



**ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΤΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ**

ΣΕ ΜΕΙΖΟΝΑ ΟΛΟΜΕΛΕΙΑ

Συνεδρίασε δημόσια στο ακροατήριό του, στις 2 Φεβρουαρίου 2022, με την εξής σύνθεση: Ιωάννης Σαρμάς, Πρόεδρος, Σωτηρία Ντούνη, Μαρία Βλαχάκη, Άννα Λιγωμένου, Γεωργία Μαραγκού, Αγγελική Μαυρουδή, Μαρία Αθανασοπούλου, Ασημίνα Σαντοριναίου, Ευαγγελία - Ελισάβετ Κουλουμπίνη και Βασιλική Ανδρεοπούλου, Αντιπρόεδροι, Δημήτριος Πέππας, Αγγελική Μυλωνά, Θεολογία Γναρδέλλη, Κωνσταντίνος Εφεντάκης, Αγγελική Πανουτσακοπούλου, Δημήτριος Τσακανίκας, Κωνσταντίνος Παραθύρας, Κωνσταντίνος Κρέπης, Νεκταρία Δουλιανάκη, Νικολέτα Ρένεση, Αικατερίνη Μποκόρου, Βασιλική Πέππα, Γρηγόριος Βαλληνδράς, Κωνσταντίνα Σταμούλη, Χριστίνα Κούνα και Ιωάννα Ρούλια, Σύμβουλοι. Γραμματέας η Ελένη Αυγουστόγλου.

Γενικός Επίτροπος Επικρατείας: Αντώνιος Νικητάκης Επίτροπος Επικρατείας, ο οποίος ασκεί χρέη Γενικού Επιτρόπου της Επικρατείας του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Για να άρει την αμφιβολία ως προς την έννοια των διατάξεων των άρθρων: α) 324 παρ. 3 του ν. 4700/2020, β) 2 παρ. 1 περ. 5 και περ. 11 του ν. 4412/2016 και γ) 9 παρ. 1 περ. β' του (ίδιου) ν. 4412/2016, η οποία εισάγεται με το πρακτικό 1 της Συνεδρίασης της 10ης Ιανουαρίου 2022 του Ζ' Κλιμακίου του Ελεγκτικού Συνεδρίου (ΑΒΔ .../18.1.2022).

Η Ελληνική Δημοκρατία μέσω του Υπουργείου Δικαιοσύνης και το Ελληνικό Δημόσιο, εκπροσωπούμενο από τον Υπουργό Οικονομικών, παραστάθηκαν διά της Συμβούλου του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους Αθηνάς Αλεφάντη.

Κατά τη συζήτηση που ακολούθησε το Δικαστήριο άκουσε:

Την εκπρόσωπο του Ελληνικού Δημοσίου, η οποία ανέφερε ότι α) οι συμβάσεις με αντικείμενο που έχει ενταχθεί προς χρηματοδότηση από το Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας δεν εμπίπτουν στο ρυθμιστικό πεδίο της διάταξης της παραγράφου 3 του άρθρου 324 του ν. 4700/2020, β) η Διεθνής Τράπεζα Ανοικοδόμησης και Ανάπτυξης δεν συνιστά «οικονομικό φορέα» κατά την έννοια της Οδηγίας και του ν. 4412/2016, συνιστά όμως οικονομικό φορέα που συνάπτει διεθνείς συμβάσεις με το

δικό της νομοθετικό πλαίσιο, και γ) η ελεγχόμενη σύμβαση εξαιρείται από το πεδίο εφαρμογής του ν. 4412/2016 λόγω συνδρομής της εξαίρεσης της περίπτωσης β' της παραγράφου 1 του άρθρου 9 του ν. 4412/2016, ζήτησε δε να ελεγχθεί προσυμβατικά το υποβληθέν σχέδιο σύμβασης. Η ως άνω εκπρόσωπος του Ελληνικού Δημοσίου κατέθεσε στις 7.2.2022 το από 2.2.2022 υπόμνημα, σε συνέχεια των από 31.1.2022 απόψεων του Υπουργείου Δικαιοσύνης (Γενική Διεύθυνση Διοίκησης Δικαιοσύνης, Διεύθυνση Οργάνωσης & Λειτουργίας Δικαιοσύνης) επί της άρσης της αμφιβολίας.

Τον Επίτροπο της Επικρατείας, ο οποίος ανέπτυξε προφορικά την από 2.2.2022 έγγραφη γνώμη του και πρότεινε να γίνει δεκτό ότι: α) ως «συγχρηματοδοτούμενες συμβάσεις», κατά την παρ. 3 του άρθρου 324 του ν. 4700/2020, νοούνται και οι δημόσιες συμβάσεις με αντικείμενο που έχει ενταχθεί προς χρηματοδότηση στον μηχανισμό του Ταμείου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας, β) στην έννοια του «οικονομικού φορέα» της 2014/24/ΕΕ Οδηγίας και του ν. 4412/2016 εμπίπτει, υπό την επιφύλαξη της περίπτωσης β' της παραγράφου 1 του άρθρου 9 του νόμου αυτού, και κάθε διεθνής οργανισμός, όταν παρέχει, σύμφωνα με τους καταστατικούς του σκοπούς, αποζημιούμενες υπηρεσίες, και γ) ως «δημόσιες συμβάσεις», που καταλαμβάνονται από τις διατάξεις της περίπτωσης β' της παραγράφου 1 του άρθρου 9 του ν. 4412/2016, νοούνται και οι δημόσιες συμβάσεις παροχής αποζημιούμενων υπηρεσιών, κατά τη σύναψη των οποίων το Δημόσιο, ως αναθέτουσα αρχή, υποχρεούται να εφαρμόζει διαδικασίες, οι οποίες καθορίζονται ως υποχρεωτικές, από το πλαίσιο κανόνων του ίδιου του αναδόχου διεθνούς οργανισμού, με συνέπεια να μην καταλείπεται πεδίο εφαρμογής των διατάξεων του ν. 4412/2016.

Μετά τη δημόσια συνεδρίαση το Δικαστήριο συνήλθε, κατά τα προβλεπόμενα στο άρθρο 295 παρ. 2 του ν. 4700/2020, σε διαδικτυακή τηλεδιάσκεψη, που διενεργήθηκε μέσω της επίσημης κρατικής πλατφόρμας e:Presence.gov.gr, με τη συμμετοχή των Δικαστών που έλαβαν μέρος στη συζήτηση της υπόθεσης, εκτός από τη Σύμβουλο Ιωάννα Ρούλια, που αποχώρησε από τη διάσκεψη (άρθρα 293 παρ. 3 του ν. 4700/2020 και 18 παρ. 5 του ν. 4820/2021).

Άκουσε την εισήγηση της Συμβούλου Θεολογίας Γναρδέλλη και αφού μελέτησε τα σχετικά έγγραφα

Σκέφθηκε κατά τον νόμο

1. Κατ' επίκληση των διατάξεων του άρθρου 337 του ν. 4700/2020 «Ενιαίο κείμενο Δικονομίας για το Ελεγκτικό Συνέδριο, ολοκληρωμένο νομοθετικό πλαίσιο για τον προσυμβατικό έλεγχο (...)» (Α' 127), το Ζ' Κλιμάκιο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, με το πρακτικό 1 της συνεδρίασής του της 10ης Ιανουαρίου 2022, ζητεί από την Ολομέλεια του Δικαστηρίου να

άρει τις αμφιβολίες που σχηματίστηκαν στα μέλη του Κλιμακίου αναφορικά με την υπαγωγή σχεδίου σύμβασης του Υπουργείου Δικαιοσύνης στον προσυμβατικό έλεγχο του Δικαστηρίου.

2. Νομίμως εισάγεται η ως άνω αίτηση άρσης αμφιβολίας προς συζήτηση ενώπιον της μείζονος Ολομέλειας του Δικαστηρίου σύμφωνα με τη 2/2022 πράξη του Προέδρου του Ελεγκτικού Συνεδρίου, η οποία ερείδεται στο άρθρο 326 παρ. 4 του ν. 4700/2020.

3. Με το .../22.12.2021 έγγραφο της Υπηρεσιακής Γραμματέως του Υπουργείου Δικαιοσύνης υποβλήθηκε στο Δικαστήριο για τη διενέργεια προσυμβατικού ελέγχου σχέδιο συμφωνίας, συνολικού τιμήματος 2.310.232,00 ευρώ, χωρίς τον φόρο προστιθέμενης αξίας, η οποία εντάχθηκε, για τη χρηματοδότησή της, στο Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας. Ως ημερομηνία έναρξης του έργου ορίστηκε η 15η.11.2021, λήξη αυτού η 31η.12.2025, προβλέφθηκαν δε ως φορείς υλοποίησης του έργου το Υπουργείο Δικαιοσύνης και η Παγκόσμια Τράπεζα και τέλος τα ορόσημα υλοποίησης αυτού, τα οποία ταυτίζονται με το επισυναπτόμενο στο σχέδιο χρονοδιάγραμμα υποβολής των προβλεπόμενων παραδοτέων.

4. Τα ζητήματα ως προς τα οποία ανέκυψαν αμφιβολίες στο παραπέμπον Κλιμάκιο αφορούν: (α) την έννοια της συγχρηματοδοτούμενης σύμβασης στο άρθρο 324 παρ. 3 του ν. 4700/2020, (β) την έννοια του οικονομικού φορέα και κατ' επέκταση της δημόσιας σύμβασης στο άρθρο 2 παρ. 1 περ. 5 και 11 του ν. 4412/2016 (Α' 147, διόρθ. σφαλμ. σε Α' 200 και Α' 206) και (γ) την έννοια των συμβάσεων που εμπίπτουν στην εξαίρεση του άρθρου 9 παρ. 1 περ. β' του ίδιου ως άνω νόμου.

5. Το Δικαστήριο κρίνει ότι τα παραπεμπόμενα από το Κλιμάκιο ζητήματα είναι τα εξής τρία: *Πρώτον*, αν η εξεταζόμενη συμφωνία, ως σύμβαση «συγχρηματοδοτούμενη από ενωσιακούς πόρους», εξαιρείται λόγω ποσού (2.310.232,00 ευρώ) από τον προσυμβατικό έλεγχο του Δικαστηρίου, δυνάμει της διάταξης του άρθρου 324 παρ. 3 του ν. 4700/2020, με την οποία ορίζεται ότι ειδικώς για τις «συμβάσεις που συγχρηματοδοτούνται από ενωσιακούς πόρους» το όριο υπαγωγής στον προσυμβατικό έλεγχο ανέρχεται στα 5.000.000 ευρώ. *Δεύτερον*, αν η εξεταζόμενη συμφωνία αποτελεί «σύμβαση» κατά την έννοια του άρθρου 324 του ν. 4700/2020, ερμηνευόμενου του άρθρου αυτού αυτοτελώς και όχι υπό το φως των οριζόμενων στην ειδική ενωσιακή και εθνική νομοθεσία περί δημοσίων συμβάσεων. *Τρίτον*, εφόσον κριθεί ότι η εξεταζόμενη συμφωνία υπάγεται στον προσυμβατικό έλεγχο του Δικαστηρίου, με βάση ποιους κανόνες αυτή θα ελεγχθεί.

Ως προς το πρώτο ζήτημα

6. Με την πρόβλεψη στο άρθρο 98 παρ. 1 β' του Συντάγματος περί διενέργειας ελέγχου από το Ελεγκτικό Συνέδριο των συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας, στις οποίες αντισυμβαλλόμενο είναι το Δημόσιο ή άλλο εξομοιούμενο με αυτό νομικό πρόσωπο, κατοχυρώθηκε συνταγματικώς η αρχικώς εισαχθείσα διά τυπικού νόμου σχετική ρύθμιση. Κατά τούτο εκφράστηκε η βούληση του συνταγματικού νομοθέτη όπως όργανο ενταγμένο στη δικαστική λειτουργία ελέγχει, χάριν διασφάλισης των αρχών του κράτους δικαίου, τις συμβατικές συναλλαγές μεγάλης οικονομικής αξίας της εκτελεστικής λειτουργίας.

7. Περαιτέρω, ο όρος «σύμβαση μεγάλης οικονομικής αξίας» που χρησιμοποιείται στην αναφερθείσα στην προηγούμενη σκέψη συνταγματική διάταξη συνιστά αόριστη νομική έννοια, την οποία εξειδικεύει ο νομοθέτης με τον ορισμό κατώτατου χρηματικού ορίου εκτιμώμενης αξίας των συμβάσεων για την υπαγωγή τους σε έλεγχο. Ήδη με τις σχετικές προβλέψεις στις παρ. 1 και 2 του άρθρου 324 του ν. 4700/2020 το όριο αυτό κατ' αρχήν έχει τεθεί στις 300.000 ευρώ. Κατ' εξαίρεση, στην παράγραφο 3 του άρθρου 324 του ν. 4700/2020 προβλέφθηκε αυξημένο χρηματικό όριο που ανέρχεται στα 5.000.000 ευρώ ως προς τις συμβάσεις που συγχρηματοδοτούνται από ενωσιακούς πόρους, εκ του προδήλου σκοπού της επιτάχυνσης της διαδικασίας απορρόφησης αυτών.

8. Σύμφωνα με τον Κανονισμό (ΕΕ) 2020/2094 του Συμβουλίου της 14ης Δεκεμβρίου 2020 (L 433 I/23 της 22.12.2020), προκειμένου να στηριχθεί η ανάκαμψη την επαύριο της κρίσης της νόσου COVID-19, θεσπίστηκε το Μέσο Ανάκαμψης της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με το οποίο χρηματοδοτούνται προεχόντως μέτρα για την αντιμετώπιση των δυσμενών οικονομικών συνεπειών της κρίσης της νόσου COVID-19 ή της κάλυψης άμεσων χρηματοδοτικών αναγκών, προκειμένου να αποφευχθεί η επανεμφάνιση της εν λόγω κρίσης. Ακολούθως, με τον Κανονισμό (ΕΕ) 2021/241 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 12ης Φεβρουαρίου 2021 (L 57/18 της 18.2.2021) θεσπίστηκε ο μηχανισμός ανάκαμψης και ανθεκτικότητας για την παροχή χρηματοδοτικής στήριξης στα κράτη μέλη με πεδίο εφαρμογής, το οποίο εστιάζει σε τομείς πολιτικής που διαρθρώνονται σε έξι πυλώνες. Συγκεκριμένα, τα κράτη μέλη που επιθυμούν να λάβουν χρηματοδοτική συνεισφορά, υποβάλλουν στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή σχέδια ανάκαμψης και ανθεκτικότητας (εφεξής ΣΑΑ) έως την 30^η Απριλίου. Η Επιτροπή αξιολογεί το ΣΑΑ και, εφόσον η κρίση της είναι θετική, υποβάλλει πρόταση στο Συμβούλιο για την έκδοση εκτελεστικής απόφασης εγκριτικής του ΣΑΑ. Μόλις το Συμβούλιο εκδώσει εκτελεστική απόφαση, η Επιτροπή συνάπτει συμφωνία με το οικείο κράτος μέλος και εντός δύο μηνών πραγματοποιεί την πληρωμή του ποσού της

αιτηθείσας προχρηματοδότησης (άρθρο 13). Εάν εντός δεκαοκτώ μηνών από την ημερομηνία έγκρισης της εκτελεστικής απόφασης του Συμβουλίου το οικείο κράτος μέλος δεν έχει σημειώσει απτή πρόοδο ως προς οποιοδήποτε από τα σχετικά ορόσημα και τους στόχους, η Επιτροπή καταγγέλλει τις συμβάσεις που συνήψε, ενώ κάθε προχρηματοδότηση ανακτάται στο σύνολό της (άρθρο 24).

9. Στις 27.4.2021 η Ελλάδα υπέβαλε στην Επιτροπή το οικείο εθνικό ΣΑΑ και ζήτησε προχρηματοδότηση ύψους 13%. Ακολούθως, με τη .../21/6.7.2021 εκτελεστική απόφαση του Συμβουλίου εγκρίθηκε το ΣΑΑ της Ελλάδας και η διάθεση σε αυτή χρηματοδοτικής συνεισφοράς ύψους 17.769.942.602 ευρώ με τη μορφή μη επιστρεπτέας στήριξης, από την οποία ποσό ύψους 2.310.092.538 ευρώ διατίθεται ως πληρωμή προχρηματοδότησης. Στη συνέχεια υπεγράφη συναφώς μεταξύ της Ελληνικής Δημοκρατίας και της Ε.Ε., εκπροσωπούμενης από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, πλην άλλων, η από 20.7.2021 σύμβαση χρηματοδότησης, η οποία κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του ν. 4822/2021 (Α' 135/2.8.2021).

10. Κατ' εξουσιοδότηση του άρθρου τρίτου του ανωτέρω ν. 4822/2021, με την 119126 ΕΞ 2021 απόφαση Αν. Υπουργού Οικονομικών (Β' 4498/29.09.2021) θεσπίστηκε το σύστημα διαχείρισης και ελέγχου των δράσεων και των έργων του Ταμείου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας (ΤΑΑ) στο πλαίσιο του Κανονισμού (ΕΕ) 2021/241. Στην εν λόγω υπουργική απόφαση διευκρινίστηκε ότι το Ελεγκτικό Συνέδριο, πέραν των αρμοδιοτήτων ελέγχου της διαχείρισης των δημοσίων πόρων που ασκεί δυνάμει του άρθρου 98 του Συντάγματος, ασκεί επιπλέον τις αρμοδιότητες που ειδικότερα ορίζονται στο άρθρο 200 του ν. 4820/2021, αναφορικά με τα χρηματοδοτούμενα από το ΤΑΑ Έργα και Δράσεις (άρθρο 3 παρ. 1 περ. Ι). Το εν λόγω άρθρο διαλαμβάνει ρυθμίσεις προς τον σκοπό «(...) εξασφάλισης της επιτάχυνσης του ελέγχου από το Ελεγκτικό Συνέδριο των σχεδίων συμβάσεων που χρηματοδοτούνται από το Ταμείο Ανάκαμψης (...)» (βλ. αιτιολογική έκθεση της τροπολογίας, με την οποία εισήχθησαν στο σχέδιο του ν. 4820/2021 οι σχετικές διατάξεις).

11. Συνεκτιμώντας τα ανωτέρω, το Δικαστήριο κρίνει ότι, για τους ακόλουθους τέσσερις λόγους, οι συμβάσεις με αντικείμενο που έχει ενταχθεί προς χρηματοδότηση από το Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας δεν εμπίπτουν στο ρυθμιστικό πεδίο της διάταξης της παραγράφου 3 του άρθρου 324 ν. 4700/2020: (α) Η εξαίρεση από τα όρια των παραγράφων 1 και 2 του άρθρου 324, που θεσπίζεται με την παράγραφο 3 του ίδιου άρθρου, είναι, ως εξαίρεση καθεαυτή, αλλά και ως ιδιαίτερος χαρακτηριστική εξαίρεση λόγω του αριθμητικού μεγέθους της διαφοράς των δύο ορίων (300.000 ευρώ ο κανόνας, 5.000.000 ευρώ η

εξαίρεση), λίαν στενώς ερμηνευτέα. Τούτο δε και διά τον επιπρόσθετο λόγο ότι, ως εξαίρεση από το θεσπιζόμενο γενικό όριο υπαγωγής, στοιχειοθετεί περιορισμό σε εγγύηση υπαγορευόμενη από τις αρχές του κράτους δικαίου, στον οποίο δεν πρέπει να δίδεται χωρίς ιδιαίτερο λόγο ευρεία έννοια. Η λίαν δε στενή αυτή ερμηνεία επιβάλλει τον περιορισμό της έννοιάς της σε ό,τι ο ιστορικός νομοθέτης απέβλεψε να ρυθμίσει όταν θεσμοσθέτησε την εξαίρεση, όχι δε και σε ό,τι, έστω και αν με βάση τη λεκτική διατύπωση της ρύθμισης, θα μπορούσε να υπαχθεί σ' αυτήν, χωρίς όμως σύνδεση με το ιστορικό της υπόβαθρο. (β) Το Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας, που θεσπίστηκε εκτάκτως για τη χρηματοδότηση δράσεων προεχόντως προς αντιμετώπιση των δυσμενών οικονομικών συνεπειών της κρίσης της νόσου COVID-19, συνιστά αυτοτελή μηχανισμό διάφορο, κατά το αντικείμενο αυτού, εκείνου των επενδυτικών και διαρθρωτικών ταμείων της Ένωσης, στα οποία απέβλεψε ο ιστορικός νομοθέτης όταν θέσπιζε τη διάταξη της παραγράφου 3 του άρθρου 324 του ν. 4700/2020. Συνεπώς δεν υφίσταται σύνδεση, στο ιστορικό τους υπόβαθρο, των δύο ως άνω κατηγοριών ενίσχυσης των Κρατών μελών της Ένωσης που να δικαιολογεί, ενόψει της λίαν στενής ερμηνείας της ως άνω διάταξης, την υπαγωγή των χρηματοδοτήσεων από το Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας στο ειδικό όριο των 5.000.000 ευρώ. (γ) Άλλωστε, και κατά το γράμμα του νόμου, η εξαίρεση του άρθρου 324 παρ. 3 αναφέρεται σε συγχρηματοδοτούμενες από ενωσιακούς πόρους συμβάσεις, ενώ το άρθρο 200 του ν. 4800/2021, το οποίο αποτελεί αναπόσπαστο τμήμα των ρυθμίσεων περί προσυμβατικού ελέγχου, αναφέρεται σε «σχέδια συμβάσεων που χρηματοδοτούνται από το Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας». (δ) Στην περίπτωση των συμβάσεων, οι οποίες εντάσσονται στις δράσεις που χρηματοδοτούνται από το Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας, ο νομοθέτης μερίμνησε ειδικώς για την επιτάχυνση της διαδικασίας υλοποίησης σε ό,τι αφορά στον προσυμβατικό έλεγχο αυτών, διαλαμβάνοντας τις ρυθμίσεις που περιλήφθηκαν στο άρθρο 200 του ν. 4820/2021, οι οποίες όλες υπαγορεύθηκαν από την έντονη ανάγκη της ταχείας διεξαγωγής του ελέγχου. Η ειδική αυτή μέριμνα του νομοθέτη έχει την έννοια ότι επιδιώκεται η επιτάχυνση των διαδικασιών, όχι διά της μείωσης των εγγυήσεων του κράτους δικαίου με αποδοχή του αυξημένου ορίου του προσυμβατικού ελέγχου της παραγράφου 3 του άρθρου 324 του ν. 4700/2020, αλλά διά της εισαγωγής δικονομικών διαρρυθμίσεων και διοικητικών διαδικασιών ικανών να διατηρήσουν το τακτικό όριο του προσυμβατικού ελέγχου.

12. Κατά συνέπεια, για τις χρηματοδοτούμενες από το Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας συμβάσεις ισχύει ο γενικός κανόνας των παραγράφων 1 και 2 του άρθρου 324 του ν. 4700/2020. Συνακόλουθα το εξεταζόμενο σχέδιο σύμβασης υπάγεται λόγω ποσού στον προσυμβατικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

13. Μειοψήφησαν οι Αντιπρόεδροι Αγγελική Μαυρουδή και Ασημίνα Σαντοριναίου και η Σύμβουλος Χριστίνα Κούνα, οι οποίες υποστήριξαν ότι ο μηχανισμός του Ταμείου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας (ΤΑΑ) συνιστά ένα συνεκτικό πλαίσιο για τη χρηματοδότηση από την Ευρωπαϊκή Ένωση με τη μορφή μη επιστρεπτέας χρηματοδοτικής στήριξης ή/και δανείου συγκεκριμένων - απαριθμούμενων σε σχέδιο υποκείμενο σε έγκριση - δράσεων (επενδύσεων/μεταρρυθμίσεων), στις οποίες εντάσσονται επιλέξιμα έργα προς τον σκοπό εξυπηρέτησης συγκεκριμένων πολιτικών που διαρθρώνονται σε πυλώνες. Οι δράσεις αυτές υλοποιούνται εντός αυστηρά καθορισμένου χρονικού διαστήματος, ενώ προβλέπεται η ενεργοποίηση ενός συστήματος παρακολούθησης της πορείας υλοποίησής τους, ελέγχου και αντιμετώπισης των παρατυπιών, όπως και επιστροφής των χρηματικών ποσών, εφόσον διαπιστωθεί παράνομη εκταμίευση. Επιπροσθέτως, η χρηματοδότηση καταβάλλεται μεν σε δόσεις υπό τον όρο εκπλήρωσης των ορόσημων που έχουν τεθεί για την πρόοδο υλοποίησης κάθε δράσης, εφόσον όμως ζητηθεί, καταβάλλεται προχρηματοδότηση ύψους 13% της εγκριθείσας χρηματοδότησης άμεσα, ήτοι εντός δύο μηνών από την έναρξη ισχύος της σχετικής συμφωνίας που συνάπτεται με το κράτος μέλος. Ήδη, η Ελλάδα ζήτησε και έλαβε αυτή (προχρηματοδότηση) και, επομένως, οι υλοποιούμενες δράσεις χρηματοδοτούνται από το ΤΑΑ (βλ. και ανωτέρω σκέψη 9). Κατά συνέπεια, οι συμβάσεις με αντικείμενο που έχει ενταχθεί προς χρηματοδότηση από το Ταμείο Ανθεκτικότητας και Ανάκαμψης εμπίπτουν στο ρυθμιστικό πεδίο της διάταξης της παραγράφου 3 του άρθρου 324 του ν. 4700/2020, αφενός διότι σε αυτή γίνεται ρητή αναφορά σε συμβάσεις συγχρηματοδοτούμενες γενικώς από ενωσιακούς πόρους, χωρίς αυτοί να εξειδικεύονται περαιτέρω και χωρίς να εξαιρείται οποιοσδήποτε μηχανισμός ενωσιακής χρηματοδότησης (κατ' αντιδιαστολή με τις παρ. 1 και 2 του ίδιου άρθρου, στις οποίες ουδεμία αναφορά γίνεται περί συγχρηματοδοτούμενων συμβάσεων είτε από ενωσιακούς είτε από μη ενωσιακούς πόρους), αφετέρου διότι και στην περίπτωση των συμβάσεων αυτών, κατά τα προβλεπόμενα στο άρθρο 200 του ν. 4820/2021, συντρέχει ο ίδιος δικαιολογητικός λόγος επιτάχυνσης της υλοποίησής τους όπως και επί των συγχρηματοδοτούμενων από τα διαρθρωτικά και επενδυτικά ταμεία της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Ως προς το δεύτερο ζήτημα

14. Το σχέδιο που υποβλήθηκε για τη διενέργεια προσυμβατικού ελέγχου αφορά στη «συμφωνία» μεταξύ της Ελληνικής Δημοκρατίας - μέσω του Υπουργείου Δικαιοσύνης - και της Διεθνούς Τράπεζας Ανοικοδόμησης και Ανάπτυξης. Το αντικείμενο αυτής συνίσταται στην παροχή από την Τράπεζα αποζημιούμενων συμβουλευτικών υπηρεσιών για την υποστήριξη: (α) της μεταρρύθμισης και της βελτιστοποίησης του δικαστικού χάρτη στα αστικά και ποινικά δικαστήρια της Ελλάδας και

(β) της εισαγωγής ενός πλαισίου αποζημίωσης βάσει απόδοσης για τους δικαστικούς υπαλλήλους, αντί συνολικού τιμήματος ύψους 2.310.232,00 ευρώ, χωρίς τον φόρο προστιθέμενης αξίας (βάσει σχετικής απαλλαγής της Τράπεζας σύμφωνα με το εδάφιο 9 του άρθρου VII της ιδρυτικής αυτής συμφωνίας).

15. Όπως εκθέτει το Κλιμάκιο, λαμβανομένων υπόψη της διασταλτικής ερμηνείας της έννοιας του οικονομικού φορέα, του αντικειμένου της ελεγχόμενης συμφωνίας και των καταστατικών σκοπών της Τράπεζας, εν προκειμένω είναι υποστηρίξιμη τόσο η καταφατική όσο και η αποφατική απάντηση στο ερώτημα αν αποτελεί η Τράπεζα οικονομικό φορέα και η υπό σύναψη συμφωνία με την Ελληνική Δημοκρατία δημόσια σύμβαση υπό την έννοια του ν. 4412/2016, όπως επίσης αν η τελευταία υπάγεται ή όχι στην περίπτωση β' της παραγράφου 1 του άρθρου 9 του ίδιου νόμου, τα ζητήματα δε αυτά συνέχονται εν τέλει με την υπαγωγή της συμφωνίας σε προσυμβατικό έλεγχο.

16. Το Δικαστήριο παρατηρεί ότι ο νομοθέτης, κατά τη θέσπιση των διατάξεων του ν. 4700/2020 περί του προσυμβατικού ελέγχου του Δικαστηρίου, περιέλαβε στο άρθρο 324 του εν λόγω νόμου τις ρυθμίσεις περί των υπαγόμενων στον προσυμβατικό έλεγχο συμβάσεων και στο άρθρο 325 τις εξαιρούμενες από τον προσυμβατικό έλεγχο συμβάσεις. Περαιτέρω, στις παραγράφους 1, 2 και 3 του ως άνω άρθρου 324 ο νομοθέτης αναφέρεται σε συμβάσεις εν γένει, χωρίς να προσδιορίζει τον νόμο δυνάμει του οποίου συνάπτονται, ενώ στην διάταξη της παραγράφου 4 του ίδιου άρθρου ο νομοθέτης μνημονεύει συγκεκριμένες νομοθεσίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων, μεταξύ των οποίων αναφέρεται και ο ν. 4412/2016. Το Δικαστήριο συνάγει, από την ανωτέρω συστηματικής φύσης ερμηνευτική παρατήρηση, ότι ο όρος «σύμβαση» που χρησιμοποιείται στις παραγράφους 1, 2 και 3 του άρθρου 324 του ν. 4700/2020 έχει αυτοτελή έννοια σε σχέση με τον όρο «σύμβαση» που μπορεί να χρησιμοποιείται σε άλλες νομοθεσίες και συνεπώς δεν πρέπει να γίνεται αντιληπτός υπό το φως του αποδιδόμενου στον όρο αυτό περιεχομένου στην ειδική ενωσιακή ή εθνική νομοθεσία περί δημοσίων συμβάσεων.

17. Το Δικαστήριο κρίνει ότι πρέπει να εξετάσει ακόμη, χάριν πληρότητας της απάντησής του στο Κλιμάκιο, και αν η «συμφωνία» μεταξύ του Ελληνικού Δημοσίου και της Διεθνούς Τράπεζας Ανοικοδόμησης και Ανάπτυξης αποτελεί «σύμβαση» κατά την έννοια του άρθρου 324 του ν. 4700/2020.

18. Το Δικαστήριο υπενθυμίζει ότι στη σκέψη 6 της παρούσας ανέφερε ότι διά της διάταξης του άρθρου 98 παρ. 1 β' του Συντάγματος

εκφράστηκε η βούληση του συνταγματικού νομοθέτη όπως το Ελεγκτικό Συνέδριο, όργανο της δικαστικής λειτουργίας, ελέγχει, χάριν διασφάλισης των αρχών του κράτους δικαίου, τις συμβατικές συναλλαγές μεγάλης οικονομικής αξίας της εκτελεστικής λειτουργίας. Εξ άλλου, στη σκέψη 16 της παρούσας αναφέρεται ότι, κατά τη δομή με την οποία συνάρθρωσε ο νομοθέτης τις ρυθμίσεις του ν. 4700/2020, οι εξαιρέσεις από τον προσυμβατικό έλεγχο περιελήφθησαν σε ειδικό άρθρο, ήτοι στο άρθρο 325 του νόμου αυτού. Από τα ανωτέρω το Δικαστήριο συνάγει ότι κάθε συμβατικής φύσης συναλλαγή μεγάλης οικονομικής αξίας του Κράτους και των λοιπών δημόσιων φορέων, που δεν εξαιρείται δυνάμει του άρθρου 325 του ν. 4700/2020, υπάγεται στον προσυμβατικό έλεγχο του Δικαστηρίου ανεξαρτήτως τού όρου που χρησιμοποίησαν οι συναλλασσόμενοι για να την χαρακτηρίσουν, εφόσον συνεπάγεται εκταμίευση δημοσίου χρήματος, έστω και προερχόμενου από ενωσιακούς πόρους, και εφόσον η εκταμίευση αυτή εντάσσεται στο πλαίσιο συναλλακτικής, όχι αναγκαιώς αποβλεπούσης σε κέρδος, σχέσης.

19. Με το άρθρο 1 του α.ν.766/1945 (Α' 315) κυρώθηκε η «εν Bretton Woods υπογραφείσα την 22αν Ιουλίου 1944 τελική πράξις» της ιδρυτικής συμφωνίας, πλην άλλων, της Διεθνούς Τράπεζας Ανοικοδόμησης και Ανάπτυξης, σύμφωνα με την οποία: «Εισαγωγικόν άρθρον - Ιδρύεται η Διεθνής Τράπεζα Ανασυγκροτήσεως και Αναπτύξεως ήτις θέλει λειτουργήσῃ υπό τους εξής όρους: Σκοποί. Άρθρον Ι. Σκοποί της Τραπεζῆς είναι: (i) Η συνδρομή εις την ανασυγκρότησιν και ανάπτυξιν χωρών των Μελών δια της διευκολύνσεως της τοποθετήσεως κεφαλαίων δια σκοπούς παραγωγικούς, (...), η επαναφορά των παραγωγικών μέσων εις ειρηνικούς σκοπούς και η ενθάρρυνσις δια την ανάπτυξιν των παραγωγικών μέσων και πόρων εις καθυστερημένας χώρας. (ii) Η προαγωγή ιδιωτικής ξένης τοποθετήσεως κεφαλαίων δι' εγγυήσεων ή συμμετοχών εις δάνεια και άλλας τοποθετήσεις γενομένας υπό ιδιωτών κεφαλαιούχων. (...) (iii) Η προαγωγή της απωτέρας αναπτύξεως ισορροπημένου διεθνούς εμπορίου και η τήρησις ισορροπίας εις τα ισοζύγια πληρωμών δια της ενθαρρύνσεως των διεθνών τοποθετήσεων χάριν της αναπτύξεως των παραγωγικών πηγών των μελών και η κατά τον τρόπον τούτον αρωγή εις την ανάπτυξιν της παραγωγῆς, του βιωτικού επιπέδου και των εργατικών συνθηκών. (iv) (...). (v) Η διεξαγωγή των εργασιών αυτής λαμβανομένων υπ' όψιν των συνεπειών των διεθνών τοποθετήσεων επί των συνθηκών εργασίας εις τας χώρας των μελών (...). Οι σκοποί ούτοι θα καθοδηγούν την Τράπεζαν εις όλας αυτής τας αποφάσεις. (...) Άρθρον V. (...) Εδάφιον 1. Διάρθρωσις της Τραπεζῆς. Η Τράπεζα θα έχῃ Συμβούλιον Διοικητών, Εκτελεστικούς Διευθυντάς, Πρόεδρον και αριθμόν άλλων αξιωματούχων και προσωπικόν απαιτούμενον προς διεξαγωγήν των υπηρεσιών ως αύτη θέλει ορίσει. (...) Άρθρον VIII. (...) Εδάφιον 2. Νομική κατάστασις. Η Τράπεζα θα έχῃ πλήρη νομικήν προσωπικότητα και ειδικώτερον την ικανότητα: να

συμβάλλεται, να αποκτά και διαθέτη κινητά και ακίνητα και να προβαίνει δικαστικώς. (...)).

20. Στη με αριθμό καταλόγου OPS5.06-DIR. 138/6.8.2018 Οδηγία της Παγκόσμιας Τράπεζας, που ρυθμίζει την παροχή αποζημιούμενων συμβουλευτικών υπηρεσιών από τη Διεθνή Τράπεζα Ανοικοδόμησης και Ανάπτυξης, προβλέπεται ότι οι εν λόγω υπηρεσίες εμπίπτουν στους σκοπούς της Τράπεζας, όπως ορίζονται στο Καταστατικό της. Συγκεκριμένα, οι υπηρεσίες αυτές αποτελούν δραστηριότητες μη εμπορικές που δεν στοχεύουν στο κέρδος, οι οποίες απαιτείται να συμβάλουν στην επίτευξη της αποστολής της Τράπεζας για μείωση της φτώχειας, κοινή ευημερία και βιώσιμη οικονομική ανάπτυξη, όπως επίσης να είναι συνεπείς με τις στρατηγικές προτεραιότητες της Τράπεζας. Συναφώς, η εν λόγω Οδηγία διευκρινίζει ότι, συνεπής με τους όρους του Καταστατικού της, η Τράπεζα δεν συμμετέχει σε ανταγωνιστικές διαδικασίες ανάθεσης και δεν παρέχει υπηρεσίες για να συνδράμει κράτος μέλος στην προώθηση των συμφερόντων του έναντι των συμφερόντων άλλου κράτους μέλους. Τέλος, ορίζεται ότι η Τράπεζα ανακτά το πλήρες κόστος παροχής των αποζημιούμενων συμβουλευτικών υπηρεσιών, το οποίο υπολογίζεται με τη χρήση ομοιόμορφης μεθοδολογίας.

21. Οι αποζημιούμενες συμβουλευτικές υπηρεσίες, που συνιστούν αντικείμενο της υποβληθείσας για έλεγχο υπό σύναψη συμφωνίας, αφορούν στη βελτιστοποίηση του δικαστικού χάρτη και στην εισαγωγή ενός πλαισίου ανταμοιβής βάσει απόδοσης των δικαστικών υπαλλήλων, εντάσσονται δε στη συνιστώσα που περιλαμβάνει τις υλοποιούμενες επενδύσεις και μεταρρυθμίσεις για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας της δικαιοσύνης, καθόσον η τελευταία έχει κριθεί ότι περιλαμβάνεται μεταξύ των μέτρων για την αντιμετώπιση των προκλήσεων της Χώρας όσον αφορά τις δημόσιες και ιδιωτικές επενδύσεις (σχετική αναφορά γίνεται στο παράρτημα της προαναφερθείσας 10152/21/6.7.2021 εκτελεστικής απόφασης του Συμβουλίου περί έγκρισης του εθνικού ΣΑΑ).

22. Κατά συνέπεια η κρινόμενη συμφωνία, την οποία συνάπτει η Ελληνική Δημοκρατία μέσω του Υπουργείου Δικαιοσύνης και η οποία συνεπάγεται σημαντική περιουσιακή μετακίνηση εθνικών πόρων για την «αποζημίωση» συμβουλευτικής φύσης υπηρεσιών, αποτελεί «σύμβαση», κατά την έννοια του άρθρου 324 παρ. 1 του ν. 4700/2020 - ανεξάρτητα αν συνάπτεται με διεθνή οργανισμό που δεν ενεργεί ως εμπορικός φορέας (σκέψη 20 της παρούσας) - και ως τέτοια η συμφωνία αυτή υπάγεται στον προσυμβατικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, κατά την ίδια ως άνω διάταξη.

Ως προς το τρίτο ζήτημα

23. Το Δικαστήριο παρατηρεί ότι το άρθρο 98 παρ. 1 β' του Συντάγματος αναφέρεται γενικώς σε «έλεγχο» των συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας χωρίς να προσδιορίζει το είδος του ελέγχου. Όμως, στο άρθρο 324 παρ. 1 του ν. 4700/2020, ο κοινός νομοθέτης, κάνοντας χρήση της εξουσίας που του παραχώρησε η ανωτέρω διάταξη του Συντάγματος διά της χρήσης των όρων “ως νόμος ορίζει”, περιόρισε το αντικείμενο του ελέγχου που ασκείται προσυμβατικά σε έλεγχο νομιμότητας. Εκ τούτου παρέπεται ότι στο υπό κρίση σχέδιο σύμβασης, που υπάγεται κατά τα ανωτέρω δεχθέντα στον έλεγχο του Δικαστηρίου, θα ασκηθεί έλεγχος νομιμότητας.

24. Από τα αναφερόμενα στις σκέψεις 19 και 20 της παρούσας συνάγεται ότι η Διεθνής Τράπεζα Ανοικοδόμησης και Ανάπτυξης είναι διεθνής οργανισμός με νομική προσωπικότητα, του οποίου η Ελλάδα αποτελεί μέλος από την επικύρωση με νόμο, ήδη από το έτος 1945, της τελικής πράξης της ιδρυτικής αυτού συμφωνίας, τα δε δικαιώματα και οι υποχρεώσεις που απορρέουν από την ιδιότητα αυτή κατ' αρχήν γίνονται σεβαστά από τη Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης σύμφωνα με το άρθρο 351 αυτής, πρώην άρθρο 307 της ΣΕΚ (ΔΕΕ απόφαση της 15ης Σεπτεμβρίου 2011, C-264/09 Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Σλοβακικής Δημοκρατίας, σκέψη 41).

25. Με βάση τα δεδομένα αυτά, το Δικαστήριο κρίνει ότι η υπό σύναψη σύμβαση, εντασσόμενη στον χώρο του διεθνούς δικαίου, διέπεται από το κανονιστικό πλαίσιο που έχει θεσπίσει ο συγκεκριμένος διεθνής οργανισμός για τη σύναψη και υλοποίησή της, το οποίο, ως και η ιδρυτική του συνθήκη, είναι ομοίως δεσμευτικό για τα μέλη του. Η σύμβαση αυτή βρίσκεται εκτός του ενωσιακού πλαισίου για τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων, όπως προδιαγράφεται, πλην άλλων, με την Οδηγία 2014/24/ΕΕ και τον ν. 4412/2016 που ενσωμάτωσε αυτή στην εσωτερική έννομη τάξη (βλ. σχετ. και το Ref. Ares ... – 30/06/2016 E2/LT/jd έγγραφο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, το οποίο επικαλέστηκε το Ελληνικό Δημόσιο μέσω του Υπουργείου Δικαιοσύνης τόσο στις από 31.1.2022 απόψεις του όσο και στο από 2.2.2022 υπόμνημά του).

Για τους λόγους αυτούς

Αίρει την αμφιβολία κατά τα ειδικότερον αναφερόμενα στο σκεπτικό της παρούσας. Και

Αναπέμπει την υπόθεση στο Ζ΄ Κλιμάκιο του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Κρίθηκε και αποφασίστηκε σε τηλεδιάσκεψη, στις 9 Φεβρουαρίου 2022.

Ο ΠΡΟΕΔΡΟΣ

Η ΕΙΣΗΓΗΤΡΙΑ ΣΥΜΒΟΥΛΟΣ

ΙΩΑΝΝΗΣ ΣΑΡΜΑΣ

ΘΕΟΛΟΓΙΑ ΓΝΑΡΔΕΛΛΗ

Η ΓΡΑΜΜΑΤΕΑΣ

ΕΛΕΝΗ ΑΥΓΟΥΣΤΟΓΛΟΥ

Δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση, στις 2 Μαρτίου 2022.

Ο ΠΡΟΕΔΡΟΣ

Η ΓΡΑΜΜΑΤΕΑΣ

ΙΩΑΝΝΗΣ ΣΑΡΜΑΣ

ΕΛΕΝΗ ΑΥΓΟΥΣΤΟΓΛΟΥ