

Ο προσυμβατικός έλεγχος των
συμβάσεων μεγάλης
οικονομικής αξίας από το
Ελεγκτικό Συνέδριο

**ΠΜΣ Δημόσιες Πολιτικές –
Κατεύθυνση Φορολογικού Δικαίου
Δίκαιο του Ελεγκτικού Συνεδρίου
11 Απριλίου 2025**

**Ανδρέας Σώκος
Πάρεδρος Ελεγκτικού Συνεδρίου**

ΣΥΝΤΑΓΜΑ της Ελλάδας,
όπως αναθεωρήθηκε από τη Ζ΄ Αναθεωρητική
Βουλή των Ελλήνων
με το από 6.4.2001 ψήφισμά της

ΜΕΡΟΣ ΤΡΙΤΟ - Οργάνωση και λειτουργίες της
Πολιτείας

ΤΜΗΜΑ Ε΄ - Δικαστική Εξουσία

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ - Οργάνωση και
δικαιοδοσία των δικαστηρίων

Άρθρο 98: Ελεγκτικό Συνέδριο

1. Στην αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου ανήκουν
ιδίως: (...)
β. Ο έλεγχος συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας στις
οποίες αντισυμβαλλόμενος είναι το Δημόσιο ή άλλο νομικό
πρόσωπο που εξομοιώνεται με το Δημόσιο από την άποψη
αυτή, όπως νόμος ορίζει.

Αντικείμενο και υποκείμενα του ελέγχου κατά το Σύνταγμα

«Συμβάσεις μεγάλης οικονομικής αξίας»

Αόριστη νομική έννοια

Ευρύ περιθώριο στον κοινό νομοθέτη για να ρυθμίσει τί θα υπαχθεί στον έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου ως σύμβαση μεγάλης οικονομικής αξίας

Δεν ορίζεται από το Σύνταγμα αν υπάγονται όλες οι συμβάσεις ανεξαρτήτως του αντικειμένου τους

Συμβάσεις που συνάπτουν «Το Δημόσιο ή άλλο νομικό πρόσωπο που εξομοιώνεται με το Δημόσιο από την άποψη αυτή»

«Αοριστία» και ως προς τα υποκείμενα του ελέγχου

Δημόσιο και λοιπά ΝΠΔΔ

Επαφίεται στον κοινό νομοθέτη ο προσδιορισμός των προσώπων που εξομοιώνονται με το Δημόσιο

Οριοθέτηση της ευχέρειας του κοινού νομοθέτη στον προσδιορισμό των αόριστων αυτών νομικών εννοιών

ΕΛΣυν ΟΛ 1377/2021, σκέψη 18: «Το Δικαστήριο παρατηρεί ότι, αν και η ανωτέρω συνταγματικώς προβλεφθείσα ελεγκτική αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου προϋπήρχε νομοθετικώς της Αναθεώρησης του Συντάγματος του έτους 2001, εντούτοις το συγκεκριμένο κατά το έτος 2001 ισχύον νομοθετικό καθεστώς του εν λόγω ελέγχου δεν περιβλήθηκε στο σύνολό του συνταγματική περιωπή, αλλά, κατά ρητή διάταξη του συνταγματικού νομοθέτη, αφέθηκε στον κοινό νομοθέτη η δυνατότητα της διαμόρφωσης αυτού. Τούτο όμως δεν σημαίνει ότι ο κοινός νομοθέτης δύναται να προβλέψει ρυθμίσεις που να πλήττουν αμέσως ή εμμέσως την πρακτική του αποτελεσματικότητα, δηλαδή την καίρια θέση του στο πλέγμα των ελεγκτικών διαδικασιών που μπορεί να προβλεφθούν αναφορικά με τις συμβάσεις μεγάλης οικονομικής αξίας του Δημοσίου και των εξομοιούμενων προς αυτό νομικών προσώπων.»

Υποκειμενικά όρια του ελέγχου

Προσδιορισμός των νομικών προσώπων που εξομοιώνονται με το Δημόσιο

Πρώτη προσέγγιση: νομικά πρόσωπα που διαχειρίζονται δημόσιο χρήμα ή ένα περιουσιακό στοιχείο για την εξυπηρέτηση σκοπών δημοσίου συμφέροντος

Υποκειμενικά όρια του ελέγχου

ΕλΣυν Ολ 554/2022 σκ. 15 «Σύμφωνα με πάγια νομολογία του Δικαστηρίου ως εξομοιούμενα με το Δημόσιο νομικά πρόσωπα νοούνται εκείνα τα οποία -ανεξαρτήτως της υπαγωγής τους στο δημόσιο τομέα, της προέλευσής τους, της ιδιαίτερης οργανωτικής τους δομής και του καθεστώτος δημόσιου ή ιδιωτικού δικαίου που τα διέπει- διαθέτουν νομική προσωπικότητα, συστήνονται για την εξυπηρέτηση δημοσίου σκοπού, ενώ, σύμφωνα με τις καταστατικές τους ή άλλες διατάξεις, τελούν σε σχέση άμεσης ή έμμεσης εξάρτησης ή ειδικού ελέγχου από το Δημόσιο ή άλλο δημόσιο φορέα.»

Υποκειμενικά όρια του ελέγχου

Κριτήρια για τη διακρίβωση της σχέσης εξάρτησης μεταξύ του Δημοσίου και των νομικών προσώπων είναι αυτά που προβλέπονται στις διατάξεις των ενωσιακών οδηγιών περί την ανάθεση δημοσίων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών:

- Χρηματοδότηση του φορέα από το Κράτος ή από δημόσιες αρχές
- Άσκηση ελέγχου στη διαχείρισή του
- Διορισμός άνω του ημίσεος του αριθμού των μελών των διοικητικών οργάνων του
- Κατοχή της πλειοψηφίας του εγγεγραμμένου του κεφαλαίου
- Έλεγχος της πλειοψηφίας των ψήφων που συνδέονται με τις εκδιδόμενες από τον φορέα αυτόν μετοχές

Υποκειμενικά όρια του ελέγχου

ΕλΣυν Ολ 554/2022: «Και ναι μεν, η έννοια του εξομοιούμενου με το Δημόσιο προσώπου και κατ' επέκταση της δημόσιας επιχείρησης ή του δημόσιου οργανισμού δύναται, καταρχήν, να προσεγγίζεται ερμηνευτικά υπό το φως των προβλέψεων της ενωσιακής ή εθνικής νομοθεσίας στον τομέα των δημόσιων συμβάσεων, ωστόσο, τούτο δεν σημαίνει ότι ο προσδιορισμός του περιεχομένου των εν λόγω αόριστων νομικών εννοιών εξαντλείται στα κριτήρια που προβλέπονται στα σχετικά νομοθετήματα, αλλά δύναται να λαμβάνει χώρα κατά τρόπο αυτοτελή (ΕλΣυν Ολ. 380/2022) επί τη βάσει και έτερων, ανάλογα με την εκάστοτε υπό κρίση υπόθεση, κριτηρίων. Τούτο δε, με γνώμονα τη διασφάλιση της πρακτικής αποτελεσματικότητας των υπηρετούμενων από το άρθρο 98 παρ. 1 περ. β' του Συντάγματος σκοπών της διασφάλισης των αρχών της διαφάνειας, υπό όρους υγιούς ανταγωνισμού και ίσης μεταχειρίσεως των οικονομικών φορέων.»

Υποκειμενικά όρια του ελέγχου

Με ρητή πρόβλεψη του νομοθέτη (άρθρο 324 παρ. 1 ν. 4700/2020), ελέγχονται οι συμβάσεις που συνάπτονται από το Δημόσιο, τους Ο.Τ.Α. α' και β' βαθμού και τα νομικά τους πρόσωπα, τα λοιπά Ν.Π.Δ.Δ. και τις δημόσιες επιχειρήσεις ή οργανισμούς.

Δημόσιες επιχειρήσεις ή οργανισμοί που έχει γίνει δεκτό ότι υπάγονται στον προσυμβατικό έλεγχο ενδεικτικά: η ΕΥΔΑΠ Α.Ε., η ΔΕΔΔΗΕ Α.Ε., ο ΑΔΜΗΕ ΑΕ καθώς και εταιρείες στις οποίες είναι μοναδικός μέτοχος, η ΔΕΔΑ Α.Ε., η ΕΤΑΔ Α.Ε., οι συμβάσεις που συνάπτουν Ιερές Μονές, καθώς και συμβάσεις που συνάπτονται από αστική μη κερδοσκοπική εταιρεία η οποία εξυπηρετεί σκοπούς γενικού δημόσιου συμφέροντος και κατά την ίδρυσή της χρηματοδοτήθηκε σε ποσοστό μεγαλύτερο του 50% από πόρους Ιεράς Μητρόπολης

Υποκειμενικά όρια του ελέγχου

Άρθρο 324 παρ. 7 ν 4700/2020 (προστέθηκε με το άρθρο 47 Ν.4963/2022 και διαμορφώθηκε με το άρθρο 63 Ν.5108/2024): Νομικά πρόσωπα στα οποία το ελληνικό δημόσιο έπαψε να ελέγχει άμεσα ή έμμεσα την πλειοψηφία του μετοχικού κεφαλαίου τους και δεν ορίζει ούτε ελέγχει άμεσα ή έμμεσα την πλειοψηφία των μελών της διοίκησής τους, δεν υπάγονται στον προσυμβατικό έλεγχο του παρόντος. Αυτό ισχύει ανεξαρτήτως της φύσης και του τομέα δραστηριότητας των ανωτέρω νομικών προσώπων, των αρμοδιοτήτων τους και των υπηρεσιών που παρέχουν, της άσκησης επί αυτών εποπτείας από ανεξάρτητες ή άλλες δημόσιες αρχές, της ύπαρξης ή μη ανταγωνισμού στον τομέα που δραστηριοποιούνται και της χρηματοδότησης ή συγχρηματοδότησης συμβάσεών τους από εθνικούς ή ενωσιακούς πόρους.

Σχετική η 303/2024 Πράξη του Ζ' Κλιμακίου ΕλΣυν

Αντικείμενο του ελέγχου

Προσδιορισμός της έννοιας του όρου «σύμβαση» κατά το άρθρο 324 του Ν 4700/2020

- Αυτοτελής έννοια σε σχέση με τον ίδιο όρο, όπως αυτός χρησιμοποιείται σε επιμέρους ειδικότερα νομοθετήματα του ενωσιακού και του εθνικού δικαίου (ΕλΣυν Ολ 139/2024: 6. ...Από τη γενική και αδιάσπικτη διατύπωση της ρύθμισης της παρ. 1 του άρθρου 324 του ν. 4700/2020 συνάγεται ότι ο όρος «σύμβαση», εντασσόμενος συστημικά στο θεσμικό πλαίσιο λειτουργίας και την αποστολή του Ελεγκτικού Συνεδρίου, έχει αυτοτελή έννοια σε σχέση με τον ίδιο όρο, όπως αυτός χρησιμοποιείται σε επιμέρους ειδικότερα νομοθετήματα του ενωσιακού και του εθνικού δικαίου)
- Κάθε συμβατικής φύσης συναλλαγή μεγάλης οικονομικής αξίας του Κράτους και των λοιπών δημόσιων φορέων εφόσον
 - α) από αυτήν απορρέουν συμβατικής φύσης ουσιαστικά δικαιώματα και υποχρεώσεις για αμφότερα τα συμβαλλόμενα μέρη,
 - β) αποσκοπεί στην εξυπηρέτηση δημοσίου σκοπού ή/και την παραγωγή δημοσίου αγαθού και
 - γ) συνεπάγεται εκταμίευση δημοσίου χρήματος, η οποία, ανεξαρτήτως της προέλευσής του, εντάσσεται στο πλαίσιο συναλλακτικής, όχι αναγκαίως αποβλεπούσης σε κέρδος, σχέσης και πάντως, στην περίπτωση παροχής υπηρεσιών προς εξυπηρέτηση δημοσίου σκοπού, έχει οικονομικά αποτιμητό αντικείμενο που, ανεξαρτήτως εάν συνιστά *stricto sensu* αντάλλαγμα, αποτελεί πάντως την προσδοκώμενη από την εκμετάλλευση της υπηρεσίας ωφέλεια (ΕλΣυνΟλ 380/2022)

Αντικείμενο του ελέγχου

Χρηματικά όρια ελέγχου: αν η προϋπολογιζόμενη δαπάνη των συμβάσεων υπερβαίνει το ποσό του 1.700.000€ (χωρίς Φ.Π.Α.), ο έλεγχος διενεργείται από το αρμόδιο Κλιμάκιο

Αν η προϋπολογιζόμενη δαπάνη τους υπερβαίνει το ποσό των 300.000€ (χωρίς Φ.Π.Α.) και μέχρι του ποσού του 1.700.000€, ελέγχονται από τον αρμόδιο Επίτροπο

Χρηματικό όριο στις συγχρηματοδοτούμενες από ενωσιακούς πόρους συμβάσεις, στις συμβάσεις που συνάπτονται στο πλαίσιο του Ταμείου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας, καθώς και σ' αυτές που συγχρηματοδοτούνται από πόρους του Ευρωπαϊκού Οικονομικού Χώρου: 5.000.000€

Αντικείμενο του ελέγχου

- **Προγραμματικές συμβάσεις**

- Οι συμβάσεις που συνάπτονται μεταξύ φορέων της τοπικής αυτοδιοίκησης ή αυτών και του Δημοσίου ή άλλων φορέων του δημοσίου με τις οποίες εγκαθιδρύεται μεταξύ τους συνεργασία για την επίτευξη ενός κοινού δημόσιου σκοπού, υπάγονται στον έλεγχο.

ΕλΣυν Έβδομο Τμήμα 229/2023: Προγραμματική σύμβαση που δεν έχει οικονομικό αντικείμενο και δεν υπεβλήθη προς έλεγχο στο αρμόδιο Κλιμάκιο πριν τη σύναψή της, μπορεί να ελεγχθεί παρεμπιπτόντως στο πλαίσιο ελέγχου του σχεδίου της εκτελεστικής αυτής σύμβασης χωρίς η παράλειψη αυτή να επάγεται ακυρότητα της προγραμματικής σύμβασης ή της εκτελεστικής αυτής.

- **In house συμβάσεις (συμβάσεις οιονεί αυτεπιστασίας)** του άρθρου 12 και 247 του Ν. 4412/2016
- **Δυναμικά συστήματα αγορών** της παρ. 11 του άρθρου 33 και της παρ. 11 του άρθρου 270 του ν. 4412/2016

Αντικείμενο του ελέγχου

- Συμφωνίες πλαίσιο

Συμφωνία που συνάπτεται μεταξύ μιας ή ενός ή περισσότερων αναθετουσών αρχών/αναθετόντων φορέων και ενός ή περισσότερων οικονομικών φορέων, η οποία αποσκοπεί στον καθορισμό των όρων που διέπουν τις συμβάσεις που πρόκειται να συναφθούν κατά τη διάρκεια συγκεκριμένης περιόδου, ιδίως όσον αφορά τις τιμές και, όπου ενδείκνυται, τις προβλεπόμενες ποσότητες. **Υλοποιούνται με τις εκτελεστικές συμβάσεις**

Ελέγχονται οι όροι υπό τους οποίους θα συναφθούν οι εκτελεστικές συμβάσεις

Έλεγχος των εκτελεστικών συμβάσεων μόνον αν αυτοτελώς υπερβαίνουν τα χρηματικά όρια ελέγχου (Έβδομο τμήμα 1162/2023)

Αντικείμενο του ελέγχου

Τροποποιητικές-συμπληρωματικές συμβάσεις

- Προϋποθέσεις υπαγωγής στον έλεγχο:

Αν η αρχική σύμβαση έχει υπαχθεί στον έλεγχο αυτό και η τροποποίηση είναι ουσιώδης ή

αν η αρχική σύμβαση δεν υποβλήθηκε προς έλεγχο λόγω ποσού και με την τροποποίηση προσαυξάνεται το οικονομικό αντικείμενο ώστε η προκύπτουσα συνολική δαπάνη να υπερβαίνει τα όρια του νόμου

- Δεν υπάγονται στον έλεγχο:

οι τροποποιητικές συμβάσεις που συνάπτονται δυνάμει σαφών ρητρών που τίθενται στα έγγραφα της σύμβασης (περ. β' της παρ. 6 του άρθρου 132 του Ν. 4412/2016)

οι τροποποιήσεις ήσσονος σημασίας (de minimis τροποποιήσεις), δηλαδή οι τροποποιητικές συμβάσεις α) όταν δεν έχουν οικονομικό αντικείμενο και δεν είναι ουσιώδεις, β) προβλέπονται σε σαφείς, ακριβείς και κατηγορηματικές ρήτρες αναθεώρησης στα αρχικά έγγραφα της σύμβασης, στις οποίες μπορεί να περιλαμβάνονται και ρήτρες αναθεώρησης τιμών ή προαιρέσεις, γ) αν η αξία της τροποποίησης είναι κατώτερη των κατώτατων ορίων των ενωσιακών οδηγιών ή του 10% της αξίας της αρχικής σύμβασης για τις συμβάσεις υπηρεσιών και προμηθειών και του 15% της αξίας της αρχικής σύμβασης για τις συμβάσεις έργων και δ) όταν μετά τον έλεγχο νομιμότητας της αρχικής σύμβασης αυτή εντάχθηκε σε πρόγραμμα χρηματοδότησης και το συνολικό ποσό της αρχικής σύμβασης δεν υπερβαίνει το εκάστοτε ισχύον όριο ελέγχου για τις συγχρηματοδοτούμενες συμβάσεις

Αντικείμενο του ελέγχου

Συμβάσεις αξιοποίησης των περιουσιακών στοιχείων του Τ.Α.Ι.ΠΕ.Δ. εφόσον το τίμημα αξιοποίησης υπερβαίνει το ποσό του 1.700.000.

Ο ν. 4412/2016 δεν τυγχάνει εφαρμογής στις συμβάσεις που συνάπτει το ΤΑΙΠΕΔ για την αξιοποίηση (πώληση ή μίσθωση) περιουσιακών στοιχείων της ιδιωτικής περιουσίας του δημοσίου.

Έχουν ωστόσο εφαρμογή οι βασικές αρχές τα Συνθήκης Λειτουργίας της Ε.Ε. περί διαφάνειας, ανάπτυξης του ανταγωνισμού, δημοσιότητας, αναλογικότητας, αμοιβαίας αναγνώρισης, μη διάκρισης και ίσης μεταχείρισης, ελεύθερης εγκατάστασης και ελεύθερης παροχής υπηρεσιών. Κατά συνέπεια, κατά τον έλεγχο των συμβάσεων αυτών διατυπώνεται αρνητική κρίση μόνο στην περίπτωση που διαπιστωθούν ουσιώδεις νομικές πλημμέλειες ως προς την τήρηση των αρχών αυτών (ΕλΣυν Έβδομο Τμήμα 731/2022)

Αντικείμενο του ελέγχου

Συμβάσεις για αγορά, πώληση ή μίσθωση ακινήτων από το Δημόσιο ή νομικά πρόσωπα που εξομοιώνονται με αυτό

Αρχικώς εξαιρούνταν του ελέγχου – δεν θεωρούνταν προμήθειες ούτε υπηρεσίες

Νομολογιακή μεταστροφή – υπαγωγή στον έλεγχο των συμβάσεων αγοραπωλησίας μεγάλης οικονομικής αξίας κινητών και ακινήτων (ΕλΣυν Τμ. Μειζ. 7 μελούς 1883/2017)

Νομοθετική πλέον πρόβλεψη - υπαγωγή στον έλεγχο των συμβάσεων αγοράς ακινήτων

Σιωπή του νομοθέτη ως προς τις συμβάσεις εκμίσθωσης ακινήτων

Ειδική περίπτωση: έλεγχος των συμβάσεων εκμίσθωσης ακινήτων άνω των 500.000€ που συνάπτει η ΕΤ.Α.Δ. Α.Ε (ειδική νομοθετική πρόβλεψη, άρθρο 201 παρ. 5 ν. 4389/2016 – Βλ. ΕλΣυν Ζ' Κλιμ 236/2024, 359/2022)

Αντικείμενο του ελέγχου

Έλεγχος επιμέρους φάσεων διαδικασίας που προηγούνται της σύναψης της υποκείμενης σε έλεγχο σύμβασης

Πρέπει η φάση της διαδικασίας να έχει ολοκληρωθεί με την έκδοση εκτελεστής διοικητικής πράξης, η οποία πρέπει να περιέχει αφενός ρητή ή τεκμαιρόμενη κρίση επί της νομιμότητας της διαδικασίας μέχρι τη φάση αυτή, αφετέρου απόφαση για τη μετάβαση στην επόμενη φάση του διαγωνισμού (ΕλΣυν Έβδομο Τμήμα 731/2022)

Αντικείμενο του ελέγχου

Έλεγχος φάσεων προδικασίας συμβάσεων που χρηματοδοτούνται από το Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας – Άρθρο 200 ν. 4820/2021.

Η αναθέτουσα αρχή δικαιούται να ζητεί από το αρμόδιο κλιμάκιο να ασκεί προσυμβατικό έλεγχο μέχρι τρεις φορές όταν ολοκληρώνεται ορισμένη μόνο φάση της προδικασίας, όπως υπογραφή της διακήρυξης, δημοσιεύσεις, προκαταρκτική εξέταση προσφορών και τεχνικές ή οικονομικές αξιολογήσεις των προσφορών, εφόσον κρίνει ότι λόγοι ασφάλειας του δικαίου επιβάλλουν να μην συνεχισθεί η διαγωνιστική διαδικασία χωρίς να έχει προηγουμένως διαγνωσθεί από το Ελεγκτικό Συνέδριο η νομιμότητα των πράξεων που συνθέτουν την ανωτέρω φάση.

Η δυνατότητα αυτή παρέχεται ανεξαρτήτως της ύπαρξης ή μη εκτελεστής διοικητικής πράξης

Αντικείμενο του ελέγχου

Κατά τη νομολογία των Κλιμακίων (Ε' Κλιμ. 555/2024, 779/2023, Στ' Κλιμ. 175/2023) ελέγχονται:

- η ένταξη του έργου με τα οικονομικά του στοιχεία στο Ταμείο Ανάκαμψης και Σταθερότητας, ως προαπαιτούμενου για την εφαρμογή της διάταξης
- η υπογραφή της διακήρυξης, υπό την έννοια της έγκρισης αυτής ως κανονιστικής διοικητικής πράξης
- οι όροι διενέργειας του διαγωνισμού εκ μέρους του αρμόδιου οργάνου, ώστε να διαγνωσθεί η σχετική βούληση της Διοίκησης στο προπαρασκευαστικό στάδιο της σύνταξης των Τευχών Δημοπράτησης
- η πρόδηλη αντίθεση όρων του διαγωνισμού με ρητές νομοθετικές διατάξεις και γενικές αρχές που διέπουν τις δημόσιες συμβάσεις, οι οποίοι πλήττουν την αντικειμενική ακεραιότητα της διαδικασίας
- η ασυμβατότητα των ίδιων όρων με σχετικά πορίσματα της πάγιας νομολογίας του Δικαστηρίου
- η αιτιολόγηση της αναγκαιότητας και σκοπιμότητας διενέργειας του διαγωνισμού και - η τεκμηρίωση του προϋπολογισμού της σύμβασης