

ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ

Π Ρ Α Κ Τ Ι Κ Α

ΤΗΣ 17^{ης} ΓΕΝΙΚΗΣ ΣΥΝΕΔΡΙΑΣΕΩΣ ΤΗΣ ΟΛΟΜΕΛΕΙΑΣ ΤΟΥ
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ ΤΗΣ 30^{ης} ΣΕΠΤΕΜΒΡΙΟΥ 2015

-----0-----

Μ Ε Λ Η : Φλωρεντία Καλδή, Προεδρεύουσα Αντιπρόεδρος, Ιωάννης Σαρμάς, Ανδρονίκη Θεοτοκάτου, Σωτηρία Ντούνη και Μαρία Βλαχάκη, Αντιπρόεδροι, Γεώργιος Βοΐλης, Κωνσταντίνος Κωστόπουλος, Βασιλική Ανδρεοπούλου, Μαρία Αθανασοπούλου, Ασημίνα Σαντοριναίου, Ελένη Λυκεσά, Ευαγγελία - Ελισάβετ Κουλουμπίνη, Σταμάτιος Πουλής, Κωνσταντίνα Ζώη, Δημήτριος Πέππας, Δέσποινα Καββαδία - Κωνσταντάρα, Αγγελική Μυλωνά, Γεωργία Τζομάκα, Χριστίνα Ρασσιά, Βιργινία Σκεύη, Κωνσταντίνος Εφεντάκης, Αγγελική Μαυρουδή, Αγγελική Πανουτσακοπούλου, Δέσποινα Τζούμα, Δημήτριος Τσακανίκας, Ευφροσύνη Παπαθεοδώρου, Βασιλική Προβίδη, Κωνσταντίνος Παραθύρας, Ασημίνα Σακελλαρίου και Αργυρώ Μαυρομμάτη, Σύμβουλοι.

Οι Αντιπρόεδροι Χρυσούλα Καραμαδούκη και Άννα Λιγωμένου και οι Σύμβουλοι Γεωργία Μαραγκού, Θεολογία Γναρδέλλη και Βασιλική Σοφianού απουσίασαν δικαιολογημένα, ενώ η Σύμβουλος Αργυρώ Μαυρομμάτη αποχώρησε από τη διάσκεψη, σύμφωνα με τη διάταξη της παρ. 1 του άρθρου 2 του ν. 1968/1991.

ΓΕΝΙΚΟΣ ΕΠΙΤΡΟΠΟΣ ΤΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ : Μιχαήλ Ζυμής.

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

Με την έναρξη της συνεδρίασης, η Σύμβουλος Δέσποινα Καββαδία - Κωνσταντάρα, φέρει προς συζήτηση το ζήτημα της αντίθεσης ή μη στο άρθρο 98 παρ. 1 α΄ του Συντάγματος της διάταξης του άρθρου 17 παρ. 2 ν. 4332/2015, που παραπέμφθηκε προς κρίση ενώπιον της Ολομέλειας με το Πρακτικό της 26^{ης}/24.7.2015 (Θέμα Α΄) Συνεδρίασης του Κλιμακίου Προληπτικού Ελέγχου Δαπανών στο IV Τμήμα (Β΄ Διακοπών), λόγω μείζονος σπουδαιότητας, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 32 παρ. 1 εδ. 3 ν. 4129/2013.

Ο Γενικός Επίτροπος της Επικρατείας στο Ελεγκτικό Συνέδριο, Μιχαήλ Ζυμής, διατύπωσε επί του θέματος αυτού την ακόλουθη έγγραφη γνώμη :

«**I.** Επί του μείζονος σπουδαιότητος νομικού ζητήματος της αντίθεσης ή μη του άρθρου 17 παρ. 2 του ν. 4332/2015 στις διατάξεις του άρθρου 98 παρ. 1 περ. α΄, β΄ και γ΄ του Συντάγματος, το οποίο παραπέμφθηκε κατ' εφαρμογή του άρθρου 32 παρ. 1 εδ. γ΄ του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο (κυρωθέντος με το άρθρο πρώτο του ν. 4129/2013, ΦΕΚ Α΄ 52) στην Ολομέλεια του Ελεγκτικού Συνεδρίου με τα πρακτικά της 26^{ης}/24.7.2015 Συνεδρίασης του IV Τμήματος (Β΄ Διακοπών), που διαβιβάστηκαν στη Γραμματεία της Γενικής Επιτροπείας της Επικρατείας με το ΦΓ16/62000/18.9.2015 έγγραφο της Υπηρεσίας Επιτρόπου στη Γραμματεία της Ολομέλειας του Σώματος, εκθέτουμε τα ακόλουθα:

II. Με τις διατάξεις των περ. α΄, β΄ και γ΄ του άρθρου 98 παρ. 1 του Συντάγματος ανατέθηκαν αντιστοίχως στο Ελεγκτικό Συνέδριο, αφενός ο προληπτικός έλεγχος των δαπανών του Δημοσίου, καθώς και των Οργανισμών

Τοπικής Αυτοδιοίκησης ή άλλων νομικών προσώπων, που υπάγονται με ειδική διάταξη στο καθεστώς αυτό, αφετέρου ο έλεγχος των συμβάσεων (προσυμβατικός) μεγάλης οικονομικής αξίας, στις οποίες αντισυμβαλλόμενος είναι το Δημόσιο ή άλλο νομικό πρόσωπο που εξομοιώνεται με αυτό, καθώς επίσης και ο έλεγχος των λογαριασμών των δημοσίων υπολόγων (κατασταλτικός έλεγχος δημοσίων δαπανών), ο οποίος άγει στην απαλλαγή ή τον καταλογισμό τους σε περίπτωση διαπίστωσης ελλείμματος. Οι λεπτομέρειες άσκησης των προαναφερομένων αρμοδιοτήτων του Δικαστηρίου, δηλαδή η ρύθμιση των ουσιαστικών και διαδικαστικών προϋποθέσεων διεξαγωγής των συγκεκριμένων ελέγχων, επαφίεται σύμφωνα με την παρ. 2 του ίδιου άρθρου του Συντάγματος, στον κοινό νομοθέτη, ο οποίος πάντως δεν δικαιούται κατά την άσκηση της ρυθμιστικής του εξουσίας να πλήττει τον πυρήνα των εν λόγω αρμοδιοτήτων, οι οποίες διαγράφονται στα άρθρα 28 παρ. 1β, 35, 36 και 38 επ. του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο.

III.A. Στο άρθρο 17 παρ. 2 του ν. 4332/2015 (ΦΕΚ Α' 76/9.7.2015) ορίζονται τα εξής: «2. Θεωρούνται νόμιμες οι δαπάνες για την εξόφληση υποχρεώσεων των Νοσοκομείων του Ε.Σ.Υ. και των Δ.Υ.ΠΕ. που απορρέουν από προμήθειες υλικών-αγαθών και παροχή υπηρεσιών που διενεργήθηκαν μέχρι τη δημοσίευση του παρόντος νόμου, χωρίς την υπογραφή σύμβασης, δεν αναφέρονται στο Παρατηρητήριο Τιμών που τηρεί η Ε.Π.Υ. (άρθρο 24, Ν. 3846/2010), δεν υφίστανται προηγούμενες συμβάσεις και με την προϋπόθεση ότι είναι εντός των εγκεκριμένων πιστώσεων των προϋπολογισμών τους, των αντίστοιχων ετών αναφοράς».

B. Η ανωτέρω ρύθμιση έρχεται σε συνέχεια προγενέστερων νομομοποιητικών διατάξεων για τις δαπάνες του κλάδου Υγείας και, ειδικότερα, των άρθρων: α) 15 του ν. 2955/2001 (ΦΕΚ Α΄ 256), β) 17 παρ. 1 και 2 του ν. 3301/2004 (ΦΕΚ Α΄ 263) με τις επανειλημμένες παρατάσεις ισχύος του, γ) 36 του ν. 3763/2009 (ΦΕΚ Α΄ 80), δ) 27 παρ. 9 του ν. 3867/2010 (ΦΕΚ Α΄ 128) και ε) 66 παρ. 28 του ν. 3984/2011 (ΦΕΚ Α΄ 150) με τις επιγενόμενες διαδοχικώς παρατάσεις ισχύος του, οι οποίες ρυθμίσεις κρίθηκαν, κατά πλειοψηφία, συνταγματικώς ανεκτές από την Ολομέλεια του Ελεγκτικού Συνεδρίου (βλ. ΕΣ Ολομ. πρακτικά 14^{ης} Γ.Σ./20.6.2012, θέματα Α΄ Β΄), ενόψει του προσωρινού χαρακτήρα τους, της δεινής δημοσιονομικής κατάστασης των φορέων Υγείας και της Χώρας γενικότερα, ιδίως κατά τα τελευταία έτη, και, πάντως, διότι σε όλες τις ανωτέρω περιπτώσεις θεσπίζονταν προϋποθέσεις συμπίεσης του κόστους, διαφάνειας και εκτέλεσης των επίμαχων προμηθειών – υπηρεσιών, από τη συνδρομή των οποίων εξηρτάτο το επιδιωκόμενο έννομο αποτέλεσμα της νομιμοποίησης των δαπανών των φορέων του κλάδου Υγείας. Σύμφωνα με τα αναφερόμενα στην εισηγητική έκθεση της σχετικής τροπολογίας του ν. 4332/2015, με τη νέα διάταξη «αποφεύγεται η δημιουργία ληξιπροθέσμων υποχρεώσεων των νοσοκομείων από τη μη πληρωμή των δικαιούχων προμηθευτών υλικών και υπηρεσιών (...). Τέλος με την προτεινόμενη διάταξη εξασφαλίζεται η απρόσκοπτη και συνεχής παροχή υπηρεσιών πρωτοβάθμιας φροντίδας υγείας, προϋπόθεση της οποίας αποτελεί ο ακώλυτος και αδιατάρακτος εφοδιασμός των φορέων Δ.Υ.ΠΕ. – Π.Ε.Δ.Υ. (...)». Σε αντίθεση με τις προδιαληφθείσες νομομοποιητικές διατάξεις, με τη νέα διάταξη του

ν. 4332/2015 επιχειρείται η νομιμοποίηση δαπανών για την εξόφληση υποχρεώσεων των αναφερομένων σε αυτήν φορέων από παντός είδους προμήθειες υλικών (πλην των ιατροτεχνολογικών, για τα οποία διαλαμβάνει η 1^η παράγραφος του ίδιου άρθρου) και υπηρεσιών, με μοναδική οριζόμενη προϋπόθεση για την εκταμίευση του δημοσίου χρήματος την ύπαρξη πίστωσης στους προϋπολογισμούς των φορέων αυτών, χωρίς να απαιτείται υπογραφή σύμβασης, καταχώριση των τιμών των υλικών στο Παρατηρητήριο Τιμών και προγενέστερες συμβάσεις, ώστε να καθίσταται δυνατή η σύγκριση τιμών για όσα είδη και υπηρεσίες δεν καταγράφονται στο Παρατηρητήριο, ενώ δεν γίνεται οποιαδήποτε αναφορά σε προηγούμενη παράδοση των υλικών ή υπηρεσιών. Με το περιεχόμενο αυτό και ενόψει της γενικότητας και καθολικότητας του πεδίου εφαρμογής της, η εν λόγω διάταξη άγει ουσιαστικώς στην κατάλυση του συνταγματικώς επιβληθέντος προληπτικού ελέγχου των δαπανών των νοσοκομείων, επιφέροντας αναδρομική νομιμοποίηση αυτών, αδιακρίτως της βαρύτητας και των συνεπειών των δημοσιονομικών πλημμελειών που επιλοχώρησαν κατά τις διαδικασίες ανάθεσης των προμηθειών – υπηρεσιών. Περαιτέρω, δοθέντος ότι διά της ανωτέρω διάταξης νομιμοποιούνται δαπάνες οι οποίες πληρώθηκαν στους φερομένους ως δικαιούχους, ακόμη και χωρίς τη σύναψη προηγουμένως σύμβασης μεταξύ των τελευταίων και των φορέων Υγείας, αποβαίνει κατ' αποτέλεσμα εφικτή και η παράκαμψη του συνταγματικώς προβλεπομένου προσυμβατικού ελέγχου του Ελεγκτικού Συνεδρίου, σε όσες περιπτώσεις ο έλεγχος αυτός συνιστούσε αναγκαίο προαπαιτούμενο νομιμότητας της δαπάνης, ενόψει του συνολικού ύψους της

ανατιθέμενης προμήθειας ή υπηρεσίας. Επιπροσθέτως, η παράκαμψη με την κρίσιμη διάταξη παγίων όρων και διαδικασιών επιβαλλομένων από το δημόσιο λογιστικό για τη νομιμότητα πληρωμής των δημοσίων δαπανών, έχει ως απώτερη συνέπεια την αδυναμία καταλογισμού τους εις βάρος των υπολόγων και λοιπών συνευθυνομένων για την πρόκληση των αντίστοιχων ελλειμμάτων στις διαχειρίσεις των νοσοκομείων, επιφέροντας με τον τρόπο αυτόν αδρανοποίηση του κατασταλτικού ελέγχου. Πέραν των προεκτεθέντων, η μη απαίτηση ύπαρξης συμβατικού κειμένου ή άλλου δημοσίου εγγράφου, στο οποίο να καταγράφονται λεπτομερώς η προς πληρωμή προμήθεια ή υπηρεσία και, ειδικότερα, οι επιμέρους ποσότητες, οι συμβατικές τιμές και τα επακριβώς προσδιοριζόμενα είδη προϊόντων ή υπηρεσιών, εγείρει και ζητήματα βεβαιότητας δικαίου αναφορικά με τις συναλλαγές των δημοσίων νομικών προσώπων, των οποίων οι δαπάνες εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της επίμαχης διάταξης. Τούτο δε, καθίσταται εντονότερο ενόψει της μη θέσπισης από την εν λόγω διάταξη, ως ελάχιστης αναγκαίας προϋπόθεσης για τη νομιμοποίηση της πληρωμής της άλλως μη νόμιμης δαπάνης, της ύπαρξης προηγούμενης βεβαίωσης παραλαβής των προς προμήθεια υλικών ή υπηρεσιών από τα αρμόδια όργανα του φορέα Υγείας, με αποτέλεσμα να καταλείπεται δυνατότητα εκταμίευσης δημοσίου χρήματος ακόμη και για μη παραδοθέντα αγαθά ή μη παρασχεθείσες υπηρεσίες, συνεπαγομένης τον αδικαιολόγητο πλουτισμό των αντισυμβαλλομένων προσώπων, κατά παράβαση της αρχής της ίσης συμμετοχής στα δημόσια βάρη (άρθρο 4 παρ. 5 του Συντάγματος). Οι προαναφερόμενες διαπιστώσεις δεν αναιρούνται από τα διαλαμβανόμενα στην αιτιολογική έκθεση

της σχετικής τροπολογίας με την οποία εισήχθη η επίμαχη ρύθμιση, καθόσον, πέραν της αόριστης και γενικόλογης αναφοράς ότι με αυτήν αποφεύγεται η δημιουργία ληξιπρόθεσμων οφειλών των νοσοκομείων και εξασφαλίζεται η απρόσκοπτη και συνεχής παροχή πρωτοβάθμιας φροντίδας υγείας, αφενός δεν προκύπτουν εξ αυτής συγκεκριμένοι λόγοι επιτακτικού δημοσίου συμφέροντος για τη θέσπισή της και μάλιστα χωρίς την απαίτηση συνδρομής άλλων αναγκαίων προϋποθέσεων, πλην της ύπαρξης πίστωσης, αφετέρου δεν περιλαμβάνεται σε αυτήν οποιαδήποτε εκτίμηση ως προς το συνολικό κόστος από την εξόφληση των κατά τους ανωτέρω όρους νομιμοποιούμενων δαπανών (βλ. σχετικώς και την από 24.6.2015 συνοδευτική της τροπολογίας έκθεση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους, παρ. Β.ΙΙ).

IV. Κατόπιν τούτων, επί του μείζονος σπουδαιότητας νομικού ζητήματος που παραπέμφθηκε ενώπιον της Ολομέλειας με τα πρακτικά της 26^{ης}/24.7.2015 Συνεδρίασης του IV Τμήματος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, έχουμε τη γνώμη ότι η διάταξη του άρθρου 17 παρ. 2 του ν. 4332/2015 αντίκειται στις διατάξεις του άρθρου 98 παρ. 1 περ. α', β' και γ' του Συντάγματος.

Αθήνα, 29 Σεπτεμβρίου 2015

**Ο Γενικός Επίτροπος της Επικρατείας
του Ελεγκτικού Συνεδρίου**

ΜΙΧΑΗΛ ΖΥΜΗΣ»

Η εισηγήτρια Σύμβουλος εξέθεσε τα εξής:

Στην προκείμενη υπόθεση το παραπέμπον Κλιμάκιο αντιμετώπισε, μεταξύ άλλων και σε σχέση με το ζήτημα της συνταγματικότητας ή μη της κρινόμενης διάταξης, την περίπτωση προμήθειας υγρού οξυγόνου από το Γενικό Νοσοκομείο Σάμου σε τιμή, που υπερέβαινε, κατά τον κρίσιμο χρόνο, την καταχωρημένη στο Παρατηρητήριο Τιμών της Ε.Π.Υ. τιμή των 0,69 ευρώ / m³, στην οποία συμπεριλαμβάνεται και κάθε άλλο σχετικό κόστος, όπως το κόστος μεταφορικών και ενοικίου δεξαμενής, κατά παράβαση των διατάξεων του άρθρου 13 ν. 3919/2011, όπως ισχύει. Το γεγονός αυτό απέκλειε την νομιμοποίηση της εν λόγω δαπάνης προμήθειας, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 66 παρ. 28 ν. 3984/2011, δεδομένου ότι με αυτήν νομιμοποιούνται κατ' εξαίρεση δαπάνες που απαιτούνται για την εξόφληση υποχρεώσεων από προμήθειες ιατροτεχνολογικών προϊόντων φαρμάκων και συναφών υπηρεσιών, υπό την προϋπόθεση ότι έχουν εναρμονισθεί με τις χαμηλότερες τιμές του Παρατηρητηρίου Τιμών. Στη συνέχεια το Κλιμάκιο αντιμετώπισε την εφαρμογή της ήδη κρινόμενης διάταξης του άρθρου 17 παρ. 2 του ν. 4332/2015. Κατ' αυτήν: «2. Θεωρούνται νόμιμες οι δαπάνες για την εξόφληση υποχρεώσεων των Νοσοκομείων του Ε.Σ.Υ. και των Δ.Υ.ΠΕ. που απορρέουν από προμήθειες υλικών - αγαθών και παροχές υπηρεσιών, που διενεργήθηκαν μέχρι τη δημοσίευση του παρόντος νόμου, χωρίς την υπογραφή σύμβασης, δεν αναφέρονται στο Παρατηρητήριο Τιμών που τηρεί η Ε.Π.Υ. (άρθρο 24 ν. 3846/2010), δεν υφίστανται προηγούμενες συμβάσεις και με την προϋπόθεση ότι είναι εντός των εγκεκριμένων πιστώσεων των προϋπολογισμών τους, των

αντιστοιχών ετών αναφοράς», στη δε συνοδεύουσα το άρθρο αυτό αιτιολογική έκθεση αναφέρεται: «Με τις ανωτέρω ρυθμίσεις αποφεύγεται η δημιουργία ληξιπροθέσμων υποχρεώσεων των νοσοκομείων από τη μη πληρωμή των δικαιούχων προμηθευτών υλικών και υπηρεσιών (...). Τέλος με την προτεινόμενη διάταξη εξασφαλίζεται η απρόσκοπτη και συνεχής παροχή υπηρεσιών πρωτοβάθμιας φροντίδας υγείας, προϋπόθεση της οποίας αποτελεί ο ακώλυτος και αδιατάρακτος εφοδιασμός των φορέων Δ.Υ.ΠΕ. – Π.Ε.Δ.Υ. (...)».

Ειδικότερα το Κλιμάκιο κατά την εφαρμογή της ως άνω διάταξης κατέληξε στην κρίση ότι αντίκειται προς το Σύνταγμα με την εξής νομική αιτιολογία:

I. Α. Οι αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου, όπως ρητά αναφέρονται στο άρθρο 98 παρ. 1 περ. α' και β' του Συντάγματος, με τις οποίες κατοχυρώνεται ο προληπτικός έλεγχος των δαπανών του Δημοσίου (καθώς και των ο.τ.α. ή άλλων νομικών προσώπων, που υπάγονται με ειδική διάταξη στο καθεστώς αυτό), καθώς και ο έλεγχος των δημοσίων συμβάσεων (προσυμβατικός) μεγάλης οικονομικής αξίας, τελούν υπό τον όρο έκδοσης εκτελεστικών των αντίστοιχων συνταγματικών διατάξεων νόμων (βλ. και παρ. 2 άρθρου 98 Σ), οι οποίοι αφενός μεν δεν πρέπει να πλήττουν τον πυρήνα των εξουσιοδοτικών διατάξεων, αφετέρου είναι αυτονόητο ότι θα πρέπει να τελούν σε αρμονία με το Σύνταγμα και να μην αντιβαίνουν προς κάθε άλλη συνταγματική διάταξη και αρχή.

B. Από τις διατάξεις των άρθρων 3 ν. 3580/2007 (Α' 134), όπως συμπληρώθηκε με αυτές του άρθρου 24 παρ. 2 ν. 3846/2010 (Α' 66), 9 του ιδίου νόμου, 2 παρ. 2 της κατ' εξουσιοδότησης αυτού (άρθρου 9) 8/31.5.2010

απόφασης της Υπουργού Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης (Β' 777), 13 ν. 3918/2011 (Α' 31), όπως αντικαταστάθηκε από το άρθρο 14 παρ. 7 ν. 4052/2012 (Α' 41), και 15 παρ. 2 του ίδιου νόμου, συνάγεται ότι, ειδικώς για τις προμήθειες του κλάδου υγείας που διενεργούνται με οποιαδήποτε διαδικασία, μεταξύ άλλων, από Νοσοκομεία του Ε.Σ.Υ., επιβάλλεται εκ του νόμου υποχρέωση σύγκρισης των τιμών των οικονομικών προσφορών με αυτές του Παρατηρητηρίου Τιμών της Ε.Π.Υ. (βλ. Πρ. Κλιμ. Πρ. Ελ. ΙV Τμ. 207, 16, 38, 36/2014, 73/2013).

Γ. Με την προαναφερόμενη διάταξη του ν. 4332/2015 νομιμοποιούνται δαπάνες για την εξόφληση των φορέων, που αναφέρονται σε αυτή, κυρίως Νοσοκομείων του Ε.Σ.Υ., με μόνη προϋπόθεση την ύπαρξη πίστωσης, ενώ αναφέρεται ρητώς ότι για τις νομιμοποιούμενες δαπάνες, που καλύπτουν παντός είδους προμήθειες υλικών, αγαθών – πλην των ιατροτεχνολογικών, για τα οποία διαλαμβάνει η παράγραφος 1 του άρθρου 17 – και παροχή υπηρεσιών, δεν απαιτείται υπογραφή σύμβασης, δεν αναφέρονται τιμές των υλικών καταχωρημένες στο Παρατηρητήριο Τιμών και δεν υφίστανται προηγούμενες συμβάσεις – προδήλως για την σύγκριση των τιμών για όσα είδη και υπηρεσίες δεν καταγράφονται τιμές στο Παρατηρητήριο απαιτείται αυτές να είναι χαμηλότερες των συμβατικών [βλ. και άρθρο 47 του ν. 4272/2014, Α' 145 και 37 ν. 4238/2014, όπου μάλιστα επιτάσσεται σύγκριση με τις προηγούμενες συμβατικές τιμές ή με τις (ενδεχομένως) υφιστάμενες]. Σημειώνεται ότι, εφ' όσον κατά την διάταξη δεν απαιτούνται τιμές καταχωρημένες στο Παρατηρητήριο Τιμών, πολλώ μάλλον, κατ' αυτήν νομιμοποιούνται δαπάνες

που υπερβαίνουν τις τυχόν καταχωρηθείσες. Με το περιεχόμενο αυτό, διαπιστώνεται αντίθεση της εν λόγω διάταξης με τις προαναφερόμενες διατάξεις του Συντάγματος. Και τούτο, διότι: 1) Εις ό,τι αφορά τον προληπτικό έλεγχο των δαπανών αυτός αδρανοποιείται, αφού, κατ' ουσίαν, δεν τίθεται καμμία προϋπόθεση για τη νόμιμη εκταμίευση του δημόσιου χρήματος, πλην αυτής της ύπαρξης πίστωσης. Καταλύεται έτσι, ακριβώς λόγω της γενικότητας και καθολικότητας του πεδίου εφαρμογής της διάταξης, κάθε έννοια ελέγχου των επίμαχων δαπανών, οι οποίες, σημειωτέον, δεν μπορούν να αποσυνδεθούν από την νομιμότητα της προηγηθείσας διαδικασίας, που τις προκάλεσε. 2) Επιδιώκεται αναδρομική νομιμοποίηση παρανόμων δαπανών - διαδικασιών ανάθεσης, χωρίς διάκριση σε σχέση με τη βαρύτητα των δημοσιονομικών παραβάσεων, αιρουμένου έτσι κάθε ελέγχου εξόφλησης των προμηθευτών. 3) Η επίμαχη διάταξη αντιβαίνει, επιπλέον, στην ως άνω συνταγματική διάταξη περί προσυμβατικού ελέγχου, αφού, μη απαιτούμενης καν της ύπαρξης σύμβασης, είναι δυνατόν να παρακάμπτεται και η υπαγωγή των συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας στον έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου. 4) Εγείρεται ζήτημα ασφάλειας-δικαίου, όσον αφορά τις συναλλαγές του Δημοσίου ή των ν.π.δ.δ., καθ' όσον δεν τίθεται ως προϋπόθεση η ύπαρξη δημοσίου εγγράφου στο οποίο να αποτυπώνεται – έστω και εν είδει παραγγελίας – η υπό πληρωμή προμήθεια ή υπηρεσία (σημειώνεται ότι το παραπάνω ζήτημα δεν αίρεται, ως εκ της πρόβλεψης των υπό νομιμοποίηση δαπανών στον προϋπολογισμό του φορέα, αφού οι σχετικές προβλέψεις αποτυπώνονται στο πλαίσιο γενικών κωδικών, χωρίς διασάφηση των επί μέρους παραγγελιών, ήτοι των επί μέρους ποσοτήτων,

των συμβατικών τιμών, των ακριβώς προσδιορισθέντων ειδών προϊόντων ή υπηρεσιών και των εκάστοτε αντισυμβαλλομένων). 5) Δεδομένου ότι παρακάμπτονται με την επίμαχη διάταξη όροι και διαδικασίες νομιμότητας εκταμίευσης του δημοσίου χρήματος, που επιβάλλονται από το δημόσιο λογιστικό, τίθεται εκποδών και η άσκηση του κατασταλτικού ελέγχου, αδρανοποιημένης έτσι και της διάταξης του άρθρου 98 παρ. 4 Σ. Ενόψει τούτων, η επίμαχη διάταξη συνιστά κατ' ουσίαν κατάργηση από τον κοινό νομοθέτη, μέρους του συστήματος διατάξεων με τις οποίες έχει ως τώρα διαμορφωθεί μία σύμφωνη με το Σύνταγμα εξειδίκευση του ελέγχου των δημόσιων δαπανών, η οποία κατάργηση καθιστά ανεπίτρεπτη την εν λόγω εξειδίκευση, ως αντικείμενη στο ίδιο το εξουσιοδοτούν άρθρο (άρθρο εμπεριέχον επιφύλαξη νόμου) ανεπίτρεπτη κατά το Σύνταγμα εξειδίκευση. Καταργείται έτσι το περιεχόμενο του ασκουμένου από το Ελεγκτικό Συνέδριο προληπτικού και προσυμβατικού και κατασταλτικού ελέγχου με την εφαρμογή αναδρομικώς νομιμοποιητικών ρυθμίσεων, εντός ενός ήδη καθορισμένου πλαισίου ελέγχου, με αποκλειστικό σκοπό την πληρωμή παράνομων δαπανών. Παραβιάζεται έτσι η συνταγματικώς εγγυημένη και ελεγχόμενη από ανεξάρτητο δικαστικό όργανο αρχή του Κράτους Δικαίου πλείστες εκφάνσεις αυτού (αρχή της νόμιμης δράσης της Διοίκησης, διαφάνειας, δικαστικού ελέγχου κ.λπ.).

Δ. Ακόμη, ούτε από την συνοδεύουσα την επίμαχη διάταξη αιτιολογική έκθεση προκύπτει ο λόγος εισαγωγής της επίμαχης ρύθμισης και, ιδίως, λόγοι επιτακτικού δημοσίου συμφέροντος, ώστε υπό την προϋπόθεση τήρησης του απολύτως αναγκαίου μέτρου – υπό την εκδοχή ότι ετίθετο τέτοιο – να μην

αποκλείεται, κατ' εξαίρεση, η μη τήρηση της προαναφερόμενης αρχής. Αντιθέτως, διαπιστώνεται η έλλειψη εσωτερικής σύνδεσης μεταξύ της αιτιολογικής έκθεσης και της εισαγόμενης ρύθμισης. Ουδόλως, δηλαδή, γίνεται κατανοητό πώς η απροϋπόθετη – πλην της ύπαρξης πίστωσης – νομιμοποίηση δαπανών, ήτοι δαπανών, στις οποίες ήδη ομολογείται ότι έχουν επιβλαβή δημοσιονομικές πλημμέλειες, συντελεί στην αποφυγή ληξιπροθέσμων υποχρεώσεων των Νοσοκομείων και στον ακώλυτο και αδιατάρακτο εφοδιασμό των φορέων Υγείας. Ως εάν η άσκηση του συνταγματικού προληπτικού και προσυμβατικού ελέγχου εκταμίευσης του δημοσίου χρήματος είναι η κύρια αιτία των αναφερομένων στην αιτιολογική έκθεση δυσλειτουργιών εφοδιασμού των εν λόγω φορέων. Ενώ, αντιθέτως, η άσκηση του ελέγχου αυτού θα μπορούσε να συμβάλει στην ανάσχεση, ιδίως υπό την παρούσα δημοσιονομική συγκυρία, της εξόφλησης μη οφειλομένων, λόγω μη νομιμότητας, πληρωμών. Παρέχεται έτσι η δυνατότητα στους φορείς Υγείας, στους οποίους αφορά η ρύθμιση, να ενταλματοποιήσουν, ευκαιριακά, οποιαδήποτε δαπάνη οιαδήποτε προμηθευτή, με την προσκόμιση απλώς ανεξόφλητων τιμολογίων, που παρά τις επανειλημμένες προηγηθείσες νομιμοποιήσεις – για τις οποίες γίνεται λόγος κατωτέρω – παραμένουν ανεξόφλητα, προδήλως διότι δεν ενέπιπταν ούτε στο πεδίο των εν λόγω νομιμοποιήσεων. Και τούτο χωρίς την συμπερίληψη στην αιτιολογική έκθεση της επίμαχης διάταξης οποιασδήποτε εκτίμησης του συνολικού κόστους αυτού του είδους εξόφλησης, από την οποία ανακύπτει προφανής κίνδυνος σπατάλης στον χώρο της Υγείας που ιδιαιτέρως πλήττεται, κατά την κοινή πείρα, από διόγκωση κόστους, ενώ, επιπλέον, δημιουργείται στη

Διοίκηση και στους προμηθευτές η νοοτροπία της «ασυλίας» σε σχέση με δημοσιονομικές παραβάσεις. Περαιτέρω, από την αιτιολογική έκθεση προκύπτει ότι, ενώ ο σκοπός της επίμαχης διάταξης είναι η αποτροπή ληξiproθέσμων αξιώσεων, η διάταξη, αυτή καθαυτή, επιφέροντας επιγενόμενη νομιμότητα μη νομίμων δαπανών - διαδικασιών ανάληψης, δημιουργεί υποχρέωση πληρωμής, στις περιπτώσεις μη νομίμων αναθέσεων από τις οποίες, διαφορετικά, δεν θα πήγαζε δημοσιολογιστικώς υποχρέωση πληρωμής.

Ε. Τέλος, οι ήδη επιχειρηθείσες κατά το παρελθόν νομιμοποιήσεις δαπανών (προμηθειών φαρμάκων, υγειονομικού υλικού, χημικών αντιδραστηρίων και ορθοπεδικού υλικού των Νοσοκομείων του Ε.Σ.Υ.), κατά τις οποίες έγινε τουλάχιστον προσπάθεια συμπίεσης του κόστους προμηθειών των φορέων Υγείας, αποδείχθηκαν αναποτελεσματικές, αφού από το έτος 2001 οι εν λόγω δαπάνες - προμήθειες/υπηρεσίες τελούν υπό καθεστώς, με τον ένα ή τον άλλον τρόπο, νομιμοποιήσεων, με τις κάτωθι απαριθμούμενες ρυθμίσεις των άρθρων: α) 15 του ν. 2955/2001 (Α' 256), β) 17 παρ. 1 και 2 ν. 3301/2004 (Α' 263) με όλες τις παρατάσεις ισχύος, γ) 36 ν. 3763/2009 (Α' 80), δ) 27 παρ. 9 ν. 3867/2010 (Α' 128) και ε) 66 παρ. 28 ν. 3984/2011 (Α' 150) με όλες τις έως σήμερα διαδοχικές παρατάσεις (βλ. αναλυτικά Πρ. Ολ. Ελ. Συν. 14^{ης} Γεν. Συν./20.6.2012 Α' και Β'). Οι νομιμοποιήσεις αυτές, οι οποίες γίνονταν κατά πλειοψηφία δεκτές από την Ολομέλεια του Σώματος (βλ. Πρ. Ολ. Ελ. Συν. 14^{ης} Γεν. Συν./20.6.2012, Α', Β'), με την αιτιολογία αφενός του προσωρινού χαρακτήρα των ρυθμίσεων, αφετέρου την ελπίδα εξυγίανσης του κλάδου των προμηθειών Υγείας, με την εξάλειψη εκκρεμοτήτων και ενόψει της δεινής

δημοσιονομικής κατάστασης της Χώρας, και, πάντως, διότι ετίθεντο προϋποθέσεις συμπίεσης του κόστους των επίμαχων προμηθειών, ουδόλως, όπως ομολογείται από την παρούσα αιτιολογική έκθεση και αποδεικνύεται και από την επίμαχη διάταξη, επέτυχαν την ανατροπή της δυσλειτουργίας ανεφοδιασμού των φορέων Υγείας, η οποία σαφώς δεν οφείλεται στην οριοθέτηση του προληπτικού ή προσυμβατικού ελέγχου του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ο οποίος ασκείται εντός συντομότατου χρονικού διαστήματος, αλλά στις επισημαινόμενες πλημμέλειες των διαδικασιών κατά τη διενέργεια των νομιμοποιούμενων κάθε φορά δαπανών, που, πάντως, δεν εμπίπτουν στην ευθύνη του Δικαστηρίου.

Ενόψει των ανωτέρω, εισηγούμαι προς το Σώμα ότι η επίμαχη διάταξη, η οποία εφαρμόζεται στην προκείμενη περίπτωση, αντίκειται προς το Σύνταγμα και συγκεκριμένα προς τις διατάξεις των άρθρων 98 παρ. 1 περ. α' και β' και παρ. 2, με την ίδια νομική αιτιολογία, όπως εξετάθη από το παραπέμπον το επίμαχο ζήτημα Κλιμάκιο.

II. Η Ολομέλεια, μετά από μακρά συζήτηση, δεν αποδέχθηκε την εισήγηση της Συμβούλου Δέσποινας Καββαδία - Κωνσταντάρα και κατά πλειοψηφίαν είκοσι έξι (26) μελών, που απαρτίζεται από τους: Φλωρεντία Καλδή, Προεδρεύουσα Αντιπρόεδρο, Ανδρονίκη Θεοτοκάτου, Σωτηρία Ντούνη και Μαρία Βλαχάκη, Αντιπροέδρους, Κωνσταντίνο Κωστόπουλο, Βασιλική Ανδρεοπούλου, Μαρία Αθανασοπούλου, Ασημίνα Σαντοριναίου, Ελένη Λυκεσά, Ευαγγελία - Ελισάβετ Κουλουμπίνη, Σταμάτιο Πουλή, Κωνσταντίνα Ζώη, Δημήτριο Πέππα, Αγγελική Μυλωνά, Γεωργία Τζομάκα, Χριστίνα

Ρασσιά, Βιργινία Σκεύη, Κωνσταντίνο Εφεντάκη, Αγγελική Μαυρουδή, Αγγελική Πανουτσακοπούλου, Δέσποινα Τζούμα, Δημήτριο Τσακανίκας Ευφροσύνη Παπαθεοδώρου, Βασιλική Προβίδη, Κωνσταντίνο Παραθύρα, Ασημίνα Σακελλαρίου και Αργυρώ Μαυρομμάτη, Συμβούλους, διατύπωσε τα ακόλουθα :

Από την επίμαχη διάταξη του άρθρου 17 παρ. 2 του ν. 4332/2015, προκύπτει ότι η βούληση του νομοθέτη δεν ήταν να υπερκεράσει – θέσει εκποδών το θεσμό του Παρατηρητηρίου Τιμών της Ε.Π.Υ.- αλλά να ρυθμίσει το ζήτημα της εξόφλησης υλικών και υπηρεσιών που οι τιμές τους δεν περιλαμβάνονται στο εν λόγω Παρατηρητήριο και δεν υφίστανται παρόμοιες προηγούμενες συμβάσεις. Κατ' ακολουθίαν των ανωτέρω και δεδομένου ότι η τιμή των μεταφορικών του υγρού οξυγόνου είναι καταγεγραμμένη στο Παρατηρητήριο Τιμών, η επίμαχη διάταξη (17 παρ. 2 του ν. 4332/2015) δεν χρήζει εφαρμογής στην υπό κρίση περίπτωση και συνεπώς παρέλκει η κρίση περί του εάν αυτή είναι αντίθετη προς τις διατάξεις του άρθρου 98 του Συντάγματος.

Μειοψήφησε η εισηγήτρια Σύμβουλος Δέσποινα Καββαδία-Κωνσταντάρα, που ενέμεινε στην ανωτέρω άποψή της. Επίσης, κατά την ειδικότερη γνώμη του Αντιπροέδρου Ιωάννη Σαρμά, λόγω της γενικότητας του ζητήματος, η Ολομέλεια είναι χρήσιμο να αποφανθεί έστω και κατόπιν εγγραφής του θέματος στην ημερησία διάταξη με πρωτοβουλία της Προέδρου. Πρέπει δε περαιτέρω, αφού ερμηνευθεί στενώς η διάταξη, ενόψει του εξαιρετικού της χαρακτήρα, να

κριθούν οι επιμέρους νομιμοποιήσεις δαπανών που επιχειρούνται δι' αυτής με βάση το συμβατό τους με τις απαιτήσεις του κράτους δικαίου.

Περαιτέρω και κατά την ειδικότερη γνώμη του Συμβούλου Γεωργίου Βοΐλη, το ζήτημα το οποίο παρεπέμφθη προς κρίση από το αρμόδιο Κλιμάκιο του Ελεγκτικού Συνεδρίου στην Ολομέλεια αυτού ήταν η συνταγματικότητα ή μη της διάταξης του άρθρου 17 παρ. 2 του ν. 4332/2015 και επί του ζητήματος αυτού όφειλε να αποφανθεί, ενώ η εφαρμογή ή μη της εν λόγω διάταξης στην κρινόμενη περίπτωση κρίνεται με την εξέταση της συνδρομής όλων των προϋποθέσεων από το ίδιο το Κλιμάκιο στο οποίο εκκρεμεί η υπόθεση αναμένοντας μόνον την κρίση της Ολομέλειας για την συνταγματικότητα ή μη της ανωτέρω διάταξης για την οποία δεν υφίσταται πρόβλημα, δεδομένου ότι αυτή είναι σχεδόν πανομοιότυπη με πληθώρα τέτοιων διατάξεων που ίσχυσαν στο παρελθόν και όλες τους κρίθηκαν από την Ολομέλεια αυτού του Δικαστηρίου, κατά πλειοψηφία, σύμφωνες με το Σύνταγμα με την αναφερόμενη στις σχετικές αποφάσεις και τα πρακτικά αυτής αιτιολογία.

Μετά το τέλος της συνεδριάσεως συντάχθηκε το παρόν πρακτικό, το οποίο, αφού θεωρήθηκε και εγκρίθηκε από την Προεδρεύουσα Αντιπρόεδρο, υπογράφεται από την ίδια και τη Γραμματέα.

Η ΠΡΟΕΔΡΕΥΟΥΣΑ ΑΝΤΙΠΡΟΕΔΡΟΣ

ΦΛΩΡΕΝΤΙΑ ΚΑΛΛΗ

Η ΓΡΑΜΜΑΤΕΑΣ

ΕΛΕΝΗ ΑΥΓΟΥΣΤΟΓΛΟΥ

**Για την ακρίβεια
Η Γραμματέας**

Ελένη Αυγουστόγλου