιες Συμβάσεις Έργων, Προμηθειών και Υπηρεσιών (προσαρμογή στις Οδηγίες 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ)”, σελ. 1.

⁴ Αιτιολογική Έκθεση ν. 4412/2016 “Δημόσιες Συμβάσεις Έργων, Προμηθειών και Υπηρεσιών (προσαρμογή στις Οδηγίες 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ)”, σελ. 2.

στους αναδόχους αυτών τη σύναψη διαφανών και ανταγωνιστικών συμβάσεων κατά το δυνατόν ευκολότερα, με σκοπό την πραγματοποίηση των αγορών στην «καλύτερη σχέση ποιότητας προς τιμή ("value for money")».

Μεταξύ των δώδεκα δράσεων προτεραιότητας της πράξης για την ενιαία αγορά, που δημοσιεύθηκε τον Απρίλιο του 2011 περιλαμβάνονταν και η μεταρρύθμιση της νομοθεσίας σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Στο πλαίσιο αυτό, τον Ιανουάριο του 2014, υιοθετήθηκαν και δημοσιεύθηκαν στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης τρεις νέες οδηγίες, που τέθηκαν σε ισχύ στις 17.04.2014 και κυρώθηκαν από την Ελλάδα με τον ν. 4412/2016 και, συγκεκριμένα:

α) η υπ' αρ. 2014/23/ΕΕ (L94) Οδηγία με αντικείμενο την ανάθεση συμβάσεων παραχώρησης έργων και υπηρεσιών (για πρώτη φορά χωριστή Οδηγία για τις παραχωρήσεις),

β) η υπ' αρ. 2014/24/ΕΕ (L94) Οδηγία για τις δημόσιες συμβάσεις, σε αντικατάσταση της υπ' αρ. Οδηγίας 2004/18/ΕΚ και

γ) η υπ' αρ. 2014/25/ΕΕ (L94) Οδηγία για τις συμβάσεις που συνάπτονται από φορείς στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών, σε αντικατάσταση της Οδηγίας 2004/17/ΕΚ.

Είναι χαρακτηριστικό ότι το σύστημα των ανωτέρω Οδηγιών αναπτύχθηκε γύρω από τη βασική αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας και της εγκαθίδρυσης εσωτερικής αγοράς, όπως οι τελευταίες κατοχυρώνονται στη Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, και όπως εξειδικεύονται στην ελεύθερη κυκλοφορία αγαθών, εργαζομένων και προσώπων γενικά, κεφαλαίων και υπηρεσιών στη Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης⁵.

Με την υιοθέτηση των ανωτέρω Οδηγιών ο ευρωπαϊκός νομοθέτης επεδίωξε τους εξής στόχους:

(1) την απλούστευση και την ευελιξία των κανόνων και διαδικασιών, ιδίως δια της διευκρίνισης του πεδίου εφαρμογής της Οδηγίας, βάσει και της νομολογίας του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της δυνατότητας αυξημένης προσφυγής στη διαπραγμάτευση, που επιτρέπει στις αναθέτουσες αρχές να αποκτούν αγαθά και υπηρεσίες τα οποία να ανταποκρίνονται καλύτερα στις ανάγκες τους και στην καλύτερη τιμή,

⁵ Βλ. Χρυσούλα Μουκίου, "Διαφάνεια, Ακεραιότητα και Εντιμότητα στις Δημόσιες Συμβάσεις", Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2017, σελ. 147-148.

(2) την επέκταση και, σε μεσοπρόθεσμο χρονικό ορίζοντα, τη γενίκευση των ηλεκτρονικών μέσων ως τρόπου επικοινωνίας στις δημόσιες συμβάσεις, επειδή πρόκειται για βασικό φορέα απλούστευσης των δημόσιων συμβάσεων,

(3) τη δραστική περικοπή του διοικητικού φόρτου λόγω των απαιτούμενων δικαιολογητικών από τους οικονομικούς φορείς, πράγμα που θα διευκολύνει τη δραστηριότητα των τελευταίων,

(4) τον εκσυγχρονισμό των διαδικασιών (μείωση προθεσμιών για υποβολή προσφορών και αιτήσεων συμμετοχής, ευελιξία στη διάκριση μεταξύ της επιλογής των προσφερόντων και της ανάθεσης της σύμβασης, αναθεώρηση και διευκρίνιση λόγων αποκλεισμού υποψηφίων και προσφερόντων, δυνατότητα «αυτοκάθαρσης», διατάξεις για την τροποποίηση των συμβάσεων κατά τη διάρκειά τους),

(5) τη διευκόλυνση της πρόσβασης των ΜΜΕ στις δημόσιες συμβάσεις, δια της θέσπισης μέτρων με τα οποία μειώνονται οι επιβαρύνσεις και ισχυρών κινήτρων για την υποδιαίρεση σε τμήματα και του περιορισμού των απαιτήσεων οικονομικής επιφάνειας για την υποβολή προσφοράς και την πρόβλεψη δυνατότητας για την άμεση πληρωμή υπεργολάβων,

(6) τη διευκόλυνση μιας καλύτερης ποιοτικής και στρατηγικής χρήσης των δημόσιων συμβάσεων, με τη βελτίωση της συνεκτίμησης κοινωνικών και περιβαλλοντικών κριτηρίων, είτε πρόκειται για το κόστος του κύκλου ζωής είτε για την ένταξη ευάλωτων και μειονεκτούντων ατόμων, την ενίσχυση της καινοτομίας, συμβάλλοντας τοιουτοτρόπως στην υλοποίηση των στόχων της στρατηγικής «Ευρώπη 2020»,

(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, ώστε να διασφαλιστεί μεγαλύτερη ακεραιότητα διαδικασιών λαμβανομένων υπόψη των οικονομικών προκλήσεων και

(9) την εισαγωγή υποχρεώσεων στα κράτη μέλη αναφορικά με την καλή διακυβέρνηση στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων (εποπτεία, παρακολούθηση, υλοποίηση και έλεγχος δημοσίων συμβάσεων, υποστήριξη αναθετουσών αρχών και οικονομικών φορέων, στατιστικές αναφορές και διοικητική συνεργασία μεταξύ των

αρμοδίων αρχών των κρατών μελών, μέσω του Συστήματος πληροφόρησης για την εσωτερική αγορά (IMI)⁶.

Με τις νέες οδηγίες παρατηρήθηκε η σιωπηρή μετατόπιση της στοχοθεσίας του ενωσιακού νομοθέτη, ο οποίος προέβλεψε νέες διατάξεις για την καταπολέμηση της διαφθοράς, της απάτης και της έλλειψης ακεραιότητας και εντιμότητας στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων. Στην προσπάθεια αυτή, πρωταγωνιστικό ρόλο διαδραμάτισε η οριοθέτηση της έννοιας της σύγκρουσης συμφερόντων, η οποία πραγματοποιήθηκε με το άρθρο 24 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ, με σκοπό τη διασφάλιση της ισότιμης μεταχείρισης των συμμετεχόντων και της διαφάνειας, που προβλέπονται στο άρθρο 18 παρ. 1 της Οδηγίας⁷.

Επιπλέον, κύριο χαρακτηριστικό των νέων οδηγιών είναι η ύπαρξη περισσότερων επιλογών στα κράτη μέλη, η οποία οφείλεται, ιδίως, στην θεώρηση των δημοσίων συμβάσεων ως ενός αγορακεντρικού εργαλείου που επιβάλλεται να χρησιμοποιηθεί στο πλαίσιο της στρατηγικής «Ευρώπη 2020» για την επίτευξη έξυπνης, βιώσιμης και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξης, παράλληλα με τη διασφάλιση της πλέον αποδοτικής χρήσης των δημόσιων πόρων, τη διευκόλυνση της συμμετοχής των μικρομεσαίων επιχειρήσεων στις δημόσιες συμβάσεις και την αξιοποίηση των τελευταίων για την επίτευξη κοινών κοινωνικών στόχων.

Σε ο,τι αφορά το εσωτερικό δίκαιο, η πρωτοβουλία για την επιδίωξη της διαφάνειας στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων, η οποία υιοθετήθηκε με το άρθρο 24 του ν. 4412/2016, είχε ήδη ξεκινήσει με την συνταγματική αναθεώρηση του 2001, κατά την οποία προβλέφθηκε (άρθρο 14 παρ. 9 του Συντάγματος) το ασυμβίβαστο ανάμεσα στην ιδιότητα του ιδιοκτήτη, εταίρου, βασικού μετόχου ή διευθυντικού στελέχους επιχείρησης μέσω ενημέρωσης και στην ιδιότητα του ιδιοκτήτη, εταίρου, βασικού μετόχου ή διευθυντικού στελέχους επιχείρησης που αναλαμβάνει έναντι του Δημοσίου ή νομικού προσώπου του ευρύτερου δημόσιου τομέα την εκτέλεση έργων ή προμηθειών ή την παροχή υπηρεσιών. Πρόκειται, ουσιαστικά, για τη θέσπιση, σε συνταγματικό επίπεδο, μίας ειδικής έκφρασης του κανόνα της απαγόρευσης σύγκρουσης συμφερόντων, που συνιστά την πρώτη, σε συνταγματικό επίπεδο, θέσπιση κανόνα για την προληπτική προστασία της διαφάνειας στο δημόσιο πολιτικό και

⁶ Αιτιολογική Έκθεση ν. 4412/2016 “Δημόσιες Συμβάσεις Έργων, Προμηθειών και Υπηρεσιών (προσαρμογή στις Οδηγίες 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ)”, σελ. 2.

⁷ Βλ. Χρυσούλα Μουκίου, “Διαφάνεια, Ακεραιότητα και Εντιμότητα στις Δημόσιες Συμβάσεις”, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2017, Μέρος Β’, Κεφ. Ι.Β.4.2.

οικονομικό βίο, με την αποτροπή ακόμα και της διακινδύνευσης του αγαθού της διαφάνειας.

Σύμφωνα και με τις συνοδευτικές εκθέσεις του ν. 4412/2016, με το εν λόγω νομοθέτημα επιδιώχθηκε η αντιμετώπιση της πολυνομίας που υφίστατο κατά το χρόνο εκείνο στις διαδικασίες ανάθεσης, σύναψης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων προμηθειών, έργων και μελετών. Στόχος του ν. 4412/2016 ήταν η απλούστευση και ενοποίηση της υφιστάμενης νομοθεσίας, με στόχο να διευκολυνθεί ο εφαρμοστής του δικαίου (αναθέτουσες αρχές κλπ.) και οι ενδιαφερόμενοι, πχ. οικονομικοί φορείς. Με τον τρόπο αυτό ενισχύθηκε η διαφάνεια, ο πραγματικός ανταγωνισμός, η ίση μεταχείριση των διαγωνιζόμενων και η αποφυγή στρεβλώσεων και άνισης μεταχείρισης των οικονομικών φορέων.

II. Το ζήτημα των συμβάσεων μεταξύ φορέων του δημοσίου τομέα

Η ένταξη εξαίρεσης, που αφορά τις συμβάσεις μεταξύ φορέων του δημοσίου τομέα από τους κανόνες που εφαρμόζονται στις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων, για πρώτη φορά στο παράγωγο δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αποτέλεσε σημαντική καινοτομία των οδηγιών που προαναφέρθηκαν⁸.

Η προβληματική εντοπίζεται στις περιπτώσεις που όλοι οι συμβαλλόμενοι σε μια συμφωνία είναι φορείς του δημοσίου ή, κατά τη διατύπωση των Οδηγιών, οντότητες του δημοσίου τομέα και οφείλεται στο γεγονός ότι, καταρχήν, δεν υφίσταται συνταγματική κατοχύρωση της συμβατικής ελευθερίας του Δημοσίου διότι, αφενός, δεν θα μπορούσε να βρει νόμιμο έρεισμα στις σχετικές συνταγματικές διατάξεις, και αφετέρου θα οδηγούσε σε έμμεση αναίρεση της συνταγματικά κατοχυρωμένης αρχής της νομιμότητας.

Βέβαια, η σύμπραξη αποκλειστικά και μόνο φορέων του δημοσίου τομέα δεν συνεπάγεται άνευ ετέρου την μη εφαρμογή των κανόνων και αρχών που διέπουν τη σύναψη των δημοσίων συμβάσεων, λόγω της ανυπαρξίας γενικής εξαίρεσης από τους κανόνες δημοσιότητας και ανταγωνισμού, που να επιφυλάσσει ευνοϊκή μεταχείριση στις συμβάσεις μεταξύ των εν λόγω φορέων. Άλλωστε, οι κανόνες περί δημοσίων συμβάσεων δεν πρέπει να παρεμποδίζουν την ευχέρεια των δημοσίων αρχών να εξυπηρετούν το δημόσιο συμφέρον, κατά το λόγο της αρμοδιότητάς τους και με τη

⁸ Ε. Πρεβεδούρου “Συμβάσεις μεταξύ φορέων του δημοσίου τομέα (άρθρο 12 της οδηγίας 2014/24/ΕΕ και του Ν. 4412/2016), Εισήγηση στο συνέδριο ΕΑΑΔΗΣΥ και Ένωσης Διοικητικών Δικαστών (21-23 Νοεμβρίου 2019) με τη θεματική: Δημόσιες συμβάσεις: κρίσιμα θέματα και νεότερες εξελίξεις, σελ. 1.

χρήση ιδίων πόρων, σε συνεργασία με άλλες αρχές του δημοσίου και χωρίς να απαιτείται η σύμπραξη με εξωτερικούς οικονομικούς φορείς⁹.

Το συγκεκριμένο ζήτημα αποτέλεσε παλαιόθεν αντικείμενο μελέτης και διάπλασης από τον ενωσιακό δικαστή, δεδομένου ότι, εν προκειμένω, θα πρέπει να υπάρξει συγκερασμός των βασικών αρχών περί δημοσίων συμβάσεων και της ελευθερίας οργάνωσης των δημοσίων νομικών προσώπων, η οποία ευρίσκεται σε άμεση συνάρτηση με τη συνταγματική και νομοθετική δομή του εκάστοτε κράτους μέλους.

Ενόψει των ανωτέρω, με βάση τη νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ένας μεγάλος αριθμός συμβάσεων που συνάπτονται μεταξύ φορέων του δημοσίου τομέα εξαιρέθηκε από τους κανόνες σύναψης δημοσίων συμβάσεων. Η αναγνώριση των περιπτώσεων αυτών, οι οποίες αποδόθηκαν συλλήβδην με τον όρο *in house* ανάθεση, ήταν σημαντική, δεδομένου ότι η εξαίρεσή τους από την εφαρμογή των κανόνων περί δημοσίων συμβάσεων δεν ήταν εξαρχής αυτονομία και δεν υπήρχε σαφής σχετική ρύθμιση¹⁰.

Στο πλαίσιο αυτό, το Δικαστήριο διαμόρφωσε την ανάθεση *in house* το πρώτον με την απόφαση *Teckal* του 1999¹¹, όπου δέχθηκε ότι *«η δημόσια σύμβαση που συνάπτεται μεταξύ, αφενός, ενός οργανισμού τοπικής αυτοδιοίκησης και, αφετέρου, ενός προσώπου το οποίο νομικώς διακρίνεται από τον οργανισμό αυτόν (κοινοπραξία αποτελούμενη από αρκετές κοινότητες για τη διαχείριση των υπηρεσιών ενεργείας και περιβάλλοντος) δεν υπάγεται κατ' εξαίρεση στην οδηγία περί συμβάσεων δημοσίων προμηθειών, μόνον, εάν, πρώτον, ο οργανισμός τοπικής αυτοδιοίκησης ασκεί επί του εν λόγω προσώπου έλεγχο ανάλογο προς εκείνον που ασκεί επί των δικών του υπηρεσιών και, δεύτερον αν το πρόσωπο αυτό πραγματοποιεί το ουσιαστές της δραστηριότητάς του με τον οργανισμό που το ελέγχει»*¹².

Ακολούθως, το 2005, με την απόφαση *StadtHalle*, το Δικαστήριο διευκρίνισε ότι *«η, έστω και κατά μειοψηφία, συμμετοχή ιδιωτικής επιχείρησης στο κεφάλαιο*

⁹ Ε. Πρεβεδούρου ό.π., σελ. 1.

¹⁰ Ε. Κουλουμπίνη κλπ., “ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ - Ν. 4412/2016, Νομολογιακή Προσέγγιση και Πρακτική Εφαρμογή”, Νομική Βιβλιοθήκη, 2019, σελ. 82.

¹¹ Ε. Πρεβεδούρου ό.π., σελ. 2.

¹² Σύμφωνα με την απόφαση, *«η Οδηγία 93/36/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 14ης Ιουνίου 1993, περί συντονισμού των διαδικασιών για τη σύναψη συμβάσεων δημοσίων προμηθειών, έχει εφαρμογή όταν η αναθέτουσα αρχή, όπως ένας οργανισμός τοπικής αυτοδιοίκησης, σχεδιάζει να συνάψει εγγράφως, με τυπικώς διακεκριμένο από αυτήν οργανισμό και αυτόνομο σε σχέση με αυτήν όσον αφορά τη λήψη αποφάσεων, σύμβαση εξ επαχθούς αιτίας που έχει ως αντικείμενο την προμήθεια προϊόντων, ανεξαρτήτως του αν ο οργανισμός αυτός είναι ή όχι αναθέτουσα αρχή.»*

εταιρείας στην οποία συμμετέχει και η οικεία αναθέτουσα αρχή, αποκλείει τη δυνατότητα της τελευταίας να ασκεί επί της εταιρείας αυτής έλεγχο ανάλογο προς αυτόν που ασκεί στις δικές της υπηρεσίες. Απέκλεισε, έτσι, από την εξαίρεση τις συμβάσεις που συνάπτονται με επιχειρήσεις μικτής οικονομίας»¹³.

Η έννοια της ανάθεσης in house εφαρμόστηκε, στη συνέχεια, με την απόφαση Coditel Brabant του 2008, που ασχολήθηκε με το ζήτημα του ελέγχου που ασκείται στον ανάδοχο φορέα από κοινού από περισσότερες δημόσιες αρχές και μπορεί να χαρακτηριστεί ως ανάλογος με τον έλεγχο που ασκούν στις δικές τους υπηρεσίες. Τέλος, με την απόφαση Επιτροπή κατά Γερμανίας του 2009¹⁴, έγινε δεκτό ότι «σύμβαση συνεργασίας μεταξύ δημοσίων φορέων μπορεί να συναφθεί χωρίς τήρηση των κανόνων περί δημοσίων συμβάσεων, υπό την προϋπόθεση, αφενός, ότι αφορά την εκπλήρωση αποστολής δημόσιας υπηρεσίας κοινής σε όλους τους εν λόγω φορείς και, αφετέρου, ότι η συνεργασία αυτή διέπεται αποκλειστικά από τα στοιχεία και τις επιταγές που προσιδιάζουν την επιδίωξη σκοπών δημοσίου συμφέροντος»¹⁵.

Η ανωτέρω νομολογία του ΔΕΕ αποτυπώθηκε θεσμικά στην Οδηγία 2014/24/ΕΕ και το ν. 4412/2016, που κωδικοποίησαν τους κανόνες που τέθηκαν νομολογιακά, παρείχαν περαιτέρω διευκρινίσεις και ελαστικοποίησαν ορισμένες αυστηρές νομολογιακές παραδοχές. Στο πλαίσιο αυτό, οι συμβάσεις που εξαιρούνται από τους κανόνες περί σύναψης δημοσίων συμβάσεων διακρίνονται σε δύο μεγάλες κατηγορίες και, συγκεκριμένα, στις συμβάσεις in house και στις συμβάσεις συνεργασίας μεταξύ δημοσίων φορέων.

α) Συμβάσεις in house

Στην παράγραφο 1 του άρθρου 12 της Οδηγίας συστηματοποιούνται οι προϋποθέσεις που πρέπει να συντρέχουν σωρευτικά για την ύπαρξη in house

¹³ Ε. Πρεβεδούρου ό.π., σελ. 2.

¹⁴ Σύμφωνα με το Δικαστήριο (σκέψεις 34 & 47), «η προκήρυξη διαγωνισμού δεν είναι υποχρεωτική στην περίπτωση κατά την οποία η δημόσια αρχή, η οποία είναι αναθέτουσα αρχή, ασκεί επί του επίμαχου διακεκριμένου οργανισμού έλεγχο ανάλογο προς εκείνον που ασκεί επί των δικών της υπηρεσιών, υπό τον όρον ότι ο οργανισμός αυτός πραγματοποιεί το κύριο μέρος της δραστηριότητάς του με τη δημόσια αρχή ή με άλλους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης που τον ελέγχουν. το κοινοτικό δίκαιο ουδόλως επιβάλλει στις δημόσιες αρχές ορισμένη νομική μορφή για την από κοινού εκπλήρωση των αποστολών τους δημόσιας υπηρεσίας. Επιπλέον, παρόμοια συνεργασία μεταξύ δημοσίων αρχών δεν είναι ικανή να θίξει τον κύριο σκοπό των κοινοτικών κανόνων στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, ήτοι την ελεύθερη κυκλοφορία των υπηρεσιών και τον ελεύθερο και ανόθευτο ανταγωνισμό εντός όλων των κρατών μελών, εφόσον η υλοποίηση της συνεργασίας αυτής διέπεται αποκλειστικά από στοιχεία και επιταγές που προσιδιάζουν στην επιδίωξη σκοπών δημοσίου συμφέροντος και τηρείται η κατά την οδηγία 92/50 αρχή της ίσης μεταχείρισης των ενδιαφερομένων, με συνέπεια καμία ιδιωτική επιχείρηση να μη βρίσκεται σε πλεονεκτική θέση έναντι των ανταγωνιστών της.»

¹⁵ Ε. Πρεβεδούρου ό.π., σελ. 2.

ανάθεσης¹⁶. Κατά το κείμενο της οδηγίας και του νόμου 4412/2016, που αποτελεί κατά λέξη μεταφορά της, «δημόσια σύμβαση που ανατίθεται από μία αναθέτουσα αρχή σε ένα νομικό πρόσωπο ιδιωτικού ή δημοσίου δικαίου δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας και του νόμου¹⁷ εφόσον πληρούνται σωρευτικά οι κατωτέρω προϋποθέσεις:

i) η αναθέτουσα αρχή ασκεί επί του εν λόγω νομικού προσώπου έλεγχο ανάλογο εκείνου που ασκεί επί των δικών της υπηρεσιών (κριτήριο του ελέγχου)¹⁸,

ii) περισσότερο από το 80% των δραστηριοτήτων του ελεγχόμενου νομικού προσώπου διεξάγεται κατά την εκτέλεση καθηκόντων που του έχουν ανατεθεί από την ελέγχουσα αναθέτουσα αρχή (κριτήριο του κύκλου εργασιών)¹⁹ και

iii) δεν υπάρχει άμεση ιδιωτική κεφαλαιακή συμμετοχή στο ελεγχόμενο νομικό πρόσωπο, εξαιρουμένων των μορφών συμμετοχής ιδιωτικών κεφαλαίων που απαιτούνται από σύμφωνες προς τη Συνθήκη εθνικές διατάξεις και δεν ασκούν αποφασιστική επιρροή στο ελεγχόμενο νομικό πρόσωπο (κριτήριο μη συμμετοχής ιδιωτών)²⁰.

¹⁶ «Υπό το καθεστώς in-house, η αναθέτουσα αρχή δεν συμβάλλεται, από λειτουργικής απόψεως, με διαφορετική οντότητα, αλλά πράττει τούτο, στην πραγματικότητα, με τον εαυτό της, δεδομένης της συνδέσεώς της με την τύποις διακριτή από αυτήν οντότητα. Κατ' ουσίαν, δεν πρόκειται για σύναψη συμβάσεως, αλλά για απλή εντολή ή ανάθεση, μη δυνάμενη να απορριφθεί από το έτερο "μέρος", ανεξαρτήτως της μορφής που λαμβάνουν. Οι διαδικασίες συνάψεως δημοσίων συμβάσεων έχουν νόημα μόνο μεταξύ διαφορετικών και ανεξάρτητων οντοτήτων, καθόσον με αυτές επιδιώκεται, ακριβώς, η εγκαθίδρυση μεταξύ αμοιτέρων των οντοτήτων της αναγκαίας ενόμου (ανταλλακτικής) σχέσεως για τη σύναψη συμβάσεως εξ επαχθούς αιτίας υπό όρους ισότητας και όχι ιεραρχικής εξαρτήσεως» (βλ. Ε. Πρεβεδούρου ό.π., σελ. 3).

¹⁷ «Η εισαγωγή της συγκεκριμένης εξαίρεσης εδράζεται στην οικονομική παραδοχή ότι μία αναθέτουσα αρχή δεν μπορεί να υποχρεωθεί να ζητήσει τη συνδρομή τρίτων, επωμιζόμενη το σχετικό κόστος, όταν δύναται να επιτύχει τους σκοπούς της μέσω των υφιστάμενων οργανωτικών δομών της.»

¹⁸ Όσον αφορά το κριτήριο του ελέγχου, η νομολογία του ΔΕΕ δέχεται ότι «η συνδρομή του συνάγεται από δέσμη πραγματικών δεδομένων, όπως είναι το ύψος του κατεχομένου από την αναθέτουσα αρχή κεφαλαίου, η δυνατότητα συγκρότησης των οργάνων διοίκησης, σε κάθε περίπτωση όμως η ουσιώδης επιρροή στη λήψη των αποφάσεών τους (βλ. Ε. Πρεβεδούρου ό.π., σελ. 3). Επομένως, η αναθέτουσα αρχή πρέπει να εμπλέκεται με τρόπο αποφασιστικό στη διαμόρφωση των στρατηγικών στόχων, στον έλεγχο και την εποπτεία του ελεγχόμενου φορέα.»

¹⁹ Σημειώνεται ότι, «το εισαχθέν με την οδηγία και τον νόμο όριο του 80% του κύκλου εργασιών αίρει την ανασφάλεια δικαίου και την ασάφεια της έννοιας του «ουσιώδους μέρους των δραστηριοτήτων». Πάντως, ο καθορισμός του ποσοστού του 80% έχει εγείρει ενστάσεις από τη μεριά της θεωρίας, καθόσον με τον τρόπο αυτό θεσμοθετείται το ενδεχόμενο διατάραξης του ανταγωνισμού και υποκρύπτεται η δυνατότητα παροχής παράνομων κρατικών ενισχύσεων, αφού ο ελεγχόμενος φορέας μπορεί να δραστηριοποιείται και στην ελεύθερη αγορά, προσφέροντας ανταγωνιστικές τιμές σε σχέση με μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις, δεδομένου ότι έχει προηγουμένως εξασφαλίσει υψηλό κύκλο εργασιών μέσω των απευθείας αναθέσεων από τον φορέα που τον ελέγχει» (βλ. Ε. Πρεβεδούρου ό.π., σελ. 4).

²⁰ «Κατά παρέκκλιση από την προϋφιστάμενη νομολογία του ΔΕΕ, η δυνατότητα in house ανάθεσης παρέχεται ρητώς και σε περιπτώσεις κατά τις οποίες υπάρχει άμεση συμμετοχή συγκεκριμένων ιδιωτικών οικονομικών φορέων στο κεφάλαιο του ελεγχόμενου νομικού προσώπου, η οποία καθίσταται υποχρεωτική μέσω διάταξης του εθνικού δικαίου σύμφωνης με τις Συνθήκες, υπό την προϋπόθεση ότι η συμμετοχή αυτή δεν συνοδεύεται από ελέγχους και αποκλεισμούς και δεν συνεπάγεται αποφασιστική επιρροή στις αποφάσεις του ελεγχόμενου νομικού προσώπου. Με τον τρόπο αυτό παρέχεται μία σημαντική δυνατότητα ευελιξίας των αναθετουσών αρχών εις βάρος του ανταγωνισμού, καθώς δίνεται η δυνατότητα σε ιδιωτικούς φορείς να γίνονται, άμεσα ή έμμεσα, αποδέκτες δημοσίων συμβάσεων, χωρίς την τήρηση των

Σε νομικό επίπεδο, οι συμβάσεις που φέρουν τα ανωτέρω χαρακτηριστικά ουσιαστικά αποτυπώνουν την ενιαία βούληση των αρχών που συμμετέχουν και δεν συνιστούν σύμπτωση της αυτόνομης βούλησης εκάστου φορέα που αντιπροσωπεύει το έννομο συμφέρον του. Για το λόγο αυτό, γίνεται δεκτό ότι, εν προκειμένω, η αναθέτουσα αρχή χρησιμοποιεί δικά της μέσα²¹.

Η πρόβλεψη της δυνατότητας inhouse ανάθεσης, κατά παρέκκλιση από την προϋφιστάμενη νομοθεσία, συνιστά καινοτομία των Οδηγιών. Η συγκεκριμένη δυνατότητα παρέχεται ρητώς στις περιπτώσεις άμεσης συμμετοχής ιδιωτικών οικονομικών φορέων στο κεφάλαιο της ελεγχόμενης δημόσιας αρχής και καθίσταται υποχρεωτική μέσω της οικείας διάταξης του ν. 4412/2016, υπό την προϋπόθεση ότι ο συμμετέχων φορέας δεν ασκεί αποφασιστική επιρροή στις αποφάσεις της δημόσιας αρχής και δεν συνοδεύεται από ελέγχους και αποκλεισμούς.

Όπως συνάγεται από την αιτιολογική σκέψη 32 της Οδηγίας, η ανωτέρω πρόβλεψη παρέχει ευελιξία στις αναθέτουσες αρχές σε βάρος του ανταγωνισμού, δεδομένου ότι δίνει την δυνατότητα σε ιδιωτικούς φορείς να γίνονται, άμεσα ή έμμεσα, αποδέκτες δημοσίων συμβάσεων, χωρίς τήρηση διαγωνιστικών διαδικασιών. Επιπλέον, η συγκεκριμένη εξαίρεση σχεδιάστηκε ειδικά ώστε να ταιριάζει σε ήδη υφιστάμενες διατάξεις του εσωτερικού δικαίου των κρατών μελών²².

β) Συμβάσεις συνεργασίας μεταξύ δημοσίων φορέων

Η δεύτερη κατηγορία εξαιρουμένων συμβάσεων αφορά την οριζόντια συνεργασία μεταξύ αναθετουσών αρχών, η οποία ρυθμίζεται διεξοδικά στο άρθρο 12 παρ. 4 της οδηγίας και του ν. 4412/2016.

Η συγκεκριμένη εξαίρεση²³ υιοθετήθηκε με το σκεπτικό ότι οι συνεργαζόμενοι δημόσιοι φορείς προσβλέπουν, πέραν των δικών τους δυνάμεων, στη συνεργασία με άλλους αντίστοιχους φορείς προκειμένου να επιτελέσουν τους προβλεπόμενους στο νόμο και το καταστατικό τους σκοπούς, δίχως η εν λόγω συνεργασία να συνεπάγεται διατάραξη του ανταγωνισμού. Σε κάθε περίπτωση, όμως, οίκοθεν νοείται ότι έκαστος φορέας δεν νοείται να ασκεί στον αντισυμβαλλόμενο του τον έλεγχο που ασκεί επί των δικών του υπηρεσιών²⁴.

διαγωνιστικών διαδικασιών, ιδίως όταν δραστηριοποιούνται ήδη ενεργά και αυτοτελώς στη σχετική αγορά.»

²¹ Ε. Πρεβεδούρου ό.π., σελ. 3.

²² Ε. Πρεβεδούρου ό.π., σελ. 4.

²³ Απόφαση ΔΕΕ Επιτροπή κατά Γερμανίας, C-480/06.

²⁴ Ε. Πρεβεδούρου ό.π., σελ. 6.

Συστηματοποιώντας την νομολογία του Δικαστηρίου, η οδηγία και ο νόμος προέβλεψαν ότι «μία σύμβαση, η οποία συνάπτεται αποκλειστικά μεταξύ δύο ή περισσότερων αναθετουσών αρχών, δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής των κανόνων ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων, εφόσον πληρούνται σωρευτικά οι κατωτέρω προϋποθέσεις:

i) η σύμβαση εγκαθιδρύει ή υλοποιεί συνεργασία μεταξύ των συμμετεχουσών αναθετουσών αρχών η οποία αποσκοπεί να διασφαλίσει ότι οι δημόσιες υπηρεσίες που οφείλουν να εκτελούν οι εν λόγω αρχές παρέχονται για την επίτευξη των κοινών τους στόχων,

ii) η υλοποίηση της συνεργασίας αυτής εξυπηρετεί αποκλειστικά σκοπούς δημοσίου συμφέροντος και

iii) οι συμμετέχουσες αναθέτουσες αρχές εκτελούν στην ελεύθερη αγορά λιγότερο από το 20% των δραστηριοτήτων που αφορά η συνεργασία»²⁵.

Όσον αφορά τη συμμετοχή ιδιωτών στο κεφάλαιο, στην αιτιολογική σκέψη 32 της Οδηγίας διευκρινίζεται ότι «η εξαίρεση της οριζόντιας συνεργασίας μεταξύ δημόσιων φορέων βρίσκει εφαρμογή και στην περίπτωση που σε οργανισμό δημοσίου δικαίου υπάρχει ιδιωτική κεφαλαιακή συμμετοχή, παρά τη ρητή περί του αντιθέτου απαίτηση της προϋφιστάμενης νομολογίας του ΔΕΕ κατά την οποία η εξαίρεση εφαρμοζόταν υπό την προϋπόθεση ότι οι συμβάσεις αυτές συνάπτονταν αποκλειστικά από δημόσιους φορείς στο πλαίσιο της διασφάλισης εκπλήρωσης μιας αποστολής δημόσιας υπηρεσίας, κοινής σε όλους τους συμβαλλόμενους, χωρίς τη συμμετοχή ιδιώτη»²⁶.

Συμπερασματικά θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι ο ενωσιακός νομοθέτης, προς το σκοπό δημιουργίας της απαιτούμενης ασφάλειας δικαίου, επιχείρησε να οριοθετήσει ένα πεδίο συμβάσεων που έως τότε είχε αντιμετωπισθεί αποκλειστικά νομολογιακά. Διατυπώνονται, πάντως, αμφιβολίες ως προς τις επιπτώσεις στον

²⁵ Ε. Πρεβεδούρου ό.π., σελ. 7.

²⁶ Χαρακτηριστική συναφώς είναι η απόφαση Piepenbrock Dienstleistungen GmbH & Co. KG: «Μια σύμβαση, με την οποία, χωρίς να καθιερώνεται συνεργασία μεταξύ των συμβαλλόμενων δημόσιων φορέων προς τον σκοπό της επίτευξης κοινού σε αμφοτέρους τους συμβαλλόμενους έργου δημόσιας υπηρεσίας, ένας δημόσιος φορέας αναθέτει σε άλλο δημόσιο φορέα το έργο του καθαρισμού ορισμένων κτιρίων που χρησιμοποιούνται ως γραφεία ή για τη στέγαση διοικητικών υπηρεσιών ή σχολείων, διατηρώντας το δικαίωμα ελέγχου της ορθής εκτέλεσης του εν λόγω έργου, για την οποία καταβάλλεται χρηματική αποζημίωση που τεκμαίρεται ότι αντιστοιχεί στα έξοδα εκτέλεσης του έργου αυτού, ενώ ο δεύτερος αυτός φορέας μπορεί επίσης να χρησιμοποιεί τρίτα πρόσωπα, τα οποία ενδέχεται να μπορούν να δρουν ανταγωνιστικά στην αγορά για την εκτέλεση του έργου αυτού (και να περιέρχονται σε πλεονεκτική θέση έναντι των άλλων επιχειρήσεων που δρουν στην ίδια αγορά), συνιστά δημόσια σύμβαση υπηρεσιών, κατά την έννοια του άρθρου 1, παράγραφος 2, στοιχείο δ', της οδηγίας 2004/18/ΕΚ (βλ.Ε. Πρεβεδούρου ό.π., σελ. 7)».

ανταγωνισμό από τη διεύρυνση της ευχέρειας σύναψης in house αναθέσεων που προβλέπουν οι οδηγίες και, ιδίως, για το γεγονός ότι με τη συγκεκριμένη πρόβλεψη αναγνωρίζεται η δυνατότητα ιδιωτικής συμμετοχής στο κεφάλαιο του αναδόχου, κατά τρόπον ώστε να αναιρείται πλήρως η προηγούμενη απόλυτη νομολογιακή απαγόρευση της συμμετοχής αυτής.

Περαιτέρω, δεδομένου του εννοιολογικού εύρους της συνεργασίας οντοτήτων ή φορέων του δημοσίου τομέα ελλοχεύει ο κίνδυνος να υπαχθούν σε αυτή σχήματα που έχουν εντελώς διαφορετικά αιτιολογικά ερείσματα, όπως οι κλασικές inhouse αναθέσεις, ο έλεγχος πλειόνων αναθετουσών αρχών επί του αντισυμβαλλόμενου φορέα και η οριζόντια συνεργασία, κύριο στοιχείο της οποίας είναι η συνεργατική εκτέλεση μιας δημόσιας υπηρεσίας. Η ενοποίηση των σχημάτων αυτών και η ένταξή τους σε μία ενιαία κατηγορία είναι τεχνητή και συχνά οι αναθέτουσες αρχές έχουν την τάση να προσφεύγουν στις οικείες διατάξεις με σκοπό να αποφύγουν τους κανόνες περί ανταγωνισμού, χωρίς να λαμβάνουν υπόψη τις συνέπειες της επιλογής τους υπό το πρίσμα του οικονομικού ορθολογισμού. Εν προκειμένω θα μπορούσε να γίνει λόγος για επικίνδυνη διεύρυνση της συγκεκριμένης εξαίρεσης.

Προκειμένου να αντιμετωπίσει τον ανωτέρω κίνδυνο, το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης σχετικοποίησε τη διάταξη και αναγνώρισε τη δυνατότητα των κρατών μελών να θεσπίζουν πρόσθετες προϋποθέσεις που περιορίζουν την ευχέρεια των δημοσίων αρχών να συνάπτουν συμβάσεις in-house²⁷. Στο πλαίσιο αυτό, η διάταξη επιτρέπει τη θέσπιση εθνικού κανόνα με τον οποίο κράτος μέλος επιτρέπει την πραγματοποίηση εσωτερικής ανάθεσης υπό την προϋπόθεση ότι η σύναψη δημόσιας σύμβασης δεν καθιστά δυνατή τη διασφάλιση της καλής ποιότητας, της διαθεσιμότητας και της αδιάλειπτης παροχής των υπηρεσιών, εφόσον η επιλογή που γίνεται υπέρ συγκεκριμένου τρόπου παροχής υπηρεσιών, η οποία προηγείται χρονικώς της διαδικασίας σύναψης δημόσιας σύμβασης, συνάδει με τις αρχές της ίσης μεταχείρισης, της απαγόρευσης των διακρίσεων, της αμοιβαίας αναγνώρισης, της αναλογικότητας και της διαφάνειας²⁸.

²⁷ Στην απόφαση της 3ης Οκτωβρίου 2019 [30], C-285/18, εκδοθείσα επί προδικαστικής παραπομπής του Ανώτατου Δικαστηρίου της Λιθουανίας, έκρινε ότι «το άρθρο 12 παράγραφος 1, της οδηγίας 2014/24, ερμηνευόμενο υπό το πρίσμα της αρχής της διαφάνειας, επιτάσσει να ορίζονται οι προϋποθέσεις από τις οποίες τα κράτη μέλη εξαρτούν την πραγματοποίηση εσωτερικών αναθέσεων με ακριβείς και σαφείς κανόνες του θετικού δικαίου των δημοσίων συμβάσεων, οι οποίοι πρέπει να είναι επαρκώς προσβάσιμοι και προβλέψιμοι στην εφαρμογή τους προκειμένου να αποτρέπεται κάθε κίνδυνος αυθαιρείας».

²⁸ Ε. Πρεβεδούρου ό.π., σελ. 8.

III. Η αντιμετώπιση του ζητήματος στα πλαίσια του ν. 4412/2016

Ως προελέχθη, η εξαίρεση των συμβάσεων που συνάπτονται αποκλειστικά μεταξύ δύο ή περισσότερων αναθετουσών αρχών από το πεδίο εφαρμογής των κανόνων ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων αποτέλεσε καινοτομία του ενωσιακού (άρθρο 12 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ), αλλά και του εθνικού νομοθέτη (άρθρο 12 του ν. 4412/2016).

Όπως αναφέρεται στην αιτιολογική έκθεση του άρθρου 12 του ν. 4412/2016, *“με την εν λόγω διάταξη αποσαφηνίζονται, βάσει των αρχών που έχουν διατυπωθεί στη σχετική νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, οι περιπτώσεις κατά τις οποίες οι συμβάσεις που συνάπτονται εντός του δημόσιου τομέα (in house) δεν υπόκεινται στην εφαρμογή των κανόνων περί δημοσίων συμβάσεων, δεδομένου ότι το γεγονός πως οι συμβαλλόμενοι σε μια συμφωνία είναι οι ίδιοι δημόσιες αρχές δεν αποκλείει από μόνο του την εφαρμογή των κανόνων περί δημοσίων συμβάσεων. Εντούτοις, η εφαρμογή των κανόνων αυτών δεν πρέπει να παρεμποδίζει το δικαίωμα των δημοσίων αρχών να εκτελούν τα καθήκοντα παροχής δημοσίων υπηρεσιών που τους ανατίθενται, χρησιμοποιώντας ίδιους πόρους, συνεργαζόμενες, ενδεχομένως, με άλλες δημόσιες αρχές. Άλλωστε, με τη διάταξη αυτή διασφαλίζεται ότι οι τυχόν εξαιρούμενες συνεργασίες μεταξύ δημοσίων φορέων δεν προκαλούν στρέβλωση του ανταγωνισμού έναντι των ιδιωτικών οικονομικών φορέων, εφόσον θέτουν τον ιδιωτικό πάροχο υπηρεσιών σε πλεονεκτική θέση έναντι των ανταγωνιστών²⁹”*.

Στο πλαίσιο αυτό, στην παράγραφο 4 της ανωτέρω διάταξης ορίζεται ρητώς ότι *“μία σύμβαση, η οποία συνάπτεται αποκλειστικά μεταξύ δύο ή περισσότερων αναθετουσών αρχών, δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής των κανόνων ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων, εφόσον πληρούνται σωρευτικά οι εξής προϋποθέσεις: α) η σύμβαση εγκαθιδρύει ή υλοποιεί συνεργασία μεταξύ των συμμετεχουσών αναθετουσών αρχών η οποία αποσκοπεί να διασφαλίσει ότι οι δημόσιες υπηρεσίες που οφείλουν να εκτελούν οι εν λόγω αρχές παρέχονται για την επίτευξη των κοινών τους στόχων³⁰, β) η υλοποίηση της συνεργασίας αυτής εξυπηρετεί αποκλειστικά σκοπούς δημοσίου*

²⁹ Αιτιολογική Έκθεση ν. 4412/2016 ό.π., σελ. 5.

³⁰ Ως αναθέτουσες αρχές νοούνται το κράτος, οι αρχές τοπικής αυτοδιοίκησης, οι οργανισμοί δημοσίου δικαίου ή οι ενώσεις μίας ή περισσότερων από αυτές τις αρχές ή ενός ή περισσότερων από αυτούς τους οργανισμούς, καθώς και οι αναθέτουσες αρχές κατά την έννοια του άρθρου 223 του ν. 4412/2016.

συμφέροντος και γ) οι συμμετέχουσες αναθέτουσες αρχές εκτελούν στην ελεύθερη αγορά λιγότερο από το 20% των δραστηριοτήτων που αφορά η συνεργασία”.

Επιπλέον, προκειμένου να διασφαλιστεί η ενιαία εφαρμογή των κανόνων του ενωσιακού δικαίου για τις in house αναθέσεις, στην τελευταία παράγραφο της διάταξης παρατίθενται ενδεικτικά περιπτώσεις συμβάσεων ή συμφωνιών, οι οποίες, κατά τη διατύπωση του νόμου, μπορεί να μην εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του Βιβλίου. Σύμφωνα με τη διατύπωση του νόμου, πρόκειται για πάσης φύσεως συμβάσεις ή συμφωνίες, ιδίως προγραμματικές ή συνεργασίας, οι οποίες ενδέχεται να συνάπτονται δυνάμει ειδικών διατάξεων του εθνικού δικαίου, που απαριθμούνται ενδεικτικώς και όχι περιοριστικώς.

Οι εν λόγω διατάξεις αποτελούν το βασικό νομικό πλαίσιο σύναψης προγραμματικών συμβάσεων μεταξύ φορέων της δημόσιας διοίκησης. Ως εκ τούτου, κατέστη σαφής η πρόθεση του εθνικού νομοθέτη να εξαιρέσει, καταρχήν, το σύνολο των προγραμματικών συμβάσεων που συνάπτουν οι δημόσιες υπηρεσίες μεταξύ τους. Βέβαια, δεδομένου ότι σε ορισμένες, περιοριστικά αναφερόμενες στο νόμο, περιπτώσεις είναι επιτρεπτή η συμμετοχή στις προγραμματικές συμβάσεις και ιδιωτικών φορέων, η ενδεικτική απαρίθμηση των διατάξεων οδηγεί στο συμπέρασμα ότι η εξαίρεση εφαρμόζεται και επί των συγκεκριμένων περιπτώσεων, αρκεί να μην υφίσταται περίπτωση λανθάνουσας απευθείας ανάθεσης σε ιδιωτικό φορέα. Για το λόγο αυτό, ενόψει σύναψης μίας σύμβασης ή συνεργασίας θα πρέπει να κρίνεται κατά περίπτωση αν η τελευταία πληροί τις προϋποθέσεις για να εξαιρεθεί από το πεδίο εφαρμογής του δικαίου των δημοσίων συμβάσεων. Τούτο συνεπάγεται ότι η πρόβλεψη του νόμου περί δυνατότητας σύναψης των συμβάσεων αυτών χωρίς προηγούμενη διαγωνιστική διαδικασία δεν αρκεί για την νόμιμη σύναψή τους, αλλά απαιτείται η εξέταση συνδρομής των τιθέμενων στο άρθρο 12 προϋποθέσεων³¹. Το συγκεκριμένο ζήτημα αναλύεται διεξοδικώς κατωτέρω.

Συμπερασματικά θα μπορούσε να ειπωθεί ότι, τόσο ο ενωσιακός, όσο και ο εθνικός νομοθέτης τάχθηκαν υπέρ του συγκεκριμένου των βασικών αρχών περί δημοσίων συμβάσεων και της ελευθερίας οργάνωσης των δημοσίων νομικών προσώπων, η οποία ενίοτε αποτελεί απότοκο της συνταγματικής δομής του εκάστοτε κράτους μέλους, εφόσον συνδέεται με την κατανομή ή τη μεταβίβαση αρμοδιοτήτων

³¹ Ε. Κουλουμπίνη κλπ., “ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ - Ν. 4412/2016, Νομολογιακή Προσέγγιση και Πρακτική Εφαρμογή”, Νομική Βιβλιοθήκη, 2019, σελ. 99.

μεταξύ δημόσιων αρχών. Στο πλαίσιο αυτό, όπως αναφέρθηκε ανωτέρω, ο ενωσιακός νομοθέτης επιχείρησε να ρυθμίσει ένα πεδίο συμβάσεων που καλυπτόταν μόνο από τη νομολογία, δημιουργώντας έτσι ασφάλεια δικαίου.

Διατυπώνονται, πάντως, αμφιβολίες ως προς την διεύρυνση της ευχέρειας σύναψης inhouse αναθέσεων και των επιπτώσεων αυτής στον ανταγωνισμό. Ειδικότερα, εν προκειμένω ελλοχεύει ο κίνδυνος να αναιρεθεί η απόλυτη νομολογιακή απαγόρευση της δυνατότητας ιδιωτικής συμμετοχής στο κεφάλαιο του αναδόχου και να υπαχθούν στους εξαιρέσεις σχήματα συνεργασίας που στηρίζονται στη λογική της από κοινού χρήσης πόρων μέσω ελεγχόμενης οντότητας, προς το σκοπό συνεργατικής δημόσιας υπηρεσίας.

Επισημαίνεται ότι σε πρόσφατη δυναμική του παρέμβαση, το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης αναγνώρισε τη δυνατότητα των κρατών μελών να θεσπίζουν πρόσθετες προϋποθέσεις που περιορίζουν την ευχέρεια των δημοσίων αρχών να συνάπτουν συμβάσεις in-house.

Σύμφωνα με το Δικαστήριο, η διάταξη του άρθρου 12 της Οδηγίας επιτρέπει την θέσπιση εθνικού κανόνα με τον οποίο το εκάστοτε κράτος μέλος δύναται να επιτρέπει την πραγματοποίηση ανάθεσης υπό την προϋπόθεση ότι η σύναψη δημόσιας σύμβασης δεν καθιστά δυνατή τη διασφάλιση της καλής ποιότητας, της διαθεσιμότητας και της αδιάλειπτης παροχής των υπηρεσιών, εφόσον η επιλογή που γίνεται υπέρ συγκεκριμένου τρόπου παροχής υπηρεσιών και προηγείται χρονικώς της διαδικασίας σύναψης δημόσιας σύμβασης συνάδει με τις αρχές της ίσης μεταχείρισης, της απαγόρευσης των διακρίσεων, της αμοιβαίας αναγνώρισης, της αναλογικότητας και της διαφάνειας.

Επιπλέον, το Δικαστήριο τονίζει ότι η διάταξη του άρθρου 12 παρ. 1 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ αφορά αποκλειστικώς το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας αυτής και δεν καθορίζει τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες μια δημόσια σύμβαση πρέπει να αποτελεί αντικείμενο εσωτερικής ανάθεσης. Περαιτέρω, όσον αφορά τις συνεργασίες μεταξύ φορέων του δημόσιου τομέα, πρέπει να διασφαλίζεται ότι καμία συνεργασία αυτού του είδους, η οποία αποκλείεται από το πεδίο εφαρμογής της εν λόγω οδηγίας, δεν συνεπάγεται στρέβλωση του ανταγωνισμού έναντι των ιδιωτικών οικονομικών φορέων. Επομένως, η πραγματοποίηση εσωτερικής ανάθεσης που πληροί τις προϋποθέσεις του άρθρου 12, παράγραφος 1, στοιχεία α' έως γ', της οδηγίας 2014/24

δεν είναι, σύμφωνα με το Δικαστήριο, αυτή καθ' εαυτήν σύμφωνη με το δίκαιο της Ένωσης³².

³² Ε. Πρεβεδούρου ό.π., σελ. 8.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Β'

Ο θεσμός των προγραμματικών συμβάσεων στο Ελληνικό Δίκαιο

Ι. Διαχρονική εξέλιξη του θεσμού των προγραμματικών συμβάσεων

Αν και ο θεσμός των προγραμματικών συμβάσεων αποτέλεσε πρόσφατα αντικείμενο νομοθετικής πρωτοβουλίας του ενωσιακού νομοθέτη, η παρουσία του στο ελληνικό δικαιοσύστημα δεν είναι καινούρια. Αντιθέτως, η δυνατότητα σύναψης προγραμματικών συμβάσεων προβλέφθηκε ρητώς το πρώτον πριν από περίπου τέσσερις δεκαετίες, ως μίμηση του αντίστοιχου θεσμού στη Γαλλία, υπό τον όρο “contrat de plan”, ο οποίος καθιερώθηκε με το γαλλικό νόμο L82/653/82 ήδη από το 1982³³.

Στην Ελλάδα ο θεσμός των προγραμματικών συμβάσεων εντάσσεται στο πλαίσιο της συμβατικής δράσης της Διοίκησης και εμφανίζεται αρχικά στο ν. 1416/1984. Με το συγκεκριμένο νομοθέτημα επιχειρήθηκε η “*αναμόρφωση της τοπικής αυτοδιοίκησης με στόχο τη διοικητική αποκέντρωση, τη βελτίωση της λειτουργίας των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και τη χάραξη αναπτυξιακής πορείας σε τοπικό επίπεδο. Όπως διαφαίνεται από την ανάγνωση της αιτιολογικής έκθεσης του νόμου, επιχειρήθηκε η αναμόρφωση των οργανωτικών δομών των ΟΤΑ, η μεταβίβαση σε αυτούς αρμοδιοτήτων της κεντρικής κυβέρνησης και η θέσπιση αναπτυξιακών εργαλείων, σε μια περίοδο που η Ελλάδα είχε ήδη καταστεί ενεργό μέλος της ευρωπαϊκής κοινότητας και καλούνταν να διαχειριστεί πληθώρα αναπτυξιακών προγραμμάτων*”³⁴.

Ενόψει των ανωτέρω, με το άρθρο 11 του νόμου προβλέφθηκε, για πρώτη φορά ως προελέχθη, η δυνατότητα σύναψης προγραμματικών συμβάσεων μεταξύ φορέων της τοπικής αυτοδιοίκησης και φορέων του δημοσίου τομέα. Η διάταξη αυτή θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως διάταξη-πλαίσιο, δεδομένου ότι μέσω αυτής ορίστηκαν οι βασικές αρχές του θεσμού και τέθηκε το πλαίσιο σύναψης προγραμματικών συμβάσεων, θεωρείται, δε, η μήτρα του θεσμού στην Ελλάδα. Άλλωστε, δεν είναι τυχαίο το γεγονός ότι το σύνολο των μεταγενέστερων σχετικών διατάξεων στηρίχθηκε στη συγκεκριμένη διάταξη και, από νομοτεχνικής απόψεως, διατηρήθηκε η δομή της.

³³ Π. Ζυγούρης - Ζ. Ζυγούρη “ΠΡΟΤΥΠΟΣ ΟΔΗΓΟΣ ΓΙΑ ΤΙΣ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΚΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ”, Αθήνα 2019, σελ. 3.

³⁴ Αιτιολογική Έκθεση ν. 1416/1984 “Διοικητική Αποκέντρωση-Επαρχοι-ΟΤΑ-Υπάλληλοι-κλπ διάφορα”, σελ. 2.

Στο συγκεκριμένο άρθρο ορίστηκε, καταρχήν, το εύρος των επιδιωκόμενων με τη σύναψη προγραμματικής σύμβασης σκοπών. Ειδικότερα, καθιερώθηκε η δυνατότητα σύναψης τέτοιων συμβάσεων με σκοπό τη μελέτη και εκτέλεση έργων ή προγραμμάτων ανάπτυξης μιας περιοχής και την παροχή υπηρεσιών. Επιπλέον, οριοθετήθηκε το εύρος των φορέων που μπορούσαν να συμβληθούν, που περιελάμβανε τους ΟΤΑ και τους φορείς του δημοσίου τομέα, όπως ο τελευταίος περιγραφόταν στην παρ. 6 του άρθρου 1 του ν. 1256/1982, ενώ συμπληρωματικά προβλέφθηκε η δυνατότητα συμμετοχής και επιχειρήσεων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, συνδέσμων δήμων και κοινοτήτων, συνεταιρισμών, επιμελητηρίων και επιστημονικών φορέων δημοσίου δικαίου.

Με τη διάταξη αυτή διαμορφώθηκε, επίσης, το ελάχιστο αναγκαίο περιεχόμενο των προγραμματικών συμβάσεων, προκειμένου για τη νόμιμη σύναψή τους. Συγκεκριμένα, στην παρ. 3 της διάταξης αναφερόταν ότι *“στις προγραμματικές συμβάσεις απαραίτητα ορίζονται το έργο, τα δικαιώματα και οι υποχρεώσεις των συμβαλλόμενων, οι πόροι που θα διατεθούν, τα ποσά χρηματοδότησης, το χρονοδιάγραμμα εκτέλεσης των έργων ή των προγραμμάτων ή παροχής των υπηρεσιών, καθώς και ο συμβαλλόμενος φορέας στον οποίο ανατίθεται ή ο τρίτος στον οποίο μπορεί να ανατεθεί η διαχείριση, εκμετάλλευση και συντήρηση των έργων του προγράμματος, μετά την ολοκλήρωση του”*. Παράλληλα, καθιερώθηκε η επικύρωση των προγραμματικών συμβάσεων από το νομάρχη της περιοχής που επρόκειτο να εκτελεστεί το έργο, ο οποίος κατά το χρόνο εκείνο αποτελούσε όργανο της κεντρικής διοίκησης, με εξαίρεση την περίπτωση συμμετοχής σε αυτές του κράτους.

Η διάταξη του άρθρου 11 του ν. 1416/1984 αποτέλεσε μεταγενέστερα το άρθρο 27 του π.δ. 76/1985, με το οποίο επιχειρήθηκε η κωδικοποίηση των μέχρι τούδε διάσπαρτων διατάξεων της δημοτικής και κοινοτικής νομοθεσίας, σε ενιαίο κείμενο, υπό τον τίτλο «Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας». Η διάταξη μεταφέρθηκε αυτούσια και στο άρθρο 28 του νεότερου δημοτικού και κοινοτικού κώδικα (π.δ. 323/1989), που αντικατέστησε το π.δ. 76/1985.

Με το π.δ. 410/1995 θεσπίστηκε νέος δημοτικός και κοινοτικός κώδικας, σε μια προσπάθεια εκσυγχρονισμού της τοπικής αυτοδιοίκησης και εναρμόνισής της με τα ευρωπαϊκά πρότυπα, με σκοπό τον εκδημοκρατισμό της και τη χάραξη αναπτυξιακών προοπτικών. Με το νέο κώδικα ο θεσμός των προγραμματικών συμβάσεων αναδείχθηκε σε βασικό εργαλείο αναπτυξιακού σχεδιασμού, με συνέπεια να αποτελέσει αντικείμενο νομοθετικής επεξεργασίας και τροποποιήσεων.

Στο πλαίσιο αυτό, στο άρθρο του 35 του νομοθετήματος προβλέφθηκε εκ νέου η δυνατότητα σύναψης προγραμματικών συμβάσεων, υπό τους όρους και τις προϋποθέσεις της προϊσχύσασας διάταξης, η οποία όμως διευρύνθηκε και επικαιροποιήθηκε. Ειδικότερα, για πρώτη φορά προβλέφθηκε η δυνατότητα συμμετοχής συνδέσμων δήμων και κοινοτήτων, της Κεντρικής Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδας, τοπικών ενώσεων δήμων και κοινοτήτων, δημοτικών επιχειρήσεων ύδρευσης και αποχέτευσης και δημοτικών και κοινοτικών ιδρυμάτων.

Επιπλέον, για πρώτη φορά ορίστηκαν περιοριστικά και με σαφήνεια οι τρόποι χρηματοδότησης των επιδιωκόμενων με τις προγραμματικές συμβάσεις έργων, τα οποία μπορούσαν να χρηματοδοτηθούν από το πρόγραμμα δημοσίων επενδύσεων, από τον τακτικό προϋπολογισμό και από τον προϋπολογισμό των συμμετεχόντων φορέων, καθώς επίσης και η δυνατότητα απασχόλησης προσωπικού του ενός συμβαλλομένου στον άλλο, αποκλειστικά για το σκοπό εκτέλεσης του έργου.

Μία σημαντική καινοτομία της διάταξης ήταν η πρόβλεψη, για πρώτη φορά, της δυνατότητας εκτέλεσης έργων πολιτιστικού χαρακτήρα μέσω προγραμματικής σύμβασης, με στόχο την προστασία, την αξιοποίηση και την ανάδειξη της πολιτιστικής κληρονομιάς. Στο πλαίσιο αυτό ορίστηκε ότι, σε περίπτωση που *“τα προβλεπόμενα στην προγραμματική σύμβαση έργα, εργασίες, προγράμματα και υπηρεσίες είναι πολιτισμικού χαρακτήρα, όπως ενδεικτικά η ανάδειξη, προστασία και συντήρηση μνημείων, οι παρεμβάσεις σε διατηρητέα ή παραδοσιακά κτίρια και οικισμούς, η διάσωση και διάδοση στοιχείων του πολιτισμού, η ανέγερση και λειτουργία χώρων πολιτισμικών λειτουργιών και η υποστήριξη δραστηριοτήτων και εκδηλώσεων που αφορούν την επιστήμη, τα γράμματα και τις τέχνες, ήταν υποχρεωτική η συμμετοχή στη σύμβαση του Υπουργείου Πολιτισμού, ως κυρίου συμβαλλομένου”*. Στην περίπτωση αυτή η προγραμματική σύμβαση καλούνταν «πολιτισμικής ανάπτυξης» και το δυνάμενο να επιβληθεί τέλος καλούνταν «πολιτιστικό τέλος».

Στα χρόνια που ακολούθησαν η διάταξη του άρθρου 35 του π.δ. 410/1995 αποτέλεσε αντικείμενο τροποποίησης και διεύρυνσης σε ο,τι αφορά τους φορείς που επιτρεπόταν να συμμετάσχουν³⁵. Έτσι, στους προαναφερθέντες φορείς προστέθηκαν οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις και τα Νομαρχιακά Διαμερίσματα των Ενιαίων Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων, τα Ν.Π.Δ.Δ. που συνιστούν οι καταρχήν συμβαλλόμενοι φορείς, οι επιχειρήσεις των ΟΤΑ, των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων,

³⁵ Βλ. ενδεικτικώς άρθρο 25 του ν. 2738/1999 και άρθρο 41 του ν. 3066/2002.

των Περιφερειακών Ταμείων των επιμελητηρίων και των επιστημονικών φορέων δημοσίου δικαίου, των συνεταιρισμών και των ενώσεων συνεταιρισμών και των εργοδοτικών και εργατοϋπαλληλικών ενώσεων, καθώς και τα τραπεζικά και πιστωτικά ιδρύματα, κατόπιν σχετικής εγκριτικής απόφασης των Υπουργών Οικονομίας και Οικονομικών και Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων. Επιπλέον, ορίστηκε ρητώς ότι οι φορείς που επιτρεπόταν να συμβληθούν είχαν τη δυνατότητα να συνάπτουν προγραμματικές συμβάσεις με το Δημόσιο, μεταξύ τους ή και με φορείς του ευρύτερου δημοσίου τομέα, μεμονωμένα ή από κοινού.

Ο δημοτικός και κοινοτικός κώδικας του 1995 διατηρήθηκε σε ισχύ μέχρι την έναρξη ισχύος του ν. 3463/2006, με τον οποίο κυρώθηκε ο Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων. Στόχος της νέας κωδικοποίησης υπήρξε, σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του νόμου, *“η εδραίωση της συνοχής ανάμεσα στα κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης και την ανάγκη να ανταποκριθεί η τοπική αυτοδιοίκηση στο ρόλο της, εκμεταλλευόμενη το στρατηγικό πλεονέκτημά της, συνιστάμενο στην εγγύτητα της σχέσης της με τον πολίτη³⁶”*. Με το εν λόγω νομοθέτημα πραγματοποιήθηκαν τομές στην οργάνωση και λειτουργία των ΟΤΑ, οι οποίες τους κατέστησαν ισχυρούς φορείς άσκησης τοπικής εξουσίας. Μία εξ αυτών ήταν και η αναμόρφωση του θεσμικού πλαισίου των συμβάσεων συνεργασίας μεταξύ των φορέων της τοπικής αυτοδιοίκησης για την εκτέλεση έργων, προμηθειών και υπηρεσιών, καθώς και η συστηματοποίηση και ο επανακαθορισμός του θεσμού των προγραμματικών συμβάσεων. Βασική καινοτομία αποτέλεσε η κινητοποίηση του ιδιωτικού τομέα και η συνεργασία του με την Τοπική Αυτοδιοίκηση, στο πλαίσιο της ενίσχυσης του αναπτυξιακού της ρόλου, μέσω σύμπραξης του τελευταίου με το Δημόσιο και τους ΟΤΑ για την εκτέλεση έργων και προμηθειών³⁷.

Ενόψει των ανωτέρω, στο άρθρο 225 του νόμου συστηματοποιήθηκε ο θεσμός των προγραμματικών συμβάσεων και περιορίστηκε η δυνατότητα συμμετοχής των δημοτικών και κοινοτικών επιχειρήσεων μόνο σε αυτές που εκ του καταστατικού τους επιδιώκουν κοινωφελείς σκοπούς. Επιπροσθέτως, για πρώτη φορά προβλέφθηκε η συμμετοχή των αναπτυξιακών επιχειρήσεων των ΟΤΑ, των Κέντρων Επαγγελματικής Κατάρτισης και των Α.Ε.Ι. και Τ.Ε.Ι. Σημαντική καινοτομία αποτέλεσε η πρόβλεψη ότι αν συμβαλλόμενος σε προγραμματική σύμβαση αναθέσει μεταγενέστερα σε τρίτο

³⁶ Αιτιολογική Έκθεση ν. 3463/2006 “Κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων”, σελ. 1.

³⁷ Αιτιολογική Έκθεση ν. 3463/2006 ό.π., σελ. 6.

την εκμετάλλευση και συντήρηση των έργων του προγράμματος, τότε η ανάθεση αυτή πραγματοποιείται σύμφωνα με την αντίστοιχη νομοθεσία που διέπει τον ανωτέρω συμβαλλόμενο στην προγραμματική σύμβαση.

Το έτος 2010 πραγματοποιήθηκε νέα αναδιοργάνωση της τοπικής αυτοδιοίκησης με το ν. 3852/2010, υπό την κωδική ονομασία «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης». Με το συγκεκριμένο πρόγραμμα επιχειρήθηκε η *“δημιουργία μίας νέας, επιχειρησιακά ικανής και δημοκρατικά υπεύθυνης αυτοδιοίκησης δύο βαθμίδων, με απώτερο σκοπό τη δημιουργία προϋποθέσεων για την αναδιάταξη της αποκεντρωμένης κρατικής διοίκησης σε μεγαλύτερη κλίμακα, έτσι ώστε να διευκολύνεται ο οργανωτικός της εξορθολογισμός, αλλά και η αποσυμφόρησή της από αρμοδιότητες που μπορούν να ασκηθούν αποτελεσματικότερα σε τοπικό επίπεδο³⁸”*.

Εξαρχής επισημάνθηκε ότι ένας εκ των βασικών στόχων του προγράμματος υπήρξε η *“εναρμόνιση της τοπικής αυτοδιοίκησης με τις αρχές και τις αξίες της Συνθήκης της Λισσαβόνας, μέσω του περιορισμού των διοικητικών δομών σε δύο βαθμούς τοπικής αυτοδιοίκησης και της οριοθέτησης των αρμοδιοτήτων τους, εντός συνθηκών διαφάνειας σε όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης”*. Επιπλέον κατέστη σαφές ότι η αναδιοργάνωση της τοπικής αυτοδιοίκησης αναδείχθηκε ως βασική προϋπόθεση για την οικονομική ανάπτυξη της χώρας και την καλύτερη αξιοποίηση των προερχόμενων από ευρωπαϊκά προγράμματα πόρων. Για το λόγο αυτό, πραγματοποιήθηκε προσπάθεια εναρμόνισης της μεταρρύθμισης με τους συνταγματικούς κανόνες της χώρας, τα υλοποιούμενα κατά το χρόνο εκείνο αναπτυξιακά προγράμματα και τους κανονισμούς των διαρθρωτικών ταμείων της Ευρωπαϊκής Ένωσης³⁹.

Μία από τις καινοτομίες του Καλλικράτη υπήρξε η καθιέρωση των Περιφερειών ως ΟΤΑ, με πλήρη διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια και η αναδιάρθρωση των Δήμων της χώρας, μέσω συγχωνεύσεως των υφιστάμενων κατά το χρόνο εκείνο. Ενόψει τούτων κρίθηκε απαραίτητη η αναθεώρηση του θεσμού των προγραμματικών συμβάσεων, προκειμένου να προσαρμοστεί στις νέες απαιτήσεις και να καθιερωθεί ως κατεξοχήν αναπτυξιακό εργαλείο, προς ευόδωση των σκοπών του νόμου.

³⁸ Αιτιολογική Έκθεση ν. 3852/2010 “Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης”, σελ. 1.

³⁹ Αιτιολογική Έκθεση ν. 3852/2010 ό.π., σελ. 4.

Στο πλαίσιο αυτό, με το άρθρο 100 του ν. 3852/2010 εμπλουτίστηκε το υφιστάμενο νομικό πλαίσιο, ώστε να συμπεριληφθούν οι Περιφέρειες, ως κύριοι συμβαλλόμενοι, σε προγραμματικές συμβάσεις. Η ίδια πρόβλεψη υπήρξε και για τα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου που συνιστούν ή συμμετέχουν οι κεντρικές ενώσεις δήμων ή περιφερειών. Στο ίδιο άρθρο συμπεριελήφθησαν και οι ρυθμίσεις περί συμβάσεων συνεργασίας φορέων της τοπικής αυτοδιοίκησης, δεδομένου ότι αποτελεί μια ειδικότερη μορφή συνεργασίας των ίδιων φορέων, η οποία έχει ως αντικείμενο την παροχή υπηρεσιών, που αφορούν σε βεβαίωση και είσπραξη τελών, δικαιωμάτων, εισφορών και προστίμων. Επιπλέον, στο άρθρο 194 του νόμου προβλέφθηκε η δυνατότητα συμμετοχής σε προγραμματικές συμβάσεις και των επιχειρήσεων που συνιστώνται από τις Περιφέρειες και έχουν τη μορφή αναπτυξιακής ανώνυμης εταιρείας.

Το Πρόγραμμα Καλλικράτης, το οποίο αποτελεί το θεσμικό πλαίσιο της τοπικής αυτοδιοίκησης μέχρι σήμερα, από κοινού και συμπληρωματικά με το ν. 3463/2006, έχει υπάρξει αντικείμενο συνεχών τροποποιήσεων. Ειδικότερα, με το άρθρο 8 του ν. 4071/2012 διευρύνθηκε εκ νέου το περιεχόμενο του άρθρου 100 του προγράμματος, με την πρόβλεψη της δυνατότητας συμμετοχής όλων των επιχειρήσεων των ΟΤΑ πρώτου και δεύτερου βαθμού ως κυρίων συμβαλλομένων στις προγραμματικές συμβάσεις έτσι ώστε να καθίσταται αποτελεσματικότερη η αξιοποίηση του συγκεκριμένου θεσμικού εργαλείου. Επίσης, καθιερώθηκε η συμμετοχή των περιφερειών ως κυρίων συμβαλλομένων στις προγραμματικές συμβάσεις πολιτισμικής ανάπτυξης της παρ. 5 του άρθρου 100 του ν. 3852/2010.

Ακολούθως, με το άρθρο 74 του ν. 4483/2017 διευρύνθηκε και πάλι το θεσμικό πλαίσιο για τη σύναψη προγραμματικών συμβάσεων, ώστε να συμπεριληφθεί στο αντικείμενό τους και η υλοποίηση προμηθειών κάθε είδους. Η προσθήκη αυτή κρίθηκε αναγκαία, δεδομένου ότι η μη συμπερίληψη, κατά το χρόνο ψήφισης του νόμου, των προμηθειών στο αντικείμενο των προγραμματικών συμβάσεων δυσχέραινε τη συνεργασία και τις συνέργειες μεταξύ των φορέων στους οποίους ο νόμος παρέχει τη δυνατότητα να συνάπτουν προγραμματικές συμβάσεις, προς επίτευξη του σκοπού ανάπτυξης μιας περιοχής⁴⁰. Περαιτέρω, με τη ρύθμιση αυτή διευρύνθηκε το

⁴⁰ Αιτιολογική Έκθεση ν. 4483/2017 “Ρυθμίσεις για τον εκσυγχρονισμό του θεσμικού πλαισίου οργάνωσης και λειτουργίας των Δημοτικών Επιχειρήσεων Ύδρευσης Αποχέτευσης (Δ.Ε.Υ.Α.) – Ρυθμίσεις σχετικές με την οργάνωση, τη λειτουργία, τα οικονομικά και το προσωπικό των Ο.Τ.Α. – Ευρωπαϊκοί Ομίλοι Εδαφικής Συνεργασίας – Μητρώο Πολιτών και άλλες διατάξεις”, σελ. 24.

υποκειμενικό πεδίο εφαρμογής της διάταξης του άρθρου 100 του ν. 3852/2010, ώστε να καταστεί εφικτή η συμμετοχή, ως κύριων συμβαλλομένων, των δικτύων Δήμων και Περιφερειών και της Ένωσης Δημοτικών Επιχειρήσεων Ύδρευσης – Αποχέτευσης.

Περαιτέρω διεύρυνση του άρθρου 100 πραγματοποιήθηκε με το άρθρο 179 του ν. 4555/2018 («Πρόγραμμα Κλεισθένης»), με το οποίο ο νομοθέτης διευκόλυνε τους δήμους, ιδίως τους μικρούς και μεσαίους, κατά την αξιοποίηση συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων για την υλοποίηση σημαντικών έργων υποδομών. Στο πλαίσιο αυτό, θεσμοθετήθηκε η δυνατότητα των ΟΤΑ και των επιχειρήσεών τους να συμβάλλονται με φορείς που διαθέτουν τη σχετική διαχειριστική επάρκεια και είναι σε θέση να αναλαμβάνουν την ωρίμαση μελετών και τη διενέργεια διαγωνισμών. Με τον τρόπο αυτό προστέθηκαν νέα αναπτυξιακά εργαλεία στους φορείς της αυτοδιοίκησης και προβλέφθηκαν νέες θεσμικές δυνατότητες συμπράξεων, προκειμένου οι ΟΤΑ να ανταποκριθούν σε βασικές τους ανάγκες.

Επιπλέον, με την ίδια διάταξη θεσμοθετήθηκε η δυνατότητα της Ελληνικής Εταιρίας Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης να συμβάλλεται με τους ΟΤΑ α΄ βαθμού, στο πλαίσιο προγραμματικής συμφωνίας και εξειδικεύθηκε το αναγκαίο εκ του νόμου περιεχόμενο των προγραμματικών συμβάσεων, προκειμένου να ευθυγραμμισθεί με το στόχο της ομαλής εκπλήρωσης των μεταξύ των συμβαλλόμενων φορέων αναλαμβανόμενων υποχρεώσεων.

Η τελευταία τροποποίηση του άρθρου 100 του ν. 3852/2010 επήλθε με το άρθρο 96 του ν. 4604/2019, με το οποίο καταργήθηκε η δυνατότητα σύναψης προγραμματικής σύμβασης με νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου, δεδομένου ότι κρίθηκε πως οι προγραμματικές συμβάσεις αποσκοπούν στην εξοικονόμηση και όχι στη διάθεση πόρων, γεγονός που σημαίνει ότι δεν συνιστούν χρηματοδοτικό μηχανισμό, ούτε λειτουργούν ως μηχανισμός απευθείας αναθέσεων, ούτε δύνανται να χρησιμοποιούνται καταχρηστικώς για την παράκαμψη διατάξεων που θέτουν όρους και περιορισμούς στη δράση των Ο.Τ.Α και των Ν.Π.Δ.Δ. ή απαιτούν την τήρηση συγκεκριμένων όρων και προϋποθέσεων για την άσκησή της.

Όπως προκύπτει από την παράθεση των ανωτέρω διατάξεων, ο θεσμός των προγραμματικών συμβάσεων αποτέλεσε πεδίο συνεχών τροποποιήσεων, επικαιροποιήσεων και διευρύνσεων, που είχαν σαν στόχο τη βελτίωση της λειτουργίας του, ώστε να ανταποκρίνεται όσο το δυνατόν καλύτερα στο ρόλο του ως βασικό μέσο επίτευξης αναπτυξιακών στόχων. Ειδικά την τελευταία δεκαετία, κατά την οποία το κράτος κλήθηκε να αντιμετωπίσει τις συνέπειες της οικονομικής, αλλά και της

υγειονομικής κρίσης, διαπιστώνεται με σαφήνεια η βούληση του νομοθέτη να προσδώσει ευελιξία στο θεσμό και να δημιουργήσει τις συνθήκες για την αποτελεσματική συνεργασία των φορέων της τοπικής αυτοδιοίκησης μεταξύ τους, αλλά και με το δημόσιο και τους φορείς του ευρύτερου δημοσίου τομέα.

Επισημαίνεται ότι ο θεσμός των προγραμματικών συμβάσεων συναντάται και σε πλήθος άλλων νομοθετημάτων, που συναντώνται διάσπαρτα στην ελληνική νομοθεσία και καθιερώνουν τη δυνατότητα συμμετοχής φορέων του δημοσίου σε αυτές. Οι περιπτώσεις αυτές παρουσιάζουν αποκλίσεις σε σχέση με το γενικό πλαίσιο σύναψης προγραμματικών συμβάσεων και χρήζουν περαιτέρω έρευνας και μελέτης. Ως εκ τούτου, κατωτέρω αναλύονται ορισμένες χαρακτηριστικές περιπτώσεις προγραμματικών συμβάσεων, όπως, επί παραδείγματι, οι συμβάσεις στις οποίες συμμετέχουν ανώτατα εκπαιδευτικά ιδρύματα και η Εκκλησία της Ελλάδος, καθώς και εκείνες που αφορούν σε ανανεώσιμες πηγές ενέργειας και στη βεβαίωση και είσπραξη τελών.

Ολοκληρώνοντας την καταγραφή του νομικού πλαισίου των προγραμματικών συμβάσεων, θα ήταν παράλειψη να μην αναφερθεί η περίπτωση του άρθρου 44 του ν. 4412/2016. Με την εν λόγω διάταξη ορίζονται, συμφώνως προς τις Οδηγίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, οι προϋποθέσεις για την επάρκεια των τεχνικών υπηρεσιών που αναθέτουν και εκτελούν έργα και μελέτες. Ειδικότερα, η διευθύνουσα το έργο υπηρεσία οφείλει να διαθέτει την ελάχιστη στελέχωση κατά αριθμό, ειδικότητα, προσόντα των απασχολούμενων σε αυτή, καθώς επίσης και τις ειδικότερες προδιαγραφές επάρκειάς της ανάλογα με την εκτιμώμενη αξία, το είδος, την κατηγορία, το μέγεθος και την πολυπλοκότητα των έργων ή των μελετών, όπως τα στοιχεία αυτά ορίζονται με κοινή απόφαση του Υπουργού Υποδομών και Μεταφορών και του κατά περίπτωση αρμόδιου Υπουργού.

Εφόσον η διευθύνουσα υπηρεσία δεν πληροί, κατά την κρίση της, τις προδιαγραφές επάρκειας που προβλέπονται από την εν λόγω απόφαση, θεωρείται υπηρεσία που δεν έχει τεχνική επάρκεια. Στην περίπτωση αυτή, για την διεξαγωγή της διαδικασίας σύναψης, την εποπτεία και την επίβλεψη των δημοσίων συμβάσεων, έργων ή μελετών αρμοδιότητας της αναθέτουσας αρχής η τελευταία δύναται να συνάψει προγραμματική σύμβαση, κατά την έννοια της παρ. 6 του άρθρου 12 του ν. 4412/2016.

Με τη διάταξη αυτή καθιερώνεται ρητώς η δυνατότητα συνεργασίας μεταξύ δημοσίων φορέων, υπό τη βασική προϋπόθεση ότι η διευθύνουσα υπηρεσία του έργου

δε διαθέτει την απαιτούμενη επάρκεια, αλλά και υπό τις προϋποθέσεις του άρθρου 12 του ν. 4412/2016, οι οποίες αναλύθηκαν ανωτέρω. Δεδομένου ότι πρόκειται για ειδική μορφή προγραμματικής σύμβασης, κατωτέρω αφιερώνεται ξεχωριστό κεφάλαιο, στο οποίο αναλύονται τα βασικά χαρακτηριστικά και οι προϋποθέσεις σύναψης συμβάσεων αυτού του είδους.

II. Η έννοια και η νομική φύση των προγραμματικών συμβάσεων

Ανωτέρω αναλύθηκε διεξοδικά η διαχρονική εξέλιξη του θεσμού των προγραμματικών συμβάσεων, από την οποία διαπιστώνεται ότι ο θεσμός έτυχε συνεχών μεταβολών και συμπληρώσεων, προσαρμοζόμενων, κατά περίπτωση, στις τρέχουσες ανάγκες οργάνωσης και συντονισμού των δημοσίων φορέων σε κεντρικό και περιφερειακό επίπεδο. Δεδομένων των διαρκών τροποποιήσεων των οικείων διατάξεων, η έννοια του όρου «προγραμματική σύμβαση» αποτέλεσε διαχρονικά αντικείμενο έρευνας και διάπλασης, προκειμένου να αποσαφηνισθεί η νομική φύση και τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του θεσμού.

Το Συμβούλιο της Επικρατείας και το Ελεγκτικό Συνέδριο ασχολήθηκαν εκτενώς με την έννοια του όρου «προγραμματική σύμβαση», την οποία προσπάθησαν να οριοθετήσουν. Έτσι, υπό το προϊσχύσαν καθεστώς του π.δ. 410/1995, το Ελεγκτικό Συνέδριο υποστήριξε ότι *“ως προγραμματικές συμβάσεις νοούνται οι συμφωνίες που θέτουν το γενικό πλαίσιο για την οργάνωση και διαχείριση δημοσίων υπηρεσιών και την άσκηση κρατικών δραστηριοτήτων δια μέσου των φορέων της τοπικής αυτοδιοίκησης ή της καθ' ύλην αποκεντρωμένης διοίκησης, με τη μελέτη και εκτέλεση έργων, προγραμμάτων και την παροχή υπηρεσιών κάθε είδους⁴¹”*.

Ως ratio της πρόβλεψης του συγκεκριμένου θεσμού από το νομοθέτη παρουσιάζεται η βούλησή του να διευκολυνθεί η μελέτη και εκτέλεση έργων και η παροχή υπηρεσιών σε κάθε περιοχή και να παρακαμφθούν τυχόν γραφειοκρατικές αγκυλώσεις, ελλείψεις προσωπικού, αλληλοεπικαλύψεις αρμοδιοτήτων και άλλοι ανασταλτικοί παράγοντες, οι οποίοι επιβραδύνουν τους ρυθμούς εκτέλεσης του έργου και καθυστερούν, κατ' αυτό τον τρόπο, την ανάπτυξη ευρύτερων περιοχών⁴². Για το λόγο αυτό προβλέφθηκε ένα ευρύτατο φάσμα φορέων, ως δυνητικά συμβαλλόμενων στις προγραμματικές συμβάσεις.

⁴¹ Πρακτικό της Ολομέλειας ΕλΣυν της 06.03.2020, σκ. 11α.

⁴² Γνμδ. 381/2001 του ΝΣΚ.

Επιπλέον, στόχος του νομοθέτη ήταν να δώσει τη δυνατότητα στους συμβαλλόμενους φορείς να επιτύχουν αποτελέσματα, τα οποία μόνος του ο κάθε φορέας χωριστά δε θα μπορούσε να επιτύχει. Εντός του πλαισίου μιας προγραμματικής σύμβασης, είναι εφικτό να ξεπεραστούν, με συμβατικό τρόπο, εμπόδια (τυπικά ή ουσιαστικά), να αίρονται συγκρούσεις ή έλλειψη αρμοδιοτήτων ή αδυναμίες και, γενικά, να επιλύονται ζητήματα, η διευθέτηση των οποίων θα απαιτούσε, σε διαφορετική περίπτωση, νομοθετική ρύθμιση. Άλλωστε, μέσω των προγραμματικών συμβάσεων αναπτύσσονται από κοινού από τους συμβαλλόμενους φορείς κοινές παραγωγικές δραστηριότητες, που χωρίς τη σύμπραξή τους δεν θα ήταν δυνατό να πραγματοποιηθούν για διάφορους λόγους⁴³.

Μετά την αναμόρφωση της τοπικής αυτοδιοίκησης, που πραγματοποιήθηκε με το ν. 3852/2010 και επηρέασε σημαντικά και το θεσμό των προγραμματικών συμβάσεων, παρατηρείται η διαρκής προσπάθεια του Ελεγκτικού Συνεδρίου να εμπλουτίσει τον ορισμό της έννοιας, υπό το πρίσμα των επιδιωκόμενων στόχων του νομοθέτη και των συνεπειών της οικονομικής κρίσης.

Ενόψει των ανωτέρω, το Ελεγκτικό Συνέδριο έχει παγιώσει τη θέση του αναφορικά με τον προσδιορισμό του όρου, υποστηρίζοντας ότι *“οι προγραμματικές συμβάσεις είναι διμερείς ή πολυμερείς συμφωνίες, που θέτουν το γενικό πλαίσιο για την οργάνωση και διαχείριση δημόσιων υπηρεσιών και την άσκηση συγκεκριμένης κάθε φορά δραστηριότητας, παρέχοντας τη δυνατότητα στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης να συμβάλλονται με τους αναφερόμενους στις εν λόγω διατάξεις φορείς ή μεταξύ τους, συνδυάζοντας ή αλληλοσυμπληρώνοντας τις αρμοδιότητες ή τα οικονομικοτεχνικά μέσα που διαθέτουν με εκείνα του αντισυμβαλλόμενου φορέα, προκειμένου να επιτευχθεί η εκπόνηση μελετών, η κατασκευή έργων ή η παροχή υπηρεσιών που εντάσσονται στο πλέγμα των αρμοδιοτήτων και των καταστατικών σκοπών τους⁴⁴”*.

Πριν την ανάλυση του ανωτέρω ορισμού, θα πρέπει να επισημανθεί ότι οι διατάξεις που προβλέπουν τη δυνατότητα σύναψης και τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά των προγραμματικών συμβάσεων είναι, αναμφίβολα, δημοσίου δικαίου, δεδομένου ότι εντάσσονται σε νομοθετήματα που αφορούν την οργάνωση του δημοσίου τομέα, ιδίως της τοπικής αυτοδιοίκησης, και αφορούν τη συνεργασία, κατά βάση, φορέων του

⁴³ Γνμδ. 269/2007 του ΝΣΚ.

⁴⁴ Πράξη 125/2020 του Ε' Κλ. Του ΕλΣυν, σκ. 2.4.

δημοσίου τομέα προκειμένου να επιτευχθούν οι επιδιωκόμενοι σκοποί δημοσίου συμφέροντος, όπως αναλύεται κατωτέρω.

Επιπλέον, οι εν λόγω διατάξεις είναι αναγκαστικού δικαίου, εφόσον με αυτές ορίζονται περιοριστικά οι φορείς που δύνανται να συμβληθούν σε τέτοιες συμφωνίες, το εύρος των επιδιωκόμενων έργων ή υπηρεσιών, το ελάχιστο αναγκαίο περιεχόμενο της σύμβασης και ο σκοπός της τελευταίας. Τούτων παρέπεται ότι μία σύμβαση μεταξύ φορέων του δημοσίου τομέα δεν επιτρέπεται να χαρακτηριστεί προγραμματική εφόσον συμβάλλεται φορέας που δεν έχει εκ του νόμου σχετικό δικαίωμα ή φέρεται προς υλοποίηση απαγορευμένο εκ του νόμου έργο ή δεν περιέχει το ελάχιστο απαιτούμενο κατά νόμο περιεχόμενο.

Η ανάλυση του ορισμού της προγραμματικής σύμβασης εκκινεί από την παραδοχή ότι, αφ' ης στιγμής γίνεται λόγος για «σύμβαση», απαιτείται σύμπτωση της βούλησης των εμπλεκόμενων φορέων δημοσίου δικαίου. Η κοινή βούληση των φορέων συνίσταται, αφενός, στην πρόθεσή τους για την άσκηση της επιδιωκόμενης, αναπτυξιακού σκοπού, δραστηριότητας, δια της εκτέλεσης του συμφωνούμενου έργου ή υπηρεσίας, αφετέρου, στη μεταξύ τους συμφωνία σχετικά με τους όρους της σύμβασης, αρκεί να τηρείται το οριζόμενο στο νόμο ελάχιστο περιεχόμενο της τελευταίας, ούτως ώστε από τη σύμβαση να παράγεται πραγματική - και όχι κατ' επίφαση - δέσμευση των μερών.

Άλλωστε, βασικό εννοιολογικό στοιχείο της προγραμματικής σύμβασης είναι ότι τα συμβαλλόμενα μέρη εκκινούν από κοινή αφετηρία συμπράττοντας, κατά το δυνατόν, ισόρροπα για την υλοποίηση προγραμμάτων ή υπηρεσιών και μελετών, στο πλαίσιο κοινά εξυπηρετούμενου σκοπού δημοσίου συμφέροντος, τον οποίο εκ του νόμου εξυπηρετούν. Από τη συγκεκριμένη θέση, η οποία έχει επικρατήσει εξ ολοκλήρου στη νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου και εκπορεύεται από τις διατάξεις του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, προκύπτουν τα εξής συμπεράσματα:

α) τα συμβαλλόμενα μέρη εκκινούν από κοινή αφετηρία, υπό την έννοια ότι κανένα εξ' αυτών δε βρίσκεται σε θέση ισχύος έναντι των υπολοίπων, αλλά αντιθέτως συμμετέχουν ως ισότιμοι συμβαλλόμενοι στη σύμβαση, εφαρμοζομένης εν προκειμένω της αρχής της ελευθερίας των συμβάσεων, όπως αποδεικνύεται από την ανάληψη δικαιωμάτων και υποχρεώσεων και την πρόβλεψη ρητρών σε περίπτωση αντισυμβατικής συμπεριφοράς των συμβαλλομένων και

β) τα συμβαλλόμενα μέρη συμπράττουν κατά το δυνατόν ισόρροπα, υπό την έννοια ότι έκαστο εξ αυτών συμμετέχει στη σύμβαση κατά το μέτρο των δυνατοτήτων του,

εισφέροντας, κατά περίπτωση, το απαιτούμενο για την υλοποίηση του έργου χρηματικό ποσό, την απαραίτητη υλικοτεχνική υποδομή ή και την εμπειρία στην εκτέλεση αντίστοιχων εξειδικευμένων έργων, όπως π.χ. συμβαίνει στην περίπτωση αναστηλωτικών ή ανασκαφικών έργων που υλοποιούνται υπό τις οδηγίες των αρμοδίων υπηρεσιών του Υπουργείου Πολιτισμού και Αθλητισμού. Σε κάθε περίπτωση, η συμμετοχή του εκάστοτε συμβαλλόμενου φορέα θα πρέπει να ανάγεται στο πλαίσιο κοινά εξυπηρετούμενου σκοπού, τον οποίο ο φορέας είναι επιφορτισμένος να επιτελεί, όπως αναφέρεται αναλυτικώς κατωτέρω⁴⁵.

Πέραν των ανωτέρω διαπιστώσεων σχετικά με την έννοια και τη νομική φύση της προγραμματικής σύμβασης, είναι απαραίτητη η διερεύνηση του ζητήματος εάν η τελευταία δύναται να χαρακτηριστεί ως δημόσια σύμβαση. Η απάντηση είναι ιδιαίτερος κρίσιμη για λόγους που άπτονται της νομικής αντιμετώπισης των προγραμματικών συμβάσεων, ιδίως στην περίπτωση μη τήρησης από κάποιον ή κάποιους συμβαλλόμενους των συμβατικών συμφωνηθέντων, οπότε τίθεται ζήτημα ικανοποίησης των λοιπών συμβαλλόμενων και αποκατάστασης της ζημίας τους.

Το ζήτημα απασχόλησε επί σειρά ετών τα δικαστήρια όλων των βαθμίδων της πολιτικής και διοικητικής δικαιοδοσίας, τα οποία προέβησαν στην έκδοση αντιφατικών μεταξύ τους αποφάσεων. Η προβληματική εκκινεί από το άρθρο 95 παρ. 1 του Συντάγματος, στο οποίο ορίζεται ότι *“στην αρμοδιότητα του Συμβουλίου της Επικρατείας ανήκει, ιδίως, η μετά από αίτηση ακύρωση των εκτελεστών πράξεων των διοικητικών αρχών για υπέρβαση εξουσίας ή για παράβαση νόμου”*. Εξάλλου, στην παρ. 1 του άρθρου 1 του ν. 1406/1983, με τον οποίο ολοκληρώθηκε η δικαιοδοσία των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων, προβλέπεται ότι στην τελευταία υπάγονται όλες οι διοικητικές διαφορές ουσίας που κατά το χρόνο ψήφισης του νόμου δεν είχαν υπαχθεί σε αυτή, μεταξύ των οποίων και οι διαφορές από διοικητικές συμβάσεις. Συνεπώς, η διακρίβωση της φύσης των προγραμματικών συμβάσεων ως διοικητικών ή ως συμβάσεων του ιδιωτικού δικαίου είναι απαραίτητη, προκειμένου για την επίλυση σειράς ζητημάτων, όπως, ιδίως, του ζητήματος της δικαστικής επίλυσης των διαφορών που προκύπτουν από αυτές.

⁴⁵ Πράξη 114/2016 του VI Κλ. Του ΕλΣυν.

Σύμφωνα με τη νομολογία του ΣτΕ, αλλά και του Ανωτάτου Ειδικού Δικαστηρίου ⁴⁶, μία σύμβαση χαρακτηρίζεται ως δημόσια όταν συντρέχουν σωρευτικώς οι εξής προϋποθέσεις

α) ένα, τουλάχιστον, από τα συμβαλλόμενα μέρη είναι το ελληνικό δημόσιο ή νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου,

β) με τη σύναψη της σύμβασης επιδιώκεται η ικανοποίηση σκοπού, τον οποίο ο νόμος ανάγει σε δημόσιο σκοπό και

γ) το ελληνικό δημόσιο ή ν.π.δ.δ., είτε βάσει του κανονιστικού καθεστώτος που διέπει τη σύμβαση, είτε βάσει ρητρών που προβλέπονται κανονιστικώς, έχουν περιληφθεί στη σύμβαση και αποκλίνουν από το κοινό δίκαιο, βρίσκεται, χάριν του επιδιωκόμενου σκοπού, σε υπερέχουσα θέση έναντι του αντισυμβαλλομένου μέρους, ήτοι σε θέση μη προσιδιάζουσα στον, δυνάμει των διατάξεων του ιδιωτικού δικαίου, συναπτόμενο συμβατικό δεσμό.

Αναφορικά με την πρώτη προϋπόθεση, θα πρέπει να σημειωθεί ότι, όπως προκύπτει από τις βασικές διατάξεις στις οποίες ερείδεται η σύναψη προγραμματικών συμβάσεων, ήτοι το άρθρο 100 του ν. 3852/2010 και το άρθρο 44 του ν. 4412/2016, οι τελευταίες συνάπτονται μεταξύ φορέων του δημοσίου τομέα και οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης. Συνεπώς, εξαρχής είναι προφανής η πλήρωση του οργανικού κριτηρίου. Άλλωστε, το γεγονός ότι σε μια προγραμματική σύμβαση συνηθίζεται να συμμετέχουν δύο ή περισσότεροι δημόσιοι φορείς ή ΟΤΑ είναι νομικώς αδιάφορο όσον αφορά τη διαπίστωση της πλήρωσης του οργανικού κριτηρίου.

Περαιτέρω, ο δημόσιος σκοπός, στον οποίο πρέπει να αποβλέπει μία προγραμματική σύμβαση, προκύπτει επίσης ευθέως εκ του νόμου. Ειδικότερα, στο άρθρο 100 του ν. 3852/2010 προβλέπεται η σύναψη προγραμματικής σύμβασης «για τη μελέτη και εκτέλεση έργων και προγραμμάτων ανάπτυξης μιας περιοχής, καθώς και για την παροχή υπηρεσιών και την υλοποίηση προμηθειών κάθε είδους». Από τη γραμματική διατύπωση της διάταξης θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι ο σκοπός της προγραμματικής σύμβασης εξαντλείται αποκλειστικώς στη μελέτη ή εκτέλεση ενός μεμονωμένου έργου ή υπηρεσίας, στην παροχή υπηρεσιών και στην υλοποίηση προμηθειών, ενέργειες που δεν είναι αυτονόητο ότι αποτελούν «δημόσιο σκοπό». Παρά ταύτα, η ορθή ερμηνεία της διατάξεως, υπό το πρίσμα της αιτιολογικής έκθεσης αυτής και της διάπλασης του θεσμού των προγραμματικών συμβάσεων από τη

⁴⁶ Υπ' αρ. 14/2007 απόφαση του ΑΕΔ, σκ. 5.

νομολογία, οδηγεί στο συμπέρασμα ότι ο νομοθέτης υιοθέτησε το συγκεκριμένο θεσμό προκειμένου να διευκολύνει τη χάραξη αναπτυξιακής πολιτικής, ιδίως στον τομέα της τοπικής αυτοδιοίκησης, και να διευκολύνει τη συνεργασία μεταξύ δημοσίων φορέων, που έχει αναχθεί σε ύψιστη επιδίωξη για την αύξηση της αποτελεσματικότητας του δημοσίου τομέα και, ως εκ τούτου, αποτελεί εκ των ων ουκ άνευ σκοπό δημοσίου συμφέροντος. Άλλωστε, αντίθετη παραδοχή θα οδηγούσε στο άτοπο της σύναψης προγραμματικών συμβάσεων με κερδοσκοπικό χαρακτήρα, η οποία είναι αντίθετη με το γράμμα των οικείων διατάξεων, αλλά και με την εν γένει φιλοσοφία του θεσμού. Ενόψει των ανωτέρω, είναι προφανής η πλήρωση και της δεύτερης προϋπόθεσης. Διευκρινίζεται, ωστόσο, ότι η επιδίωξη δημοσίου σκοπού είναι εφικτή και με μέσα του ιδιωτικού δικαίου, οπότε η σύμβαση χαρακτηρίζεται αβίαστα ως ιδιωτικού δικαίου⁴⁷.

Επιχειρώντας τη διαπίστωση της πλήρωσης και της τρίτης προϋπόθεσης, θα πρέπει να αναφερθεί ότι το εξαιρετικό νομικό καθεστώς που εξασφαλίζει σε έναν φορέα του δημοσίου ή ν.π.δ.δ. υπερέχουσα θέση, στο πλαίσιο μίας σύμβασης, εκδηλώνεται με διάφορους τρόπους, όπως, ιδίως, η μονομερής, από πλευράς του δημοσίου ή ν.π.δ.δ., τροποποίηση των όρων της σύμβασης ή και η λύση αυτής, η επιβολή διοικητικών κυρώσεων ως ποινή για την παράβαση των όρων της σύμβασης και η άσκηση ελέγχου επί των πράξεων ή παραλείψεων του αντισυμβαλλομένου σχετικά με την εκτέλεση των συμβατικών του υποχρεώσεων. Κατά κανόνα, η πρόβλεψη τέτοιων ρητρών δεν απαντάται στο κείμενο μίας προγραμματικής σύμβασης. Αντιθέτως, κατ' ακολουθίαν της βούλησης του νομοθέτη, οι συμβαλλόμενοι σε μία προγραμματική σύμβαση αποβλέπουν εξίσου στην ικανοποίηση σκοπού δημοσίου συμφέροντος, όπως θα αναφερθεί αναλυτικώς στη συνέχεια. Και τούτο είναι λογικό, δεδομένου ότι το σύνολο των φορέων που δύνανται να συμβληθούν αποτελούν νομικά πρόσωπα που λειτουργούν υπέρ ή χάριν του δημοσίου συμφέροντος.

Ως εκ τούτου, στις προγραμματικές συμβάσεις απαντάται η ειδικότερη εκδήλωση της αρχής της ελευθερίας των συμβάσεων, που συνίσταται στη σύμπτωση και την ισότητα της βούλησης του συνόλου των συμβαλλομένων, δηλαδή στην ισοδύναμη, από νομική άποψη, σύμπραξή τους προς υλοποίηση του επιδιωκόμενου σκοπού. Επιπλέον, όπως αναφέρθηκε, οι συμβαλλόμενοι εκκινούν από κοινή αφετηρία, πράττοντας κατά το δυνατόν ισόρροπα εντός του πλαισίου του συμβατικού

⁴⁷ Σπ. Παππά, Εισήγηση στο Νομικό Συμπόσιο της Ελληνικής Εταιρίας Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης “Συμβασιακές Πολιτικές της Τοπικής Αυτοδιοίκησης”, Αθήνα 1991, σελ. 88.

αντικειμένου. Κατόπιν τούτων, τίθεται ευλόγως το ερώτημα εάν οι προγραμματικές συμβάσεις διέπονται από τους κανόνες του ιδιωτικού δικαίου, δεδομένου ότι κανένα μέρος δεν υπερέχει των υπολοίπων και παρά τη συνδρομή του οργανικού κριτηρίου και την επιδίωξη δημοσίου σκοπού.

Σύμφωνα με την απολύτως κρατούσα άποψη, η απάντηση στο ερώτημα είναι αρνητική. Και τούτο διότι, αφενός η ισόρροπη σύμπραξη των μερών αποτελεί όχι μόνο πρακτική αναγκαιότητα, αλλά νομοθετική και νομολογιακή επιταγή και, αφετέρου, οι προγραμματικές συμβάσεις δεν παύουν να διέπονται από εξαιρετικό νομικό καθεστώς, το οποίο εκδηλώνεται από την ιδιαίτερη για αυτές νομοθετική πρόβλεψη από την απορρέουσα εκ του νόμου δυνατότητα σύναψής τους κατά παρέκκλιση των διατάξεων που διέπουν τις λοιπές δημόσιες συμβάσεις και από τις ειδικότερες ρυθμίσεις, οι οποίες, ως προελέχθη, είναι αναγκαστικού δικαίου⁴⁸.

Προς επίρρωση της συγκεκριμένης θέσης είναι αναγκαία η αναφορά στην παρ. 3 του άρθρου 100 του ν. 3852/2010, σύμφωνα με την οποία *“οι προγραμματικές συμβάσεις μπορεί να χρηματοδοτούνται από το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων, μέσω προγραμμάτων συγχρηματοδοτούμενων από την Ευρωπαϊκή Ένωση ή/και χρηματοπιστωτικούς οργανισμούς ή προγραμμάτων που χρηματοδοτούνται αμιγώς από εθνικούς πόρους, τον Τακτικό Προϋπολογισμό ή άλλα εθνικά ή περιφερειακά προγράμματα, καθώς και από τους προϋπολογισμούς των συμβαλλόμενων φορέων”*. Από το συνδυασμό της συγκεκριμένης διάταξης και των διατάξεων περί δημοσίου λογιστικού, ιδίως του ν. 4270/2014, προκύπτει το συμπέρασμα ότι για την εξασφάλιση της χρηματοδότησης των προγραμματικών συμβάσεων απαιτείται σειρά διοικητικών ενεργειών, δεδομένου ότι γίνεται χρήση κρατικών ή ενωσιακών πόρων. Ως εκ τούτου, θα ήταν άτοπη η υιοθέτηση της άποψης ότι η διαχείριση δημοσίου χρήματος, στο πλαίσιο μιας προγραμματικής σύμβασης, γίνεται υπό τους όρους του ιδιωτικού δικαίου και με χρήση των εργαλείων που το τελευταίο παρέχει.

Από τα ανωτέρω συμπεραίνει κανείς ότι οι προγραμματικές συμβάσεις είναι, καταρχήν, διοικητικές συμβάσεις. Βέβαια, κατ' εξαίρεση και όταν ο επιδιωκόμενος δημόσιος σκοπός ικανοποιείται, κατά περίπτωση, με μέσα του ιδιωτικού δικαίου, η σύμβαση δύναται να χαρακτηριστεί ως ιδιωτικού δικαίου. Άλλωστε, και μόνο το γεγονός ότι τα συμβαλλόμενα μέρη προβαίνουν στο χαρακτηρισμό της μεταξύ τους σύμβασης ως «προγραμματικής», δεν οδηγεί άνευ ετέρου στο συμπέρασμα ότι η

⁴⁸ Σπ. Παππά, ό.π., σελ. 88.

σύμβαση νοείται ως τέτοια. Το ζήτημα κρίνεται κατά περίπτωση και αποτελεί αντικείμενο του προβλεπόμενου στο νόμο ελέγχου, προληπτικού ή κατασταλτικού, στο πλαίσιο του οποίου το αρμόδιο όργανο (Κλιμάκιο ή Επίτροπος του Ελεγκτικού Συνεδρίου) εξετάζει την πλήρωση του συνόλου των προϋποθέσεων που αναλύθηκαν, ώστε να διαπιστώσει εάν η εκάστοτε σύμβαση δύναται ή μη να χαρακτηρισθεί ως προγραμματική.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Γ'

Ερμηνεία των προγραμματικών συμβάσεων

I. Αντικείμενο και σκοπός της προγραμματικής σύμβασης

Αφετηρία της προσπάθειας οριοθέτησης του αντικειμένου και του σκοπού των προγραμματικών συμβάσεων αποτελεί η, σύμφωνη με τη νομολογία των Δικαστηρίων, παραδοχή του προηγούμενου κεφαλαίου, ότι οι συμβάσεις αυτές αποτελούν το εργαλείο για την επίτευξη αναπτυξιακών σκοπών, οι οποίοι εμφανίζονται ως ειδικότερη περίπτωση του σκοπού δημοσίου συμφέροντος που καλούνται να υπηρετήσουν οι δημόσιοι φορείς. Άλλωστε, ο θεσμός της προγραμματικής σύμβασης αποτελεί ένα επιπλέον εργαλείο αναπτυξιακής λειτουργίας που ο νομοθέτης προέβλεψε προκειμένου να ενδυναμώσει την τοπική αυτοδιοίκηση και να ενισχύσει την προσπάθεια ανάπτυξης των τοπικών κοινωνιών.

Με την υπ' αρ. 27/22.4.1985 εγκύκλιό του το Υπουργείο Εσωτερικών προέβη στην καταγραφή των στόχων του, τότε νέου, θεσμού των προγραμματικών συμβάσεων. Σύμφωνα με αυτή, ο θεσμός στοχεύει:

- *“στο συντονισμό της δράσης των φορέων που συμβάλλονται στην προγραμματική σύμβαση,*
- *στην εξασφάλιση της ισότιμης συνεργασίας μεταξύ των συμβαλλόμενων μερών,*
- *στην ισότιμη και αλληλέγγυα ευθύνη για την υλοποίηση ενός στόχου,*
- *στην αποκέντρωση της πολιτικής εξουσίας,*
- *στην εξασφάλιση της κοινωνικής συναίνεσης με τη συμμετοχή και αξιοποίηση των κοινωνικών φορέων - κοινωνικών εταίρων που μπορούν να είναι « εκ τρίτου συμβαλλόμενοι» στην προγραμματική σύμβαση και*
- *στην προώθηση και ενίσχυση των διαδικασιών του Δημοκρατικού Προγραμματισμού⁴⁹”.*

Ήδη από τον πρώτο καιρό εμφάνισης του θεσμού στην ελληνική έννομη τάξη διαπιστώνεται η πρόθεση του νομοθέτη να προσφέρει στην τοπική αυτοδιοίκηση μία σημαντική λύση, ώστε η τελευταία να διεκπεραιώσει το βασικό και ουσιαστικό της έργο και να συμμετάσχει ισότιμα στην ανάπτυξη των τοπικών κοινωνιών. Προς τούτο συνηγορεί και η ανερυθρίαστη πρόβλεψη του νομοθέτη για τις επιτρεπτές δράσεις που δύνανται να αποτελέσουν αντικείμενο μίας προγραμματικής σύμβασης και

⁴⁹ Βλ. αναφερόμενη εγκύκλιο του Υπουργείου Εσωτερικών.

περιλαμβάνουν τη μελέτη και εκτέλεση έργων ή προγραμμάτων ανάπτυξης μιας περιοχής και την παροχή υπηρεσιών. Δεν είναι τυχαίο ότι η συγκεκριμένη διατύπωση διατηρήθηκε διαχρονικά στις διατάξεις που προβλέπουν τη δυνατότητα σύναψης προγραμματικών συμβάσεων και αποτυπώνεται και στο άρθρο 100 του ν. 3852/2010.

Από τη διάταξη αυτή συνάγεται, ότι η προγραμματική σύμβαση μπορεί να έχει αντικείμενα δύο κατηγοριών: αφενός τη μελέτη και εκτέλεση έργων και προγραμμάτων, που εντάσσονται στην αναπτυξιακή διαδικασία και, αφετέρου, την παροχή υπηρεσιών, που δεν εντάσσονται απαραίτητα στην αναπτυξιακή διαδικασία, αλλά υπηρετούν ανάγκες της τοπικής κοινωνίας⁵⁰.

Σχετικά με το πρώτο επίπεδο, θα πρέπει να επισημανθεί ότι ο όρος «αναπτυξιακή διαδικασία» δεν θα πρέπει να ερμηνεύεται στενά, ως οικονομική ανάπτυξη μόνο, αλλά με την ευρεία έννοια που συνιστά την ολοκληρωμένη ανάπτυξη μιας τοπικής κοινωνίας, η οποία συνίσταται στην ποσοτική και ποιοτική ανέλιξη των παραγωγικών δραστηριοτήτων και, γενικότερα, των κοινωνικών δομών και σχέσεων της τοπικής κοινωνίας σε όλα τα επίπεδα, κατά τρόπο ενιαίο και λειτουργικό, ώστε να αξιοποιούνται οι δυνατότητες της περιοχής και να ανταποκρίνονται στις ανάγκες της, οι οποίες, με τη σειρά τους, διαρκώς και αυτές αναπτύσσονται, αλλά και μεταβάλλονται.

Επιπλέον, ο νομοθέτης διαχρονικά επιλέγει να μην καθορίσει τα τοπικά όρια της περιοχής, η ανάπτυξη της οποίας επιδιώκεται με την προγραμματική σύμβαση, καταλείποντας την επιλογή αυτή στη βούληση των συμβαλλομένων μερών. Κατά συνέπεια, είναι επιτρεπτή η συμμετοχή στη σύμβαση περισσότερων του ενός ΟΤΑ. Σε κάθε περίπτωση, από τη γραμματική ερμηνεία της διατάξεως και το πνεύμα του θεσμού, ο οποίος συνδέεται με την τοπική ανάπτυξη, συνάγεται το συμπέρασμα ότι η προγραμματική σύμβαση προϋποθέτει γεωγραφική ενότητα και δεν μπορεί να αφορά γεωγραφικά διάσπαρτες περιοχές, έστω και αν εμφανίζουν κοινά χαρακτηριστικά ή αντιμετωπίζουν κοινά προβλήματα. Η συγκεκριμένη θέση βρίσκει έρεισμα και στο άρθρο 102 του Συντάγματος, δυνάμει του οποίου η επίλυση ζητημάτων τοπικού χαρακτήρα επαφίεται στην αρμοδιότητα των ΟΤΑ, πάντοτε με τη συνδρομή της κεντρικής διοίκησης⁵¹.

⁵⁰ Σ. Μπαμπά, Εισήγηση στο Νομικό Σεμινάριο της Ελληνικής Εταιρίας Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης “Νέοι Θεσμοί της Τοπικής Αυτοδιοίκησης”, Αθήνα 1989, σελ. 50.

⁵¹ Σ. Μπαμπά, ό.π., σελ. 51.

Ως προς την έννοια του «έργου», σημειώνεται ότι η τελευταία είναι επαρκώς οριοθετημένη, ιδίως μέσω της νομοθετικής ρύθμισης και της επικρατούσης πρακτικής των δημοσίων έργων. Απομένει η αποσαφήνιση της έννοιας των προγραμμάτων, τα οποία νοούνται σε ευρύτερη μορφή, δηλαδή ως σύνολο ενεργειών που μελετώνται και προσδιορίζονται εκ των προτέρων και εντάσσονται σε μια ενιαία στοχοθέτηση και λογική, αποβλέπουν, δε, στην εκπλήρωση συγκεκριμένου σκοπού. Στο πλαίσιο αυτό, η αναφορά σε προγράμματα υποδηλώνει την ύπαρξη, αφενός, μερικότερων προγραμμάτων που αποβλέπουν σε ειδικότερους σκοπούς, αφετέρου, προγραμμάτων που κρίνονται *ad hoc* ως αναπτυξιακά και τα οποία αποβλέπουν, κατά τρόπο συλλογικό, στην ολοκληρωμένη κοινωνική ανάπτυξη μιας περιοχής⁵².

Σχετικά με το δεύτερο επίπεδο, επισημαίνεται ότι η αναφορά ως αντικειμένου της προγραμματικής σύμβασης και της παροχής υπηρεσιών, μπορεί να αφορά και υπηρεσίες που δεν εντάσσονται στην αναπτυξιακή διαδικασία, αλλά σε τρέχουσες κοινωνικές λειτουργίες, δεδομένου ότι ο νόμος δεν καθορίζει συγκεκριμένα τις υπηρεσίες αυτές. Ως εκ τούτου, η παροχή μιας υπηρεσίας στο πλαίσιο μιας προγραμματικής σύμβασης και το αν είναι δυνατή η υπαγωγή της τελευταίας στην αναπτυξιακή διαδικασία εναπόκειται στη βούληση των συμβαλλομένων μερών και κρίνεται κατά περίπτωση.

Περαιτέρω, σύμφωνα με την πάγια νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου, απαραίτητη προϋπόθεση για τη νόμιμη σύναψη προγραμματικής σύμβασης είναι ο σκοπός, τον οποίο καλείται η τελευταία να εκπληρώσει, να μην είναι δυνατόν να επιτευχθεί με άλλο νόμιμο τρόπο. Επιπλέον, *“η προγραμματική σύμβαση δεν μπορεί να λειτουργεί ως ισοδύναμη ή εναλλακτική με την ειδικώς προβλεπόμενη από την κείμενη νομοθεσία διαδικασία επιλογής αναδόχου για την επίλυση του ανακύπτοντος ζητήματος, ούτε να χρησιμοποιείται καταχρηστικά για την παράκαμψη διατάξεων που θέτουν συγκεκριμένους περιορισμούς στη δράση των συμβαλλόμενων φορέων ή απαιτούν την τήρηση συγκεκριμένων όρων και προϋποθέσεων για την άσκησή της⁵³”*.

Επιχειρώντας την ανάλυση της συγκεκριμένης νομολογιακής παραδοχής, θα πρέπει να αναφερθεί ότι η αρχή της νομιμότητας, η οποία διέπει τη δράση της Διοίκησης εν γένει, δεν έχει ισχύ μόνο επί της έκδοσης από τις διοικητικές αρχές μονομερών εκτελεστών διοικητικών πράξεων, αλλά και επί της ικανότητας αυτών προς

⁵² Σπ. Παππά, ό.π., σελ. 52.

⁵³ Πράξη 24/2017 του VII Κλ. του ΕλΣυν.

σύναψη συμβάσεων, τόσο του διοικητικού όσο και του ιδιωτικού δικαίου, με συγκεκριμένο, προβλεπόμενο στο νόμο, περιεχόμενο, κατ' αντίθεση με την καθιερούμενη στο άρθρο 361 του Αστικού Κώδικα αρχή της ελευθερίας των συμβάσεων, η οποία στηρίζεται στην αυτονομία της ιδιωτικής βουλήσεως⁵⁴.

Επιπλέον, στο ν. 4270/2014 θεσπίζονται γενικές αρχές διαχείρισης των δημοσίων οικονομικών του δημοσίου τομέα, με στόχο την εξασφάλιση της ορθής και υγιούς διαχείρισης του δημοσίου χρήματος και, συγκεκριμένα:

- α) η αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης που εξειδικεύεται στις αρχές της οικονομικότητας, της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας⁵⁵,
- β) η αρχή της υπευθυνότητας και της λογοδοσίας,
- γ) η αρχή της διαφάνειας και
- δ) η αρχή της ειλικρίνειας⁵⁶.

Υπό το πρίσμα των ανωτέρω αρχών, οι διατάξεις που διέπουν διαχρονικά τις προγραμματικές συμβάσεις είναι διατυπωμένες με ευρύτητα, χωρίς να γίνεται ειδικότερη διάκριση ως προς το είδος των επιδιωκόμενων, με αυτές, σκοπών. Επιπλέον, προκειμένου να συμμετάσχει ένα νομικό πρόσωπο ως συμβαλλόμενο σε μία τέτοια σύμβαση, θα πρέπει το αντικείμενο της τελευταίας και, κατ' επέκταση οι αναλαμβανόμενες από το νομικό πρόσωπο υποχρεώσεις, να εμπίπτουν και εν γένει να στοιχούνται με τις εκ του νόμου αρμοδιότητές του, που δύνανται να προκύπτουν τόσο από τις καταστατικές αυτού διατάξεις, όσο και από κάθε άλλη τυχόν εφαρμοστέα διάταξη νόμου. Σε διαφορετική περίπτωση, θα υπάρχει καταστρατήγηση των αρμοδιοτήτων του νομικού προσώπου και θα επέλθουν αποτελέσματα μη αποδεκτά από το δίκαιο⁵⁷.

Σε κάθε περίπτωση, για τη νομιμότητα μίας προγραμματικής σύμβασης θα πρέπει να προκύπτει ευθέως η εξυπηρέτηση σκοπού που τα συμβαλλόμενα μέρη είναι επιφορτισμένα από το νόμο να επιτελούν, ήτοι η πραγματική και όχι κατά φαινόμενο και προσχηματική συμμετοχή τους. Άλλωστε, ο θεσμός των προγραμματικών

⁵⁴ Χρ. Μουκίου “Η αρχή της νομιμότητας και οι συμβάσεις του δημοσίου και των ΝΠΔΔ”, σε ΔιΔικ 2/1997, σ. 283-300, Sakkoulas-Online.gr.

⁵⁵ Σύμφωνα με την αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, η διαχείριση της περιουσίας και των υποχρεώσεων των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης πρέπει να διενεργείται με σύνεση και με γνώμονα την εξασφάλιση της δημοσιονομικής βιωσιμότητας. Η εν λόγω αρχή κατοχυρώνεται ρητά στο άρθρο 33 του ν. 4270/2014 και εν πολλοίς ταυτίζεται με το στόχο της εξορθολογισμένης χρήσης των δημοσίων πόρων που εξαγγέλλεται στο προοίμιο της οδηγίας 2014/24/ΕΕ.

⁵⁶ Αιτιολογική Έκθεση ν. 4270/2014 “Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας (ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ) - δημόσιο λογιστικό”, σελ. 9.

⁵⁷ Γνμδ. 44/2017 του ΝΣΚ, σκ. 13.

συμβάσεων εισήχθη προς εξοικονόμηση και όχι προς διάθεση πόρων, γεγονός που σημαίνει ότι οι συμβάσεις αυτές δεν αποτελούν χρηματοδοτικό μηχανισμό, ούτε λειτουργούν ως μηχανισμός απευθείας αναθέσεως έργων ή προμηθειών, ούτε δύνανται να χρησιμοποιούνται καταχρηστικώς για την παράκαμψη διατάξεων που θέτουν συγκεκριμένους όρους και περιορισμούς στη δράση των δημοσίων νομικών προσώπων ή απαιτούν την τήρηση συγκεκριμένων όρων για την άσκησή της⁵⁸.

Ως εκ τούτου, οι συμβαλλόμενοι σε μια Προγραμματική Σύμβαση φορείς θα πρέπει να επιδιώκουν περιοριστικά κοινό σκοπό συνιστάμενο στην ανάπτυξη της τοπικής κοινωνίας και να εκκινούν από κοινή αφετηρία, συμπράττοντας κατά το μέγιστο δυνατό ισόρροπα. Σε κάθε περίπτωση, σκοπός της Προγραμματικής Σύμβασης δεν δύναται να είναι η επίτευξη κέρδους. Επιπλέον, σκοπός μιας προγραμματικής σύμβασης πρέπει να είναι η ανάπτυξη της περιοχής στην οποία δραστηριοποιείται ο φορέας που συμβάλλεται. Προκειμένου, λοιπόν, να είναι νόμιμη μία προγραμματική σύμβαση, το αντικείμενο της πρέπει να έχει τοπικό αναπτυξιακό χαρακτήρα, ο δε σκοπός της να συνδέεται άμεσα και πραγματικά με τις ανάγκες των ορίων της σχετικής περιοχής.

Περαιτέρω, ένα μεγάλο πρόβλημα που καλείται να ρυθμίσει το Ελεγκτικό Συνέδριο κατά τον προληπτικό έλεγχο των προγραμματικών συμβάσεων είναι η συχνή πρακτική των φορέων που συμβάλλονται να υποκρύπτουν στις συμβάσεις που συνάπτουν όχι προγραμματικές συμβάσεις, αλλά συμβάσεις απευθείας ανάθεσης, ώστε, αφενός, να αποφύγουν τους περιορισμούς του π.δ. 60/2007 (διενέργεια διαγωνιστικής διαδικασίας εφόσον δεν πληρούνται οι όροι να διενεργηθεί απευθείας ανάθεση), και, αφετέρου, να λαμβάνουν την απαραίτητη χρηματοδότηση, όπως γίνεται σε μία προγραμματική σύμβαση.

Στην περίπτωση, επομένως, που η ελεγχόμενη σύμβαση υποκρύπτει επαχθή αιτία μεταξύ των συμβαλλομένων, ή οι τυχόν προβλεπόμενες περιουσιακές μετακινήσεις έχουν τον χαρακτήρα ανταλλάγματος, ή υποκρύπτεται η επίτευξη κέρδους, τότε θα πρέπει οι συμβάσεις αυτές, εφόσον έχουν χαρακτηριστεί ως προγραμματικές, να κρίνονται ως μη νόμιμες και ως συμβάσεις άλλου είδους (π.χ. ανάθεσης έργων, προμηθειών μελετών υπηρεσιών κλπ).

⁵⁸ Γνμδ. 44/2017 του ΝΣΚ, σκ. 15.

Ενόψει των ανωτέρω και των αρχών που προαναφέρθηκαν, παρέπεται ότι δεν είναι νόμιμη προγραμματική σύμβαση στις, ενδεικτικώς αναφερόμενες, περιπτώσεις κατά τις οποίες με αυτή:

α) Ένα συμβαλλόμενο μέρος αποβλέπει στην επίτευξη της νόμιμης αποστολής του, ενώ ο αντισυμβαλλόμενος ή ο μετέχων στη σύμβαση ιδιωτικός φορέας επιδιώκει την προσπόριση κέρδους, μέσω του οικονομικού αντικειμένου που υποκρύπτεται η σύναψη δημόσιας σύμβασης παροχής υπηρεσιών.

β) Συμφωνείται η απλή ανάθεση κατασκευής έργου ή συντάξεως μελέτης από ένα συμβαλλόμενο μέρος σε άλλο, ώστε ο ένας φορέας να επέχει απλώς θέση αναδόχου κατασκευής του έργου ή συντάξεως της μελέτης, οπότε πρόκειται περί κοινής συμβάσεως απευθείας ανάθεσης έργου, το κύρος της οποίας εξαρτάται από τις εφαρμοζόμενες, κατά περίπτωση, διατάξεις.

γ) Οι τυχόν προβλεπόμενες περιουσιακές μετακινήσεις δεν περιορίζονται στην κάλυψη των απαραίτητων δαπανών για την υλοποίηση του συμβατικού αντικειμένου, αλλά λαμβάνουν το χαρακτήρα ανταλλάγματος, όπως στις αμφοτεροβαρείς συμβάσεις εξ επαχθούς αιτίας, όπου ο συμβαλλόμενος αναλαμβάνει την εκτέλεση του έργου ή της υπηρεσίας με σκοπό την επίτευξη κέρδους ή έναντι ανταλλάγματος.

δ) Τίθενται όροι περί τροποποιήσεως, παρατάσεως ή συμπληρώσεως των όρων της σύμβασης, οι οποίοι επαφίενται στην απόλυτα ελεύθερη βούληση των συμβαλλομένων⁵⁹.

Ενόψει των ανωτέρω, ως μη νόμιμες έχουν κριθεί από το Ελεγκτικό Συνέδριο προγραμματικές συμβάσεις που υποκρύπτουν απευθείας αναθέσεις όπως:

α) *“σύμβαση μεταξύ ΟΤΑ και του Εθνικού Μετσοβίου Πολυτεχνείου για την εκπόνηση ερευνητικού έργου με σκοπό την τεκμηρίωση της δομικής τρωτότητας στα σχολικά κτίρια του Δήμου, η οποία συνιστά στην πραγματικότητα δημόσια σύμβαση με αντικείμενο την εκπόνηση μελέτης⁶⁰”*,

β) *“σύμβαση μεταξύ Δήμου και Κοινοφελούς Δημοτικής Επιχείρησης για την αντιμετώπιση μέρους των δαπανών λειτουργίας των Παιδικών και Βρεφονηπιακών Σταθμών και ΚΔΑΠ που εποπτεύει την Επιχείρηση⁶¹”*,

⁵⁹ Γνμδ. 44/2017 του ΝΣΚ, σκ. 15.

⁶⁰ Πράξη 266/2014 του VII Κλ. του ΕλΣυν.

⁶¹ Πράξη 48/2015 του VII Κλ. του ΕλΣυν.

γ) “σύμβαση με αντικείμενο ασφαλιστική επιθεώρηση και εκτίμηση ασφαλιστικών κινδύνων των κτιρίων του Δήμου από Ανώνυμη Εταιρεία Δήμου, η οποία συνιστά στην πραγματικότητα απευθείας ανάθεση υπηρεσιών από το Δήμο στην Α.Ε.⁶²”,

δ) “σύμβαση μεταξύ Δήμου και κοινωφελούς ιδρύματος για την παροχή υπηρεσιών σίτισης, στέγασης και υποστήριξης σε κατοίκους της περιοχής που είναι άποροι, η οποία αποτελεί εν τοις πράγμασι κοινή σύμβαση μίσθωσης ακινήτου⁶³” και

ε) “σύμβαση για υδρογεωλογική μελέτη από Δήμο στο Ε.Κ.Β.Α.Α, η οποία συνιστά στην πραγματικότητα σύμβαση ανάθεσης μελέτης⁶⁴”.

Επομένως, υπό το πρίσμα των αρχών της νομιμότητας, της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης και της οικονομικότητας, που διέπουν τη δράση και λειτουργία της δημόσιας διοίκησης και επιβάλλουν την εκπλήρωση των από το Νόμο ανατιθέμενων στους δημόσιους φορείς αρμοδιοτήτων με την ελάχιστη κατά το δυνατόν επιβάρυνση του προϋπολογισμού τους, η σύναψη της προγραμματικής σύμβασης αποτελεί το *ultimum refugium*, την έσχατη καταφυγή, για την επίτευξη του επιδιωκόμενου με αυτή σκοπού, υπό την έννοια ότι η προσφυγή σε αυτή επιτρέπεται μόνο στην περίπτωση που το συγκεκριμένο αποτέλεσμα δεν είναι δυνατό να επιτευχθεί με άλλο νόμιμο τρόπο.

Ολοκληρώνοντας την ανάλυση του αντικειμένου και του σκοπού των προγραμματικών συμβάσεων, θα πρέπει να αναφερθεί η περίπτωση των συμβάσεων που συνάπτονται δυνάμει του άρθρου 44 του ν. 4412/2016. Στη συγκεκριμένη διάταξη καθιερώνεται η υποχρέωση των τεχνικών υπηρεσιών των αναθέτουσών αρχών να διαθέτουν διαχειριστική και τεχνική επάρκεια για τη διεξαγωγή της διαδικασίας σύναψης, την εποπτεία και την επίβλεψη δημόσιας σύμβασης έργου ή μελέτης. Η ελάχιστη στελέχωση κατά αριθμό, ειδικότητα, προσόντα των απασχολούμενων στην τεχνική υπηρεσία της αναθέτουσας αρχής, καθώς επίσης και οι ειδικότερες προδιαγραφές επάρκειάς της ανάλογα με την εκτιμώμενη αξία, το είδος, την κατηγορία, το μέγεθος και την πολυπλοκότητα των επιδιωκόμενων έργων ή μελετών καθορίζεται με κοινή απόφαση του Υπουργού Υποδομών Μεταφορών και του κατά περίπτωση αρμόδιου Υπουργού.

Σύμφωνα με την ίδια διάταξη, σε περίπτωση που η τεχνική υπηρεσία μιας αναθέτουσας αρχής δεν πληροί τις προδιαγραφές επάρκειας που προβλέπονται από την

⁶² Πράξη 141/2015 του VII Κλ. του ΕλΣυν.

⁶³ Πράξη 219/2015 του VII Κλ. του ΕλΣυν.

⁶⁴ Πράξη 354/2016 του VII Κλ. του ΕλΣυν.

εν λόγω απόφαση, θεωρείται υπηρεσία που δεν έχει τεχνική επάρκεια και η διεξαγωγή της διαδικασίας σύναψης, η εποπτεία και η επίβλεψη των δημοσίων συμβάσεων, έργων ή μελετών αρμοδιότητάς της, διενεργούνται, με προγραμματική σύμβαση.

Εν προκειμένω ο νομοθέτης προβλέπει ρητώς μια ειδική περίπτωση στην οποία επιτρέπεται η σύναψη προγραμματικής σύμβασης, εξειδικεύοντας, κατ' αυτό τον τρόπο, το σκοπό που επιδιώκεται μέσω της τελευταίας. Και εδώ, όμως, ο νομοθέτης, συντασσόμενος με τις αρχές της νομιμότητας, της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης και της οικονομικότητας, χρησιμοποιεί τη λύση της προγραμματικής σύμβασης ως *ultimum refugium* για την παράκαμψη των προβλημάτων που δημιουργούνται από την έλλειψη επάρκειας της αναθέτουσας αρχής. Προς τούτο συνηγορεί και η σπουδή του να προβλέψει συγκεκριμένες προδιαγραφές επάρκειας των αναθετουσών αρχών, ώστε να μην υπάρχουν αμφιβολίες ως προς το συγκεκριμένο ζήτημα.

Συμπερασματικά επισημαίνεται ότι η αξιολόγηση του αντικειμένου και, κυρίως, του σκοπού, μίας προγραμματικής σύμβασης συνιστά πραγματικό ζήτημα, το οποίο αποτελεί αντικείμενο του προληπτικού ελέγχου αυτής και κρίνεται κατά περίπτωση. Θα πρέπει να επισημανθεί ότι, δυστυχώς, είναι σύνθηρες το φαινόμενο σύναψης κοινών δημοσίων συμβάσεων υπό το μανδύα προγραμματικής σύμβασης. Το πρόβλημα εντοπίζεται ιδίως στις συμβάσεις που ο προϋπολογισμός τους υπολείπεται των ορίων που ο νόμος προβλέπει για τη διενέργεια προληπτικού ελέγχου και, ως εκ τούτου, δεν υπάγονται στον έλεγχο νομιμότητας από τα αρμόδια προς τούτο όργανα.

Κατά τη γνώμη μας η συγκεκριμένη πρακτική κείται εκτός των ορίων της νομιμότητας και συνεπάγεται αδιαφάνεια κατά τη διαδικασία σύναψης δημοσίων συμβάσεων, δύναται, δε, να δημιουργήσει προβλήματα κατά την υλοποίηση του συμφωνούμενου έργου⁶⁵. Σε κάθε περίπτωση, η συγκεκριμένη διαδικασία αποτελεί τροχοπέδη για την επίτευξη των αναπτυξιακών στόχων της εκάστοτε μεμονωμένης περιοχής και οδηγεί αναπόδραστα στην έλλειψη εμπιστοσύνης των πολιτών προς το κράτος, αλλά και τον κατά περίπτωση αρμόδιο Ο.Τ.Α. Για το λόγο αυτό, η καταφυγή στη λύση της εκτέλεσης ενός έργου με προγραμματική σύμβαση θα πρέπει να γίνεται υπό αυστηρές προϋποθέσεις και, μόνον, εφόσον έχει εξαντληθεί οποιαδήποτε προσπάθεια υλοποίησης αυτού με διαφορετικό τρόπο.

⁶⁵ Χρ. Μουκίου, “Διαφάνεια, Ακεραιότητα και Εντιμότητα στις Δημόσιες Συμβάσεις”, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2017, σελ. 363.

II. Διαδικασία σύναψης προγραμματικής σύμβασης

Όπως προαναφέρθηκε, βασικό προαπαιτούμενο για τη σύναψη μίας προγραμματικής σύμβασης αποτελεί η επιδίωξη ενός κοινού αναπτυξιακού σκοπού από πλευράς των συμβαλλομένων μερών και η σύμπτωση της βούλησης των τελευταίων, η οποία συνίσταται, αφενός, στη βούλησή τους για την πραγματοποίηση της επιδιωκόμενης μελέτης, έργου ή υπηρεσίας και, αφετέρου, στη συμφωνία τους για τους επιμέρους όρους της σύμβασης. Ως εκ τούτου, αφετηρία της διαδικασίας σύναψης μίας προγραμματικής σύμβασης αποτελεί η διαπίστωση της αναγκαιότητας υλοποίησης του επιδιωκόμενου έργου και της ανεπάρκειας του ενδιαφερόμενου φορέα να υλοποιήσει το έργο με ίδια μέσα και η αποτυχία εξεύρεσης έτερου νόμιμου τρόπου για την υλοποίηση.

Αφού οι συμβαλλόμενοι φορείς, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους και δια των υπηρεσιών τους, συμφωνήσουν επί των επιμέρους λεπτομερειών του υπό υλοποίηση προγράμματος, συνεργάζονται και καταλήγουν στο σχέδιο της σύμβασης. Ακολουθεί η διαδικασία έγκρισης του σχεδίου από το αρμόδιο όργανο των συμβαλλομένων, το οποίο είναι διαφορετικό για κάθε κατηγορία φορέων.

Ειδικότερα, σε ο,τι αφορά τους ΟΤΑ α' και β' βαθμού, αρμόδιο όργανο για την έγκριση των σχεδίων προγραμματικών συμβάσεων είναι το Δημοτικό και Περιφερειακό Συμβούλιο, αντίστοιχα, μετά την σιωπηρή κατάργηση του άρθρου 21 ν. 4690/2020, σύμφωνα με το οποίο ως αρμόδιο όργανο για την έγκριση οριζόταν η Οικονομική Επιτροπή του Δήμου ή της Περιφέρειας.

Σε ο,τι αφορά τα λοιπά νομικά πρόσωπα δημοσίου και ιδιωτικού δικαίου, ανεξάρτητες αρχές και τυχόν φορείς του ιδιωτικού δικαίου που, κατά περίπτωση, συμμετέχουν σε μία προγραμματική σύμβαση, η έγκριση των όρων της τελευταίας πραγματοποιείται με απόφαση του αρμοδίου οργάνου του φορέα.

Είναι σημαντικό να τονιστεί ότι, κατά την κρατούσα στη θεωρία άποψη, η οποία αποτυπώνεται στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, η απόφαση με την οποία, το αρμόδιο όργανο του εκάστοτε φορέα επιλέγει, κατ' εφαρμογήν των σχετικών διατάξεων, την σύναψη προγραμματικής σύμβασης ως ενδεικνυόμενο κατά τις περιστάσεις εργαλείο ασκήσεως της πολιτικής του, έναντι των άλλων νομικών και τεχνικών εργαλείων που έχει στην διάθεσή του (λ.χ. εκπόνηση μελετών ή εκτέλεση έργων από τις υπηρεσίες του ή ανάθεση εκπονήσεως μελετών ή εκτελέσεως έργων σε τρίτους κατόπιν διαγωνισμού κ.λπ.) ενέχει άσκηση δημόσιας εξουσίας και αποτελεί, ως εκ τούτου, εκτελεστή διοικητική πράξη, υπαγόμενη στην ακυρωτική αρμοδιότητα

του Συμβουλίου της Επικρατείας, τούτο δε ανεξαρτήτως του χαρακτήρα της καταρτιζόμενης συμβάσεως ως διοικητικής ή ιδιωτικής⁶⁶.

Επιπλέον, ένα σημαντικό βήμα που θα πρέπει να προηγείται της υπογραφής μίας προγραμματικής σύμβασης είναι η εξασφάλιση των απαιτούμενων πιστώσεων από το συμβαλλόμενο ή τους συμβαλλόμενους που χρηματοδοτούν το έργο⁶⁷. Στο πλαίσιο αυτό, με απόφαση του αρμοδίου οργάνου του φορέα πραγματοποιείται η δέσμευση της απαιτούμενης πίστωσης από τον τακτικό προϋπολογισμό ή από τον προϋπολογισμό του φορέα ή από το εκάστοτε χρηματοδοτικό πρόγραμμα, κατά τα οριζόμενα στην παρ. 3 του άρθρου 100 του ν. 3852/2010.

Μετά την εξασφάλιση της απαιτούμενης πίστωσης, ακολουθεί η ανάληψη υποχρέωσης, σύμφωνα με τα άρθρα 66 και επόμενα του ν. 4270/2014, που αποτελεί διοικητική πράξη με την οποία γεννάται ή βεβαιώνεται υποχρέωση του Δημοσίου και των λοιπών φορέων της Γενικής Κυβέρνησης έναντι τρίτων. Η απόφαση ανάληψης υποχρέωσης υπογράφεται από τον διατάκτη του φορέα που έχει οριστεί και περιέχει βεβαίωση του προϊστάμενου των οικονομικών υπηρεσιών του φορέα, ότι το ποσό της δαπάνης που αφορά, βρίσκεται εντός των ορίων της σχετικής πίστωσης και ότι έχει δεσμευθεί από τον προϋπολογισμό του φορέα. Το ποσό αυτό παραμένει δεσμευμένο μέχρι την καταβολή του ή μέχρι την ανάκληση της δέσμευσης της πίστωσης.

Αφού ολοκληρωθούν οι ανωτέρω ενέργειες, ακολουθεί ο προληπτικός έλεγχος της υπό σύναψη σύμβασης από το Ελεγκτικό Συνέδριο, στην περίπτωση που υφίσταται σχετική υποχρέωση, σύμφωνα με το άρθρο 324 του ν. 4700/2020. Μετά και την έγκριση του σχεδίου της σύμβασης από το Ελεγκτικό Συνέδριο, ακολουθεί η υπογραφή της τελευταίας από τους νομίμους εκπροσώπους των συμβαλλομένων.

III. Συμβαλλόμενοι φορείς

Όπως εκτέθηκε ανωτέρω, το άρθρο 100 του ν. 3852/2010 αποτελεί τη διάταξη – πλαίσιο για τη σύναψη προγραμματικών συμβάσεων. Ως εκ τούτου, στη συγκεκριμένη διάταξη καταγράφονται αναλυτικά, αλλά όχι περιοριστικά, οι φορείς που υποχρεωτικά ή δυνητικά συμβάλλονται σε μία τέτοια σύμβαση. Επισημαίνεται ότι η διάταξη αποτελεί αντικείμενο συνεχών τροποποιήσεων και προσθηκών φορέων που δύνανται να συμβληθούν σε προγραμματικές συμβάσεις, ως εκ τούτου η καταγραφή

⁶⁶ Υπ' αρ. 591/2009 Απόφαση του Δ' Τμ. Του ΣτΕ, σκ. 4.

⁶⁷ Πράξη 247/2020 του Ζ' Κλ. Του ΕλΣυν, σκ. 4.

που ακολουθεί αναφέρεται στα ισχύοντα κατά το χρόνο σύνταξης της παρούσης εργασίας.

Από τη διατύπωση της διάταξης διαπιστώνεται η ομαδοποίηση των φορέων και η διάκρισή τους σε τρεις κατηγορίες και, συγκεκριμένα:

α) στους φορείς που απαραίτητα συμμετέχουν σε μία προγραμματική σύμβαση (κύριοι συμβαλλόμενοι) που είναι οι εξής:

- οι Δήμοι, οι Περιφέρειες, οι σύνδεσμοι Δήμων και τα δίκτυα Δήμων και Περιφερειών του άρθρου 101 του ν. 3852/2010,

- οι περιφερειακές ενώσεις Δήμων, η Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδας και η Ένωση Περιφερειών Ελλάδας,

- τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου που συνιστούν ή στα οποία συμμετέχουν οι ανωτέρω φορείς και τα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου στα οποία συμμετέχουν ή συνιστούν η ΚΕΔΕ και η ΕΠΕ, καθώς και νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου, στα οποία συμμετέχουν οι τελευταίες,

- οι δημοτικές επιχειρήσεις ύδρευσης και αποχέτευσης,

- οι επιχειρήσεις των ΟΤΑ που ανήκουν στο δημόσιο τομέα, σύμφωνα με την παρ. 6 του άρθρου 1 του ν. 1256/1982,

- τα δημοτικά και περιφερειακά ιδρύματα,

- τα κοινωφελή ιδρύματα και κληροδοτήματα και

- τα Ανώτατα Εκπαιδευτικά Ιδρύματα.

β) στους φορείς που συμμετέχουν ως αντισυμβαλλόμενοι και είναι οι εξής:

- το Δημόσιο, όπως αυτό επαναοριοθετήθηκε με το άρθρο 51 του ν. 1892/1990,

- η Εγνατία Οδός Α.Ε.,

- η Μονάδα Οργάνωσης της Διαχείρισης Αναπτυξιακών Προγραμμάτων Α.Ε.,

- η Εταιρεία Ακινήτων Δημοσίου Α.Ε.,

- η εταιρεία ΓΑΙΑΟΣΕ Α.Ε., κατόπιν σύμπραξης με την ΟΣΕ Α.Ε.,

- το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων,

- ο ΕΛ.Γ.Ο.-ΔΗΜΗΤΡΑ,

- οι φορείς των παρ. 1-5 του άρθρου 12 του ν. 4412/2016 και

- η Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης Α.Ε. στην περίπτωση σύναψης προγραμματικής σύμβασης με Δήμο, ο οποίος δεν έχει τεχνική επάρκεια ή με Δήμο που έχει τεχνική επάρκεια, δεν διαθέτει όμως τεχνικό υπάλληλο της απαιτούμενης ειδικότητας, οπότε αναλαμβάνει τη διεξαγωγή της διαδικασίας σύναψης, εποπτείας και επίβλεψης δημοσίων συμβάσεων μελετών του δήμου αυτού.

γ) στους φορείς που συμμετέχουν δυνητικά σε μία προγραμματική σύμβαση, χωρίς η συμμετοχή τους να είναι υποχρεωτική (εκ τρίτου συμβαλλόμενοι) που μπορεί να είναι οι εξής:

- οι επιχειρήσεις των ΟΤΑ,
- τα Κέντρα Επαγγελματικής Κατάρτισης, με οποιαδήποτε νομική μορφή και αν λειτουργούν,
- τα Περιφερειακά Ταμεία Ανάπτυξης που συστήνονται από τις Περιφέρειες, σύμφωνα με το ν. 3852/2010,
- επιμελητήρια, επιστημονικοί φορείς δημοσίου δικαίου και Ερευνητικά Πανεπιστημιακά Ινστιτούτα,
- συνεταιρισμοί, ενώσεις συνεταιρισμών και εργοδοτικών και εργατοϋπαλληλικών κέντρων,
- τραπεζικά και πιστωτικά ιδρύματα, μετά από κοινή απόφαση των Υπουργών Οικονομικών, Ανάπτυξης, Ναυτιλίας και Εργασίας,
- κοινωφελή ιδρύματα και κληροδοτήματα που, σύμφωνα με το καταστατικό τους, επιδιώκουν κοινωφελείς σκοπούς και
- αστικές μη κερδοσκοπικές εταιρείες, εφόσον το μεγαλύτερο ποσοστό του εταιρικού τους κεφαλαίου κατέχει ένας από τους φορείς της περίπτωσης α' και η σύμβαση έχει ως αντικείμενο δράσεις προστασίας του περιβάλλοντος και πολιτικής προστασίας σε νησιωτικούς δήμους.

Από την καταγραφή των φορέων που δύνανται να συμβληθούν σε προγραμματικές συμβάσεις διαπιστώνεται η βούληση του νομοθέτη να διευρύνει το εύρος των συμμετεχόντων στις τελευταίες αλλά και η ανάδειξη αυτών σε βασικό εργαλείο για την υλοποίηση των δράσεων και των προγραμμάτων της δημόσιας διοίκησης και της αυτοδιοίκησης. Σημειώνεται ότι, η παρ. 1 του άρθρου 100 του ν. 3852/2010 δίνει τη δυνατότητα στους φορείς που υποχρεωτικά συμβάλλονται σε μία προγραμματική σύμβαση (κύριους συμβαλλόμενους) να συμβληθούν και μεταξύ τους ή από κοινού με τους λοιπούς φορείς που συμμετέχουν ως αντισυμβαλλόμενοι ή εκ τρίτου συμβαλλόμενοι.

Θα πρέπει να αναφερθεί πως οι εκ τρίτου συμβαλλόμενοι έχουν τη συγκεκριμένη ιδιότητα, υπό την έννοια ότι δεν είναι επιτρεπτή η συμμετοχή τους ως μοναδικών αντισυμβαλλομένων, αλλά μόνο από κοινού με τους οργανισμούς και φορείς που ορίζονται ρητώς ως κύριοι συμβαλλόμενοι. Όπου προβλέπεται συμμετοχή φορέα ως εκ τρίτου συμβαλλόμενου, αυτή η συμμετοχή δεν είναι άμεση, υπό την

έννοια ότι κυρίως συμβαλλόμενα μέρη είναι τα νομικά πρόσωπα της περ. α παρ. 1 του ν. 3852/2010, η δε συμμετοχή των φορέων της περ. β είναι αυτή των εκ τρίτων συμβαλλόμενων.

Σύμφωνα μάλιστα με το Ελεγκτικό Συνέδριο⁶⁸, μια “προγραμματική σύμβαση που έχει συναφθεί μεταξύ νομικών προσώπων του πρώτου εδαφίου του ν. 3852/2010 και μίας επιχείρησης ή φορέα του τρίτου εδαφίου, δεν είναι νόμιμη όταν στην επιχείρηση αυτή έχει ανατεθεί εξ ολοκλήρου η υλοποίηση του αντικειμένου αυτής, καθόσον σε αυτήν την περίπτωση το εν λόγω νομικό πρόσωπο δεν συμμετέχει στη σύμβαση ως εκ τρίτου συμβαλλόμενος, αλλά μετέχει σε αυτήν, ανεπιτρέπτως κατά νόμο, ως συνάπτων φορέας και καθίσταται κατ’ ουσίαν μοναδικός αντισυμβαλλόμενος των λοιπών φορέων του πρώτου εδαφίου”. Επιπλέον, ελέγχεται από πλευράς Ελεγκτικού Συνεδρίου αν το β’ συμβαλλόμενο μέρος είναι άμεσα συμβαλλόμενο, και αν κριθεί ότι συμβατικός του δεσμός είναι εικονικός, τότε η σύμβαση δεν είναι νόμιμη.

Διαφοροποίηση παρατηρείται στην περίπτωση των προγραμματικών συμβάσεων του άρθρου 44 του ν. 4412/2016, όπου ο νομοθέτης προέβλεψε αποκλειστικά και μόνο τη συμμετοχή κυρίως συμβαλλόμενων φορέων. Στις εν λόγω συμβάσεις συμμετέχουν η αναθέτουσα αρχή που δεν διαθέτει την απαιτούμενη στην παρ. 1 της διάταξης επάρκεια και οποιαδήποτε άλλη αρχή ή φορέας εξ’ αυτών που δύνανται να συνάπτουν προγραμματικές συμβάσεις, υπό την προϋπόθεση ότι διαθέτει υπηρεσία με τεχνική επάρκεια για την υλοποίηση του συγκεκριμένου, κατά περίπτωση, έργου. Δεδομένου ότι, εν προκειμένω, αντικείμενο της υπό σύναψης σύμβασης είναι αποκλειστικά η διεξαγωγή της διαδικασίας σύναψης, η εποπτεία και η επίβλεψη των δημοσίων συμβάσεων, έργων ή μελετών αρμοδιότητας της αναθέτουσας αρχής που δε διαθέτει τεχνική επάρκεια, ο νομοθέτης, αν και δεν επέλεξε να περιορίσει λεκτικώς το εύρος των υποψήφιων αντισυμβαλλόμενων της τελευταίας, προέβη στην προαναφερθείσα πρόβλεψη προκειμένου να διασφαλίσει την επίτευξη του επιδιωκόμενου με την διάταξη στόχου, ήτοι της εποπτείας και υλοποίησης δημοσίων συμβάσεων, έργων ή μελετών της αναθέτουσας αρχής που παρουσιάζει έλλειψη τεχνικής επάρκειας.

Θα πρέπει να διευκρινισθεί ότι στο άρθρο 100 του ν. 3852/2010 γίνεται περιοριστική αναφορά των φορέων που δύνανται να συμβληθούν σε μία προγραμματική σύμβαση, όπερ σημαίνει ότι, καταρχήν, κανείς άλλος φορέας δε

⁶⁸ Πράξη 227/2006 του VII Κλ. του ΕλΣυν.

νομιμοποιείται να συνάπτει προγραμματικές συμβάσεις. Βέβαια, στη νομοθεσία υπάρχει διάσπαρτος ένας μεγάλος αριθμός διατάξεων, στις οποίες προβλέπεται η δυνατότητα διαφόρων φορέων να συνάπτουν προγραμματικές συμβάσεις, και μάλιστα ως κύριοι συμβαλλόμενοι, με αντικείμενο που άπτεται των αρμοδιοτήτων τους, καθώς και η πρόβλεψη της δυνατότητας υπογραφής προγραμματικών συμβάσεων μεταξύ συγκεκριμένων φορέων και για συγκεκριμένο συμβατικό αντικείμενο, που ορίζεται ρητώς στη διάταξη. Στο πλαίσιο αυτό, πέραν των ανωτέρω φορέων, επιτρεπώς συμμετέχουν σε προγραμματικές συμβάσεις και οι κάτωθι φορείς:

- μη κερδοσκοπικά νομικά πρόσωπα, που επιδιώκουν, κατά το καταστατικό τους, πολιτιστικούς σκοπούς, σύμφωνα με το άρθρο 225 του ν. 3463/2006,

- ο Υπουργός Ψηφιακής Διακυβέρνησης, ο οποίος δύναται να συνάπτει προγραμματικές συμβάσεις με τα Α.Ε.Ι. και, γενικότερα, τους φορείς του Δημοσίου Τομέα για θέματα αρμοδιότητάς του και σύμφωνα με το άρθρο 54 του ν. 4623/2019,

- η εταιρεία Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση Κοινωνικής Ασφάλισης Α.Ε., με σκοπό την εκπλήρωση των καταστατικών της σκοπών, σύμφωνα με το άρθρο πέμπτο του ν. 3607/2007,

- η εταιρεία Εθνικό Δίκτυο Υποδομών Τεχνολογίας και Έρευνας Α.Ε., σύμφωνα με το άρθρο 58 του ν. 4623/2019,

- το Εθνικό Κέντρο Τεκμηρίωσης και Ηλεκτρονικού Περιεχομένου, το οποίο δύναται να συνάπτει προγραμματικές συμβάσεις με το Εθνικό Ίδρυμα Ερευνών, τη Γενική Γραμματεία Έρευνας και Τεχνολογίας, τα Υπουργεία, τους λοιπούς φορείς της Κεντρικής και Γενικής Κυβέρνησης, με φυσικά και νομικά ημεδαπά και αλλοδαπά πρόσωπα, για την απρόσκοπτη υλοποίηση του σκοπού του και σύμφωνα με το άρθρο 59 του ν. 4623/2019,

- το Ίδρυμα Θεμιστοκλή και Δημήτρη Τσάτσου - Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου, το οποίο δύναται να υπογράφει προγραμματικές συμβάσεις με ελληνικούς και αλλοδαπούς φορείς, όπως ιδίως διεθνείς οργανισμοί, εκπαιδευτικοί οργανισμοί του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα για την πραγματοποίηση συγκεκριμένων δράσεων, σύμφωνα με το άρθρο 8 του Π.Δ. 103/2019,

- το Υπουργείο Μετανάστευσης και Ασύλου, το οποίο δύναται να συνάπτει προγραμματικές συμβάσεις με διεθνείς οργανισμούς, Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις που είναι εγγεγραμμένες στο Εθνικό Μητρώο Ελληνικών και Ξένων ΜΚΟ, το Δημόσιο και φορείς του δημόσιου, Δήμους, Περιφέρειες, συνδέσμους Δήμων, δίκτυα Δήμων και Περιφερειών, περιφερειακές ενώσεις Δήμων, την Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδος,

την Ένωση Περιφερειών, τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, τα οποία συνιστούν ή στα οποία συμμετέχουν οι προαναφερόμενοι φορείς, καθώς και τα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου, στα οποία συμμετέχουν ή συνιστούν η Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδος και η Ένωση Περιφερειών, τις δημοτικές επιχειρήσεις ύδρευσης και αποχέτευσης, την Ένωση Δημοτικών Επιχειρήσεων Ύδρευσης Αποχέτευσης, τις επιχειρήσεις των Ο.Τ.Α., τα δημοτικά και περιφερειακά ιδρύματα, τα κοινωφελή ιδρύματα και κληροδοτήματα, τα ιδρύματα τριτοβάθμιας εκπαίδευσης και τα πιστωτικά ιδρύματα και ειδικούς χρηματοοικονομικούς οργανισμούς, σύμφωνα με το άρθρο 61 του ν. 4609/2019,

- ο Ειδικός Λογαριασμός Κονδυλίων Έρευνας που συστήνεται σε κάθε Α.Ε.Ι., σύμφωνα με το άρθρο 30 του ν. 4386/2016,

- η Διαρκής Ιερά Σύνοδος της Εκκλησίας της Ελλάδος, οι Ιερές Μητροπόλεις, καθώς και τα Ν.Π.Δ.Δ. και οι Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις της Εκκλησίας, μέλη των οποίων είναι αποκλειστικά Ν.Π.Δ.Δ., που δύνανται να συνάπτουν προγραμματικές συμβάσεις για την εκτέλεση έργων ή μελετών με άλλες εκκλησιαστικές αναθέτουσες αρχές (ν.π.δ.δ. ή ν.π.ι.δ.), με νομικά πρόσωπα στα οποία ασκεί άμεσα ή έμμεσα επιρροή, καθώς και με το Ελληνικό Δημόσιο, με ν.π.δ.δ., με ΟΤΑ α' και β' βαθμού και εν γένει με νομικά πρόσωπα του δημοσίου τομέα, σύμφωνα με το άρθρο 12 του ν. 3513/2006 και το άρθρο 3 του υπ' αρ. 255/2014 Κανονισμού της Διαρκούς Ιεράς Συνόδου της Εκκλησίας της Ελλάδος,

- τα κοινωφελή ιδρύματα, τα οποία δύνανται να συνάπτουν προγραμματικές συμβάσεις με το Δημόσιο ή επιστημονικούς φορείς και άλλα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού ή δημόσιου δικαίου, που έχουν τον ίδιο ή συναφή με αυτά σκοπό, με αντικείμενο τη μελέτη και εκτέλεση σημαντικών έργων και την παροχή υπηρεσιών κάθε είδους, στο πλαίσιο επίτευξης των σκοπών τους, σύμφωνα με το άρθρο 54 του ν. 4182/2013,

- το Ελληνικό Δημόσιο, το οποίο μπορεί να συνάπτει προγραμματικές συμβάσεις με τα πιστωτικά ιδρύματα, σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις για τις δημόσιες προμήθειες, με αντικείμενο τη λήψη άτοκου εκπαιδευτικού δανείου από πρωτοετείς φοιτητές, κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 54 του ν. 4009/2011,

- το Πράσινο Ταμείο προκειμένου για την υλοποίηση των στόχων που είναι επιφορτισμένο να επιτελεί, σύμφωνα με το άρθρο 5 του ν. 3889/2010,

- το Υπουργείο Παιδείας, Δια Βίου Μάθησης και Θρησκευμάτων και οι φορείς διοίκησης της δια βίου μάθησης, που μπορούν να συνάπτουν, μεμονωμένα ή από

κοινού, προγραμματικές συμβάσεις μεταξύ τους ή και με φορείς του δημόσιου τομέα και με τους λοιπούς φορείς της περίπτωσης α' της παραγράφου 1 του άρθρου 100 του ν. 3852/2010, με αντικείμενο την πραγματοποίηση επενδύσεων, την εφαρμογή προγραμμάτων και την υλοποίηση δράσεων που περιλαμβάνονται σε εθνικό ή περιφερειακό ή τοπικό πρόγραμμα δια βίου μάθησης, για την παροχή υπηρεσιών δια βίου μάθησης κάθε είδους και για την παροχή υπηρεσιών υποστήριξης της εκπαίδευσης και της δια βίου μάθησης, σύμφωνα με το άρθρο 21 του ν. 3879/2010,

- οι φορείς διοίκησης και εκμετάλλευσης λιμένων, που μπορούν να συνάπτουν προγραμματικές συμβάσεις με τους Ο.Τ.Α. ή άλλους φορείς του δημόσιου τομέα, με αντικείμενο τη μελέτη προγραμμάτων ανάπτυξης και εκτέλεσης λιμενικών έργων στη ζώνη λιμένα, καθώς και για την παροχή υπηρεσιών στη ζώνη αυτή, σύμφωνα με το άρθρο 25 του ν. 2971/2001,

- ερασιτεχνικά αθλητικά σωματεία ή σύλλογοι μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα, στους οποίους ανήκουν κατά κυριότητα ή κατά χρήση αθλητικές εγκαταστάσεις και μπορούν να συνάπτουν προγραμματικές συμβάσεις με την οικεία Περιφέρεια, με αντικείμενο την κατασκευή, εν όλω ή εν μέρει, την ανακαίνιση ή την επισκευή των εγκαταστάσεων που τους ανήκουν, σύμφωνα με το άρθρο 25 του ν. 4258/2014 και

- πολιτιστικοί σύλλογοι, στους οποίους ανήκουν κατά κυριότητα ή κατά χρήση διατηρητέα κτίρια και μπορούν να συνάπτουν προγραμματικές συμβάσεις με το Υπουργείο Πολιτισμού και Αθλητισμού και την οικεία Περιφέρεια, με αντικείμενο την κατασκευή, εν όλω ή εν μέρει, την ανακαίνιση ή την επισκευή των κτιρίων που τους ανήκουν, σύμφωνα με το άρθρο 47 του ν. 4761/2020.

Ενδιαφέρουν παρουσιάζουν ειδικότερα ζητήματα που άπτονται της δυνατότητας φορέων να συμβάλλονται σε προγραμματικές συμβάσεις. Στο πλαίσιο αυτό, έχει κριθεί⁶⁹ ότι ν.π.δ.δ. το οποίο εποπτεύεται από Υπουργείο δύναται να συμμετάσχει σε προγραμματική σύμβαση, καθ' όσον το αντικείμενο της τελευταίας εμπίπτει σε καταστατικούς του σκοπούς που ορίζονται εκ του νόμου, πλην όμως δε νομιμοποιείται να υπογράψει τη σύμβαση αντί του αρμοδίου Υπουργείου, το οποίο υποχρεωτικά συμμετέχει σε αυτή. Νόμιμη έχει κριθεί⁷⁰ και η συμμετοχή των Κέντρων Τεχνολογικής Εκπαίδευσης του ν. 1771/1988 σε προγραμματικές συμβάσεις, με το

⁶⁹ Γνμδ. ΝΣΚ 161/2009.

⁷⁰ Γνμδ. ΝΣΚ 295/2009.

σκεπτικό ότι τα εν λόγω νομικά πρόσωπα ανήκουν στο δημόσιο τομέα, όπως ο τελευταίος οριοθετήθηκε.

Επιπλέον, έχει κριθεί⁷¹ ότι επιτρέπεται η σύναψη προγραμματικής σύμβασης μεταξύ ΟΤΑ α' και β' βαθμού και εκκλησιαστικών ν.π.δ.δ. του άρθρου 1 του ν. 590/1977, στην περίπτωση αυτή, όμως, η συμμετοχή των επιχειρήσεων των ΟΤΑ είναι επιτρεπτή μόνο υπό την ιδιότητα των εκ τρίτου συμβαλλομένων. Το ίδιο ισχύει και για τις Ιερές Μονές του Αγίου Όρους, οι οποίες διαθέτουν νομική προσωπικότητα ανάλογη προς εκείνη των ΟΤΑ α' βαθμού και, ως εκ τούτου, δύνανται να συμμετέχουν σε προγραμματικές συμβάσεις.

Σε κάθε περίπτωση, από το πλέγμα των διατάξεων που περιλαμβάνουν αναλυτική καταγραφή των φορέων που δύνανται να συμβάλλονται σε μία προγραμματική σύμβαση, συνάγεται το συμπέρασμα ότι η καταγραφή των εν λόγω φορέων είναι ρητή και περιοριστική. Τούτο σημαίνει ότι η συμμετοχή και λοιπών φορέων δεν δύναται να καταστεί εφικτή εφόσον κάτι τέτοιο προβλεφθεί ρητώς με νεότερη ρύθμιση αυξημένης τυπικής ισχύος (νόμο ή, κατ' εξαίρεση, π.δ.), ακόμα και εάν χωρήσει διασταλτική ή κατ' αναλογία ερμηνεία οποιασδήποτε σχετικής διατάξεως.

IV. Το εκ του νόμου ελάχιστο περιεχόμενο των προγραμματικών συμβάσεων

Στην παρ. 2 του άρθρου 100 του ν. 3852/2010 ορίζεται το αναγκαίο περιεχόμενο που κατ' ελάχιστο θα πρέπει να περιλαμβάνει μία προγραμματική σύμβαση που συνάπτεται δυνάμει της συγκεκριμένης διάταξης. Παρόμοια διατύπωση συναντάται τόσο στο άρθρο 44 του ν. 4412/2016, όσο και σε πλήθος άλλων διατάξεων εξ αυτών που αναφέρθηκαν στο προηγούμενο κεφάλαιο, ενώ η συγκεκριμένη πρόβλεψη ενυπάρχει διαχρονικά σε όλες τις διατάξεις που αφορούν τη σύναψη προγραμματικών συμβάσεων, αρχής γενομένης από το άρθρο 11 του ν. 1416/1984.

Από τις ανωτέρω διατάξεις συνάγεται ότι ο νομοθέτης θεώρησε απαραίτητο τον προσδιορισμό των απαιτούμενων στοιχείων της προγραμματικής σύμβασης. Φαίνεται πως πρόκειται για μια προσπάθεια του νομοθέτη να φανεί συνεπής προς την αρχή της διαφάνειας των δημοσίων συμβάσεων, η οποία, ενόψει των φαινομένων έλλειψης διαφάνειας στο δημόσιο βίο, έχει αναχθεί σε βασικό προαπαιτούμενο της συμβατικής δράσης της δημόσιας διοίκησης και διέπει και τις προγραμματικές συμβάσεις⁷².

⁷¹ Γνμδ. ΝΣΚ 44/2017.

⁷² Χρ. Μουκίου “Διαφάνεια, Ακεραιότητα και Εντιμότητα στις Δημόσιες Συμβάσεις”, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2017, σελ. 58.

Άλλωστε, η τάση θέσπισης προληπτικών κανόνων με σκοπό την πρόληψη αποτροπής φαινομένων διακινδύνευσης της διαφάνειας, της ακεραιότητας και της εντιμότητας των δημοσίων συμβάσεων αποτυπώθηκε στις Οδηγίες του 2014, οι οποίες ενσωματώθηκαν στο ελληνικό δίκαιο με το ν. 4412/2016.

Επομένως, το γεγονός ότι οι προγραμματικές συμβάσεις θεωρούνται δημόσιες συμβάσεις και μέσω αυτών επιχειρείται η ορθή και προσήκουσα διαχείριση δημοσίου χρήματος και κοινοτικών πόρων, αναπόφευκτα υποδηλώνει την αναγκαιότητα τήρησης κανόνων διαφάνειας και περιορισμού της αρχής της ελευθερίας των συμβάσεων, η οποία στηρίζεται στην αυτονομία της ιδιωτικής βουλήσεως. Ακριβώς αυτή είναι η πρόθεση του νομοθέτη, ο οποίος, επεμβαίνοντας στη διαδικασία σύναψης της σύμβασης, επιλέγει να «υποδείξει» στα συμβαλλόμενα μέρη το ελάχιστο αναγκαίο περιεχόμενο επί του οποίου θα πρέπει να συμφωνήσουν, επιτρέποντάς τους να ρυθμίσουν τις επιμέρους λεπτομέρειες της μεταξύ τους συνεργασίας. Εξάλλου, η τήρηση του ελαχίστου απαιτούμενου κατά νόμο περιεχομένου αποτελεί αντικείμενο του προληπτικού ελέγχου της νομιμότητας μίας προγραμματικής σύμβασης, αναλυτική περιγραφή του οποίου επιχειρείται κατωτέρω.

Ενόψει των ανωτέρω, σε μία προγραμματική σύμβαση απαραίτητα ορίζονται τα εξής:

1) Το αντικείμενο της σύμβασης.

Ως φυσικό αντικείμενο της σύμβασης νοείται η συγκεκριμένη μελέτη, έργο ή υπηρεσία που επιδιώκεται να υλοποιηθεί μέσω της τελευταίας και οπωσδήποτε πρέπει να περιλαμβάνεται στις αρμοδιότητες και τους σκοπούς των συμβαλλομένων μερών. Σύμφωνα με το Ελεγκτικό Συνέδριο⁷³ και, ενόψει της αρχής της ασφάλειας δικαίου, ο προσδιορισμός του αντικειμένου θα πρέπει να είναι σαφής και ορισμένος, σε αντίθετη, δε, περίπτωση η σύμβαση καθίσταται μη νόμιμη. Εξάλλου, το εξαρχής ορισμένο του αντικειμένου επιτρέπει τον προσδιορισμό και των λοιπών αναγκαίων στοιχείων που συναρτώνται με αυτό. Τέτοια στοιχεία χρήσιμα για τον προσδιορισμό του αντικειμένου της σύμβασης μπορούν να είναι οι τεχνικές προδιαγραφές του έργου, οι φάσεις του έργου ή προγράμματος, ο οικονομικός προϋπολογισμός του κ.ο.κ.

Ως εκ τούτου, είναι υποχρεωτικός ο εκτενής και αναλυτικός προσδιορισμός στη σύμβαση των ενεργειών στις οποίες οφείλει να προβεί ο κάθε φορέας ώστε να υλοποιηθεί το αντικείμενο της σύμβασης.

⁷³ Πράξη 28/2012 του VI Κλ. Του ΕλΣυν, σκ. Β'.

2) Ο σκοπός της σύμβασης.

Όπως αναλύθηκε ανωτέρω, οι προγραμματικές συμβάσεις έχουν επιλεγεί από το νομοθέτη ως μέσο για την επίτευξη αναπτυξιακών στόχων και επιδιώξεων. Επομένως, στο κείμενο της σύμβασης θα πρέπει να γίνεται αναφορά, έστω και περιεκτικά, στους αναπτυξιακούς στόχους που επιδιώκει να επιτύχει η υλοποιούμενη συνεργασία μεταξύ των συμβαλλομένων. Πρόκειται, ουσιαστικά, για την υπαγωγή του συγκεκριμένου, κατά περίπτωση, αντικειμένου στη γενική επιδίωξη περί αναπτυξιακού σκοπού που αποτελεί τη γενεσιουργό αιτία οποιασδήποτε προγραμματικής σύμβασης.

3) Το περιεχόμενο των μελετών, των έργων, των προγραμμάτων, των προμηθειών ή των υπηρεσιών.

Είναι απαραίτητη η αναλυτική περιγραφή του υλοποιούμενου έργου ή υπηρεσίας, σύμφωνα με τη βούληση των συμβαλλόμενων φορέων. Η απαίτηση αυτή καθίσταται επιβεβλημένη προκειμένου να διαπιστώνεται κατά περίπτωση η τήρηση της αρχής της ασφάλειας δικαίου και να καθίσταται εφικτή η διαπίστωση της νομιμότητας της σύμβασης, κατά το στάδιο του προληπτικού ελέγχου της τελευταίας. Επιπλέον, καθιστά ευχερέστερη την παροχή δικαστικής προστασίας στα συμβαλλόμενα μέρη, σε περίπτωση ανώμαλης εξέλιξης της μεταξύ τους συμβατικής σχέσης.

4) Ο προϋπολογισμός των μελετών, των έργων, των προγραμμάτων, των προμηθειών ή των υπηρεσιών.

Απαιτούμενο στοιχείο μίας προγραμματικής σύμβασης είναι η κατάστρωση αναλυτικού προϋπολογισμού, από τον οποίο θα προκύπτει το ποσό που πρόκειται να δαπανηθεί για τη σύμβαση. Δεδομένου ότι ο ακριβής καθορισμός του ποσού είναι πρακτικά αδύνατος, ο νομοθέτης δεν απαιτεί τον απόλυτο και αυστηρό καθορισμό του τελευταίου, αλλά αρκείται σε μία αναλυτική και, κατά το δυνατόν, προσέγγιση του ποσού που θα δαπανηθεί⁷⁴.

Πάντως η σύμβαση θα πρέπει να καταλαμβάνει κατά προσέγγιση αναγραφή του προϋπολογισμού, όπως αυτός έχει επιμεριστεί στα επιμέρους έργα και υπηρεσίες (υποέργα), γεγονός που απορρέει από την αρχή της σαφήνειας και του ακριβούς καθορισμού που προκύπτει από τη διάταξη της παρ. 2 του άρθρ. 100 του ν. 3852/2010.

Επιπλέον, είναι υποχρεωτική η πρόβλεψη του χρόνου και του τρόπου καταβολής του απαιτούμενου ποσού. Στο πλαίσιο αυτό, είναι εφικτή η εφάπαξ, αλλά και η τμηματική, καταβολή του ποσού, εφόσον η τελευταία προβλέπεται στο κείμενο

⁷⁴ Π. Ζυγούρης - Ζ. Ζυγούρη, ό.π., σελ. 30.

της αρχικής σύμβασης, ειδάλλως καθίσταται μη νόμιμη. Άποψή μας είναι ότι, σε περίπτωση που το αντικείμενο της σύμβασης διαιρείται σε επιμέρους εργασίες, τυχόν τμηματική καταβολή θα πρέπει να συνδέεται με την ολοκλήρωση των εργασιών, προκειμένου να καθίσταται ευχερής η παρακολούθηση της υλοποίησης της σύμβασης.

Επισημαίνεται ότι, τυχόν συμφωνία των μερών για την εκκαθάριση ενδεχόμενης προγενέστερης, μεταξύ τους, προγραμματικής σύμβασης είναι ανεπίτρεπτη. Επιπλέον, πέραν των ανωτέρω, ο προϋπολογισμός της σύμβασης αποτελεί το κριτήριο για τον προληπτικό έλεγχο ή μη της σύμβασης, εφόσον ο τελευταίος υπερβαίνει τα εκ του νόμου προβλεπόμενα όρια, όπως θα αναφερθεί κατωτέρω.

5) Το χρονοδιάγραμμα εκτέλεσης της σύμβασης

Το εκ του νόμου απαιτούμενο χρονοδιάγραμμα μπορεί να περιλαμβάνεται εντός του κειμένου της σύμβασης ή ως παράρτημα, οπότε και αποτελεί αναπόσπαστο τμήμα της. Μέσω του χρονοδιαγράμματος διασφαλίζεται η μη καθυστέρηση των εργασιών και της υλοποίησης της σύμβασης, κατά τρόπο δεσμευτικό για τα συμβαλλόμενα μέρη, δεδομένου ότι η μη τήρησή του θα κωλυσιεργούσε την πραγμάτωση του αντικειμένου της σύμβασης.

Επιπλέον, θα πρέπει να περιέχεται ρητώς η πρόβλεψη ότι η ισχύς της σύμβασης εκκινεί, το νωρίτερο, από την ημερομηνία υπογραφής της και, σε κάθε περίπτωση, τα αποτελέσματά της ανατρέχουν σε μελλοντικό χρόνο. Ως εκ τούτου, απαγορεύεται τυχόν πρόβλεψη των μερών που ανατρέχουν σε χρόνο αναδρομικό της ημερομηνίας υπογραφής αυτής. Επί του θέματος το Ελεγκτικό Συνέδριο έχει κρίνει⁷⁵ ότι *“η σύμβαση δεν φέρει το αναγκαίο από τον νόμο περιεχόμενο σε περίπτωση που δεν προσδιορίζεται σαφώς σε αυτήν το ακριβές χρονοδιάγραμμα εκτέλεσής της, αλλά επαφίεται στο φορέα υλοποίησης να το καθορίσει μετά την υπογραφή της, καθώς και ότι κωλύεται η υπογραφή σχεδίου προγραμματικής σύμβασης, εφόσον σε αυτό δεν περιλαμβάνεται το χρονοδιάγραμμα εκτέλεσης της, το οποίο, αποτελεί ελάχιστο αναγκαίο περιεχόμενό της”*⁷⁶.

Θα πρέπει να αναφερθεί ότι υπό τον όρο «ακριβές χρονοδιάγραμμα» νοείται η όσο το δυνατόν αναλυτικότερη περιγραφή της διάρκειας κάθε σταδίου του υλοποιούμενου προγράμματος και, σε κάθε περίπτωση, ο επιμερισμός του

⁷⁵ Πράξη 55/2013 του VII Κλ. του ΕλΣυν, σκ. 3.

⁷⁶ Πράξη 500/2012 του VII Κλ. του ΕλΣυν, σκ. 4.

προβλεπόμενου για την υλοποίηση χρόνου στα επιμέρους υποέργα και όχι η αόριστη αναφορά στη διάρκεια του συνόλου της σύμβασης. Η ύπαρξη χρονοδιαγράμματος εξυπηρετεί την ασφάλεια δικαίου, δεδομένου ότι μέσω αυτού καθίσταται ευχερής ο έλεγχος της υλοποίησης του συμβατικού αντικειμένου και της εν γένει εξέλιξης της σύμβασης.

6) Οι πόροι από τους οποίους θα καλυφθούν οι αναλαμβανόμενες οικονομικές υποχρεώσεις.

Σύμφωνα με την παρ. 3 του άρθρου 100 του ν. 3852/2010, οι προγραμματικές συμβάσεις δύνανται να χρηματοδοτούνται από τις εξής πηγές:

- α) από το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων,
- β) από προγράμματα συγχρηματοδοτούμενα από την Ευρωπαϊκή Ένωση ή/και χρηματοπιστωτικούς οργανισμούς,
- γ) από προγράμματα που χρηματοδοτούνται αμιγώς από εθνικούς πόρους,
- δ) από τον Τακτικό Προϋπολογισμό,
- ε) από άλλα εθνικά ή περιφερειακά προγράμματα
- στ) από το Ειδικό Αναπτυξιακό Πρόγραμμα Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης α' και β' βαθμού, Συνδέσμων Δήμων και των νομικών προσώπων των ΟΤΑ,
- ζ) από το Ειδικό Πρόγραμμα Ενίσχυσης Δήμων,
- η) από τους προϋπολογισμούς των συμβαλλόμενων φορέων και
- θ) από φορείς του δημοσίου τομέα που δε συμμετέχουν στην προγραμματική σύμβαση.

Αρμόδιο όργανο να κρίνει το ύψος στο οποίο ανέρχεται η χρηματοδότηση για μια Π.Σ είναι για τους Ο.Τ.Α. το Δημοτικό ή Περιφερειακό Συμβούλιο και η Οικονομική τους Επιτροπή, ενώ εάν πρόκειται για άλλο φορέα, το όργανο που ασκεί τη διοίκηση αυτού (πχ. Διοικητικό Συμβούλιο).

Την εξασφάλιση των απαιτούμενων πόρων ακολουθεί η διαδικασία ανάληψης της οικονομικής υποχρέωσης και, ενδεχομένως, ο προληπτικός έλεγχος της προγραμματικής σύμβασης, διαδικασίες που αναλύθηκαν ανωτέρω. Σε κάθε περίπτωση απαιτείται σαφής και ορισμένη περιγραφή των πόρων από όπου προέρχεται το απαιτούμενο για την υλοποίηση της σύμβασης ποσό.

Τούτο σημαίνει ότι θα πρέπει να γίνεται ρητή αναφορά στην πηγή χρηματοδότησης, αλλά στο ποσό χρηματοδότησης που προέρχεται από κάθε πηγή εξ αυτών που αναφέρονται ρητώς και περιοριστικώς στην παρ. 2α' του άρθρου 100 του ν. 3852/2010. Τα ποσά χρηματοδότησης, αντίστοιχα, καθορίζονται από το ένα μέρος

συνολικά, από το προϋπολογισμένο κόστος για την υλοποίηση του αντικειμένου της σύμβασης, από την άλλη δε πλευρά, κατά πηγή χρηματοδότησης, προσδιορίζονται από το πλέγμα δικαιωμάτων και υποχρεώσεων που αναλαμβάνει ο κάθε συμβαλλόμενος φορέας. Για την άντληση πόρων, βέβαια, από τις προαναφερόμενες πηγές χρηματοδότησης θα πρέπει να τηρηθεί η προς τούτο οριζόμενη για κάθε συγκεκριμένη πηγή διαδικασία και να τηρηθούν οι οριζόμενες από αυτήν τυπικές και ουσιαστικές προϋποθέσεις.

Κατά συνέπεια, δεν αρκεί ο προσδιορισμός της πηγής και του ύψους χρηματοδότησης κατά πηγή, αλλά σκόπιμο είναι στη σύμβαση να προβλέπεται η ανάληψη συγκεκριμένης υποχρέωσης ενός ή περισσότερων συμβαλλομένων προς διασφάλιση της χρηματοδότησης αυτής. Σε ορισμένες Προγραμματικές Συμβάσεις αναγράφεται, ότι τα αναγκαία χρηματικά ποσά ή ακόμα και οι πόροι (χρηματοδοτικές πηγές) θα προσδιοριστούν στο μέλλον κατά ορισμένη διαδικασία (λ.χ. από την αναφερόμενη στη σύμβαση προς σύνταξη οικονομοτεχνική μελέτη).

Σύμφωνα, όμως, με το Ελεγκτικό Συνέδριο⁷⁷, τόσο *“το αναγκαίο χρηματικό ποσό, όσο και η πηγή άντλησής του θα πρέπει να έχουν καθορισθεί εκ των προτέρων και, σε κάθε περίπτωση, προ της υπογραφής της σύμβασης ή προ της διενέργειας του κατά νόμο προληπτικού ελέγχου, σε εφαρμογή των αρχών της διαφάνειας και της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης”*. Πάντως, εφ' όσον οι πόροι και τα χρηματικά ποσά αναφέρονται στα υποχρεωτικά κατά το νόμο στοιχεία της σύμβασης, πρέπει να είναι ορισμένα και όχι προσδιορίσιμα στο μέλλον. Διαφορετικά, οι σχετικοί όροι της σύμβασης είναι αόριστοι και επιφέρουν ακυρότητα της όλης σύμβασης.

7) Η διάρκεια της σύμβασης

Όπως σε κάθε σύμβαση, έτσι και στις προγραμματικές συμβάσεις θα πρέπει να ορίζεται ρητώς η διάρκεια αυτών, αλλά και ο χρόνος έναρξης της ισχύος τους, ο οποίος απαγορεύεται να ανατρέχει σε χρόνο προ της υπογραφής τους. Η διάρκεια της σύμβασης θα πρέπει να βρίσκεται σε πλήρη συμφωνία με το χρονοδιάγραμμα της τελευταίας και θα πρέπει να είναι και αυτή ορισμένη, κατά συνέπεια δεν αρκεί η αόριστη αναφορά ότι η σύμβαση θα λήξει με την ολοκλήρωση του αντικειμένου της⁷⁸.

Σημειώνεται ότι, εφ' όσον το έργο ή το πρόγραμμα ή η παραγωγή υπηρεσιών που αποτελούν το αντικείμενο της σύμβασης μπορούν να καταταμηθούν σε φάσεις,

⁷⁷ Πράξη 247/2020 του Ζ' Κλ. Του ΕλΣυν, σκ. 4.

⁷⁸ Πράξη 500/2012 του Ζ' Κλ. Του ΕλΣυν, σκ. 4.

απαιτείται συγκεκριμένη αναφορά στη διάρκεια κάθε φάσης και δεν αρκεί ο συνολικός χρόνος υλοποίησης.

8) Ο τρόπος κάλυψης των αναγκών για την εκπλήρωση της σύμβασης λειτουργικών εξόδων, καθώς και οι λεπτομέρειες καταβολής τους.

Ως λειτουργικά έξοδα μίας προγραμματικής σύμβασης λογίζονται, ιδίως, οι πάσης φύσεως αμοιβές προσωπικού και οι δαπάνες χρήσης ακινήτων, μηχανημάτων και μέσων. Τα εν λόγω έξοδα καλύπτονται είτε από τους πόρους του έργου, είτε από ίδιους πόρους εκάστου των συμβαλλομένων φορέων.

Κατά την πρόβλεψη του τρόπου κάλυψης των λειτουργικών εξόδων της σύμβασης αρκεί η απλή αναφορά της πηγής από την οποία θα προέλθουν τυχόν έξοδα στο κείμενο και όχι αναλυτική περιγραφή των σχετικών ποσών, τα οποία άλλωστε εξυπηρετούν ανάγκες που είναι αδύνατο να προσδιορισθούν εξαρχής. Ως εκ τούτου, εν προκειμένω η αρχή της ασφάλειας δικαίου εξυπηρετείται με την ρητή ανάληψη της υποχρέωσης κάλυψης των λειτουργικών εξόδων της σύμβασης από έναν ή περισσότερους εκ των συμβαλλομένων.

9) Το αντικείμενο και οι υποχρεώσεις του κάθε συμβαλλόμενου φορέα.

Όπως προαναφέρθηκε, βασική επιδίωξη του θεσμού των προγραμματικών συμβάσεων, όπως προκύπτει από τη ratio των σχετικών διατάξεων και από το πνεύμα εν γένει του θεσμού, είναι η σύμπραξη δημοσίων φορέων για την υλοποίηση ενός προγράμματος που η υλοποίησή του θα ήταν αδύνατη από τον κάθε φορέα κατά μόνας. Στο πλαίσιο αυτό, έκαστος συμβαλλόμενος αναλαμβάνει συγκεκριμένο αντικείμενο, το οποίο άπτεται της συνήθους δραστηριότητας και των αρμοδιοτήτων του. Ενόψει των ανωτέρω και προκειμένου να αποδεικνύεται εν τοις πράγμασι ότι η υπό σύναψη σύμβαση αποτελεί το μοναδικό νόμιμο τρόπο υλοποίησης του επιδιωκόμενου προγράμματος, κατά τη γνώμη μας είναι αναγκαία η αναφορά, στο κείμενο της σύμβασης, στην αδυναμία των φορέων να υλοποιήσουν κατά μόνας το έργο.

Απόρροια των ανωτέρω, αλλά και της αρχής της ασφάλειας δικαίου, αποτελεί η υποχρέωση των συμβαλλόμενων φορέων να συμφωνήσουν επί των δικαιωμάτων και υποχρεώσεων εκάστου εξ αυτών, οι οποίες θα πρέπει να καθορίζονται συγκεκριμένα στο κείμενο της σύμβασης. Τούτο σημαίνει ειδική περιγραφή της συγκεκριμένης συμβολής του κάθε συμβαλλόμενου φορέα στο έργο, πρόγραμμα κλπ. σε χρηματικά ποσά, συνεισφορά περιουσιακών στοιχείων, υπηρεσίες, καθώς και των δικαιωμάτων και αντίστοιχων αξιώσεων, που οι συμβαλλόμενοι φορείς ή ορισμένοι από αυτούς

κατοχυρώνουν με την υλοποίηση της σύμβασης, όπως άλλωστε επισημαίνει και το Ελεγκτικό Συνέδριο⁷⁹.

Θα πρέπει να σημειωθεί ότι η έννοια των δικαιωμάτων είναι ευρύτερη της έννοιας του εννόμου συμφέροντος. Στο πλαίσιο αυτό, κάθε συμβαλλόμενος φορέας, έχει δικαίωμα να αξιώσει από τους άλλους συμβαλλόμενους φορείς την εκπλήρωση των συμβατικών του υποχρεώσεων, σε περίπτωση μη εκπλήρωσης ή μη προσήκουσας εκπλήρωσης από κάποιον αντισυμβαλλόμενο, έστω και αν δεν προσδοκά συγκεκριμένο όφελος από την εκτέλεση της σύμβασης. Η αξίωση εκπλήρωσης των συμβατικών υποχρεώσεων μπορεί να εκδηλωθεί έστω και αν ο φορέας που αξιώνει δεν εξαρτά άμεσο και ιδιαίτερο συμφέρον από την αξιούμενη εκπλήρωση. Και τούτο διότι όλοι οι συμβαλλόμενοι στην προγραμματική σύμβαση φορείς αποτελούν δημόσιους φορείς και, κατά συνέπεια, η εκπλήρωση των σκοπών που επιδιώκονται με την σύμβαση τους αφορά όλους. Αυτός είναι και ο λόγος που σε κάθε προγραμματική σύμβαση, όπως, άλλωστε, και σε κάθε μορφή συμβατικής δράσης, υποχρεωτικά εκ του νόμου ορίζονται οι ρήτρες σε βάρος του συμβαλλομένου ή συμβαλλομένων που παραβαίνει ορισμένους εκ των όρων αυτής.

Επιπλέον, η ανάληψη από κάθε συμβαλλόμενο φορέα συμβατικών υποχρεώσεων στα πλαίσια της προγραμματικής σύμβασης δεν τον απαλλάσσει από την υποχρέωση τήρησης των συμβατικών του υποχρεώσεων και των τυπικών και ουσιαστικών όρων και προϋποθέσεων που προβλέπονται από το νομικό καθεστώς που τον διέπει. Τούτου παρέπεται ότι οι συμβαλλόμενοι φορείς θα πρέπει εξ αρχής να συμφωνήσουν στον τρόπο με τον οποίο θα υλοποιηθεί το έργο ή κάθε υποέργο, ο οποίος θα πρέπει να είναι ένας εκ των ρητώς προβλεπόμενων στο νόμο για το φορέα που αναλαμβάνει την υλοποίηση (π.χ. με απευθείας ανάθεση, διενέργεια διαγωνισμού ή αυτεπιστασία).

Μάλιστα, το Ελεγκτικό Συνέδριο⁸⁰ επισημαίνει ότι *“θα πρέπει να διευκρινίζεται στο κείμενο της προγραμματικής σύμβασης από ποιες διατάξεις διέπεται η εκτέλεση του εκάστοτε συγκεκριμένου έργου, καθώς και ότι σε περίπτωση αμφιβολιών για την εφαρμοστέα διαδικασία ή το εφαρμοστέο σύστημα διατάξεων κατασκευής του έργου, θα πρέπει να γίνει δεκτό ότι θα εφαρμοσθούν οι διατάξεις εκείνου του συμβαλλόμενου φορέα που, κατά τη σύμβαση, έχει επιφορτιστεί με την ευθύνη εκτέλεσης του έργου, ασχέτως εάν*

⁷⁹ Πράξη 15/2005 του Ζ' Κλ. του ΕλΣυν.

⁸⁰ Από 18.02.1986 Απόφαση του Ι Τμ. Του ΕλΣυν.

ο φορέας αυτός είναι ή όχι κύριος του τελευταίου”. Η εν λόγω θέση του Ελεγκτικού Συνεδρίου έχει πρακτική σημασία και διευκολύνει την αποφυγή συγχύσεων. Δεν πρέπει, όμως, να θεωρηθεί ότι παρέχει την ευχέρεια καθορισμού των εφαρμοστέων για την εκτέλεση του έργου διατάξεων με κοινή συμφωνία των συμβαλλόμενων μερών, ανεξάρτητα από το νομικό καθεστώς που διέπει τον φορέα εκτέλεσης του έργου και ότι μόνο αν δεν έχει ρητά συμφωνηθεί (περίπτωση αμφιβολιών) είναι εφαρμοστέες οι διατάξεις που διέπουν το φορέα εκτέλεσης του έργου. Και τούτο, διότι οι διατάξεις για την εκτέλεση των δημοσίων έργων είναι δημοσίας τάξεως και, ως εκ τούτου, η αρχή της ελευθερίας των συμβάσεων που ισχύει και στις Προγραμματικές Συμβάσεις, δεν μπορεί να οδηγήσει σε υπέρβαση των ρυθμίσεων αυτών.

Ενόψει των ανωτέρω, επί του ζητήματος που ανακύπτει παγίως ως προς την εκτέλεση έργων με προγραμματική σύμβαση και, ιδίως, επί του ζητήματος αν και με ποιους όρους θα πρέπει να εφαρμόζονται οι διατάξεις περί δημοσίων έργων, σημειώνεται ότι οι διατάξεις για τα δικαιώματα και υποχρεώσεις των συμβαλλόμενων φορέων καθορίζουν, μεταξύ άλλων και ποιος ή ποιοι από τους συμβαλλόμενους φορείς είναι και οι φορείς εκτέλεσης του έργου ή τμημάτων του. Συνεπώς, η εφαρμογή ή μη των διατάξεων για τα δημόσια έργα θα εξαρτηθεί από το νομικό καθεστώς που διέπει τον, κατά την σύμβαση, φορέα υλοποίησης του έργου ή ειδικότερου τμήματός του. Αν, δηλαδή, ο φορέας εκτέλεσης του έργου υπάγεται γενικά στις διατάξεις για τα δημόσια έργα, τότε και στη συγκεκριμένη περίπτωση που αφορά την προγραμματική σύμβαση, θα πρέπει να τις εφαρμόσει. Δεν οφείλει, δε, να τις εφαρμόσει και στην συγκεκριμένη περίπτωση εκτέλεσης έργου στα πλαίσια προγραμματικής σύμβασης, αν γενικότερα δεν έχει αυτήν την υποχρέωση.

Με την ερμηνεία αυτή διευκολύνεται η υλοποίηση έργων μέσω προγραμματικής σύμβασης χωρίς να τηρούνται οι διατάξεις για τα δημόσια έργα, παρότι ο κύριος του έργου είναι φορέας που ανήκει στο δημόσιο τομέα. Τούτο, όμως επιτυγχάνεται, όχι διότι ο θεσμός της Προγραμματικής Σύμβασης παρέχει άμεσα την ευχέρεια μη τήρησης των σχετικών με τα δημόσια έργα διατάξεων, αλλά διότι παρέχει την ευχέρεια ανάληψης της εκτέλεσης έργου - στα πλαίσια του καθορισμού των υποχρεώσεων κάθε συμβαλλόμενου φορέα - του οποίου κύριος, είναι φορέας συμβαλλόμενος στην Προγραμματική Σύμβαση που οφείλει να εφαρμόζει τις διατάξεις για τα δημόσια έργα, από άλλο συμβαλλόμενο φορέα, που δεν δεσμεύεται για την εκτέλεση έργων από τις διατάξεις για τα δημόσια έργα.

10) Το όργανο παρακολούθησης της σύμβασης.

Σύμφωνα με την παρ. 2 του άρθρου 100 του ν. 3852/2010, στο ελάχιστο απαραίτητο περιεχόμενο των προγραμματικών συμβάσεων περιλαμβάνεται υποχρεωτικά το Όργανο παρακολούθησης της εφαρμογής της σύμβασης και οι αρμοδιότητές του. Δεδομένης της σύμπραξης δύο ή περισσότερων δημοσίων φορέων, είναι προφανής η βούληση του νομοθέτη να προβλέψει ένα ευέλικτο σχήμα που θα δύναται να ασχολείται σε καθημερινή βάση με τα επιμέρους ζητήματα της σύμβασης και την εν γένει πορεία του υλοποιούμενου έργου και να αποφασίζει άμεσα για αυτά, με την ισόρροπη συμμετοχή εκπροσώπων των φορέων.

Το όργανο παρακολούθησης μίας προγραμματικής σύμβασης συνήθως καλείται “Επιτροπή Παρακολούθησης”. Η σύνθεση της Επιτροπής καθορίζεται από τους συμβαλλόμενους φορείς και, κατά την ορθότερη άποψη, αποτελείται μόνο από εκπροσώπους των συμβαλλόμενων φορέων, οι οποίοι θα πρέπει έχουν υπηρεσιακή εξάρτηση με το φορέα που εκπροσωπούν. Τούτο σημαίνει ότι θα πρέπει να αποφεύγεται ο ορισμός, από πλευράς των φορέων, εκπροσώπων που τους δεσμεύουν προσωρινά και να επιλέγονται υπάλληλοι με σχέση μόνιμης εργασίας. Ως εκ τούτου, θα πρέπει να αποφεύγεται ο ορισμός μετακλητών υπαλλήλων ή λειτουργών, όπως π.χ. Υπουργών, Γενικών και Ειδικών Γραμματέων, Προέδρων διοικητικών συμβουλίων δημοσίων φορέων και ανεξαρτήτων αρχών, καθώς και λειτουργών και υπαλλήλων επί τηθεία (π.χ. Δημάρχων, Περιφερειαρχών και Πρυτάνεων), δεδομένου ότι τα ανωτέρω όργανα δεσμεύουν για ορισμένο χρονικό διάστημα το φορέα και είναι αρμόδια για τη χάραξη των γενικών κατευθύνσεων του φορέα του, είναι, δε, επιφορτισμένα με πληθώρα καθηκόντων που δεν τους επιτρέπουν να ασχοληθούν επισταμένως και καθημερινώς με μεμονωμένες περιπτώσεις.

Παρά ταύτα, ιδίως στις περιπτώσεις εκτέλεσης εξειδικευμένων έργων (π.χ. αρχαιολογικών), είναι δυνατή η συμμετοχή στις συνεδριάσεις της Επιτροπής και τρίτων ατόμων που με τις ιδιαίτερες ικανότητες και γνώσεις τους διευκολύνουν το έργο της Επιτροπής. Τα συγκεκριμένα μέλη καλούνται “Επιστημονικά Υπεύθυνοι” του έργου και η πρόβλεψή τους μπορεί να γίνει δια του κειμένου της προγραμματικής σύμβασης, δύνανται, δε, να συμμετέχουν γνωμοδοτικά, αλλά όχι αποφασιστικά, στο σύνολο των συνεδριάσεων της Επιτροπής ή όποτε η τελευταία το κρίνει αναγκαίο και τα καλέσει να εκφράσουν τις απόψεις τους.

Η Επιτροπή Παρακολούθησης δεν μπορεί, από νομική άποψη, να θεωρηθεί ως αυτοτελές όργανο της προγραμματικής σύμβασης, στο πλαίσιο της οποίας δεν νοείται να συγκροτούνται συλλογικά όργανα με αυτοτελή νομική λειτουργία. Επομένως, η

Επιτροπή λειτουργεί ως ομάδα προσώπων - εντολοδόχων των συμβαλλόμενων φορέων, που αποφασίζουν και ενεργούν από κοινού, κατ' εντολή και για λογαριασμό των τελευταίων.

Επιπλέον, σύμφωνα με την αρχή της ελευθερίας των συμβάσεων και τις διατάξεις περί εντολής, εφ' όσον από το κείμενο της σύμβασης προκύπτει ρητώς η συμφωνία των συμβαλλομένων φορέων για τη δεσμευτικότητα, έστω και της κατά πλειοψηφία απόφασης της Επιτροπής, η συμφωνία αυτή είναι ισχυρή και οι αποφάσεις της Επιτροπής δεσμευτικές για όλους τους συμβαλλόμενους φορείς, με την αυτονόητη προϋπόθεση ότι οι αποφάσεις αυτές βρίσκονται εντός του πλαισίου των διατάξεων της σύμβασης και του νόμου. Η δεσμευτικότητα των αποφάσεων της Επιτροπής έχει την έννοια της δεσμευτικότητας για τους εντολείς των πράξεων των εντολοδόχων τους, που έχουν γίνει στα πλαίσια της εντολής που τους χορηγήθηκε.

Κατά μία άποψη, σε περίπτωση που δεν υπάρχει ρητή διάταξη στο κείμενο της προγραμματικής σύμβασης, ότι οι κατά πλειοψηφία αποφάσεις της Επιτροπής Παρακολούθησης δεσμεύουν όλους τους συμβαλλόμενους φορείς, θα ήταν ορθότερο να θεωρηθεί ότι τέτοιες αποφάσεις υπερβαίνουν τις εντολές που χορήγησαν οι εντολείς - συμβαλλόμενοι φορείς και, κατά συνέπεια, δεν τους δεσμεύουν. Ενόψει, όμως, της εφαρμογής, εν προκειμένω, των γενικών κανόνων που ισχύουν για τη συγκρότηση και τη λειτουργία των συλλογικών οργάνων της Διοίκησης, εμφανίζεται ορθότερη η θέση ότι και οι κατά πλειοψηφία αποφάσεις της Επιτροπής δεσμεύουν τους συμβαλλομένους. Σε αντίθετη περίπτωση θα καταστρατηγούνταν ο σκοπός και οι αρμοδιότητες της Επιτροπής και θα δυσχεραινόταν ουσιωδώς το έργο της, με σημαντικές επιπτώσεις στην πορεία υλοποίησης του επιδιωκόμενου έργου, δεδομένου ότι θα απαιτούνταν η ομόφωνη απόφαση αυτής για οποιοδήποτε σημαντικότερο ή λιγότερο σημαντικό ζήτημα τυχόν ανέκυπτε.

Ενόψει της απουσίας ειδικής ρύθμισης, για τη συγκρότηση της Επιτροπής ισχύουν οι γενικές διατάξεις του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας για τη συγκρότηση και τη λειτουργία των συλλογικών διοικητικών οργάνων. Στο πλαίσιο αυτό και ενόψει του άρθρου 13 παρ. 2 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, η Επιτροπή πρέπει να συγκροτείται από τρία τουλάχιστον μέλη, όπως έχει κρίνει και το Ελεγκτικό Συνέδριο⁸¹. Η συγκρότηση της Επιτροπής γίνεται είτε με τον ορισμό των εκπροσώπων των φορέων στο κείμενο της σύμβασης είτε με πράξη του αρμοδίου οργάνου του εκάστοτε φορέα

⁸¹ Πράξη 417/2011 του Ζ' Κλ. Του ΕλΣυν.

εντός ευλόγου χρόνου από την υπογραφή της σύμβασης. Σε κάθε περίπτωση θα πρέπει να ορίζεται και αναπληρωτής εκάστου εκπροσώπου, ενώ με τον ίδιο τρόπο γίνεται και η αντικατάσταση των μελών της Επιτροπής.

Σύμφωνα και με το νόμο, σε περίπτωση που ένας οι περισσότεροι εκ των φορέων δεν έχουν ορίσει τους εκπροσώπους τους, η συγκρότηση της Επιτροπής είναι νόμιμη αν έχει εγκαίρως ζητηθεί εγγράφως η εκλογή ή η υπόδειξη τους και τα υπόλοιπα μέλη επαρκούν ώστε να υπάρχει απαρτία. Ο Πρόεδρος της Επιτροπής ορίζεται είτε εξ αρχής δια της συμβάσεως, είτε κατά την πρώτη συνεδρίαση της Επιτροπής και η διάρκεια της θητείας της τελευταίας συμπίπτει με τη διάρκεια της σύμβασης, συμπεριλαμβανομένων τυχόν παρατάσεων που αποφασίζονται από τα συμβαλλόμενα μέρη. Επιπλέον, εφαρμόζονται όλοι οι κανόνες που αφορούν τα σχετικά με τη συγκρότηση και την αμεροληψία των διοικητικών οργάνων, όπως αυτοί καθορίζονται στο άρθρο 14 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας και έχουν καθορισθεί νομολογιακά.

Η Επιτροπή συγκαλείται από τον Πρόεδρό της και συνεδριάζει σε τακτικές συνεδριάσεις και όποτε το απαιτούν οι όροι που έχουν συμφωνηθεί από τα μέρη ή κρίνει ο Πρόεδρός της. Δεδομένου ότι σε πολλές περιπτώσεις δεν είναι εφικτή η συνεδρίαση της Επιτροπής με δια ζώσης παρουσία των μελών της, οι συνεδριάσεις της μπορούν να πραγματοποιηθούν και με τηλεδιάσκεψη, με την εξ αποστάσεως συμμετοχή ορισμένων ή του συνόλου των μελών της. Θα πρέπει να επισημανθεί ότι συνήθως τα μέλη της Επιτροπής δεν αμείβονται για τη συμμετοχή τους σε αυτή, κατόπιν σχετικής πρόβλεψης στο κείμενο της σύμβασης.

Κατά τα συνήθη συμφωνούμενα στο πλαίσιο μίας προγραμματικής σύμβασης, έργο της Επιτροπής Παρακολούθησης είναι η παρακολούθηση της εφαρμογής των όρων της Προγραμματικής Σύμβασης, η εποπτεία της εκτέλεσης των προβλεπόμενων έργων, η λήψη αποφάσεων για κάθε ζήτημα που τυχόν δεν ρυθμίζεται από τη σύμβαση, η εν γένει επίλυση των όποιων προβλημάτων παρουσιάζονται, η έγκριση ειδικότερων ρυθμίσεων στο πλαίσιο της παρούσας και η υποβολή προτάσεων προς τους συμβαλλόμενους για τυχόν τροποποίηση των όρων της.

Θα πρέπει να σημειωθεί ότι ορισμένες προγραμματικές συμβάσεις αναθέτουν στην Επιτροπή Παρακολούθησης και χρέη διαιτησίας. Κάτι τέτοιο δεν είναι σωστό διότι η Επιτροπή λειτουργεί και ενεργεί με βάση την εντολή και εξουσιοδότηση των συμβαλλομένων φορέων προς τα μέλη της, ως ομάδα προσώπων. Το όργανο όμως της διαιτησίας είναι όργανο ξένο προς του συμβαλλόμενους φορείς και ενεργεί στη θέση του κατά νόμο αρμόδιου Δικαστηρίου και όχι κατ' εντολή και για λογαριασμό των

συμβαλλόμενων φορέων. Στο ίδιο πλαίσιο είναι ανεπίτρεπτοι και τυχόν όροι που καθιστούν την Επιτροπή όργανο με εκτελεστικές αρμοδιότητες, όπως π.χ. έγκριση και πληρωμή δαπανών, ή αποφασιστική εξουσία επί των όρων της σύμβασης, όπως π.χ. παράταση αυτής ή επέκταση του φυσικού και οικονομικού αντικειμένου της. Σε κάθε περίπτωση, είναι αναγκαίο να καθίσταται σαφές από το κείμενο της σύμβασης ότι η Επιτροπή έχει καθαρά γνωμοδοτική εξουσία, με τον τελικό λόγο να επαφίεται στη βούληση των συμβαλλόμενων φορέων.

11) Οι ρήτρες σε βάρος του συμβαλλομένου που παραβαίνει τους όρους της σύμβασης.

Η προγραμματική σύμβαση πρέπει, υποχρεωτικά, να περιέχει όρο σχετικά με τις ρήτρες που επιβάλλονται σε βάρος συμβαλλομένου που παραβιάζει τους όρους της σύμβασης. Οι ρήτρες αυτές λειτουργούν ως ποινή του φορέα που παραβίασε όρο ή όρους της σύμβασης⁸², και έχουν ως σκοπό την διασφάλιση της ομαλής υλοποίησης του αντικειμένου της τελευταίας, αντιστοιχούν, δε, στις ποινικές ρήτρες που προβλέπονται στον Αστικό Κώδικα και εφαρμόζονται επί συμβάσεων του ιδιωτικού δικαίου. Ως εκ τούτου, οι ρήτρες έχουν προστατευτικό χαρακτήρα, λειτουργώντας σαν ασφαλιστική δικλείδα της σύμβασης⁸³, διασφαλίζοντας, κατά τρόπο δικαστικά επιδιώξιμο, την εκτέλεση της σύμβασης και σηματοδοτώντας την ισότιμη συμβολή των φορέων στη σύμβαση.

Σύμφωνα με το Ελεγκτικό Συνέδριο, οι ρήτρες θα πρέπει να καθορίζονται επακριβώς και δεν αρκεί γενικόλογη αναφορά σε αυτές. Τούτο, βέβαια, δε σημαίνει πως απαιτείται ο καθορισμός ακριβούς ποσού ως ποινική ρήτρα, αλλά αρκεί και η απλή αναφορά ότι η παράβαση όρου ή όρων της σύμβασης από κάποιον συμβαλλόμενο συνεπάγεται το δικαίωμα των υπολοίπων να απαιτήσουν άρση ή παράλειψη της αντισυμβατικής συμπεριφοράς και να αξιώσουν οποιαδήποτε θετική ή αποθετική ζημία τυχόν υπέστησαν.

12) Τα μέσα για την εκτέλεση της σύμβασης

Στην παρ. 4 του άρθρου 100 του ν. 3852/2010 και στο πλαίσιο υλοποίησης της σύμβασης, δίνεται η δυνατότητα μεταφοράς προσωπικού από έναν συμβαλλόμενο στον άλλο, καθώς και μεταξύ τους παραχώρησης της χρήσης ακινήτων, εγκαταστάσεων, εξοπλισμού και μέσων.

⁸² Π. Ζυγούρης - Ζ. Ζυγούρη, ό.π., σελ. 33.

⁸³ Πράξη 3582/2015 της Μείζονος Ολομέλειας του ΕλΣυν.

Θα πρέπει, πάντως, να σημειωθεί ότι η συγκεκριμένη νομική μορφή με την οποία θα υλοποιηθεί η μεταφορά προσωπικού και η παραχώρηση της χρήσης των ανωτέρω πραγμάτων καθορίζεται πάντοτε στα πλαίσια του νομικού καθεστώτος που διέπει το φορέα που παρέχει το προσωπικό και το φορέα που αποδέχεται τις υπηρεσίες του τελευταίου και, ειδικότερα, από το καθεστώς που διέπει την εργασιακή σχέση των συγκεκριμένων εργαζομένων που αλλάζουν φορέα απασχόλησης. Πάντως, η γενική διατύπωση περί μεταφοράς προσωπικού αφήνει ευρύτατα περιθώρια επιλογής της έννομης σχέσης που θα διέπει τη μεταφορά, η οποία, σε κάθε περίπτωση, δεν μπορεί να θίξει τα κεκτημένα από το νόμο ή την εργασιακή σύμβαση δικαιώματα του εργαζομένου⁸⁴.

Επιπλέον, η παραχώρηση της χρήσης ακινήτων, εγκαταστάσεων, μηχανημάτων και μέσων οπωσδήποτε έχει προσωρινό χαρακτήρα (μέχρι την ολοκλήρωση του έργου) και επίσης πραγματοποιείται στα πλαίσια του νομικού καθεστώτος που διέπει τον παρέχοντα τη χρήση των εν λόγω πραγμάτων φορέα⁸⁵. Σε κάθε περίπτωση η μεταφορά προσωπικού και η παραχώρηση της χρήσης κινητών και ακινήτων δεν θα πρέπει να είναι ανεξέλεγκτες, προκειμένου να αποφευχθούν περιπτώσεις κατά τις οποίες ανάγονται σε (λανθάνοντα ή εμφανή) σκοπό της σύμβασης.

Πέραν των ανωτέρω υποχρεωτικών, κατά νόμο, στοιχείων, οι προγραμματικές συμβάσεις συνήθως περιέχουν και επιπλέον στοιχεία, τα οποία επιτρεπώς συμπεριλαμβάνονται κατόπιν συμφωνίας των μερών και είναι τα εξής:

1) Το προοίμιο.

Στο προοίμιο αναφέρεται με γενικούς όρους ο χαρακτήρας του έργου, προγράμματος ή υπηρεσιών, που θα αποτελέσουν το αντικείμενο της σύμβασης και η κοινωνική ανάγκη που καλύπτεται με τη σύμβαση. Αν και μη υποχρεωτικό το προοίμιο αποτελεί σημαντικό στοιχείο της σύμβασης, δεδομένου ότι σε αυτό αιτιολογείται η σύναψη της σύμβασης και παρατίθενται οι διατάξεις επί των οποίων ερείδεται η υπογραφή της τελευταίας.

2) Η ανάθεση της διαχείρισης του έργου.

Στην παρ. 2 του άρθρου 100 του ν. 3852/2010 δίνεται η δυνατότητα στους συμβαλλόμενους να ορίσουν το φορέα στον οποίο θα ανατεθεί η διαχείριση, εκμετάλλευση και συντήρηση των έργων του προγράμματος, μετά την ολοκλήρωση

⁸⁴ Μ. Καραναστάση, “Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας”, Αθήνα 1998, σελ. 225.

⁸⁵ Π. Ζυγούρης - Ζ. Ζυγούρη, ό.π., σελ. 35.

του τελευταίου. Ως τέτοιος φορέας νοείται είτε κάποιος εκ των συμβαλλομένων, είτε και τρίτος φορέας, δημόσιος ή ιδιωτικός⁸⁶. Αλλωστε, η επιλογή του φορέα διαχείρισης, εφόσον ο τελευταίος δεν συμβάλλεται, μπορεί να γίνει εκτός των πλαισίων των περιοριστικώς αναφερόμενων φορέων της παρ. 1 της διάταξης.

Σε κάθε περίπτωση, η ανάθεση γίνεται σύμφωνα με τη νομοθεσία που διέπει τον κατά τη σύμβαση υπόχρεο συμβαλλόμενο και θα πρέπει να αναφέρεται ρητώς στο κείμενο της σύμβασης ο φορέας στον οποίο ανατίθεται η διαχείριση και εκμετάλλευση του έργου. Ειδικά στην περίπτωση που η ανάθεση γίνεται σε φορέα εκτός των αναφερόμενων της παρ. 1, θα πρέπει να υπάρχει αιτιολογείται ειδικώς, ώστε η παράδοση του έργου, προγράμματος ή υπηρεσίας προς διαχείριση και εκμετάλλευση στον φορέα αυτόν να μην είναι πράξη χαριστική και, γενικότερα, να μην προσβάλλει τις αρχές της χρηστής διοίκησης.

3) Η δυνατότητα τροποποίησης της σύμβασης.

Αν και δεν αποτελεί απαιτούμενο εκ του νόμου στοιχείο, η πρόβλεψη της δυνατότητας τροποποίησης της σύμβασης παρίσταται ουσιώδης για την εν γένει πορεία της τελευταίας. Αναφορικά με τη δυνατότητα οποιασδήποτε μεταβολής της προγραμματικής σύμβασης, συμπεριλαμβανομένης της παράτασης αυτής, το Ελεγκτικό Συνέδριο έχει κρίνει ότι, καταρχήν, οποιαδήποτε μεταγενέστερη μεταβολή των όρων της σύμβασης θα πρέπει, κατά κανόνα, να απαγορεύεται, προκειμένου να διασφαλίζονται οι αρχές που διέπουν την σύναψη προγραμματικών συμβάσεων.

Κατ' εξαίρεση, όμως, μεταγενέστερη μεταβολή μπορεί να επιτρέπεται εάν περιέχεται στο αρχικό κείμενο της σύμβασης και έχει, κατ' αυτό τον τρόπο, προβλεφθεί από τα μέρη, γεγονός που διασφαλίζει την απαιτούμενη ασφάλεια δικαίου και την υλοποίηση του αντικειμένου της σύμβασης⁸⁷. Εξάλλου, πρέπει οι διενεργούμενες στο μέλλον μεταβολές που προβλέπονται εξ αρχής να καθορίζονται με σαφήνεια ως προς το περιεχόμενο, την έκταση και τη διάρκεια τους, καθώς και τις τυχόν πρόσθετες οικονομικές επιβαρύνσεις.

Ειδικά σε ο,τι αφορά την τροποποίηση του προϋπολογισμού της σύμβασης το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους έχει κρίνει⁸⁸ ότι *“τροποποίηση μπορεί να γίνει εφόσον την κρίνει αναγκαία η Επιτροπή Παρακολούθησης, ώστε να αποφευχθεί καταχρηστική αύξηση του αρχικού προϋπολογισμού”*. Σε κάθε περίπτωση, όμως, η τροποποίηση του

⁸⁶ Π. Ζυγούρης - Ζ. Ζυγούρη, ό.π., σελ. 33.

⁸⁷ Πράξη 117/2010 του VII Κλ. Του ΕλΣυν.

⁸⁸ Γνμδ. ΝΣΚ 218/2012.

προϋπολογισμού της σύμβασης θα πρέπει να επιδιώκεται κατ' εξαίρεση, δεδομένου ότι συνεπάγεται την οικονομική επιβάρυνση ενός ή περισσότερων συμβαλλόμενων, η οποία, υπό προϋποθέσεις, θα αντέβαινε την αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης.

Αναφορικά με τη διαδικασία τροποποίησης της σύμβασης, η τελευταία πραγματοποιείται με κοινή έγγραφη συμφωνία των συμβαλλόμενων μερών, μετά από σχετική αιτιολογημένη εισήγηση της Επιτροπής Παρακολούθησης και έγκριση από τα κατά νόμο αρμόδια όργανα των φορέων, που είναι τα ίδια με εκείνα που εγκρίνουν τη σύναψη της αρχικής σύμβασης και αναφέρονται ανωτέρω.

Σε ο,τι αφορά τις προγραμματικές συμβάσεις που συνάπτονται δυνάμει της διάταξης του άρθρου 44 του ν. 4412/2016, σημειώνεται ότι και αυτές πρέπει υποχρεωτικά να περιλαμβάνουν τα ανωτέρω στοιχεία. Πέραν τούτων, κατά την γνώμη μας, οι εν λόγω συμβάσεις θα πρέπει να περιλαμβάνουν και τα κατωτέρω στοιχεία, τα οποία, άλλωστε, προβλέπονταν ρητώς στην ανωτέρω διάταξη, πριν την τροποποίησή της με τον ν. 4782/2021:

- (α) τα καθήκοντα που αναλαμβάνει η νέα τεχνική υπηρεσία,
- (β) τους όρους διαπίστωσης της εκπλήρωσης των καθηκόντων της νέας τεχνικής υπηρεσίας και της λήξης της προγραμματικής σύμβασης,
- (γ) τον τρόπο και τους όρους χρηματοδότησης των συμβάσεων που θα αναθέτει η νέα τεχνική υπηρεσία,
- (δ) τους όρους άσκησης του τεχνικού, οικονομικού και λογιστικού ελέγχου του κυρίου του έργου κατά τις φάσεις εκπλήρωσης της σύμβασης και
- (ε) τις πράξεις και ενέργειες της νέας τεχνικής υπηρεσίας πριν από τις οποίες απαιτείται η προηγούμενη έγκριση του κυρίου του έργου.

Δεδομένου του σκοπού των εν λόγω συμβάσεων, που συνίσταται στην υποκατάσταση μίας τεχνικής υπηρεσίας που δεν αναθέτει την απαιτούμενη επάρκεια, είναι προφανής η βούληση του νομοθέτη να θωρακίσει τη σύμβαση, υποχρεώνοντας τους συμβαλλόμενους να ορίσουν ρητώς εκ των προτέρων το σύνολο των απαραίτητων οργανωτικών, τεχνικών και οικονομικών λεπτομερειών που θα καταστήσουν εφικτή την υλοποίηση της σύμβασης και την προσήκουσα ολοκλήρωση του έργου. Επιπλέον, στην παρ. 4 της διάταξης προβλέπεται ρητώς ότι η αναθέτουσα αρχή ευθύνεται έναντι του κυρίου του έργου για την καλή εκτέλεση των καθηκόντων της και έναντι των τρίτων ευθύνεται εις ολόκληρον με τον κύριο του έργου, καθώς και ότι αν στην προγραμματική σύμβαση δεν ορίζεται διαφορετικά, εκπροσωπεί δικαστικώς και

εξωδίκως τον κύριο του έργου έναντι των τρίτων κατά την ενάσκηση των καθηκόντων της έως την λήξη της σύμβασης. Ρητή είναι και η πρόβλεψη ότι αποφαινόμενα όργανα της συγκεκριμένης κάθε φορά προγραμματικής σύμβασής είναι τα αρμόδια όργανα της νέας τεχνικής υπηρεσίας της αναθέτουσας αρχής.

V. Ειδικές περιπτώσεις προγραμματικών συμβάσεων

Όπως εκτέθηκε ανωτέρω, δυνητικά συμβαλλόμενοι σε μία προγραμματική σύμβαση μπορούν να είναι οι περισσότεροι δημόσιοι φορείς, συμπεριλαμβανομένων των ν.π.δ.δ. και ν.π.ι.δ. και των εταιρειών που λειτουργούν σύμφωνα με τους κανόνες της ιδιωτικής οικονομίας, στις οποίες συμμετέχει το δημόσιο. Επιπλέον, από τη διατύπωση της παρ. 1 του άρθρου 100 του ν. 3852/2010 συνάγεται ότι επαφίεται στη βούληση των συμβαλλομένων σε μία προγραμματική σύμβαση να καθορίσουν το είδος και το περιεχόμενο του προγράμματος που θα υλοποιήσουν, υπό την απαραίτητη προϋπόθεση ότι το τελευταίο θα ανάγεται στη σφαίρα της δημόσιας εξουσίας και, ειδικότερα, των αρμοδιοτήτων των φορέων και θα εξυπηρετεί αναπτυξιακούς σκοπούς, η δε υλοποίησή του καθίσταται εφικτή αποκλειστικά μέσω της προγραμματικής σύμβασης.

Σε αντίθεση με τα ανωτέρω, σε ορισμένες περιπτώσεις, ο νομοθέτης επέλεξε να εξαιρέσει ορισμένες κατηγορίες προγραμμάτων και έργων και να προβλέψει ρητά στο νόμο τις λεπτομέρειες της υλοποίησής τους μέσω προγραμματικής σύμβασης. Στο πλαίσιο αυτό, ο νομοθέτης επέλεξε να ορίσει, κατά περίπτωση, τους φορείς που υποχρεωτικά εκ του νόμου συμβάλλονται στην προγραμματική σύμβαση, καθώς και το αναγκαίο περιεχόμενο της τελευταίας, συμπληρωματικά με τα οριζόμενα στις λοιπές διατάξεις του άρθρου 100 του ν. 3852/2010.

Η επιλογή αυτή του νομοθέτη ερμηνεύεται υπό το πρίσμα της βούλησής του να δημιουργήσει σχήματα συνεργασίας με τη συμμετοχή του συνόλου των αρμοδίων, κατά περίπτωση, φορέων με στόχο την υλοποίηση του συγκεκριμένου προγράμματος. Τούτο, όμως, δε σημαίνει ότι οποιαδήποτε σύμπραξη των συγκεκριμένων συμβαλλομένων συνιστά ειδική περίπτωση προγραμματικής σύμβασης⁸⁹. Το εν λόγω ζήτημα κρίνεται πρωτίστως από το είδος του επιδιωκόμενου προγράμματος και δευτερευόντως από το ποιοι είναι οι συμβαλλόμενοι σε αυτό. Σε κάθε, δε, περίπτωση το πρόγραμμα θα πρέπει να έχει τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά που αναφέρθηκαν, ήτοι

⁸⁹ Αιτιολογικές Εκθέσεις ν. 3463/2006 & 3852/2010.

να ανάγεται στους συνήθεις σκοπούς των συμβαλλόμενων φορέων και να έχει αναπτυξιακό χαρακτήρα, καθώς και να είναι αδύνατη η υλοποίησή του με οποιονδήποτε άλλο τρόπο.

Σταχυολογώντας τις ειδικές μορφές προγραμματικών συμβάσεων, οι κυριότερες εξ αυτών είναι οι εξής:

1) Προγραμματική σύμβαση πολιτισμικής ανάπτυξης.

Στην παρ. 5 του άρθρου 100 του ν. 3852/2010, μετά την τροποποίησή του από το ν. 4071/2012, προβλέπεται η δυνατότητα σύναψης προγραμματικής σύμβασης πολιτισμικής ανάπτυξης με σκοπό την υλοποίηση έργων, προγραμμάτων και υπηρεσιών πολιτιστικού χαρακτήρα. Σύμφωνα με τη διάταξη, ως τέτοιες νοούνται ιδίως η ανάδειξη, προστασία και συντήρηση μνημείων, οι παρεμβάσεις σε διατηρητέα ή παραδοσιακά κτίρια και οικισμούς, η διάσωση και διάδοση στοιχείων του πολιτισμού, η ανέγερση και λειτουργία χώρων πολιτισμικών λειτουργιών και η υποστήριξη δραστηριοτήτων και εκδηλώσεων που αφορούν την επιστήμη, τα γράμματα και τις τέχνες.

Θα πρέπει να σημειωθεί ότι η διάταξη εφαρμόζεται συμπληρωματικά με την παρ. 5 του άρθρου 225 του ν. 3463/2006, στην οποία επίσης προβλέπεται η σύναψη προγραμματικών συμβάσεων για την υλοποίηση προγραμμάτων πολιτισμικού χαρακτήρα με τη συμμετοχή του Υπουργείου Πολιτισμού. Σύμφωνα, λοιπόν, με την παρ. 5 του άρθρου 100, συμβαλλόμενοι στην ανωτέρω σύμβαση καθίστανται το Υπουργείο Πολιτισμού και Αθλητισμού και η Περιφέρεια στη χωρική αρμοδιότητα της οποίας ευρίσκεται το μνημείο, κτίριο ή οικισμός ή πραγματοποιούνται πολιτιστικές δραστηριότητες και εκδηλώσεις.

Από τη συγκεκριμένη διατύπωση συνάγεται, καταρχήν, το συμπέρασμα ότι η συμμετοχή και των δύο παραπάνω φορέων στην προγραμματική σύμβαση πολιτισμικής ανάπτυξης καθίσταται υποχρεωτική. Η θέση αυτή φαίνεται δεδομένη σε ο,τι αφορά το Υπουργείο Πολιτισμού και Αθλητισμού, που αποτελεί το φορέα που είναι εκ του νόμου επιφορτισμένος για την προστασία και ανάδειξη της πολιτιστικής κληρονομιάς και την επίβλεψη αρχαιολογικών ή αναστηλωτικών εργασιών και, ως εκ τούτου, συμμετέχει στη σύμβαση, χωρίς να είναι απαραίτητη η από μέρους του ανάληψη κύριων υποχρεώσεων, όπως είναι η χρηματοδότηση ή η υλοποίηση του έργου.

Σε ο,τι αφορά την Περιφέρεια, το ζήτημα της υποχρεωτικής ή μη συμμετοχής της έχει απασχολήσει τη νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου, η οποία εμφανίζεται διχασμένη. Ειδικότερα, σύμφωνα με την άποψη που, επί του παρόντος, θεωρείται

κρατούσα και ευρίσκει έρεισμα στη γραμματική και βουλευτική ερμηνεία της οικείας διατάξεως, η συμμετοχή της Περιφέρειας είναι υποχρεωτική, διότι αυτή ήταν η βούληση του νομοθέτη κατά την υιοθέτηση των συγκεκριμένων ρυθμίσεων, διατυπωθείσα ρητώς σε αυτές. Η θέση αυτή εμφανίζεται στις περισσότερες αποφάσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου που αφορούν τη διενέργεια προληπτικού ελέγχου των προγραμματικών συμβάσεων πολιτισμικής ανάπτυξης⁹⁰.

Υπάρχει, όμως και η αντίθετη άποψη⁹¹, σύμφωνα με την οποία η συμμετοχή της Περιφέρειας καθίσταται δυνητική, και όχι υποχρεωτική, όταν η τελευταία δεν αναλαμβάνει οποιαδήποτε κύρια υποχρέωση, αλλά οι συμβατικές της υποχρεώσεις εξαντλούνται νόμιμα στην παροχή υποστηρικτικών, απλώς, υπηρεσιών για θέματα της αρμοδιότητάς τους και στη συμμετοχή τους στην επιτροπή παρακολούθησης της εφαρμογής της σύμβασης. Σύμφωνα με την άποψη αυτή, σκοπός της εισαγωγής της σχετικής ρύθμισης στο ν. 3852/2010 ήταν η πρόβλεψη μόνο της δυνατότητας συμμετοχής των Περιφερειών ως κυρίων συμβαλλομένων και της συνακόλουθης ανάληψης από αυτές ουσιωδών αρμοδιοτήτων σχετικών με την εκτέλεση της σύμβασης, όπως συνάγεται από τη ρητή σχετική διατύπωση στην αιτιολογική έκθεση του νόμου («μπορούν να μετέχουν ως κύριοι συμβαλλόμενοι και οι περιφέρειες»)⁹².

Προς τούτο συνηγορεί ότι με την εν λόγω ρύθμιση του ν. 4071/2012 δεν τροποποιήθηκε η παρ. 5 του άρθρου 225 του ν. 3463/2006, στην οποία προβλέπεται η συμμετοχή στις συμβάσεις πολιτισμικής ανάπτυξης μόνο του Υπουργείου Πολιτισμού και Αθλητισμού, και όχι και των Περιφερειών, γεγονός που αποδεικνύει τη βούληση του νομοθέτη να καταστήσει υποχρεωτική τη συμμετοχή των τελευταίων μόνο στις περιπτώσεις που αναλαμβάνουν κύριες υποχρεώσεις, σύμφωνα πάντα με το συμβατικό κείμενο.

Κατά τη γνώμη μας, ορθότερη είναι η δεύτερη άποψη. Και τούτο διότι, πέραν της βούλησης του νομοθέτη, που ορθώς επισημαίνεται από το Ελεγκτικό Συνέδριο, η αποφυγή της συμμετοχής ενός εκ των φορέων που ορίζονται στο νόμο θα πρέπει να γίνεται αποδεκτή, στην περίπτωση, βέβαια, που ο φορέας δεν αναλαμβάνει οποιαδήποτε κύρια υποχρέωση. Με τον τρόπο αυτό επιτυγχάνεται η επιτάχυνση της διαδικασίας σύναψης της σύμβασης, δεδομένου ότι αποφεύγεται μέρος της

⁹⁰ Πράξη 4269/2013 του ΣΤ' Τμ. Του ΕλΣυν.

⁹¹ Πράξη 125/2020 του Ε' Κλ. Του ΕλΣυν, σκ. 2.4.

⁹² Αιτιολογική Έκθεση του ν. 4071/2012 "Ρυθμίσεις για την τοπική ανάπτυξη, την αυτοδιοίκηση και την αποκεντρωμένη διοίκηση – Ενσωμάτωση Οδηγίας 2009/50ΕΚ", σελ. 10.

γραφειοκρατίας που δημιουργεί ικανή συνθήκη για να συντηθούν οι απαιτούμενοι χρόνοι. Επιπλέον, απλουστεύεται η διαδικασία συντονισμού μεταξύ των φορέων και παρακολούθησης της εκτέλεσης της σύμβασης, που, οπωσδήποτε, επιδρά θετικά στην εμπρόθεσμη ολοκλήρωση του έργου.

Σύμφωνα με την παρ. 5 του άρθρου 100, μέσω της προγραμματικής σύμβασης πολιτισμικής ανάπτυξης δίδεται η δυνατότητα επιβολής τέλους ανταποδοτικού χαρακτήρα για τη χρηματοδότηση έργων, εργασιών, προγραμμάτων και υπηρεσιών της σύμβασης. Το επονομαζόμενο “πολιτιστικό τέλος” αποτελεί καινοτομία που εισήχθη με το ν. 4071/2012 και έχει καθαρά ανταποδοτικό χαρακτήρα, δηλαδή επιβάλλεται αποκλειστικά προς το σκοπό χρηματοδότησης της υλοποίησης του συμφωνούμενου προγράμματος⁹³. Τα σχετικά με το πολιτιστικό τέλος ρυθμίζονται από τις διαδικασίες που εφαρμόζονται επί της επιβολής τελών εν γένει.

Επιπλέον, σύμφωνα με το άρθρο 258 του ν. 4555/2018, για την υλοποίηση των προγραμματικών συμβάσεων πολιτισμικής ανάπτυξης είναι δυνατή η μεταφορά πόρων από τον προϋπολογισμό των Περιφερειών προς τον προϋπολογισμό του Υπουργείου Πολιτισμού και Αθλητισμού, η οποία πραγματοποιείται με απόφαση του αρμοδίου προς τούτο οργάνου της συμμετέχουσας Περιφέρειας. Η οικεία απόφαση ανάληψης υποχρέωσης εκδίδεται πριν από την υπογραφή της προγραμματικής σύμβασης από την Περιφέρεια και αφορά το σύνολο του ποσού της χρηματοδότησης, η δε μεταφορά πόρων γίνεται κατόπιν της υπογραφής της σύμβασης, με την έκδοση χρηματικού εντάλματος σε βάρος των πιστώσεων του εγκεκριμένου προϋπολογισμού της Περιφέρειας, κατάθεση του ποσού σε λογαριασμό του Δημοσίου, εμφάνιση του ποσού στα έσοδα του κρατικού προϋπολογισμού και εγγραφή ισόποσης πίστωσης στον προϋπολογισμό του Υπουργείου Πολιτισμού και Αθλητισμού, το οποίο προβαίνει εκ νέου στην ανάληψη υποχρέωσης μετά την υπογραφή της σύμβασης.

2) Προγραμματικές συμβάσεις που αφορούν νησιωτικούς δήμους.

Στην περ. δ' της παρ. 1 του άρθρου 100 του ν. 3852/2010 δίνεται η δυνατότητα σύναψης προγραμματικής σύμβασης με αντικείμενο δράσεις προστασίας του περιβάλλοντος και πολιτικής προστασίας μεταξύ των φορέων της περίπτωσης α' της εν λόγω διάταξης και αστικών μη κερδοσκοπικών εταιρειών, υπό την προϋπόθεση ότι το μεγαλύτερο ποσοστό του εταιρικού κεφαλαίου των τελευταίων κατέχει ένας από

⁹³ Αιτιολογική Έκθεση του ν. 4071/2012 “Ρυθμίσεις για την τοπική ανάπτυξη, την αυτοδιοίκηση και την αποκεντρωμένη διοίκηση – Ενσωμάτωση Οδηγίας 2009/50ΕΚ”.

τους φορείς της περίπτωσης α' και, εάν πρόκειται για δράσεις πολιτικής προστασίας και δασοπυρόσβεσης, κατόπιν σχετικής πιστοποίησής τους από την Πυροσβεστική Ακαδημία.

Κατά τη ρητή επιταγή του νόμου, στο πλαίσιο των ως άνω προγραμματικών συμβάσεων δεν επιτρέπεται η πιστοποίηση ή εκπαίδευση εθελοντικών ή άλλων οργανώσεων για δραστηριοποίηση στον τομέα της πολιτικής προστασίας. Επιπλέον, κατά την εκτέλεση των εν λόγω συμβάσεων οι συμμετέχουσες αστικές μη κερδοσκοπικές εταιρείες θεωρούνται φορείς κατασκευής του έργου, κατά την έννοια της παρ. 7 του άρθρου 1 του ν. 3669/2008, και εκτελούν τις συμβάσεις αυτές με τα προβλεπόμενα στις περιπτώσεις του εν λόγω άρθρου όργανα και υπηρεσίες που συνιστούν με αποφάσεις των διοικητικών τους συμβουλίων.

Όπως γίνεται αντιληπτό από την αιτιολογική έκθεση της διάταξης⁹⁴, η επιλογή του νομοθέτη να προβλέψει ρητώς τη συγκεκριμένη μορφή συνεργασίας εδράζεται στη βούλησή του να διευκολύνει τις δράσεις πρόληψης και αντιμετώπισης πυρκαγιών και άλλων φυσικών φαινομένων και καταστροφών μέσω της σύμπραξης που διευκολύνουν όχι μόνο τους Ο.Τ.Α., αλλά και το κεντρικό Κράτος, ώστε να είναι αποτελεσματικοί στην αντιμετώπιση τέτοιων καταστάσεων και την προστασία του φυσικού πλούτου, της ζωής και της περιουσίας των πολιτών. Επιπλέον, η διάταξη έχει στόχο να συμβάλλει στην ενίσχυση της δράσης των φορέων νησιωτικών δήμων, οι οποίοι συχνά παρουσιάζονται υποστελεχωμένοι και δεν δύνανται να ανταποκριθούν, ειδικά τους μήνες της τουριστικής περιόδου, στο πρόβλημα των πυρκαγιών, καθώς και να συμβάλλει εν γένει στην ορθότερη λειτουργία και ανάπτυξη της τοπικής κοινωνίας των νησιών που αντιμετωπίζει, σε κάθε περίπτωση, ελλείψεις.

3) Προγραμματική σύμβαση για τη διοίκηση ή εκμετάλλευση λιμένα.

Σύμφωνα με το άρθρο 25 του ν. 2971/2001, όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 21 του ν. 4690/2020, είναι επιτρεπτή η σύναψη προγραμματικής σύμβασης με αντικείμενο τη μελέτη και εκτέλεση λιμενικών έργων στη ζώνη λιμένα, τον σχεδιασμό και την υλοποίηση αναπτυξιακών προγραμμάτων, καθώς και την παροχή υπηρεσιών στη ζώνη αυτή. Στην εν λόγω σύμβαση συμμετέχουν υποχρεωτικά οι φορείς διοίκησης και εκμετάλλευσης λιμένων, οι οποίοι δύνανται να συμβάλλονται με Ο.Τ.Α. α' και β' βαθμού, Συνδέσμους Δήμων, Αναπτυξιακούς Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης,

⁹⁴ Αιτιολογική Έκθεση του ν. 4257/2014 “Επείγουσες ρυθμίσεις αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών”, σελ. 10.

και φορείς του δημοσίου τομέα. Επιπλέον, στις συμβάσεις αυτές είναι δυνατή η συμμετοχή και επιστημονικών φορέων δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου που εποπτεύονται από το Δημόσιο, υπό την ιδιότητα των εκ τρίτου συμβαλλομένων.

Με την υιοθέτηση της ανωτέρω διατάξεως ο νομοθέτης επεδίωξε τη διευκόλυνση της συνεργασίας μεταξύ των φορέων διοίκησης και εκμετάλλευσης λιμένων με τους κατά τόπο αρμόδιους φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης, αλλά και με τους δημόσιους εν γένει φορείς με απώτερο στόχο τη διευκόλυνση της μελέτης και εκτέλεσης λιμενικών έργων αναπτυξιακού χαρακτήρα, τα οφέλη των οποίων εκτείνονται όχι μόνο στον ίδιο το φορέα διοίκησης, π.χ. Λιμενικό Ταμείο, αλλά στο σύνολο της τοπικής κοινωνίας⁹⁵. Άλλωστε, με την υλοποίηση αντίστοιχων έργων διασφαλίζεται η αναπτυξιακή πορεία της περιοχής, δεδομένου ότι η κατασκευή ή συντήρηση λιμένων συνεπάγεται, υπό προϋποθέσεις, την αύξηση της επισκεψιμότητας αυτής και τη μεταβολή της σε σημαντικό διαμετακομιστικό κέντρο.

Ως προς το περιεχόμενο και τη διαδικασία σύναψης των ανωτέρω συμβάσεων σημειώνεται ότι εφαρμόζονται οι γενικές διατάξεις του άρθρου 100 του ν. 3852/2010. Η μόνη διαφοροποίηση έγκειται στην εκ του νόμου υποχρεωτική έγκριση της σύμβασης από πλευράς Υπουργείου Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής, η οποία δίδεται κατόπιν σύμφωνης γνώμης του Γενικού Επιτελείου Ναυτικού και υπό τους όρους και προϋποθέσεις που ορίζονται σε κοινή υπουργική απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών και Εμπορικής Ναυτιλίας, η οποία δεν έχει εισέτι εκδοθεί.

4) Προγραμματικές συμβάσεις για ανανεώσιμες πηγές ενέργειας

Με το άρθρο 26 παρ. 4 του ν. 4342/2015 δίνεται η δυνατότητα στο Κέντρο Ανανεώσιμων Πηγών Ενέργειας να συνάπτει προγραμματικές συμβάσεις με τους φορείς και τις επιχειρήσεις του δημοσίου τομέα, στο πλαίσιο επίτευξης των σκοπών του. Το ΚΑΠΕ αποτελεί νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου, εποπτευόμενο από το Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας, και είναι ο εθνικός φορέας για τις Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας, την Ορθολογική Χρήση Ενέργειας και την Εξοικονόμηση Ενέργειας. Ο κύριος σκοπός του, σύμφωνα με την προαναφερθείσα διάταξη, είναι η υποστήριξη της εφαρμογής της εθνικής πολιτικής για τη βελτίωση της ενεργειακής απόδοσης και την προώθηση των Α.Π.Ε.

Ως επιμέρους δράσεις του ΚΑΠΕ θα μπορούσαν να αναφερθούν οι εξής:

⁹⁵ Αιτιολογική Έκθεση του ν. 2971/2001 “Αιγιαλός, παραλία και άλλες διατάξεις”.

α) η παροχή υπηρεσιών τεχνικού εμπειρογνώμονα σε δημόσιους φορείς για την προώθηση της ενεργειακής αναβάθμισης των κτιρίων τους,

β) η παροχή υπηρεσιών τεχνικής υποστήριξης σε δημόσιους φορείς, σχετικά με το σχεδιασμό και την υλοποίηση των δράσεών τους για την αύξηση της ενεργειακής αποδοτικότητας σε κτίρια ή άλλες λειτουργίες της αρμοδιότητάς τους,

γ) η οργάνωση δράσεων ενημέρωσης, ευαισθητοποίησης και τεχνικής κατάρτισης και

δ) η τεχνική και επιστημονική υποστήριξη των αρμοδίων διευθύνσεων του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας σε ο,τι αφορά την εκπόνηση μελετών και τη σύνταξη σχεδίων δράσης και εκθέσεων, στο πλαίσιο εκπλήρωσης των υποχρεώσεων που απορρέουν εν γένει από την εθνική και ενωσιακή νομοθεσία που σχετίζεται με ζητήματα ενεργειακής απόδοσης των κτιρίων, εξοικονόμησης, ανανεώσιμων πηγών ενέργειας και συμπαραγωγής⁹⁶.

Όπως γίνεται αντιληπτό, όλες οι ανωτέρω δράσεις δύνανται να αποτελέσουν αντικείμενο της προγραμματικής σύμβασης μεταξύ του ΚΑΠΕ και των φορέων του δημοσίου τομέα. Εξάλλου, σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση της διάταξης, επειδή το ΚΑΠΕ έχει αναλάβει να παράσχει υπηρεσίες τεχνικού εμπειρογνώμονα, τεχνικής υποστήριξης και ενημέρωσης, ευαισθητοποίησης και κατάρτισης σε Δημόσιους Φορείς, κρίθηκε σκόπιμο να μπορεί να προσφύγει στη σύναψη προγραμματικών συμβάσεων με τους τελευταίους, προκειμένου να εξυπηρετήσει ταχύτερα και αποτελεσματικά το δημόσιο συμφέρον και τις υποχρεώσεις της Χώρας που απορρέουν από την εθνική και ενωσιακή νομοθεσία και σχετίζονται με ζητήματα ενεργειακής απόδοσης των κτιρίων, εξοικονόμησης ανανεώσιμων πηγών ενέργειας και συμπαραγωγής⁹⁷. Σημειώνεται ότι, κατά ρητή επιταγή του νόμου, ως προς το περιεχόμενο και τη διαδικασία σύναψης των ανωτέρω συμβάσεων εφαρμόζονται οι γενικές διατάξεις των παρ. 2 και 3 του άρθρου 100 του ν. 3852/2010.

5) Προγραμματικές συμβάσεις της εταιρείας “ΕΓΝΑΤΙΑ ΟΔΟΣ Α.Ε.”.

⁹⁶ Π. Ζυγούρης - Ζ. Ζυγούρη ό.π., σελ. 40.

⁹⁷ Αιτιολογική Έκθεση ν. 4342/2015 “Συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις, ενσωμάτωση στο Ελληνικό Δίκαιο της Οδηγίας 2012/27/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 25ης Οκτωβρίου 2012, «Για την ενεργειακή απόδοση, την τροποποίηση των Οδηγιών 2009/125/ΕΚ και 2010/30/ΕΕ και την κατάργηση των Οδηγιών 2004/8/ΕΚ και 2006/32/ΕΚ», όπως τροποποιήθηκε από την Οδηγία 2013/12/ΕΕ του Συμβουλίου της 13ης Μαΐου 2013 «Για την προσαρμογή της Οδηγίας 2012/27/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την ενεργειακή απόδοση, λόγω της προσχώρησης της Δημοκρατίας της Κροατίας» και άλλες διατάξεις”.

Η “ΕΓΝΑΤΙΑ ΟΔΟΣ Α.Ε.” συνιστά την ανώνυμη εταιρεία που υλοποίησε την κατασκευή της Εγνατίας Οδού, που διατρέχει τη Βόρεια Ελλάδα, και έχει την ευθύνη λειτουργίας, συντήρησης και εκμετάλλευσης της Οδού, σύμφωνα με το νόμο και το καταστατικό της. Ειδικότερα, οι δράσεις της εταιρείας στοχεύουν στην εξασφάλιση υψηλού επιπέδου οδικής ασφάλειας και στη συνεχή βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών προς τους χρήστες, στο πλαίσιο της βιώσιμης ανάπτυξης και της αειφόρου διαχείρισης.

Ενόψει της τεχνογνωσίας και της εξειδίκευσής της, στην εταιρεία έχει ανατεθεί πληθώρα σημαντικών δημοσίων έργων οδοποιίας από δημόσιους φορείς, ορισμένα εκ των οποίων υλοποιούνται μέσω προγραμματικών συμβάσεων. Δεδομένου ότι η ΕΓΝΑΤΙΑ ΟΔΟΣ αποτελεί αμιγώς ιδιωτική εταιρεία, τέθηκε ζήτημα νομιμότητας των εν λόγω συμβάσεων, ενόψει της απαγόρευσης συμμετοχής φορέων της ιδιωτικής οικονομίας με κερδοσκοπικούς σκοπούς.

Ο νομοθέτης, κρίνοντας απαραίτητη την ανάγκη διευκόλυνσης της υλοποίησης προγραμμάτων με τη συμμετοχή της ΕΓΝΑΤΙΑ ΟΔΟΣ Α.Ε. και προκειμένου να μη δημιουργούνται ζητήματα νομιμότητας της συμμετοχής της τελευταίας, υιοθέτησε το άρθρο 138 του ν. 4070/2012, σύμφωνα με το οποίο η ΕΓΝΑΤΙΑ ΟΔΟΣ Α.Ε. μπορεί να συμβάλλεται με τα νομικά πρόσωπα που μνημονεύονται στις διατάξεις των άρθρων 225 του ν. 3463/2006 και 100 του ν. 3852/2010, στο πλαίσιο προγραμματικών συμβάσεων για την μελέτη και εκτέλεση έργων και προγραμμάτων μιας περιοχής, καθώς και για την παροχή συναφών υπηρεσιών⁹⁸.

Επιπλέον, ρητώς ορίστηκε ότι προγραμματικές συμβάσεις μεταξύ των παραπάνω νομικών προσώπων και της εταιρίας ΕΓΝΑΤΙΑ ΟΔΟΣ Α.Ε. που είχαν συναφθεί κατά το χρόνο έναρξης ισχύος της διάταξης, θεωρούνται έγκυρες για κάθε συνέπεια. Σημειώνεται ότι, από τη διατύπωση της διάταξης, και, στην προκειμένη περίπτωση, ως προς το περιεχόμενο και τη διαδικασία σύναψης των ανωτέρω συμβάσεων εφαρμόζονται οι γενικές διατάξεις των παρ. 2 και 3 του άρθρου 100 του ν. 3852/2010.

6) Προγραμματική σύμβαση για την κάλυψη αναγκών των ακτοποϊκών γραμμών νησιών.

⁹⁸ Αιτιολογική Έκθεση ν. 4070/2012 “Ρυθμίσεις Ηλεκτρονικών Επικοινωνιών, Μεταφορών, Δημοσίων Έργων και άλλες διατάξεις”, σελ. 31.

Στο άρθρο 76 του ν. 4504/2017, όπως κωδικοποιήθηκε με το άρθρο 16 του ν. 4948/2022, καθιερώνεται, υπό τους όρους των άρθρων 12 του ν. 4412/2016 και 100 του ν. 3852/2010, η δυνατότητα κατάρτισης προγραμματικών συμβάσεων ανάθεσης δημόσιας υπηρεσίας ανάμεσα στο Υπουργείο Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής και σε δήμους ή δημοτικές ενότητες, που αποτελούν νησιά με πληθυσμό λιγότερο από 5.000 κατοίκους, μεμονωμένα ή από κοινού, διάρκειας ενός έως πέντε ετών, με αντικείμενο την κάλυψη των θαλάσσιων συγκοινωνιακών αναγκών των νησιών και, ειδικότερα, την εξυπηρέτηση συγκεκριμένης γραμμής ή γραμμών, για λόγους κοινωνικής, οικονομικής και εδαφικής συνοχής ή κάλυψης επειγουσών συγκοινωνιακών αναγκών, υπό την προϋπόθεση ότι κηρύχθηκε άγονος ο προβλεπόμενος στις οικείες διατάξεις μειοδοτικός διαγωνισμός για τη σύναψη σύμβασης ή συμβάσεων ανάθεσης δημόσιας υπηρεσίας για την κάλυψη των θαλάσσιων συγκοινωνιακών αναγκών του νησιού.

Στις εν λόγω συμβάσεις επιτρέπεται, σύμφωνα με την ανωτέρω διάταξη, και η συμμετοχή κοινωφελών δημοτικών επιχειρήσεων, αναπτυξιακών ανωνύμων εταιρειών, επιχειρήσεων Ο.Τ.Α. ειδικού σκοπού, με οποιαδήποτε νομική μορφή και αν λειτουργούν, επιχειρήσεων των Περιφερειών, ναυτικών εταιρειών του ν. 959/1979, στις οποίες είτε τα νομικά πρόσωπα των δήμων είτε δημοτικές ενότητες που αποτελούν νησιά, με πληθυσμό λιγότερο από 5.000 κατοίκους, έχουν το σύνολο ή την πλειοψηφία των μετοχών του εταιρικού κεφαλαίου είτε έχουν κρατικό προνόμιο ή λαμβάνουν κρατική επιχορήγηση, καθώς και ενώσεων ή κοινοπραξιών των εν λόγω ναυτικών εταιρειών και πλοιοκτητών.

Όπως αναφέρεται στην αιτιολογική έκθεση του νόμου⁹⁹, με τον τρόπο αυτό ενισχύεται η συμμετοχή της τοπικής κοινωνίας στην αντιμετώπιση των συγκοινωνιακών αναγκών των νησιών, σε εναρμόνιση με το κανονιστικό περιεχόμενο του άρθρου 106 του Συντάγματος, και αναβαθμίζεται η προστασία των πληρωμάτων πλοίων της ακτοπλοΐας. Επιπλέον, με την εν λόγω ρύθμιση επιδιώκεται η επίλυση του προβλήματος που ανακύπτει, σε περίπτωση ατελέσφορων των παραπάνω σταδίων δρομολόγησης πλοίων, ήτοι πρόσκλησης εκδήλωσης ενδιαφέροντος και μειοδοτικού

⁹⁹ Αιτιολογική Έκθεση ν. 4504/2017 “Δια βίου εκπαίδευση προσωπικού Υπουργείου Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής, ενδυνάμωση της διαφάνειας και της αξιοκρατίας σε θέματα αρμοδιότητας Υπουργείου Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής, ενίσχυση της κοινωνικής συμμετοχής στην ακτοπλοΐα, θέματα πολιτικού προσωπικού, συμπλήρωση διατάξεων για τα λιμενικά έργα και άλλες διατάξεις”, σελ. 15.

διαγωνισμού, και μάλιστα με αντικειμενικό στόχο την κάλυψη των θαλάσσιων συγκοινωνιακών αναγκών των νησιών, μόνο για λόγους κοινωνικής, οικονομικής και εδαφικής συνοχής ή κάλυψης επειγουσών συγκοινωνιακών αναγκών.

Επιπλέον, σύμφωνα πάντα με την αιτιολογική έκθεση του νόμου¹⁰⁰, με την συγκεκριμένη ρύθμιση επεκτείνεται και στον τομέα των θαλάσσιων συγκοινωνιών, ως συμβατός με το ευρωπαϊκό δίκαιο, ο θεσμός των προγραμματικών συμβάσεων, με τον οποίο επιτυγχάνεται η ενίσχυση του ρόλου των Ο.Τ.Α. στη διαδικασία επιλογής αναδόχου για την εκτέλεση συμβάσεων ανάθεσης δημόσιας υπηρεσίας. Ταυτόχρονα, θεσμοθετούνται εγγυήσεις διαφάνειας, που εξασφαλίζουν την επωφελή για το δημόσιο συμφέρον αξιοποίηση της δυνατότητας σύναψης προγραμματικής σύμβασης.

Θα πρέπει να σημειωθεί ότι εν προκειμένω ουσιαστικά δεν πρόκειται για περίπτωση απευθείας ανάθεσης, αφού θεσμοθετείται συνεργασία μεταξύ φορέων της δημόσιας διοίκησης του στενού ή ευρύτερου δημοσίου τομέα, ενώ, σε κάθε περίπτωση, έχει εφαρμογή η εκάστοτε κείμενη νομοθεσία περί προμηθειών (επί του παρόντος ο ν. 4412/2016). Σε κάθε περίπτωση, της σύναψης των εν λόγω προγραμματικών συμβάσεων προηγείται η σύμφωνη γνώμη του Συμβουλίου Ακτοπλοϊκών Συγκοινωνιών, με την οποία, κατόπιν εισήγησης της Διεύθυνσης Θαλασσιών Συγκοινωνιών του Υπουργείου Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής, προσδιορίζονται το ύψος του μισθώματος και τα απαιτούμενα χαρακτηριστικά του πλοίου. Επιπλέον, οι ανωτέρω συμβάσεις υπόκεινται στον προσυμβατικό έλεγχο νομιμότητας του Ελεγκτικού Συνεδρίου, σύμφωνα με την ισχύουσα νομοθεσία.

Κατά ρητή επιταγή του άρθρου 76 του ν. 4504/2017, στις προγραμματικές συμβάσεις με αντικείμενο την εξυπηρέτηση της λειτουργίας συγκεκριμένης ακτοπλοϊκής γραμμής ή γραμμών απαραίτητα ορίζονται το αντικείμενο της σύμβασης, ο σκοπός και το περιεχόμενό της, ο προϋπολογισμός της, τα δικαιώματα και οι υποχρεώσεις των συμβαλλομένων, το χρονοδιάγραμμα εκτέλεσης της σύμβασης, οι πόροι από τους οποίους θα καλυφθούν οι αναλαμβανόμενες οικονομικές υποχρεώσεις και η διάρκεια της σύμβασης. Επίσης, ορίζεται το όργανο παρακολούθησης της εφαρμογής της και οι αρμοδιότητές του, καθώς και ρήτρες σε βάρος του συμβαλλόμενου που παραβαίνει τους όρους της προγραμματικής σύμβασης.

Σε περίπτωση κατά την οποία συμβαλλόμενος σε προγραμματική σύμβαση του εν λόγω άρθρου αναθέσει σε τρίτο τη διαχείριση, εκμετάλλευση και εκτέλεσή της, η

¹⁰⁰ Αιτιολογική Έκθεση ν. 4504/2017, ό.π.

ανάθεση διενεργείται για λογαριασμό του από τη Διεύθυνση Θαλασσίων Συγκοινωνιών του Υπουργείου Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής, σύμφωνα με τις προηγούμενες παραγράφους του ίδιου άρθρου. Κατά τα λοιπά εφαρμόζονται οι σχετικές διατάξεις του άρθρου 100 του ν. 3852/2010. Επισημαίνεται ότι ως πηγές χρηματοδότησης των προβλεπόμενων στη διάταξη αυτή προγραμματικών συμβάσεων ορίζονται ο προϋπολογισμός του Υπουργείου Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής ή ο προϋπολογισμός των συμβαλλόμενων Ο.Τ.Α. ή συγχρηματοδοτούμενα προγράμματα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, μέσω πιστώσεων του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων του Υπουργείου Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Δ΄

Υπόδειγμα προγραμματικής σύμβασης

Για την πληρότητα της παρούσης εργασίας κρίνεται σκόπιμη η παράθεση υποδείγματος προγραμματικής σύμβασης, με αντικείμενο την υλοποίηση έργου στερέωσης και αποκατάστασης διατηρητέου μνημείου και, συγκεκριμένα κάστρου. Η συγκεκριμένη μορφή συνεργασία επελέγη δεδομένου ότι στη σύμβαση - υπόδειγμα συμμετέχουν ένα Υπουργείο και δύο Ο.Τ.Α., ένας Δήμος και μία Περιφέρεια, η, δε, συνεργασία τους κατέληξε στη σύνταξη σχεδίου που συνιστά γνήσια προγραμματική σύμβαση.

ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ
ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ
ΔΗΜΟΣ

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΚΗ ΣΥΜΒΑΣΗ ΠΟΛΙΤΙΣΜΙΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ
ΕΡΓΟ: «ΣΤΕΡΕΩΣΗ ΤΜΗΜΑΤΟΣ ΤΕΙΧΩΝ
ΚΑΣΤΡΟΥ, Π.Ε., ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΣ

Στην (πόλη), σήμερα, την --202.., οι παρακάτω φορείς, καλούμενοι στο εξής «Συμβαλλόμενοι»:

α) Το Υπουργείο, νόμιμα εκπροσωπούμενο από τον Υπουργό, κ., κάτοικο Αθήνας,

β) Η Περιφέρεια, νόμιμα εκπροσωπούμενη από τον Περιφερειάρχη, κ., κάτοικο,

γ) Ο Δήμος, νόμιμα εκπροσωπούμενος από τον Δήμαρχο, κ., κάτοικο,

συνομολογούν και συναποδέχονται τα ακόλουθα:

Προόμιο

Μεταξύ των Συμβαλλομένων υπογράφεται η παρούσα Προγραμματική Σύμβαση, σύμφωνα με:

- Τον Ν. 3852/2010 «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης» (ΦΕΚ 87 Α/7-6-2010) και ειδικότερα τα άρθρα 100 αυτού και 278, όπως τροποποιημένα ισχύουν.
- Τον Ν. 4555/2018 (ΦΕΚ 133Α/19.07.2018) «Μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης - Εμβάθυνση της Δημοκρατίας - Ενίσχυση της Συμμετοχής – Βελτίωση της οικονομικής και αναπτυξιακής λειτουργίας των Ο.Τ.Α. (Πρόγραμμα «ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ Ι»).
- Το άρθρο 21 του Ν. 4690/2020 (επανεκτυπωμένο λόγω λάθους ΦΕΚ 104/Α/30-05-2020) «Ρυθμίσεις για τη σύναψη και εκτέλεση προγραμματικών συμβάσεων που συνάπτουν ΟΤΑ α΄ και β΄ βαθμού», όπως αυτό ισχύει.

- Τον Ν. 4622/2019 (ΦΕΚ 133/Α/07-08-2019) «Επιτελικό κράτος: Οργάνωση, λειτουργία...Διοίκησης», όπως ισχύει.
- Τον Ν. 3861/2010 (Α' 112) «Ενίσχυση της διαφάνειας με την υποχρεωτική ανάρτηση νόμων και πράξεων των κυβερνητικών, διοικητικών και αυτοδιοικητικών οργάνων στο διαδίκτυο Πρόγραμμα Διαύγεια» και άλλες διατάξεις», όπως τροποποιήθηκε και ισχύει.
- Τον Ν. 3669/2008 (Α'116) «Κύρωση της κωδικοποίησης της νομοθεσίας κατασκευής δημοσίων έργων», όπως ισχύει.
- Το άρθρο 1, περίπτωση στ' του Ν. 1256/1982 (Α'65), «Για την πολυθεσία, την πολυαπασχόληση και την καθιέρωση ανωτάτου ορίου απολαβών στο δημόσιο τομέα καθώς για το Ελεγκτικό Συνέδριο, το Νομικό Συμβούλιο του κράτους και άλλες διατάξεις», όπως ισχύει.
- Το αρ. 81 του Ν. 1958/1991 (Α' 122).
- Τις διατάξεις του Ν. 3028/2002 (ΦΕΚ Α'153/28-6-2002) «Για την προστασία των Αρχαιοτήτων και εν γένει της Πολιτιστικής Κληρονομιάς», όπως ισχύει.
- Τον Ν. 4412/2016 (ΦΕΚ Α'147/8-8-2016) «Δημόσιες Συμβάσεις Έργων, προμηθειών και Υπηρεσιών (προσαρμογή στις Οδηγίες 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ)», όπως ισχύει.
- Τον Ν. 4129/2013 (ΦΕΚ Α' 52/28-2-2013) «Κύρωση του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο», όπως τροποποιήθηκε και ισχύει.
- Τον Ν. 4700/2020 (Α'127) «Ενιαίο κείμενο Δικονομίας για το Ελεγκτικό Συνέδριο, ολοκληρωμένο νομοθετικό πλαίσιο για τον προσυμβατικό έλεγχο, τροποποιήσεις στον Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο, διατάξεις για την αποτελεσματική απονομή της δικαιοσύνης και άλλες διατάξεις».
- Τον Ν. 4270/2014 (ΦΕΚ Α' 143/28-6-2014) «Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας, δημόσιο λογιστικό και άλλες διατάξεις», όπως τροποποιήθηκε και ισχύει.
- Τον Ν. 4281/2014 (ΦΕΚ Α'160/08- 08 – 2014) «Μέτρα στήριξης και ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας, οργανωτικά θέματα Υπουργείου Οικονομικών και άλλες διατάξεις», όπως τροποποιήθηκε και ισχύει.
- Τις διατάξεις του Ν. 3812/2009 (ΦΕΚ 234/Α/28-12-2009) «Αναμόρφωση συστήματος προσλήψεων στον δημόσιο τομέα και άλλες διατάξεις».

- Το π.δ. 7/18-01-2013 (Α'26) «Όργανα που αποφασίζουν ή γνωμοδοτούν και λοιπές σχετικές ρυθμίσεις σε θέματα έργων, μελετών και υπηρεσιών αρμοδιότητας των Περιφερειών».
- Το π.δ. 70/2015 (Α'114) «Ανασύσταση των Υπουργείων
- Το π.δ. (Α'.....) «Οργανισμός Υπουργείου
- Το π.δ. (Α'.....) «Διορισμός Αντιπροέδρου της Κυβέρνησης, Υπουργών, Αναπληρωτών Υπουργών και Υφυπουργών».
- Το π.δ. 24/2019 «Μελέτη και Εκτέλεση Αρχαιολογικών Έργων» (ΦΕΚ 39/ Α' / 04.03.2019).
- Το π.δ. (ΦΕΚ) «Οργανισμός της Περιφέρειας
- Τα ΦΕΚ: και «Τροποποίηση του Οργανισμού Εσωτερικής Υπηρεσίας Δήμου
- Την κήρυξη του κάστρου ως προέχοντος μνημείου με το Β.Δ. (ΦΕΚ
- Την οριοθέτηση του αρχαιολογικού χώρου Κάστρου με την υπ' αριθμ. (ΦΕΚ) Υπουργική Απόφαση.
- Την υπ' αριθμ. (ΑΔΑ:) Υπουργική Απόφαση, σχετικά με την έγκριση: α) γεωτεχνικής μελέτης και β) μελέτης στερέωσης του νότιου και νοτιοδυτικού τμήματος των τειχών του Κάστρου, Δήμου, Π.Ε., Περιφέρειας
- Την υπ' αριθμ. (ΑΔΑ:) Απόφαση, με την οποία εγκρίνεται η υλοποίηση του έργου, μέσω Προγραμματικής Σύμβασης, από τον Δήμο
- Την υπ' αριθμ. απόφαση: (Α.Δ.Α.:) του Περιφερειακού Συμβουλίου της Περιφέρειας για την έγκριση σύναψης Προγραμματικής Σύμβασης μεταξύ του Υπουργείου, της Περιφέρειας, και του Δήμου, για την εκτέλεση του έργου: «Στερέωση Νότιου και Νοτιοδυτικού τμήματος τειχών Κάστρου

- Την υπ' αριθμ. απόφαση:(ΑΔΑ:) της 2022 Συνεδρίασης του Δημοτικού Συμβουλίου του Δήμου για την έγκριση σύναψης της Προγραμματικής Σύμβασης.

- Τη με υπ' αριθμ. (Α.Δ.Α.:.....) Απόφαση ένταξης της Πράξης «.....», στο Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «.....» και το τεχνικό δελτίο που τη συνοδεύει.

- Το υπ' αριθμ. έγγραφο της Ειδικής Υπηρεσίας Διαχείρισης ΕΠ Περιφέρειας

- Την υπ' αριθμ.(Α.Δ.Α.:) απόφαση του Υπουργού Οικονομικών, ΣΑΕΠ του ΠΔΕ στην οποία περιλαμβάνεται το έργο: «Στερέωση Νότιου και Νοτιοδυτικού τμήματος τειχών Κάστρου

- Το γεγονός ότι δεν προκύπτει από την παρούσα Προγραμματική Σύμβαση Πολιτιστικής Ανάπτυξης δαπάνη σε βάρος των πιστώσεων του Υπουργείου

Με την παρούσα Προγραμματική Σύμβαση καθορίζεται το πλαίσιο συμφωνίας για την εκτέλεση του έργου που αναφέρεται στο θέμα και προσδιορίζονται οι τρόποι και οι διαδικασίες υλοποίησής του.

Άρθρο 1

Περιεχόμενο της Σύμβασης

Η παρούσα Προγραμματική Σύμβαση περιέχει τις διατάξεις και τις διαδικασίες που θα ισχύουν για την εκτέλεση του αντικειμένου της και, συγκεκριμένα:

Το προοίμιο και το περιεχόμενο της Σύμβασης (άρθρο 1).

Τον σκοπό της Σύμβασης (άρθρο 2).

Το αντικείμενο της Σύμβασης (άρθρο 3).

Τους πόρους που θα διατεθούν και τον τρόπο χρηματοδότησης του Προγράμματος (άρθρο 4).

Την διάρκεια της Σύμβασης (άρθρο 5).

Τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις των Συμβαλλομένων (άρθρο 6).

Το όργανο παρακολούθησης της εφαρμογής της Σύμβασης και τις αρμοδιότητές του (άρθρο 7).

Τις τροποποιήσεις της Σύμβασης (άρθρο 8).

Την αντισυμβατική συμπεριφορά - τις ρήτρες (άρθρο 9).

Τις τελικές διατάξεις (άρθρο 10).

Άρθρο 2

Σκοπός της Προγραμματικής Σύμβασης

Σκοπός της παρούσας Προγραμματικής Σύμβασης είναι η Στερέωση Νότιου και Νοτιοδυτικού τμήματος τειχών Κάστρου, το οποίο βρίσκεται στον λόφο που δεσπόζει πάνω από την πόλη της και αποτελεί ένα από τα σημαντικότερα μνημεία της περιοχής.

Το Κάστρο είναι κηρυγμένο ως προέχων βυζαντινό μνημείο (Β.Δ.). Επίσης, περιμετρικά του κάστρου έχει οριοθετηθεί και θεσμοθετηθεί αρχαιολογικός χώρος.

Με την υλοποίηση του ανωτέρω έργου, αίρεται η επικινδυνότητα και αναδεικνύεται ένα σημαντικό τμήμα του σημαντικότερου μνημείου της πόλης της

Η αποκατάσταση και η ανάδειξη του μνημείου στο σύνολό του αποσκοπεί στην Ανάδειξη, Προβολή, Βελτίωση της Ελκυστικότητας και Βιώσιμη Διαχείριση του Πολιτιστικού και Τουριστικού Προϊόντος της αστικής περιοχής της

Άρθρο 3

Αντικείμενο της Προγραμματικής Σύμβασης

Η παρούσα Προγραμματική Σύμβαση αφορά στη συνεργασία των συμβαλλομένων για την εκτέλεση του έργου: «ΣΤΕΡΕΩΣΗ ΝΟΤΙΟΥ ΚΑΙ ΝΟΤΙΟΔΥΤΙΚΟΥ ΤΜΗΜΑΤΟΣ ΤΕΙΧΩΝ ΚΑΣΤΡΟΥ, Δήμου, Π.Ε., Περιφέρειας, στο πλαίσιο της Πράξης: «ΣΤΕΡΕΩΣΗ ΝΟΤΙΟΥ ΚΑΙ ΝΟΤΙΟΔΥΤΙΚΟΥ ΤΜΗΜΑΤΟΣ ΤΕΙΧΩΝ ΚΑΣΤΡΟΥ,».

(δίδεται λεπτομερής περιγραφή του φυσικού αντικειμένου της σύμβασης, των υποέργων στα οποία, τυχόν, επιμερίζεται και ορίζεται ο φορέας ή φορείς που θα υλοποιήσουν κάθε υποέργο)

Άρθρο 4

Προϋπολογισμός -

Πόροι και Τρόπος Χρηματοδότησης του Προγράμματος

Η διατιθέμενη πίστωση για την υλοποίηση της παρούσας Προγραμματικής Σύμβασης ανέρχεται στο ποσό των € συνολικά (συμπεριλαμβανομένου Φ.Π.Α.) και καλύπτει την προεκτιμώμενη δαπάνη για την πραγματοποίηση της Σύμβασης. Εξ αυτών, το ποσό των € θα διατεθεί για την υλοποίηση του 1ου Υποέργου και το ποσό των€ θα διατεθεί για την υλοποίηση του 2ου Υποέργου.

Το έργο χρηματοδοτείται από (αναφέρεται η πηγή χρηματοδότησης), σύμφωνα με την υπ' αριθ.(ΑΔΑ:.....) Απόφαση Ένταξης της Πράξης:

Η χρηματοδότηση του έργου θα γίνεται σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στη νομοθεσία περί ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων έργων και οι πληρωμές θα γίνονται τμηματικά με βάση την πρόοδο του έργου (πιστοποιημένες εργασίες- εγκεκριμένους λογαριασμούς, Ανακεφαλαιωτικούς Πίνακες Εργασιών κ.λ.π.).

Η πληρωμή του έργου θα πραγματοποιηθεί από το Περιφερειακό Ταμείο Ανάπτυξης (σχετική η υπ' αρ. πρωτ. Απόφαση Περιφερειάρχη), σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις.

Άρθρο 5

Διάρκεια ισχύος της Προγραμματικής Σύμβασης

Η διάρκεια της παρούσας σύμβασης αρχίζει από την ημερομηνία υπογραφής της και λήγει όχι πέραν της, με την ολοκλήρωση του Έργου και την παράδοσή του σε πλήρη λειτουργία από το Φορέα Υλοποίησης στον Κύριο του Έργου.

Το χρονοδιάγραμμα υλοποίησης των εργασιών της εν λόγω Πράξης, που αποτελεί το αντικείμενο της παρούσας Προγραμματικής Σύμβασης, συμφωνεί με το χρονοδιάγραμμα που αναγράφεται στο σχετικό Τεχνικό Δελτίο, το οποίο επισυνάπτεται στην παρούσα ως Παράρτημα.

Άρθρο 6

Δικαιώματα και Υποχρεώσεις των Συμβαλλομένων

Για την υλοποίηση των στόχων της παρούσας Προγραμματικής Σύμβασης καθένα από τα Συμβαλλόμενα μέρη αναλαμβάνει τις κατωτέρω υποχρεώσεις:

A. Η Περιφέρεια αναλαμβάνει:

α. Να χρηματοδοτήσει την πράξη από το, με το ποσό των€.

β. Να εξασφαλίσει τη χρηματοδότηση του Έργου μεριμνώντας για την εγγραφή του σε συλλογική απόφαση χρηματοδότησης και για την απρόσκοπτη κατανομή των πιστώσεων μέσω της αρμόδιας Υπηρεσίας.

γ. Να παρακολουθεί τις χρηματοροές του Έργου και να εξασφαλίζει την πραγματοποίηση των πληρωμών αυτού.

δ. Να συμμετέχει με έναν εκπρόσωπό της στην Επιτροπή Παρακολούθησης του έργου.

ε. Να συνεργάζεται με τους έτερους συμβαλλόμενους σε όλη την διάρκεια της Σύμβασης και να παρέχει κάθε δυνατή και αναγκαία πληροφορία και βοήθεια για την υλοποίηση όλων όσων προβλέπονται στην Σύμβαση αυτή, μεριμνώντας από κοινού για τη γρήγορη και ουσιαστική υλοποίηση του αντικειμένου της.

στ'. Να προβεί στις αναγκαίες ενέργειες, οι οποίες θα υποδεικνύονται από την Επιτροπή Παρακολούθησης του έργου και οι οποίες απορρέουν από τις αρμοδιότητες της, με σκοπό την διευκόλυνση της πορείας εκτέλεσης του έργου.

B. Το Υπουργείο αναλαμβάνει:

α. Να εκτελέσει το 2ο υπόεργο, με προϋπολογισμό ευρώ.

β. Να εποπτεύει τις εργασίες του 1ου υπόεργου, σύμφωνα με τις αρμοδιότητες που απορρέουν από τις διατάξεις της κείμενης νομοθεσίας.

γ. Να συμμετέχει με εκπροσώπους του στην Επιτροπή Παρακολούθησης του έργου και να παρέχει κάθε δυνατή και αναγκαία πληροφορία και βοήθεια, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της για την εμπρόθεσμη υλοποίηση όλων όσων προβλέπονται στην Σύμβαση.

δ. Να συνεργάζεται με τους έτερους συμβαλλόμενους σε όλη την διάρκεια της Σύμβασης και να παρέχει κάθε δυνατή και αναγκαία πληροφορία και βοήθεια, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της, για την εμπρόθεσμη και ουσιαστική υλοποίηση όσων προβλέπονται στην Σύμβαση.

ε. Να παρέχει στο Φορέα Υλοποίησης τις αναγκαίες πληροφορίες, σχέδια και μελέτες που έχει στη διάθεσή του, και να συνεργάζεται μαζί του για την κατάρτιση του Τεχνικού Δελτίου Πράξης.

Γ. Ο Δήμος αναλαμβάνει:

α. Να εκτελέσει το 1ο υπόεργο, με προϋπολογισμό€, σύμφωνα με τις οικείες διατάξεις περί εκτέλεσεως έργων και ανάθεσης μελετών του Δημοσίου της

κείμενης εν γένει εθνικής και κοινοτικής νομοθεσίας, σύμφωνα με την αρχαιολογική νομοθεσία και την εγκεκριμένη μελέτη και τους όρους αυτής και σύμφωνα με όσα αναφέρονται στην παρούσα Προγραμματική Σύμβαση.

β. Να συμμετέχει με εκπροσώπους του στην Επιτροπή Παρακολούθησης του έργου και να παρέχει κάθε δυνατή και αναγκαία πληροφορία και βοήθεια, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της για την εμπρόθεσμη υλοποίηση όλων όσων προβλέπονται στην Σύμβαση.

γ. Να συνεργάζεται με τους έτερους συμβαλλόμενους σε όλη την διάρκεια της Σύμβασης και να παρέχει κάθε δυνατή και αναγκαία πληροφορία και βοήθεια, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων του, για την εμπρόθεσμη και ουσιαστική υλοποίηση όσων προβλέπονται στην Σύμβαση.

Οι συμβαλλόμενοι φορείς συμμετέχουν στις δράσεις επικοινωνίας του έργου και μεριμνούν για τη διάδοση της γνώσης σχετικά με αυτό, ακολουθώντας κοινή επικοινωνιακή πολιτική και υιοθετώντας την οπτική/γραφιστική ταυτότητα του έργου, όπως αυτή θα διαμορφωθεί τελικά.

Ρητά συμφωνείται ότι ουδεμία επιβάρυνση ή δαπάνη έναντι των συμβαλλομένων ή και τρίτων θα προκαλείται σε βάρος του προϋπολογισμού του Υπουργείου

Άρθρο 7

Όργανο Παρακολούθησης της Προγραμματικής Σύμβασης και αρμοδιότητές του

Για την παρακολούθηση της υλοποίησης της Σύμβασης αυτής ορίζεται «Επιτροπή Παρακολούθησης του Έργου», αποτελούμενη από:

Δύο (2) του Δήμου, ο ένας εκ των οποίων θα εκτελεί καθήκοντα Προέδρου:

A) Τ..... ως Πρόεδρο, με αναπληρωτή/τρια τ...ν κ.

2. Δύο (2) εκπροσώπους του Υπουργείου

A) Την κ., με Αναπληρώτρια την κ.

B) Την κ., με αναπληρώτρια την κ.

3. Έναν (1) εκπρόσωπο της Περιφέρειας

A) Τον/την με αναπληρωτή/τρια τον/την.....

Χρέη γραμματέα θα εκτελεί υπάλληλος του Δήμου, που θα οριστεί με σχετική Απόφαση.

Ο καθένας από τους Συμβαλλομένους διατηρεί το δικαίωμα να αντικαταστήσει οποτεδήποτε τους εκπρόσωπους του στην Επιτροπή, με σχετική γραπτή απόφασή του.

Η Επιτροπή Παρακολούθησης συγκαλείται από τον πρόεδρό της και συνεδριάζει σε τακτικές συνεδριάσεις και όποτε το απαιτούν οι όροι της Σύμβασης ή κρίνει ο πρόεδρος της Επιτροπής.

Αντικείμενο της Επιτροπής Παρακολούθησης είναι:

- Η παρακολούθηση και τήρηση των όρων της Σύμβασης
- Η υποβοήθηση υλοποίησης του αντικειμένου της Σύμβασης
- Η επίλυση κάθε διαφοράς μεταξύ των Συμβαλλομένων σχετικής με την ερμηνεία των όρων ή τον τρόπο εφαρμογής της Σύμβασης

- Η εποπτεία της εκτέλεσης των προβλεπόμενων στη Σύμβαση εργασιών ως συνόλου ενεργειών και η λήψη αποφάσεων για κάθε ζήτημα που τυχόν δεν ρυθμίζεται από την σύμβαση (τροποποίηση - συμπλήρωση - διόρθωση, κ.λπ.)

- Η Επιτροπή δύναται να πλαισιώνεται και από ειδικό προσωπικό ή συμβούλους ή συνεργάτες, με γνώση του αντικειμένου της Σύμβασης, όταν και εφόσον ζητηθεί από αυτή για να εκφράσουν άποψη επάνω σε ειδικά επιστημονικά θέματα αλλά δεν θα έχουν δικαίωμα ψήφου.

- Τα μέλη της Επιτροπής δεν αμείβονται για το παραπάνω έργο τους. Η θητεία των μελών της Επιτροπής ισχύει για όσο χρόνο ισχύει η παρούσα ΠΣ με τις τυχόν παρατάσεις της.

- Η Επιτροπή συνεδριάζει στις εγκαταστάσεις της Περιφέρειας στη

- Οι συνεδριάσεις της επιτροπής μπορούν να πραγματοποιηθούν και με τηλεδιάσκεψη, χωρίς τη φυσική παρουσία ορισμένων ή του συνόλου των μελών, και με κάθε πρόσφορο ηλεκτρονικό μέσο, το οποίο πρέπει να ορίζεται ρητώς στην πρόσκληση που απευθύνει ο Πρόεδρος στα μέλη. Στην περίπτωση αυτή η απαρτία της επιτροπής, στην οποία προσμετρώνται και τα μέλη που συμμετέχουν στη συνεδρίαση μέσω τηλεδιάσκεψης, καταγράφεται από τον πρόεδρο. Η δυνατότητα ηλεκτρονικής καταγραφής της συνεδρίασης που παρέχεται από την τεχνολογία, εφόσον χρησιμοποιηθεί, πρέπει να αποτρέπει οποιαδήποτε τροποποίηση των όσων διαμείβονται στην τηλεδιάσκεψη και να βοηθά στην επεξεργασία των πρακτικών,

χωρίς να δημιουργούνται ασάφειες και αμφισβητήσεις. Κατά τα λοιπά εφαρμόζονται οι ισχύουσες διατάξεις που ρυθμίζουν τη λειτουργία των συλλογικών οργάνων.

Άρθρο 8

Τροποποιήσεις της Προγραμματικής Σύμβασης

Με κοινή έγγραφη συμφωνία μεταξύ των συμβαλλόμενων μερών, η παρούσα Προγραμματική Σύμβαση μπορεί να τροποποιείται ή να συμπληρώνεται ως προς το χρονοδιάγραμμα και τους λοιπούς όρους της, καθώς επίσης και να παρατείνεται η διάρκεια της, με έγγραφη τροποποίηση της παρούσης που θα υπογραφεί από τα συμβαλλόμενα μέρη. Ειδικότερα, παράταση της διάρκειας της σύμβασης δύναται να χορηγηθεί έως μήνες, μετά από αιτιολογημένη εισήγηση της Επιτροπής Παρακολούθησης του έργου του άρθρου 7 και απόφαση των αρμοδίων οργάνων των συμβαλλόμενων φορέων.

Ενδεχόμενη παράταση της χρονικής διάρκειας της Προγραμματικής Σύμβασης δεν μπορεί να συνεπάγεται επέκταση του φυσικού ή οικονομικού αντικειμένου.

Άρθρο 9

Αντισυμβατική συμπεριφορά - Ρήτρες

Η παράβαση από οποιοδήποτε από τα Συμβαλλόμενα μέρη οποιοδήποτε από τους όρους αυτής της Σύμβασης, οι οποίοι στο σύνολό τους θεωρούνται ουσιώδεις, παρέχει στα έτερα Συμβαλλόμενα μέρη το δικαίωμα να αξιώσουν συμμόρφωση με τους όρους της Σύμβασης και αποκατάσταση των αντισυμβατικών ενεργειών σε εύλογο χρόνο. Σε περίπτωση άρνησης, αδυναμίας ή αμέλειας προς αποκατάσταση από την πλευρά συγκεκριμένου Συμβαλλομένου, το λοιπά συμβαλλόμενα μέρη έχουν το δικαίωμα να καταγγείλουν τη Σύμβαση, σύμφωνα με την κείμενη νομοθεσία, αξιώνοντας κάθε θετική ή αποθετική ζημία.

Κάθε διαφορά μεταξύ των συμβαλλομένων μερών που αφορά στην εκτέλεση και ερμηνεία των όρων της παρούσας σύμβασης και που δεν θα επιλύεται από την Επιτροπή Παρακολούθησης, θα επιλύεται από τα αρμόδια Δικαστήρια της

Άρθρο 10

Τελικές Διατάξεις

Η μη άσκηση δικαιωμάτων ή η παράλειψη υποχρεώσεων από οποιοδήποτε Συμβαλλόμενο μέρος ή η ανοχή καταστάσεων αντίθετων προς την παρούσα Σύμβαση

ή η καθυστέρηση λήψης μέτρων, τα οποία προβλέπει η Σύμβαση αυτή, από οποιοδήποτε Συμβαλλόμενο μέρος δεν μπορεί να θεωρηθεί ως παραίτηση των Συμβαλλομένων μερών από δικαιώματα ή απαλλαγή από τις υποχρεώσεις τους ή αναγνώριση δικαιωμάτων στα Συμβαλλόμενα μέρη που δεν αναγνωρίζονται από την Σύμβαση αυτή.

Πνευματικά δικαιώματα: Όλα τα έγγραφα (σχέδια, μελέτες, στοιχεία κ.ο.κ.) που θα συνταχθούν από το Φορέα Υλοποίησης (και τους προστηθέντες και αντισυμβαλλομένους του) στο πλαίσιο εκτέλεσης της παρούσας Σύμβασης και των συμβάσεων που θα υπογράψει ο Φορέας Υλοποίησης στο πλαίσιο υλοποίησης του Έργου θα ανήκουν στην ιδιοκτησία του Κυρίου του Έργου, ο οποίος έχει το δικαίωμα να τα επαναχρησιμοποιήσει ελεύθερα, θα είναι πάντοτε στη διάθεση των νομίμων εκπροσώπων του κατά τη διάρκεια ισχύος της σύμβασης και θα παραδοθούν στον Κύριο του Έργου κατά το χρόνο παράδοσης του Έργου ή αλλιώς κατά την καθ' οιονδήποτε τρόπο λήξη ή λύση της Σύμβασης. Τα σχετικά πνευματικά και συγγενικά δικαιώματα εκχωρούνται προσωρινά στον Κύριο του Έργου, μέχρι την ολοκλήρωση της β' φάσης χωρίς την καταβολή αμοιβής.

Αυτά συμφώνησαν, συνομολόγησαν και αποδέχτηκαν οι Συμβαλλόμενοι και προς απόδειξη αυτών συντάχθηκε το παρόν, το οποίο υπογράφηκε σε πρωτότυπα και έλαβε κάθε Συμβαλλόμενο μέρος από, ενώ ένα (1) παραμένει στο αρχείο της Επιτροπής Παρακολούθησης.

ΟΙ ΣΥΜΒΑΛΛΟΜΕΝΟΙ

(τίθενται υπογραφές των νομίμων εκπροσώπων των συμβαλλομένων και σφραγίδα εκάστου φορέα)

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Ι

ΧΡΟΝΟΔΙΑΓΡΑΜΜΑ

(παρατίθεται αναλυτικό χρονοδιάγραμμα υλοποίησης του έργου)

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΙΙ

ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ

(παρατίθεται αναλυτικός προϋπολογισμός του έργου)

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Ε΄

Ο έλεγχος νομιμότητας των προγραμματικών συμβάσεων

Ι. Συνταγματική κατοχύρωση και εξέλιξη του ελέγχου νομιμότητας συμβάσεων μεγάλης αξίας

Ο έλεγχος της νομιμότητας των συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας, στις οποίες αντισυμβαλλόμενος είναι το Δημόσιο ή άλλο νομικό πρόσωπο που εξομοιώνεται με το Δημόσιο, από το Ελεγκτικό Συνέδριο κατοχυρώνεται στο άρθρο 98 παρ. 1 περ. β' του Συντάγματος. Η εν λόγω διάταξη περιελήφθη στο συνταγματικό κείμενο κατά την αναθεώρηση του 2001, επιβεβαιώνοντας, αφενός, την τεράστια σημασία του θεσμικού ρόλου του Ελεγκτικού Συνεδρίου και, αφετέρου, την ανάγκη θωράκισης και διαφύλαξης του δημοσίου πλούτου. Επιπλέον, η ανωτέρω συνταγματική πρόβλεψη συντέλεσε σημαντικά στην εδραίωση της πεποίθησης ότι *“η διαφάνεια αναφορικά με τη διαχείριση του δημοσίου χρήματος κατά τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων πρέπει να ελέγχεται προληπτικά, μέσω της δημιουργίας του κατάλληλου νομοθετικού πλαισίου και των αντίστοιχων διοικητικών δομών”¹⁰¹*.

Στο πλαίσιο αυτό, *“το Ελεγκτικό Συνέδριο κρίθηκε το κατάλληλο όργανο για την διασφάλιση της διαφάνειας και την εξάλειψη του φαινομένου της διαφθοράς, ακριβώς λόγω του χαρακτήρα του και των συνταγματικών εγγυήσεων ανεξαρτησίας και αμεροληψίας των μερών του, καθώς και της τεχνογνωσίας και μακράς εμπειρίας του ως προς τον έλεγχο των δημοσίων εν γένει δαπανών”¹⁰²*.

Με την συνταγματική κατοχύρωση του ελέγχου δημιουργήθηκε μία επιπλέον θεσμική εγγύηση για την πρόληψη παράνομων και απατηλών συμπεριφορών από πλευράς των οργάνων των δημοσίων φορέων και εν γένει των ενδιαφερομένων κατά την σύναψη των δημοσίων συμβάσεων, που έχουν ως στόχο το παράνομο κέρδος. Βέβαια, ο αναθεωρητικός νομοθέτης επέλεξε να δώσει τη διακριτική ευχέρεια στον κοινό νομοθέτη να προσδιορίσει ζητήματα, όπως το εύρος των δημοσίων νομικών προσώπων που εξομοιώνονται με το Δημόσιο και η εξειδίκευση του όρου *“σύμβαση μεγάλης οικονομικής αξίας”¹⁰³*.

¹⁰¹ Βλ. Χρυσούλα Μουκίου, *“Διαφάνεια, Ακεραιότητα και Εντιμότητα στις Δημόσιες Συμβάσεις”*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2017, σελ. 343-344.

¹⁰² Μηλιώνης Ν., *“Το Ελεγκτικό Συνέδριο – Σύγχρονες Τάσεις και Εξελίξεις”*, Εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2012, σ. 202.

¹⁰³ Μηλιώνης Ν., *ό.π.*, σελ. 211.

Θα πρέπει να σημειωθεί ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση, στην προσπάθειά της να επιτύχει την ολοκλήρωση της ενιαίας αγοράς, θέσπισε, ήδη από το 1993, Οδηγίες, οι οποίες έχουν πρωταρχικό σκοπό την διασφάλιση της διαφάνειας, και μέσω αυτής, την ανεμπόδιστη είσοδο στις αγορές. Προς την ίδια κατεύθυνση κινείται και η Οδηγία 2014/24/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, που αφορά και στις τρεις κατηγορίες δημοσίων συμβάσεων, δηλαδή έργων, προμηθειών και υπηρεσιών και στην οποία η αρχή της διαφάνειας αναδεικνύεται ως πρωταρχικής σημασίας. Είναι χαρακτηριστικό ότι η συγκεκριμένη αρχή απαντάται τόσο στο Προοίμιο της εν λόγω Οδηγίας, όσο και σε διάφορα άρθρα αυτής¹⁰⁴.

Εκ των ανωτέρω γίνεται αντιληπτή η συστηματική προσπάθεια σε εθνικό, ευρωπαϊκό, αλλά και διεθνές επίπεδο για την ενίσχυση της δημοσιονομικής διαφάνειας, η οποία θεωρείται κεφαλαιώδους σημασίας για την αποτελεσματική διαχείριση των δημοσίων οικονομικών, που αποτελεί εχέγγυο καλής διακυβέρνησης. Εξάλλου, η δημοσιονομική διαφάνεια αποτελεί μέτρο για την αύξηση ή μείωση της εμπιστοσύνης των πολιτών προς το κράτος, ιδίως σε περιβάλλον δυσμενών οικονομικών συγκυριών, όπως αυτό της τελευταίας δεκαπενταετίας¹⁰⁵.

Ενόψει των ζητημάτων αυτών, ο υποχρεωτικός προσυμβατικός έλεγχος προβλέπεται σήμερα στις διατάξεις των άρθρων 35-37 του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο (ν. 4129/2013) και των άρθρων 324 και επόμενα του ν. 4700/2020. Στις εν λόγω διατάξεις ορίζονται κατά τρόπο ρητό και περιοριστικό το εύρος των συμβάσεων που αποτελούν αντικείμενο προληπτικού ελέγχου, το οικονομικό όριο που καθιστά τη σύμβαση “μεγάλης αξίας” και, ως εκ τούτου, αντικείμενο ελέγχου και το εύρος των δημοσίων φορέων των οποίων η συμβατική δράση ελέγχεται από το Ελεγκτικό Συνέδριο.

II. Νομική φύση, χαρακτηριστικά και στόχοι του προληπτικού ελέγχου νομιμότητας

Η σκιαγράφηση της νομικής φύσης και των χαρακτηριστικών του προληπτικού ελέγχου νομιμότητας εκκινεί από την παραδοχή ότι ο τελευταίος αποτελεί έλεγχο νομιμότητας και όχι σκοπιμότητας, όπως ρητά ορίζεται στο άρθρο 28 παρ. 5 του ν. 4129/2013. Εν προκειμένω ο νομοθέτης ορθά προέβη στη ρητή διατύπωση περί

¹⁰⁴ Βλ. αναφερόμενη Οδηγία 2004/18 ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 31ης Μαρτίου 2004.

¹⁰⁵ Χρ. Μουκίου, “Διαφάνεια, Ακεραιότητα και Εντιμότητα στις Δημόσιες Συμβάσεις”, ό.π., σελ. 343.

ελέγχου νομιμότητας, δεδομένου ότι τυχόν διενέργεια ελέγχου σκοπιμότητας θα συνιστούσε σύγχυση των λειτουργιών κατά παράβαση του άρθρου 26 του Συντάγματος, ανεξάρτητα από τον ειδικότερο χαρακτηρισμό του εν λόγω προληπτικού ελέγχου ως διοικητικού ή δικαστικού. Είναι προφανές ότι σε μία τέτοια περίπτωση το Ελεγκτικό Συνέδριο θα υποκαθιστούσε τις διοικητικές ή κυβερνητικές κρίσεις σε ζητήματα τεχνικά ή ουσίας, γεγονός ανεπίτρεπτο υπό το φως των οικείων διατάξεων του Συντάγματος.

Ο χαρακτηρισμός ως ελέγχου σκοπιμότητας σημαίνει ότι ο τελευταίος περιορίζεται στον έλεγχο της αιτιολογίας των πράξεων και εξετάζει την υπέρβαση ή μη των ορίων της διακριτικής ευχέρειας των αρμοδίων οργάνων των φορέων και δεν αξιολογεί την ορθότητα ή μη των τεχνικών κρίσεων και της σκοπιμότητας των ενεργειών των δημοσίων φορέων, σύμφωνα πάντα με τα κριτήρια της διαφάνειας, της αναλογικότητας, της ισότητας ευχερειών, του ανταγωνισμού και της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης¹⁰⁶. Είναι, δηλαδή, έλεγχος νομιμότητας που περιέχει στοιχεία ουσιαστικής κρίσης, δεδομένου ότι εστιάζει στη διαπίστωση της ορθής αξιολόγησης των πραγματικών περιστατικών από τους εμπλεκόμενους δημόσιους φορείς, καθώς και στην ορθή υπαγωγή τους στις εφαρμοζόμενες, κατά περίπτωση, διατάξεις. Στο πλαίσιο αυτό, η κρίση του Ελεγκτικού Συνεδρίου είναι κρίση περί τα πράγματα, γεγονός που αποδεικνύεται από τη δυνατότητα ανάκλησης της οικείας Πράξης του ελεγκτικού οργάνου (Κλιμακίου ή Επιτρόπου), λόγω πλάνης περί τα πράγματα.

Σημειώνεται ότι ο χαρακτηρισμός του προληπτικού ελέγχου ως ελέγχου νομιμότητας δεν αίρεται ούτε και υπό το πρίσμα της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, η οποία καθιερώθηκε στο άρθρο 33 του ν. 4129/2013 και εξειδικεύεται στις επιμέρους αρχές της οικονομικότητας, της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας¹⁰⁷. Παρά το γεγονός ότι οι συγκεκριμένες αρχές συνδέονται με τα αποτελέσματα της δράσης του δημοσίου φορέα, μετρώντας την αποτελεσματικότητα και την απόδοση αυτής και, για τον λόγο αυτόν θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι άπτονται της σκοπιμότητας της δράσης των φορέων, εντούτοις ο έλεγχος της τήρησης της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης απέχει

¹⁰⁶ Ε. Κουλουμπίνη κλπ., “ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ - Ν. 4412/2016, Νομολογιακή Προσέγγιση και Πρακτική Εφαρμογή”, Νομική Βιβλιοθήκη, 2019, σελ. 237.

¹⁰⁷ Μηλιώνης Ν., “Προς μια νέα δημοσιονομική διακυβέρνηση του κράτους με αφορμή τους ν. 3871/2010 και 4055/2012”, ΘΠΔΔ 8-9/2012, σ. 271 -272.

παρασάγγας από το να χαρακτηριστεί ως έλεγχος σκοπιμότητας. Άλλωστε, είναι ανεπίτρεπτη η υποκατάσταση της διοίκησης από τον δημοσιονομικό δικαστή, ο οποίος δεν έχει αρμοδιότητα να εκφράσει κρίση σκοπιμότητας επί της διαφοράς που άγεται ενώπιον του αλλά, αντιθέτως, περιορίζεται να ελέγχει την επάρκειας ή μη της αιτιολογίας των διοικητικών πράξεων και της δράσης των διοικητικών οργάνων μόνο όσον αφορά στον τρόπο άσκησης των άκρων ορίων της¹⁰⁸.

Αναφορικά με το ζήτημα της φύσης του ελέγχου, θα πρέπει να σημειωθεί ότι αποτέλεσε αντικείμενο έντονου διαλόγου μεταξύ της θεωρίας και της νομολογίας. Κατά μία άποψη, το Ελεγκτικό Συνέδριο κατά την διενέργεια ελέγχου νομιμότητας των δημοσίων συμβάσεων μεγάλης αξίας ενεργεί ως δικαστήριο και οι κρίσεις της Ολομέλειας και των Κλιμακίων αυτού έχουν χαρακτήρα δικαστικό τόσο κατά το τυπικό, όσο και κατά το λειτουργικό κριτήριο¹⁰⁹. Σύμφωνα με μία δεύτερη άποψη, το Ελεγκτικό Συνέδριο δεν έχει το ρόλο του φυσικού δικαστή του προληπτικού ελέγχου νομιμότητας, καθώς οι προκύπτουσες από τον έλεγχο των δημοσίων συμβάσεων διαφορές ανήκουν στην αρμοδιότητα του Συμβουλίου της Επικρατείας, ενώ οι διαφορές από συμβάσεις ιδιωτικού δικαίου ανήκουν σε αυτή των πολιτικών δικαστηρίων¹¹⁰. Τέλος, κατά μία τρίτη άποψη, η κρίση του Κλιμακίου του Ελεγκτικού Συνεδρίου ως “δικαστική πράξη” δεν παράγει δεδικασμένο, αλλά ούτε και εξοπλίζεται με τεκμήριο νομιμότητας, δεδομένου ότι δεν αποτελεί διοικητική πράξη¹¹¹.

Το ζήτημα επιλύθηκε οριστικά με την υπ’ αρ. 2822/2011 απόφαση της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου, σύμφωνα με την οποία “*οι αποφάσεις του Τμήματος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, που εκδίδονται στο πλαίσιο του προληπτικού ελέγχου νομιμότητας των μεγάλης οικονομικής αξίας σχεδίων δημοσίων συμβάσεων, δεν προσβάλλονται παραδεκτώς με αίτηση αναιρέσεως, καθόσον δεν εκδίδονται κατά την άσκηση δικαιοδοτικής αρμοδιότητας*”. Επιπλέον έγινε δεκτό ότι ο προσυμβατικός έλεγχος εντάσσεται στις ελεγκτικές αρμοδιότητες του δικαστηρίου και εκτείνεται στην εκτίμηση της νομιμότητας των αποτελεσμάτων της διοικητικής δραστηριότητας¹¹².

¹⁰⁸ Ρένεση Ν., “Η αρχή της οικονομικότητας ως έκφανση νομιμότητας”, ΘΠΔΔ 10-11/2014, σ. 840.

¹⁰⁹ Κούρτης Γ. “Προτάσεις για την καταπολέμηση της διαφθοράς από το Ελεγκτικό Συνέδριο”, σε Τιμ. Τόμο για τον Καθηγητή Παναγιώτη Κανελλόπουλο, Εκδ. Σάκκουλα 2015, σελ. 355 και επ.

¹¹⁰ Μηλιώνης Ν., “Η διεκυστίνδα περί του φυσικού δικαστή από του προσυμβατικού ελέγχου των δημοσίων συμβάσεων”, ΘΠΔΔ 10/2010, σ. 1005.

¹¹¹ Λαζαράτος Π., “Η έκταση του ελέγχου νομιμότητας μεγάλων συμβάσεων από το Ελεγκτικό Συνέδριο (γνωμ.)”, ΘΠΔΔ 10-11/2008, σ. 1154 και επ.

¹¹² Βλ. αναφερόμενη απόφαση της Ολομέλειας του ΕλΣυν.

Σύμφωνα με το Δικαστήριο, “ο προληπτικός έλεγχος δεν αποτελεί άσκηση δικαιοδοτικής λειτουργίας και, ως εκ τούτου, από τις οικείες εκδιδόμενες Πράξεις δεν απορρέει δεδουλευμένο¹¹³. Για το λόγο αυτό, το Ελεγκτικό Συνέδριο δεν κωλύεται να ασκήσει την συνταγματικά κατοχυρωμένη ελεγκτική του αρμοδιότητα ακόμα και όταν εκκρεμεί ενώπιον άλλου διοικητικού ή πολιτικού δικαστηρίου ένα ή περισσότερα ένδικα βοηθήματα κατά πράξεων της διαδικασίας της υπό σύναψη σύμβασης. Σε κάθε περίπτωση, το γεγονός ότι προβλέπεται νομοθετικά η αίτηση ανάκλησης κατά των πράξεων των Κλιμακίων, η αίτηση αναθεώρησης κατά των αποφάσεων των Τμημάτων, η δυνατότητα άσκησης παρέμβασης από καθέναν που έχει έννομο συμφέρον, καθώς και η δημοσιότητα της συνεδρίασης ή η αιτιολογία της απόφασης που εκδίδεται από την μείζονα επταμελή σύνθεση, δεν είναι αρκετό για να προσδώσει στον έλεγχο αυτό δικαιοδοτικό χαρακτήρα. Ως εκ τούτου, πρόκειται για αυτοτελείς και ανεξάρτητους ελέγχους όπου ο ένας καλύπτει τα κενά του άλλου χωρίς να συγχέονται, εφόσον καθένας εξ αυτών έχει εντελώς διαφορετικά χαρακτηριστικά και σκοπούς”.

III. Περιεχόμενο και έκταση του ελέγχου

Η προσπάθεια οριοθέτησης του περιεχομένου και της έκτασης του προληπτικού ελέγχου νομιμότητας εκκινεί αναπόδραστα από την οριοθέτηση της έννοιας των “δημοσίων συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας”. Και αν ο καθορισμός της μεγάλης οικονομικής αξίας επαφίεται στη βούληση του νομοθέτη, ο οποίος ορίζει κατά περίπτωση το όριο του προϋπολογισμού που ανοίγει την πόρτα για τον έλεγχο μίας σύμβασης, η αποσαφήνιση του όρου “δημόσια σύμβαση” αποτελεί σύνθετο ζήτημα, που απαντάται σε όλες τις συμβάσεις που καταρτίζει η διοίκηση με την ευρεία έννοια, είτε πρόκειται για διοικητικές συμβάσεις, είτε για ιδιωτικές. Άλλωστε, η καθιέρωση του όρου αυτού ερείδεται τόσο στο ενωσιακό, όσο και στο εθνικό δίκαιο, και περιλαμβάνει συμβάσεις εκτέλεσης δημοσίων έργων, παροχής υπηρεσιών και προμήθειας αγαθών, έστω και αν δεν ανταποκρίνεται ούτε στον όρο «διοικητική σύμβαση», που έχει υιοθετήσει η ελληνική, ούτε στις κοινοτικές έννοιες των συμβάσεων δημοσίων έργων κλπ¹¹⁴.

Κατά τη νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ερειδόμενη στο άρθρο 98 του Συντάγματος, “ο προσδιορισμός της έννοιας της δημόσιας σύμβασης μεγάλης

¹¹³ Υπ’ αρ. 16/19-9-2012 Γνμδ. της Ολομέλειας του ΕλΣυν.

¹¹⁴ Βλ. ν. 4412/2016 και Οδηγία 2014/24/ΕΕ.

οικονομικής αξίας συντελείται βάσει του λειτουργικού κριτηρίου, καθώς ως σύμβαση που υπόκειται στον προληπτικό έλεγχο νομιμότητας νοείται κάθε σύμβαση που εξυπηρετεί έναν δημόσιο σκοπό, βάσει του περιεχομένου της, και εντάσσεται στο πλαίσιο του δημοσίου συμφέροντος, η οποία καταρτίζεται μεταξύ ενός φορέα της Διοίκησης ανεξάρτητα από τον νομικό του τύπο ως ΝΠΔΔ ή ΝΠΙΔ που ανήκει στον ευρύτερο δημόσιο τομέα και ενός ιδιώτη”. Σύμφωνα, δηλαδή με το Σύνταγμα, τα άλλα νομικά πρόσωπα που εξομοιώνονται με το Δημόσιο είναι αυτά που καλούνται να διαχειριστούν δημόσιο χρήμα ή ένα περιουσιακό στοιχείο του δημοσίου. Το κύριο, λοιπόν, κριτήριο εγγύτητας των λοιπών νομικών προσώπων με το Ελληνικό Δημόσιο είναι η διαχείριση δημοσίων πόρων¹¹⁵.

Η εν λόγω θέση επιρρωννύεται από τη διατύπωση της παρ. 1 του άρθρου 324 του ν. 4700/2020, κατά την οποία αντικείμενο του προληπτικού ελέγχου νομιμότητας αποτελούν οι συμβάσεις έργων, προμηθειών και υπηρεσιών, καθώς και οι συμβάσεις αγοράς ακινήτων, που συνάπτονται από το Δημόσιο, τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης και τα νομικά τους πρόσωπα, τα λοιπά νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου και τις δημόσιες επιχειρήσεις ή οργανισμούς. Σύμφωνα, μάλιστα, με την αιτιολογική έκθεση της διάταξης¹¹⁶, “η απαρίθμηση των ανωτέρω φορέων έρχεται σε πλήρη εφαρμογή με τον κανόνα που καθιερώνεται στην περ. β’ της παρ. 1 του άρθρου 98 του Συντάγματος σχετικά με την υπαγωγή στον έλεγχο όλων των «συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας στις οποίες αντισυμβαλλόμενος είναι το Δημόσιο ή άλλο νομικό πρόσωπο που εξομοιώνεται με το Δημόσιο από την άποψη αυτή»”.

Στα πλαίσια της παρούσης εργασίας είναι κομβικής σημασίας η αναφορά στην περίπτωση της υπαγωγής στον προληπτικό έλεγχο νομιμότητας των προγραμματικών συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας που, εννοιολογικά, δεν χαρακτηρίζονται ως συμβάσεις δημοσίων έργων, προμηθειών ή υπηρεσιών, σύμφωνα με τις ειδικότερες διατάξεις περί δημοσίων συμβάσεων. Επί του συγκεκριμένου ζητήματος το Ελεγκτικό Συνέδριο έκρινε ότι “για την επέκταση του ελέγχου και σε άλλες κατηγορίες συμβάσεων απαιτείτο η έκδοση εκτελεστικού νόμου. Εντούτοις, τυχόν παράλειψη επέκτασης του υποχρεωτικού ελέγχου νομιμότητας από το Ελεγκτικό Συνέδριο και σε άλλες συμβάσεις,

¹¹⁵ Γέροντας Α., “Ο προληπτικός έλεγχος των δημοσίων συμβάσεων”, σε “Διαφάνεια και Ανεξαρτησία στον έλεγχο του δημοσίου χρήματος, Τιμ. Τόμος για τα 170 χρόνια του Ελεγκτικού Συνεδρίου”, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκουλα, 2004, σ. 85.

¹¹⁶ Αιτιολογική Έκθεση ν. 4700/2020 “Ενιαίο κείμενο Δικονομίας για το Ελεγκτικό Συνέδριο, ολοκληρωμένο νομοθετικό πλαίσιο για τον προσυμβατικό έλεγχο, τροποποιήσεις στον Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο και διατάξεις για την αποτελεσματική απονομή της Δικαιοσύνης”, σελ.

-που μεν δεν έχουν τα τυποποιημένα χαρακτηριστικά των δημοσίων συμβάσεων, είναι δε μεγάλης οικονομικής αξίας-, δεν δύναται να περιστέλλει την συνταγματικά κατοχυρωμένη ελεγκτική αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου¹¹⁷”. Στο πλαίσιο αυτό, ήδη από ετών παρατηρήθηκε ενότητα της νομολογίας του Ελεγκτικού Συνεδρίου σχετικά με την κατάφαση της υπαγωγής προγραμματικών συμβάσεων στον προληπτικό έλεγχο νομιμότητας, καθώς και ικανός αριθμός διατάξεων, εγκατεσπαρμένων σε διάφορα νομοθετήματα, στις οποίες προβλεπόταν η υπαγωγή συγκεκριμένων κατηγοριών προγραμματικών συμβάσεων στον προληπτικό έλεγχο νομιμότητας, εφόσον ο προϋπολογισμός τους υπερέβαινε το εκάστοτε θεσπιζόμενο με διάταξη τυπικού νόμου όριο.

Το εν λόγω ζήτημα επιλύθηκε ενιαία και οριστικά με το άρθρο 324 του ν. 4700/2020, με το οποίο θεσπίστηκε γενικός κανόνας που ενοποιεί τις ευρισκόμενες σε διάφορα νομοθετήματα διατάξεις για την υπαγωγή των προγραμματικών συμβάσεων στον προληπτικό έλεγχο νομιμότητας, ο οποίος κρίνεται απαραίτητος προκειμένου να διαπιστωθεί ότι οι εν λόγω συμβάσεις πράγματι ενέχουν χαρακτήρα συνεργασίας μεταξύ δημοσίων φορέων και δεν υποκρύπτουν τυχόν ανάθεση δημόσιας σύμβασης. Ειδικότερα, στην παρ. 4 της ανωτέρω διάταξης αναφέρεται ρητώς ότι “στον προληπτικό έλεγχο νομιμότητας συμπεριλαμβάνονται οι προγραμματικές συμβάσεις για τη μελέτη και την εκτέλεση έργων, την εφαρμογή προγραμμάτων και δράσεων, καθώς και για την παροχή υπηρεσιών και την υλοποίηση προμηθειών κάθε είδους, εφόσον ο προϋπολογισμός των συμβάσεων αυτών υπερβαίνει τα αντιστοίχως προβλεπόμενα όρια”.

Εκ των ανωτέρω γίνεται αντιληπτό ότι για τη διαπίστωση της υπαγωγής ή μη μίας σύμβασης στον προληπτικό έλεγχο νομιμότητας σημαντικό ρόλο διαδραματίζει η προϋπολογιζόμενη δαπάνη αυτής. Στις προγραμματικές συμβάσεις ως τέτοια νοείται ο προϋπολογισμός που τα μέρη συμφωνούν και ορίζεται στο κείμενο της σύμβασης, ως αποτέλεσμα της κοινής τους βούλησης. Στο πλαίσιο αυτό, σύμφωνα με το άρθρο 324 του ν. 4700/2020, στον προληπτικό έλεγχο νομιμότητας υπάγονται προγραμματικές συμβάσεις:

α) η προϋπολογιζόμενη δαπάνη των οποίων υπερβαίνει το ποσό του ενός εκατομμυρίου επτακοσίων χιλιάδων (1.700.000,00) ευρώ, μη συμπεριλαμβανομένου

¹¹⁷ Κουλουμπίνη Ε., Εισαγωγικό Σημείωμα σε “Ο προσυμβατικός έλεγχος του Ελεγκτικού Συνεδρίου - Φύση, έκταση, διαδικασία - Οι νέες ρυθμίσεις των Ν 4412/2016 και 4413/2016”, ΘΠΔΔ 2/2018, σ. 98 επ.

του φόρου προστιθέμενης αξίας, οπότε αποτελούν αντικείμενο ελέγχου που διενεργείται από το αρμόδιο, κατά περίπτωση, Κλιμάκιο του Ελεγκτικού Συνεδρίου,

β) η προϋπολογιζόμενη δαπάνη των οποίων υπερβαίνει το ποσό των τριακοσίων χιλιάδων (300.000,00) ευρώ, μη συμπεριλαμβανομένου του φόρου προστιθέμενης αξίας, οπότε αποτελούν αντικείμενο ελέγχου που διενεργείται από τον αρμόδιο, κατά περίπτωση, Επίτροπο του Ελεγκτικού Συνεδρίου,

γ) η προϋπολογιζόμενη δαπάνη των οποίων υπερβαίνει το ποσό των πέντε εκατομμυρίων (5.000.000,00) ευρώ, μη συμπεριλαμβανομένου του φόρου προστιθέμενης αξίας, στην περίπτωση που συγχρηματοδοτούνται από ενωσιακούς πόρους, συμπεριλαμβανομένων των συμβάσεων που συνάπτονται στο πλαίσιο του Ταμείου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας, καθώς και αυτών που συγχρηματοδοτούνται από πόρους του Ευρωπαϊκού Οικονομικού Χώρου.

Σημειώνεται ότι τα ανωτέρω όρια είναι ενιαία για όλες τις συμβάσεις που υπάγονται στο πεδίο του προληπτικού ελέγχου νομιμότητας, χωρίς διαφοροποίηση για τις συμβάσεις που συνάπτονται από τους φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης, για τους οποίους μέχρι πρόσφατα ίσχυαν χαμηλότερα όρια, παρά το γεγονός ότι δεν συνέτρεχε λόγος που να δικαιολογεί την διαφορετική μεταχείριση των εν λόγω φορέων¹¹⁸.

Υπό το προϋσχύσαν καθεστώς του ν. 4129/2013 είχε δημιουργηθεί ιδιαίτερο ζήτημα ως προς την υπαγωγή των τροποποιητικών συμβάσεων στον προληπτικό έλεγχο νομιμότητας. Η νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου εμφανιζόταν διχασμένη, δεδομένου ότι σε ορισμένες περιπτώσεις το Δικαστήριο προέβη σε έλεγχο τροποποιητικής σύμβασης, σε άλλες, δε, περιπτώσεις επέλεξε να απόσχει από αυτόν. Ο νομοθέτης, προσπαθώντας να επιλύσει το εν λόγω ζήτημα, θέσπισε ενιαίο κανόνα στην παρ. 5 του άρθρου 324 του ν. 4700/2020, σύμφωνα με την οποία *“στον προληπτικό έλεγχο υπάγονται οι τροποποιήσεις των συμβάσεων των προηγούμενων παραγράφων, μεταξύ αυτών και των προγραμματικών, όταν η αρχική σύμβαση υποβλήθηκε σε έλεγχο, εφόσον η τροποποίηση είναι ουσιώδης, καθώς και όταν η αρχική σύμβαση δεν υποβλήθηκε σε έλεγχο λόγω ποσού, εφόσον με την τροποποίηση προσαυξάνεται το οικονομικό αντικείμενο, ώστε η προκύπτουσα συνολική δαπάνη της σύμβασης να υπερβαίνει τα προαναφερόμενα όρια”*.

Και αν η δεύτερη περίπτωση είναι σαφής, η έννοια *“ουσιώδης τροποποίηση”* παρίσταται αόριστη. Από τη διατύπωση της διάταξης φαίνεται ότι η εξειδίκευση της

¹¹⁸ Αιτιολογική Έκθεση ν. 4700/2020, ό.π., σελ. 70.

έννοιας επαφίεται από το νομοθέτη στα ελεγκτικά όργανα που καλούνται να αξιολογήσουν, κατά περίπτωση, αν η εκάστοτε εξεταζόμενη τροποποίηση είναι ουσιώδης ή μη. Σύμφωνα με τις έως τώρα αποφάσεις των αρμοδίων Κλιμακίων του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ως ουσιώδης νοείται η τροποποίηση του φυσικού αντικειμένου, του τρόπου υλοποίησης αυτού, του προϋπολογισμού, των δικαιωμάτων και υποχρεώσεων των φορέων της προγραμματικής σύμβασης, καθώς και η τυχόν συμμετοχή επιπλέον φορέων και η ανάληψη από αυτούς κυρίων δικαιωμάτων και υποχρεώσεων.

Σε ο,τι αφορά το χρόνο του προληπτικού ελέγχου, είναι σαφές ότι ο τελευταίος διενεργείται πριν την σύναψη της σύμβασης, έτσι ώστε να είναι πράγματι προσυμβατικός και όχι απλά προληπτικός, με συνέπεια το χρονικό σημείο του ελέγχου να έχει άμεση σύνδεση με το χρονικό σημείο της κατάρτισης της σύμβασης. Ιδίως στην περίπτωση των προγραμματικών συμβάσεων, ο έλεγχος τοποθετείται μετά την έγκριση του σχεδίου της σύμβασης από τα αρμόδια όργανα των συμβαλλομένων και προ της υπογραφής της, αφού έχει εξασφαλισθεί η απαιτούμενη για την υλοποίηση της σύμβασης δαπάνης, δια της ανάληψης της σχετικής υποχρέωσης. Εξαιρείται η περίπτωση των συγχρηματοδοτούμενων από ευρωπαϊκούς πόρους συμβάσεων, για τις οποίες δεν απαιτείται η ανάληψη του οικείου ποσού, δεδομένου ότι ο προληπτικός έλεγχος λαμβάνει χώρα πριν την ένταξη του έργου στο οικείο χρηματοδοτικό πρόγραμμα, για την οποία απαιτείται ο προηγούμενος έλεγχος και η υπογραφή της σύμβασης από τα συμβαλλόμενα μέρη.

IV. Διαδικασία άσκησης του προληπτικού ελέγχου νομιμότητας

Η διαδικασία άσκησης του προληπτικού ελέγχου ρυθμίζεται στο άρθρο 326 του ν. 4700/2020. Σύμφωνα με αυτό, υποβάλλεται στο οικείο κατά περίπτωση Κλιμάκιο προσυμβατικού Ελέγχου ή στον Επίτροπο από τον αρμόδιο υπουργό ή φορέα ο φάκελος με όλα τα σχετικά έγγραφα και στοιχεία. Στην περίπτωση των προγραμματικών συμβάσεων ως απαιτούμενα στοιχεία νοούνται το σχέδιο της ελεγχόμενης σύμβασης, όπως αυτό έχει εγκριθεί από τα αρμόδια όργανα των συμβαλλόμενων φορέων, το οποίο υποβάλλεται σε μη επεξεργάσιμη μορφή, προκειμένου να αποφευχθούν τυχόν επεμβάσεις επ' αυτού, καθώς και οι πράξεις

έγκρισης του σχεδίου από έκαστο συμβαλλόμενο¹¹⁹. Συνιστάται ο φάκελος να συνοδεύεται από κείμενο, στο οποίο αναφέρεται συνοπτικά ο σκοπός και το αντικείμενο της σύμβασης και η αναγκαιότητα καταφυγής στην υλοποίηση του έργου μέσω προγραμματικής σύμβασης.

Ο έλεγχος διενεργείται από Κλιμάκια τριμελούς σύνθεσης, αναλόγως του φυσικού αντικειμένου της υπό κρίση σύμβασης ή από Επίτροπο του Ελεγκτικού Συνεδρίου και ολοκληρώνεται μέσα σε τριάντα ημέρες από τη διαβίβαση στο Ελεγκτικό Συνέδριο του σχετικού φακέλου¹²⁰. Αν από τον έλεγχο διαπιστωθεί έλλειψη στοιχείων, αυτά ζητούνται από τον αρμόδιο φορέα πριν από την παρέλευση της ανωτέρω προθεσμίας, η οποία, στην περίπτωση αυτή, διακόπτεται. Στην περίπτωση αυτή, ο έλεγχος ολοκληρώνεται μετά την κατάθεση και των συμπληρωματικών στοιχείων. Σημειώνεται ότι η έκδοση μη οριστικής, κατά τα ανωτέρω, πράξης από το Κλιμάκιο ή τον Επίτροπο επιτρέπεται μία μόνο φορά.

Κατά το παρελθόν, επικρατούσε η άποψη ότι αν παρέλθουν οι ανωτέρω προθεσμίες χωρίς το σχέδιο σύμβασης να έχει απορριφθεί με αιτιολογημένη πράξη του Ελεγκτικού Συνεδρίου, τούτο θεωρείται εγκεκριμένο. Εντούτοις, έχει κριθεί¹²¹ ότι *“οι προθεσμίες που έχουν τεθεί, αφενός για την ολοκλήρωσή του ελέγχου, αφετέρου στην περίπτωση έκδοσης αναβλητικού πρακτικού για τον σχηματισμό οριστικής κρίσης, δεν έχουν αποκλειστικό, αλλά ενδεικτικό χαρακτήρα, με αποτέλεσμα, τυχόν υπέρβασή τους να μην συνεπάγεται, κατά πλάσμα δικαίου, έγκριση του υποβληθέντος προς έλεγχο σχεδίου σύμβασης”*. Και τούτο διότι, σε αντίθετη περίπτωση, η οποία θα επέβαλλε την ολοκλήρωση του ελέγχου εντός συγκεκριμένου ασφυκτικού χρονικού πλαισίου, θα υφίστατο ανεπίτρεπτος περιορισμός του συνταγματικά κατοχυρωμένου ελέγχου των συμβάσεων μεγάλου οικονομικού αντικειμένου και, ιδίως, των συγχρηματοδοτούμενων, οι οποίες παρουσιάζουν ευρωπαϊκό ενδιαφέρον¹²².

Επισημαίνεται ότι το Ελεγκτικό Συνέδριο οφείλει να διασφαλίσει το απόρρητο των στοιχείων του φακέλου που περιέρχεται στις υπηρεσίες του, με σκοπό την άσκηση προληπτικού ελέγχου νομιμότητας, καθώς και ότι σημαντικές για την ενότητα της νομολογίας υποθέσεις ή υποθέσεις στις οποίες αυτό ενδείκνυται λόγω αντικειμένου της

¹¹⁹ “Πρακτικός Οδηγός για τον Έλεγχο από το Ελεγκτικό Συνέδριο των Δημοσίων Συμβάσεων των Δήμων, Περιφερειών και των Νομικών τους Προσώπων”, έκδοση του Υπουργείου Εσωτερικών, Αθήνα 2011, σελ. 48.

¹²⁰ Άρθρο 326 παρ. 1 του ν. 4700/2020.

¹²¹ Πράξη 682/2017 VII Κλ. του ΕλΣυν.

¹²² Ε. Κουλουμπίνη, Εισαγωγικό Σημείωμα, ό.π., σ. 98 επ.

σύμβασης ή για άλλον σπουδαίο λόγο, μπορεί να εισάγονται απευθείας, με πράξη του Προέδρου του Ελεγκτικού Συνεδρίου, στη μείζονα Ολομέλεια.

Σύμφωνα με το νόμο, *“μετά την ολοκλήρωση του ελέγχου η οριστική πράξη του Κλιμακίου ή του Επιτρόπου κοινοποιείται με ηλεκτρονικό ταχυδρομείο στον αρμόδιο φορέα, ο οποίος υποχρεούται αμελλητί να την κοινοποιήσει με ηλεκτρονικό ταχυδρομείο στους λοιπούς συμβαλλόμενους φορείς”*. Σημειώνεται ότι *“προϊστάμενοι υπηρεσιών ή άλλα αρμόδια όργανα που ενεργούν κατά παράβαση της εν λόγω υποχρέωσης διαπράττουν πειθαρχικό αδίκημα και παραπέμπονται στην αρμόδια πειθαρχική δικαιοδοσία¹²³”*. Σε κάθε περίπτωση, *“η μη άσκηση του προληπτικού ελέγχου νομιμότητας, σε όσες περιπτώσεις ο τελευταίος καθίσταται υποχρεωτικός, επιφέρει άνευ ετέρου την ακυρότητα της σύμβασης που θα υπογραφεί”*, όπως ρητά ορίζεται στο άρθρο 327 του ν. 4700/2020.

V. Διαφορές από τον προληπτικό έλεγχο νομιμότητας και ένδικα βοηθήματα

Η δυνατότητα προσβολής των πράξεων των Κλιμακίων ή των Επιτρόπων ενώπιον Τμήματος του Ελεγκτικού Συνεδρίου προβλέφθηκε για πρώτη φορά στο ν. 3060/2002, με τον οποίο ουσιαστικά καθιερώθηκε ο δεύτερος βαθμός προληπτικού ελέγχου. Επί του θέματος εκφράσθηκε η άποψη ότι η θέσπιση δευτέρου βαθμού ελέγχου εκφεύγει του συνταγματικού σκοπού για τον οποίο καθιερώθηκε ο έλεγχος, με το σκεπτικό ότι ο τελευταίος θεσπίστηκε αποκλειστικά προς εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος και όχι προς το σκοπό παροχής έννομης προστασίας σε τρίτους¹²⁴. Παρά ταύτα, σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του νόμου¹²⁵, *“σκοπός της θέσπισης δευτέρου βαθμού ελέγχου ήταν η ενότητα της νομολογίας και η προστασία του δημοσίου συμφέροντος, η οποία θα επιτυγχάνονταν με την εισαγωγή ενός συστήματος επανεξέτασης της ελεγχόμενης σύμβασης ενώπιον Τμήματος του Ελεγκτικού Συνεδρίου”*.

Είναι χαρακτηριστικό ότι η καθιέρωση δευτέρου βαθμού προληπτικού ελέγχου επαναλήφθηκε και στο ν. 4129/2013, αλλά και στο ν. 4700/2020, με τον οποίο επετεύχθη η κωδικοποίηση της διαδικασίας επίλυσης των διαφορών που ανακύπτουν στο πλαίσιο του προσυμβατικού ελέγχου και των ενδίκων βοηθημάτων που καθιερώνονται προς το σκοπό αυτό. Ειδικότερα, στα άρθρα 328 και επόμενα

¹²³ Άρθρο 326 παρ. 2 του ν. 4700/2020.

¹²⁴ Πούλης Στ., “Προληπτικός έλεγχος των δημοσίων συμβάσεων – Το φάντασμα της σύγκρουσης των αρμοδιοτήτων”, ΘΠΔΔ 12/2013, σ. 1050.

¹²⁵ Αιτιολογική Έκθεση ν. 3060/2002 “Ρύθμιση θεμάτων αρμοδιότητας του Υπουργείου Δικαιοσύνης”.

καθορίζονται, με περιοριστική απαρίθμηση, τα ένδικα βοηθήματα κατά αποφάσεων επί του προληπτικού ελέγχου νομιμότητας, οι προϋποθέσεις και η διαδικασία άσκησής τους. Όπως συνάγεται από τις εν λόγω διατάξεις, τα βασικά ένδικα βοηθήματα είναι η προσφυγή ανάκλησης και η προσφυγή αναθεώρησης, για την άσκηση των οποίων εφαρμόζονται, κατά βάση, κοινοί κανόνες, παρουσιάζουν όμως ουσιώδεις διαφορές.

Στο άρθρο 328 του νόμου προβλέπεται η δυνατότητα άσκησης προσφυγής ανάκλησης, η οποία, κατά την κρατούσα άποψη¹²⁶, “αποτελεί οιονεί ένδικο βοήθημα, εφόσον εμφανίζεται ως ένα *sui generis* διαδικαστικό διοικητικό μέσο, που δεν ενεργοποιεί εξουσία απονομής δικαιοσύνης, αλλά οδηγεί στην έκδοση ιδιότυπης μεν, αλλά αδιαμφισβήτητα διοικητικού χαρακτήρα απόφασης”. Η προσφυγή αιτήσεως ανάκλησης είναι επιτρεπτή μόνο στην περίπτωση που με αυτή επιδιώκεται η ανάκληση πράξης του Κλιμακίου Προσυμβατικού Ελέγχου ή του Επιτρόπου του Ελεγκτικού Συνεδρίου, με την οποία κρίνεται ότι κωλύεται η υπογραφή της ελεγχόμενης σύμβασης.

Απαραίτητη προϋπόθεση για την άσκηση προσφυγής ανάκλησης είναι η ύπαρξη εννόμου συμφέροντος του προσφεύγοντος για την ανάκληση της προσβαλλόμενης πράξης. Το έννομο συμφέρον πρέπει να είναι προσωπικό, δηλαδή να υπάρχει ιδιαίτερος δεσμός του προσφεύγοντος με την προσβαλλόμενη πράξη και τις συνέπειες που απορρέουν από αυτή. Ως εκ τούτου, δεν αρκεί η ύπαρξη γενικού ενδιαφέροντος οποιουδήποτε πολίτη για την τήρηση της αρχής της νομιμότητας. Ως εκ τούτου, το έννομο συμφέρον υφίσταται όταν η προσβαλλόμενη πράξη προκαλεί βλάβη στον προσφεύγοντα και ο τελευταίος υφίσταται τη βλάβη αυτή με ορισμένη ιδιότητα που αναγνωρίζεται από τους κανόνες του δικαίου, δηλαδή υπάρχει μια ειδική έννομη σχέση του προσφεύγοντος με την προσβαλλόμενη πράξη¹²⁷.

Επιπλέον, το έννομο συμφέρον πρέπει να είναι άμεσο και ενεστώς. Άμεσο υπό την έννοια ότι η προξενούμενη βλάβη που επηρεάζει άμεσα τον ίδιο τον προσφεύγοντα και όχι άλλο πρόσωπο, με το οποίο αυτός συνδέεται ή συνδεόταν με ορισμένη σχέση, και ενεστώς υπό την έννοια ότι το έννομο συμφέρον υφίσταται τόσο κατά τον χρόνο έκδοσης της προσβαλλόμενης πράξης, όσο και κατά τον χρόνο κατάθεσης της προσφυγής ανάκλησης και κατά τον χρόνο συζήτησης αυτής.

¹²⁶ Ρέμελης Κ., “Η αίτηση ανάκλησης στο Ελεγκτικό Συνέδριο”, σε “Ο προσυμβατικός έλεγχος του Ελεγκτικού Συνεδρίου - Φύση, έκταση, διαδικασία - Οι νέες ρυθμίσεις των Ν 4412/2016 και 4413/2016”, ΘΠΔΔ 2/2018,, σ. 105 επ.

¹²⁷ Κουλουμπίνη Ε., “Ο έλεγχος συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας στις οποίες αντισυμβαλλόμενος είναι το Δημόσιο ή άλλο νομικό πρόσωπο που εξομοιώνεται με το Δημόσιο από την άποψη αυτή (άρθρο 98 παρ. 1 εδ. β’ Συν.)”, σε “Το Ελεγκτικό Συνέδριο”, Εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2016 σ. 215.

Αξίζει να σημειωθεί ότι το αρμόδιο Κλιμάκιο του Ελεγκτικού Συνεδρίου υποχρεούται να εξετάσει αυτεπαγγέλτως, χωρίς τούτο να προταθεί από κάποιον διάδικο, την ύπαρξη ή μη εννόμου συμφέροντος ως προϋπόθεση του παραδεκτού της προσφυγής ανάκλησης. Επιπλέον, στο νόμο καθιερώνεται το δικαίωμα του Γενικού Επιτρόπου της Επικρατείας του Ελεγκτικού Συνεδρίου να ασκήσει προσφυγή ανάκλησης χάριν του δημοσίου συμφέροντος¹²⁸. Σύμφωνα με τη νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου¹²⁹, *“η άσκηση προσφυγής ανάκλησης είναι απαράδεκτη όταν στρέφεται κατά μη οριστικών Πράξεων των Κλιμακίων, δεδομένου ότι οι τελευταίες δεν περιλαμβάνουν κρίση, θετική ή αρνητική, για την έκβαση του ελέγχου της σύμβασης, αλλά απλώς αναβάλλουν την εκφορά οριστικής κρίσης και διατάσσουν τη συμπλήρωση του οικείου φακέλου”*.

Όπως προκύπτει από την οικεία διάταξη¹³⁰, *“η προσφυγή ανάκλησης δύναται να ασκηθεί μόνο σε περίπτωση πλάνης περί τα πράγματα ή περί το νόμο”*. Η πλάνη περί τα πράγματα, η οποία αποτελεί ειδικότερη μορφή του ελέγχου νομιμότητας, αφορά την υπαγωγή των πραγματικών περιστατικών, για τα οποία πιθανολογείται ότι έχει σχηματισθεί εσφαλμένη πεποίθηση από τα στοιχεία του φακέλου, σε συγκεκριμένες διατάξεις,¹³¹. Ως εκ τούτου, συντρέχει περίπτωση πλάνης περί τα πράγματα όταν το ελεγκτικό όργανο αξιολογεί εσφαλμένα την ύπαρξη ή την ανυπαρξία των πραγματικών περιστατικών που αποτέλεσαν το έρεισμα για την έκδοση της επίμαχης πράξης, αλλά αποδεικνύονται ως αντικειμενικώς ανύπαρκτα. Επιπλέον, η πλάνη περί τον νόμο αναφέρεται στην εσφαλμένη από το ελεγκτικό όργανο ερμηνεία ή την πλημμελή εφαρμογή διάταξης νόμου, η οποία αποτέλεσε τη νόμιμη βάση για την εσφαλμένη αρνητική κρίση σχετικά με την υπό έλεγχο σύμβαση.

Η προσφυγή ανάκλησης ασκείται υποχρεωτικά εντός δεκαπέντε ημερών από την κοινοποίηση της προσβαλλόμενης Πράξης στους συμβαλλόμενους φορείς και το Γενικό Επίτροπο της Επικρατείας και κοινοποιείται χωρίς υπαίτια καθυστέρηση, με επιμέλεια του προσφεύγοντος, σε καθέναν που έχει έννομο συμφέρον και, σε κάθε περίπτωση στους αντισυμβαλλόμενους φορείς. Ο Πρόεδρος του αρμοδίου, κατά περίπτωση, Τμήματος μπορεί να διατάξει τη γνωστοποίηση, με οποιονδήποτε τρόπο,

¹²⁸ Άρθρο 328 παρ. 1 του ν. 4700/2020.

¹²⁹ Πράξη 269/2016 του VI Κλ. Του ΕλΣυν.

¹³⁰ Άρθρο 328 παρ. 1 του ν. 4700/2020.

¹³¹ Καραθανασόπουλος Ε., *“Ο προσυμβατικός έλεγχος από το Ελεγκτικό Συνέδριο”*, Νομική Βιβλιοθήκη 2010, σ. 63-64.

της προσφυγής ανάκλησης και σε άλλους, οι οποίοι έχουν κατά την κρίση του έννομο συμφέρον. Εν προκειμένω εφαρμόζεται ο κανόνας της άπαξ ασκήσεως, κατά τον οποίο η προσφυγή ανάκλησης ασκείται άπαξ και είναι ανεπίτρεπτη η άσκηση δεύτερης από τον ίδιο αιτούντα κατά της αυτής Πράξης.

Σύμφωνα με το νόμο¹³², *“μέχρι τη συζήτηση της προσφυγής ανάκλησης είναι επιτρεπτή η άσκηση παρέμβασης επ’ αυτής, η οποία ασκείται εγγράφως ή προφορικώς από όποιον έχει έννομο συμφέρον, κατά τα ανωτέρω αναφερόμενα”*. Επί της προσφυγής ανάκλησης είναι επιτρεπτή η άπαξ έκδοση μη οριστικής απόφασης του Τμήματος, με την οποία διατάσσεται η συμπλήρωση του φακέλου με τυχόν ελλείποντα στοιχεία εντός συγκεκριμένης προθεσμίας, η οποία δε μπορεί να ξεπερνά τις 15 ημέρες. Η απόφαση για την προσφυγή ανάκλησης εκδίδεται μέσα σε τριάντα (30) ημέρες από τη συζήτησή της. Θα πρέπει να επισημανθεί ότι το Τμήμα που εξετάζει την προσφυγή ανάκλησης μπορεί, με απόφασή του που εκδίδεται ύστερα από γνώμη του Γενικού Επιτρόπου της Επικρατείας του Ελεγκτικού Συνεδρίου, να υποβάλει ερώτημα στην Ολομέλεια, αν, κατά την εξέταση προσφυγής, κρίνει ότι διάταξη τυπικού νόμου είναι αντισυνταγματική ή αντίθετη σε άλλη υπερνομοθετικής ισχύος διάταξη, χωρίς το ζήτημα αυτό να έχει κριθεί με προηγούμενη απόφαση της Ολομέλειας ή αν κρίνει ότι ανακύπτει ζήτημα μείζονος σπουδαιότητας ή γενικότερης σημασίας¹³³.

Σύμφωνα με το άρθρο 329 του ν. 4700/2020, *“κατά της απόφασης με την οποία απορρίφθηκε προσφυγής ανάκλησης επιτρέπεται προσφυγή αναθεώρησης σε περίπτωση πλάνης περί τα πράγματα ή τον νόμο, κατ’ αναλογία με την προσφυγή ανάκλησης”*. Στην περίπτωση των προγραμματικών συμβάσεων, την προσφυγή αναθεώρησης δύνανται να ασκήσουν το Δημόσιο, οποιοσδήποτε εκ των συμβαλλόμενων φορέων, οι τυχόν παρεμβάντες κατά την εκδίκαση της προσφυγής ανάκλησης και ο Γενικός Επίτροπος της Επικρατείας του Ελεγκτικού Συνεδρίου¹³⁴.

“Η προσφυγή αναθεώρησης ασκείται μέσα σε αποκλειστική προθεσμία δεκαπέντε ημερών από την κοινοποίηση της προσβαλλόμενης απόφασης στον προσφεύγοντα και για αυτήν ισχύει επίσης ο κανόνας της άπαξ ασκήσεώς της, ενώ κοινοποιείται, χωρίς υπαίτια καθυστέρηση, με επιμέλεια του προσφεύγοντος, στο Δημόσιο και σε όσους είχαν μετάσχει στην εκδίκαση της προσφυγής ανάκλησης, εκδικάζεται, δε, από την ελάχιστονα Ολομέλεια του Ελεγκτικού Συνεδρίου, με αναλογική εφαρμογή των οριζόμενων για την προσφυγή

¹³² Άρθρο 328 παρ. 3 του ν. 4700/2020.

¹³³ Άρθρο 328 παρ. 6 του ν. 4700/2020.

¹³⁴ Άρθρο 329 παρ. 1 του ν. 4700/2020.

αναθεώρησης¹³⁵”. Ο Πρόεδρος του Δικαστηρίου μπορεί να διατάξει τη γνωστοποίηση, με οποιονδήποτε τρόπο, της προσφυγής αναθεώρησης και σε άλλους που έχουν κατά την κρίση του έννομο συμφέρον. *“Σε περίπτωση που η προσφυγή γίνει δεκτή, η ελάσσων Ολομέλεια του Ελεγκτικού Συνεδρίου προβαίνει σε οριστική κρίση, θετική ή αρνητική, επί του ελεγχόμενου σχεδίου σύμβασης¹³⁶”*.

Το δικόγραφο τόσο της προσφυγής ανάκλησης, όσο και της προσφυγής αναθεώρησης υποχρεωτικά περιλαμβάνει τα οριζόμενα στο άρθρο 330 του ν. 4700/2020 στοιχεία του προσφεύγοντος, καθώς και το αντικείμενο της προσφυγής κατά τρόπο σαφή, ορισμένο και συνοπτικό. *“Η προσφυγή κρίνεται άκυρη σε περίπτωση που το αρμόδιο Τμήμα ή η ελάσσων Ολομέλεια του Ελεγκτικού Συνεδρίου διαπιστώσουν ελλείψεις που καθιστούν αυτή αόριστη¹³⁷”*.

Ολοκληρώνοντας την αναφορά στα βασικά ένδικα βοηθήματα για την επίλυση διαφορών που δημιουργούνται από τον προληπτικό έλεγχο νομιμότητας, ειδική μνεία θα πρέπει να γίνει στην προβλεπόμενη στο άρθρο 337 του ν. 4700/2020 αίτηση άρσης αμφισβήτησης ή αμφιβολίας. Ειδικότερα, η αίτηση άρσης αμφισβήτησης υποβάλλεται ενώπιον της ελάσσονος Ολομέλειας αυτεπάγγελτα από τον Πρόεδρο του Κλιμακίου ή του Τμήματος ή από τον Πρόεδρο του Ελεγκτικού Συνεδρίου ή τον Γενικό Επίτροπο της Επικρατείας του Ελεγκτικού Συνεδρίου ή με πρωτοβουλία αυτού που έχει έννομο συμφέρον, σε περίπτωση που υφίσταται αμφισβήτηση για την έννοια διατάξεων τυπικού νόμου που δημιουργείται από την έκδοση αντίθετων πράξεων Κλιμακίων προληπτικού ελέγχου ή αντίθετων αποφάσεων Τμήματος επί προσφυγών ανακλήσεως, καθώς και αμφιβολία για την έννοια των διατάξεων αυτών σε εκκρεμείς υποθέσεις. Οι εν λόγω αμφισβητήσεις αίρονται από την ελάσσονα Ολομέλεια.

Επιπλέον, *“σε περίπτωση αμφιβολίας για την έννοια διατάξεων τυπικού νόμου, το Κλιμάκιο προληπτικού ελέγχου ή το Τμήμα που είναι αρμόδιο να αποφαινεται επί των προσφυγών ανάκλησης, δύναται να παραπέμψει το ζήτημα στην ελάσσονα Ολομέλεια με σχετικό πρακτικό¹³⁸”*. Τόσο στην περίπτωση της άρσης, όσο και στην περίπτωση της αμφισβήτησης, η ελάσσων Ολομέλεια εκδίδει απόφαση άρσης της αμφισβήτησης ή της αμφιβολίας μέσα σε τριάντα ημέρες από την κατάθεση της αίτησης στη γραμματεία του οικείου Τμήματος. Σημειώνεται ότι κατά την εκδίκαση της αίτησης για την άρση

¹³⁵ Άρθρο 329 παρ. 2 του ν. 4700/2020.

¹³⁶ Άρθρο 329 παρ. 5 του ν. 4700/2020.

¹³⁷ Άρθρο 330 παρ. 2 του ν. 4700/2020.

¹³⁸ Άρθρο 337 παρ. 3 του ν. 4700/2020.

της αμφισβήτησης ή αμφιβολίας εφαρμόζονται αναλογικά όσα ορίζονται για την προσφυγή ανάκλησης και την προσφυγή αναθεώρησης.

Τελικές Παρατηρήσεις

Όπως αναδείχθηκε ανωτέρω, οι διατάξεις που ρυθμίζουν το θεσμό των προγραμματικών συμβάσεων υπήρξαν διαχρονικά πεδίο αλλοιώσεων, με στόχο την ισχυροποίηση και τη θωράκιση του θεσμού, με σκοπό την ανταπόκρισή του στις εκάστοτε ισχύουσες συνθήκες και την αποτελεσματικότερη λειτουργία του. Ειδικά η δεκαετία 2010-2020 αποτελεί χαρακτηριστική περίοδο αλλοιώσεων του θεσμού των προγραμματικών συμβάσεων, δεδομένου ότι κατά το εν λόγω χρονικό διάστημα παρατηρήθηκαν οι εξής αλλοιώσεις του θεσμού:

α) θεσμοθετήθηκε ο ν. 3852/2010, με τον οποίο αναμορφώθηκε το θεσμικό πλαίσιο της τοπικής αυτοδιοίκησης και καθορίστηκε σαφές και αναλυτικό πλαίσιο για τη σύναψη προγραμματικών συμβάσεων από τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ένα μεγάλο μέρος της συμβατικής δράσης των οποίων υλοποιείται μέσω προγραμματικών συμβάσεων,

β) θεσπίστηκε πλήθος διατάξεων με τις οποίες το θεσμικό πλαίσιο των προγραμματικών συμβάσεων έτυχε νομοτεχνικών βελτιώσεων και εξειδικεύσεων, με σκοπό την επίτευξη της βέλτιστης λειτουργίας του θεσμού,

γ) επετεύχθη, με το ν. 4412/2016, η ενσωμάτωση στο ελληνικό δίκαιο της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ, με την οποία καθιερώθηκε, υπό προϋποθέσεις, η δυνατότητα εξαίρεσης των προγραμματικών συμβάσεων από το πεδίο εφαρμογής της Οδηγίας και του νόμου και θεσπίστηκε η δυνατότητα διεξαγωγής της διαδικασίας σύναψης, της εποπτείας και της επίβλεψης των δημοσίων συμβάσεων, έργων ή μελετών με προγραμματική σύμβαση, εφόσον η αρμόδια υπηρεσία της αναθέτουσας αρχής δε διαθέτει την απαιτούμενη τεχνική επάρκεια,

δ) θεσπίστηκε ενιαίο κωδικοποιημένο κείμενο με το οποίο ορίζονται οι όροι, οι προϋποθέσεις και η διαδικασία διενέργειας του προληπτικού ελέγχου νομιμότητας και καθιερώνεται ο υποχρεωτικός χαρακτήρας του τελευταίου στην περίπτωση των προγραμματικών συμβάσεων και

ε) παρατηρήθηκε η διαρκής διάπλαση του θεσμού από το Ελεγκτικό Συνέδριο, από το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους, αλλά και από την ίδια τη Διοίκηση, σε μία προσπάθεια αποσαφήνισης θεμελιωδών ζητημάτων που απασχόλησαν για δεκαετίες τη θεωρία και τη νομολογία.

Δεδομένου του χρονικού σημείου πραγματοποίησης των ως άνω αλλοιώσεων, αλλά και του εύρους αυτών, θα μπορούσαμε να υποστηρίξουμε ότι η οικονομική κρίση

που σημάδεψε τη δεκαετία 2010-2020, σε συνδυασμό με την υγειονομική κρίση που συνεχίζεται, όχι μόνο δεν αποτέλεσαν τροχοπέδη για την ανάπτυξη του θεσμού των προγραμματικών συμβάσεων, αλλά αντιθέτως συνέτειναν στην ανάδειξη αυτού ως βασικού εργαλείου για την υλοποίηση προγραμμάτων και έργων αναπτυξιακού περιεχομένου και τη χάραξη δημόσιας αναπτυξιακής πολιτικής.

Περαιτέρω, η θωράκιση του θεσμού των προγραμματικών συμβάσεων εντάχθηκε στο γενικότερο σχεδιασμό για τον εξορθολογισμό των δημοσίων δαπανών και την υλοποίηση της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, η οποία αποτέλεσε κεφαλαιώδη υποχρέωση της Ελλάδας, στο πλαίσιο της εξυγίανσης του δημοσίου χρέους, και αποτυπώνεται σε πληθώρα επεμβάσεων του νομοθέτη, κυριότερες εκ των οποίων η θέσπιση νέων διατάξεων σχετικά με το δημόσιο λογιστικό (ν. 4270/2014) και τη διαδικασία σύναψης δημοσίων συμβάσεων (ν. 4412/2016). Προς τούτο συνηγορεί και η αναμόρφωση του θεσμικού πλαισίου του προληπτικού ελέγχου νομιμότητας των προγραμματικών συμβάσεων, ο οποίος κατέστη κορυφαίο εργαλείο ελέγχου των δημοσίων δαπανών και της διαφάνειας των συμβάσεων αυτών.

Παράλληλα, κατά τη δεκαετία 2010-2020 παρατηρείται η προσπάθεια της Διοίκησης και των οργάνων της να ευθυγραμμιστούν προς τις νέες απαιτήσεις, ενεργώντας στο πλαίσιο της διαφάνειας και τηρώντας συγκεκριμένους κανόνες σε όλα τα στάδια κατάρτισης και εκτέλεσης των προγραμματικών συμβάσεων. Είναι χαρακτηριστικό πως η διοίκηση προσαρμόστηκε, σε γενικές γραμμές, εύκολα στο νέο θεσμικό καθεστώς και αντιλήφθηκε τη χρησιμότητα του θεσμού, τον οποίο αξιοποίησε σε μεγάλο βαθμό, όπως αποδεικνύεται από το πλήθος των προγραμματικών συμβάσεων που υπογράφονται σε εβδομαδιαία βάση.

Τούτο δε σημαίνει ότι δεν παρατηρήθηκαν περιπτώσεις κατά τις οποίες οι προγραμματικές συμβάσεις εργαλειοποιήθηκαν με σκοπό την απόκρυψη τυχόν απευθείας αναθέσεων ή την παράκαμψη κανόνων της νομοθεσίας περί δημοσίων έργων και προμηθειών. Ευτυχώς επρόκειτο για μεμονωμένες περιπτώσεις, οι οποίες έγιναν αντιληπτές κατά την άσκηση του προληπτικού ελέγχου νομιμότητας και αξιολογήθηκαν επαρκώς από το εκάστοτε Ελεγκτικό Όργανο, συνεισφέροντας στην περαιτέρω ανάπτυξη του θεσμού και τη διάπλαση της σχετικής νομολογίας.

Συμπερασματικά επισημαίνεται ότι κατά τη δεκαετία 2010-2020 έγιναν πολλά και σημαντικά βήματα προς την ισχυροποίηση και τη θωράκιση των προγραμματικών συμβάσεων, η διαδικασία σύναψης και εκτέλεσης των οποίων απομακρύνθηκε, σε μεγάλο βαθμό, από τις γραφειοκρατικές αγκυλώσεις και τις παθογένειες της δημόσιας

διοίκησης στην Ελλάδα και προσέγγισε για πρώτη φορά τις ευρωπαϊκές επιταγές. Εκ του γεγονότος αυτού δε χωρά αμφιβολία ότι οι αλλοιώσεις του σχετικού θεσμικού πλαισίου κινήθηκαν προς τη σωστή κατεύθυνση, με απτά και μετρήσιμα αποτελέσματα. Δεδομένου, όμως, ότι υπάρχουν επιπλέον περιθώρια εξέλιξης, κατά τη γνώμη μας είναι αναγκαίος ο περαιτέρω εξορθολογισμός του θεσμικού πλαισίου που διέπει τις προγραμματικές συμβάσεις, εις τρόπον ώστε οι τελευταίες να αναχθούν σε βασικό αναπτυξιακό εργαλείο της δημόσιας διοίκησης και να σταματήσουν να αποτελούν πρόσφορο έδαφος για την εμφάνιση φαινομένων καταχρηστικότητας και αδιαφάνειας.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Α. Βιβλία - Μελέτες

- Γέροντας Απόστολος, “Ο προληπτικός έλεγχος των δημοσίων συμβάσεων”, σε “Διαφάνεια και Ανεξαρτησία στον έλεγχο του δημοσίου χρήματος, Τιμ. Τόμος για τα 170 χρόνια του Ελεγκτικού Συνεδρίου”, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2004
- Ελισάβετ - Ευαγγελία Κουλουμπίνη κλπ., “ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ - Ν. 4412/2016, Νομολογιακή Προσέγγιση και Πρακτική Εφαρμογή”, Νομική Βιβλιοθήκη, 2019
- Ελισάβετ - Ευαγγελία Κουλουμπίνη, “Ο έλεγχος συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας στις οποίες αντισυμβαλλόμενος είναι το Δημόσιο ή άλλο νομικό πρόσωπο που εξομοιώνεται με το Δημόσιο από την άποψη αυτή (άρθρο 98 παρ. 1 εδ. β’ Συν.)”, σε “Το Ελεγκτικό Συνέδριο”, Εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2016
- Ευγενία Πρεβεδούρου “Συμβάσεις μεταξύ φορέων του δημοσίου τομέα (άρθρο 12 της οδηγίας 2014/24/ΕΕ και του Ν. 4412/2016), Εισήγηση στο συνέδριο ΕΑΑΔΗΣΥ και Ενωσης Διοικητικών Δικαστών (21-23 Νοεμβρίου 2019) με τη θεματική: Δημόσιες συμβάσεις: κρίσιμα θέματα και νεότερες εξελίξεις
- Καραθανασόπουλος Ευάγγελος, “Ο προσυμβατικός έλεγχος από το Ελεγκτικό Συνέδριο”, Νομική Βιβλιοθήκη 2010
- Κούρτης Γεώργιος - Σταύρος, “Προτάσεις για την καταπολέμηση της διαφθοράς από το Ελεγκτικό Συνέδριο”, σε Τιμ. Τόμο για τον Καθηγητή Παναγιώτη Κανελλόπουλο, Εκδ. Σάκκουλα 2015
- Λαζαράτος Πάνος, “Η έκταση του ελέγχου νομιμότητας μεγάλων συμβάσεων από το Ελεγκτικό Συνέδριο (γνωμ.)”, ΘΠΔΔ 10-11/2008
- Μάρκος Καραναστάσης, “Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας”, Αθήνα 1998
- Μηλιώνης Νικόλαος, “Το Ελεγκτικό Συνέδριο – Σύγχρονες Τάσεις και Εξελίξεις”, Εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2012
- Μηλιώνης Νικόλαος, “Προς μια νέα δημοσιονομική διακυβέρνηση του κράτους με αφορμή τους ν. 3871/2010 και 4055/2012”, ΘΠΔΔ 8-9/2012

- Μηλιώνης Νικόλαος, “Η διελκυστίνδα περί του φυσικού δικαστή από του προσυμβατικού ελέγχου των δημοσίων συμβάσεων”, ΘΠΔΔ 10/2010
- Πάνος Ζυγούρης - Ζέτα Ζυγούρη “ΠΡΟΤΥΠΙΟΣ ΟΔΗΓΟΣ ΓΙΑ ΤΙΣ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΚΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ”, Αθήνα 2019
- “Πρακτικός Οδηγός για τον Έλεγχο από το Ελεγκτικό Συνέδριο των Δημοσίων Συμβάσεων των Δήμων, Περιφερειών και των Νομικών τους Προσώπων”, έκδοση του Υπουργείου Εσωτερικών, Αθήνα 2011
- Πούλης Σταμάτης, “Προληπτικός έλεγχος των δημοσίων συμβάσεων – Το φάντασμα της σύγκρουσης των αρμοδιοτήτων”, ΘΠΔΔ 12/2013
- Ρέμελης Κωνσταντίνος, “Η αίτηση ανάκλησης στο Ελεγκτικό Συνέδριο”, σε “Ο προσυμβατικός έλεγχος του Ελεγκτικού Συνεδρίου - Φύση, έκταση, διαδικασία - Οι νέες ρυθμίσεις των Ν 4412/2016 και 4413/2016”, ΘΠΔΔ 2/2018
- Ρένεση Νικολέτα, “Η αρχή της οικονομικότητας ως έκφανση νομιμότητας”, ΘΠΔΔ 10-11/2014
- Σπύρος Παππός, Εισήγηση στο Νομικό Συμπόσιο της Ελληνικής Εταιρίας Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης “Συμβασιακές Πολιτικές της Τοπικής Αυτοδιοίκησης”
- Στέλιος Μπαμπάς, Εισήγηση στο Νομικό Σεμινάριο της Ελληνικής Εταιρίας Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης “Νέοι Θεσμοί της Τοπικής Αυτοδιοίκησης”, Αθήνα 1989
- Χρυσούλα Μουκίου, “Η αρχή της νομιμότητας και οι συμβάσεις του δημοσίου και των ΝΠΔΔ”, σε ΔιΔικ 2/1997, σ. 283-300, Sakkoulas-Online.gr
- Χρυσούλα Μουκίου, “Διαφάνεια, Ακεραιότητα και Εντιμότητα στις Δημόσιες Συμβάσεις”, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2017

B. Νομοθεσία - Εγκύκλιοι

- Αιτιολογική Έκθεση ν. 1416/1984 “Διοικητική Αποκέντρωση Επαρχοι-ΟΤΑ Υπάλληλοι-κλπ διάφορα”
- Αιτιολογική Έκθεση του ν. 2971/2001 “Αιγιαλός, παραλία και άλλες διατάξεις”
- Αιτιολογική Έκθεση ν. 3060/2002 “Ρύθμιση θεμάτων αρμοδιότητας του Υπουργείου Δικαιοσύνης”
- Αιτιολογική Έκθεση ν. 3463/2006 “Κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων”
- Αιτιολογική Έκθεση ν. 3852/2010 “Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης”
- Αιτιολογική Έκθεση ν. 4070/2012 “Ρυθμίσεις Ηλεκτρονικών Επικοινωνιών, Μεταφορών, Δημοσίων Έργων και άλλες διατάξεις”
- Αιτιολογική Έκθεση του ν. 4071/2012 “Ρυθμίσεις για την τοπική ανάπτυξη, την αυτοδιοίκηση και την αποκεντρωμένη διοίκηση – Ενσωμάτωση Οδηγίας 2009/50ΕΚ”
- Αιτιολογική Έκθεση του ν. 4257/2014 “Επείγουσες ρυθμίσεις αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών”
- Αιτιολογική Έκθεση ν. 4270/2014 “Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας (ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ) - δημόσιο λογιστικό”
- Αιτιολογική Έκθεση ν. 4342/2015 “Συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις, ενσωμάτωση στο Ελληνικό Δίκαιο της Οδηγίας 2012/27/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 25ης Οκτωβρίου 2012, «Για την ενεργειακή απόδοση, την τροποποίηση των Οδηγιών 2009/125/ΕΚ και 2010/30/ΕΕ και την κατάργηση των Οδηγιών 2004/8/ΕΚ και 2006/32/ΕΚ», όπως τροποποιήθηκε από την Οδηγία 2013/12/ΕΕ του Συμβουλίου της 13ης Μαΐου 2013 «Για την προσαρμογή της Οδηγίας 2012/27/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την ενεργειακή απόδοση, λόγω της προσχώρησης της Δημοκρατίας της Κροατίας» και άλλες διατάξεις”
- Αιτιολογική Έκθεση ν. 4412/2016 “Δημόσιες Συμβάσεις Έργων, Προμηθειών και Υπηρεσιών (προσαρμογή στις Οδηγίες 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ)”
- Αιτιολογική Έκθεση ν. 4483/2017 “Ρυθμίσεις για τον εκσυγχρονισμό του θεσμικού πλαισίου οργάνωσης και λειτουργίας των Δημοτικών Επιχειρήσεων Ύδρευσης Αποχέτευσης (Δ.Ε.Υ.Α.) – Ρυθμίσεις σχετικές με την οργάνωση, τη

λειτουργία, τα οικονομικά και το προσωπικό των Ο.Τ.Α. – Ευρωπαϊκοί Όμιλοι Εδαφικής Συνεργασίας – Μητρώο Πολιτών και άλλες διατάξεις”

- Αιτιολογική Έκθεση ν. 4504/2017 “Δια βίου εκπαίδευση προσωπικού Υπουργείου Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής, ενδυνάμωση της διαφάνειας και της αξιοκρατίας σε θέματα αρμοδιότητας Υπουργείου Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής, ενίσχυση της κοινωνικής συμμετοχής στην ακτοπλοΐα, θέματα πολιτικού προσωπικού, συμπλήρωση διατάξεων για τα λιμενικά έργα και άλλες διατάξεις”
- Αιτιολογική Έκθεση του ν. 4690/2020 “Κύρωση: α) της από 13.4.2020 Π.Ν.Π. « Μέτρα για την αντιμετώπιση των συνεχιζόμενων συνεπειών της πανδημίας του κορωνοϊού COVID-19 και άλλες κατεπείγουσες διατάξεις» (Α΄ 84) και β) της από 1.5.2020 Π.Ν.Π. « Περαιτέρω μέτρα για την αντιμετώπιση των συνεχιζόμενων συνεπειών της πανδημίας του κορωνοϊού COVID-19 και την επάνοδο στην κοινωνική και οικονομική κανονικότητα » (Α΄ 90) και άλλες διατάξεις”
- Αιτιολογική Έκθεση ν. 4700/2020 “Ένιαίο κείμενο Δικονομίας για το Ελεγκτικό Συνέδριο, ολοκληρωμένο νομοθετικό πλαίσιο για τον προσυμβατικό έλεγχο, τροποποιήσεις στον Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο και διατάξεις για την αποτελεσματική απονομή της Δικαιοσύνης”
- Άρθρο 25 του ν. 2738/1999
- Άρθρο 41 του ν. 3066/2002
- Άρθρα 326-330 & 337 του ν. 4700/2020
- Οδηγία 2004/18 ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 31ης Μαρτίου 2004
- Υπ’ αρ. 27/22.4.1985 εγκύκλιος του Υπουργείου Εσωτερικών

Γ. Νομολογία - Γνωμοδοτήσεις

1. Δικαστηρίου Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων

- Απόφαση ΔΕΚ (πέμπτο τμήμα) της 18ης Νοεμβρίου 1999, C-107/98, Teckal, EU:C:1999:562
- Απόφαση ΔΕΚ της 11ης Ιανουαρίου 2005, C-26/03, Stadt Halle και RPL Recyclingpark Lochau GmbH, EU:C:2005:5
- Απόφαση ΔΕΚ της 13ης Νοεμβρίου 2008, C-324/07, Coditel Brabant SA, EU:C:2008:621
- Απόφαση ΔΕΚ της 9ης Ιουνίου 2009, C-480/06, Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, EU:C:2009:357

2. Ανωτάτου Ειδικού Δικαστηρίου

- Υπ' αρ. 14/2007 απόφαση

3. Συμβουλίου της Επικρατείας

- Υπ' αρ. 591/2009 Απόφαση του Δ' Τμ.

4. Ελεγκτικού Συνεδρίου

- Από 18.02.1986 Απόφαση του Ι Τμ.
- Πράξη 15/2005 του Ζ' Κλ.
- Πράξη 227/2006 του VII Κλ.
- Πράξη 117/2010 του VII Κλ.
- Πράξη 417/2011 του Ζ' Κλ.
- Υπ' αρ. 16/19-9-2012 Γνμδ. της Ολομέλειας
- Πράξη 28/2012 του VI Κλ.
- Πράξη 500/2012 του VII Κλ.
- Πράξη 55/2013 του VII Κλ.
- Πράξη 4269/2013 του ΣΤ' Τμ.
- Πράξη 266/2014 του VII Κλ.
- Πράξη 48/2015 του VII Κλ.
- Πράξη 141/2015 του VII Κλ.
- Πράξη 219/2015 του VII Κλ.

- Πράξη 3582/2015 της Μείζονος Ολομέλειας
- Πράξη 114/2016 του VI Κλ.
- Πράξη 269/2016 του VI Κλ.
- Πράξη 354/2016 του VII Κλ.
- Πράξη 24/2017 του VII Κλ.
- Πράξη 682/2017 VII Κλ.
- Πράξη 125/2020 του Ε' Κλ.
- Πράξη 247/2020 του Ζ' Κλ.

5. Νομικού Συμβουλίου του Κράτους

- Γνμδ. 381/2001
- Γνμδ. 269/2007
- Γνμδ. 161/2009
- Γνμδ. 295/2009
- Γνμδ. 218/2012
- Γνμδ. 44/2017