



ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΙΡΑΙΩΣ

UNIVERSITY OF PIRAEUS

ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΙΡΑΙΩΣ
ΔΙΑΤΜΗΜΑΤΙΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
‘ΔΙΚΑΙΟ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ’

Τίτλος εργασίας:

«Προσυμβατικός έλεγχος των ΟΤΑ Α΄»

ΚΑΛΛΙΟΠΗ ΣΧΟΙΝΙΩΤΑΚΗ

Επιβλέπουσα Καθηγήτρια: Βικτώρια Πέκκα-Οικονόμου

Πειραιάς, 2019

Παράρτημα Β: Βεβαίωση Εκπόνησης Διπλωματικής Εργασίας



ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΙΡΑΙΩΣ
ΣΧΟΛΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΕΠΙΧΕΙΡΗΜΑΤΙΚΩΝ ΚΑΙ ΔΙΕΘΝΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
ΔΙΑΤΜΗΜΑΤΙΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
«ΔΙΚΑΙΟ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ»

ΒΕΒΑΙΩΣΗ ΕΚΠΟΝΗΣΗΣ ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

Δηλώνω υπεύθυνα ότι η διπλωματική εργασία για τη λήψη του μεταπτυχιακού τίτλου σπουδών, του Πανεπιστημίου Πειραιώς, «Δίκαιο και Οικονομία» με τίτλο << Προσυμβατικός έλεγχος των ΟΤΑ Α΄>> έχει συγγραφεί από εμένα αποκλειστικά και στο σύνολό της. Δεν έχει υποβληθεί ούτε έχει εγκριθεί στο πλαίσιο κάποιου άλλου μεταπτυχιακού προγράμματος ή προπτυχιακού τίτλου σπουδών, στην Ελλάδα ή στο εξωτερικό, ούτε είναι εργασία ή τμήμα εργασίας ακαδημαϊκού ή επαγγελματικού χαρακτήρα.

Δηλώνω επίσης υπεύθυνα ότι οι πηγές στις οποίες ανέτρεξα για την εκπόνηση της συγκεκριμένης εργασίας, αναφέρονται στο σύνολό τους, κάνοντας πλήρη αναφορά στους συγγραφείς, τον εκδοτικό οίκο ή το περιοδικό, συμπεριλαμβανομένων και των πηγών που ενδεχομένως χρησιμοποιήθηκαν από το διαδίκτυο. Παράβαση της ανωτέρω ακαδημαϊκής μου ευθύνης αποτελεί ουσιώδη λόγο για την ανάκληση του πτυχίου μου.

Υπογραφή Μεταπτυχιακού Φοιτήτριας

Όνοματεπώνυμο: Καλλιόπη Σχοινιωτάκη

Ημερομηνία: 17/10/2019

ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ

Θα ήθελα να εκφράσω από καρδιάς τις θερμές ευχαριστίες μου στο εκλεκτό Πανεπιστήμιο Πειραιώς και ιδίως στην αξιότιμη καθηγήτρια του Πανεπιστημίου Πειραιώς και επιβλέπουσα του έργου μου την Κα Βικτώρια Πέκκα-Οικονόμου για την εμπνευσμένη καθοδήγηση, εμπύχωση και βοήθεια που μου προσέφερε καθ' όλη τη διάρκεια της εκπόνησης της διπλωματικής μου εργασίας, στην οικογένειά μου, στους γονείς και στις κόρες μου για την κατανόηση και υπομονή που έδειξαν όλο αυτό το διάστημα καθώς επίσης και στο Ελεγκτικό Συνέδριο ιδιαιτέρως στην Επίτροπο μου, στους συναδέλφους της τοπικής υπηρεσίας Επιτρόπου του Ελεγκτικού Συνεδρίου στο Δήμο Νέας Ιωνίας και στο Επταμελές Υπηρεσιακό Συμβούλιο της υπηρεσίας μου για τη στήριξή τους.

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η παρούσα εργασία έχει ως αντικείμενο της τον προσυμβατικό έλεγχο που πραγματοποιείται στις συμβάσεις των ΟΤΑ. Με τον όρο «προσυμβατικός» εννοείται ο έλεγχος που πραγματοποιείται πριν από τη σύναψη της σύμβασης ενώ ταυτόσημη κρίνεται η έννοια του προληπτικού ελέγχου δεδομένου ότι αυτός ασκείται πριν παράγει τα έννομα αποτελέσματά του.

Αρμόδιο όργανο για τον προσυμβατικό έλεγχο καθίσταται το Ελεγκτικό Συνέδριο το οποίο στην εν λόγω αρμοδιότητά του δεν ενεργεί ως δικαστήριο με άσκηση δικαιοδοτικής εξουσίας. Αντιθέτως προβαίνει σε έλεγχο νομιμότητας των πράξεων της διοίκησης με στόχο την προστασία του δημοσίου συμφέροντος και του δημοσίου χρήματος, καθώς και την εμπέδωση της εμπιστοσύνης των πολιτών προς τη Διοίκηση. Περαιτέρω, όπως αναφέρθηκε, πρόκειται για έλεγχο νομιμότητας και δεν εκτείνεται σε έλεγχο ουσίας ούτε σκοπιμότητας. Αντίθετα, κατά των αποφάσεων των κλιμακίων του Ελεγκτικού Συνεδρίου δίνονται τα ένδικα μέσα της ανάκλησης, της αναθεώρησης καθώς και η δυνατότητα άρσης αμφισβήτησης για την έννοια διατάξεων τυπικού νόμου.

Σημαντική καθίσταται επίσης και η αναφορά στην Ε.Ε. και το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο. Με γνώμονα την Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, τα όργανα της Ε.Ε. εκδίδουν οδηγίες, κανονισμούς και αποφάσεις που σχετίζονται με τη σύναψη των εν λόγω συμβάσεων τις οποίες τα κράτη μέλη οφείλουν αφενός να τις ενσωματώσουν στην εθνική τους νομοθεσία αφετέρου να τις εφαρμόζουν κατά τον διενεργούμενο συμβατικό έλεγχο.

Πίνακας περιεχομένων

| | | |
|---|--|---------|
| Βεβαίωση Εκπόνησης Διπλωματικής Εργασίας | | |
| Ευχαριστίες | | |
| Περίληψη | 1 | |
| Πίνακας περιεχομένων | 2 - 4 | |
| Κατάσταση ακρωνυμίων | 5 - 6 | |
| | | |
| ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1 ^ο : ΒΑΣΙΚΕΣ ΕΝΝΟΙΕΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ | | |
| 1.1 | Εισαγωγή | 7 |
| 1.2 | Γενικά περί δημοσίου δικαίου | 7 - 8 |
| 1.3 | Το διοικητικό δίκαιο | 9 – 10 |
| 1.3.1 | Έννοια του όρου δημόσια διοίκηση | 10 - 12 |
| 1.3.2 | Πηγές του διοικητικού δικαίου | 13 - 14 |
| 1.4 | Βασικές θεμελιώδεις αρχές που διέπουν τη δράση της δημόσιας διοίκησης | 15 |
| 1.4.1 | Η αρχή της νομιμότητας | 15 - 16 |
| 1.4.2 | Το δημόσιο συμφέρον | 17 |
| 1.4.3 | Η αρχή της χρηστής διοίκησης και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικούμενου | 17 - 18 |
| 1.5 | Κρατικός προϋπολογισμός | 18 - 20 |
| 1.5.1 | Αρχές του Κρατικού Προϋπολογισμού | 20 - 21 |
| 1.6 | Συμπεράσματα | 21 |
| Βιβλιογραφία κεφαλαίου | | 22 |
| | | |
| ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2 ^ο : ΙΕΡΑΡΧΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ | | |
| 2.1 | Εισαγωγή | 23 |
| 2.2 | Γενικά περί ιεραρχικού ελέγχου | 23 - 24 |
| 2.3 | Μορφές ιεραρχικού ελέγχου | 24 |
| 2.3.1 | Προληπτικός έλεγχος | 24 - 25 |

| | |
|-----------------------------|---------|
| 2.3.2 Κατασταλτικός έλεγχος | 26 |
| 2.3.3 Έλεγχος νομιμότητας | 27 |
| 2.3.4 Έλεγχος σκοπιμότητας | 27 - 28 |
| 2.4 Συμπεράσματα | 28 |
| Βιβλιογραφία κεφαλαίου | 29 |

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3^ο : ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ

| | |
|--|---------|
| 3.1 Εισαγωγή | 30 |
| 3.2 Έννοια των διοικητικών συμβάσεων | 30 - 31 |
| 3.3 Τύποι των διοικητικών συμβάσεων | 32 |
| 3.4 Εφαρμοστέο δίκαιο και κανόνες που διέπουν τις συμβάσεις | 32- 34 |
| 3.4.1 Ν.4412/16-Δημόσιες Συμβάσεις Έργων, Προμηθειών και Υπηρεσιών | 34 |
| 3.4.2 Διαδικασίες ανάθεσης και δημοσίευση | 35 - 36 |
| 3.5 Συμπεράσματα | 37 |
| Βιβλιογραφία κεφαλαίου | 38 |

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4^ο : Η ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ

| | |
|--|---------|
| 4.1 Εισαγωγή | 39 |
| 4.2 Ο πρώτος βαθμός της τοπικής αυτοδιοίκησης | 39 - 47 |
| 4.2.1 Αρμοδιότητες των ΟΤΑ Α΄ | 47 - 56 |
| 4.3 Ο δεύτερος βαθμός της τοπικής αυτοδιοίκησης | 56 - 60 |
| 4.4 Διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ | 60 - 62 |
| 4.5 Διοικητική εποπτεία | 62 - 63 |
| 4.6 Συμπεράσματα | 64 |
| Βιβλιογραφία κεφαλαίου | 65 |

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5ο: ΤΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ

| | |
|---|-----------|
| 5.1 Εισαγωγή | 66 - 67 |
| 5.2 Γενικά δεδομένα και αρμοδιότητες του ελεγκτικού συνεδρίου | 67 - 71 |
| 5.3 Ο προσυμβατικός έλεγχος των συμβάσεων | 71 - 75 |
| 5.4 Η διαδικασία του ελέγχου | 76 - 77 |
| 5.5 Έκταση του προσυμβατικού ελέγχου | 77 - 80 |
| 5.6 Ένδικα μέσα κατά των αποφάσεων του κλιμακίου | 80 - 81 |
| 5.7 Νομολογία του ΕΣ για τις συμβάσεις των ΟΤΑ | 81 - 104 |
| 5.8 Συμπεράσματα | 105 - 106 |
| Βιβλιογραφία κεφαλαίου | 107 - 109 |

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6°: ΚΑΝΟΝΙΣΤΙΚΗ ΕΝΑΡΜΟΝΙΣΗ ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΠΟΦΥΓΗ ΤΟΥ ΚΑΤΑΚΕΡΜΑΤΙΣΜΟΥ ΤΩΝ ΚΑΝΟΝΩΝ ΤΩΝ ΚΡΑΤΩΝ-ΜΕΛΩΝ ΚΑΙ ΤΗΝ ΠΡΩΘΗΣΗ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΙΚΗΣ ΟΛΟΚΛΗΡΩΣΗΣ

| | |
|---|---------|
| 6.1 Εισαγωγή | 110 |
| 6.2 Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο | 110-112 |
| 6.3 Κοινοτικές οδηγίες για τις δημόσιες συμβάσεις | 112-115 |
| 6.4 Συμπεράσματα | 116 |
| Βιβλιογραφία Κεφαλαίου | 117 |
| Σύνοψη | 118-120 |
| Συνολική Βιβλιογραφία | 121-126 |

ΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΑΚΡΩΝΥΜΙΩΝ

| | |
|--------------|--|
| π.δ. | Προεδρικό διάταγμα |
| ΦΠΑ | Φόρος Προστιθέμενης Αξίας |
| ΟΤΑ | Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης |
| ΝΠΔΔ | Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου |
| ΝΠΙΔ | Νομικό Πρόσωπο Ιδιωτικού Δικαίου |
| ΕΑΑΔΗΣΥ | Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων |
| ΑΕΠ | Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν |
| ΦΕΚ | Φύλλο Εφημερίδας της Κυβέρνησης |
| ΣτΕ | Συμβούλιο της Επικρατείας |
| ΔΟΥ | Δημόσιες Οικονομικές Υπηρεσίες |
| ΙΚΑ-ΕΤΑΜ | Ενιαίο Ταμείο Ασφάλισης Μισθωτών |
| ΤΑΙΠΕΔ | Ταμείο Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου |
| Ελ.Συν/Ε.Σ. | Ελεγκτικό Συνέδριο |
| Ε.Π.Π. | Ενιαίο Πρόγραμμα Προμηθειών |
| Ε.Κ.Π.Ο.Τ.Α. | Ενιαίος Κανονισμός Προμηθειών Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης |
| ΜΜΕ | Μικρομεσαίες Επιχειρήσεις |
| ΣΛΕΕ | Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης |
| Ε.Ε. | Ευρωπαϊκή Ένωση |
| ΑΥΕ | Αυτοτελής Υπηρεσία Εποπτείας |
| ΑΑΥ | Απόφαση Ανάλυσης Υποχρέωσης |
| ΟΕΥ | Οργανισμός Εσωτερικής Υπηρεσίας |

| | |
|----------|---|
| ΚΑΠ | Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι |
| ΚΔΚ | Κώδικας Δήμων κ' Κοινοτήτων |
| ΔΚΚ | Δημοτικός & Κοινοτικός Κώδικας |
| ΑΕΠΠ | Αρχή Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών |
| ΟΗΕ | Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών |
| ΕΣΔΑ | Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου |
| ΚΑΕ | Κωδικός Αριθμός Εσόδων/Εξόδων |
| ΚΔΔ/σίας | Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας |
| ΚΔΔ/μίας | Κώδικας Διοικητικής Δικονομίας |
| Α.Ε. | Ανώνυμη Εταιρεία |

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1^ο: ΒΑΣΙΚΕΣ ΕΝΝΟΙΕΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

1.1 Εισαγωγή

Στο παρόν κεφάλαιο γίνεται αναφορά στις βασικότερες έννοιες, οι οποίες καθίσταται κρίσιμο να αποσαφηνισθούν προκειμένου για την πλήρη κατανόηση και εμπέδωση της παρούσας διπλωματικής εργασίας.

Στις έννοιες αυτές συγκαταλέγονται αρχικά η έννοια του δημόσιου και του διοικητικού δικαίου καθώς και της δημόσιας διοίκησης, ενώ προκειμένου για την κατανόηση της διαχείρισης του κράτους και την εμπλοκή των πολιτών αναφέρονται οι βασικότερες αρχές που διέπουν τη δράση της διοίκησης. *Οι εν λόγω αρχές είναι:*

- *η αρχή της νομιμότητας της δημόσιας διοίκησης,*
- *η αρχή της υπεροχής και της προστασίας του δημόσιου συμφέροντος,*
- *η αρχή της χρηστής διοίκησης και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικούμενου,*
- *η αρχή της αναλογικότητας η αρχή της αμεροληψίας των οργάνων της δημόσιας διοίκησης,*
- *η αρχή της ισότητας και της αξιοκρατίας και*
- *η αρχή της διαφάνειας και της αποτελεσματικότητας της διοικητικής δράσης.*

Όλες οι προαναφερόμενες αρχές θα πρέπει να αντανακλώνται κατά τη δράση της διοίκησης ενώ επίσης σημαντική είναι η συμβολή και η επιρροή τους στην έννοια του κρατικού προϋπολογισμού. Δεδομένου, ότι ο κρατικός προϋπολογισμός περιλαμβάνει όλη την κρατική δράση στην οικονομική-δημοσιονομική της θεώρηση, είναι επιτακτική η ανάγκη για την τήρηση της διαφάνειας δηλαδή της γνώσης των πολιτών σχετικά με τις δαπάνες και τα έσοδα του κράτους, τη χρηστή διαχείριση, την διάθεση και αξιοποίηση αυτών, ώστε να επιτυγχάνεται με τις μικρότερες δαπάνες το μεγαλύτερο όφελος.

1.2 Γενικά περί δημοσίου δικαίου

Το Δημόσιο Δίκαιο αποτελεί έναν από τους σημαντικότερους κλάδους του δικαίου εν γένει δεδομένου ότι ρυθμίζει τις σχέσεις των πολιτών – τόσο των φυσικών όσο και των νομικών προσώπων – με το κράτος ενώ οι κανόνες του χαρακτηρίζονται κατά κανόνα από δεσμευτικότητα (διατάξεις αναγκαστικού δικαίου και δημόσιας τάξης), ενώ ελάχιστες είναι οι περιπτώσεις όπου

δίνεται ελευθερία δράσης. Ως εκ τούτου αντιδιαστέλλεται από το ιδιωτικό δίκαιο που ρυθμίζει τις σχέσεις των ιδιωτών και χαρακτηρίζεται από υψηλότερο επίπεδο ελευθεριότητας και ελαστικότητας (π.χ. αρχή της ελευθερίας των συναλλαγών).

Πιο αναλυτικά, το δημόσιο δίκαιο αποτελείται από ένα σύνολο κανόνων που ρυθμίζουν τόσο την οργάνωση και λειτουργία των κρατικών οργάνων και των οργάνων των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου (Ν.Π.Δ.Δ.), όσο και τις μεταξύ τους σχέσεις αλλά και τους τρόπους δράσης τους κατά την άσκηση της δημόσιας εξουσίας η οποία και θα πρέπει να διέπεται από τις βασικές αρχές που μνημονεύονται παραπάνω (π.χ. αρχή της διαφάνειας). Περαιτέρω, ρυθμίζονται οι σχέσεις των προαναφερθέντων οργάνων με τους ιδιώτες καθώς και με άλλα κράτη και διεθνείς οργανισμούς.

Μετά το πέρας του Β' Παγκοσμίου Πολέμου, το αντικείμενο του δημοσίου δικαίου έχει επεκταθεί σημαντικά και σε άλλους κλάδους οι οποίοι μέχρι πρότινος χαρακτηρίζονταν από μία σχετική ελευθεριότητα ως προς τη ρύθμιση. Το γεγονός αυτό προήλθε από την επέκταση της κρατικής παρέμβασης σε μείζονα ζητήματα όπως για παράδειγμα στον κλάδο του Εργατικού Δικαίου (π.χ. συλλογικές συμβάσεις εργασίας, επίλυση διαφορών μεταξύ εργοδοτών και εργαζομένων κ.ά.). Τέλος μεγάλες διαφοροποιήσεις στον κλάδο του δημοσίου δικαίου έχουν επέλθει δεδομένης της εναρμόνισης των εσωτερικών δικαίων των κρατών με την συλλογική ιδιαίτερα στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ακριβοπούλου & Ανθόπουλος, 2015).

Στους κλάδους του δημοσίου δικαίου συγκαταλέγονται οι ακόλουθοι:

- Συνταγματικό Δίκαιο
- Διοικητικό Δίκαιο
- Ποινικό Δίκαιο
- Δικονομικό Δίκαιο (Διοικητικό και ποινικό)
- Δημοσιονομικό Δίκαιο
- Δίκαιο Κοινωνικής Ασφάλισης
- Εκκλησιαστικό Δίκαιο
- Δημόσιο Ναυτικό Δίκαιο
- Δημόσιο Διεθνές Δίκαιο
- Φορολογικό δίκαιο

(Ακριβοπούλου & Ανθόπουλος, 2015).

1.3 Το διοικητικό δίκαιο

Διοικητικό δίκαιο αποκαλούμε το σύστημα των κανόνων δικαίου που αντικείμενό του είναι η ρύθμιση των σχέσεων μεταξύ των διοικουμένων και της δημόσιας διοίκησης, των διοικητικών οργάνων και αρχών, καθώς και η ρύθμιση της οργάνωσης και της δράσης της δημόσιας διοίκησης. Στο πλαίσιο αυτό, οι κανόνες του διοικητικού δικαίου αποσκοπούν στην προστασία του γενικού και δημοσίου συμφέροντος, ρυθμίζουν τις σχέσεις μεταξύ δημόσιας διοίκησης και διοικουμένων στη βάση της υπεροχής και της κυριαρχικής βούλησης του Δημοσίου, που δρα ως φορέας δημόσιας εξουσίας, ενώ ρυθμίζουν τόσο την οργάνωση όσο και τη δράση της δημόσιας διοίκησης η οποία λειτουργεί στο πλαίσιο που αυτοί θέτουν.

Το Διοικητικό Δίκαιο εμφανίστηκε στις ευρωπαϊκές χώρες, περίπου στα μέσα του 19ου αιώνα, την εποχή της επικράτησης του λεγόμενου "κράτους δικαίου". Ειδικότερα αν και πρωτοενοπίστηκε στην Αγγλία κατά το 17ο αιώνα εντούτοις, πατρίδα του Διοικητικού Δικαίου θεωρείται η Γαλλία στην οποία λειτούργησαν οι πρώτες διοικητικές επιτροπές και ιδρύθηκαν τα πρώτα διοικητικά δικαστήρια που αναγνώριζαν τα δημόσια δικαιώματα των διοικουμένων (Weil Prosper & Pouyaud Dominique, 2009).

Στην Ελλάδα το Διοικητικό Δίκαιο πρωτοεμφανίστηκε, σχεδόν την ίδια εποχή, το 1833, με την τότε Βαυαρική κυβέρνηση βασιζόμενο στο γαλλικό πρότυπο, πλην όμως αναπτύχθηκε, έναν αιώνα αργότερα, κυρίως μετά τη ψήφιση του Ν. 3713/1928 και ιδίως μετά τη λειτουργία από το 1929 και έπειτα του Συμβουλίου της Επικρατείας το οποίο έχει *διαδραματίσει* με τη νομολογία του, όπως και τα τακτικά διοικητικά δικαστήρια, καθοριστικό ρόλο στην ερμηνεία του διοικητικού δικαίου και στη διάπλαση των θεμελιωδών αρχών του. Τα κυριότερα γνωρίσματα του διοικητικού δικαίου οφείλονται στον πολυπληθή χαρακτήρα των πηγών του διοικητικού δικαίου και στην έλλειψη κωδικοποίησής του, η οποία καθιστά δύσβατη την προσέγγισή του, τον πολυεπίπεδο χαρακτήρα της διοικητικής νομοθεσίας, η οποία καλύπτει ένα μεγάλο εύρος από τομείς οικονομικής και κοινωνικής δραστηριότητας και τέλος την σύμπτωση της ιδιότητας του νομοθέτη (κανονιστική δράση της διοίκησης) και του εφαρμοστή των κανόνων δικαίου.

Περαιτέρω, το διοικητικό δίκαιο είναι δυνατόν να διακριθεί στο γενικό και στο ειδικό διοικητικό δίκαιο. Στο γενικό διοικητικό δίκαιο περιλαμβάνονται:

- *οι θεμελιώδεις αρχές της δημόσιας διοίκησης,*
- *οι πηγές του διοικητικού δικαίου,*
- *η λειτουργία, η αρμοδιότητα και η ευθύνη των διοικητικών οργάνων,*

- τα συστήματα διοικητικής οργάνωσης και οι βασικές αρχές τους (αποκέντρωση και αυτοδιοίκηση) καθώς και
- οι πράξεις της δημόσιας διοίκησης (ατομικές, κανονιστικές, ατομικές γενικής εφαρμογής και κυβερνητικές πράξεις).

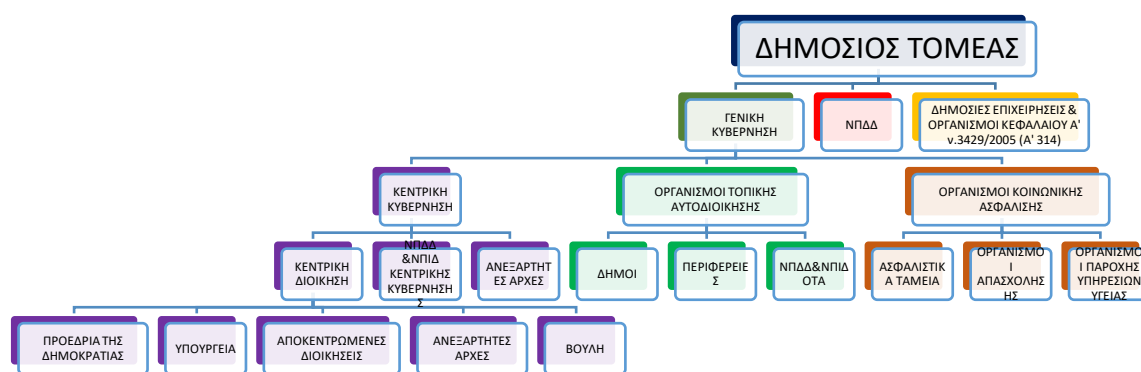
Το ειδικό διοικητικό δίκαιο μελετά την ειδική διοικητική νομοθεσία σε επιμέρους κλάδους του διοικητικού δικαίου, όπως το φορολογικό δίκαιο, το δημοσιονομικό δίκαιο, το δημοσιούπαλληλικό δίκαιο, το δίκαιο παιδείας, το δίκαιο περιβάλλοντος, το δίκαιο περιβάλλοντος και χωροταξίας. Οι διακρίσεις αυτές επιτρέπουν την περαιτέρω εμπάθυνση σε ειδικότερους τομείς του διοικητικού δικαίου (Ακριβοπούλου & Ανθόπουλος, 2015).

1.3.1 Έννοια του όρου δημόσια διοίκηση

Η έννοια της δημόσιας διοίκησης συνδέεται με τη φροντίδα και τη διαχείριση δημοσίων υποθέσεων, δηλαδή υποθέσεων του λαού. Η δημόσια διοίκηση διαχωρίζεται από την ιδιωτική, τόσο ως προς τα μέσα που μεταχειρίζεται, όσο και ως προς τους σκοπούς που υπηρετεί. Ειδικότερα, η ιδιωτική διοίκηση εξυπηρετεί το ιδιωτικό συμφέρον και τους ιδιωτικούς καθαρά σκοπούς. Αντιθέτως, το κράτος μέσω της δημόσιας διοίκησης προσανατολίζεται στην προάσπιση των δικαιωμάτων των πολιτών της όπως αυτά περιγράφονται στο Σύνταγμα της Ελλάδας, στην εξυπηρέτηση δημοσίων αναγκών, σκοπών δημοσίου ή γενικού συμφέροντος, και εν γένει αναγκών του κοινωνικού συνόλου. Για την εξυπηρέτηση των σκοπών και στόχων αυτών το κράτος χρησιμοποιεί κυρίως δημόσια εξουσία και απολυτότητα. Η δημόσια διοίκηση αποκαλείται και κυριαρχική ή εξουσιαστική διοίκηση και βασίζεται σε κανόνες δημοσίου δικαίου, ενώ αντίθετα η ιδιωτική διοίκηση αποκαλείται συναλλακτική και λειτουργεί στο πλαίσιο της ελεύθερης αγοράς και της ιδιωτικής οικονομίας στη βάση των κανόνων του ιδιωτικού δικαίου.

Η δημόσια διοίκηση ονομάζεται εκτελεστική λειτουργία (άρθρο 26 Σ) και διακρίνεται από τις δύο άλλες κρατικές λειτουργίες, τη νομοθετική και τη δικαστική. Η εκτελεστική λειτουργία αναλαμβάνει την εκτέλεση των κανόνων δικαίου στο πλαίσιο της αρχής της νομιμότητας και ασκείται από την Κυβέρνηση και από τα όργανα της δημόσιας διοίκησης. Ωστόσο, ειδικότερα τόσο η Κυβέρνηση, όσο και η δημόσια διοίκηση εκτός από την εκτέλεση των κανόνων δικαίου, έχουν και τη δυνατότητα να θέτουν κανόνες, εκδίδοντας κανονιστικές πράξεις ύστερα από γενική, ειδική ή ειδικότερη νομοθετική εξουσιοδότηση τυπικού νόμου (άρθρο 43 §2 Σ). Η Κυβέρνηση αποτελείται από το Υπουργικό Συμβούλιο (άρθρο 81 §1 Σ), ενώ η

δημόσια διοίκηση από τις δημόσιες υπηρεσίες και τα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου (ΝΠΔΔ), τα οποία προβλέπονται από τη νομοθεσία (Δαγτόγλου, 2004).



Διάγραμμα 1.1 ΕΛΛΗΝΙΚΟΣ ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΤΟΜΕΑΣ
(v.4270/14 κ' v.4337/15)

https://el.wikipedia.org/wiki/Δημόσιος_τομέας

Η δημόσια διοίκηση υπάγεται ιεραρχικά στην Κυβέρνηση. Η Κυβέρνηση μέσω της δημόσιας διοίκησης εφαρμόζει τις πολιτικές της προκειμένου να υλοποιήσει τις αποφάσεις τις οποίες λαμβάνει. Τα μέλη της Κυβέρνησης θέτουν τους σκοπούς της διοικητικής δράσης με βάση πολιτικούς σκοπούς και πολιτικές αξιολογήσεις, ενώ από τη δική τους πλευρά τα μέλη της δημόσιας διοίκησης υποχρεούνται να ασκούν τα καθήκοντά τους αμερόληπτα, με την αμεροληψία που συνεπάγεται η συνταγματική υποχρέωση της πολιτικής τους ουδετερότητας κατά την άσκηση των καθηκόντων τους (άρθρο 29 §3 Σ), προκειμένου να διασφαλίζεται η ίση μεταχείριση των πολιτών (Γέροντας, Λύτρας και λοιποί, 2010).

Η δημόσια διοίκηση διακρίνεται σε διοίκηση κατά το οργανικό και κατά το λειτουργικό κριτήριο. Τη δημόσια διοίκηση σύμφωνα με το οργανικό κριτήριο αποτελούν όλοι οι φορείς άσκησης δημόσιας διοίκησης που διαθέτουν τη νομική μορφή Νομικού Προσώπου Δημοσίου Δικαίου. Αντίθετα, τη δημόσια διοίκηση κατά το λειτουργικό κριτήριο αποτελούν όλα τα νομικά πρόσωπα που επιτελούν δημόσια υπηρεσία ή εξυπηρετούν το δημόσιο συμφέρον ανεξάρτητα από το αν αυτά διαθέτουν τη μορφή Νομικών Προσώπων του Δημοσίου ή του ιδιωτικού δικαίου. Δημόσια διοίκηση κατά το οργανικό κριτήριο ασκούν οι δήμοι, οι

περιφερειακές αυτοδιοικήσεις και τα Ανώτατα Εκπαιδευτικά Ιδρύματα, ενώ αντίθετα διοίκηση κατά το λειτουργικό κριτήριο αποτελούν τα Ελληνικά Πετρέλαια(ΕΛΠΕ), η ΤΡΑΙΝΟΣΕ που διαθέτουν την μορφή ανωνύμων εταιριών του ιδιωτικού δικαίου.

Περαιτέρω, τη δημόσια διοίκηση την διακρίνουμε σε:

- α) περιοριστική,
- β) παροχική και
- γ) ρυθμιστική.

Η περιοριστική διοίκηση είναι η παραδοσιακή κυριαρχική διοίκηση η οποία δρα μέσω της διοικητικής επιβολής και της οποίας έργο είναι η τήρηση της δημόσιας τάξης και ασφάλειας των πολιτών, καθώς επίσης και η συλλογή των φόρων. Η παροχική διοίκηση εστιάζει στην παροχή αγαθών κοινωνικής σημασίας προς τους διοικούμενους, όπως για παράδειγμα υγεία, κοινωνική πρόνοια, ενώ ρυθμιστική θεωρείται η διοίκηση που θέτει προγράμματα και στόχους και ασκείται από την Κυβέρνηση. Όταν η διοίκηση αποσκοπεί στον προσπορισμό κέρδους υπέρ της εξυπηρέτησης σκοπών δημοσίου συμφέροντος την αποκαλούμε συναλλακτική διοίκηση. Στην περίπτωση αυτή, αυτή δρα σύμφωνα με το ιδιωτικό δίκαιο και νομικά είναι ισότιμη με τους ιδιώτες (Ευστρατίου, 2014).

Τέλος η Δημόσια Διοίκηση οργανώνεται κάθετα και οριζόντια. Ειδικότερα:

- Κάθετα οργανώνεται η Δημόσια Διοίκηση όταν κάθε επιμέρους κλάδος της συντάσσεται με τρόπο ιεραρχικό μεταξύ των οργάνων που τον αποτελούν, έτσι ώστε στην κορυφή της πυραμίδας να βρίσκεται το όργανο το οποίο αποφασίζει, ενώ όσο προχωρούμε προς τη βάση της, να διευρύνεται μεν ο αριθμός των διοικητικών οργάνων, να μειώνεται όμως η αποφασιστική τους αρμοδιότητα. Η κάθετη οργάνωση της δημόσιας διοίκησης συντελεί στη διευθέτηση των διοικητικών υποθέσεων με τρόπο ενιαίο και λειτουργικό.
- Οριζόντια οργανώνεται η Δημόσια Διοίκηση, όταν η διοικητική εξουσία μεταβιβάζεται κατά ειδικότητες, οι οποίες αντιστοιχούν σε συγκεκριμένες ανάγκες. Πρόκειται για καθ' ύλην - κατά αντικείμενο δηλαδή- καταμερισμό των διοικητικών έργων, π.χ. Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης, Υπουργείο Εξωτερικών, Υπουργείο Παιδείας, έρευνας και θρησκευμάτων κλπ. Το σύστημα αυτό διοικητικής οργάνωσης βασίζεται στην ειδίκευση κατά αντικείμενο ή έργο (Ευστρατίου, 2014).

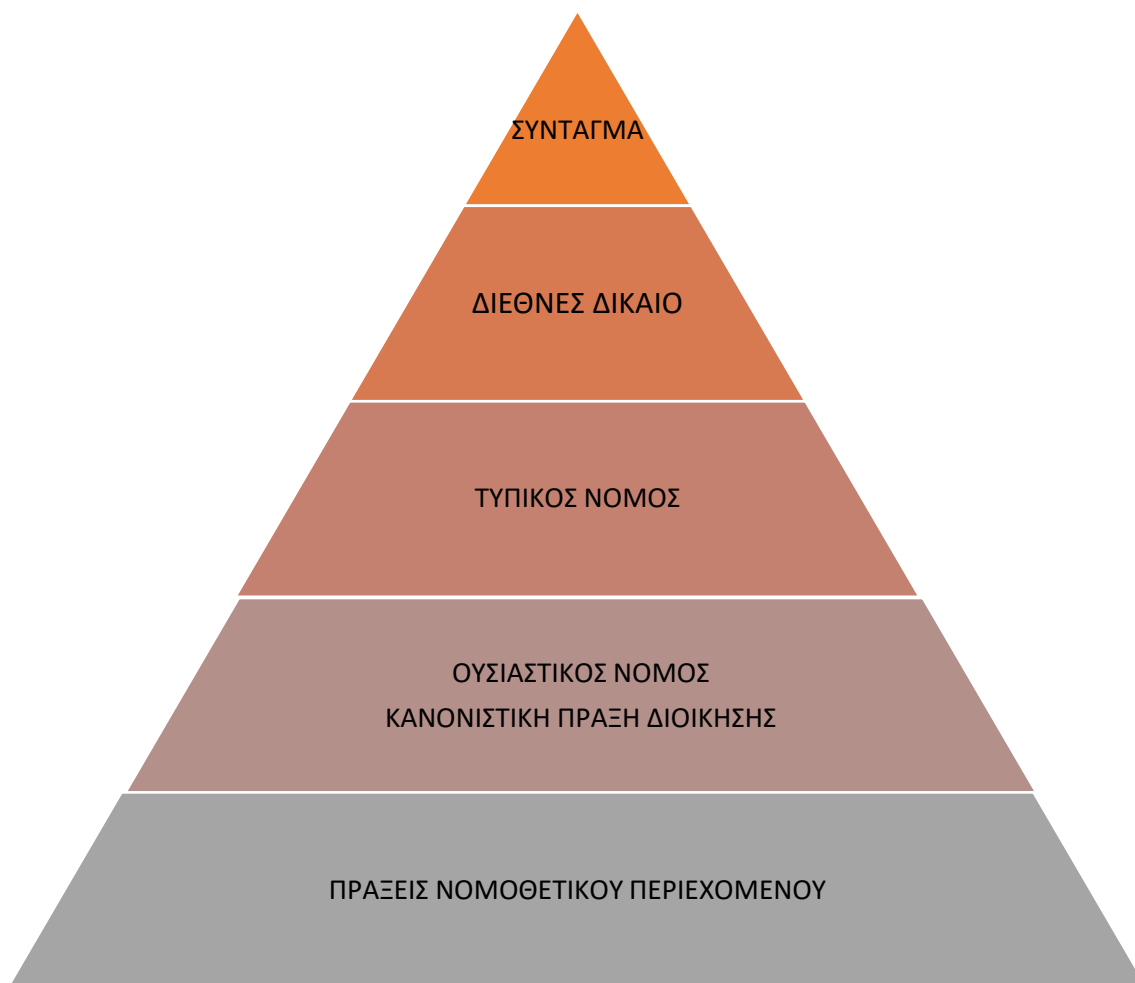
1.3.2 Πηγές του διοικητικού δικαίου

Με τον όρο πηγές του δημοσίου δικαίου αναφερόμαστε στις δικαιικές εκείνες πράξεις οι οποίες αφορούν την οργάνωση της δημόσιας διοίκησης, καθώς και τις σχέσεις της με τον πολίτη. Οι πηγές αυτές εκκινώντας από το τυπικό Σύνταγμα και το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, στο σύνολό τους, συντάσσουν μια πυραμίδα δικαίου στην οποία η κάθε μια διαθέτει την δική της ιεραρχημένη θέση. Η ιεραρχία αυτή είναι απαραίτητη, τόσο για να αποφεύγουμε τις συγκρούσεις μεταξύ των κανόνων δικαίου, όσο και για να διαπιστώνουμε τη νομιμότητά τους, αφού κάθε πηγή του δικαίου οφείλει να τελεί σε αρμονία με τις ιεραρχικά ανώτερες της. Σχηματικά την πυραμίδα αποτελούν:

- Το Σύνταγμα: Αποτελεί το θεμέλιο λίθο και την ταυτότητα του κράτους. Μέσω αυτού ασκείται η εξουσία η οποία και πηγάζει από το λαό και ρυθμίζεται η οργάνωση του κράτους.
- Το Διεθνές δίκαιο και το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης: Σύμφωνα με το άρθρο 28 §1 Σ: «Οι γενικά παραδεδεγμένοι κανόνες του διεθνούς δικαίου, καθώς και οι διεθνείς συμβάσεις από την επικύρωσή τους με νόμο και τη θέση τους σε ισχύ σύμφωνα με τους όρους καθεμιάς αποτελούν αναπόσπαστο μέρος του εσωτερικού ελληνικού δικαίου και υπερισχύουν από κάθε άλλη αντίθετη διάταξη νόμου». Εν ολίγοις, το διεθνές δίκαιο υπερισχύει έναντι του κοινού νόμου (ζήτημα και γεγονός έντονης αντιπαράθεσης αποτελεί η άποψη ότι το διεθνές δίκαιο υπερισχύει έναντι και του Συντάγματος).
- Ο τυπικός νόμος: Ονομάζεται ο νόμος που εκδίδεται από τα νομοθετικά όργανα ανεξαρτήτως του αν εμπεριέχει και κανόνα δικαίου
- Ο ουσιαστικός νόμος - οι κανονιστικές πράξεις της διοίκησης: Αποτελεί κάθε δικαιική πράξη της πολιτείας που εμπεριέχει κανόνα δικαίου ανεξαρτήτως από το όργανο που έχει εκδοθεί.
- Οι πράξεις νομοθετικού περιεχομένου: Αποτελούν μία έκτακτη νομοθετική διαδικασία σε εξαιρετικές και επείγουσες περιπτώσεις και προβλέπονται ρητά στο άρθρο 44 παρ. 1 του Συντάγματος.

Η νομολογία των δικαστηρίων, ιδίως των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων και του Συμβουλίου της Επικρατείας, παρά τη μεγάλη της σημασία για την ερμηνεία και την εφαρμογή του διοικητικού δικαίου δεν αποτελεί πηγή του δικαίου. Μόνη εξαίρεση αποτελεί η ειδική αρμοδιότητα του Ανώτατου Ειδικού Δικαστηρίου σύμφωνα με το άρθρο 100 § 1, εδ. ε' Σ,

το οποίο έχει την δυνατότητα, όταν διαπιστώνει αντίθεση στις αποφάσεις δύο εκ των ανώτατων δικαστηρίων της χώρας (Συμβούλιο της Επικρατείας, Ελεγκτικό Συνέδριο και Άρειος Πάγος) επί της συνταγματικότητας διάταξης τυπικού νόμου, να την κηρύσσει, εφόσον επιβεβαιώσει την αντισυνταγματικότητά της, ανίσχυρη (Ευστρατίου, 2014).



Διάγραμμα 1.2 ΠΥΡΑΜΙΔΑ ΔΙΚΑΙΟΥ
(Πηγές Διοικητικού Δικαίου). +++

1.4 Βασικές θεμελιώδεις αρχές που διέπουν τη δράση της δημόσιας διοίκησης

Η δημόσια διοίκηση βασίζεται σε μια σειρά από αρχές οι οποίες διέπουν και νομιμοποιούν τη δράση της οι οποίες καλούνται θεμελιώδεις αρχές του διοικητικού δικαίου. Οι περισσότερες από τις αρχές αυτές έχουν διαμορφωθεί στο πλαίσιο της νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας αλλά και των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων, ενώ στο σύνολό τους διαθέτουν συνταγματικό έρεισμα (Γέροντας, Λύτρας, Παυλόπουλος, Σιούτη & Φλογαΐτης, 2010). Η σημασία τους είναι καθοριστική για την ερμηνεία των κανόνων του διοικητικού δικαίου και την ενότητα της εφαρμογής τους. Ειδικότερα, οι κυριότερες από αυτές είναι οι ακόλουθες (ν.2362/95 περί Δημοσίου Λογιστικού, ελέγχου των δαπανών του Κράτους και άλλες διατάξεις):

- Η αρχή της νομιμότητας της δημόσιας διοίκησης.
- Η αρχή της υπεροχής και της προστασίας του δημόσιου συμφέροντος.
- Η αρχή της χρηστής διοίκησης και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικούμενου.
- Η αρχή της αναλογικότητας.
- Η αρχή της αμεροληψίας των οργάνων της δημόσιας διοίκησης.
- Η αρχή της ισότητας και της αξιοκρατίας
- Η αρχή της διαφάνειας και της αποτελεσματικότητας της διοικητικής δράσης.

Για τις ανάγκες της παρούσας έρευνας επιλέχθηκε να αναλυθούν εκτενέστερα στις επόμενες υποενότητες οι αρχή της νομιμότητας, της υπεροχής και της προστασίας του δημόσιου συμφέροντος, της χρηστής διοίκησης και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικούμενου (Ευστρατίου, 2014), (Γέροντας, Λύτρας, Παυλόπουλος, Σιούτη & Φλογαΐτης, 2010).

1.4.1 Η αρχή της νομιμότητας

Η αρχή της νομιμότητας απορρέει από την αρχή της διάκρισης των λειτουργιών (άρθρο 26 Σ) και συνιστά θεμελιακό πυλώνα της εφαρμογής της αρχής του κράτους δικαίου (άρθρο 25 §1 Σ). Η αρχή της νομιμότητας εγγυάται την υποχρέωση της δημόσιας διοίκησης να σέβεται τις επιταγές, απαγορεύσεις και ρυθμίσεις που θεσπίζει ο νομοθέτης, ενώ διασφαλίζει τον έλεγχο των πράξεων των διοικητικών οργάνων από τα δικαστήρια, ιδίως τα διοικητικά. Η αρχή της νομιμότητας επιβάλλει στις διοικητικές αρχές να ενεργούν στο πλαίσιο του νόμου και να διασφαλίζουν την εφαρμογή του. Παράλληλα, δεν επιτρέπει στη δημόσια διοίκηση, να περιορίσει τα δικαιώματα,

τις ελευθερίες, καθώς και την ιδιοκτησία των πολιτών παρά μόνο βάσει επιφύλαξης του νόμου. Με την υπαγωγή της δημόσιας διοίκησης στους κανόνες δικαίου που ψηφίζονται από το όργανο που διαθέτει τη νομοθετική αρμοδιότητα, τη Βουλή, επιτυγχάνεται με έμμεσο τρόπο η υποταγή της δημόσιας διοίκησης στη βούληση του εκλογικού σώματος, στο λαό με τη στενή έννοια, ως φορέα της λαϊκής κυριαρχίας (Γέροντας, Επιτομή Γενικού Διοικητικού Δικαίου, 2014).

Η αρχή της νομιμότητας εμφανίζει κάποιες εξαιρέσεις. Έτσι, η εφαρμογή της αρχής της νομιμότητας υποχωρεί σε κάποιες περιπτώσεις, όπως στην περίπτωση των κυβερνητικών πράξεων και των μέτρων εσωτερικής τάξης. Η υποχώρηση της αρχής της νομιμότητας δικαιολογείται στις περιπτώσεις αυτές, προκειμένου να εξυπηρετηθούν άλλοι σκοποί της δράσης της δημόσιας διοίκησης, όπως η προστασία του δημοσίου συμφέροντος και η αποτελεσματική δράση της δημόσιας διοίκησης (Παπαρηγορίου, 2010).

Έτσι, οι κυβερνητικές πράξεις, που θα εξεταστούν κατωτέρω, συνιστούν πράξεις, που ενώ διαθέτουν όλα τα στοιχεία της διοικητικής πράξης, δεν υπόκεινται σε δικαστικό έλεγχο με υποβολή αιτήσεως ακυρώσεως, διότι ρυθμίζουν θέματα σχετικά με τη διαχείριση της πολιτικής κυβερνητικής εξουσίας. Η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας έχει χαρακτηρίσει για παράδειγμα ως κυβερνητικές, τις πράξεις που σχετίζονται με τη ρύθμιση των σχέσεων εκτελεστικής και νομοθετικής εξουσίας, όπως η σύγκληση, η αναστολή των εργασιών και η διάλυση της Βουλής, η κήρυξη επιστράτευσης και η απονομή χάρης.

Τα μέτρα εσωτερικής τάξης, σχετίζονται με την κυριαρχική σχέση που υφίσταται όχι μόνο μεταξύ κράτους και διοικουμένου εν γένει αλλά μεταξύ κράτους και ειδικών κατηγοριών διοικουμένων. Τέτοιες σχέσεις, που στο δημόσιο δίκαιο αποκαλούνται και ειδικές σχέσεις εξουσίας, αναπτύσσονται σε περίπτωση διοικουμένων που εκτίουν ποινές φυλάκισης, εκπληρώνουν τις στρατιωτικές τους υποχρεώσεις, έχουν την ιδιότητα του μαθητή ή του δημοσίου υπαλλήλου. Αυτές οι κατηγορίες πολιτών είναι δυνατό να υφίστανται κάποιους περιορισμούς ως προς την απόλαυση των θεμελιωδών δικαιωμάτων τους, όπως για παράδειγμα η στέρηση της ελευθερίας κίνησης στην περίπτωση των φυλακισμένων. Ακόμη και σε αυτές τις περιπτώσεις, η αρχή της νομιμότητας, μολονότι κάμπτεται, τυγχάνει στενότερης εφαρμογής, αφού πάντως δεν επιτρέπεται η επιβολή περιορισμών στα θεμελιώδη δικαιώματα των διοικουμένων που τελούν σε ειδικές σχέσεις εξουσίας παρά μόνο στη βάση νόμου (Ακριβοπούλου & Ανθόπουλος, 2015).

1.4.2 Το δημόσιο συμφέρον

Η έννοια του δημοσίου συμφέροντος και της προστασίας του, συνιστά κεντρική και θεμελιακή αρχή για την οργάνωση και λειτουργία της δημόσιας διοίκησης. Στην πράξη, το δημόσιο συμφέρον κατευθύνει τον τρόπο λειτουργίας και οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης και των δημοσίων υπηρεσιών. Η έννοια του δημοσίου συμφέροντος αναγνωρίζεται συνταγματικά, είτε ως δημόσιο συμφέρον (άρθρο 24 §1 Σ) είτε ως δημόσια ωφέλεια (άρθρο 17 §2 Σ) είτε σε ειδικότερες πτυχές του, όπως η προστασία της ανθρώπινης αξιοπρέπειας και της εθνικής οικονομίας (άρθρο 106 §2 Σ) και ως εθνικό συμφέρον (άρθρο 4 §3 Σ και 28 §2).

Το δημόσιο συμφέρον είναι μια αόριστη νομική έννοια που συγκεκριμενοποιείται από το Σύνταγμα, το νόμο και τη δημόσια διοίκηση μέσα από την έκδοση κανονιστικών πράξεων στο πλαίσιο νομοθετικής εξουσιοδότησης ή με την έκδοση ατομικών πράξεων. Κατά συνέπεια, η δημόσια διοίκηση δεν δύναται μέσα από την επίκληση της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος να θεμελιώσει την απαλλαγή της από την αρχή της νομιμότητας. Ειδικότερα, τέλος, ως αρχή της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος θεωρείται η υποχρέωση που υπέχουν τα όργανα της δημόσιας διοίκησης, μεταξύ της επιλογής περισσότερων, εξίσου νόμιμων λύσεων, όταν δηλαδή η δημόσια διοίκηση ασκεί τη διακριτική της ευχέρεια, να επιλέξει εκείνη, που κατά την κρίση της εξυπηρετεί καλύτερα το δημόσιο συμφέρον εντός των πλαισίων της αρχής της αναλογικότητας και των διεθνών συνθηκών προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων (σχ. το διεθνές σύμφωνο του ΟΗΕ και η ΕΣΔΑ της Ε.Ε.), (Δαγτόγλου, 2004).

1.4.3 Η αρχή της χρηστής διοίκησης και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικούμενου.

Η αρχή της χρηστής διοίκησης υποχρεώνει τα διοικητικά όργανα να ασκούν τις αρμοδιότητές τους με βάση το εν γένει περί δικαίου αίσθημα, με αναλογικότητα και επιείκεια και στο πλαίσιο της αρχής της νομιμότητας, ούτως ώστε να αποφεύγονται άδικες για το διοικούμενο λύσεις. Σύμφωνα με την αρχή αυτή, η δημόσια διοίκηση οφείλει να διευκολύνει τους διοικούμενους να προστατεύουν τα συμφέροντά τους και να απολαμβάνουν τα θεμελιώδη δικαιώματά τους. Στο πλαίσιο της αρχής της χρηστής διοίκησης, τα διοικητικά όργανα οφείλουν να ασκούν έγκαιρα και αποτελεσματικά τις αρμοδιότητές τους, να λειτουργούν με διαφάνεια, να ενημερώνουν τον διοικούμενο για τα δικαιώματά του και να διασφαλίζουν την απόλυση ποιοτικών υπηρεσιών από τους πολίτες (Ευστρατίου, 2017).

Από τη συνταγματική προστασία της προσωπικότητας (άρθρο 5 §1 Σ), την αρχή του κράτους δικαίου και την αρχή της ασφάλειας του δικαίου απορρέει η δικαιολογημένη (ή προστατευόμενη) εμπιστοσύνη του διοικούμενου. Στο πλαίσιο της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του, ο διοικούμενος αναμένει εύλογα τη διατήρηση της σταθερότητας και προβλεψιμότητας των πραγματικών και νομικών καταστάσεων που έχουν διαμορφωθεί από το νομοθέτη, ούτως ώστε να αξιώνει την μη αιφνίδια και απρόβλεπτη μεταβολή τους. Ωστόσο, επειδή η απόλυτη προστασία της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικούμενου θα οδηγούσε τη δράση της δημόσιας διοίκησης σε αγκυλώσεις και θα περιόριζε την ανάγκη προσαρμογής της δράσης της στις μεταβαλλόμενες κοινωνικές και οικονομικές συνθήκες, γίνεται δεκτό ότι η δικαιολογημένη εμπιστοσύνη του διοικούμενου είναι δυνατόν να καμφθεί, εφόσον τηρούνται μια σειρά από αναγκαίες εγγυήσεις. Έτσι, γίνεται δεκτό ότι από την αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικούμενου απορρέει η ανάγκη σαφήνειας, εξειδίκευσης και προβλεψιμότητας της νομοθετικής ρύθμισης που ανατρέπει κεκτημένα δικαιώματα των διοικουμένων. Περαιτέρω, η ανατροπή μιας σταθερής και προβλέψιμης από το διοικούμενο πραγματικής ή νομικής κατάστασης θα πρέπει να δικαιολογείται από λόγους δημοσίου συμφέροντος, η ανατροπή της προβλέπεται για το μέλλον και δεν αντιφάσκει κατά παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας προς το προγενέστερο πραγματικό ή νομοθετικό καθεστώς (Σπηλιωτόπουλος, 2011).

1.5 Κρατικός προϋπολογισμός

Μία έννοια μείζονος σημασίας που αναδεικνύει τη σύνδεση της διοίκησης του κράτους με τη χρηστή διοίκηση και το δημόσιο συμφέρον είναι ο κρατικός προϋπολογισμός. Ως κρατικός προϋπολογισμός αποκαλείται ο τυπικός νόμος ο οποίος εμπεριέχει και προσδιορίζει τα έσοδα και τα έξοδα του κράτους για ένα οικονομικό έτος και αποτελεί τη βραχυχρόνια υλοποίηση του δημοσιονομικού προγράμματος της κυβέρνησης. Ο Κρατικός προϋπολογισμός, ψηφίζεται από τη Βουλή σύμφωνα με τα άρθ.72 παρ.1 και 79 παρ.1 του Συντάγματος. (Δημήτριος Κόρσος, 1985). Στα χαρακτηριστικά του κρατικού προϋπολογισμού συγκαταλέγονται τα ακόλουθα:

- Είναι δεσμευτικός για το κράτος
- Έχει διάρκεια ενός έτους
- Έχει τρεις διαστάσεις:
 - ♦ τη λογιστική,
 - ♦ την πολιτική και

- ♦ τη νομική
- Διακρίνεται σε τακτικό προϋπολογισμό και προϋπολογισμό δημοσίων επενδύσεων
- Ολοκληρώνεται σε 4 στάδια

Σχετικά με τις διαστάσεις του κρατικού προϋπολογισμού αναφέρονται τα εξής:

- Η λογιστική διάσταση σχετίζεται και αφορά τα έξοδα και τα έσοδα του κράτους
- Η πολιτική διάσταση αφορά την ακολουθητέα πολιτική προκειμένου για τη υλοποίησή του καθώς και τη σημασία του προϋπολογισμού ως προϊόν διαπραγματεύσεων και άσκησης πολιτικής.
- Η νομική διάσταση αντικατοπτρίζει την ίδια τη φύση του κρατικού προϋπολογισμού ως τυπικό νόμο καθώς και την ανάγκη ύπαρξης κάποιου ουσιαστικού νόμου για κάθε δημόσιο έξοδο ή δαπάνη.

Μέσω του Κρατικού Προϋπολογισμού η κυβέρνηση προσπαθεί να εξασφαλίσει την άριστη κατανομή των παραγωγικών πόρων, την οικονομική μεγέθυνση και την οικονομική σταθερότητα τα οποία θα οδηγήσουν στην ευμάρεια του κοινωνικού συνόλου (Δαλαμάνγκας, 2010). Ο διαχωρισμός του προϋπολογισμού σε Τακτικό Προϋπολογισμό και Προϋπολογισμό Δημοσίων Επενδύσεων έγινε αρχικά ώστε τα κονδύλια που εισέρχονται στην Ελλάδα για την ανάπτυξη των υποδομών να διασφαλίζεται ότι δε θα χρησιμοποιούνται για τρέχουσες λειτουργικές δαπάνες. Ωστόσο, ο εν λόγω διαχωρισμός έχει χάσει την αρχική του σημασία δεδομένου ότι σήμερα γίνεται χρήση «ειδικών λογαριασμών» (δηλαδή έκτακτοι λογαριασμοί που χρηματοδοτούν άμεσα και καλύπτουν άλλες ανάγκες, ενώ παρατηρείται μεταπήδηση κονδυλίων από τον έναν στον άλλον).

Ακολούθως, ο προϋπολογισμός υλοποιείται στα τέσσερα ακόλουθα στάδια:

- Στάδιο Κατάρτισης
- Στάδιο Έγκρισης
- Στάδιο Εκτέλεσης
- Στάδιο Ελέγχου

Όπως έχει ήδη αναφερθεί ο κρατικός προϋπολογισμός συνδέεται με τη χρηστή διοίκηση και το δημόσιο συμφέρον. Ως εκ τούτου και προκειμένου το κράτος να λάβει την εμπιστοσύνη των πολιτών, θα πρέπει να υπάρχει πλήρης διαφάνεια. Η διαφάνεια των ενεργειών του κράτους και ιδίως του κρατικού προϋπολογισμού είναι κάτι που επιζητείται επιτακτικά και από τους ίδιους τους

πολίτες. Έτσι, οι φορολογούμενοι θέλουν να γνωρίζουν πως διατίθενται οι δημόσιοι πόροι καθώς και το πώς συνδέεται η διαχείρισή τους με το επιθυμητό αποτέλεσμα.

Η παραπάνω ανάγκη έχει γίνει πιο εμφανής από την περίοδο που ξεκίνησε η οικονομική ύφεση. Ωστόσο, στην Ελλάδα υπάρχει σημαντικό πρόβλημα σχετικά με την πληροφόρηση των πολιτών δεδομένης της πληθώρας των ειδικών λογαριασμών στα υπουργεία οι οποίοι δυσκολεύουν την παροχή ορθής πληροφόρησης. Ενδεικτικά αναφέρεται πως σχετικά με τους δείκτες οικονομικής διαφάνειας κρατικού προϋπολογισμού ανάμεσα σε ανεπτυγμένες χώρες της Ε.Ε., η Ελλάδα έλαβε την τελευταία θέση το έτος 2008. Το κυρίως πρόβλημα εντοπίζεται στο γεγονός ότι παρέχονται πολλές πληροφορίες μη χρήσιμες, ενώ η συγκέντρωση των πληροφοριών είναι προβληματική καθότι αυτές είναι διάχυτες (Μηλιάκου, 2008).

1.5.1 Αρχές του Κρατικού Προϋπολογισμού

Τόσο ο προϋπολογισμός του Κράτους όσο και των λοιπών δημόσιων φορέων διέπονται από κάποιες αρχές, οι κυριότερες μεταξύ άλλων είναι: α) Αρχή της ενότητας: Η κατάρτιση ενός και μοναδικού προϋπολογισμού με δικαίωμα αναμορφώσεων, ώστε να μη διασπάται η συνοχή της διαχείρισης των πόρων, να μην επιμερίζεται η προσοχή της κοινής γνώμης, να μην εξασθενεί και παρεμποδίζεται ο έλεγχος, να μη δίνεται ψευδής εικόνα της δημοσιονομικής κατάστασης β) Αρχή της καθολικότητας: Ο προϋπολογισμός πρέπει να περιλαμβάνει εν τω συνόλω τα ακαθάριστα έσοδα και έξοδα του δημοσίου γ) Αρχή της ειδικότητας: Τα έσοδα και τα έξοδα πρέπει να εμφανίζονται με κάθε λεπτομέρεια στον προϋπολογισμό, να ταξινομούνται σε κατηγορίες και υποκατηγορίες ανάλογα με τη φύση του αντικειμένου, να εντάσσονται σε κωδικούς αριθμούς (ΚΑΕ) δ) Αρχή του μη ειδικού προορισμού των εσόδων: Θα πρέπει τα έσοδα μιας ορισμένης κατηγορίας του προϋπολογισμού να προορίζονται για την κάλυψη του συνόλου αναγκών- οι οποίες ανάγκες πρέπει να ιεραρχούνται και να ικανοποιούνται κατά βαθμό σπουδαιότητας- και όχι για την κάλυψη μιας συγκεκριμένης ανάγκης ε) Αρχή της σαφήνειας: Τα έσοδα και τα έξοδα του προϋπολογισμού πρέπει να αναγράφονται στον προϋπολογισμό με σαφή τρόπο στ) Αρχή της ελικρίνειας: Τα έσοδα και τα έξοδα του θα πρέπει να αποτυπώνουν την πραγματική εικόνα του προϋπολογισμού χωρίς να επιδιώκεται τόσο η υπερεκτίμηση των εσόδων όσο και η υποεκτίμηση των δαπανών ζ) Αρχή της δημοσιότητας: Οι πολίτες θα πρέπει να ενημερώνονται καθ'όλα τα στάδια υλοποίησης του προϋπολογισμού. Τα αποτελέσματα δε των κατασταλτικών ελέγχων του Ελεγκτικού Συνεδρίου και το περιεχόμενο του απολογισμού θα πρέπει να συζητούνται ευρύτατα και να επιβάλλονται κυρώσεις όταν διαπιστώνονται παραβάσεις, ώστε να αποφεύγονται πιθανές μελλοντικές ατασθαλίες η) Αρχή της ετήσιας διάρκειας: Ο προϋπολογισμός πρέπει να καλύπτει χρονικό ορίζοντα ενός έτους λόγω του υψηλότερου ποσοστού ακριβείας στην πρόβλεψη των

εσόδων και των δαπανών. Το άρθρο 79 παρ.6 του Συντ., προβλέπει ότι με νόμο μπορεί να καθιερωθεί η σύνταξη προϋπολογισμού για διετή χρήση, δεδομένου ότι κάτι τέτοιο θα μπορούσε να προσδώσει μεγαλύτερη συνέπεια και συνέχεια στην άσκηση της δημοσιονομικής πολιτικής, εντούτοις οι δυσκολίες εκτίμησης πρόβλεψης εσόδων-εξόδων θα ήταν μεγαλύτερες (Β.Δαλαμάνγκας, 2010).

1.5 Συμπεράσματα

Το δημόσιο δίκαιο είναι από τους σημαντικότερους κλάδους του δικαίου δεδομένου ότι αφενός ρυθμίζει τη λειτουργία και τη δράση του κράτους και αφετέρου τις σχέσεις μεταξύ κράτους και πολιτών. Ιδιαίτερο επίσης κλάδο αποτελεί και το διοικητικό δίκαιο που στοχεύει στη ρύθμιση των σχέσεων των διοικούμενων πολιτών και της δημόσιας διοίκησης ενώ περαιτέρω προβλέπεται η δράση της δημόσιας διοίκησης.

Το διοικητικό δίκαιο πέρα από τη δεσμευτικότητα των κανόνων του σε πολλές περιπτώσεις αφήνει κάποια περιθώρια «διακριτικής ευχέρειας της διοίκησης» προκειμένου να διευκολυνθεί η δράση της και να επιτευχθούν οι στόχοι. Ωστόσο, η εν λόγω διακριτική ευχέρεια δεν δίνεται προκειμένου να αναγνωριστεί ένας τομέας «απυρόβλητου» της δημόσιας διοίκησης αλλά όλες οι δράσεις της να στοχεύουν στην εκπλήρωση των σκοπών του δημοσίου συμφέροντος.

Έτσι, αναγνωρίζονται κάποιες θεμελιώδεις αρχές του δικαίου που πρέπει να διέπουν όλες τις πράξεις της δημόσιας διοίκησης ενώ σε περιπτώσεις όπου τίθενται νομικές αμφιβολίες αυτές θα πρέπει να επιλύονται υπό το πρίσμα των εν λόγω αρχών (δημόσιο συμφέρον, χρηστή διοίκηση, αρχή της νομιμότητας κ.ο.κ.). Με αυτόν τον τρόπο οι πολίτες θωρακίζονται έναντι καιροσκοπικών πρακτικών της διοίκησης ενώ το κράτος παρέχει τα εχέγγυα για την τήρηση της νομιμότητας της δράσης της διοίκησης.

Τέλος, σχετικά με τον κρατικό προϋπολογισμό, ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει τόσο η πολιτική όσο και η νομική του διάσταση. Έτσι, αυτός καθίσταται ένα εργαλείο άσκησης πολιτικής αφενός, ενώ αφετέρου η διαφάνεια και η νομιμότητα του θα του αποδώσει την ανάλογη εμπιστοσύνη και αποδοχή των πολιτών.

Βιβλιογραφία 1^{ου} Κεφαλαίου

- Ακριβοπούλου, Χ., & Ανθόπουλος, Χ. (2015). *Εισαγωγή στο Διοικητικό Δίκαιο*. Αθήνα: ΣΥΝΔΕΣΜΟΣ ΕΛΛΗΝΙΚΩΝ.
- Γέροντας, Α. (2014). *Επιτομή Γενικού Διοικητικού Δικαίου*. Αθήνα - Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα Α.Ε. .
- Γέροντας, Α., Λύτρας, Σ., Παυλόπουλος, Π., Σιούτη, Γ., & Φλογαΐτης, Σ. (2010). *Διοικητικό δίκαιο*. Αθήνα - Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα Α.Ε.
- Δαγτόγλου, Π. Δ. (2004). *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*. Αθήνα - Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα Α.Ε.
- Ευστρατίου, Π. Μ. (2017). *Δημοκρατική αρχή και Διοικητικό Δίκαιο*. Αθήνα - Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα Α.Ε. .
- Μηλιάκου, Σ. (2008). *Διάλεξη από το τμήμα αναμόρφωσης του κρατικού προϋπολογισμού 21/5/2008* . Αθήνα: Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών.
- Παπαργηγόριου, Β. (2010). *Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου*. Αθήνα - Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα Α.Ε.
- Σπηλιωτόπουλος, Ε. (2011). *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.
- Weil Prosper & Rouyaud Dominique (2009), *Το Διοικητικό Δίκαιο*. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.
- Κόρσος, Δ.Ι. (1980). *Δημοσιονομικόν Δίκαιον*, σελ. 64. Αθήνα: Εκδ. Σάκκουλας Αντ.
- Δαλαμάνγκας Β (2010). *Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική*, σελ.180. Αθήνα: Εκδ.Κριτική.

Νομοθεσία 1^{ου} Κεφαλαίου

- Σύνταγμα της Ελλάδος, όπως αναθεωρήθηκε με το Ψήφισμα της 27ης Μαΐου 2008 της Η' Αναθεωρητικής Βουλής των Ελλήνων.
- Ν.2362/95 (ΦΕΚ 247/27-11-1995), περί Δημοσίου Λογιστικού, ελέγχου των δαπανών του Κράτους και άλλες διατάξεις.
- Ν.4270/14 (ΦΕΚ 143Α/28.06.2014), αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας (ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ)- δημόσιο λογιστικό και άλλες διατάξεις.
- Ν.4337/2015 (ΦΕΚ 129/Α),άρθ.10, μέτρα για την εφαρμογή της συμφωνίας δημοσιονομικών στόχων και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2^ο: ΙΕΡΑΡΧΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

2.1 Εισαγωγή

Ο διοικητικός έλεγχος ή αλλιώς ενδοδιοικητικός ή εσωτερικός έλεγχος ή αυτοέλεγχος της Δημόσιας Διοίκησης αναφέρεται στον έλεγχο νομιμότητας των διοικητικών πράξεων που ενεργείται από όργανα τα οποία ανήκουν στο διοικητικό μηχανισμό του κράτους. Θα μπορούσαμε να διακρίνουμε τις εξής μορφές ελέγχου που υφίσταται η Διοίκηση κατά το στάδιο της δράσης της και ειδικότερα:

1) Ο ιεραρχικός έλεγχος, ο οποίος ασκείται αυτεπαγγέλτως ή μετά από την άσκηση ιεραρχικής ή ειδικής διοικητικής προσφυγής από όργανα του ίδιου του νομικού προσώπου (Κράτους ή άλλων δημόσιων νομικών προσώπων) και τεκμαίρεται από την ιεραρχική οργάνωση των διοικητικών οργάνων και υπαλλήλων του νομικού προσώπου.

2) Ο έλεγχος που λαμβάνει χώρα μετά από την άσκηση ενδικοφανούς διοικητικής προσφυγής.

3) Η διοικητική εποπτεία ασκούμενη από τη Διοίκηση σε πράξεις που εκδίδονται από Ν.Π.Δ.Δ. και δημόσιες επιχειρήσεις (όπως θα γίνει εκτενέστερη αναφορά στο τέταρτο κεφάλαιο).

2.2 Γενικά περί ιεραρχικού ελέγχου

Ο ιεραρχικός έλεγχος μπορεί να λεχθεί πως είναι ένα είδος εσωτερικού ελέγχου και αυτό γιατί αποσκοπεί στον έλεγχο των ιεραρχικά ανώτερων οργάνων της διοίκησης προς τα κατώτερα. Σημαντική λοιπόν είναι η έννοια του όρου «ιεραρχία» από την οποία και απορρέει ο εν λόγω έλεγχος θέλοντας να αποδώσει τοιουτοτρόπως την ιεραρχική οργάνωση της Δημόσιας Διοίκησης (Λύτρας, 1993). Ειδικότερα, η Διοίκηση του κράτους και των λοιπών δημόσιων νομικών προσώπων είναι οργανωμένη σε περισσότερες οργανωτικές ενότητες που περιλαμβάνουν περισσότερες μονάδες, επάλληλες ή παράλληλες (υπουργείο, γενικές διευθύνσεις, διευθύνσεις, τμήματα) και βαθμίδες. Τα όργανα που εντάσσονται στην ίδια οργανωτική ενότητα βρίσκονται μεταξύ τους σε ιεραρχική σχέση, μία σχέση δηλαδή υπεροχής και υποταγής όπου από τη μία πλευρά έχουμε το προϊστάμενο όργανο και από την άλλη το υφιστάμενο (Σπηλιωτόπουλος, 2011).

Ως συνέπεια της ιεραρχικής σχέσης έχουμε τον ιεραρχικό έλεγχο που συνίσταται στην αρμοδιότητα του ιεραρχικά ανώτερου οργάνου να απευθύνει οδηγίες και διαταγές στο ιεραρχικά κατώτερο όργανο κατά την άσκηση των καθηκόντων του, επιβάλλοντας κατ' αυτόν τον τρόπο τη βούλησή του και ταυτόχρονα στην αντίστοιχη υποχρέωση του υφιστάμενου οργάνου να υπακούει και να εκτελεί τις δοθείσες οδηγίες. Επίσης συνίσταται στην αρμοδιότητα του ανώτερου οργάνου να ελέγχει τις πράξεις των κατώτερων οργάνων. Στο σημείο αυτό να αναφέρουμε ότι ο ιεραρχικός έλεγχος αποτελεί γενική αρχή του διοικητικού δικαίου, χωρίς να υπάρχει ανάγκη ρητής πρόβλεψης στο νόμο, σύμφωνα με τη νομολογία του Σ.τ.Ε. (απόφαση Ολομέλειας ΣτΕ 1678/1995). Μάλιστα το Σ.τ.Ε. δέχεται στην ανωτέρω απόφαση ότι τα όργανα που ασκούν τον ιεραρχικό έλεγχο είναι εκείνα που κατέχουν βαθμίδα ανώτερη στην ιεραρχία της διοίκησης από εκείνα που έχουν εκδώσει την υπό έλεγχο διοικητική πράξη (Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά, 1999).

2.3 Μορφές ιεραρχικού ελέγχου

2.3.1 Προληπτικός έλεγχος

Προληπτικός ιεραρχικός έλεγχος είναι εκείνος που ασκείται πριν εκδοθεί η διοικητική πράξη ή πριν εκείνη παράγει τα έννομα αποτελέσματά της. Σημειώνεται πως ο προληπτικός έλεγχος ταυτίζεται με την έννοια του προσυμβατικού όταν αντικείμενο του είναι ο έλεγχος προτού τη σύναψη συμβάσεων της διοίκησης. Σε αυτές τις περιπτώσεις, οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να λάβουν τη μορφή οδηγιών με εξατομικευμένο χαρακτήρα που αφορούν μία ορισμένη διοικητική πράξη ή να λάβουν τη μορφή οδηγιών με αφηρημένο και απρόσωπο χαρακτήρα, ήτοι εγκυκλίων με τις οποίες προσδιορίζεται ο τρόπος δράσης και ενέργειας των υφιστάμενων οργάνων τους ή μέσω των οποίων αποδίδεται μία ορισμένη ερμηνεία στο περιεχόμενο των κείμενων νομοθετικών διατάξεων τις οποίες καλείται να εφαρμόσει η Διοίκηση (Κόρσος, 2005).

Η άσκηση του προληπτικού ελέγχου από το ιεραρχικά ανώτερο όργανο δε συνεπάγεται και δυνατότητα υποκατάστασης του υφιστάμενου οργάνου στη διενέργεια της πράξης. Κατ' επέκταση ο προληπτικός έλεγχος δεν οδηγεί στην ανατροπή των περί αρμοδιότητας κανόνων, λαμβάνοντας υπόψη ότι οι σχετικοί με την αρμοδιότητα κανόνες αποτελούν δίκαιο δημόσιας τάξης. Πιο αναλυτικά αναφέρεται πως όταν από το νόμο δίνεται μία αρμοδιότητα σε ένα όργανο της διοίκησης αυτή αποτελεί αποκλειστική αρμοδιότητα του εν λόγω οργάνου και δεν μπορεί να

ανατραπεί υπό το πρίσμα του προληπτικού ελέγχου (ius cogens) Μαρκαντωνάτου- Σκαλτσά, 1999).

Ωστόσο, δύναται ο προϊστάμενος να προβεί στην έκδοση της πράξης πρώτον σε περίπτωση ρητής νομοθετικής πρόβλεψης και δεύτερον σε περίπτωση επικείμενου κινδύνου πρόκλησης ζημίας στα συμφέροντα του κράτους (λειτουργία της διοίκησης με γνώμονα το δημόσιο συμφέρον). Περιπτώσεις ιεραρχικής υποκατάστασης προβλέπει το άρθρο 58 παρ. 2 καθώς και το άρθρο 159 παρ. 2 του Ν. 3852/2010 (ΦΕΚ 87/Τεύχος Α' /07-06-2010 «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης –Πρόγραμμα Καλλικράτης») στα οποία και ορίζονται τα ακόλουθα (Μαρκαντωνάτου- Σκαλτσά, 1999):

- Άρθρο 58 παρ. 2 του Ν. 3852/2010: «Όταν δημιουργείται άμεσος και προφανής κίνδυνος ή απειλείται άμεση ζημία των δημοτικών συμφερόντων από την αναβολή λήψης απόφασης, ο δήμαρχος μπορεί να αποφασίσει για θέματα που ανήκουν στην αρμοδιότητα της οικονομικής ή της επιτροπής ποιότητας ζωής. Στην περίπτωση αυτή οφείλει να υποβάλει προς έγκριση τη σχετική απόφασή του κατά την επόμενη συνεδρίαση της αντίστοιχης επιτροπής».
- Άρθρο 159 παρ. 2 του Ν. 3852/2010: «Ο περιφερειάρχης μπορεί, κατ' εξαίρεση, να αποφασίσει για θέματα που ανήκουν στην αρμοδιότητα της οικονομικής επιτροπής όταν δημιουργείται άμεσος κίνδυνος βλάβης των συμφερόντων της περιφέρειας από την αναβολή λήψης απόφασης. Στην περίπτωση αυτή ο περιφερειάρχης οφείλει να υποβάλει προς έγκριση τη σχετική απόφασή του κατά την επόμενη συνεδρίαση της οικονομικής επιτροπής».

Η δυνατότητα άσκησης ιεραρχικού προληπτικού ελέγχου συνιστά σπουδαίο προτέρημα της όλης διοικητικής διαδικασίας. Και τούτο, διότι μέσω του προληπτικού ελέγχου είναι δυνατό να αποφευχθούν λάθη, παρατυπίες και παρανομίες από την πλευρά της Διοίκησης. Από την άλλη, όμως, εμφανίζει το μειονέκτημα επιμήκυνσης της διαδικασίας έκδοσης των διοικητικών πράξεων και δυσχέρειας της διεκπεραίωσης των υποθέσεων των πολιτών-διοικουμένων, καθώς εισβάλλει στο διοικητικό μηχανισμό η γραφειοκρατία. Όσο, λοιπόν, πολυπληθέστερες είναι οι υπογραφές των ελεγκτών, τόσο περισσότερο τυπολατρική καθίσταται η Διοίκηση με αποτέλεσμα η Διοίκηση να μην μπορεί να εκπληρώσει αποτελεσματικά την αποστολή της (Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά, 1999).

2.3.2 Κατασταλτικός έλεγχος

Χαρακτηριστικό γνώρισμα του κατασταλτικού ιεραρχικού ελέγχου της διοίκησης είναι ότι ασκείται μετά την έκδοση της διοικητικής πράξης ή μετά την παραγωγή των εννόμων αποτελεσμάτων αυτής. Ως εκ τούτου σκοπός του κατασταλτικού ελέγχου είναι η ανατροπή των έννομων αποτελεσμάτων που προήλθαν από μία πλημμελή πράξη της διοίκησης και η αποκατάσταση ή διόρθωση της ενδεχόμενης «βλάβης» που προκλήθηκε. Ο κατασταλτικός έλεγχος πραγματοποιείται είτε αυτεπαγγέλτως από το προϊστάμενο όργανο είτε κατόπιν άσκησης διοικητικής προσφυγής από την πλευρά του διοικούμενου που έχει έννομο συμφέρον (Σπηλιωτόπουλος, 2011).

Στα πλαίσια του κατασταλτικού ελέγχου παρέχεται η δυνατότητα στο ιεραρχικά ανώτερο όργανο να επέμβει στη δραστηριότητα του υφισταμένου του και μετά την εκδήλωση της διοικητικής του ενέργειας και δύναται είτε να ακυρώσει είτε να τροποποιήσει τις διοικητικές πράξεις του ιεραρχικά κατωτέρου του. Σημειώνεται επίσης, ότι ο κατασταλτικός έλεγχος τυγχάνει εφαρμογής μόνο επί διοικητικών πράξεων που εκδίδονται μέσα στα πλαίσια άσκησης διακριτικής ευχέρειας και όχι κατά πράξεων εκδιδόμενων κατόπιν δέσμιας αρμοδιότητας. Αυτό συμβαίνει διότι πλημμέλειες μπορεί να υπάρξουν μόνο από λανθασμένη χρήση της διακριτικής ευχέρειας της διοίκησης – ή λανθασμένη εφαρμογή του νόμου - ενώ αντίθετα οι επιταγές του νόμου δεν μπορεί να είναι πλημμελείς (Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά, 1999).

Σαφέστατα, η άσκηση κατασταλτικού ελέγχου παρουσιάζει πλεονεκτήματα, καθώς παρέχει στη διοίκηση ελευθερία δράσης, καλλιεργεί το αίσθημα ευθύνης στα όργανα κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, ενώ παρέχει και άνεση χρόνου, διότι δίνεται η δυνατότητα στη διοίκηση να εξετάσει όλους τους παράγοντες και τα στοιχεία εκείνα που είναι κρίσιμα, προκειμένου να προχωρήσει στις απαραίτητες ενέργειες. Από την άλλη, όμως, πλευρά δε θα πρέπει να παραβλέψουμε και τις εγγενείς αδυναμίες που εμφανίζει ο κατασταλτικός έλεγχος, καθώς ελεγχόμενος και ασκών τον έλεγχο είναι μέρη που ανήκουν στο ίδιο οργανικό σύνολο, τη Διοίκηση. Αυτό σημαίνει ότι είναι έντονο το πνεύμα της κάλυψης των υφισταμένων λόγω συναδελφικής αλληλεγγύης με αποτέλεσμα να πάσχει η Διοίκηση κατά την άσκηση του ελέγχου από αντικειμενικότητα και αμεροληψία και τα παράπονα των πολιτών-διοικουμένων να απορρίπτονται και να καταλήγουν "στο καλάθι των αχρήστων" (Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά, 1999).

2.3.3 Έλεγχος νομιμότητας

Ο έλεγχος νομιμότητας ασκείται από τα ιεραρχικά ανώτερα όργανα στα ιεραρχικά κατώτερα, προκειμένου να διαπιστωθεί η νομιμότητα της συμπεριφοράς τους και συγκεκριμένα αν κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους ενεργούν σύμφωνα με το νόμο. Κατά την άσκηση του ελέγχου νομιμότητας το ιεραρχικά ανώτερο όργανο, όταν δρα προληπτικά και διαπιστώσει μη τήρηση του νόμου, αρνείται να εγκρίνει την έκδοση της πράξης, ενώ, όταν λειτουργεί κατασταλτικά και εντοπίσει παραβίαση της νομιμότητας ακυρώνει, είτε ολικά είτε μερικά την πράξη του ιεραρχικά υφισταμένου του αποκαθιστώντας έτσι κάθε ενδεχόμενη βλάβη (Λύτρας, 1993).

Σχετικά με τα χρονικά περιθώρια άσκησης του ιεραρχικού ελέγχου νομιμότητας δεν τίθεται κάποιος χρονικός περιορισμός. Παρά ταύτα, όταν μία διοικητική ενέργεια είναι παράνομη και εφαρμόζεται για μεγάλο χρονικό διάστημα χωρίς να προβάλλονται κατά αυτής λόγοι που αφορούν τη νομιμότητά της, δε δύναται να ακυρωθεί από την προϊστάμενη αρχή λόγω τήρησης της αρχής «του εύλογου χρόνου». Σύμφωνα, εξάλλου, με τη νομολογία οι ύστερα από μακρά χρονικά διαστήματα δημιουργούμενες καταστάσεις για τις οποίες έχει δημιουργηθεί εμπιστοσύνη των πολιτών ως προς τη νομιμότητά τους, δεν ανατρέπονται και πρέπει να διατηρηθούν σε ισχύ, συνεχίζοντας να παράγουν τα έννομα αποτελέσματά τους, εκτός και αν ο διοικούμενος είχε προκαλέσει δολίως και απατηλώς την έκδοση της πράξης ή υπάρχουν λόγοι δημοσίου συμφέροντος που επιβάλλουν την ιεραρχική ακύρωση της πράξης. Χαρακτηριστική περίπτωση αποτελεί η μετά από πολλά χρόνια νόμιμη ανάκληση της άδειας άσκησης ιατρικού επαγγέλματος, όταν διαπιστώνεται ότι ο κάτοχος της άδειας δεν έχει λάβει το απαιτούμενο πτυχίο της ιατρικής σχολής (Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά, 1999).

2.3.4 Έλεγχος σκοπιμότητας

Πρόκειται για τον έλεγχο που ασκούν τα ιεραρχικά ανώτερα όργανα προς τα ιεραρχικά κατώτερα δια μέσου του οποίου εξετάζεται κατά πόσο η ρύθμιση που θεσπίζεται με τις πράξεις των διοικητικών οργάνων είναι ή όχι σκόπιμη. Το ανώτερο ιεραρχικά όργανο μπορεί συνεπεία άσκησης του ελέγχου είτε να αποτρέψει την έκδοση της διοικητικής πράξης είτε να εκμηδενίσει μία πράξη που έχει ήδη εκδοθεί. Η επέμβαση του προϊσταμένου οργάνου έχει ιδιαίτερη σημασία μόνο αν το κατώτατο όργανο δρα με διακριτική ευχέρεια. Και αυτό, διότι, αν το τελευταίο δρα με δέσμια αρμοδιότητα, η μόνη πράξη που μπορεί να εκδοθεί είναι η πράξη στην έκδοση της οποίας

αυτός υποχρεώνεται και για την οποία έχει ήδη πραγματοποιηθεί ο έλεγχος από το νομοθέτη (Λύτρας, 1993).

Ειδικότερα, ο έλεγχος σκοπιμότητας, όταν το προϊστάμενο όργανο λειτουργεί προληπτικά, λαμβάνει τη μορφή οδηγιών, εγκυκλίων, διαταγών που απευθύνονται στο ιεραρχικά κατώτερο όργανο περί του σκοπιμότερου τρόπου ασκήσεως της εκ του νόμου ανατεθειμένης διακριτικής ευχέρειας. Έτσι, οι επιλογές που έχει το ανώτερο όργανο είναι δύο, είτε να εγκρίνει τη διοικητική πράξη ρητώς ή σιωπηρώς, είτε να αρνηθεί να την εγκρίνει εκθέτοντας τους λόγους της αρνήσεως, εφόσον διαπιστωθεί ότι η πράξη δεν είναι ουσιαστικά σωστή. Ως εκ τούτου, η εγκρίνουσα αρχή έχει το δικαίωμα έγκρισης ή απόρριψης της διοικητικής πράξης και όχι τροποποίησής της (Κόρσος, 2005).

Όταν η Διοίκηση λειτουργεί κατασταλτικά και θεωρεί μη ορθή την πράξη δύναται είτε να την ακυρώσει είτε να την τροποποιήσει. Πολλές φορές στην πράξη η διάκριση μεταξύ ελέγχου νομιμότητας και σκοπιμότητας δεν είναι τόσο απλή. Δυσχέρειες παρουσιάζει όταν οι νομοθετικές διατάξεις περιέχουν αόριστες νομικές έννοιες, ήτοι αξιολογικές έννοιες. Σε τέτοιες περιπτώσεις συνήθως έχουμε άσκηση διακριτικής ευχέρειας και ο έλεγχος συνίσταται σε έλεγχο σκοπιμότητας, ενώ όταν πρόκειται για εμπειρικές έννοιες έχουμε δέσμια αρμοδιότητα και έλεγχο νομιμότητας (Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά, 1999).

2.4 Συμπεράσματα

Σύμφωνα με όσα έχουν λεχθεί παραπάνω, ο ιεραρχικός έλεγχος των πράξεων της διοίκησης αποτελεί κατ' ουσία μία επιπρόσθετη θωράκιση των συμφερόντων των διοικουμένων καθώς και των εν γένει κρατικών συμφερόντων από πλημμελείς πράξεις ή παραλείψεις. Επιπρόσθετα, αναδεικνύει την ιεραρχική κατάτμηση τόσο της δημόσιας διοίκησης όσο και της συνολικής κρατικής λειτουργίας ακόμα και σε περιπτώσεις που οι ιεραρχικοί έλεγχοι διαπλέκονται και συγχέονται μεταξύ πολλών παράλληλα εμπλεκόμενων ελεγκτικών οργάνων.

Από τα είδη του ιεραρχικού ελέγχου που προαναφέρθηκαν θα μας απασχολήσει ιδιαίτερα ο έλεγχος νομιμότητας ο οποίος απεικονίζει τη σύννομη δράση της διοίκησης και είναι ικανός να προστατεύσει τόσο τα κελεύσματα του νόμου όσο το γενικό δημόσιο συμφέρον αλλά και το ατομικό συμφέρον των διοικουμένων.

Τέλος, για τον έλεγχο νομιμότητας θα γίνει εκτενέστερη ανάλυση στο πέμπτο κεφάλαιο. Συγκεκριμένα, ο εν λόγω έλεγχος πραγματοποιείται από το Ελεγκτικό Συνέδριο και στοχεύει στη νομιμότητα των συναπτόμενων συμβάσεων της διοίκησης.

Βιβλιογραφία 2^ο Κεφαλαίου

Κόρσος, Δ. (2005). *Διοικητικό Δίκαιο Γενικό Μέρος*. Αθήνα: Εκδόσεις Αντ. Σ. Σάκκουλα.

Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά, Α. (1999). *Η προστασία του διοικουμένου. Βασική αρχή της διοικητικής δράσεως*. Αθήνα: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα.

Λύτρας, Α. (1993). *Η οργάνωση της Δημόσιας Διοίκησης*. Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλας.

Σπηλιωτόπουλος, Ε. (2011). *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.

Νομοθεσία 2^ο Κεφαλαίου

Ν. 3852/2010 (ΦΕΚ 87/Τεύχος Α'/07-06-2010 «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης –Πρόγραμμα Καλλικράτης»).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3^ο: ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ (ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ ΔΗΜΟΣΙΟΥ)

3.1 Εισαγωγή

Οι διοικητικές συμβάσεις του δημοσίου, είναι οι δικαιοπραξίες που πραγματοποιεί το δημόσιο με άλλα νομικά πρόσωπα και ιδιώτες. Στην ουσία αποτελούν μία διευκόλυνση για τη δράση της δημόσιας διοίκησης μέσω των οποίων επιτυγχάνεται η ομαλή λειτουργία της αλλά και η εξυπηρέτηση των σκοπών δημοσίου συμφέροντος.

Τα προνόμια που απολαμβάνει το δημόσιο κατά την εκτέλεση των διοικητικών συμβάσεων – όπως η μονομερής λύση της σύμβασης – αναδεικνύουν τη σημαντικότητα του σκοπού που είναι το δημόσιο συμφέρον και μέσω αυτού η λειτουργία του κράτους. Έτσι, τα συμφέροντα των ιδιωτών και των άλλων νομικών προσώπων έρχονται σε δεύτερη μοίρα υποκύπτοντας στα συμφέροντα του κράτους και ως εκ τούτου όλων των πολιτών μίας κρατικά οργανωμένης κοινωνίας.

Επιπλέον αναφέρεται, πως η σύναψη των εν λόγω συμβάσεων είναι έγγραφη, ο έλεγχος νομιμότητας τους ασκείται αρμοδίως από το Ελεγκτικό συνέδριο τον οποίο θα παρουσιάσουμε εκτενέστερα στο 5ο κεφάλαιο και ακολουθούνται όλοι οι κανόνες της δημοσιότητας.

3.2 Έννοια των διοικητικών συμβάσεων

Οι διοικητικές συμβάσεις είναι αμοτεροβαρείς δικαιοπραξίες του δημοσίου δικαίου. Η εκτέλεση και ανάθεση των εν λόγω συμβάσεων πραγματοποιείται προκειμένου να εξυπηρετηθεί η δράση της δημόσιας διοίκησης και συγκεκριμένα η ικανοποίηση των σκοπών δημοσίου συμφέροντος. Η σύναψη των συμβάσεων θα πρέπει να πραγματοποιηθεί μεταξύ του Δημοσίου και άλλων δημοσίων νομικών προσώπων και ιδιωτών (φυσικών ή νομικών προσώπων).

Ο όρος διοικητική σύμβαση, αναφέρεται στο άρθρο 22 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (ΚΔΔ/σίας) καθώς και στο άρθρο 6 παράγραφος 2 του Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας (ΚΔΔ/μίας)ως εξής (Σπηλιωτόπουλος, 2011):

«Η διοικητική σύμβαση υποβάλλεται στον έγγραφο τύπο, εκτός αν ο νόμος ορίζει διαφορετικά. Για την κατάρτισή της, η πρόταση και αποδοχή είναι δυνατόν να γίνονται με χωριστά έγγραφα»

«Η εκδίκαση: α) των διαφορών από διοικητικές συμβάσεις ανήκει, σε πρώτο και τελευταίο βαθμό, στο εφετείο»

Περαιτέρω, προκειμένου η σύμβαση να χαρακτηριστεί ως διοικητική, θα πρέπει να διαθέτει μία πληθώρα χαρακτηριστικών που αναλύονται ως ακολούθως (Γώγος, 2012).

- Απαραίτητη προϋπόθεση είναι το ένα εκ των συμβαλλόμενων μερών να είναι δημόσιο νομικό πρόσωπο, και ειδικότερα το Δημόσιο ή Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης ή άλλο δημόσιο νομικό πρόσωπο, το οποίο ασκεί δημόσια εξουσία. Σύμφωνα με αυτή τη θεώρηση, δεν αποτελεί διοικητική σύμβαση εκείνη που συνάπτεται με ΝΠΙΔ και εξυπηρετούν επίσης δημόσιο σκοπό.
- Η πραγματοποίηση της σύμβασης θα πρέπει να εξυπηρετεί τις δράσεις της διοίκησης ή κάποιο σκοπό δημόσιου συμφέροντος. Έτσι, όταν μία σύμβαση εξυπηρετεί απλά του οικονομικούς – ταμειακούς σκοπούς του δημοσίου χαρακτηρίζονται ως συμβάσεις ιδιωτικού δικαίου (πχ. ενοικίαση ακινήτων, διεκδίκηση χερσαίες έκτασης κ.ά.).
- Τόσο η κατάρτιση όσο και η εκτέλεση της σύμβασης θα πρέπει να διέπεται από κανόνες δημοσίου δικαίου ή τουλάχιστον η σύμβαση να επιτρέπει στο συμβαλλόμενο δημόσιο νομικό πρόσωπο δυνατότητες μονομερούς παρέμβασης στην συμβατική σχέση (πχ. κατάπτωση ποινικών ρητρών), δημιουργώντας ένα εξαιρετικό συμβατικό καθεστώς. Οι σχέσεις των συμβαλλόμενων μερών στη διοικητική σύμβαση μπορούν να ρυθμίζονται κατά ένα μέρος, και μόνο συμπληρωματικά ή επιβοηθητικά, και από τους κανόνες του ιδιωτικού δικαίου (π.χ. Αστικός κώδικας).
- Η σύμβαση θα πρέπει να καθορίζει τις υποχρεώσεις των συμβαλλόμενων μερών. Ιδίως θα πρέπει να συμπεριλαμβάνονται και υποχρεώσεις του Δημοσίου. Σε αντίθετη περίπτωση η σύναψή της είναι παράνομη και άκυρη, αφού δεν θα διαθέτει αμφοτεροβαρή χαρακτήρα και θα περιορίζει καταχρηστικά τον διοικούμενο που θα συμμετέχει σε αυτήν.

3.3 Τύποι των διοικητικών συμβάσεων

Υπάρχουν διάφοροι τύποι διοικητικών συμβάσεων που διακρίνονται μεταξύ τους από σημαντικές διαφορές. Κάποιες από τις εν λόγω συμβάσεις είναι και οι ακόλουθες (Ράϊκος, 2014):

- Χαρακτηριστική περίπτωση μίας διοικητικής σύμβασης είναι όταν ανατίθεται η άσκηση δημόσιας υπηρεσίας ή η παραχώρηση αποκλειστικής χρήσης δημοσίων πραγμάτων για την εξυπηρέτηση δημοσίων σκοπών σε κάποιον ιδιώτη.
- Συμβάσεις κρατικών προμηθειών όπως οι προμήθειες των νοσοκομείων, των ενόπλων δυνάμεων κ.ά.
- Ειδική κατηγορία διοικητικής σύμβασης αποτελεί η αναπτυξιακή σύμβαση που δεν στοχεύει στην εξυπηρέτηση δημόσιου σκοπού ή στη λειτουργία μίας δημόσιας υπηρεσίας. Αντιθέτως, στοχεύει στην παροχή ενός ευνοϊκού νομικού καθεστώτος για την διενέργεια επενδύσεων σε ιδιώτες.

3.4 Εφαρμοστέο δίκαιο και κανόνες που διέπουν τις συμβάσεις

Όπως έχει ήδη αναφερθεί η σύναψη και η εκτέλεση της διοικητικής σύμβασης διέπεται από τις διατάξεις και τις αρχές του διοικητικού δικαίου και επικουρικά μόνον από το ιδιωτικό δίκαιο. Σημαντική είναι η τήρηση της αρχής της ελευθερίας των συμβάσεων και της ισότητας των συμβαλλομένων μερών. Ωστόσο, κατά την εκτέλεση της σύμβασης το δημόσιο απολαμβάνει ιδιαίτερα προνόμια και συγκεκριμένα εξουσίες μονομερούς παρέμβασης στη συμβατική σχέση. Πιο αναλυτικά, το δημόσιο έχει τις ακόλουθες δυνατότητες:

- Να επιβάλλει ποινές σε περίπτωση αθέτησης των συμβατικών υποχρεώσεων.
- Να θέτει ποινικές ρήτρες και να προβαίνει στην κατάπτωσή τους σε περιπτώσεις κακής εκτέλεσης της σύμβασης.
- Να λύνει μονομερώς τη σύμβαση όταν αυτή έχει καταστεί ασύμφορη ή αδύνατη.

Στον αντίποδα, και οι ιδιώτες απολαμβάνουν κάποια αντίστοιχα προνόμια. Χαρακτηριστικά αναφέρεται ότι ο ιδιώτης αντισυμβαλλόμενος έχει τη δυνατότητα να ζητήσει τη λύση της σύμβασης ή αποζημίωση, εξ αιτίας της συμπεριφοράς της διοίκησης ή και αντικειμενικών λόγων ανώτερης βίας, όπως για παράδειγμα μια ξαφνική υποτίμηση του νομίσματος που ανατρέπει εκτάκτως το δικαιοπρακτικό θεμέλιο της σύμβασης, ή η αιφνίδια αύξηση των πρώτων υλών που καθιστά ασύμφορη την εκτέλεση της σύμβασης με το συμφωνημένο αντάλλαγμα κλπ. Οι διαφορές

που προκύπτουν μετά την υπογραφή της σύμβασής ή κατά το στάδιο της εκτέλεσης των διοικητικών συμβάσεων ονομάζονται διαφορές ουσίας ενώ κατά την ανάθεση είναι ακυρωτικές και εκδικάζονται από το Τριμελές Διοικητικό Εφετείο του τόπου στον οποίο καταρτίστηκε η σύμβαση όπου ο εργοδότης είναι το κράτος και στα Πολιτικά Δικαστήρια όπου ο εργοδότης είναι Ν.Π.Ι.Δ./Α.Ε.. Είναι δυνατή η άσκηση αίτησης ακύρωσης, η αγωγή αποζημίωσης κατά πράξεων ή παραλείψεων της διοίκησης. Πριν από την άσκηση της προσφυγής στο διοικητικό εφετείο προηγείται υποχρεωτικά η ένσταση, σύμφωνα με το άρθρο 174, διαφορετικά η προσφυγή απορρίπτεται ως απαράδεκτη. Επιπροσθέτως, και το Δημόσιο δύναται να προσφύγει για την προστασία του Δημοσίου Συμφέροντος κατά των αναδόχων (αρθ.175,ν.4412/16), (Γέροντας, Επιτομή Γενικού Διοικητικού Δικαίου, 2014).

Στο νομοθετικό καθεστώς προστίθεται ο ν.4412/16 (ΦΕΚ Α'147/08-08-2016), Δημόσιες Συμβάσεις Έργων, Προμηθειών και Υπηρεσιών. Οι διατάξεις του παρόντος - ως ορίζονται στο ανωτέρω ΦΕΚ- αποτελούν προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας προς τις διατάξεις:

α) της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26ης Φεβρουαρίου 2014, σχετικά με τις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων και την κατάργηση της Οδηγίας 2004/18/ΕΚ (L94), όπως διορθώθηκε (L135/24.5.2016),

β) της Οδηγίας 2014/25/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26ης Φεβρουαρίου 2014 σχετικά με τις προμήθειες φορέων, που δραστηριοποιούνται στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών και την κατάργηση Οδηγίας 2004/17/ΕΚ και

γ) της Οδηγίας 89/665/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 21ης Ιουνίου 1989 και της 92/13/ΕΚ του Συμβουλίου της 25ης Φεβρουαρίου 1992, όπως τροποποιήθηκαν με την Οδηγία 2007/66/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 11ης Δεκεμβρίου 2007 και τα άρθρα 46 και 47 της Οδηγίας 2014/23/ΕΕ.

Ο παρών νόμος θεσπίζει κανόνες:

α) για τις διαδικασίες προγραμματισμού και σύναψης δημοσίων συμβάσεων και διαγωνισμών μελετών που υπάγονται στο πεδίο εφαρμογής του Βιβλίου Ι (άρθρα 2 έως 221),

β) για τις διαδικασίες προγραμματισμού και σύναψης συμβάσεων και διαγωνισμών μελετών που υπάγονται στο πεδίο εφαρμογής του Βιβλίου ΙΙ (άρθρα 2 και 222 έως 338),

γ) για τη διακυβέρνηση, οι οποίοι εφαρμόζονται, σύμφωνα με το Βιβλίο ΙΙΙ (άρθρα 339 έως 344), από τις αναθέτουσες αρχές και τους αναθέτοντες φορείς και

δ) για την έννομη προστασία κατά τη σύναψη συμβάσεων που υπάγονται στο πεδίο εφαρμογής του Βιβλίου ΙV (άρθρα 345 έως 374), τροποποιώντας (αρθ.376 ν.4312/16) και καταργώντας ένα πλήθος διατάξεων (αρθ377 ν.4412/16).

3.4.1 Ν.4412/16-Δημόσιες Συμβάσεις Έργων, Προμηθειών και Υπηρεσιών

Βασικοί άξονες πάνω στους οποίους στηρίζεται ο νέος νόμος περί δημοσίων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών μεταξύ άλλων είναι οι εξής:

α) Η ίση και απροκατάληπτη μεταχείριση των οικονομικών φορέων

β) Η ενίσχυση των μικρομεσαίων επιχειρήσεων και η κοινωνική ένταξη μειονεκτούντων προσώπων (αρθ.256)

γ) Η τήρηση των υποχρεώσεων που απορρέουν από τις διατάξεις της κοινωνικοασφαλιστικής, εργατικής και περιβαλλοντικής νομοθεσίας από πλευράς των οικονομικών φορέων (οριζόντια ρήτρα αρθ.18)

δ) Η διασφάλιση του ελεύθερου ανταγωνισμού και της διαφάνειας των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων μέσω της ηλεκτρονικής καταχώρισης στο ΚΗΜΔΗΣ των απαραίτητων στοιχείων καθ'όλα τα στάδια μέχρι και τη σύναψη της σύμβασης καθώς επίσης η χρηστή δημοσιονομική διαχείριση των διατιθέμενων προς το σκοπό αυτό δημοσίων πόρων (αρθ.18)

ε) Η αποφυγή σύγκρουσης συμφερόντων (αρθ.24).

Στόχοι που υλοποιούνται κυρίως μέσω των Οδηγιών που ενσωματώνει ο νόμος είναι η αύξηση του ανταγωνισμού, η ενίσχυση της καινοτομίας, κίνητρα για ένταξη στην αγορά εργασίας, περισσότερο ποιοτικές συμβάσεις μέσω διεύρυνσης των κριτηρίων ανάθεσης της σύμβασης, διαδικασίες με χρήση ηλεκτρονικών μέσων για την ενίσχυση της διαφάνειας και την εξοικονόμηση πόρων, απλοποίηση κανόνων και μεγαλύτερη ευελιξία καθώς επίσης ενοποίηση των κανόνων ανάθεσης και εκτέλεσης των συμβάσεων σε ενιαίο νομοθέτημα και αντιμετώπιση του φαινομένου

της πολυνομίας & της νομοθετικής διασποράς για την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας των διαδικασιών.

3.4.2 Διαδικασίες ανάθεσης και δημοσίευση

Η διοικητική σύμβαση δημοσίου διέπεται από κανόνες που αφορούν: α) το προσυμβατικό στάδιο και β) το στάδιο σύναψης και εκτέλεσης της διοικητικής σύμβασης. Ειδικότερα, το προσυμβατικό στάδιο περιλαμβάνει την επιλογή του αντισυμβαλλόμενου μέσα από διαγωνισμό (ο οποίος καλείται και δημοπρασία) ή απευθείας επιλογή (η οποία καλείται και απευθείας ανάθεση). Η απευθείας επιλογή διενεργείται με την έκδοση ατομικής πράξης, η οποία θα πρέπει να αιτιολογείται ειδικά, εξυπηρετεί συνήθως λόγους επείγοντος δημοσίου συμφέροντος και πρέπει να διενεργείται στο πλαίσιο που επιβάλλει η τήρηση της αρχής της νομιμότητας. Αντίστοιχα, ο διαγωνισμός έχει ως σκοπό την αύξηση του ανταγωνισμού και κατ' επέκταση την επίτευξη των καλύτερων δυνατών όρων για το δημόσιο νομικό πρόσωπο που συνάπτει τη σύμβαση καθώς και τη διευκόλυνση της πρόσβασης στην αγορά των επιχειρήσεων (ν.4412/16, Δημόσιες Συμβάσεις Έργων, Προμηθειών και Υπηρεσιών).

Σύμφωνα με τον ν.4412/16, ο διαγωνισμός εκκινεί με την διακήρυξή του που αποτελεί κανονιστική πράξη και διακρίνεται σε δημόσιο ανοιχτό και δημόσιο κλειστό διαγωνισμό. Στον πρώτο, κάθε ενδιαφερόμενος μπορεί, εφόσον έχει τα νόμιμα προσόντα να υποβάλει γραπτή κλειστή προσφορά, ενώ στον δεύτερο καλούνται συγκεκριμένοι και προεπιλεγμένοι ενδιαφερόμενοι για να υποβάλουν τις έγγραφες προσφορές τους. Εκτός από αυτούς, υπάρχει και ο πρόχειρος (ή συνοπτικός) διαγωνισμός ο οποίος διενεργείται με λήψη ανοιχτών γραπτών προσφορών, τις οποίες αξιολογεί το δημόσιο νομικό πρόσωπο. Ο διαγωνισμός διακρίνεται σε μειοδοτικό, όταν έχει ως αντικείμενο την προμήθεια κινητών πραγμάτων ή την αγορά ακινήτων ή τη μίσθωση πραγμάτων ή την εκτέλεση έργων και εργασιών, και σε πλειοδοτικό όταν αντικείμενό του είναι η εκποίηση ή εκμίσθωση πραγμάτων του δημοσίου.

Η διαδικασία του διαγωνισμού ολοκληρώνεται με την κατακύρωση στο αντισυμβαλλόμενο που τελικά επιλέγεται ή με την ανάθεση σε περίπτωση απευθείας επιλογής αντισυμβαλλομένου. Η ανάθεση και η κατακύρωση αποτελούν ατομικές διοικητικές πράξεις. Η επιλογή δεν γίνεται μόνο με βάση την ανώτερη ή κατώτερη οικονομική προσφορά, ανάλογα με το

αν ο διαγωνισμός είναι πλειοδοτικός ή μειοδοτικός αλλά και με άλλα κριτήρια, όπως η ποιότητα, ο χρόνος παράδοσης, η φήμη και η αξιοπιστία του αντισυμβαλλόμενου (αρθ.311,ν.4412/16).

Με την κατακύρωση ολοκληρώνεται η σύνθετη διοικητική ενέργεια του διαγωνισμού, ενώ η πράξη αυτή και όσες προηγήθηκαν αυτής προσβάλλονται είτε με ένσταση ενώπιον της αναθέτουσας αρχής για συμβάσεις αξίας έως 60.000 ευρώ άνευ Φ.Π.Α.(αρθ. 127&76) - Για το παραδεκτό της άσκησης ένστασης, απαιτείται, με την κατάθεση της ένστασης, η καταβολή παράβολου, υπέρ του Δημοσίου, ποσού ίσου με το ένα τοις εκατό (1%) επί της εκτιμώμενης αξίας της σύμβασης. Το παράβολο αυτό αποτελεί δημόσιο έσοδο. Το παράβολο επιστρέφεται με πράξη της αναθέτουσας αρχής, αν η ένσταση γίνει δεκτή ή μερικώς δεκτή από το αποφασίζων διοικητικό όργανο. Στις δημόσιες συμβάσεις έργων, μελετών και παροχής τεχνικών και λοιπών επιστημονικών υπηρεσιών, για την ένσταση κατά της διακήρυξης ή της πρόσκλησης γνωμοδοτεί το αρμόδιο τεχνικό συμβούλιο- είτε με προσφυγή ενώπιον της Αρχής Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών (ΑΕΠΠ) για συμβάσεις αξίας άνω των 60.000ευρώ (αρθ.360). Για το παραδεκτό της άσκησης της προδικαστικής προσφυγής κατατίθεται παράβολο από τον προσφεύγοντα υπέρ του Δημοσίου, το ύψος του οποίου ανέρχεται σε ποσοστό 0,50 τοις εκατό (0,50%) της προϋπολογισθείσας αξίας (χωρίς Φ.Π.Α.) της σχετικής σύμβασης. Το ύψος του παράβολου δεν μπορεί να είναι κατώτερο των εξακοσίων (600) ευρώ ούτε ανώτερο των δεκαπέντε χιλιάδων (15.000) ευρώ. Αν από τα έγγραφα της σύμβασης δεν προκύπτει η προϋπολογισθείσα αξία της, για το παραδεκτό της άσκησης της προδικαστικής προσφυγής, κατατίθεται παράβολο ύψους εξακοσίων (600) ευρώ. Εάν από τα έγγραφα της σχετικής σύμβασης παρέχεται η δυνατότητα υποβολής προσφοράς για τμήμα ή τμήματα της σύμβασης, το ύψος του παράβολου υπολογίζεται επί της αξίας του τμήματος ή των τμημάτων της σύμβασης σχετικά με τα οποία ασκείται η προδικαστική προσφυγή (αρθ.363,ν.4412/16).

3.5 Συμπεράσματα

Οι διοικητικές συμβάσεις έχουν ως απώτερο σκοπό την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος ενώ περαιτέρω ο διαγωνισμός που πραγματοποιείται για την σύναξη τους καλείται να προστατέψει τόσο τα συμφέροντα της δημόσιας περιουσίας (σύναψη σύμβασης με τους προσφορότερους και οικονομικότερους όρους) αλλά και τα συμφέροντα των ιδιωτών μέσω της προαγωγής του θεμιτού και νόμιμου ανταγωνισμού και όχι της μονομερούς ενίοτε καταχρηστικής ανάθεσης. Ο κύριος τρόπος κατάρτισης δημοσίων διοικητικών συμβάσεων είναι κατόπιν διενέργειας διαγωνισμού ενώ κατ' εξαίρεση καταρτίζονται με απευθείας ανάθεση.

Για να υπάρξει μία διοικητική σύμβαση θα πρέπει να υπάρχουν τουλάχιστον δύο συμβαλλόμενα μέρη όπου ένα εκ των οποίων να είναι το Δημόσιο. Η επιπρόσθετη θωράκιση των συμφερόντων του Δημοσίου (π.χ. ειδικές ρήτρες) δικαιολογείται υπό το πρίσμα του δημοσίου συμφέροντος δηλαδή του συμφέροντος όλων των πολιτών. Ωστόσο, και οι ιδιώτες δεν είναι άμοιροι προστασίας και απολαμβάνουν τα εχέγγυα του νόμου, της πληροφόρησης και της διαφάνειας κυρίως μέσω της δημοσιότητας καθώς και των ειδικών προνομίων που τους παρέχονται κατά τη διάρκεια των συμβατικών τους δεσμεύσεων όπως λ.χ. το δικαίωμα λύσης της σύμβασης λόγω πλημμελειών στις πράξεις της διοίκησης αλλά και λοιπών ποικίλων διοικητικών αλλά και δικαστικών προσφυγών ενώπιον των αρμοδίων διοικητικών και δικαστικών οργάνων.

Βιβλιογραφία 3^{ου} κεφαλαίου

Γέροντας, Α. (2014). *Επιτομή Γενικού Διοικητικού Δικαίου*. Αθήνα - Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλας Α.Ε. .

Γώγος, Κ. (2012). *Η αιτιολογία των διοικητικών πράξεων*. Αθήνα - Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα Α.Ε.

Ραΐκος, Δ. (2014). *Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων*. Αθήνα - Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα Α.Ε.

Σπηλιωτόπουλος, Ε. (2011). *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.

Νομοθεσία 3^{ου} κεφαλαίου

Νόμος 4412/2016, (ΦΕΚ Α' 147/8-8-2016), Δημόσιες Συμβάσεις Έργων, Προμηθειών και Υπηρεσιών (προσαρμογή στις Οδηγίες 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ).

Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας : *Ο παρών Κώδικας κυρώθηκε με το πρώτο άρθρο του Ν. 2690/1999 (ΦΕΚ Α' 45), ημερ/νία υπογραφής: 05/03/1999- τέθηκε σε ισχύ: 09/03/1999.*

Κώδικας Διοικητικής Δικονομίας (ΦΕΚ Α' 97/1999): *Ημερ/νια υπογραφής: 14/05/1999-τέθηκε σε ισχύ: 17/07/1999.*

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4^ο: Η ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ

4.1 Εισαγωγή

Οι Οργανισμοί Τοπικής αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.) είναι τα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου που συστήνονται σε συγκεκριμένες εδαφικές περιφέρειες και επιφορτίζονται τη διαχείριση των τοπικών ζητημάτων. Αποτελούν ακόμα μία έκφανση της ιεραρχικής κατάταξης του κράτους ενώ επίσης η εκλογή των οργάνων τους γίνεται από τους δημότες της εκάστοτε περιφέρειας αναδεικνύοντας επίσης την υπεροχή της λαϊκής κυριαρχίας.

Όπως αναφέρθηκε και θα δούμε και ακολούθως, οι Ο.Τ.Α διαχειρίζονται τις τοπικές τους υποθέσεις προκειμένου για τη διευκόλυνση των κρατικών δραστηριοτήτων και λειτουργιών. Ωστόσο, η δράση τους δεν είναι ανεξέλεγκτη αλλά υπόκειται στον έλεγχο νομιμότητας των αρμόδιων οργάνων όπως επιτάσσεται από το Σύνταγμα. Περαιτέρω, σημειώνεται πως η εποπτεία περιορίζεται αποκλειστικά στον έλεγχο νομιμότητας ενώ επίσης το κράτος είναι υποχρεωμένο να λαμβάνει όλα εκείνα τα μέτρα που απαιτούνται για την εξασφάλιση της οικονομικής αυτοτέλειας των Ο.Τ.Α., καθώς και να τους ενισχύει οικονομικά όταν τους μεταβιβάζει δικές του αρμοδιότητες.

4.2 Ο πρώτος βαθμός της τοπικής αυτοδιοίκησης

Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης α' βαθμού είναι οι Δήμοι και οι Κοινότητες. Σήμερα στην ελληνική επικράτεια υφίστανται 325 Δήμοι, ως αυτοδιοικούμενα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου. Την οργάνωση και λειτουργία των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρώτου βαθμού, διέπει ο Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων (Ν. 3463/2006), ακόμη και μετά την συγχώνευση αυτών με το Ν. 3582/2010 - 'Καλλικράτης', και με τις συμπληρωματικές ρυθμίσεις του ν.4555/18 - 'Κλεισθένης'. Όλοι οι Δήμοι αποτελούν μεταξύ τους ισόβαθμες μονάδες και υποδιαιρούνται εσωτερικά σε επιμέρους δημοτικές ή τοπικές κοινότητες. Δημοτικές κοινότητες αποτελούν τα πρώην δημοτικά διαμερίσματα των δήμων με πληθυσμό άνω των 100.000 κατοίκων, καθώς και τα τοπικά διαμερίσματα με πληθυσμό μεγαλύτερο των 2000 κατοίκων (Ν. 3463/2006). Τοπικές κοινότητες αποτελούν τα τοπικά διαμερίσματα, που απαρτίζονται από

τους Δήμους ή Κοινότητες που ανήκαν στο προϊσχύον νομοθετικό καθεστώς και διέθεταν πληθυσμό λιγότερο από 2000 κατοίκους.

Οι Δήμοι διαθέτουν ως μονομελή όργανα τον Δήμαρχο και τους Αντιδημάρχους, ενώ ως συλλογικά το Δημοτικό Συμβούλιο, την Οικονομική Επιτροπή, την Επιτροπή Ποιότητας Ζωής και την Εκτελεστική Επιτροπή, ενώ στο πλαίσιο τους λειτουργούν ο Συμπαραστάτης του Δημότη και της Επιχείρησης, το Συμβούλιο Ένταξης Μεταναστών, το Συμβούλιο Δημοτικής Κοινότητας και αν υφίσταται και το Συμβούλιο Τοπικής Κοινότητας.

Δήμαρχος εκλέγεται ο υποψήφιος που συγκέντρωσε το 50% του συνόλου των έγκυρων ψηφοδελτίων κατά τις δημοτικές εκλογές, ενώ αν κανείς υποψήφιος δεν συγκεντρώσει το απαιτούμενο ποσοστό, διεξάγεται επαναληπτική ψηφοφορία μεταξύ των δυο υποψηφίων που συγκέντρωσαν τα μεγαλύτερα ποσοστά κατά την πρώτη ψηφοφορία και τελικά Δήμαρχος εκλέγεται αυτός που συγκεντρώνει την απόλυτη πλειοψηφία των ψήφων.

Σύμφωνα με τον Ν. 3852/2010 μπορεί να εκλεγεί Δήμαρχος, Δημοτικός Σύμβουλος ή Σύμβουλος Δημοτικής ή Τοπικής Κοινότητας, ο δημότης που έχει την ικανότητα να εκλέγει και έχει συμπληρώσει το 21ο έτος της ηλικίας του για την εκλογή του ως Δημάρχου και το 18ο έτος της ηλικίας του για την εκλογή του, σε όλες τις υπόλοιπες περιπτώσεις. Οι δικαστικοί λειτουργοί, αξιωματικοί των ενόπλων δυνάμεων και των σωμάτων ασφαλείας και θρησκευτικοί λειτουργοί των γνωστών θρησκειών δεν μπορούν να εκλεγούν ή να είναι Δήμαρχοι, Δημοτικοί Σύμβουλοι και Σύμβουλοι Δημοτικής ή Τοπικής Κοινότητας, όπως αντίστοιχα και οι υπάλληλοι των Ο.Τ.Α., στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης όπου υπηρετούν. Τέλος, σύμπτωση στο ίδιο πρόσωπο της ιδιότητας αιρετού οργάνου στον πρώτο και στον δεύτερο βαθμό Τοπικής Αυτοδιοίκησης αποκλείεται (Μπεσίλα-Βήκα, 2011).

Σύμφωνα με το Νόμο 4555/2018 και συγκεκριμένα το άρθρο 203, ο μοναδικός διατάκτης στο Δήμο είναι ο Δήμαρχος και κάθε άλλη διάταξη που υπήρχε και όριζε επίσης ως διατάκτη το Δημοτικό Συμβούλιο ή την Οικονομική Επιτροπή, καταργείται ή τροποποιείται. Για τη μεταβίβαση των αρμοδιοτήτων ήταν επιβεβλημένη η τροποποίηση διατάξεων του ΚΔΚ, του «Καλλικράτη» αλλά και η κατάργηση άρθρων του ΒΔ 17-5/59 για την οικονομική διοίκηση και το Λογιστικό των ΟΤΑ. Έτσι τροποποιείται το άρθρο 58 του Ν.3852/10 που αναφέρεται στις αρμοδιότητες του Δημάρχου με τη μεταφορά πλήρως της αρμοδιότητας του Διατάκτη στο πρόσωπό του, ενώ επίσης καταργούνται οι σχετικές διατάξεις του ΒΔ 17-5/15-6-59 και τροποποιούνται όλες οι διατάξεις του ΔΚΚ που δίνουν αρμοδιότητα Διατάκτη στο Δημοτικό Συμβούλιο (άρθρα 158, 86 κλπ).

Η συγκεκριμένη αλλαγή στο πρόσωπο του διατάκτη επέφερε σημαντικές αλλαγές κυρίως στα ακόλουθα(Καραγιάνης, 2018) :

- Διαδικασίες ανάληψης δαπανών (η ίδια η έκδοση της ΑΑΥ καλύπτει την ενέργεια του Δημάρχου όταν εκτελεί την αρμοδιότητα του Διατάκτη).
- Ο προϋπολογισμός λαμβάνει πολιτικό χαρακτήρα δεδομένου ότι ο δήμαρχος καλείται να λάβει μία πολιτική απόφαση και να λειτουργήσει μέσω της απόφασης για την ανάληψη της υποχρέωσης ως ο εκτελεστής της πολιτικής απόφασης που έχει λάβει το Δημοτικό Συμβούλιο με τη ψήφιση του προϋπολογισμού.

Ακολούθως παρουσιάζεται το άρθρο 203 του Ν. 4555/2018 ως έχει (Forin.gr, 2018):

Διατάκτης στους Ο.Τ.Α. α΄ βαθμού

1. Η περίπτωση ε΄ της παρ. 1 του άρθρου 58 του ν. 3852/2010 αντικαθίσταται ως εξής:

«ε) Αποφασίζει για την έγκριση των δαπανών και τη διάθεση όλων των εγγεγραμμένων στον προϋπολογισμό πιστώσεων, συμπεριλαμβανομένων των πιστώσεων που εγγράφονται σε αυτόν με αναμόρφωση, με την έκδοση της σχετικής απόφασης ανάληψης υποχρέωσης. Για την άσκηση της αρμοδιότητας αυτής δεν απαιτείται προηγούμενη απόφαση συλλογικού οργάνου, εκτός αν αυτή είναι απαραίτητη, προκειμένου να επιτευχθεί η απαιτούμενη εξειδίκευση της πίστωσης. Στην τελευταία αυτή περίπτωση, πριν από την απόφαση του δημάρχου, προηγείται σχετική απόφαση του δημοτικού συμβουλίου.

Εξειδικευμένη θεωρείται η πίστωση, όταν κατονομάζεται ρητά η συγκεκριμένη δαπάνη για την οποία προορίζεται και προσδιορίζεται στο αναλυτικότερο δυνατό επίπεδο κωδικοποίησης του προϋπολογισμού».

2. Όπου στις διατάξεις της παραγράφου 2 του άρθρου 140, της παραγράφου 3 του άρθρου 158 και του άρθρου 202 του ν. 3463/2006, καθώς και των άρθρων 70 παράγραφος 3 του άρθρου 94 και παρ. 4 περίπτωση 30 του ν. 3852/2010 ή σε άλλες διατάξεις της ισχύουσας νομοθεσίας ορίζεται το δημοτικό συμβούλιο ως όργανο αρμόδιο για την έγκριση της δαπάνης και τη διάθεση της πίστωσης, νοείται εφεξής ο δήμαρχος, με την επιφύλαξη των διατάξεων της παραγράφου 1 του άρθρου αυτού.

3. Οι διατάξεις του άρθρου 224 του ν. 3852/2010 ισχύουν και για τις αποφάσεις που εκδίδει ο δήμαρχος ως διατάκτης πιστώσεων.

Η περίπτωση δ΄ της παρ. 1 του άρθρου 72 του ν. 3852/ 2010 αντικαθίσταται ως εξής:

«δ1) Αποφασίζει αιτιολογημένα για τις περιπτώσεις απευθείας ανάθεσης προμηθειών, παροχής υπηρεσιών, εκπόνησης μελετών και εκτέλεσης έργων σε εξαιρετικά επείγουσες περιπτώσεις. δ2) Αποφασίζει αιτιολογημένα τροποποίηση άπαξ έως πέντε τοις εκατό (5%) του φυσικού ή οικονομικού αντικειμένου, συμβάσεων ποσού έως εκατόν είκοσι χιλιάδων (120.000) ευρώ, πλέον Φ.Π.Α. σύμφωνα με την ισχύουσα νομοθεσία. Στις συμβάσεις του προηγούμενου εδαφίου εγκρίνει το πρωτόκολλο παραλαβής με αιτιολογημένη απόφασή της.».

4. Οι διατάξεις των άρθρων 11, 12, 13, 14, 15 και 16 του β.δ. της 17.5/15.6.1959 (Α' 114) καταργούνται.

5. Οι διατάξεις των παραγράφων 4 και 5 του άρθρου 158 του ν. 3463/2006 καταργούνται.

6. Η περίπτωση ε' της παρ. 1 του άρθρου 86 του ν. 3463/2006 καταργείται.

7. Στην παρ. 1 του άρθρου 176 του ν. 3852/2010, μετά την περίπτωση γ', προστίθεται περίπτωση γ1 ως εξής: «γ1) Για την άπαξ λήψη αιτιολογημένης απόφασης περί τροποποίησης έως πέντε τοις εκατό (5%) του φυσικού ή οικονομικού αντικειμένου συμβάσεων ποσού έως εκατόν είκοσι χιλιάδων (120.000) ευρώ, πλέον Φ.Π.Α. σύμφωνα με την ισχύουσα νομοθεσία για τις δημόσιες συμβάσεις. Στις συμβάσεις του προηγούμενου εδαφίου εγκρίνει τα πρωτόκολλα παραλαβής με αιτιολογημένη απόφασή της».

Όσον αφορά την ευθύνη του Δημάρχου, αυτή διακρίνεται σε πειθαρχική, για παράβαση καθήκοντος ή υπέρβαση αρμοδιότητας, σε ποινική και αστική, για κάθε θετική ζημία την οποία προκάλεσε με τις πράξεις ή παραλείψεις του στην περιουσία του Δήμου, από δόλο ή από βαριά αμέλεια. Οι πειθαρχικές ποινές, μετά τις ρυθμίσεις του Ν. 4555/2018 επιβάλλονται ως ακολούθως (Forin.gr, 2018):

Άρθρο 126 Ν.4555/2018 (αντικατάσταση του άρθρου 234 του ν. 3852/2010)

1. Οι πειθαρχικές ποινές της αργίας και της έκπτωσης επιβάλλονται με αιτιολογημένη απόφαση του Επόπτη Ο.Τ.Α., αφού προηγηθεί απολογία του εγκαλουμένου ή παρέλθει η προθεσμία που έχει τάξει ο Επόπτης Ο.Τ.Α. με γραπτή κλήση στον εγκαλούμενο, χωρίς ο τελευταίος να έχει απολογηθεί. Η προθεσμία αυτή δεν μπορεί να είναι μικρότερη από δέκα (10) ημέρες.

2. Για την επιβολή των πειθαρχικών ποινών της αργίας και τη διάρκειά της, καθώς και της έκπτωσης απαιτείται σύμφωνη γνώμη πειθαρχικού συμβουλίου, το οποίο αποτελείται:
 - i. από έναν πρόεδρο Εφετών του Διοικητικού Εφετείου στο οποίο υπάγεται η έδρα της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας (ΑΥΕ) Ο.Τ.Α. ή το νόμιμο αναπληρωτή του, ως πρόεδρο,
 - ii. δύο δικαστές με το βαθμό του Εφέτη που υπηρετούν στο ανωτέρω Διοικητικό Εφετείο, με τους αναπληρωτές τους,
 - iii. δύο δικαστές με το βαθμό του Εφέτη που υπηρετούν στο Εφετείο στο οποίο υπάγεται η έδρα της ΑΥΕ Ο.Τ.Α., με τους αναπληρωτές τους,
 - iv. έναν Προϊστάμενο Διεύθυνσης του Υπουργείου Εσωτερικών, με τον αναπληρωτή του και
 - v. τρεις αιρετούς εκπροσώπους της οικείας Περιφερειακής Ένωσης Δήμων, όταν ελέγχεται πειθαρχικά αιρετός δήμων ή της Ένωσης Περιφερειών, όταν ελέγχεται πειθαρχικά αιρετός περιφέρειας, ως μέλη. Γραμματέας του συμβουλίου και αναπληρωτής του ορίζεται με απόφαση του Επόπτη Ο.Τ.Α. υπάλληλος του κλάδου ΠΕ Διοικητικού της ΑΥΕ Ο.Τ.Α.
3. Ο εγκαλούμενος μπορεί να εμφανίζεται αυτοπροσώπως, καθώς και με πληρεξούσιο δικηγόρο ή να εκπροσωπείται από πληρεξούσιο δικηγόρο στο συμβούλιο.

Το συμβούλιο συνεδριάζει σε δημόσια συνεδρίαση για την οποία συντάσσονται πρακτικά, μπορεί να εξετάζει μάρτυρες και να εκτιμά οποιοδήποτε πρόσφορο αποδεικτικό μέσο. Η σύμφωνη γνώμη παρέχεται ύστερα από μυστική διάσκεψη, δύο (2) μήνες το αργότερο, αφότου το συμβούλιο έλαβε το σχετικό παραπεμπτικό έγγραφο του Επόπτη Ο.Τ.Α.. Η ποινή πρέπει να είναι ανάλογη με τη βαρύτητα του παραπτώματος, στο οποίο έχει υποπέσει ο εγκαλούμενος.
4. Σε περίπτωση παραπομπής στο πειθαρχικό συμβούλιο, το παραπεμπτήριο προς αυτό έγγραφο πρέπει να είναι αιτιολογημένο και να διαλαμβάνει πρόταση επί της ποινής, αφού ληφθεί υπόψη η απολογία του πειθαρχικώς διωκόμενου. Το παραπεμπτήριο έγγραφο δεν ανακαλείται.
5. Το πειθαρχικό συμβούλιο μπορεί:
 - i. να παράσχει σύμφωνη γνώμη ως προς την πρόταση του Επόπτη,
 - ii. να μην παράσχει σύμφωνη γνώμη, εφόσον κρίνει ότι δεν συντρέχει πειθαρχική ευθύνη του ελεγχόμενου και

- iii. να προτείνει στον Επόπτη την επιβολή ηπιότερης ή αυστηρότερης ποινής. Στην περίπτωση γ' η πρόταση του πειθαρχικού συμβουλίου είναι υποχρεωτική για τον Επόπτη.*
- 6. Τα δικαστικά μέλη του συμβουλίου της παραγράφου 2 ορίζονται με απόφαση του οργάνου που διευθύνει το οικείο δικαστήριο, ύστερα από αίτημα του Επόπτη Ο.Τ.Α.. Με την ίδια απόφαση ορίζονται και τα αναπληρωματικά μέλη, εφόσον ο αριθμός αυτών που υπηρετούν είναι επαρκής.*
- 7. Οι αιρετοί εκπρόσωποι της οικείας Περιφερειακής Ένωσης Δήμων ή οι αιρετοί εκπρόσωποι της Ένωσης Περιφερειών μαζί με τους αναπληρωτές τους ορίζονται από το Διοικητικό Συμβούλιο της οικείας Ένωσης.*
- 8. Ο Προϊστάμενος Διεύθυνσης του Υπουργείου Εσωτερικών, μαζί με τον αναπληρωτή του, ορίζονται από τον Υπουργό Εσωτερικών.*
- 9. Το συμβούλιο της παραγράφου 2 συγκροτείται για δύο (2) χρόνια με απόφαση του Επόπτη Ο.Τ.Α. και το αργότερο εντός δύο (2) μηνών από τη λήξη της θητείας του προηγούμενου. Τα αρμόδια όργανα για τον ορισμό μελών στο πειθαρχικό συμβούλιο, σύμφωνα με την παράγραφο 6, οφείλουν να ορίσουν αυτά εντός ενός μήνα από την υποβολή του αιτήματος του Επόπτη.*
- 10. Ο ενδιαφερόμενος μπορεί μέσα σε τριάντα (30) ημέρες από την κοινοποίηση της απόφασης του Επόπτη Ο.Τ.Α. να προσφύγει κατ' αυτής στο Συμβούλιο της Επικρατείας, το οποίο κρίνει την υπόθεση και κατ' ουσία. Η προθεσμία για την άσκηση της προσφυγής αναστέλλει την εκτέλεση της απόφασης που επιβάλλει την ποινή. Αν ασκηθεί η προσφυγή στο Συμβούλιο της Επικρατείας, η επιτροπή αναστολών του δικαστηρίου, ύστερα από αίτηση του προσφεύγοντος, κρίνει για τη χορήγηση ή μη αναστολής εκτέλεσης της ποινής σταθμίζοντας και τη συνδρομή του δημόσιου συμφέροντος. Σε περίπτωση κατάθεσης αίτησης αναστολής, η ποινή που έχει επιβληθεί δεν εκτελείται εωσότου εκδοθεί η απόφαση της επιτροπής αναστολών.».*

Σχετικά με τον έλεγχο των πράξεων των ΟΤΑ (εποπτεία), σύμφωνα με το Ν. 4555/2018 η Εποπτεία των ΟΤΑ ανήκει πλέον στις Αυτοτελείς Υπηρεσίες Εποπτείας ΟΤΑ, ως αποκεντρωμένες υπηρεσίες του Υπουργείου Εσωτερικών, υπαγόμενες απευθείας στον Υπουργό Εσωτερικών. Προϊστάμενοι των Αυτοτελών αυτών υπηρεσιών είναι, πλέον, οι Επόπτες ΟΤΑ, πρόσωπα αυξημένων προσόντων που επιλέγονται με διαφανή αξιοκρατική διαδικασία από το Ειδικό Συμβούλιο Επιλογής Διοικήσεων με τη διαδικασία που προβλέπεται στο νόμο περί Μητρώου

Επιτελικών Στελεχών Δημόσιας Διοίκησης (ν. 4369/2016, Α' 33). Βασικός στόχος των εν λόγω Αυτοτελών Υπηρεσιών Εποπτείας παραμένει ο έλεγχος νομιμότητας των πράξεων των ΟΤΑ και των νομικών τους προσώπων, καθώς και η άσκηση πειθαρχικού ελέγχου στα αιρετά όργανα των δήμων και περιφερειών σύμφωνα με τις επιταγές του Συντάγματος.

Πιο αναλυτικά, ο υποχρεωτικός έλεγχος νομιμότητας αναλύεται στο άρθρο 116 του Ν.4555/2018 (όπως αντικατέστησε το άρθρο 225 του Ν. 3852/2010) και έχει ως εξής (Ν.4555/18, Τροποποιήσεις, Nomoteleia.gr):

1. Οι αποφάσεις των συλλογικών οργάνων των δήμων και των περιφερειών, καθώς και των Ν.Π.Δ.Δ. αυτών, αποστέλλονται υποχρεωτικά για έλεγχο νομιμότητας στην ΑΥΕ Ο.Τ.Α., εφόσον αφορούν:

- α) ρυθμίσεις κανονιστικού περιεχομένου,*
- β) την ανάθεση έργων, υπηρεσιών, μελετών και προμηθειών, αν το τίμημα υπερβαίνει το ποσό των εξήντα χιλιάδων (60.000) ευρώ χωρίς Φ.Π.Α.,*
- γ) την αγορά και εκποίηση, λόγω πώλησης ή δωρεάς κατά κυριότητα, ακινήτων,*
- δ) την κήρυξη αναγκαστικών απαλλοτριώσεων,*
- ε) τη μίσθωση ακινήτων από τρίτους,*
- στ) τη σύναψη πάσης φύσεως δανείων,*
- ζ) την ίδρυση πάσης φύσεως νομικών προσώπων, τη συμμετοχή σε υφιστάμενα νομικά πρόσωπα, καθώς και τη λύση και τη θέση σε εκκαθάριση νομικών προσώπων,*
- η) τη σύναψη προγραμματικών συμβάσεων, με την επιφύλαξη του τελευταίου εδαφίου της περίπτωσης α' της παραγράφου 1 του άρθρου 100 και*
- θ) τη διεξαγωγή δημοτικού ή περιφερειακού δημοψηφίσματος.*

Στην ΑΥΕ Ο.Τ.Α. αποστέλλονται προς έλεγχο νομιμότητας και οι αποφάσεις των κοινωφελών επιχειρήσεων, των Δημοτικών Επιχειρήσεων Ύδρευσης-Αποχέτευσης και των μονομετοχικών ανωνύμων εταιρειών Ο.Τ.Α. που αφορούν:

- α) αύξηση του μετοχικού κεφαλαίου,*
- β) εκποίηση παγίων περιουσιακών στοιχείων,*
- γ) αγορά και εκποίηση ακινήτων,*
- δ) σύναψη δανείων,*

ε) ανάθεση έργων, υπηρεσιών, μελετών και προμηθειών, εάν το τίμημα υπερβαίνει το ποσό των εξήντα χιλιάδων (60.000) ευρώ χωρίς Φ.Π.Α.,

στ) μίσθωση ακινήτων από τρίτους και

ζ) τη σύναψη προγραμματικών συμβάσεων, με την επιφύλαξη της περίπτωσης α' της παραγράφου 1 του άρθρου 100. Ειδικά, για τις ΔΕΥΑ, εκτός από τις παραπάνω αποφάσεις, αποστέλλονται επιπλέον προς έλεγχο νομιμότητας οι αποφάσεις εκείνες που αφορούν την ψήφιση του προϋπολογισμού της επιχείρησης και του τεχνικού προγράμματος έργων, καθώς και κάθε τροποποίησή τους. Επίσης, αποστέλλονται προς έλεγχο νομιμότητας οι αποφάσεις των Περιφερειακών Ταμείων Ανάπτυξης, εφόσον υπάγονται στις περιπτώσεις των προηγούμενων εδαφίων της παραγράφου αυτής, καθώς και ο προϋπολογισμός τους. Οι ετήσιες οικονομικές καταστάσεις αυτών κοινοποιούνται στην ΑΥΕ Ο.Τ.Α.

2. Η απόφαση αποστέλλεται για έλεγχο νομιμότητας συνοδευόμενη από αντίγραφο του αποδεικτικού δημοσίευσης και από τα έγγραφα στοιχεία που είναι αναγκαία για την νόμιμη έκδοσή της, μέσα σε προθεσμία δεκαπέντε (15) ημερών από τη συνεδρίαση του συλλογικού οργάνου. Οι δήμοι, οι περιφέρειες, τα Ν.Π.Δ.Δ. και οι ανωτέρω επιχειρήσεις τους υποχρεούνται να διαβιβάζουν αμελλητί και κάθε επιπλέον στοιχείο που ζητείται από την ΑΥΕ Ο.Τ.Α.

3. Ο Επόπτης Ο.Τ.Α. ελέγχει τη νομιμότητα της απόφασης μέσα σε αποκλειστική προθεσμία τριάντα (30) ημερών από την περιέλευσή της στην ΑΥΕ Ο.Τ.Α. και εκδίδει υποχρεωτικά ειδική πράξη. Η μη έκδοση της ειδικής πράξης του προηγούμενου εδαφίου συνιστά πειθαρχικό παράπτωμα του Επόπτη Ο.Τ.Α.

4. Εκθέσεις τακτικού ή έκτακτου διαχειριστικού ελέγχου σε Ο.Τ.Α. ή νομικά πρόσωπα αυτών, από ορκωτούς ελεγκτές ή από υπηρεσίες εσωτερικού ελέγχου, που διενεργείται σύμφωνα με ειδικές διατάξεις νόμου ή Οργανισμού Εσωτερικής Υπηρεσίας (ΟΕΥ), διαβιβάζονται υποχρεωτικά στον Επόπτη Ο.Τ.Α., για την παρακολούθηση και υλοποίηση των σχετικών συστάσεων ή πορισμάτων.».

Ως εκ τούτου, ο έλεγχος εποπτείας ασκείται στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρώτου βαθμού, σύμφωνα με το Σύνταγμα και κατά τους ορισμούς του άρθρου 102 §4: «το Κράτος ασκεί στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης εποπτεία που συνίσταται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας και δεν επιτρέπεται να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους...». Περαιτέρω, η κρατική εποπτεία επί των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρέπει να διέπεται από ορισμένες βασικές αρχές που είναι οι εξής (Μπεσίλα-Βήκα, 2011):

α) Ο έλεγχος εποπτείας πρέπει να έχει κατασταλτικό και όχι προληπτικό χαρακτήρα.

β) Ο έλεγχος εποπτείας πρέπει να εστιάζει μόνο στη νομιμότητα και όχι στη σκοπιμότητα των πράξεων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

γ) Η εποπτική αρχή δεν μπορεί να μεταρρυθμίζει τις πράξεις των Οργάνων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης .

δ) Η εποπτική αρχή δεν μπορεί να υποκαθίσταται στην αρμοδιότητα των Οργάνων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Τέλος, σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 102 §3 Σ: *«Με νόμο μπορεί να προβλέπονται για την εκτέλεση έργων ή την παροχή υπηρεσιών ή την άσκηση αρμοδιοτήτων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης αναγκαστικοί ή εκούσιοι σύνδεσμοι οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης που διοικούνται από αιρετά όργανα»*. Σύμφωνα με την πρόβλεψη αυτή, δύο ή περισσότεροι δήμοι, καθώς και η περιφέρεια στην οποία αυτοί έχουν την έδρα τους, μπορούν να συστήσουν σύνδεσμο με ειδικό σκοπό την εκτέλεση και συντήρηση έργων, την παροχή συγκεκριμένων υπηρεσιών ή την άσκηση των επιμέρους αρμοδιοτήτων τους. Οι Σύνδεσμοι, συνιστούν Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου τα οποία είναι διακριτά από τους Οργανισμούς που μετέχουν σε αυτά (Μακρυδημήτρης & Σπηλιωτόπουλος, 2001).

4.2.1 Αρμοδιότητες των ΟΤΑ Α΄

Βασικές αρμοδιότητες των Δήμων και Κοινοτήτων ως περιγράφονται στον Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (Ν.3463/06) είναι οι κάτωθι:

«Οι αρμοδιότητες των Δήμων και Κοινοτήτων αφορούν, κυρίως, τους τομείς:

α) Ανάπτυξης, στον οποίο περιλαμβάνεται, ιδίως:

1. Η προστασία, η αξιοποίηση και η εκμετάλλευση των τοπικών φυσικών πόρων και περιοχών, των ιαματικών πηγών και των ήπιων ή ανανεώσιμων μορφών ενέργειας, καθώς και η κατασκευή, συντήρηση και διαχείριση των σχετικών έργων και εγκαταστάσεων, σύμφωνα με την κείμενη νομοθεσία.

2. Η μελέτη, κατασκευή, συντήρηση, εκμετάλλευση και διαχείριση των δικτύων φυσικού αερίου, σύμφωνα με την κείμενη νομοθεσία.

3. Ο εξηλεκτρισμός, η επέκταση ηλεκτρικών δικτύων και γενικότερα δικτύων ενέργειας, εντός των διοικητικών τους ορίων, για κοινωφελείς σκοπούς, καθώς και για την τόνωση της ανάπτυξης της τοπικής οικονομίας.

4. Η μελέτη, κατασκευή και εκμετάλλευση βιοτεχνικών κέντρων και κτιρίων στις ειδικές βιοτεχνικές και βιομηχανικές ζώνες που καθορίζονται στο πλαίσιο του πολεοδομικού και του χωροταξικού σχεδιασμού.

5. Η εκπόνηση και εφαρμογή προγραμμάτων ανάπτυξης του ανθρώπινου δυναμικού της περιοχής τους.

6. Η εκπόνηση και εφαρμογή προγραμμάτων έρευνας και τεχνολογίας για την ανάπτυξη της περιοχής τους.

7. Ο σχεδιασμός, η κατασκευή, συντήρηση και διαχείριση υποδομών για τη στήριξη της τοπικής οικονομίας, όπως έργων οδοποιίας, συστημάτων άρδευσης, αντιπλημμυρικών και εγγειοβελτιωτικών έργων.

8. Η εκπόνηση, υλοποίηση και η συμμετοχή σε προγράμματα για την τουριστική ανάπτυξη των περιοχών τους και την προώθηση εναλλακτικών μορφών τουρισμού, καθώς και η δημιουργία θερέτρων και άλλων εγκαταστάσεων αναμυχής και διακοπών.

9. Η διοίκηση και εκμετάλλευση των χώρων της ζώνης λιμένα δικαιοδοσίας τους, καθώς και η κατασκευή και συντήρηση των αναγκαίων λιμενικών έργων.

10. Η ίδρυση, κατασκευή, συντήρηση και διαχείριση δημοτικών και κοινοτικών αγορών.

11. Η κατασκευή, συντήρηση και διαχείριση αποθηκευτικών χώρων υγρών καυσίμων.

12. Η διαχείριση, η αξιοποίηση και η εκμετάλλευση της δημοτικής και κοινοτικής περιουσίας και η κατασκευή, συντήρηση και διαχείριση δημοτικών και κοινοτικών κτιρίων.

13. Η εκμετάλλευση δημοτικών και κοινοτικών δασών.

14. Η διαχείριση και εκμετάλλευση δημοτικών και κοινοτικών καλλιεργητικών εκτάσεων και βοσκοτόπων, καθώς και αποκαλυπτόμενων καλλιεργητικών εκτάσεων που τους παραχωρούνται από το Δημόσιο.

β) Περιβάλλοντος, στον οποίο περιλαμβάνεται, ιδίως:

1. Η εκπόνηση τοπικών προγραμμάτων για την προστασία και αναβάθμιση του φυσικού, αρχιτεκτονικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος, στο πλαίσιο των εθνικών και ευρωπαϊκών πολιτικών.

2. Η προστασία και διαχείριση των υδάτινων πόρων, η προστασία του εδάφους και των εσωτερικών υδάτων από την αλιεία (λιμνοθάλασσες, λίμνες, ιχθυοτροφεία, ποταμοί) και η καταπολέμηση της ρύπανσης στην περιφέρειά τους.

3. Η ίδρυση και λειτουργία δημοτικών και κοινοτικών εργαστηρίων.

4. Η καθαριότητα όλων των κοινόχρηστων χώρων της εδαφικής τους περιφέρειας, η αποκομιδή και διαχείριση των αποβλήτων, καθώς και η κατασκευή, συντήρηση και διαχείριση συστημάτων αποχέτευσης και βιολογικού καθαρισμού και η λήψη προληπτικών και κατασταλτικών μέτρων για την προστασία των κοινόχρηστων χώρων και ιδιαίτερα των χώρων διάθεσης απορριμμάτων από εκδήλωση πυρκαγιάς, σύμφωνα με την κείμενη σχετική νομοθεσία.

5. Η παροχή συνδρομής στην αρμόδια πυροσβεστική υπηρεσία, με κάθε πρόσφορο μέσο που διαθέτουν, για την αντιμετώπιση πυρκαγιών, ιδίως σε περιοχές που έχουν δασικό χαρακτήρα.

6. Η ίδρυση και λειτουργία σφαγείων.

7. Η μελέτη, διαχείριση και εκτέλεση προγραμμάτων οικιστικής και πολεοδομικής ανάπτυξης.

8. Η λήψη μέτρων για την αποκατάσταση και ανάπλαση των περιοχών της περιφέρειάς τους, κυρίως σε περιοχές όπου αναπτύσσεται εκμετάλλευση ορυκτού πλούτου και εγκαθίστανται μονάδες επεξεργασίας αποβλήτων.

9. Η λήψη μέτρων για την αποκατάσταση και ανάπλαση των περιοχών της περιφέρειάς τους, κυρίως σε περιοχές όπου αναπτύσσεται εκμετάλλευση ορυκτού πλούτου και εγκαθίστανται μονάδες επεξεργασίας αποβλήτων.

10. Ο καθορισμός των χώρων για τη δημιουργία κοιμητηρίων και η παροχή γνώμης για τον καθορισμό χώρων αποτέφρωσης νεκρών.

γ) Ποιότητας Ζωής και Εύρυθμης Λειτουργίας των Πόλεων και των Οικισμών, στον οποίο περιλαμβάνεται, ιδίως:

1. Η εξασφάλιση και διαρκής βελτίωση των τεχνικών και κοινωνικών υποδομών στις πόλεις και τα χωριά όπως η κατασκευή, συντήρηση και διαχείριση συστημάτων ύδρευσης, αφαλάτωσης, τηλεθέρμανσης, έργων ηλεκτροφωτισμού των κοινόχρηστων χώρων, η δημιουργία χώρων πρασίνου, χώρων αναψυχής, πλατειών και λοιπών υπαίθριων κοινόχρηστων χώρων.

2. Η συμμετοχή στο έργο της αστικής συγκοινωνίας και η διενέργεια μεταφοράς για τη μετακίνηση κατοίκων της περιοχής τους, καθώς και η μεταφορά για την εξυπηρέτηση και την αναψυχή αυτών, όπως ορίζεται στο άρθρο 83 και στη σχετική νομοθεσία.

3. Ο καθορισμός, η κατασκευή, συντήρηση και εκμετάλλευση υπόγειων και υπέργειων χώρων στάθμευσης, καθώς και ο έλεγχος της στάθμευσης των αυτοκινήτων, σύμφωνα με την κείμενη νομοθεσία.

4. Η ρύθμιση της κυκλοφορίας, ο καθορισμός πεζοδρόμων, μονοδρομήσεων και κατευθύνσεων της κυκλοφορίας, η απομάκρυνση εγκαταλελειμμένων οχημάτων και γενικότερα η λήψη μέτρων για την αποφυγή δυσμενών επιδράσεων στην ασφάλεια της κυκλοφορίας, σύμφωνα με την κείμενη νομοθεσία.

5. Ο καθορισμός των χώρων και των όρων λειτουργίας των λαϊκών αγορών και των εμποροπανηγύρεων, για άσκηση υπαίθριων εμπορικών δραστηριοτήτων, που διενεργούνται στην περιφέρειά τους, κατά τη σχετική νομοθεσία, καθώς και των χώρων για την προσωρινή διαμονή μετακινούμενων πληθυσμιακών ομάδων.

6. Ο καθορισμός χώρων για την τοποθέτηση πλαισίων προβολής υπαίθριας διαφήμισης, καθώς και ο προσδιορισμός ειδικότερων προδιαγραφών κατασκευής και προϋποθέσεων τοποθέτησης διαφημιστικών πλαισίων, σύμφωνα με τις τοπικές ιδιαιτερότητες στο πλαίσιο της κείμενης νομοθεσίας.

7. Η προστασία του καταναλωτή με τη δημιουργία Γραφείων Ενημέρωσης του καταναλωτή σχετικά με θέματα που αφορούν τα δικαιώματά του, την ποιότητα των προσφερόμενων αγαθών και υπηρεσιών και τις επιπτώσεις τους στην υγεία και το περιβάλλον, σε συνεργασία με τις αρμόδιες αρχές.

8. Ο προσδιορισμός ειδικότερων όρων και προϋποθέσεων της ίδρυσης και εγκατάστασης καταστημάτων, επιχειρήσεων και ψυχαγωγικών δραστηριοτήτων της δικαιοδοσίας τους που επηρεάζουν το φυσικό, πολιτιστικό και αρχιτεκτονικό περιβάλλον, καθώς και την αισθητική, φυσιογνωμία και τις εν γένει λειτουργίες της πόλης.

9. Ο προσδιορισμός των όρων και των ωρών λειτουργίας μουσικής σε καταστήματα, τα οποία λειτουργούν στην πόλη, στο πλαίσιο των υγειονομικών και κανονιστικών διατάξεων της διοίκησης.

10. Η μέριμνα και η λήψη μέτρων για την προστασία της δημόσιας υγείας, όπως ο υγειονομικός έλεγχος των δημοτικών και κοινοτικών δεξαμενών νερού, ο υγειονομικός έλεγχος των

καταστημάτων και επιχειρήσεων που λειτουργούν στην περιφέρειά τους, ο έλεγχος της ηχορύπανσης, της κοινής ησυχίας και της εκπομπής ρύπων, θορύβων και άλλων επιβαρύνσεων του περιβάλλοντος από τροχοφόρα, η περισυλλογή και εν γένει η μέριμνα για τα αδέσποτα ζώα και η δημιουργία καταφυγίων, σύμφωνα με την κείμενη νομοθεσία.

11. Η μέριμνα και η λήψη μέτρων για την προστασία της ζωής και της περιουσίας των κατοίκων, όπως ο έλεγχος σήμανσης των εργασιών που εκτελούνται στις οδούς και της τήρησης των υποχρεώσεων αυτών που εκτελούν έργα και εναποθέτουν υλικά και εργαλεία στις οδούς του δημοτικού ή κοινοτικού δικτύου, η λήψη μέτρων και ο έλεγχος για την προστασία από επικίνδυνες οικοδομές, από έλλειψη μέτρων ασφάλειας και υγιεινής σε εργασίες που εκτελούνται και γενικότερα από δραστηριότητες που εγκυμονούν κινδύνους για τη ζωή και την περιουσία των κατοίκων.

12. Η μέριμνα και η λήψη μέτρων για την προστασία και αναβάθμιση της αισθητικής των πόλεων και των οικισμών.

13. Η μέριμνα και η λήψη μέτρων για την απρόσκοπτη πρόσβαση στους κοινόχρηστους χώρους.

14. Η ονομασία των οδών, πλατειών, η τοποθέτηση πινακίδων πληροφορίας και η αρίθμηση κτισμάτων.

δ) Απασχόλησης, στον οποίο περιλαμβάνεται, ιδίως:

1. Η υλοποίηση ή η συμμετοχή σε ολοκληρωμένα τοπικά σχέδια και προγράμματα δράσης και πρωτοβουλίες για την εφαρμογή και ανάπτυξη πολιτικών προώθησης της απασχόλησης και της κοινωνικής ενσωμάτωσης διαφόρων κατηγοριών ανέργων, στο πλαίσιο των εθνικών και ευρωπαϊκών πολιτικών.

2. Προώθηση και ενίσχυση της επιχειρηματικότητας και υπηρεσιών επαγγελματικής κατάρτισης, με την ίδρυση και λειτουργία Κέντρων Επαγγελματικού Προσανατολισμού και Κέντρων Επαγγελματικής Κατάρτισης προσαρμοσμένα στις τοπικές ανάγκες και ιδιαιτερότητες και κυρίως των πληθυσμών των ορεινών, αγροτικών και νησιωτικών περιοχών, στο πλαίσιο του εθνικού και ευρωπαϊκού σχεδιασμού.

3. Συμβολή στην απορρόφηση του εργατικού δυναμικού της περιοχής τους με την ανάπτυξη συμβουλευτικών δράσεων που παρέχονται δωρεάν προς τους ανέργους, με στόχο την υποστήριξη και την ενθάρρυνσή τους για την εξεύρεση απασχόλησης, καθώς και στην προώθηση ίσων ευκαιριών πρόσβασης στην αγορά εργασίας, με τη δημιουργία Δημοτικών και Κοινοτικών Γραφείων

Ενημέρωσης για την Απασχόληση, σε συνεργασία με τους αρμόδιους δημόσιους φορείς και τις επιχειρήσεις της περιοχής τους.

ε) Κοινωνικής Προστασίας και Αλληλεγγύης, στον οποίο περιλαμβάνεται, ιδίως:

1. Η εφαρμογή πολιτικών ή η συμμετοχή σε δράσεις που αποσκοπούν στην υποστήριξη και κοινωνική φροντίδα της βρεφικής και παιδικής ηλικίας και της τρίτης ηλικίας, με την ίδρυση και λειτουργία νομικών προσώπων και ιδρυμάτων όπως παιδικών και βρεφονηπιακών σταθμών, βρεφοκομείων, ορφανοτροφείων, κέντρων ανοικτής περίθαλψης και ημερήσιας φροντίδας, ψυχαγωγίας και αναψυχής ηλικιωμένων, γηροκομείων κ.λπ. και τη μελέτη και εφαρμογή σχετικών κοινωνικών προγραμμάτων.

2. Η εφαρμογή πολιτικών ή η συμμετοχή σε δράσεις και προγράμματα, που στοχεύουν στη μέριμνα, υποστήριξη και φροντίδα ευπαθών κοινωνικών ομάδων με την παροχή υπηρεσιών υγείας και την προαγωγή ψυχικής υγείας, όπως δημιουργία δημοτικών και κοινοτικών ιατρείων, κέντρων αγωγής υγείας, υποστήριξης και αποκατάστασης ατόμων με αναπηρία, κέντρων ψυχικής υγείας, συμβουλευτικής στήριξης των θυμάτων ενδοοικογενειακής βίας και βίας κατά συνοικούντων προσώπων και κέντρων πρόληψης κατά εξαρτησιογόνων ουσιών.

3. Η μέριμνα για τη στήριξη αστέγων και οικονομικά αδύνατων δημοτών, με την παραχώρηση δημοτικών και κοινοτικών οικοπέδων σε αυτούς ή με την παροχή χρηματικών βοηθημάτων, ειδών διαβίωσης και περίθαλψης σε κατοίκους που αντιμετωπίζουν σοβαρά προβλήματα διαβίωσης κατά τις προβλέψεις αυτού του Κώδικα.

4. Η σχεδίαση, η οργάνωση, ο συντονισμός και η εφαρμογή προγραμμάτων και πρωτοβουλιών για την πρόληψη της παραβατικότητας στην περιφέρειά τους, με τη δημιουργία Τοπικών Συμβουλίων Πρόληψης Παραβατικότητας.

5. Ο σχεδιασμός και εφαρμογή προγραμμάτων ή συμμετοχή σε προγράμματα και δράσεις για την ένταξη αθίγγανων, παλιννοστούντων ομογενών, μεταναστών και προσφύγων στην κοινωνική, οικονομική και πολιτιστική ζωή της τοπικής κοινωνίας.

6. Η προώθηση και ανάπτυξη του εθελοντισμού και της κοινωνικής αλληλεγγύης με τη δημιουργία τοπικών δικτύων κοινωνικής αλληλεγγύης, εθελοντικών οργανώσεων και ομάδων εθελοντών που θα δραστηριοποιούνται για την επίτευξη των στόχων και την υποβοήθηση του έργου της κοινωνικής προστασίας και αλληλεγγύης του Δήμου και της Κοινότητας.

στ) Παιδείας, πολιτισμού και αθλητισμού, στον οποίο περιλαμβάνεται, ιδίως:

1. Η κατασκευή, διαχείριση και βελτίωση των υλικοτεχνικών υποδομών του εθνικού συστήματος

της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας Παιδείας και ιδιαίτερα η συντήρηση, η καθαριότητα και η φύλαξη των σχολικών κτιρίων.

2. Η ίδρυση και λειτουργία βιβλιοθηκών.

3. Η ίδρυση και λειτουργία κέντρων δημιουργικής απασχόλησης παιδιών.

4. Η ίδρυση και λειτουργία πάρκων κυκλοφοριακής αγωγής.

5. Η εφαρμογή πολιτικών για την ανάδειξη και προστασία του τοπικού πολιτισμού, η προβολή των πολιτιστικών αγαθών και των σύγχρονων πολιτιστικών έργων που παράγονται σε τοπικό επίπεδο, με τη δημιουργία πολιτιστικών και πνευματικών κέντρων, μουσείων, πινακοθηκών, κινηματογράφων και θεάτρων, φιλαρμονικών και σχολών διδασκαλίας μουσικής, σχολών χορού, ζωγραφικής, γλυπτικής κ.λπ., καθώς και η μελέτη και εφαρμογή πολιτιστικών προγραμμάτων.

6. Η προστασία μουσείων, μνημείων, σπηλαίων, καθώς και αρχαιολογικών και ιστορικών χώρων της περιοχής και των εγκαταστάσεων αυτών.

7. Η επισκευή, συντήρηση και αξιοποίηση παραδοσιακών και ιστορικών σχολικών κτιρίων και κτιρίων που παραχωρούνται από δημόσιους ή ιδιωτικούς φορείς.

8. Η διοργάνωση συναυλιών, θεατρικών παραστάσεων και άλλων πολιτιστικών εκδηλώσεων ή η συμμετοχή τους σε αυτά.

9. Η προώθηση πολιτιστικών ανταλλαγών, σε εθνικό, ευρωπαϊκό και διεθνές επίπεδο, σύμφωνα με την κείμενη νομοθεσία.

10. Η ανάπτυξη του πολιτιστικού τουρισμού.

11. Η κατασκευή, συντήρηση και διαχείριση αθλητικών εγκαταστάσεων, όπως δημοτικών και κοινοτικών γυμναστηρίων, αθλητικών κέντρων και δημοτικών και κοινοτικών χώρων άθλησης.

12. Η προώθηση και εφαρμογή προγραμμάτων ενίσχυσης μαζικού αθλητισμού και διοργάνωση αθλητικών εκδηλώσεων.

ζ) Πολιτικής Προστασίας, στον οποίο περιλαμβάνεται, ιδίως:

1. Ο συντονισμός και η επίβλεψη του έργου της πολιτικής προστασίας για την πρόληψη, ετοιμότητα, αντιμετώπιση και αποκατάσταση των καταστροφών που συμβαίνουν στα διοικητικά τους όρια.

2. Η διατύπωση εισήγησης για το σχεδιασμό πολιτικής προστασίας της περιοχής τους, στο πλαίσιο του ετήσιου εθνικού σχεδιασμού και η εφαρμογή των προγραμμάτων, μέτρων και δράσεων που αφορούν την περιοχή τους στο πλαίσιο του εθνικού και περιφερειακού σχεδιασμού.

3. Η διάθεση και ο συντονισμός δράσης του απαραίτητου δυναμικού και μέσων για την πρόληψη, ετοιμότητα, αντιμετώπιση και αποκατάσταση των καταστροφών της περιφέρειάς τους.

II. Οι Δήμοι και οι Κοινότητες ασκούν, σε τοπικό επίπεδο, κρατικού χαρακτήρα αρμοδιότητες, οι οποίες τους έχουν ανατεθεί για την καλύτερη εξυπηρέτηση των πολιτών, σύμφωνα με τη σχετική νομοθεσία.

Οι αρμοδιότητες αυτές είναι, ειδικότερα, οι ακόλουθες:

1. Η τήρηση του δημοτολογίου και του μητρώου αρρένων, η έκδοση των σχετικών πιστοποιητικών που απορρέουν από αυτό, καθώς και η τήρηση των υποχρεώσεων που απορρέουν από την κείμενη νομοθεσία για τη δημιουργία και τήρηση του Εθνικού Δημοτολογίου.

2. Η τήρηση των ληξιαρχικών βιβλίων, στα οποία καταχωρούνται τα ληξιαρχικά γεγονότα που συμβαίνουν στην περιφέρειά τους και η έκδοση αποσπασμάτων των ληξιαρχικών πράξεων.

3. Η τήρηση αρχείων επίσημων εγγράφων και η έκδοση αντιγράφων.

4. Η περιοδική ενημέρωση των δημοσίων υπηρεσιών για τις μεταβολές προσωπικής κατάστασης, που προκύπτουν από τα τηρούμενα στοιχεία.

5. Η τήρηση των υποχρεώσεων που προκύπτουν από την ισχύουσα εκλογική νομοθεσία.

6. Η τήρηση των υποχρεώσεων που προκύπτουν από την ισχύουσα νομοθεσία περί ιθαγένειας και αλλοδαπών και μετανάστευσης.

7. Η χορήγηση άδειας πολιτικού γάμου και η τέλεση των γάμων αυτών.

8. Η δημιουργία, συντήρηση και λειτουργία κοιμητηρίων και κέντρων αποτέφρωσης νεκρών, καθώς και η χορήγηση άδειας ταφής και αποτέφρωσης νεκρών.

9. Η χορήγηση βεβαίωσης μόνιμης κατοικίας.

10. Ο έλεγχος της τήρησης των διατάξεων που αφορούν τους χώρους προσωρινής εγκατάστασης μετακινούμενων πληθυσμιακών ομάδων.

11. Ο έλεγχος της τήρησης των διατάξεων που αφορούν τα ζώα συντροφιάς.

12. Ο έλεγχος τήρησης των διατάξεων που αφορούν το Γενικό Οικοδομικό Κανονισμό και τις οικοδομές που χαρακτηρίζονται επικίνδυνες.

13. Η χορήγηση, ανάκληση και αφαίρεση των αδειών ίδρυσης, λειτουργίας και εγκατάστασης των καταστημάτων και επιχειρήσεων, οι όροι λειτουργίας και εγκατάστασης των

οποίων καθορίζονται από την κείμενη νομοθεσία και τους αντίστοιχους υγειονομικούς κανονισμούς και διατάξεις, καθώς και ο έλεγχος της τήρησης αυτών.

14. Η τήρηση των διατάξεων που αφορούν το ωράριο λειτουργίας των καταστημάτων.

15. Η χορήγηση, ανάκληση και αφαίρεση αδειών εγκατάστασης και λειτουργίας κινηματογράφων, θεάτρων και παρεμφερών επιχειρήσεων και η διενέργεια των προβλεπόμενων επιθεωρήσεων

16. Η χορήγηση, ανάκληση και αφαίρεση αδειών ίδρυσης και λειτουργίας παιδοτόπων και διάφορων ψυχαγωγικών δραστηριοτήτων, όπως λούνα πάρκ, τσίρκο, πίστες αυτοκινητιδίων, μουσικών συναυλιών και άλλων καλλιτεχνικών εκδηλώσεων, που προβλέπονται από την κείμενη νομοθεσία, καθώς και ο έλεγχος τήρησης των σχετικών διατάξεών της.

17. Η χορήγηση, ανάκληση και αφαίρεση αδειών τεχνικών ψυχαγωγικών παιγνίων και παροχής υπηρεσιών διαδικτύου, καθώς και ο έλεγχος τήρησης των σχετικών διατάξεων.

18. Η χορήγηση και ανάκληση άδειας λειτουργίας μουσικών οργάνων, καθώς και ο έλεγχος τήρησης των σχετικών διατάξεων.

19. Η χορήγηση και ανάκληση αδειών για την άσκηση υπαίθριου στάσιμου εμπορίου, η χορήγηση αδειών εμποροπανηγύρεων και υπαίθριων χριστουγεννιάτικων αγορών, σύμφωνα με το [άρθρο 2 του ν. 3377/2005 \(ΦΕΚ 202 Α'\)](#), καθώς και ο έλεγχος της τήρησης των διατάξεων που αφορούν το υπαίθριο εμπόριο και τις λαϊκές αγορές.

20. Η χορήγηση άδειας κυκλοφορίας ζώηλατου οχήματος στην περιφέρειά τους.

21. Η αφαίρεση της άδειας από τις οικοδομές για μη εξόφληση ασφαλιστικών εισφορών στο Ι.Κ.Α..

22. Η χορήγηση και ανάκληση άδειας εγκατάστασης και χρήσης του οικήματος για την άσκηση δραστηριότητας από εκδιδόμενα πρόσωπα, καθώς και ο έλεγχος τήρησης των σχετικών διατάξεων.

23. Ο έλεγχος τήρησης της τουριστικής νομοθεσίας από τις επιχειρήσεις τουριστικού ενδιαφέροντος, κατά τις ειδικότερες προβλέψεις του νόμου.

24. Η χορήγηση αδειών διενέργειας διαφήμισης, τοποθέτησης πλαισίων υπαίθριας διαφήμισης, τοποθέτησης επιγραφών προσδιορισμού επαγγελματικής δραστηριότητας σε φυσικά και νομικά πρόσωπα, καθώς και η παραχώρηση χώρων για την προβολή δραστηριοτήτων σε νομικά πρόσωπα, που επιδιώκουν κοινωφελείς σκοπούς, όπως επίσης ο έλεγχος εφαρμογής των διατάξεων

περί υπαίθριας διαφήμισης των προδιαγραφών των διαφημιστικών πλαισίων και επιγραφών, η αφαίρεση των παράνομων υπαίθριων διαφημίσεων και επιγραφών και η επιβολή των προβλεπόμενων προστίμων, με τις προϋποθέσεις και τους όρους που προβλέπονται από την κείμενη νομοθεσία.

25. Η χορήγηση άδειας λειτουργίας καταστημάτων εκμίσθωσης μοτοποδηλάτων.»
(Αρθ.75, Ν.3463/06)

4.3 Ο δεύτερος βαθμός της τοπικής αυτοδιοίκησης

Δεύτερη βαθμίδα τοπικής αυτοδιοίκησης αποτελούν μετά το Ν. 3582/2010, οι δεκατρείς (13) Αυτοδιοικητικές Περιφέρειες. Ειδικότερα, αυτές είναι οι ακόλουθες:

1) Ανατολικής Μακεδονίας και Θράκης, 2) Κεντρικής Μακεδονίας, 3) Δυτικής Μακεδονίας, 4) Ηπείρου, 5) Θεσσαλίας, 6) Ιόνιων Νήσων, 7) Δυτικής Ελλάδας, 8) Στερεάς Ελλάδας, 9)Αττικής, 10) Πελοποννήσου, 11) Βορείου Αιγαίου, 12) Νοτίου Αιγαίου και 13) Κρήτης.

Οι Αυτοδιοικητικές Περιφέρειες παρέμειναν όπως είχαν προσδιοριστεί αρχικά με το ΠΔ 51/1987 με το οποίο είχαν συσταθεί ως μονάδες διοικητικής αποκέντρωσης. Ο λόγος που οδήγησε αρχικά στην εισαγωγή των Περιφερειών, στο πλαίσιο της αποκέντρωσης ήταν η ένταξη της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα και η ανάγκη διαμόρφωσης περιφερειακών δομών που θα ανταποκρίνονταν στις απαιτήσεις συνεκτικών και μακροχρόνιων αναπτυξιακών προγραμμάτων, με αξιοποίηση πόρων προερχόμενων από την τότε Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα (Τζέμος, 2013).

Γενική αρμοδιότητα των περιφερειακών αυτοδιοικήσεων συνιστά ο αναπτυξιακός προγραμματισμός της περιφέρειας, μέσα από την αποτελεσματική κατάρτιση και εκτέλεση αναπτυξιακών προγραμμάτων. Όπως ειδικότερα ορίζεται στο άρθρο 3, Ν. 3852/2010: «Οι Περιφέρειες σχεδιάζουν, προγραμματίζουν και υλοποιούν πολιτικές σε περιφερειακό επίπεδο στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους, σύμφωνα με τις αρχές της αειφόρου ανάπτυξης και της κοινωνικής συνοχής της χώρας, λαμβάνοντας υπόψη και τις εθνικές και ευρωπαϊκές πολιτικές». Περαιτέρω, οι βασικοί τομείς των αρμοδιοτήτων των Περιφερειών είναι οι ακόλουθοι (Μουζέλης, 2009):

α) προγραμματισμός και ανάπτυξη, μέσα από την προώθηση αναπτυξιακών πρωτοβουλιών σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο, την καλύτερη διαχείριση των δημοσίων έργων και την αξιοποίηση των συγκριτικών πλεονεκτημάτων της κάθε Περιφέρειας,

β) γεωργία, κτηνοτροφία και αλιεία ως τομείς της πρωτογενούς ανάπτυξης της χώρας,

γ) φυσικοί πόροι, ενέργεια και βιομηχανία όπου ιδιαίτερη έμφαση αποδίδεται στο ρόλο των περιφερειακών οργάνων όσον αφορά τη διαχείριση των υδάτινων πόρων,

δ) απασχόληση, εμπόριο και τουρισμός όπου υιοθετούνται δράσεις για την προώθηση της απασχόλησης, ενώ υιοθετούνται δράσεις εμπορικής ανάπτυξης και τουριστικής προβολής,

ε) μεταφορές και επικοινωνίες, στις οποίες περιλαμβάνονται αρμοδιότητες σχετικά με την αδειοδότηση οχημάτων, την λειτουργία πρατηρίων υγρών καυσίμων κλπ.,

στ) δημόσια έργα, χωροταξία και περιβάλλον μέσα από την υιοθέτηση δράσεων για την κατασκευή συγκοινωνιακών, αντιπλημμυρικών και λιμενικών έργων, την εκπόνηση κυκλοφοριακών μελετών και την αντιμετώπιση θεμάτων οδικής κυκλοφορίας,

ζ) υγεία και πρόνοια, με αρμοδιότητες σχετικά με την χορήγηση αδειών λειτουργίας ιατρικών και διαγνωστικών κέντρων και την εφαρμογή προγραμμάτων δημόσιας υγείας, πρόνοιας και κοινωνικής εργασίας,

η) παιδεία, πολιτισμός και αθλητισμός, όπου και δραστηριοποιούνται σε δημόσιες πολιτικές σχετικές με την κατάρτιση και εφαρμογή εξειδικευμένων προγραμμάτων δια βίου μάθησης,

θ) πολιτική προστασία και διοικητική μέριμνα, όπου και περιλαμβάνονται αρμοδιότητες σχετικά με το συντονισμό πολιτικών αντιμετώπισης και πρόληψης καταστροφών ή καταστάσεων έκτακτης ανάγκης.

Ένα από τα σημαντικότερα και πιο κρίσιμα ζητήματα στη σχέση μεταξύ αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού είναι αυτό που αφορά την διάκριση μεταξύ τοπικών υποθέσεων που ανήκουν στην αρμοδιότητα των Δήμων και τοπικών υποθέσεων που ανήκουν στην αρμοδιότητα των Περιφερειών, ούτως ώστε να αποφεύγονται οι σχετικές αλληλεπικαλύψεις. Τα κριτήρια με τα οποία διακρίνεται η ακριβέστερη οριοθέτηση του πεδίου άσκησης των αρμοδιοτήτων περιφερειακής αυτοδιοίκησης και δήμων είναι στο πλαίσιο αυτό, τα ακόλουθα:

α) η αρχή της εγγύτητας, η οποία επιτάσσει μια αρμοδιότητα να ασκείται πιο αποτελεσματικά στο πλησιέστερο προς τους πολίτες επίπεδο διοίκησης, β) η αρχή της πληρότητας και της αποκλειστικότητας, σύμφωνα με την οποία η αρμοδιότητα που ανατίθεται σε ορισμένο επίπεδο

της τοπικής αυτοδιοίκησης θα πρέπει να ασκείται κατά τρόπο πλήρη και αποκλειστικό σε αυτό, γ) η αρχή της επάρκειας και της καταλληλότητας που επιτάσσει την ύπαρξη των αναγκαίων λειτουργικών και οικονομικών μέσων για την επίτευξη ενός σκοπού από έναν φορέα τοπικής αυτοδιοίκησης και δ) η αρχή της συνεργασίας και του συντονισμού, σύμφωνα με την οποία οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης θα πρέπει να συνεργάζονται μεταξύ τους προκειμένου να προωθήσουν την αποτελεσματικότερη εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος.

Τα κυριότερα όργανα της Αυτοδιοικητικής Περιφέρειας είναι ο Περιφερειάρχης, οι Αντιπεριφερειάρχες, το Περιφερειακό Συμβούλιο, η Οικονομική και η Εκτελεστική Επιτροπή. Οι Περιφερειάρχες, οι Αντιπεριφερειάρχες και τα μέλη του Περιφερειακού Συμβουλίου εκλέγονται κάθε τέσσερα έτη σύμφωνα με τον Καλλικράτη, σε εκλογές που λαμβάνουν χώρα ταυτόχρονα με τις ευρωεκλογές και τις δημοτικές εκλογές, με άμεση (η οποία ωστόσο δεν προβλέπεται συνταγματικά), μυστική και καθολική ψηφοφορία. Για την εκλογή Περιφερειάρχη είναι αναγκαία η συμπλήρωση ποσοστού 50% επί του συνόλου των ψήφων στην πρώτη ή στην δεύτερη εκλογική αναμέτρηση μεταξύ των υποψηφίων. Οι Αντιπεριφερειάρχες επικουρούν τον Περιφερειάρχη και εκλέγονται κατ' αντιστοιχία προς τον αριθμό των Περιφερειακών Ενοτήτων (Νομών) από τους οποίους απαρτίζεται η Περιφέρεια. Οι Αντιπεριφερειάρχες δεν καταλαμβάνουν θέση μέλους του Περιφερειακού Συμβουλίου, η σύνθεση του οποίου κυμαίνεται μεταξύ των σαράντα ένα (41) έως εκατόν ένα (101) μελών. Ο Περιφερειάρχης είναι μονομελές όργανο διοίκησης της Αυτοδιοικητικής Περιφέρειας με ειδικότερες αρμοδιότητες (άρθρο 159, Ν. 3582/2010): α) την έκδοση όλων των πράξεων μη κανονιστικού χαρακτήρα, β) την εκτέλεση όλων των αποφάσεων του Περιφερειακού Συμβουλίου και της Εκτελεστικής και Οικονομικής Επιτροπής, γ) την εκπροσώπηση της περιφέρειας δικαστικώς και εξωδίκως, δ) προϊστάται όλου του προσωπικού και των υπηρεσιών της Αυτοδιοικητικής Περιφέρειας, ε) διατάσσει την είσπραξη των εσόδων της Αυτοδιοικητικής Περιφέρειας, αποφασίζει για τη διάθεση των πιστώσεων του προϋπολογισμού της και για τις συμβάσεις που συνάπτει, ενώ στ) συγκροτεί συλλογικά όργανα και συνιστά ομάδες εργασίας για την επεξεργασία των πολιτικών και των θεμάτων της Αυτοδιοικητικής Περιφέρειας. Ο Περιφερειάρχης, τέλος, προσέρχεται κάθε έτος στην Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής, όπου παρουσιάζει τον απολογισμό και τον προϋπολογισμό των πεπραγμένων της Αυτοδιοικητικής Περιφέρειας, καθώς και της εκθέσεις που κάθε έτος συντάσσουν ο Περιφερειακός Συμπαραστάτης και ο Ελεγκτής Νομιμότητας για τα πεπραγμένα της Περιφέρειας. Τον Περιφερειάρχη επικουρούν οι Αντιπεριφερειάρχες που διακρίνονται ανάμεσα στους αιρετούς οι οποίοι εκλέγονται στις επιμέρους Περιφερειακές

Ενότητες (Νομούς) και τρεις επιπλέον που διορίζονται με απόφαση του Περιφερειάρχη σε τομείς επιμέρους αρμοδιοτήτων.

Το Περιφερειακό Συμβούλιο είναι το συλλογικό όργανο διοίκησης της Αυτοδιοικητικής Περιφέρειας και διαθέτει το τεκμήριο της γενικής αρμοδιότητας για όλα τα ζητήματα, εκτός από εκείνα που έχουν κατά το νόμο ανατεθεί στον Περιφερειάρχη ή σε άλλα όργανα της Περιφέρειας. Ειδικότερα, στις αρμοδιότητές του ανήκει: α) η έγκριση και η παρακολούθηση του επιχειρησιακού προγράμματος, καθώς και των αναπτυξιακών προγραμμάτων της Περιφέρειας, β) η έγκριση του απολογισμού και του προϋπολογισμού της Περιφέρειας, γ) η επιβολή φόρων, τελών και δικαιωμάτων, δ) η εκποίηση, ανταλλαγή, δωρεά και απαλλοτρίωση ακινήτων, καθώς και η σύσταση εμπράγματων δικαιωμάτων, ε) ο κανονισμός των εργασιών του, της Οικονομικής Επιτροπής, καθώς και του Οργανισμού των υπηρεσιών της Περιφέρειας, στ) η πλήρωση των κενών, οργανικών θέσεων της Περιφέρειας και ζ) η έγκριση και παρακολούθηση των εκτελεστέων έργων και συμβάσεων προμηθειών της Περιφέρειας.

Ειδικότερα, η Εκτελεστική Επιτροπή λειτουργεί ως γνωμοδοτικό όργανο το οποίο αποτελείται από τον Περιφερειάρχη ως Πρόεδρο και τους Αντιπεριφερειάρχες ως μέλη. Ως συλλογικό όργανο έχει την ευθύνη για την παρακολούθηση της εφαρμογής της περιφερειακής πολιτικής και του προγράμματος περιφερειακής ανάπτυξης της Περιφέρειας, σε όλους τους τομείς των αρμοδιοτήτων της. Η Οικονομική Επιτροπή είναι το αρμόδιο όργανο για την άσκηση του οικονομικού και δημοσιονομικού ελέγχου της δράσης της Περιφέρειας, ενώ παρακολουθεί την εκτέλεση του προϋπολογισμού της. Απαρτίζεται από τον αρμόδιο Αντιπεριφερειάρχη, ως Πρόεδρο, ενώ περιλαμβάνει από έξι (6) έως δέκα (10) μέλη ανάλογα με τον πληθυσμό της Περιφέρειας μεταξύ των οποίων υπάρχει αναλογική εκπροσώπηση και από τις παρατάξεις της μειοψηφίας. Περαιτέρω, εντός της Περιφέρειας δραστηριοποιείται η Περιφερειακή Επιτροπή Διαβούλευσης η οποία συστήνεται από τον Περιφερειάρχη και αποτελείται από εκπροσώπους της Ένωσης Δήμων της Περιφέρειας, των τοπικών οργανώσεων εργοδοτών και εργαζομένων, των Επιμελητηρίων, συνεταιριστικών οργανώσεων, επιστημονικών οργανώσεων, των κρατικών υπηρεσιών που εδρεύουν στην Περιφέρεια και οργανώσεων και φορέων της κοινωνίας των πολιτών. Κατ' αναλογία προς το θεσμό του Δημοτικού Συμπαραστάτη προβλέπεται η σύσταση σε κάθε Περιφέρεια, του Συμπαραστάτη του Πολίτη και της Επιχείρησης, ο οποίος εξετάζει καταγγελίες πολιτών ή επιχειρήσεων για περιστατικά κακοδιοίκησης, ως ανεξάρτητο όργανο.

Η Αυτοδιοικητική Περιφέρεια διαθέτει τακτικά και έκτακτα έσοδα τα οποία προέρχονται ειδικότερα, τα μεν τακτικά: α) από φόρους, τέλη, δικαιώματα και εισφορές, β) εισοδήματα από εκμετάλλευση της κινητής και ακίνητης περιουσίας της Περιφέρειας, γ) ειδική ετήσια επιχορήγηση

από τον τακτικό προϋπολογισμό, αναφορικά με τις αρμοδιότητες που έχουν μεταβιβασθεί από την κεντρική διοίκηση, στην Περιφέρεια, δ) κεντρικούς αυτοτελείς πόρους (4% των συνολικών εισπράξεων του φόρου προστιθέμενης αξίας (ΦΠΑ) και 2,40% των ετησίων εισπράξεων από το φόρο εισοδήματος), ε) πιστώσεις του προϋπολογισμού δημοσίων επενδύσεων, καθώς και στ) τέλη, δικαιώματα και εισφορές ανταποδοτικού χαρακτήρα. Τα έκτακτα έσοδα της Αυτοδιοικητικής Περιφέρειας προέρχονται από: α) τέλη για χρήση έργων που χρηματοδοτούνται με δανεισμό, β) δάνεια, δωρεές, κληροδοσίες και κληρονομίες, γ) επιχορηγήσεις φορέων του δημοσίου τομέα, δ) εκποίηση περιουσιακών στοιχείων, ε) χρηματοδοτήσεις προερχόμενες από την Ευρωπαϊκή Ένωση ή άλλους διεθνείς οργανισμούς και στ) από κάθε άλλη πηγή.

Τέλος, επί των πράξεων των οργάνων της Αυτοδιοικητικής Περιφέρειας είναι δυνατή η άσκηση ελέγχου νομιμότητας, μετά από αυτεπάγγελτο έλεγχο του Ελεγκτή Νομιμότητας της Αυτοτελούς Υπηρεσίας Εποπτείας της Γενικής Διοίκησης ή κατόπιν ασκήσεως προσφυγής όποιου διαθέτει έννομο συμφέρον. Η επιβολή πειθαρχικών κυρώσεων στα όργανα της Περιφέρειας είναι δυνατή, εφόσον επιβληθεί με αιτιολογημένη απόφαση του Ελεγκτή Νομιμότητας και προηγηθεί η σύμφωνη γνώμη συμβουλίου που αποτελείται κατά πλειοψηφία από τακτικούς δικαστές σύμφωνα με την σχετική πρόβλεψη του άρθρου 102 §4, εδ. γ' Σ (Λύτρας, 1993).

4.4 Διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ

Με βάση το Σύνταγμα (άρθρο 102 §1Σ), υπέρ των δήμων συντρέχει το τεκμήριο της αρμοδιότητας διοίκησης των τοπικών υποθέσεων. Η τοπική υπόθεση μια έννοια ρευστή, η οποία όμως περιλαμβάνει κυρίως δραστηριότητες που αφορούν την προαγωγή των συμφερόντων και των αναγκών του τοπικού πληθυσμού.

Δεν περιλαμβάνει, αντίθετα, υποθέσεις που αφορούν το γενικότερο συμφέρον της χώρας ή υποθέσεις που η ορθολογική τους αντιμετώπιση επιβάλλει την ένταξη τους σε ένα ευρύτερο πλαίσιο. Ειδικότερα ενδεικτικές αρμοδιότητες των Δήμων είναι οι ακόλουθες (Σπηλιωτόπουλος, 2011):

- Η κατασκευή, συντήρηση και λειτουργία ύδρευσης αποχέτευσης, οδοποιίας, χώρων πράσινου άθλησης και αναψυχής κτλ.
- Η ίδρυση και λειτουργία πνευματικών και πολιτιστικών ιδρυμάτων.
- Η ρύθμιση της κυκλοφορίας (πεζόδρομοι, στάθμευση κτλ).

- Ο έλεγχος των κανόνων υγιεινής, κοινής ησυχίας, κυκλοφορίας κτλ.
- Η έκδοση αδειών λειτουργίας καταστημάτων.
- Η ονοματοδοσία οδών, πλατειών κτλ.
- Η συγκρότηση δημοτικής αστυνομίας
- Η παραχώρηση δημοτικής υπηρεσίας (στο κράτος ή σε ιδιώτες).
- Η λειτουργία τους ως φορέων νομοθετικής εξουσιοδότησης, για την έκδοση κανονιστικών πράξεων τοπικού χαρακτήρα (π.χ. ύδρευση, καθαριότητα κτλ.).
- Η κανονιστική αρμοδιότητα τους για τον καθορισμό ανταποδοτικών τελών κτλ.
- Γνωμοδοτική αρμοδιότητα τους (προς τις κεντρικές υπηρεσίες του κράτους) για χωροταξικά, πολεοδομικά και περιβαλλοντικά ζητήματα.
- Η υποβολή προτάσεων για αναπτυξιακά προγράμματα τοπικού ενδιαφέροντος.

Η δημοσιονομική αυτοτέλεια των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης αποτελεί ίσως την βασικότερη προϋπόθεση για την εκπλήρωση της αποστολής τους. Τα έσοδα των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης διακρίνονται σε τακτικά, που προέρχονται από: α) θεσμοθετημένους υπέρ των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης πόρους, β) από εισοδήματα της κινητής και ακίνητης περιουσίας τους, γ) από ανταποδοτικά τέλη και δικαιώματα, δ) από φόρους, τέλη, δικαιώματα και εισφορές, ε) από τοπικά δυνητικά τέλη και εισφορές, και σε έκτακτα που προέρχονται από δάνεια, δωρεές, κληρονομίες, από εκποίηση περιουσιακών στοιχείων και από κάθε άλλη πηγή. Παράλληλα, η νομοθεσία (Ν. 3852/2010) προσδιορίζει μια κατηγορία εσόδων για τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης, τα οποία ονομάζονται «κεντρικοί αυτοτελείς πόροι, ΚΑΠ» και προέρχονται από πηγές εσόδων του κρατικού προϋπολογισμού και ειδικότερα:

α) από τον επιβαλλόμενο φόρο εισοδήματος σε ποσοστό 20% των συνολικά εισπραχθέντων, β) από τον επιβαλλόμενο φόρο προστιθέμενης αξίας (ΦΠΑ) σε ποσοστό 12% των συνολικά εισπραχθέντων και γ) από τον επιβαλλόμενο φόρο ακίνητης περιουσίας σε ποσοστό 50% των συνολικά εισπραχθέντων.

Οι Δήμοι συντάσσουν κάθε έτος τον προϋπολογισμό τους. Η ταμειακή τους διαχείριση γίνεται από τις αρμόδιες Δημόσιες Οικονομικές Υπηρεσίες (ΔΟΥ) και το Ταμείο Παρακαταθηκών και Δανείων ή από δική τους ταμειακή υπηρεσία, εφόσον τη διαθέτουν. Ο οικονομικός έλεγχος του προϋπολογισμού των Δήμων γίνεται με την τακτική διαδικασία, με την οποία ελέγχονται όλες οι πράξεις των Οργανισμών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Περαιτέρω, ο απολογισμός των Δήμων ελέγχεται κατασταλτικά από το Ελεγκτικό Συνέδριο.

Τέλος, οι συμβάσεις που συνάπτουν οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α΄ που υπερβαίνουν τις 5.000 ευρώ ελέγχονται προληπτικά από το Ελεγκτικό Συνέδριο (αρθ.1, π/δ 136/2011).

Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρώτου βαθμού έχουν τη δυνατότητα συγκρότησης Νομικών Προσώπων διαφόρων σκοπών. Απαιτείται για την ίδρυσή τους, σχετική απόφαση από το οικείο Δημοτικό Συμβούλιο αλλά και έκδοση προεδρικού διατάγματος από Υπουργό Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης, καθώς και τον συναρμόδιο υπουργό, στις περιπτώσεις σύστασης ιδρυμάτων καθώς επίσης και δημοσίευσή τους στο ΦΕΚ. Περαιτέρω, οι Δήμοι έχουν τη δυνατότητα ίδρυσης αμιγώς δημοτικών και διαδημοτικών επιχειρήσεων ή μεικτών επιχειρήσεων με ιδιώτες (ανώνυμες εταιρίες ή συνεταιρισμοί) για την εξυπηρέτηση κοινωφελών, πολιτιστικών ή επιχειρηματικών σκοπών. Για την ίδρυση τέτοιων επιχειρήσεων απαιτείται η λήψη σχετικής απόφασης από το οικείο Δημοτικό Συμβούλιο και η έκδοση κανονιστικής πράξης του Υπουργού Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης. Σύμφωνα με το άρθρο 107, Ν. 3852/2010 και στο πλαίσιο του εξ ορθολογισμού του συνολικού αριθμού κοινωφελών επιχειρήσεων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης που άγγιζε της 6000 σε όλη την Ελλάδα, προβλέφθηκε ότι κάθε Δήμος δύναται να διαθέτει μια κοινωφελή επιχείρηση, μια δημοτική επιχείρηση ύδρευσης και αποχέτευσης, μια επιχείρηση με ειδικό σκοπό τη λειτουργία ραδιοφωνικού ή τηλεοπτικού σταθμού, καθώς και μια επιπλέον Ανώνυμη Εταιρία, εφόσον υφίστατο σε Δήμο, ο οποίος συνενώθηκε (άρθ.107, Ν. 3852/2010).

4.5 Διοικητική εποπτεία

Η διοικητική εποπτεία αποτελεί ένα μέτρο που έρχεται να περιορίσει την αυτοδιοίκηση. Προκειμένου για την εξυπηρέτηση των σκοπών της ενότητας της δημόσιας διοίκησης, τη συνοχή της δημόσιας τάξης αλλά και την πρόληψη των ενεργειών που δρουν αντίθετα προς το δημόσιο συμφέρον, προβλέπονται περιπτώσεις διοικητικής εποπτείας.

Συγκεκριμένα, η διοικητική εποπτεία, δεν τεκμαίρεται από το πνεύμα του νόμου αλλά πρέπει να προβλέπεται ρητά και ειδικά σε διατάξεις οι οποίες ορίζουν τα μέσα και τα όρια της άσκησης της. Έτσι, η εποπτεία ασκείται με διοικητικές πράξεις του εποπτευόμενου οργάνου και απευθύνεται είτε προς τα όργανα είτε προς τις πράξεις των οργάνων του εποπτευόμενου δημοσίου νομικού προσώπου.

Η εποπτεία της διοίκησης μπορεί να περιλαμβάνει τα ακόλουθα:

- Εποπτεία των προσώπων των οργάνων που σχετίζεται με το διορισμό τους, την απομάκρυνσή τους, την επιβολή κυρώσεων στα πρόσωπα που ασκούν «κακώς» τα καθήκοντά τους.
- Εποπτεία στις πράξεις των οργάνων που περιλαμβάνει την έγκριση ορισμένων πράξεων (προληπτική εποπτεία) ύστερα από τον έλεγχο νομιμότητας και σκοπιμότητάς τους, τη δυνατότητα ακύρωσης ή αναστολής της εκτέλεσης ορισμένων πράξεων, τη διενέργεια ορισμένων πράξεων που επιβάλλονται σε περίπτωση άρνησης των οργάνων του νομικού προσώπου (υποκατάσταση).

Περαιτέρω, μπορεί να προβλέπεται ότι τα νομικά πρόσωπα θα οφείλουν να ενημερώνουν το εποπτεύον όργανο σχετικά με τις αρμοδιότητές τους ή ακόμα και να το συμβουλευούνται και να δέχονται κατευθυντήριες γραμμές. Η εποπτεία ασκείται ύστερα από ενέργεια του νομικού προσώπου ή ακόμα και αυτεπαγγέλτως από το εποπτεύον όργανο ενώ επίσης δεν αποκλείεται να ασκηθεί ύστερα από προσφυγή του διοικούμενου που έχει έννομο συμφέρον (Σπηλιωτόπουλος, 2011). Τέλος, όπως ορίζει ο *‘Καλλικράτης’* (ν.3852/10), σχεδιάστηκε η ισχύουσα αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης μεταξύ των αρμοδιοτήτων της οποίας εντάσσονται και θέματα νομιμότητας των πράξεων της Αυτοδιοίκησης. Πιο συγκεκριμένα, η άσκηση κρατικής εποπτείας που προβλέπεται από το Σύνταγμα και από τον Ευρωπαϊκό Χάρτη Τοπικής Αυτοδιοίκησης στο πλαίσιο μιας πολυεπίπεδης διακυβέρνησης επιβάλλουν τη λειτουργία ενός «θωρακισμένου μηχανισμού» ελέγχου της νομιμότητας των πράξεων της Αυτοδιοίκησης που θα σέβεται την αυτοτέλεια της Αυτοδιοίκησης, αλλά και τα δικαιώματα των πολιτών. Οι Αποκεντρωμένες Διοικήσεις της χώρας ως το ενδιάμεσο επίπεδο διοίκησης ανάμεσα στο κεντρικό κράτος και την Αυτοδιοίκηση ασκούν τον **έλεγχο της νομιμότητας των πράξεων των ΟΤΑ**. Μεταξύ αυτών, καθίστανται αρμόδιες για την έγκριση νομιμότητας των προϋπολογισμών των Δήμων και της Περιφέρειας Αττικής, της παρουσίας (αγορές, μισθώσεις, δάνεια), των έργων, μελετών και διαγωνισμών, των προγραμματικών συμβάσεων και επιχειρησιακών προγραμμάτων, των προσλήψεων συμβασιούχων ορισμένου χρόνου και εποχικού προσωπικού, των υπηρεσιακών μεταβολών και μετατάξεων του προσωπικού, των αποφάσεων συλλογικών και μονομελών οργάνων κατόπιν ειδικής διοικητικής προσφυγής (<http://www.apdattikis.gov.gr/apokentromeni-dioikisi-attikis>).

4.6 Συμπεράσματα

Σύμφωνα με τα παραπάνω, οι Ο.Τ.Α έχουν συσταθεί προκειμένου να διευκολύνουν τη λειτουργία του κράτους καθώς και να εξυπηρετήσουν το δημόσιο συμφέρον. Αυτό επιτυγχάνεται μέσω της ανεξαρτησίας τους με βάση το τεκμήριο αρμοδιότητας για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων.

Βασικό σημείο στο οποίο αξίζει να γίνει αναφορά είναι ότι οι Ο.Τ.Α. οφείλουν να εξασφαλίζουν τα οικονομικά συμφέροντα των πολιτών γεγονός που αναδεικνύεται και μέσω της οικονομικής τους αυτοτέλειας. Έτσι, οι Ο.Τ.Α. έχουν δικούς τους προϋπολογισμούς ενώ ταυτόχρονα για τις ενέργειές τους λογοδοτούν στους πολίτες και το κράτος κυρίως μέσω της διαφάνειας αλλά και του ελέγχου νομιμότητας που τους ασκείται. Ως εκ τούτου, το τεκμήριο αρμοδιότητας και η αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α. περιορίζεται τόσο από τα κελεύσματα της κείμενης νομοθεσίας η οποία και διέπει κάθε τους πράξη όσο και από τους περιορισμένους οικονομικούς πόρους που διαθέτουν.

Βιβλιογραφία 4^ο κεφαλαίου

Forin.gr. (2018). *N. 4555/2018 (ΦΕΚ Α' 133/19.07.2018)*. Forin.gr. Ανάκτηση από <https://www.forin.gr/laws/law/3680/n-4555-2018#!/?article=31714,31637>

www.nomotelia.gr, νομοθεσία-νομολογία, ν.4555/18(ΦΕΚ Α' 133/19.07.2018).

www.dimosnet.gr, σημαντικά νομοθετήματα.

<http://www.apdattikis.gov.gr/apokentromeni-dioikisi-attikis>

Καραγιάνης, (2018). *Ο «Κλεισθένης» και οι γενικότερες δημοσιονομικές προσαρμογές που συντελούνται*. Καραγιάνης. Ανάκτηση από <http://www.karagilanis.gr/analyseis-thematon/o-kleisthenis-kai-oi-genikotes-dimosionomikes-prosarmoges-pou-synteloyntai.html>

Λύτρας, Α. (1993). *Η οργάνωση της Δημόσιας Διοίκησης*. Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλας.

Μακρυδημήτρης, Α., & Σπηλιωτόπουλος, Ε. (2001). *Η δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα*. Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλας.

Μουζέλης, Ν. Π. (2009). *Οργάνωση και γραφειοκρατία*. Αθήνα - Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα Α.Ε.

Μπεσίλα - Βήκα, Ε. (2011). *Τοπική Αυτοδιοίκηση*. Αθήνα - Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλας Α.Ε.

Σπηλιωτόπουλος, Ε. (2011). *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.

Τζέμος, Β. (2013). *Οργανωτικό Διοικητικό Δίκαιο*. Αθήνα: Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη.

Νομοθεσία 4^ο κεφαλαίου

Ν. 4555/2018 (ΦΕΚ Α' 133/19.07.2018), 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».

Ν. 4369/16 ΦΕΚ Α' 33/27.2.2016, Εθνικό Μητρώο Επιτελικών Στελεχών Δημόσιας Διοίκησης, βαθμολογική διάρθρωση θέσεων, συστήματα αξιολόγησης, προαγωγών και επιλογής προϊσταμένων (διαφάνεια αξιοκρατία και αποτελεσματικότητα της Δημόσιας Διοίκησης) και άλλες διατάξεις.

Ν. 3463/06 ΦΕΚ Α 114/8.6.2006, Κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων.

Ν. 3852/2010 (ΦΕΚ 87/Τεύχος Α' /07-06-2010 «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης».

Π/Δ 136/2011- ΦΕΚ 267/Τεύχος Α' /31-12-2011 «Καθορισμός κατώτατου ύψους των δαπανών που ελέγχονται από το Ελεγκτικό Συνέδριο».

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5^ο: ΤΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ

5.1 Εισαγωγή

Το Δημοσιονομικό Δίκαιο αποτελεί το σύνολο νομικών κανόνων που αναφέρονται στα δημόσια οικονομικά του Κράτους και πιο συγκεκριμένα στο δίκαιο του κρατικού προϋπολογισμού στον οποίο αναφερθήκαμε στο κεφ.1 της παρούσης εργασίας. Ως δημόσιο λογιστικό νοείται το σύνολο κανόνων που διέπουν τη διαχείριση του δημοσίου πλούτου, τις σχέσεις και τις ευθύνες των διαχειριστών (υπόλογων) του δημοσίου πλούτου προς την Πολιτεία, τον τρόπο διενέργειας των εισπράξεων, εσόδων και δαπανών αλλά και τις προβλέψεις για τα ανωτέρω ήτοι ο Προϋπολογισμός. Οι κανόνες αυτοί ναί μεν είναι νομικοί, καθώς καθορίζουν τη νομιμότητα και κανονικότητα της κρατικής οικονομικής διαχείρισης, αλλά έχουν και οικονομολογιστικό χαρακτήρα αφού για την ερμηνεία, ανάλυση και εφαρμογή αυτών είναι απαραίτητη η συνδρομή της οικονομικής και λογιστικής επιστήμης (Μ. Στασινόπουλος, 1966). Οι βασικοί κανόνες του Δημοσιονομικού Δικαίου είναι κατοχυρωμένοι από το Σύνταγμα και η ατομική εκτελεστή διοικητική πράξη αποτελεί τον κατεξοχήν μηχανισμό ενεργειών και δραστηριοτήτων του κράτους εκ των οποίων προκύπτει η στενή σχέση του δημοσιονομικού δικαίου με το συνταγματικό και το ουσιαστικό διοικητικό δίκαιο (Α.Γέροντας, 2005).

Τα τελευταία χρόνια παρατηρείται αλματώδης ανάπτυξη του δημοσιονομικού δικαίου, η οποία συνάδει αφενός με την εξέλιξη και τον εκσυγχρονισμό του κράτους καθώς και με τη διεύρυνση των καθηκόντων του και αφετέρου με τις υποχρεώσεις της χώρας μας που απορρέουν από τη συμμετοχή της στην οικονομική και νομισματική ένωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Αρμόδιο δε εκ του Συντάγματος ανώτατο όργανο για τον έλεγχο της ορθής εφαρμογής του Δημοσιονομικού Δικαίου καθίσταται το Ελεγκτικό Συνέδριο. Ειδικότερα, το Ελεγκτικό συνέδριο μεταξύ άλλων αρμοδιοτήτων του, διενεργεί προληπτικό έλεγχο νομιμότητας των μεγάλης οικονομικής αξίας συμβάσεων προμηθειών, δημοσίων έργων και υπηρεσιών που συνάπτουν το Δημόσιο και οι φορείς του ευρύτερου δημόσιου τομέα (άρθρα 98 παρ. 1 εδάφ. β Συντ. 34, 35 και 36 του Κώδικα Νόμων για το ΕΛΣ-ν.4129/2013,Α΄ 52).

Ωστόσο, το Ελεγκτικό Συνέδριο δεν ενεργεί ως δικαστήριο κατ' ενάσκηση δικαστικής δικαιοδοσίας. Ως εκ τούτου ο έλεγχος αυτός διενεργείται για την προστασία του δημοσίου

συμφέροντος και του δημοσίου χρήματος, καθώς και για την εμπέδωση της εμπιστοσύνης των πολιτών προς τη Διοίκηση και επιτυγχάνεται με την ενίσχυση της διαφάνειας των διαδικασιών ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων. Περαιτέρω, ο έλεγχος περιορίζεται μόνο στη νομιμότητα των πράξεων της διοίκησης και δεν εκτείνεται σε έλεγχο ουσίας ή σκοπιμότητας.

5.2 Γενικά δεδομένα και αρμοδιότητες του ελεγκτικού συνεδρίου

Ως όργανο εποπτείας και ελέγχου της δημοσιονομικής διαχείρισης του κράτους, το Ελεγκτικό Συνέδριο εγκαθιδρύθηκε σχεδόν ταυτόχρονα με τη σύσταση του ελληνικού κράτους και την καθιέρωση του θεσμού της κατάρτισης του κρατικού προϋπολογισμού και η αδιάλειπτη λειτουργία του ήδη από το έτος 1833 έως και σήμερα καταδεικνύει τον βαρύνουσα σημασία ρόλο του στη δημόσια οικονομική ζωή της χώρας. Το Ελεγκτικό Συνέδριο ιδρύθηκε με το διάταγμα της 27ης Σεπτεμβρίου/9ης Οκτωβρίου 1833 «Περί συστάσεως του Ελεγκτικού Συνεδρίου», ως «ανώτατη ως προς το διοικητικόν ελεγκτική αρχή» με διακριτές διοικητικές και δικαστικές αρμοδιότητες. Πρότυπο του Ελληνικού Ελεγκτικού Συνεδρίου αποτέλεσε το Γαλλικό Δικαστήριο Λογαριασμών (Cours de Comptes), θεσμός που είχε συσταθεί από τον Ναπολέοντα το έτος 1807. Το ιδρυτικό διάταγμα ήταν ουσιαστικά αντιγραφή του νόμου της 16ης Σεπτεμβρίου του 1807, με τον οποίο εγκαθιδρύθηκε ο αντίστοιχος γαλλικός θεσμός, με ορισμένες όμως διαφοροποιήσεις λόγω της διαφορετικής πολιτειακής οργάνωσης των δύο κρατών.

Πρώτος Πρόεδρος του Ελληνικού Ελεγκτικού Συνεδρίου διετέλεσε ο Γάλλος Jean-Francois Arthemond Regny, ο οποίος συνέταξε και την εισήγηση για τη σύσταση του θεσμού. Ο Regny ήλθε από την Τουλον της Γαλλίας στην Ελλάδα στις 14.9.1831 με πρωτοβουλία και ενέργειες του Ιωάννη Καποδίστρια, μετά από σύσταση του Ελβετού φιλέλληνα τραπεζίτη Ευνάρδου. Ο σκοπός αφίξεώς του στην Ελλάδα ήταν η οργάνωση των δημοσίων οικονομικών κρατικών υπηρεσιών, μετά δε την δολοφονία του Ιωάννη Καποδίστρια, ο Αυγουστίνος Καποδίστριας, με το Διάταγμα 77/7.10.1831, τον διόρισε Σύμβουλο της Κυβερνήσεως για τα οικονομικά. Στις 11 Οκτωβρίου 1833 ο Πρόεδρος Regny, ο Επίτροπος της Επικρατείας Σπανιολάκης και ο Αντιπρόεδρος Παπαδόπουλος ορκίσθηκαν ενώπιον της Αντιβασιλείας.

Το Διάταγμα της 27ης Σεπτεμβρίου/9ης Οκτωβρίου 1833 «Περί συστάσεως του Ελεγκτικού Συνεδρίου» (ΦΕΚ 32) περιλάμβανε 63 άρθρα σχετικά με την οργάνωση και τη λειτουργία του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Το νεοσύστατο αυτό σώμα θα αποτελούσε Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο και Ελεγκτική Αρχή για τον έλεγχο της οικονομικής διαχείρισης του Κράτους με αποκλειστικές αρμοδιότητες ανώτατου εξωτερικού ελέγχου της Δημόσιας Διοίκησης

και όλων των δημόσιων υπαλλήλων. Ειδικότερα δε τέθηκε ευθύς εξαρχής το πλαίσιο της έκτασης του δημοσιονομικού ελέγχου που θα διενεργούσε καθώς καθορίσθηκε ότι το Ελεγκτικό Συνέδριο θα είχε ως σκοπό «να πληροφορείται δια επεξεργασίας των λογαριασμών ότι διατηρούνται αι γενικαί αρχαί του εγκριθέντος οικονομικού του Κράτους συστήματος, ότι πάσα εντός του Κράτους διαχείρισις γίνεται κατ' αυτό το σύστημα, ότι αι επιτετραμμένοι οποιανδήποτε ειδικήν διαχείρισιν Αρχαί εκτελούν τα διοικητικά (administratifs) καθήκοντα των ευσυνειδότης κατά τους υπάρχοντας νόμους, διατάγματα, οδηγίας και καταστάσεις, ότι τα έσοδα και έξοδα είναι εν τάξει αποδεδειγμένα, και ότι τα εις διοικητικάς Αρχάς δοθέντα χρήματα διετέθησαν δι' ας ανάγκας εδόθησαν» (παρ. 2 α'), ενώ περαιτέρω επιφορτίστηκε με το «να κρίνη εκ των αποτελεσμάτων των λογαριασμών της διαχειρίσεως, αν και οποιαί μεταβολαί είναι αναγκαίαι ή κατάλληλοι δια τον γενικόν σκοπόν» (παρ.2 β').

Σύμφωνα με το εν λόγω ιδρυτικό διάταγμα κατοχυρώθηκε περαιτέρω και η θεσμική ανεξαρτησία του Ελεγκτικού Συνεδρίου έναντι της εκτελεστικής εξουσίας δεδομένου ότι προβλεπόταν τόσο η ανεξαρτησία αυτού, ως δικαστικής αρχής, «από πάσαν Γραμματείαν ως προς τας εργασίας του» (παρ. 15), όσο και η «επιτήρησή» του από τον «επί των Οικονομικών Γραμματέα, καθ' ον τρόπον επιτηρεί ο επί της Δικαιοσύνης (Γραμματέας) τα Δικαστήρια» (Μηλιώνης, 2012).

Σήμερα, οι αρμοδιότητες του ελεγκτικού συνεδρίου όπως αναφέρονται στο νόμο 4129/2013 έχουν ως ακολούθως (Εφημερίς της Κυβερνήσεως, 2013):

α) Ασκεί τον προβλεπόμενο από το άρθρο 98 παρ.1 περίπτωση α' του Συντάγματος έλεγχο των δαπανών του Κράτους, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης σύμφωνα με όσα ορίζονται στο άρθρο 33 του παρόντος νόμου, και των άλλων νομικών προσώπων που με ειδική διάταξη νόμου υπάγονται κάθε φορά στον έλεγχο αυτόν.

β) Διενεργεί υποχρεωτικά κατασταλτικό έλεγχο σε όλους τους λογαριασμούς ή τους απολογισμούς των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης, καθώς και στον εκτός Κρατικού Προϋπολογισμού λογαριασμό με την ονομασία «Ειδικός Λογαριασμός Εγγυήσεων Γεωργικών Προϊόντων» του άρθρου 26 παρ. 1 του ν. 992/1979 (Α' 280). Σε κατασταλτικό έλεγχο υπόκειται και κάθε φορέας που έλαβε καθ' οιονδήποτε τρόπο χρηματοδότηση ή επιχορήγηση από τον Κρατικό Προϋπολογισμό.

γ) Παρακολουθεί τα έσοδα του Κράτους.

δ) Παρακολουθεί την κανονική είσπραξη των εσόδων των Ο.Τ.Α. και των νομικών τους προσώπων σύμφωνα με όσα ορίζονται στο άρθρο 52 του παρόντος νόμου.

- ε) Αποφαίνεται επί του απολογισμού και του γενικού ισολογισμού του Κράτους.
- στ) Εποπτεύει τους δημόσιους υπόλογους όσον αφορά την τήρηση των διατάξεων του Δημοσίου Λογιστικού.
- ζ) Εποπτεύει τις εγγυήσεις που παρέχουν οι δημόσιοι υπόλογοι σύμφωνα με την κείμενη νομοθεσία.
- η) Ελέγχει την τήρηση των απαγορεύσεων που προβλέπονται στα άρθρα 1, 3 και 6 του ν. 1256/1982 (Α΄ 65).
- θ) Ασκεί έλεγχο νομιμότητας στις διαδικασίες ανάθεσης συμβάσεων έργων, προμηθειών και παροχής υπηρεσιών, σύμφωνα με όσα ορίζονται στα άρθρα 35, 36 και 37.
- ι) Διενεργεί έλεγχο στην οικονομική διαχείριση ή σε επί μέρους διοικητικές και διαχειριστικές πράξεις του Κράτους και των νομικών προσώπων και οργανισμών, κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 85 του ν. 1892/1990 (Α΄ 101).
- ια) Δύναται να διενεργεί έλεγχο για κάθε έργο, προμήθεια, επιχορήγηση, ενίσχυση κ.λπ. και γενικά για κάθε πρόγραμμα που χρηματοδοτείται είτε ολικά είτε μερικά από την Ευρωπαϊκή Ένωση, σύμφωνα με όσα ορίζονται στο άρθρο 16 του ν. 2145/1993 (Α΄ 88).
- ιβ) Αποφαίνεται για την απαλλαγή από την ευθύνη των υπολόγων που λογοδοτούν ενώπιον του για κάθε απώλεια, έλλειψη ή φθορά χρημάτων, υλικού ή παραστατικών στοιχείων πληρωμής κάθε είδους.
- ιγ) Αποφασίζει οριστικά για την καταχώρηση ή μη σε ειδικά βιβλία του συνόλου ή μέρους ληξιπρόθεσμων οφειλών προς το Δημόσιο, καθώς και συμβεβαιωμένων οφειλών προς τρίτους, που έχουν βεβαιωθεί κατά τις διατάξεις του Κώδικα Είσπραξης Δημοσίων Εσόδων (ν.δ. 356/1974, Α΄ 90) και θεωρούνται ανεπίδεκτες είσπραξης, σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 65 του παρόντος.
- ιδ) Κρίνει τις ενστάσεις κατά των πράξεων ή παραλείψεων του Υπουργού Οικονομικών κατά την άσκηση της αρμοδιότητάς του προς εκτέλεση των πράξεων ή αποφάσεων κανονισμού σύνταξης σε βάρος του Δημοσίου ή την πληρωμή των συντάξεων γενικά, περιλαμβανομένων και εκείνων που αφορούν καταλογισμό σύνταξης που εισπράχθηκε αχρεωστήτως.
- ιε) Δικάζει τις υποθέσεις που αναφέρονται στην αστική ευθύνη των πολιτικών και στρατιωτικών δημοσίων υπαλλήλων, καθώς και των υπαλλήλων των Ο.Τ.Α. και των άλλων Ν.Π.Δ.Δ. για ζημία που προκλήθηκε στο Δημόσιο, στους Ο.Τ.Α. ή σε άλλα Ν.Π.Δ.Δ..

ιστ) Δικάζει τις αμφισβητήσεις που ανακύπτουν από τον έλεγχο των λογαριασμών των υπολόγων.

ιζ) Δικάζει τις εφέσεις κατά πράξεων καταλογισμού που εκδίδονται ύστερα από τον έλεγχο της περίπτωσης η' του άρθρου αυτού.

ιη) Δικάζει τις εφέσεις που υπάγονται με βάση τις κείμενες διατάξεις στην αρμοδιότητά του κατά καταλογιστικών αποφάσεων, οι οποίες εκδίδονται από τους Υπουργούς ή άλλα αρμόδια προς τούτο συλλογικά ή μη όργανα της διοίκησης και αφορούν τη διαχείριση υλικού ή χρημάτων του Δημοσίου ή των Ν.Π.Δ.Δ. γενικά.

ιθ) Δικάζει τις εφέσεις: αα) κατά των πράξεων των Κλιμακίων και Επιτρόπων του Ελεγκτικού Συνεδρίου, όπου αυτές προβλέπονται από τις διατάξεις του παρόντος, ββ) κατά των πράξεων κανονισμού σύνταξης της Υπηρεσίας Συντάξεων του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους, γγ) κατά των αποφάσεων της Επιτροπής Ελέγχου Πράξεων του άρθρου 1 του α.ν. 599/1968 (Α' 258) και δδ) κατά των πράξεων της Επιτροπής του άρθρου 4 του α.ν. 599/1968.

ικ) Δικάζει τις συνταξιοδοτικές υποθέσεις που αφορούν δημοσίους υπαλλήλους, οι οποίοι από 1.1.2011 υπάγονται στην ασφάλιση του ΙΚΑ-ΕΤΑΜ.

κα) Αίρει την αμφισβήτηση ως προς την πραγματική και συντάξιμη υπηρεσία υπαλλήλου για την αυτοδίκαιη απόλυσή του λόγω συμπλήρωσης τριακονταπενταετίας, σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 1 του ν. 1232/1982 (Α' 22).

κβ) Δικάζει τις προσφυγές κατά αποφάσεων του Υπουργού Οικονομικών περί επιβολής προστίμου, κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 27 παρ. 22 του ν. 2166/1993 (Α' 137).

κγ) Δικάζει τις εφέσεις κατά καταλογιστικών αποφάσεων, κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 21 παρ. 15 του ν. 2190/1994 (Α' 28).

κδ) Δικάζει τις προσφυγές κατά καταλογιστικών αποφάσεων, κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 50 παρ. 5 του ν. 2725/1999 (Α' 121).

κε) Δικάζει τις εφέσεις κατά αποφάσεων του Υπουργού Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων, με τις οποίες διατάσσεται η επιστροφή από φυσικά ή νομικά πρόσωπα, που θεωρούνται δημόσιοι υπόλογοι, των ποσών που παρανόμως ή αχρεωστήτως εισέπραξαν σε βάρος του Ειδικού Λογαριασμού Εγγυήσεων Γεωργικών Προϊόντων, σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 28 του ν. 2520/ 1997 (Α' 173).

κστ) Αποφαίνεται για υποθέσεις που ανακύπτουν από τον έλεγχο περιουσιακής κατάστασης των προσώπων που αναφέρονται στα άρθρα 1 του ν. 3213/2003 (Α' 309) και 1 παρ. 1 του ν. 4065/2012 (Α' 77).

κζ) Γνωμοδοτεί, σύμφωνα με το άρθρο 73 παρ. 2 του Συντάγματος, σε νομοσχέδια που αναφέρονται στην τροποποίηση των συνταξιοδοτικών νόμων ή στην απονομή σύνταξης ή στην αναγνώριση υπηρεσίας που παρέχει δικαίωμα σε σύνταξη, εφόσον η σύνταξη βαρύνει το δημόσιο ταμείο ή τον προϋπολογισμό Ν.Π.Δ.Δ..

κη) Γνωμοδοτεί σε θέματα που θέτουν οι Υπουργοί εφόσον, κατά την κρίση του, η ζητούμενη γνώμη του δεν αποτελεί πρόκριμα των πράξεων ή των δικαστικών του αποφάσεων. Για θέματα μισθών και συντάξεων γνωμοδοτεί μόνο σε ερωτήματα του Υπουργού Οικονομικών.

κθ) Παρέχει υπηρεσίες ελέγχου διαχείρισης διεθνών οργανισμών στους οποίους συμμετέχει η Ελλάδα και εκτελεί διεθνή εκπαιδευτικά προγράμματα παροχής ελεγκτικής τεχνογνωσίας σε ελεγκτικούς θεσμούς αντίστοιχους προς αυτό, σύμφωνα με το άρθρο 15 του ν. 3038/ 2002 (Α' 180).

λ) Δικάζει τα ένδικα βοηθήματα και μέσα κατά καταλογιστικών αποφάσεων του Υπουργού Οικονομικών εις βάρος εκκαθαριστών περιουσιών που περιέρχονται στο Δημόσιο λόγω κληρονομίας, κληροδοσίας ή δωρεάς, καθώς και εκτελεστών διαθηκών, με τις οποίες καταλείπονται στο Δημόσιο, στους Ο.Τ.Α. και σε λοιπά νομικά πρόσωπα, καθώς και σε κοινωφελή ιδρύματα ή σωματεία κληρονομίες ή κληροδοτήματα υπέρ δημόσιων ή κοινωφελών σκοπών, σύμφωνα με τα οριζόμενα στα άρθρα 32, 33, 35, 56, 82, 85 και 102 του α.ν. 2039/1939 (Α' 455).

λα) Ασκεί επίσης και κάθε άλλη αρμοδιότητα, που του ανατίθεται με νόμο.

Τέλος, όλες οι δαπάνες του Δημοσίου, των Ο.Τ.Α. (πρώτου και δεύτερου βαθμού) και των λοιπών Ν.Π.Δ.Δ., καθώς και τα έσοδα αυτών, υπόκεινται σε έλεγχο από το Ελεγκτικό Συνέδριο, σύμφωνα με τις διατάξεις που το διέπουν και τα διεθνή ελεγκτικά πρότυπα.

5.3 Ο προσυμβατικός έλεγχος των συμβάσεων

Ο προσυμβατικός έλεγχος αφορά έλεγχο συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας όπου ο ένας αντισυμβαλλόμενος είναι το δημόσιο ή άλλο νομικό πρόσωπο που ασκεί δημόσια εξουσία. Η κατοχύρωση του ελέγχου θεμελιώνεται στο άρθρο 98 παρ. 1 εδ' β του Συντάγματος

1975/1986/2001 που αναφέρει χαρακτηριστικά: «Ο έλεγχος συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας στις οποίες αντισυμβαλλόμενος είναι το Δημόσιο ή άλλο νομικό πρόσωπο που εξομοιώνεται με το Δημόσιο από την άποψη αυτή, όπως ο νόμος ορίζει».

Επιπλέον, καθιερώθηκε με το άρθρο 15 του Νόμου 2145/1993 – όπως αντικαταστάθηκε από το άρθρο 8 του Νόμου 2741/1999. Συγκεκριμένα, θεσπίστηκε ο έλεγχος νομιμότητας των δημόσιων συμβάσεων για ποσά άνω των δύο εκατομμυρίων εννιακοσίων χιλιάδων ευρώ, ο οποίος και διενεργείται από το Ελεγκτικό Συνέδριο μετά από πρόταση του αρμόδιου υπουργού και πριν από την υπογραφή της σύμβασης.

Επιπρόσθετα, με την πραγματοποίηση του ελέγχου καθιερώνεται η διαφάνεια στη διαδικασία για την εκτέλεση έργων, προμηθειών και παροχή υπηρεσιών όπου αντισυμβαλλόμενοι είναι το δημόσιο και τα δημόσια νομικά πρόσωπα (Γέροντας, 2014) (Μαραγκού, 2016) (αρθ.1ν.4129/13).

Σύμφωνα με τα άρθρα 35-36 ν.4129/13, οι έλεγχοι πραγματοποιούνται πριν από τη σύναψη της σύμβασης από το καθ' ύλην αρμόδιο Κλιμάκιο του Ελεγκτικού Συνεδρίου υποχρεωτικά και αφορούν τις ακόλουθες περιπτώσεις (Γέροντας, Λύτρας, Παυλόπουλος, Σιούτη & Φλογαίτης, 2010) (αρθ.35&36ν.4129/13):

- *Έλεγχος νομιμότητας των συμβάσεων προμήθειας αγαθών, εκτέλεσης έργων και παροχής υπηρεσιών του αρθ.1 ν.2286/1995, εφόσον η αξία τους υπολογίζεται να υπερβεί – χωρίς Φ.Π.Α.- το ποσό του 1.000.000 ευρώ. Ο έλεγχος αυτός επί των συγχρηματοδοτούμενων ως άνω συμβάσεων διενεργείται υποχρεωτικά πριν την σύναψή τους εφόσον η προϋπολογιζόμενη δαπάνη άνευ Φ.Π.Α. υπερβαίνει το ποσό των 5.000.000 ευρώ (Μαραγκού, 2016, σ173-174)*
- *Οι τροποποιητικές συμβάσεις αρχικών που ελέγχθηκαν από το Ελεγκτικό Συνέδριο, εφόσον με τις τροποποιητικές αυτές συμβάσεις επέρχονται ουσιώδεις τροποποιήσεις της αρχικής σύμβασης και το οικονομικό αντικείμενο της τροποποιητικής σύμβασης υπερβαίνει το χρηματικό όριο που εκάστοτε ισχύει για την υπαγωγή στον έλεγχο νομιμότητας (άρθ.24 παρ.4 ΠΔ118/2207) (Μαραγκού, 2016,σ206)*
- *Τον έλεγχο νομιμότητας των συμβάσεων που συνάπτουν οι ΟΤΑ και τα νομικά τους πρόσωπα εφόσον η δαπάνη υπολογίζεται να υπερβεί τις 500.000 ευρώ ενώ αντίστοιχα για τις συμβάσεις από 200.000 έως και 500.000 ευρώ ο έλεγχος των συμβάσεων πραγματοποιείται από τον επίτροπο του Ελεγκτικού Συνεδρίου που είναι*

αρμοδίας για τον προληπτικό έλεγχο των δαπανών των ΟΤΑ και των νομικών τους προσώπων.

- Στον έλεγχο νομιμότητας, υποβάλλονται επίσης, και οι προγραμματικές συμβάσεις του άρθ.225 ν.3463/2006 του δημοσίου, που συνάπτονται μεταξύ των φορέων της τοπικής αυτοδιοίκησης ή αυτών και του Δημοσίου ή άλλων φορέων του δημόσιου τομέα (άρθ.35 ΠΔ410/1995 ΦΕΚ Α'231, όπως αντικαταστάθηκε με τη διάταξη του άρθ.25 ν.2738/1999 ΦΕΚ Α'180). Οι προγραμματικές συμβάσεις που αφορούν συγχρηματοδοτούμενα έργα εφόσον η προϋπολογισθείσα δαπάνη της προγραμματικής σύμβασης είναι ανώτερη των 10.000.000 ευρώ. Οι εκτελεστικές συμβάσεις ανάθεσης έργων, προμηθειών και υπηρεσιών συμπεριλαμβανομένων και των μελετών που συνάπτονται στα πλαίσια των προγραμματικών συμβάσεων υπάγονται στον προσυμβατικό έλεγχο όταν η προϋπολογισθείσα δαπάνη αυτών υπερβαίνει το ποσό των 5.000.000 ευρώ (Μαραγκού 2016, σ174).
- Υπάγονται επίσης οι συμβάσεις που αποτελούν συμπληρωματικές της αρχικής σύμβασης όταν η δαπάνη τους υπερβαίνει τα προαναφερόμενα ποσά ή όταν η αρχική σύμβαση έχει υποβληθεί σε προληπτικό έλεγχο νομιμότητας ή ακόμα και όταν δεν υποβλήθηκε αλλά μετέπειτα συναθροιζόμενη με τη δαπάνη της συμπληρωματικής υπερβαίνει το όριο ελέγχου.
- Οι συμβάσεις παραχώρησης δημοσίου έργου, που συναντώνται στο ελληνικό δίκαιο μετά το ΠΔ23/1992 και τις διατάξεις του άρθ.3 ΠΔ334/2000.
- Οι συμβάσεις προμηθειών, παροχής υπηρεσιών και εκτέλεσης έργων από δημόσιες επιχειρήσεις κοινής ωφέλειας λ.χ 'ΕΘΕΛ Α.Ε.', 'ΑΤΤΙΚΟ ΜΕΤΡΟ Α.Ε.', 'ΔΕΠΑ Α.Ε.', 'ΕΥΔΑΠ', 'ΔΕΥΑΑ', 'ΟΠΕΚΕΠΕ', 'ΟΣΕ Α.Ε.', 'ΕΓΝΑΤΙΑ ΟΔΟΣ Α.Ε.' κοκ
- Οι συμπράξεις δημοσίου και ιδιωτικού τομέα που προβλέπονται στο ν.3389/2005).
- Οι συμβάσεις που διέπονται από το ν.3978/2011 'Δημόσιες Συμβάσεις Έργων, Υπηρεσιών και Προμηθειών στους Τομείς Άμυνας και Ασφάλειας' εφόσον η προϋπολογισθείσα αξία της σύμβασης υπερβαίνει το όριο του 1.000.000 ευρώ. Ομοίως υπάγονται και οι τροποποιητικές συμβάσεις αυτών εφόσον η αξία υπερβαίνει ως άνω όριο, ανεξαρτήτως του εάν η κύρια σύμβαση διήλθε από τον προληπτικό έλεγχο νομιμότητας του Ελεγκτικού Συνεδρίου.
- Οι συμβάσεις που συνάπτει το ΝΠΔΔ με επωνυμία 'Πράσινο Ταμείο', με δικαιούχους-για την εκτέλεση χρηματοδοτικών προγραμμάτων προϋπολογιζόμενης δαπάνη χωρίς Φ.Π.Α.- ποσού μεγαλύτερου ή ίσου των 300.000 ευρώ.

- Συμβάσεις αξιοποίησης των περιουσιακών στοιχείων του ΤΑΙΠΕΔ και των εταιρειών των οποίων το μετοχικό κεφάλαιο ανήκει εξ ολοκλήρου στο Ταμείο και εφόσον το τίμημα ή το χρηματικό αντάλλαγμα της αξιοποίησης υπερβαίνει το ποσό των 500.000ευρώ, αφού όμως προηγουμένως γνωμοδοτήσει το Συμβούλιο Εμπειρογνομόνων.
- Οι συμβάσεις σε επέκταση, βάσει όρου της διακήρυξης, αρχικών συμβάσεων, οι οποίες υπολείπονται του ποσού του 1.000.000ευρώ και των οποίων οι αρχικές δεν έχουν υποβληθεί στον έλεγχο λόγω ποσού..
- Ανεξαρτήτως ποσού, όταν το αντικείμενο της σύμβασης που συνάπτεται ύστερα από επαναληπτικό διαγωνισμό ή απευθείας ανάθεση ήταν αντικείμενο του αρχικού διαγωνισμού, ο οποίος υπαγόταν, λόγω ποσού, στον έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου.
- Ανεξαρτήτως χαρακτηρισμού τους, ακόμη και αυτές οι συμβάσεις που ρητά έχουν εξαιρεθεί ως απόρρητες από το ν.2286/1995 και το ΠΔ370/1995, εφόσον η προϋπολογιζόμενη δαπάνη χωρίς Φ.Π.Α. υπερβαίνει το ποσό του 1.000.000ευρώ (Μαραγκού, 2016, σ175)
- Στους διαγωνισμούς προμηθειών όταν με τη διακήρυξη επιφυλάσσεται δικαίωμα προαίρεσης, η σύμβαση της προμήθειας υποβάλλεται για έλεγχο νομιμότητας ενώπιον του αρμοδίου οργάνου συμπεριλαμβανομένου στην προϋπολογιζόμενη δαπάνη και το ποσό του δικαιώματος προαίρεσης (Μαραγκού, 2016, σ207).

Απέχουν δε του ελέγχου:

- Οι τροποποιητικές συμβάσεις προγραμματικών όταν η τροποποίηση λαμβάνει χώρα μετά τη σύναψη και κατά το στάδιο εκτέλεσης της σύμβασης και δεν προκαλεί αύξηση του οικονομικού της αντικειμένου, τέτοια που να υπερβαίνει το όριο υπαγωγής στον προληπτικό έλεγχο νομιμότητας. Τέτοια περίπτωση αποτελεί η παράταση της διάρκειας ισχύος της προγραμματικής σύμβασης (Μαραγκού, 2016 σ204).
- Οι συμβάσεις δημοσίων έργων των δήμων, περιφερειών και των νομικών προσώπων, η προϋπολογιζόμενη δαπάνη των οποίων άνευ Φ.Π.Α. είναι μικρότερη του 1.000.000ευρώ, εφόσον η κατακυρωτική απόφαση έχει εκδοθεί μέχρι τις 31.10.2010 (Πράξη 26/2011, Ε' Κλιμακ.).

- *Ο εκ των υστέρων έλεγχος δημοσίων συμβάσεων , οι οποίες συνήφθησαν και εκτελέστηκαν χωρίς να έχει προηγηθεί έλεγχος νομιμότητας από το Ελεγκτικό Συνέδριο, είναι εφικτός μόνο μετά από ειδική νομοθετική ρύθμιση σε εξαιρετικές περιπτώσεις και για λόγους υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος (Γέροντας, Λύτρας, Παυλόπουλος, Σιούτη & Φλογαϊτης, 2010) (Μαραγκού, 2016, σ206).*
- *Τέλος, σημειώνεται, πως για τον προσυμβατικό έλεγχο προϋποτίθεται σύμβαση «υπό εκτέλεση» και όχι σύμβαση που ήδη εκτελείται -είτε και μερικώς- καθώς το κλιμάκιο σε τέτοια περίπτωση δεν έχει τη «χρονική αρμοδιότητα» να προβεί στον έλεγχο (Μαραγκού, 2016, σ206).*

5.4 Η διαδικασία του ελέγχου

Οι συμβάσεις των ΟΤΑ και των νομικών τους προσώπων με προϋπολογιζόμενη δαπάνη από 200.000 ευρώ, [(όπως διαμορφώθηκε το κατώτατο όριο ελέγχου μετά την αντικατάσταση της παρ.1 του άρθρου 278 με την παρ.2 του άρθρου 9 του ν.4071/2012 (ΦΕΚ 85 Α΄/11-4-2012)], έως 500.000 ευρώ άνευ ΦΠΑ, υπάγονται στον προσυμβατικό έλεγχο του αρμοδίου Επιτρόπου. Εφόσον το οικονομικό αντικείμενο της σύμβασης υπερβαίνει το ανωτέρω ποσό, οι ανωτέρω συμβάσεις υπάγονται στον προσυμβατικό έλεγχο του αρμοδίου Κλιμακίου. Προκειμένου το Ελεγκτικό Συνέδριο να επιληφθεί του ελέγχου μιας σύμβασης, η αναθέτουσα αρχή οφείλει να καταθέσει στην Γραμματεία της αρμόδιας Υπηρεσίας Επιτρόπου ή του αρμοδίου Κλιμακίου, αίτηση συνοδευόμενη από σχετικό φάκελο, ο οποίος πρέπει να περιέχει όλα τα έγγραφα και στοιχεία της διαγωνιστικής διαδικασίας που οδήγησαν στην ανάδειξη του αναδόχου, καθώς και αυτά των οποίων η έλλειψη έχει επιφέρει, κατά την κείμενη νομοθεσία, τον αποκλεισμό συμμετέχουσας στο διαγωνισμό εταιρείας. Με την ανωτέρω αίτηση κατ' ουσίαν ζητείται η αναγνώριση της νομιμότητας της διαδικασίας που προηγήθηκε της σύναψης της σύμβασης. Με την εκφορά δε της οριστικής του κρίσης για τη νομιμότητα της ελεγχόμενης διαγωνιστικής διαδικασίας και της οικείας σύμβασης και την έκδοση της οριστικής του πράξης, απεκδύεται της ελεγκτικής αρμοδιότητάς του. Επομένως, σε περίπτωση έκδοσης επόμενης πράξης του σε σχέση με τον ίδιο διαγωνισμό, δεσμεύεται από τα οριστικώς κριθέντα ζητήματα, επί των οποίων θεμελίωσε το αποτέλεσμα του ελέγχου του, με την προηγηθείσα οριστική πράξη του, η οποία μπορεί να προσβληθεί μόνο με αίτηση ανάκλησης ενώπιον του VI Τμήματος, εντός της προβλεπόμενης 15νθήμερης προθεσμίας, μετά την άπρακτη πάροδο της οποίας, αυτή καθίσταται απρόσβλητη.

Ο έλεγχος του Ελεγκτικού Συνεδρίου ολοκληρώνεται μέσα σε τριάντα (30) ημέρες από τη διαβίβαση σε αυτό του σχετικού φακέλου. Η δικονομική προθεσμία των 30 ημερών αρχίζει από την διαβίβαση του συνόλου των αναγκαίων για την διενέργεια του ελέγχου στοιχείων (Ελ.Συν. Ε' Κλιμ. 90/2000), αλλιώς ο έλεγχος αναβάλλεται και αναστέλλεται αυτοδικαίως η προθεσμία μέχρι την συμπλήρωση των στοιχείων. Τα συμπληρωματικά στοιχεία ζητούνται από τον φορέα με αναβλητική Πράξη του αρμοδίου Επιτρόπου ή Κλιμακίου. Σε κάθε περίπτωση η προθεσμία των 30 ημερών ανανεώνεται από της υποβολής των συμπληρωματικών στοιχείων. Μετά την ολοκλήρωση του ελέγχου, συντάσσεται Πράξη, η οποία αποφαίνεται για τη νομιμότητα του υποβληθέντος προς έλεγχο σχεδίου σύμβασης και η οποία κοινοποιείται στο φορέα. Μόνον στην περίπτωση που ο προσυμβατικός έλεγχος νομιμότητας αποβεί θετικός είναι δυνατή η υπογραφή της σύμβασης. Αν ο έλεγχος αποβεί αρνητικός η σύμβαση δεν συνάπτεται (ν.4129/13).

Κατά της εκδοθείσας αρνητικής πράξης του Επιτρόπου ή του Κλιμακίου, μπορεί να ασκηθεί αίτηση ανάκλησης εντός αποκλειστικής προθεσμίας δεκαπέντε ημερών στο αρμόδιο VI Τμήμα του Ελ. Συν. σύμφωνα με το άρθρο 279 του ν.3852/2010, σε συνδυασμό με το άρθρο 35 του ν.4129/2013, όπως ισχύει (Μαραγκού & Πέππα, 2011).

Περαιτέρω, με τη διάταξη του άρθρου 14 του ν.3932/2011 (ΦΕΚ Α' 49) «Σύσταση Αρχής Καταπολέμησης της Νομιμοποίησης Εσόδων από Εγκληματικές Δραστηριότητες και της Χρηματοδότησης της Τρομοκρατίας και Ελέγχου των Δηλώσεων Περιουσιακής Κατάστασης» θεσπίστηκε η δυνατότητα υποβολής αίτησης αναθεώρησης κατά αποφάσεων του VI Τμήματος του Ελεγκτικού Συνεδρίου όταν αυτό δικάζει αιτήσεις ανάκλησης κατά των Πράξεων των Ε', ΣΤ' και Ζ' Κλιμακίων (Μαραγκού & Πέππα, 2011).

5.5 Έκταση του προσυμβατικού ελέγχου

Ο έλεγχος που ασκείται εκ μέρους του Ελεγκτικού Συνεδρίου είναι καθολικός και αυτεπάγγελτος ενώ στόχος της νομοθετικής ρύθμισης για τον εν λόγω έλεγχο καθίσταται η διαφύλαξη της διαφάνειας, του υγιούς ανταγωνισμού και του δημόσιου χρήματος και συμφέροντος. Ως εκ τούτου το Ελεγκτικό Συνέδριο επικεντρώνεται στην «οικονομική – δημοσιονομική διαχειριστική» νομιμότητα και μόνο σοβαρές πλημμέλειες θα πρέπει να οδηγούν στη διαπίστωση των εκάστοτε προσυμβατικών παραβάσεων. Στο πλαίσιο αυτής της ελεγκτικής αρμοδιότητάς του, ο Επίτροπος ή το Κλιμάκιο διενεργεί αυτεπάγγελτο, πλήρη, πρωτογενή και καθολικό έλεγχο νομιμότητας των δικαιολογητικών του φακέλου, που στοχεύει στη διαπίστωση

τυχόν ουσιωδών νομικών πλημμελειών σε πράξεις της διαδικασίας που προηγείται της κατάρτισης της σύμβασης. Αξίζει να σημειωθεί ότι το καθ' ύλην αρμόδιο όργανο ελέγχου δεν υποκαθιστά τα αρμόδια διοικητικά όργανα στην ουσιαστική εκτίμηση των πραγμάτων, ούτε ελέγχει την ορθότητα των τεχνικών κρίσεων της Διοίκησης ή τις κρίσεις σκοπιμότητας, αρκούμενο στον έλεγχο της αιτιολογίας των σχετικών διοικητικών πράξεων, καθώς και στον έλεγχο της υπέρβασης ή μη από τα διοικητικά όργανα των άκρων ορίων της διακριτικής τους ευχέρειας (Μαραγκού, 2016, σ175).

Πρόκειται επί της ουσίας για έλεγχο νομιμότητας των πράξεων ή παραλείψεων αυτών και όχι σκοπιμότητας ενώ φέρει στοιχεία ουσιαστικής κρίσεως. Περαιτέρω, ο έλεγχος θα πρέπει να είναι πλήρης και να εκτείνεται σε όλο το φάσμα των διοικητικών πράξεων, οι οποίες προετοιμάζουν την κατάρτιση της σύμβασης. Συγκεκριμένα, ελέγχεται η νόμιμη ανάληψη της δαπάνης, η καταλληλότητα και η χρηματοπιστωτική ικανότητα των διαγωνιζόμενων καθώς και η συμφωνία των όρων του υποβαλλόμενου σχεδίου συμβάσεως με τους όρους της διακήρυξης και της πράξης κατακύρωσης.

Όπως αναφέρθηκε, κρίσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου σχετικά με ζητήματα τεχνικής φύσεως δεν εκφέρονται – δεδομένου ότι το ίδιο δεν διαθέτει εκ των πραγμάτων τις απαραίτητες τεχνικές γνώσεις – κυρίως για λόγους ταχύτητας της διαδικασίας. Αντίθετα, ελέγχεται η ύπαρξη εμπειριστατωμένης αιτιολογίας καθώς και τυχόν υπέρβαση των άκρων ορίων της διακριτικής ευχέρειας της διοίκησης (η διακριτική ευχέρεια που παρέχεται στη διοίκηση εκ του νόμου για τη διαχείριση των εσωτερικών της ζητημάτων) (Κούρτης, 2004).

Σύμφωνα με τα παραπάνω, το Ελεγκτικό Συνέδριο, ελέγχοντας το σχέδιο της σύμβασης καθώς και τα έγγραφα που θα του υποβληθούν κρίνει τα ακόλουθα (Λαζαράτος, 2008):

- Αρχικά το ελεγκτικό συνέδριο οφείλει να ελέγξει την αρμοδιότητά του για την συγκεκριμένη σύμβαση. Εφόσον λοιπόν υπάρχει αρμοδιότητα τότε προβαίνει στον έλεγχο νομιμότητας.
- Ελέγχεται αν το Νομικό Πρόσωπο ερμηνεύοντας και εφαρμόζοντας το σύνολο της νομοθεσίας που αφορά την οικεία τροποποιητική σύμβαση, κινήθηκε εντός της δυνατής νομικής ερμηνείας, δηλαδή αν η υπό κρίση σύμβαση πληροί τα κριτήρια που τίθενται από το νόμο.
- Γίνεται έλεγχος ουσιωδών νομικών πλημμελειών σχετικά με την διαδικασία αναθεωρήσεως και τροποποιήσεως της διοικητικής σύμβασης. Πλημμέλειες που αφορούν την κατοχύρωση θεμελιωδών δικανικών αρχών όπως η προστασία του ελεύθερου και υγιούς ανταγωνισμού, η διαφάνεια κατά τη διενέργεια

διαγωνισμών, η αρχή της αμεροληψίας της δημόσιας διοικήσεως και η αρχή της χρηστής διοικήσεως υπό την έννοια της συνέπειας, εντιμότητας, αντικειμενικότητας και ειλικρίνειας στις πράξεις της διαδικασίας, δεν γίνεται να θεωρηθούν ως επουσιώδεις και ως εκ τούτου εμπίπτουν στον έλεγχο.

- Μεγάλος όγκος των ελέγχων επικεντρώνεται στην ύπαρξη ειδικής και εμπειριστατωμένης αιτιολογίας σχετικά με όλα τα κρίσιμα ζητήματα καθώς και αν τυχόν υφίσταται υπέρβαση των άκρων ορίων της διακριτικής ευχέρειας των οργάνων της διοικήσεως. Ως χαρακτηριστικό παράδειγμα αναφέρεται η περίπτωση αποκλεισμού εργοληπτικής επιχείρησης, η οποία αποκλείστηκε στο στάδιο της τεχνικής αξιολόγησης και δεν ανοίχθηκε η οικονομική της προσφορά. Απαιτείται λοιπόν στο σχετικό πρακτικό της επιτροπής διενέργειας του διαγωνισμού να περιέχεται ειδική αιτιολογία με παράθεση των λόγων για τους οποίους κρίθηκε άκυρη η συμμετοχή της στον διαγωνισμό ενώ η μη παράθεση ειδικής αιτιολογίας στην περίπτωση αυτή αποτελεί ουσιώδη νομική πλημμέλεια στην διαδικασία ανάδειξης αναδόχου.

Περαιτέρω, όταν δεν διαπιστωθούν πλημμέλειες σε ζητήματα της διαδικασίας – νόμιμη συγκρότηση και αρμοδιότητα οργάνου, το είδος της διαδικασίας που επελέγη, την διακήρυξη και την δημοσιότητα του διαγωνισμού - ερευνάται αν νομίμως βρέθηκαν εκτός διαδικασίας οι λοιποί διαγωνιζόμενοι. Έτσι, το Κλιμάκιο διαπιστώνει αν ο αποκλεισμός των λοιπών διαγωνιζόμενων πραγματοποιήθηκε με νόμιμη και επαρκώς εμπειριστατωμένη αιτιολογία της διοίκησης. Ωστόσο, αν αναφέρονται περισσότεροι του ενός λόγοι αποκλεισμού τότε το κλιμάκιο αποφαίνεται για το εάν έστω και ένας από αυτούς είναι βάσιμος. Τέλος, ερευνάται η προσφορά που δόθηκε από την εταιρία με πλήρη έλεγχο.

Για κάθε κατηγορία απαιτήσεων που τίθενται από τον νόμο, ο Εισηγητής συμπληρώνει έναν ειδικό πίνακα, ώστε το Κλιμάκιο να έχει πλήρη εικόνα. Ως προς την πλήρωση των τεχνικών προδιαγραφών, υφίσταται εν τούτοις εξαίρεση. Όπου δεν αναπτύχθηκε ανταγωνισμός ερευνώνται τα στοιχεία αυτά, ενώ όπου αναπτύχθηκε, το Κλιμάκιο φαίνεται να αρκείται στην έρευνα των ενστάσεων που υποβλήθηκαν. Οι λόγοι ενστάσεως εξετάζονται ακόμα και αν η ένσταση απορρίφθηκε ως απαράδεκτη (Σαρμάς, 2003).

Σημαντικό ζήτημα ως προς τους ελέγχους του Ελεγκτικού συνεδρίου, προκύπτει από τη δυνατότητά του ή μη να προχωρά σε έλεγχο ουσίας όταν η Διοίκηση αποκρίνεται πως η πλημμέλεια προέκυψε λόγω πλάνης. Έτσι, έχει κριθεί νομολογιακά ότι παρόλο που το Ελεγκτικό Συνέδριο συχνά εντοπίζει παραβάσεις της νομιμότητας στην εκάστοτε ελεγχόμενη διαγωνιστική

διαδικασία, επιτρέπει τελικά την υπογραφή της σύμβασης, εκτιμώντας ότι η Διοίκηση παραβίασε την κείμενη νομοθεσία χωρίς σκοπιμότητα, δηλαδή χωρίς πρόθεση καταπάτησης του νόμου αλλά από ‘συγγνωστή παραδρομή’, από πεπλανημένη πεποίθηση, δηλαδή από «συγγνωστή πλάνη» (Δέγλερης, 2016), (Ι.Κάρκαλης, 2004). Σημειώνεται η φειδωλή εφαρμογή της εν λόγω τακτικής λόγω του ότι ενέχει σημαντικούς κινδύνους ως προς τη νόμιμη δράση της διοίκησης δεδομένου ότι σε κάθε πλημμελεία της θα μπορεί να επικαλεστεί την ύπαρξη πλάνης.

5.6 Ένδικα μέσα κατά των αποφάσεων του κλιμακίου

Κατά των αρνητικών αποφάσεων του κλιμακίου που κωλύουν τη σύναψη της σύμβασης παρέχονται τα ακόλουθα ένδικα μέσα:

- Ανάκληση: Η πράξη-απόφαση του Κλιμακίου/της Υπηρεσίας Επιτρόπου από τον πιο πάνω έλεγχο που αποφαινεται οριστικά είναι δυνατόν να προσβληθεί με την κατάθεση του ενδίκου μέσου της ανακλήσεως στην γραμματεία του αρμόδιου Τμήματος. Προσβλητέες, είναι μόνο εκείνες οι πράξεις που αποφαινεται ότι κωλύεται η υπογραφή της ελεγχόμενης σύμβασης. Συγκεκριμένα για τις δημόσιες συμβάσεις αναθέτουσα αρχή των οποίων είναι ΟΤΑ και τα νομικά τους πρόσωπα ο νομοθέτης θεσπίζει τον ρητό κανόνα ότι «κατά των πράξεων των Επιτρόπων και των Κλιμακίων, επιτρέπονται αιτήσεις ανάκλησης, σε περίπτωση πλάνης περί τα πράγματα ή το νόμο». Για την άσκηση του εν λόγω ενδίκου μέσου νομιμοποιούνται ενεργητικά α) αυτός που έχει σπουδαίο έννομο συμφέρον προς τούτο ή β) ο Γενικός Επίτροπος της Επικρατείας, χάριν του δημοσίου συμφέροντος. Η προθεσμία άσκησης της αίτησης ανακλήσεως είναι δεκαπέντε ημέρες από την ημερομηνία κοινοποίησης της πράξης του Κλιμακίου από τη Γραμματεία του Τμήματος στον οικείο φορέα και στον Γενικό Επίτροπο ωστόσο η σχετική εκπρόθεσμη υποβολή, δύναται να θεραπευθεί, αν προβληθούν λόγοι ανωτέρας βίας. Ως ανωτέρα βία δύναται να θεωρηθεί και η απρόβλεπτος αιφνίδια ασθένεια του πληρεξουσίου δικηγόρου όταν εξαιτίας αυτής ο δικηγόρος δεν είναι σε θέση το μεν να ενεργήσει ο ίδιος για την εμπρόθεσμη κατάθεση της αίτησης, το δε να ειδοποιήσει εγκαίρως τον εντολέα του για να προβεί στην ενέργεια αυτή (Μαραγκού, 2016, σ216/Αποφ.4869,4083,3639/13&1535/15VI Τμημ.). Κοινοποιείται δε, χωρίς υπαίτια καθυστέρηση, με επιμέλεια του αιτούντος, σε καθέναν που έχει έννομο συμφέρον. Ο πρόεδρος του Τμήματος μπορεί να διατάξει τη γνωστοποίηση με

οποιοδήποτε τρόπο της αίτησης ανάκλησης και σε άλλους που έχουν κατά την κρίση του έννομο συμφέρον. Άλλη αίτηση ανάκλησης δεν επιτρέπεται. Τέλος, σημειώνεται πως η αίτηση ανάκλησης χωρεί για δύο λόγους: α) λόγω πλάνης περί τα πράγματα και β) λόγω πλάνης περί το νόμο (Ελεγκτικό Συνέδριο, 2017).

- Αίτηση Αναθεώρησης: Θεσπίστηκε η δυνατότητα άσκησης αίτησης αναθεώρησης κατά των αποφάσεων του Τμήματος, που εκδίδονται επί αιτήσεων ανάκλησης κατά των πράξεων των Κλιμακίων, η οποία εξετάζεται από το τμήμα του Ελεγκτικού Συνεδρίου Επταμελούς Μείζονος Σύνοψης κατά την έννοια του άρθρου 48 παρ. 3, 4 και 5 του νόμου 4129/2013. Κατά της απόφασης του Τμήματος επί της αίτησης αναθεώρησης δεν επιτρέπεται η άσκηση οποιουδήποτε άλλου ένδικου μέσου. Η αίτηση αναθεώρησης μπορεί να ασκηθεί μόνο μια φορά από όποιον έχει έννομο συμφέρον και κατατίθεται στη γραμματεία του Τμήματος Μείζονος Επταμελούς Σύνοψης μέσα σε αποκλειστική προθεσμία δεκαπέντε ημερών από την κοινοποίηση της προσβαλλόμενης απόφασης, με επιμέλεια της γραμματείας του δικάσαντος την αίτηση ανάκλησης Τμήματος, σε όλους τους διαδίκους που συμμετείχαν στη συζήτηση ενώπιον αυτού του Τμήματος, ενώ για τη συζήτηση της αίτησης αναθεώρησης απαιτείται η κατάθεση παραβόλου επί ποινή απαραδέκτου (Ακριβοπούλου & Ανθόπουλος, 2015) (Μαραγκού, 2016). Η σχετική ευχέρεια όπως προκύπτει από την αιτιολογική έκθεση δεν σκοπεύει στον έλεγχο της Πράξης του Κλιμακίου ή της απόφασης του Τμήματος, αλλά στον έλεγχο των τυχόν νέων στοιχείων σχετικά με τη σύμβαση και το πρόσωπο του αντισυμβαλλόμενου, τα οποία θα μπορούσαν να δημιουργήσουν αμφιβολίες για την ομαλή και απρόσκοπτη εκτέλεση αυτής και να θέσουν σε κίνδυνο το δημόσιο συμφέρον (Μαραγκού, 2016, σ218-219/Πρακτ.Ολομελ. Ελσυν σε Συμβούλιο 2η Συν./16.03.2011).
- Άρση αμφισβήτησης για την έννοια διατάξεων τυπικού νόμου: Προβλέπεται περαιτέρω και μία επιπλέον των αιτήσεων ανάκλησης και αναθεώρησης διαδικασία, αυτής της άρσης αμφισβήτησης για την έννοια διατάξεων τυπικού νόμου. Και σε αυτή την περίπτωση αρμόδιο για την εκδίκαση είναι το ίδιο Τμήμα επταμελούς σύνοψης, το οποίο καλείται να άρει την αμφισβήτηση για την έννοια των διατάξεων τυπικού νόμου που γεννάται, είτε αν εκδόθηκαν για τις διατάξεις αυτές αντίθετες Πράξεις ή Πρακτικά Κλιμακίων, είτε αν υπάρχει αμφιβολία για την αληθινή έννοια αυτών. Η διάταξη προβλέπει δηλαδή δύο λόγους αμφιβολίας, κατά τρόπο τέτοιο ώστε η συνδρομή καθενός να είναι αρκετή για την έγερση της

αμφισβήτησης και την άσκηση της αρμοδιότητας του Τμήματος. Αυτοί είναι είτε η νομολογιακή αντίθεση μεταξύ πράξεων, αναφορικά με την διάταξη τυπικού νόμου, είτε η αδυναμία ασφαλούς ερμηνευτικής διάγνωσης του αληθινού νοήματος κανόνα δικαίου τυπικού νόμου (Λαζαράτος, 2018), (Μαραγκού, 2016).

5.7 Νομολογία του ΕΣ για τις συμβάσεις των ΟΤΑ

Ακολούθως παρατίθεται νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου για διάφορες περιπτώσεις προσυμβατικού ελέγχου των ΟΤΑ. Μέσω της νομολογίας διαφαίνεται αν έχουν τηρηθεί τα οικονομικά κριτήρια για την παραπομπή σε προσυμβατικό έλεγχο καθώς και κάθε άλλη νόμιμη προϋπόθεση που διέπει τις συμβάσεις. Οι αποφάσεις έχουν ως εξής (Ελεγκτικό Συνέδριο, 2015) (Τράπεζα Νομικού Περιεχομένου Ελεγκτικού Συνεδρίου):

Πράξη 33/18, ΣΤ Κλιμάκιο

<< Το Κλιμάκιο κρίνει τα ακόλουθα:

A. Εφόσον, στην προκειμένη περίπτωση, η αναθέτουσα αρχή επέλεξε να μην υποδιαιρέσει τη σύμβαση σε τμήματα και όρισε με τη διακήρυξη ότι προσφορές υποβάλλονται μόνο για το σύνολο της προμήθειας (ως ενιαίο αντικείμενο), μη νομίμως, ήτοι κατά παράβαση των διατάξεων του άρθρου 59 του ν. 4412/2016, δεν ανέφερε στα έγγραφα της σύμβασης, τους βασικούς λόγους για την απόφασή της αυτή (ούτε εξάλλου στα στοιχεία του φακέλου περιλαμβάνεται ειδική έκθεση κατ' άρθρο 341 του ως άνω νόμου, όπου να αναφέρονται οι λόγοι αυτοί).

B. Οι όροι των άρθρων 2.2.4.1. και 2.2.9.2.B.2 εδ. στ' της διακήρυξης με τους οποίους τίθεται επί ποινή αποκλεισμού, ως προϋπόθεση συμμετοχής στο διαγωνισμό, ήτοι ως κριτήριο ποιοτικής επιλογής, η απαίτηση από όλους τους υποψήφιους οικονομικούς φορείς που συμμετέχουν στον διαγωνισμό να διαθέτουν κτιριακές εγκαταστάσεις εντός της Ελληνικής Επικράτειας με όλες τις απαιτούμενες υποδομές ανάλογες με το μέγεθος της προμήθειας (χώροι αποθήκευσης, χώροι – σημεία σέρβις των προϊόντων κ.λπ.), ελάχιστου εμβαδού 100 m² ανά 1.000 τεμάχια φωτιστικών σωμάτων και να προσκομίσουν προκειμένου να αποδείξουν ότι διαθέτουν τις εγκαταστάσεις αυτές, συμβόλαιο κτήσης ή ενοικίασης ή σχετικό έγγραφο ιδιοκτησίας ή άδειας λειτουργίας των εγκαταστάσεων, καθώς επίσης και θεωρημένο σχέδιο – κάτοψη αυτών, είναι μη νόμιμοι. Τούτο δε διότι περιορίζουν υπέρμετρα και αδικαιολόγητα την προβλεπόμενη από τις διατάξεις του ενωσιακού

και εθνικού δικαίου ανάπτυξη ελεύθερου ανταγωνισμού και είναι δυσανάλογοι με τον επιδιωκόμενο σκοπό, ήτοι την εξασφάλιση της εκτέλεσης της υποχρέωσης του αναδόχου περί συντήρησης των προς προμήθεια ειδών, καθόσον αποτρέπουν τους ενδιαφερόμενους οικονομικούς φορείς που δεν διαθέτουν εκ των προτέρων τέτοιες εγκαταστάσεις από τη συμμετοχή στο διαγωνισμό, αφού τους υποχρεώνει, προκειμένου να συμμετάσχουν σε αυτόν, να αποκτήσουν κατά κυριότητα ή να μισθώσουν τις εν λόγω εγκαταστάσεις, οι οποίες μάλιστα είναι μεγάλου εμβαδού (100 m² ανά 1.000 τεμάχια φωτιστικών σωμάτων) και πρέπει να διατεθούν για μεγάλο χρονικό διάστημα (10 έτη), με κίνδυνο όμως, τελικά οι εν λόγω οικονομικοί φορείς να μην ανακηρυχθούν, για άλλο λόγο, ανάδοχοι στον διαγωνισμό. Για το λόγο αυτό, η διακήρυξη δεν μπορούσε να απαιτεί από τους συμμετέχοντες οικονομικούς φορείς, ως προϋπόθεση για τη συμμετοχή στο διαγωνισμό, να διαθέτουν εκ των προτέρων τις εν λόγω εγκαταστάσεις, αλλά μπορούσε να απαιτεί από αυτούς μόνο να δεσμευτούν, με υπεύθυνη δήλωση, ότι, εφόσον ανακηρυχθούν ανάδοχοι, θα αποδείξουν ότι διαθέτουν αυτές, περαιτέρω δε η διακήρυξη και τα έγγραφα της σύμβασης μπορούσαν να θέσουν, ως ειδικό όρο εκτέλεσης αυτής, κατά την έννοια των διατάξεων του άρθρου 130 παρ. 2 του ν. 4412/2016, συνδεδεμένο με τον έτερο ειδικό όρο εκτέλεσης της σύμβασης περί παροχής από τον ανάδοχο 10ετούς εγγύησης – συντήρησης των προσφερόμενων ειδών, την υποχρέωση μόνο για αυτόν (τον ανάδοχο), να αποδείξει, κατά την έναρξη εκτέλεσης της σύμβασης, ότι διαθέτει τις ως άνω εγκαταστάσεις. Εξάλλου, σε κάθε περίπτωση οι ως άνω όροι είναι μη νόμιμοι και για τον λόγο ότι, κατά παράβαση των αρχών του ελεύθερου ανταγωνισμού και της αναλογικότητας, η διακήρυξη τους θέτει ως κριτήριο επιλογής που αφορά στην επαγγελματική καταλληλότητα του οικονομικού φορέα, με αποτέλεσμα για την πλήρωση αυτών να αποκλείεται η δυνατότητα προσφυγής στην στήριξη στις ικανότητες άλλων φορέων, καθόσον, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 78 του ν. 4412/2016, τέτοια προσφυγή επιτρέπεται μόνο για τα κριτήρια της οικονομικής και χρηματοοικονομικής επάρκειας και της τεχνικής και επαγγελματικής ικανότητας.

Γ. Ο όρος του άρθρου 2.2.6.α της διακήρυξης, σύμφωνα με τον οποίο οι συμμετέχοντες στο διαγωνισμό οικονομικοί φορείς υποχρεούνται επί ποινή αποκλεισμού να έχουν εκτελέσει κατά τη διάρκεια της προηγούμενης τριετίας (οικονομικά έτη 2014, 2015, 2016) τουλάχιστον 10 συμβάσεις προμήθειας του ιδίου αντικείμενου με αυτό της ελεγχόμενης προμήθειας περιορίζει υπέρμετρα και αδικαιολόγητα την ανάπτυξη ελεύθερου ανταγωνισμού και τον κύκλο των δυναμένων να μετάσχουν στην ελεγχόμενη διαδικασία οικονομικών φορέων. Και τούτο διότι εισάγουν ένα αυθαίρετο ποσοτικό κριτήριο (αυτό των 10 τουλάχιστον συμβάσεων), το οποίο δημιουργεί δυσμενή διάκριση εις βάρος των ενδιαφερομένων οικονομικών φορέων, οι οποίοι, να μεν έχουν κατά την προηγούμενη τριετία την απαιτούμενη από τον ίδιο όρο της διακήρυξης τεχνική εμπειρία σε εκτέλεση προμηθειών με ίδιο

αντικείμενο, συνολικού ύψους που καλύπτει το 100 % του προϋπολογισμού της ελεγχόμενης προμήθειας, πλην όμως έχουν εκτελέσει 9 ή λιγότερες τέτοιες προμήθειες, χωρίς η διάκριση αυτή να επιβάλλεται από επιτακτικό σκοπό δημοσίου συμφέροντος και υπερβαίνοντας σε κάθε περίπτωση το βαθμό που είναι αναγκαίος για την επίτευξη του σκοπού της συμμετοχής στο διαγωνισμό οικονομικών φορέων που έχουν επαρκή τεχνική εμπειρία. Συνεπώς, ο όρος αυτός, καθώς και ο όρος του άρθρου 2.2.9.2.B.4 εδ. β' της διακήρυξης, που απαιτεί από τους υποψήφιους οικονομικούς φορείς να προσκομίσουν, προς απόδειξη της ως άνω απαίτησης, τουλάχιστον 10 από τα εκεί αναφερόμενα σχετικά έγγραφα, τα οποία αφορούν σε συμβάσεις προμήθειας του ίδιου αντικειμένου με αυτό της ελεγχόμενης προμήθειας, είναι μη νόμιμοι.

Δ. <<..... ο όρος του άρθρου 2.2.6.β της διακήρυξης, σύμφωνα με τον οποίο οι συμμετέχοντες στο διαγωνισμό οικονομικοί φορείς υποχρεούνται επί ποινή αποκλεισμού να έχουν εκτελέσει κατ' ελάχιστον μία προμήθεια του ίδιου αντικειμένου με αυτό της ελεγχόμενης προμήθειας ανά έτος της προηγούμενης τριετίας περιορίζει υπέρμετρα και αδικαιολόγητα την ανάπτυξη ελεύθερου ανταγωνισμού, τόσο αυτοτελώς όσο και σε συνδυασμό με τον προηγούμενο όρο του άρθρου 2.2.6.α της διακήρυξης, καθόσον δημιουργεί δυσμενή διάκριση εις βάρος των ενδιαφερομένων οικονομικών φορέων, οι οποίοι, να μεν έχουν εντός της προηγούμενης τριετίας την απαιτούμενη τεχνική εμπειρία σε εκτέλεση προμηθειών ίδιου αντικειμένου, συνολικού ύψους που καλύπτει το 100 % του προϋπολογισμού της ελεγχόμενης προμήθειας, πλην όμως δεν έχουν εκτελέσει μέσα στο ένα ή τα δύο έτη της προηγούμενης τριετίας προμήθεια ίδιου αντικειμένου με αυτό της ελεγχόμενης προμήθειας, χωρίς η διάκριση αυτή να επιβάλλεται από επιτακτικό σκοπό δημοσίου συμφέροντος και υπερβαίνοντας σε κάθε περίπτωση το βαθμό που είναι αναγκαίος για την επίτευξη του σκοπού της συμμετοχής στο διαγωνισμό οικονομικών φορέων που έχουν επαρκή τεχνική εμπειρία, αφού, περαιτέρω, οι ως άνω οικονομικοί φορείς δεν μπορούν να θεωρηθούν λιγότερο τεχνικά έμπειροι από τους οικονομικούς φορείς που έχουν εκτελέσει κατ' ελάχιστον μία τέτοια προμήθεια ανά έτος. Συνεπώς, ο όρος αυτός καθώς και ο όρος του άρθρου 2.2.9.2.B.4 εδ. ε' που ορίζει τα σχετικά με αυτόν αποδεικτικά μέσα είναι μη νόμιμοι.

VII. Κατ' ακολουθίαν αυτών και δεδομένου ότι οι νομικές πλημμέλειες που αναφέρθηκαν στην προηγούμενη σκέψη καθιστούν μη νόμιμη την ελεγχόμενη διαγωνιστική διαδικασία, κωλύεται η υπογραφή του υποβληθέντος προς έλεγχο σχεδίου σύμβασης>>>.

Πράξη 77/18, Ζ' Κλιμάκιο

<<..... κατ' ακολουθίαν των ανωτέρω, δεν διαπιστώνονται ουσιώδεις νομικές πλημμέλειες στην ελεγχόμενη διαγωνιστική διαδικασία. Επισημαίνεται ωστόσο ότι, πριν από την υπογραφή της σύμβασης, τα συμπράττοντα μέλη της επιλεγείσας αναδόχου ένωσης εταιρειών θα πρέπει να έχουν προβεί στη σύσταση κοινοπραξίας, όπως ρητώς ορίζεται στο άρθρο 2.2.1 περ.2 της διακήρυξης. Συνεπώς, δεν συντρέχει νόμιμος λόγος που να κωλύει την υπογραφή του υποβληθέντος προς έλεγχο, με το 1725/22.2.2018 έγγραφο της Προϊσταμένης της Διεύθυνσης Τεχνικών Υπηρεσιών του Δήμου XXX (αριθ. πρωτ. Ε.Σ. 15152/28.2.2018), σχεδίου σύμβασης, αντίγραφο του οποίου τηρείται ηλεκτρονικά στη Γραμματεία του Κλιμακίου>>.

Πράξη 373/18, Ζ' Κλιμάκιο

<<Το Κλιμάκιο κρίνει ότι η φερόμενη προς έλεγχο «παράταση» δεν αποτελεί τέτοια, αλλά κατ' ουσίαν απευθείας ανάθεση των οικείων υπηρεσιών, δεδομένου ότι ήδη, από 31.5.2015, έχει λήξει η διάρκεια της αρχικής σύμβασης καθώς και η προβλεπόμενη ετήσια παράταση αυτής, χωρίς να υφίσταται δυνατότητα για περαιτέρω νόμιμες παρατάσεις της διάρκειας ισχύος της (πρβλ. VI Τμ. 1990/2017, Ζ' Κλιμ. 98/2018). Κατόπιν αυτών, εφόσον η ελεγχόμενη σύμβαση δεν συνιστά παρακολούθημα-παράταση αρχικής σύμβασης, ούτως ώστε, λαμβανομένης υπόψη της προϋπολογιζόμενης δαπάνης της αρχικής σύμβασης και της νόμιμης παράτασης αυτής, να υπάγεται σε προσυμβατικό έλεγχο ανεξαρτήτως της αξίας της, και δεδομένου ότι, ως αυτοτελής απευθείας ανάθεση, η εκτιμώμενη αξία της (195.000,00 ευρώ) ανέρχεται σε ποσό που υπολείπεται του ισχύοντος – προκειμένου για τη συγκεκριμένη αναθέτουσα αρχή – ορίου υπαγωγής στον προσυμβατικό έλεγχο (1.000.000 ευρώ), το Κλιμάκιο κρίνει ότι απαραδέκτως εισάγεται για έλεγχο>>.

Πράξη 15/2018, Ε' Κλιμάκιο

<< Από τον έλεγχο των υποβληθέντων στο Κλιμάκιο τούτο στοιχείων δεν διαπιστώθηκαν νομικές πλημμέλειες κατά τη διαδικασία ανάδειξης αναδόχου του ελεγχόμενου έργου και, ως εκ τούτου, δεν συντρέχει νόμιμος λόγος που να κωλύει την υπογραφή του υποβληθέντος σχεδίου σύμβασης, το οποίο επισυνάπτεται στην παρούσα Πράξη και αποτελεί αναπόσπαστο μέρος αυτής. Δεν κωλύεται η υπογραφή του σχεδίου σύμβασης μεταξύ του Δήμου XXXX και της εργοληπτικής επιχείρησης «XXXX», για την εκτέλεση του έργου «ΑΝΤΙΠΛΗΜΜΥΡΙΚΑ ΕΡΓΑ ΔΗΜΟΥ XXXX».

Απόφαση 526/2018, Τμήμα VI

<<Η ελεγχόμενη σύμβαση παραχώρησης μη νομίμως ανατέθηκε από το Δήμο XXXX στηνXXXXXX ΑΕ, κατά παρέκκλιση των διαδικασιών του ν. 4413/2016, καθόσον δεν πληρούνται οι προϋποθέσεις εφαρμογής του άρθρου 16 του εν λόγω νόμου, σύμφωνα με όσα βασίμως έγιναν δεκτά από το Κλιμάκιο από τα στοιχεία του φακέλου δεν προκύπτει με σαφήνεια η εκτιμώμενη αξία της παραχώρησης, ώστε να προσδιοριστεί εάν αυτή υπερβαίνει το προβλεπόμενο στο άρθρο 1 παρ. 2 του ν. 4413/2016 όριο, το οποίο και προσδιορίζει τις εφαρμοστέες διατάξεις. Και τούτο διότι για τον υπολογισμό της εκτιμώμενης αξίας απαιτείται, κατ' άρθρο 8 του ν. 4413/2016, να λαμβάνονται υπόψη, πέραν του «συνολικού κύκλου εργασιών του παραχωρησιούχου καθ' όλη τη διάρκεια της σύμβασης», και οι «πληρωμές ή οποιοδήποτε χρηματοοικονομικό πλεονέκτημα οποιασδήποτε μορφής το οποίο καταβάλλει η αναθέτουσα αρχή ... προς τον παραχωρησιούχο» (βλ. εν προκειμένω, δαπάνες που βαρύνουν το Δήμο εκτός εκείνων που αναφέρονται στο Παράρτημα της σύμβασης) καθώς και η «αξία όλων των αγαθών, υπηρεσιών, περιουσιακών στοιχείων ή/και της χρήσης αυτών που θέτουν οι αναθέτουσες αρχές ... στη διάθεση του παραχωρησιούχου, όπως ιδίως γη ή/και η χρήση αυτής, αρχαιολογικές εργασίες, εργασίες μετακίνησης δικτύων Οργανισμών Κοινής Ωφέλειας, συνοδών έργων κ.λπ., υπό τον όρο ότι είναι αναγκαίες για την εκτέλεση των έργων ή την παροχή των υπηρεσιών» (βλ. εν προκειμένω αξία υπογείου σταθμού), τα στοιχεία δε αυτά δεν περιλαμβάνονται στα στοιχεία του φακέλου.

15. Κατ' ακολουθίαν, η κρινόμενη αίτηση ανάκλησης και η σχετική παρέμβαση, πρέπει να απορριφθούν.

.....

Αποφάινεται ότι η 11/2018 Πράξη του Ζ' Κλιμακίου του Ελεγκτικού Συνεδρίου δεν πρέπει να ανακληθεί.>>.

Απόφαση 903/18-ΕΠΤΑΜΕΛΟΥΣ ΣΥΝΘΕΣΗΣ

<< συντρέχουν οι ρητώς καθοριζόμενες στην παρ. 1 του άρθρου 16 του ν. 4413/2016 προϋποθέσεις για τη σύναψη «ενδοϋπηρεσιακής (in-house) ανάθεσης», η ελεγχόμενη σύμβαση εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της ως άνω διάταξης, ανεξαρτήτως αν μέρος του αντικειμένου της θα ανατεθεί από τη XXXXA.Ε. σε υπεργολάβους. η XXXX Α.Ε. οφείλει σε κάθε περίπτωση κατά τις συναλλαγές της με τρίτους, οι οποίες είναι αναγκαίες για την άσκηση των δραστηριοτήτων που της ανατίθενται με την ελεγχόμενη σύμβαση, να τηρεί τις διατάξεις περί σύναψης δημοσίων συμβάσεων, εφόσον υπερβαίνουν το αντίστοιχο ποσοτικό όριο, πέραν του ότι, όπως

προκύπτει και από τη διατύπωση του άρθρου 12 του σχεδίου και λαμβανομένων υπόψη όσων αναφέρονται στο 3536/12.4.2018 έγγραφο του Διευθύνοντος Συμβούλου της XXX Α.Ε., μικρό μόνο μέρος των παραχωρούμενων υπηρεσιών πρόκειται να ανατεθεί σε υπεργολάβους. Περαιτέρω,η διαχείριση της λειτουργίας του εν λόγω υπόγειου χώρου στάθμευσης επιτρέπεται να παραχωρηθεί σε αναπτυξιακή εταιρεία Ο.Τ.Α., ενώ εμπίπτει στους κύριους καταστατικούς σκοπούς της εταιρείας XXXX Α.Ε., όπως αυτοί αποτυπώνονται στο άρθρο 3 του Καταστατικού της και ειδικότερα στα στοιχεία Α' (επιστημονική, τεχνική υποστήριξη και προώθηση της επιχειρηματικής, οικονομικής και γενικότερα βιώσιμης ανάπτυξης του Δήμου XXXX και Κ' (αξιοποίηση και εκμετάλλευση ακινήτων), η εκτέλεση του κυρίου αντικειμένου της σύμβασης. Με την ελεγχόμενη δε σύμβαση, ο Δήμος XXX επιδιώκει την εκπλήρωση του ανατεθειμένου από το νόμο δημόσιου σκοπού (κατασκευή, συντήρηση και εκμετάλλευση χώρων στάθμευσης) με δικά του κατ' ουσίαν διοικητικά, τεχνικά και λοιπά μέσα, δοθέντος ότι η XXX Α.Ε. ανήκει στο Δήμο σε ποσοστό πλέον του 99%, ενώ ευλόγως αναθέτει τη συγκεκριμένη εμπορική δραστηριότητα στον επιχειρησιακό βραχίονα του Δήμου, που είναι η αναπτυξιακή του ανώνυμη εταιρεία. Συνεπώς, νομίμως μπορεί να συναφθεί η ελεγχόμενη σύμβαση με το ως άνω περιεχόμενο μεταξύ του Δήμου XXX και της εταιρείας με το δ.τ. XXX Α.Ε.

VII. Κατ' ακολουθία των ανωτέρω, οι ένδικες αιτήσεις αναθεώρησης πρέπει να γίνουν δεκτές και να αναθεωρηθεί η 526/2018 απόφαση του VI Τμήματος, ακολούθως δε να επιστραφεί στην αιτούσα εταιρεία XXX Α.Ε. το παράβολο που κατέθεσε για την άσκηση της αίτησής της. Περαιτέρω, γενομένης δεκτής της από 1.2.2018 (Α.Β.Δ 228/2018) αίτησης, πρέπει να ανακληθεί η 11/2018 πράξη του Ζ' Κλιμακίου του Ελεγκτικού Συνεδρίου, μετά δε την ανάκληση αυτής, το Τμήμα αποφαίνεται ότι δεν κωλύεται η υπογραφή του υποβληθέντος σχεδίου σύμβασης.....>>

Απόφαση 848/18, Τμήμα VI

<< Η αιτούσα εταιρεία, που παραστάθηκε στο ακροατήριο κατά τη συζήτηση επί της ένδικης αίτησης ανάκλησης διά του πληρεξουσίου δικηγόρου της, ο οποίος ζήτησε από το Δικαστήριο προθεσμία για τη συμπλήρωση των στοιχείων του φακέλου, την οποία και έλαβε, δεν κατέβαλε το απαιτούμενο από τις διατάξεις του άρθρου 73 του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο, όπως ισχύουν, για την άσκησή της παράβολο. Κατόπιν αυτών και δεδομένου ότι το Δικαστήριο δεν οφείλει να επισημάνει στον υπόχρεο διάδικο ή τον πληρεξούσιο δικηγόρο του τη δικονομική του υποχρέωση για καταβολή παραβόλου, την οποία αυτός οφείλει να γνωρίζει και να τηρεί, σύμφωνα με όσα προηγουμένως έγιναν δεκτά (βλ. σκέψη υπό στοιχείο 2), η ένδικη αίτηση, λόγω ελλείψεως παραβόλου, είναι απορριπτέα ως απαράδεκτη.

Απορρίπτει την αίτηση ανάκλησης της εταιρείας με την επωνυμία «XXXXXXX και ΣΙΑ Ε.Ε.».

Απόφασης 1316/18, ΕΠΤΑΜΕΛΟΥΣ ΣΥΝΘΕΣΗΣ

<< Στην προκειμένη υπόθεση με την προσβαλλόμενη απόφαση απορρίφθηκε, ως απαράδεκτη, η αίτηση ανάκλησης της αιτούσας εταιρείας κατά της 1/2018 Πράξης της Επιτρόπου στην Υπηρεσία Επιτρόπου του Ελεγκτικού Συνεδρίου στο Υπουργείο Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, με την αιτιολογία ότι η αιτούσα εταιρεία, που παραστάθηκε στο ακροατήριο κατά τη συζήτηση επί της αίτησης ανάκλησης διά του πληρεξουσίου δικηγόρου της, δεν κατέβαλε το απαιτούμενο από τις διατάξεις του άρθρου 73 του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο, όπως ισχύουν, για την άσκησή της παράβολο, παρά το γεγονός μάλιστα ότι ο παρασταθείς δικηγόρος ζήτησε από το δικαστήριο προθεσμία για τη συμπλήρωση των στοιχείων του φακέλου, την οποία και έλαβε. Με την υπό κρίση αίτηση προβάλλεται από την αιτούσα ότι δεν επισημάνθηκε από το δικάσαν Τμήμα η παράλειψη καταβολής του οικείου παραβόλου στον πληρεξούσιο δικηγόρο της, ο οποίος δεν ζήτησε προθεσμία καταβολής του παραβόλου, ευρισκόμενος σε συγγνωστή πλάνη ότι υφίσταται υποχρέωση του δικαστηρίου να τον ειδοποιήσει για ελλείψεις του φακέλου, ότι η μη καταβολή του παραβόλου οφείλεται σε αμέλεια, η δε καταβολή του έχει καθαρά εισπρακτικό σκοπό και δεν αποτελεί προαπαιτούμενο για να κριθεί μια υπόθεση στην ουσία, σε κάθε δε περίπτωση έχει καταβληθεί το παράβολο με κωδικό 217147739958-0806-0078. Οι λόγοι αυτοί είναι απορριπτέοι ως αβάσιμοι, διότι, όπως προεκτέθηκε, το δικαστήριο δεν υποχρεούται να επισημάνει στον διάδικο την παράλειψη καταβολής παραβόλου ή να του χορηγήσει αυτεπαγγέλτως προθεσμία καταβολής του, οφείλει δε αυτός να γνωρίζει τις δικονομικές του υποχρεώσεις ενώπιον του δικαστηρίου, στο οποίο προσφεύγει. Ο σκοπός δε των ανωτέρω ρυθμίσεων δεν είναι εισπρακτικός, αλλά έγκειται, όπως προαναφέρθηκε, στην αποτροπή άσκησης προπετών ενδίκων βοηθημάτων και μέσων και, συνακόλουθα, στην εύρυθμη λειτουργία των δικαστηρίων και την αποτελεσματική απονομή της δικαιοσύνης. Περαιτέρω, δεν δύναται να αναπληρωθεί η μη καταβολή παραβόλου για την άσκηση αίτησης ανάκλησης, από την καταβολή του απαιτούμενου παραβόλου, για την άσκηση αίτησης αναθεώρησης, ήτοι εν προκειμένω από το επικαλούμενο 217147739958-0806-0078 ηλεκτρονικό παράβολο της Γενικής Γραμματείας Ηλεκτρονικών Συστημάτων, που καταβλήθηκε για την άσκηση της κρινόμενης αίτησης αναθεώρησης, καθώς στις προαναφερθείσες διατάξεις του άρθρου 73 προβλέπεται αυτοτελής υποχρέωση καταβολής παραβόλου αφενός για την άσκηση αίτησης ανάκλησης και αφετέρου για την άσκηση αίτησης αναθεώρησης.

V. Κατ' ακολουθία των ανωτέρω, η υπό κρίση αίτηση αναθεώρησης πρέπει να απορριφθεί και να διαταχθεί η κατάπτωση του κατατεθέντος από την αιτούσα παραβόλου υπέρ του Δημοσίου

(άρθρο 73 παρ. 4 του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο).

Απορρίπτει την αίτηση αναθεώρησης της εταιρείας «XXXXXXXXXX» κατά της 848/2018 απόφασης του VI Τμήματος του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Και

Διατάσσει την κατάπτωση του κατατεθέντος από την εταιρεία «XXXXXXXXX» παραβόλου υπέρ του Ελληνικού Δημοσίου>>.

Πρόξη 100/2018, Ε΄Κλιμάκιο

<<Εν προκειμένω, από τον φάκελο της υπόθεσης του ελεγχόμενου έργου ελλείπουν τα ακόλουθα ουσιώδη για την κρίση του Κλιμακίου στοιχεία:

α) Τα πρωτότυπα δικαιολογητικά συμμετοχής όλων των διαγωνιζομένων β) Οι πρωτότυπες οικονομικές προσφορές όλων των διαγωνιζομένων γ) Τα πρωτότυπα δικαιολογητικά κατακύρωσης (αρχικά και συμπληρωματικά) της 1^{ης} μειοδότης εταιρείας Α.....δ) Η απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου, με την οποία αποφασίστηκε η δημοπράτηση του έργου ε) Στοιχεία περιβαλλοντικής και αρχαιολογικής αδειοδότησης για το ελεγχόμενο έργο στ) Τα τεύχη δημοπράτησης του έργου, πλην των διακήρυξης, τεχνικής περιγραφής και προϋπολογισμού μελέτης που υπάρχουν στον φάκελο ζ) Η 131/9.5.2017 προσφυγή κατά της 28349/10617/2017 απόφασης της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Αττικής, ενώπιον της Επιτροπής του άρθρου 152 του ν.3463/2006 η) Τα αποδεικτικά κοινοποίησης του 32353/21.9.2017 εγγράφου της ΤΥ περί παράτασης των οικονομικών προσφορών προς όλους τους συμμετέχοντες, δεδομένου ότι τα υποβληθέντα είναι ελλιπή θ) Τα αποδεικτικά κοινοποίησης της 855/2017 απόφασης της Οικονομικής Επιτροπής προς όλους τους συμμετέχοντες ι) Η αναφερόμενη στο σημείο 32 του διαβιβαστικού βεβαίωση της Επιτροπής, η οποία δεν περιλαμβάνεται στα προσαχθέντα στοιχεία ια) Έγγραφο του Δημάρχου, στο οποίο να βεβαιώνεται εάν για το ελεγχόμενο έργο ασκήθηκαν ή/και εκκρεμούν άλλες ενστάσεις και προσφυγές, πλην α) της ένστασης της 1^{ης} μειοδότης ΕΕ και β) των δύο προσφυγών της εταιρείας Α..... ενώπιον της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Αττικής και της Επιτροπής του άρθρου 152 ν.3463/2006, καθώς και εάν ασκήθηκαν ή/και εκκρεμούν αιτήσεις ασφαλιστικών μέτρων και ένδικα βοηθήματα που να αφορούν το ελεγχόμενο έργο. Στη δε περίπτωση που έχουν ασκηθεί άλλες προσφυγές ή αιτήσεις ασφαλιστικών μέτρων ή άλλων βοηθημάτων, να υποβληθούν τα οικεία δικόγραφα καθώς και οι επ' αυτών εκδοθείσες αποφάσεις ιβ) Διευκρινίσεις για το εάν, μετά την παραδοχή της ένστασης της 1^{ης} μειοδότης ΕΕ και την απόρριψη των προσφυγών της εταιρείας Α....., ανασυντάχθηκε ο αρχικός πίνακας μειοδοσίας, προκειμένου να συμπεριλάβει όλες τις προσφορές που είχαν απορριφθεί για τον ίδιο με τον λόγο απόρριψης της 1^{ης} μειοδότης ΕΕ. Σε

καταφατική περίπτωση, να υποβληθεί ο πίνακας αυτός. Και ιγ) Διευκρινίσεις για το εάν παρέτειναν την προσφορά τους οι εταιρείες 1. Τ....., 2. Π....., 3. Σ....., 4. Ν....., 5. Ν. Π....., 6. V....., 7. Ν. Π..... και 8. Β....., καθώς τούτο δεν προκύπτει από τα προσαχθέντα έγγραφα.

Ενόψει των ανωτέρω, το Κλιμάκιο κρίνει ότι πρέπει να αναβάλει την οριστική του κρίση, έως ότου ο Δήμος προσκομίσει τα ως άνω ελλείποντα στοιχεία>>.

Πράξη 682/17, Επταμελούς Σύθεσης

<<η επίμαχη κατηγορία εργασιών προέκυψε στο σύνολό της από μεταβολή στο σχεδιασμό του έργου, μετά από επανεκτίμηση των συνθηκών αναφορικά με την κατασκευή των ιδιωτικών συνδέσεων και δεν οφείλεται σε απρόβλεπτες περιστάσεις και δη στην επικαλούμενη από τους αιτούντες κάμψη της οικοδομικής δραστηριότητας, γεγονός που θα συνεπαγόταν, όπως ορθώς επισημάνθηκε με την προσβαλλόμενη απόφαση, και τη μείωση του αριθμού των υδρομετρητών που, όμως, εν προκειμένω παρέμεινε σταθερός, χωρίς τούτο να δικαιολογείται από την επικαλούμενη αύξηση του αριθμού οικοδομικών αδειών μεταξύ των ετών 2007 έως 2014, όταν από τα στοιχεία του φακέλου σαφώς προκύπτει η σταθερά φθίνουσα πορεία της έκδοσης τέτοιων αδειών κατά τα έτη 2007, 2014, 2015 και 2016. Σε κάθε περίπτωση, άλλωστε, η επιλογή τοποθέτησης ενός υδρομετρητή σε κάθε φρεάτιο και ταυτόχρονα στεγανοποίησης της υποδοχής για το δεύτερο υδρομετρητή, ουδόλως προκύπτει ότι εξετάστηκε κατά την επικαιροποίηση της μελέτης το έτος 2011, οπότε και είχε εκδηλωθεί σε ένα βαθμό η οικονομική κρίση που οδήγησε, ακολούθως, σε μείωση της ζήτησης, ούτε αιτιολογείται γιατί δεν υιοθετήθηκε εξ αρχής σε περιπτώσεις μονοκατοικιών, όπου δεν παρίσταται ανάγκη εφαρμογής της λύσης που επελέγη από την αρχική μελέτη. Περαιτέρω, κανένας από τους προβαλλόμενους με τις αιτήσεις ισχυρισμούς δεν δικαιολογεί την, επίσης περιεχόμενη στην επίμαχη κατηγορία εργασιών, αύξηση του αριθμού των φρεατίων από 5.000 σε 8.000, η οποία αναδείχθηκε με το 19022/7.11.2016 διευκρινιστικό έγγραφο του Διευθυντή Τεχνικών Υπηρεσιών και καταδεικνύει, κατά τα ορθώς κριθέντα με την προσβαλλόμενη απόφαση, αστοχία της αρχικής μελέτης, η οποία προσδιόρισε εσφαλμένως τη διάταξη των ιδιωτικών συνδέσεων (δύο υδρομετρητές ανά φρεάτιο) και δεν προκύπτει ότι έλαβε υπόψη την πιθανότητα αποκλίσεων, ιδίως στην περίπτωση μονοκατοικιών. Τέλος, το επικαλούμενο δημόσιο συμφέρον, που προφανώς εξυπηρετείται με την ολοκλήρωση των εν λόγω εργασιών, δεν αναιρεί την υποχρέωση των αναθετουσών αρχών για τήρηση των διαδικασιών ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων, οι οποίες έχουν επίσης θεσπιστεί για λόγους δημοσίου συμφέροντος, ενώ ο προβαλλόμενος από το Δήμο λόγος περί συγγνωστής πλάνης πρέπει να απορριφθεί προεχόντως

ως απαράδεκτος, αφού η συγγνωστή πλάνη δεν αποτελεί λόγο αναθεώρησης, σύμφωνα με το άρθρο 37 παρ. 1 του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο.

10. Κατ' ακολουθία των ανωτέρω, οι ένδικες αιτήσεις αναθεώρησης πρέπει να γίνουν εν μέρει δεκτές, να αναθεωρηθεί εν μέρει η 213/2017 Απόφαση του VI Τμήματος του Ελεγκτικού Συνεδρίου και δη κατά το μέρος που απέρριψε την από 27.12.2016 αίτηση του Δήμου XXXXXXXX για την ανάκληση της 424/2016 Πράξης του Ε' Κλιμακίου ως προς τις εργασίες διάνοιξης χανδάκων με περιστρεφόμενο τροχό, ποσού 297.844,50 ευρώ και, κατ' αποδοχή εν μέρει της αίτησης ανάκλησης, να ανακληθεί η ανωτέρω 424/2016 Πράξη μόνο κατά το μέρος που αφορά τις εργασίες αυτές και να υπογραφεί κατά το αντίστοιχο μέρος το σχέδιο της ελεγχόμενης 1^{ης} συμπληρωματικής σύμβασης μεταξύ των αιτούντων. Κατά τα λοιπά, πρέπει οι ένδικες αιτήσεις να απορριφθούν και να διαταχθεί η κατάπτωση του κατατεθέντος από την πρώτη αιτούσα παραβόλου υπέρ του Δημοσίου (άρθρο 73 παρ. 4 του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο). Δέχεται εν μέρει τις αιτήσεις της εταιρίας με την επωνυμία «ΜXXXXXXXXXXXXX» και του Δήμου XXXXXXXXXX.

Αναθεωρεί εν μέρει τη 213/2017 Απόφαση του VI Τμήματος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, κατά τα οριζόμενα στο σκεπτικό της παρούσας.>>

Πράξη 494/17, Ε'Κλιμάκιο

<<..... το Κλιμάκιο διαπιστώνει τα ακόλουθα:

Α. Από τα ανωτέρω στοιχεία δεν προκύπτουν αιτιολογημένα οι περιστάσεις σοβαρού επικείμενου κινδύνου που επέβαλαν την κατεπείγουσα εκτέλεση του έργου, κατόπιν προσφυγής στην εξαιρετική διαδικασία της ανάθεσης μεταξύ περιορισμένου αριθμού προσκαλουμένων εργοληπτικών επιχειρήσεων, χωρίς δημοσίευση σχετικής διακήρυξης. Ειδικότερα, από την ως άνω 207/23.11.2009 απόφαση του Κοινοτικού Συμβουλίου XXXXXX δεν προκύπτει ότι οι κατηγορίες εργασιών που ήταν αναγκαίες για τις αποκαταστάσεις ρεμάτων και δικτύων ύδρευσης ήταν έκτασης και έντασης απαγορευτικής της τακτικής ανοικτής διαδικασίας ανάθεσης. Επισημαίνεται ότι ειδικά οι εργασίες καθαρισμού ρεμάτων στους οικισμούς XXXXXX, XXXXX και XXXXX και η κατασκευή τοιχίων αντιστήριξης σε διασταυρώσεις ρεμάτων και δόμων καθώς και ιρλανδικών τάφρων δεν δικαιολογούν την εφαρμογή της εξαιρετικής διαδικασίας ανάθεσης. Αντιθέτως, τέτοιες εργασίες εκτελούνται προληπτικά, προγραμματισμένα και με τακτικές διαγωνιστικές διαδικασίες ανάθεσης. Περαιτέρω, ότι το νησί δεν υπέστη ζημιές από τις οποίες προέκυπτε σοβαρός επικείμενος κίνδυνος επιβεβαιώνεται από τις περιορισμένες αναφορές που γίνονται για το ζήτημα αυτό στην προαναφερθείσα από 29.10.2009 εισήγηση του Νομάρχη XXXXXXXXXX, στην οποία εκτίθεται ότι

ο ήδη Δήμος XXXXXXXXXXXX επλήγη μεν από ισχυρές βροχοπτώσεις, ωστόσο οι καθαρισμοί ρεμάτων που είχαν συντελεστεί απέδωσαν και συνέβαλαν στο να μην προκληθούν πλημμυρικά φαινόμενα ούτε να απειληθούν ζωές και περιουσίες. Επίσης, στην ίδια εισήγηση, αντίθετα προς τις εκτενείς παρατηρήσεις που αφορούσαν στα προβλήματα που παρουσιάστηκαν στα XXXXXXXX, ως προς το XXXXXXXXXXXX, μεταξύ άλλων περιοχών, δεν έγινε αναφορά σε εκτεταμένες ζημιές είτε σε υποδομές είτε άλλες.

B. Το γεγονός ότι δεν συνέτρεχαν περιστάσεις σοβαρού επικείμενου κινδύνου, αποδέχθηκε σιωπηρά ο Δήμος XXXXXXXXXXXX κατά την άσκηση της από 20.9.2010 αίτησης ακύρωσης ενώπιον του Διοικητικού Εφετείου Αθηνών, η συζήτηση της οποίας ως ενδίκου βοηθήματος ούτε συντελείται άμεσα ούτε προσδιορίζεται άμεσα, ενώ σε κάθε περίπτωση η άσκησή της συνεπάγεται την πάροδο μακρού χρόνου μέχρι την έκδοση απόφασης. Η, κατά τα λοιπά, νόμιμη επιλογή να ασκηθεί αίτηση ακύρωσης, ενόψει της μακροχρόνιας εκκρεμότητας που συνεπαγόταν και της αδυναμίας να εκτελεστούν οι υπόψη εργασίες, ανέτρεψε στο σύνολό του οποιοδήποτε δικαιολογητικό στοιχείο επικαλέστηκε η αναθέτουσα αρχή προκειμένου να αιτιολογήσει την προσφυγή της στην εξαιρετική διαδικασία ανάθεσης για την αντιμετώπιση επικείμενου κινδύνου. Εξάλλου, στο προαναφερόμενο 2444/2017 έγγραφο γίνεται επίκληση της ανάγκης να εκτελεστεί το έργο στην παρούσα φάση, ενόψει του επερχόμενου χειμώνα, λόγω των ακραίων φαινομένων που παρατηρούνται στην επικράτεια και λόγω των πυρκαγιών που έχουν δημιουργήσει και στο XXXXXXXX αυξημένες ανάγκες αντιπλημμυρικής προστασίας. Ωστόσο, οι ισχυρισμοί αυτοί δε συνδέονται με τις βροχοπτώσεις στις 24-25.10.2009 και δεν δικαιολογούν την εκτέλεση του έργου σήμερα, ύστερα από εξαιρετική διαδικασία ανάθεσης λόγω σοβαρού επικείμενου κινδύνου που ανέκυψε κατά το έτος 2009 (πρβ. 493/2017 Ε΄ Κλιμακίου)

Γ. Τέλος, δοθέντος ότι στην Ε055 Τροπ. 1/24.12.2014 απόφαση του Υπουργού Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας το έργο εγγράφηκε με προϋπολογισμό 830.000 ευρώ, στο δε προϋπολογισμό του Δήμου XXXXXXXXXXXX έχει εγγραφεί πίστωση κατά πολύ μικρότερη, ποσού 300.000 ευρώ, η συμβατική δαπάνη δεν καλύπτεται στο σύνολό της.

7. Κατ' ακολουθία αυτών, από τον έλεγχο των υποβληθέντων στο Κλιμάκιο στοιχείων διαπιστώθηκαν ουσιώδεις νομικές πλημμέλειες κατά τη διαδικασία ανάδειξης αναδόχου του ελεγχόμενου έργου και, ως εκ τούτου, συντρέχει νόμιμος λόγος που κωλύει την υπογραφή του υποβληθέντος για προσυμβατικό έλεγχο σχετικού σχεδίου σύμβασης. Κωλύεται η υπογραφή του σχεδίου σύμβασης με αντικείμενο το έργο "Κατεπείγουσες εργασίες αποκατάστασης ζημιών του οδικού δικτύου από την θεομηνία της 24-25 Οκτωβρίου που έπληξε τη ν. XXXXXXXX">>.

Απόφαση 691/2018, Τμήμα VI

<< Το Τμήμα κρίνει ότι δεν προκύπτουν αιτιολογημένα οι περιστάσεις σοβαρού επικείμενου κινδύνου που επέβαλαν την κατεπείγουσα εκτέλεση του έργου κατόπιν εξαιρετικής διαδικασίας ανάθεσης χωρίς δημοσίευση διακήρυξης, κατά τα ορθώς κριθέντα υπό του Κλιμακίου. Ειδικότερα, από την 207/23.11.2009 απόφαση του Κοινοτικού Συμβουλίου XXXXX δεν προκύπτει ότι οι κατηγορίες εργασιών που ήταν αναγκαίες για τις αποκαταστάσεις ρεμάτων και δικτύων ύδρευσης ήταν έκτασης και έντασης απαγορευτικής της τακτικής ανοικτής διαδικασίας ανάθεσης. Συγκεκριμένα, οι εργασίες καθαρισμού ρεμάτων στους οικισμούς XXXXX, XXXXXXXX και XXXX και η κατασκευή τοιχίων αντιστήριξης σε διασταυρώσεις ρεμάτων και δόμων καθώς και ιρλανδικών τάφρων δεν δικαιολογούν την εφαρμογή της επίμαχης εξαιρετικής διαδικασίας ανάθεσης, καθόσον τέτοιου είδους εργασίες εκτελούνται προληπτικά, προγραμματισμένα και με τακτικές διαγωνιστικές διαδικασίες ανάθεσης. Περαιτέρω, το νησί δεν υπέστη ζημιές από τις οποίες προέκυπτε σοβαρός επικείμενος κίνδυνος, όπως επιβεβαιώνεται από τις περιορισμένες αναφορές που γίνονται στην προαναφερθείσα από 29.10.2009 εισήγηση του Νομάρχη XXXXXXXX, στην οποία εκτίθεται ότι ο ήδη Δήμος XXXXXXXX επλήγη μεν από ισχυρές βροχοπτώσεις, ωστόσο οι καθαρισμοί ρεμάτων που είχαν συντελεστεί απέδωσαν και συνέβαλαν στο να μην προκληθούν πλημμυρικά φαινόμενα ούτε να απειληθούν ζωές και περιουσίες. Επίσης, στην ίδια εισήγηση, ενώ αναφέρονται εκτενώς παρατηρήσεις για ζημιές και φθορές σε υποδομές και περιουσίες πολιτών στα XXXXXXX, δεν αναφέρονται εκτεταμένες ζημιές στο XXXXXXX. Εξάλλου, το γεγονός ότι δεν συνέτρεχαν περιστάσεις σοβαρού επικείμενου κινδύνου, αποδέχθηκε σιωπηρά ο ήδη Δήμος XXXXXXX κατά την άσκηση της από 20.9.2010 αίτησης ακύρωσης ενώπιον του Διοικητικού Εφετείου Αθηνών, η συζήτηση της οποίας ως ενδίκου βοηθήματος δεν συντελείται άμεσα, σε κάθε δε περίπτωση η άσκησή της συνεπάγεται την πάροδο μακρού χρόνου μέχρι την έκδοση απόφασης. Τέλος, οι αναφερόμενοι στο 2444/2017 έγγραφο του Δημάρχου XXXXXXXX ισχυρισμοί περί ανάγκης να εκτελεστεί το έργο στην παρούσα φάση, ενόψει του επερχόμενου χειμώνα, λόγω των ακραίων φαινομένων που παρατηρούνται στην επικράτεια και λόγω των πυρκαγιών που έχουν δημιουργήσει και στο XXXXX αυξημένες ανάγκες αντιπλημμυρικής προστασίας, αφενός δεν συνδέονται με τις βροχοπτώσεις στις 24-25.10.2009, αφετέρου δεν δικαιολογούν την εκτέλεση του έργου σήμερα κατόπιν της επίμαχης εξαιρετικής διαδικασίας ανάθεσης λόγω σοβαρού επικείμενου κινδύνου που ανέκυψε κατά το έτος 2009. Περαιτέρω, το Τμήμα κρίνει ότι η συμβατική δαπάνη του έργου δεν καλύπτεται στο σύνολό

της κατά τα ορθώς κριθέντα υπό του Κλιμακίου, δοθέντος ότι στην Ε055 Τροπ. 1/24.12.2014 απόφαση του Υπουργού Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας το έργο εγγράφηκε με προϋπολογισμό 830.000 ευρώ, στο δε προϋπολογισμό του Δήμου ΧΧΧΧΧ έχει εγγραφεί πίστωση ποσού 300.000 ευρώ. Τέλος, ο ισχυρισμός περί συνδρομής συγγνωστής πλάνης των οργάνων της αναθέτουσας αρχής είναι απορριπτέος ως αβάσιμος ενόψει της σαφήνειας των εφαρμοστέων διατάξεων, ενώ ο ισχυρισμός περί συνδρομής λόγων υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος, αναγόμενους στη ματαίωση της χρηματοδότησης και της υλοποίησης του έργου είναι ομοίως απορριπτέος ως αβάσιμος, διότι το δημόσιο συμφέρον εξυπηρετείται προεχόντως με την τήρηση της νομιμότητας στις διαδικασίες ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων.

VI. Κατ' ακολουθίαν των ανωτέρω, η προσβαλλόμενη πράξη δεν πρέπει να ανακληθεί και η υπό κρίση αίτηση πρέπει να απορριφθεί.

Απορρίπτει την αίτηση ανάκλησης.

Δεν ανακαλεί την 494/2017 πράξη του Ε' Κλιμακίου του Ελεγκτικού Συνεδρίου, κατά τα οριζόμενα στο σκεπτικό της παρούσας>>.

Απόφαση 1311/18, ΤΜΗΜΑ ΜΕΙΖΟΝΟΣ – ΕΠΤΑΜΕΛΟΥΣ ΣΥΝΘΕΣΗΣ

<<Με το με αριθ. πρωτ. 49773/9.3.2018 έγγραφο του Προϊσταμένου του Τμήματος Τεχνικής Υποστήριξης Νησιωτικών Δήμων της Διεύθυνσης Τεχνικών Έργων της Περιφέρειας ΧΧΧΧ, το οποίο εκδόθηκε κατόπιν του με αριθ. πρωτ. 376/26.2.2018 εγγράφου του Δήμου ΧΧΧΧΧ, με το οποίο ο οικείος Δήμος ζήτησε να ενημερωθεί για την σημερινή κατάσταση των χώρων, που ήταν αντικείμενο μεταξύ άλλων της μελέτης «Επείγουσες αποκαταστάσεις ρεμάτων και δικτύων ύδρευσης, που επλήγησαν από τη θεομηνία της 24-25 Οκτωβρίου 2009», βεβαιώνονται, κατόπιν διενέργειας αυτοψίας και ελέγχου των χώρων αυτών από τεχνικούς υπαλλήλους της Διεύθυνσης Τεχνικών Έργων της Περιφέρειας ΧΧΧΧΧ, ειδικότερα τα ακόλουθα: Ως προς τα ρέματα ότι καμία εργασία αποκατάστασης δεν έχει εκτελεστεί τα τελευταία χρόνια και η αναγκαιότητα θωράκισης των οικισμών της νήσου από μελλοντικές πλημμύρες, ειδικότερα της ΧΧΧΧΧ και του ΧΧΧΧΧ, είναι πολύ μεγάλη. Υπάρχει ακόμη και σήμερα συσσώρευση φερτών υλικών σε διάφορα σημεία των ρεμάτων, ενώ δεν έχουν κατασκευαστεί τα απαιτούμενα τεχνικά έργα (π.χ. τοιχεία, οχετοί κ.λ.π.). Ως προς τα δίκτυα ύδρευσης ότι οι ζημιές, που είχαν προξενηθεί από τις πλημμύρες το έτος 2009 ήταν σχετικά περιορισμένες, όμως συμπεριλήφθηκαν στις ως άνω μελέτες προκειμένου να αποκατασταθούν. Το θέμα αυτό αντιμετωπίστηκε σποραδικά και όχι βάσει μελέτης προκειμένου να επανέλθει η παροχή

νερού στις ιδιοκτησίες, όμως η ανάγκη αποκατάστασης με ενιαίο και τεχνικά ορθό τρόπο συνεχίζει να υφίσταται. Κατόπιν των ανωτέρω, όπως περαιτέρω βεβαιώνεται με το ανωτέρω έγγραφο του Προϊσταμένου του Τμήματος Τεχνικής Υποστήριξης Νησιωτικών Δήμων της Διεύθυνσης Τεχνικών Έργων της Περιφέρειας XXXXXX, οι εργασίες, που αναφέρονται στην 156/2009 μελέτη, πρέπει να υλοποιηθούν το ταχύτερο δυνατόν. Περαιτέρω, με το 125675/26.6.2018 έγγραφο του Προϊσταμένου του Τμήματος Τεχνικής Υποστήριξης Νησιωτικών Δήμων της Διεύθυνσης Τεχνικών Έργων της Περιφέρειας XXXXXXXX βεβαιώνεται ότι αναφορικά με τη χρηματοδότηση του έργου με την από 2.6.2016 απόφαση του Υφυπουργού Οικονομίας, Ανάπτυξης και Τουρισμού (ΑΔΑ: 7ΚΓ34653Ο7-ΙΣΔ-ΕΚΔΟΣΗ ΑΡΧΙΚΗΣ ΣΑ Ε 055 ΤΡΟΠ 00) έχει ενταχθεί και χρηματοδοτηθεί, μεταξύ άλλων, το ελεγχόμενο έργο με κωδικό 2014ΣΕ055000020955 με το ποσό των 830.000,00 ευρώ και ότι η μικρή απόκλιση του κόστους ολοκλήρωσής του από την υπάρχουσα πίστωση (υπολείπεται περίπου 10%) μπορεί να καλυφθεί από ίδιους πόρους του Δήμου XXXXXXXX από τον προϋπολογισμό του Δήμου του τρέχοντος ή του επόμενου έτους, δεδομένου ότι η ολοκλήρωση του έργου σε κάθε περίπτωση δεν μπορεί να γίνει πριν από το επόμενο οικονομικό έτος 2019. Περαιτέρω, βεβαιώνεται ότι η ως άνω απόκλιση του κόστους δύναται να καλυφθεί και από το Υπουργείο Εσωτερικών με επαύξηση της πίστωσης, που έχει ήδη διατεθεί, εφόσον αυτό ζητηθεί από το Δήμο XXXXXXXX και γίνει αποδεκτό στην Υπουργική Απόφαση της επόμενης αναμόρφωσης του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων του Υπουργείου Εσωτερικών. Τέλος, βεβαιώνεται ότι εναλλακτικά, και έχοντας υπόψη τη φύση των έργων, τις εργασίες που περιλαμβάνονται σε αυτό και εν γένει το τεχνικό αντικείμενο που αναφέρεται στη μελέτη, το έργο αυτό δύναται να εκτελεσθεί μέχρι το ύψος της υφιστάμενης πίστωσης, αφαιρουμένων ορισμένων εργασιών ήσσονος σημασίας που αφορούν εργασίες εξωραϊσμού και αισθητικής διαμόρφωσης του έργου, οι οποίες θα μπορούσαν να εκτελεστούν από το Δήμο XXXXXXXX σε επόμενο στάδιο. Στην περίπτωση αυτή, όπως περαιτέρω βεβαιώνεται, δεδομένου και του μεγάλου όγκου εργασιών, που θα εκτελεστούν, διασφαλίζεται πλήρως το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα, που είναι η αποκατάσταση των ζημιών από τις πλημμύρες, αλλά και η πλήρης και ολοκληρωμένη αντιπλημμυρική θωράκιση του νησιού. Από τα ανωτέρω έγγραφα προκύπτει ότι οι ζημιές, η αποκατάσταση των οποίων αποτελεί αντικείμενο της ελεγχόμενης σύμβασης, προκλήθηκαν από τα έντονα καιρικά φαινόμενα της 24-25 Οκτωβρίου 2009, που έπληξαν τη XXXXXX, για την αποκατάσταση των οποίων ο Δήμος άμεσα προέβη στη σύνταξη μελέτης και προσέφυγε στη διαδικασία των άρθρων 3 εδ. γ' και 28 παρ. 1 εδ. γ' του ν. 3669/2008 προς αποτροπή επικείμενου κινδύνου σε περίπτωση εκδήλωσης παρόμοιων καιρικών φαινομένων. Ακολούθως, μετά την έκδοση της 1293/2014 απόφασης του Διοικητικού Εφετείου Πειραιά, με την οποία, κατόπιν άσκησης, της από 20.9.2010 αίτησης ακύρωσης του Δήμου XXXXXXXX, ακυρώθηκε η 07/ΔΤΑ/1047/26.2.2010 απόφαση του Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας XXXXXX ως αναρμοδίως κατά χρόνο εκδοθείσα, μετά

την παρέλευση της προβλεπόμενης εικοσαήμερης αποκλειστικής προθεσμίας για την άσκηση ελέγχου νομιμότητας, καθώς και η 13/3.6.2010 απόφαση (θέμα 3^ο) της Επιτροπής του άρθρου 152 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων, ο Δήμος συμπεριέλαβε, με την 102/29.9.2015 απόφαση, στο Τεχνικό Πρόγραμμα έτους 2016 το προαναφερόμενο έργο και αναζήτησε χρηματοδότηση για την υλοποίησή του. Δεδομένου, δε, ότι με το με αριθ. πρωτ. 49773/9.3.2018 έγγραφο του Προϊσταμένου του Τμήματος Τεχνικής Υποστήριξης Νησιωτικών Δήμων της Διεύθυνσης Τεχνικών Έργων της Περιφέρειας XXXXX, το οποίο εκδόθηκε κατόπιν διενέργειας αυτοψίας από τεχνικούς υπαλλήλους της Περιφέρειας XXXXXX στους χώρους του έργου, βεβαιώνεται ότι τα έργα, που αποτελούν αντικείμενο της ελεγχόμενης σύμβασης, επιβάλλεται να εκτελεστούν το ταχύτερο δυνατό, το Τμήμα κρίνει ότι συντρέχουν λόγοι κατεπείγοντος για την εκτέλεση του ελεγχόμενου έργου, για να θωρακιστούν οι οικισμοί του νησιού από μελλοντικές πλημμύρες, ενόψει και του γεγονότος ότι καμία εργασία αποκατάστασης των ρεμάτων δεν έχει εκτελεστεί τα τελευταία χρόνια. Όσον αφορά περαιτέρω στην χρηματοδότηση, όπως βεβαιώνεται με το 125675/26.6.2018 έγγραφο του Προϊσταμένου του Τμήματος Τεχνικής Υποστήριξης Νησιωτικών Δήμων της Διεύθυνσης Τεχνικών Έργων της Περιφέρειας XXXXX, αυτή έχει εξασφαλισθεί για το σύνολο της απαιτούμενης δαπάνης, προκειμένου να ολοκληρωθούν οι εργασίες, που αφορούν στην αποκατάσταση των ζημιών από τις πλημμύρες και την πλήρη και ολοκληρωμένη αντιπλημμυρική θωράκιση του νησιού, οι δε υπολειπόμενες εργασίες αφορούν εργασίες εξωραϊσμού και αισθητικής διαμόρφωσης του έργου, οι οποίες, θα μπορούσαν να εκτελεστούν από το Δήμο σε επόμενο στάδιο, με εγγραφή στον προϋπολογισμό του έτους 2019 της σχετικής δαπάνης ή με κάλυψή της με επαύξηση της διατεθείσας πίστωσης στην επόμενη αναμόρφωση του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων του Υπουργείου Εσωτερικών. Με τα δεδομένα αυτά, κατά την κρίση του Τμήματος, εξασφαλίζεται η αναγκαία για την υλοποίηση του έργου χρηματοδότηση και ως εκ τούτου νομίμως μπορεί να συναφθεί η ελεγχόμενη σύμβαση. Μειοψήφησαν οι Σύμβουλοι XXXXX και XXXXXXX, οι οποίοι υποστήριξαν την άποψη ότι ορθώς απορρίφθηκε με την προσβαλλόμενη απόφαση η από 28.12.2017 (Α.Β.Δ. 9/2018) αίτηση ανάκλησης του Δήμου XXXXXXX, για το λόγο ότι δεν δικαιολογείται η κατεπείγουσα εκτέλεση του έργου σήμερα, ύστερα από εξαιρετική διαδικασία ανάθεσης λόγω σοβαρού επικείμενου κινδύνου που ανέκυψε κατά το έτος 2009 και διότι η συμβατική δαπάνη του έργου δεν καλύπτεται στο σύνολό της. Η άποψη αυτή, όμως, δεν εκράτησε.

VI. Κατ' ακολουθία των ανωτέρω, πρέπει να γίνει δεκτή η κρινόμενη αίτηση και να αναθεωρηθεί η προσβαλλόμενη απόφαση του Τμήματος. Ακολούθως, γενομένης δεκτής της από 28.12.2017 (Α.Β.Δ. 9/2018) αίτησης, πρέπει να ανακληθεί η 494/2017 Πράξη του Ε' Κλιμακίου του

Ελεγκτικού Συνεδρίου, μετά δε την ανάκληση αυτής, το Τμήμα αποφαινεται ότι δεν κωλύεται η υπογραφή του υποβληθέντος σχεδίου σύμβασης.

Για τους λόγους αυτούς

Δέχεται την αίτηση αναθεώρησης.

Αναθεωρεί την 691/2018 απόφαση του VI Τμήματος του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Δέχεται την από 28.12.2017 (Α.Β.Δ. 9/2018) αίτηση ανάκλησης του Δήμου XXXXXX.

Ανακαλεί την 494/2017 Πράξη του Ε' Κλιμακίου του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Αποφαινεται ότι δεν κωλύεται η υπογραφή του σχεδίου σύμβασης μεταξύ του Δήμου XXXXXX και της εταιρείας «XXXXXXXXX» για την εκτέλεση του έργου «Κατεπείγουσες αποκαταστάσεις ρεμάτων και δικτύου ύδρευσης που επλήγησαν από τη θεομηνία της 24-25 Οκτωβρίου 2009 που έπληξε την XXXXXXXX».

Πράξη 213/17, Αποφ. VI Τμ.μ.

<<Ο αιτών Δήμος ισχυρίζεται ότι, σε κάθε περίπτωση, η προσβαλλόμενη Πράξη θα πρέπει να ανακληθεί διότι τα όργανά του ενήργησαν καλόπιστα και χωρίς πρόθεση καταστρατήγησης του νόμου, από συγγνωστή πλάνη ως προς την ερμηνεία και την εφαρμογή αυτού. Ο λόγος αυτός πρέπει να απορριφθεί πρωτίστως ως αόριστος, σε κάθε περίπτωση δε ως αβάσιμος, αφού οι σχετικές διατάξεις είναι σαφείς και δεν επιδέχονται διαφορετικής ερμηνείας. Συναφώς, ο Δήμος ζητεί την ανάκληση της προσβαλλόμενης Πράξης για λόγους δημοσίου συμφέροντος και ειδικότερα δημοσίας υγείας, επικαλούμενος ότι, ως εκ της μη ολοκλήρωσης της σύμβασης, οι δημότες εξακολουθούν να εξυπηρετούνται από το παλαιό δίκτυο που είναι ανεπαρκές για την κάλυψη των αναγκών τους, αλλά και ακατάλληλο, αφού περιλαμβάνει σωληνώσεις αμιάντου. Εντούτοις, ο λόγος αυτός είναι ομοίως αβάσιμος, διότι το επικαλούμενο δημόσιο συμφέρον που προφανώς εξυπηρετείται με την ολοκλήρωση των εργασιών της ήδη εκτελούμενης εργολαβίας, δεν αναιρεί την υποχρέωση των αναθετουσών αρχών για τήρηση των διαδικασιών ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων, οι οποίες έχουν επίσης θεσπιστεί για λόγους δημοσίου συμφέροντος (βλ. Ε.Σ. VI Τμ. 1605, 2227/2016)

Κατόπιν των ανωτέρω, η κρινόμενη αίτηση και η παρέμβαση πρέπει να απορριφθούν>>.

Απόφαση 418/17, Επταμελούς Σύμβασης

<< Το Τμήμα κρίνει ότι οι τιμές με τις οποίες παρασχέθηκαν τα επίμαχα υλικά σε άλλους Δήμους, από άλλους – εκτός της αναδόχου..... – προμηθευτές, καθώς και οι τιμές διαδικτύου των υλικών αυτών, αποτελούν μεν πρόσφορα συγκριτικά στοιχεία κατά την έννοια του άρθρου 20 του Ε.Κ.Π.Ο.Τ.Α., πλην, για την άρση της πλημμέλειας που πράγματι στοιχειοθετήθηκε εν προκειμένω από την έλλειψη αιτιολόγησης του συμφέροντος χαρακτήρα της μοναδικής εναπομείνουσας προσφοράς, δεν αρκεί η απλή παράθεση των ανωτέρω τιμών με το υπόμνημα του αιτούντος, αλλά απαιτείται επιπρόσθετα ανά είδος αξιολογική κρίση της αναθέτουσας αρχής και, στη συνέχεια, ειδική αιτιολογία σχετικά με το συμφέρον ή μη της ανά είδος επιτευχθείσας από τον αιτούντα Δήμο τιμής. Ως εκ τούτου και δεδομένου ότι, στην ανωτέρω αξιολογική κρίση, δεν δύναται να προβεί το πρώτον το παρόν Τμήμα, καθ' υποκατάσταση των αρμοδίων οργάνων της αναθέτουσας αρχής, πρέπει, κατά την κρίση αυτού, να αναβληθεί η έκδοση οριστικής απόφασης επί της κρινόμενης αίτησης, προκειμένου ο αιτών Δήμος να αιτιολογήσει, με νέα απόφαση του αρμοδίου οργάνου του, ειδικά και εμπειριστατωμένα, βάσει των ανωτέρω στοιχείων ή και άλλων που έχει την ευχέρεια να λάβει υπόψη του, το συμφέροντα χαρακτήρα της μοναδικής εναπομείνουσας στον ελεγχόμενο διαγωνισμό προσφοράς της «..... ΕΜΠΟΡΙΚΗ – ΚΑΤΑΣΚΕΥΑΣΤΙΚΗ Α.Ε.», για το σύνολο των προσφερθέντων ειδών. Μετά την τήρηση των ανωτέρω, πρέπει να οριστεί αρμοδίως νέα δικάσιμος για τη συζήτηση της υπόθεσης και να εγγραφεί αυτή στο οικείο πινάκιο, με κλήτευση όλων των διαδίκων. Αναβάλλει την οριστική του κρίση μέχρι προσκομίσεως, με επιμέλεια του αιτούντος Δήμου Αθηναίων, των αναφερόμενων στο σκεπτικό της παρούσας στοιχείων >>.

Πράξη 31/17, Ε' Κλιμάκιο

<<..... με τα δεδομένα αυτά, και εκτός του ότι δεν προσκομίστηκαν ενώπιον του Κλιμακίου οι βεβαιώσεις α) περί έναρξης ή μη εκτέλεσης των εργασιών της ελεγχόμενης συμπληρωματικής σύμβασης, όπως αυτές περιγράφονται στον 5^ο Α.Π.Ε. και β) περί υπογραφής ή μη της ελεγχόμενης 3^{ης} συμπληρωματικής σύμβασης του έργου, στοιχεία που ζητήθηκαν με την ως άνω αναβλητική πράξη, το Κλιμάκιο κρίνει ότι στην προκειμένη περίπτωση δεν συντρέχουν οι προβλεπόμενες στις ανωτέρω διατάξεις νόμιμες προϋποθέσεις για τη σύναψη συμπληρωματικής σύμβασης, διότι, ενόψει του ότι οι εργασίες αποδοτικής λειτουργίας των Ε.Ε.Ν. παρασχέθηκαν από 1.12.2015 έως 31.11.2016, για 12 μήνες, το οποίο είναι το προβλεπόμενο από τη διακήρυξη του έργου, χρονικό διάστημα για την παροχή των ως άνω υπηρεσιών, η παροχή των υπηρεσιών αυτών περατώθηκε και το αντικείμενο

της σύμβασης έχει εξαντληθεί χωρίς να καταλείπεται περιθώριο για συμπλήρωσή της με πρόσθετες εργασίες. Ειδικότερα, δεν χωρεί η κατάρτιση συμπληρωματικής σύμβασης, δεδομένου ότι, εκτός από τις λοιπές εργασίες που προβλέπονται από τα συμβατικά τεύχη του έργου, οι οποίες περατώθηκαν, όπως περιγράφεται ανωτέρω στις 31.12.2014, ολοκληρώθηκε και η δωδεκάμηνη αποδοτική λειτουργία του έργου, με συνέπεια να έχει ολοκληρωθεί το προβλεπόμενο από τη διακήρυξη του έργου φυσικό αντικείμενο και ο συμβατικός δεσμός του επίμαχου έργου να μην είναι ενεργός, ώστε να δύναται να συναφθεί συμπληρωματική σύμβαση. Ανεξαρτήτως των ανωτέρω, οι ως άνω εργασίες, που αποτελούν το αντικείμενο της ελεγχόμενης συμπληρωματικής σύμβασης, δεν αποδεικνύεται ότι οφείλονται σε απρόβλεπτες περιστάσεις κατά την τεχνική εκτέλεση του αρχικού έργου, αφού το επικαλούμενο «απρόβλεπτο γεγονός» (καθυστέρηση ολοκλήρωσης διαγωνισμού που προκηρύχθηκε με την 2534/31.5.2015 Διακήρυξη) δεν συνδέεται με την τεχνική εκτέλεση του έργου, αλλά αναφέρεται σε περιστάσεις που είναι άσχετες και δεν συνάπτονται με αυτήν. Πέραν τούτου σημειώνεται ότι αν επιδεικνυόταν η απαιτούμενη επιμέλεια, ο εν λόγω διαγωνισμός θα είχε προκηρυχθεί εγκαίρως και όχι κατά τη λήξη της διάρκειας του έργου «ΥδρευσηXXX από το φράγμα XXXX– Κατασκευή υπολειπομένων εργασιών φράγματος και έργων αγωγών μεταφοράς και Διυλιστηρίων».

V. Κατ' ακολουθία, το Κλιμάκιο κρίνει ότι δεν συντρέχουν οι προϋποθέσεις για την εκτέλεση των ανωτέρω συμπληρωματικών εργασιών και, ως εκ τούτου, κωλύεται η υπογραφή του υποβληθέντος σχεδίου συμπληρωματικής σύμβασης>>.

Πράξη 114/17, ΣΤ' Κλιμάκιο

<<..... με τα δεδομένα αυτά και σύμφωνα με όσα έγιναν δεκτά ανωτέρω (σκ.ΙΙΙ), κρίνονται τα εξής:

A) Η έγκριση της προμήθειας των αυτοκινήτων από την Περιφέρεια μέσω λειτουργικής χρονομίσθωσης δεν παρίσταται επαρκώς αιτιολογημένη στο πλαίσιο της αρχής της δημοσιονομικής διαχείρισης και των επιμέρους αρχών αυτής της οικονομικότητας, αποτελεσματικότητας κι αποδοτικότητας. Και τούτο διότι δεν εξετάστηκε το ενδεχόμενο της προμήθειας των οχημάτων και με άλλους τρόπους, όπως με χρηματοδοτική μίσθωση, που παρέχει τη δυνατότητα στην Περιφέρεια καταβάλλοντας ετησίως ένα ενδεχομένως λίγο μεγαλύτερο μίσθωμα, στο τέλος της πενταετίας να αποκτήσει την κυριότητα των αυτοκινήτων έναντι πολύ μικρού ή σχεδόν μηδενικού τιμήματος. Πολύ δε περισσότερο, δεν προκύπτει αναλυτικά ο τρόπος προσδιορισμού των ποσών που συνυπολογίζει ως έξοδα ασφάλισης, συντήρησης κ.λπ., κυρίως δε οι αναφερόμενες ως «διοικητικές δαπάνες» για τη

δεύτερη πενταετία στην περίπτωση της αγοράς των αυτοκινήτων στο τέλος της πενταετίας, ούτε γιατί κρίνεται σκόπιμη η ανάλυση αυτή σε βάθος δεκαετίας. Σε κάθε δε περίπτωση δεν αιτιολογείται γιατί για την πρόκριση της λύσης της λειτουργικής χρονομίσθωσης κρίσιμη είναι και όλες οι συγκρίσεις γίνονται σε χρονικό ορίζοντα δέκα ετών, ενόψει μάλιστα του ότι η απόφαση για την προμήθεια δεν λειτουργεί δεσμευτικά για την επόμενη Περιφερειακή Αρχή, που διατηρεί το δικαίωμα με την λήξη της πενταετίας να προχωρήσει σε νέο διαγωνισμό για νέα προμήθεια. Σε κάθε περίπτωση δεν αιτιολογείται γιατί η λύση της λειτουργικής χρονομίσθωσης είναι συμφέρουσα σε βάθος χρόνου και πέραν της δεκαετίας, δεδομένου ότι κατά τα διδάγματα της κοινής πείρας ο χρόνος ζωής των οχημάτων, που συντηρούνται τακτικά, είναι μεγαλύτερος των δέκα ετών.

B) Η διάσταση μεταξύ της δημοσιευθείσας περίληψης, που αναφερόταν σε χρηματοδοτική μίσθωση, και της προκήρυξης του διαγωνισμού, που αφορούσε σε λειτουργική χρονομίσθωση, ως προς τον τρόπο διενέργειας της προμήθειας επηρεάζει τον κύκλο των δυνάμενων να συμμετάσχουν στο διαγωνισμό προσώπων και παραβιάζει τις αρχές της διαφάνειας, της ίσης μεταχείρισης και, επομένως, και του ελεύθερου και ανόθευτου ανταγωνισμού. Η ως άνω δε πλημμέλεια καθιστά μη νόμιμη και την όλη διαγωνιστική διαδικασία και, συνακόλουθα, και την απόφαση κατακύρωσης.

IV. Κατ' ακολουθία των ανωτέρω κωλύεται η υπογραφή του υποβληθέντος προς έλεγχο νομιμότητας σχεδίου σύμβασης>>.

Απόφαση 2511/2016, Τμήμα VI

<< η Κ.Υ.Α. 53361/2.10.2006, όπως τροποποιήθηκε και ισχύει, δεν προβλέπει τη χορήγηση των συγκεκριμένων υπό προμήθεια ειδών ατομικής προστασίας, όπως ορθά κρίθηκε και με την προσβαλλόμενη Πράξη, εξ αυτού δε του λόγου δεν δύναται να τεθεί θέμα προσαρμογής τους προς τα προβλεπόμενα στην ανωτέρω ΚΥΑ είδη, όπως αβάσιμα προβάλλει ο αιτών Δήμος και η παρεμβαίνουσα εταιρεία, αφού πρόκειται για προμήθεια εντελώς διαφορετικών ειδών. Το γεγονός δε ότι τα παραπάνω είδη είναι απολύτως αναγκαία για την ασφάλεια και την υγεία των εργαζομένων δεν δύναται να θεραπεύσει την ανωτέρω πλημμέλεια και ο σχετικός ισχυρισμός του Δήμου πρέπει να απορριφθεί ως αλυσιτελώς προβαλλόμενος. Ομοίως απορριπτέος τυγχάνει και ο ισχυρισμός του Δήμου ότι συνέτρεξε πλάνη των οργάνων του ως προς την ερμηνεία των διατάξεων της ΚΥΑ, τα οποία συγγνωστός υπέλαβαν ότι οι διατάξεις αυτές παρείχαν τη δυνατότητα προσαρμογής των ειδών ατομικής προστασίας στις ειδικότερες ανάγκες των εργαζομένων, προεχόντως για το λόγο ότι κατά τα ήδη γνωστά στο Δικαστήριο

η ερμηνεία των ως άνω εφαρμοζόμενων διατάξεων είχε καταστεί γνωστή στα αρμόδια όργανα του Δήμου XXXX (βλ. ΕΣ Πρ. VII Τμ. 64/2012, Κλιμ. Προλ. Ελ.Δαπ. στο VII Τμ. 193/2012).

VII. Κατ' ακολουθία όσων κρίθηκαν προηγουμένως και δεδομένου ότι ο δεύτερο και τρίτος λόγος ανάκλησης δεν έγιναν δεκτοί, η κρινόμενη αίτηση και η υπέρ αυτής ασκηθείσα παρέμβαση πρέπει να απορριφθούν, καθόσον εξακολουθούν να υφίστανται λόγοι διακωλυτικοί της υπογραφής του ελεγχόμενου σχεδίου σύμβασης.

Απορρίπτει την αίτηση ανάκλησης και την υπέρ αυτής ασκηθείσα παρέμβαση.

Δεν ανακαλεί, κατά τα αναφερόμενα στο σκεπτικό, την 10/2016 πράξη της Αναπληρώτριας Επιτρόπου του Ελεγκτικού Συνεδρίου στο Δήμο XXXX>>.

Πράξη 426/2016, Ε Κλιμάκιο

<< Το Κλιμάκιο άγεται στην κρίση ότι οι υπό στοιχείο Α εργασίες κατέστησαν αναγκαίες λόγω του απρόβλεπτου γεγονότος της αποκάλυψης, κατά τη διάρκεια της κατασκευής του χάνδακα διέλευσης του νέου αγωγού ύδρευσης, αρχαιοτήτων και παλαιών αχαρτογράφητων δικτύων Ο.Κ.Ω., που δεν ήταν δυνατόν να προβλεφθούν κατά το χρόνο σύνταξης της μελέτης του έργου, λόγω του αυξημένου πλήθους, πυκνότητας και συχνότητας αυτών, είναι δε απαραίτητες για την ορθότητα και αριότητα του συμβατικού αντικειμένου και δεν μπορούν τεχνικά ή οικονομικά να διαχωριστούν από την κύρια σύμβαση. Επομένως, οι εν λόγω εργασίες είναι συμπληρωματικές εργασίες και μπορούν να περιληφθούν στην ελεγχόμενη συμπληρωματική σύμβαση και να ανατεθούν στον ανάδοχο του ήδη εκτελούμενου έργου. Αντίθετα, οι αναφερόμενες υπό στοιχείο Β εργασίες εκσκαφής χάνδακος με χρήση περιστρεφόμενου τροχού (trensers) δεν μπορούν νομίμως να αποτελέσουν αντικείμενο της ελεγχόμενης 1^{ης} συμπληρωματικής σύμβασης. Και τούτο διότι οι εργασίες αυτές δεν είναι συμπληρωματικές, καθόσον η διάνοιξη του χάνδακα σε συνολικό μήκος 7.500 μέτρων, στις περιοχές Υ3, Μ2, Μ3 και Μ4 της πόλης των XXXX, η οποία θα επιτευχθεί με την εκτέλεση των εργασιών αυτών, αποτελούσε τμήμα του τεχνικού αντικειμένου της αρχικής σύμβασης, το οποίο με τον 2^ο Α.Π.Ε. αφαιρέθηκε από αυτήν. Επομένως, μη νομίμως επιχειρεί η αναθέτουσα αρχή να το αναθέσει εκ νέου στον ανάδοχο με συμπληρωματική σύμβαση, αφού προηγουμένως έχουν αναλωθεί τόσο τα κονδύλια της αρχικής σύμβασης που αντιστοιχούσαν στο τμήμα αυτό όσο και το κονδύλιο των απροβλέπτων της αρχικής σύμβασης. Το γεγονός δε ότι το συγκεκριμένο τμήμα του αντικειμένου της αρχικής σύμβασης, ήτοι η διάνοιξη του χάνδακα στις προαναφερόμενες περιοχές, προβλέπεται να εκτελεσθεί, στο πλαίσιο της ελεγχόμενης συμπληρωματικής σύμβασης, με διαφορετική τεχνική μέθοδο, ήτοι με περιστρεφόμενο τροχό (trensers), από την τεχνική μέθοδο που είχε επιλεγεί στο

πλαίσιο της αρχικής σύμβασης, ήτοι με τσάπα και σφυρί, δεν μπορεί να οδηγήσει σε διαφορετική κρίση, διότι σε κάθε περίπτωση έστω και με διαφορετική τεχνική μέθοδο πρόκειται για εκτέλεση τμήματος του τεχνικού αντικειμένου που ανήκει στην αρχική σύμβαση. Εξάλλου, δεν ασκεί νόμιμη επιρροή ο ισχυρισμός της αναθέτουσας αρχής ότι η πλήρης κατασκευή ενός μέτρου μήκους αγωγού με τη νέα μέθοδο είναι οικονομικότερη από την αντίστοιχη κατασκευή με τη συμβατική μέθοδο, καθόσον μόνο στην περίπτωση που επαρκούσαν οι πόροι της αρχικής σύμβασης θα μπορούσε το εν λόγω τμήμα του αντικειμένου της να επανενταχθεί σ' αυτή, οπότε και οι τυχόν επί ελάττων δαπάνες που θα εξασφαλιζόνταν από την οικονομικότερη νέα τεχνική μέθοδο θα μπορούσαν, σύμφωνα με τις νόμιμες προϋποθέσεις, να χρησιμοποιηθούν για την εκτέλεση άλλων εργασιών.

Γ. Επίσης, οι αναφερόμενες υπό στοιχείο Γ εργασίες προμήθειας, μεταφοράς και τοποθέτησης φρεατίων υδρομετρητών λόγω μονών ιδιωτικών συνδέσεων δεν μπορούν νομίμως να αποτελέσουν αντικείμενο της ελεγχόμενης συμπληρωματικής σύμβασης, καθόσον η ανάγκη εκτέλεσης αυτών δεν οφείλεται σε απρόβλεπτες περιστάσεις, αλλά σε αστοχία της μελέτης, η οποία απέτυχε να καθορίσει με πληρότητα και ακρίβεια την απαιτούμενη διάταξη των ιδιωτικών συνδέσεων και ειδικότερα τον τρόπο καταμερισμού των υδρομετρητών στα φρεάτια, με βάση τα στοιχεία τα οποία χρησιμοποίησε, ήτοι τους διαθέσιμους χάρτες, την υφιστάμενη κατάσταση του δικτύου ύδρευσης, τα στοιχεία του πληθυσμού (όπου ελήφθη υπόψη και η προβλεπόμενη μελλοντική εξέλιξη του πληθυσμού της πόλης των XXXX και των περιοχών εκτός αυτής σε έναν όμως μεγάλο χρονικό ορίζοντα από το έτος 2006 έως τα έτη 2026 και 2046), τις πολεοδομικές ζώνες και τους όρους δόμησης, καθώς και την πυκνότητα του πληθυσμού. Η αστοχία δε της μελέτης δεν αναιρείται από την επικαλούμενη από την αναθέτουσα αρχή κάμψη στο ρυθμό της οικοδομικής ανάπτυξης της πόλης των XXXX, η οποία μάλιστα κάμψη, σύμφωνα με τον σχετικό ισχυρισμό, σημειώθηκε μόνο κατά τα τελευταία τρία έτη, ήτοι από τη σύναψη της σύμβασης (10.7.2013) έως την έγκριση του 3^{ου} Α.Π.Ε. (8.8.2016), δεδομένου ότι, όπως παραδέχεται η αναθέτουσα αρχή, κατά το προηγούμενο χρονικό διάστημα, ήτοι από την έγκριση της μελέτης, το 2007, έως τη σύναψη της σύμβασης, ο αριθμός των κτισμάτων και ο πληθυσμός της πόλης των XXXX παρουσίαζε την αύξηση που προβλεπόταν στη μελέτη. Και τούτο διότι η ως άνω κάμψη δεν μπορεί να οδηγήσει από μόνη της (ήτοι χωρίς να υφίσταται σχετική αστοχία της μελέτης) σε μια αλλαγή στο σχεδιασμό του έργου τόσο μεγάλης κλίμακας, όπως είναι η τοποθέτηση των 6.000 υδρομετρητών, δηλαδή ποσότητας μεγαλύτερης από το ήμισυ της προβλεπόμενης από τη μελέτη συνολικής ποσότητας των 10.000 υδρομετρητών, σε 6.000 φρεάτια, όπου δηλαδή υπάρχουν μονοκατοικίες, οι οποίες, εξάλλου, υπήρχαν και κατά το χρόνο σύνταξης της μελέτης, και των 4.000 υδρομετρητών σε 2.000 φρεάτια, αντί της τοποθέτησης των 10.000 υδρομετρητών σε 5.000 φρεάτια, όπως είχε προβλεφθεί με τη μελέτη. Εξάλλου, ο εν λόγω ισχυρισμός

της αναθέτουσας αρχής περί κάμψεως της οικοδομικής δραστηριότητας κατά τα τελευταία τρία έτη, αφενός μεν έρχεται σε αντίθεση με την αιτιολογική έκθεση του 2^{ου} Α.Π.Ε., ο οποίος εγκρίθηκε στις 3.8.2015, δηλαδή εντός της τελευταίας τριετίας, και στον οποίο αναφέρεται ότι «χαρακτηριστική είναι η αναγκαιότητα για σημαντική αύξηση του αριθμού των παροχών για την υδροδότηση των κατοικιών από τις αρχικά προβλεφθείσες, λόγω των νέων οικοδομών και ένταξης τμημάτων στο σχέδιο πόλης», αφετέρου δε, είναι παντελώς αόριστος, αφού δεν καθίσταται σαφές με ποιόν τρόπο η κάμψη αυτή συνδέεται με την προαναφερθείσα αλλαγή στο σχεδιασμό του έργου.

12. *Εν όψει όλων των ανωτέρω και σύμφωνα με όσα αναφέρθηκαν στην προηγούμενη σκέψη, το Κλιμάκιο κρίνει ότι δεν κωλύεται η σύναψη της ελεγχόμενης συμπληρωματικής σύμβασης κατά το μέρος που αφορά στις εργασίες που αναφέρονται αναλυτικά στη 10^η σκέψη υπό στοιχείο Α και κατέστησαν αναγκαίες λόγω της αποκάλυψης, κατά τη διάρκεια της κατασκευής του χάνδακα διέλευσης του νέου αγωγού ύδρευσης, αρχαιοτήτων και παλαιών δικτύων Ο.Κ.Ω., ενώ, περαιτέρω, κωλύεται η σύναψη αυτής κατά το μέρος που αφορά στις εργασίες που αναφέρονται υπό στοιχεία Β και Γ, ήτοι στις εργασίες εκσκαφής χάνδακος με χρήση περιστρεφόμενου τροχού (trensler) και προμήθειας, μεταφοράς και τοποθέτησης φρεατίων υδρομετρητών λόγω μονών ιδιωτικών συνδέσεων.*

Δεν κωλύεται η σύναψη της 1ης συμπληρωματικής σύμβασης του έργου «Αντικατάσταση αγωγών ύδρευσης της πόλης των ΧΧΧΧ» κατά το μέρος που αφορά στις εργασίες που κατέστησαν αναγκαίες λόγω της αποκάλυψης αρχαιοτήτων και παλαιών δικτύων Ο.Κ.Ω..

Κωλύεται η σύναψη της ανωτέρω σύμβασης κατά το μέρος που αφορά στις εργασίες εκσκαφής χάνδακος με περιστρεφόμενο τροχό (trensler) και προμήθειας, μεταφοράς και τοποθέτησης φρεατίων υδρομετρητών λόγω μονών ιδιωτικών συνδέσεων, σύμφωνα με όσα ειδικότερα αναφέρονται στο σκεπτικό της παρούσας Πράξης>>.

Πρόξη 204/2014 του Κλιμακίου Προληπτικού Ελέγχου Δαπανών στο VII Τμήμα

«Δαπάνη που αφορά στην προμήθεια εξοπλισμού, για τη λειτουργία δημοτικού σφαγείου, και βαρύνει τον προϋπολογισμό Δήμου, κατ' επίκληση προγραμματικής σύμβασης, η προϋπολογιζόμενη δαπάνη της οποίας, υπερβαίνει το ποσό των 500.000,00 ευρώ χωρίς Φ.Π.Α., θα έπρεπε να υποβληθεί, πριν από τη σύναψή της, σε προσυμβατικό έλεγχο νομιμότητας, από το αρμόδιο Κλιμάκιο του Ελεγκτικού Συνεδρίου (άρθρο 278 του ν. 3852/2010, ΦΕΚ Α' 87/2010). Η μη υποβολή της στον έλεγχο αυτό, τη καθιστά άκυρη και δεν επάγεται καμμία έννομη συνέπεια».

Πράξη 62/2014 ΣΤ' Κλιμακίου

«Κωλύεται η υπογραφή τεσσάρων (4) σχεδίων συμβάσεων μεταξύ Δήμου και προμηθευτών, με αντικείμενο την προμήθεια ανταλλακτικών με συναφείς υπηρεσίες συντήρησης και επισκευής οχημάτων και μηχανημάτων έργου, καθόσον: α) μη νομίμως, κατά παράβαση των άρθρων 1 και 2 του ν. 2286/1995, η ανωτέρω προμήθεια, δεν εντάχθηκε στο Ενιαίο Πρόγραμμα Προμηθειών (Ε.Π.Π.), β) μη νομίμως, κατά παράβαση της παρ. 2 του άρθρου 3 του Ε.Κ.Π.Ο.Τ.Α. δεν προσδιορίστηκε η, εκτιμώμενη έστω, προϋπολογισθείσα δαπάνη για καθεμιά εκ των 5 ομάδων οχημάτων και ειδών, στις οποίες υπήχθη το αντικείμενο του διαγωνισμού, δοθείσης της ρητώς αναφερόμενης στο άρθρο 1 της διακήρυξης βούλησης της αναθέτουσας αρχής να συμβληθεί με τρεις τουλάχιστον αναδόχους, επιμερίζοντας, κατά συνεκδοχή, το αντικείμενο του διαγωνισμού, και της πρόβλεψης στο άρθρο 2 της διακήρυξης της δυνατότητας των συμμετεχόντων να υποβάλουν προσφορά για μία ή περισσότερες ομάδες και όχι για το, προϋπολογιζόμενη δαπάνης εξ 1.000.000 ευρώ, σύνολό τους, γ) μη νόμιμη καθίσταται εκ της ανωτέρω πλημμέλειας και η κατακυρωτική του αποτελέσματος του διαγωνισμού απόφαση της αναθέτουσας αρχής, καθόσον δεν επιμερίζει με βάση, τουλάχιστον, την οικονομική του αξία το, μη προσδιοριζόμενο σε ποσότητες, ανατιθέμενο σε κάθε ανάδοχο αντικείμενο, καθώς και το εκ συνολικού ποσού 200.000 ευρώ δικαίωμα προαίρεσης, που ομοίως δεν δύναται να εξειδικευθεί, σε σχέση με το ανατιθέμενο με καθεμιά σύμβαση αντικείμενο προμήθειας/υπηρεσιών και την αξία του, δ) μη νόμιμες οι συναφθησόμενες συμβάσεις -πλαίσιο, καθόσον παρίσταται ανέφικτος ο προσδιορισμός της μέγιστης συμβατικής αξίας τους, κατά παράβαση, ειδικότερα, της διάταξης του άρθρου 25 παρ. 2 περ. δ του Ε.Κ.Π.Ο.Τ.Α. που απαιτεί ως ελάχιστο περιεχόμενο της σύμβασης την αναγραφή της τιμής της και ε) μη νόμιμος ο μη δημοσιευθείς, ούτε στο συμπλήρωμα στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ούτε στην ημεδαπή όρος, περί παρατάσεως της ισχύος εκάστης σύμβασης πλαισίου, που διαλαμβάνεται στο άρθρο II παρ. 4 εκάστου εκ των υποβληθέντων προς έλεγχο σχεδίου σύμβασης-πλαισίου».

Πράξη 70 /2014 του Κλιμακίου Προληπτικού Ελέγχου Δαπανών στο IV Τμήμα

«Μη νομίμως Δημόσιος Οργανισμός υπέγραψε σύμβαση με ιδιωτική εταιρεία για τον σχεδιασμό και την παραγωγή του δημιουργικού μέρους της διαφημιστικής εκστρατείας του στο εξωτερικό, καθόσον η συνολική προϋπολογισθείσα δαπάνη των ανωτέρω υπηρεσιών ξεπερνούσε το ποσό του 1.000.000 ευρώ, χωρίς προηγουμένως η σύμβαση αυτή να υποβληθεί στον προβλεπόμενο από το άρθρο 98 παρ. 1 περ. β' του Συντάγματος προσυμβατικό έλεγχο».

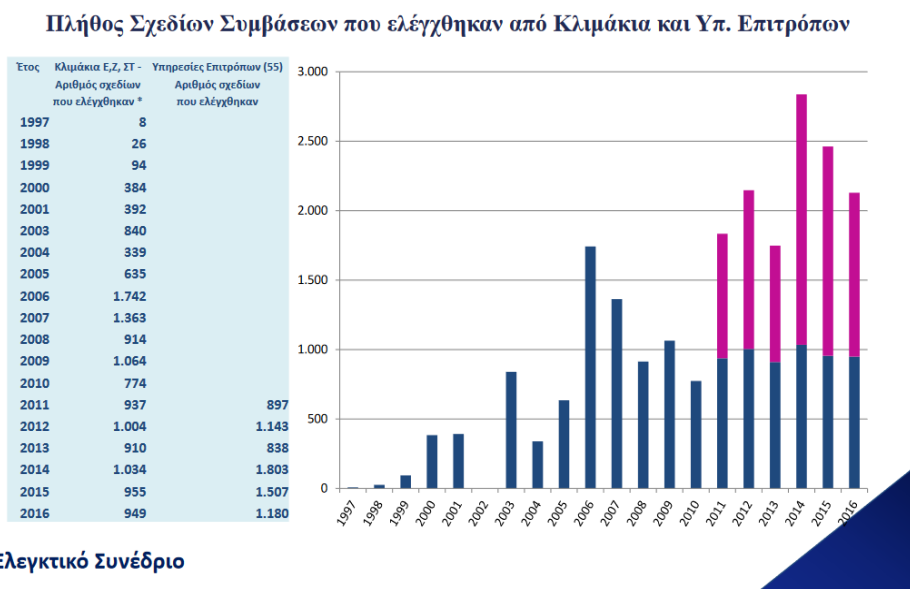
Πράξη 206/2014 του Κλιμακίου Προληπτικού Ελέγχου Δαπανών στο IV Τμήμα

«Μη νόμιμη η καταβολή δαπάνης από ΔΥΠΕ, σε ιδιωτικές εταιρείες, για την προμήθεια ειδών καθαριότητας, καθόσον δεν διενεργήθηκε, πριν τη σύναψη των επίμαχων συμβάσεων, ο προβλεπόμενος έλεγχος νομιμότητας από το Ελεγκτικό Συνέδριο (άρθρο 35 παρ. 1 και του 2 του ν. 4129/2013, ΦΕΚ Α' 52/2013), δεδομένου ότι η προϋπολογισθείσα δαπάνη του διαγωνισμού, συνυπολογιζομένης της αξίας από τις προβλεπόμενες από τη διακήρυξη παρατάσεις μέχρι 12 μήνες των συμβάσεων που πρόκειται να συναφθούν, υπερέβαινε το ποσό των 1.000.000 ευρώ, (κριτήριο για τη διενέργεια του προσυμβατικού ελέγχου είναι το ύψος της συνολικής προϋπολογισθείσης δαπάνης μετά των δικαιωμάτων προαίρεσης ή παράτασης, ανεξαρτήτως αν τα δικαιώματα αυτά ενεργοποιηθούν από την αναθέτουσα αρχή). Περαιτέρω, α) η περίληψη της διακήρυξης του διαγωνισμού, καθώς και η απόφαση κατακύρωσης του Δ.Σ. του Γενικού Νοσοκομείου δεν αναρτήθηκαν στο διαδίκτυο «Πρόγραμμα Διαύγεια», κατά παράβαση των διατάξεων 2 και 4 του ν. 3861/2010, χωρίς ωστόσο η παράλειψη αυτή, όσον αφορά την περίληψη της διακήρυξης να επιφέρει τις συνέπειες της παρ.2 του άρθρου 4 του νόμου αυτού, αφού αυτή δημοσιεύτηκε στο φύλλο του Τεύχους Διακηρύξεων Δημόσιων Συμβάσεων της Εφημερίδας της Κυβερνήσεως, ενώ η εκ των υστέρων ανάρτηση της απόφασης κατακύρωσης στο διαδίκτυο, σύμφωνα με το άρθρο 23 παρ.4 του ν. 4210/2013 (ΦΕΚ Α' 254/2013), έχει ως συνέπεια ότι η πράξη αυτή ισχύει από την ημερομηνία ανάρτησης και όχι προγενέστερα και β) η επιτροπή παραλαβής δεν αναδείχτηκε, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 26 του ν. 4024/2011, κατόπιν κληρώσεως».

5.9 Συμπεράσματα

Σύμφωνα με τα προαναφερθέντα, ο έλεγχος του Ελεγκτικού Συνεδρίου εκτείνεται στον έλεγχο νομιμότητας του συνόλου των πράξεων πριν από τη σύναψη των συμβάσεων της διοίκησης. Από τον εν λόγω έλεγχο νομιμότητας μπορεί να προκύψει η διατύπωση αρνητικής κρίσης του κλιμακίου εφόσον βρεθούν ουσιώδεις νομικές πλημμέλειες των διοικητικών πράξεων της διαδικασίας και του σχεδίου της σύμβασης. Περαιτέρω, σημαντικό κρίνεται να οριστεί τι είναι οι ουσιώδεις νομικές πλημμέλειες. Έτσι, ως ουσιώδεις κρίνονται εκείνες με τις οποίες παραβιάζεται ο ελεύθερος ανταγωνισμός καθώς και η διαφάνεια της διαδικασίας ή δεν διασφαλίζεται το δημόσιο συμφέρον, η προστασία του περιβάλλοντος και η οικονομική ευμάρεια του τόπου.

Σε αυτό το σημείο αξίζει να παρατεθεί ένα σχεδιάγραμμα που αφορά το πλήθος των ελεγχόμενων συμβάσεων(Ελεγκτικό Συνέδριο, 2017):



Διάγραμμα 1.3

Από το παραπάνω σχεδιάγραμμα παρατηρείται πως οι έλεγχοι αυξήθηκαν την περίοδο της οικονομικής ύφεσης. Αυτό, μπορεί να λεχθεί πως είναι αποτέλεσμα του ενδιαφέροντος των εκάστοτε δημοτικών αρχών να προβούν σε αναπτυξιακές δραστηριότητες στα πλαίσια των δημοτικών τους ορίων και προς ικανοποίηση των δημοτών τους ιδίως σε περιόδους πλησίον των

δημοτικών εκλογών. Παρατηρούμε με το πέρασ του χρόνου ένα ιδιαίτερο ενδιαφέρον για βελτίωση, ανάπτυξη και εκσυγχρονισμό των τοπικών δήμων και κοινοτήτων που περικλείουν πρωτοποριακές δραστηριότητες όπως συμπράξεις με όμορους δήμους εντός και εκτός εθνικών συνόρων, συμμετοχή σε σύγχρονα προγράμματα της Ευρωπαϊκής Ένωσης κ.ο.

Βιβλιογραφία 5^{ου} κεφαλαίου

Ακριβοπούλου, Χ., & Ανθόπουλος, Χ. (2015). *Εισαγωγή στο Διοικητικό Δίκαιο*. Αθήνα: ΣΥΝΔΕΣΜΟΣ ΕΛΛΗΝΙΚΩΝ.

Γέροντας, Α. (2014). *Επιτομή Γενικού Διοικητικού Δικαίου*. Αθήνα - Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλας Α.Ε.

Γέροντας, Α., Λύτρας, Σ., Παυλόπουλος, Π., Σιούτη, Γ., & Φλογαΐτης, Σ. (2010). *Διοικητικό δίκαιο*. Αθήνα - Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα Α.Ε.

Γέροντας, Α. (2005). *Δημοσιονομικό Δίκαιο σ21*. Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλας Αντ.Ν.

Δέγλερης, Π. (2016). *Επίκαιροι προβληματισμοί για τις περιπτώσεις Διαφθοράς στις Δημόσιες Συμβάσεις στην Ελλάδα*. Πειραιϊκή Νομολογία.

Ελεγκτικό Συνέδριο, (2015). *Νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου για τον προσυμβατικό και προληπτικό έλεγχο*. Αθήνα: Ελεγκτικό Συνέδριο.

Κ. Βλαχέα, Ε. Κουλουμπίνη, Ε. Λυκεσά, Α. Λιγωμένου και λοιποί συγγραφείς (επιμ. Γ.Μαραγκού) (2016). *Ελεγκτικό Συνέδριο, Μελέτες-Συμβολές-Διαγράμματα-Νομολογία-Υποδείγματα*.

Ελεγκτικό Συνέδριο, (2017). *Πλήθος Σχεδίων Συμβάσεων που ελέγχθηκαν από Κλιμάκια και Υπ. Επιτρόπων*. Ελεγκτικό Συνέδριο.

ΕΦΗΜΕΡΙΣ ΤΗΣ ΚΥΒΕΡΝΗΣΕΩΣ. (2013). Κύρωση του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο. *ΕΦΗΜΕΡΙΣ ΤΗΣ ΚΥΒΕΡΝΗΣΕΩΣ*.

Κούρτης, Γ. (2004). *Διαφάνεια και έλεγχος των δημοσίων συμβάσεων από το Ελεγκτικό Συνέδριο*. Διοικητική Δίκη .

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

Λαζαράτος, Π. (2008). *Η έκταση του ελέγχου νομιμότητας μεγάλων συμβάσεων από το Ελεγκτικό Συνέδριο*. Θεωρία και πράξη Διοικητικού Δικαίου, σ. 1156.

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

Μηλιώνης, Ν. (2012). *Το Ελεγκτικό Συνέδριο. Σύγχρονες τάσεις και εξελίξεις*. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.

Σαρμάς, Ι. (2003). *Κράτος και Δικαιοσύνη - Το Δημόσιο Χρήμα υπό Έλεγχο*. Αθήνα: Σάκκουλα.

Στασινόπουλος Μ. (1966). *Μαθήματα Δημοσιονομικού Δικαίου σ29*. Αθήνα: Τάχος Α.

Νομολογία Ελεγκτικού Συνεδρίου: <https://www.elsyn.gr/Τράπεζα> Νομικού Περιεχομένου.

Νομοθεσία 5^{ου} κεφαλαίου

Ν.4129/13 (ΦΕΚ Α' 52/28-02-2013), Κύρωση του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο.

Ν.4065/12 (ΦΕΚ Α' 77/09-04-2012), Τροποποίηση του ν. 3213/2003 «Δήλωση και έλεγχος περιουσιακής κατάστασης βουλευτών, δημοσίων λειτουργών, ιδιοκτητών ΜΜΕ και άλλων κατηγοριών προσώπων» και άλλες διατάξεις.

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

Ν.3213/03 (ΦΕΚ Α' 309/31-12-2003), Δήλωση και έλεγχος περιουσιακής κατάστασης βουλευτών, δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων, ιδιοκτητών μέσω μαζικής ενημέρωσης και άλλων κατηγοριών προσώπων.

Ν.3038/2002 (ΦΕΚ Α' 180/07.08.2002), Για την επίλυση των διαφορών του άρθρου 88 παρ.2 του Συντάγματος και άλλες διατάξεις.

Ν.2741/99 (ΦΕΚ Α'199/28-09-99), Ενιαίος Φορέας Ελέγχου Τροφίμων, άλλες ρυθμίσεις θεμάτων αρμοδιότητας του Υπουργείου Ανάπτυξης και λοιπές διατάξεις.

N.2725/99 (ΦΕΚ Α'121/17-06-1999), Ερασιτεχνικός και επαγγελματικός αθλητισμός και άλλες διατάξεις.

N.2520/1997 (ΦΕΚ Α' 173/1-9-1997), Μέτρα για τους νέους αγρότες, σύσταση Οργανισμού Γεωργικής Επαγγελματικής Εκπαίδευσης, Κατάρτισης και Απασχόλησης και άλλες διατάξεις.

N.2190/94 (ΦΕΚ Α'28/ 03.03.1994), Σύσταση ανεξάρτητης αρχής για την επιλογή προσωπικού και ρύθμιση θεμάτων διοίκησης.

N.2166/93 (ΦΕΚ Α'137/24-8-93), Κίνητρα ανάπτυξης επιχειρήσεων, διαρρυθμίσεις στην έμμεση και άμεση φορολογία και άλλες διατάξεις.

N.2145/93 (ΦΕΚ Α'88/28-05-1993) , Ρύθμιση θεμάτων εκτελέσεως ποινών, επιταχύνσεως και εκσυγχρονισμού των διαδικασιών απονομής της δικαιοσύνης και άλλων θεμάτων.

N.1892/90 (ΦΕΚ Α'101/31-07-1990), Για τον εκσυγχρονισμό και την ανάπτυξη και άλλες διατάξεις.

N.1232/82 (ΦΕΚ Α'22/25.02.1982), Επαναφορά σε ισχύ τροποποίηση και συμπλήρωση των διατάξεων του Ν.Δ 4352/1964 και άλλες διατάξεις.

N. 1256/82 (ΦΕΚ Α'65/31-05-1982), Για την πολυθεσία, την πολυαπασχόληση και την καθιέρωση ανώτατου ορίου απολαβών στο δημόσιο τομέα καθώς και για το Ελεγκτικό Συνέδριο, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους και άλλες διατάξεις.

N.992/79 (ΦΕΚ Α'280/21-11-1979), Περί οργανώσεως των διοικητικών υπηρεσιών διά την εφαρμογήν της Συνθήκης Προσχωρήσεως της Ελλάδος εις τας Ευρωπαϊκάς Κοινότητες και ρυθμίσεως συναφών θεσμικών και οργανωτικών θεμάτων.

N.Δ. 356/74 (ΦΕΚ Α'90/27-03-1974), Περί Κώδικος Εισπράξεως Δημοσίων Εσόδων.

α.ν.599/1968 (ΦΕΚ Α'258), πράξη κανονισμού σύνταξης και η απόφαση της Επιτροπής Ελέγχου Πράξεων Κανονισμού Συντάξεων.

N.2039/39 (ΦΕΚ Α' 455, 1939), Περί τροποποιήσεως, συμπληρώσεως και κωδικοποιήσεως των Νόμων περί εκκαθαρίσεως και διοικήσεως των εις το Κράτος και υπέρ κοινωφελών σκοπών καταλειπομένων κληρονομιών, κληροδοσιών και δωρεών.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6^ο: ΚΑΝΟΝΙΣΤΙΚΗ ΕΝΑΡΜΟΝΙΣΗ ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΠΟΦΥΓΗ ΤΟΥ ΚΑΤΑΚΕΡΜΑΤΙΣΜΟΥ ΤΩΝ ΚΑΝΟΝΩΝ ΤΩΝ ΚΡΑΤΩΝ ΜΕΛΩΝ ΚΑΙ ΤΗΝ ΠΡΟΩΘΗΣΗ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΟΛΟΚΛΗΡΩΣΗΣ

6.1 Εισαγωγή

Στα προηγούμενα κεφάλαια έγινε αναφορά για το Ελεγκτικό Συνέδριο και συγκεκριμένα για την αρμοδιότητά του σχετικά με τον έλεγχο νομιμότητας των διοικητικών συμβάσεων. Ωστόσο, πέρα από τον κρατικό εσωτερικό έλεγχο υπάρχει και ο Ευρωπαϊκός που πραγματοποιείται στα κράτη μέλη με γνώμονα την Ευρωπαϊκή συνέχεια και ολοκλήρωση.

Έτσι, τα όργανα της Ε.Ε. μπορούν να εκδίδουν κανονισμούς, αποφάσεις, οδηγίες προς τα κράτη μέλη σχετικά με τη σύναψη και τους όρους των διοικητικών συμβάσεων τις οποίες τα κράτη οφείλουν να ενσωματώνουν στις εθνικές τους νομοθεσίες. Ανώτατο όργανο που επιβλέπει την ορθή λειτουργία της Ε.Ε. και των μελών της καθίσταται το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο το οποίο καλείται να εξασφαλίσει την τήρηση της νομιμότητας κατά την εκτέλεση του Προϋπολογισμού, την είσπραξη των Ευρωπαϊκών εσόδων της Ε.Ε. και την προώθηση των σκοπών του δημοσίου και κοινοτικού συμφέροντος.

6.2 Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο

Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο (Ελεγκτικό Συνέδριο) είναι ο εξωτερικός ελεγκτής της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ε.Ε.) και αποτελεί ένα από τα επτά θεσμικά όργανα της Ένωσης. Αποτελείται από 28 μέλη, ένα από κάθε κράτος μέλος της Ε.Ε. ενώ διαθέτει περίπου 900 ελεγκτικές και διοικητικές υπηρεσίες όλων των εθνικοτήτων της Ε.Ε.. Η ίδρυσή του πραγματοποιήθηκε το 1977 και εδρεύει στο Λουξεμβούργο.

Πρωταρχικός στόχος είναι ο έλεγχος της Ε.Ε. και συγκεκριμένα ότι η ίδια διατηρεί καλούς λογαριασμούς και εφαρμόζει σωστά τους δημοσιονομικούς κανόνες της και ότι οι πολιτικές και τα

προγράμματα της Ε.Ε. αποφέρουν αξία για τα χρήματα. Περαιτέρω, μέσα από το έργο του συμβάλλει στη βελτίωση της δημοσιονομικής διαχείρισης της Ε.Ε. και στην προώθηση της λογοδοσίας και της διαφάνειας. Επίσης, επισημαίνει τους κινδύνους, τις αδυναμίες και τις επιτυχίες και προσφέρει καθοδήγηση στους υπεύθυνους χάραξης πολιτικής της Ε.Ε. και τους νομοθέτες. Οι παρατηρήσεις και οι συστάσεις του παρουσιάζονται στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στο Συμβούλιο της Ε.Ε., στα εθνικά κοινοβούλια και στο ευρύ κοινό.

Δεδομένου ότι οι πολίτες χρειάζονται σαφείς, αξιόπιστες και προσβάσιμες πληροφορίες για να διατηρήσουν την εμπιστοσύνη τους στην Ε.Ε. και στα θεσμικά της όργανα το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο φροντίζει για την εξασφάλιση της ισορροπίας και την τήρηση των κανόνων. Περαιτέρω, οι πολίτες πρέπει να μπορούν να δουν ότι η Ε.Ε. ενεργεί με διαφάνεια, ακεραιότητα, συνέπεια, εφαρμόζει το κράτος δικαίου, δαπανά προσεκτικά τα δημόσια χρήματα, είναι σαφής στους στόχους πολιτικής της και επιτυγχάνει τα αποτελέσματα που έχει υποσχεθεί. Έτσι, το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, ως εξωτερικός ελεγκτής της Ένωσης, είναι σε θέση να επιβεβαιώσει και να αναφέρει τη σωστή λειτουργία και δράση των θεσμικών οργάνων των κρατών της ΕΕ και να διατυπώσει ουσιώδεις παρατηρήσεις για τον τρόπο διαχείρισης του Ευρωπαϊκού χρήματος.

Οι έλεγχοι που πραγματοποιούνται στους τομείς του προϋπολογισμού της ΕΕ περιλαμβάνουν τα ακόλουθα (European Court of Auditors, 2017):

- Έλεγχοι απόδοσης σχετικά με την αποτελεσματικότητα και την οικονομία των πολιτικών και των προγραμμάτων της Ε.Ε.. Αυτοί οι έλεγχοι αξιολόγησης κόστους / ωφέλειας εστιάζονται σε συγκεκριμένα θέματα διαχείρισης ή προϋπολογισμού και επιλέγονται βάσει κριτηρίων όπως το δημόσιο συμφέρον, οι δυνατότητες βελτίωσης, ο κίνδυνος κακής απόδοσης ή ο κίνδυνος παρατυπίας.
- Δημοσιονομικοί έλεγχοι και έλεγχοι συμμόρφωσης σχετικά με την αξιοπιστία των ετήσιων λογαριασμών και τη νομιμότητα και κανονικότητα των υποκείμενων πράξεων (κυρίως τη δήλωση αξιοπιστίας), καθώς και εκτιμήσεις σχετικά με το κατά πόσον τα συστήματα ή οι συναλλαγές σε συγκεκριμένους δημοσιονομικούς τομείς συμμορφώνονται με τους κανόνες και τους κανονισμούς που τις διέπουν

Ακολουθώντας, με βάση τα στοιχεία που συλλέγονται κατά την εκτέλεση του ελεγκτικού έργου, οι εκθέσεις του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου, παρέχουν σαφή συμπεράσματα σχετικά με το βαθμό στον οποίο επιτυγχάνονται οι στόχοι πολιτικής της Ε.Ε. και σχετικά με την

κατάσταση της λογιστικής και της δημοσιονομικής διαχείρισης του προϋπολογισμού της Ε.Ε.. Αυτό βοηθά κυρίως στο να δοθούν πρακτικές και οικονομικά αποδοτικές συστάσεις.

Τέλος, το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, προβαίνει σε πληθώρα δημοσιεύσεων που περιλαμβάνει τα ακόλουθα (European Court of Auditors, 2017):

- ειδικές εκθέσεις, παρουσιάζοντας τα αποτελέσματα επιλεγμένων ελέγχων σε συγκεκριμένους τομείς πολιτικής ή δαπανών ή σε θέματα προϋπολογισμού ή διαχείρισης.
- ετήσιες εκθέσεις, οι οποίες περιλαμβάνουν κυρίως τα αποτελέσματα των δημοσιονομικών ελέγχων και των ελέγχων συμμόρφωσης σχετικά με τον προϋπολογισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης και τα Ευρωπαϊκά Ταμεία Ανάπτυξης, αλλά και με θέματα δημοσιονομικής διαχείρισης και επιδόσεων.
- ειδικές ετήσιες εκθέσεις που δημοσιεύονται ξεχωριστά για τις υπηρεσίες της ΕΕ, αποκεντρωμένους οργανισμούς και κοινές επιχειρήσεις.
- γνωμοδοτήσεις για νέους ή επικαιροποιημένους νόμους που έχουν σημαντικό αντίκτυπο στη δημοσιονομική διαχείριση - είτε κατόπιν αιτήματος άλλου θεσμικού οργάνου είτε με δική του πρωτοβουλία .

6.3 Κοινοτικές οδηγίες για τις δημόσιες συμβάσεις

Η Ε.Ε. θέλοντας να επιτύχει τους στόχους της ενότητας και της ολοκλήρωσης μεταξύ των μελών της προβαίνει σε οδηγίες και κανονισμούς μέσω των οργάνων της. Ειδικότερα για τη σύναψη των δημοσίων συμβάσεων και προκειμένου για την προώθηση της ισοτιμίας και ισονομίας των πολιτών, του υγιούς ανταγωνισμού, την εξασφάλιση της διαφάνειας κυρίως στις οικονομικές συναλλαγές αλλά και του δημοσίου συμφέροντος έχει εκδώσει πληθώρα οδηγιών. Τις εν λόγω οδηγίες, τα μέλη της Ε.Ε., οφείλουν να τις σέβονται και να τις ενσωματώνουν στα εσωτερικά του δικανικά συστήματα. Ακολούθως παρουσιάζονται κάποιες σημαντικές οδηγίες που σχετίζονται με τις δημόσιες συμβάσεις (Eur-lex, 2014):

ΟΔΗΓΙΑ 2014/23 / ΕΕ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ της 26ης Φεβρουαρίου 2014 σχετικά με τη σύναψη συμβάσεων παραχώρησης:

Η απουσία σαφών κανόνων σε επίπεδο Ένωσης που διέπουν τη σύναψη συμβάσεων παραχώρησης δημιουργεί νομική αβεβαιότητα και εμπόδια στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών και προκαλεί στρεβλώσεις στη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς. Κατά συνέπεια, οι οικονομικοί φορείς, ιδίως οι μικρομεσαίες επιχειρήσεις (ΜΜΕ), στερούνται τα δικαιώματά τους στην εσωτερική αγορά και χάνουν σημαντικές επιχειρηματικές ευκαιρίες, ενώ οι δημόσιες αρχές δεν μπορούν να βρουν την καλύτερη χρήση δημόσιου χρήματος. Ένα επαρκές, ισορροπημένο και ευέλικτο νομικό πλαίσιο για την ανάθεση συμβάσεων παραχώρησης θα εξασφάλιζε αποτελεσματική και χωρίς διακρίσεις πρόσβαση στην αγορά σε όλους τους οικονομικούς φορείς της Ένωσης και ασφάλεια δικαίου, ευνοώντας τις δημόσιες επενδύσεις σε υποδομές και στρατηγικές υπηρεσίες προς τον πολίτη. Ένα τέτοιο νομικό πλαίσιο θα παρείχε επίσης μεγαλύτερη ασφάλεια δικαίου στους οικονομικούς φορείς και θα μπορούσε να αποτελέσει τη βάση και μέσο περαιτέρω ανοίγματος των διεθνών αγορών δημόσιων συμβάσεων και ενίσχυσης του παγκόσμιου εμπορίου. Ιδιαίτερη σημασία θα πρέπει να δοθεί στη βελτίωση των δυνατοτήτων πρόσβασης των ΜΜΕ σε όλες τις αγορές παραχώρησης της Ένωσης.

ΟΔΗΓΙΑ 2014/25 / ΕΕ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ της 26ης Φεβρουαρίου 2014 σχετικά με τις προμήθειες από φορείς που δραστηριοποιούνται στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών και την κατάργηση της οδηγίας 2004/17 / ΕΚ:

Προκειμένου να εξασφαλιστεί το άνοιγμα στον ανταγωνισμό των προμηθειών από φορείς που δραστηριοποιούνται στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών, θα πρέπει να θεσπιστούν διατάξεις για τον συντονισμό των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων για συμβάσεις υψηλότερες από μια ορισμένη αξία. Αυτός ο συντονισμός είναι αναγκαίος για να διασφαλιστεί η εφαρμογή των αρχών της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ) και ιδίως της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων, της ελευθερίας εγκατάστασης και της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, καθώς και των αρχών που απορρέουν από αυτές, όπως η ίση μεταχείριση, η μη διάκριση, η αμοιβαία αναγνώριση, η αναλογικότητα και η διαφάνεια. Λόγω της φύσης των θιγομένων τομέων, ο συντονισμός των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων σε επίπεδο Ένωσης πρέπει, παράλληλα με τη διασφάλιση της εφαρμογής των αρχών αυτών, να δημιουργήσει ένα πλαίσιο ορθής εμπορικής πρακτικής και να επιτρέψει τη μέγιστη ευελιξία.

ΟΔΗΓΙΑ 2014/24 / ΕΕ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ της 26ης Φεβρουαρίου 2014 σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις και την κατάργηση της οδηγίας 2004/18 / ΕΚ:

- Υπάρχει μια ισχυρή τάση που εμφανίζεται στις αγορές δημόσιων συμβάσεων της Ένωσης για τη συγκέντρωση της ζήτησης από τους αγοραστές του δημόσιου τομέα, με στόχο την επίτευξη οικονομικών κλίμακας, συμπεριλαμβανομένων των χαμηλότερων τιμών και των δαπανών συναλλαγής, καθώς και τη βελτίωση και την επαγγελματική διαχείριση των προμηθειών. Αυτό μπορεί να επιτευχθεί με τη συγκέντρωση των αγορών είτε από τον αριθμό των εμπλεκόμενων αναθετουσών αρχών είτε από τον όγκο και την αξία με την πάροδο του χρόνου. Ωστόσο, θα πρέπει να παρακολουθείται προσεκτικά η συγκέντρωση και η συγκέντρωση των αγορών, προκειμένου να αποφευχθεί η υπερβολική συγκέντρωση αγοραστικής δύναμης και αθέμιτης σύμπραξης και να διατηρηθεί η διαφάνεια και ο ανταγωνισμός, καθώς και οι ευκαιρίες πρόσβασης στην αγορά για τις ΜΜΕ.
- Οι αναθέτουσες αρχές πρέπει να έχουν τη δυνατότητα να αναθέτουν σε κεντρικό οργανισμό αγορών σύμβαση παροχής δημόσιας υπηρεσίας για την παροχή δραστηριοτήτων κεντρικής προμήθειας χωρίς να εφαρμόζουν τις διαδικασίες που προβλέπονται στην παρούσα οδηγία. Θα πρέπει επίσης να επιτρέπεται στις συμβάσεις παροχής δημόσιας υπηρεσίας να συμπεριλαμβάνεται και η παροχή δραστηριοτήτων δευτερογενών αγορών. Οι συμβάσεις παροχής δημόσιας υπηρεσίας για την παροχή δραστηριοτήτων δευτερογενών προμηθειών θα πρέπει να ανατίθενται σύμφωνα με την παρούσα οδηγία όταν εκτελούνται εκτός της κεντρικής αρχής αγορών σε σχέση με την παροχή κεντρικής προμήθειας στην ενδιαφερόμενη αναθέτουσα αρχή. Θα πρέπει επίσης να υπενθυμίσουμε ότι η παρούσα οδηγία δεν θα πρέπει να εφαρμόζεται όταν οι κεντρικές ή δευτερεύουσες δραστηριότητες προμηθειών δεν παρέχονται με σύμβαση εξ επαχθούς αιτίας η οποία συνιστά προμήθεια κατά την έννοια της παρούσας οδηγίας.
- Τα ηλεκτρονικά μέσα επικοινωνίας είναι ιδιαίτερα κατάλληλα για την υποστήριξη συγκεντρωτικών πρακτικών και εργαλείων αγορών λόγω της δυνατότητας που προσφέρουν για την επαναχρησιμοποίηση και την αυτόματη επεξεργασία των δεδομένων και την ελαχιστοποίηση του κόστους των πληροφοριών και των συναλλαγών. Επομένως, η χρήση τέτοιων ηλεκτρονικών μέσων επικοινωνίας πρέπει, ως πρώτο βήμα, να καταστεί υποχρεωτική για τους κεντρικούς

οργανισμούς προμηθειών, διευκολύνοντας ταυτόχρονα τη σύγκλιση πρακτικών σε όλη την Ένωση. Τούτο θα πρέπει να ακολουθείται από γενική υποχρέωση χρήσης ηλεκτρονικών μέσων επικοινωνίας σε όλες τις διαδικασίες σύναψης συμβάσεων μετά από μεταβατική περίοδο 30 μηνών.

- Στην περίπτωση συμβάσεων δημοσίων έργων, το σύνολο των τεχνικών προδιαγραφών που περιέχονται ιδίως στα έγγραφα προμηθειών, καθορίζοντας τα απαιτούμενα χαρακτηριστικά ενός υλικού, προϊόντος ή εφοδιασμού, ώστε να πληροί τη χρήση για την οποία προορίζεται από την αναθέτουσα αρχή · τα χαρακτηριστικά αυτά περιλαμβάνουν τα επίπεδα περιβαλλοντικών και κλιματικών επιδόσεων, το σχεδιασμό για όλες τις απαιτήσεις (συμπεριλαμβανομένης της προσβασιμότητας για άτομα με ειδικές ανάγκες) και την αξιολόγηση της συμμόρφωσης, τις επιδόσεις, την ασφάλεια ή τις διαστάσεις, συμπεριλαμβανομένων των διαδικασιών διασφάλισης ποιότητας, ορολογίας, συμβόλων, δοκιμών και μεθόδων δοκιμής, την επισήμανση, τις οδηγίες χρήσης και τις μεθόδους και μεθόδους παραγωγής σε οποιοδήποτε στάδιο του κύκλου ζωής των έργων. Αυτά τα χαρακτηριστικά περιλαμβάνουν επίσης κανόνες σχετικά με το σχεδιασμό και την κοστολόγηση, τους όρους δοκιμής, επιθεώρησης και αποδοχής έργων και μεθόδων ή τεχνικών κατασκευής και όλους τους άλλους τεχνικούς όρους που η αναθέτουσα αρχή είναι σε θέση να ορίσει, βάσει γενικών ή ειδικών κανονισμών, τα τελειωμένα έργα και τα υλικά ή τα μέρη που συνεπάγονται.

6.4 Συμπεράσματα

Όπως προκύπτει από τα παραπάνω, ο έλεγχος των συμβάσεων της διοίκησης, αν και αποτελεί εσωτερική αρμοδιότητα των κρατών ωστόσο αυτά δεν είναι «αυτόνομα» να πράττουν κατά το δοκούν. Αντιθέτως δεσμεύονται μέσω διεθνών κανόνων και οδηγιών για την τήρηση της νομιμότητας και την προαγωγή του δημοσίου συμφέροντος σκεπτόμενα πάντοτε την ιδέα της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης αλλά και τον συνεχή Ευρωπαϊκό έλεγχο ιδίως στον οικονομικό, δημοσιονομικό αλλά και συμβατικό τομέα.

Το γεγονός αυτό – δηλαδή η ύπαρξη ενός υπερεθνικού ελέγχου – προσθέτει ακόμα μία δικλείδα ασφαλείας για την κατοχύρωση των δικαιωμάτων των ατόμων ενώ επίσης προάγει την ισότητα και την ισονομία καθιστώντας πιο υπεύθυνους και εχέγγυους τους εθνικούς θεσμούς και τις εθνικές αρχές. Περαιτέρω, υπό την απειλή ενός υπερεθνικού ελέγχου καθώς και τυχόν κυρώσεων στη διεθνή κοινότητα, ο εθνικός νομοθέτης αλλά και τα αρμόδια όργανα της διοίκησης είναι πιο προσεκτικά στις αποφάσεις τους, ενώ επίσης εφαρμόζουν πιστά τους κανόνες της διαφάνειας και της χρηστής δημοσιονομικής πρακτικής σε όλες τις περιπτώσεις δημοσίων συμβάσεων με ποικιλόμορφα αντικείμενα και στοχεύσεις.

Βιβλιογραφία 6^{ου} κεφαλαίου

EUROPEAN COURT OF AUDITORS. (2017). *Activity Report*. Luxembourg: EUROPEAN COURT OF AUDITORS.

Eur-lex. (2014). Eur-lex.europa.eu. Ανάκτηση από <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1550869406688&uri=CELEX:32014L0024>

ΟΔΗΓΙΑ 2014/24 / Ε.Ε. του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26ης Φεβρουαρίου 2014 σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις και την κατάργηση της οδηγίας 2004/18 / Ε.Κ.

ΟΔΗΓΙΑ 2014/25 / ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26ης Φεβρουαρίου 2014 σχετικά με τις προμήθειες από φορείς που δραστηριοποιούνται στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών και την κατάργηση της οδηγίας 2004/17 / ΕΚ.

ΟΔΗΓΙΑ 2014/23 / ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26ης Φεβρουαρίου 2014 σχετικά με τη σύναψη συμβάσεων παραχώρησης.

Σύνοψη

Το δημόσιο δίκαιο είναι από τους σημαντικότερους κλάδους του δικαίου δεδομένου ότι αφενός ρυθμίζει τη λειτουργία και τη δράση του κράτους και αφετέρου τις σχέσεις μεταξύ κράτους και πολιτών. Ιδιαίτερο επίσης κλάδο αποτελεί και το διοικητικό δίκαιο που στοχεύει στη ρύθμιση των σχέσεων των διοικούμενων πολιτών και της δημόσιας διοίκησης ενώ περαιτέρω προβλέπεται η δράση της δημόσιας διοίκησης πάντα προς την εξυπηρέτηση του δημόσιου συμφέροντος.

Το διοικητικό δίκαιο, εκτός από τη δεσμευτικότητα των κανόνων του, σε πολλές περιπτώσεις αφήνει κάποια περιθώρια «διακριτικής ευχέρειας της διοίκησης» προκειμένου να διευκολυνθεί η δράση της και να επιτευχθούν οι στόχοι. Ωστόσο, η εν λόγω διακριτική ευχέρεια δεν δίνεται προκειμένου να αναγνωριστεί ένας τομέας «απυρόβλητου» της δημόσιας διοίκησης αλλά όλες οι δράσεις της στοχεύουν στην εκπλήρωση των σκοπών του δημοσίου συμφέροντος.

Έτσι, αναγνωρίζονται κάποιες θεμελιώδεις αρχές του δικαίου που πρέπει να διέπουν όλες τις πράξεις της δημόσιας διοίκησης ενώ σε περιπτώσεις όπου τίθενται νομικές αμφιβολίες αυτές θα πρέπει να επιλύονται υπό το πρίσμα των εν λόγω αρχών (δημόσιο συμφέρον, χρηστή διοίκηση, αρχή της νομιμότητας κ.ο.κ.). Με αυτόν τον τρόπο οι πολίτες θωρακίζονται έναντι καιροσκοπικών πρακτικών της διοίκησης ενώ το κράτος παρέχει τα εχέγγυα για την τήρηση της νομιμότητας της δράσης της διοίκησης. Παράδειγμα της διαφάνειας των κρατικών δράσεων αποτελεί και ο κρατικός προϋπολογισμός, ο οποίος ενέχει τόσο πολιτική όσο και νομική διάσταση. Έτσι, αυτός καθίσταται ένα εργαλείο άσκησης πολιτικής αφενός, ενώ αφετέρου η διαφάνεια και η νομιμότητα του θα του αποδώσει την ανάλογη εμπιστοσύνη και αποδοχή των πολιτών.

Σύμφωνα με όσα έχουν λεχθεί παραπάνω, ο ιεραρχικός έλεγχος των πράξεων της διοίκησης αποτελεί κατ' ουσίαν μία επιπρόσθετη θωράκιση των συμφερόντων των διοικούμενων καθώς και των εν γένει κρατικών συμφερόντων από πλημμελείς πράξεις. Επιπρόσθετα, αναδεικνύει την ιεραρχική κατάτμηση τόσο της δημόσιας διοίκησης όσο και της συνολικής κρατικής λειτουργίας.

Από τα είδη του ιεραρχικού ελέγχου που προαναφέρθηκαν μας απασχολεί ιδιαίτερα ο έλεγχος νομιμότητας ο οποίος απεικονίζει τη σύννομη δράση της διοίκησης και είναι ικανός να προστατεύσει τόσο τα κελεύσματα του νόμου όσο και το γενικό δημόσιο συμφέρον. Συγκεκριμένα, ο εν λόγω έλεγχος πραγματοποιείται από το Ελεγκτικό Συνέδριο και στοχεύει στη νομιμότητα των συναπτόμενων συμβάσεων της διοίκησης.

Περαιτέρω, οι διοικητικές συμβάσεις έχουν ως απώτερο σκοπό την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος ενώ περαιτέρω ο διαγωνισμός που πραγματοποιείται για την σύναψή τους καλείται να προστατέψει τόσο τα συμφέροντα της δημόσιας περιουσίας (σύναψη σύμβασης με τους προσφορότερους και οικονομικότερους όρους) αλλά και τα συμφέροντα των ιδιωτών μέσω της προαγωγής του ανταγωνισμού και όχι της μονομερούς ανάθεσης. Για να υπάρξει μία διοικητική σύμβαση θα πρέπει να υπάρχουν δύο συμβαλλόμενα μέρη και ένα εκ των οποίων να είναι το Δημόσιο. Η επιπρόσθετη θωράκιση των συμφερόντων του Δημοσίου (π.χ. ειδικές ρήτρες) δικαιολογείται υπό το πρίσμα του δημοσίου συμφέροντος δηλαδή του συμφέροντος όλων των πολιτών. Ωστόσο, και οι ιδιώτες δεν είναι άμοιροι προστασίας και απολαύουν τα εχέγγυα του νόμου κυρίως μέσω της δημοσιότητας καθώς και των ειδικών προνομίων που τους παρέχονται κατά τη διάρκεια των συμβατικών τους δεσμεύσεων όπως λ.χ. το δικαίωμα λύσης της σύμβασης λόγω πλημμελειών στις πράξεις της διοίκησης.

Σύμφωνα με τα παραπάνω, οι Ο.Τ.Α έχουν συσταθεί προκειμένου να διευκολύνουν τη λειτουργία του κράτους καθώς και να εξυπηρετήσουν το δημόσιο συμφέρον. Αυτό επιτυγχάνεται μέσω της ανεξαρτησίας τους με βάση το τεκμήριο αρμοδιότητας για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων. Βασικό σημείο στο οποίο αξίζει να γίνει αναφορά είναι ότι οι Ο.Τ.Α. οφείλουν να εξασφαλίζουν τα οικονομικά συμφέροντα των πολιτών γεγονός που αναδεικνύεται και μέσω της οικονομικής τους αυτοτέλειας. Έτσι, οι Ο.Τ.Α. έχουν δικούς τους προϋπολογισμούς ενώ ταυτόχρονα για τις ενέργειές τους λογοδοτούν στους πολίτες και το κράτος κυρίως μέσω της διαφάνειας αλλά και του ελέγχου νομιμότητας που τους ασκείται. Ως εκ τούτου, το τεκμήριο αρμοδιότητας και η αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α. περιορίζεται από τα κελεύσματα της κείμενης νομοθεσίας η οποία και διέπει κάθε τους πράξη.

Σύμφωνα με τα προαναφερθέντα, ο έλεγχος του Ελεγκτικού Συνεδρίου εκτείνεται στον έλεγχο νομιμότητας και κανονικότητας του συνόλου των πράξεων πριν από τη σύναψη των συμβάσεων της διοίκησης. Από τον εν λόγω έλεγχο νομιμότητας μπορεί να προκύψει η διατύπωση αρνητικής κρίσης του κλιμακίου εφόσον βρεθούν ουσιώδεις νομικές πλημμέλειες των διοικητικών πράξεων της διαδικασίας και του σχεδίου της σύμβασης. Περαιτέρω, σημαντικό κρίνεται να οριστεί τι είναι οι ουσιώδεις νομικές πλημμέλειες. Έτσι, ως ουσιώδεις κρίνονται εκείνες με τις οποίες παραβιάζεται ο ελεύθερος ανταγωνισμός καθώς και η διαφάνεια της διαδικασίας ή δεν διασφαλίζεται το δημόσιο συμφέρον, η προστασία του περιβάλλοντος και η οικονομική ευμάρεια του τόπου.

Όπως προκύπτει από τα παραπάνω, ο έλεγχος των συμβάσεων της διοίκησης, αν και αποτελεί εσωτερική αρμοδιότητα των κρατών ωστόσο αυτά δεν είναι «αυτόνομα» να πράττουν

κατά το δοκούν. Αντιθέτως δεσμεύονται μέσω διεθνών κανόνων και οδηγιών για την τήρηση της νομιμότητας και την προαγωγή του δημοσίου συμφέροντος σκεπτόμενοι πάντοτε την ιδέα της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

Το γεγονός αυτό – δηλαδή η ύπαρξη ενός υπερεθνικού ελέγχου – προσθέτει ακόμα μία δικλείδα ασφαλείας για την κατοχύρωση των δικαιωμάτων των ατόμων ενώ επίσης προάγει την ισότητα και την ισονομία. Περαιτέρω, υπό την απειλή ενός υπερεθνικού ελέγχου καθώς και τυχόν κυρώσεων στη διεθνή κοινότητα, ο εθνικός νομοθέτης αλλά και τα όργανα της διοίκησης είναι πιο προσεκτικοί στις αποφάσεις τους ενώ επίσης εφαρμόζουν πιστά τους κανόνες της διαφάνειας.

Συνολική Βιβλιογραφία

- EUROPEAN COURT OF AUDITORS. (2017). *Activity Report*. Luxembourg: EUROPEAN COURT OF AUDITORS.
- Weil Prosper & Pouyaud Dominique (2009), *Το Διοικητικό Δίκαιο*. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.
- Ακριβοπούλου, Χ., & Ανθόπουλος, Χ. (2015). *Εισαγωγή στο Διοικητικό Δίκαιο*. Αθήνα: ΣΥΝΔΕΣΜΟΣ ΕΛΛΗΝΙΚΩΝ.
- Γέροντας, Α. (2014). *Επιτομή Γενικού Διοικητικού Δικαίου*. Αθήνα - Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλας Α.Ε. .
- Γέροντας, Α., Λύτρας, Σ., Παυλόπουλος, Π., Σιούτη, Γ., & Φλογαΐτης, Σ. (2010). *Διοικητικό δίκαιο*. Αθήνα - Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα Α.Ε.
- Γέροντας, Α. (2005). *Δημοσιονομικό Δίκαιο σ21*. Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλας Αντ.Ν.
- Γώγος, Κ. (2012). *Η αιτιολογία των διοικητικών πράξεων*. Αθήνα - Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα Α.Ε.
- Δαγτόγλου, Π. Δ. (2004). *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*. Αθήνα - Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα Α.Ε.
- Δαλαμάνγκας Β (2010). *Εισαγωγή στη Δημόσια Οικονομική, σελ.180*. Αθήνα: Εκδ.Κριτική.
- Δέγλερης, Π. (2016). *Επίκαιροι προβληματισμοί για τις περιπτώσεις Διαφθοράς στις Δημόσιες Συμβάσεις στην Ελλάδα. Πειραϊκή Νομολογία*.
- Ελεγκτικό Συνέδριο. (2015). *Νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου για τον προσυμβατικό και προληπτικό έλεγχο*. Αθήνα: Ελεγκτικό Συνέδριο.
- Κ. Βλαχέα, Ε. Κουλουμπίνη, Ε. Λυκεσά, Α. Λιγωμένου και λοιποί συγγραφείς (επιμ. Γ.Μαραγκού) (2016). *Ελεγκτικό Συνέδριο, Μελέτες-Συμβολές-Διαγράμματα-Νομολογία-Υποδείγματα*.
- Ελεγκτικό Συνέδριο. (2017). *Πλήθος Σχεδίων Συμβάσεων που ελέγχθηκαν από Κλιμάκια και Υπ. Επιτρόπων*. Ελεγκτικό Συνέδριο.
- Ευστρατίου, Π. Μ. (2017). *Δημοκρατική αρχή και Διοικητικό Δίκαιο*. Αθήνα - Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα Α.Ε. .

- ΕΦΗΜΕΡΙΣ ΤΗΣ ΚΥΒΕΡΝΗΣΕΩΣ. (2013). Κύρωση του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο. *ΕΦΗΜΕΡΙΣ ΤΗΣ ΚΥΒΕΡΝΗΣΕΩΣ*.
- Καραγιλάνης. (2018). *Ο «Κλεισθένης» και οι γενικότερες δημοσιονομικές προσαρμογές που συντελούνται*. Καραγιλάνης. Ανάκτηση από <http://www.karagilanis.gr/analyseis-thematon/o-kleisthenis-kai-oi-genikoter-es-dimosionomikes-prosarmoges-pou-synteloyntai.html>
- Κάρκαλης Ι. (2004). *Ο δικαστικός προληπτικός έλεγχος των δαπανών*, Τιμ. Τόμος για τα 170 χρόνια του Ελεγκτικού Συνεδρίου, Ν.Αλ.Μηλιώνης, (επιμ.), Αθήνα-Κομοτηνή: Εκδόσεις Σάκκουλα.
- Κόρσος, Δ. (2005). *Διοικητικό Δίκαιο Γενικό Μέρος*. Αθήνα: Εκδόσεις Αντ. Σ. Σάκκουλα.
- Κούρτης, Γ. (2004). Διαφάνεια και έλεγχος των δημοσίων συμβάσεων από το Ελεγκτικό Συνέδριο. *Διοικητική Δίκη* .
- Λαζαράτος, Π. (2008). Η έκταση του ελέγχου νομιμότητας μεγάλων συμβάσεων από το Ελεγκτικό Συνέδριο. *Θεωρία και πράξη Διοικητικού Δικαίου*, σ. 1156.
- Λύτρας, Α. (1993). *Η οργάνωση της Δημόσιας Διοίκησης*. Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλας.
- Μακρυδημήτρης, Α., & Σπηλιωτόπουλος, Ε. (2001). *Η δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα*. Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα.
- Μαραγκού, Γ., & Πέππα, Β. (2011). *“Πρακτικός Οδηγός για τον έλεγχο από το Ελεγκτικό Συνέδριο των δημοσίων συμβάσεων των Δήμων, Περιφερειών και των Νομικών τους Προσώπων (Το προσυμβατικό στάδιο)”*. Αθήνα: Εθνικό Τυπογραφείο.
- Μαρκαντωνάτου-Σκαλτσά, Α. (1999). *Η προστασία του διοικουμένου. Βασική αρχή της διοικητικής δράσεως*. Αθήνα: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα.
- Μηλιάκου, Σ. (2008). *Διάλεξη από το τμήμα αναμόρφωσης του κρατικού προϋπολογισμού 21/5/2008*, . Αθήνα: Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών.
- Μηλιώνης, Ν. (2012). *Το Ελεγκτικό Συνέδριο. Σύγχρονες τάσεις και εξελίξεις*. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.
- Μουζέλης, Ν. Π. (2009). *Οργάνωση και γραφειοκρατία*. Αθήνα - Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα Α.Ε.

- Μπεσίλα - Βήκα, Ε. (2011). *Τοπική Αυτοδιοίκηση*. Αθήνα - Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλας Α.Ε.
- Παπαρηγορίου, Β. (2010). *Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου*. Αθήνα - Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα Α.Ε.
- Ραΐκος, Δ. (2014). *Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων*. Αθήνα - Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα Α.Ε.
- Σαρμάς, Ι. (2003). *Κράτος και Δικαιοσύνη - Το Δημόσιο Χρήμα υπό Έλεγχο*. Αθήνα: Σάκκουλα.
- Στασινόπουλος Μ. (1966). *Μαθήματα Δημοσιονομικού Δικαίου σ29*. Αθήνα: Τάχος Α.
- Σπηλιωτόπουλος, Ε. (2011). *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.
- Τζέμος, Β. (2013). *Οργανωτικό Διοικητικό Δίκαιο*. Αθήνα: Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη

Διαδικτυακοί τόποι

Eur-lex. (2014). *Eur-lex.europa.eu*. Ανάκτηση από <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1550869406688&uri=CELEX:32014L0024>

Forin.gr. (2018). *N. 4555/2018 (ΦΕΚ Α' 133/19.07.2018)*. Forin.gr. Ανάκτηση από <https://www.forin.gr/laws/law/3680/n-4555-2018#!/?article=31714,31637>

Νομολογία Ελεγκτικού Συνεδρίου: <https://www.elsyn.gr/>

Ελεγκτικό Συνέδριο: Τράπεζα Νομικού Περιεχομένου.

www.nomotelia.gr, νομοθεσία-νομολογία, ν.4555/18(ΦΕΚ Α' 133/19.07.2018).

www.dimosnet.gr, σημαντικά νομοθετήματα.

(www.apdattikis.gov.gr/apokentromeni-dioikisi-attikis)

Νομοθεσία Εργασίας

ΟΔΗΓΙΑ 2014/24 / Ε.Ε. του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26ης Φεβρουαρίου 2014 σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις και την κατάργηση της οδηγίας 2004/18 / Ε.Κ.

ΟΔΗΓΙΑ 2014/25 / ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26ης Φεβρουαρίου 2014 σχετικά με τις προμήθειες από φορείς που δραστηριοποιούνται στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών και την κατάργηση της οδηγίας 2004/17 / ΕΚ.

ΟΔΗΓΙΑ 2014/23 / ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26ης Φεβρουαρίου 2014 σχετικά με τη σύναψη συμβάσεων παραχώρησης

Ν.4129/13 (ΦΕΚ Α' 52/28-02-2013), Κύρωση του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο.

Ν.4065/12 (ΦΕΚ Α' 77/09-04-2012), Τροποποίηση του ν. 3213/2003 «Δήλωση και έλεγχος περιουσιακής κατάστασης βουλευτών, δημοσίων λειτουργών, ιδιοκτητών ΜΜΕ και άλλων κατηγοριών προσώπων» και άλλες διατάξεις.

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

Ν.3213/03 (ΦΕΚ Α' 309/31-12-2003), Δήλωση και έλεγχος περιουσιακής κατάστασης βουλευτών, δημοσίων λειτουργών και υπαλλήλων, ιδιοκτητών μέσω μαζικής ενημέρωσης και άλλων κατηγοριών προσώπων.

Ν.3038/2002 (ΦΕΚ Α' 180/07.08.2002), Για την επίλυση των διαφορών του άρθρου 88 παρ.2 του Συντάγματος και άλλες διατάξεις.

Ν.2741/99 (ΦΕΚ Α' 199/28-09-99), Ενιαίος Φορέας Ελέγχου Τροφίμων, άλλες ρυθμίσεις θεμάτων αρμοδιότητας του Υπουργείου Ανάπτυξης και λοιπές διατάξεις.

Ν.2725/99 (ΦΕΚ Α' 121/17-06-1999), Ερασιτεχνικός και επαγγελματικός αθλητισμός και άλλες διατάξεις.

Ν.2520/1997 (ΦΕΚ Α' 173/1-9-1997), Μέτρα για τους νέους αγρότες, σύσταση Οργανισμού Γεωργικής Επαγγελματικής Εκπαίδευσης, Κατάρτισης και Απασχόλησης και άλλες διατάξεις.

N.2190/94 (ΦΕΚ Α'28/ 03.03.1994), Σύσταση ανεξάρτητης αρχής για την επιλογή προσωπικού και ρύθμιση θεμάτων διοίκησης.

N.2166/93 (ΦΕΚ Α'137/24-8-93), Κίνητρα ανάπτυξης επιχειρήσεων, διαρρυθμίσεις στην έμμεση και άμεση φορολογία και άλλες διατάξεις.

N.2145/93 (ΦΕΚ Α'88/28-05-1993) , Ρύθμιση θεμάτων εκτελέσεως ποινών, επιταχύνσεως και εκσυγχρονισμού των διαδικασιών απονομής της δικαιοσύνης και άλλων θεμάτων.

N.1892/90 (ΦΕΚ Α'101/31-07-1990), Για τον εκσυγχρονισμό και την ανάπτυξη και άλλες διατάξεις.

N.1232/82 (ΦΕΚ Α'22/25.02.1982), Επαναφορά σε ισχύ τροποποίηση και συμπλήρωση των διατάξεων του Ν.Δ 4352/1964 και άλλες διατάξεις.

N. 1256/82 (ΦΕΚ Α'65/31-05-1982), Για την πολυθεσία, την πολυαπασχόληση και την καθιέρωση ανώτατου ορίου απολαβών στο δημόσιο τομέα καθώς και για το Ελεγκτικό Συνέδριο, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους και άλλες διατάξεις.

N.992/79 (ΦΕΚ Α'280/21-11-1979), Περί οργανώσεως των διοικητικών υπηρεσιών διά την εφαρμογήν της Συνθήκης Προσχωρήσεως της Ελλάδος εις τας Ευρωπαϊκάς Κοινότητες και ρυθμίσεως συναφών θεσμικών και οργανωτικών θεμάτων.

N.Δ. 356/74 (ΦΕΚ Α'90/27-03-1974), Περί Κώδικος Εισπράξεως Δημοσίων Εσόδων.

α.ν.599/1968 (ΦΕΚ Α'258), πράξη κανονισμού σύνταξης και η απόφαση της Επιτροπής Ελέγχου Πράξεων Κανονισμού Συντάξεων.

N.2039/39 (ΦΕΚ Α' 455, 1939), Περί τροποποιήσεως, συμπληρώσεως και κωδικοποιήσεως των Νόμων περί εκκαθαρίσεως και διοικήσεως των εις το Κράτος και υπέρ κοινωφελών σκοπών καταλειπομένων κληρονομιών, κληροδοσιών και δωρεών.

N. 4555/2018 (ΦΕΚ Α' 133/19.07.2018), 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».

N. 4369/16 ΦΕΚ Α'33/27.2.2016, Εθνικό Μητρώο Επιτελικών Στελεχών Δημόσιας Διοίκησης, βαθμολογική διάρθρωση θέσεων, συστήματα αξιολόγησης, προαγωγών και επιλογής προϊσταμένων (διαφάνεια αξιοκρατία και αποτελεσματικότητα της Δημόσιας Διοίκησης) και άλλες διατάξεις.

Ν. 3463/06 ΦΕΚ Α 114/8.6.2006, Κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων.

Ν. 3852/2010 (ΦΕΚ 87/Τεύχος Α'07-06-2010 «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης –Πρόγραμμα Καλλικράτης».

Νόμος 4412/2016, (ΦΕΚ Α' 147/8-8-2016), Δημόσιες Συμβάσεις Έργων, Προμηθειών και Υπηρεσιών (προσαρμογή στις Οδηγίες 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ).

Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας : *Ο παρών Κώδικας κυρώθηκε με το πρώτο άρθρο του Ν. 2690/1999 (ΦΕΚ Α' 45), ημερ/νία υπογραφής:05/03/1999- τέθηκε σε ισχύ: 09/03/1999.*

Κώδικας Διοικητικής Δικονομίας (ΦΕΚ Α'97/1999): *Ημερ/νία υπογραφής:14/05/1999-τέθηκε σε ισχύ:17/07/1999.*

Σύνταγμα της Ελλάδος, όπως αναθεωρήθηκε με το Ψήφισμα της 27ης Μαΐου 2008 της Η' Αναθεωρητικής Βουλής των Ελλήνων.

Ν.2362/95 (ΦΕΚ 247/27-11-1995), περί Δημοσίου Λογιστικού, ελέγχου των δαπανών του Κράτους και άλλες διατάξεις.

Ν.4270/14 (ΦΕΚ 143Α/28.06.2014), αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας (ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ), δημόσιο λογιστικό και άλλες διατάξεις.

Ν.4337/2015 (ΦΕΚ 129/Α),άρθ.10, μέτρα για την εφαρμογή της συμφωνίας δημοσιονομικών στόχων και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων.

