

## ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ

### Π Ρ Α Κ Τ Ι Κ Α

ΤΗΣ 16<sup>ης</sup> ΓΕΝΙΚΗΣ ΣΥΝΕΔΡΙΑΣΗΣ ΤΗΣ ΟΛΟΜΕΛΕΙΑΣ ΤΟΥ  
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ ΤΗΣ 12<sup>ης</sup> ΔΕΚΕΜΒΡΙΟΥ 2018

-----0-----

**Μ Ε Λ Η :** Ανδρονίκη Θεοτοκάτου, Πρόεδρος, Ιωάννης Σαρμάς, Σωτηρία Ντούνη, Μαρία Βλαχάκη, Άννα Λιγωμένου, Γεωργία Μαραγκού, Κωνσταντίνος Κωστόπουλος και Μαρία Αθανασοπούλου, Αντιπρόεδροι, Γεώργιος Βοΐλης, Ευαγγελία - Ελισάβετ Κουλουμπίνη, Σταμάτιος Πουλής, Κωνσταντίνα Ζώη, Δέσποινα Καββαδία - Κωνσταντάρα, Αγγελική Μυλωνά, Γεωργία Τζομάκα, Στυλιανός Λεντιδάκης, Θεολογία Γναρδέλλη, Βιργινία Σκευή, Κωνσταντίνος Εφεντάκης, Αγγελική Πανουτσακοπούλου, Δέσποινα Τζούμα, Δημήτριος Τσακανίκας, Ευφροσύνη Παπαθεοδώρου, Βασιλική Προβίδη, Κωνσταντίνος Παραθύρας, Ασημίνα Σακελλαρίου, Αργυρώ Μαυρομμάτη, Ευαγγελία Σεραφή, Κωνσταντίνος Κρέπης, Ειρήνη Κατσιακέρη, Γεωργία Παπαναγοπούλου, Νεκταρία Δουλιανάκη, Νικολέτα Ρένεση, Αικατερίνη Μποκώρου και Αντιγόνη Στίνη, Σύμβουλοι.

Η Αντιπρόεδρος Αγγελική Μαυρουδή και οι Σύμβουλοι Βασιλική Ανδρεοπούλου, Ελένη Λυκεσά, Δημήτριος Πέππας και Βασιλική Σοφιανού απουσίασαν δικαιολογημένα.

**ΓΕΝΙΚΟΣ ΕΠΙΤΡΟΠΟΣ ΤΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ :** Αντώνιος Νικητάκης, Επίτροπος Επικρατείας, κωλυομένης της Γενικής Επιτροπής της Επικρατείας στο Ελεγκτικό Συνέδριο, Χρυσούλας Καραμαδούκη.

**ΓΡΑΜΜΑΤΕΑΣ :** Ελένη Αυγουστόγλου, Επίτροπος, Προϊσταμένη της Γραμματείας του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

**ΘΕΜΑ Β΄**

Στη συνέχεια, ο Σύμβουλος Κωνσταντίνος Παραθύρας, ο οποίος ορίστηκε από την Πρόεδρο εισηγητής, φέρει προς συζήτηση σχέδιο διατάξεων του άρθρου 44 του Πολυνομοσχεδίου, με τίτλο «Τροποποίηση διατάξεων του ν. 4412/2016 (Α΄ 147)», που περιλαμβάνεται στο νομοσχέδιο με τίτλο «Εναρμόνιση της ελληνικής νομοθεσίας με την Οδηγία (ΕΕ) 2016/943 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 8<sup>ης</sup> Ιουνίου 2016 σχετικά με την προστασία της τεχνογνωσίας και των επιχειρηματικών πληροφοριών που δεν έχουν αποκαλυφθεί (εμπορικό απόρρητο) από την παράνομη απόκτηση, χρήση και αποκάλυψή τους EEL 157 της 15.06.2016) – Μέτρα για την επιτάχυνση του έργου του υπουργείου Οικονομίας και Ανάπτυξης και άλλες διατάξεις», που απεστάλη στο Ελεγκτικό Συνέδριο με το 5598/2018/15-11-2018 έγγραφο του Υπουργού Οικονομίας και Ανάπτυξης, για να γνωμοδοτήσει επ' αυτών η Ολομέλεια, το περιεχόμενο του οποίου έχει ως εξής:

«**Προς:** Πρόεδρο του Ελεγκτικού Συνεδρίου  
κα. Ανδρονίκη Θεοτοκάτου

**Θέμα:** «ΣΧΕΔΙΟ ΔΙΑΤΑΞΕΩΝ 4412/2016 ΓΙΑ ΔΙΑΤΥΠΩΣΗ ΓΝΩΜΗΣ ΑΠΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ»

Μετά την διετή εμπειρία εφαρμογής του Ν. 4412/2016 με τον οποίο κωδικοποιήθηκε το δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων και εκσυγχρονίστηκε με την μεταφορά στο εθνικό μας δίκαιο και των οριζομένων στις Οδηγίες 2014/24 και 2014/25, κρίνεται ότι θα πρέπει ενόψει της συσσωρευμένης εμπειρίας εφαρμογής του και κατόπιν επεξεργασίας των αιτημάτων των αναθετουσών αρχών, καθώς και πρακτικών προβλημάτων που ανέκυψαν στην εφαρμογή του, να υπάρξει νομοθετική πρωτοβουλία είτε για την απλοποίηση διατάξεων είτε για την συμπλήρωσή τους. Στο πλαίσιο αυτό, το Υπουργείο Οικονομίας και Ανάπτυξης προτίθεται να περιλάβει σχετική πρόταση νομοθετικών αλλαγών σε υπό κατάθεση σχέδιο νόμου με θέμα «**Εναρμόνιση της ελληνικής νομοθεσίας με την Οδηγία (ΕΕ) 2016/943 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 8<sup>ης</sup> Ιουνίου 2016 σχετικά με την προστασία της τεχνογνωσίας και των επιχειρηματικών πληροφοριών που δεν έχουν αποκαλυφθεί (εμπορικό απόρρητο) από την παράνομη απόκτηση, χρήση και αποκάλυψή τους (EEL 157 της 15.06.2016) – Μέτρα για την επιτάχυνση του έργου του Υπουργείου Οικονομίας και Ανάπτυξης και άλλες διατάξεις**».

Μεταξύ των προτεινομένων διατάξεων περιλαμβάνεται και η διαδικαστική ρύθμιση της αποστολής προς το Ελεγκτικό Συνέδριο, προς άσκηση του κατά το άρθρο 98 του Συντάγματος ελέγχου του, συμβάσεων οι οποίες συνάπτονται κατά το Βιβλίο Ι και Βιβλίο ΙΙ του Ν. 4412/2016 είτε στο πλαίσιο δυναμικού συστήματος αγορών, είτε στο πλαίσιο εκτελέσεως συμφωνίας πλαισίου είτε κατά τροποποίηση υφισταμένης συμβάσεως. Σκοπός των προτεινομένων ρυθμίσεων είναι η διαδικαστική διευκόλυνση των αναθετουσών αρχών, ειδικά δε στην περίπτωση των δυναμικών συστημάτων η επίλυση πρακτικών ερωτημάτων που δυσκολεύουν την ουσιαστική ενεργοποίηση του αναγκαίου αυτού θεσμού.

Ενόψει ότι, όπως προαναφέρθηκε, τα τιθέμενα θέματα άπτονται της διαδικαστικής μεταχείρισης συμβάσεων που υπάγονται στον κατά το Σύνταγμα προληπτικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου θα σας παρακαλούσα να προβείτε σε σύγκληση της Ολομελείας του Δικαστηρίου Σας κατά το άρθρο 14 του Κώδικα Οργανισμού Δικαστηρίων και Κατάστασης Δικαστικών Λειτουργιών που έχει κυρωθεί με τον Ν. 1756/1988 (ΦΕΚ Α' 35), όπως αυτό έχει αντικατασταθεί με το άρθρο 3 παρ. 1 του Ν. 1868/1989 (ΦΕΚ Α' 230) και ισχύει, καθώς και το πρώτο εδάφιο της περιπτώσεως κη) της παρ. 1 του άρθρου 1 του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο που έχει κυρωθεί με τον Ν. 4129/2013 (ΦΕΚ Α' 52), ώστε αυτή να γνωμοδοτήσει ως προς τις προτεινόμενες διατάξεις οι οποίες και επισυνάπτονται στο παρόν.

Είναι αυτονόητο, κα Πρόεδρε, ότι τόσο εγώ όσο και οι συνεργάτες μου είμαστε στη διάθεση του Δικαστηρίου Σας για την παροχή κάθε αναγκαίας διευκρίνησεως ή ενημερώσεως.

Ο Υπουργός  
Ιωάννης Δραγασάκης

## **ΣΧΕΔΙΟ ΔΙΑΤΑΞΕΩΝ ΓΙΑ ΔΙΑΤΥΠΩΣΗ ΓΝΩΜΗΣ ΑΠΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ**

### **Σχέδιο Νόμου του Υπουργείου Οικονομίας και Ανάπτυξης**

**«Εναρμόνιση της ελληνικής νομοθεσίας με την Οδηγία (ΕΕ) 2016/943 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 8<sup>ης</sup> Ιουνίου 2016 σχετικά με την προστασία της τεχνογνωσίας και των επιχειρηματικών πληροφοριών που δεν έχουν αποκαλυφθεί (εμπορικό απόρρητο) από την παράνομη απόκτηση, χρήση και αποκάλυψή τους (EEL 157 της 15.06.2016) – Μέτρα για την επιτάχυνση του έργου του υπουργείου Οικονομίας και Ανάπτυξης και άλλες διατάξεις».**

**ΠΡΟΤΕΙΝΟΜΕΝΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ ΑΡΘΡΟΥ 44 ΤΟΥ ΠΟΛΥΝΟΜΟΣΧΕΔΙΟΥ ΜΕ ΤΙΤΛΟ****«Τροποποίηση διατάξεων του ν. 4412/2016 (Α' 147)»**

....

2. Στο τέλος του άρθρου 33 του Ν. 4412/2016 (Α' 147) προστίθεται παράγραφος 11 η οποία έχει ως εξής: «Σε προληπτικό έλεγχο νομιμότητας, σύμφωνα με τις εκάστοτε ισχύουσες για το Ελεγκτικό Συνέδριο διατάξεις, υπόκεινται η πρώτη εκτελεστική σύμβαση ανεξαρτήτως αξίας αυτής, εφόσον η συνολική εκτιμώμενη αξία του Δυναμικού Συστήματος Αγορών υπερβαίνει τα εκάστοτε ισχύοντα όρια, καθώς και κάθε επιμέρους εκτελεστική σύμβαση εφόσον υπερβαίνει αυτοτελώς τα εκάστοτε ισχύοντα όρια.»

β. Η διάταξη της προηγούμενης περίπτωσης ισχύει και για τα δυναμικά συστήματα που είναι σε εξέλιξη κατά τη δημοσίευση του παρόντος».

**ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ**

Με την παράγραφο 2 διευκρινίζονται ζητήματα σχετικά με τον προσυμβατικό έλεγχο των συμβάσεων που συνάπτονται στο πλαίσιο δυναμικών συστημάτων αγορών. Προκειμένου, λοιπόν, οι διαδικασίες αυτές να είναι ευέλικτες και ελκυστικές για τις αναθέτουσες αρχές προβλέπεται ότι στον προσυμβατικό έλεγχο υπάγονται μόνο η πρώτη σύμβαση, ώστε να διασφαλίζεται εγκαίρως η νομιμότητα ολόκληρης της διαδικασίας ένταξης στη Δυναμικό Σύστημα, καθώς και οι συμβάσεις που συνάπτονται σε εκτέλεση ενός ΔΣΑ, εφόσον αυτοτελώς υπερβαίνουν τα εκάστοτε θεσπιζόμενα όρια.

...

4. Η παράγραφος 9 του άρθρου 39 του Ν. 4412/2016 (Α' 147) αναδιατυπώνεται ως εξής: Οι συμφωνίες πλαίσιο αποστέλλονται για προληπτικό έλεγχο στο Ελεγκτικό Συνέδριο, κατά τις οικείες διατάξεις, ενώ οι εκτελεστικές αυτών συμβάσεις μόνο εφόσον η αξία τους υπερβαίνει αυτοτελώς τα εκάστοτε ισχύοντα όρια.

**ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΚΗ**

Με την παράγραφο 4 επιλύεται το ζήτημα που ανέκυψε ως προς τον προσυμβατικό έλεγχο των εκτελεστικών συμβάσεων. Η ερμηνεία που δόθηκε

από Κλιμάκια ότι οι εκτελεστικές συμβάσεις υπάγονται στον προσυμβατικό έλεγχο νομιμότητας του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ανεξαρτήτως ποσού, εφόσον η συμφωνία πλαίσιο υπάγεται στον έλεγχο νομιμότητας, έχει ως αποτέλεσμα την αύξηση του όγκου των συμβάσεων που υπάγονται στο σχετικό έλεγχο και των οποίων η αξία είναι μικρή και το αντικείμενο ελέγχου περιορισμένο. Με την καθυστέρηση δε αυτή οι συμφωνίες πλαίσιο καθίσταται μη ελκυστικές, αφού χάνεται ένα σημαντικό πλεονέκτημα που προσφέρουν, ήτοι η ταχύτητα στη σύναψη των εκτελεστικών συμβάσεων. Έτσι, με την προτεινόμενη διάταξη διευκρινίζεται ότι σε προσυμβατικό έλεγχο νομιμότητας υπάγονται μόνο οι εκτελεστικές εκείνες συμβάσεις των οποίων η χρηματική αξία υπερβαίνει τα εκάστοτε ισχύοντα όρια, εναρμονίζοντας με τον τρόπο αυτό την νομοθεσία με την πρόσφατη νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου (βλ. υπ' αριθ. 841/2018 απόφαση του VI Τμήματος). Η διάταξη αυτή ισχύει και για τις εκτελεστικές συμβάσεις των ήδη συναφθεισών συμφωνιών - πλαίσιο.

...

- 32.** Στο τέλος του άρθρου 132 του Ν. 4412/2016 (Α' 147) προστίθεται παράγραφος 6 η οποία έχει ως εξής: «6. Στον έλεγχο νομιμότητας υπάγονται οι τροποποιητικές συμβάσεις, εφόσον η κύρια σύμβαση διήλθε από τον προληπτικό έλεγχο νομιμότητας του Ελεγκτικού Συνεδρίου, εκτός από τις ακόλουθες περιπτώσεις: α) όταν οι τροποποιήσεις δεν έχουν οικονομικό αντικείμενο και δεν είναι ουσιώδεις κατά την έννοια της παρ. 4, β) όταν οι τροποποιήσεις γίνονται κατ' εφαρμογή της περίπτωσης α' της παραγράφου 1 και της παραγράφου 2 του παρόντος και γ) 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. Στον έλεγχο νομιμότητας υπάγονται και τροποποιητικές συμβάσεις, δυνάμει των οποίων τροποποιείται σύμβαση της οποίας η αρχική αξία υπολειπόταν του εκάστοτε ορίου του ελέγχου, εφόσον με την τροποποίηση αυτή προσαυξάνεται το οικονομικό αντικείμενο τόσο, ώστε η συνολική αξία της σύμβασης να υπερβαίνει το εκάστοτε όριο ελέγχου.»

**ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΚΗ**

Με την παράγραφο 32 αποσαφηνίζεται ποιες περιπτώσεις τροποποίησης της σύμβασης υπάγονται στον προσυμβατικό έλεγχο νομιμότητας του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Ιδίως ως προς τις τροποποιήσεις ελάσσονος σημασίας, αυτές δεν υπάγονται στον προσυμβατικό έλεγχο, καθώς το πεδίο ελέγχου είναι περιορισμένο και ελέγχεται μόνο η μεταβολή του αντικειμένου της σύμβασης. Παράλληλα, αποσαφηνίζονται ζητήματα προσυμβατικού ελέγχου σε περίπτωση τροποποιήσεων χρηματοδοτούμενων συμβάσεων (βλ. υπ' αριθ. 495/2018 πράξη του Ε' Κλιμακίου του Ελεγκτικού Συνεδρίου), ενώ προβλέπεται ρητώς η υπαγωγή στον προσυμβατικό έλεγχο συμβάσεων που αρχικώς δεν υπάγονταν στον προληπτικό έλεγχο, αλλά μετά την τροποποίησή τους αυξάνεται το οικονομικό αντικείμενό τους τόσο ώστε να υπερβαίνουν τα όρια. Με τον τρόπο αυτό αποφεύγεται ο κίνδυνος να χρησιμοποιηθεί η τροποποίηση των συμβάσεων ως μέσο καταστρατήγησης της νομοθεσίας και αποφυγής του ελέγχου νομιμότητας.

- 45.** Στο τέλος του άρθρου 270 του Ν. 4412/2016 (Α' 147) προστίθεται παράγραφος 11 η οποία έχει ως εξής: «Σε προληπτικό έλεγχο νομιμότητας, σύμφωνα με τις εκάστοτε ισχύουσες για το Ελεγκτικό Συνέδριο διατάξεις, υπόκεινται η πρώτη εκτελεστική σύμβαση ανεξαρτήτως αξίας αυτής, εφόσον η συνολική εκτιμώμενη αξία του Δυναμικού Συστήματος Αγορών υπερβαίνει τα εκάστοτε ισχύοντα όρια, καθώς και κάθε επιμέρους εκτελεστική σύμβαση εφόσον υπερβαίνει αυτοτελώς τα εκάστοτε ισχύοντα όρια.»

β. Η διάταξη της προηγούμενης περίπτωσης ισχύει και για τα δυναμικά συστήματα που είναι σε εξέλιξη κατά τη δημοσίευση του παρόντος».

**ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΚΗ**

Με την παράγραφο 45 προβλέπεται ο προληπτικός έλεγχος νομιμότητας του Ελεγκτικού Συνεδρίου των Δυναμικών Συστημάτων Αγορών των φορέων του Βιβλίου ΙΙ, όπως ισχύει και στην περίπτωση του Βιβλίου Ι.

...

- 46.** Στο τέλος του άρθρου 273 του Ν. 4412/2016 (Α' 147) προστίθεται παράγραφος 3 η οποία έχει ως εξής: «Οι συμφωνίες πλαίσιο αποστέλλονται για προληπτικό

έλεγχο στο Ελεγκτικό Συνέδριο, κατά τις οικείες διατάξεις, ενώ οι εκτελεστικές αυτών συμβάσεις μόνο εφόσον η αξία τους υπερβαίνει αυτοτελώς τα εκάστοτε ισχύοντα όρια.»

#### **ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΚΗ**

Με την παράγραφο 46 προβλέπεται ο προληπτικός έλεγχος νομιμότητας του Ελεγκτικού Συνεδρίου των συμφωνιών πλαίσιο των φορέων του Βιβλίου II, όπως ισχύει και στην περίπτωση του Βιβλίου I.

...

#### **52. Στο άρθρο 337 του Ν. 4412/2016 (Α' 147) προστίθεται παράγραφος 6 ως εξής:**

«6. Στον έλεγχο νομιμότητας υπάγονται οι τροποποιητικές συμβάσεις, εφόσον η κύρια σύμβαση διήλθε από τον προληπτικό έλεγχο νομιμότητας του Ελεγκτικού Συνεδρίου, εκτός από τις ακόλουθες περιπτώσεις: α) όταν οι τροποποιήσεις δεν έχουν οικονομικό αντικείμενο και δεν είναι ουσιώδεις κατά την έννοια της παρ. 4, β) όταν οι τροποποιήσεις γίνονται κατ' εφαρμογή της περίπτωσης α' της παραγράφου 1 και της παραγράφου 2 του παρόντος και γ) 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. Στον έλεγχο νομιμότητας υπάγονται και τροποποιητικές συμβάσεις, δυνάμει των οποίων τροποποιείται σύμβαση της οποίας η αρχική αξία υπολείπεται του εκάστοτε ορίου του ελέγχου, εφόσον με την τροποποίηση προσαυξάνεται το οικονομικό αντικείμενο τόσο, ώστε η συνολική αξία της σύμβασης να υπερβαίνει το εκάστοτε όριο ελέγχου»

#### **ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΚΗ**

Με την παράγραφο 52 αποσαφηνίζεται ποιες περιπτώσεις τροποποίησης της σύμβασης υπάγονται στον προσυμβατικό έλεγχο νομιμότητας του Ελεγκτικού Συνεδρίου, σύμφωνα με τις αντίστοιχες προβλέψεις που ισχύουν στο Βιβλίο I.»

Ο Επίτροπος της Επικρατείας στο Ελεγκτικό Συνέδριο Αντώνιος Νικητάκης διατύπωσε επ' αυτού την ακόλουθη έγγραφη γνώμη :

«Επί του ως άνω σχεδίου διατάξεων, πρωτοβουλίας του Υπουργείου Οικονομίας και Ανάπτυξης, το οποίο διαβιβάστηκε στη Γραμματεία της Γενικής Επιτροπείας της Επικρατείας (αριθ. πρωτ. ΓΕΕ: 871/4.12.2018) με το ΦΓ16/78261/3.12.2018 έγγραφο της Υπηρεσίας Επιτρόπου στη Γραμματεία της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου, εκθέτουμε τα ακόλουθα:

Γενικές παρατηρήσεις:

**I.** Το σχέδιο διατάξεων του άρθρου 44 του εν λόγω νομοσχεδίου, που φέρει τον ως άνω τίτλο, απαραδέκτως φέρεται ενώπιον της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου προς παροχή γνωμοδότησης, καθόσον δεν πληρούνται οι τασσόμενες στο άρθρο 1 παρ. 1 περίπτωση κη' εδάφιο γ', του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο (ν. 4129/2013, ΦΕΚ Α' 52), το οποίο προσετέθη με το άρθρο 176 του ν. 4270/2014 (ΦΕΚ Α' 143), διαδικαστικές προϋποθέσεις, αφού αυτό δεν υποβάλλεται από τον Υπουργό Οικονομικών, αλλά από τον Υπουργό Οικονομίας και Ανάπτυξης, ούτε άλλωστε ρυθμίζει ζητήματα δημοσιονομικής διαχείρισης μείζονος σπουδαιότητας. Εξάλλου, δεν δύναται η περίπτωση αυτή να υπαχθεί στο εδάφιο α' της ως άνω περίπτωσης κη', σύμφωνα με την οποία το Δικαστήριο γνωμοδοτεί σε θέματα που θέτουν οι Υπουργοί εφόσον, κατά την κρίση του, η ζητούμενη γνώμη δεν αποτελεί πρόκριμα των πράξεων ή δικαστικών αποφάσεών του, δοθέντος ότι, όπως προκύπτει από το αριθ. πρωτ. 5598/2018/15.11.2018 έγγραφο του Υπουργού Οικονομίας και Ανάπτυξης, το εν λόγω σχέδιο διατάξεων διαβιβάστηκε στη Γραμματεία της Προέδρου του Δικαστηρίου για να γνωμοδοτήσει επί των προτεινόμενων

διατάξεων, χωρίς να τίθενται συγκεκριμένα και σαφώς καθορισμένα από τον αρμόδιο Υπουργό ζητήματα, τα οποία αναφέρονται εκ του περιεχομένου τους και επί των οποίων ζητείται η παροχή γνώμης εκ μέρους της Ολομέλειας.

**II.** Αν ήθελε θεωρηθεί ότι το παρόν σχέδιο διατάξεων παραδεκτώς εισάγεται ενώπιον της Ολομέλειας υπό της Προέδρου αυτής, κατ' άρθρο 131 παρ. 3 του π.δ/τος 1225/1981, ένεκα των τιθέμενων θεμάτων που άπτονται της διαδικαστικής μεταχείρισης συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας που υπάγονται στον κατά το Σύνταγμα προληπτικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, τα εγυρόμενα ζητήματα επί των οποίων δύναται να γνωμοδοτήσει το Ελεγκτικό Συνέδριο είναι τα ακόλουθα:

Με τις παρ. 2, 4, 32, 45, 46 και 52 του άρθρου 44, υπό τον τίτλο «Τροποποίηση διατάξεων του ν. 4412/2016 (Α' 147)», ρυθμίζονται ζητήματα που αφορούν τη διενέργεια από το Ελεγκτικό Συνέδριο του ελέγχου συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας επί θεμάτων που άπτονται του ελέγχου των δυναμικών συστημάτων αγορών (παρ. 2 και 45), των συμφωνιών πλαίσιο (παρ. 4 και 46) και των τροποποιητικών συμβάσεων (παρ. 32 και 52). Συγκεκριμένα: 1) με τις παρ. 2 και 45 του άρθρου 44 προστίθενται στα άρθρα 33 και 270 του ν. 4412/2016, αντίστοιχα, παράγραφοι 11 και ορίζεται ότι: «Σε προληπτικό έλεγχο νομιμότητας, σύμφωνα με τις εκάστοτε ισχύουσες για το Ελεγκτικό Συνέδριο διατάξεις, υπόκεινται η πρώτη εκτελεστική σύμβαση ανεξαρτήτως αξίας αυτής, εφόσον η συνολική εκτιμώμενη αξία του Δυναμικού Συστήματος Αγορών υπερβαίνει τα εκάστοτε ισχύοντα όρια, καθώς και κάθε επιμέρους εκτελεστική σύμβαση εφόσον υπερβαίνει αυτοτελώς τα εκάστοτε ισχύοντα όρια.». Επίσης, ορίζεται μεταβατικώς ότι: «Η διάταξη της προηγούμενης

περίπτωσης ισχύει και για τα δυναμικά συστήματα που είναι σε εξέλιξη κατά τη δημοσίευση του παρόντος», 2) με τις παρ. 4 και 46 του άρθρου 44 αναδιατυπώνεται το άρθρο 39 παρ. 9 και προστίθεται παρ. 3 στο άρθρο 273 του ν. 4412/2016, αντίστοιχα και ορίζεται ότι: «Οι συμφωνίες πλαίσιο αποστέλλονται για προληπτικό έλεγχο στο Ελεγκτικό Συνέδριο, κατά τις οικείες διατάξεις, ενώ οι εκτελεστικές αυτών συμβάσεις μόνο εφόσον η αξία τους υπερβαίνει αυτοτελώς τα εκάστοτε ισχύοντα όρια.» και 3) με τις παρ. 32 και 52 του άρθρου 44 προστίθενται στα άρθρα 132 και 337 του ν. 4412/2016, αντίστοιχα, παράγραφοι 6 και ορίζεται ότι: «Στον έλεγχο νομιμότητας υπάγονται οι τροποποιητικές συμβάσεις, εφόσον η κύρια σύμβαση διήλθε από τον προληπτικό έλεγχο νομιμότητας του Ελεγκτικού Συνεδρίου, εκτός από τις ακόλουθες περιπτώσεις: α) όταν οι τροποποιήσεις δεν έχουν οικονομικό αντικείμενο και δεν είναι ουσιώδεις κατά την έννοια της παρ. 4, β) όταν οι τροποποιήσεις γίνονται κατ' εφαρμογή της περίπτωσης α' της παραγράφου 1 και της παραγράφου 2 του παρόντος και γ) 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. Στον έλεγχο νομιμότητας υπάγονται και τροποποιητικές συμβάσεις, δυνάμει των οποίων τροποποιείται σύμβαση της οποίας η αρχική αξία υπολείπεται του εκάστοτε ορίου του ελέγχου, εφόσον με την τροποποίηση προσ αυξάνεται το οικονομικό αντικείμενο τόσο, ώστε η συνολική αξία της σύμβασης να υπερβαίνει το εκάστοτε όριο ελέγχου».

Το περιεχόμενο των ανωτέρω διατάξεων κινείται εντός των ορίων που τίθενται από το άρθρο 98 παρ. 1β' του Συντάγματος, ακολουθείται δε εν πολλοίς η ερμηνεία των κείμενων διατάξεων, που έχει διαμορφωθεί από τη νομολογία των οικείων σχηματισμών του Ελεγκτικού Συνεδρίου, όπως, ενδεικτικά, αναφορικά με την υπαγωγή σε έλεγχο νομιμότητας από το Ελεγκτικό Συνέδριο, των εκτελεστικών συμβάσεων των συμφωνιών-πλαίσιο, μόνο εφόσον το συμβατικό τίμημα αυτών υπερβαίνει τα προβλεπόμενα στο νόμο όρια (απόφ. VI Τμ. 841/2018), με τις τροποποιήσεις ουσιωδών όρων σύμβασης που έχει υπαχθεί στον έλεγχο αυτό, ανεξαρτήτως εάν προκαλούν αύξηση του οικονομικού της αντικείμενου τέτοια, που να υπερβαίνει το εκάστοτε θεσπιζόμενο από τις ισχύουσες διατάξεις κατώτατο χρηματικό όριο υπαγωγής στον προσυμβατικό έλεγχο (αποφ. VI Τμ. 1757/2016, 6019/2015), με την τροποποίηση συμβάσεων 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 (πράξ. Ε' Κλιμ. 495/2018).

Οι προτεινόμενες διατάξεις φέρουν εν γένει θετικό πρόσημο και θα συμβάλουν τόσο στην ασφάλεια δικαίου, όσο και στην επιτάχυνση των διαδικασιών ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων από μέρους των αναθετουσών αρχών, αφού οι τελευταίες θα είναι σε θέση να γνωρίζουν με μεγαλύτερη βεβαιότητα ποιες περιπτώσεις ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων και τροποποίησης αυτών δύναται να υπαχθούν στον προσυμβατικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Επίσης, με τις προτεινόμενες διατάξεις, κατά το μέρος που επιβεβαιώνεται νομοθετικά η αποσυμφόρηση του Δικαστηρίου από

υποθέσεις που, κατά κανόνα, παρουσιάζουν μικρό δημοσιονομικό ρίσκο, θα ωφεληθεί και το Δικαστήριο, αφού αυτό θα δύναται να διαθέσει το προσωπικό του πιο αποτελεσματικά σε υποθέσεις που, κατά κανόνα, το διακύβευμα θα είναι μεγαλύτερο από δημοσιονομικής σκοπιάς.

Εντούτοις, έχουμε τη γνώμη ότι η αξία των προτεινόμενων ρυθμίσεων θα μεγιστοποιείται αν αυτές, με τις αναγκαίες αλλαγές στη διατύπωσή τους, εντάσσονταν συστηματικά στις διατάξεις των άρθρων 35 και 36 του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο. Με την ενσωμάτωσή τους στον Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο θα ρυθμιζόνταν, κατά τρόπο ενιαίο, ζητήματα ελέγχου τροποποιητικών συμβάσεων και εκτελεστικών συμβάσεων και στις περιπτώσεις εκείνες των συμβάσεων που ναι μεν υπάγονται στον προληπτικό έλεγχο συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας του Ελεγκτικού Συνεδρίου, πλην όμως δεν εντάσσονται στο πεδίο εφαρμογής του ν. 4412/2016, όπως, ενδεικτικά, οι περιπτώσεις των προγραμματικών συμβάσεων (άρθρο 100 του ν. 3852/2010), των συμβάσεων παραχώρησης (ν. 4413/2016), των συμβάσεων που συνάπτονται στους τομείς της άμυνας και της ασφάλειας (ν. 3978/2011), των συμβάσεων προμήθειας αμυντικού υλικού των Ενόπλων Δυνάμεων, που δεν εντάσσονται στο πεδίο εφαρμογής του ν. 3978/2011 (ν. 3433/2006), καθώς και των συμβάσεων αξιοποίησης των περιουσιακών στοιχείων του Τ.Α.Ι.Π.Ε.Δ. (ν. 3986/2011).

Αθήνα, 12 Δεκεμβρίου 2018

**Ο Επίτροπος της Επικρατείας**

**ΑΝΤΩΝΙΟΣ ΝΙΚΗΤΑΚΗΣ»**

Ο εισηγητής Σύμβουλος Κωνσταντίνος Παραθύρας εισηγείται τα ακόλουθα:

Το παρόν σχέδιο διατάξεων παραδεκτώσ εισάγεται ενώπιον της Ολομέλειας του Δικαστηρίου, κατ' άρθρο 1 παρ. 1 περίπτωση κη' εδάφιο α' του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο (ν. 4129/2013, Α' 52), σύμφωνα με την οποία το Δικαστήριο γνωμοδοτεί σε θέματα που θέτουν οι Υπουργοί εφόσον, κατά την κρίση του, η ζητούμενη γνώμη δεν αποτελεί πρόκριμα των πράξεων ή δικαστικών αποφάσεών του, δεδομένου ότι σε αυτό το σχέδιο διατάξεων περιέχονται ρυθμίσεις για τον ειδικό προληπτικό έλεγχο των συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας που συνάπτει το Δημόσιο ή άλλο νομικό πρόσωπο που εξομοιώνεται με το Δημόσιο από την άποψη αυτή, αρμοδιότητα η οποία κατά το Σύνταγμα (άρθρο 98 παρ. 1 περ. β') ανήκει στο Ελεγκτικό Συνέδριο.

Η Πρόεδρος Ανδρονίκη Θεοτοκάτου, οι Αντιπρόεδροι Ιωάννης Σαρμάς, Σωτηρία Ντούνη, Γεωργία Μαραγκού και Κωνσταντίνος Κωστόπουλος και οι Σύμβουλοι Ευαγγελία - Ελισάβετ Κουλουμπίνη και Σταμάτιος Πουλής διατύπωσαν την ακόλουθη άποψη επί του παραδεκτού:

Είναι ενδεδειγμένο από τις αρχές της καλής νομοθέτησης, που αποτελούν ειδικότερη έκφανση των αρχών της ασφάλειας του δικαίου και της αναλογικότητας, όπως ο έχων τη νομοθετική πρωτοβουλία Υπουργός ζητεί τη γνώμη της Ολομέλειας του οικείου Ανωτάτου Δικαστηρίου όταν το υπό επεξεργασία από αυτόν νομοσχέδιο έχει ως αντικείμενο ή άλλως πως ρυθμίζει τις αρμοδιότητες του εν λόγω Δικαστηρίου. Εξ άλλου, το Δικαστήριο αυτό, εφόσον ζητηθεί κατά τα ανωτέρω η γνώμη του, οφείλει, όχι μόνον να επισημάνει τις νομοτεχνικές ατέλειες, αντιφάσεις ή κενά που εμφανίζουν οι

περιλαμβανόμενες στο νομοσχέδιο ρυθμίσεις, αλλά ακόμη, αξιοποιώντας την εμπειρία του από την μέχρι της γνωμοδοτήσεώς του εφαρμογή της νομοθεσίας που το διέπει, να υποδείξει τις συναφείς προς τις προτεινόμενες ρυθμίσεις συμπληρώσεις ή τροποποιήσεις της νομοθεσίας αυτής, τις οποίες κρίνει αναγκαίες για την αποτελεσματικότερη εκπλήρωση της αποστολής του. Τα ανωτέρω δεν προσκρούουν στην αρχή της διάκρισης των εξουσιών, η οποία δεν είναι κατά το Σύνταγμα απόλυτης εφαρμογής, αλλά επιτρέπει, εν όψει επιτεύξεως του σκοπού της καλής νομοθέτησης, την καλόπιστη συνεργασία των πολιτειακών οργάνων κατά την επεξεργασία νομοσχεδίων. Άλλωστε, τα ανωτέρω τελούν πάντοτε υπό την αυτονόητη προϋπόθεση ότι η γνωμοδότηση του οικείου Ανωτάτου Δικαστηρίου επί νομοσχεδίου που αφορά τις αρμοδιότητές του δεν θα διαλαμβάνει κρίσεις, διατυπωμένες με τον κατηγορηματικό τρόπο που προσήκει σε δικαστική απόφαση, αναφορικά με ζητήματα ουσιαστικής αντισυνταγματικότητας των υπό επεξεργασία ρυθμίσεων, ζητήματα τα οποία μόνον σε παρεμπίπτουσα δικαστική κρίση, με τη συμμετοχή διαδίκων που θα αναδείξουν τις ιδιαίτερες πτυχές κάθε επίδικης ρύθμισης, μπορεί οριστικώς να επιλυθούν.

Κατά τη γνώμη των Συμβούλων Γεωργίου Βοΐλη και Δέσποινας Καββαδία - Κωνσταντάρα, το παρόν σχέδιο διατάξεων, το οποίο αποτελεί κατ' ουσίαν τροποποίηση ήδη υφιστάμενων και εφαρμοζόμενων διατάξεων για τον προσυμβατικό έλεγχο των συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας από το Ελεγκτικό Συνέδριο, ασχέτως της ακολουθούμενης διαδικασίας εισαγωγής του για γνωμοδότηση ενώπιον της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου, είναι στην πραγματικότητα σχέδιο νομοθετήματος που πρόκειται με πρωτοβουλία της

εκτελεστικής εξουσίας δηλαδή των αρμόδιων Υπουργών να εισαχθεί προς ψήφιση στη Βουλή, πλην όμως η επ' αυτού γνωμοδότηση της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου κωλύεται, κατ' άρθρο 1 παρ. 1 περ. κη του ν. 4129/2013 «Περί Οργανισμού του Ελεγκτικού Συνεδρίου» καθόσον συναρτάται άμεσα με τον ήδη ασκούμενο επί των ανωτέρω συμβάσεων προσυμβατικό έλεγχο από το Ελεγκτικό Συνέδριο και μπορεί να αποτελέσει πρόκριμα των μελλοντικών του πράξεων. Για το λόγο αυτό θα πρέπει η Ολομέλεια να απόσχει της εν λόγω γνωμοδοτήσεως. Πλην όμως η γνώμη αυτή δεν κράτησε.

Συνεχίζοντας, ο Σύμβουλος Κωνσταντίνος Παραθύρας εξέθεσε τα ακόλουθα:

Με τις παρ. 2, 4, 32, 45, 46 και 52 του άρθρου 44 του πολυνομοσχεδίου, με τίτλο «Τροποποίηση διατάξεων του ν. 4412/2016 (Α' 147)», ρυθμίζονται θέματα που αφορούν τη διενέργεια από το Ελεγκτικό Συνέδριο του ελέγχου συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας, επί ζητημάτων που άπτονται του προσυμβατικού ελέγχου των δυναμικών συστημάτων αγορών (παρ. 2 και 45), των συμφωνιών-πλαίσιο (παρ. 4 και 46) και των τροποποιητικών συμβάσεων (παρ. 32 και 52).

Πιο συγκεκριμένα, οι προτεινόμενες διατάξεις και επ' αυτών παρατηρήσεις έχουν ως εξής:

2. Στο τέλος του άρθρου 33 του ν. 4412/2016 (Α' 147) προστίθεται παράγραφος 11, η οποία έχει ως εξής: «Σε προληπτικό έλεγχο νομιμότητας, σύμφωνα με τις εκάστοτε ισχύουσες για το Ελεγκτικό Συνέδριο διατάξεις, υπόκεινται η πρώτη εκτελεστική σύμβαση ανεξαρτήτως αξίας αυτής, εφόσον η συνολική εκτιμώμενη αξία του Δυναμικού Συστήματος Αγορών υπερβαίνει τα

εκάστοτε ισχύοντα όρια. β. Η διάταξη της προηγούμενης παραγράφου ισχύει και για τα δυναμικά συστήματα που είναι σε εξέλιξη κατά τη δημοσίευση του παρόντος.»

Στο άρθρο 33 του ν. 4412/2016 «Δημόσιες Συμβάσεις Έργων, Προμηθειών και Υπηρεσιών (προσαρμογή στις Οδηγίες 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ, ΦΕΚ Α΄ 147), με τίτλο «Δυναμικά συστήματα αγορών», ορίζονται τα εξής: «1. Οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να χρησιμοποιούν το δυναμικό σύστημα αγορών για αγορές τρέχουσας χρήσης, των οποίων τα γενικά διαθέσιμα στην αγορά χαρακτηριστικά ικανοποιούν τις απαιτήσεις τους. Το δυναμικό σύστημα αγορών λειτουργεί ως μία εξ ολοκλήρου ηλεκτρονική διαδικασία και είναι ανοικτό καθ' όλη την περίοδο ισχύος του συστήματος αγορών σε κάθε οικονομικό φορέα που πληροί τα κριτήρια επιλογής. (...) 2. Για τη σύναψη σύμβασης στο πλαίσιο δυναμικού συστήματος αγορών, οι αναθέτουσες αρχές ακολουθούν τους κανόνες της κλειστής διαδικασίας. Όλοι οι υποψήφιοι που ικανοποιούν τα κριτήρια επιλογής γίνονται δεκτοί στο σύστημα και ο αριθμός των υποψηφίων που γίνονται δεκτοί στο σύστημα δεν περιορίζεται, σύμφωνα με το άρθρο 84. (...) 6. Οι αναθέτουσες αρχές προσκαλούν όλους τους συμμετέχοντες που έχουν γίνει δεκτοί να υποβάλουν προσφορά για τη σύναψη κάθε συγκεκριμένης σύμβασης εντός του δυναμικού συστήματος αγορών, σύμφωνα με το άρθρο 69. (...)».

Από τις προπαρατεθείσες διατάξεις προκύπτει ότι το δυναμικό σύστημα αγορών προορίζεται να χρησιμοποιηθεί για αγορές τρέχουσας χρήσης, των οποίων τα γενικά διαθέσιμα χαρακτηριστικά στην αγορά ικανοποιούν τις απαιτήσεις των αναθετουσών αρχών και αποτελεί κατά βάση εφαρμογή της

κλειστής διαδικασίας, με μόνη διαφορά ότι όλοι οι υποψήφιοι που ικανοποιούν τα κριτήρια επιλογής γίνονται δεκτοί στο σύστημα καθ' όλη την περίοδο ισχύος του τελευταίου (η οποία αναφέρεται ρητώς στην προκήρυξη του διαγωνισμού). Αυτό προϋποθέτει μία διαδικασία επιλογής (αξιολόγησης των αιτήσεων) μετά το πέρας της οποίας οι αναθέτουσες αρχές προσκαλούν όλους τους συμμετέχοντες που έχουν γίνει δεκτοί να υποβάλουν προσφορά για τη σύναψη κάθε συγκεκριμένης σύμβασης και αναθέτουν τη σύμβαση στον προσφέροντα που υποβάλλει την καλύτερη προσφορά βάσει των κριτηρίων ανάθεσης της προκήρυξης της σύμβασης για το δυναμικό σύστημα αγορών ή, αν χρησιμοποιηθεί προκαταρκτική προκήρυξη, στην πρόσκληση επιβεβαίωσης ενδιαφέροντος (άρθρο 33 παρ. 6 του ν. 4412/2016). Επομένως, στο δυναμικό σύστημα αγορών δεν έχουμε κατ' αρχάς σύμβαση, όπως συμβαίνει στις συμφωνίες-πλαίσιο, αλλά ένταξη σε αυτό των οικονομικών φορέων/υποψηφίων αναδόχων που πληρούν τα κριτήρια επιλογής και πρόσκληση υποβολής προσφορών για σύναψη κάθε συγκεκριμένης σύμβασης. Τα κριτήρια ανάθεσης ορίζονται στην προκήρυξη της σύμβασης για το δυναμικό σύστημα αγορών και έτσι ο νόμος δεν καταλείπει περιθώρια προσδιορισμού των κριτηρίων αυτών με προκήρυξη των επιμέρους διαγωνισμών και, αντιστοίχως, πεδίο ελέγχου από το Ελεγκτικό Συνέδριο ως προς τους όρους των διαγωνισμών αυτών (πρόκειται στην πραγματικότητα για πρόσκληση υποβολής προσφορών) μετά τον έλεγχο της πρώτης εκτελεστικής σύμβασης, η οποία ουσιαστικά αποτελεί και την πρώτη (αρχική) σύμβαση του συστήματος. Με βάση τα ανωτέρω, δεν συντρέχει ειδικός δικαιολογητικός λόγος δημοσίου συμφέροντος που να επιτάσσει τον έλεγχο, ανεξαρτήτως ποσού, όλων των εκτελεστικών συμβάσεων που συνάπτονται σε

εφαρμογή ενός Δυναμικού Συστήματος Αγορών, ενώ επιπλέον ένας τέτοιος έλεγχος θα αντιστρατευόταν την επιδιωκόμενη από το νομοθέτη ταχύτητα και ευελιξία που πρέπει να διέπει ένα δυναμικό σύστημα αγορών, προκειμένου αυτό να επιτελέσει τη λειτουργία του, εισάγοντας προς έλεγχο συμβάσεις με μικρό δημοσιονομικό κίνδυνο και – κατά κανόνα – πολύ χαμηλό οικονομικό αντικείμενο.

Επομένως, το περιεχόμενο της εν λόγω διάταξης κινείται εντός του πλαισίου που διαγράφεται από το άρθρο 98 παρ. 1β του Συντάγματος και από τη νομολογία των αρμόδιων για τον προσυμβατικό έλεγχο δικαστικών σχηματισμών του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ιδίως αναφορικά με την υπαγωγή των εκτελεστικών συμβάσεων στον προσυμβατικό έλεγχο. Σημειώνεται ότι κατά τη διατύπωση της οικείας διάταξης πρέπει να αντικατασταθεί η λέξη "υπόκεινται" στον ορθό τύπο "υπόκειται".

4. Η παράγραφος 9 του άρθρου 39 του ν. 4412/2016 (Α' 147) αναδιατυπώνεται ως εξής: «Οι συμφωνίες πλαίσιο αποστέλλονται για προληπτικό έλεγχο στο Ελεγκτικό Συνέδριο, κατά τις οικείες διατάξεις, ενώ οι εκτελεστικές αυτών συμβάσεις μόνον εφόσον η αξία τους υπερβαίνει αυτοτελώς τα εκάστοτε ισχύοντα όρια.»

Στο ν. 4412/2016 «Δημόσιες Συμβάσεις Έργων, Προμηθειών και Υπηρεσιών (προσαρμογή στις Οδηγίες 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ, ΦΕΚ Α' 147), στο άρθρο 2 παρ. 1 περ. 10, υπό τον τίτλο «Ορισμοί», ορίζεται ότι «... 10) ως «συμφωνία-πλαίσιο» νοείται μία 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», και στο άρθρο 39, με τίτλο «Συμφωνίες-πλαίσιο», όπου καθορίζονται λεπτομερώς οι προϋποθέσεις σύναψης τέτοιου είδους συμφωνιών καθώς και των συμβάσεων που συνάπτονται σε εκτέλεση αυτών, ορίζεται ότι: «1. Οι αναθέτουσες αρχές δύνανται να συνάπτουν συμφωνίες-πλαίσιο κατά την έννοια της περίπτωσης 10 της παραγράφου 1 του άρθρου 2 εφόσον εφαρμόζουν τις διατάξεις που προβλέπονται στο παρόν Βιβλίο (άρθρα 3 έως 221). Η διάρκεια μιας συμφωνίας-πλαίσιο δεν υπερβαίνει τα τέσσερα έτη, εκτός εξαιρετικών περιπτώσεων, δεόντως δικαιολογημένων, ιδίως λόγω του αντικειμένου της συμφωνίας-πλαίσιο (...) 3. Οι συμβάσεις που βασίζονται σε συμφωνία-πλαίσιο ανατίθενται, σύμφωνα με τις διαδικασίες που προβλέπονται στην παρούσα παράγραφο, καθώς και στις παρ. 4 και 5. Οι διαδικασίες αυτές μπορούν να εφαρμόζονται μόνο μεταξύ των αναθετουσών αρχών που ορίζονται με σαφήνεια για το σκοπό αυτόν στην προκήρυξη διαγωνισμού ή την πρόσκληση επιβεβαίωσης ενδιαφέροντος και των οικονομικών φορέων που είναι συμβαλλόμενα μέρη της συμφωνίας-πλαίσιο που έχει συναφθεί. Οι συμβάσεις που βασίζονται σε συμφωνία-πλαίσιο δεν μπορούν σε καμία περίπτωση να συνεπάγονται ουσιώδεις τροποποιήσεις στους όρους της συμφωνίας-πλαίσιο, ιδίως στην περίπτωση που αναφέρεται στην παράγραφο 4. 4. (...) 5. Όταν συνάπτεται συμφωνία-πλαίσιο με περισσότερους του ενός οικονομικούς φορείς, η εν λόγω συμφωνία-πλαίσιο εκτελείται με έναν από τους κατωτέρω τρόπους: α) σύμφωνα με τους όρους και τις προϋποθέσεις της συμφωνίας-πλαίσιο, χωρίς προκήρυξη νέου διαγωνισμού, εφόσον αναφέρονται όλοι οι όροι που διέπουν την

παροχή των σχετικών έργων, υπηρεσιών και προμηθειών και οι αντικειμενικές προϋποθέσεις για τον προσδιορισμό του συμβαλλόμενου στη συμφωνία-πλαίσιο οικονομικού φορέα που θα τις εκτελέσει: οι εν λόγω όροι αναγράφονται στα έγγραφα της σύμβασης για τη συμφωνία-πλαίσιο, β) όταν στη συμφωνία-πλαίσιο αναφέρονται όλοι οι όροι που διέπουν την παροχή των σχετικών έργων, υπηρεσιών και αγαθών, εν μέρει χωρίς προκήρυξη νέου διαγωνισμού, σύμφωνα με την περίπτωση α', και εν μέρει με την προκήρυξη νέου διαγωνισμού μεταξύ των οικονομικών φορέων που είναι συμβαλλόμενα μέρη της συμφωνίας-πλαίσιο, σύμφωνα με την περίπτωση γ', εφόσον προβλέπεται τέτοια δυνατότητα από τις αναθέτουσες αρχές στα έγγραφα της σύμβασης για τη συμφωνία-πλαίσιο. Η επιλογή αν συγκεκριμένα έργα, αγαθά ή υπηρεσίες αγοράζονται κατόπιν προκήρυξης νέου διαγωνισμού ή άμεσα, σύμφωνα με τους όρους που ορίζονται στη συμφωνία-πλαίσιο, γίνεται με αντικειμενικά κριτήρια, τα οποία ορίζονται στα έγγραφα της σύμβασης για τη συμφωνία-πλαίσιο. Τα έγγραφα της σύμβασης προσδιορίζουν επίσης τους όρους του νέου διαγωνισμού. Οι δυνατότητες που προβλέπονται στο πρώτο εδάφιο της παρούσας περίπτωσης εφαρμόζονται επίσης σε οποιαδήποτε τμήμα μιας συμφωνίας-πλαίσιο για την οποία έχουν τεθεί όλοι οι όροι που διέπουν την παροχή των σχετικών έργων, υπηρεσιών και αγαθών, ανεξαρτήτως αν έχουν τεθεί όλοι οι όροι που διέπουν την παροχή των σχετικών έργων, υπηρεσιών και αγαθών για τα λοιπά τμήματα, γ) αν στη συμφωνία-πλαίσιο δεν έχουν καθορισθεί όλοι οι όροι που διέπουν την παροχή έργων, υπηρεσιών και αγαθών, με νέο διαγωνισμό μεταξύ των οικονομικών φορέων που είναι συμβαλλόμενα μέρη της συμφωνίας-πλαίσιο. 6. Οι διαγωνισμοί που αναφέρονται στις περιπτώσεις β' και γ' της παραγράφου 5 βασίζονται στους

ίδιους όρους με αυτούς που ίσχυαν για την ανάθεση της συμφωνίας-πλαίσιο, και, όπου κριθεί απαραίτητο, σε ακριβέστερα διατυπωμένους όρους και, όπου ενδείκνυται, σε άλλους όρους που αναφέρονται στα έγγραφα της σύμβασης για τη συμφωνία-πλαίσιο, σύμφωνα με την ακόλουθη διαδικασία: α) για κάθε σύμβαση που πρόκειται να συναφθεί, οι αναθέτουσες αρχές διαβουλεύονται γραπτώς με τους οικονομικούς φορείς που είναι ικανοί να εκτελέσουν τη σύμβαση, β) οι αναθέτουσες αρχές ορίζουν επαρκή προθεσμία για την υποβολή προσφορών για κάθε συγκεκριμένη σύμβαση, λαμβανομένων υπόψη παραμέτρων όπως η πολυπλοκότητα του αντικειμένου της σύμβασης και ο απαραίτητος χρόνος για την αποστολή των προσφορών, γ) οι προσφορές υποβάλλονται γραπτώς και δεν ανοίγονται έως τη λήξη της προβλεπόμενης προθεσμίας απάντησης, δ) οι αναθέτουσες αρχές αναθέτουν κάθε σύμβαση στον προσφέροντα που υπέβαλε την καλύτερη προσφορά, βάσει των κριτηρίων ανάθεσης που έχουν καθοριστεί στα έγγραφα της σύμβασης για τη συμφωνία-πλαίσιο. 7. Όταν το αντικείμενο της συμφωνίας-πλαίσιο με περισσότερους οικονομικούς φορείς υποδιαιρείται σε περισσότερα τμήματα, καλούνται σε διαβούλευση μόνο οι οικονομικοί φορείς των τμημάτων που ανταποκρίνονται στο εκάστοτε αντικείμενο της εκτελεστικής σύμβασης. 8. (...) 9. Οι συμφωνίες-πλαίσιο και οι εκτελεστικές αυτών συμβάσεις αποστέλλονται για προληπτικό έλεγχο στο Ελεγκτικό Συνέδριο, κατά τις οικείες διατάξεις (...)).

Κατά την έννοια των διατάξεων του άρθρου 2 παρ. 1 περ. 10 και του άρθρου 39 του ν. 4412/2016, οι συμφωνίες-πλαίσιο συνάπτονται μεταξύ μιας ή περισσότερων αναθετουσών αρχών και ενός ή περισσότερων οικονομικών φορέων, με σκοπό τον καθορισμό των όρων που θα διέπουν τις συμβάσεις που

πρόκειται να συναφθούν κατά τη διάρκεια συγκεκριμένης περιόδου (εκτελεστικές συμβάσεις), ιδίως όσον αφορά τις τιμές και, όπου ενδείκνυται, τις προβλεπόμενες ποσότητες. Ειδικότερα, οι συμφωνίες αυτές επιτρέπουν στις αναθέτουσες αρχές να προεπιλέγουν, με ανταγωνιστικές διαδικασίες, δυνητικούς αντισυμβαλλομένους, κατάλληλους για την εκτέλεση των ζητούμενων παροχών, δεσμεύοντάς τους ως προς τα οριζόμενα στη συμφωνία στοιχεία. Για τις εκτελεστικές συμβάσεις που συνάπτονται ακολούθως, εάν και όποτε ανακύψει η συγκεκριμένη ανάγκη, εντός του χρόνου ισχύος της συμφωνίας-πλαίσιο, δεν απαιτείται κατά κανόνα η διεξαγωγή νέου διαγωνισμού, ενώ στις περιπτώσεις που ο προσδιορισμός των μη καθορισθέντων όρων επιβάλλει τη διεξαγωγή νέων μίνι διαγωνισμών (call-off), αυτοί διενεργούνται μεταξύ των προεπιλεγέντων αναδόχων και σύμφωνα με τους καθορισθέντες στη συμφωνία-πλαίσιο όρους, καθώς «οι συμβάσεις που βασίζονται σε συμφωνία-πλαίσιο δεν μπορούν σε καμία περίπτωση να συνεπάγονται ουσιώδεις τροποποιήσεις στους όρους της συμφωνίας-πλαίσιο (άρθρο 39 παρ. 3 του ν. 4412/2016). Επομένως, όπως και στην περίπτωση ανάθεσης δημόσιας σύμβασης μέσω της διαδικασίας του δυναμικού συστήματος αγορών, είναι δυνατόν να επιτευχθεί βελτίωση του κόστους και της ποιότητας, από την ομαδοποίηση και τον προγραμματισμό των μελλοντικών αναγκών και την εισαγωγή ανταγωνιστικών διαδικασιών, καθώς και ευελιξία των διαδικασιών ανάθεσης, με περιορισμό της επιβάρυνσης σε χρόνο, προσωπικό και γραφειοκρατία που θα προκαλείτο από την ικανοποίηση των ίδιων αναγκών μέσω αυτοτελών αναθέσεων. Οι σκοποί αυτοί άλλωστε προσδιορίζονται σαφώς και από το νομοθέτη, ο οποίος στην αιτιολογική έκθεση του ν. 4038/2012, που εισήγαγε τις συμφωνίες-πλαίσιο στην ελληνική έννομη

τάξη, αρχικώς για τις συμβάσεις προμηθειών (άρθρο 9 του ν. 4038/2012, με το οποίο προστέθηκε το άρθρο 22Α στο π.δ. 118/2007), έθεσε ως σκοπό του θεσμού να «εξασφαλίζει την απαιτούμενη ευελιξία και ταχύτητα στις διαγωνιστικές διαδικασίες των δημοσίων συμβάσεων» και να «παρέχει τη δυνατότητα εξοικονόμησης χρόνου και κόστους και βελτίωσης της ποιότητας των δημοσίων παραγγελιών».

Περαιτέρω, σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 39 παρ. 9 του ν. 4412/2016, σε προληπτικό έλεγχο νομιμότητας από τον αρμόδιο δικαστικό σχηματισμό του Ελεγκτικού Συνεδρίου υπόκεινται τόσο οι ίδιες οι συμφωνίες-πλαίσιο όσο και οι εκτελεστικές αυτών συμβάσεις, κατά τους όρους και τις προϋποθέσεις των διατάξεων των άρθρων 35 και 36 του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο. Ειδικότερα, οι συμβάσεις-πλαίσιο υπάγονται στον προαναφερόμενο έλεγχο όταν η προϋπολογιζόμενη αξία τους, στην οποία «λαμβάνεται υπόψη ... η μέγιστη εκτιμώμενη αξία, χωρίς ΦΠΑ, του συνόλου των συμβάσεων που προβλέπονται για τη συνολική διάρκεια της συμφωνίας πλαίσιο» (βλ. άρθρο 7 παρ. 5 του ν. 4412/2016), υπερβαίνει τα προβλεπόμενα στο νόμο όρια. Κατά τον έλεγχο των συμφωνιών-πλαίσιο, των αρχικών δηλαδή συμβάσεων που προηγούνται των εκτελεστικών, το Ελεγκτικό Συνέδριο αποφαινεται τόσο για τη νομιμότητα των ανταγωνιστικών διαδικασιών που έχουν ακολουθηθεί για την ανάδειξη των αντισυμβαλλομένων, όσο και για τους βασικούς όρους υπό τους οποίους θα ανατεθούν οι εκτελεστικές συμβάσεις. Κατά τούτο, οι εκτελεστικές συμβάσεις μιας συμφωνίας-πλαίσιο διαφοροποιούνται από εκείνες με τις οποίες αυξάνεται το οικονομικό αντικείμενο των αρχικών συμβάσεων, με την ανάθεση συμπληρωματικών έργων,

υπηρεσιών ή προμηθειών στον αρχικό ανάδοχο (συμπληρωματικές συμβάσεις) ή με τις οποίες τροποποιούνται κατά άλλον τρόπο όροι των αρχικών συμβάσεων (τροποποιητικές συμβάσεις), αφού στις τελευταίες αυτές περιπτώσεις η νέα σύμβαση δεν είναι αυτοτελής, με ιδιαίτερο οικονομικό αντικείμενο, αλλά αποτελεί ενιαίο σύνολο με την αρχική, στην οποία και ενσωματώνεται, ο δε έλεγχός τους είναι αναγκαίος, ανεξαρτήτως ποσού, προκειμένου να διασφαλιστεί ότι οι μεταβολές που επέρχονται δεν καθιστούν την αρχική σύμβαση ουσιωδώς διαφορετική, ως προς το χαρακτήρα της. Ομοίως, οι εκτελεστικές συμβάσεις των συμφωνιών-πλαίσιο διαφοροποιούνται και από τις εκτελεστικές συμβάσεις των προγραμματικών συμβάσεων του άρθρου 100 του ν. 3852/2010, αφού στις τελευταίες, οι όροι ανάθεσής τους δεν έχουν ελεγχθεί, στο μέτρο δε που κατά τεκμήριο συμβάλλουν στην υλοποίηση ενιαίου έργου με λειτουργική και οικονομική συνέχεια, ο συνολικός προϋπολογισμός του οποίου υπερβαίνει τα όρια υπαγωγής στον έλεγχο, ευλόγως ελέγχονται ανεξαρτήτως ποσού. Επομένως, κατά τη σύναψη των επιμέρους (εκτελεστικών) συμβάσεων, οι οποίες συνάπτονται σε ενεργοποίηση και εκτέλεση των όρων της συμφωνίας-πλαίσιο, δεν καταλείπεται πλέον πεδίο περαιτέρω ελέγχου, τόσο για την περίπτωση των εκτελεστικών συμβάσεων που προβλέπονται στην περίπτωση α' της παραγράφου 5 του άρθρου 39 του ν. 4412/2016, ήτοι αυτών που συνάπτονται εντός του χρόνου ισχύος της συμφωνίας-πλαίσιο, χωρίς δηλαδή να απαιτείται η διεξαγωγή νέου διαγωνισμού, διότι στη συμφωνία-πλαίσιο καθορίζονται όλοι οι όροι της προς ανάθεση εκτελεστικής σύμβασης στους συμμετέχοντες στη συμφωνία-πλαίσιο οικονομικούς φορείς, όσο και για τις περιπτώσεις των εκτελεστικών συμβάσεων που συνάπτονται είτε εν μέρει χωρίς προκήρυξη νέου

μίνι διαγωνισμού και εν μέρει με προκήρυξη νέου διαγωνισμού μεταξύ των οικονομικών φορέων που είναι συμβαλλόμενα μέρη στη συμφωνία-πλαίσιο είτε μόνο κατόπιν προκήρυξης νέου μίνι διαγωνισμού, που προβλέπονται στις περιπτώσεις β' και γ', αντίστοιχα, της παραγράφου 5 του άρθρου 39 του ν. 4412/2016 (άρθρο 39 παρ. 5 περ. β), διότι και στις τελευταίες αυτές περιπτώσεις με την αρχική διακήρυξη για τη σύναψη της συμφωνίας-πλαίσιο και τη συγγραφή υποχρεώσεων αυτής καθορίζονται οι βασικοί όροι που θα τις διέπουν, τυχόν δε διευκρινίσεις όρων που περιέχονται στην αρχική συμφωνία-πλαίσιο ή ακόμη και προσθήκη άλλων επουσιωδών όρων με τις εκτελεστικές αυτές συμφωνίες, σύμφωνα με σχετική πρόβλεψη στη συμφωνία-πλαίσιο, έχουν αποτελέσει αντικείμενο ελέγχου από το Ελεγκτικό Συνέδριο κατά την άσκηση του προληπτικού ελέγχου νομιμότητας της συμφωνίας-πλαίσιο, στην οποία βασίζονται οι εκτελεστικές αυτές συμβάσεις. Κατόπιν των ανωτέρω, και λαμβάνοντας υπόψη αφενός μεν ότι δεν συντρέχει ειδικός δικαιολογητικός λόγος δημοσίου συμφέροντος που να επιτάσσει τον έλεγχο ανεξαρτήτως ποσού των συμβάσεων που συνάπτονται σε εκτέλεση ελεγχθείσας συμφωνίας-πλαίσιο, αντιθέτως δε, ότι ένας τέτοιος έλεγχος θα αφαιρούσε από τη σύμβαση-πλαίσιο την επιδιωκόμενη από το νομοθέτη ταχύτητα και ευελιξία, εισάγοντας ελεγκτικές διαδικασίες ακόμα και για συμβάσεις με πολύ χαμηλό οικονομικό αντικείμενο και παρά το γεγονός ότι το κύριο μέρος της διαδικασίας και των όρων ανάθεσης έχει ήδη ελεγχθεί κατά τον προσυμβατικό έλεγχο της συμφωνίας-πλαίσιο, ορθώς εισάγεται με την ως άνω διάταξη η υπαγωγή σε έλεγχο νομιμότητας από το Ελεγκτικό Συνέδριο, μόνο των εκτελεστικών

συμβάσεων, το συμβατικό τίμημα των οποίων υπερβαίνει τα προβλεπόμενα στο νόμο όρια.

Κατά την άποψη όμως των Αντιπροέδρων Ιωάννη Σαρμά, Άννας Λιγωμένου, Κωνσταντίνου Κωστόπουλου και Μαρίας Αθανασοπούλου και των Συμβούλων Ευαγγελίας - Ελισάβετ Κουλουμπίνη, Στυλιανού Λεντιδάκη, Θεολογίας Γναρδέλλη, Αγγελικής Πανουτσακοπούλου, Ευφροσύνης Παπαθεοδώρου, Βασιλικής Προβίδη, Κωνσταντίνου Παραθύρα, Ασημίνας Σακελλαρίου, Αργυρώς Μαυρομμάτη, Νεκταρίας Δουλιανάκη και Αντιγόνης Στίνη, καταλείπεται πεδίο ελέγχου ως προς τους όρους του διαγωνισμού (και εν γένει της συμβάσεως) για τις εκτελεστικές συμβάσεις εκείνες που συνάπτονται εν μέρει χωρίς προκήρυξη νέου διαγωνισμού και εν μέρει με προκήρυξη νέου διαγωνισμού (άρθρο 39 παρ. 5 περ. β), πολύ δε περισσότερο για εκείνες που εμπίπτουν στην περίπτωση γ της παρ. 5 του άρθρου 39, δεδομένου ότι στις περιπτώσεις αυτές στη συμφωνία-πλαίσιο δεν έχουν καθορισθεί όλοι οι όροι που διέπουν την παροχή των σχετικών έργων, υπηρεσιών και αγαθών.

**32.** Στο τέλος του άρθρου 132 του Ν. 4412/2016 (Α' 147) προστίθεται παράγραφος 6, η οποία έχει ως εξής: «6. Στον έλεγχο νομιμότητας υπάγονται οι τροποποιητικές συμβάσεις, εφόσον η κύρια σύμβαση διήλθε από τον προληπτικό έλεγχο νομιμότητας του Ελεγκτικού Συνεδρίου, εκτός από τις ακόλουθες περιπτώσεις: α) όταν οι τροποποιήσεις δεν έχουν οικονομικό αντικείμενο και δεν είναι ουσιώδεις υπό την έννοια της παρ. 4, β) όταν οι τροποποιήσεις γίνονται κατ' εφαρμογή της περίπτωσης α' της παραγράφου 1 και της παραγράφου 2 του παρόντος και γ) 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. Στον έλεγχο νομιμότητας υπάγονται και οι τροποποιητικές συμβάσεις δυνάμει των οποίων τροποποιείται σύμβαση της οποίας η αρχική αξία υπολειπόταν του εκάστοτε ορίου ελέγχου, εφόσον με την τροποποίηση αυτή προσαυξάνεται το οικονομικό αντικείμενο τόσο, ώστε η συνολική αξία της σύμβασης να υπερβαίνει το εκάστοτε όριο ελέγχου.»

Με τη νέα παράγραφο 6, που προτείνεται να προστεθεί στο τέλος του άρθρου 132 του ν. 4412/2016, επιχειρείται η εισαγωγή ορισμένων εξαιρέσεων στην υπαγωγή των τροποποιητικών συμβάσεων στον ειδικό προληπτικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Οι περιπτώσεις αυτές είναι οι εξής:

«α) όταν οι τροποποιήσεις δεν έχουν οικονομικό αντικείμενο και δεν είναι ουσιώδεις υπό την έννοια της παρ. 4.»

Στην παρ. 4 του άρθρου 132 του ν. 4412/2016 ορίζονται τα εξής: «Η τροποποίηση σύμβασης ή συμφωνίας-πλαίσιο κατά τη διάρκειά της θεωρείται ουσιώδης κατά την έννοια της περίπτωσης ε' της παρ. 1, εφόσον καθιστά τη σύμβαση ή τη συμφωνία-πλαίσιο ουσιωδώς διαφορετική, ως προς το χαρακτήρα, από την αρχικώς συναφθείσα. Σε κάθε περίπτωση, με την επιφύλαξη των παραγράφων 1 και 2, μία τροποποίηση θεωρείται ουσιώδης όταν πληροί μία ή περισσότερες από τις ακόλουθες προϋποθέσεις: α) η τροποποίηση εισάγει όρους οι οποίοι, εάν είχαν αποτελέσει μέρος της αρχικής διαδικασίας σύναψης σύμβασης, θα είχαν επιτρέψει τη συμμετοχή διαφορετικών υποψηφίων από αυτούς που επιλέχθηκαν αρχικώς ή την αποδοχή άλλης προσφοράς από εκείνη που επελέγη αρχικώς ή θα προσέλκυαν και άλλους συμμετέχοντες στη διαδικασία σύναψης σύμβασης, β) η τροποποίηση αλλάζει την οικονομική

ισορροπία της σύμβασης ή της συμφωνίας-πλαίσιο υπέρ του αναδόχου, κατά τρόπο που δεν προβλεπόταν στην αρχική σύμβαση ή συμφωνία-πλαίσιο, γ) η τροποποίηση επεκτείνει σημαντικά το αντικείμενο της σύμβασης ή της συμφωνίας πλαίσιο, δ) όταν νέος ανάδοχος υποκαθιστά εκείνον στον οποίο είχε ανατεθεί αρχικώς η σύμβαση σε περιπτώσεις διαφορετικές από τις προβλεπόμενες στην περίπτωση δ' της παραγράφου 1.».

Στον προσυμβατικό έλεγχο νομιμότητας του Ελεγκτικού Συνεδρίου υπάγονται και οι ουσιώδεις τροποποιήσεις όρων σύμβασης που έχει υπαχθεί στον εν λόγω έλεγχο, ανεξαρτήτως του εάν προκαλούν αύξηση του οικονομικού της αντικείμενου τέτοια, που να υπερβαίνει το εκάστοτε θεσπιζόμενο από τις ισχύουσες διατάξεις κατώτατο χρηματικό όριο υπαγωγής στον προσυμβατικό έλεγχο, δοθέντος ότι οι τροποποιητικές συμβάσεις δεν έχουν το χαρακτήρα αυτοτελών συμβάσεων με ιδιαίτερο οικονομικό αντικείμενο, αλλά αποτελούν ένα ενιαίο σύνολο με την αρχική σύμβαση, στην οποία ενσωματώνονται, και της οποίας οι ουσιώδεις μεταβολές των ήδη ελεγχθέντων όρων πρέπει επίσης να ελεγχθούν ως προς τη νομιμότητά τους και τη συμφωνία τους με τους όρους της οικείας διακήρυξης. Οι τροποποιήσεις μίας σύμβασης, ακόμη και όταν δεν έχουν οικονομικό αντικείμενο, μπορεί να είναι ουσιώδεις. Σύμφωνα δε με την προπαρατεθείσα διάταξη της παρ. 4 του άρθρου 132 του ν. 4412/2016, ουσιώδης είναι η τροποποίηση όταν μεταβάλλει τους όρους της σύμβασης κατά τρόπο που να καθιστά τη σύμβαση ή τη συμφωνία-πλαίσιο ουσιωδώς διαφορετική, ως προς το χαρακτήρα, από την αρχικώς συναφθείσα. Η «ουσιώδης τροποποίηση» μίας σύμβασης αποτελεί αόριστη νομική έννοια, δηλαδή έννοια η οποία προσδιορίζει μεν την έλευση των συνεπειών ενός κανόνα δικαίου, απαιτεί όμως εξειδίκευση

και προσδιορισμό του περιεχομένου της, απαίτηση η οποία εξακολουθεί να υφίσταται και μετά την απαρίθμηση των περιπτώσεων της ουσιώδους τροποποίησης από το νομοθέτη στην παρ. 4 του άρθρου 132, δεδομένου ότι και οι επιμέρους αυτές περιπτώσεις (με την πιθανή εξαίρεση εκείνης υπό στοιχ. δ') χρήζουν εξειδίκευσης και περαιτέρω ερμηνείας, ενώ και η απαρίθμησή τους είναι σε κάθε περίπτωση ενδεικτική. Επομένως, η απόφαση περί του εάν στη συγκεκριμένη περίπτωση έχουμε περίπτωση ουσιώδους τροποποίησης μίας σύμβασης ή όχι απαιτεί τη μεσολάβηση δικανικής κρίσης, πρέπει δηλαδή να γίνεται από τους δικαστικούς σχηματισμούς που είναι αρμόδιοι για τη διενέργεια του προσυμβατικού ελέγχου και να μην καταλείπεται στην κρίση της αναθέτουσας αρχής, διότι, σε διαφορετική περίπτωση, είναι δυνατό η Διοίκηση να έχει την ευχέρεια να επιφέρει ουσιώδεις τροποποιήσεις ανέλεγκτα σε ήδη συναφθείσες συμβάσεις, ανατρέποντας τα δεδομένα στα οποία στηρίχθηκε ο ήδη διενεργηθείς έλεγχος νομιμότητας. Για το λόγο αυτό, το περιεχόμενο της εν λόγω διάταξης δεν εναρμονίζεται με το πλαίσιο που διαγράφεται από το άρθρο 98 παρ. 1β του Συντάγματος και από τη νομολογία των αρμόδιων για τον προσυμβατικό έλεγχο δικαστικών σχηματισμών του Ελεγκτικού Συνεδρίου και πρέπει να απαλειφθεί.

β) όταν οι τροποποιήσεις γίνονται κατ' εφαρμογή της περίπτωσης α' της παραγράφου 1 και της παραγράφου 2 του παρόντος.

Στις παρ. 1 περ. α' και 2 του άρθρου 132 του ν. 4412/2016 ορίζονται τα εξής: «1. Οι συμβάσεις και οι συμφωνίες-πλαίσιο μπορούν να τροποποιούνται χωρίς νέα διαδικασία σύναψης σύμβασης σε οποιαδήποτε από τις ακόλουθες περιπτώσεις: α) όταν οι τροποποιήσεις, ανεξαρτήτως της χρηματικής αξίας τους,

προβλέπονται σε σαφείς, ακριβείς και ρητές ρήτρες αναθεώρησης στα αρχικά έγγραφα της σύμβασης στις οποίες μπορεί να περιλαμβάνονται και ρήτρες αναθεώρησης τιμών ή προαιρέσεις. Οι ρήτρες αυτές αναφέρουν το αντικείμενο και τη φύση των ενδεχόμενων τροποποιήσεων ή προαιρέσεων, καθώς και τους όρους υπό τους οποίους μπορούν να ενεργοποιηθούν. Δεν προβλέπουν τροποποιήσεις ή προαιρέσεις που ενδέχεται να μεταβάλουν τη συνολική φύση της σύμβασης ή της συμφωνίας-πλαίσιο. (...) 2. Χωρίς να απαιτείται επαλήθευση αν τηρούνται οι προϋποθέσεις των περιπτώσεων α' έως δ' της παρ. 4, οι συμβάσεις μπορεί να τροποποιούνται χωρίς νέα διαδικασία σύναψης δημόσιας σύμβασης, σύμφωνα με το παρόν Βιβλίο, εφόσον η αξία της τροποποίησης είναι κατώτερη και των δύο ακόλουθων τιμών: α) των κατώτατων τιμών του άρθρου 5 και β) του δέκα τοις εκατό (10%) της αξίας της αρχικής σύμβασης για τις συμβάσεις υπηρεσιών και προμηθειών και του 15% της αξίας της αρχικής σύμβασης για τις συμβάσεις έργων. Η τροποποίηση δεν μπορεί να μεταβάλει τη συνολική φύση της σύμβασης ή της συμφωνίας-πλαίσιο. Σε περίπτωση διαδοχικών τροποποιήσεων, η αξία τους υπολογίζεται βάσει της καθαρής σωρευτικής αξίας των διαδοχικών τροποποιήσεων».

Η πρώτη περίπτωση της προτεινόμενης διάταξης αφορά τις τροποποιήσεις εκείνες που βασίζονται σε σαφείς, ακριβείς και ρητές ρήτρες αναθεώρησης, οι οποίες περιλαμβάνονταν στην αρχική σύμβαση και στις οποίες μπορεί να περιλαμβάνονται και ρήτρες αναθεώρησης τιμών ή προαιρέσεις. Εφόσον οι σχετικές ρήτρες αναθεώρησης, στις οποίες περιλαμβάνεται και το δικαίωμα προαίρεσης (για τη δέσμευση του αντισυμβαλλομένου αναδόχου να συναινέσει σε νέα ομοειδή σύμβαση, ασκούμενο μονομερώς με δήλωση της αναθέτουσας),

συμπεριλήφθηκαν, ποιοτικά και ποσοτικά προσδιορισμένες, στην οικεία διακήρυξη καθώς και στη δημοσιευόμενη περίληψή της, το δε ποσό που αντιστοιχεί στις σχετικές ρήτρες (εάν αυτές έχουν οικονομικό αντικείμενο) έχει συνυπολογισθεί για τον προσδιορισμό της προϋπολογιζόμενης δαπάνης της σύμβασης και για την υπαγωγή της στον προσυμβατικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, στον οποίο (έλεγχο) έχουν υπαχθεί ως προς τη νομιμότητά τους και οι ρήτρες αυτές, όπως άλλωστε και η σύμβαση στο σύνολό της, παρέπεται ότι δεν υπάγεται εκ νέου σε έλεγχο νομιμότητας η ενεργοποίηση ρητρών αναθέωσης (όπως είναι το δικαίωμα προαίρεσης), που έχει περιληφθεί σε ήδη ελεγχθείσα προσυμβατικά από το Ελεγκτικό Συνέδριο σύμβαση, καθώς η ενεργοποίηση αυτή συντελείται με μονομερή δήλωση της αναθέτουσας αρχής, έχει συγκεκριμένο και προκαθορισμένο περιεχόμενο, κατ' εφαρμογή όσων έχουν προβλεφθεί στο πλαίσιο της οικείας διακήρυξης και της αρχικής (κύριας) σύμβασης και έχουν ήδη αποτελέσει αντικείμενο ελέγχου από το Ελεγκτικό Συνέδριο, επομένως, ανάγονται ουσιαστικά στο στάδιο της εκτέλεσης της κύριας σύμβασης. Η δεύτερη περίπτωση αφορά τροποποιήσεις που έχουν μεν οικονομικό αντικείμενο, το οποίο υπολείπεται όμως τόσο του δέκα τοις εκατό (10%) της αρχικής σύμβασης για τις συμβάσεις παροχής υπηρεσιών και προμηθειών και του δεκαπέντε τοις εκατό (15%) για τις συμβάσεις εκτέλεσης έργων, όσο και των κατώτατων ορίων που αναφέρονται στο άρθρο 5 του ν. 4412/2016 (135.000 ευρώ για δημόσιες συμβάσεις προμηθειών και υπηρεσιών που ανατίθενται από κεντρικές κυβερνητικές αρχές, 209.000 για δημόσιες συμβάσεις προμηθειών και υπηρεσιών που ανατίθενται από μη κεντρικές κυβερνητικές αρχές και 5.225.000 ευρώ για δημόσιες συμβάσεις έργων)

προκειμένου να υπαχθεί μία σύμβαση στο ρυθμιστικό πεδίο του νόμου αυτού. Πρόκειται για εύλογο περιορισμό, ο οποίος αποσκοπεί στο να παρέχει μεγαλύτερη ευελιξία στις αναθέτουσες αρχές για τροποποίηση των συμβάσεων και θα έχει ως αποτέλεσμα τη μείωση του αριθμού των μικρής αξίας και περιορισμένου αντικειμένου ελέγχου συμβάσεων που υπόκεινται στον ειδικό προληπτικό έλεγχο, εναρμονίζεται δε με το πλαίσιο που διαγράφεται από το άρθρο 98 παρ. 1 περ. β' του Συντάγματος, το οποίο κάνει λόγο για συμβάσεις «μεγάλης οικονομικής αξίας», παρέχοντας έτσι στο νομοθέτη ευρεία ευχέρεια για την εξειδίκευση της συγκεκριμένης αόριστης νομικής έννοιας και τον προσδιορισμό του χρηματικού ορίου υπαγωγής στον έλεγχο.

γ) 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.

Από τη διάταξη της παρ. 3 εδ. α του άρθρου 35 του ν. 4129/2013 «Κύρωση του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο» (ΦΕΚ Α' 52) προκύπτει ότι στην περίπτωση συμβάσεων που συγχρηματοδοτούνται από κονδύλια της Ευρωπαϊκής Ένωσης το όριο για την υπαγωγή τους στον προσυμβατικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου είναι το ποσό των 10.000.000 ευρώ χωρίς Φ.Π.Α. Από την ως άνω διάταξη συνάγεται περαιτέρω ότι από 18-4-2013, ημερομηνία έναρξης της ισχύος του άρθρου 73 του ν. 4146/2013, σύμφωνα με το άρθρο 79 του ίδιου νόμου, ο οποίος τροποποίησε, κατά τα προαναφερθέντα, την παρ. 3 του άρθρου 35 του ν. 4129/2013, στον έλεγχο νομιμότητας του Ελεγκτικού Συνεδρίου δεν υπάγονται, πριν από τη σύναψή

τους, τροποποιητικές συμβάσεις αρχικών δημοσίων συμβάσεων διενέργειας προμηθειών, παροχής υπηρεσιών ή εκτέλεσης έργων, οι οποίες (αρχικές συμβάσεις) υποβλήθηκαν μεν σε έλεγχο νομιμότητας, εντάχθηκαν δε μετά τη διενέργειά του σε πρόγραμμα χρηματοδότησης από την Ευρωπαϊκή Ένωση, εφόσον η δαπάνη για τις συμπληρωματικές αυτές συμβάσεις, συνυπολογιζόμενη και της προϋπολογιζόμενης δαπάνης της οικείας αρχικής σύμβασης, της οποίας αυτές είναι παρακολούθημα, δεν υπερβαίνει το ποσό των δέκα εκατομμυρίων (10.000.000) ευρώ χωρίς Φ.Π.Α.. Πρόκειται για ρύθμιση που συμβιβάζεται με το περιεχόμενο των διατάξεων περί προσυμβατικού ελέγχου του άρθρου 35 του ν. 4129/2013 και προκύπτει αβίαστα από αυτές, καθώς στην περίπτωση αυτή δεν εφαρμόζεται το προμνησθέν άρθρο 35 (ή το αντίστοιχο άρθρο 36, εάν πρόκειται για Ο.Τ.Α.) του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο, οι οποίες ορίζουν κατώτερο όριο υπαγωγής στον έλεγχο, καθόσον οι προαναφερόμενες διατάξεις του άρθρου 35 παρ. 3 του ως άνω Κώδικα, οι οποίες επιβάλλουν την ταχεία περάτωση του ελέγχου επί των συμβάσεων που έχουν ενταχθεί σε καθεστώς συγχρηματοδότησης, κατισχύουν αυτών ως ειδικότερες.

Επί των παραγράφων 32 και 52 του άρθρου 44 του σχεδίου νόμου, οι Αντιπρόεδροι Σωτηρία Ντούνη, Γεωργία Μαραγκού και Μαρία Αθανασοπούλου και οι Σύμβουλοι Γεωργία Τζομάκα, Θεολογία Γναρδέλλη, Κωνσταντίνος Εφεντάκης, Δημήτριος Τσακανίκας, Ευφροσύνη Παπαθεοδώρου και Βασιλική Προβίδη διατύπωσαν την ακόλουθη γνώμη:

Όπως έχει γίνει δεκτό από τους αρμόδιους δικαστικούς σχηματισμούς (βλ. ενδεικτικώς VI Τμ. 1757/2016 και 2440/2012), σε προσυμβατικό έλεγχο

νομιμότητας από το Ελεγκτικό Συνέδριο υπόκεινται και οι τροποποιήσεις ουσιωδών όρων σύμβασης που έχει ελεγχθεί, ανεξαρτήτως του εάν προκαλούν αύξηση του οικονομικού της αντικείμενου πέραν του κατώτατου χρηματικού ορίου υπαγωγής στον έλεγχο, αφού οι τροποποιητικές συμβάσεις δεν έχουν αυτοτελή χαρακτήρα, ούτε ιδιαίτερο οικονομικό αντικείμενο, αλλά αποτελούν ενιαίο σύνολο με την αρχική σύμβαση, στην οποία ενσωματώνονται και της οποίας οι μεταβολές απαιτείται να ελεγχθούν ως προς τη νομιμότητά τους και τη συμφωνία τους με την οικεία διακήρυξη. Και τούτο, διότι, διαφορετικά, εάν, δηλαδή, η αναθέτουσα αρχή είχε τη δυνατότητα ανελέγκτως να μεταρρυθμίζει ουσιωδώς τις ήδη συναφθείσες συμβάσεις, ανατρέποντας τα δεδομένα στα οποία στηρίχθηκε ο έλεγχος νομιμότητάς τους που διενεργήθηκε από το Δικαστήριο, θα αναιρείτο η αποτελεσματικότητα του ελέγχου αυτού, για τον οποίον έχει ειδικώς προνοήσει ο συνταγματικός νομοθέτης, αποσκοπώντας στην πρόληψη τυχόν παραβάσεων της νομοθεσίας όχι μόνον ως προς την επιλογή του προσώπου του αναδόχου, αλλά και ως προς τους όρους της ανάθεσης. Στις ως άνω νομολογιακές παραδοχές αντιβαίνει η παράγραφος 6, που προτείνεται να προστεθεί στο άρθρο 132 του ν. 4412/2016, η οποία, πέραν του ότι συμπλέκει το «ουσιώδες» της τροποποίησης, ως προϋπόθεση του παραδεκτού της εισαγωγής της τροποποιητικής σύμβασης προς έλεγχο και, υπό την έννοια αυτή, κριτήριο οριοθέτησης, με βάση το Σύνταγμα, της σχετικής αρμοδιότητας του Ελεγκτικού Συνεδρίου, με το νόμιμο, κατά το ενωσιακό δίκαιο (το άρθρο 72 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ) που έχει ενσωματωθεί στην εθνική νομοθεσία με τις συγκεκριμένες διατάξεις του ν. 4412/2016, της μεταβολής των συμβατικών όρων, προβλέπει στην περίπτωση γ' την απεριόριστη ευχέρεια των συμβαλλομένων να

αφίστανται, χωρίς να μεσολαβήσει κρίση του Δικαστηρίου, από τους όρους της μεταξύ τους συμφωνίας που είχε αυτό προηγουμένως ελέγξει, για μόνο το λόγο της αλλαγής της πηγής χρηματοδότησης της σύμβασης. Όσον αφορά δε την περίπτωση β' της ίδιας παραγράφου, οι εκεί προβλεπόμενες εξαιρέσεις τροποποιητικών συμβάσεων από τον έλεγχο θέτουν τα αυτά ακριβώς ζητήματα, τα οποία και από την εισήγηση επισημαίνονται για την περίπτωση α', στο μέτρο που θα εναπόκειται πλέον αποκλειστικώς στην αναθέτουσα αρχή αφενός η ορθή εφαρμογή της ρήτρας αναθεώρησης της σύμβασης (άρθρο 132 παρ. 1 περιπτ. α' του ν. 4412/20156), ήτοι αυτό που εν προκειμένω θα ήταν το κυρίως ζητούμενο του ελέγχου της τροποποίησης από το Ελεγκτικό Συνέδριο, αφετέρου η δικαστικώς ανέλεγκτη κρίση ότι, παρά τη διαφοροποίηση του αρχικού οικονομικού αντικειμένου, τηρείται η επιφύλαξη ότι «η τροποποίηση δεν μπορεί να μεταβάλει τη συνολική φύση της σύμβασης» (άρθρο 132 παρ. 2 του ν. 4412/2016), με όλες τις ερμηνευτικές δυσχέρειες που η εξειδίκευση των εν λόγω αόριστων νομικών εννοιών συνεπάγεται. Οι ανωτέρω ρυθμίσεις, επομένως, καθώς και οι όμοιες της προτεινόμενης νέας παραγράφου 6 του άρθρου 337 του ν. 4412/2006, θα έπρεπε, κατά τη γνώμη αυτή, επίσης να απαλειφθούν.

Τέλος, στο ίδιο ως άνω άρθρο 32 προστίθεται εδάφιο, σύμφωνα με το οποίο «Στον έλεγχο νομιμότητας υπάγονται και οι τροποποιητικές συμβάσεις δυνάμει των οποίων τροποποιείται σύμβαση της οποίας η αρχική αξία υπολειπόταν του εκάστοτε ορίου ελέγχου, εφόσον με την τροποποίηση αυτή προσαυξάνεται το οικονομικό αντικείμενο τόσο, ώστε η συνολική αξία της σύμβασης να υπερβαίνει το εκάστοτε όριο ελέγχου».

Με τη ρύθμιση αυτή ορίζεται ότι υποβάλλονται στον έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου και οι τροποποιητικές συμβάσεις, των οποίων οι αρχικές δεν είχαν ελεγχθεί λόγω ποσού, εφόσον το άθροισμά τους υπερβαίνει το εκ του νόμου τιθέμενο όριο. Πρόκειται για ρύθμιση σύμφωνη με το άρθρο 98 παρ. 1β του Συντάγματος αλλά και με τη νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου, όπως έχει αυτή παγίως διαμορφωθεί, και καταλαμβάνει την περίπτωση εκείνη που η τροποποιητική σύμβαση έχει μεν οικονομικό αντικείμενο, το ύψος του όμως ενδέχεται να υπολείπεται των ορίων που θεσπίζονται στην παράγραφο 2 του άρθρου 132 (βλ. σχετ. προτεινόμενη διάταξη παρ. 6 περ. β).

Επισημαίνεται ότι οι προεκτεθείσες παρατηρήσεις για τις παραγράφους 2, 4 και 32 του άρθρου 44 του πολυνομοσχεδίου με τίτλο «Τροποποίηση των διατάξεων του ν. 4412/2016 (Α' 147)» ισχύουν αυτούσιες και για τις ομοίου περιεχομένου προτεινόμενες διατάξεις των παραγράφων 45, 46 και 52, οι οποίες αφορούν την τροποποίηση των άρθρων 270, 273 και 337 του Βιβλίου ΙΙ (συμβάσεις έργων, προμηθειών και υπηρεσιών πρώην εξαιρουμένων τομέων) του ν. 4412/2016 (άρθρα 222 – 338). Τέλος, κρίνεται σκόπιμο να περιληφθούν οι ως άνω προτεινόμενες διατάξεις, όπως τελικώς διαμορφωθούν και αφού αναδιατυπωθούν κατάλληλα, και στο ν. 4129/2013, εφόσον αναφέρονται στον προσυμβατικό έλεγχο που διενεργεί το Ελεγκτικό Συνέδριο και συγκεκριμένα στο τέλος της παρ. 1 του άρθρου 35.

Ακολούθως, για το ανωτέρω θέμα, συντάχθηκε το παρόν τμήμα του πρακτικού, το οποίο, αφού θεωρήθηκε και εγκρίθηκε από την Πρόεδρο, υπογράφεται από την ίδια και τη Γραμματέα.

Εκδόθηκε στις 17 Ιανουαρίου 2019.

**Η ΠΡΟΕΔΡΟΣ**

**ΑΝΔΡΟΝΙΚΗ ΘΕΟΤΟΚΑΤΟΥ**

**Η ΓΡΑΜΜΑΤΕΑΣ**

**ΕΛΕΝΗ ΑΥΓΟΥΣΤΟΓΛΟΥ**

**Για την ακρίβεια  
Η Γραμματέας**

**Ελένη Αυγουστόγλου**