

**ΔΙΚΗΓΟΡΙΚΟ ΓΡΑΦΕΙΟ
ΑΝΔΡΕΑΣ Δ. ΠΑΠΑΠΕΤΡΟΠΟΥΛΟΣ & ΣΥΝΕΡΓΑΤΕΣ**
Λ. Αλεξάνδρας 126, 210.6469350
www.adpapapetropoulos.gr, adplaw126@gmail.com

ΕΝΩΠΙΟΝ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΤΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ

ΑΙΤΗΣΗ

Της δευτεροβάθμιας επαγγελματικής οργάνωσης με την επωνυμία «**ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΟΜΟΣΠΟΝΔΙΑ ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ**», που εδρεύει στο Μαρούσι Αττικής, οδός Παραδείσου, αριθμός 29 και Ζαγοράς, νομίμως εκπροσωπουμένης.

KATA

Του **Ελληνικού Δημοσίου**, νομίμως εκπροσωπουμένου.

ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΚΥΡΩΣΗ

Των ρυθμίσεων ατομικού περιεχομένου, που εισάγονται με τις διατάξεις του άρθρου 97 του ν. 4368/2016 «Μέτρα για την επιτάχυνση του κυβερνητικού έργου και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α' 21/21.02.2016).

.....

I. ΙΣΤΟΡΙΚΟ

1. Η Ομοσπονδία μας ιδρύθηκε το έτος 2002, με κύριο σκοπό, όπως σαφώς προκύπτει από το άρθρο 2 του Καταστατικού της, τη διεκδίκηση, διαφύλαξη, μελέτη και προαγωγή των κοινών οικονομικών, κοινωνικών και επαγγελματικών συμφερόντων των μελών της, στο πλαίσιο της εξυπηρέτησης του κοινωνικού συνόλου. Σύμφωνα δε με το άρθρο 5 του Καταστατικού, μέλη της Ομοσπονδίας, η οποία είναι η μοναδική στον κλάδο αυτό, είναι οι πρωτοβάθμιες επαγγελματικές οργανώσεις, που έχουν ως μέλη φυσικά πρόσωπα ή ιδιοκτήτες επιχειρήσεων, με αντικείμενο την παροχή υπηρεσιών ασφαλείας του ν. 2518/1997, σε όλες τις πόλεις ή περιοχές της Ελλάδας. Σημειωτέον ότι πολλές

από τις επιχειρήσεις του κλάδου αυτού προσφέρουν, σήμερα, και υπηρεσίες καθαριότητας σε ιδιώτες, αλλά και σε Υπηρεσίες του Δημοσίου.

2. Ιδιαίτερα πρόσφατα εκδόθηκε ο ν. **4368/2016** «Μέτρα για την επιτάχυνση του κυβερνητικού έργου και άλλες διατάξεις» (**ΦΕΚ Α' 21/21.02.2016**), στο **άρθρο 97** του οποίου προβλέπεται ότι «Για την καθαριότητα των κτιρίων των κεντρικών, των αποκεντρωμένων και όλων εν γένει των υπηρεσιών του Υπουργείου Υγείας, μετά από απόφαση του ΔΣ τους, καθώς και των Ν.Π.Δ.Δ και των Ν.Π.Ι.Δ., που εποπτεύονται από το Υπουργείο Υγείας, είναι δυνατόν να συνάπτονται ατομικές συμβάσεις μίσθωσης έργου, μέχρι την 31.12.2017, με ιδιώτες, που απασχολούνται ή απασχολούνταν στον καθαρισμό των εν λόγω κτιρίων και στις υπηρεσίες καθαριότητας, με οποιαδήποτε σχέση εργασίας, κατά παρέκκλιση κάθε άλλης διάταξης. Επίσης, είναι δυνατόν να συνάπτονται συμβάσεις παροχής υπηρεσιών σίτισης ή φύλαξης των κεντρικών, των αποκεντρωμένων και όλων εν γένει των υπηρεσιών του Υπουργείου Υγείας, των Ν.Π.Δ.Δ και των Ν.Π.Ι.Δ., που εποπτεύονται από το Υπουργείο Υγείας, με ιδιώτες, που απασχολούνται ή απασχολούνταν με ατομική σύμβαση ή διαμέσου εταιρικού σχήματος, στον τομέα της σίτισης ή της φύλαξης αντιστοίχως, με οποιαδήποτε σχέση εργασίας, κατά παρέκκλιση κάθε άλλης διάταξης».
3. 'Οπως σαφώς προκύπτει από τη γραμματική διατύπωση του άρθρου αυτού, με τις διατάξεις του προβλέπεται ότι η παροχή υπηρεσιών φύλαξης, καθαριότητας και σίτισης στα κτίρια όλων των Υπηρεσιών του Υπουργείου Υγείας, αλλά και των εποπτευόμενων από αυτό Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου (Ν.Π.Δ.Δ) και Νομικών Προσώπων Ιδιωτικού Δικαίου (Ν.Π.Ι.Δ), είναι δυνατόν να πραγματοποιείται από ιδιώτες, που είτε απασχολούνται ήδη, είτε απασχολούνταν στο παρελθόν σε αυτές τις Υπηρεσίες, τα Ν.Π.Δ.Δ και τα Ν.Π.Ι.Δ, με οποιαδήποτε σχέση εργασίας, μέσα από τη σύναψη ατομικών συμβάσεων μίσθωσης έργου και, μάλιστα, για ένα χρονικό διάστημα δύο (2), περίπου, ετών, ήτοι μέχρι τις 31.12.2017. Και τούτο, κατά παρέκκλιση κάθε άλλης διάταξης.
4. Με την παρεχόμενη αυτή δυνατότητα, ωστόσο, αποκλείονται, κατ' ουσίαν, ιδιώτες και επιχειρήσεις, που παρέχουν υπηρεσίες, μεταξύ άλλων, φύλαξης και καθαριότητας, όπως είναι οι επιχειρήσεις του κλάδου μας, οι οποίοι δεν έτυχε, απλώς, να έχουν παράσχει, κατά το παρελθόν, ή να παρέχουν, αυτή τη χρονική στιγμή, τις υπηρεσίες τους στο Υπουργείο Υγείας. Ο αποκλεισμός αυτός, μάλιστα, αφορά σε έναν ιδιαίτερα ευρύ τομέα του Ελληνικού Δημοσίου, καθώς

αφορά σε όλες τις Υπηρεσίες του Υπουργείου Υγείας, αλλά και τα εποπτευόμενα από αυτό Ν.Π.Δ.Δ και Ν.Π.Ι.Δ.

5. Συγχρόνως δε ο αποκλεισμός αυτός είναι ευθύς και απόλυτος, καθώς οι προβλέψεις του άρθρου αυτού **αφορούν σε σύναψη ατομικών συμβάσεων μισθωσης έργου απενθείας και άνευ τινός άλλου, δίχως τη μεσολάβηση άλλης διαδικασίας ή τη διενέργεια διαγωνισμού.**
6. Κατόπιν όλων των ανωτέρω, την παρούσα αίτησή μας ασκούμε, ενώπιον του Δικαστηρίου Σας, διατηρώντας εύλογο και προφανές έννομο συμφέρον, παραδεκτώς, νομίμως και εμπροθέσμως, για τους εξής νόμιμους, βάσιμους, ορθούς και αληθείς λόγους.

II. ΠΑΡΑΔΕΚΤΟ

1. Δυνάμει των διατάξεων των άρθρων **4 παρ. 1 και 2 και 20 παρ. 1** του **Συντάγματος**, προβλέπεται ότι «*1. Οι Έλληνες είναι ίσοι ενώπιον του νόμου. 2. Οι Έλληνες και οι Ελληνίδες έχουν ίσα δικαιώματα και υποχρεώσεις*» και ότι «*1. Καθένας έχει δικαίωμα στην παροχή έννομης προστασίας από τα δικαστήρια και μπορεί να αναπτύξει σ' αυτά τις απόψεις του για τα δικαιώματα ή συμφέροντα του, όπως νόμος ορίζει*», αντίστοιχα.
2. Δυνάμει δε των διατάξεων των άρθρων **26 και 95 παρ. 1 περ. α'** του **Συντάγματος**, ορίζεται ότι «*1. Η νομοθετική λειτουργία ασκείται από τη Βουλή και τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας. 2. Η εκτελεστική λειτουργία ασκείται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και την Κυβέρνηση. 3. Η δικαστική λειτουργία ασκείται από τα δικαστήρια. Οι αποφάσεις τους εκτελούνται στο όνομα του Ελληνικού Λαού*» και ότι «*1. Στην αρμοδιότητα του Συμβουλίου της Επικρατείας ανήκουν ιδίως: α) Η μετά από αίτηση ακύρωση των εκτελούντων πράξεων των διοικητικών αρχών για υπέρβαση εξουσίας ή για παράβαση νόμου*», αντίστοιχα.
3. Τέλος, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου **45 παρ. 1 του π.δ 18/1989** «*Κωδικοποίηση διατάξεων νόμων για το Συμβούλιο της Επικρατείας*» (**ΦΕΚ Α' 8/1989**), προβλέπεται ότι «*1. Η αίτηση ακυρώσεως για υπέρβαση εξουσίας ή παράβαση νόμου επιτρέπεται μόνο κατά των εκτελεστών πράξεων των*

διοικητικών αρχών και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, που δεν υπόκεινται σε άλλο ένδικο μέσο ενώπιον δικαστηρίου».

4. Κατά την ερμηνεία των ανωτέρω συνταγματικών διατάξεων, με τις οποίες καθιερώνονται η αρχή της ισότητας, το δικαίωμα παροχής έννομης προστασίας από τα δικαιούχα και η αρχή της διακρίσεως των λειτουργιών, γίνεται νομολογιακά παγίως δεκτό ότι δεν αποκλείεται μεν η, κατ' απόκλιση από τη συνήθη διοικητική διαδικασία, που προβλέπεται από την κείμενη νομοθεσία, επιβολή με τυπικό νόμο μέτρων ατομικού χαρακτήρα, υπό την προϋπόθεση, όμως, ότι με αυτά δεν θίγονται ατομικά δικαιώματα και δεν παραβιάζονται άλλες συνταγματικές διατάξεις ή αρχές, καθώς και οι σχετικοί ορισμοί του ενωσιακού δικαίου.
5. Δεδομένου ότι πρόκειται, πάντως, για απόκλιση από την αρχή της διακρίσεως των λειτουργιών, η επιβολή των μέτρων αυτών με τυπικό νόμο είναι δυνατή μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις. Τούτου έπειται ότι οι λόγοι, που επιβάλλουν την ανωτέρω απόκλιση και οι οποίοι ανάγονται όχι στη διαδικασία ψηφίσεως του νόμου, αλλά στις προϋποθέσεις ασκήσεως της νομοθετικής λειτουργίας, πρέπει να προκύπτουν από τις προπαρασκευαστικές εργασίες του νόμου, ήτοι από την εισηγητική έκθεση του τυπικού αυτού νόμου και τα συνοδεύοντα αυτήν στοιχεία ή και από τις συζητήσεις, κατά την ψήφισή του στη Βουλή ή, τέλος, από τις συντρέχουσες πραγματικές συνθήκες, υπό τις οποίες καθίσταται πρόδηλη η ανάγκη ψηφίσεώς του.
6. Ο έλεγχος δε της απαιτούμενης από το Σύνταγμα συνδρομής των λόγων αυτών, η οποία δεν αφορά, απλώς, στη διαδικασία ψηφίσεως του νόμου, αλλά στην εφαρμογή του Συντάγματος, κατά την άσκηση της νομοθετικής λειτουργίας, υπόκειται στον οριακό έλεγχο του δικαστή (ΣτΕ Ολ. 376/2014, 88/2011, 3059/2009, 1847/2008).
7. Ως εκ τούτου, καθίσταται σαφές ότι, όταν με διατάξεις τυπικού νόμου, κατ' απόκλιση των πάγιων σχετικών ρυθμίσεων, εισάγεται ρύθμιση ατομικού περιεχομένου, η οποία αφορά είτε σε μία συγκεκριμένη και ρητώς προσδιορισμένη περίπτωση, είτε σε περισσότερες της μίας, αλλά συναφείς περιπτώσεις, συγκεκριμένων και εκ των προτέρων προσδιορίσμων καταστάσεων, η συνδρομή των λόγων και προϋποθέσεων, που καθιστούν τη ρύθμιση αυτή κατ' εξαίρεση δυνατή, ανεκτή, θεμιτή και νόμιμη, ελέγχεται ακυρωτικά, προς το σκοπό της διαπίστωσης της συμμόρφωσης ή μη της ρύθμισης αυτής με το σύνολο των προεκτεθεισών συνταγματικών επιταγών.

8. Έτσι, η άσκηση αιτήσεως ακυρώσεως κατά ρυθμίσεων ατομικού περιεχομένου, που εισάγονται απευθείας με διάταξη τυπικού νόμου, είναι δυνατή και παραδεκτή – κατ' απόκλιση από τις διατάξεις του άρθρου 45 παρ. 1 του π.δ 18/1989, περί παραδεκτής ασκήσεως αιτήσεως ακυρώσεως, για υπέρβαση εξουσίας ή παράβαση νόμου, μόνο κατά των εκτελεστών πράξεων των διοικητικών αρχών και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου – προκειμένου να διαπιστωθεί η συνδρομή ή μη των λόγων και προϋποθέσεων, που θα καθιστούσαν τη ρύθμιση αυτή συνταγματική.
9. **Εν προκειμένω**, με τις διατάξεις του άρθρου 97 του ν. 4368/2016, εισάγονται ρυθμίσεις ατομικού περιεχομένου, καθώς ο κοινός νομοθέτης παρεμβαίνει στη σύμβαση μεταξύ Δημοσίου και ιδιωτών και, μάλιστα, κατά τρόπο απόλυτο και δεσμευτικό. Η δεσμευτικότητα της παρέμβασης αυτής του κοινού νομοθέτη έγκειται στο γεγονός ότι, αν και με τις διατάξεις του επίμαχου άρθρου παρέχεται, απλώς και μόνον, η δυνατότητα και, αντιθέτως, δεν καθίσταται απαραιτήτως υποχρεωτική η σύναψη των προβλεπόμενων στο αυτό άρθρο συμβάσεων, εντούτοις δεν προβλέπεται κάποια άλλη, ενδιάμεση διαδικασία.
10. Αντιθέτως, η δυνατότητα σύναψης των προβλεπόμενων στο επίμαχο άρθρο συμβάσεων, εφόσον αξιοποιηθεί από το Δημόσιο, συνεπάγεται την απευθείας και άνευ τινός άλλου σύναψη των συμβάσεων αυτών μεταξύ του Ελληνικού Δημοσίου και των εκάστοτε επιλεγόμενων ιδιωτών. Η κατ' αυτόν τον τρόπο σύναψη συμβάσεων, ωστόσο, έχει ως αναπόφευκτο αποτέλεσμα να μην καταλείπεται στον εκάστοτε θιγόμενο ιδιώτη ή επιχείρηση, που αποκλείεται από τις συμβάσεις αυτές, η δυνατότητα αξιοποίησης του συνταγματικώς κατοχυρωμένου δικαιώματός του στην πρόσβαση στη δικαιοσύνη και στην έννομη προστασία του από τα δικαστήρια.
11. Ως εκ τούτου, καθίσταται σαφές ότι, με τις επίμαχες διατάξεις του άρθρου 97 του ν. 4368/2016, εισάγεται ρύθμιση ατομικού περιεχομένου με διάταξη τυπικού νόμου, κατ' απόκλιση από τη συνήθη διοικητική διαδικασία. Κατ' ακολουθίαν, και σύμφωνα με όσα προεκτέθηκαν, συντρέχει λόγος δικαστικού ελέγχου της συνδρομής ή μη των προϋποθέσεων και λόγων, που καθιστούν τη ρύθμιση αυτή δυνατή, θεμιτή, ανεκτή και συνταγματική.
12. Συνεπώς, η παρούσα αίτησή μας ασκείται, ενώπιον του Δικαστηρίου Σας, παραδεκτώς, κατ' απόκλιση από τις διατάξεις του άρθρου 45 παρ. 1 του π.δ 18/1989, περί παραδεκτής ασκήσεως αιτήσεως ακυρώσεως, για υπέρβαση εξουσίας ή παράβαση νόμου, μόνο κατά των εκτελεστών πράξεων των

διοικητικών αρχών και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, ενώ, περαιτέρω, η παρούσα αίτησή μας ασκείται νομίμως και εμπροθέσμως, δεδομένου ότι η έκδοση και έναρξη ισχύος των επίμαχων διατάξεων πραγματοποιήθηκε στις 21.02.2016.

13. Τέλος, σημειώνεται ότι για την άσκηση της παρούσας αιτήσεώς μας διατηρούμε εύλογο και προφανές έννομο συμφέρον, όπως αυτό ρητώς προκύπτει από τους καταστατικούς σκοπούς της Ομοσπονδίας μας, η οποία, ως δευτεροβάθμια επαγγελματική οργάνωση, εκπροσωπεί και έχει ως σκοπό τη διαφύλαξη, προάσπιση και προαγωγή των συμφερόντων όλων των πρωτοβάθμιων επαγγελματικών οργανώσεων, που υπάγονται σε αυτή, καθώς και όλων των επιχειρήσεων του συγκεκριμένου κλάδου, που υπάγονται στις κατώτερες αυτής πρωτοβάθμιες οργανώσεις.
14. Και τούτο διότι, με τις επίμαχες ρυθμίσεις, τα πρόσωπα και οι επιχειρήσεις του κλάδου μας, που υπάγονται στην Ομοσπονδία μας και που δεν έτυχε, απλώς, να έχουν παράσχει, κατά το παρελθόν ή να παρέχουν, αυτή τη χρονική στιγμή, τις υπηρεσίες τους στις Υπηρεσίες του Υπουργείου Υγείας και στα εποπτευόμενα από αυτό Ν.Π.Δ.Δ και Ν.Π.Ι.Δ, αποκλείονται από τη σύναψη των προβλεπόμενων στο επίμαχο άρθρο συμβάσεων.
15. Συνεπεία όλων των ανωτέρω, καθίσταται σαφές ότι για την άσκηση της παρούσας αιτήσεώς μας διατηρούμε εύλογο και προφανές έννομο συμφέρον, αυτή δε ασκείται, ενώπιον του Δικαστηρίου Σας, παραδεκτώς, νομίμως και εμπροθέσμως.

II. ΝΟΜΙΜΟΙ ΛΟΓΟΙ ΑΚΥΡΩΣΕΩΣ

Α. Αντίθεση των ρυθμίσεων ατομικού περιεχομένου που εισάγονται με τις διατάξεις του άρθρου 97 του ν. 4368/2016 στις διατάξεις των άρθρων 4, 20, 26 και 95 του Συντάγματος

1. Όπως έχει ήδη επισημανθεί, με τις διατάξεις των άρθρων 4 παρ. 1 και 2, 20 παρ. 1, 26 και 95 παρ. 1 περ. α' του Συντάγματος, κατοχυρώνονται η αρχή

της ισότητας, το δικαίωμα παροχής έννομης προστασίας από τα δικαστήρια και η αρχή της διακρίσεως των λειτουργιών, αντίστοιχα.

2. Από το συνδυασμό των διατάξεων αυτών προκύπτει, σαφώς, όπως ήδη αναφέρθηκε, ότι η επιβολή μέτρων και ρυθμίσεων ατομικού χαρακτήρα και περιεχομένου πραγματοποιείται, κατά κανόνα, μέσω της συνήθους διοικητικής διαδικασίας. Τυχόν δε απόκλιση από τη συνήθη αυτή διαδικασία και επιβολή τέτοιου είδους μέτρων και ρυθμίσεων με διατάξεις τυπικού νόμου είναι μεν δυνατή, αποκλειστικώς και μόνον, όμως, όλως κατ' εξαιρεση και υπό την προϋπόθεση δεν θίγονται ατομικά δικαιώματα και δεν παραβιάζονται άλλες συνταγματικές διατάξεις ή αρχές, καθώς και οι σχετικοί ορισμοί του ενωσιακού δικαίου.
3. Ακριβώς δε λόγω του εξαιρετικού χαρακτήρα της αυτής διαδικασίας, με την οποία εισάγεται απόκλιση από την αρχή της διακρίσεως των λειτουργιών, εξυπακούεται ότι οι εξαιρετικοί λόγοι και τα κριτήρια, που επιβάλλουν την απόκλιση αυτή και οι οποίοι ανάγονται όχι στη διαδικασία ψηφίσεως του νόμου, αλλά στις προϋποθέσεις ασκήσεως της νομοθετικής λειτουργίας, πρέπει να προκύπτουν από τις προπαρασκευαστικές εργασίες του νόμου, ήτοι από την εισηγητική έκθεση του τυπικού αυτού νόμου και τα συνοδεύοντα αυτήν στοιχεία ή και από τις συζητήσεις, κατά την ψήφισή του στη Βουλή ή, τέλος, από τις συντρέχουσες πραγματικές συνθήκες, υπό τις οποίες καθίσταται πρόδηλη η ανάγκη ψηφίσεώς του.
4. Αντιθέτως, τυχόν μη συνδρομή των προεκτεθέντων λόγων και μη πλήρωση των απαιτούμενων προϋποθέσεων, καθιστούν τα κατ' αυτόν τον τρόπο επιβληθέντα μέτρα και ρυθμίσεις ατομικού χαρακτήρα μη θεμιτά και ανεκτά και προδήλως αντισυνταγματικά (ΣτΕ Ολ. 376/2014, 88/2011, 3059/2009, 1847/2008).
5. **Εν προκειμένω**, όπως ήδη επισημάνθηκε, με τις προσβαλλόμενες διατάξεις του άρθρου 97 του ν. 4368/2016, **εισάγονται ρυθμίσεις ατομικού περιεχομένου**, δεδομένης της παρέμβασης του κοινού νομοθέτη στη σύμβαση μεταξύ Δημοσίου και ιδιωτών. Μίας παρέμβασης, μάλιστα, απόλυτης και δεσμευτικής, καθώς ναι μεν με τις προσβαλλόμενες διατάξεις παρέχεται, απλώς, η δυνατότητα σύναψης των προβλεπόμενων συμβάσεων, χωρίς τούτο να καθίσταται υποχρεωτικό, ωστόσο, σε περίπτωση αξιοποίησης της δυνατότητας αυτής εκ μέρους του Ελληνικού Δημοσίου, δεν προβλέπεται κάποια άλη, ενδιάμεση διαδικασία, αλλά, αντιθέτως, η αξιοποίηση της δυνατότητας αυτής

συνεπάγεται την απευθείας και άνευ τινός άλλου σύναψη των συμβάσεων αυτών μεταξύ του Ελληνικού Δημοσίου και των εκάστοτε επιλεγόμενων ιδιωτών.

6. Η εισαγωγή των ατομικών αυτών ρυθμίσεων, όμως, με τις προσβαλλόμενες διατάξεις, συνεπάγεται, κατ' αρχάς, την πρόδηλη και κατάφωρη παραβίαση συνταγματικώς κατοχυρωμένων δικαιωμάτων και αρχών, εις βάρος των αποκλειόμενων ιδιωτών και επιχειρήσεων του κλάδου μας. Πρόκειται, ειδικότερα και όπως αναλυτικώς εκτίθεται κατωτέρω, για τα δικαιώματα στην ισότητα, την οικονομική ελευθερία, την άσκηση της επιχειρηματικής δραστηριότητας, την ανάπτυξη της ιδιωτικής οικονομικής πρωτοβουλίας και την εργασία, αλλά και για την αρχή της αναλογικότητας, που κατοχυρώνονται στα άρθρα 4 παρ. 1 και 2, 5 παρ. 1, 22 παρ. 1 και 106 παρ. 1 και 2 του Συντάγματος.
7. Ακόμη, η εισαγωγή των ατομικών αυτών ρυθμίσεων με τις προσβαλλόμενες διατάξεις, συνεπάγεται, επιπλέον, την καταφανή παραβίαση των αρχών και κανόνων του ενωσιακού δικαίου, που διέπουν τη σύναψη δημόσιων συμβάσεων, ήτοι των αρχών της αποφυγής διακρίσεων, της ίστης μεταχείρισης, του ελεύθερου ανταγωνισμού και της διαφάνειας.
8. Πέραν τούτων, σημειώνεται ότι από κανένα σημείο των προσβαλλόμενων διατάξεων δεν προκύπτουν, πόσο μάλλον σαφώς και ρητώς, ούτε οι λόγοι, που καθιστούν επιβλητέα την εισαγόμενη απόκλιση από τη συνήθη διοικητική διαδικασία και, κατ' ακολουθίαν, την εισαγωγή ρυθμίσεων ατομικού περιεχομένου με διατάξεις τυπικού νόμου, ούτε, βέβαια, τα κριτήρια, επί τη βάσει των οποίων πραγματοποιήθηκε η απόκλιση αυτή.
9. Οι λόγοι και τα κριτήρια αυτά, βέβαια, δεν προκύπτουν ούτε από τις προπαρασκευαστικές εργασίες του νόμου. Ιδιαίτερα δε, δεν προκύπτουν ούτε από τη συνοδεύουσα τον επίμαχο νόμο εισηγητική, αιτιολογική έκθεση, σε κανένα σημείο της οποίας δεν υφίσταται η παραμικρή μνεία της αναγκαιότητας εισαγωγής των αυτών ρυθμίσεων με τυπικό νόμο, κατ' απόκλιση από τη συνήθη διοικητική διαδικασία.
10. Ούτε, τέλος, η εισαγωγή των ρυθμίσεων αυτών, με την εξαιρετική διαδικασία του τυπικού νόμου, καθίσταται αναγκαία και επιβλητέα από τις συντρέχουσες πραγματικές συνθήκες – οι οποίες, σε κάθε περίπτωση, θα έπρεπε να μνημονεύονται, κάτι το οποίο δεν συμβαίνει – οι οποίες θα δικαιολογούσαν, για

λόγους σοβαρότητας του ζητήματος, ευρέος ενδιαφέροντος, ή κατεπείγοντος, την απόκλιση από τη συνήθη διοικητική διαδικασία.

11. Συνεπεία όλων των ανωτέρω, καθίσταται σαφές ότι δεν συντρέχουν, εν προκειμένω, οι εξαιρετικοί λόγοι και τα κριτήρια, ούτε πληρούνται οι προϋποθέσεις, που θα καθιστούσαν την απόκλιση από τη συνήθη διοικητική διαδικασία και την εισαγωγή ρυθμίσεων ατομικού περιεχομένου με διατάξεις τυπικού νόμου ανεκτή, θεμιτή, δυνατή και συνταγματική.
12. Ως εκ τούτου, με τις ρυθμίσεις ατομικού περιεχομένου, που εισάγονται με τις προσβαλλόμενες διατάξεις του άρθρου 97 του ν. 4368/2016, παραβιάζονται οι κατοχυρωμένες, στα άρθρα 4, 20, 26 και 95 του Συντάγματος, αρχές της ισότητας και της διακρίσεως των λειτουργιών, αλλά και το δικαίωμα παροχής έννομης προστασίας από τα δικαστήρια.
13. Για το λόγο αυτό, οι ρυθμίσεις ατομικού περιεχομένου, που εισάγονται με τις προσβαλλόμενες διατάξεις του άρθρου 97 του ν. 4368/2016, θα πρέπει να κριθούν ανίσχυρες ως αντισυνταγματικές από το Δικαστήριό Σας.

B. Αντίθεση των ρυθμίσεων ατομικού περιεχομένου του άρθρου 97 του ν. 4368/2016 στις διατάξεις των άρθρων 4, 5, 22 και 106 του Συντάγματος

1. Δυνάμει των διατάξεων του **άρθρου 4 παρ. 1 και 2 του Συντάγματος**, προβλέπεται ότι «1. Οι Έλληνες είναι ίσοι ενώπιον του νόμου. 2. Οι Έλληνες και οι Ελληνίδες έχουν ίσα δικαιώματα και υποχρεώσεις», ενώ με τις διατάξεις του **άρθρου 5 παρ. 1**, ορίζεται ότι «1. Καθένας έχει δικαίωμα να αναπτύσσει ελεύθερα την προσωπικότητα του και να συμμετέχει στην κοινωνική, οικονομική και πολιτική ζωή της Χώρας, εφόσον δεν προσβάλλει τα δικαιώματα των άλλων και δεν παραβιάζει το Σύνταγμα ή τα χρηστά ήθη».
2. Περαιτέρω, κατά τα οριζόμενα στο **άρθρο 22 παρ. 1**, «1. Η εργασία αποτελεί δικαίωμα και προστατεύεται από το Κράτος, που μεριμνά για τη δημιουργία συνθηκών απασχόλησης όλων των πολιτών και για την ηθική και υλική εξύψωση του εργαζόμενου αγροτικού και αστικού πληθυσμού», ενώ, κατά τα

προβλεπόμενα στις διατάξεις του **άρθρου 106 παρ. 1 και 2**, «1. Για την εδραιώση της κοινωνικής ειρήνης και την προστασία του γενικού συμφέροντος το Κράτος προγραμματίζει και συντονίζει την οικονομική δραστηριότητα στη Χώρα, επιδιώκοντας να εξασφαλίσει την οικονομική ανάπτυξη όλων των τομέων της εθνικής οικονομίας..... 2. Η ιδιωτική οικονομική πρωτοβουλία δεν επιτρέπεται να αναπτύσσεται σε βάρος της ελευθερίας και της ανθρώπινης αξιοπρέπειας ή προς βλάβη της εθνικής οικονομίας».

3. Τέλος, κατά τα οριζόμενα στο **άρθρο 25 παρ. 1 του Συντάγματος**, «1.Τα δικαιώματα του ανθρώπου ως ατόμου και ως μέλους του κοινωνικού συνόλου και η αρχή του κοινωνικού κράτους δικαίου τελούν υπό την εγγύηση του Κράτους..... Οι κάθε είδους περιορισμοί που μπορούν κατά το Σύνταγμα να επιβληθούν στα δικαιώματα αυτά πρέπει να προβλέπονται είτε απευθείας από το Σύνταγμα είτε από το νόμο, εφόσον υπάρχει επιφύλαξη υπέρ αυτού και να σέβονται την αρχή της αναλογικότητας».
4. Με το σύνολο των ανωτέρω συνταγματικών διατάξεων κατοχυρώνονται σημαντικότατα ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα, με πρώτη την ισότητα των πολιτών, η οποία, βέβαια, δεν περιορίζεται στα φυσικά πρόσωπα, αλλά επεκτείνεται και στα ιδιωτικά νομικά πρόσωπα. Η συνταγματικώς κατοχυρωμένη αυτή ισότητα δεν εξαντλείται μόνο στην ισότητα των πολιτών απέναντι στο νόμο, αλλά καλύπτει και την ισότητα του νόμου, τυπικού και ουσιαστικού, απέναντι στους πολίτες.
5. Πρόκειται, μάλιστα, για ισότητα αναλογική, υπό την έννοια της όμοιας μεταχείρισης όμοιων καταστάσεων και της ανόμοιας μεταχείρισης ανόμοιων καταστάσεων, αν και, σε καμία περίπτωση, δεν επιτρέπεται η έκδηλη άνιση μεταχείριση, επί τη βάσει κριτηρίων μη αξιολογικών.
6. Περαιτέρω, κατοχυρώνεται αφενός μεν η οικονομική ελευθερία, έκφανση της οποίας αποτελεί η αρχή της ελευθερίας της επαγγελματικής και επιχειρηματικής δραστηριότητας και, ως εκ τούτου, το ίδιο το δικαίωμα εργασίας, αφετέρου δε η ύπαρξη της ιδιωτικής οικονομικής πρωτοβουλίας, η οποία, φυσικά, δεν επιτρέπεται να αναπτύσσεται προς βλάβη της εθνικής οικονομίας (ΣτΕ Ολ. 1286/2012, 1285/2012).
7. Για το σύνολο δε των προεκτεθέντων συνταγματικώς κατοχυρωμένων δικαιωμάτων, θεσπίζονται, από το ίδιο το Σύνταγμα, τα εχέγγυα για την προστασία τους και την αποτελεσματική άσκησή τους. Έτσι, περιορισμοί των εν

λόγω δικαιωμάτων και ελευθεριών δύνανται να τίθενται μόνο για λόγους δημοσίου συμφέροντος. Σε κάθε περίπτωση όμως, οι τυχόν περιορισμοί, που τίθενται, θα πρέπει να είναι σύμφωνοι με την αρχή της αναλογικότητας.

8. Σύμφωνα με την αρχή αυτή, ο οποιοσδήποτε περιορισμός θα πρέπει να είναι α) πρόσφορος για την επίτευξη του σκοπού, που επιδιώκεται με αυτόν, β) αναγκαίος για την επίτευξη του εν λόγω σκοπού, με την έννοια ότι το αυτό αποτέλεσμα δεν μπορεί να επιτευχθεί με ένα ανώδυνο ή ηπιότερο μέσο και γ) αναλογικός εν στενή έννοια, δηλαδή να τελεί σε εσωτερική αλληλουχία προς τον επιδιωκόμενο σκοπό, ώστε η αναμενόμενη ωφέλεια να μην είναι ποιοτικά και ποσοτικά κατώτερη από τη βλάβη που προκαλείται (ΣτΕ 2227/2012, 1621/2012, 366/2008, 3633/2004).
9. **Εν προκειμένω**, οι ρυθμίσεις ατομικού περιεχομένου, που εισάγονται με τις διατάξεις του άρθρου 97 του ν. 4368/2016, εισήχθησαν κατά πρόδηλη και κατάφωρη παραβίαση των συνόλου των προεκτεθεισών συνταγματικών διατάξεων και επιταγών. Και τούτο διότι, με τις ρυθμίσεις αυτές, τα πρόσωπα και οι επιχειρήσεις του κλάδου μας, που υπάγονται στην Ομοσπονδία μας και που δεν έτυχε, απλώς, να έχουν παράσχει, κατά το παρελθόν ή να παρέχουν, αυτή τη χρονική στιγμή, τις υπηρεσίες τους στις Υπηρεσίες του Υπουργείου Υγείας και στα εποπτευόμενα από αυτό Ν.Π.Δ.Δ και Ν.Π.Ι.Δ, αποκλείονται από τη σύναψη των προβλεπόμενων στο επίμαχο άρθρο συμβάσεων.
10. Ο αποκλεισμός αυτός είναι, όπως προεκτέθηκε, παντελώς αυθαίρετος και αναιτιολόγητος, **δεδομένου ότι από κανένα σημείο των προσβαλλόμενων διατάξεων δεν προκύπτουν ούτε τα κριτήρια**, επί τη βάσει των οποίων εισήχθη η εξαίρεση των προσώπων και επιχειρήσεων του κλάδου μας, που δεν έτυχε, απλώς, να έχουν παράσχει, κατά το παρελθόν ή να παρέχουν, αυτή τη χρονική στιγμή, τις υπηρεσίες τους στις Υπηρεσίες του Υπουργείου Υγείας και στα εποπτευόμενα από αυτό Ν.Π.Δ.Δ και Ν.Π.Ι.Δ, **ούτε οι λόγοι, οι οποίοι επιβάλλουν την εξαίρεση των προσώπων και επιχειρήσεων αυτών** από το δικαίωμα σύναψης των προβλεπόμενων στις επίμαχες διατάξεις συμβάσεων.
11. Ο κατ' αυτόν τον τρόπο αποκλεισμός αυτών των προσώπων και επιχειρήσεων, βέβαια, οδηγεί σε πρόδηλη και κατάφωρη παραβίαση της συνταγματικώς κατοχυρωμένης ισότητας των νόμων έναντι των πολιτών. Τούτο δε διότι, με τις επίμαχες διατάξεις και τη συνεπεία αυτών εξαίρεση των προσώπων και επιχειρήσεων του κλάδου μας, που δεν έτυχε, απλώς, να έχουν παράσχει, κατά το παρελθόν ή να παρέχουν, αυτή τη χρονική στιγμή, τις υπηρεσίες τους στις Υπηρεσίες του Υπουργείου Υγείας και στα εποπτευόμενα από αυτό Ν.Π.Δ.Δ και Ν.Π.Ι.Δ, αποκλείεται από τη σύναψη των προβλεπόμενων στο επίμαχο άρθρο συμβάσεων στις επίμαχες διατάξεις συμβάσεων.

Υπηρεσίες του Υπουργείου Υγείας και στα εποπτευόμενα από αυτό Ν.Π.Δ.Δ και Ν.Π.Ι.Δ από το δικαίωμα σύναψης των προβλεπόμενων στις διατάξεις αυτές συμβάσεων, εισάγεται έκδηλη άνιση μεταχείριση των προσώπων και επιχειρήσεων αυτών, που υπάγονται στην Ομοσπονδία μας, οι οποίες εξαιρούνται των συμβάσεων, έναντι των λοιπών επιχειρήσεων του κλάδου αυτού, οι οποίες υπάγονται στις προβλέψεις των επίμαχων διατάξεων και δικαιούνται να συνάψουν με το Ελληνικό Δημόσιο τις προβλεπόμενες συμβάσεις.

12. Η εισαγόμενη άνιση μεταχείριση είναι έκδηλη, δεδομένου ότι από κανένα σημείο των επίμαχων διατάξεων δεν προκύπτει η ανομοιότητα της κατάστασης των αποκλειόμενων προσώπων και επιχειρήσεων με τις συμβάσεις, ανομοιότητα η οποία θα δικαιολογούσε την ανόμοια μεταχείρισή επιχειρήσεις, που δικαιούνται να συνάψουν με το Ελληνικό Δημόσιο τις προβλεπόμενες μας. Ούτε, βέβαια, μνημονεύονται ή, έστω, προκύπτουν τα αξιολογικά κριτήρια, επί τη βάσει των οποίων πραγματοποιήθηκε ο εν λόγω διαχωρισμός και η επίμαχη διαφορετική και εις βάρος των αποκλειόμενων προσώπων και επιχειρήσεων άνιση μεταχείριση.
13. Το γεγονός δε ότι ορισμένες επιχειρήσεις παροχής υπηρεσιών ασφάλειας, φύλαξης και καθαριότητας έχουν ήδη παράσχει, κατά το παρελθόν, ή παρέχουν, τη δεδομένη χρονική στιγμή, τις υπηρεσίες τους στις Υπηρεσίες του Υπουργείου Υγείας και στα εποπτευόμενα από αυτό Ν.Π.Δ.Δ και Ν.Π.Ι.Δ, αποτελεί ένα γεγονός τυχαίο και συγκυριακό, το οποίο δεν είναι ικανό, από μόνο του και άνευ τινός άλλου, να αποτελέσει νόμιμη δικαιολογητική βάση για την πραγματοποιούμενη διαφοροποίηση και τον εισαγόμενο διαχωρισμό. Αντιθέτως, προκειμένου η διαφοροποίηση αυτή να είναι ανεκτή, θα απαιτούταν, επιπλέον, η παράθεση και τεκμηρίωση των λόγων εκείνων, οι οποίοι, πέραν του τυχαίου και συγκυριακού γεγονότος των ήδη παρασχεθεισών ή των τώρα παρεχόμενων υπηρεσιών, δικαιολογούν ή επιβάλλουν το διαχωρισμό αυτό.
14. Κάτι τέτοιο, ωστόσο, δεν πραγματοποιείται με τις προσβαλλόμενες διατάξεις, στις οποίες αναφέρεται, απλώς και μόνον, η εξαίρεση των συγκεκριμένων προσώπων και επιχειρήσεων από το δικαίωμα να συνάπτουν τις προβλεπόμενες συμβάσεις, χωρίς να αναφέρονται, πόσο μάλλον να αποδεικνύονται και να τεκμηριώνονται, σαφώς, ειδικώς και επαρκώς, οι λόγοι, που δικαιολογούν ή επιβάλλουν αυτή την εξαίρεση, σε αντίθεση, μάλιστα, με τις λοιπές επιχειρήσεις του αυτού κλάδου, που υπάγονται στις προσβαλλόμενες διατάξεις και

δικαιούνται να συνάψουν τις προβλεπόμενες συμβάσεις, με τις οποίες η διαφορά των αποκλειόμενων προσώπων και επιχειρήσεων δεν μνημονεύεται, πέραν του τυχαίου και συγκυριακού γεγονότος των ήδη παρασχεθεισών ή των τώρα παρεχόμενων υπηρεσιών.

15. Πέραν των ανωτέρω, με τον εισαγόμενο αποκλεισμό παραβιάζονται, εξίσου προφανώς και καταφανώς, τα συνταγματικώς κατοχυρωμένα δικαιώματα των αποκλειόμενων προσώπων και επιχειρήσεων, που υπάγονται στον κλάδο, τον οποίο εκπροσωπεί η Ομοσπονδία μας, που έγκεινται στην ανάπτυξη της ιδιωτικής οικονομικής πρωτοβουλίας και την άσκηση επιχειρηματικής δραστηριότητας, αλλά και το δικαίωμα στην εργασία, των εργαζόμενων στις επιχειρήσεις αυτές.
16. Τούτο δε διότι, η δυνατότητα σύναψης συμβάσεων μίσθωσης έργου και η κατ' αυτόν τον τρόπο παροχή των υπηρεσιών και ενάσκηση της επαγγελματικής δραστηριότητας των διαφόρων προσώπων και επιχειρήσεων, ιδιαίτερα στη σημερινή εποχή και εν μέσω της δυσβάσταχτης οικονομικής κατάστασης, που επικρατεί στη χώρα μας, αποτελεί, για πλήθος επιχειρήσεων, μεταξύ άλλων και του κλάδου μας, ζωτικής σημασίας για την επιβίωσή τους και για τη συνέχιση της επίτευξης των θεμιτών σκοπών τους και της άσκησης της επιχειρηματικής δραστηριότητάς τους.
17. Κατ' ακολουθίαν, ο αποκλεισμός και, μάλιστα, παντελώς αυθαίρετα και αναιτιολόγητα, ορισμένων προσώπων και επιχειρήσεων του κλάδου μας, από το δικαίωμα σύναψης των συμβάσεων αυτών, θέτει σε κίνδυνο τη βιωσιμότητα σωρείας επιχειρήσεων του κλάδου αυτού, αν δεν τις οδηγεί σε πλήρη αδυναμία επιβίωσης και εξακολούθησης άσκησης των θεμιτών επιχειρηματικών τους δραστηριοτήτων.
18. Και όλα τα ανωτέρω, μάλιστα, τη στιγμή, που δεν συντρέχει καμία εκ των προβλεπόμενων στο ίδιο το Σύνταγμα περιπτώσεων, κατά τις οποίες θα ήταν δυνατός ο αποκλεισμός αυτός. Και τούτο διότι, η άσκηση των επιχειρηματικών δραστηριοτήτων των αποκλειόμενων προσώπων και επιχειρήσεων του κλάδου μας και η κατ' αυτόν τον τρόπο ανάπτυξη της ιδιωτικής οικονομικής πρωτοβουλίας, δεν αναπτύσσεται σε βάρος της ελευθερίας και της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, ούτε προς βλάβη της εθνικής οικονομίας, ούτε, βέβαια, προσβάλλει τα δικαιώματα των άλλων, ούτε και παραβιάζει το Σύνταγμα ή τα χρηστά ήθη.

19. Ιδίως δε στην περίπτωση των επιχειρήσεων του ικλάδου μας, λόγω της φύσης του αντικειμένου τους, συμβαίνει το ακριβώς αντίθετο. Πιο συγκεκριμένα, δεδομένου ότι όλες οι επιχειρήσεις παρέχουν υπηρεσίες φύλαξης και ασφάλειας, ενώ, πλέον, οι περισσότερες εξ αυτών παρέχουν και υπηρεσίες καθαριότητας, εξ ορισμού προκύπτει ότι η δραστηριοποίηση τέτοιου είδους επιχειρήσεων μόνον ωφέλεια δύναται να έχει, τόσο υπέρ τρίτων, όσο και υπέρ του συνόλου της κοινωνίας, καθώς συμβάλλει στη διασφάλιση της δημόσιας και όχι μόνον ασφάλειας, αλλά και στην προστασία της δημόσιας υγείας, με αποτέλεσμα όχι μόνον την επίτευξη κέρδους υπέρ των επιχειρήσεων αυτών, αλλά και την εξυπηρέτηση σκοπών κοινής ωφέλειας και την προάσπιση του δημοσίου συμφέροντος.
20. Κατ' ακολουθίαν, βέβαια, από τη βιωσιμότητα και συνέχιση της λειτουργίας των εν λόγω επιχειρήσεων, εξαρτάται η διατήρηση των θέσεων και η εξακολούθηση άσκησης του δικαιώματος στην εργασία του συνόλου των εργαζομένων στις επιχειρήσεις αυτές, ο αριθμός των οποίων κάθε άλλο παρά αμελητέος είναι. Συνεπώς, η παραβίαση του δικαιώματος των αποκλειόμενων επιχειρήσεων του ικλάδου μας στην οικονομική ελευθερία, την άσκηση επιχειρηματικής δραστηριότητας και την ανάπτυξη της ιδιωτικής οικονομικής πρωτοβουλίας, αναπόφευκτα οδηγεί στην παραβίαση του δικαιώματος των εργαζομένων στις επιχειρήσεις αυτές στην εργασία, λαμβανομένων υπ' όψιν, μάλιστα, των υψηλών ποσοστών ανεργίας στη χώρα μας και της δυσκολίας εξεύρεσης άλλης εργασίας, σε περίπτωση απόλυτης.
21. Σε κάθε περίπτωση, εάν ήθελε, τυχόν, κριθεί, ότι με τις προσβαλλόμενες διατάξεις δεν υφίστανται συνταγματικές παραβιάσεις, παρά μόνον εισάγονται ορισμένοι περιορισμοί στην οικονομική ελευθερία, την άσκηση επιχειρηματικής δραστηριότητας και την ανάπτυξη της ιδιωτικής οικονομικής πρωτοβουλίας των αποκλειόμενων προσώπων και επιχειρήσεων του ικλάδου μας, σημειώνεται ότι οι περιορισμοί αυτοί σε καμία περίπτωση δεν είναι συνταγματικώς θεμιτοί και ανεκτοί.
22. Και τούτο διότι, κατ' αρχάς και όπως προεκτέθηκε, ο εισαγόμενος περιορισμός είναι αυθαίρετος και αδικαιολόγητος, καθώς δεν επιβάλλεται από λόγους δημοσίου συμφέροντος, η εξυπηρέτηση και η προστασία του οποίου να καθιστούν δικαιολογημένο ή αικόμη και επιβλητέο τον περιορισμό αυτό. Αντιθέτως, μάλιστα, με την άσκηση των επιχειρηματικών δραστηριοτήτων των

επιχειρήσεων του ικάδου μας, το δημόσιο συμφέρον όχι μόνο δεν βλάπτεται και δεν υπονομεύεται, αλλά εξυπηρετείται.

23. Παράλληλα, ο περιορισμός αυτός αντιβαίνει στη συνταγματικώς κατοχυρωμένη αρχή της αναλογικότητας, καθώς, κατ' αρχάς, από κανένα σημείο των προσβαλλόμενων διατάξεων ή της αιτιολογικής έκθεσης του επίμαχου νόμου δεν προκύπτει ο επιδιωκόμενος σκοπός. Ως εκ τούτου, είναι εξ ορισμού αδύνατη η εκτίμηση και αξιολόγηση του επιβαλλόμενου περιορισμού, ως προς τον πρόσφορο, αναγκαίο και αναλογικό εν στενή εννοίᾳ χαρακτήρα του ή μη.
24. Ακόμη, όμως και αν ήθελε, τυχόν, θεωρηθεί, ότι ο επιδιωκόμενος σκοπός των προσβαλλόμενων διατάξεων συνίσταται στην αποτελεσματικότερη, αποδοτικότερη και πληρέστερη δυνατή παροχή υπηρεσιών, ικανή να ανταποκριθεί στις αυξημένες απαιτήσεις καθαριότητας και φύλαξης, που, εξ ορισμού και εκ φύσεως, έχουν οι Υπηρεσίες του Υπουργείου Υγείας και τα εποπτευόμενα από αυτό Ν.Π.Δ.Δ και Ν.Π.Ι.Δ, ακόμη και στην περίπτωση αυτή, ο επιβαλλόμενος περιορισμός αντίκειται, προδήλως και καταφανής, στη συνταγματική αρχή της αναλογικότητας.
25. Τούτο δε διότι, κατ' αρχάς, ο επιβαλλόμενος, υπέρμετρος περιορισμός δεν είναι πρόσφορος, για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού, υπό την έννοια ότι δεν είναι ικανός να επιφέρει το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα. Και τούτο διότι, η αποτελεσματική και πληρέστερη δυνατή παροχή υπηρεσιών φύλαξης και καθαριότητας ουδόλως εξαρτάται και ουδεμία σχέση έχει με την παροχή ή μη των αυτών υπηρεσιών στις αυτές Υπηρεσίες, τα Ν.Π.Δ.Δ και τα Ν.Π.Ι.Δ του Υπουργείου Υγείας, είτε κατά το παρελθόν, είτε κατά την παρούσα χρονική σπιγμή. Η επίτευξη, δηλαδή, του επιδιωκόμενου σκοπού, ουδόλως επηρεάζεται από την ύπαρξη ή μη επακριβούς γνώσης των συγκεκριμένων κτιρίων, στα οποία παρέχονται οι υπηρεσίες, γνώση, την οποία έχουν μόνον όσοι έχουν ήδη παράσχει ή παρέχουν σήμερα τις υπηρεσίες τους και η οποία, ωστόσο, εύκολα και γρήγορα δύναται να αποκτηθεί από τον οποιονδήποτε αναλάβει να παρέχει τις αυτές υπηρεσίες εφεξής.
26. Αντιθέτως, υφίσταται σωρεία άλλων κριτηρίων, τα οποία θα δύναντο να συμπεριλαμβάνονται στις προσβαλλόμενες διατάξεις, η πλήρωση των οποίων θα ήταν απολύτως ικανή να συμβάλει και να προάγει την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού. Ένα τέτοιο κριτήριο είναι το χρονικό διάστημα άσκησης της απαιτούμενης επαγγελματικής και επιχειρηματικής δραστηριότητας και η συνεπεία αυτού εμπειρία των προσώπων και των επιχειρήσεων στην παροχή των

απαιτούμενων υπηρεσιών, γενικά και όχι συγκεκριμένα σε Υπηρεσίες σχετιζόμενες με το Υπουργείο Υγείας, δεδομένου, μάλιστα, ότι οι υπηρεσίες καθαριότητας και φύλαξης δεν διαφέρουν σημαντικά, αναλόγως του είδους του κτιρίου, στο οποίο παρέχονται. Ένα άλλο κριτήριο είναι το απασχολούμενο προσωπικό, ήτοι το μέγεθος του ανθρώπινου δυναμικού των επιχειρήσεων, προκειμένου να διαπιστωθεί η πρακτική δυνατότητα ανταπόκρισής τους στις ανάγκες του Υπουργείου Υγείας και η ικανότητά τους ως προς την κάλυψη των απαιτήσεων των Υπηρεσιών, στις οποίες παρέχουν τις υπηρεσίες τους.

27. Καθίσταται, συνεπώς, σαφές, ότι η επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού, μέσω της επιβολής του τεθειμένου στα αποκλειόμενα πρόσωπα και επιχειρήσεις του κλάδου μας περιορισμού, είναι αδύνατη και, ως εκ τούτου, **ο επιβαλλόμενος περιορισμός δεν είναι πρόσφορος**, για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού, καθώς δεν είναι ικανός να επιφέρει το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα.
28. Περαιτέρω, ο επιβαλλόμενος, **υπέρμετρος περιορισμός δεν είναι αναγκαίος**, για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού, υπό την έννοια ότι δεν αποτελεί το μόνο και, σε καμία περίπτωση, το τηπίστερο μέσο για την επέλευση του επιδιωκόμενου αποτελέσματος. Και τούτο διότι, η αποτελεσματική και πληρέστερη δυνατή παροχή υπηρεσιών φύλαξης και καθαριότητας, δύναται κάλλιστα να επιτευχθεί, μέσω της εισαγωγής προϋποθέσεων και κριτηρίων επιλογής των προσώπων και επιχειρήσεων, τα οποία να μη στηρίζονται σε ένα τυχαίο και συγκυριακό γεγονός και να μη συνεπάγονται τον αυθαίρετο αποκλεισμό ορισμένων προσώπων και επιχειρήσεων, εξαιτίας του τυχαίου και συγκυριακού αυτού γεγονότος.
29. Δύνανται, δηλαδή, να εισάγονται προϋποθέσεις και κριτήρια επιλογής των επιχειρήσεων, τα οποία να είναι αντικειμενικά, αξιοκρατικά και αξιολογικά και από τα οποία να διαπιστώνεται η πρακτική δυνατότητα ανταπόκρισης των επιλεγόμενων επιχειρήσεων στις απαιτήσεις των Υπηρεσιών, των Ν.Π.Δ.Δ και των Ν.Π.Ι.Δ του Υπουργείου Υγείας.
30. Τέτοια κριτήρια δύνανται να είναι, μεταξύ άλλων, όπως προαναφέρθηκε, το χρονικό διάστημα άσκησης της απαιτούμενης επαγγελματικής και επιχειρηματικής δραστηριότητας και η συνεπεία αυτού εμπειρία των προσώπων και των επιχειρήσεων στην παροχή των απαιτούμενων υπηρεσιών, γενικά και όχι συγκεκριμένα σε Υπηρεσίες σχετιζόμενες με το Υπουργείο Υγείας, καθώς επίσης και το απασχολούμενο προσωπικό, ήτοι το μέγεθος του ανθρώπινου δυναμικού των επιλεγόμενων επιχειρήσεων.

31. Καθίσταται, συνεπώς, σαφές, ότι η επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού, μέσω της επιβολής του τεθειμένου στα αποκλειόμενα πρόσωπα και επιχειρήσεις του κλάδου μας περιορισμού, δεν είναι η μόνη ή η τηπιότερη λύση και διόδος και, ως εκ τούτου, ο επιβαλλόμενος περιορισμός δεν είναι αναγκαίος, για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού, καθώς δεν αποτελεί το μόνο και, σε καμία περίπτωση, το τηπιότερο μέσο για την επέλευση του επιδιωκόμενου αποτελέσματος.
32. Τέλος, **ο επιβαλλόμενος, υπέρμετρος περιορισμός δεν είναι αναλογικός εν στενή εννοίᾳ**, καθώς η βλάβη, που προκαλείται εις βάρος των αποκλειόμενων προσώπων και επιχειρήσεων του κλάδου μας, είναι σημαντικά ανώτερη, ποσοτικά και ποιοτικά, από την ωφέλεια, που επιτυγχάνεται με αυτόν.
33. Ειδικότερα, όπως ήδη επισημάνθηκε, η δυνατότητα σύναψης των προβλεπόμενων συμβάσεων και η κατ' αυτόν τον τρόπο άσκηση των επαγγελματικών και επιχειρηματικών δραστηριοτήτων των αποκλειόμενων προσώπων και επιχειρήσεων είναι ζωτικής σημασίας για πλήθος εξ αυτών, ο δε αποκλεισμός τους από τη δυνατότητα αυτή θα οδηγήσει τις επιχειρήσεις αυτές σε αδυναμία άσκησης των επιχειρηματικών τους δραστηριοτήτων και επιδίωξης των θεμιτών τους σκοπών. Είναι, συνεπώς, σαφές, ότι η εις βάρος των αποκλειόμενων προσώπων και επιχειρήσεων του κλάδου μας προκαλούμενη βλάβη είναι ιδιαίτερα σημαντική, ενώ, σε ορισμένες περιπτώσεις, θα δημιουργήσει σοβαρότατα ζητήματα βιωσιμότητας των επιχειρήσεων αυτών.
34. Άλλωστε, όπως προεκτέθηκε, η άσκηση των επιχειρηματικών δραστηριοτήτων των αποκλειόμενων προσώπων και επιχειρήσεων δεν ευρίσκεται, στην προκειμένη περίπτωση, σε σύγκρουση με το δημόσιο συμφέρον και την κοινή ωφέλεια, αλλά, αντιθέτως, συμβάλλει στην προάσπιση και εξυπηρέτηση αιμφότερων αυτών. Ως εκ τούτου, δεν τίθεται, εν προκειμένω, ζήτημα στάθμισης της επερχόμενης ωφέλειας με την εις βάρος μας προκαλούμενη βλάβη, δεδομένου ότι η επιδιωκόμενη ωφέλεια επιτυγχάνεται ούτως ή άλλως, δεδομένου ότι οι υπηρεσίες φύλαξης και καθαριότητας θα εξακολουθήσουν να παρέχονται, ανεξαρτήτως του προσώπου ή των επιχειρήσεων, που θα προβαίνουν στην παροχή των υπηρεσιών αυτών.
35. Συνεπώς, ο επίμαχος επιβαλλόμενος περιορισμός έχει ως συνέπεια την εις βάρος μας πρόκληση σημαντικότατης βλάβης, χωρίς την ταυτόχρονη αύξηση, ποιοτικά και ποσοτικά, της επερχόμενης ωφέλειας, η επίτευξη και επέλευση της οποίας θα επέλθει, ούτως ή άλλως, αδιαμφισβήτητα και αναμφίβολα.

36. Συνεπεία όλων των ανωτέρω, καθίσταται σαφές ότι, με τις ρυθμίσεις ατομικού περιεχομένου, που εισάγονται με τις προσβαλλόμενες διατάξεις του άρθρου 97 του ν. 4368/2016, παραβιάζονται τα κατοχυρωμένα, στα άρθρα 4, 5, 22, 25 και 106 του Συντάγματος δικαιώματα των αποκλειόμενων προσώπων και επιχειρήσεων του ικλάδου μας στην ισότητα, την οικονομική ελευθερία, την άσκηση της επιχειρηματικής δραστηριότητας, την ανάπτυξη της ιδιωτικής οικονομικής πρωτοβουλίας και την εργασία, αλλά και η αρχή της αναλογικότητας.
37. Για το λόγο αυτό, οι ρυθμίσεις ατομικού περιεχομένου, που εισάγονται με τις προσβαλλόμενες διατάξεις του άρθρου 97 του ν. 4368/2016, θα πρέπει να κριθούν ακυρωτέες και ανίσχυρες ως αντισυνταγματικές από το Δικαστήριο Σας.

Γ. Παραβίαση των γενικών αρχών και κανόνων του ενωσιακού και εθνικού δικαίου, που διέπουν τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων

Μη νόμιμη σύναψη δημοσίων συμβάσεων υπηρεσιών χωρίς διενέργεια δημόσιου διαγωνισμού

1. Η σύναψη συμβάσεων για προμήθεια προϊόντων και παροχή υπηρεσιών **πραγματοποιείται υποχρεωτικά με διενέργεια δημόσιου διαγωνισμού (ανοικτού ή κλειστού)**, κατά τη διαδικασία που προβλέπουν οι διατάξεις του άρθρου 22 του Π.Δ. 60/2007 (Προσαρμογή της Ελληνικής Νομοθεσίας στις διατάξεις της Οδηγίας 2004/18/EK «περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών», όπως τροποποιήθηκε με την Οδηγία 2005/51/EK της Επιτροπής και την Οδηγία 2005/75/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 16.11.2005) είτε με διενέργεια της διαγωνιστικής διαδικασίας της διαπραγμάτευσης με ή χωρίς δημοσίευση διακήρυξης.
2. Η δε **διαδικασίες του ανοικτού και κλειστού διαγωνισμού** και διαπραγμάτευσης διέπονται συνολικά από τις διατάξεις του Π.Δ. 60/2007, του Π.Δ. 118/2007 (Κανονισμός Προμηθειών Δημοσίου) και του Ν. 2286/1995.
3. Ειδικότερα σύμφωνα με το Π.Δ. 60/2007, με τίτλο (Προσαρμογή της Ελληνικής Νομοθεσίας στις διατάξεις της Οδηγίας 2004/18/EK «περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών», όπως τροποποιήθηκε με την Οδηγία 2005/51/EK της Επιτροπής

και την Οδηγία 2005/75/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 16.11.2005) (Φ.Ε.Κ. 64 Α'), ορίζει στο άρθρο 2 παρ. 11 ότι «α) ανοικτές διαδικασίες είναι οι διαδικασίες στο πλαίσιο των οποίων κάθε ενδιαφερόμενος οικονομικός φορέας μπορεί να υποβάλλει προσφορά, β) κλειστές διαδικασίες είναι οι διαδικασίες, στις οποίες κάθε οικονομικός φορέας μπορεί να ζητήσει την συμμετοχή, αλλά στο πλαίσιο των οποίων μόνο οι οικονομικοί φορείς που έχουν προσκληθεί από την αναθέτουσα αρχή μπορούν να υποβάλλουν προσφορά, γ) ..., δ) διαδικασίες με διαπραγμάτευση είναι οι διαδικασίες, στο πλαίσιο των οποίων οι αναθέτουσες αρχές διαβουλεύονται με τους οικονομικούς φορείς της επιλογής τους και διαπραγματεύονται τους όρους της σύμβασης με έναν ή περισσότερους από αυτούς... », στο άρθρο 22 ότι «**οι αναθέτουσες αρχές συνάπτουν τις δημόσιες συμβάσεις προσφεύγοντας στην ανοικτή ή κλειστή διαδικασία...** στις ειδικές περιπτώσεις και περιστάσεις που προβλέπονται στα άρθρα 24 και 25, μπορούν να προσφεύγουν στη διαδικασία με διαπραγμάτευση με ή χωρίς δημοσίευση προκήρυξης διαγωνισμού». Σύμφωνα δε με το άρθρο 24 προβλέπεται ότι «1. Οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να συνάπτουν δημόσιες συμβάσεις προσφεύγοντας σε διαδικασία με διαπραγμάτευση, αφού προηγηθεί δημοσίευση προκήρυξης διαγωνισμού, στις ακόλουθες περιπτώσεις: α) Σε περίπτωση μη κανονικών προσφορών ή κατάθεσης προσφορών που είναι απαράδεκτες σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις, τηρουμένων των οριζομένων στις διατάξεις των άρθρων 28, 39 έως 52 και 55, έπειτα από ανοικτή ή κλειστή διαδικασία ή ανταγωνιστικό διάλογο, με την προϋπόθεση ότι οι αρχικοί όροι της σύμβασης δεν τροποποιούνται ουσιωδώς. Οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να μη δημοσιεύουν προκήρυξη διαγωνισμού, εάν στη διαδικασία με διαπραγμάτευση περιλαμβάνουν όλους τους προσφέροντες που πληρούν τα κριτήρια των άρθρων 43 έως 50 και οι οποίοι, κατά την ανοικτή ή κλειστή διαδικασία ή τον προηγηθέντα ανταγωνιστικό διάλογο, υπέβαλαν παραδεκτές προσφορές. β) Σε εξαιρετικές περιπτώσεις, όταν πρόκειται για έργα, προμήθειες ή υπηρεσίες των οποίων η φύση ή διάφοροι αστάθμητοι παράγοντες δεν επιτρέπουν το συνολικό προκαθορισμό των τιμών. γ) Στον τομέα των υπηρεσιών, ιδίως κατά την έννοια της κατηγορίας 6 του Παραρτήματος II Α και για παροχές διανοητικής εργασίας, όπως η σύλληψη έργου, στο μέτρο που η φύση των προς παροχή εργασιών δεν επιτρέπει τον καθορισμό με επαρκή ακρίβεια των προδιαγραφών της σύμβασης, ώστε να επιτρέπεται η ανάθεση της με επιλογή της καλύτερης προσφοράς, σύμφωνα με τους κανόνες που διέπουν την ανοικτή ή την κλειστή διαδικασία. δ) 2. Στις περιπτώσεις που αναφέρονται στην παράγραφο 1, οι αναθέτουσες αρχές διαπραγματεύονται με τους προσφέροντες προκειμένου αυτοί να

προσαρμόζουν τις προσφορές τους στους όρους της προκήρυξης του διαγωνισμού, της συγγραφής υποχρεώσεων και των λοιπών τευχών του διαγωνισμού και προκειμένου να επιτευχθεί η καλύτερη προσφορά, σύμφωνα με το άρθρο 51 παράγραφος 1. 3. Κατά τη διάρκεια της διαπραγμάτευσης, οι αναθέτουσες αρχές εξασφαλίζουν **την ίση μεταχείριση όλων των προσφερόντων**. Ειδικότερα, δεν παρέχουν, κατά τρόπο που να δημιουργεί διακρίσεις, πληροφορίες που ευνοούν ορισμένους προσφέροντες σε σχέση με άλλους. 4. Οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να προβλέπουν στην προκήρυξη ή στη συγγραφή υποχρεώσεων ότι η διαδικασία με διαπραγμάτευση διεξάγεται σε διαδοχικές φάσεις ώστε να μειώνεται ο αριθμός των προς διαπραγμάτευση προσφορών με την εφαρμογή των προβλεπόμενων κριτηρίων ανάθεσης. Επίσης το άρθρο 25 προβλέπει ότι Οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να συνάπτουν τις δημόσιες συμβάσεις τους προσφεύγοντας σε διαδικασία με διαπραγμάτευση, χωρίς να προηγείται δημοσίευση σχετικής προκήρυξης, στις ακόλουθες περιπτώσεις: 1) Προκειμένου για δημόσιες συμβάσεις έργων, προμηθειών και υπηρεσιών: α) εάν, ύστερα από ανοικτή ή κλειστή διαδικασία, δεν υποβλήθηκε καμία προσφορά ή καμία από τις υποβληθείσες προσφορές δεν κρίνεται κατάλληλη, ή εάν δεν υπάρχει κανείς υποψήφιος, εφόσον δεν έχουν τροποποιηθεί ουσιωδώς οι αρχικοί όροι της σύμβασης και με την προϋπόθεση ότι διαβιβάζεται σχετική έκθεση στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ύστερα από αίτημα της, β) εάν, για λόγους τεχνικούς, καλλιτεχνικούς ή σχετικούς με την προστασία αποκλειστικών δικαιωμάτων, η σύμβαση μπορεί να ανατεθεί μόνο σε συγκεκριμένο οικονομικό φορέα, γ) στο μέτρο που είναι απολύτως απαραίτητο, εάν λόγω κατεπείγουσας ανάγκης, οφειλόμενης σε γεγονότα απρόβλεπτα για τις ενδιαφερόμενες αναθέτουσες αρχές, δεν είναι δυνατή η τήρηση των προθεσμιών που προβλέπονται για τις ανοικτές, κλειστές ή με διαπραγμάτευση διαδικασίες με δημοσίευση προκήρυξης διαγωνισμού που αναφέρονται στο άρθρο 24. Οι περιστάσεις που επικαλούνται οι αναθέτουσες αρχές για την αιτιολόγηση της κατεπείγουσας ανάγκης δεν πρέπει σε καμία περίπτωση να απορρέουν από δική τους ευθύνη. 2) Προκειμένου για δημόσιες συμβάσεις προμηθειών: α) όταν τα σχετικά προϊόντα κατασκευάζονται αποκλειστικά για σκοπούς έρευνας, πειραματισμού, μελέτης ή ανάπτυξης, προκειμένου για ποσότητα που δεν εξασφαλίζει την εμπορική βιωσιμότητα του προϊόντος ή την απόσβεση των δαπανών έρευνας και ανάπτυξης. β) όταν αφορούν συμπληρωματικές παραδόσεις που πραγματοποιούνται από τον αρχικό προμηθευτή και προορίζονται είτε για τη μερική ανανέωση προμηθειών ή εγκαταστάσεων τρέχουσας χρήσης είτε για την επέκταση υφιστάμενων προμηθειών ή

εγκαταστάσεων, εφόσον η αλλαγή προιμηθευτή θα υποχρέωνε την αναθέτουσα αρχή να προμηθευτεί υλικό με διαφορετικά τεχνικά χαρακτηριστικά, τα οποία είναι ασυμβίβαστα ή προκαλούν δυσανάλογες τεχνικές δυσχέρειες ως προς τη χρήση και συντήρηση. Η διάρκεια των εν λόγω συμβάσεων καθώς και των ανανεώσιμων συμβάσεων δεν υπερβαίνει τα τρία έτη, εκτός αν συντρέχουν εξαιρετικοί λόγοι, η συνδρομή των οποίων θα πρέπει να αιτιολογείται ειδικώς, γ) όταν πρόκειται για προμήθειες που είναι εισηγμένες και αγοράζονται σε χρηματιστήριο βασικών προϊόντων δ) όταν έχουν ως αντικείμενο προμήθεια ειδών, υπό ιδιαίτερα ευνοϊκούς όρους, είτε από έναν προμηθευτή που έπαυσε οριστικά την εμπορική δραστηριότητα του, είτε από τον σύνδικο ή τον εικαθαριστή μιας πτώχευσης ή αναγκαστικής εκκαθάρισης. 3) Προκειμένου για δημόσιες συμβάσεις υπηρεσιών: όταν η σχετική σύμβαση έπεται διαγωνισμού μελετών και πρέπει, σύμφωνα με τους εφαρμοστέους κανόνες, να ανατεθεί στο νικητή ή σε έναν από τους νικητές του διαγωνισμού αυτού. Στην τελευταία αυτή περίπτωση, όλοι οι νικητές του διαγωνισμού καλούνται να συμμετάσχουν στις διαπραγματεύσεις. 4) Προκειμένου για δημόσιες συμβάσεις έργων και υπηρεσιών: α) όταν αφορούν συμπληρωματικά έργα ή υπηρεσίες που δεν περιλαμβάνονται στην αρχικώς κατακυρωθείσα μελέτη ούτε στην αρχική σύμβαση και τα οποία, λόγω μη προβλέψιμων περιστάσεων, κατέστησαν αναγκαία για την εκτέλεση των εργασιών ή της υπηρεσίας, όπως περιγράφεται στην αρχική σύμβαση, υπό την προϋπόθεση ότι η ανάθεση γίνεται στον οικονομικό φορέα που εκτελεί τις υπηρεσίες αυτές ή την υπηρεσία αυτή, εφόσον τα συμπληρωματικά έργα ή οι υπηρεσίες είτε δεν μπορούν, από τεχνική ή οικονομική άποψη, να διαχωρισθούν από την αρχική σύμβαση χωρίς να δημιουργηθούν μείζονα προβλήματα για τις αναθέτουσες αρχές είτε μπορούν να διαχωρισθούν από την εκτέλεση της αρχικής σύμβασης, πλην όμως είναι απόλυτα αναγκαία για την ολοκλήρωση της. Το σωρευτικό ποσό των συναπτομένων συμβάσεων συμπληρωματικών έργων ή υπηρεσιών δεν επιτρέπεται να υπερβαίνει το 50% του ποσού της αρχικής σύμβασης β) όταν έχουν ως αντικείμενο νέα έργα ή υπηρεσίες που συνίστανται στην επανάληψη παρόμοιων έργων ή υπηρεσιών που ανατέθηκαν στον οικονομικό φορέα ανάδοχο της αρχικής σύμβασης από τις ίδιες αναθέτουσες αρχές, υπό την προϋπόθεση ότι αυτά τα έργα ή οι υπηρεσίες είναι σύμφωνες με μία βασική μελέτη που αποτέλεσε αντικείμενο αρχικής σύμβασης και η οποία έχει συναφθεί σύμφωνα με την ανοικτή ή την κλειστή διαδικασία. Η δυνατότητα προσφυγής στη διαδικασία αυτή πρέπει να επισημαίνεται ήδη κατά την αρχική προκήρυξη διαγωνισμού, και το συνολικό προβλεπόμενο ποσό

για τη συνέχιση των εργασιών ή υπηρεσιών λαμβάνεται υπόψη από τις αναθέτουσες αρχές κατά την εφαρμογή του άρθρου 6. **Προσφυγή στη διαδικασία αυτή επιτρέπεται μόνο επί μια τριετία μετά τη σύναψη της αρχικής σύμβασης.**

4. Κατά την έννοια της ανωτέρω διάταξης, **για τη σύναψη συμβάσεων παροχής υπηρεσιών θα πρέπει, υποχρεωτικά, να διενεργείται ανοικτός ή κλειστός διαγωνισμός**, ενώ εξαιρετικά, η αναθέτουσα αρχή μπορεί να συνάψει σύμβαση παροχής υπηρεσιών με τη διαδικασία της διαπραγμάτευσης, χωρίς να έχει προηγηθεί δημοσίευση σχετικής προκήρυξης, στις περιοριστικά αναφερόμενες περιπτώσεις των διατάξεων των ως άνω άρθρων 24 και 25 Π.Δ. 60/2007, οι οποίες, καθώς εισάγουν παρέκκλιση από τον κανόνα, είναι στενά ερμηνευτέες και το βάρος απόδειξης φέρει όποιος τις επικαλείται (πρβλ. ΕΣ 158/2009 Πράξη, VI Τμήματος, ΕΔΔΔΔ 2009/217). Ως εκ τούτου κατά τις παραπάνω διατάξεις νόμου που αποτελούν μεταφορά κοινοτικών διατάξεων αυξημένης τυπικής ισχύος, απαγορεύεται η **σύναψη δημοσίων συμβάσεων υπηρεσιών φύλαξης, καθαριότητας ή στίπισης** χωρίς τη διενέργεια ανοικτού ή κλειστού δημοσίου διαγωνισμού ή τη διενέργεια της διαγωνιστικής διαδικασίας της διαπραγμάτευσης και πάλι με υποβολή προσφορών από τους διαγωνιζομένους σύμφωνα με τις ανωτέρω διατάξεις, πλην όμως όλως εξαιρετικώς και εφόσον συντρέχουν σωρευτικά οι σχετικές προϋποθέσεις του νόμου. Τυχόν δε σύναψη σύμβασης υπηρεσιών χωρίς τη διενέργεια των σχετικών παραπάνω διαγωνιστικών διαδικασιών είναι όλως μη νόμιμη και παραβιάζει κατάφωρα όχι μόνο το εσωτερικό αλλά και το κοινοτικό δίκαιο.
5. Επιπρόσθετα, στο άρθρο 8 παρ. 3 του Π.Δ. 60/2007 «Προσαρμογή της Ελληνικής Νομοθεσίας στις διατάξεις της οδηγίας 2004/75/Ε.Κ. «περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών», όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 2005/75/Ε.Κ. του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 16ης Νοεμβρίου 2005», ορίζεται ότι : «Κανένα σχέδιο έργου και καμία σύμβαση προμήθειας ή υπηρεσιών **δεν επιτρέπεται να κατατμηθεί**, προκειμένου να αποφευχθεί η εφαρμογή των διατάξεων του παρόντος διατάγματος».
6. Εξ άλλου, σύμφωνα με το άρθρο 6 παρ. 1 του ως άνω Π.Δ.: «Το παρόν εφαρμόζεται στις δημόσιες συμβάσεις έργων, προμηθειών και υπηρεσιών των οποίων η εκτιμώμενη αξία εκτός φόρου προστιθέμενης αξίας (Φ.Π.Α.) είναι ίση ή ανώτερη από τα ακόλουθα κατώτατα όρια : α) 137.000 ευρώ, για τις δημόσιες συμβάσεις προμηθειών και υπηρεσιών» (ήδη το ποσόν αυτό έχει

τροποποιηθεί στις 133.000 ευρώ με τον Κανονισμό 1422/2007 της Επιτροπής της 4-12-2007).

7. Το ανωτέρω Προεδρικό Διάταγμα προβλέπει περαιτέρω τη διεξαγωγή διαγωνισμών ανοικτών, κλειστών, με διαπραγμάτευση (με δημοσίευση και χωρίς δημοσίευση προκήρυξης διαγωνισμού) και ανταγωνιστικού διαλόγου προς σύναψη των κατά τα άνω δημοσίων συμβάσεων, στα άρθρα 22 έως 25. Σύμφωνα με το ισχύον θεσμικό πλαίσιο περί προμηθειών και υπηρεσιών η προϋπολογιζόμενη δαπάνη της προμήθειας είναι καθοριστική για το είδος της διαδικασίας, την οποία ο προμηθευόμενος φορέας οφείλει να τηρήσει. Ανάλογα δηλαδή με τον προϋπολογισμό του έργου, και κατά συνέπεια τη σοβαρότητα της δαπάνης, η επιλογή του κατάλληλου τακτικού διαγωνισμού για την προμήθεια αυτή αποβλέπει στην προσέλευση μεγάλου ή ικανού αριθμού προμηθευτών και κατ' ακολουθία στην ανάπτυξη επαρκούς ανταγωνισμού, με αντικειμενικό σκοπό την επιλογή της πλέον συμφέρουσας προσφοράς από τεχνικής και οικονομικής απόψεως για τον φορέα που διενεργεί τον σχετικό διαγωνισμό.
8. Ως εκ τούτου δεν είναι επιτρεπτή η κατάτμηση μιας προμήθειας ομοιών ή ομοειδών κατηγοριών αγαθών ή υπηρεσιών σε περισσότερες προμήθειες, όταν από τεχνική και ουσιαστική άποψη όχι μόνο μπορούν, αλλά και επιβάλλεται, για το οικονομοτεχνικώς άρτιο και συμφέρον του έργου να αποτελέσουν αντικείμενο ενιαίας διαδικασίας (διαγωνισμού – σύμβασης). Ως κατάτμηση νοείται η ανάληψη πολλαπλών νομικών δεσμεύσεων (συμβάσεων) χαμηλού προϋπολογισμού που, αντικειμενικά καταλήγει στην αποφυγή της ενδεδειγμένης, με βάση τον συνολικό προϋπολογισμό του έργου, διαδικασίας προμήθειας (π.χ. ανοικτή) και την προσφυγή σε απλούστερη ή συντομότερη (π.χ. πρόχειρη ή με διαπραγμάτευση), με αποτέλεσμα την καταστρατήγηση των κειμένων περί προμηθειών διατάξεων (πρβλ. Ε.Σ. πορίσματα για τον έλεγχο νομιμότητας δημοσίων συμβάσεων 23/2000, 26/2003, 67/2003).
9. Η κατάτμηση επιτρέπεται μόνο στη περίπτωση που η προμήθεια από την φύση της δεν μπορεί να υλοποιηθεί με ενιαίο τρόπο, δηλαδή αν πρόκειται για προμήθεια ανόμοιών αγαθών ή υπηρεσιών, γεγονός που πρέπει να αιτιολογείται και τεκμηριώνεται αναλυτικά και διεξοδικά από την αρμόδια υπηρεσία, όπως άλλωστε όλες οι ενέργειες των φορέων κατά την διαδικασία των διαγωνισμών (πρβλ. Πρακτικά Ε' Κλιμ. Ε.Σ. 7,44,125/2000, 17,23,97/2002).
10. Ως ομοειδή είδη – υπηρεσίες θεωρούνται αυτά που, κατά τις συναλλακτικές αντιλήψεις και ήθη συνιστούν μερικότερες κατηγορίες του αυτού αγαθού και για τα οποία η ίδια κατηγορία υποψήφιων προμηθευτών ενδιαφέρεται να διεξαχθεί

ενιαία διαδικασία (βλ. Γνωμοδότηση ΝΣΚ 266/2009, πρβλ. 80/2004 Γνωμοδότηση Ν.Σ.Κ.).

11. Εν προκειμένω, με την προσβαλλόμενη εισάγεται **ανεπίτρεπτα και κατά παράβαση** ρητών νομοθετικών διατάξεων εσωτερικού και κυρίως κοινοτικού δικαίου η δυνατότητα σύναψης δημοσίων συμβάσεων παροχής υπηρεσιών φύλαξης, καθαριότητας και σίτισης **χωρίς την διενέργεια δημοσίου ανοικτού ή κλειστού διαγωνισμού**, χωρίς την διενέργεια έστω διαγωνιστικής διαδικασίας διαπραγμάτευσης κατ' επίκληση όμως και με τη συνδρομή των στενά ερμηνευομένων προϋποθέσεων που θέτουν οι παραπάνω διατάξεις του κοινοτικού δικαίου καθώς και οι διατάξεις του εσωτερικού δικαίου που ενσωμάτωσαν στο ελληνικό δίκαιο τις προβλέψεις του κοινοτικού νομοθέτη.
12. Πολλώ δε μάλλον, με την προσβαλλόμενη διάταξη επιχειρείται ανεπίτρεπτη **κατάτμηση** πολλαπλών νομικών δεσμεύσεων (συμβάσεων υπηρεσιών φύλαξης, καθαριότητας και σίτισης) χαμηλού προϋπολογισμού που, αντικειμενικά καταλήγει στην αποφυγή της ενδεδειγμένης, με βάση τον συνολικό προϋπολογισμό του έργου, διαδικασίας ανάθεσης (π.χ. ανοικτή) και την προσφυγή σε μη νόμιμη απευθείας ανάθεση, με αποτέλεσμα την καταστρατήγηση των κειμένων περί προμηθειών διατάξεων.
13. Δυνάμει των διατάξεων του άρθρου 3 (άρθρο 2 της Οδηγίας 18/2004/EK) **του π.δ 60/2007 (ΦΕΚ Α' 64/16.03.2007)** «Προσαρμογή της Ελληνικής Νομοθεσίας στις διατάξεις της Οδηγίας 2004/18/EK "περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών", όπως τροποποιήθηκε με την Οδηγία 2005/51/EK της Επιτροπής και την Οδηγία 2005/75/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 16ης Νοεμβρίου 2005», ορίζεται ότι **«Οι αναθέτουσες αρχές αντιμετωπίζουν τους οικονομικούς φορείς ισότιμα και χωρίς διακρίσεις, ενεργώντας με διαφάνεια».**
14. Από το συνδυασμό των ανωτέρω διατάξεων, συνάγεται σαφώς ότι η διαδικασία σύναψης συμβάσεων προμηθειών και υπηρεσιών διέπεται από τις αρχές **της ίσης μεταχείρισης, της αποφυγής διακρίσεων, της διαφάνειας και του ελεύθερου ανταγωνισμού**. Οι εν λόγω αρχές τυγχάνουν, όμως, εφαρμογής σε όλες τις φάσεις της διαδικασίας σύναψης δημοσίων συμβάσεων.

15. Σημειωτέον ότι ως δημόσιες συμβάσεις, στις οποίες εφαρμόζονται οι προαναφερθείσες αρχές, νοούνται οι συμβάσεις, στις οποίες, κατά το οργανικό κριτήριο, τουλάχιστον ένα εκ των συμβαλλόμενων μερών υπάγεται στο Δημόσιο τομέα, ενώ, κατά το λειτουργικό κριτήριο, έχουν αντικείμενο σχετικό με την άσκηση δημόσιας υπηρεσίας ή εξυπηρετούν δημόσιο σκοπό.
16. Αξιοσημείωτο είναι, μάλιστα, ότι κατά το ενωσιακό δίκαιο, όπως αυτό ενσωματώθηκε στην ελληνική έννομη τάξη, με το προεκτεθέν π.δ 60/2007, η έννοια των δημόσιων συμβάσεων αποκτά ακόμη ευρύτερο περιεχόμενο, καθώς το υπαγόμενο στο Δημόσιο τομέα συμβαλλόμενο μέρος δύναται να υπάγεται στον ευρύτερο Δημόσιο τομέα και να είναι το Δημόσιο, ΝΠΔΔ, ΟΤΑ ή άλλος φορέας του ευρύτερου Δημόσιου τομέα (ΣτΕ 2660/2005, 1334/2003, 3525/2000).
17. Ειδικότερα, οι αρχές της αποφυγής διακρίσεων, της ίσης μεταχείρισης και του ελεύθερου ανταγωνισμού, συνίστανται, ιδίως, στην απαγόρευση θέσπισης διακρίσεων, μεταξύ των υποψήφιων συμμετεχόντων στο διαγωνισμό, κυρίως λόγω της ιθαγένειάς τους. Πέραν τούτου, όμως, αμφότερες οι ανωτέρω αρχές έχουν αρκετά ευρύτερο περιεχόμενο, καθώς απαγορεύουν την εισαγωγή διακρίσεων όχι μόνο λόγω ιθαγένειας, αλλά και μέσω της δημιουργίας αθέμιτων πλεονεκτημάτων υπέρ ενός ή ορισμένων υποψήφιων έναντι των υπόλοιπων συμμετεχόντων, όπως συμβαίνει στην περίπτωση, που τίθενται, με το κείμενο της διαικήρυξης, υπερβολικά αυστηρές προϋποθέσεις συμμετοχής στο διαγωνισμό και ιδιαίτερα εξειδικευμένα κριτήρια, τα οποία θα πρέπει να πληρούν οι υποψήφιοι, με αποτέλεσμα να περιορίζεται κατά πολὺ και δυσανάλογα η δυνατότητα συμμετοχής στο διαγωνισμό και, συνεπώς, ο αριθμός των υποψήφιων συμμετεχόντων (ΔΕΚ C-225/1998, C-16/1998, ΣτΕ 491/2012, 1105/2010).
18. Για το λόγο αυτό, άλλωστε, απαγορεύεται η εισαγωγή όρων και προδιαγραφών, που συνεπάγονται την εύνοια ή, αντιστρόφως, τον αποκλεισμό ορισμένων υποψηφίων. Μόνη εξαιρεση στην απαγόρευση αυτή, υφίσταται στην περίπτωση, που αυτό δικαιολογείται από το είδος της προς σύναψη σύμβασης ή που αναφέρονται ορισμένοι συγκεκριμένοι τύποι. Στις περιπτώσεις αυτές, ωστόσο, θα πρέπει για τη μεν πρώτη, να συνοδεύεται από ειδική και εμπειριστατωμένη αιτιολογία, στη δε δεύτερη, θα πρέπει να αναγράφεται η μνεία «ή ισοδύναμο» (ΔΕΚ C-45/1987).

19. Παράλληλα, **η αρχή της διαφάνειας** επιβάλλει οι όροι διεξαγωγής της διαδικασίας ανάθεσης να διατυπώνονται στο κείμενο της διακήρυξης κατά τρόπο σαφή, ορισμένο, ακριβή και χωρίς αμφισημία, ώστε αφενός μεν να έχουν όλοι οι υποψήφιοι τη δυνατότητα να κατανοούν το ακριβές περιεχόμενό τους και να τους ερμηνεύουν με τον ίδιο τρόπο, προκειμένου να αποφασίσουν τη συμμετοχή τους ή μη και να έχουν ίσες ευκαιρίες συμμετοχής, αφετέρου δε να καθίσταται αποτελεσματικότερος ο έλεγχος της αναθέτουσας αρχής, ως προς την τήρηση των θεσπισμένων κριτηρίων και να παρέχεται επαρκής εγγύηση, περί της εφαρμογής τους από τη Διοίκηση, κατά τρόπο αντικειμενικό και ενιαίο, ως προς όλους τους προσφέροντες (ΔΕΚ C-496/1999, ΣτΕ ΕΑ 429/2010, 603/2009, 532/2004).
20. Για την τήρηση της εν λόγω αρχής, μάλιστα, απαιτείται, ενόψει και της αρχής της διαφάνειας που διέπει την διαδικασία σύναψης δημοσίων συμβάσεων, η γνωστοποίηση των κανόνων στάθμισης των προσφορών και ειδικότερα, θα πρέπει να γνωστοποιούνται, **στο κείμενο της διακήρυξης**, όχι μόνο τα κριτήρια, τα οποία θα πρέπει να πληρούν οι υποψήφιοι, αλλά και η σημασία, η βαρύτητα, που καθένα από τα εν λόγω κριτήρια έχει για την ανάδειξη της πλέον συμφέρουσας προσφοράς.
21. Προς το σκοπό δε της διασφάλισης της τήρησης των προεκτεθεισών αρχών, η απευθείας ανάθεση δημόσιων συμβάσεων, χωρίς τη μεσολάβηση της διαδικασίας του διαγωνισμού, **αποτελεί παντελώς εξαιρετική περίπτωση**, η οποία δύναται να λάβει χώρα, αποκλειστικώς και μόνον, σε ρητώς και περιοριστικώς προσδιορισμένες στο νόμο περιπτώσεις και με την πλήρωση αυστηρώς καθορισμένων προϋποθέσεων.
22. Αντιθέτως, σε καμία άλλη περίπτωση δεν είναι δυνατή η απευθείας ανάθεση δημοσίων έργων.
23. **Εν προκειμένω**, με τις ρυθμίσεις ατομικού περιεχομένου, που εισάγονται με τις διατάξεις του άρθρου 97 του ν. 4368/2016, παραβιάζονται προδήλως και καταφανώς, όλες οι προεκτεθείσες αρχές και κανόνες του ενωσιακού και εθνικού δικαίου, που διέπουν τη σύναψη των δημόσιων συμβάσεων, οι οποίες όφειλαν, εν προκειμένω, να πληρούνται, καθώς οι προβλεπόμενες στις επίμαχες διατάξεις συμβάσεις αποτελούν, αναμφίβολα και αδιαμφισβήτητα, δημόσιες συμβάσεις, τόσο κατά το οργανικό, όσο και κατά το λειτουργικό κριτήριο, υπό την προεκτεθείσα έννοια, δεδομένου ότι οι συμβάσεις αυτές αφορούν στην παροχή υπηρεσιών, που εξυπηρετούν δημόσιο σκοπό, ήτοι τη φύλαξη,

καθαριότητα και σίτιση σε κτίρια Δημόσιων Υπηρεσιών, ενώ ο ένας εκ των συμβαλλόμενων υπάγεται στο στενό ή στον ευρύτερο Δημόσιο τομέα.

24. Και τούτο διότι, με τις εισαγόμενες ατομικές ρυθμίσεις και, μάλιστα, με διατάξεις τυπικού νόμου, προβλέπεται η δυνατότητα (με ανεπίτρεπτη κατάτμηση) σύναψης δημόσιων συμβάσεων με την απευθείας και άνευ τινός άλλου επιλογή των παρασχόντων τις υπηρεσίες καθαριότητας, φύλαξης και σίτισης προσώπων και επιχειρήσεων, χωρίς της μεσολάβηση οποιασδήποτε άλλης διαδικασίας. Ως μοναδικό δε κριτήριο επιλογής των προσώπων και επιχειρήσεων αυτών, ορίζεται η εκ μέρους τους παροχή, είτε στο παρελθόν, είτε κατά το παρόν, των υπηρεσιών τους στα κτίρια των Υπηρεσιών του Υπουργείου Υγείας ή των εποπτευόμενων από αυτό Ν.Π.Δ.Δ και Ν.Π.Ι.Δ.
25. Με τα στοιχεία και χαρακτηριστικά αυτά των προσβαλλόμενων διατάξεων, ωστόσο, εισάγεται **δυσανάλογος** και **ανεπίτρεπτα αναιτιολόγητος αποκλεισμός των νομικών προσώπων παροχής υπηρεσιών**, αλλά και εισάγονται, κατ' αρχάς, **αθέμιτα πλεονεκτήματα**, που συνεπάγονται την εύνοια υπέρ των προσώπων που έτυχε, απλώς, να έχουν παράσχει ήδη ή να παρέχουν σήμερα τις υπηρεσίες τους, έναντι των υπόλοιπων προσώπων που, λόγω τύχης ή συγκυρίας, δεν έτυχε να έχουν παράσχει τις υπηρεσίες τους στις Υπηρεσίες αυτές και αποκλείονται, με αποτέλεσμα να καταλύεται κάθε έννοια ισότητας, ως προς τη μεταχείριση και τη δυνατότητα συμμετοχής στη διαδικασία επιλογής των προσώπων και επιχειρήσεων, να νοθεύεται ο ελεύθερος ανταγωνισμός και να καταστρατηγείται η υποχρέωση αποφυγής διακρίσεων.
26. Ο αθέμιτος δε χαρακτήρας των εισαγόμενων αυτών πλεονεκτημάτων προκύπτει, σαφώς, από το ίδιο το προβλεπόμενο κριτήριο επιλογής των προσώπων και υπηρεσιών, το οποίο, όπως έχει ήδη επισημανθεί, έγκειται σε ένα τυχαίο και συγκυριακό γεγονός και το οποίο ούτε δικαιολογείται από το είδος των προσ σύναψη συμβάσεων, ούτε σχετίζεται με τις παρεχόμενες υπηρεσίες και τη δυνατότητα, την ικανότητα, την αποτελεσματικότητα και την αποδοτικότητα της παροχής τους.
27. **Περαιτέρω, με τις προσβαλλόμενες διατάξεις καταστρατηγείται και καταλύεται κάθε έννοια διαφάνειας.** Και τούτο διότι με τις προσβαλλόμενες διατάξεις καθίσταται αδύνατος ο έλεγχος του τρόπου και των κριτηρίων, επί τη βάσει των οποίων θα επιλεγούν, εν τέλει, ανάμεσα σε όλα τα πρόσωπα και τις επιχειρήσεις, που πληρούν το βασικό κριτήριο της κατά το παρελθόν ή κατά το

παρόν παροχής των υπηρεσιών τους, τα πρόσωπα και οι επιχειρήσεις, με τα οποία θα συναφθούν οι προβλεπόμενες συμβάσεις.

28. Τούτο σαφώς προκύπτει τόσο από το γεγονός ότι οι επίμαχες ατομικές ρυθμίσεις εισάγονται με διατάξεις τυπικού νόμου, γεγονός, που, τουλάχιστον κατά κανόνα, συνεπάγεται τη στέρηση του δικαιώματος παροχής δικαιοτικής προστασίας στα αποκλειόμενα και θιγόμενα πρόσωπα και επιχειρήσεις, όσο και από τον ίδιο τον τρόπο επιλογής των προσώπων και επιχειρήσεων, που πραγματοποιείται απευθείας, χωρίς τη μεσολάβηση άλλης, ενδιάμεσης διαδικασίας.
29. Πέραν τούτου, σημειώνεται, ακόμη, ότι με τις προσβαλλόμενες διατάξεις παραβιάστηκαν, κατάφωρα, οι προεκτεθείσες διατάξεις του Π.Δ. 60/2007, οι οποίες αφορούν στην εξαιρετική περίπτωση της απευθείας ανάθεσης και οι οποίες ναι μεν καταργήθηκαν στις **30.4.2016**, ωστόσο, κατά το χρόνο έκδοσης και έναρξης ισχύος των προσβαλλόμενων διατάξεων, ήτοι στις **21.02.2016**, βρίσκονταν ακόμη σε ισχύ.
30. Η παραβίαση δε των διατάξεων αυτών έγκειται στο γεγονός ότι με την πρόβλεψη της δυνατότητας επιλογής των προσώπων απευθείας και άνευ πινός άλλου, χωρίς, δηλαδή, τη μεσολάβηση οποιασδήποτε άλλης διαγωνιστικής διαδικασίας, πραγματοποιείται, κατ' ουσίαν, απευθείας ανάθεση και μάλιστα με κατάτμηση αντικειμένου ομοίων υπηρεσιών (προς αποφυγήν προβλέψεων και προϋποθέσεων για την σύναψη δημοσίων συμβάσεων), χωρίς, όμως, σε καμία περίπτωση, να πληρούνται οι εκ του νόμου απαιτούμενες και αυστηρώς, ρητώς, σαφώς και περιοριστικώς καθορισμένες και προσδιορισμένες προς τούτο προϋποθέσεις.
31. Τούτο δε διότι δεν πρόκειται, εν προκειμένω, για συμβάσεις που εμπίπτουν στις περιοριστικές προϋποθέσεις των άρθρων 24 και 25 Π.Δ. 60/2007, ούτε για συμβάσεις, που απαιτούν ιδιαίτερα μέτρα ασφαλείας, ούτε για συμβάσεις εκτέλεσης συμπληρωματικών εργασιών, αλλά ούτε και για συμβάσεις, οι οποίες δύνανται και επιβάλλεται να συναφθούν με τη διαδικασία της διαπραγμάτευσης, είτε με, είτε χωρίς την προηγούμενη δημοσίευση προκήρυξης διαγωνισμού.
32. Συνεπεία όλων των ανωτέρω, καθίσταται σαφές ότι με τις προσβαλλόμενες διατάξεις και με τα ιδιαίτερα στοιχεία τους, που αφορούν στην εισαγωγή ρυθμίσεων ατομικού περιεχομένου με τυπικό νόμο, στην απευθείας και άνευ

τινός άλλου επιλογή των προσώπων και επιχειρήσεων και στο κριτήριο της παροχής των υπηρεσιών τους, κατά το παρελθόν ή το παρόν, παραβιάζονται, προδήλωσ και καταφανώς, οι αρχές και οι κανόνες του ενωσιακού και εθνικού δικαίου, που διέπουν τη σύναψη δημόσιων συμβάσεων, ήτοι οι αρχές της αποφυγής διακρίσεων, της ίσης μεταχείρισης, του ελεύθερου ανταγωνισμού και της διαφάνειας, καθώς επίσης και οι διατάξεις, που αφορούν στην εξαιρετική δυνατότητα σύναψης δημόσιων συμβάσεων με απευθείας ανάθεση.

33. Για το λόγο αυτό, οι ρυθμίσεις ατομικού περιεχομένου, που εισάγονται με τις προσβαλλόμενες διατάξεις του άρθρου 97 του ν. 4368/2016, θα πρέπει να κριθούν ακυρωτέες από το Δικαστήριο Σας.

Δ. Έλλειψη νόμιμης, ειδικής, πλήρους και σαφούς αιτιολογίας – Παραβίαση του άρθρου 17 παρ. 1 και 2 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας

1. Δυνάμει των διατάξεων του άρθρου 17 παρ. 1 και 2 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (Κ.Δ.Διαδ., ν. 2690/1999, ΦΕΚ Α' 45/09.03.1999), προβλέπεται ότι «1.Η ατομική διοικητική πράξη πρέπει να περιέχει αιτιολογία, η οποία περιλαμβάνει τη διαπίστωση της συνδρομής των κατά νόμο προβλεπόμενων προϋποθέσεων για την έκδοσή της. 2.Η αιτιολογία πρέπει να είναι σαφής, ειδική, επαρκής και να προκύπτει από τα στοιχεία του φακέλου, εκτός αν προβλέπεται ρητώς στο νόμο ότι πρέπει να περιέχεται στο σώμα της πράξης».
2. Κατά την ερμηνεία των ανωτέρω διατάξεων, που εκδόθηκαν σε συμμόρφωση προς την αρχή της νομιμότητας, η οποία διέπει τη δράση της Δημόσιας Διοίκησης, γίνεται δεκτό ότι η διοικητική πράξη οφείλει να εκδίδεται βάσει συγκεκριμένων, νόμιμων, τυπικών προϋποθέσεων, ελλείφει των οποίων θεωρείται ότι φέρει παράνομο χαρακτήρα. Προκειμένου, μάλιστα, η αιτιολογία να είναι νόμιμη, η επίκληση των νόμιμων προϋποθέσεων, που έχουν διαπιστωθεί, καθώς και η ουσιαστική εκτίμηση των πραγματικών καταστάσεων, όταν αυτή είναι επιτρεπτή, είναι επιβεβλημένη.
3. Ως αιτιολογία θεωρείται η αναφορά στους κανόνες δικαίου, που ρυθμίζουν την έκδοση της διοικητικής πράξης και στην ερμηνεία τους, στη διαπίστωση όπι

συντρέχουν οι πραγματικές και νομικές καταστάσεις, ενόψει των οποίων επιβάλλεται ή επιτρέπεται η έκδοση της πράξης, κατ' εφαρμογή των κανόνων αυτών, στην εκτίμηση των σχετικών πραγματικών περιστατικών, καθώς και στις σκέψεις του διοικητικού οργάνου, που οδήγησαν στην έκδοση ή παράλειψη έκδοσης της διοικητικής πράξης.

4. Συνεπώς, τα στοιχεία της αιτιολογίας μπορούν να αφορούν είτε στη νομιμότητα, είτε στη σκοπιμότητα της πράξης, όταν αυτή εκδίδεται βάσει διακριτικής ευχέρειας. Εάν τα πραγματικά στοιχεία, στα οποία στηρίζεται η πράξη, έχουν χαρακτηριστεί νομίμως ως απόρρητα, η Διοίκηση δεν έχει υποχρέωση να τα αναφέρει στο σώμα της πράξης ή να τα θέσει υπόψη του αποδέκτη της (ΣτΕ 4600/2005).
5. Κατά γενική, άλλωστε, αρχή του Διοικητικού Δικαίου, αλλά και σύμφωνα με την πάγια νομολογία των δικαστηρίων, στις ατομικές διοικητικές πράξεις, που δημιουργούν δυσμενείς συνέπειες για τους διοικουμένους, γίνεται επιτακτικότερη η υποχρέωση αιτιολογίας. Στις περιπτώσεις αυτές, ακόμα και αν η ανάγκη αιτιολογίας της διοικητικής πράξης δεν προβλέπεται ρητά από σχετική διάταξη, όταν προσβάλλεται ορισμένο έννομο συμφέρον του διοικουμένου, με την απαγγελία δυσμενούς μέτρου εναντίον του, είναι ανάγκη να περιέχεται στο σώμα της πράξεως η αιτιολογία, που επιβάλλει την επαχθή για το διοικούμενο ρύθμιση, μπορεί δε να συμπληρωθεί από τα στοιχεία του φακέλου, μόνο αν στο σώμα της πράξεως περιέχεται, έστω και συνοπτικά, η αιτιολογία επαρκώς εξειδικευμένη (ΣτΕ 227/2011, 1627/2011, 3387/2009).
6. Τα αυτά, βέβαια, ισχύουν και για τον κοινό νομοθέτη, όταν υποκαθιστά τη Διοίκηση και, μάλιστα, κατά τρόπο απόλυτο και δεσμευτικό, εισάγοντας ρυθμίσεις ατομικού περιεχομένου με τυπικό νόμο, κατ' απόκλιση από τη συνήθη διαδικασία.
7. **Εν προκειμένω**, από κανένα σημείο των προσβαλλόμενων διατάξεων, με τις οποίες εισάγονται οι επίμαχες ρυθμίσεις ατομικού περιεχομένου, δεν προκύπτουν ούτοι οι λόγοι, που καθιστούν επιβλητέο τον εισαγόμενο διαχωρισμό – επί τη βάσει του κριτηρίου της παροχής, κατά το παρελθόν ή το παρόν, των επίμαχων υπηρεσιών ή μη – και, κατ' ακολουθίαν, τον αποκλεισμό ορισμένων προσώπων και επιχειρήσεων του κλάδου μας, ούτε, βέβαια, τα ικριπήρια, επί τη βάσει των οποίων εισήχθη ο διαχωρισμός αυτός και ο συνεπεία αυτού αποκλεισμός σημαντικού αριθμού προσώπων και επιχειρήσεων.

8. Η παντελής αυτή έλλειψη αιτιολογίας, πόσο μάλλον αιτιολογίας νόμιμης, επαρκούς, ειδικής, σαφούς, πλήρους και εμπεριστατωμένης, από το σώμα των προσβαλλόμενων διατάξεων, θα ήταν δυνατό να θεραπευτεί και να αποκατασταθεί, μόνον, όμως, εφόσον οι λόγοι και τα κριτήρια, που καθιστούν, τυχόν, επιβλητέο τον εισαγόμενο διαχωρισμό και τον αποκλεισμό σημαντικού αριθμού προσώπων και επιχειρήσεων του κλάδου μας, μνημονεύονταν στην εισηγητική, την αιτιολογική έκθεση του επίμαχου νόμου.
9. Ούτε, όμως, στην αιτιολογική έκθεση του νόμου γίνεται η παραμικρή μνεία των λόγων, που καθιστούν τις εισαγόμενες ρυθμίσεις επιβλητέες, των πραγματικών περιστατικών και του σκεπτικού του κοινού νομοθέτη, που οδήγησε στη θέσπιση των ρυθμίσεων αυτών.
10. Ως εκ τούτου, καθίσταται σαφές, ότι η εισαγωγή των επίμαχων ρυθμίσεων ατομικού περιεχομένου, με τις προσβαλλόμενες διατάξεις, πραγματοποιήθηκε ελλείψη αιτιολογίας, πόσο μάλλον αιτιολογίας νόμιμης, επαρκούς, ειδικής, σαφούς, πλήρους και εμπεριστατωμένης, κατά πρόδηλη και κατάφωρη παραβίαση των διατάξεων του άρθρου 17 παρ. 1 και 2 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας.
11. Για το λόγο αυτό, οι ρυθμίσεις ατομικού περιεχομένου, που εισάγονται με τις προσβαλλόμενες διατάξεις του άρθρου 97 του ν. 4368/2016, θα πρέπει να κριθούν αικυρωτέες από το Δικαστήριο Σας.

Ε. Παραβίαση των αρχών της χρηστής διοίκησης και της καλής λειτουργίας της Διοίκησης

1. Βασική αρχή της διοικητικής δράσης συνιστά η αρχή της χρηστής διοίκησης, δυνάμει της οποίας επιβάλλεται στα διοικητικά όργανα να ασκούν τις αρμοδιότητές τους σύμφωνα με το αίσθημα δικαίου που επικρατεί, ώστε, κατά την εφαρμογή των σχετικών διατάξεων, να αποφεύγονται οι ανεπιεικείς και απλώς διογματικές ερμηνευτικές εκδοχές και να επιδιώκεται η προσαρμογή των κανόνων δικαίου προς τις κρατούσες κοινωνικές και οικονομικές συνθήκες και απαιτήσεις.

2. Παράλληλα, δυνάμει της αρχής της καλής λειτουργίας της Διοίκησης, επιβάλλεται η άσκηση της δραστηριότητας των διοικητικών οργάνων σύμφωνα όχι μόνο με τους κανόνες δικαίου που καθορίζουν τη λειτουργία των υπηρεσιών του Δημοσίου και των άλλων δημόσιων νομικών προσώπων, αλλά και κατά τους κανόνες της επιστήμης και της τέχνης και τα δεδομένα της κοινής πείρας και την αρχή της καλής πίστης, που είναι σχετικά με τη δραστηριότητα αυτή.
3. Τα αυτά, βέβαια, ισχύουν και για τον κοινό νομοθέτη, όταν υποκαθιστά τη Διοίκηση και, μάλιστα, κατά τρόπο απόλυτο και δεσμευτικό, εισάγοντας ρυθμίσεις ατομικού περιεχομένου με τυπικό νόμο, κατ' απόκλιση από τη συνήθη διαδικασία.
4. **Εν προκειμένω**, ωστόσο, με τις προσβαλλόμενες διατάξεις και με τον εισαγόμενο με αυτές αποκλεισμό, έστω και εμμέσως, ορισμένων προσώπων και επιχειρήσεων του κλάδου μας, από το δικαίωμα σύναψης των προβλεπόμενων στις διατάξεις αυτές συμβάσεων, επί τη βάσει του κριτηρίου των ήδη παρασχεθεισών ή τώρα παρεχόμενων υπηρεσιών φύλαξης και καθαριότητας, παραβιάστηκαν, προδήλως και καταφανώς, αμφότερες οι προεκτεθείσες αρχές, οι οποίες διέπουν τη δράση της Διοίκησης, σε όλο το εύρος της. Και τούτο διότι, όπως έχει, επανειλημμένως, επισημανθεί και καταδειχθεί, ο περιορισμός αυτός είναι παντελώς αυθαίρετος και αδικαιολόγητος.
5. Το γεγονός αυτό, βέβαια, καταδεικνύει, αναμφίβολα, την ἐλλειψη ἔστω και του ελάχιστου απαιτούμενου αισθήματος δικαίου, εκ μέρους του κοινού νομοθέτη, καθώς επίσης και την εντελώς στενή, αυθαίρετη και δογματικότατη ερμηνεία του σκοπού των διατάξεων αυτών, με καμία, απολύτως, σύνδεση της ερμηνείας με τις κρατούσες οικονομικές και κοινωνικές συνθήκες της χώρας μας.
6. Και τούτο διότι, εάν είχαν ληφθεί υπ' ὄψιν τόσο η δύσκολη οικονομική συγκυρία, που επικρατεί, όσο και τα συνεπεία αυτής υψηλότατα ποσοστά ανεργίας, δεν θα είχε αποκλειστεί σημαντικός αριθμός προσώπων και επιχειρήσεων του κλάδου μας από το δικαίωμα σύναψης των προβλεπόμενων στις επίμαχες διατάξεις συμβάσεων.
7. Αντιθέτως, προς το σκοπό της αποτελεσματικότερης, αποδοτικότερης και πληρέστερης δυνατής παροχής υπηρεσιών φύλαξης και καθαριότητας, θα είχαν συμπεριληφθεί όσο το δυνατόν περισσότερες επιχειρήσεις, οι οποίες θα δικαιούνταν να προβούν στη σύναψη των προβλεπόμενων συμβάσεων, εφόσον, βέβαια, πληρούσαν ορισμένα αντικειμενικά, αξιολογικά και αξιοκρατικά

κριτήρια, σχετικά με την ικανότητα, την παραγωγικότητα και, εν γένει, τη δυνατότητα ανταπόκρισής τους στις απαιτήσεις.

8. Περαιτέρω, ο επίμαχος αποκλεισμός καταδεικνύει, αδιαφορία του κοινού νομοθέτη απέναντι στα δεδομένα της κοινής πείρας, που σχετίζονται με την επιχειρηματική δραστηριότητα των επιχειρήσεων του κλάδου μας και την τήρηση της αρχής της καλής πίστης έναντι των αποκλειόμενων προσώπων και επιχειρήσεων και, εν τέλει, καταδεικνύει την ίδια την αδιαφορία του κοινού νομοθέτη στην αξιοποίηση ιδιαίτερα επωφελών, για όλους, υπηρεσιών και, μάλιστα, στο μεγαλύτερο δυνατό βαθμό και με την καλύτερη δυνατή ποιότητα.
9. Τούτο δε διότι, εάν είχε ληφθεί υπ' όψιν το γεγονός ότι, όπως προεκτέθηκε, οι επίμαχες επιχειρήσεις παρέχουν υπηρεσίες, οι οποίες, εκ φύσεως και εξ ορισμού, συμβάλλουν στην προάσπιση του δημόσιου συμφέροντος, μέσω της προστασίας της δημόσιας υγείας και της διασφάλισης της ασφάλειας, καθώς επίσης και το γεγονός ότι ειδικά στις Υπηρεσίες, που σχετίζονται με το Υπουργείο Υγείας, η παροχή τέτοιου είδους υπηρεσιών οφείλει να είναι η μεγαλύτερη και πιοιτικότερη δυνατή, δεν θα είχε αποκλειστεί σημαντικός αριθμός προσώπων και επιχειρήσεων του κλάδου μας και, μάλιστα, παντελώς αυθαίρετα.
10. Αντιθέτως, προς το σκοπό της αποτελεσματικότερης, αποδοτικότερης και πληρέστερης δυνατής παροχής υπηρεσιών φύλαξης και καθαριότητας, θα είχαν συμπεριληφθεί όσο το δυνατόν περισσότερες επιχειρήσεις, οι οποίες θα δικαιούνταν να προβούν στη σύναψη των προβλεπόμενων συμβάσεων, εφόσον, βέβαια, πληρούσαν ορισμένα αντικειμενικά, αξιολογικά και αξιοκρατικά κριτήρια, σχετικά με την ικανότητα, την παραγωγικότητα και, εν γένει, τη δυνατότητα ανταπόκρισής τους στις αυξημένες απαιτήσεις των κτιρίων του Υπουργείου Υγείας.
11. Ωστόσο, τίποτα από τα ανωτέρω δεν λήφθηκε υπ' όψιν, κατά την έκδοση των προσβαλλόμενων διατάξεων, με αποτέλεσμα αυτές και οι ρυθμίσεις ατομικού περιεχομένου, που εισάγουν, να αντίκεινται, καταφανώς, στις αρχές της χρηστής διοίκησης και της καλής λειτουργίας της Διοίκησης.
12. Για το λόγο αυτό, οι ρυθμίσεις ατομικού περιεχομένου, που εισάγονται με τις προσβαλλόμενες διατάξεις του άρθρου 97 του ν. 4368/2016, θα πρέπει να κριθούν ακυρωτέες από το Δικαστήριο Σας.

.....

Ε π ει δ ḡ , εκδόθηκε ο νόμος 4368/2016 «Μέτρα για την επιτάχυνση του κυβερνητικού έργου και άλλες διατάξεις»(ΦΕΚ Α' 21/21.02.2016), με τις διατάξεις του άρθρου 97 του οποίου εισάγονται ρυθμίσεις ατομικού περιεχομένου, με τις οποίες δίνεται η δυνατότητα παροχής υπηρεσιών φύλαξης, καθαριότητας και στίπσης στα κτίρια των Υπηρεσιών του Υπουργείου Υγείας και των εποπτευόμενων από αυτό Ν.Π.Δ.Δ και Ν.Π.Ι.Δ σε ιδιώτες, που είτε απασχολούνται ήδη, είτε απασχολούνταν στο παρελθόν σε αυτές τις Υπηρεσίες, τα Ν.Π.Δ.Δ και τα Ν.Π.Ι.Δ και, ως εκ τούτου, αποκλείονται ιδιώτες και επιχειρήσεις, που παρέχουν υπηρεσίες, μεταξύ άλλων, φύλαξης και καθαριότητας, που δεν έτυχε, απλώς, να έχουν παράσχει, κατά το παρελθόν, ή να παρέχουν, αυτή τη χρονική στιγμή, τις υπηρεσίες τους στο Υπουργείο Υγείας.

Ε π ει δ ḡ , ωστόσο, με τις προσβαλλόμενες διατάξεις παραβιάζονται οι κατοχυρωμένες, στα άρθρα 4, 20, 26 και 95 του Συντάγματος, αρχές της ισότητας και της διακρίσεως των λειτουργιών, αλλά και το δικαίωμα παροχής έννομης προστασίας από τα δικαστήρια.

Ε π ει δ ḡ , ακόμη, με τις προσβαλλόμενες διατάξεις παραβιάζονται τα κατοχυρωμένα, στα άρθρα 4, 5, 22, 25 και 106 του Συντάγματος δικαιώματα των αποκλειόμενων επιχειρήσεων του κλάδου μας στην ισότητα, την οικονομική ελευθερία, την άσκηση της επιχειρηματικής δραστηριότητας, την ανάπτυξη της ιδιωτικής οικονομικής πρωτοβουλίας και την εργασία, αλλά και η αρχή της αναλογικότητας.

Ε π ει δ ḡ , παράλληλα, με τις προσβαλλόμενες διατάξεις παραβιάζονται, προδήλως και καταφανώς, οι αρχές και οι κανόνες του ενωσιακού και εθνικού δικαίου, που διέπουν τη σύναψη δημόσιων συμβάσεων, ήτοι οι αρχές της αποφυγής διακρίσεων, της ίσης μεταχείρισης, του ελεύθερου ανταγωνισμού και της διαφάνειας, καθώς επίσης και οι διατάξεις, που αφορούν στην εξαιρετική δυνατότητα σύναψης δημόσιων συμβάσεων με απευθείας ανάθεση.

Ε π ει δ ḡ , περαιτέρω, η εισαγωγή των επίμαχων ρυθμίσεων ατομικού περιεχομένου, με τις προσβαλλόμενες διατάξεις, πραγματοποιήθηκε ελλείψει αιτιολογίας, πόσο μάλλον αιτιολογίας νόμιμης, επαρκούς, ειδικής, σαφούς, πλήρους και εμπεριστατωμένης, κατά πρόδηλη και κατάφωρη παραβίαση των διατάξεων του άρθρου 17 παρ. 1 και 2 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας.

Ε πειδή, επιπλέον, οι προσβαλλόμενες διατάξεις αντίκεινται, προδήλως και καταφανώς, στις αρχές της χρηστής διοίκησης και της καλής λειτουργίας της Διοίκησης.

Ε πειδή, για τους λόγους αυτούς, οι ρυθμίσεις ατομικού περιεχομένου, που εισάγονται με τις προσβαλλόμενες διατάξεις του άρθρου 97 του ν. 4368/2016, θα πρέπει να κριθούν ακυρωτέες από το Δικαστήριο Σας.

Ε πειδή, τέλος, για την άσκηση της παρούσας αιτήσεώς μας, διατηρούμε άμεσο και ενεστώς έννομο συμφέρον, αυτή δε ασκείται, ενώπιον του Δικαστηρίου Σας, παραδεκτώς, νομίμως και εμπροθέσμως και είναι καθ' όλα νόμιμη, βάσιμη και αληθής.

ΓΙΑ ΤΟΥΣ ΛΟΓΟΥΣ ΑΥΤΟΥΣ

ZHTOYME

Να γίνει δεκτή η παρούσα αίτησή μας.

Να ακυρωθούν οι ρυθμίσεις ατομικού περιεχομένου, που εισάγονται με το άρθρο 97 του ν. 4368/2016 «Μέτρα για την επιτάχυνση του κυβερνητικού έργου και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α' 21/21.02.2016).

Να καταδικαστεί το αντίδικο στην εν γένει δικαστική μας δαπάνη.

Αντίκλητο και πληρεξούσιό μας διορίζουμε τον Ανδρέα Δ. Παπαπετρόπουλο, Δικηγόρο Αθηνών (ΑΜ ΔΣΑ 15773), Λ. Αλεξάνδρας 126, 11471, 210.6469350, adplaw126@gmail.com.

Αθήνα, 04.04.2016

Ο πληρεξούσιος Δικηγόρος