2022

Σβετλάνα (Ζέτα) Π. Ζυγούρη
Δικηγόρος, ΜΔ
Πάνος Ζυγούρης & Συνεργάτες Δικηγορική Εταιρεία

Διαδικασίες προσυμβατικού ελέγχου των Προγραμματικών Συμβάσεων από το Ελεγκτικό Συνέδριο

Η παρούσα εισήγηση συντάχθηκε στα πλαίσια του Διήμερου εκπαιδευτικού προγράμματος 2021 με θέμα «Το θεσμικό περιβάλλον λειτουργίας των Αναπτυξιακών Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης» υπό την αιγίδα του Αναπτυξιακού Οργανισμού Ο.Τ.Α. «ΠΑΡΝΩΝΑΣ Α.Ε.»

Ι. Οι Προγραμματικές Συμβάσεις κατ' άρθρ. 100 ν. 3852/2010

Κατά την έννοια της διάταξης του άρθρου 100 παρ. 1 του ν. 3852/2010, όπως ισχύει, προγραμματικές συμβάσεις είναι συμφωνίες που θέτουν το γενικό πλαίσιο για την οργάνωση και διαχείριση δημοσίων υπηρεσιών και την άσκηση συγκεκριμένης κάθε φορά δραστηριότητας, δια μέσου των φορέων της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Ο θεσμός της προγραμματικής σύμβασης, ως μεθόδου ***συνεργασίας*** για την επίτευξη αναπτυξιακών σκοπών μεταξύ των διάφορων νομικών προσώπων του Δημοσίου, και των ΟΤΑ, προβλέφθηκε κατ' αρχήν στον ν. 1416/1984, ακολούθως στο π.δ. 410/1995 (άρθρ. 35), στον ν. 3463/2006 (άρθρο 225) και τελικώς στο άρθρο 100 του Καλλικράτη (ν.3852/2010), το οποίο έχει υποστεί πολλές τροποποιήσεις.

Σκοπός της σύναψης προγραμματικών συμβάσεων μεταξύ των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και των υπόλοιπων φορέων, έτσι όπως περιγράφονται στις ως άνω διατάξεις, είναι η **ανάπτυξη της περιοχής,** και επομένως τα εκάστοτε έργα, οι υπηρεσίες και οι προμήθειες πρέπει να έχουν αναπτυξιακό χαρακτήρα. Ο αναπτυξιακός δε σκοπός πρέπει να συνδέεται άμεσα και πραγματικά με τις ανάγκες των ορίων της σχετικής περιοχής.

Απαιτείται περαιτέρω για τη νομιμότητας της ΠΣ, ο σκοπός τον οποίο καλείται να εκπληρώσει, να μην είναι δυνατόν να επιτευχθεί με άλλο νόμιμο τρόπο. Η σύμβαση μάλιστα αυτή δεν μπορεί να λειτουργεί ως ισοδύναμη ή εναλλακτική με την ειδικώς προβλεπόμενη από την κείμενη νομοθεσία διαδικασία επιλογής αναδόχου για την επίλυση του ανακύπτοντος ζητήματος, **ούτε να χρησιμοποιείται καταχρηστικά για την παράκαμψη διατάξεων** που θέτουν συγκεκριμένους περιορισμούς στη δράση των Ο.Τ.Α ή απαιτούν την τήρηση συγκεκριμένων όρων και προϋποθέσεων για την άσκηση της (διαγωνιστικές

διαδικασίες). Επομένως δεν εμπίπτει στο εννοιολογικό περιεχόμενο της προγραμματικής σύμβασης, η συμβατική σχέση κατά την οποία τα μέρη αποσκοπούν στην εξυπηρέτηση διαφορετικών συμφερόντων, όπως συμβαίνει όταν ο συμβαλλόμενος Ο.Τ.Α αποβλέπει στη μέσω της σύμβασης επίτευξη της νόμιμης αποστολής του, ενώ ο αντισυμβαλλόμενος ή ο μετέχων στη σύμβαση ιδιωτικός φορέας επιδιώκει την επίτευξη κέρδους, μέσω ανταλλάγματος που προβλέπεται στη σύμβαση για τις παρεχόμενες από αυτόν υπηρεσίες (Ε.Σ. Μείζονος 3582/2015).

Στο άρθρο 100 ν. 3852/2010, ορίζονται κατά τρόπο περιοριστικό και αποκλειστικό οι φορείς που μπορούν να συμβάλλονται με ΠΣ.

Περαιτέρω, οι γνήσιες Προγραμματικές Συμβάσεις δεν υπάγονται στις ρυθμίσεις του ν. 4412/2016 περί δημοσίων συμβάσεων ενώ ρυθμίζονται αποκλειστικά από το άρθρο 100 ν. 3852/2010,όπως ισχύει, και στο οποίο καθορίζεται η διαδικασία σύναψης της σύμβασης, οι συμβαλλόμενοι φορείς, οι εκ τρίτου συμβαλλόμενοι, το ελάχιστο περιεχόμενο της σύμβασης. Να σημειωθεί ότι η δυνατότητα σύναψης προγραμματικής σύμβασης με Ν.Π.Ι.Δ. καταργήθηκε με το άρθρ. 96 ν. 4604/2019.

Ειδικά για τις προγραμματικές συμβάσεις ***πολιτιστικού χαρακτήρα*** συμμετέχει, ως συμβαλλόμενος η οικεία Περιφέρεια και το Υπουργείο Πολιτισμού και Τουρισμού (παρ. 5 άρθρ. 100 ν. 3852/2010 όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 8 παρ.10 του Ν.4071/2012).

Με την παρ. 6 άρθρ. 100 ν. 3852/2010 , όπως τροπ. με το άρθρο 21 ν. 4690/2020, ορίζεται επιπροσθέτως, ότι οι ΟΤΑ α` και β` βαθμού, οι σύνδεσμοι δήμων, τα δίκτυα δήμων και τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου των ΟΤΑ μπορούν να συμβάλλονται με τους ***Αναπτυξιακούς Οργανισμούς*** Τοπικής Αυτοδιοίκησης για την υλοποίηση αυτοδιοικητικών αρμοδιοτήτων και την παροχή υπηρεσιών προς τους πολίτες.

Προκύπτει επομένως, ότι οι συμβαλλόμενοι σε μια Προγραμματική Σύμβαση φορείς θα πρέπει να επιδιώκουν κοινό σκοπό ο οποίος

περιορίζεται στην ανάπτυξη της τοπικής κοινωνίας, να εκκινούν δε από μια κοινή αφετηρία, συμπράττοντας κατά το μέγιστο δυνατό ισόρροπα, και σε καμία περίπτωση δεν μπορεί σκοπός να είναι η επίτευξη κέρδους (βλ. ΕΣ Μείζονος *ΕΣ 1309/2018, 3582/2015, ΕΣ 1114/2016 Τμήμα VI*).

II. Ο προσυμβατικός έλεγχος από το Ελεγκτικό Συνέδριο

Α. Γενικά

Στο άρθρο 98 παρ. 1 εδ. β΄ του Συντάγματος ορίζεται ότι στην αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου ανήκει και «ο έλεγχος συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας στις οποίες αντισυμβαλλόμενος είναι το Δημόσιο ή άλλο νομικό πρόσωπο που εξομοιώνεται με το Δημόσιο από την άποψη αυτή, όπως νόμος ορίζει». Σκοπός της συνταγματικής επιταγής ήταν η ανάγκη διαφάνειας κατά την οικονομική λειτουργία του Δημοσίου.

Η έννοια των «συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας» καθορίζεται από τον νόμο.

Οι Προγραμματικές Συμβάσεις υπόκεινται και αυτές στον προσυμβατικό έλεγχο νομιμότητας του Ελεγκτικού Συνεδρίου (σύμφωνα με το άρθρο 100 παρ. 1 ν. 3852/2010).

Με τον ν. 4700/2020 «*Ενιαίο κείμενο Δικονομίας για το Ελεγκτικό Συνέδριο, ολοκληρωμένο νομοθετικό πλαίσιο για τον προσυμβατικό έλεγχο, τροποποιήσεις στον Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο, διατάξεις για την αποτελεσματική απονομή της δικαιοσύνης και άλλες διατάξεις*.» (Α’ 127) καταργήθηκε το παλαιό ΠΔ 1225/1981, τροποποιήθηκε σειρά διατάξεων του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο (ν. 4129/2013), στα πλαίσια θεσπίσεως ενός ενιαίου κειμένου δικονομίας για το Ελεγκτικό Συνέδριο, βελτιωτικών προτάσεων του Κώδικα, και θέσπισης ολοκληρωμένου

νομοθετικού πλαισίου για τον προσυμβατικό έλεγχο που ασκεί το Ελεγκτικό Συνέδριο στα πλαίσια της συνταγματικής αρμοδιότητας του.

Στις οικείες διατάξεις του ν. 4700/2020, περιλαμβάνονται ρυθμίσεις για την άσκηση του προσυμβατικού ελέγχου (άρθρα 324 έως 327) και ρυθμίσεις για τις διαφορές από τον προσυμβατικό έλεγχο (άρθρο 328 έως 337). Ο προσυμβατικός έλεγχος ασκείται από Κλιμάκιο ή Υπηρεσία Επιτρόπου του Ελεγκτικού Συνεδρίου και είναι, όπως συνάγεται από τις ρυθμίσεις που αναφέρθηκαν, καθολικός υπό την έννοια ότι, πέραν των πλημμελειών που αναδεικνύονται με την τελειωτική του ελέγχου πράξη, δεν διαπιστώθηκαν άλλες πλημμέλειες. Περαιτέρω, ο νομοθέτης οργάνωσε ένα **_οιονεί δικαιοδοτικό σύστημα_ **εκδίκασης των διαφορών που προκύπτουν από την άσκηση του προσυμβατικού ελέγχου , ώστε να δίδεται η δυνατότητα στους συμβαλλόμενους που πλήττονται από την αρνητική κρίση του Κλιμακίου ή του Επιτρόπου να ζητήσουν να εξεταστεί, υπό εγγυήσεις δικαστικής προστασίας, η ορθότητα της εν λόγω αρνητικής κρίσης.

Όταν η προϋπολογιζόμενη δαπάνη της σύμβασης υπερβαίνει το ποσό των τριακοσίων χιλιάδων (300.000,00) ευρώ, μη συμπεριλαμβανομένου του φόρου προστιθέμενης αξίας, και μέχρι το ποσό του 1.000.000 ευρώ (μη συμπεριλαμβανομένου ΦΠΑ) , διενεργείται υποχρεωτικά έλεγχος νομιμότητας πριν από τη σύναψή τους από τον Επίτροπο του Ελεγκτικού Συνεδρίου . Όταν η προϋπολογιζόμενη δαπάνη της σύμβασης υπερβαίνει το ποσό του ενός εκατομμυρίου (1.000.000,00) ευρώ, μη συμπεριλαμβανομένου του φόρου προστιθέμενης αξίας, διενεργείται υποχρεωτικά έλεγχος νομιμότητας, πριν από τη σύναψή τους από Κλιμάκιο του Ελεγκτικού Συνεδρίου. (βλ. άρθρ. 324 ν. 4700/2020).

Για τον σκοπό του ελέγχου που προβλέπεται στο παρόν Κεφάλαιο, υποβάλλεται στο οικείο κατά περίπτωση Κλιμάκιο Προσυμβατικού Ελέγχου ή στον Επίτροπο από τον αρμόδιο φορέα ο φάκελος με όλα τα σχετικά έγγραφα και στοιχεία. Ο έλεγχος ολοκληρώνεται μέσα σε τριάντα (30) ημέρες από τη διαβίβαση στο Ελεγκτικό Συνέδριο του σχετικού φακέλου. Αν από τον έλεγχο

διαπιστωθεί έλλειψη στοιχείων, αυτά ζητούνται από τον αρμόδιο φορέα πριν από την παρέλευση της ανωτέρω προθεσμίας, η οποία, στην περίπτωση αυτή, διακόπτεται. Η έκδοση μη οριστικής κατά τα ανωτέρω πράξης από το Κλιμάκιο ή τον Επίτροπο επιτρέπεται μία μόνο φορά. (αρθρ. 326 ν. 4700/2020).

Αν δεν διενεργηθεί ο προσυμβατικός έλεγχος, η σύμβαση που συνάπτεται είναι ***άκυρη.***

Προσφυγή ανάκλησης της πράξης του Κλιμακίου Προσυμβατικού Ελέγχου ή του Επιτρόπου του Ελεγκτικού Συνεδρίου, με την οποία κρίνεται ότι κωλύεται η υπογραφή της ελεγχόμενης σύμβασης, υποβάλλεται στη γραμματεία του αρμόδιου Τμήματος σε περίπτωση πλάνης περί τα πράγματα ή τον νόμο, από όποιον έχει έννομο συμφέρον προς τούτο ή από τον Γενικό Επίτροπο της Επικρατείας του Ελεγκτικού Συνεδρίου χάριν του δημόσιου συμφέροντος, μέσα σε δεκαπέντε (15) ημέρες από την κοινοποίηση της πράξης του Κλιμακίου ή του Επιτρόπου στον αρμόδιο φορέα και τον Γενικό Επίτροπο της Επικρατείας του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Κατά της απόφασης του Τμήματος, με την οποία απορρίφθηκε προσφυγή ανάκλησης, προβλέπεται η άσκηση προσφυγής αναθεώρησης σε περίπτωση πλάνης περί τα πράγματα ή τον νόμο, από το Δημόσιο, την αναθέτουσα αρχή ή φορέα, τον παρεμβάντα κατά την εκδίκαση της προσφυγής ανάκλησης ή από τον Γενικό Επίτροπο της Επικρατείας του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Η προσφυγή αναθεώρησης ασκείται μέσα σε αποκλειστική προθεσμία δεκαπέντε (15) ημερών από την κοινοποίηση της απόφασης του Τμήματος του Ελ. Συν.

Β. Φύση και έκταση του προσυμβατικού ελέγχου

Ο προσυμβατικός έλεγχος από το Ελεγκτικό Συνέδριο είναι καθολικός, αυτεπάγγελτος, και πλήρης (Ε.Σ. Πράξη VII Τμ. 89/2008).

Ο έλεγχος αποβλέπει στη διαπίστωση τυχόν ουσιωδών νομικών πλημμελειών στις πράξεις της διαδικασίας που προηγείται της σύναψης της σχετικής σύμβασης. Στο πλαίσιο του ελέγχου τα όργανα του Ελεγκτικού Συνεδρίου δεν υποκαθιστούν τα διοικητικά όργανα στην ουσιαστική εκτίμηση των πραγμάτων, ούτε ελέγχουν την ορθότητα των τεχνικών κρίσεων των συμβαλλόμενων φορέων, ή τις κρίσεις σκοπιμότητας, ενώ αρκούνται στον έλεγχο της αιτιολογίας των σχετικών πράξεων [εάν είναι ειδικά και επαρκώς αιτιολογημένες][1].

Γ. Η φύση των Πράξεων των Κλιμακίων του Ελεγκτικού Συνεδρίου

Οι Πράξεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου (Επιτρόπου και Κλιμακίων) μετά την άσκηση του προσυμβατικού ελέγχου είναι **δεσμευτικές για τη Διοίκηση**, αφού εάν ο έλεγχος αποβεί αρνητικός, η σύμβαση δεν μπορεί να συναφθεί, και εάν τυχόν συναφθεί είναι άκυρη.

Δ. Ζητήματα που εξετάζει το Ελεγκτικό Συνέδριο στις Προγραμματικές Συμβάσεις

Περιεχόμενο του φακέλου του σχεδίου προγραμματικής σύμβασης είναι α) οι **εγκριτικές αποφάσεις** των συμβαλλομένων μερών και β) **το σχέδιο** της προγραμματικής σύμβασης.

Έκταση ελέγχου ΠΣ: Ο έλεγχος αυτός εκτείνεται στις πράξεις της διαδικασίας σύναψης, καθώς και στη διαπίστωση της ύπαρξης στο σχέδιο της προγραμματικής σύμβασης του ελαχίστου κατά νόμο απαιτούμενου περιεχομένου της. Ελέγχεται ειδικότερα, εάν καθορίζεται κατά τρόπο σαφή και ορισμένο: • το αντικείμενο της σύμβασης, • ο σκοπός και το περιεχόμενο των έργων που αυτή αφορά, • ο προϋπολογισμός τους, • τα δικαιώματα και οι

[1] Ευαγγελία Κουλουμπίνη (Αντιπρόεδρος Ελεγκτικού Συνεδρίου) «*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*», Νομική Βιβλιοθήκη, «Ελεγκτικό Συνέδριο», εκδ. 2016, σελ. 169-222.

υποχρεώσεις των συμβαλλομένων μερών, • το χρονοδιάγραμμα εκτέλεσης και η διάρκεια της σύμβασης, • οι αναγκαίοι πόροι, • το όργανο παρακολούθησης και • οι ρήτρες σε βάρος του συμβαλλόμενου που τυχόν παραβαίνει τις συμβατικές υποχρεώσεις του. Κατά τη νομολογία του Ε΄ Κλιμακίου του Ελεγκτικού Συνεδρίου διατυπώνεται αρνητική κρίση μόνο στην περίπτωση που διαπιστώνονται ουσιώδεις νομικές πλημμέλειες των διοικητικών πράξεων της διαδικασίας σύναψης και του σχεδίου της προγραμματικής σύμβασης. Για παράδειγμα, η μη ύπαρξη του ελάχιστου περιεχομένου της προγραμματικής σύμβασης αποτελεί ουσιώδη νομική πλημμέλεια του σχεδίου αυτής, η οποία οδηγεί στη διατύπωση αρνητικής κρίσης του Κλιμακίου (Πρ. Ε΄ Κλιμ. 401/2010).

Τροποποιητικές συμβάσεις προγραμματικών: Το Κλιμάκιο απέχει του ελέγχου 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 (Πρ. VI Τμήμ. 261/2007). Τέτοια περίπτωση αποτελεί η παράταση της διάρκειας ισχύος της προγραμματικής σύμβασης (Πρ. VI Τμήμ. 39/2008, Πρ. Ε΄ Κλιμ. 485/2010).

Μέχρι πρότινος, ο νόμος απαιτούσε να υπάρχει στο φάκελο και η σχετική απόφαση του Συντονιστή Αποκεντρωμένης Διοίκησης για τον υποχρεωτικό έλεγχο νομιμότητας κατ' άρθρ. 225 ν. 3852/2010 των εγκριτικών απφοάσεων των ΟΤΑ για τη σύναψη ΠΣ, διαφορετικά κρινόταν ότι πάσχει η σύμβαση και κωλύεται, κατά τον έλεγχο, η υπογραφή της. (βλ. Ε.Σ. Πράξη Ζ Κλιμ. 60/2013). Με το άρθρο 6 ν. 4711/2020 καταργήθηκε το στάδιο του υποχρεωτικού ελέγχου των αποφάσεων των ΟΤΑ για τη σύναψη ΠΣ από τον Συντονιστή της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης. Η νομοθετική αυτή τροποποίηση είναι ορθή καθότι εκτός του ότι είχε περιττό χαρακτήρα, οδηγούσε σε καθυστέρηση ολοκλήρωσης του προσυμβατικού ελέγχου από το Ελεγκτικό Συνέδριο, καθότι συχνά οι συμβαλλόμενοι ΟΤΑ δεν προσκόμιζαν τη σχετική απόφαση του Συντονιστή, με αποτέλεσμα το Ελ. Συν, να αναστέλει

τον προσυμβατικό έλεγχο μέχρις ότου προσκομιστεί η απόφαση της Απ. Διοίκησης.

III. Νομολογιακές προσεγγίσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου σε θέματα προγραμματικών Συμβάσεων

- **ΠΣ και σχέση με τον ν. 4412/2016**

Οι γνήσιες προγραμματικές συμβάσεις, όταν δηλαδή πράγματι αφορούν στη συνεργασία μεταξύ δημοσίων φορέων με σκοπό, διά της συνένωσης των μέσων που διαθέτει ο καθένας από αυτούς, την από κοινού εκτέλεση της δημόσιας αποστολής τους, δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του Ν. **4412/2016**, που ρυθμίζει τις διαδικασίες ανάθεσης, σύναψης και εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων (βλ. Ε.Σ. Τμ. Μείζ. - Επταμ. Σύνθ. 1355/2018, 855/2017, VI Τμ. 45/2018, 845/ 2018).

- **Σκοπός**

Κατά την έννοια των διατάξεων του άρθρου 100 ν. 3852/2010, με τις οποίες ρυθμίζεται το πλαίσιο συνεργασίας των φορέων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης με φορείς της Κεντρικής Διοίκησης, ο αναπτυξιακός σκοπός που αποτελεί το αντικείμενο των προγραμματικών συμβάσεων απαιτείται να συνδέεται με αρμοδιότητα του συμβαλλόμενου φορέα τοπικής αυτοδιοίκησης και όχι με αρμοδιότητα των κεντρικών ή αποκεντρωμένων κρατικών υπηρεσιών που μετέχουν σε αυτήν. Και τούτο, διότι στην τελευταία αυτή περίπτωση, ο συμβαλλόμενος ΟΤΑ, με τη συμμετοχή του στην προγραμματική σύμβαση (δηλαδή μετέχοντας στην υλοποίηση του αντικειμένου της, παρεμβαίνοντας, ελέγχοντας ή χρηματοδοτώντας το σχετικό έργο), αναλαμβάνει βάσει σύμβασης την άσκηση «αρμοδιότητας που συνιστά αποστολή του Κράτους»,

κατά παράβαση των προϋποθέσεων του άρθρου 102 παρ. 1 του Συντάγματος, κατά το οποίο τέτοια αρμοδιότητα δύναται να ανατεθεί σε ΟΤΑ μόνο με νόμο (Ε.Σ. Ζ' Κλιμ. . Ζ΄ Πράξη 55/2012)

Άρα πρέπει αφενός ο σκοπός να είναι α) η ανάπτυξη της περιοχής (αναπτυξιακός), β) οι υποχρεώσεις που αναλαμβάνει ο ΟΤΑ ή ΝΠ ΟΤΑ να συνδέεται άμεσα με τις αρμοδιότητες καθ' ύλην και κατά τόπον του οικείου συμβαλλομένου ΟΤΑ ή φορέα ΟΤΑ.

- **Υποκρύπτουσες απευθείας αναθέσεις**

Ένα μεγάλο πρόβλημα που καλείται να ρυθμίσει το Ελεγκτικό Συνέδριο ως όργανο που ελέγχει προληπτικά τις προγραμματικές συμβάσεις είναι η πολύ συχνή πρακτική των φορέων που συμβάλλονται, να υποκρύπτουν στις συμβάσεις που συνάπτουν όχι προγραμματικές συμβάσεις αλλά υποκρύπτουσες δημόσιες συμβάσεις απευθείας ανάθεσης. Εάν λοιπόν στην πραγματικότητα η σύμβαση υποκρύπτει επαχθή αιτία μεταξύ αναδόχου και αναθέτουσας αρχής, ή οι τυχόν προβλεπόμενες περιουσιακές μετακινήσεις έχουν τον χαρακτήρα ανταλλάγματος, ή ενέχεται η επίτευξη κέρδους, τότε θα πρέπει οι συμβάσεις αυτές που έχουν χαρακτηριστεί ως προγραμματικές να κρίνονται ως μη νόμιμες και ως συμβάσεις ανάθεσης έργων, προμηθειών μελετών υπηρεσιών κλπ.

Ενδεικτικές περιπτώσεις όπου έχει κριθεί ότι οι συναπτόμενες προγραμματικές συμβάσεις υποκρύπτουν απευθείας ανάθεση είναι:

- Σύμβαση του Ε.Μ.Π με το Δήμο για εκπόνηση ερευνητικού έργου για την τεκμηρίωση της δομικής τρωτότητας στα σχολικά κτίρια του Δήμου, συνιστά στην πραγματικότητα δημόσια σύμβαση με αντικείμενο την εκπόνηση μελέτης. (ΕΣ Τμ7 Πρ. 266/2014)
- Προγραμματική σύμβαση με Πανεπιστήμιο για την εκπόνηση « ερευνητικού έργου» με τίτλο « διερεύνηση κυκλοφοριακών ρυθμίσεων

στις εισόδους της πόλης Σπάρτης και σε κόμβους της κεντρικής περιοχής», η οποία εξίσου κρίθηκε ως δημόσια σύμβαση εκπόνησης μελέτης (ΕΣ Τμ. 7 Πρ. 324/2014)

- Σύμβαση μεταξύ Δήμου και Κοινωφελούς Δημοτικής Επιχείρησης, για την αντιμετώπιση μέρους των δαπανών λειτουργίας των Παιδικών Σταθμών για την αντιμετώπιση μέρους των δαπανών λειτουργίας των Παιδικών και Βρεφονηπιακών Σταθμών και ΚΔΑΠ που εποπτεύει την Επιχείρηση, ακόμη και αν καλείται προγραμματική δεν θεωρείται ως τέτοια. (ΕΣ Τμ.7 Πρ. 48/2015)
- Προγραμματική σύμβαση, με αντικείμενο ασφαλιστική επιθεώρηση και εκτίμηση ασφαλιστικών κινδύνων των κτιρίων του Δήμου από Ανώνυμη Εταιρεία Δήμου συνιστά στην πραγματικότητα απευθείας ανάθεση υπηρεσιών από το Δήμο στην Α.Ε. (ΕΣ Κλιμ. Τμ 7 Πρ. 141/2015)

- **Ορισμένη διάρκεια σύμβασης**

Ο χρόνος έναρξης της ισχύος της Π.Σ δεν μπορεί να ανατρέχει σε χρόνο αναδρομικό της υπογραφής της, αλλά **ισχύει για το μέλλον**.

Η περιγραφή της διάρκειας πρέπει να είναι και αυτή **ορισμένη**. Μάλιστα , το Ελ. Συνέδριο στην Πράξη του Ζ' Κλιμ. 500/2012, κρίνει ότι «*...ως προς τη διάρκεια της σύμβασης και ενόψει* ***αοριστίας*** *που δημιουργείται από τη διατύπωση του σχετικού όρου, που αναφέρει ότι «η διάρκεια της παρούσας σύμβασης είναι 30 μήνες, αρχίζει από την ημερομηνία υπογραφής της και λήγει με την ολοκλήρωση της εκπόνησης των μελετών» θα πρέπει ο όρος αυτός να αναδιατυπωθεί, ώστε να καθίσταται σαφές εάν ο καταληκτικός χρόνος αυτής είναι οι 30 μήνες ή η ολοκλήρωση της εκπόνησης των μελετών…*»

- **Χρονοδιάγραμμα**

Η σύμβαση δεν είναι νόμιμη εάν δεν φέρει το αναγκαίο από το νόμο περιεχόμενο. Τέτοια αοριστία υφίσταται όταν δεν προσδιορίζεται σαφώς σ' αυτήν το ακριβές χρονοδιάγραμμα εκτέλεσής της, αλλά επαφίεται στο φορέα εκτέλεσής της να το καθορίσει μετά την υπογραφή της. Όμοια αοριστία υπάρχει όταν δεν συσχετίζεται η καταβολή των τμηματικών αμοιβών με το χρονοδιάγραμμα εκτέλεσής της, ώστε να προκύπτει η αντιστοιχία μεταξύ παραδοτέων υπηρεσιών και τμηματικών πληρωμών και να δικαιολογείται ο συνολικός προϋπολογισμός της (Ε.Σ. Πράξη Ζ' Κλιμ. 55/2013)

- **Εκ τρίτου συμβαλλόμενοι**

Επιτρέπεται (παρ. 1 β άρθρ. 100) σε ορισμένους φορείς (όπως Περιφερειακά Ταμεία Ανάπτυξης, επιμελητήρια, επιστημονικοί φορείς δημοσίου δικαίου κ.α.) να συμμετέχουν στην Προγραμματική Σύμβαση ως εκ τρίτου συμβαλλόμενοι. **Οι ανωτέρω, έχουν την ιδιότητα του εκ τρίτου συμβαλλόμενου με την έννοια ότι δεν είναι επιτρεπτή η συμμετοχή τους ως μοναδικών αντισυμβαλλομένων, αλλά μόνο από κοινού με τους κυρίως συμβαλλόμενους φορείς (ΟΤΑ, Σύνδεσμοι κ.ο.κ.)**

Έχει κριθεί ότι δεν μπορεί να ανατίθεται **εξ ολοκλήρου η υλοποίηση του αντικειμένου της σύμβασης σε εκ τρίτο συμβαλλόμενο,** καθόσον σε αυτήν την περίπτωση το εν λόγω νομικό πρόσωπο δεν συμμετέχει πλέον στη σύμβαση ως εκ τρίτου συμβαλλόμενος, αλλά μετέχει σε αυτήν, ανεπιτρέπτως κατά νόμο, ως συνάπτων φορέας και καθίσταται κατουσίαν μοναδικός αντισυμβαλλόμενος των Ο.Τ.Α. και ΝΠ ΟΤΑ (Ε.Σ. Πράξη 7^{ου} Τμ. 226/2007, 22/2006)

- **Σαφής κατανομή υποχρεώσεων συμβαλλομένων**

Με την Απόφαση του 6ου Τμήματος Ε.Σ. 28/2012 κρίθηκε ότι «...εφόσον το αντικείμενο της συμβάσεως παρίσταται **γενικόλογο**, αόριστο και χωρίς οιαδήποτε εξειδίκευση ανά δράση και ενέργεια... είναι μη νόμιμη η σύναψη της ΠΣ». Επομένως η σύμβαση πρέπει να καθορίζει και να επιμερίζει με σαφή και διακριτό τρόπο τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις του κάθε συμβαλλόμενου.