



**ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΔΥΤΙΚΗΣ ΑΤΤΙΚΗΣ  
ΣΧΟΛΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ, ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ  
ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ  
ΤΜΗΜΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ  
ΠΜΣ "Δημόσια Διοίκηση - Δημόσιο Μάνατζμεντ"**

**ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ**

**Θέμα:**

**Τίτλος στα Ελληνικά**

**«Η συνεισφορά του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας στη βελτίωση του πλαισίου  
σύναψης των δημοσίων συμβάσεων».**

**Τίτλος στα Αγγλικά**

**«The contribution of the Administrative Procedure Code on the improvement of the  
public procurement framework ».**

**Ονοματεπώνυμο Φοιτήτριας: Ευθυμία Θεοφανοπούλου (Α.Μ.:  
ΔΜ1914)**

**Επιβλέπων καθηγητής: Απόστολος Μάνθος**

**Αθήνα**

**Νοέμβριος 2021**

#### ΥΠΕΥΘΥΝΗ ΔΗΛΩΣΗ

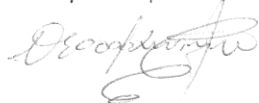
Αυτή η διπλωματική εργασία υποβάλλεται από τον/ην συγγραφέα της ως μερική εκπλήρωση των απαιτήσεων του Προγράμματος Μεταπτυχιακών Σπουδών «Δημόσια Διοίκηση – Δημόσιο Μάνατζμεντ» του Τμήματος Διοίκησης Επιχειρήσεων του Πανεπιστημίου Δυτικής Αττικής.

Υπεύθυνα δηλώνεται ότι, η συγκεκριμένη διπλωματική εργασία είναι πρωτότυπη και ότι εκπονήθηκε αποκλειστικά και μόνο από τον/ην Υπογράφο/ουσα και μόνο για την απόκτηση του συγκεκριμένου μεταπτυχιακού τίτλου. Δεν έχει υποβληθεί ούτε έχει αξιολογηθεί στο πλαίσιο άλλου μεταπτυχιακού τίτλου σπουδών, στην Ελλάδα ή στο εξωτερικό.

Σε περίπτωση που διαπιστωθεί ότι μέρος της διπλωματικής εργασίας δεν αποτελεί πρωτότυπη δουλειά, αλλά αντιγραφή ήδη δημοσιευμένης εργασίας, ο/η φοιτητής/τρια θα απορρίπτεται οριστικά από το συγκεκριμένο πρόγραμμα σπουδών.

Ονοματεπώνυμο / Υπογραφή

Ευθυμία Θεοφανοπούλου





*Στο σύζυγό μου Γιάννη  
και τα παιδιά μου Μελίνα και Στέφανο*

## Ευχαριστίες

Επειδή μια εργασία δεν ολοκληρώνεται μόνο από ένα άτομο θα ήθελα να ευχαριστήσω όλους όσους με τον τρόπο τους συνέβαλαν στην ολοκλήρωση της μεταπτυχιακής μου εργασίας.

Αρχικά το Διευθυντή του Μεταπτυχιακού «Δημόσια Διοίκηση-Δημόσιο Μανατζεμεντ» κ. Δημήτρη Στράνη ο οποίος μέσα από το ενδιαφέρον και τις εισηγήσεις του μου άνοιξε νέους δρόμους γνώσης και κριτικής σκέψης που με ώθησαν στη συγγραφή της παρούσας εργασίας.

Ένα μεγάλο ευχαριστώ στον επιβλέποντα καθηγητή μου κ. Απόστολο Μάνθο για τις πολύτιμες συμβουλές του και την καθοδήγηση που μου παρείχε στο πλαίσιο εκπόνησης της παρούσας εργασίας. Η εποικοδομητική συνεργασία μαζί του κατέστησε το δύσκολο έργο της συγγραφής της διπλωματικής πιο ευχάριστο.

Επίσης, θέλω να ευχαριστήσω τους συναδέλφους μου από το Υπουργείο Ανάπτυξης & Επενδύσεων κ. Ζέτα Χωρέμη, κ. Χριστίνα Λαβδιώτου και κ. Ανδρέα Πέτρου όπου ο καθένας με το δικό του μοναδικό τρόπο, τις εμπειρίες και τις γνώσεις τους συνέβαλαν καθοριστικά στην ολοκλήρωση της παρούσας διπλωματικής.

Τέλος, από τα βάθη της καρδιάς μου εκφράζω τις ευχαριστίες και την αγάπη μου στον άντρα μου, τα παιδιά μου, τους γονείς μου, την Αλέκα και τη Βάσω για την υπομονή τους και την παντοτινή στήριξη στις επιλογές μου.

## ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

<b>ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ .....</b>	<b>6</b>
<b>1 ΕΙΣΑΓΩΓΗ .....</b>	<b>9</b>
<b>2 ΕΝΝΟΙΟΛΟΓΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΣΥΜΒΑΣΗΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΣΥΜΒΑΣΗΣ .....</b>	<b>13</b>
2.1 ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΣΥΜΒΑΣΗ.....	14
2.2 ΔΗΜΟΣΙΑ ΣΥΜΒΑΣΗ.....	14
<b>3 Η ΤΟΠΟΘΕΤΗΣΗ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ ΣΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΚΑΙ ΣΤΟ ΙΔΙΩΤΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ.....</b>	<b>17</b>
3.1 Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΕΛΕΥΘΕΡΙΑΣ ΤΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ.....	17
3.1.1 Ο ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟΣ ΤΗΣ ΕΠΙΛΟΓΗΣ ΑΤΟΜΟΥ ΣΤΙΣ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ.....	18
3.1.2 Ο ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟΣ ΤΟΥ ΚΑΘΟΡΙΣΜΟΥ ΤΟΥ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟΥ ΤΗΣ ΣΥΜΒΑΣΗΣ .	21
3.2 Ο ΑΣΤΙΚΟΣ ΚΩΔΙΚΑΣ ΣΤΗ ΣΥΝΑΨΗ & ΕΚΤΕΛΕΣΗ ΣΥΜΒΑΣΗΣ .....	22
3.2.1 ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΔΙΑΤΑΞΕΩΝ ΑΣΤΙΚΟΥ ΚΩΔΙΚΑ ΠΡΙΝ ΤΗ ΣΥΝΑΨΗ ΣΥΜΒΑΣΗΣ.....	22
3.2.2 ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΔΙΑΤΑΞΕΩΝ ΑΣΤΙΚΟΥ ΚΩΔΙΚΑ ΚΑΤΑ ΤΗΝ ΕΚΕΤΕΛΕΣΗ ΣΥΜΒΑΣΗΣ	22
<b>4 Η ΠΡΟΣΒΑΣΗ ΣΕ ΕΓΓΡΑΦΑ.....</b>	<b>25</b>
4.1 ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ ΑΙΤΗΣΗΣ .....	26
4.2 ΕΙΔΗ ΕΓΓΡΑΦΩΝ .....	26
4.2.1 ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΑ ΕΓΓΡΑΦΑ.....	27
4.2.2 ΙΔΙΩΤΙΚΑ ΕΓΓΡΑΦΑ .....	28
4.2.3 ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΑ ΕΓΓΡΑΦΑ .....	28
4.3 ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΕΙΣ ΠΡΟΣΒΑΣΗΣ & ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟΙ .....	28
4.3.1 ΕΥΛΟΓΟ ΕΝΔΙΑΦΕΡΟΝ .....	29
4.3.2 ΕΙΔΙΚΟ ΕΝΝΟΜΟ ΣΥΜΦΕΡΟΝ .....	30
4.3.3 ΕΞΑΙΡΕΣΕΙΣ ΧΟΡΗΓΗΣΗΣ ΕΓΓΡΑΦΩΝ .....	30
4.4 ΤΡΟΠΟΙ ΑΣΚΗΣΗΣ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ ΠΡΟΣΒΑΣΗΣ ΣΤΑ ΕΓΓΡΑΦΑ.....	31
4.5 ΤΟ ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΠΡΟΣΒΑΣΗΣ ΣΤΑ ΕΓΓΡΑΦΑ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ .....	31
<b>5 ΤΟ ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΤΗΣ ΠΡΟΗΓΟΥΜΕΝΗΣ ΑΚΡΟΑΣΗΣ .....</b>	<b>34</b>
5.1 ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΠΡΟΗΓΟΥΜΕΝΗΣ ΑΚΡΟΑΣΗΣ.....	35
5.2 Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΠΡΟΗΓΟΥΜΕΝΗΣ ΑΚΡΟΑΣΗΣ ΣΤΙΣ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ.....	36
<b>6 Η ΑΜΕΡΟΛΗΨΙΑ ΤΩΝ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΟΡΓΑΝΩΝ .....</b>	<b>38</b>
6.1 Η ΑΜΕΡΟΛΗΨΙΑ ΣΤΙΣ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ.....	38

6.2	ΣΥΓΚΡΟΥΣΗ ΣΥΜΦΕΡΟΝΤΩΝ.....	40
<b>7</b>	<b>ΠΡΟΘΕΣΜΙΕΣ ΠΡΟΣ ΕΝΕΡΓΕΙΑ.....</b>	<b>41</b>
7.1	ΠΡΟΘΕΣΜΙΕΣ ΣΤΙΣ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ.....	43
7.2	ΕΜΠΡΟΘΕΣΜΗ ΥΠΟΒΟΛΗ ΠΡΟΣΦΟΡΩΝ .....	46
<b>8</b>	<b>ΒΕΒΑΙΩΣΗ ΤΟΥ ΓΝΗΣΙΟΥ ΤΗΣ ΥΠΟΓΡΑΦΗΣ - ΕΠΙΚΥΡΩΣΗ ΤΩΝ ΑΝΤΙΓΡΑΦΩΝ .....</b>	<b>47</b>
8.1	ΑΠΟΔΕΙΚΤΙΚΗ ΙΣΧΥΣ ΕΓΓΡΑΦΩΝ ΜΕ ΙΔΙΟΧΕΙΡΗ ΥΠΟΓΡΑΦΗ .....	48
8.1.1	ΑΠΟΔΕΙΚΤΙΚΗ ΙΣΧΥΣ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΓΓΡΑΦΩΝ ΔΗΜΟΣΙΑ ΕΓΓΡΑΦΑ .....	48
8.1.2	ΑΠΟΔΕΙΚΤΙΚΗ ΙΣΧΥΣ ΙΔΙΩΤΙΚΩΝ ΕΓΓΡΑΦΩΝ.....	49
8.1.3	ΑΠΟΔΕΙΚΤΙΚΗ ΙΣΧΥΣ ΑΛΛΟΔΑΠΩΝ ΕΓΓΡΑΦΩΝ .....	49
8.2	ΑΠΟΔΕΙΚΤΙΚΗ ΙΣΧΥΣ ΕΓΓΡΑΦΩΝ ΜΕ ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗ ΥΠΟΓΡΑΦΗ.....	49
8.3	ΒΕΒΑΙΩΣΗ ΤΟΥ ΓΝΗΣΙΟΥ ΤΗΣ ΥΠΟΓΡΑΦΗΣ .....	50
8.4	ΑΠΟΔΕΙΚΤΙΚΗ ΙΣΧΥΣ ΕΓΓΡΑΦΩΝ ΣΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΣΥΝΑΨΗΣ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ .....	51
<b>9</b>	<b>ΣΥΛΛΟΓΙΚΑ ΟΡΓΑΝΑ ΣΤΙΣ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ.....</b>	<b>53</b>
9.1	ΓΝΩΜΟΔΟΤΙΚΗ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ .....	53
9.2	ΣΥΓΚΡΟΤΗΣΗ.....	56
9.3	ΣΥΝΘΕΣΗ-ΣΥΝΕΔΡΙΑΣΕΙΣ-ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ.....	59
9.3.1	ΑΠΑΡΤΙΑ .....	59
9.3.2	ΠΡΟΣΚΛΗΣΗ ΜΕΛΩΝ.....	59
9.3.3	Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΕΞΑΙΡΕΣΗΣ.....	60
9.3.4	ΣΥΝΕΔΡΙΑΣΕΙΣ .....	61
9.4	ΛΗΨΗ ΑΠΟΦΑΣΗΣ .....	63
<b>10</b>	<b>ΟΙ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΕΣ ΠΡΑΞΕΙΣ ΣΤΟ ΠΕΔΙΟ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ .....</b>	<b>64</b>
10.1	ΚΑΝΟΝΙΣΤΙΚΕΣ- ΣΥΝΘΕΤΕΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΕΣ ΠΡΑΞΕΙΣ (ΔΙΑΚΗΡΥΞΗ ΔΙΑΓΩΝΙΣΜΟΥ) .....	64
10.2	ΑΤΟΜΙΚΕΣ -ΣΥΝΘΕΤΕΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΕΣ ΠΡΑΞΕΙΣ (ΑΠΟΦΑΣΗ ΚΑΤΑΚΥΡΩΣΗΣ) .....	65
10.3	ΤΥΠΟΣ & ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΠΡΑΞΕΩΝ .....	66
10.4	ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΑ.....	67
10.5	ΔΗΜΟΣΙΕΥΣΗ.....	70
10.6	ΚΟΙΝΟΠΟΙΗΣΗ.....	74
<b>11</b>	<b>ΕΝΝΟΜΗ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΟΥ ΔΙΟΙΚΟΥΜΕΝΟΥ .....</b>	<b>75</b>
11.1	ΕΝΝΟΜΗ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΣΤΙΣ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ.....	78
11.1.1	ΕΛΕΓΧΟΣ ΠΡΙΝ ΑΠΟ ΤΗ ΣΥΜΒΑΣΗ.....	78

11.1.2	ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΜΕΤΑ ΑΠΟ ΤΗ ΣΥΝΑΨΗ ΤΗΣ ΣΥΜΒΑΣΗΣ.....	80
11.2	ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΓΙΑ ΚΥΡΩΣΕΙΣ ΚΑΤΑ ΤΗΝ ΕΚΤΕΛΕΣΗ ΤΗΣ ΣΥΜΒΑΣΗΣ.....	80
11.3	ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΓΙΑ ΑΚΥΡΟΤΗΤΑ ΤΗΣ ΣΥΜΒΑΣΗΣ .....	81
<b>12</b>	<b>ΕΠΙΛΟΓΟΣ .....</b>	<b>82</b>
<b>13</b>	<b>ΠΗΓΕΣ .....</b>	<b>84</b>



## 1 ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Το Δημόσιο συνάπτει συμβάσεις με οικονομικούς φορείς προκειμένου να διασφαλίσει την εκτέλεση έργων, την παροχή υπηρεσιών και την προμήθεια αγαθών είτε για την εύρυθμη λειτουργία του στο πλαίσιο των λειτουργικών αναγκών (π.χ. προμήθεια μελανιών) είτε στο πλαίσιο του παροχικού του ρόλου για την εξυπηρέτηση δημόσιου σκοπού (π.χ. κατασκευή δρόμου)<sup>1</sup>. Παραδείγματα οικονομικών φορέων αποτελούν μια κοινοπραξία, μια ατομική επιχείρηση, μια μονοπρόσωπη Ε.Π.Ε., μια ανώνυμη εταιρεία κ.λ.π.

Κάθε έτος οι δημόσιες αρχές στην Ευρωπαϊκή Ένωση δαπανούν ποσοστό περίπου 14 % του ΑΕΠ σε δημόσιες προμήθειες<sup>2</sup>. Στη χώρα μας οι δημόσιες συμβάσεις αναλογούν σε ποσοστό 10% του ΑΕΠ<sup>3</sup>. Τα νούμερα αυτά μαρτυρούν ότι η αγορά των δημοσίων συμβάσεων επηρεάζει σημαντικά τις δημόσιες δαπάνες και την παραγωγική ζωή των κρατών μελών. Ακριβώς, λοιπόν λόγω της αυξημένης οικονομικής σπουδαιότητας για την εθνική οικονομία, ο τομέας αυτός πρέπει να λειτουργεί με τρόπο αποτελεσματικό όχι μόνο για τη καλύτερη αξιοποίηση των δημοσίων πόρων αλλά συνάμα και για την εξυπηρέτηση του κοινωνικού οφέλους.

Για τη βέλτιστη αποτελεσματικότητα των δημοσίων συμβάσεων, καθοριστικό ρόλο έχει η ορθή εφαρμογή των κατάλληλων διαδικασιών ώστε μέσω αυτών να εξασφαλίζονται οι αρχές της διαφάνειας, της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος, της αναλογικότητας, της ελευθερίας του ανταγωνισμού, της προστασίας των δικαιωμάτων των ιδιωτών, της προστασίας του περιβάλλοντος και της προστασίας της αειφόρου ανάπτυξης (Αρ.18 ν.4412/2016). Οι παραπάνω αρχές είναι άρρηκτα συνδεδεμένες με: α) τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση των πόρων, καθώς και β) με την υποστήριξη των πολιτικών της Στρατηγικής της Ε.Ε. "Ευρώπη 2020" για έξυπνη, βιώσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη.<sup>4</sup>

Ήδη, από το 1970 είχε γίνει αντιληπτή η αναγκαιότητα για τη θέσπιση κοινοτικών κανόνων ώστε να δημιουργηθεί μια κοινή βάση συντονισμού των διαδικαστικών κανόνων των κρατών-μελών με σκοπό να εξασφαλιστεί η προσβασιμότητα στις δημόσιες συμβάσεις όλων των

---

<sup>1</sup> Jorge A. Lynch T, Public Procurement: Principles, Categories and Methods, σελ.4

<sup>2</sup> Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ενημερωτικό δελτίο ευρωπαϊκού εξαμήνου δημόσιες προμήθειες, σελ. 2

<sup>3</sup> ΕΑΔΗΣΥ, Δημόσια Διαβούλευση Σχεδίου Εθνικής Στρατηγικής.

<sup>4</sup> ΕΑΔΗΣΥ, «Πρόταση για την υιοθέτηση εθνικής στρατηγικής για τις δημόσιες συμβάσεις 2016-2020», σελ. 40 & 73

αλλοδαπών επιχειρήσεων που θα ενδιαφέρονταν<sup>5</sup>. Αρχικά, επιδιώχθηκε η εναρμόνιση των εθνικών νομοθεσιών στη βάση κυρίως των αρχών της ισότητας και της διαφάνειας για τις συμβάσεις που υπερέβαιναν ένα χρηματικό όριο.<sup>6</sup> Σταδιακά, στο πλαίσιο εγκαθίδρυσης της ενιαίας αγοράς που σηματοδότησε την ελεύθερη κυκλοφορία προσώπων, αγαθών, υπηρεσιών και προκειμένου να ενισχυθεί ο υγιής ανταγωνισμός διαμορφώθηκαν οι κανόνες για τις δημόσιες συμβάσεις που δημιούργησαν υποχρεώσεις οι οποίες βαρύνουν πρωτίστως τις αναθέτουσες αρχές. Έτσι, στις μέρες μας οι εφαρμοζόμενοι κανόνες των δημοσίων συμβάσεων προσλαμβάνουν για τις αναθέτουσες αρχές το περιεχόμενο της υποχρεωτικότητας για την τήρηση των αρχών της ισότητας και της διαφάνειας, ενώ για τους υποψήφιους αναδόχους λειτουργούν αποτρεπτικά για τη νόθευση του ανταγωνισμού. Επιπλέον, υπό το πρίσμα της ορθολογικής χρήσης δημοσίου χρήματος το δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων, εκτός από τη διασφάλιση της ελεύθερης πρόσβασης των επιχειρήσεων στην κοινή αγορά που πρωτίστως σκοπεί σαφέστατα ενισχύει και την αποτελεσματικότητα της συμβατικής δράσης του δημοσίου, δηλ. την καλύτερη δυνατή σχέση κόστους-παροχής λόγω της διασφάλισης του ανταγωνισμού.<sup>7</sup>

Το 2016 με το ν.4412 ενσωματώθηκαν στην ελληνική έννομη τάξη οι οδηγίες 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ. Σύμφωνα με τον Πρόεδρο της Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ επήλθε σημαντική αλλαγή στο καθεστώς που διέπει τις δημόσιες συμβάσεις στη Χώρα, στο πλαίσιο προσπάθειας να ρυθμιστεί συνολικά, με ενιαίο και πιο απλουστευμένο τρόπο ο δαιδαλώδης και πολύπλοκος τομέας των Δημοσίων Συμβάσεων.<sup>8</sup>

Ο ν. 4412/2016 αποτελεί τον ειδικό νόμο που ρυθμίζει τα ζητήματα σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις και φέρει τον τίτλο «Δημόσιες Συμβάσεις Έργων, Προμηθειών και Υπηρεσιών (προσαρμογή στις Οδηγίες 2014/24/ ΕΕ και 2014/25/ΕΕ)».

Ο αρχικός νόμος (4412/2016) αποτελείται από 379 άρθρα, 37 παραρτήματα ενώ στο νόμο προβλέπεται η έκδοση και άλλων κανονιστικών πράξεων, ως προϋπόθεση για την εφαρμογή κάποιας διάταξης. Από την ημερομηνία έναρξης του (08-08-2016) έχουν γίνει τουλάχιστον 401 τροποποιήσεις ενώ με το ν.4782(2021) επήλθε μια ακόμη εκ βάθρων

---

<sup>5</sup> Μαίρη Πιλιλίτση, Διδακτορική Διατριβή με θέμα: «Η αρχή της ίσης μεταχείρισης στις δημόσιες συμβάσεις υπό το πρίσμα του εθνικού και κοινοτικού/ενωσιακού δικαίου -θεσμική και κοινωνιολογική προσέγγιση» σελ.77

<sup>6</sup> Μιχάλη Οικονόμου, Δημόσιες Συμβάσεις και Δίκαιο Ελεύθερου Ανταγωνισμού Εκδόσεις Νομικής Βιβλιοθήκης 2009 σελ 6 υποσημ. 43

<sup>7</sup> Μαίρη Πιλιλίτση Διδακτορική Διατριβή με θέμα: «Η αρχή της ίσης μεταχείρισης στις δημόσιες συμβάσεις υπό το πρίσμα του εθνικού και κοινοτικού/ενωσιακού δικαίου -θεσμική και κοινωνιολογική προσέγγιση» σελ.76, 77

<sup>8</sup> ΕΑΑΔΗΣΥ, Ετήσια έκθεση πεπραγμένων 2019, σελ.1

αναμόρφωση του σχετικού πλαισίου με τη ψήφιση 141 άρθρων που τροποποιούν ή καταργούν ή διαμορφώνουν εκ νέου τις αρχικές διατάξεις. Η έναρξη δε ισχύος τους κυμαίνεται σε διάφορες ημερομηνίες 09/03/2021, 01/06/2021 και 01/09/2021 , ενώ για επιμέρους διατάξεις προβλέπεται η έκδοση Υπουργικών Αποφάσεων. Για τις ανάγκες της παρούσας εργασίας ο ν.4782 (2021) θα μνημονεύεται ως «νέος νόμος».

Από τα προαναφερθέντα γίνεται εύκολα αντιληπτό ότι πρόκειται για ένα νομοθέτημα δαιδαλώδες , πολυσχιδές, και εξ' αυτών δύσκολα εφαρμόσιμο στην πράξη. Αποτελεί ένα δυναμικό σύστημα διατάξεων που καθημερινά πρέπει να αποδεικνύει αν μπορεί να ανταποκριθεί στους στόχους της ευρωπαϊκής μεταρρύθμισης στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, όπως αυτοί είχαν αποτυπωθεί στην αιτιολογική έκθεση του ν.4412/2016<sup>9</sup> .Ιδίως σχετικά με την απλούστευση και ευελιξία των κανόνων και διαδικασιών , με τη δραστική περικοπή του διοικητικού φόρτου, με τη διευκόλυνση της πρόσβασης στις δημόσιες συμβάσεις των ΜΜΕ , κλάδο που αποτελεί ραχοκοκαλιά για την οικονομία της ΕΕ και προσδίδει προστιθέμενη αξία σε κάθε τομέα της οικονομίας<sup>10</sup> .

Σύμφωνα με τον καθηγητή Δελλή ακόμη και μετά το νέο νόμο , ο ν.4412 (2016) παραμένει ένας νόμος φλύαρος, αλληλεπικαλυπτόμενος αλλού λεπτομερειακός αλλού αντιφατικός. Και αυτό εξηγείται από το γεγονός ότι οι κανόνες για τις δημόσιες συμβάσεις στερούνται ενός κωδικοποιημένου κειμένου<sup>11</sup> . Κατά το Δελλή η ύπαρξη ενός Κώδικα Δημοσίων Συμβάσεων θα έλυνε πολλά ζητήματα και θα απέτρεπε την à la carte εφαρμογή του δικαίου των δημοσίων συμβάσεων με την αλλαγή διατάξεων και την εισαγωγή εξαιρέσεων.<sup>12</sup> Επιπρόσθετα, για τη νόμιμη υπόσταση των δημοσίων συμβάσεων, εκτός από την τήρηση διατάξεων του ν.4412(2016) όπως ισχύουν κάθε φορά, οι διοικητικές αρχές που είναι επιφορτισμένες με την αρμοδιότητα της σύναψής τους υποχρεούνται να λαμβάνουν υπόψη τους

<sup>9</sup> Αιτιολογική έκθεση «Δημόσιες Συμβάσεις Έργων, Προμηθειών και Υπηρεσιών (προσαρμογή στις Οδηγίες 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ)» σελ. 2

<sup>10</sup> ΕΑΔΗΣΥ , «Πρόταση για την υιοθέτηση εθνικής στρατηγικής για τις δημόσιες συμβάσεις για την περίοδο 2021-2025» σελ.45

<sup>11</sup> Η κωδικοποίηση περιλαμβάνει αφενός γραπτές διατάξεις διάσπαρτες σε διάφορα νομοθετικά και κανονιστικά κείμενα που διέπουν διάφορες κατ' ιδίαν διοικητικές διαδικασίες και αφετέρου, τις αρχές από τις οποίες έχει εμπνευστεί η νομολογία για να διαμορφώσει τους κανόνες στους οποίους υποβάλλει τη διεξαγωγή κάθε διοικητικής διαδικασίας. (Ε.Πρεβεδούρου, η κωδικοποίηση των γενικών αρχών της διοικητικής διαδικασίας, ΕΔΔΔ 3/2001, σελ. 417 υποσημ. 2

<sup>12</sup> Επιστημονική ημερίδα Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων «Το νέο νομικό πλαίσιο για τις Δημόσιες Συμβάσεις», ομιλητής , Γεώργιος Δελλής

και άλλους κανόνες δικαίου, τυπικών<sup>13</sup> και ουσιαστικών<sup>14</sup> νόμων οι οποίοι λειτουργούν συμπληρωματικά για το κύρος των συμβάσεων ,όπως π.χ. ο νόμος για το δημόσιο λογιστικό, για τη ψηφιακή διακυβέρνηση, για την παρακράτηση φόρου εισοδήματος, για τη λειτουργία του ΚΗΜΔΗΣ, για τον Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας και πλήθος πολλών άλλων .

Στην Ελλάδα το 1999 με το ν.2690/1999 κυρώθηκε ο Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας με τον οποίο κωδικοποιήθηκαν οι γενικές αρχές που διέπουν τη διαδικασία παραγωγής της διοικητικής πράξης (και της διοικητικής σύμβασης), την κατάρτιση και τη γνωστοποίησή της. Οι αρχές που θεσπίστηκαν στον ΚΔΔ έχουν διαπλαστεί νομολογιακά από τις αποφάσεις του ΣτΕ και μέχρι σήμερα οι διατάξεις του έχουν υποστεί αρκετές τροποποιήσεις. Σε σχετική μελέτη αναφέρεται ότι οι αρχές που κωδικοποιήθηκαν με τον κώδικα διοικητικής διαδικασίας μπορούν σχηματικά να καταταγούν σε 2 κατηγορίες. Πρόκειται για εκείνες που συνιστούν εγγυήσεις για τα δικαιώματα των διοικουμένων και σε εκείνες που διέπουν την έκδοση των διοικητικών πράξεων και αφορούν τα στοιχεία και τις συνέπειες τους.<sup>15</sup> Αρχικά, υπήρχαν κάποιες

---

<sup>13</sup> «Κάθε πράξη της πολιτείας που θεσπίζεται από τη Βουλή και τον Π.Δ. (Νομοθετική Εξουσία), σύμφωνα με τη συνταγματικά προβλεπόμενη διαδικασία (άρθρο 26 παρ.1 Σ.) Τζέμος Β. «Οργανωτικό Διοικητικό Δίκαιο- Διαγράμματα», σελ. 15

<sup>14</sup> «Κάθε πράξη της Πολιτείας που θεσπίζει γραπτό γενικό και αφηρημένο κανόνα δικαίου, ανεξάρτητα από το όργανο που τη θεσπίζει (Νομοθετική Εξουσία ή Εκτελεστική Εξουσία) Βλ. Τζέμος Β. , ό.π (υποσημ.9), σελ.15

<sup>15</sup> Ευγενία Πρεβεδούρου, Η κωδικοποίηση των γενικών αρχών ,ΕΔΔΔ 3/2001, σελ.422

I.Αρχές της διοικητικής διαδικασίας που συνιστούν εγγυήσεις για τους διοικουμένους

**1.Αρχές σχετικές με την πρωτοβουλία για την έναρξη της διαδικασίας**

- Αρχή της αυτεπάγγελτης ενέργειας της Διοικήσεως (αρ.2)
- Το δικαίωμα αιτήσεως (αρ.3)

**2.Αρχές που διέπουν την εξέλιξη της διαδικασίας**

- Η αρχή του ατύπου (αρ.16)
- Η αρχή της ταχείας διεκπεραίωσης (αρ.4,10)
- Η αρχή της διαφάνειας (αρ.5)
- Η αρχή της αμεροληψίας (αρ.7)
- Η αρχή της συνέχειας (αρ.8)

**3. Αρχές που διέπουν τα δικαιώματα άμυνας**

- Η αρχή της δημοσιότητας
- Δημοσίευση (αρ.18)
- Κοινοποίηση (αρ.19)
- Η αρχή της προσβάσεως στα έγγραφα (αρ.5)
- Η αρχή της προηγούμενης ακρόασης (αρ.6)
- Το δικαίωμα ανταποδείξεως (αρ.6 παρ.2)
- Η αρχή της ενημερώσεως του διοικουμένου (αρ.16)
- Η αρχή της αιτιολογίας (αρ.17)
- Η άσκηση προσφυγών (αρ.24)

II Αρχές που διέπουν το καθεστώς των διοικητικών πράξεων

**1.Αρχές σχετικά με τα στοιχεία των διοικητικών πράξεων**

- Η αρμοδιότητα (αρ.9)

επιφυλάξεις σχετικά με την κωδικοποίηση των αρχών που διέπουν τη διοικητική διαδικασία. Το βασικό επιχείρημα ήταν ότι η κωδικοποίηση ενέχει το κίνδυνο στασιμότητας και ακαμψίας του δικαίου. Και πράγματι ακαμψία θα επέφερε ενδεχομένως μια άκρως διεξοδική κωδικοποίηση που θα ρύθμιζε κάθε λεπτομέρεια της διοικητικής δράσης, όχι όμως και η κωδικοποίηση γενικών αρχών όπως π.χ. της αμεροληψίας, της αιτιολογίας, της προηγούμενης ακρόασης που μπορούν να εφαρμοστούν σε όλες σχεδόν τις μορφές διοικητικής δράσης και απαιτούν την εξειδίκευσή τους κατ' αρχάς από το διοικητικό όργανο και στη συνέχεια από το δικαστή που θα κρίνει τις ιδιομορφίες της εκάστοτε συγκεκριμένης περίπτωσης. Παρά τις όποιες αρχικές αντιρρήσεις η νομοθετική κωδικοποίηση της διοικητικής διαδικασίας είχε πολλαπλά οφέλη στη λειτουργία του δημοσίου τομέα καθώς επέβαλε μεγαλύτερη αυτοπειθαρχία στη διοίκηση αφού είναι υποχρεωμένη να τηρήσει έναν συγκεκριμένο γραπτό κανόνα και όχι μια άγραφη γενική αρχή<sup>16</sup>, ενώ κατέστησε άμεσα προσβάσιμη στους πολίτες την πληροφόρηση για τα διαδικαστικά τους δικαιώματα.<sup>17</sup>

Στις σελίδες που ακολουθούν θα γίνει ανάλυση των κυριότερων διατάξεων του νόμου (ν.4412/2016) που εναρμονίζονται με τους κανόνες του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (ν.2690/1999) ώστε να γίνει αντιληπτή η συνεισφορά του ΚΔΔ στη βελτίωση των διαδικασιών για τη σύναψη και εκτέλεση των δημοσίων συμβάσεων από τις αναθέτουσες αρχές.

## **2 ΕΝΝΟΙΟΛΟΓΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΤΗΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΣΥΜΒΑΣΗΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΣΥΜΒΑΣΗΣ**

**Σύμβαση** είναι πράξη μεταξύ δύο ή περισσότερων ατόμων με την οποία εκφράζουν την βούλησή τους για την από κοινού δημιουργία δικαιωμάτων και υποχρεώσεων.<sup>18</sup> Στο διοικητικό δίκαιο συναντάμε τους όρους «**διοικητική σύμβαση**» και «**δημόσια σύμβαση**».

---

-Η νομική βάση (αρ.16)

-Η αιτιολογία (αρ.17)

**2.Αρχές σχετικές με την παραγωγή των εννόμων αποτελεσμάτων των διοικητικών πράξεων**

- Δημοσίευση (αρ.18)

-Κοινοποίηση (αρ.19)

-Το ανακλητό των διοικητικών πράξεων (αρ.21)

<sup>16</sup> Ε. Πρεβεδούρου Η κωδικοποίηση των γενικών αρχών, ΕΔΔΔ 3/2001, σελ.420

<sup>17</sup> Β.Γκέρτσος, Ε.Πρεβεδούρου, Δ.Πυργάκης, Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας Ερμηνεία κατ'άρθρο, σελ.14 προλόγου

<sup>18</sup> Σπηλιωτόπουλος Ε. ,Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, 14<sup>η</sup> έκδοση σελ.195

## 2.1 ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΣΥΜΒΑΣΗ

Ο όρος Διοικητική Σύμβαση προέρχεται από το γαλλικό δίκαιο (contrat administratif), αναφέρεται στον Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (άρ. 22 & 23 ν. 2690/1999) ο οποίος ~~και~~ περιέχει γενικές ρυθμίσεις για τον τύπο και την κατάρτισή της.

Παγίως, η νομολογία<sup>19</sup> έχει κρίνει ότι μια σύμβαση είναι «διοικητική» όταν πληρούνται αθροιστικά τρία (3) κριτήρια:

1. Ένα από τα συμβαλλόμενα μέρη να είναι το Ελληνικό Δημόσιο ,
2. με τη σύμβαση επιδιώκεται η ικανοποίηση δημόσιου σκοπού,
3. το δε Ελληνικό Δημόσιο βρίσκεται, σε **υπερέχουσα θέση έναντι του άλλου μέρους**.

Ακολουθώς, κατά τη θεωρία<sup>20</sup> τα κριτήρια που λαμβάνονται υπόψη για τον χαρακτηρισμό μιας σύμβασης ως διοικητικής είναι το οργανικό και λειτουργικό κριτήριο. Ειδικότερα, σύμφωνα με το **οργανικό (τυπικό) κριτήριο** ο ένας εκ των αντισυμβαλλομένων πρέπει να είναι το Κράτος ή Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης ή ένα Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου. Σύμφωνα με το **λειτουργικό (ουσιαστικό) κριτήριο** η σύμβαση από πλευράς περιεχομένου θα πρέπει σωρευτικά να εξυπηρετεί άμεσα ένα δημόσιο σκοπό που εντάσσεται στο πλαίσιο δημοσίου συμφέροντος και να διέπεται κατά την εκτέλεσή της από ιδιαίτερο ή εξαιρετικό καθεστώς προνομίων και υποχρεώσεων που αντιστοιχούν ή προσιδιάζουν στην άσκηση δημόσιας εξουσίας. Έτσι γίνεται δεκτό ότι διοικητική σύμβαση μπορεί να συνομολογήσουν οι οργανισμοί κοινής ωφελείας, χαρακτηρίζοντας με αυτόν τον τρόπο ως διοικητικές τις συμβάσεις που συνομολογούνται μεταξύ ιδιωτών και της ΔΕΗ,ΟΤΕ, ΕΡΤ (Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου με τη μορφή της ανωνύμου εταιρείας.)

## 2.2 ΔΗΜΟΣΙΑ ΣΥΜΒΑΣΗ

Ο όρος Δημόσια Σύμβαση προέρχεται από το ενωσιακό δίκαιο (Public contracts). Δημόσιες Συμβάσεις είναι οι συμβάσεις οι οποίες συνομολογούνται εγγράφως μεταξύ ιδιωτών και δημοσίου με αντικείμενο την εκτέλεση έργων, την προμήθεια αγαθών ή την παροχή υπηρεσιών.(άρ. 2 ν. 4412/16).

<sup>19</sup> (ΑΕΔ 1/2016, 11/2013, 3/2012, 28/2011, 21/2009, 6/2007, ΣτΕ 1989/2014, 3267/2013, ΑΠ 210/2016) στο ΦΕΚ 1/ΤΕΥΧΟΣ Α.ΕΙ.Δ./2017 (αριθμ., 2/2017 παρ.7)

<sup>20</sup> Δαγτόγλου Π., *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, σελ.335

Γενικά, οι συμβάσεις αγοραπωλησιών και μισθώσεων διέπονται από το ιδιωτικό δίκαιο. Αυτό ισχύει και όταν οι συμβάσεις συνδέονται έμμεσα με τη λειτουργία μιας δημόσιας υπηρεσίας, (π.χ. αγορά βενζίνης για τη κίνηση κρατικών αυτοκινήτων ή πετρελαίου για τη θέρμανση κτιρίων που στεγάζονται δημόσιες υπηρεσίες κ.λ.π.). Το ίδιο γίνεται δεκτό και στη Γερμανία<sup>21</sup> Όμως, στη χώρα μας οι συμβάσεις κρατικών προμηθειών και μισθώσεων είναι σε τέτοιο βαθμό ρυθμισμένες από ειδικούς νόμους που παραχωρούν ιδιαίτερα και πολυάριθμα προνόμια στη διοίκηση ώστε ο χαρακτηρισμός τους ως διοικητικών συμβάσεων να είναι δικαιολογημένος. Πάντως η νομολογία δεν είναι σταθερή για τον χαρακτηρισμό των συμβάσεων ως διοικητικών ή ως ιδιωτικού δικαίου.<sup>22</sup> Ωστόσο, για τις συμβάσεις έργων, προμήθειας αγαθών ή παροχής υπηρεσιών που συνάπτονται μεταξύ μιας αναθέτουσας αρχής / αναθέτοντα φορέα και ιδιωτών εφαρμόζεται η ειδική νομοθεσία περί δημοσίων συμβάσεων ανεξάρτητα από το χαρακτηρισμό των συμβάσεων ως συμβάσεων διοικητικού ή ιδιωτικού δικαίου<sup>23</sup>.

Παλαιότερα, η διάκριση των συμβάσεων, για την προμήθεια αγαθών ή την παροχή υπηρεσιών, σε διοικητικές ή ιδιωτικού δικαίου είχε πρακτική σημασία από την άποψη του εφαρμοστέου δικαίου (δημόσιο ή ιδιωτικό) με σημαντικές προεκτάσεις στη δικαιοδοσία των δικαστηρίων σε περίπτωση που ανέκυπταν διαφορές (Διοικητικά ή Πολιτικά).<sup>24</sup>

Με το άρθρο 205<sup>A</sup> του ν.4412(2016) επήλθε ένας νεωτερισμός σχετικά με τη δικαστική επίλυση διαφορών καθώς προβλέπει ότι για κάθε διαφορά που αναφύεται από δημόσια σύμβαση, ανεξάρτητα από το χαρακτηρισμό της ως «διοικητικής» ή ως «ιδιωτικού δικαίου», αρμοδιότητα για την επίλυσή της έχει το Διοικητικό Εφετείο της Περιφέρειας, στην οποία πραγματοποιείται η σύμβαση με την άσκηση προσφυγής ή αγωγής. Στο σημείο αυτό αξίζει να τονιστεί ότι η διαφορά πρέπει να προκύπτει από σύμβαση και όχι γενικά και αόριστα από μια προφορική συμφωνία, διότι σε τέτοια περίπτωση δε γίνεται λόγος για διοικητική διαφορά αλλά για διαφορά που αρμόδια για την επίλυση της είναι τα Πολιτικά Δικαστήρια. Χαρακτηριστική είναι η υπόθεση ενός Δήμου που παραδέχθηκε ότι οι αναφερόμενες στην αγωγή προμήθειες έγιναν με **προφορική και άτυπη συμφωνία χωρίς να έχει καταρτιστεί έγγραφη σύμβαση**. Το αποτέλεσμα ήταν η προκειμένη διαφορά να είναι ιδιωτική υπαγόμενη στη δικαιοδοσία των πολιτικών δικαστηρίων, αφού δεν ανέκυψε διαφορά στο πλαίσιο εκτέλεσης διοικητικών

<sup>21</sup> Βλ. Δαγτόγλου όπ.π. (υποσημ. 20), σελ. 336

<sup>22</sup> Βλ. Δαγτόγλου όπ.π. (υποσημ. 20), σελ. 337

<sup>23</sup> Βλ. Δαγτόγλου όπ.π. (υποσημ. 20), σελ. 338

<sup>24</sup> Βλ. τεύχος Α.ΕΙ.Δ., όπ.π. (υποσημ.19)

συμβάσεων ώστε να θεμελιώνεται δικαιοδοσία των διοικητικών δικαστηρίων αλλά, αντιθέτως ανέκυψε διαφορά στο πλαίσιο εκτέλεσης σύμβασης ιδιωτικού δικαίου.<sup>25</sup>

Επίσης, ιδιαίτερα σημαντικό είναι να διευκρινιστεί ότι η συμβατική δραστηριότητα του δημοσίου υπόκειται σε όρια ιδίως όταν από τις συμβάσεις θεμελιώνονται χρηματικές υποχρεώσεις του δημοσίου.

Ειδικότερα, η Δημόσια Διοίκηση δεν δύναται να συνομολογεί συμβάσεις που δεν προβλέπονται από γενικές ή ειδικές διατάξεις ή που δεν συντελούν στην εκπλήρωση των σκοπών του Δημοσίου σε βάρος του οποίου δημιουργούνται υποχρεώσεις.(αρ.129 ν.4270/2014). Η εν λόγω διάταξη αναφέρεται συνολικά στη συμβατική δραστηριότητα του δημοσίου χωρίς δηλ. να κάνει διάκριση μεταξύ διοικητικών ή ιδιωτικών συμβάσεων και θέτει δυο (2) εναλλακτικές προϋποθέσεις για τη νόμιμη σύναψη τους .Η **1<sup>η</sup> προϋπόθεση**, που είναι **συγκεκριμένη**, αφορά σε ρητή πρόβλεψη που πρέπει να υπάρχει, από γενικές ή ειδικές διατάξεις, για τη συνομολόγηση σύμβασης. Επομένως, ακριβώς στον βαθμό που προβλέπεται, τεκμαίρεται ότι η συναφθείσα σύμβαση υπηρετεί τους σκοπούς του δημοσίου. Αν δεν προβλέπεται ρητώς, θα πρέπει να συνάγεται ερμηνευτικά ότι συντελεί στην εκπλήρωση των σκοπών των συγκεκριμένων διατάξεων, κατ' εφαρμογή των οποίων συνήφθη.

Άλλωστε ως νόμιμες δεν μπορούν να χαρακτηριστούν μόνο οι συμβάσεις που στηρίζονται σε ρητή εξουσιοδότηση νόμου (στενή αντίληψη της αρχής της νομιμότητας) αλλά υπάρχει και η άποψη ότι η διοίκηση μπορεί πάντοτε να συνάπτει διοικητικές συμβάσεις εφόσον τούτο δεν απαγορεύεται από το νόμο<sup>26</sup>, χωρίς όμως η ευχέρεια αυτή να ασκείται καταχρηστικά.

Η **2<sup>η</sup> προϋπόθεση**, είναι πιο **ευρεία**, αφορά στην εκπλήρωση των σκοπών του δημοσίου. Ο εν λόγω κανόνας θέτει έναν τόσο ευρύ όρο επιτρέποντας κάθε σύμβαση, αρκεί να προκύπτει ότι εξυπηρετείται δημόσιος σκοπός. Αν μια σύμβαση της Διοίκησης δεν εξυπηρετεί δημόσιο σκοπό δεν επιτρέπεται καν να συναφθεί (απολύτως άκυρη). Γι' αυτό είναι σκόπιμο να αναφέρεται ρητώς στη σύμβαση ο συγκεκριμένος δημόσιος σκοπός που επιδιώκεται με αυτήν, προκειμένου να μπορεί να διαπιστωθεί χωρίς αμφιβολία η συνδρομή των προϋποθέσεων για την νομιμότητα της συναφθείσας δημόσιας σύμβασης.

Ανακεφαλαιώνοντας την ανάλυση των εννοιολογικών χαρακτηριστικών της «διοικητικής σύμβασης» και της «δημόσιας σύμβασης» προκύπτουν τα εξής συμπεράσματα. Για την μεν

<sup>25</sup> Βλ. Επ Λαμ 84/2020. Νόμος Τράπεζα Νομικών Πληροφοριών.

<sup>26</sup> Βλ. Δαγτόγλου ό.π. (υποσημ. 20) σελ. 338



πρώτη περίπτωση, ο ΚΔΔ περιορίζεται σε μόνο δύο (2) σύντομα άρθρα για τη «διοικητική σύμβαση» που υιοθετούν απλώς τα κρατούντα για τον έγγραφο τύπο και τον τρόπο κατάρτισης της. Τα δε εννοιολογικά χαρακτηριστικά της προέρχονται από τη θεωρία, τη νομολογία και τις διατάξεις του Αστικού Κώδικα ως γενικές αρχές του συμβατικού δικαίου ενώ δεν λείπει πολλές φορές και η επίκληση γενικών αρχών του διοικητικού δικαίου υπό την επίδραση των γαλλικών προτύπων. Για τη δε δεύτερη περίπτωση, τα εννοιολογικά χαρακτηριστικά της «δημόσιας σύμβασης» προκύπτουν από τις ρυθμίσεις του δημόσιου λογιστικού και το ειδικό εθνικό και ενωσιακό δίκαιο που διέπει τη συμβατική λειτουργία του δημοσίου και αφορούν στη γραπτή συμφωνία μεταξύ μιας αναθέτουσας αρχής (δημόσιο) με έναν ιδιώτη για την προμήθεια αγαθών ή υπηρεσιών που εξυπηρετούν δημόσιο σκοπό χωρίς να ενδιαφέρει εάν η σύμβαση χαρακτηρίζεται «διοικητική» ή «ιδιωτικού δικαίου», ενώ για οποιαδήποτε διαφορά ανακύπτει δικαιοδοτική αρμοδιότητα έχουν τα Διοικητικά Δικαστήρια τα οποία εφαρμόζουν συμπληρωματικά διατάξεις του Αστικού Κώδικα (ιδιωτικό δίκαιο).

### **3 Η ΤΟΠΟΘΕΤΗΣΗ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ ΣΤΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΚΑΙ ΣΤΟ ΙΔΙΩΤΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ**

Στις παραπάνω ενότητες έγινε εκτενής αναφορά για το γεγονός ότι οι δημόσιες συμβάσεις, ανεξάρτητα από το χαρακτηρισμό τους ως διοικητικές ή ιδιωτικού δικαίου, διέπονται κατ' αρχήν από τις ειδικές διατάξεις του δημοσίου δικαίου.

Στην παρούσα ενότητα θα επιχειρηθεί να παρουσιαστούν ακροθιγώς τα στάδια της συμβατικής δραστηριότητας του δημοσίου στα οποία είναι δυνατόν να εφαρμοστούν οι διατάξεις του ιδιωτικού δικαίου. Το 1<sup>ο</sup> επίπεδο σχετίζεται με τις διαδικασίες επιλογής αναδόχου και το 2<sup>ο</sup> επίπεδο σχετίζεται με τη σύναψη και εκτέλεση της δημόσιας σύμβασης.

#### **3.1 Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΕΛΕΥΘΕΡΙΑΣ ΤΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ**

**Το 1<sup>ο</sup> επίπεδο αφορά στο στάδιο πριν από τη σύναψη της σύμβασης** όπου θα διερευνηθεί εάν στο πλαίσιο σύναψης μιας δημόσιας σύμβασης υπάρχει η δυνατότητα εφαρμογής των διατάξεων του ιδιωτικού δικαίου και ιδίως του άρθρου 361 Α.Κ. «Ενοχή από σύμβαση».

Νομολογιακά έχει κριθεί ότι η διάταξη του άρθρ. 361 ΑΚ, καθιερώνει τον κανόνα ότι η **ιδιωτική αυτονομία** μπορεί να παράγει ενοχικά δικαιώματα και υποχρεώσεις κατ' αρχήν μόνο **μέσω σύμβασης και δεν αρκεί αντίθετα μονομερής δικαιοπραξία**<sup>27</sup>. Αφού το να αποκτά ένα άτομο δικαιώματα και πολύ περισσότερο υποχρεώσεις με βάση τη βούληση άλλου ατόμου και χωρίς τη δική του συναίνεση προσκρούει στην αυτοδιάθεση και στην ισότητα των πολιτών, ως συνταγματικά κατοχυρωμένα ατομικά δικαιώματα (άρθρ. 2§1, 4§1 παρ. 2 και 5§1 του Συντάγματος).

Άμεση συνέπεια της αρχής της ιδιωτικής αυτονομίας (ή αρχή της ιδιωτικής βούλησης) είναι η **αρχή της ελευθερίας των συμβάσεων**, που και αυτή καθιερώνεται έμμεσα με την ίδια διάταξη του άρθρ. 361 ΑΚ, ως έκφραση της οικονομικής ελευθερίας, που αποτελεί επίσης ατομικό κατοχυρωμένο δικαίωμα<sup>28</sup>. (άρθρ. 5§1 του Σ.).

**Αρχή της ελευθερίας των συμβάσεων** σημαίνει: α) **ελευθερία του ατόμου** να συνάπτει ή να μη συνάπτει σύμβαση τόσο γενικά όσο και με συγκεκριμένο πρόσωπο ως αντισυμβαλλόμενο (ελευθερία επιλογής του αντισυμβαλλομένου) και β) **ελευθερία καθορισμού του περιεχομένου** της σύμβασης.<sup>29</sup>

### 3.1.1 Ο ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟΣ ΤΗΣ ΕΠΙΛΟΓΗΣ ΑΤΟΜΟΥ ΣΤΙΣ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ

Εκ πρώτης όψεως, φαίνεται η αρχή της ελευθερίας των συμβάσεων (α) με τη μορφή της ελευθερίας της επιλογής του προσώπου του αντισυμβαλλομένου να είναι άνευ αντικειμένου στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων επί τη βάσει των θεμελιωδών αρχών της διαφάνειας και της ίσης μεταχείρισης που πρέπει να εφαρμόζονται στις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων (αρ.18 ν. 4412/2016).

Εντούτοις, όπως θα αναλυθεί παρακάτω, η δυνατότητα επιλογής συγκεκριμένου προσώπου ως αντισυμβαλλόμενου μέρους δεν είναι εκ του νόμου απόλυτα απαγορευτική. Ρυθμιστικός παράγοντας καθίσταται η επιλογή της διαδικασίας για τη σύναψη της σύμβασης. Με άλλα λόγια η ελευθερία της επιλογής του αντισυμβαλλομένου εξαρτάται από τις διαδικασίες που επιλέγουν οι αναθέτουσες αρχές να εφαρμόσουν υπό τους περιορισμούς ασφαλώς που προβλέπονται στο νόμο όπως ο υπολογισμός της αξίας της σύμβασης.

<sup>27</sup> Α.Π 166/2016 <http://www.areiospagos.gr>

<sup>28</sup> Ολ ΑΠ 4/1998. <http://www.areiospagos.gr/>

<sup>29</sup> Βλ. όπως υπ. 20

Καταρχάς, σύμφωνα με το πεδίο εφαρμογής του ν.4412/2016 οι αναθέτουσες αρχές ή αναθέτοντες φορείς ανεξάρτητα από την οργάνωση κατά το δημόσιο ή ιδιωτικό δίκαιο, οφείλουν να τηρούν τις προβλεπόμενες από τον ειδικό νόμο διαδικασίες ανάθεσης με σκοπό τη σύναψη μιας δημόσιας σύμβασης με έναν ιδιώτη (φυσικό πρόσωπο ή Νομικό Πρόσωπο Ιδιωτικού Δικαίου).

Συγκεκριμένα, ο ν.4412/2016 κατά το μεγαλύτερο μέρος του ρυθμίζει τις διαδικασίες ανάδειξης του αντισυμβαλλομένου ιδιώτη, ο οποίος θα αναλάβει κάποια παροχή προς το ελληνικό δημόσιο μέσω μιας σύμβασης. Κάποιες από τις διαδικασίες είναι ενωσιακής φύσεως,<sup>30</sup> υπό την έννοια ότι τα Κράτη-Μέλη υποχρεούνται να πραγματοποιούν τους δημόσιους διαγωνισμούς με τρόπο ομοιόμορφο εντός του συγκεκριμένου πλαισίου που έχει τεθεί από τις κοινοτικές οδηγίες. Ενώ υπάρχουν και κάποιες άλλες διαδικασίες όπως αυτή της απευθείας ανάθεσης, η διεξαγωγή της οποίας διαφοροποιείται από Κράτος-Μέλος σε Κράτος-Μέλος τόσο ως προς το χρηματικό όριο όσο και ως προς τον τρόπο επιλογής του αναδόχου καθώς τα Κράτη-Μέλη είναι ελεύθερα να ρυθμίσουν την εν λόγω διαδικασία με βάση τους εσωτερικούς κανόνες δικαίου για τις δημόσιες συμβάσεις.<sup>31</sup>

Συγκεκριμένα, στην Ελλάδα από 01/06/2021 έχουν τεθεί σε ισχύ οι νέες διατάξεις οι οποίες αφενός αυξάνουν το χρηματικό όριο της απευθείας ανάθεσης για συμβάσεις προμηθειών/υπηρεσιών σε 30.000€ ή 60.000€ αν η σύμβαση αφορά στην υλοποίηση έργων πληροφορικής και αφετέρου κάνουν υποχρεωτική τη δημοσιότητα της πρόσκλησης στο ΚΗΜΔΗΣ για πέντε (5) ημέρες, κάτι που δεν ίσχυε στο προηγούμενο καθεστώς. Επίσης στο νέο θεσμικό πλαίσιο προβλέπεται ότι αν η πρόσκληση απευθύνεται σε έναν συγκεκριμένο οικονομικό φορέα και υποβληθεί οικονομική προσφορά και από άλλον οικονομικό φορέα, τότε η προσφορά του δεύτερου απορρίπτεται (αρ.53 ν.4782/2021). Ενώ, για τις «δημόσιες συμβάσεις ήσσονος αξίας» δηλ. έως 2.500€ μπορεί να μη γίνεται καμία διαδικασία ανάθεσης και η πληρωμή να πραγματοποιείται με την προσκόμιση του τιμολογίου. (αρ.117<sup>A</sup> ν.4782/2021).

Με βάση τα ανωτέρω θα μπορούσε συμπερασματικά να λεχθεί ότι ο νέος νόμος δίνει τη δυνατότητα στις αναθέτουσες αρχές να δρουν ως οιονεί φορείς τους δικαιώματος της ιδιωτικής

---

<sup>30</sup> ανοιχτή διαδικασία, κλειστή διαδικασία, ανταγωνιστική διαδικασία με διαπραγμάτευση, ανταγωνιστικός διάλογος, σύμπραξη καινοτομίας (άρθρα 27 έως 31 της Οδηγίας 2014/24 Ε.Ε.)

<sup>31</sup> Thomas Estermann and Veronika Kupriyanova, A comparative analysis of public procurement frameworks and practices in universities in Portugal and selected EU member states,σελ.72

αυτονομίας και να επιλέγουν κατά την ελεύθερη βούλησή τους , κατόπιν έρευνας αγοράς<sup>32</sup> και με μόνη δέσμευση το χρηματικό όριο της σύμβασης, τους οικονομικές φορείς με τους οποίους επιθυμούν να συμβληθούν.

Ορθότερη όμως είναι η άποψη ότι το δικαίωμα της συμβατικής ελευθερίας των αναθετουσών αρχών για τη επιλογή του προσώπου του αντισυμβαλλομένου (δηλ. του οικονομικού φορέα) δεν απολαμβάνουν ούτε το Κράτος ούτε και τα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου. Και τούτο δικαιολογείται απολύτως από τις αρχές της χρηστής διοίκησης, της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, της διαφάνειας, της αμεροληψίας, της ίσης μεταχείρισης και της απαγόρευσης των δυσμενών διακρίσεων. Οι εν λόγω αρχές συντελούν στον περιορισμό του κινδύνου της ευνοιοκρατίας ή τυχόν άλλων φαινομένων διαφθοράς ενώ επιπλέον η ορθή τήρησή τους συμβάλλει στην ανάπτυξη του πραγματικού ανταγωνισμού, παράγοντα ουσιαστικού για τη βελτίωση της αποδοτικότητας της αγοράς των δημοσίων συμβάσεων. Σχετική με το ζήτημα αυτό είναι και η απόφαση C-264/2003<sup>33</sup> στην οποία αναφέρεται ότι το γεγονός και μόνον ότι ο κοινοτικός νομοθέτης θεώρησε ότι οι ιδιαίτερες και αυστηρές διαδικασίες που προβλέπονται στις οδηγίες δεν είναι κατάλληλες όταν πρόκειται για δημόσιες συμβάσεις μικρής αξίας δεν σημαίνει ότι οι συμβάσεις αυτές αποκλείονται των βασικών αρχών του κοινοτικού δικαίου.

Ως προς το δικαίωμα της συμβατικής ελευθερίας του οικονομικού φορέα για τη επιλογή του προσώπου του αντισυμβαλλομένου (αναθέτουσα αρχή) το δικαίωμα δεν αμφισβητείται. Είναι αυτονόητο, ότι εάν ο οικονομικός φορέας κρίνει ότι τον συμφέρει να συμμετάσχει σε κάποιο διαγωνισμό είναι ελεύθερος να το πράξει υποβάλλοντας ή όχι προσφορά. Βεβαίως, και στις περιπτώσεις των οικονομικών φορέων είναι δυνατόν η συμβατική ελευθερία να περιορίζεται λόγω των προϋποθέσεων συμμετοχής που προβλέπονται στις προκηρύξεις (π.χ. λόγοι αποκλεισμού υποχρεωτικοί – δυνητικοί, κριτήρια καταλληλότητας, υπέρμετρες απαιτήσεις τεχνικών προδιαγραφών κ.λ.π.).

---

<sup>32</sup> European Commission, Public Procurement Guidance for Practitioners on avoiding the most common errors in projects funded by the European Structural and Investment Funds,σελ. 26

<sup>33</sup> Απόφαση της 20ης -10-2005 Επιτροπή κατά Γαλλίας (C-264/2003) σκ.33

### 3.1.2 Ο ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟΣ ΤΟΥ ΚΑΘΟΡΙΣΜΟΥ ΤΟΥ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟΥ ΤΗΣ ΣΥΜΒΑΣΗΣ

Ο περιορισμός της αρχής της ελευθερίας των συμβάσεων με τη μορφή της ελευθερίας του καθορισμού του περιεχομένου της δημόσιας σύμβασης φαίνεται να είναι πιο ξεκάθαρος τόσο για τις δημόσιες υπηρεσίες όσο και για τους συμμετέχοντες.

Πρώτον, το αντικείμενο της δημόσιας σύμβασης καθορίζεται αποκλειστικά από την αναθέτουσα αρχή και αφορά **μόνο στην προμήθεια αγαθών ή στην παροχή υπηρεσιών για την άμεση ή έμμεση εξυπηρέτηση δημόσιου σκοπού που επιδιώκεται μέσω της σύμβασης** τηρουμένων των γενικών αρχών που διέπουν το δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων ώστε να αυξηθεί η αποδοτικότητα των δημοσίων προμηθειών για την επίτευξη κοινωνικών στόχων.<sup>34</sup>

Δεύτερον, οι αναθέτουσες αρχές είναι, **κατ' αρχήν, ελεύθερες να συγγράφουν τους όρους της προκήρυξης ανάθεσης δημόσιας σύμβασης προμήθειας, κατά την κρίση τους** και να καθορίζουν για τη συγκεκριμένη περίπτωση τα κριτήρια καταλληλότητας των υποψηφίων για την επιλογή της βέλτιστης προσφοράς, σεβόμενες όμως την αρχή της αναλογικότητας. Πρακτικά η αρχή της αναλογικότητας στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων σημαίνει ότι οι αναθέτουσες αρχές δεν θα πρέπει να προκηρύσσουν ακραίες απαιτήσεις στα ποιοτικά κριτήρια για την επιλογή των προμηθευτών.<sup>35</sup> Αντιθέτως για την επίτευξη των θεμιτών σκοπών της διαγωνιστικής διαδικασίας επιβάλλεται να λαμβάνουν τα κατάλληλα μέτρα ώστε να **εξασφαλίζεται ο ελεύθερος ανταγωνισμός και η ισότιμη πρόσβαση των ενδιαφερομένων**. Ενώ, τυχόν περιορισμοί στη συμμετοχή θα πρέπει να δικαιολογούνται από επιτακτικό λόγο γενικού συμφέροντος και να μην είναι δυσανάλογοι με τον επιδιωκόμενο σκοπό, δεδομένου ότι τέτοιου είδους περιορισμοί συνεπάγονται περιορισμό στην άσκηση των θεμελιωδών ελευθεριών του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης.<sup>36</sup>

Ο περιορισμός της ελευθερίας του καθορισμού του περιεχομένου της δημόσιας σύμβασης εφαρμόζεται και στους οικονομικούς φορείς υπό την έννοια ότι οι συμμετέχοντες σε ένα διαγωνισμό οφείλουν να κινούνται εντός του αυστηρού κανονιστικού πλαισίου της προκήρυξης που έχει θέσει η αναθέτουσα αρχή. Επομένως, οι οικονομικοί φορείς οφείλουν να

---

<sup>34</sup> ΟΔΗΓΙΑ 2014/24/ΕΕ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ της 26ης Φεβρουαρίου 2014 σχετικά με τις δημόσιες προμήθειες και την κατάργηση της οδηγίας 2004/18/ΕΚ (παρ.2)

<sup>35</sup> Κουρή Σταυρούλα, εκπαιδευτικό εγχειρίδιο ΕΣΔΑ, ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ Ν. 4412/2016 ,σελ.16

<sup>36</sup> ΑΕΠΠ Αριθμός απόφασης: 437/2018

τηρούν, πολλές φορές ακόμη και επί ποινή αποκλεισμού, τους όρους που προβλέπονται σε όλα τα έγγραφα της σύμβασης. Σαν έγγραφο της σύμβασης νοείται κάθε έγγραφο το οποίο παρέχει ή στο οποίο παραπέμπει η αναθέτουσα αρχή με σκοπό να δώσει πληροφορίες σχετικά με τη σύμβαση, με τη διαδικασία, με τις τεχνικές απαιτήσεις, με τη σύνταξη της προσφοράς κ.λ.π. (αρ.2 παρ.14 ν.4412/2016). Επί παραδείγματι, τέτοια έγγραφα συνιστούν η προκήρυξη του διαγωνισμού, το φύλλο συμμόρφωσης των οικονομικών φορέων με τις τεχνικές προδιαγραφές, το Ευρωπαϊκό Ενιαίο Έγγραφο Σύμβασης το οποίο αποτελεί προκαταρκτική απόδειξη της καταλληλότητας των συμμετεχόντων στη διαδικασία ανάθεσης.

### **3.2 Ο ΑΣΤΙΚΟΣ ΚΩΔΙΚΑΣ ΣΤΗ ΣΥΝΑΨΗ & ΕΚΤΕΛΕΣΗ ΣΥΜΒΑΣΗΣ**

Το 2<sup>ο</sup> επίπεδο που θα μπορούσαν να βρουν εφαρμογή οι διατάξεις του ιδιωτικού δικαίου στο πλαίσιο μιας δημόσιας σύμβασης σχετίζεται τόσο με το στάδιο κατά τη σύναψη της σύμβασης όσο και μετά τη σύναψη της σύμβασης, δηλ. κατά την εκτέλεσή της.

#### **3.2.1 ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΔΙΑΤΑΞΕΩΝ ΑΣΤΙΚΟΥ ΚΩΔΙΚΑ ΠΡΙΝ ΤΗ ΣΥΝΑΨΗ ΣΥΜΒΑΣΗΣ**

Σύμφωνα με το γενικό κανόνα που διέπει τις διαδικασίες των δημοσίων συμβάσεων, η σύμβαση μεταξύ των αντισυμβαλλόμενων μερών υπογράφεται μετά την οριστικοποίηση της απόφασης κατακύρωσης. Για το στάδιο αυτό ο νέος νόμος εισάγει την απαίτηση αποζημίωσης, ακόμη και αν η σύμβαση δεν έχει καταρτιστεί.

Ειδικότερα, προβλέπεται ότι εάν μετά από την οριστικοποίηση της απόφασης κατακύρωσης, και εφόσον δεν συντρέχουν αντικειμενικοί λόγοι ανωτέρας βίας ή επιτακτικοί λόγοι δημοσίου συμφέροντος, ο ανάδοχος δεν υπογράφει τη σύμβαση ή εάν η αναθέτουσα αρχή δεν τον προσκαλέσει για την υπογραφή του συμφωνητικού, τότε μπορεί αντίστοιχα ο καθένας σύμφωνα με τα ειδικώς οριζόμενα στο άρθρο 45 (ν.4782/2021) να ζητήσει αποζημίωση δυνάμει των άρθρων 197 & 198 του ΑΚ. «Ευθύνη από τις διαπραγματεύσεις».

#### **3.2.2 ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΔΙΑΤΑΞΕΩΝ ΑΣΤΙΚΟΥ ΚΩΔΙΚΑ ΚΑΤΑ ΤΗΝ ΕΚΤΕΛΕΣΗ ΣΥΜΒΑΣΗΣ**

Για το στάδιο μετά τη σύναψη της σύμβασης δηλ. κατά την εκτέλεσή της επίσης ο νόμος προβλέπει την εφαρμογή του ιδιωτικού δικαίου. Πιο συγκεκριμένα, το άρθρο 129 (ν.4412/2016) ορίζει ότι κατά την εκτέλεση των δημόσιων προμηθειών βρίσκουν εφαρμογή οι

διατάξεις του νόμου για τις δημόσιες συμβάσεις, οι συμβατικοί όροι , και συμπληρωματικά ο Αστικός Κώδικας.

Όπως επανειλημμένως έχει αναφερθεί οι δημόσιες συμβάσεις, κατ' αρχήν, διέπονται από την ειδική για την κατηγορία τους νομοθεσία που είναι κανόνες του δημοσίου δικαίου. Ωστόσο, στην περίπτωση που ανακύπτουν διαφορές από τη σύμβαση και οι οποίες δεν επιλύονται διοικητικά στο πλαίσιο άσκησης της ενδικοφανούς προσφυγής ενώπιον της ΑΕΠΠ τότε αρμοδιότητα έχει το Διοικητικό Εφετείο (αρ.205<sup>A</sup> ν.4412/2016) . Κατά τη δικαστική επίλυση τίθενται σε εφαρμογή, στο μέτρο του αναγκαίου, και ορισμένες διατάξεις του ιδιωτικού-αστικού δικαίου.

Οι πιο συνηθισμένες περιπτώσεις εφαρμογής των διατάξεων του ΑΚ στις δημόσιες συμβάσεις σχετίζονται με την καλόπιστη και σύμφωνη με τα συναλλακτικά ήθη εκτέλεση των συμβάσεων (173,200,288,388 ΑΚ), και με τον αδικαιολόγητο πλουτισμό (904 ΑΚ).<sup>37</sup>

Συγκεκριμένα, ο Αστικός Κώδικας προβλέπει ότι οι συμβάσεις ερμηνεύονται σύμφωνα με την καλή πίστη και τα συναλλακτικά ήθη χωρίς προσήλωση στις λέξεις ενώ ταυτόχρονα αναζητείται η αληθινή βούληση των μερών όταν αυτά προέβησαν στη σύναψη της σύμβασης. Εν τω μεταξύ εάν κατά τη διάρκεια της εκτέλεσης της σύμβασης ανακύψουν λόγοι και έκτακτες καταστάσεις που δεν ήταν δυνατόν να προβλεφθούν, πριν από την κατάρτισή της, και επέλθει μεταβολή στη σύμβαση σε τέτοιο βαθμό ώστε τα παραγόμενα αποτελέσματα να είναι υπέρμετρα επαχθή για έναν από τους αντισυμβαλλομένους δηλ. ο ένας έγινε πλουσιότερος χωρίς νόμιμη αιτία από την περιουσία ή με ζημία άλλου τότε μπορεί να αποφασιστεί η λύση της σύμβασης και οι συμβαλλόμενοι έχουν αμοιβαία υποχρέωση να αποδώσουν τις παροχές που έλαβαν κατά τις διατάξεις για τον αδικαιολόγητο πλουτισμό. Η αξίωση του αδικαιολόγητου πλουτισμού προβάλλεται στις περιπτώσεις αυτές που ο ανάδοχος αντισυμβαλλόμενος έχει υποστεί μείωση της περιουσίας του που μπορεί να έχει προκληθεί είτε γιατί ενώ εκπλήρωσε τις υποχρεώσεις του δεν μπορεί να διεκδικήσει τις απαιτήσεις του από τη σύμβαση, λόγω ακυρότητας αυτής. Είτε γιατί ο ιδιώτης αντισυμβαλλόμενος προέβη αυτοβούλως σε εξωσυμβατική παροχή. Με αυτόν τον τρόπο δηλαδή ο ανάδοχος επιχειρεί να λάβει αμοιβή για εκτέλεση νέων εργασιών , χωρίς να είχε προηγηθεί εντολή της υπηρεσίας, η οποία όμως αν και παρέλαβε το έργο αρνείται να εξοφλήσει τις συμπληρωματικές εργασίες. Η νομολογία είναι

---

<sup>37</sup> Καλλικακή Κλεοπάτρα, επιμορφωτικό σεμινάριο ΕΣΔΙ «ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ-ΚΡΑΤΙΚΕΣ ΕΝΙΣΧΥΣΕΙΣ» - «Η ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΔΙΑΤΑΞΕΩΝ ΤΟΥ ΑΣΤΙΚΟΥ ΚΩΔΙΚΑ ΣΤΙΣ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ», σελ.2-3

ιδιαίτερα αυστηρή στις περιπτώσεις αυτές λόγω των ειδικών κανόνων του διοικητικού δικαίου που προβλέπονται για τις διαδικασίες αυτές, δεχόμενη ότι η σχετική αξίωση δεν μπορεί να ικανοποιηθεί ούτε με τις διατάξεις του αδικαιολόγητου πλουτισμού.<sup>38</sup> Επίσης, ζημία του αναδόχου μπορεί να υπάρχει και στην περίπτωση της πλάνης περί τα πράγματα από την μεριά της αναθέτουσας αρχής. Η σχετική ευθύνη ανακύπτει συνήθως σε περιπτώσεις σφαλμάτων, ανακριβειών ή εν γένει στοιχείων της προκήρυξης που επηρεάζουν τη διαμόρφωση του κόστους. Έτσι για παράδειγμα, κρίθηκε ότι υπήρχε λάθος σε συμβατικό κείμενο που οφειλόταν στη συμπεριφορά της Διοίκησης προκαλώντας στον αντισυμβαλλόμενο πλάνη στη πραγματική βούλησή του και ιδίως στην τιμή της προσφοράς του και τελικά ζημία, η οποία έπρεπε να αποκατασταθεί.<sup>39</sup> Αντιθέτως, δεν συντρέχει περίπτωση πλάνης στα πραγματικά περιστατικά όταν ο ανάδοχος **δηλώνει εγγράφως ότι έλαβε γνώση όλων των σχετικών δεδομένων τα οποία αποδέχεται πλήρως και ανεπιφύλακτα**. Και αυτό διότι είναι ανεπίτρεπτη η εκ των υστέρων, κατά το στάδιο της εκτέλεσης της σύμβασης, αμφισβήτηση των όρων αυτής πολύ περισσότερο όταν δεν έχουν ζητηθεί διευκρινίσεις κατά το στάδιο υποβολής της προσφοράς<sup>40</sup>.

Επιπρόσθετα, η νομολογία είναι αυστηρή και στην εφαρμογή των αρχών της καλής πίστης και της επιείκειας στην περίπτωση επίκλησης «περιστατικών μη δυνάμενων να προβλεφθούν» καθώς δεν αρκεί μόνο η επίκληση εξαιρετικού και απρόβλεπτου γεγονότος αλλά απαιτείται η κατάθεση συγκεκριμένων στοιχείων που να αποδεικνύουν τους ισχυρισμούς αυτούς. Νομολογιακά έχει κριθεί ότι απρόβλεπτα γεγονότα συνιστούν τα καιρικά φαινόμενα (φωτιά, πλημμύρες κ.λ.π.), η μεγάλη αύξηση της αξίας των υλικών ή των ημερομισθίων, οι έκτακτες νομοθετικές μεταβολές κ.λ.π. . Τέλος, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή σχετικά με τη σύναψη συμβάσεων για την κάλυψη των επιτακτικότερων των αναγκών για προμήθειες και υπηρεσίες πρώτης ανάγκης έχει χαρακτηρίσει ως απρόβλεπτα γεγονότα την εισροή αιτούντων άσυλο<sup>41</sup> και την αντιμετώπιση της νόσου του COVID-19<sup>42</sup>.

---

<sup>38</sup> Βλ. Καλλικάκη, όπ.π. (υποσημ.37) σελ.11

<sup>39</sup> ΣτΕ 2210/09

<sup>40</sup> ΣτΕ 535/2016, 2426/2017

<sup>41</sup> (COM 454/2015) ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ ΚΑΙ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ

<sup>42</sup> (2020/C 108 I/01) ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ «Οδηγίες από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή σχετικά με τη χρήση του πλαισίου για τις δημόσιες συμβάσεις στην κατάσταση έκτακτης ανάγκης που σχετίζεται με την κρίση της νόσου COVID-19»



#### 4 Η ΠΡΟΣΒΑΣΗ ΣΕ ΕΓΓΡΑΦΑ

Οι προϋποθέσεις πρόσβασης στα έγγραφα, διοικητικά, ιδιωτικά και ηλεκτρονικά που τηρούνται στις δημόσιες υπηρεσίες ρυθμίζονται στο αρ.5 του ν.2690/1999, στο Π.Δ. 28/2015 και στο αρ. 4 ν.4727/2020, ενώ για τις δημόσιες συμβάσεις η πρόσβαση στα έγγραφα προβλέπεται συμπληρωματικά στο αρ. 21 ν.4412/2016. Όμως, οι περισσότερες λεπτομέρειες της όλης διαδικασίας έχουν διαμορφωθεί από τη θεωρία και τη νομολογία.

Το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα εντάσσεται στο πλέγμα των αμυντικών δικαιωμάτων και αποτελεί συνέπεια του συνταγματικού δικαιώματος στην πληροφόρηση (αρ.5Α του Συντάγματος)<sup>43</sup>. Ο διοικουόμενος με την άσκηση αυτού του δικαιώματος επιδιώκει ουσιαστικά να ικανοποιήσει το δικαίωμά της έννομης προστασίας του είτε μέσω της Διοίκησης (π.χ. διοικητικές προσφυγές-αναφορές) είτε μέσω της δικαστικής οδού.

Αν η διοίκηση δεν ανταποκριθεί στην αίτηση του διοικουμένου για τη γνώση των εγγράφων, στοιχειοθετείται παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας<sup>44</sup> ενώ το όργανο που παρανόμως αρνείται την πληροφόρηση υπέχει πειθαρχική ευθύνη λόγω σοβαρής παράβασης καθήκοντος.<sup>45</sup>

Αρχικά, κάθε ενδιαφερόμενος έχει δικαίωμα, ύστερα από γραπτή αίτησή του, να λάβει γνώση των **διοικητικών ή ιδιωτικών εγγράφων** που βρίσκονται στις δημόσιες υπηρεσίες. Για την ικανοποίηση του δικαιώματος απαιτείται διαφορετικός βαθμός σύνδεσης του αιτούντος σε σχέση με το έγγραφο. Στην με πρώτη περίπτωση απαιτείται **εύλογο ενδιαφέρον**<sup>46</sup> ενώ στη δεύτερη απαιτείται **ειδικό έννομο συμφέρον**.<sup>47</sup>

Σχετικά με την υπηρεσία που παραλαμβάνει την αίτηση έχουν διατυπωθεί διαφορετικές απόψεις. Κατά μια άποψη, η σχετική αίτηση μπορεί να υποβληθεί στην υπηρεσία που το έγγραφο φυλάσσεται ακόμη κι αν δεν έχει εκδοθεί από αυτήν.<sup>48</sup> Κατά άλλη άποψη, αρμόδια για τη χορήγηση του εγγράφου είναι μόνον η υπηρεσία που το έχει εκδώσει<sup>49</sup>, με την αιτιολογία ότι αυτή είναι σε θέση να γνωρίζει εάν το έγγραφο εξακολουθεί να ισχύει ή εάν έχει ανακληθεί/τροποποιηθεί, καθώς και να εκτιμήσει εάν εμπίπτει στις εξαιρέσεις μη ικανοποίησης

<sup>43</sup> Πρεβεδούρου Ευγ., Το δικαίωμα Πρόσβασης στα έγγραφα

<sup>44</sup> ΣτΕ 1214/2000 Τράπεζα Νομικών Πληροφοριών Νόμος

<sup>45</sup> Το άρθρο 107 παρ. 1 στοιχ. Ιβ του ΥΚ Ν.3528/2007 (Α΄ 26)

<sup>46</sup> Βλ. ενότητα 4.3.1 παρακάτω

<sup>47</sup> Βλ. ενότητα 4.3.2 παρακάτω

<sup>48</sup> ΣΥΝΗΓΟΡΟΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ Απόφαση 205051/46544/2015

<sup>49</sup> ΓνωμΝΣΚ 551/1999

του αιτήματος. Σε κάθε περίπτωση, όμως ακόμη και αν θεωρηθεί ότι η αίτηση υποβλήθηκε σε αναρμόδια αρχή, η υπηρεσία αυτή οφείλει να τη διαβιβάσει στην αρμόδια και να ενημερωθεί γι' αυτό ο διοικούμενος (αρ.4, 2690/1999). Η αρμόδια υπηρεσία υποχρεούται να απαντήσει είτε θετικά είτε αρνητικά στην αίτηση του διοικουμένου εντός είκοσι (20) ημερών. Σε περίπτωση παράνομης αρνητικής απάντησης για τη χορήγηση των εγγράφων, εκτός των κυρώσεων που επιβάλλονται στο διοικητικό όργανο, είναι δυνατή η καταβολή αποζημίωσης στον αιτούντα με την άσκηση της αγωγής αποζημίωσης σε περίπτωση χρηματικής ζημίας του διοικουμένου.<sup>50</sup>

Άλλα ειδικά ζητήματα που απασχολούν το δικαίωμα της πρόσβασης στα έγγραφα σχετίζονται με τα χαρακτηριστικά που θα πρέπει να έχει η αίτηση, τα είδη των εγγράφων που ζητούνται, τις προϋποθέσεις χορήγησης και τον τρόπο άσκησης του δικαιώματος.

#### **4.1 ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ ΑΙΤΗΣΗΣ**

Η αίτηση του ενδιαφερομένου θα πρέπει να είναι σαφής και ορισμένη<sup>51</sup> ώστε να μην καθίσταται καταχρηστική. Αυτό σημαίνει ότι στην αίτηση θα πρέπει να προσδιορίζεται: α) το ζητούμενο έγγραφο με τον αριθμό του και την εκδούσα αρχή, ή αν αυτό δεν είναι δυνατόν, να αναφέρει οποιοδήποτε άλλο ειδικό στοιχείο ώστε να είναι ευχερής η αναζήτησή του. Επίσης θα πρέπει να προσδιορίζεται: β) το εύλογο ενδιαφέρον ή το ειδικό έννομο συμφέρον με τη μεγαλύτερη δυνατή σαφήνεια, ώστε να μπορεί να κριθεί εάν συντρέχουν οι προϋποθέσεις πρόσβασης.

Σε περίπτωση που η αίτηση δεν πληροί αυτά τα χαρακτηριστικά και είναι αόριστη η διοίκηση οφείλει να ενημερώσει τον ενδιαφερόμενο περί της αοριστίας και να θέσει υπόψη του τους σχετικούς φακέλους από τους οποίους αυτός θα επιλέξει να μελετήσει ή να λάβει αντίγραφα των εγγράφων που τον ενδιαφέρουν<sup>52</sup>.

#### **4.2 ΕΙΔΗ ΕΓΓΡΑΦΩΝ**

Η κατηγοριοποίηση των εγγράφων που μπορεί ο ενδιαφερόμενος να ζητήσει πρόσβαση είναι τα διοικητικά, τα ιδιωτικά ενώ στην εποχή της ψηφιακής διακυβέρνησης η πρόσβαση

---

<sup>50</sup> Μπουκουβάλα Βαρβάρα, Εισαγωγή στο κατ' άρθρο 5 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα, σελ. 2

<sup>51</sup> 1/2005 Γνωμοδότηση του Εισαγγελέα του Αρείου Πάγου

<sup>52</sup> Γνωμοδοτήσεις ΝΣΚ: 621/2002

επιτρέπεται και στα ηλεκτρονικά έγγραφα. Σύμφωνα με τη νομοθεσία και τις γνωμοδοτήσεις του ΝΣΚ τα ως άνω έγγραφα έχουν συγκεκριμένα χαρακτηριστικά και πιο συγκεκριμένα:

#### 4.2.1 ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΑ ΕΓΓΡΑΦΑ

Διοικητικά έγγραφα είναι :

α) Όσα έχουν συνταχθεί από δημόσια υπηρεσία, ανεξαρτήτως αν το έγγραφο αποτελεί εκτελεστή διοικητική πράξη ή μη. Έτσι, διοικητικά έγγραφα θεωρούνται οι εκθέσεις, μελέτες, πρακτικά, στατιστικά στοιχεία, εγκύκλιοι, γνωμοδοτήσεις, κ.λ.π. Εν προκειμένω στις δημόσιες συμβάσεις διοικητικά έγγραφα αποτελούν οι προσκλήσεις για απευθείας ανάθεση, οι προκηρύξεις, οι αποφάσεις απευθείας ανάθεσης, οι αποφάσεις κατακύρωσης, τα πρακτικά των επιτροπών για την αξιολόγηση των προσφορών, τα πρακτικά παραλαβής των υλικών/υπηρεσιών. Επίσης, σημειώνεται ότι ως διοικητικό έγγραφο νοείται μόνον εκείνο του οποίου έχει ολοκληρωθεί η διαδικασία έκδοσης ή τουλάχιστον κατάρτισης, δηλαδή το τελικά υπογεγραμμένο σχέδιο, και όχι εκείνο που βρίσκεται ακόμη στο στάδιο της επεξεργασίας.<sup>53</sup> Επομένως, **έγγραφο μη υπογεγραμμένο από τον τελικώς, κατά νόμο, υπογράφοντα δεν συνιστά, ολοκληρωμένο διοικητικό έγγραφο**<sup>54</sup> . Επίσης, έχει κριθεί ότι δεν αποτελούν διοικητικά έγγραφα, οι πρόχειρες σημειώσεις του γραμματέα κατά τη συνεδρίαση του συλλογικού οργάνου και τα ενημερωτικά που παραδίδονται σε εκείνον στο πλαίσιο υποβολής του έργου του (πρόχειρα πρακτικά).<sup>55</sup>

β) Όσα παρόλο που δεν έχουν συνταχθεί από δημόσια υπηρεσία, λήφθηκαν υπόψη από τη διοικητική αρχή ή χρησιμοποιήθηκαν από αυτή για την έκδοση γνώμης ή πράξης της ή για την εν γένει διοικητική δράση της αποτελώντας την αιτιολογία της ή αποτέλεσαν τα νόμιμα δικαιολογητικά στα οποία στηρίχθηκε η έκδοσή της πράξης. Δηλαδή, ακόμη και τα ιδιωτικά έγγραφα π.χ. για τις δημόσιες συμβάσεις οι τεχνικές - οικονομικές προσφορές των οικονομικών φορέων, τα πιστοποιητικά σχετικά με πρότυπα διασφάλισης ποιότητας κ.λ.π. που αποτελούν

<sup>53</sup> ΓνωμΝΣΚ 383/2000, 148/2014, 34/2017 με τις οποίες κρίθηκε ότι το έγγραφο πρέπει να υπογραφεί και να πρωτοκολληθεί, ώστε να αποτελεί διοικητικό έγγραφο κατά την έννοια του Κ.Δ.Δ/ιας.

<sup>54</sup> Υπουργείο Οικονομικών, «ΕΓΧΕΙΡΙΔΙΟ ΑΠΑΝΤΗΣΕΩΝ ΣΤΑ ΣΥΝΗΘΕΣΤΕΡΑ ΕΡΩΤΗΜΑΤΑ ΤΩΝ ΠΟΛΙΤΩΝ ΣΕ ΘΕΜΑΤΑ ΤΟΥ ΚΩΔΙΚΑ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑΣ, ΚΑΘΩΣ ΚΑΙ ΛΟΙΠΩΝ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΩΝ», σελ. 5

<sup>55</sup> ΣτΕ 3308/2007

αναπόσπαστο στοιχείο της αιτιολογίας της διοικητικής πράξης αποκτούν χαρακτήρα δημοσίου εγγράφου και μεταπίπτουν στην έννοια του διοικητικού εγγράφου, χορηγούνται δε με τις προϋποθέσεις του δημοσίου εγγράφου, χωρίς επίκληση και απόδειξη ειδικού έννομου συμφέροντος,<sup>56</sup>

γ) Η εσωτερική αλληλογραφία της Διοικήσεως.

#### **4.2.2 ΙΔΙΩΤΙΚΑ ΕΓΓΡΑΦΑ**

**Ιδιωτικά έγγραφα** είναι όσα έχουν συνταχθεί από ιδιώτη (π.χ. τιμολόγια, ιδιωτικά συμφωνητικά, τοπογραφικά σχεδιαγράμματα ιδιωτών μηχανικών κ.λ.π.) και δεν εμπίπτουν στην ευρύτερη έννοια του διοικητικού εγγράφου, όπως αυτή προσδιορίστηκε κατά τα ανωτέρω. Συμπερασματικά, στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων θα μπορούσε να λεχθεί ότι κανένα από τα έγγραφα που κατατίθενται από τους ιδιώτες στις αναθέτουσες αρχές δεν έχουν χαρακτήρα ιδιωτικού εγγράφου καθώς όλα λαμβάνουν αριθμό πρωτοκόλλου και μνημονεύονται στην αιτιολογία των πρακτικών για την έκδοση της διοικητικής πράξης.

#### **4.2.3 ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΑ ΕΓΓΡΑΦΑ**

**Ηλεκτρονικά έγγραφα** είναι όσων το περιεχόμενο έχει αποθηκευτεί σε ηλεκτρονική μορφή και ειδικότερα ως κείμενο ή με ηχητική, οπτική ή οπτικοακουστική εγγραφή.

#### **4.3 ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΕΙΣ ΠΡΟΣΒΑΣΗΣ & ΠΕΡΙΟΡΙΣΜΟΙ**

Η θεμελίωση του δικαιώματος στη γνώση των εγγράφων υπόκειται σε κάποιες προϋποθέσεις και κάποιους περιορισμούς απόλυτους ή δυνητικούς. Με δεδομένο όμως το συνταγματικό υπόβαθρο του δικαιώματος πρόσβασης στα έγγραφα, οι όποιοι περιορισμοί δεν θα πρέπει να ερμηνεύονται στενά. Αντίθετη άποψη θα είχε ως αποτέλεσμα να μην ικανοποιείται, ή

---

<sup>56</sup> Βλ. Μπουκουβάλα όπ. π. (υποσημ. 50), σελ.6

να δυσχεραίνεται, η άσκηση και απόλαυση του δικαιώματος, κάτι που έρχεται σε ευθεία αντίθεση με τη βούληση του νομοθέτη να επεκτείνει το εύρος του δικαιώματος.<sup>57</sup>

Στην πράξη, τα μεγαλύτερα προβλήματα κατά την χορήγηση εγγράφων αναφέρονται από την προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα (τρίτου προσώπου)<sup>58</sup>. Στις περιπτώσεις, όπου υπάρχει υπόνοια παραβίασης δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, η Διοίκηση μπορεί να απευθυνθεί στην Αρχή Προστασίας Δεδομένων Προσωπικού Χαρακτήρα ή στο Νομικό Συμβούλιο του Κράτους ώστε να ενεργήσει σύννομα .

Από τη μεριά του ο διοικούμενος, σε περίπτωση που νιώθει ότι η Διοίκηση παρανόμως δεν του χορηγεί τα έγγραφα ή τα αντίγραφα που ζητάει μπορεί να προσφύγει στη διαδικασία της εισαγγελικής παραγγελίας<sup>59</sup> για να τα αποκτήσει.

Συνοψίζοντας, βασικό κριτήριο για τη χορήγηση εγγράφου που φυλάσσεται σε δημόσιες υπηρεσίες είναι η μη παραβίαση δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα. Όμως ,εκτός από αυτό το κριτήριο οι δημόσιες υπηρεσίες εξετάζουν και την ύπαρξη εύλογου ενδιαφέροντος ή έννομου συμφέροντος του αιτούντα το έγγραφο.

#### **4.3.1 ΕΥΛΟΓΟ ΕΝΔΙΑΦΕΡΟΝ**

Όποιος έχει εύλογο ενδιαφέρον μπορεί να ενημερώνεται για τα διοικητικά έγγραφα μετά από αίτημά του. Από τη γενικόλογη διατύπωση της έννοιας του διοικητικού εγγράφου, όπως αναλύθηκε παραπάνω, καταδεικνύεται η βούληση του νομοθέτη να δοθεί η δυνατότητα σε κάθε ενδιαφερόμενο να έχει πρόσβαση σε όσο το δυνατόν ευρύτερο φάσμα εγγράφων που έχουν συνταχθεί από τη Διοίκηση ή που έχουν ληφθεί υπόψη από τη Διοίκηση για την έκδοση πράξης. Είναι δε άνευ σημασίας εάν τα έγγραφα που ζητούνται αφορούν **στον αιτούντα ή σε τρίτα πρόσωπα**<sup>60</sup> εφόσον αυτά δεν αφορούν στην οικογενειακή ή ιδιωτική ζωή του τρίτου προσώπου.

Ειδικότερα, εύλογο ενδιαφέρον έχει οποιοσδήποτε μπορεί, ως εκ της ιδιότητάς του, να επικαλεσθεί το ενδιαφέρον του για τη γνώση του περιεχομένου συγκεκριμένων διοικητικών εγγράφων. Π.χ. οι διοικητικές αρχές, ικανοποιούν τα αιτήματα πρόσβασης των δικηγόρων όταν εκπροσωπούν τους εντολείς τους και δικαιούνται να παραλαμβάνουν έγγραφα διοικητικών

<sup>57</sup> Κωνσταντίνος Ι. Δαραμάρας, Γεώργιος Κατρούγκαλος, Ήβη Μαυρομούστακου, Νικόλαος - Κομνηνός Χλέπας, εκπαιδευτικό εγχειρίδιο\_ΕΣΔΔΑ «Κανόνες και Αρχές Διοικητικής Δράσης & Διοικητική Διαδικασία», σελ.60

<sup>58</sup> Ν.2690/1990 αρ.5 παρ.3

<sup>59</sup> άρθρο 25 παρ. 4 περ. β' του Ν. 1756/1988

<sup>60</sup> Βλ. Εκπαιδευτικό Εγχειρίδιο ΕΣΔΔΑ όπ.π. (υποσημ.35) ,σελ. 60

υπηρεσιών.<sup>61</sup> Ακόμη και το ηθικό έννομο συμφέρον, ως ευρύτερο του εύλογου ενδιαφέροντος<sup>62</sup>, μπορεί να δικαιολογήσει τη χορήγηση των εγγράφων.

Πάντως σε καμία περίπτωση για την πρόσβαση στα έγγραφα, δεν αρκεί το γενικό ενδιαφέρον του κάθε πολίτη για την τήρηση των νόμων και την εύρυθμη άσκηση των καθηκόντων της υπηρεσίας.<sup>63</sup>

#### **4.3.2 ΕΙΔΙΚΟ ΕΝΝΟΜΟ ΣΥΜΦΕΡΟΝ**

Όποιος έχει ειδικό έννομο συμφέρον μπορεί έπειτα από γραπτό αίτημα, να ενημερώνεται για τα ιδιωτικά έγγραφα που τηρούνται στους δημόσιους φορείς και σχετίζονται με υπόθεσή του η οποία είτε έχει είτε δεν έχει ακόμη ολοκληρωθεί από αυτούς. Επομένως, ο αιτών πρέπει να δικαιολογεί ειδικό έννομο συμφέρον. Επί παραδείγματι, ιδιωτικά έγγραφα θεωρούνται οι διαθήκες, τα τιμολόγια πωλήσεως, μισθώσεως, τα εταιρικά συμβόλαια κ.λ.π.

Στο σημείο αυτό υπενθυμίζεται ότι η διάκριση μεταξύ διοικητικών και ιδιωτικών εγγράφων έχει κατά πολύ αμβλυνθεί. Αφού διοικητικά έγγραφα θεωρούνται και τα μη προερχόμενα από δημόσιες υπηρεσίες (δηλ. τα ιδιωτικά έγγραφα) που χρησιμοποιήθηκαν ή ελήφθησαν υπόψη για τον καθορισμό διοικητικής δράσης, ή για τη διαμόρφωση γνώμης ή κρίσης εκ μέρους του αρμόδιου διοικητικού οργάνου. Ειδικά, λοιπόν στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων όπως αναφέρθηκε και παραπάνω συνάγεται το συμπέρασμα ότι εφόσον όλα τα ιδιωτικά έγγραφα που κατατίθενται από τους οικονομικούς φορείς (οικονομικές προσφορές, τεχνικές προσφορές, διευκρινιστικές επιστολές) λαμβάνουν αριθμό πρωτοκόλλου και χρησιμοποιούνται για την αξιολόγηση και την τελική επιλογή αναδόχου για τη γνώση τους, από τους υπόλοιπους συμμετέχοντες, δεν απαιτείται η ύπαρξη ειδικού έννομου συμφέροντος.

#### **4.3.3 ΕΞΑΙΡΕΣΕΙΣ ΧΟΡΗΓΗΣΗΣ ΕΓΓΡΑΦΩΝ**

Η νομοθετική θεμελίωση του δικαιώματος της πρόσβασης σε έγγραφα όπως αναφέρθηκε και παραπάνω υποδηλώνει τη σαφή βούληση της πολιτείας για κατοχύρωση της φανεράς δράσης της Διοίκησης και τη συμμετοχή του διοικούμενου στη διοικητική διαδικασία. Πλην, όμως οι παράγραφοι 3 & 5 του αρ.5 του ΚΔΔ ορίζουν τις περιπτώσεις που το εν λόγω

---

<sup>61</sup> Βλ. Εγχειρίδιο ΥΠΟΙΚ όπ.π. (υποσημ.54), σελ.23-24

<sup>62</sup> Βλ.Μπουκουβάλα, όπ. π. (υποσημ. 50), σελ.7

<sup>63</sup> ΣτΕ 1214/2000

δικαίωμα οριοθετείται είτε βάσει κάποιων απόλυτων περιορισμών που ακόμη κι αν ο αιτών δικαιολογεί έννομο συμφέρον δεν μπορούν να του χορηγηθούν είτε βάσει κάποιων δυνητικών περιορισμών.

Από τη μια η διοικητική αρχή, κατά την άσκηση δέσμιας αρμοδιότητας, υποχρεούται να **απορρίψει** το αίτημα χορήγησης διοικητικών εγγράφων, εάν αφορά **στον ιδιωτικό ή οικογενειακό βίο τρίτου προσώπου ή στο απόρρητο** που έτσι θα έχει χαρακτηριστεί από ειδικές διατάξεις (π.χ. ιατρικό, φορολογικό, τραπεζικό...). Στη θεωρία ασκήθηκε κριτική, για τις διατάξεις αυτές που προβαίνουν στον απόλυτο περιορισμό του δικαιώματος πρόσβασης στα έγγραφα και προτείνεται να γίνεται στάθμιση των εννόμων συμφερόντων που διακυβεύονται και να επιλέγεται αυτό που θα επικρατήσει κάθε φορά με βάση τις συγκεκριμένες περιστάσεις.<sup>64</sup>

Από την άλλη η διοικητική αρχή, **δυνητικά μπορεί να απορρίψει αίτημα χορήγησης** διοικητικού εγγράφου εάν αυτό: α) αφορά στις συνεδριάσεις του υπουργικού συμβουλίου, β) αφορά σε διεξαγωγή έρευνας και η πληροφόρηση σχετικά με τα αιτούμενα στοιχεία θα δυσκόλευε τη διεκπεραίωσή της, γ) προστατεύεται από τη νομοθεσία περί πνευματικής ή βιομηχανικής ιδιοκτησίας.

#### **4.4 ΤΡΟΠΟΙ ΑΣΚΗΣΗΣ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ ΠΡΟΣΒΑΣΗΣ ΣΤΑ ΕΓΓΡΑΦΑ**

Η πρόσβαση στα έγγραφα μπορεί να ασκηθεί είτε με επιτόπια μελέτη του εγγράφου από τον ενδιαφερόμενο στην υπηρεσία, είτε με χορήγηση αντιγράφου του η φωτοαντιγραφή του οποίου βαρύνει τον αιτούντα, εκτός αν η αναπαραγωγή μπορεί να βλάψει το πρωτότυπο, είτε με την παράδοση όλου του διοικητικού φακέλου στον ενδιαφερόμενο, προς αναζήτηση των εγγράφων, εφόσον εντός αυτού δεν υπάρχουν στοιχεία που υπόκεινται στις εξαιρέσεις χορήγησης του ΚΔΔ, είτε με τη χρήση ΤΠΕ, εφόσον το έγγραφο τηρείται ηλεκτρονικά, μέσω ηλεκτρονικού ταχυδρομείου με αποδεικτικό παραλαβής.

#### **4.5 ΤΟ ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΠΡΟΣΒΑΣΗΣ ΣΤΑ ΕΓΓΡΑΦΑ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ**

Στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα σχετίζεται με τη γνώση των προσφορών και των δικαιολογητικών, μεταξύ των οικονομικών φορέων, που

---

<sup>64</sup> Βλ. Μπουκουβάλα, όπ.π. (υποσημ. 50), σελ.12

έχουν συμμετάσχει στο πλαίσιο διενέργειας ενός δημόσιου διαγωνισμού. Η αναζήτηση των στοιχείων από τους ενδιαφερόμενους αποσκοπεί στη διερεύνηση για το νόμιμο ή μη της απόρριψης της προσφοράς που αποκλείστηκε έναντι αυτής που προκρίθηκε, προκειμένου να θεμελιώσουν το δικαίωμα άσκησης προδικαστικής προσφυγής ενώπιον της ΑΕΠΠ.

Στο νέο νόμο (αρ.40) οι οικονομικοί φορείς ενημερώνονται για τις προσφορές των άλλων ανταγωνιστών και έχουν πρόσβαση στα στοιχεία που έχουν υποβληθεί για αξιολόγηση μετά την έκδοση της απόφασης κατακύρωσης και όλων των σχετικών πρακτικών. Σύμφωνα με το άρθρο 21 του (ν.4412/2016) το δικαίωμα ασκείται σύμφωνα με όσα προβλέπονται στον ΚΔΔ ενώ στο ίδιο άρθρο γίνεται ειδική μνεία στην εχεμύθεια. Εχεμύθεια σημαίνει ότι οι αρμόδιες υπηρεσίες απαγορεύεται να αποκαλύπτουν πληροφορίες που έχουν χαρακτηρίσει ως εμπιστευτικές, όπως π.χ. τεχνικές πατέντες. Εάν ένας οικονομικός φορέας χαρακτηρίζει τις πληροφορίες του ως εμπιστευτικές, λόγω ύπαρξης τεχνικού ή εμπορικού απορρήτου οφείλει να αναφέρει τις σχετικές διατάξεις από τις οποίες πηγάζει η εμπιστευτικότητα της συγκεκριμένης πληροφορίας. Ωστόσο, απαγορεύεται ρητά ο χαρακτηρισμός πληροφοριών ως εμπιστευτικές, που αφορούν στην οικονομική προσφορά και στα στοιχεία της τεχνικής προσφοράς που έχουν χρησιμοποιηθεί για την αξιολόγησή της.<sup>65</sup>

Εντούτοις, σε περίπτωση που ο συμμετέχων λανθασμένα έχει χαρακτηρίσει τα έγγραφα του ως εμπιστευτικά τότε εξ' αυτού και μόνο του λόγου δεν θεμελιώνεται ο αποκλεισμός του από την διαγωνιστική διαδικασία καθώς αυτό θα αποτελούσε δυσανάλογη κύρωση σε βάρος του «...η ποινή του αποκλεισμού ενός οικονομικού φορέα από τη συνέχεια του διαγωνισμού, με αφορμή αποκλειστικά και μόνο το γεγονός ότι χαρακτήρισε εσφαλμένα ως εμπιστευτικές πληροφορίες που περιέχονταν στην προσφορά του, αν και δεν πληρούσαν τις προϋποθέσεις που θέτει ο νόμος, εάν κατά τα λοιπά η προσφορά του συμμορφωνόταν πλήρως με τις απαιτήσεις της διακήρυξης, θα συνιστούσε δυσανάλογη κύρωση σε βάρος του και θα μείωνε αισθητά την ανάπτυξη συνθηκών υγιούς ανταγωνισμού, η οποία αποτελεί βασική επιδίωξη του κανονιστικού πλαισίου των δημόσιων διαγωνισμών, με συνέπεια να ζημιώνεται κατ' επέκταση η αναθέτουσα και το δημόσιο συμφέρον...»<sup>66</sup> Επομένως, με βάση την αρχή της αναλογικότητας η αναθέτουσα αρχή μπορεί να δεχθεί προσφορά που από λάθος έχει χαρακτηριστεί ως εμπιστευτική εφόσον την

---

<sup>65</sup> Αρ.21 παρ.4 4412/2016

<sup>66</sup> ΑΕΠΠ 250/2018



αποχαρακτηρίσει και αφού προηγουμένως έχει καλέσει τον συμμετέχοντα για παροχή διευκρινίσεων.

Σε περίπτωση εμπιστευτικότητας ο οικονομικός φορέας οφείλει να προσκομίσει επαρκείς αποδείξεις που να θεμελιώνουν βάσιμα και πέραν πάσης αμφιβολίας τον χαρακτηρισμό των πληροφοριών ως εμπιστευτικών.

Σε περίπτωση άρσης του εμπιστευτικού χαρακτήρα του εγγράφου παρέχεται πλήρη πρόσβαση στο περιεχόμενο των πληροφοριών και στους υπόλοιπους υποψήφιους οικονομικούς φορείς ώστε να εξασφαλισθούν οι αρχές της διαφάνειας και της ισότητας.

Από όλα τα παραπάνω και ιδίως από το γεγονός ότι ο νόμος των δημοσίων συμβάσεων αναφέρει ρητά ότι η πρόσβαση στα έγγραφα γίνεται σύμφωνα με όσα ορίζονται στο Π.Δ. 28/2015, το οποίο αποτελεί κωδικοποίηση σε ενιαίο κείμενο των διατάξεων για την πρόσβαση σε δημόσια έγγραφα και στοιχεία, γίνεται απόλυτα αντιληπτή η συνεισφορά του ΚΔΔ στο χώρο των δημοσίων συμβάσεων. Ειδικότερα, στο πλαίσιο της ισότιμης αντιμετώπισης των οικονομικών φορέων ο νόμος προβλέπει ότι οι αναθέτουσες αρχές πρέπει να κοινοποιούν την απόφαση κατακύρωσης μαζί με όλα τα πρακτικά σε όλους όσους έχουν πάρει μέρος στη διαδικασία (εκτός από εκείνους που έχουν αποκλειστεί οριστικά δηλ. όσοι έχουν παραλείψει να προσκομίσουν εγγύηση συμμετοχής). Εντούτοις, οι διατάξεις του νέου θεσμικού πλαισίου ορίζουν ότι η αποσφράγιση δεν γίνεται δημόσια και ότι τα στοιχεία των προσφορών είναι προσβάσιμα μόνο στα μέλη του γνωμοδοτικού οργάνου και την αναθέτουσα αρχή. Όμως προβλέπεται ότι στο τέλος της διαδικασίας και μετά την έκδοση της απόφασης κατακύρωσης οι συμμετέχοντες δικαιούνται να λάβουν γνώση των στοιχείων που υποβλήθηκαν από τους συνυποψήφιους, χωρίς ωστόσο να περιγράφεται συγκεκριμένα ο τρόπος με τον οποίο θα ασκηθεί το δικαίωμα της πρόσβασης. Επομένως, εάν στην προκήρυξη του διαγωνισμού δεν έχει οριστεί η διαδικασία για την πρόσβαση στα έγγραφα των προσφορών των ανταγωνιστών τότε προφανώς θα εφαρμοστούν τα προβλεπόμενα στον Κώδικα Διαδικασία δηλ. αίτηση του ενδιαφερομένου προς την αναθέτουσα αρχή, εξέταση της αίτησης με στάθμιση διαφόρων κριτηρίων όπως ύπαρξη εύλογου ενδιαφέροντος και αποκλεισμός των περιπτώσεων που απαγορεύουν την πρόσβαση. Εν προκειμένω για τους δημόσιους διαγωνισμούς ο αιτών έχει δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα του διαγωνισμού εφόσον έχει συμμετάσχει στη διαγωνιστική διαδικασία και δεν είχε αποκλειστεί οριστικά και εφόσον τα σχετικά έγγραφα δεν περιέχουν πληροφορίες που έχουν χαρακτηριστεί ως εμπιστευτικές λόγω εμπορικού απορρήτου κ.λ.π.

Τέλος, αναφέρεται ότι επειδή η εν λόγω ρύθμιση σχετικά με την πρόβλεψη για τη μη δημόσια αποσφράγιση των προσφορών είναι πολύ πρόσφατη θα φανεί στην πράξη πως θα αντιμετωπιστεί το ζήτημα τόσο από τους οικονομικούς φορείς όσο και από τις αναθέτουσες αρχές.

## **5 ΤΟ ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΤΗΣ ΠΡΟΗΓΟΥΜΕΝΗΣ ΑΚΡΟΑΣΗΣ**

Η προηγούμενη ακρόαση εντάσσεται επίσης στη σφαίρα των συνταγματικών αμυντικών δικαιωμάτων του διοικούμενου (Σ. αρ.20 παρ.2) , νομοθετικά έχει ρυθμιστεί με το άρθρο 6 του ν.2690/1999 και η έκτασή του έχει διαπλαστεί νομολογιακά. Ειδικότερη έκφανση του εν λόγω δικαιώματος για τους συμμετέχοντες σε δημόσιους διαγωνισμούς αποτελεί η συμπλήρωση-αποσαφήνιση πληροφοριών και δικαιολογητικών του άρθρου 102 του (ν.4412/2016).

Η άσκηση του δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης του διοικούμενου εκδηλώνεται όταν επίκειται έκδοση δυσμενούς πράξης για αυτόν, οπότε η διοίκηση οφείλει να τον καλέσει σε ακρόαση. Ο σκοπός είναι αφενός ο διοικούμενος να ενημερωθεί για τα στοιχεία , τα οποία μπορούν να οδηγήσουν στην έκδοση της βλαπτικής για αυτόν διοικητικής πράξης και να διατυπώσει τις απόψεις του προτείνοντας εύλογες λύσεις, και αφετέρου να δώσει τη δυνατότητα στη Διοίκηση να ενημερωθεί και να κατατοπιστεί όσο το δυνατόν πληρέστερα προκειμένου να είναι πιο αποτελεσματική στη δράση της.

Η προηγούμενη ακρόαση, όταν απαιτείται, θεωρείται «ουσιώδης τύπος» της διοικητικής διαδικασίας, δηλαδή η μη τήρησή θεμελιώνει βάσιμο λόγο ακύρωσης της διοικητικής ενέργειας που λαμβάνεται<sup>67</sup>. Ωστόσο, δεν χρειάζεται να λάβει πράγματι χώρα, υπό την έννοια ότι εάν ο διοικούμενος που έχει κληθεί για να αναπτύξει γραπτώς ή προφορικά τη θέση του δεν προσέλθει, η υποχρέωση της Διοίκησης έχει εκπληρωθεί και αυτή μπορεί να προβεί στις δικές της περαιτέρω ενέργειες.

Οι κυριότερες προϋποθέσεις για την τήρηση, ή μη, της προηγούμενης ακρόασης συνοψίζονται στα ακόλουθα:

---

<sup>67</sup> βλ. Εκπαιδευτικό εγχειρίδιο ΕΣΔΔΑ όπ. π. (υποσημ.35 ) , σελ. 63 και ΜονΔΠρΘεσ 4988/2018 ,ΕλΣ.Ολ. 3863/2014, κ.α. (Δικηγορικός Σύλλογος Αθηνών)

1. Απαιτείται η τήρηση της προηγούμενης ακρόασης όταν επίκειται η έκδοση ατομικής δυσμενούς πράξης. Δηλαδή από την πράξη να προκαλείται επιβαρυντική βλάβη στα υπάρχοντα δικαιώματα ή συμφέροντα του πολίτη.<sup>68</sup>

2. Απαιτείται όταν η διοικητική πράξη εκδίδεται κατά διακριτική ευχέρεια βάσει της υποκειμενικής συμπεριφοράς του διοικούμενου ενώ δεν απαιτείται η κλήση στις περιπτώσεις που η διοικητική δράση στηρίζεται αποκλειστικά σε αντικειμενικά δεδομένα τα οποία δεν συνδέονται με υποκειμενική συμπεριφορά του διοικούμενου.<sup>69</sup>

3. Δεν υπάρχει υποχρέωση για κλήση σε προηγούμενη ακρόαση όταν η διοικητική πράξη εκδίδεται αυτεπαγγέλτως στο πλαίσιο δέσμιας αρμοδιότητας, και αυτό διότι η βλαπτική μεταβολή επέρχεται ως συνέπεια του νόμου, συνεπώς η προηγούμενη ακρόαση δεν θα μπορούσε να μεταβάλλει την απόφαση της διοικήσεως.<sup>70</sup>

4. Δεν τηρείται στις περιπτώσεις που είναι άγνωστα τα στοιχεία κατοικίας ή διαμονής του διοικούμενου, ακριβώς λόγω του ότι η κλήση για ακρόαση πρέπει να είναι έγγραφη και να κοινοποιείται σε αυτόν.<sup>71</sup>

## **5.1 ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΠΡΟΗΓΟΥΜΕΝΗΣ ΑΚΡΟΑΣΗΣ**

Η διεξαγωγή της διαδικασίας που προβλέπει ο ΚΔΔ είναι η εξής. Η υπηρεσία ενημερώνει εγγράφως πέντε (5) ημέρες πριν από την έναρξη της διαδικασίας τον ενδιαφερόμενο για το χρόνο και τον τόπο της ακρόασης ενώ αναφέρει και το περιεχόμενο του μέτρου. Ο ενδιαφερόμενος μπορεί να πληροφορηθεί για τα σχετικά έγγραφα ώστε να υπερασπιστεί τη θέση του. Η υιοθετούμενη ενέργεια πρέπει να λαμβάνεται εντός σύντομου χρόνου από την κλήση του ενδιαφερομένου και η διεξαγωγή της όλης διαδικασίας με τις θέσεις του ενδιαφερομένου, πρέπει να φαίνονται στην αιτιολογία της διοικητικής απόφασης.

Όμως, είναι δυνατή η λήψη δυσμενούς μέτρου χωρίς προηγούμενη ακρόαση του ενδιαφερομένου όταν η ρύθμιση επιβάλλεται από λόγους δημόσιου συμφέροντος. Κατά την πάγια και έως το 2012 νομολογία, η όλη διαδικασία της προηγούμενης ακρόασης έπρεπε να εφαρμοστεί ακόμα κι όταν οι σχετικές με τη βλαπτική απόφαση διατάξεις προέβλεπαν τη

---

<sup>68</sup> ΣτΕ4447/2012

<sup>69</sup> ΣτΕ 423/2016

<sup>70</sup> ΣτΕ815/2017

<sup>71</sup> ΣτΕ 4262/1995

δυνατότητα άσκησης διοικητικής (ενδικοφανούς) προσφυγής κατά της πράξης που εκδόθηκε. Ρήγμα στην προαναφερθείσα νομολογία αποτέλεσε η απόφαση της Ολομέλειας του ΣτΕ 4447/2012 σύμφωνα με την οποία σε περίπτωση που προβλέπεται, από ειδικές διατάξεις, η άσκηση ενδικοφανούς προσφυγής τότε η έκδοση της αρχικής πράξης δεν διέπεται από τις διατάξεις του αρ.6 του ΚΔΔ και η μη τήρηση του τύπου της προηγούμενης ακρόασης καλύπτεται από την άσκηση της ενδικοφανούς προσφυγής. Κατά αυτόν τον τρόπο ο διοικούμενος μπορεί να προβάλλει τους ισχυρισμούς του πριν από την έκδοση της οριστικής εκτελεστής πράξης, βάσει της οποίας επέρχονται τα δυσμενή αποτελέσματα. Η λύση αυτή εστιάζει στο γεγονός ότι ως οριστική εκτελεστή πράξη θεωρείται η τελικώς εκδιδόμενη μετά και από την άσκηση της ενδικοφανούς προσφυγής.

## **5.2 Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΠΡΟΗΓΟΥΜΕΝΗΣ ΑΚΡΟΑΣΗΣ ΣΤΙΣ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ**

Η θεμελιώδης στο χώρο του διοικητικού δικαίου αρχή της προηγούμενης ακρόασης βρίσκει έρεισμα και στο πεδίο σύναψης των δημοσίων συμβάσεων και οι προϋποθέσεις για την άσκηση της ρυθμίζονται στο άρθρο 102 του νόμου 4412 (2016) που δίνει την ευκαιρία στους συμμετέχοντες οικονομικούς φορείς να συμπληρώσουν-αποσαφηνίσουν πληροφορίες και δικαιολογητικά όταν επίκειται αποκλεισμός τους από τη διαγωνιστική διαδικασία.

Πριν από την τροποποίηση του άρθρου 102 ν.4412/2016 με τον πρόσφατο νόμο αρ.42 ν. 4782/2021 και κατά τα τελευταία 25 χρόνια η αρχή της τυπικότητας έπαιζε καθοριστικό ρόλο στις διαγωνιστικές διαδικασίες. Πιο συγκεκριμένα, το παλαιότερο θεσμικό πλαίσιο Π.Δ. 394/1996, Π.Δ. 118/2007, προέβλεπε με αυστηρότατη διατύπωση τις περιπτώσεις για τις οποίες οι οικονομικοί φορείς μπορούσαν να υποβάλουν διευκρινίσεις οι οποίες αφορούσαν μόνο σε επουσιώδεις παραλείψεις ή πρόδηλα τυπικά λάθη απαγορεύοντας την υποβολή νέων εγγράφων.

Από τη μια η αρχή της τυπικότητας έχει κριθεί ότι εξασφαλίζει την τήρηση των αρχών του ανταγωνισμού, της διαφάνειας και του ίσου μέτρου κρίσης (ΣτΕ 194/2020) και με βάση τις αυστηρές διατυπώσεις των διατάξεων του προηγούμενου θεσμικού πλαισίου περί συμπλήρωσης – αποσαφήνισης δικαιολογητικών οι αναθέτουσες αρχές όφειλαν κατά δέσμια αρμοδιότητα να προβούν στην απόρριψη μίας προσφοράς η οποία δεν είχε το αξιούμενο από τη διακήρυξη περιεχόμενο (ΣτΕ 2889/2011).

Από την άλλη με βάση τις νέες ρυθμίσεις φαίνεται να επιδιώκεται η κάμψη της αρχής της τυπικότητας αφού διευρύνεται ο κύκλος των περιπτώσεων που επιτρέπονται οι διευκρινίσεις με μεγαλύτερη τομή το επιτρεπτό της υποβολής και νέων εγγράφων. Εν προκειμένω, ο σκοπός της νέας ρύθμισης είναι να μην αποκλείονται οικονομικοί φορείς για ήσσονος σημασίας ζητήματα ή για ζητήματα που αφορούν στον τύπο, όταν στο πρόσωπό τους συντρέχουν όλες οι προϋποθέσεις για νόμιμη συμμετοχή. Συγκεκριμένα, οι αναθέτουσες αρχές, οφείλουν πριν αποκλείσουν προσφορά να ζητούν με ειδική πρόσκληση προς τους προσφέροντες τάσσοντας τους προθεσμία μεταξύ 10 και 20 ημερών να υποβάλουν, να συμπληρώσουν, να αποσαφηνίσουν ή να ολοκληρώσουν συγκεκριμένα έγγραφα, σχετικές πληροφορίες ή τεκμηρίωση που πρέπει να υποβληθούν που είναι ή φαίνονται ελλιπή ή είναι λάθος, συμπεριλαμβανομένων εκείνων στο ΕΕΕΣ. Η δε σχετική διαδικασία όπως αναφέρεται και στο νόμο θα πρέπει να διενεργείται σύμφωνα με τις **αρχές της ίσης μεταχείρισης και της διαφάνειας.**

Ωστόσο, ένα σοβαρό ζήτημα που εγείρεται από την ευρεία διατύπωση της διάταξης είναι η ισορροπία μεταξύ των δύο αυτών απαιτήσεων δηλ. από τη μια η διάσωση της προσφοράς ενός οικονομικού φορέα όταν επίκειται αποκλεισμός του και από την άλλη η τήρηση της ίσης μεταχείρισης ως προς τους υπόλοιπους συμμετέχοντες. Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση η όποια διευκρίνιση ή συμπλήρωση δεν θα πρέπει να έχει ως αποτέλεσμα την εύνοια συγκεκριμένου προμηθευτή στη διαδικασία ανάθεσης της δημόσιας σύμβασης. Ειδικότερα, το αίτημα της υπηρεσίας θα πρέπει να σχετίζεται με πληροφορίες για τις οποίες ο προγενέστερος χαρακτήρας τους μπορεί να εξακριβωθεί αντικειμενικά σε σχέση με το πέρας της προθεσμίας που είχε ταχθεί για τη συμμετοχή.

Πρακτικά, κάθε περίπτωση συμπλήρωσης -διευκρίνισης θα αξιολογείται *ad hoc* και αυτοί που αποφασίζουν αν είναι επιτρεπτή ή όχι, είναι κατά σειρά η αναθέτουσα αρχή, η ΑΕΠΠ και τα Δικαστήρια, όπου με τις αποφάσεις τους θα διαπλάσσουν τα όρια. Σύμφωνα με τον Ηλία Μικρουλέα το άρθρο 102 (4412/2016) θα πρέπει να ερμηνεύεται συστηματικά ιδίως με το άρθρο 91 του ίδιου νόμου που αναφέρεται στους λόγους απόρριψης προσφορών και το άρθρο 18 που αναφέρεται στην εφαρμογή της ίσης μεταχείρισης.<sup>72</sup>

Το επιτρεπτό ή μη μίας συμπλήρωσης ή διευκρίνισης προσφοράς και το κατά ποιο βαθμό η ενέργεια αυτή δεν αντίκειται στην αρχή της ίσης μεταχειρίσεως και στην αρχή της διαφάνειας

---

<sup>72</sup> Βλ. Επιστημονική ημερίδα Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων ό.π. (12), ομιλητής Ηλίας Μικρουλέας.

έχει απασχολήσει και το Δικαστήριο της Ε.Ε., Ο Γενικός Εισαγγελέας του ΔΕΕ στην υπόθεση C-387/14 (σκέψη 28) αποτύπωσε κατά τον πλέον εκφραστικό τρόπο την ακόλουθη σκέψη : «...ας υποθεθεί ότι οι πληροφορίες και τα έγγραφα που υποβάλλει ένας προσφέρων μέχρι τη λήξη της προθεσμίας συνθέτουν μια φωτογραφία. Η αναθέτουσα αρχή έχει τη δυνατότητα να λάβει υπόψη της μόνον τις πληροφορίες και τα έγγραφα που περιλαμβάνονται ήδη σε αυτή την εικόνα. Τούτο ουδόλως την εμποδίζει να εστιάσει σε οποιαδήποτε ελαφρώς θολή λεπτομέρεια της εικόνας και να ζητήσει να αυξηθεί η ανάλυσή της προκειμένου να φανεί ξεκάθαρα το συγκεκριμένο σημείο. Όμως οι βασικές πληροφορίες θα πρέπει να υπάρχουν ήδη στην αρχική λήψη, έστω σε χαμηλή ανάλυση...»

## **6 Η ΑΜΕΡΟΛΗΨΙΑ ΤΩΝ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΟΡΓΑΝΩΝ**

Η αρχή της αμεροληψίας είναι μια από τις κυριότερες γενικές αρχές που διέπουν τη διοικητική δράση και αποτελεί ειδική έκφανση της αρχής του κράτους δικαίου. Αποτυπώνεται στο αρ.7 του ΚΔΔ που ορίζει ότι τα όργανα της Διοίκησης , είτε μονομελή είτε συλλογικά πρέπει να παρέχουν τα εχέγγυα αμερόληπτης κρίσης , δηλ. να είναι αντικειμενικά κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους.

Ο σκοπός της αμεροληψίας είναι η δημιουργία του αισθήματος ασφάλειας και εμπιστοσύνης στις σχέσεις μεταξύ κράτους- πολίτη ώστε να δημιουργείται η πεποίθηση σχετικά με το αδιάβλητο των πράξεων που εκδίδονται από τα διοικητικά όργανα. Μάλιστα, προς την κατεύθυνση αυτή, αποσκοπεί και η πρόβλεψη για την αποχή των διοικητικών οργάνων από κάθε ενέργεια σε διαδικασία λήψης απόφασης ή γνωμοδότησης όταν η έκβαση της υπόθεσης συνδέεται με την ικανοποίηση προσωπικού συμφέροντος του διοικητικού οργάνου ή συνδέεται με βαθμό συγγένειας (σύζυγοι ή συγγενείς εξ αίματος ή εξ αγχιστείας, κατ' ευθεία μεν γραμμή απεριορίστως, εκ πλαγίου δε έως και τέταρτου βαθμού) με τον ενδιαφερόμενο της υπόθεσης ή τέλος αν υπάρχει ιδιαίτερη σχέση με τον ενδιαφερόμενο.

### **6.1 Η ΑΜΕΡΟΛΗΨΙΑ ΣΤΙΣ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ**

Η αρχή της αμεροληψίας ως μια από τις πιο θεμελιώδεις αρχές του διοικητικού δικαίου επιβάλλει στη Δημόσια Διοίκηση να ασκεί τα καθήκοντά της χωρίς εμπάθεια και προκατάληψη.<sup>73</sup> Η εν λόγω αρχή κατέχει σημαντική θέση και στο δίκαιο των δημοσίων

<sup>73</sup> Χριστίνα Ακριβοπούλου, Χαράλαμπος Ανθόπουλος «Εισαγωγή στο Διοικητικό Δίκαιο», σελ. 26

συμβάσεων. Μάλιστα η πρόβλεψη για την τήρησή της αποτελεί αντικείμενο ρύθμισης που βρίσκεται σε διάσπαρτα άρθρα του ν.4112/2016 και αναφέρεται σε διαφορετικές καταστάσεις όπως π.χ. στη σύγκρουση συμφερόντων, στα κριτήρια επιλογής αναδόχου, στην αξιολόγηση των προσφορών κ.λ.π.. Ειδικά, στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, η αρχή της αμεροληψίας συνδέεται στενά με την αντικειμενικότητα και την ίση μεταχείριση των υποψηφίων<sup>74</sup>. Γενικά, η αμερόληπτη συμπεριφορά της αναθέτουσας αρχής πρέπει να εφαρμόζεται σε κάθε φάση της συμβατικής δραστηριότητας, από την έναρξη έως την ολοκλήρωση της σύμβασης. Από την οριζόντια διάταξη του αρ.18 του ν.4412/2016 που αναφέρει ότι οι αναθέτουσες αρχές πρέπει να αντιμετωπίζουν τους οικονομικούς φορείς ισότιμα και χωρίς διακρίσεις και να ενεργούν με διαφάνεια, προκύπτει ότι οι αναθέτουσες αρχές είναι επιφορτισμένες με έναν ενεργό ρόλο κατά την εφαρμογή των ως άνω αρχών για τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων. Η αρχή της ίσης μεταχειρίσεως μεταξύ των διαγωνιζομένων που έχει ως σκοπό να ευνοήσει την ανάπτυξη υγιούς και πραγματικού ανταγωνισμού μεταξύ των επιχειρήσεων που μετέχουν σε δημόσιο διαγωνισμό επιβάλλει να έχουν όλοι οι διαγωνιζόμενοι τις ίδιες ευκαιρίες κατά τη διατύπωση των όρων των προσφορών τους και συνεπάγεται, ως εκ τούτου, ότι οι προσφορές αυτές πρέπει να υποβάλλονται με τους ίδιους όρους για όλους τους διαγωνιζόμενους.<sup>75</sup> Στην πράξη αυτό σημαίνει ότι όλοι οι όροι, τα ποιοτικά κριτήρια επιλογής, οι τεχνικές προδιαγραφές που τίθενται στην προκήρυξη για την επιλογή της βέλτιστης προσφοράς καθώς ο τρόπος διεξαγωγής της διαδικασίας θα πρέπει να είναι διατυπωμένα με σαφήνεια στη διακήρυξη χωρίς αμφισημίες έτσι ώστε, αφενός να παρέχεται σε κάθε επιμελή υποψήφιο η δυνατότητα να κατανοεί το ακριβές περιεχόμενο των όρων ομοιόμορφα και αφετέρου να είναι εφικτός ο επί ίσοις όροις έλεγχος των προσφορών<sup>76</sup> εκ μέρους της αναθέτουσας αρχής.

Η υποχρέωση διαφάνειας, η οποία αποτελεί απόρροια της ανωτέρω αρχής, έχει ως σκοπό να αποκλείσει τον κίνδυνο ευνοιοκρατίας και καταχρήσεως εκ μέρους της αναθέτουσας αρχής έναντι ορισμένων διαγωνιζομένων ή ορισμένων προσφορών<sup>77</sup>. Αναντίρρητα από πρακτικής άποψης η διαφάνεια στη διαδικασία σύναψης δημόσιας σύμβασης μπορεί να επιτευχθεί με την καθολική εφαρμογή των ηλεκτρονικών μέσων (ΕΣΗΔΗΣ) ως βασικών εργαλείων για όλες

---

<sup>74</sup> Αρ.24 παρ.1 του ν.4412/2016

<sup>75</sup> Υπόθεση 538/13 (σκ.33)

<sup>76</sup> Κατά την ερμηνεία των όρων κάθε Διακήρυξης ο ερμηνευτής του δικαίου πρέπει να αναζητεί το πραγματικό νόημα των ενσωματωμένων σε αυτή κανόνων με αφετηρία τη λεκτική, ήτοι γραμματική διατύπωσή τους (γραμματική ερμηνευτική μέθοδος). Αριθμός απόφασης ΑΕΠΠ: 856/2018

<sup>77</sup> Υπόθεση 538/13 (σκ.34)

ανεξαιρέτως τις διαδικασίες ανάθεσης. Γεγονός που συμπληρωματικά θα καθιστούσε εφικτό και το πραγματικό άνοιγμα στον υγιή ανταγωνισμό χάρη στην ύπαρξη ξεκάθαρων διαδρομών ελέγχου που αποτρέπουν την αλληλεπίδραση μεταξύ της αναθέτουσας αρχής και των οικονομικών φορέων που συμμετέχουν σε διαγωνισμούς.<sup>78</sup>

Η ΕΑΔΗΣΥ σε κατευθυντήρια οδηγία για την καταπολέμηση της διαφθοράς αναφέρει ότι το Δικαστήριο της Ε.Ε. θεωρεί την αρχή της αμεροληψίας ουσιαστικό στοιχείο, η παραβίαση του οποίου ενδέχεται να έχει συνέπειες στη συνολική νομιμότητα της σύμβασης.<sup>79</sup>

## 6.2 ΣΥΓΚΡΟΥΣΗ ΣΥΜΦΕΡΟΝΤΩΝ

Η αρχή της αμεροληψίας συνδέεται στενά με τη σύγκρουση συμφερόντων η οποία ωστόσο δεν θα πρέπει να συγχέεται με τη διαφθορά καθώς δεν είναι έννοιες ταυτόσημες.

Διαφθορά σημαίνει συμφωνία με δωροδοκία/χρηματικό αντάλλαγμα μεταξύ δύο τουλάχιστον ατόμων που εμπλέκονται στη διαδικασία της ανάθεσης ή της εκτέλεσης δημόσιας σύμβασης. Σύγκρουση συμφερόντων σημαίνει προτεραιότητα των προσωπικών συμφερόντων του υπαλλήλου της αναθέτουσας αρχής έναντι των επαγγελματικών του υποχρεώσεων.

Ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ) έχει προσεγγίσει τη σύγκρουση συμφερόντων<sup>80</sup> ως τη σύγκρουση μεταξύ των ιδιωτικών συμφερόντων ενός δημοσίου λειτουργού και των επαγγελματικών του καθηκόντων, στο βαθμό που τα πρώτα είναι ικανά να επηρεάσουν με αθέμιτο τρόπο τα δεύτερα.

Εν προκειμένω, στον πρακτικό Οδηγό της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF)<sup>81</sup> υπάρχει μια σειρά από παραδείγματα που προειδοποιούν για καταστάσεις σύγκρουσης όπως παραδείγματος χάριν:

A. Συγγενικό πρόσωπο, υπαλλήλου της αναθέτουσας αρχής που είναι επιφορτισμένο με την παρακολούθηση της διαγωνιστικής διαδικασίας, εργάζεται στην εταιρεία που έχει υποβάλει προσφορά στο συγκεκριμένο διαγωνισμό.

B. Ο προϊστάμενος της αναθέτουσας αρχής έχει περάσει κάποιες ημέρες διακοπών με τον διευθύνοντα σύμβουλο επιχείρησης που συμμετέχει στη διαγωνιστική διαδικασία.

<sup>78</sup> OECD, Preventing Corruption in Public Procurement, σελ.22

<sup>79</sup> ΕΑΔΗΣΥ, «Καταπολέμηση της διαφθοράς κατά τη διεξαγωγή δημοσίων διαγωνισμών» (παρ. 20)

<sup>80</sup> OECD, Managing Conflict of Interest in the Public Sector, σελ.13

<sup>81</sup> OLAF, Identifying conflicts of interests in public procurement procedures for structural actions A practical guide for managers



Γ. Ο υπάλληλος της αναθέτουσας αρχής και ο Πρόεδρος μίας από τις προσφέρουσες επιχειρήσεις γνωρίζονται από τις κοινές αρμοδιότητες που έχουν στο ίδιο κόμμα.

Σύμφωνα με το αρ.24 του ν.4412 (2016) η σύγκρουση συμφερόντων καλύπτει τουλάχιστον οποιαδήποτε κατάσταση κατά την οποία οι εκπρόσωποι της αναθέτουσας αρχής μπορούν να επηρεάσουν το αποτέλεσμα της διεξαγωγής της διαδικασίας προμήθειας γιατί έχουν, κάποιο ατομικό ή χρηματικό συμφέρον που θα εθεωρείτο στοιχείο μεροληπτικής κρίσης. Ο νόμος διευκρινίζει ότι για την αποφυγή τυχόν στρεβλώσεων του ανταγωνισμού και για τη διασφάλιση της ίσης μεταχείρισης των οικονομικών φορέων οι αναθέτουσες αρχές οφείλουν να λαμβάνουν τα κατάλληλα μέτρα για την αποτελεσματική πρόληψη, τον εντοπισμό και την επανόρθωση συγκρούσεων συμφερόντων. Αυτή η νομοθετική πρόβλεψη παρουσιάζει με καθαρότητα την οπτική του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου για το ζήτημα της σύγκρουσης συμφερόντων καθώς στην απόφαση C-538/2013 σκ. 43 αναφέρεται : «Δεδομένου ότι το καθήκον αυτό αποτελεί την ίδια την ουσία των οδηγιών περί των διαδικασιών συνάψεως δημοσίων συμβάσεων (βλ. απόφαση Μηχανική, C-213/07, EU:C:2008:731, σκέψη 45), από το καθήκον αυτό προκύπτει ότι η αναθέτουσα αρχή, σε κάθε περίπτωση, υποχρεούται να εξακριβώνει την ύπαρξη ενδεχόμενων περιπτώσεων συγκρούσεως συμφερόντων και να λαμβάνει τα ενδεδειγμένα μέτρα για την πρόληψη, τον εντοπισμό και την αντιμετώπιση των περιπτώσεων αυτών.»

Στο οδηγό <sup>82</sup> που έχει εκπονηθεί από την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης υπάρχει κατάλογος «κόκκινων σημαιών» με συγκεκριμένα παραδείγματα και προτάσεις αντιμετώπισης καταστάσεων σύγκρουσης συμφερόντων. Οι κόκκινες σημαίες ή «red flags» είναι τεχνικές που προειδοποιούν για αποκλίνουσες συμπεριφορές στο πλαίσιο σύναψης μιας δημόσιας σύμβασης π.χ. προσφορές υποψηφίων που αποστέλλονται από τον ίδιο αριθμό φαξ και γίνονται δεκτές, άσκηση πιέσεων στην επιτροπή αξιολόγησης για την επιλογή συγκεκριμένου προμηθευτή κ.λ.π.

## **7 ΠΡΟΘΕΣΜΙΕΣ ΠΡΟΣ ΕΝΕΡΓΕΙΑ**

Προθεσμία είναι το χρονικό διάστημα εντός του οποίου πρέπει να ολοκληρωθεί μια πράξη, ή πρέπει να παρέλθει προκειμένου να ολοκληρωθεί μια πράξη. Με την θέσπιση

---

<sup>82</sup> OLAF, Identifying conflicts of interests in public procurement procedures for structural actions A practical guide for managers,σελ.22

προθεσμιών επιδιώκεται αφενός η ταχύτητα στην διεκπεραίωση των υποθέσεων της Δημόσιας Διοίκησης και αφετέρου η διασφάλιση του δικαιώματος της έννομης προστασίας των πολιτών καθώς από τις προθεσμίες καθορίζεται η άσκηση των ενεργειών τους για τη διοικητική ή δικαστική προστασία. Στο αρ.10 του (ν.2690/1999) προβλέπεται το γενικό πλαίσιο για τις προθεσμίες προς ενέργεια τόσο από το μέρος των ενδιαφερομένων πολιτών όσο και από το μέρος της Διοίκησης.

Συνήθως, για τους πολίτες οι προθεσμίες είναι αποκλειστικές δηλ. υπάρχει συγκεκριμένο χρονικό σημείο έναρξης και λήξης μέσα στο οποίο πρέπει να δράσουν, εκτός και εάν από τις σχετικές με την υπόθεση διατάξεις προβλέπονται ενδεικτικές προθεσμίες. Παράλληλα, υπάρχει η πρόβλεψη για την υπέρβαση των προθεσμιών είτε σε περίπτωση ανωτέρας βίας, είτε όταν ο ενδιαφερόμενος επικαλεστεί την ύπαρξη καταστάσεων που είναι γνωστές στην υπηρεσία. Υπέρβαση των προθεσμιών είναι επίσης επιτρεπτή όταν επιβάλλεται η συνυποβολή εγγράφων τα οποία δεν μπορούν να υποβληθούν για λόγους που αφορούν τον αρμόδιο για την έκδοσή τους φορέα, οπότε στην περίπτωση αυτή αρκεί η εμπρόθεσμη υποβολή αίτησης του ενδιαφερομένου στην οποία θα αναφέρει τους λόγους της μη κατάθεσης, τα οποία, πάντως, οφείλει να υποβάλλει όταν εκλείψει η αιτία που κατέστησε αδύνατη την αρχική υποβολή τους.

Για τη Διοίκηση οι προθεσμίες είναι ενδεικτικές, εκτός επίσης και αν από τις διατάξεις που τις προβλέπουν προκύπτει ότι είναι αποκλειστικές. Ειδικά όμως για την έκδοση δυσμενών ατομικών διοικητικών πράξεων, οι προθεσμίες είναι αποκλειστικές.

Περαιτέρω, σύμφωνα με τον Οδηγό Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς τα διοικητικά όργανα, στο πλαίσιο της αρχής της χρηστής διοίκησης, οφείλουν να δρουν εντός ευλόγου χρόνου και δεν δικαιολογούνται να αδρανούν σε βάρος των δικαιωμάτων των πολιτών. Πιο συγκεκριμένα, εάν δεν υπάρχουν συγκεκριμένες προθεσμίες, οι δημόσιοι φορείς πρέπει να απαντούν στις αιτήσεις και να ολοκληρώνουν τις υποθέσεις των ενδιαφερομένων, μέσα σε προθεσμία πενήντα (50) ημερών.<sup>83</sup>

Επιπλέον, για τον υπολογισμό των προθεσμιών, αν ειδικές διατάξεις δεν ορίζουν διαφορετικά, εφαρμόζονται συμπληρωματικά οι διατάξεις των άρθρων 241, 246 του Αστικού Κώδικα, όπου προβλέπει ότι η προθεσμία λήγει όταν περάσει ολόκληρη η τελευταία μέρα και εάν είναι εορτάσιμη, όταν περάσει ολόκληρη η επόμενη μέρα.

---

<sup>83</sup> Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Οδηγός Ορθής Διοικητικής Συμπεριφοράς, σελ. 23

Τέλος, ο νόμος για τη ψηφιακή διακυβέρνηση (αρ.30 4727/2010), με την επιφύλαξη ειδικότερων ρυθμίσεων, επίσης ρυθμίζει το ζήτημα της προθεσμίας προβλέποντας ότι η προθεσμία για την ηλεκτρονική υποβολή αιτήσεων λήγει τα μεσάνυχτα ώρα Ελλάδος της ημέρας κατά την οποία λήγει η προθεσμία ή την επόμενη εργάσιμη εάν η καταληκτική ημέρα είναι κατά νόμο εξαιρετέα ή αργία. Σε περίπτωση μη εμπρόθεσμης ηλεκτρονικής υποβολής ο ενδιαφερόμενος πρέπει να ενημερώνεται αμελλητί και με τον πλέον πρόσφορο τρόπο για τον εκπρόθεσμο χαρακτήρα της υποβολής.

## **7.1 ΠΡΟΘΕΣΜΙΕΣ ΣΤΙΣ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ**

Η έννοια των προθεσμιών είναι μια έννοια άρρηκτα συνδεδεμένη με τις δημόσιες συμβάσεις. Κάποιες από τις προθεσμίες είναι αποκλειστικές ενώ άλλες ενδεικτικές, εμφανίζονται δε σε όλες τις φάσεις από την έναρξη της διαδικασίας έως και την εκτέλεση της σύμβασης και δεσμεύουν τόσο την υπηρεσία όσο και τους ενδιαφερόμενους.

Στο νόμο διευκρινίζεται ρητά ότι οι αναθέτουσες αρχές ιδίως κατά τον καθορισμό των προθεσμιών παραλαβής των προσφορών , υπό την επιφύλαξη των ελάχιστων προθεσμιών , οφείλουν να λαμβάνουν υπόψη την πολυπλοκότητα της σύμβασης και τον χρόνο που απαιτείται για τη σύνταξη των προσφορών. Ενώ δεν αποκλείεται η παράταση της προθεσμίας παραλαβής των προσφορών, εάν από τους ενδιαφερόμενους οικονομικούς φορείς έχουν ζητηθεί εγκαίρως πληροφορίες και αυτές δεν έχουν απαντηθεί το αργότερο εντός έξι (6) ημερών από την καταληκτική ημερομηνία. Η διάρκεια της παράτασης για την υποβολή των προσφορών εξαρτάται από τη σημασία των διευκρινίσεων που παρασχέθηκαν.

Όταν ερωτήματα για διευκρινίσεις **δεν έχουν ασκηθεί** εγκαίρως ή **δεν επηρεάζουν** τη σύνταξη των προσφορών, η παράταση της προθεσμίας υποβολής δεν επιβάλλεται. Παρακάτω γίνεται μια ενδεικτική αναφορά των προθεσμιών ανά στάδιο σύμφωνα με το νέο νόμο, ανεξάρτητα από την ημερομηνία έναρξης ισχύος των διατάξεων που τις προβλέπουν.

### **ΕΛΑΧΙΣΤΕΣ ΠΡΟΘΕΣΜΙΕΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΑΡΑΛΑΒΗ ΠΡΟΣΦΟΡΩΝ – ΑΙΤΗΣΕΩΝ ΣΥΜΜΕΤΟΧΗΣ ΚΑΤΩ ΤΩΝ ΟΡΙΩΝ:**

Για την απευθείας ανάθεση: Πέντε (5) ημέρες από την ανάρτηση της πρόσκλησης στο ΚΗΜΔΗΣ (αρ.120 4412\_2016 αντικ. με αρ.53 )

Για την κλειστή διαδικασία, την ανταγωνιστική διαδικασία με διαπραγμάτευση, τον ανταγωνιστικό διάλογο και τη σύμπραξη καινοτομίας : Οχτώ (8) ημέρες από τη δημοσίευση στο ΚΗΜΔΗΣ για την παραλαβή των αιτήσεων .Παρέχεται η δυνατότητα σύντμησης εάν υπάρχουν επείγοντες λόγοι για την ανάθεση. (αρ. 109<sup>Α</sup> τροποπ. με αρ 47)

Για την ανοικτή διαδικασία: Δέκα (10) ημέρες από την ανάρτηση της διακήρυξης στο ΚΗΜΔΗΣ.

### **ΕΛΑΧΙΣΤΕΣ ΠΡΟΘΕΣΜΙΕΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΑΡΑΛΑΒΗ ΠΡΟΣΦΟΡΩΝ-ΑΙΤΗΣΕΩΝ ΣΥΜΜΕΤΟΧΗΣ ΑΝΩ ΤΩΝ ΟΡΙΩΝ**

Για την ανοικτή διαδικασία: Δεκαπέντε (15) ημέρες από την ημερομηνία αποστολής της διακήρυξης στην Εφημερίδα της Ε.Ε.

Για τη κλειστή διαδικασία, την ανταγωνιστική διαδικασία με διαπραγμάτευση, τον ανταγωνιστικού διαλόγου και της σύμπραξη καινοτομίας: Οχτώ (8) ημέρες από την ημερομηνία αποστολής της διακήρυξης στην Εφημερίδα της Ε.Ε.

### **ΕΛΑΧΙΣΤΕΣ ΠΡΟΘΕΣΜΙΕΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΩΝ ΠΡΟΣΦΟΡΩΝ & ΤΩΝ ΔΙΚΑΙΟΛΟΓΗΤΙΚΩΝ ΚΑΤΑΚΥΡΩΣΗΣ (αρ.221<sup>Α</sup>)**

Για το κριτήριο της χαμηλότερης τιμής : Επτά (7) εργάσιμες ημέρες από την αποσφράγιση και αξιολόγηση των δικαιολογητικών συμμετοχής και των τεχνικών προσφορών. Όταν δεν υπάρχει τεχνική προσφορά η ολοκλήρωση της αξιολόγησης των δικαιολογητικών συμμετοχής και της οικονομικής προσφοράς γίνεται την ίδια ημέρα.

Για το κριτήριο της πλέον συμφέρουσας από οικονομικής άποψης προσφοράς βάσει βέλτιστης σχέσης ποιότητας τιμής,: Τριάντα (30) εργάσιμες ημέρες από την αποσφράγιση για την αξιολόγηση των δικαιολογητικών συμμετοχής και των τεχνικών προσφορών.

Για την αξιολόγηση των οικονομικών προσφορών: Δύο (2) εργάσιμες ημέρες

Για την αξιολόγηση των δικαιολογητικών κατακύρωσης: Δύο (2) εργάσιμες ημέρες

Για την έκδοση της απόφασης έγκρισης των πρακτικών :Δέκα (10) εργάσιμες ημέρες από την κοινοποίηση των σχετικών Πρακτικών.

Τυχόν υπέρβαση όλων των ως άνω προθεσμιών δεν συνεπάγεται ακυρότητα της διαδικασίας

## **ΠΡΟΘΕΣΜΙΕΣ ΕΩΣ ΤΗ ΣΥΝΑΨΗ ΤΗΣ ΣΥΜΒΑΣΗΣ (αρ.103, 105,118, 361,372)**

Για την υποβολή των αποδεικτικών μέσων (δικαιολογητικά κατακύρωσης) :Δέκα (10) ημέρες από την κοινοποίηση της πρόσκλησης στον προσωρινό ανάδοχο. Αν δεν καταθέσει τα δικαιολογητικά ο ενδιαφερόμενος έχει τη δυνατότητα να υποβάλει αίτημα για την παράταση της προθεσμίας υποβολής, το αίτημα θα συνοδεύεται με έγγραφα από τα οποία θα προκύπτει ότι έχει αιτηθεί τα πιστοποιητικά στις αρμόδιες αρχές . Σε αυτήν την περίπτωση, η αναθέτουσα αρχή οφείλει να παρατείνει την προθεσμία για την παραλαβή των πιστοποιητικών για όσο χρόνο απαιτηθεί η χορήγηση τους από τις αρμόδιες αρχές.

Για την έκδοση απόφασης κατακύρωσης (οριστικοποίηση): Για συμβάσεις **άνω** των χρηματικών ορίων της απευθείας ανάθεσης (ήτοι 30.000€ ή 60.000€ κατά περίπτωση), οι προθεσμίες που ακολουθούνται διαδοχικά είναι οι ακόλουθες :

- i. **Να παρέλθει άπρακτη η προθεσμία άσκησης προδικαστικής προσφυγής για πράξη ή παράλειψη της αναθέτουσας αρχής, ήτοι:**

**Κατά της πράξης: (α) να έχουν περάσει δέκα (10) ημέρες** από την κοινοποίηση της απόφασης κατακύρωσης στον αποκλεισθέντα υποψήφιο αν η πράξη κοινοποιήθηκε με ηλεκτρονικά μέσα ή τηλεομοιοτυπία<sup>84</sup>

ή

(β) να έχουν περάσει δεκαπέντε (15) ημέρες από την κοινοποίηση της απόφασης κατακύρωσης στον αποκλεισθέντα υποψήφιο αν χρησιμοποιήθηκαν άλλα μέσα επικοινωνίας,

ή

(γ) να έχουν περάσει δέκα (10) ημέρες από την πλήρη, πραγματική ή τεκμαιρόμενη, γνώση της απόφασης κατακύρωσης που τον απορρίπτει.

**Κατά της παράλειψης : να έχουν περάσει δεκαπέντε (15) ημέρες** από την επομένη της συντέλεσης της προσβαλλόμενης παράλειψης.

---

<sup>84</sup> Διευκρινίζεται ότι με το ν. της ψηφιακής διακυβέρνησης από 1η.1.2021 καταργήθηκε η διακίνηση, μέσω τηλεομοιοτυπίας (FAX), εγγράφων, διοικητικών και μη, μεταξύ των φυσικών ή νομικών προσώπων ή νομικών οντοτήτων και των υπηρεσιών του Δημοσίου, των Ν.Π.Δ.Δ. και των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και μεταξύ των δημοσίων υπηρεσιών (αρ.99 4727/2020)

- ii. **Να παρέλθει άπρακτη η προθεσμία για την άσκηση της αναστολής και την ακύρωση της απόφασης της ΑΕΠΠ ενώπιον του Διοικητικού Εφετείου της έδρας της αναθέτουσας αρχής.**

Για την έκδοση απόφαση ανάθεσης: Για συμβάσεις με εκτιμώμενη αξία έως 60.000€ , πέντε (5) ημέρες από την ανάρτηση της πρόσκλησης στο ΚΗΜΔΗΣ.

Για την υπογραφή της σύμβασης: **Δεκαπέντε (15) ημέρες** από την αποστολή της σχετικής πρόσκλησης.

Εάν ο οικονομικός φορέας δεν υπογράψει τη σύμβαση, μέσα στο χρόνο που ορίζεται στην πρόκληση, κηρύσσεται έκπτωτος, καταπίπτει υπέρ της αναθέτουσας αρχής η εγγύηση συμμετοχής του και η αναθέτουσα αρχή μπορεί να αναζητήσει αποζημίωση. Στη συνέχεια η αναθέτουσα αρχή καλεί με τον συμμετέχοντα που υπέβαλε την αμέσως επόμενη οικονομικότερη προσφορά. Αν κανένας από τους προσφέροντες δεν προσέλθει για την υπογραφή του συμφωνητικού, ο διαγωνισμός ματαιώνεται.

Για την παράδοση των υλικών/υπηρεσιών: Οι προθεσμίες ορίζονται μέσα στα χρονικά όρια που προβλέπει η σύμβαση. Υπό προϋποθέσεις παρέχεται η δυνατότητα παράτασης, του συμβατικού χρόνου παράδοσης. Για τα μεν υλικά το χρονικό διάστημα της παράτασης είναι το ίδιο ή λιγότερο από τον αρχικό χρόνο παράδοσης (αρ 206 ν.4412/2016). Για τις δε υπηρεσίες μέχρι το 50% του αρχικού συμβατικού χρόνου παράδοσης.(αρ.217 ν. 4412/2016)

## **7.2 ΕΜΠΡΟΘΕΣΜΗ ΥΠΟΒΟΛΗ ΠΡΟΣΦΟΡΩΝ**

Προς αποφυγή πιθανότητας αποκλεισμού υποψηφίου από τη διαδικασία αξιολόγησης λόγω παρατυπίας, οι αναθέτουσες αρχές οφείλουν να δίνουν οδηγίες στους υποψηφίους και να προσδιορίζουν με σαφήνεια στην προκήρυξη τα στοιχεία που αφορούν στην παραλαβή των προσφορών.

Συγκεκριμένα πρέπει να αναφέρουν τη πλήρη ημερομηνία και ώρα που οι ενδιαφερόμενοι μπορούν να καταθέσουν την προσφορά τους. Ενώ, ειδικότερα εάν η προσφορά υποβάλλεται σε έντυπη μορφή με κατάθεση στο πρωτόκολλο των γραφείων της αναθέτουσας

αρχής θα πρέπει να διευκρινίζεται εάν για την εμπρόθεσμη υποβολή λαμβάνεται υπόψη η ημερομηνία της σφραγίδας του ταχυδρομείου ή η υποβολή δια χειρός στην αναθέτουσα αρχή πριν από τη λήξη της προθεσμίας.<sup>85</sup>

Μετά το πέρας της προθεσμίας, οι αναθέτουσες αρχές ενδείκνυται να καταρτίζουν πίνακα με τις προσφορές που έχουν υποβληθεί καταγράφοντας την επωνυμία της επιχείρησης, τις ημερομηνίες και τις ώρες παραλαβής, ώστε να μπορεί να καταστεί εφικτός ο έλεγχος ως προς την τυπική συμμόρφωση των υποψηφίων βάσει των οδηγιών της αναθέτουσας αρχής ή αλλιώς να απορρίπτονται ως μη συμμορφούμενες.

## **8 ΒΕΒΑΙΩΣΗ ΤΟΥ ΓΝΗΣΙΟΥ ΤΗΣ ΥΠΟΓΡΑΦΗΣ - ΕΠΙΚΥΡΩΣΗ ΤΩΝ ΑΝΤΙΓΡΑΦΩΝ**

Οι πολίτες σε πολλές από τις συναλλαγές τους με το Δημόσιο, βάσει των γενικών ή ειδικών κείμενων διατάξεων που αφορούν την υπόθεσή τους, οφείλουν να προσκομίζουν διάφορα έγγραφα τα οποία κατηγοριοποιούνται σε δημόσια<sup>86</sup>, διοικητικά, ιδιωτικά, αλλοδαπά. Οι δημόσιες υπηρεσίες προκειμένου να τα κάνουν δεκτά προβαίνουν σε έναν κατ' αρχήν έλεγχο ως προς την αποδεικτική ισχύ τους. Έτσι για κάποια έγγραφα απαιτείται η θεώρηση του γνησίου της υπογραφής ενώ για κάποια άλλα όχι, σε κάποια η προσκόμιση ευκρινούς φωτοαντιγράφου αρκεί ενώ σε κάποια άλλα όχι κ.ο.κ. Τα γενικά ζητήματα σχετικά με τη βεβαίωση του γνησίου της υπογραφής και την επικύρωση των αντιγράφων ρυθμίζονται στο αρ. 11 του ΚΔΔ, όπως έχει τροποποιηθεί με το ν.(4250/2014).

Επιπλέον, από την έναρξη της πανδημίας COVID-19 έως σήμερα προς αποφυγή της διασποράς του ιού έχουν ψηφιστεί πολλά νομοθετήματα (ΠΝΠ) με τα οποία θεσπίστηκαν ρυθμίσεις για την ηλεκτρονική δημόσια διοίκηση. Επίσης, ψηφίστηκε και ο νόμος (4727/2020), με τον οποίο ενσωματώθηκαν οι Οδηγίες για τη Ψηφιακή Διακυβέρνηση και τις Ηλεκτρονικές Επικοινωνίες, όπου μεταξύ των ρυθμίσεων προβλέπεται και η τροποποίηση των διατάξεων του ΚΔΔ σχετικά με την αποδεικτική ισχύ των ηλεκτρονικών εγγράφων. Με τους νέους κανόνες αναμφίβολα εισήχθησαν ταχύτερες μέθοδοι εξυπηρέτησης των πολιτών σε ότι αφορά την απλούστευση των διαδικασιών για την έκδοση εγγράφων ευρέως χρησιμοποιούμενων. Από τις

---

<sup>85</sup> Βλ. Public Procurement Guidance for Practitioners όπ.π.(υποσημ.32) σελ.87

<sup>86</sup> Δημόσια έγγραφα είναι τα έγγραφα που έχουν συνταχθεί κατά τους νόμιμους τύπους, από τον καθ' ύλην και κατά τόπον αρμόδιο δημόσιο υπάλληλο ή λειτουργό ή πρόσωπο που ασκεί δημόσια υπηρεσία ή λειτουργία (άρθρο 438 του Κώδικα Πολιτικής Δικονομίας).

νέες ρυθμίσεις φαίνεται περισσότερο να διευκολύνεται η καθημερινότητα των πολιτών ενώ αναφορικά με την επεξεργασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, φαίνεται επίσης να διασφαλίζεται το απαραβίαστό τους, αφού η επεξεργασία πραγματοποιείται κάθε φορά για συγκεκριμένο σκοπό, ο οποίος είναι στενά ορισμένος.<sup>87</sup>

## **8.1 ΑΠΟΔΕΙΚΤΙΚΗ ΙΣΧΥΣ ΕΓΓΡΑΦΩΝ ΜΕ ΙΔΙΟΧΕΙΡΗ ΥΠΟΓΡΑΦΗ**

Στην Ελλάδα από το 2014 στο πλαίσιο απλούστευσης των διοικητικών διαδικασιών με το ν.4250 καταργήθηκε η υποχρέωση υποβολής πρωτότυπων εγγράφων ή επικυρωμένων αντιγραφών για διάφορα είδη εγγράφων.

### **8.1.1 ΑΠΟΔΕΙΚΤΙΚΗ ΙΣΧΥΣ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΓΓΡΑΦΩΝ ΔΗΜΟΣΙΑ ΕΓΓΡΑΦΑ**

Δεν υφίσταται υποχρέωση υποβολής των πρωτοτύπων ή των ακριβών φωτοαντιγράφων για έγγραφα που έχουν εκδοθεί και υποβάλλονται από και προς το Δημόσιο, τους Ο.Τ.Α., τα Ν.Π.Δ.Δ., τα Δικαστήρια όλων των βαθμών, τα Ν.Π.Ι.Δ. που ανήκουν στο κράτος ή επιχορηγούνται τακτικώς από κρατικούς πόρους, τις δημόσιες επιχειρήσεις, καθώς και από τα νομικά πρόσωπα και τις επιχειρήσεις των Ο.Τ.Α.<sup>88</sup>. Αρκεί η προσκόμιση απλού, ευανάγνωστου, ευκρινούς **φωτοαντιγράφου** είτε από το πρωτότυπο είτε από το ακριβές αντίγραφο του πρωτοτύπου.

Ο κανόνας για την κατάργηση της υποχρέωσης υποβολής πρωτότυπων εγγράφων ή επικυρωμένων αντιγράφων αυτών δεν ισχύει όταν:

Α) τα αντίγραφα των εγγράφων κατατίθενται από τους πολίτες σε ιδιωτικούς φορείς π.χ. σε τράπεζα, ιδιωτική εταιρεία κ.λ.π.. Στην περίπτωση αυτή εξακολουθεί να υφίσταται η επικύρωση του αντιγράφου από το πρωτότυπο ή από το ακριβές αντίγραφο της διοικητικής αρχής που το έχει εκδώσει.

Β) Το έγγραφο προορίζεται για δικαστική χρήση. Στην περίπτωση αυτή εξακολουθεί να υφίσταται η υποχρέωση υποβολής του πρωτοτύπου.

Γ) Τυχόν άλλες διαδικασίες που εξαιρετικοί λόγοι επιβάλλουν την υποχρέωση υποβολής πρωτοτύπου και ρυθμίζονται με υπουργική απόφαση.

---

<sup>87</sup> Ελένη Μ. Παλιούρα, Ηλεκτρονική δημόσια διοίκηση στην περίοδο του κορωνοϊού COVID-19, σελ.90

<sup>88</sup> Βλ. αρ.11 παρ. 2 α και β του ν. 2690/1999



### **8.1.2 ΑΠΟΔΕΙΚΤΙΚΗ ΙΣΧΥΣ ΙΔΙΩΤΙΚΩΝ ΕΓΓΡΑΦΩΝ**

Στους δημόσιους οργανισμούς γίνονται υποχρεωτικά δεκτά τα **ευκρινή φωτοαντίγραφα** ιδιωτικών εγγράφων εφόσον:

A) Φέρουν θεώρηση από υπηρεσίες και φορείς του Δημοσίου από τα πρωτότυπα ιδιωτικά έγγραφα.

B) Έχουν επικυρωθεί από δικηγόρο από τα αντίγραφα των ιδιωτικών εγγράφων.

### **8.1.3 ΑΠΟΔΕΙΚΤΙΚΗ ΙΣΧΥΣ ΑΛΛΟΔΑΠΩΝ ΕΓΓΡΑΦΩΝ**

Στους δημόσιους οργανισμούς γίνονται υποχρεωτικά δεκτά τα ευκρινή φωτοαντίγραφα από αντίγραφα αλλοδαπών εγγράφων εφόσον έχουν επικυρωθεί από δικηγόρο. Όμως, για τα αλλοδαπά δημόσια έγγραφα ισχύουν διαφορετικά καθώς αυτά εμπίπτουν στη Συνθήκη της Χάγης και πρέπει να φέρουν την επικύρωση της υπογραφής με την επισημείωση (σφραγίδα apostille).

## **8.2 ΑΠΟΔΕΙΚΤΙΚΗ ΙΣΧΥΣ ΕΓΓΡΑΦΩΝ ΜΕ ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗ ΥΠΟΓΡΑΦΗ**

Από το 2020 με το νόμο 4727, θεσπίστηκε το πλαίσιο για την ισχύ των εγγράφων που εκδίδονται και διακινούνται ηλεκτρονικά. Οι ρυθμίσεις αφορούν στα δημόσια αλλά και στα ιδιωτικά ηλεκτρονικά έγγραφα.

Ηλεκτρονικά δημόσια έγγραφα είναι τα έγγραφα των φορέων του δημοσίου που έχουν χρωθεί, συνταχθεί, υπογραφεί με προηγμένη ή εγκεκριμένη ηλεκτρονική υπογραφή, πρωτοκολληθεί, διακινηθεί (εσωτερικά ή εξωτερικά) και αρχειοθετηθεί αποκλειστικά με τη χρήση ΤΠΕ. Εκδίδονται δε σε μια από τις ακόλουθες μορφές : α) ως **πρωτότυπα** ηλεκτρονικά έγγραφα, β) ως ηλεκτρονικά **ακριβή αντίγραφα** και γ) ως **ψηφιοποιημένα** ηλεκτρονικά αντίγραφα που φέρουν την εγκεκριμένη ηλεκτρονική σφραγίδα του φορέα ή την εγκεκριμένη ηλεκτρονική υπογραφή του οργάνου που κάνει την ψηφιοποίηση των έντυπων εγγράφων - δημόσιων ή ιδιωτικών-.

Κατά την ηλεκτρονική διακίνησή, τα ηλεκτρονικά δημόσια έγγραφα έχουν την ίδια ισχύ με τα δημόσια έγγραφα που φέρουν ιδιόχειρη υπογραφή και σφραγίδα και γίνονται υποχρεωτικά δεκτά από τις διοικητικές αρχές, από τα δικαστήρια , από τα φυσικά ή νομικά πρόσωπα.

Ειδική αναφορά όμως πρέπει να γίνει για τα ηλεκτρονικά δημόσια έγγραφα που εκτυπώνονται. Αν η ακρίβεια και η ισχύς της εκτύπωσης μπορούν να επιβεβαιωθούν με χρήση

ΤΠΕ, τότε γίνονται υποχρεωτικά δεκτά π.χ. φέρουν ΑΔΑ ή ΑΔΑΜ . Σε περίπτωση που δεν είναι δυνατόν να επιβεβαιωθούν τότε απαιτείται η επικύρωση της εκτύπωσης από οποιαδήποτε διοικητική αρχή ή Κέντρο Εξυπηρέτησης Πολιτών (ΚΕΠ) ή δικηγόρο.

Ηλεκτρονικά ιδιωτικά έγγραφα είναι τα έγγραφα που εκδίδονται από φυσικά ή νομικά πρόσωπα με χρήση εγκεκριμένης ηλεκτρονικής υπογραφής ή εγκεκριμένης ηλεκτρονικής σφραγίδας.

Κατά την ηλεκτρονική τους διακίνηση γίνονται υποχρεωτικά αποδεκτά από τους φορείς του δημόσιου τομέα, από τα δικαστήρια όλων των βαθμών και τις εισαγγελίες όλης της χώρας και από φυσικά ή νομικά πρόσωπα. Αντίθετα, όταν το ηλεκτρονικό ιδιωτικό έγγραφο εκτυπώνεται , προκειμένου να γίνει αποδεκτό από τις δημόσιες αρχές , από τα δικαστήρια , από φυσικά ή νομικά πρόσωπα , θα πρέπει να φέρει επικύρωση από οποιαδήποτε διοικητική αρχή ή ΚΕΠ ή δικηγόρο.

### **8.3 ΒΕΒΑΙΩΣΗ ΤΟΥ ΓΝΗΣΙΟΥ ΤΗΣ ΥΠΟΓΡΑΦΗΣ**

Όπου απαιτείται από τις κείμενες διατάξεις βεβαίωση του γνησίου της υπογραφής του διοικούμενου αυτή γίνεται από οποιαδήποτε διοικητική αρχή ή τα Κ.Ε.Π. Τα στοιχεία της ταυτότητας όταν πρόκειται για Έλληνες πολίτες, αποδεικνύονται από το δελτίο αστυνομικής ταυτότητας ή από οποιοδήποτε νομιμοποιητικό έγγραφο. Η βεβαίωση του γνησίου της υπογραφής γίνεται ανεξάρτητα από τη γλώσσα στην οποία έχει γραφτεί το κείμενο ενώ δεν είναι επιτρεπτή σε λευκό χαρτί, στο οποίο έχουν συμπληρωθεί μόνο τα στοιχεία ταυτότητας του ενδιαφερομένου, καθώς αυτά δεν αποτελούν έγγραφα. Και αυτό διότι η βεβαίωση του γνησίου της υπογραφής γίνεται μόνο επί εγγράφων, δηλαδή κειμένων, στα οποία δηλώνεται η βούληση του ενδιαφερομένου<sup>89</sup>

Βεβαίωση του γνησίου της υπογραφής δεν απαιτείται όταν ο ενδιαφερόμενος προσέρχεται αυτοπροσώπως για υποθέσεις του στις υπηρεσίες του δημόσιου τομέα, προσκομίζοντας τα κατάλληλα νομιμοποιητικά έγγραφα.

Τέλος, στις περιπτώσεις που για έγγραφα απαιτείται η βεβαίωση του γνησίου της υπογραφής του ενδιαφερομένου και αυτά διακινούνται ηλεκτρονικά αρκεί η εγκεκριμένη ηλεκτρονική υπογραφή ή η εγκεκριμένη ηλεκτρονική σφραγίδα του ενδιαφερομένου..

---

<sup>89</sup> Σχετική η αριθ. 317/2007 γνωμοδότηση του Α2 Τμήματος Διακοπών του Ν.Σ.Κ.

#### **8.4 ΑΠΟΔΕΙΚΤΙΚΗ ΙΣΧΥΣ ΕΓΓΡΑΦΩΝ ΣΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΣΥΝΑΨΗΣ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ**

Ο ειδικός νόμος περί δημοσίων συμβάσεων προβλέπει την υποβολή ενός μεγάλου πλήθους εγγράφων για τη συμμετοχή των οικονομικών φορέων στη διαγωνιστική διαδικασία. Επομένως οι αναθέτουσες αρχές οφείλουν με ιδιαίτερη μέριμνα να προσδιορίζουν σαφώς στην προκήρυξη ή την πρόσκληση τα έγγραφα που οι ενδιαφερόμενοι οφείλουν να υποβάλλουν διευκρινίζοντας και τις απαιτήσεις για τη νόμιμη ισχύ τους.

Καταρχάς, οι συμμετέχοντες σε δημόσιους ηλεκτρονικούς διαγωνισμούς κατά την υποβολή των προσφορών τους οφείλουν να προσκομίζουν το ΕΕΕΣ. Το έγγραφο αυτό αποτελεί προκαταρκτική απόδειξη ότι οι συμμετέχοντες πληρούν τα κριτήρια επιλογής<sup>90</sup> που έχουν τεθεί στην προκήρυξη ενώ παράλληλα αποτελεί και δήλωση με την οποία ο υπογράφων δίνει τη συναίνεση του στην αναθέτουσα αρχή να χρησιμοποιήσει τις βάσεις δεδομένων που περιέχουν σχετικές πληροφορίες με αυτούς. Το έγγραφο αυτό είναι ένα τυποποιημένο έγγραφο σύμβασης με δεσμευτική ισχύ καθώς αποτελεί ενημερωμένη υπεύθυνη δήλωση, με τις συνέπειες του ν. 1599/1986 (Α'75) και πρέπει η ημερομηνία υπογραφής να έχει λάβει χώρα εντός του χρονικού διαστήματος κατά το οποίο μπορεί να κατατίθενται οι προσφορές ενώ δεν απαιτείται να φέρει βεβαίωση του γνησίου της υπογραφής<sup>91</sup>. Σε κρινόμενη υπόθεση σχετικά με την έλλειψη υπογραφής στο ΕΕΕΣ η ΑΕΠΠ είχε αποφανθεί πώς εάν δεν υπάρχει καθόλου υπογραφή δεν είναι δυνατή η προσφυγή στην δυνατότητα συμπλήρωσης, καθώς η έλλειψη υπογραφής ή μη νόμιμη/έγκυρη υπογραφή του ισοδυναμεί με μη νόμιμη/έγκυρη υποβολή του.<sup>92</sup>

Κατά το στάδιο της κατακύρωσης ο προσωρινός ανάδοχος πρέπει **να υποβάλει σε πρωτότυπα ή αντίγραφα** όλα τα δημόσια ή ιδιωτικά έγγραφα που έχουν ζητηθεί στη διακήρυξη και τα οποία εκδίδονται σύμφωνα με τις διατάξεις του ΚΔΔ ή του νόμου για τη ψηφιακή διακυβέρνηση αν τα έγγραφα διακινούνται ηλεκτρονικά<sup>93</sup>. Τα εν λόγω έγγραφα αποκαλούνται αποδεικτικά μέσα ή αλλιώς δικαιολογητικά κατακύρωσης, **συντάσσονται στην ελληνική**

<sup>90</sup> Π.χ. επαγγελματική καταλληλότητα, χρηματοοικονομική επάρκεια, τεχνική και επαγγελματική ικανότητα, διασφάλιση ποιότητας και περιβαλλοντικής διαχείρισης κ.λ.π. (αρ.75 ν.4412/2016)

<sup>91</sup> Ν.4412/2016 F.A.Q. [HTTPS://WWW.EAADHSY.GR/INDEX.PHP/M-FOREIS/M-SYXNES-ERVTHSEIS-APANTHSEIS-FAQ-GIA-TO-N-4412-2016/DETAILS/29/37](https://www.eaadhsy.gr/index.php/m-foreis/m-syxnes-ervthseis-apanthseis-faq-gia-to-n-4412-2016/details/29/37)

<sup>92</sup> Αριθμός απόφασης: 825 /2018 ΑΕΠΠ

<sup>93</sup> Βλ. κεφ 8.2, παρούσας εργασίας.

γλώσσα και αφορούν στην απόδειξη της μη ύπαρξης **υποχρεωτικών ή και δυνητικών** λόγων αποκλεισμού από τους δημόσιους διαγωνισμούς και σχετίζονται ιδίως με ποινικές καταδίκες (ποινικό μητρώο), με την καταβολή φόρων και εισφορών κοινωνικής αλληλεγγύης (ασφαλιστική, φορολογική ενημερότητα), με επαγγελματικό παράπτωμα (πιστοποιητικό από ΣΕΠΕ). Ή και στην απόδειξη **της πλήρωσης των κριτηρίων ποιοτικής επιλογής** εφόσον έχουν ζητηθεί στην προκήρυξη (π.χ. εγγραφή σε επαγγελματικό μητρώο, κύκλος εργασιών, κατάλογος παραδοτέων έργων, πιστοποιητικά για διασφάλιση ποιότητας, περιβαλλοντικής διαχείρισης κ.λ.π.). Ειδικότερα στο νόμο ορίζονται τα εξής:

- Τα αποδεικτικά τα οποία αποτελούν **ιδιωτικά έγγραφα**<sup>94</sup>, μπορούν να γίνονται δεκτά και σε απλό φωτοαντίγραφο, εφόσον υποβάλλεται **υπεύθυνη δήλωση** στην οποία βεβαιώνεται η ακρίβειά τους.<sup>95</sup>
- Τα αποδεικτικά τα οποία αποτελούν **αλλοδαπά δημόσια έγγραφα** συνοδεύονται από επίσημη μετάφρασή τους στην ελληνική γλώσσα και εφαρμόζεται η Συνθήκη της Χάγης της 5.10.1961.<sup>96</sup>
- Τα αποδεικτικά τα οποία αποτελούν **αλλοδαπά ιδιωτικά έγγραφα** πρέπει να είναι μεταφρασμένα στα ελληνικά και η μετάφραση να είναι επικυρωμένη είτε από πρόσωπο αρμόδιο κατά τις διατάξεις της εθνικής νομοθεσίας είτε από πρόσωπο κατά νόμο αρμόδιο της χώρας στην οποία έχει συνταχθεί το έγγραφο.
- Τα αποδεικτικά τα οποία αποτελούν **αλλοδαπά έγγραφα που είναι μπροσούρες με τεχνικές πληροφορίες** (π.χ. μαθηματικοί τύποι, σχέδια, διεθνείς μονάδες απόδοσης δηλ. στοιχεία που είναι διεθνώς αναγνωρίσιμα) μπορούν, εφόσον έχει οριστεί στη προκήρυξη, να υποβάλλονται σε άλλη γλώσσα, **χωρίς να συνοδεύονται από μετάφραση.**

---

<sup>94</sup> Βλ. κεφ. 8.1, παρούσας εργασίας.

<sup>95</sup> Αρ.80 ν. 4412/2016 (όπως τροποπ. με αρ.28 του 4782/2020)

<sup>96</sup> Η Σφραγίδα της Χάγης (Apostille) είναι η σφραγίδα η οποία απαιτείται, σύμφωνα με την Σύμβαση Επισημείωσης της Σφραγίδας της Χάγης (5-10-1961), να τεθεί στα δημόσια έγγραφα από το Κράτος που τα έχει συντάξει, προκειμένου να βεβαιωθεί η γνησιότητα της υπογραφής και η ιδιότητα με την οποία ενήργησε ο υπογράφων το έγγραφο.

## 9 ΣΥΛΛΟΓΙΚΑ ΟΡΓΑΝΑ ΣΤΙΣ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ

Τα διοικητικά όργανα διακρίνονται σε κατηγορίες βάσει ποικίλων κριτηρίων. Ένα από αυτά τα κριτήρια είναι η **ασκούμενη δραστηριότητα** και με βάση αυτή τα όργανα κατηγοριοποιούνται σε αποφασιστικά και γνωμοδοτικά.

Αποφασιστικά είναι τα όργανα που ασκούν αποφασιστικές αρμοδιότητες και με τις διοικητικές τους πράξεις θέτουν κανόνες δικαίου που μεταβάλλουν την υπάρχουσα νομική πραγματικότητα.<sup>97</sup> Πολλές φορές, πριν την έκδοση μιας τέτοιας διοικητικής πράξης προηγείται ένα στάδιο γνωμοδοτικής διαδικασίας.

Γνωμοδοτικά είναι τα όργανα που δεν αποφασίζουν τα ίδια, αλλά γνωμοδοτούν δηλ. παρέχουν συμβουλές στα αποφασιστικά όργανα ώστε να εκδώσουν τη διοικητική πράξη την οποία αφορά η γνωμοδότηση. Ως γνωμοδότηση νοείται η ενέργεια βάσει της οποίας εκφράζεται η γνώμη επί της νομιμότητας ή της σκοπιμότητας για όσες από τις διοικητικές πράξεις που πρόκειται να εκδοθούν από το αποφασίζον όργανο, απαιτείται.

Ο σκοπός της γνωμοδοτικής διαδικασίας είναι διττός. Αφενός αφορά στην πληροφόρηση του αποφασιστικού οργάνου προκειμένου να διαφωτιστεί ως προς τη νομιμότητα και την ουσιαστική ορθότητα της πράξεως για την οποία επίκειται η έκδοση. Και αφετέρου αποσκοπεί στην προστασία του διοικούμενου ώστε να δημιουργείται η πεποίθηση ότι η απόφαση υπήρξε αδιάβλητη και αμερόληπτη.

Το καθεστώς ως προς τη συγκρότηση, τη σύνθεση, τις συνεδριάσεις, τη λειτουργία και τη λήψη αποφάσεων των συλλογικών οργάνων ρυθμίζεται από συγκεκριμένους κανόνες ( αρ.13,14 & 15 του ΚΔΔ). Με τους ίδιους κανόνες ρυθμίζεται η συγκρότηση και η λειτουργία των συλλογικών οργάνων για τη διενέργεια διαδικασιών συμβάσεων (αρ.221 ν.4412/2016).

### 9.1 ΓΝΩΜΟΔΟΤΙΚΗ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ

Η γνωμοδοτική διαδικασία διακρίνεται σε δυο (2) είδη, στην **προβλεπόμενη** και στην οικειοθελή.<sup>98</sup>

Η **προβλεπόμενη γνωμοδότηση** είναι αυτή που προβλέπεται από ειδικές νομοθετικές διατάξεις βάσει των οποίων ο νομοθέτης έχει κρίνει σκόπιμο ότι πριν την έκδοση μιας διοικητικής πράξης είναι απαραίτητη η έκφραση γνώμης. Συνήθως, σχετίζεται με θέματα

<sup>97</sup> ΑΝΔΡΟΜΑΧΗ Γ. ΜΑΡΚΑΝΤΩΝΑΤΟΥ-ΣΚΑΛΤΣΑ, Δημόσια Διοίκηση & Συλλογικά όργανα σελ. 44

<sup>98</sup> Αρ.20 παρ.3 ν. 2690/1999

τεχνικού ή εξειδικευμένου αντικειμένου για τα οποία το αποφασιστικό όργανο λαμβάνει πληροφορίες από το συλλογικό όργανο (συμβούλιο ή επιτροπή). Η προβλεπόμενη από το νόμο γνωμοδοτική διαδικασία διακρίνεται περαιτέρω στην **υποχρεωτική** και στην **προαιρετική**.

- i. **Προβλεπόμενη- Υποχρεωτική γνωμοδότηση** σημαίνει ότι το όργανο που έχει την αποφασιστική αρμοδιότητα οφείλει να λάβει τη γνώμη του γνωμοδοτικού οργάνου πριν λάβει την απόφαση. Στην περίπτωση αυτή η γνωμοδοτική διαδικασία αποτελεί ουσιώδη τύπο της διαδικασίας όπου εάν δεν τηρηθεί, η εκτελεστή πράξη πάσχει ακυρότητας. Επί παραδείγματι, η τροποποίηση μιας δημόσιας σύμβασης γίνεται ύστερα από γνωμοδότηση του αρμοδίου οργάνου (αρ.201 4412/2016).
- ii. **Προβλεπόμενη- Προαιρετική γνωμοδότηση** σημαίνει ότι το όργανο που έχει την αποφασιστική αρμοδιότητα δύναται να ζητήσει τη γνώμη του γνωμοδοτικού οργάνου. Για παράδειγμα, η διενέργεια σύναψης σύμβασης με τη διαδικασία της απευθείας ανάθεσης γίνεται από τις διευθύνσεις προμηθειών, χωρίς να απαιτείται ούτε όμως και να απαγορεύεται η συγκρότηση συλλογικού οργάνου για το σκοπό αυτό.(αρ.118 ν.4412/2016)

**Οικειοθελής γνωμοδότηση** χαρακτηρίζεται η γνωμοδοτική διαδικασία όταν το όργανο που έχει την αποφασιστική αρμοδιότητα εκτιμήσει ως απαραίτητο ότι πρέπει να απευθυνθεί, χωρίς αυτό να απαιτείται αλλά ούτε να απαγορεύεται από κάποια διάταξη, σε ένα γνωμοδοτικό όργανο ώστε να ζητήσει μια γνώμη, την οποία θεωρεί βοηθητική για την ενημέρωσή του ώστε να μεγιστοποιήσει την αποτελεσματικότητα της απόφασης που πρόκειται να λάβει.

Το άρθρ. 20 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας κάνει λόγο για **τρεις (3) μορφές** γνωμοδότησης: 1) **την απλή γνώμη**, 2) **τη σύμφωνη γνώμη** και 3) **την πρόταση**.

- 1) Η απλή γνώμη εκφράζεται μετά από αίτημα του οργάνου που αποφασίζει. Το αποφασιστικό όργανο δεν περιορίζεται από αυτή ενώ έχει τη δυνατότητα **να προβεί σε έκδοση απόφασης με άλλο περιεχόμενο**, η απόκλιση όμως, χρειάζεται ειδική αιτιολόγηση. Π.χ. κατά τη συνομολόγηση μιας σύμβασης η υπηρεσία μετά από την εισήγηση του γνωμοδοτικού οργάνου, μπορεί να προμηθευτεί διαφορετική ποσότητα, από την προκηρυσσόμενη.(αρ.105 ν.4412 2016)

Αν η απλή γνώμη δεν δοθεί μέσα στην τασσόμενη από το νόμο ή από το αποφασιστικό όργανο προθεσμία, ή μέσα σε εύλογο χρονικό διάστημα, το αποφασιστικό όργανο έχει τη

δυνατότητα να εκδώσει την πράξη και χωρίς αυτή. Χαρακτηριστική περίπτωση αποτελεί η παραλαβή των υλικών από μια σύμβαση. Εάν το πρωτόκολλο παραλαβής δεν εκδοθεί μέσα στον οριζόμενο από τη σύμβαση χρόνο, τότε τεκμαίρεται ότι η παραλαβή πραγματοποιήθηκε αυτοδικαίως και εκδίδεται για αυτό σχετική απόφαση του αρμοδίου αποφασιστικού οργάνου με βάση μόνο το αποδεικτικό παράδοσης υλικού. Σύμφωνα δε με την απόφαση αυτή εκδίδεται το δελτίο εισαγωγής του υλικού και εγγράφεται στα βιβλία της αποθήκης έτσι πραγματοποιείται η πληρωμή του προμηθευτή.(αρ.209 4412/2016)

- 2) Η σύμφωνη γνώμη επίσης διατυπώνεται ύστερα από ερώτημα του αποφαινομένου οργάνου. Όμως, το αποφασίζον όργανο δεσμεύεται από τη σύμφωνη γνώμη, με την έννοια ότι **δεν μπορεί να εκδώσει πράξη με άλλο περιεχόμενο** από αυτό που έχει διατυπωθεί. Η μη αποδοχή της σύμφωνης γνώμης χρήζει ειδικής αιτιολόγησης ενώ η μη έκδοση της πράξης συνιστά «παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας».

Σύμφωνη γνώμη στο πλαίσιο των δημοσίων συμβάσεων αποτελεί η γνωμοδοτική διαδικασία της επιτροπής που αποτελείται από στελέχη του Υπουργείου Ανάπτυξης & Επενδύσεων, του Υπουργείου Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων και του Υπουργείου Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων η οποία αξιολογεί το σχέδιο απόφασης της αναθέτουσας αρχής ώστε να εξακριβώσει την επάρκεια ή όχι των βελτιωτικών μέτρων που έχει λάβει ο προμηθευτής προκειμένου να προβάλει την αξιοπιστία του παρόλο που συντρέχει γι' αυτόν λόγος αποκλεισμού. (αρ.73 παρ.8 ν.4412/2016)

- 3) Η πρόταση έχει τον ίδιο χαρακτήρα με τη σύμφωνη γνώμη, εκτός του ότι κατατίθεται με **πρωτοβουλία του γνωμοδοτικού οργάνου**. Το αποφαινόμενο όργανο δεν επιτρέπεται να προβεί σε έκδοση πράξης αν δεν υποβληθεί πρόταση, αλλά μπορεί να μην την αποδεχθεί, η μη αποδοχή όμως αυτή χρήζει ειδικής αιτιολόγησης. Δεν μπορεί, όμως, να εκδώσει πράξη διαφορετική από την πρόταση. Αν δεχθεί την πρόταση, οφείλει να δράσει σύμφωνα με αυτήν και από αυτήν την άποψη ομοιάζει με την σύμφωνη γνώμη.

Όταν από τις οικείες διατάξεις η γνώμη δεν αναφέρεται ρητά ως σύμφωνη, τότε θεωρείται απλή. Ο νόμος των δημοσίων συμβάσεων (αρ. 221) προβλέπει τη συγκρότηση και τη λειτουργία των συλλογικών οργάνων κατά τις διατάξεις του ν.2690/1999. Τα εν λόγω όργανα ασκούν τις αρμοδιότητες τους εκφράζοντας γνώμη προς τα αποφαινόμενα για διάφορα θέματα. Παραδείγματος χάριν ελέγχουν και αξιολογούν τις προσφορές, διαπραγματεύονται με τους

προσφέροντες στο πλαίσιο ανταγωνιστική διαδικασία. Επίσης, γνωμοδοτούν για κάθε άλλο θέμα που προκύπτει κατά τη διαδικασία ανάθεσης αλλά και της εκτέλεσης όπως για να δοθεί παράταση, να τροποποιηθεί η σύμβαση ή να επιβληθεί έκπτωση στον ανάδοχο.

## 9.2 ΣΥΓΚΡΟΤΗΣΗ

**Η συγκρότηση του συλλογικού οργάνου** είναι ο προσδιορισμός του αριθμού των φυσικών προσώπων και της ιδιότητας των μελών που το απαρτίζουν, έννοια διαφορετική από αυτή της σύστασης του συλλογικού οργάνου.

Η **σύσταση** είναι η πρόβλεψη της ίδρυσης συλλογικού οργάνου από τις σχετικές διατάξεις του Συντάγματος ή του νόμου ή από τις διοικητικές πράξεις κανονιστικού περιεχομένου.<sup>99</sup>

Για τη νόμιμη συγκρότηση του συλλογικού οργάνου απαραίτητη είναι η έκδοση σχετικής πράξης η οποία αναφέρει τα στοιχεία των τακτικών και αναπληρωματικών μελών που διορίζονται. Στο πλαίσιο των δημοσίων συμβάσεων τα γνωμοδοτικά όργανα (επιτροπές) συγκροτούνται με απόφαση της αναθέτουσας αρχής. Με την απόφαση συγκρότησης εξειδικεύονται οι αρμοδιότητες, ο αριθμός και οι ιδιότητες των μελών, το έργο του συλλογικού οργάνου, καθώς και κάθε άλλο αναγκαίο ζήτημα. Οι σχετικές αποφάσεις συγκρότησης κοινοποιούνται στα μέλη των επιτροπών και στους φορείς από τους οποίους αυτά προέρχονται.

Κατά κανόνα, οι ανωτέρω επιτροπές αποτελούνται από υπαλλήλους που υπηρετούν στον φορέα που διενεργεί τον διαγωνισμό και εκτελεί τη σύμβαση. Στη σύνθεση των εν λόγω γνωμοδοτικών οργάνων συμμετέχει υποχρεωτικά και ένα μέλος του Μητρώου Πιστοποιημένων Υπαλλήλων Δημοσίων Συμβάσεων. Σε περίπτωση αποδεδειγμένης αδυναμίας για τη συμπλήρωση των συλλογικών οργάνων, η αναθέτουσα αρχή μπορεί να ζητήσει για τη συγκρότηση της επιτροπής τη διάθεση υπαλλήλων από άλλο φορέα του δημοσίου. Επίσης, η δυνατότητα διάθεσης υπαλλήλων από άλλους φορείς του δημοσίου ή του ευρύτερου δημοσίου τομέα προβλέπεται και για τις περιπτώσεις που απαιτούνται ειδικές γνώσεις με αντίστοιχη ειδικότητα, ιδίως δε σε ό,τι αφορά την παρακολούθηση-παραλαβή του φυσικού αντικειμένου των συμβάσεων. Επιπλέον, για ζητήματα που αφορούν εξειδικευμένες γνώσεις ο νέος νόμος των δημοσίων συμβάσεων δίνει τη δυνατότητα στις αναθέτουσες αρχές να ορίζουν ως μέλος των επιτροπών και εξωτερικούς επιστήμονες που διαθέτουν τις απαιτούμενες γνώσεις. Περαιτέρω

---

<sup>99</sup> ΑΝΔΡΟΜΑΧΗ Γ. ΜΑΡΚΑΝΤΩΝΑΤΟΥ-ΣΚΑΛΤΣΑ, βλ. όπ υπ.97 σελ.71



για το στάδιο εκτέλεσης της σύμβασης υπηρεσιών οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να ορίζουν, ως γνωμοδοτικά όργανα, τις ενταγμένες στη διοικητική δομή της αναθέτουσας αρχής υπηρεσίες που έχουν αναλάβει την εκτέλεση της σύμβασης.

Σε ό,τι αφορά τη νόμιμη συγκρότηση του συλλογικού οργάνου ο ΚΔΔ προβλέπει ότι δεν επηρεάζεται από την τυχόν κατά παράνομο κτήση της ιδιότητας υπό την οποία κάποιος διορίζεται μέλος συλλογικού οργάνου<sup>100</sup>. Αυτή η ρύθμιση εννοεί ότι το κύρος των πράξεων του συλλογικού οργάνου δεν επηρεάζεται από το νόμιμο ή όχι της κατοχής της κύριας θέσης με την ιδιότητα της οποίας διορίστηκε κάποιος μέλος στο συλλογικό όργανο. Και τούτο διότι διαφορετικά θα έπρεπε κάθε φορά να γίνεται έλεγχος, της νόμιμης κτήσης της ιδιότητας του κάθε μέλους που συμμετέχει, κατάσταση που θα δυσκόλευε σημαντικά το έργο του συλλογικού οργάνου. Π.χ. δεν πάσχει η νόμιμη συγκρότηση του συλλογικού οργάνου αν ο υπάλληλος που μετέχει στο συλλογικό όργανο έχει καταληφθεί από το όριο ηλικίας και δεν έχει εκδοθεί η πράξη απολύσεώς του.

Ειδικότερα, ζητήματα για τη νόμιμη συγκρότηση των συλλογικών οργάνων που ασχολούνται με τα των δημοσίων συμβάσεων ζητήματα ρυθμίζονται από το άρθρο 26 ν. 4024/2011. Στο εν λόγω άρθρο ορίζεται ότι τα μέλη των συλλογικών οργάνων που ασχολούνται με τις διαδικασίες ανάθεσης-εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων συγκροτούνται κατόπιν κλήρωσης, μεταξύ όλων όσων πληρούν τις προϋποθέσεις να συμμετέχουν σε αυτά και εφόσον από σχετικές διατάξεις δεν προβλέπεται η συμμετοχή μελών μετά από υπόδειξη άλλου οργάνου αλλά ούτε και η συμμετοχή εκ της θέσεως ή ιδιότητάς τους (ex officio). Όμως, με το νέο νόμο προβλέφθηκε η μη εφαρμογή του συγκεκριμένου άρθρου μέχρι τη λειτουργία του Μητρώου Πιστοποιημένων Υπαλλήλων Δημοσίων Συμβάσεων για τον ορισμό των μελών των επιτροπών που ασκούν καθήκοντα είτε κατά την ανάθεση είτε κατά την εκτέλεση δημοσίων συμβάσεων.

Ο ΚΔΔ αναφέρει ότι το συλλογικό όργανο επιβάλλεται να περιλαμβάνει τουλάχιστον τρία (3) μέλη. Και αυτό διότι ο μονός αριθμός μελών εξυπηρετεί την εύρυθμη και ευέλικτη λειτουργία των συλλογικών οργάνων. Στο ίδιο πνεύμα και ο νόμος των δημοσίων συμβάσεων προβλέπει τον περιττό αριθμό μελών αναφέροντας ότι οι Επιτροπές διενέργειας διαγωνισμού-αξιολόγησης προσφορών, ενστάσεων, παρακολούθησης-παραλαβής προμηθειών /υπηρεσιών είναι τριμελής ή πενταμελής. Επιπλέον, για την απρόσκοπτη λειτουργία του συλλογικού οργάνου έχει γίνει πρόβλεψη στον ΚΔΔ ότι αυτό μπορεί νόμιμα για διάστημα ενός τριμήνου να

---

<sup>100</sup> Αρ.13 παρ.4 ν.2690/1999

λειτουργεί, ακόμη κι αν κάποια από τα μέλη του λείπουν για οποιονδήποτε λόγο ή χάσουν την ιδιότητα με την οποία διορίστηκαν, εφόσον, κατά τις συσκέψεις του, τα υπόλοιπα μέλη φθάνουν για να σχηματιστεί απαρτία για τη λήψη αποφάσεων. Έλλειψη μέλους υπάρχει όταν αυτό πεθάνει ή όταν χάσει την ιδιότητά του, είτε εξαιτίας παραιτήσεως είτε απολύσεως. Αναπληρωματικό μέλος αναπληρώνει το τακτικό μέλος της ίδιας κατηγορίας **μόνο όταν το τακτικό απουσιάζει ή κωλύεται, όχι όταν ελλείπει.**<sup>101</sup>

Όταν ο νόμος προβλέπει θητεία για τα μέλη του συλλογικού οργάνου, η αντικατάσταση μέλους πριν ολοκληρώσει τη θητεία του μπορεί να γίνει μόνο για λόγο σχετικό με τα καθήκοντά του, ο οποίος και πρέπει να βεβαιώνεται στη σχετική πράξη. Το πότε ένα γεγονός συνιστά λόγο σχετικό με τα καθήκοντα είναι κάθε φορά ζήτημα πραγματικό. Έτσι σύμφωνα με γνωμοδότηση του ΝΣΚ (186/1999) η συστηματική μη προσέλευση ενός τακτικού μέλους συλλογικού οργάνου συνιστά σαφή λόγο αντικατάστασης του μέλους αυτού με άλλο πρόσωπο. Επίσης έχει κριθεί από το ΝΣΚ (494/1991) ότι η υπηρεσιακή μεταβολή π.χ. απόσπαση υπαλλήλου σε άλλη υπηρεσιακή μονάδα αποτελεί αιτία αντικατάστασης λόγω αδυναμίας προσέλευσης στις συνεδριάσεις. Σε κάθε περίπτωση η αντικατάσταση μέλους σε συλλογικό όργανο πρέπει να δικαιολογείται και η παράνομη αντικατάσταση συνεπάγεται κακή συγκρότηση του οργάνου. Επομένως, η αντικατάσταση κατά την ελεύθερη κρίση της Διοίκησης δεν επιτρέπεται.

Η θητεία των συλλογικών οργάνων στο πλαίσιο των δημοσίων συμβάσεων μπορεί να είναι είτε σε ετήσια βάση για τις συμβάσεις που συνάπτει η αναθέτουσα είτε για συγκεκριμένη σύμβαση. Η πρώτη περίπτωση δεν αποκλείει τη δεύτερη. Με βάση τον ειδικό νόμο, ο οποίος βρίσκεται σε απόλυτη σύμπνοια με τις γενικές αρχές του Διοικητικού Δικαίου περί συνέχειας των δημοσίων υπηρεσιών, προβλέπεται η παράταση των οργάνων που συγκροτούνται σε ετήσια βάση εάν δεν έχουν ολοκληρώσει το έργο τους εντός του έτους.

Εν κατακλείδι, ο ν. 4412/2016 αναφέρει ρητά ότι για τη συγκρότηση και τη λειτουργία των συλλογικών οργάνων των αναθετουσών αρχών που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του ν.2690/1990 εφαρμόζονται οι σχετικές διατάξεις του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας. Με τη ρύθμιση αυτή καταδεικνύεται αναμφισβήτητα η συνεισφορά του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας στο πλαίσιο των δημοσίων συμβάσεων και ιδίως στην εύρυθμη λειτουργία των συλλογικών οργάνων η συμβολή των οποίων είναι καθοριστική στη διενέργεια των διαδικασιών ανάθεσης.

---

<sup>101</sup> ΑΝΔΡΟΜΑΧΗ Γ. ΜΑΡΚΑΝΤΩΝΑΤΟΥ-ΣΚΑΛΤΣΑ, βλ. όπ υπ.97 σελ. 90

### 9.3 ΣΥΝΘΕΣΗ-ΣΥΝΕΔΡΙΑΣΕΙΣ-ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ

Η **σύνθεση** αφορά στη συμμετοχή των μελών, τακτικών ή αναπληρωματικών, του συλλογικού οργάνου σε συγκεκριμένη συνεδρίαση με σκοπό τη συζήτηση και λήψη απόφασης.

Για να συνεδριάσει νόμιμα το συλλογικό όργανο και για να μην είναι οι αποφάσεις πλημμελείς ως μη νομίμως συντεθειμένο θα πρέπει να τηρούνται κάποιες βασικές προϋποθέσεις σχετικά με την ύπαρξη **απαρτίας**, την αποστολή **πρόσκλησης**, την τήρηση της **αμεροληψίας**, τη **μεταβολή της σύνθεσης** καθώς και την παρουσία **μη μελών** του συλλογικού οργάνου.

#### 9.3.1 ΑΠΑΡΤΙΑ

Απαρτία είναι ο ελάχιστος από το νόμο αριθμός μελών, που πρέπει να συμμετέχουν στη συνεδρίαση για να ληφθεί νόμιμα η απόφαση. Ελλείπει σχετικής διάταξης, απαρτία σε μια συνεδρίαση υπάρχει όταν τα μέλη που παρίστανται είναι πιο πολλά από όσα δεν παρίστανται, ή αλλιώς η πλειοψηφία του συνόλου των μελών ή αλλιώς η απόλυτη πλειοψηφία του νομίμου αριθμού των μελών. Όταν το όργανο είναι 3μελές, απαρτία υφίσταται όταν είναι παρόντα και τα 3 μέλη.

Η ύπαρξη πλασματικής απαρτίας δεν γίνεται δεκτή καθώς απαρτία πρέπει να υπάρχει σε όλη τη διάρκεια της συνεδρίασης δηλ. όχι μόνο στην αρχή της συνεδρίασης αλλά και στη λήψη της απόφασης.

Οι κανόνες για τη νόμιμη σύνθεση του συλλογικού οργάνου αποτελούν ουσιώδη τύπο της διαδικασίας, η παράβαση των οποίων κάνουν την ληφθείσα απόφαση παράνομη.

Αν στην πρώτη συνεδρίαση δεν υπάρχει απαρτία, το συλλογικό όργανο συνεδριάζει το νωρίτερο εντός 24 ωρών στον ίδιο τόπο και με τα ίδια θέματα.

#### 9.3.2 ΠΡΟΣΚΛΗΣΗ ΜΕΛΩΝ

Με μέριμνα του προέδρου ενημερώνονται με πρόσκληση όλα τα μέλη τακτικά και αναπληρωματικά για την ημέρα, την ώρα και τον τόπο των συνεδριάσεων. Η συνεδρίαση μπορεί να γίνει και με ηλεκτρονικά μέσα (τηλεδιάσκεψη). Η πρόσκληση αναφέρει τα προς συζήτηση θέματα λαμβάνοντας υπ' όψιν και τυχόν άλλα θέματα που έχουν ζητηθεί από τα μέλη του συλλογικού οργάνου. Η γνωστοποίηση από το γραμματέα προς τα μέλη γίνεται έγκαιρα τουλάχιστον 2 ημέρες πριν από τη συζήτηση. Το κάλεσμα μπορεί να γίνει με το τηλέφωνο, ή με

μήνυμα ηλεκτρονικού ταχυδρομείου. Σε περίπτωση τηλεφωνικής επικοινωνίας θα πρέπει να γίνεται σχετική αναφορά στο βιβλίο, όπου θα αναγράφεται η χρονολογία και η υπογραφή του ατόμου που έκανε την πρόσκληση. Η παραπάνω προθεσμία μπορεί, σε περίπτωση κατεπείγοντος, να συρρικνωθεί, αλλά τότε πρέπει υποχρεωτικά να γίνει εγγράφως και να αναφέρει τους λόγους του κατεπείγοντος. Ο ΚΔΔ προβλέπει κάποιες περιπτώσεις όπου η κλήτευση των μελών, τακτικών και αναπληρωματικών, δεν απαιτείται. Συγκεκριμένα, πρόσκληση δεν χρειάζεται όταν οι συνεδριάσεις γίνονται σε προκαθορισμένες ημερομηνίες, που είναι γνωστές στα μέλη του συλλογικού οργάνου. Επίσης, πρόσκληση δεν χρειάζεται, όταν το μέλος έχει δηλώσει, πριν από τη συνεδρίαση, αδυναμία προσέλευσης, ή όταν η αδυναμία είναι γνωστή στον πρόεδρο του συλλογικού οργάνου π.χ. το μέλος απουσιάζει εκτός έδρας για υπηρεσιακούς λόγους.

Σημαντικό είναι να διευκρινιστεί ότι αν στη συνεδρίαση δεν παρευρεθεί τακτικό μέλος επειδή δεν είχε προσκληθεί τότε η συνεδρίαση και η ληφθείσα απόφαση είναι παράνομες. Ενώ από την άλλη η μη πρόσκληση αναπληρωματικού μέλους δεν καθιστά τη συνεδρίαση άκυρη.

Τέλος στον ΚΔΔ προβλέπεται η δυνατότητα συμμετοχής των αναπληρωματικών μελών στις συνεδριάσεις του συλλογικού οργάνου ένεκα απουσίας ή κωλύματος τακτικού μέλους π.χ ασθένεια. Τα αναπληρωματικά μέλη πρέπει να είναι της ίδιας κατηγορίας, εκτός αν ο ορισμός τους δεν έχει γίνει κατά τέτοια αντιστοιχία. Απαραίτητο όμως είναι στο πρακτικό του συλλογικού οργάνου να αναγράφεται ότι το αναπληρωματικό μέλος παρίσταται λόγω κωλύματος του τακτικού μέλους χωρίς όμως να αναφέρεται συγκεκριμένα ο λόγος του κωλύματος συμμετοχής. Ενώ το αναπληρωματικό μέλος δεν μπορεί να αρνηθεί τη συμμετοχή του επειδή αμφισβητεί το βάσιμο του κωλύματος. Επίσης, δεν υπάρχει περιορισμός ως προς τον αριθμό των συνεδριάσεων του συλλογικού οργάνου που μπορεί να συμμετέχει το αναπληρωματικό αντί του τακτικού μέλους.

### **9.3.3 Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΕΞΑΙΡΕΣΗΣ**

Με το αρ. 14 του ΚΔΔ καθιερώνεται η αρχή της εξαίρεσης στη λειτουργία των συλλογικών οργάνων ως ειδικότερη έκφραση της αρχής της αμεροληψίας. Με βάση τις σχετικές διατάξεις τα άτομα που συγκροτούν τα συλλογικά όργανα πρέπει να παρέχουν τα εχέγγυα της αμερόληπτης κρίσης τους κατά την άσκηση των καθηκόντων τους. Αυτό με άλλα λόγια σημαίνει ότι δεν πρέπει να συμμετέχουν στην ίδια συνεδρίαση άτομα του ίδιου συγγενικού περιβάλλοντος

που είναι σύζυγοι ή που έχουν μεταξύ τους συγγένεια έως και τέταρτου βαθμού εξ αίματος ή αγχιστείας.

Ομοίως, σύμφωνα και με την αρχή της αμεροληψίας (αρ.7 ΚΔΔ) τα μέλη των συλλογικών οργάνων οφείλουν να απέχουν ή να εξαιρούνται από τα καθήκοντά τους όταν συντρέχουν οι λόγοι που μπορούν να υπονομεύσουν την **αμεροληψία** τους, δηλ. όταν έχουν με τα πρόσωπα που αφορά η κρινόμενη υπόθεση έκδηλες εχθρικές ή φιλικές σχέσεις . Ειδικά στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων εάν προκύψει κατάσταση σύγκρουσης συμφερόντων από την ύπαρξη π.χ. συγγένειας μεταξύ ενός υποψήφιου οικονομικού φορέα και ενός μέλους της επιτροπής αξιολόγησης, τότε η αναθέτουσα αρχή οφείλει να αντιμετωπίσει την κατάσταση είτε με την αντικατάσταση του τακτικού μέλους του συγγενικού προσώπου από τον αναπληρωτή, είτε με τη συγκρότηση νέας ad hoc επιτροπής.<sup>102</sup>

Σύμφωνα με τον Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας οι περιπτώσεις της αποχής ή εξαίρεσης δεν εφαρμόζονται όταν τα απομένοντα μέλη του συλλογικού οργάνου δεν επαρκούν για το σχηματισμό της απαρτίας, διότι στην περίπτωση αυτή θεωρείται υπέρτερη αξία η λειτουργία του συλλογικού οργάνου. Αντίθετα, στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων οι περιπτώσεις της αποχής ή της εξαίρεσης μπορούν να εφαρμοστούν ακόμη κι αν τα μέλη του συλλογικού οργάνου δεν επαρκούν και τούτου διότι ο ειδικός νόμος προβλέπει ότι σε περίπτωση αιτιολογημένης αδυναμίας για τη συμπλήρωση ή τη συγκρότηση επιτροπών , η αναθέτουσα αρχή μπορεί να ζητήσει από άλλη αναθέτουσα αρχή τη διάθεση υπαλλήλου ή υπαλλήλων για τη συγκρότηση της επιτροπής.

#### **9.3.4 ΣΥΝΕΔΡΙΑΣΕΙΣ**

Αντικείμενο των συνεδριάσεων των συλλογικών οργάνων είναι αποκλειστικά τα θέματα της ημερήσιας διάταξης. Μπορεί όμως να συζητηθεί και θέμα εκτός ημερησίας διατάξεως εφόσον συμφωνούν για τη συζήτησή του όλα τα παρόντα τακτικά μέλη. Οι συνεδριάσεις του συλλογικού οργάνου, εάν δεν ορίζεται διαφορετικά δεν είναι ανοιχτές στο κοινό αλλά μυστικές. Δηλαδή, κατά τη συνεδρίαση για τη λήψη απόφασης επιτρέπεται μόνο να είναι παρόντα τα μέλη και ο γραμματέας του συλλογικού οργάνου εκτός αν ο νόμος ορίζει διαφορετικά. Εν τω μεταξύ

---

<sup>102</sup> ΕΑΔΗΣΥ ΚΑΤΕΥΘΥΝΤΗΡΙΑ ΟΔΗΓΙΑ 20 «Λόγοι αποκλεισμού από τη συμμετοχή σε διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων»

το συλλογικό όργανο μπορεί να καλέσει και άλλα άτομα που δεν είναι μέλη του συλλογικού οργάνου προκειμένου να δώσουν πληροφορίες ή στοιχεία για το υπό συζήτηση θέμα , τα άτομα όμως αυτά πρέπει να αποχωρήσουν πριν ξεκινήσει η συζήτηση.

Η σύνθεση του συλλογικού οργάνου σε αλληπάλληλες συνεδριάσεις δεν απαιτείται να παραμένει αναλλοίωτη. Συνεπώς, η τυχόν μεταβολή των συμμετεχόντων μελών σε διαφορετικές συνεδριάσεις είναι αποδεκτή και η απόφαση λαμβάνεται από τα μέλη που συμμετέχουν στην τελευταία συνεδρίαση. Εάν τα άτομα αυτά δεν συμμετείχαν στις προηγούμενες συνεδριάσεις, πρέπει να ενημερωθούν κυρίως για τα σημαντικά σημεία των συζητήσεων που είχαν προηγηθεί της τελευταίας συνεδρίασης. Η δε ενημέρωση επιβεβαιώνεται από τα μέλη και μνημονεύεται στα πρακτικά. Στα πρακτικά επίσης πρέπει να αναφέρονται, τα μέλη που παρέστησαν στη συνεδρίαση και η ιδιότητα τους, ο τόπος και ο χρόνος της συνεδρίασης, τα θέματα που συζητήθηκαν με τρόπο συνοπτικό αλλά περιεκτικό, τα αποτελέσματα της ψηφοφορίας και οι αποφάσεις που λήφθηκαν. Επίσης, σε περίπτωση φανεράς ψηφοφορίας καταχωρίζονται οι απόψεις των μελών που μειοψήφησαν. Ειδικά αν πρόκειται για συνεδρίαση οργάνου προς διατύπωση απλής γνώμης, στο οικείο πρακτικό καταχωρίζονται υποχρεωτικά όλες οι επί μέρους γνώμες που διατυπώθηκαν και τέθηκαν σε ψηφοφορία. Και τούτο διότι σύμφωνα με την Ανδρ. Μαρκαντωνάτου – Σκαλτσά «...όταν το συλλογικό όργανο έχει αρμοδιότητα για τη διατύπωση απλής γνώμης δεν είναι αναγκαία η διατύπωση ενιαίας γνώμης που να εκφράζεται με την απόφαση. Η απλή γνωμοδότηση εγκύρως διατυπώνεται με την αναφορά περισσότερων γνωμών που διατυπώθηκαν και των ψήφων που συγκέντρωσε η κάθε γνώμη.»<sup>103</sup>

Σε περίπτωση απλής γνώμης ,απόφαση του συλλογικού οργάνου αποτελεί η γνώμη της πλειοψηφίας . Αντίθετα, εάν πρόκειται για σύμφωνη γνώμη του συλλογικού οργάνου τότε για την απόφαση εφαρμόζεται ο κανόνας της απόλυτης πλειοψηφίας των παρόντων μελών.

Εν κατακλείδι, το πρακτικό συντάσσεται από το γραμματέα και επικυρώνεται από τον πρόεδρο. Με μόνη την υπογραφή του προέδρου ή του αναπληρωτή του η πράξη του συλλογικού οργάνου θεωρείται ότι έχει νόμιμη υπόσταση. Η ρύθμιση αυτή αποσκοπεί στην εύρυθμη λειτουργία της Διοίκησης προκειμένου να αντιμετωπιστεί η τυχόν άρνηση της υπογραφής του πρακτικού από τα μέλη που μειοψήφησαν. Κατά τον Π. Παυλόπουλο τα πρακτικά συνεδριάσεων των διοικητικών οργάνων πρέπει να υπογράφονται από όλα τα μέλη που έχουν συμμετάσχει και

---

<sup>103</sup> Μαρκαντωνάτου όπ. π. (υποσημ.97), σελ.148

ότι ενδεχόμενη άρνηση υπογραφής από όσους μειοψήφησαν δεν συνεπάγεται νομική πλημμέλεια της πράξης.<sup>104</sup>

Ο νόμος των δημοσίων συμβάσεων όπως και ο ΚΔΔ προβλέπει ότι τα συλλογικά όργανα μπορούν να συνεδριάζουν με τηλεδιάσκεψη. Ειδικότερα σε ό,τι αφορά τους διαγωνισμούς που δεν διενεργούνται ηλεκτρονικά, η αποσφράγιση των φακέλων και μονογραφή των προσφορών γίνεται, κατά τη διάρκεια της τηλεδιάσκεψης, από τα μέλη που βρίσκονται στην έδρα της αναθέτουσας αρχής.

#### **9.4 ΛΗΨΗ ΑΠΟΦΑΣΗΣ**

Ο πρόεδρος του συλλογικού οργάνου διευθύνει τη συζήτηση. Μετά τη συζήτηση αρχίζει η ψηφοφορία. Η φανερή ψηφοφορία γίνεται ονομαστικά και κάθε μέλος ψηφίζει υπέρ ή κατά της πρότασης που διατυπώνεται.

Η διαδικασία για τη λήψη της απόφασης περιγράφεται στο ΚΔΔ. Απαραίτητος είναι ο σχηματισμός της απαρτίας και η απόφαση λαμβάνεται με την απόλυτη πλειοψηφία των παρόντων μελών. Απόλυτη πλειοψηφία σχηματίζεται όταν συμπίπτει η βούληση των περισσοτέρων του  $\frac{1}{2}$  των ψηφισάντων. Με άλλα λόγια απόλυτη πλειοψηφία είναι ο ακέραιος αριθμός, που είναι αμέσως μεγαλύτερος από το  $\frac{1}{2}$  του αριθμού των ψηφισάντων. Αν δεν μπορεί να σχηματιστεί απόλυτη πλειοψηφία, η ψηφοφορία επαναλαμβάνεται ωσότου σχηματιστεί με την υποχρεωτική προσχώρηση, κάθε φορά, εκείνου ή εκείνων που διατυπώνουν την ασθενέστερη γνώμη, σε μια από τις επικρατέστερες. Αν υπάρξει ισοψηφία, υπερισχύει η ψήφος του προέδρου, εκτός αν η ψηφοφορία είναι μυστική, οπότε αυτή επαναλαμβάνεται για μια ακόμη φορά, η τυχόν δε νέα ισοψηφία ισοδυναμεί με απόρριψη. Το μέλος που απέχει από την ψηφοφορία ή δίδει λευκή ψήφο θεωρείται απόν.

Κατά τον ίδιο ακριβώς τρόπο λαμβάνουν αποφάσεις και εκφράζουν τη γνώμη τους τα συλλογικά όργανα των δημοσίων συμβάσεων. Πιο συγκεκριμένα, τα γνωμοδοτικά όργανα εκδίδουν γνώμη μετά από ψηφοφορία επί των επικρατέστερων προτάσεων. Γνώμη του οργάνου είναι η πρόταση που συγκεντρώνει την πλειοψηφία των παρόντων.

---

<sup>104</sup> Μαρκαντωνάτου βλ. όπ. π. (υποσημ. 97), σελ. 146

## 10 ΟΙ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΕΣ ΠΡΑΞΕΙΣ ΣΤΟ ΠΕΔΙΟ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ

Η διοικητική διαδικασία συνίσταται σε ένα σύνθετο πλέγμα ενεργειών για την παραγωγή διοικητικών πράξεων.<sup>105</sup> Με τη διοικητική πράξη η Διοίκηση εκφράζει μονομερώς τη βούλησή της, **θεσπίζοντας** μια νομική ρύθμιση με αποτέλεσμα να **επιδρά** στην έννομη τάξη. Αν και όλες οι μονομερείς πράξεις της Διοίκησης επιδρούν στην έννομη τάξη δεν τη μεταβάλλουν όλες. Στις περιπτώσεις αυτές γίνεται λόγος για **πράξεις της Διοίκησης που δεν είναι διοικητικές πράξεις**.<sup>106</sup> Τέτοια παραδείγματα πράξεων αποτελούν οι γνωμοδοτικές πράξεις των συλλογικών οργάνων που εκφράζουν απλώς τη γνώμη τους και οι εγκύκλιοι με τις οποίες παρέχονται κατευθύνσεις .

Οι γενικές ρυθμίσεις για την έκδοση των διοικητικών πράξεων περιλαμβάνονται στα άρθρα 16-21 του ΚΔΔ . Πιο συγκεκριμένα, οι κανόνες αυτοί αφορούν στο περιεχόμενο, στον τύπο, στην αιτιολογία, στη δημοσίευση , στην κοινοποίηση, στην προηγούμενη γνώμη ή πρόταση άλλου οργάνου και στην ανάκληση των διοικητικών πράξεων. Η τήρηση των προαναφερθέντων κανόνων αποτελούν βασικές προϋποθέσεις για την εγκυρότητα των διοικητικών πράξεων οι οποίες αποτελούν το μέσο άσκησης δημόσιας εξουσίας από τα διοικητικά όργανα.

Στο διοικητικό δίκαιο οι διοικητικές πράξεις διακρίνονται σε κατηγορίες<sup>107</sup>: α) Ατομικές και Κανονιστικές ,β) Ατομική διοικητική πράξη γενικής εφαρμογής, γ) Κυβερνητικές, δ) Απλές και Σύνθετες, ε) Εκτελεστές και Μη εκτελεστές, στ) Συστατικές και Διαπιστωτικές, ζ) Επαχθείς και Επωφελείς, η) Θετικές και Αρνητικές, θ) Παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας, ι) Διοικητικές Κυρώσεις. Ειδικότερα, στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων οι διοικητικές πράξεις που εκδίδονται αφορούν ιδίως σε σύνθετες, κανονιστικές και ατομικές.

### 10.1 ΚΑΝΟΝΙΣΤΙΚΕΣ- ΣΥΝΘΕΤΕΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΕΣ ΠΡΑΞΕΙΣ<sup>108</sup> (ΔΙΑΚΗΡΥΞΗ ΔΙΑΓΩΝΙΣΜΟΥ)

Με τις **κανονιστικές πράξεις** η Διοίκηση θεσπίζει , κατά τρόπο απρόσωπο, κανόνες δικαίου. Δηλ. οι ρυθμίσεις αφορούν σε κάθε πρόσωπο που συγκεντρώνει ορισμένες ιδιότητες ,

<sup>105</sup> Γέροντας Α.,Λύτρας Σ., Παυλόπουλος Π., Σιούτη Γ., Φλογαΐτης Σ., *Διοικητικό Δίκαιο*, , σελ. 249

<sup>106</sup> Βλ. Γέροντα όπ.π. (υποσημ. 105) σελ. 209 & 210

<sup>107</sup> Κοϊμτζόγλου Ι., *Στοιχεία Δημοσίου Δικαίου*, σελ.160

<sup>108</sup> Βλ. Γέροντας όπ.π. (υποσημ. 105), σελ. 214 & 232



με τις οποίες χαρακτηρίζεται ορισμένη κατηγορία προσώπων (π.χ. οι υπάλληλοι, οι κάτοικοι μιας περιοχής).

Οι **σύνθετες διοικητικές πράξεις** είναι εκείνες που προϋποθέτουν υποχρεωτικά την έκδοση προηγούμενων εκτελεστών διοικητικών πράξεων. Δηλ. κάθε επιμέρους πράξη αποτελεί τη νόμιμη προϋπόθεση έκδοσης της επομένης και όλες ενσωματώνονται στην τελική πράξη, η οποία και είναι η εκτελεστή, καθώς η αρχική έχει χάσει τον εκτελεστό της χαρακτήρα.

Παράδειγμα σύνθετης κανονιστικής πράξης αποτελεί η διακήρυξη δημοσίου διαγωνισμού η οποία δεσμεύει τόσο την αναθέτουσα αρχή, που τον προκηρύσσει όσο και τους συμμετέχοντες. Η δε παράβαση των όρων της επιφέρει ακυρότητα των εγκριτικών πράξεων του αποτελέσματος του διαγωνισμού και της κατακύρωσης. Συνεπώς, όποια παράβαση όρου που είναι ουσιώδης, είτε κατά τη διενέργεια του διαγωνισμού, είτε κατά τη συνομολόγηση της σύμβασης, καθιστά τη σχετική διαδικασία παράνομη.<sup>109</sup>

Χαρακτηριστικό δε είναι το γεγονός ότι ακριβώς λόγω του κανονιστικού χαρακτήρα που έχει η πράξη της διακήρυξης, οι κανόνες που θεσπίζονται με αυτήν κατισχύουν ως ειδικότεροι κάθε άλλης διάταξης, εφόσον δεν προσβληθούν ευθέως και επικαίρως (ΕΑ 613/2009,348/2010)<sup>110</sup>

Ταυτόχρονα, η Διακήρυξη του διαγωνισμού είναι και σύνθετη διοικητική ενέργεια καθώς απαραίτητη προϋπόθεση για το νόμιμο έρεισμα της διενέργειας αποτελεί η έκδοση της απόφασης ανάληψης υποχρέωσης (απόφαση δέσμευση πίστωσης) με την οποία βεβαιώνεται η ύπαρξη πιστώσεων για τις υποχρεώσεις του Δημοσίου έναντι τρίτων. Ειδικά, όσον αφορά στις δαπάνες για την υλοποίηση δημόσιων συμβάσεων, η απόφαση για τη δέσμευση της πίστωσης εκδίδεται πριν από την έκδοση της προκήρυξης (αρ.2 Π.Δ.80/2016) και αναγράφεται σε αυτήν ως πηγή χρηματοδότησης.

## **10.2 ΑΤΟΜΙΚΕΣ -ΣΥΝΘΕΤΕΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΕΣ ΠΡΑΞΕΙΣ (ΑΠΟΦΑΣΗ ΚΑΤΑΚΥΡΩΣΗΣ)**

Ατομικές είναι οι πράξεις που περιέχουν έναν ατομικό κανόνα απολύτως εξατομικευμένο με αναφορά στοιχείων που προσδιορίζουν την ταυτότητά συγκεκριμένου ατόμου. Στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων τέτοια κατηγορία ατομικής πράξης αποτελεί η απόφαση κατακύρωσης<sup>111</sup> (ΣτΕ1103/91, 1854/95) με την οποία ολοκληρώνεται το αποτέλεσμα

<sup>109</sup> Αριθμός Απόφασης: 208 / 2018 Η ΑΡΧΗ ΕΞΕΤΑΣΗΣ ΠΡΟΔΙΚΑΣΤΙΚΩΝ ΠΡΟΣΦΥΓΩΝ 2ο ΚΛΙΜΑΚΙΟ

<sup>110</sup> Βλ. Γέροντας όπ.π. (υποσημ. 105), σελ. 327

<sup>111</sup> Κατερίνα Τσιώνα, Σοφία Ρέτσα, «Δημόσιο Δίκαιο και Διοικητική Δικονομία», σελ. 28

του δημόσιου διαγωνισμού και βάσει της οποίας ανατίθεται η σύμβαση σε συγκεκριμένο πρόσωπο φυσικό ή νομικό.

### 10.3 ΤΥΠΟΣ & ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΠΡΑΞΕΩΝ

Με τον όρο «τύπος», εννοείται ο τρόπος με τον οποίο εκφράζεται η βούληση του αρμόδιου οργάνου της διοίκησης. Κατά κανόνα, η βούληση του διοικητικού οργάνου εκφράζεται μέσω της διοικητικής πράξης η οποία πρέπει να είναι έγγραφη (αρ.16 ΚΔΔ). Όμως, κατ' εξαίρεση και εφόσον είναι απαραίτητο για την επίτευξη συγκεκριμένου σκοπού η Διοίκηση μπορεί να εκφράσει τη βούλησή της μέσα από προφορικές δηλώσεις (π.χ. διαταγή διάλυσης μιας δημόσιας συνάθροισης από τα αστυνομικά όργανα) ακόμη και να χρησιμοποιήσει σύμβολα εφόσον τα σύμβολα αυτά είναι γνωστά στους αποδέκτες (πχ φωτεινά σήματα και πινακίδες της τροχαίας για τη ρύθμιση της κυκλοφορίας).<sup>112</sup>

Η διοικητική πράξη δεν αρκεί μόνο να περιβληθεί τον έγγραφο τύπο αλλά θα πρέπει να έχει και το κατάλληλο περιεχόμενο. Με τον όρο «περιεχόμενο» νοούνται τα στοιχεία τα οποία πρέπει να φέρει η διοικητική πράξη στο σώμα της. Σύμφωνα με το αρ.16 του ΚΔΔ αυτά είναι: α) η αρχή που το εκδίδει, β) το θεσμικό πλαίσιο, γ) η ημερομηνία και δ) η υπογραφή του αρμοδίου υπαλλήλου. Επιπρόσθετα, στην ατομική διοικητική πράξη πρέπει να αναφέρεται ε) η τυχόν προθεσμία για την άσκηση διοικητικής προσφυγής, το αρμόδιο όργανο για την εξέτασή της καθώς και οι συνέπειες από τη μη άσκησή της. Οι προθεσμίες για την άσκηση ενδικοφανούς προσφυγής ενώπιον της ΑΕΠΠ προβλέπονται στο αρ.361 του ν.4412/2016 και όπως αναλύθηκε στην ενότητα 7.1 της παρούσας εργασίας.

Τα πιο πάνω στοιχεία αφορούν την εξωτερική μορφή της διοικητικής πράξης και της προσδίδουν κύρος. Εάν ελλείπουν κάποια από αυτά τότε η πράξη είναι ανύπαρκτη χωρίς να δεσμεύει και να παράγει έννομα αποτελέσματα ενώ εάν ελλείπουν κάποια άλλα δεν συνεπάγεται ακυρότητα της πράξης.

Πιο συγκεκριμένα, το διοικητικό έγγραφο πρέπει να έχει την ημερομηνία και την υπογραφή του τελικού υπογράφοντα. Και αυτό γιατί με βάση τη χρονολογία της πράξης κρίνεται το νομικό και πραγματικό καθεστώς που μεταβάλλεται. Από τη νομολογία έχει κριθεί ότι η έλλειψη της ημερομηνίας συνιστά λόγο ακύρωσης της διοικητικής πράξης<sup>113</sup>. Αντιθέτως, δεν

<sup>112</sup> Ε.Σπηλιωτόπουλος Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου 14<sup>η</sup> εκδ., σελ.169

<sup>113</sup> ΣτΕ 453/2011

συνεπάγεται ακυρότητα σε περίπτωση, που από το όλο περιεχόμενο της πράξης ή/και τα συνωδά έγγραφα του φακέλου προκύπτει ότι η πράξη εκδόθηκε μεταξύ δύο συγκεκριμένων ημερομηνιών, ο δε προσδιορισμός της ακριβούς χρονολογίας έκδοσής της δεν επηρεάζει στην ανεύρεση του κρίσιμου για την επίλυση της διαφοράς νομικού και πραγματικού καθεστώτος, το οποίο δεν μεταβλήθηκε ανάμεσα στις δύο αυτές ημερομηνίες .(ΣτΕ 2282/2014). Διευκρινίζεται ότι ο αριθμός πρωτοκόλλου δεν συνιστά απαραίτητο τυπικό στοιχείο της διοικητικής πράξης διότι ως ημερομηνία έκδοσης της πράξης θεωρείται η ημερομηνία της υπογραφής της από τον εκδότη της και όχι η ημερομηνία της πρωτοκόλλησης και διεκπεραίωσης του εγγράφου ή ο χρόνος κατά τον οποίο έλαβε αριθμό. (ΣτΕ 469/1998, 840/1979, 1530/1977, 870/1940).

Επίσης, η υπογραφή αποτελεί συστατικό στοιχείο για τη νόμιμη υπόσταση της διοικητικής πράξης καθώς από αυτήν ελέγχεται η αρμοδιότητα του οργάνου που εξέδωσε την πράξη. Το κείμενο που δεν έχει υπογραφές δεν αποτελεί διοικητική πράξη αλλά το σχέδιό της.

Από την άλλη η αναφορά των εφαρμοζόμενων διατάξεων όσο και η δυνατότητα άσκησης ειδικών διοικητικών ή ενδικοφανών προσφυγών δεν αποτελούν ουσιώδη τύπο της διοικητικής πράξης και η μη αναφορά τους δεν είναι αιτία ακύρωσης.

Ο νόμος των δημοσίων συμβάσεων σε απόλυτη σύμπνοια με τον Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας κάνει λεπτομερή μνεία (αρ.53 4412/2016) για το περιεχόμενο που πρέπει να περιέχουν οι προκηρύξεις (π.χ. τα στοιχεία της αναθέτουσας αρχής, τον υπεύθυνο της υπηρεσίας που παρακολουθεί το διαγωνισμό, τα γνωμοδοτικά όργανα για τη διενέργεια του διαγωνισμού, τον τρόπο πληρωμής κ.λ.π.). Ενώ, για τη διευκόλυνση των αναθετουσών αρχών υπάρχουν υποδείγματα διακηρύξεων που έχουν συνταχθεί από την ΕΑΔΗΣΥ.

Τέλος, στο περιεχόμενο της κατακυρωτικής απόφασης **υποχρεωτικά** αναγράφονται οι προθεσμίες για την άσκηση προδικαστικής προσφυγής ενώπιον της ΑΕΠΠ.

#### **10.4 ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΑ**

Η αιτιολογία των διοικητικών πράξεων είναι μια γενική αρχή του διοικητικού δικαίου και απορρέει από την αρχή της νομιμότητας, της διαφάνειας και της φανεράς δράσης της Διοίκησης. Αποτελεί δε ένα από τα κύρια μέσα προστασίας του διοικούμενου εφόσον παρέχει στους ενδιαφερόμενους τη δυνατότητα να ασκήσουν τα δικαιώματά τους αλλά και στο δικαστή να προβεί σε αποτελεσματικό δικονομικό έλεγχο.

Γενικά, αιτιολογία είναι η μνεία των πραγματικών και νομικών καταστάσεων που υφίστανται για την έκδοση ή μη της διοικητικής πράξης. Στον ΚΔΔ (άρθρο 17) αναφέρεται η υποχρέωση της αιτιολογίας ιδίως όταν πρόκειται για έκδοση ατομικής διοικητικής πράξης από την οποία θα πρέπει να διαπιστώνεται η ύπαρξη των νόμιμων συνθηκών για την έκδοσή της.

Όταν η διοικητική πράξη εκδίδεται αυτοδίκαια και με πρωτοβουλία της Διοίκησης την ευθύνη για τη συγκέντρωση των αποδεικτικών μέσων έχει το αρμόδιο για την έκδοση όργανο. Όταν την έκδοση της διοικητικής πράξης αιτείται ο ενδιαφερόμενος, τότε αυτός είναι υποχρεωμένος να προσκομίσει τα στοιχεία που προβλέπονται, εκτός αν αυτά βρίσκονται ήδη στο αρχείο της αρμόδιας για την έκδοση της πράξης υπηρεσίας.

Επιπλέον, η αιτιολογία μπορεί να περιέχει είτε παράθεση των στοιχείων στο σώμα της διοικητικής πράξης που ονομάζεται «*προοίμιο*» είτε τουλάχιστον να προκύπτει από το φάκελο της υπόθεσης.

Περαιτέρω, η αιτιολογία πρέπει να περιβάλλεται με συγκεκριμένα χαρακτηριστικά. Θα πρέπει να είναι σαφής, ειδική και επαρκής. Σαφής, σημαίνει ότι διατυπώνονται με ξεκάθαρο τρόπο οι σκέψεις του διοικητικού οργάνου, χωρίς αντιφάσεις, με ορθή γλωσσική διατύπωση χωρίς να επαναλαμβάνονται στερεότυπες εκφράσεις. Π.χ. ο μη προσδιορισμός προϋπολογισθείσας δαπάνης ή η ασάφεια ως προς αυτήν στη διακήρυξη, συνιστά πλημμέλεια που συνεπάγεται ακυρότητα της διακήρυξης και της διενεργηθείσας διαδικασίας.<sup>114</sup> Ειδική, σημαίνει ότι δεν είναι γενική και αόριστη ότι δηλ. η αιτιολογία προσδιορίζει τη συγκεκριμένη περίπτωση που ρυθμίζει η πράξη. Πρόσθετο ποιοτικό χαρακτηριστικό της ειδικής αιτιολογίας είναι η ανάδειξη της αποδεικτικής αξίας των επιχειρημάτων που τη στηρίζουν. Π.χ., η συγκεκριμένη αιτιολογία μπορεί να είναι απόρροια γνωμοδότησης, η οποία ενσωματώνεται στο περιεχόμενο της αιτιολογίας της τελικής πράξης. Έν προκειμένω, η απόκλιση από τους απαραίτους όρους όπως αυτοί έχουν διατυπωθεί στη διακήρυξη συνεπάγεται απόρριψη της προσφοράς<sup>115</sup>, λόγου χάρη προσφορά η οποία αναφέρει χρόνο ισχύος μικρότερο από αυτόν που αναφέρεται στα έγγραφα της σύμβασης απορρίπτεται ως απαράδεκτη<sup>116</sup>. Άλλο παράδειγμα στο πλαίσιο των δημοσίων συμβάσεων που χρήζει ειδικής αιτιολογίας είναι η τεκμηρίωση της

---

<sup>114</sup> Πρ. VI Τμήμ. 133/2008, 81, 24/2005. ΠΡΑΚΤΙΚΟΣ ΟΔΗΓΟΣ ΓΙΑ ΤΟΝ ΈΛΕΓΧΟ ΑΠΟ ΤΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ, ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗΣ ΕΚΑΙ ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ

<sup>115</sup> Αρ.53 Ν 4412/2016

<sup>116</sup> Αρ.97 Ν 4412/2016

αναθέτουσας αρχής για την ανάθεση υπηρεσιών σε τρίτο πρόσωπο όταν οι υπηρεσίες αυτές εμπίπτουν στα συνήθη καθήκοντα των διευθύνσεων της αναθέτουσας αρχής .<sup>117</sup>

Επαρκής, σημαίνει ότι η αιτιολογία περιέχει με σαφήνεια όλα τα στοιχεία εκείνα που δεν αφήνουν αμφισβήτηση για την ορθή απόφαση του διοικητικού οργάνου. Με άλλα λόγια, στοιχεία επάρκειας της αιτιολογίας αποτελούν το νόμιμο έρεισμα της πράξης, η ορθή κατανόηση και εφαρμογή του περιεχομένου των κανόνων δικαίου και τέλος η ουσιαστική εκτίμηση των πραγματικών δεδομένων. Π.χ. η μη προσκόμιση κατάλληλου δικαιολογητικού (ποινικό μητρώο) από το οποίο προκύπτει ότι ο συμμετέχων στο διαγωνισμό δεν εμπίπτει σε κανέναν από τους υποχρεωτικούς λόγους αποκλεισμού που αναφέρονται στις παραγράφους 1 και 2 του άρθρου 73 του ν.4412/2016 (δωροδοκία, νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες κ.ο.κ.) αποτελεί επαρκή αιτιολογία για την απόρριψη του διαγωνιζόμενου.<sup>118</sup> Δικαστικά έχει κριθεί ότι η διοικητική πράξη που απλά ενσωματώνει αυτολεξεί τις διατάξεις του νόμου, χωρίς να τις συνδέει με τα πραγματικά περιστατικά της συγκεκριμένης υπόθεσης, πάσχει νόμιμης αιτιολογίας και είναι ακυρωτέα. Μάλιστα, ειδικώς οι πράξεις που εκδίδονται κατά διακριτική ευχέρεια θεωρούνται εκ της φύσης τους αιτιολογητές και σε αυτές τις περιπτώσεις, σύμφωνα με τη νομολογία, τυχόν έλλειψη ή ελάττωμα της αιτιολογίας θεωρείται, όχι απλώς «παράβαση ουσιώδους τύπου» (όπως στην περίπτωση των πράξεων εκ του νόμου αιτιολογητές), αλλά «παράβαση κατ' ουσίαν διάταξης νόμου».

Η γενική νομοθετική υποχρέωση αιτιολόγησης των διοικητικών πράξεων βρίσκει έρεισμα και στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων. Συγκεκριμένα, ο νόμος απαιτεί «ειδικά αιτιολογημένη απόφαση» της αναθέτουσας αρχής για τη ματαίωση διαδικασίας σύναψης σύμβασης . Γεγονός που υποδηλώνει ότι η αναθέτουσα αρχή θα πρέπει να αναφέρεται αναλυτικά, εξειδικευμένα και με σαφήνεια στους λόγους και τις περιστάσεις εκείνες που δικαιολογούν την απόφασή της να ματαιώσει τον διαγωνισμό, χωρίς να περιορίζεται απλά στην επίκληση του σχετικού άρθρου. Επιπλέον, για το νόμιμο χαρακτήρα της απόφασης ματαίωσης απαραίτητη είναι η λήψη της προηγούμενης γνώμης του αρμόδιου οργάνου. Η μη τήρηση της προϋπόθεσης αυτής, υπό το πρόσχημα ότι η ματαίωση είναι ούτως ή άλλως υποχρεωτική για

---

<sup>117</sup> Αριθμ. απόφ. 2443/2020 VII Ελ.Συν <https://www.elsyn.gr/el/announcements?page=1>

<sup>118</sup> Αριθμ. απόφ. 2107/2020 VII Ελ.Συν <https://www.elsyn.gr/el/announcements?page=1>

την αναθέτουσα αρχή, έχει σαν συνέπεια η απόφαση να πάσχει λόγω παράβασης ουσιώδους τύπου της διαδικασίας.<sup>119</sup>

Με τον τρόπο αυτό επιβεβαιώνεται ότι η απόφαση για τη ματαίωση μιας δημόσιας ανάθεσης συνιστά μια εξαιρετική διαδικασία επιτρεπτή αποκλειστικά για τους λόγους που αναφέρονται στο άρθρο 106 (ν.4412/2016). Οι λόγοι αυτοί είναι πολύ συγκεκριμένοι και έχουν σαν σκοπό την αποφυγή καταχρηστικών συμπεριφορών και συντεχνιακής συρρίκνωσης του ανταγωνισμού. Επιπλέον, η «ειδική αιτιολογία» της απόφασης ματαίωσης συνδράμει το έργο της Α.Ε.Π.Π. ως προς τον προδικαστικό έλεγχο και τελικώς ενώπιον του αρμοδίου ακυρωτικού Δικαστηρίου, οι οποίοι καλούνται να ελέγξουν αν η αιτιολογία της προσβαλλόμενης πράξης είναι νόμιμη και εάν τυχόν η διοίκηση υπερέβη τα άκρα όρια της διακριτικής της ευχέρεια<sup>120</sup>. Η έκδοση απόφασης ματαίωσης, χωρίς τη μεία κάποιου εκ των περιοριστικώς αναφερόμενων στο άρθρο 106 του Ν. 4412/2016 λόγων (π.χ παράτυπη διεξαγωγή της διαδικασίας ανάθεσης, έλλειψη πιστώσεων, μεταβολή τεχνικών απαιτήσεων αναθέτουσας αρχής, κλπ), θα είχε τον κίνδυνο της επί μακρόν ματαίωσης των διαγωνισμών και θα οδηγούσε εν τέλει, στη μη ικανοποίηση του δημοσίου συμφέροντος, στον οποίο αυτές τείνουν.

## 10.5 ΔΗΜΟΣΙΕΥΣΗ

Η διοικητική διαδικασία δεν είναι μιας μονής κατεύθυνσης λειτουργία αλλά ένα διαδραστικό σύστημα που καταλαμβάνει και τη Διοίκηση και τους πολίτες. Μέσω της δημοσιότητας και της διαφάνειας της διοικητικής δράσης αποκαθίσταται η ασυμμετρία που δημιουργείται από τη συγκέντρωση εξουσίας και ισχύος λόγω της κατοχής πληροφοριών.<sup>121</sup> Δημοσίευση είναι η πράξη με την οποία η ρύθμιση μιας διοικητικής πράξης γίνεται γνωστή και προσιτή στο ευρύ κοινό και όχι μόνο σε ένα συγκεκριμένο πρόσωπο. Η δημοσίευση όταν απαιτείται συνιστά ουσιώδη τύπο και αναγκαίο στοιχείο του κύρους της και εξ' αυτού του λόγου όταν δεν έχει δημοσιευτεί, ενώ θα έπρεπε, γίνεται λόγος για ανύπαρκτη ή ανυπόστατη πράξη.

Κατά κανόνα οι κανονιστικές διοικητικές πράξεις ολοκληρώνονται με τη δημοσίευσή τους στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, εκτός αν ορίζεται άλλη μέθοδος δημοσιότητας (π.χ.

<sup>119</sup> ΑΕΠΠ 1286/2019, 238,239/2020

<sup>120</sup> Ελισάβετ Αλαγιαλόγλου, Εφαρμογή του άρθρου 106 του ν. 4412/2016 για την ματαίωση της διαγωνιστικής διαδικασίας μέσα από τις αποφάσεις της ΑΕΠΠ και των Διοικητικών Δικαστηρίων,σελ.71

<sup>121</sup> Δημήτριος Δ. Στράνης, Η αλλαγή στις θεμελιώδεις κατευθύνσεις της Δημόσιας Διοίκησης στο πλαίσιο της «Κοινωνίας της Πληροφορίας» και του διαδικτύου, ΕΔΔΔ 2/2008,σελ.299

όπως οι πράξεις των ΟΤΑ των οποίων η δημοσίευση γίνεται με τοιχοκόλληση). Εξαίρεση από τη δημοσίευση αποτελούν οι κανονιστικές πράξεις που αφορούν στην εθνική άμυνα της Χώρας.(αρ.8 ν.3469/2006).

Ομοίως, η τελείωση των ατομικών διοικητικών πράξεων, που εκ του νόμου είναι δημοσιευτές, γίνεται επίσης με τη δημοσίευσή τους. Ενώ για όσες ατομικές διοικητικές πράξεις δεν είναι απαραίτητη η δημοσίευση, η έναρξη ισχύος είναι από την υπογραφή και τη χρονολόγησή τους, τα δε έννομα αποτελέσματα αρχίζουν από την κοινοποίηση της πράξης στον αποδέκτη.

Κρίσιμη θεωρείται η ημερομηνία της δημοσίευσης καθώς από τη συγκεκριμένη ημερομηνία ξεκινούν οι έννομες συνέπειες της δημοσιευτέας πράξης. Το φύλλο της Εφημερίδος της Κυβερνήσεως θεωρείται ότι κυκλοφόρησε την ημέρα που εκδόθηκε. Ωστόσο, το τεκμήριο αυτό δεν ισχύει στην περίπτωση που το φύλλο της Εφημερίδος της Κυβερνήσεως δεν κυκλοφόρησε την ίδια ημέρα με την ημερομηνία έκδοσης. Ειδικά όταν πρόκειται για τον υπολογισμό προθεσμίας αναφορικά με την άσκηση δικαιώματος, κρίσιμη είναι η ημερομηνία που κυκλοφόρησε πραγματικά το ΦΕΚ. Ως πραγματική κυκλοφορία θεωρείται η πραγματική δυνατότητα διάθεσης του οικείου Φύλλου Εφημερίδας Κυβερνήσεως στο κοινό, εκτός αν ο ενδιαφερόμενος έχει λάβει επικυρωμένο φωτοαντίγραφο του θεωρημένου και εγκεκριμένου δοκιμίου (παρ.2 αρ.18 του ΚΔΔ). Η ημερομηνία πραγματικής κυκλοφορίας βεβαιώνεται από τις αρμόδιες υπηρεσίες.

Σε πράξη που έχει ήδη δημοσιευτεί επιτρέπεται η δημοσίευση διόρθωσης κατά το ορθό μόνο σε περίπτωση που το κείμενο έχει γραφικά ή λογιστικά σφάλματα και μόνον εφόσον η ορθή επανάληψη περιορίζεται αυστηρά στα σφάλματα αυτά. Διαφορετικά, πρόκειται για τροποποίηση πράξης όπου πρέπει να γίνει κατά άλλη διαδικασία.

Από το 2010 με το ν.3861 το δημόσιο είναι υποχρεωμένο να δημοσιεύει στο διαδίκτυο και συγκεκριμένα στο «*Πρόγραμμα Διαύγεια*» ένα μεγάλο εύρος των διοικητικών πράξεων που εκδίδει. Στόχος της ανάρτησης είναι η δημοσιοποίηση της κυβερνητικής πολιτικής και της διοικητικής δράσης στο πλαίσιο διασφάλισης της διαφάνειας και της λογοδοσίας από τους ασκούντες δημόσια εξουσία. Ο νόμος για τη ψηφιακή διακυβέρνηση έχει ρυθμίσεις για τις πράξεις που αναρτώνται στο διαδίκτυο καθώς και για τις συνέπειες μη ανάρτησης. Γενικά, οι πράξεις θα πρέπει να αναρτώνται αμελλητί στη διαύγεια και ενδεικτικά τέτοιες πράξεις είναι οι νόμοι, οι ατομικές αποφάσεις που κατά το νόμο είναι δημοσιευτές, οι περιλήψεις

διακηρύξεων, κ.λ.π.. Ενώ η μη ανάρτηση συνιστά για τον αρμόδιο υπάλληλο πειθαρχικό παράπτωμα. Η χρήση της δύναμης του διαδικτύου και η on line παρουσία αποτελεί σήμα κατατεθέν της μοντέρνας Δημόσιας Διοίκησης η οποία προσφέρει ποιοτικότερες υπηρεσίες στον πολίτη, συμβάλλει σημαντικά στην αύξηση της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας της και θέτει υπό μια προστασία συνολικά την κρατική λειτουργία .<sup>122</sup>

Σκόπιμο είναι να διευκρινιστεί και το ζήτημα σχετικά με το χρόνο ισχύος των πράξεων που δημοσιεύονται στο διαδικτυακό τόπο της «Διαύγειας» καθώς αυτό σηματοδοτεί την έναρξη των έννομων αποτελεσμάτων της πράξης. Όταν οι πράξεις που αναρτώνται στη «Διαύγεια», είναι κατά νόμο δημοσιευτές στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως τότε ισχύουν από τη δημοσίευσή τους στο ΦΕΚ εκτός αν προβλέπεται διαφορετικά. Για όλες τις άλλες πράξεις που δεν είναι υποχρεωτική η δημοσίευση στο ΦΕΚ ως χρόνος έναρξης ισχύος θεωρείται η ημερομηνία ανάρτησή τους στη «Διαύγεια». Σε κάθε περίπτωση πάντως η ανάρτηση από μόνη της δεν αντικαθιστά την κοινοποίηση και ούτε αποτελεί τεκμήριο γνώσης για την έναρξη των προθεσμιών που ισχύουν για την άσκηση ενδίκων μέσων, βοηθημάτων και διοικητικών προσφυγών.

Η δημοσιότητα των εγγράφων της δημόσιας σύμβασης αποτελεί ουσιαστικό τύπο της διαδικασίας και η μη δημοσίευση συνεπάγεται αυτοδίκαια την ακυρότητα της σύμβασης.<sup>123</sup> Μέσω της δημοσιότητας διασφαλίζεται η ενημέρωση των ενδιαφερομένων για τις προκηρύξεις διαγωνισμών προμηθειών του δημοσίου δίνοντας τη δυνατότητα για άνοιγμα της αγοράς των δημοσίων συμβάσεων στον υγιή ανταγωνισμό. Υπό το πρίσμα αυτό οι δημόσιες συμβάσεις ανάλογα με την εκτιμώμενη αξία τους λαμβάνουν δημοσιότητα σε εθνικό ή/και ευρωπαϊκό επίπεδο ενώ επίσης ανάλογα και με την αξία τους η διενέργεια του διαγωνισμού πραγματοποιείται αποκλειστικά με ηλεκτρονικά μέσα (ηλεκτρονικοί διαγωνισμοί).. Από τις 18-03-2020 με ανακοίνωση της η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει δώσει διευκρινιστικές οδηγίες για τους κανόνες δημοσιότητας των δημοσίων συμβάσεων που σχετίζονται με τον COVID-19. Ειδικότερα,στη σχετική ανακοίνωση αναφέρεται ότι οι αναθέτουσες αρχές που συνάπτουν συμβάσεις για την αντιμετώπιση του κορωνοϊού θα πρέπει να εφαρμόζουν αναλογικά τα

---

<sup>122</sup> Δημήτριος Δ. Στράνης, οπ.π. (υποσημ. 121),σελ.296, σελ. 299

<sup>123</sup> αρ.118 παρ.3 (ν.4412/2016)



διαλαμβανόμενα στην ανακοίνωση της Επιτροπής «σχετικά με τους κανόνες για τις δημόσιες συμβάσεις σε σχέση με την τρέχουσα κρίση του ασύλου». Πιο συγκεκριμένα από την ανακοίνωση προκύπτει ότι οι δημόσιες συμβάσεις που σχετίζονται με την αντιμετώπιση του κορωνοϊού COVID-19 και την αναχαίτισή του συνιστούν συμβάσεις έκτακτης ανάγκης στο πλαίσιο διαχείρισης απρόβλεπτων γεγονότων . Εξαιτίας λοιπόν του κατεπειγόντως χαρακτήρα αυτών των συμβάσεων οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να παρεκκλίνουν από τη βασική αρχή της διαφάνειας που θα πρέπει να διέπει τον τομέα των δημοσίων συμβάσεων και να προβαίνουν σε χρήση της «διαδικασίας με διαπραγμάτευση χωρίς προηγούμενη δημοσίευση» χωρίς προς τούτο να απαιτείται ούτε η σύμφωνη γνώμη της ΕΑΔΗΣΥ.<sup>124</sup>

Το βασικό μέσο δημοσιότητας των δημοσίων συμβάσεων είναι το Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων («ΚΗΜΔΗΣ») στο οποίο αναρτώνται τα έγγραφα που αφορούν συμβάσεις με προϋπολογισθείσα αξία ανώτερη των 2.500€ χωρίς ΦΠΑ . Η διεξέργεια διαγωνισμών με προϋπολογισθείσα αξία ανώτερη των 30.000€, χωρίς ΦΠΑ γίνεται μέσω του Εθνικού Συστήματος Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων («Ε.Σ.Η.Δ.Η.Σ.»). Το ΕΣΗΔΗΣ όμως δεν αποτελεί μόνο μια απλού τύπου ηλεκτρονική πλατφόρμα η οποία συμβάλλει στη διεξαγωγή των ηλεκτρονικών δημοσίων διαγωνισμών αλλά προσφέρει πολλά περισσότερα. Αποτελεί ένα εργαλείο αμφίδρομης επικοινωνίας της αναθέτουσας αρχής με την αγορά αφού προσφέρει στις επιχειρήσεις τη δυνατότητα συμμετοχής σε δημόσια διαβούλευση επί των τεχνικών προδιαγραφών για επικείμενους διαγωνισμούς καλλιεργώντας ενεργά τη συμμετοχική διαδικασία των υποψήφιων προμηθευτών στους δημόσιους διαγωνισμούς. Η συμμετοχικότητα στη λήψη αποφάσεων εκφράζει την αποδοχή και στήριξη από τα ενδιαφερόμενα μέρη και εξασφαλίζεται μια στοιχειώδης συναίνεση που είναι αναγκαία για τη νομιμοποίηση των διοικητικών αποφάσεων και της διοικητικής δράσης.<sup>125</sup>

Ιδιαίτερη περίπτωση αποτελούν οι συμβάσεις που αφορούν τις ένοπλες δυνάμεις, την Εθνική Υπηρεσία Πληροφοριών (ΕΥΠ), τις Υπηρεσίες του Υπουργείου Εξωτερικών τα στοιχεία των οποίων καταχωρίζονται σε διαβαθμισμένο πληροφοριακό σύστημα για λόγους εθνικής ασφάλειας.

Τέλος, διευκρινίζεται ότι για τις συμβάσεις άνω των ορίων η δημοσίευση της διακήρυξης λαμβάνει χώρα πέραν του ΚΗΜΔΗΣ και στην Επίσημη Εφημερίδα της Ένωσης. Τα κατώτατα

<sup>124</sup> Αρ.πρωτ. 1722/20.03.2020 έγγραφο ΕΑΔΗΣΥ

<sup>125</sup> Δημήτριος Δ. Στράνης, οπ. π. (υποσημ.121) σελ.301

όρια αναπροσαρμόζονται κάθε δύο χρόνια. Τα ισχύοντα όρια αφορούν την περίοδο από 1.1.2020 έως 31.12.2021.<sup>126</sup>

## 10.6 ΚΟΙΝΟΠΟΙΗΣΗ

Η κοινοποίηση αποτελεί «τύπο» της διοικητικής διαδικασίας καθώς μέσω αυτής γνωστοποιείται το περιεχόμενο της ατομικής πράξης στον ενδιαφερόμενο. Ο γενικής εφαρμογής κανόνας για την κοινοποίηση προβλέπεται στο άρθρο 19 ΚΔΔ από την οποία εξάγεται το συμπέρασμα ότι η κοινοποίηση αφορά μόνο τις ατομικές διοικητικές πράξεις και αυτό γιατί οι κανονιστικές θεωρείται ότι έγιναν γνωστές από τη δημοσίευσή τους. Οι λοιπές λεπτομέρειες για την κοινοποίηση έχουν διαπλαστεί από τη θεωρία και τις δικαστικές αποφάσεις.

Σύμφωνα με γενική αρχή του διοικητικού δικαίου, η κοινοποίηση, ακόμα και εάν απαιτείται από τις διατάξεις, δεν αποτελεί συστατικό στοιχείο της πράξης, ούτε «ουσιώδη τύπο». Επομένως, τυχόν παράλειψή της ή/και ελάττωμά της, δεν θίγει το κύρος ή την υπόσταση της πράξης και δεν αποτελεί λόγο ακύρωσης. Κατά τη νομολογία, η συνέπεια της κοινοποίησης είναι δικονομική<sup>127</sup> καθώς σηματοδοτεί την έναρξη της προθεσμίας για την άσκηση ένδικων βοηθημάτων. Επί παραδείγματι, στις δημόσιες συμβάσεις η κατακυρωτική απόφαση δεν παράγει τα έννομα αποτελέσματά της, εάν δεν κοινοποιηθεί μαζί με τα αντίγραφα των πρακτικών σε κάθε συμμετέχοντα που δεν έχει αποκλειστεί οριστικά.

Παρά τη σπουδαιότητά της κοινοποίησης, ο ΚΔΔ δεν ορίζει το πώς ακριβώς πρέπει αυτή να γίνεται, παρά μόνο προβλέπει ότι πρέπει να γίνεται με «κάθε πρόσφορο τρόπο» (αρ.19 παρ. 2 ν.2690/1999). Σε κάθε περίπτωση, πάντως, πρέπει να αποδεικνύεται ότι η πράξη έχει όντως περιέλθει στον ενδιαφερόμενο και προφορική, ή έστω απλή βεβαίωση, ότι έγινε η επίδοσή της, δεν αρκεί.

Από την άλλη ο νόμος (4412/2016) συγκεκριμενοποιεί τον όρο «με κάθε πρόσφορο τρόπο» αναφέροντας τους τρόπους με τους οποίους κοινοποιείται η πράξη της κατακύρωσης όπως με φαξ, ηλεκτρονικό μήνυμα κ.λπ., με απόδειξη. Υπενθυμίζεται ότι με το νόμο (4727/2020) από την 1η.1.2021 έχει καταργηθεί η διακίνηση των διοικητικών ή μη εγγράφων μέσω τηλεομοιοτυπίας (FAX).

<sup>126</sup> ΚΑΤΩΤΑΤΑ ΟΡΙΑ ΤΩΝ ΑΡΘΡΩΝ 5 (ΒΙΒΛΙΟ Ι) ΚΑΙ 235 (ΒΙΒΛΙΟ ΙΙ)

<sup>127</sup> Πρεβεδούρου Β. Ευγενία, Κοινοποίηση της ατομικής διοικητικής πράξης, παρ.10

## 11 ΕΝΝΟΜΗ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΟΥ ΔΙΟΙΚΟΥΜΕΝΟΥ

Οι εξουσίες της Δημόσιας Διοίκησης δεν είναι ανεξέλεγκτες, λειτουργούν θεσμικά και εξισορροπούνται μέσω του δικαιοκρατικού ελέγχου<sup>128</sup>. Ως έλεγχος νοείται η διαδικασία που θέτει τα όρια στη διοικητική δράση και στις πιθανές αυθαιρεσίες της. Η άσκηση ελέγχου στις αποφάσεις που εκδίδουν τα όργανα της δημόσιας διοίκησης είναι απαραίτητη όχι μόνο για τη διερεύνηση της τήρησης της αρχής της νομιμότητας αλλά κυρίως και προεχόντως για την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων των διοικούμενων.

Η ελληνική έννομη τάξη έχει αναπτύξει διάφορους μηχανισμούς ελέγχου της διοικητικής δράσης που συμβάλλουν στην προστασία του διοικούμενου. Όταν ο πολίτης νιώσει ότι τα συμφέροντά του θίγονται από την έκδοση ατομικών πράξεων της Διοίκησης οι οποίες μεταβάλλουν δυσμενώς την νομική του κατάσταση έχει τη δυνατότητα να προσφύγει στα αρμόδια όργανα και να ζητήσει την αποκατάσταση της υλικής ή ηθικής βλάβης που έχει υποστεί. Ο έλεγχος μπορεί να ασκηθεί είτε από την ίδια τη Διοίκηση (διοικητικός έλεγχος), είτε από Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές (ενδιάμεσος έλεγχος μεταξύ Διοίκησης και Δικαστηρίων), είτε από τα Δικαστήρια (δικαστικός έλεγχος) και υπό προϋποθέσεις, ανάλογα με την αναφεύμενη διαφορά, είναι δυνατός ο συνδυασμός ελέγχων.

Ο διοικητικός έλεγχος διενεργείται με τη υποβολή διοικητικών προσφυγών και αναφορών από τους διοικούμενους ενώπιον των οργάνων της Διοίκησης, οι δε γενικές διατάξεις περιλαμβάνονται στον ΚΔΔ αρ. 24-27. Οι εν λόγω νομοθετικές ρυθμίσεις εδράζουν στο συνταγματικά κατοχυρωμένο δικαίωμα της αναφοράς του άρθρου 10 του Συντάγματος, σύμφωνα με το οποίο οι πολίτες μπορούν να καταθέσουν αναφορές στις δημόσιες αρχές και εκείνες να απαντούν αιτιολογημένα. Οι προαναφερθείσες αναφορές έχουν σαν σκοπό η επίμαχη διαφορά να διευθετηθεί εσωτερικά, στην υπηρεσία που έβγαλε την πράξη και όχι στα δικαστήρια. Επιπλέον η υποβολή τους συντελεί στον έλεγχο νομιμότητας ή και σκοπιμότητας της εκδοθείσας διοικητικής πράξης ή ακόμη και στον έλεγχο για την παράλειψη έκδοσης. Στο διοικητικό δίκαιο οι αναφορές προς τη Διοίκηση αποκαλούνται διοικητικές προσφυγές. Οι

---

<sup>128</sup> Τζέμος Β., Οργανωτικό Διοικητικό Δίκαιο σελ.76

διοικητικές προσφυγές εξετάζονται με βάση το περιεχόμενο και όχι με βάση τον τίτλο <sup>129</sup> και κατηγοριοποιούνται σε:

1. **Απλές Διοικητικές Προσφυγές:** Καλούνται οι προσφυγές που δεν προβλέπονται από κάποια ειδική διάταξη και ασκούνται οποτεδήποτε μετά την έκδοση της απόφασης δηλ. δεν προβλέπεται κάποιος συγκεκριμένος χρόνος εντός του οποίου πρέπει να ασκηθεί η απλή προσφυγή. Αν όμως ασκηθεί εντός της προθεσμίας για την άσκηση του προβλεπόμενου ένδικου βοηθήματος<sup>130</sup>, τότε διακόπτουν την προθεσμία άσκησης του ένδικου βοηθήματος για 30 ημέρες. Η προθεσμία που έχουν τα διοικητικά όργανα να απαντήσουν επί της προσφυγής, πλην αντίθετης ειδικής πρόβλεψης, είναι 30 ημέρες από την κατάθεσή της. Αν η προσφυγή απευθύνεται σε όργανο που δεν είναι αρμόδιο, αυτό οφείλει να την αποστείλει στο αρμόδιο όργανο μέσα σε 5 ημέρες. **Ο έλεγχος που γίνεται επί της απλής προσφυγής είναι πλήρης** δηλ. είναι έλεγχος νομιμότητας και σκοπιμότητας εξετάζονται οι νομικές διατάξεις, όσο και τα πραγματικά γεγονότα στα οποία βασίστηκε η έκδοση της πράξης. Οι απλές προσφυγές δεν μπορούν να ασκηθούν κατά κανονιστικής πράξης, κατά παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας και κατά υλικών ενεργειών. Ασκούνται μόνο κατά ατομικών διοικητικών πράξεων. Συνέπεια της άσκησης μιας απλής διοικητικής προσφυγής δεν επιτρέπεται να είναι ποτέ η δυσμένεια της θέσης του προσφεύγοντος. Οι απλές διοικητικές προσφυγές υποβάλλονται είτε με α) αίτηση θεραπείας, είτε με β) ιεραρχική προσφυγή.

Η **αίτηση θεραπείας** απευθύνεται στο ίδιο το διοικητικό όργανο που εξέδωσε την πράξη με αίτημα αποτελεί την ανάκληση ή την τροποποίηση της πράξης που τον θίγει.

Η **ιεραρχική προσφυγή** απευθύνεται στο ιεραρχικά προϊστάμενο όργανο αυτού που εξέδωσε την πράξη με αίτημα την ακύρωση της πράξης που τον θίγει.

2. **Ειδική διοικητική προσφυγή :** Ονομάζεται η προσφυγή που προβλέπεται από ειδική διάταξη η οποία προσδιορίζει το όργανο προς το οποίο πρέπει να ασκηθεί καθώς και την προθεσμία άσκησης της. Το όργανο αυτό μπορεί να είναι είτε το όργανο που εξέδωσε την πράξη, είτε το ιεραρχικώς προϊστάμενο, είτε το αρμόδιο όργανο που ασκεί τη

---

<sup>129</sup> Ντάνος Α., *Δημόσια Διοίκηση*, σελ. 85

<sup>130</sup> Κατά κανόνα 60 ημέρες από την κοινοποίηση ή τη γνώση της πράξης.

διοικητική εποπτεία. Η ειδική διοικητική προσφυγή ασκείται μόνο κατά πράξεων ατομικών ή κανονιστικών και όχι κατά παράλειψης οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας ή κατά υλικών ενεργειών. Ο έλεγχος που διενεργείται μετά από άσκηση **ειδικής διοικητικής προσφυγής είναι μόνο έλεγχος νομιμότητας**. Συνέπεια της άσκησης ειδικής διοικητικής προσφυγής είναι η αναστολή της προθεσμίας για την άσκηση των ένδικων βοηθημάτων.

3. **Ενδικοφανής προσφυγή**: Ονομάζεται η προσφυγή που προβλέπεται από ειδική διάταξη η οποία προσδιορίζει το όργανο προς το οποίο πρέπει να ασκηθεί καθώς και την προθεσμία άσκησής της. Το όργανο αυτό μπορεί να είναι είτε το όργανο που εξέδωσε την πράξη, είτε το ιεραρχικώς προϊστάμενο, είτε όργανο που συστήνεται επί τούτου και μάλιστα είναι δυνατή η πρόβλεψη δυο βαθμών. Με την **ενδικοφανή προσφυγή είναι δυνατός τόσο ο έλεγχος νομιμότητας όσο και ουσίας** της πράξης ή της παράλειψης και επομένως μπορεί να καταλήξει είτε στην ακύρωση, είτε στην τροποποίηση της πράξης. Όταν από το νόμο προβλέπεται η άσκηση ενδικοφανούς προσφυγής, τότε η άσκησή της είναι υποχρεωτική πριν τη δικαστική επίλυση. Έτσι, η ενδικοφανής προσφυγή αποτελεί προϋπόθεση του παραδεκτού του ένδικου βοηθήματος της αίτησης ακύρωσης. Αντίθετα, η μη άσκηση της, εφόσον προβλέπεται, καθιστά την αίτηση για την ακύρωση της διοικητικής πράξης ή παράλειψης απαράδεκτη. Αίτηση ακύρωσης ασκείται κατά της πράξης που έχει εκδοθεί επί της ενδικοφανούς προσφυγής, ή κατά της παράλειψης εάν δεν έχει εκδοθεί απόφαση επί της ενδικοφανούς προσφυγής. Στην περίπτωση παράλειψης, θα πρέπει να παρέλθει άπρακτη η προθεσμία που τάσσεται στο νόμο και εντός της οποίας όφειλε το όργανο να δράσει ή αλλιώς ένα τρίμηνο, ώστε να είναι δυνατή στη συνέχεια η άσκηση αίτησης ακυρώσεως.
4. **Αναφορά** : Ονομάζεται η αίτηση που υποβάλλεται από τον ενδιαφερόμενο, αν δεν είναι δυνατή η άσκηση αίτησης θεραπείας ή ιεραρχικής προσφυγής ή ειδική διοικητικής προσφυγής ή ενδικοφανούς προσφυγής. Με βάση αυτήν μπορεί να επιδιώξει την αποκατάσταση της υλικής ή ηθικής βλάβης που έχει υποστεί από ενέργεια ή παράλειψη ενέργειας από τη Διοίκηση, η οποία οφείλει να απαντήσει εντός 50 ημερών.

## 11.1 ΕΝΝΟΜΗ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΣΤΙΣ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ

Το καθεστώς των δημοσίων συμβάσεων σε πανευρωπαϊκό επίπεδο περιλαμβάνει ένα ευρύ πλέγμα διατάξεων για την παροχή έννομης προστασίας των διοικουμένων τόσο διοικητικής (εξωδικαστικής) όσο και δικαστικής. Η πρόβλεψη για τη σύσταση Ανεξάρτητων Αρχών με σκοπό την εξέταση προσφυγών στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων έχει γίνει εδώ και πάρα πολλά χρόνια βάσει της κοινοτικής Οδηγίας του 1989<sup>131</sup>. Σύμφωνα με την Οδηγία η εξέταση προσφυγών στο πλαίσιο μιας δημόσιας σύμβασης δια μέσου ενός εξωδικαστικού φορέα θα είχε θετικότερο αντίκτυπο στην εξέταση της προσφυγής ως προς την ταχύτητα, την ποιότητα και την αποδοτικότητα.<sup>132</sup>

Στην Ελλάδα μόλις το 2016 με το ν.4412 συστάθηκε η Αρχή Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών (Α.Ε.Π.Π.) με αρμοδιότητα την επίλυση διαφορών που αναφέρονται κατά το προσυμβατικό στάδιο ύστερα από την άσκηση προδικαστικής προσφυγής. Σύμφωνα με τις νέες τροποποιήσεις του νόμου (4782/2021) το χρηματικό όριο των συμβάσεων για τις οποίες ασκούνται προδικαστικές προσφυγές ενώπιον της ΑΕΠΠ είναι άνω των 30.000€.

Άμεσα, αναμένεται η δημιουργία μιας «νέας» Ενιαίας Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων, η οποία θα προκύψει από την ενοποίηση των δύο Ανεξάρτητων Αρχών που έχουν αρμοδιότητες στις δημόσιες συμβάσεις, αυτή της Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΑΑΔΗΣΥ) και αυτή της Αρχής Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών (ΑΕΠΠ). Η σχετική ενοποίηση αποσκοπεί στην ορθή ανάθεση και εκτέλεση των δημοσίων συμβάσεων που θα χρηματοδοτηθούν από τις δράσεις του Ταμείου Ανάκαμψης.<sup>133</sup>

### 11.1.1 ΕΛΕΓΧΟΣ ΠΡΙΝ ΑΠΟ ΤΗ ΣΥΜΒΑΣΗ

Για τις συμβάσεις με εκτιμώμενη αξία κατώτερη ή ίση των ορίων της απευθείας ανάθεσης (30.000€ ή 60.000€ κατά περίπτωση), προβλέπεται η ακύρωση και η αναστολή εκτέλεσης της απόφασης και αρμόδιο για να αποφανθεί είναι το Διοικητικό Εφετείο της έδρας της αναθέτουσας αρχής, σύμφωνα με όσα ορίζονται στα άρθρα 45 έως 56 του π.δ. 18/1989 (Α' 8), το οποίο εκδίδει αμετάκλητη απόφαση. Για την εν λόγω διαδικασία ανάθεσης δεν προβλέπεται καμία άλλη άσκηση ειδικής ή ενδικοφανούς διοικητικής προσφυγής. Το παράβολο

<sup>131</sup> Άρθρο 2 παρ.8 (89/665/ΕΟΚ)

<sup>132</sup> SIGMA, Establishing Procurement Review Bodies, σελ.2

<sup>133</sup> Συνεδρίαση Υπουργικού Συμβουλίου για την Ενιαία Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων.

για την αίτηση ακύρωσης και τη αίτηση αναστολής ανέρχεται στο 5% επί της προϋπολογισθείσας αξίας της σύμβασης.

**Για συμβάσεις και τροποποιήσεις συμβάσεων με εκτιμώμενο προϋπολογισμό μεγαλύτερο των ορίων της απευθείας ανάθεσης (δηλ. των 30.000€ ή 60.000€ κατά περίπτωση), ασκείται αποκλειστικά προδικαστική προσφυγή ενώπιον της ΑΕΠΠ με σκοπό ο προσφεύγων να ζητήσει προσωρινή προστασία. Η άσκηση άλλης διοικητικής προσφυγής δεν επιτρέπεται. Ενώ, όποιου τα συμφέροντα επηρεάζονται από την εν λόγω προδικαστική προσφυγή δικαιούται να ασκήσει παρέμβαση ενώπιον της ΑΕΠΠ για τη διατήρηση της ισχύος της κρινόμενης πράξης.**

Για την άσκηση της προδικαστικής προσφυγής απαιτείται η κατάθεση παραβόλου, το οποίο επιστρέφεται στον προσφεύγοντα σε περίπτωση που δικαιωθεί.

Το διάστημα που απαιτείται για την άσκηση της προδικαστικής προσφυγής αλλά και η άσκησή της εμποδίζουν τη σύναψη της σύμβασης επί ποινή ακυρότητας, εκτός εάν η ΑΕΠΠ, κρίνει διαφορετικά και χορηγήσει προσωρινά μέτρα. Ενώ η πρόοδος της διαγωνιστικής διαδικασίας δεν επηρεάζεται από την άσκηση της προδικαστικής προσφυγής. Η ΑΕΠΠ, αποφασίζει αξιολογώντας του πραγματικούς και νομικούς ισχυρισμούς της αναθέτουσας αρχής, του προσφεύγοντος και του τυχόν παρεμβαίνοντος, αφού λάβει υπόψη της την έκθεση του ορισθέντος εισηγητή. Εάν η προδικαστική προσφυγή γίνει δεκτή η υπόθεση επιστρέφεται στην αναθέτουσα αρχή ώστε να προβεί σε ενέργειες που θα συμμορφώνεται με την απόφαση της ΑΕΠΠ.

Τόσο οι αποφάσεις όσο και οι σιωπηρές απορρίψεις των προσφυγών από την ΑΕΠΠ υπόκεινται αποκλειστικά σε αίτηση αναστολής ακύρωσης και αίτηση ακύρωσης ενώπιον του Διοικητικού Εφετείου της έδρας της αναθέτουσας αρχής. Πρόκειται για ένα υβριδικό ένδικο μέσο «*suī generis*»<sup>134</sup>, το οποίο ενοποιεί σε ένα στάδιο την προσωρινή και οριστική δικαστική προστασία που σαν στόχο έχει την επίλυση της διαφοράς εντός 75 ημερών. Δικαίωμα άσκησης των ίδιων ενδίκων βοηθημάτων έχει και η αναθέτουσα αρχή αν η ΑΕΠΠ δικαιώσει τον προσφεύγοντα.<sup>135</sup>

<sup>134</sup> Βλ. Επιστημονική ημερίδα Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων ό.π. (8), ομιλητής Δημήτριος Πυργάκης

<sup>135</sup> Αρ.372 παρ.1 του ν.4412/2016, όπως αντικαταστάθηκε από το άρ.138 του ν. 4782/2021

Κατ' εξαίρεση την εκδίκαση διαφορών από συμβάσεις που πραγματοποιούνται ως Συμπράξεις Δημόσιου-Ιδιωτικού Τομέα (Σ.Δ.Ι.Τ.) καθώς διαφορών με εκτιμώμενη αξία ανώτερη των 15.000.000€ έχει το Συμβούλιο της Επικρατείας.

### **11.1.2 ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΜΕΤΑ ΑΠΟ ΤΗ ΣΥΝΑΨΗ ΤΗΣ ΣΥΜΒΑΣΗΣ**

Το σύστημα της έννομης τάξης θα ήταν κενό αν δεν προστάτευε τα δικαιώματα των οικονομικών φορέων και κατά το στάδιο μετά τη σύναψη της σύμβασης. Η μια περίπτωση αφορά στα δικαιώματα όσων έχουν ήδη συνάψει σύμβαση δηλ. τους αναδόχους και προκύπτει διαφωνία με την αναθέτουσα κατά την εκτέλεση της σύμβασης. Η άλλη περίπτωση αφορά στα δικαιώματα όσων εκτιμούν ότι θα μπορούσαν δυνητικά να είχαν αναδειχθεί ανάδοχοι σε ήδη συναφθείσα σύμβαση αλλά δεν συνέβη. Και για τις 2 περιπτώσεις ασκείται ενδικοφανής προσφυγή για την μεν πρώτη περίπτωση η προσφυγή εξετάζεται από τον ίδιο το φορέα κατά του οποίου στρέφεται ενώ για τη δεύτερη η προσφυγή εξετάζεται από την ΑΕΠΠ.

## **11.2 ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΓΙΑ ΚΥΡΩΣΕΙΣ ΚΑΤΑ ΤΗΝ ΕΚΤΕΛΕΣΗ ΤΗΣ ΣΥΜΒΑΣΗΣ**

Η αναθέτουσα αρχή μπορεί σε περίπτωση δημόσιας σύμβασης και για πολύ συγκεκριμένους λόγους που συνδέονται με την μη εκπλήρωση συμβατικών υποχρεώσεων ή με την πλημμελή εκτέλεση να επιβάλλει κυρώσεις στον ανάδοχο και να τον κηρύξει έκπτωτο. Η έκπτωση γίνεται κατόπιν γνωμοδότησης του συλλογικού οργάνου αφού τον καλέσει για εξηγήσεις. Οι λόγοι αυτοί σχετίζονται κυρίως με το χρόνο παράδοσης ή με την καταλληλότητα του παραδοτέου π.χ. μη έγκαιρη παράδοση υλικών είτε στον αρχικό συμβατικό χρόνο είτε στο χρόνο παράτασης που δόθηκε, μη συμφωνία των υλικών που παραδόθηκαν με τους όρους της σύμβασης, μη συμμόρφωση με τις γραπτές εντολές της υπηρεσίας.

Ειδικότερα, ο ανάδοχος κηρύσσεται έκπτωτος από την ανάθεση που έγινε στο όνομα του και από κάθε δικαίωμα που απορρέει από αυτήν με απόφαση της αναθέτουσας αρχής ύστερα από γνωμοδότηση συλλογικού οργάνου, το οποίο υποχρεωτικά έχει προηγουμένως καλέσει τον ενδιαφερόμενο προς παροχή εξηγήσεων.

Σε περίπτωση απόρριψης υλικών ή παραλαβής με έκπτωση από την πρωτοβάθμια επιτροπή ο προμηθευτής για την υπεράσπιση των συμφερόντων του μπορεί να ζητήσει την παραπομπή της υπόθεσής του σε δευτεροβάθμια επιτροπή. Η εν λόγω επιτροπή έχει την τελική κρίση για την παραλαβή ή την απόρριψη. Σε περίπτωση απόφασης που επιβάλλει σε βάρος του



κυρώσεις, ο προμηθευτής μπορεί να κάνει προσφυγή για λόγους νομιμότητας και ουσίας στο φορέα που εκτελεί τη σύμβαση μέσα σε προθεσμία (30) ημερών από την ημερομηνία που έλαβε γνώση. Η ενδικοφανής προσφυγή εξετάζεται , μέσα σε προθεσμία τριάντα (30) ημερών από την άσκησή της από το αρμόδιο αποφαινόμενο όργανο, ύστερα από γνωμοδότηση του προβλεπόμενου στο νόμο συλλογικού οργάνου, διαφορετικά λαμβάνεται θεωρείται ως σιωπηρώς απορριφθείσα.

Η απόφαση που επιβάλλει στον προμηθευτή κυρώσεις καθίσταται οριστική αν δεν ασκηθεί εμπρόθεσμα προσφυγή ή αν απορριφθεί. Η εμπρόθεσμη άσκηση της ενδικοφανούς προσφυγής αναστέλλει τις επιβαλλόμενες κυρώσεις μέχρι να οριστικοποιηθεί η απόφαση. Αποτελεί δε προϋπόθεση για το παραδεκτό της άσκησης προσφυγής ενώπιον του Διοικητικού Εφετείου της Περιφέρειας, στην οποία εκτελείται η σύμβαση .

### **11.3 ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΓΙΑ ΑΚΥΡΟΤΗΤΑ ΤΗΣ ΣΥΜΒΑΣΗΣ**

Ενώπιον της ΑΕΠΠ μπορεί να ασκηθεί προδικαστική προσφυγή για την ακύρωση της σύμβασης. Ο χρόνος για την άσκηση της είναι 30 ημέρες από τη δημοσίευση της απόφασης για την ανάθεση και σε κάθε δε περίπτωση δεν μπορεί να ασκηθεί μετά το πέρας 6 μηνών από τη συνολολόγηση της σύμβασης. Οι λόγοι που μπορούν να οδηγήσουν σε ακυρότητα της σύμβασης είναι εάν προκύψει ότι :

α) Η ανάθεση έγινε χωρίς την προβλεπόμενη δημοσίευση σε ευρωπαϊκό επίπεδο , β) δεν τηρήθηκαν οι προθεσμίες για την άσκηση της προδικαστικής προσφυγής , γ) για την παράτυπη διεξαγωγή σε περίπτωση δυναμικού συστήματος αγορών και της συμφωνίας – πλαισίου .

Η υποβολή της προδικαστικής προσφυγής αναστέλλει την εκτέλεση της σύμβασης ενώ παρέχεται η δυνατότητα στην αναθέτουσα να αιτηθεί από την ΑΕΠΠ προσωρινή προστασία για να επανορθωθεί η εικαζόμενη παράβαση.

Τέλος, η ΑΕΠΠ εκτιμώντας τη φάση που βρίσκεται η σύμβαση, τη σπουδαιότητα της παράβασης και τη συμπεριφορά της αναθέτουσας αρχής μπορεί να αποφασίσει την ακυρότητα μόνο για το μέρος της σύμβασης που δεν έχει εκτελεστεί και να επιβάλλει πρόστιμο στην αναθέτουσα έως το 10% της αξίας της σύμβασης, το οποίο μπορεί να περιέλθει στον αιτούντα. Ενώ, αν επιτακτικοί λόγοι δημοσίου συμφέροντος το επιβάλλουν η ΑΕΠΠ έχει τη δυνατότητα να μην κηρύξει την ακυρότητα της σύμβασης .Οι συνέπειες από την κήρυξη της σύμβασης ως

άκυρης είναι ότι η ακυρότητα έχει αναδρομική ισχύ, οι δε αξιώσεις των μερών διέπονται από τις διατάξεις περί αδικαιολόγητου πλουτισμού και εκδικάζονται από τα αρμόδια δικαστήρια.

## 12 ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Ο ν.2690/1999 αποτελεί μια σπουδαία πηγή του Διοικητικού Δικαίου καθώς με αυτόν έχει νομοθετηθεί μεγάλο μέρος των γενικών αρχών και κανόνων που οριοθετούν τη δράση των διοικητικών οργάνων στο πλαίσιο έκδοσης διοικητικών πράξεων και ιδίως στο βαθμό που οι πράξεις αυτές μεταβάλλουν τη νομική κατάσταση των διοικουμένων. Συναφώς, ο ρόλος του ΚΔΔ είναι διττός καθώς από τη μια συμβάλλει θετικά στην εύρυθμη λειτουργία της Διοίκησης βάζοντας τα όρια στον τρόπο λειτουργίας της ενώ από την άλλη εμπεριέχει νομοθετικές ρυθμίσεις για τη διοικητική προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών.

Η αρχή της δημοσιότητας, η αρχή της αιτιολογίας των πράξεων, η αρχή της αμεροληψίας, η αρχή της προηγούμενης ακρόασης του διοικουμένου, το δικαίωμα της αναφοράς είναι μόνο μερικές από τις αρχές του διοικητικού δικαίου που περιέχονται στον ΚΔΔ και που οι ασκούντες δημόσια εξουσία οφείλουν να τηρούν στο πλαίσιο άσκησης των αρμοδιοτήτων τους τόσο κατά την έκδοση των διοικητικών πράξεων όσο και με την εν γένει συμπεριφορά τους απέναντι στους πολίτες. Επί της ουσίας, η τήρηση των εν λόγω αρχών καθώς και οι διαδικασίες που προβλέπονται στον Κώδικα συμβάλλουν στην ασφάλεια δικαίου και κατ' επέκταση στην ανάπτυξη εμπιστοσύνης μεταξύ των σχέσεων κράτους-πολίτη.

Ακριβώς, λοιπόν επειδή οι αρχές και οι διαδικασίες αυτές έχουν υψηλή αξία για την εσωτερική λειτουργία της δημόσιας διοίκησης με θετικό αντίκτυπο και στην κοινωνία αρκετές από αυτές αποτέλεσαν και το περιεχόμενο του ειδικού νόμου για τη σύναψη των δημοσίων συμβάσεων. Για κάποιες ο ειδικός νόμος κάνει ευθεία παραπομπή στις διατάξεις του ΚΔΔ ενώ για κάποιες άλλες η εφαρμογή τους προκύπτει έμμεσα αλλά σαφώς.

Χαρακτηριστικά παραδείγματα αποτελούν οι ρυθμίσεις που αφορούν στη δυνατότητα συμπλήρωσης δικαιολογητικών και στην αποσαφήνιση πληροφοριών, στο δικαίωμα πρόσβασης στις προσφορές των ανταγωνιστών, στον τρόπο απόδειξης της ισχύς των εγγράφων που υποβάλλονται για αξιολόγηση, στη λειτουργία των συλλογικών οργάνων και στις προθεσμίες που πρέπει να τηρούνται, στην έννομη προστασία των συμμετεχόντων σε δημόσιους διαγωνισμούς και εν γένει στα μέτρα που πρέπει να λαμβάνουν οι αναθέτουσες αρχές ώστε να διασφαλίζεται η αντικειμενικότητα και η ίση μεταχείριση των υποψηφίων.

Επί τη βάσει των δεδομένων αυτών, διαπιστώνεται χωρίς αμφιβολία η σταθερή και διαχρονική αξία του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας στο πλαίσιο άσκησης δημόσιας εξουσίας με προεκτάσεις και επιρροή στη βελτίωση των διαδικασιών για τη σύναψη των δημοσίων συμβάσεων.

## 13 ΠΗΓΕΣ

### ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

**Ακριβοπούλου Μ. Χριστίνα , Ανθόπουλος Χαράλαμπος 2015, Εισαγωγή στο Διοικητικό Δίκαιο, Ελληνικά Ακαδημαϊκά Ηλεκτρονικά Συγγράμματα και Βοηθήματα [www.kallipos.gr](http://www.kallipos.gr)**

**Γέροντας Α., Λύτρας Σ., Παυλόπουλος Π., Σιούτη Γ., Φλογαΐτης Σ., 2018, Διοικητικό Δίκαιο, εκδ. Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη**

**Γκέρτσος Β., Πρεβεδούρου Ε., Πυργάκης Δ., 2019, Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας Ερμηνεία κατ'άρθρο, εκδ. Νομικής Βιβλιοθήκης**

**Δαγτόγλου Π. ,2012 , Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, 6<sup>η</sup> έκδοση ,εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη**

**Κοϊμτζόγλου Ι., 2005, Στοιχεία Δημοσίου Δικαίου, εκδ. Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη**

**Μαρκαντωνάτου –Σκαλτσά Ανδρομάχη, 2005, Δημόσια Διοίκηση & Συλλογικά Όργανα, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα**

**Ντάνος Α., 2014 ,Δημόσια Διοίκηση, εκδ. Σύγχρονη Εκδοτική**

**Οικονόμου Μιχάλης 2009, Δημόσιες Συμβάσεις και Δίκαιο Ελεύθερου Ανταγωνισμού, εκδ. Νομικής Βιβλιοθήκης**

**Μαίρη Πιλιλίτση 2018 , Διδακτορική Διατριβή με θέμα: «Η αρχή της ίσης μεταχείρισης στις δημόσιες συμβάσεις υπό το πρίσμα του εθνικού και κοινοτικού/ενωσιακού δικαίου -θεσμική και κοινωνιολογική προσέγγιση,**

**Πρεβεδούρου Ε.**, Η κωδικοποίηση των γενικών αρχών της διοικητικής διαδικασίας, Συγκριτικές παρατηρήσεις κατά το ελληνικό και το κοινοτικό δίκαιο, μελέτη στο επιστημονικό περιοδικό Επιθεώρησης Δημοσίου Δικαίου και Διοικητικού Δικαίου, Τόμος 45-Τεύχος 3 Ιούλιος-Σεπτέμβριος 2001

**Σπηλιωτόπουλος Ε., 2011**, *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, 14η έκδοση, εκδ. Νομικής Βιβλιοθήκης

**Στράνης Δ. Δημήτριος**, Η αλλαγή στις θεμελιώδεις κατευθύνσεις της δημόσιας διοίκησης στο πλαίσιο της κοινωνίας της πληροφορίας και του διαδικτύου, μελέτη στο επιστημονικό περιοδικό Επιθεώρησης Δημοσίου Δικαίου και Διοικητικού Δικαίου, Τόμος 52-Τεύχος 2 Απρίλιος-Ιούνιος 2008

**Τζέμος Β. ,2013**, Οργανωτικό Διοικητικό Δίκαιο Διαγράμματα, εκδ. Νομικής Βιβλιοθήκης

**Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2017)**, Θεματικό ενημερωτικό δελτίο ευρωπαϊκού εξαμήνου για τις δημόσιες προμήθειες. [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file\\_import/european-semester-thematic-factsheet-public-procurement\\_el.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/european-semester-thematic-factsheet-public-procurement_el.pdf)

**ΕΑΔΗΣΥ (2016)**, Δημόσια Διαβούλευση Σχεδίου Εθνικής Στρατηγικής στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων. <http://www.opengov.gr/aads/?p=5406>

**ΕΑΔΗΣΥ (2016)**, Πρόταση για την υιοθέτηση «Εθνικής Στρατηγικής για τις Δημόσιες Συμβάσεις 2016-2020», [https://www.eaadhsy.gr/images/docs/20160330\\_PublicProcurementNationalStrategy\\_FI\\_NAL.pdf](https://www.eaadhsy.gr/images/docs/20160330_PublicProcurementNationalStrategy_FI_NAL.pdf)

**ΕΑΔΗΣΥ(2019),** Ετήσια έκθεση πεπραγμένων.

<https://www.eaadhsy.gr/index.php/category-articles-ethsies-ektheseis/552-ekthesi-pepragmenon-2019>

**ΕΑΔΗΣΥ (2021)** Πρόταση για την υιοθέτηση της Εθνικής Στρατηγικής Δημοσίων Συμβάσεων για την περίοδο 2021-2025.

<https://www.eaadhsy.gr/images/docs/2021%CE%A0%CF%81%CF%8C%CF%84%CE%B1%CF%83%CE%B7%CE%95%CE%B8%CE%BD%CE%B9%CE%BA%CE%AE%CF%82%CE%A3%CF%84%CF%81%CE%B1%CF%84%CE%B7%CE%B3%CE%B9%CE%BA%CE%AE%CF%82%CE%94%CE%B7%CE%BC%CE%BF%CF%83%CE%AF%CF%89%CE%BD%CE%A3%CF%85%CE%BC%CE%B2%CE%AC%CF%83%CE%B5%CF%89%CE%BD2021-2025.pdf>

**ΕΑΔΗΣΥ (2015)** Κατευθυντήρια Οδηγία 9 «Καταπολέμηση της διαφθοράς κατά τη διεξαγωγή δημοσίων διαγωνισμών».

<https://www.diavgeia.gov.gr/decision/view/699%CE%A4%CE%9F%CE%9E%CE%A4%CE%92-%CE%9C%CE%A16>

**ΕΑΔΗΣΥ (2017)** Κατευθυντήρια Οδηγία 20 «Λόγοι αποκλεισμού από τη συμμετοχή σε διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων»

[http://sate.gr/data\\_source/2017%CE%95%CE%91%CE%91%CE%94%CE%97%CE%A3%CE%A5-20.pdf](http://sate.gr/data_source/2017%CE%95%CE%91%CE%91%CE%94%CE%97%CE%A3%CE%A5-20.pdf)

**ΕΑΔΗΣΥ (2020)** Έγγραφο α.π. 1722/20-03-2020 «Διευκρινίσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής ως προς τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων που σχετίζονται με την αντιμετώπιση του κορωνοϊού COVID- 19».

<https://diavgeia.gov.gr/doc/%CE%A8%CE%A1%CE%97%CE%9F%CE%9F%CE%9E%CE%A4%CE%92-%CE%93%CE%A6%CE%9F?inline=true>

**Γεώργιος Δελλής, Δημήτριος Πυργάκης, Ηλίας Μικρουλέας (2021)** ομιλητές στην επιστημονική ημερίδα «Το νέο νομικό πλαίσιο για τις Δημόσιες Συμβάσεις» της Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων. <http://www.dimosiodikaio.gr>

**Κωνσταντίνος Ι. Δαραμάρας, Γεώργιος Κατρούγκαλος, Ήβη Μαυρομούστακου, Νικόλαος - Κομνηνός Χλέπας, (2014)** «Κανόνες και Αρχές Διοικητικής Δράσης &

Διοικητική Διαδικασία» εκπαιδευτικό εγχειρίδιο της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης, για την ΚΓ' εκπαιδευτική σειρά.

**Κουρή Σταυρούλα, (2019)** «Δημόσιες Συμβάσεις Ν. 4412/2016» Εκπαιδευτικό Εγχειρίδιο Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης ,για την 26η εκπαιδευτική σειρά.

<https://eclass.ekdd.gr/esdda/modules/document/file.php/KST116/1%CE%BF%20%CE%9C%CE%91%CE%98%CE%97%CE%9C%CE%91.pdf>

**Υπουργείο Οικονομικών , Γενική Γραμματεία Δημοσίων Εσόδων Γενική Διεύθυνση Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης & Ανθρώπινου Δυναμικού (2014)** «Εγχειρίδιο απαντήσεων στα συνηθέστερα ερωτήματα των πολιτών σε θέματα του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, καθώς και λοιπών διοικητικών διαδικασιών» <http://www.sate.gr/nea/EgxeiridioGGDE.pdf>

**Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Συνήγορος του Πολίτη, (2012)** «Σχέσεις δημόσιων υπαλλήλων & πολιτών: Οδηγός ορθής διοικητικής συμπεριφοράς.» [https://www.ypes.gr/wp-content/uploads/2019/09/20120405\\_sxeseis\\_DY\\_politwn\\_odhgos.pdf](https://www.ypes.gr/wp-content/uploads/2019/09/20120405_sxeseis_DY_politwn_odhgos.pdf)

**Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, (2011)** «Πρακτικός οδηγός για τον έλεγχο από το Ελεγκτικό Συνέδριο των δημοσίων συμβάσεων.»

<https://www.elsyn.gr/sites/default/files/3%20%28%CE%A0%CE%A1%CE%91%CE%9A%CE%A4%CE%99%CE%9A%CE%9F%CE%A3%20%CE%9F%CE%94%CE%97%CE%93%CE%9F%CE%A3%20%CE%A0%CE%A1%CE%9F%CE%A3%CE%A5%CE%9C%CE%92%CE%91%CE%A4%CE%99%CE%9A%CE%9F%CE%A5%20%CE%95%CE%9B%CE%95%CE%93%CE%A7%CE%9F%CE%A5%29.pdf>

**Καλλικάκη Κλεοπάτρα, (2018),** «Δημόσιες συμβάσεις-κρατικές ενισχύσεις» -«Η εφαρμογή διατάξεων του αστικού κώδικα στις δημόσιες συμβάσεις» επιμορφωτικό

σεμινάριο της Εθνικής Σχολής Δικαστικών Λειτουργών.  
[http://www.esdi.gr/nex/images/stories/pdf/epimorfosi/2018/kallikaki\\_Oktober\\_2018.pdf](http://www.esdi.gr/nex/images/stories/pdf/epimorfosi/2018/kallikaki_Oktober_2018.pdf)

**Μπουκουβάλα Βαρβάρα (2019)** Εισαγωγή στο κατ' άρθρο 5 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα. <https://www.ddikastes.gr/node/4896>

**Κατερίνα Τσιώνα, Σοφία Ρέτσα (2019)** «Δημόσιο Δίκαιο και Διοικητική Δικονομία» εισήγηση στο Σεμινάριο Ελλήνων Νομικών e-ΘΕΜΙΣ. <https://docplayer.gr/176439843-Dimosio-dikaio-dioikitiki-dikonomia.html>

**Ελένη Μ. Παλιούρα (2020)** , «Ηλεκτρονική δημόσια διοίκηση στην περίοδο του κορωνοϊού COVID-19», άρθρο στο επιστημονικό περιοδικό της ΕΕΔ ΔΗΜΟΣΙΟ ΔΙΚΑΙΟ- ISSN 2653 9322  
[http://www.publiclawjournal.com/index\\_2020\\_1\\_2.html](http://www.publiclawjournal.com/index_2020_1_2.html)

**Ελισάβετ Αλαγιαλόγλου (2020)** Εφαρμογή του άρθρου 106 του ν. 4412/2016 για την ματαίωση της διαγωνιστικής διαδικασίας μέσα από τις αποφάσεις της ΑΕΠΠ και των Διοικητικών Δικαστηρίων άρθρο στο 7ο Ετήσιο Επιστημονικό Συνέδριο Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων με θέμα «ΔΗΜΟΣΙΟ ΔΙΚΑΙΟ: ΑΝΑΚΤΩΝΤΑΣ :ΤΟ ΧΑΜΕΝΟ ΕΔΑΦΟΣ» [http://www.dimosiodikaio.gr/docs/praktika\\_7syn.pdf](http://www.dimosiodikaio.gr/docs/praktika_7syn.pdf)

**Πρεβεδούρου Ευγενία (2015)** «Κοινοποίηση ατομικής διοικητικής πράξης άρθρο 19 ΚΔΔ, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο»  
<https://www.prevedourou.gr/%CE%BA%CE%BF%CE%B9%CE%BD%CE%BF%CF%80%CE%BF%CE%AF%CE%B7%CF%83%CE%B7-%CE%B1%CF%84%CE%BF%CE%BC%CE%B9%CE%BA%CE%AE%CF%82-%CE%B4%CE%B9%CE%BF%CE%B9%CE%BA%CE%B7%CF%84%CE%B9%CE%BA%CE%AE%CF%82-%CF%80%CF%81/>

**Πρεβεδούρου Ευγενία (2015)** «Το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα»



<https://www.prevedourou.gr/%CE%B4%CE%B9%CE%BA%CE%B1%CE%AF%CF%89%CE%BC%CE%B1-%CF%80%CF%81%CF%8C%CF%83%CE%B2%CE%B1%CF%83%CE%B7%CF%82-%CF%83%CF%84%CE%B1-%CE%AD%CE%B3%CE%B3%CF%81%CE%B1%CF%86%CE%B1-%CE%B3%CE%B5%CE%BD%CE%B9%CE%BA/>

**Υπουργικό Συμβούλιο (2021)** νομοσχέδιο για την Ενιαία Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων, <https://government.gov.gr/anakinosi-tis-kivernitikis-ekprosopou-aristotelias-peloni-gia-ti-sinedriasi-tou-ipourgikou-simvoulou-tis-30is-iouniou-2021/>

**ΕΠΙΤΡΟΠΗ (2015)** «Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο σχετικά με τους κανόνες για τις δημόσιες συμβάσεις σε σχέση με την τρέχουσα κρίση του ασύλου»

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0454&from=nl>

**Επιτροπή (2020/C 108 I/01)** «Οδηγίες από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή σχετικά με τη χρήση του πλαισίου για τις δημόσιες συμβάσεις στην κατάσταση έκτακτης ανάγκης που σχετίζεται με την κρίση της νόσου COVID-19»

[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020XC0401\(05\)&from=EL](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020XC0401(05)&from=EL)

**Estermann Thomas and Kupriyanova Veronika (2018)**, European University Association, A comparative analysis of public procurement frameworks and practices in universities in Portugal and selected EU member states.

[https://eua.eu/downloads/publications/eua%20public%20procurement%20report\\_final\\_28.11.2018.pdf](https://eua.eu/downloads/publications/eua%20public%20procurement%20report_final_28.11.2018.pdf)

**OECD (2016)**, Preventing Corruption in Public Procurement, <https://www.oecd.org/gov/ethics/Corruption-Public-Procurement-Brochure.pdf>

**EUROPEAN COMMISSION- EUROPEAN ANTI-FRAUD OFFICE (2013)**

Identifying conflicts of interests in public procurement procedures for structural actions  
«A practical guide for managers elaborated by a group of Member States experts  
coordinated by OLAF's unit D2- Fraud Prevention»  
[https://m.esfondi.lv/upload/02kohezijas\\_fonds/Lielie\\_projekti/EK\\_vadl\\_par\\_interesu\\_ko\\_nflikta\\_identif\\_publ\\_iepirk\\_EN.pdf](https://m.esfondi.lv/upload/02kohezijas_fonds/Lielie_projekti/EK_vadl_par_interesu_ko_nflikta_identif_publ_iepirk_EN.pdf)

**OECD (2005)** Managing Conflict of Interest in the Public Sector, ISBN 92-64-01822-0  
, <https://www.oecd.org/gov/ethics/49107986.pdf>

**European Commission (2018)** Public Procurement Guidance for Practitioners on  
avoiding the most common errors in projects funded by the European Structural and  
Investment Funds.  
[https://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/information/publications/guidelines/2018/public-procurement-guidanceforpractitioners-2018](https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/guidelines/2018/public-procurement-guidanceforpractitioners-2018)

**SIGMA (2013)** Establishing Procurement Review Bodies brief 25, <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/5js4vmn47gzt-en.pdf?expires=1627939500&id=id&accname=guest&checksum=CF22E7E5CAB79C91A88E11147E6B9D6C>

**Jorge A. Lynch T. (2013)**, Leanpub, Public Procurement: Principles, Categories and  
Methods.

**ΣΧΕΤΙΚΟ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ**

Αιτιολογική έκθεση για το σχέδιο νόμου «Δημόσιες Συμβάσεις Έργων, Προμηθειών και  
Υπηρεσιών (προσαρμογή στις Οδηγίες 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ)»  
[https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/%20d-ergopro-eis-aitiologiki\\_XPress\\_Hamster\\_temp.qxp.pdf](https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/%20d-ergopro-eis-aitiologiki_XPress_Hamster_temp.qxp.pdf)

Οδηγία 2014/24/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26ης  
Φεβρουαρίου 2014 σχετικά με τις δημόσιες προμήθειες και την κατάργηση της οδηγίας  
2004/18/ΕΚ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=celex:32014L0024>

N. 4782/2021 (Α' 36)

N. 4727/2020 (Α' 184)

N.4412/2016 (Α' 147)

N.4270/2014 (Α' 143)

N.4024/2011 (Α'226)

N.2690/1999 (Α'45)

N.3528/2007 (Α'26)

## **NΟΜΟΛΟΓΙΑ**

**Δικηγορικός Σύλλογος Αθηνών , Επίκαιρη νομολογία**

**[http://www.dsanet.gr/epikairothta\\_nomologia.asp](http://www.dsanet.gr/epikairothta_nomologia.asp)**

**Συμβούλιο της Επικρατείας, Αναζήτηση νομολογίας**

**[http://www.adjustice.gr/webcenter/faces/wcnav\\_externalId/search-caselaws?\\_adf.ctrl-state=122kνχlρα3\\_188&\\_afzLoop=10429523635606537#!](http://www.adjustice.gr/webcenter/faces/wcnav_externalId/search-caselaws?_adf.ctrl-state=122kνχlρα3_188&_afzLoop=10429523635606537#!)**

**Νομικό Συμβούλιο του Κράτους, Γνωμοδοτήσεις ΝΣΚ**

**<http://www.nsk.gr/web/nsk/anazitisi-gnomodoteseon>**

ΕιρΛαμ 84/2020

Ολ ΑΠ 4/1998

Ολ. ΣτΕ 4447/2012

Α.Π Α1 ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ 166 / 2016

ΣτΕ 2210/09,535/2016, 2426/2017, 1214/2000,3855/2010, 3308/2007, 2454/09, 457, 364/09, 738/09, 180/09, 567/08, 3075/08, 307/07

1/2005 Γνωμοδότηση του Εισαγγελέα του Αρείου Πάγου

Γνωμοδοτήσεις ΝΣΚ: 177/1989, 551/1999, 621/2002,324/2002, 140/2001 και 49/2001,383/2000, 317/2007, 148/2014, 34/2017 [http://www.nsk.gr/web/nsk/anazitisi-gnomodoteseon?p\\_p\\_id=nskconsularies\\_WAR\\_nskplatformportlet&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_state=normal&p\\_p\\_mode=view&p\\_p\\_col\\_id=column-4&p\\_p\\_col\\_pos=2&p\\_p\\_col\\_count=3](http://www.nsk.gr/web/nsk/anazitisi-gnomodoteseon?p_p_id=nskconsularies_WAR_nskplatformportlet&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-4&p_p_col_pos=2&p_p_col_count=3)

ΔΕφΑθ 271/2011

ΑΕΠΠ 208 / 2018, 1286/2019, 238,239/2020

ΥπόθεσηC-387/14

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=487A1984A57EF2669A1A678D648801CD?text=&docid=185574&pageIndex=0&doclang=el&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=634824>

ΥπόθεσηC-264/2003

<https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=60648&pageIndex=0&doclang=el&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=7141237>

Υπόθεση 538/13

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=162829&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=7146030>