



ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΔΥΤΙΚΗΣ ΑΤΤΙΚΗΣ
ΣΧΟΛΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ
ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ
ΠΜΣ «ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ – ΔΗΜΟΣΙΟ ΜΑΝΑΤΖΜΕΝΤ

Μεταπτυχιακή Διπλωματική Εργασία

**«Η αρχή της διαφάνειας στις δημόσιες συμβάσεις με το Ν. 4412/2016
και οι πρακτικές εφαρμογές της στα πλαίσια της χρηστής διοίκησης»**

Αναστασία Οικονόμου

ΑΜ: ΔΔ 20

Επιβλέπων:

Λάμπρος Μπαμπαλιούτας

Αθήνα, Φεβρουάριος 2022



UNIVERSITY OF WEST ATTICA
SCHOOL OF ADMINISTRATION ECONOMICS AND SOCIAL SCIENCES
DEPARTMENT OF BUSINESS ADMINISTRATION
MSc “PUBLIC ADMINISTRATION – PUBLIC MANAGEMENT”

Diploma Thesis

“The principle of transparency to public procurement by Law 4412/2016 and its practical applications in the context of good administration “

Anastasia Oikonomou

DD 20

Supervisor

L. Babalioutas

Athens, February 2022



ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΔΥΤΙΚΗΣ ΑΤΤΙΚΗΣ
ΣΧΟΛΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ
ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ
ΠΜΣ «ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ – ΔΗΜΟΣΙΟ ΜΑΝΑΤΖΜΕΝΤ

**«Η αρχή της διαφάνειας στις δημόσιες συμβάσεις με το Ν. 4412/2016
και οι πρακτικές εφαρμογές της στα πλαίσια της χρηστής διοίκησης»**

Μέλη Εξεταστικής Επιτροπής συμπεριλαμβανομένου και του Εισηγητή

Η μεταπτυχιακή διπλωματική εργασία εξετάστηκε επιτυχώς από την κάτωθι Εξεταστική Επιτροπή:

- 1. ΛΑΜΠΡΟΣ ΜΠΑΜΠΑΛΙΟΥΤΑΣ**
- 2. ΔΗΜΗΤΡΙΟΣ ΣΤΡΑΝΗΣ**
- 3. ΜΑΡΙΑ – ΗΛΙΑΝΑ ΠΡΑΒΙΤΑ**

ΔΗΛΩΣΗ ΣΥΓΓΡΑΦΕΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

Η κάτωθι υπογεγραμμένη Οικονόμου Αναστασία του Ευθυμίου, με αριθμό μητρώου ΔΔ 20, φοιτήτρια του Προγράμματος Μεταπτυχιακών Σπουδών «Δημόσια Διοίκηση – Δημόσιο Μάνατζμεντ» του Τμήματος Διοίκησης Επιχειρήσεων της Σχολής Διοικητικών Οικονομικών & Κοινωνικών Επιστημών του Πανεπιστημίου Δυτικής Αττικής, δηλώνω ότι:

«Είμαι συγγραφέας αυτής της μεταπτυχιακής εργασίας και ότι κάθε βοήθεια την οποία είχα για την προετοιμασία της, είναι πλήρως αναγνωρισμένη και αναφέρεται στην εργασία. Επίσης, οι όποιες πηγές από τις οποίες έκανα χρήση δεδομένων, ιδεών ή λέξεων, είτε ακριβώς είτε παραφρασμένες, αναφέρονται στο σύνολό τους, με πλήρη αναφορά στους συγγραφείς, τον εκδοτικό οίκο ή το περιοδικό, συμπεριλαμβανομένων και των πηγών που ενδεχομένως χρησιμοποιήθηκαν από το διαδίκτυο. Επίσης, βεβαιώνω ότι αυτή η εργασία έχει συγγραφεί από μένα αποκλειστικά και αποτελεί προϊόν πνευματικής ιδιοκτησίας τόσο δικής μου, όσο και του Ιδρύματος.

Παράβαση της ανωτέρω ακαδημαϊκής μου ευθύνης αποτελεί ουσιώδη λόγο για την ανάκληση του πτυχίου μου».

Επιθυμώ την απαγόρευση πρόσβασης στο πλήρες κείμενο της εργασίας μου μέχρι και έπειτα από αίτηση μου στη Βιβλιοθήκη και έγκριση του επιβλέποντα καθηγητή.

Η Δηλούσα



*Με ιδιαίτερη αγάπη στον σύζυγο
και στα παιδιά μου
που με την υπομονή τους με στήριξαν
στην προσπάθειά μου.*

Ευχαριστώ από καρδιάς.

Ευχαριστίες

Είμαι στην ιδιαίτερη θέση να ευχαριστήσω όλους τους καθηγητές και την γραμματεία του Μεταπτυχιακού Προγράμματος που με την ασίγησθη προσπάθειά τους με ενθάρρυναν και με βοήθησαν να επιτύχω τον στόχο μου.

Οι σπουδές στο συγκεκριμένο πρόγραμμα αποτέλεσαν για την καριέρα μου στο Δημόσιο Τομέα μεγάλο εφόδιο, εφόσον η πρακτική εφαρμογή τους έχει ως αποτέλεσμα την βελτίωση τόσο στην οργάνωση της εργασίας όσο και στις σχέσεις μεταξύ υπαλλήλων αλλά και στις παρεχόμενες υπηρεσίες στους πολίτες.

Ιδιαίτερα ευχαριστώ τον κο Λάμπρο Μπαμπαλιούτα για την ανάθεση της παρούσας διατριβής και για την στήριξή του στις όποιες δυσκολίες αντιμετώπισα με την διπλωματική μου εργασία.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ	6
Πίνακες - Γραφήματα.....	9
Συντομογραφίες.....	10
Περίληψη.....	13
Abstract	15
Εισαγωγή.....	16
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ	19
1. Δημόσιες Συμβάσεις – Εννοιολογικές οριοθετήσεις	19
1.1. Η έννοια της δημόσιας σύμβασης, νομική φύση και διακρίσεις.....	19
1.1.1. Νομική φύση	19
1.1.2. Ιστορική εξέλιξη της θεωρίας των διοικητικών συμβάσεων	22
1.1.3. Δημόσιες συμβάσεις του δημοσίου και του ιδιωτικού δικαίου.....	24
1.1.4. Τύπος και είδη των διοικητικών συμβάσεων	26
1.1.5. Η έννοια της «δημόσιας σύμβασης» στο ενωσιακό δίκαιο.....	27
1.2. Οι Οδηγίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης & η προσαρμογή τους στο εθνικό δίκαιο... 30	
1.2.1. Ιστορική εξέλιξη.....	30
1.2.2. Προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας	34
1.2.3. Εφαρμοστέα νομοθεσία επί των δημοσίων συμβάσεων και μέθοδοι ερμηνείας	37
1.2.4. Η ερμηνεία των δημοσίων συμβάσεων βάσει του ενωσιακού δικαίου	39
1.3. Οι γενικές αρχές που διέπουν το δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων.....	40
1.3.1. Η αρχή της ίσης μεταχείρισης ή της απαγόρευσης των διακρίσεων	42
1.3.2. Η αρχή της διαφάνειας.....	44
1.3.3. Η αρχή της αναλογικότητας.....	47
1.3.4. Η αρχή της αμοιβαίας αναγνώρισης ή της ισοδυναμίας	48
1.3.5. Η αρχή της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος.....	48
1.3.6. Η αρχή της ασφάλειας δικαίου	49
1.3.7. Η αρχή της αντικειμενικότητας και της αμεροληψίας.....	50
1.3.8. Η αρχή της υποχρεωτικής αιτιολογίας των αποφάσεων	50
1.3.9. Η αρχή της τυπικότητας στους δημόσιους διαγωνισμούς.....	51
1.3.10. Η αρχή της προστασίας του περιβάλλοντος και της βιώσιμης και αειφόρου ανάπτυξης.....	52

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ	54
2. Ο Ν. 4412/2016 και η προσαρμογή της Ελληνικής νομοθεσίας στις Οδηγίες 2014/24/ΕΕ & 2014/25/ΕΕ	54
2.1. Το αντικείμενο και το πεδίο εφαρμογής των διατάξεων του Ν. 4412/2016	54
2.2. Έννοιες και ορισμοί του Ν. 4412/2016.....	58
2.3. Οι σημαντικότερες μεταρρυθμίσεις του Ν. 4412/2016.....	62
2.3.1. Νέα μέτρα για την πρόσβαση των μικρομεσαίων επιχειρήσεων στην αγορά των δημοσίων συμβάσεων.....	63
2.3.2. Εισαγωγή νέων διατάξεων σχετικά με τα κριτήρια ανάθεσης και τους λόγους αποκλεισμού.....	64
2.3.3. Διασφαλίσεις υπέρ της ακεραιότητας και κατά της διαφθοράς	65
2.3.4. Ηλεκτρονικές διαδικασίες στις δημόσιες συμβάσεις (e-procurement).....	68
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ	72
3. Οι διαδικασίες ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων και η εφαρμογή της αρχής της διαφάνειας	72
3.1. Η επιλογή των διαγωνιστικών διαδικασιών	73
3.2. Είδη διαγωνισμών για την ανάθεση δημοσίων συμβάσεων.....	76
3.2.1. Η ανοικτή διαδικασία	76
3.2.2. Η κλειστή διαδικασία	78
3.2.3. Ο συνοπτικός διαγωνισμός	81
3.2.4. Η απευθείας ανάθεση	83
3.3. Οι διαδικασίες με διαπραγμάτευση.....	88
3.3.1. Η ανταγωνιστική διαδικασία με διαπραγμάτευση	89
3.3.2. Η διαδικασία διαπραγμάτευσης χωρίς δημοσίευση προκήρυξης.....	95
3.3.3. Ο ανταγωνιστικός διάλογος.....	102
3.3.4. Η σύμπραξη καινοτομίας	105
3.4. Τα κριτήρια ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων.....	108
3.4.1. Ανάθεση με βάση τη χαμηλότερη τιμή	109
3.4.2. Ανάθεση με βάση το κόστος με προσέγγιση αποτελεσματικότητας	110
3.4.3. Ανάθεση με βάση τη βέλτιστη σχέση ποιότητας-τιμής	111
3.4.4. Η ελευθερία επιλογής της αναθέτουσας αρχής και τα όριά της – Διαφάνεια & αντικειμενικότητα των κριτηρίων ανάθεσης.....	114
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΕΤΑΡΤΟ	117
4. Η παροχή έννομης προστασίας στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων	117
4.1. Οι δικονομικές Οδηγίες και η εναρμόνισή τους στην ελληνική νομοθεσία.....	118
4.2. Η παροχή έννομης προστασίας υπό το καθεστώς του Ν. 4412/2016.....	121
4.2.1. Οι ενστάσεις κατά τη διαγωνιστική διαδικασία	124

4.2.2. Η ΑΕΠΠ.....	125
4.2.3. Η προδικαστική προσφυγή.....	128
4.3. Ο Προληπτικός έλεγχος του Ελεγκτικού Συνεδρίου	135
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΕΜΠΤΟ.....	140
5. Η αναζήτηση της διαφάνειας υπό ουσιαστική έννοια στις δημόσιες συμβάσεις	140
5.1. Η έννοια της σύγκρουσης συμφερόντων στις δημόσιες συμβάσεις	141
5.2. Η πρόληψη και η πάταξη της διαφθοράς στην ανάθεση των δημοσίων συμβάσεων.....	145
5.2.1. Υποχρεωτικοί και δυνητικοί λόγοι αποκλεισμού	147
5.2.2. Η ενσωμάτωση των λόγων αποκλεισμού στην ελληνική νομοθεσία.....	148
5.3. Η Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων (Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ.)	153
5.3.1 Η ανάπτυξη στρατηγικών και συντονιστικών δράσεων της ΕΑΑΔΗΣΥ	158
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΕΚΤΟ	160
6. Οι πρακτικές εφαρμογές της αρχής της διαφάνειας στις δημόσιες συμβάσεις.....	160
6.1. Νέες τεχνικές και εργαλεία δημοσίων συμβάσεων με το Ν. 4412/2016	162
6.1.1. Συμφωνίες - πλαίσιο.....	163
6.1.2. Λειτουργία Κεντρικών Αρχών Αγορών	167
6.1.3. Δυναμικά Συστήματα Αγορών / Ηλεκτρονικοί Κατάλογοι	169
6.1.4. Το Ευρωπαϊκό Ενιαίο Έγγραφο Σύμβασης (Ε.Ε.Ε.Σ.) & το Τυποποιημένο Έντυπο Υπεύθυνης Δήλωσης (Τ.Ε.Υ.Δ.).....	173
6.2. Εθνικό Σύστημα Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων (Ε.Σ.Η.Δ.Η.Σ.).....	176
6.3. Η δημοσιότητα ως πρακτική εφαρμογή της αρχής της διαφάνειας στο Ν. 4412/2016.	181
6.3.1. Διατυπώσεις δημοσιότητας σε εθνικό επίπεδο με το Ν. 4412/2016 – Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων (Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ.)	186
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ – ΕΠΙΛΟΓΟΣ	199
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ – ΠΗΓΕΣ.....	210

Πίνακες - Γραφήματα

Πίνακες

Πίνακας 1. Καταχωρισμένες διακηρύξεις ανά κατάσταση εντός του 2019.....	194
Πίνακας 2. Καταχωρισμένες διακηρύξεις με υπογραφή ανά κατάσταση εντός του 2019.....	194
Πίνακας 3. Καταχωρισμένες ενεργές συμβάσεις ανά κατάσταση το 2019.....	195
Πίνακας 4. Καταχωρισμένες ενεργές συμβάσεις ανά κατάσταση που υπογράφηκαν το 2019.....	195
Πίνακας 5. Συμβάσεις με αξία έως 20.000 ευρώ.....	196
Πίνακας 6. Συμβάσεις ανά κατηγορία είδους έτους 2019.....	196
Πίνακας 7. Οικονομικοί φορείς που σύναψαν συμβάσεις ανά κατηγορία είδους....	197

Εικόνες

Εικόνα 1. Η ηλεκτρονική πύλη του ΕΣΗΔΗΣ στην ηλεκτρονική διεύθυνση http://www.eprocurement.gov.gr	188
Εικόνα 2. Φόρμα διασύνδεσης των πιστοποιημένων χρηστών του ΚΗΜΔΗΣ.....	190
Εικόνα 3. Χρόνος καταχώρησης Πρωτογενών και Εγκεκριμένων αιτημάτων	191
Εικόνα 4. Χρόνος καταχώρησης αποφάσεων κατακύρωσης - ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων.....	192

Γραφήματα

Γράφημα 1. Πλήθος συμβάσεων ανά κατηγορία έτους 2019	197
---	-----

Συντομογραφίες

I. Ελληνικές

Α.Δ.Α	Ανεξάρτητη Διοικητική Αρχή
Α.Δ.Α.Μ	Αριθμός Διαδικτυακής Ανάρτησης Μητρώου
Α.Ε.Δ	Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο
Α.Ε.Π.Π	Αρχή Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών
ΑΚ	Αστικός Κώδικας
Αρθρ.	Άρθρο
Βλ.	Βλέπε
Γ.Γ.Ε.ΠΚ	Γενική Γραμματεία Εμπορίου και Προστασίας του Καταναλωτή
Δ.Ε.Ε.	Δικαστήριο Ευρωπαϊκής Ένωσης
Δ.Ε.Κ	Δικαστήριο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων
ΔΕΦΑθ	Διοικητικό Εφετείο Αθηνών
Ε&Α	Έρευνα και Ανάπτυξη
Ε.Α ΣτΕ	Επιτροπή Αναστολών του Συμβουλίου της Επικρατείας
Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ	Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων
Ε.Ε	Ευρωπαϊκή Ένωση
Ε.Ε.Ε.Ε	Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης
Ε.Ε.Ε.Σ	Ευρωπαϊκό Ενιαίο Έγγραφο Σύμβασης
Ε.Κ	Ευρωπαϊκή Κοινότητα
Ε.Κ.Α.Α	Εθνικές Κεντρικές Αρχές Αγορών
Ε.Κ.Α.Π.Υ	Εθνική Κεντρική Αρχή Προμηθειών Υγείας
Ε.Ο.Κ	Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα
Ε.Π.Υ	Επιτροπή Προμηθειών Υγείας
Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ	Εθνικό Σύστημα Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων
Ε.Β.Δ.ΔΗ.ΣΥ	Εθνική Βάση Δεδομένων Δημοσίων Συμβάσεων
εγκ.	Εγκύκλιος
εδ.	Εδάφιο
ΕισΝΑΚ	Εισαγωγικός Νόμος Αστικού Κώδικα
εκδ.	Εκδόσεις
ΕλΣυν	Ελεγκτικό Συνέδριο
ΕΣ	Ελεγκτικό Συνέδριο
ΕΣΔΑ	Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
Η.Β.	Ηνωμένο Βασίλειο

κ. ά	και άλλα
κ. λ. π.	και λοιπά
κ. λ.	και λοιποί
Κ.Α.Α	Κεντρικές Αρχές Αγορών
Κ.Δ.Δ.	Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας
Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ	Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων
Κ.Υ.Α	Κοινή Υπουργική Απόφαση
Κλιμ.	Κλιμάκιο
ΚΥ.Σ.ΟΙ.Π.	Κυβερνητικό Συμβούλιο Οικονομικής Πολιτικής
Μ.Ε.ΕΠ	Μητρώο Εργοληπτικών Επιχειρήσεων
Μ.Ε.Κ	Μητρώο Εμπειρίας Κατασκευαστών
Μ.Μ.Ε	Μικρομεσαίες Επιχειρήσεις
Ν.	Νόμος
Ν.Π.Δ.Δ	Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου
Ν.Π.Ι.Δ	Νομικό Πρόσωπο Ιδιωτικού Δικαίου
Ν.Σ.Κ	Νομικό Συμβούλιο του Κράτους
ό. π	όπως προηγούμενα
Ο.Ο.Σ.Α	Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης
ΟΠΣ ΕΣΗΔΗΣ	Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα ΕΣΗΔΗΣ
ΟΤΑ	Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης
Π.Δ.Σ	Πράσινες Δημόσιες Συμβάσεις
Π.Ο.Ε	Παγκόσμιος Οργανισμός Εμπορίου
παρ.	παράγραφος
ΠΔ	Προεδρικό Διάταγμα
περ.	περίπτωση
Πρακτ.	Πρακτικά
Σ.Δ.Ι.Τ	Συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα
Σ.Δ.Π	Συμφωνία περί Δημοσίων Προμηθειών
Σ.ΕΠ.Ε	Σώμα Ελεγκτών Επιθεώρησης Εργασίας
Σ.Η.Α	Συστήματα Ηλεκτρονικών Αγορών
σελ.	σελίδα
σκ.	σκέψη
ΣΛΕΕ	Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΣτΕ	Συμβούλιο της Επικρατείας
στοιχ.	στοιχείο

ΣυνθΛΕΕ	Συνθήκη Λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης
Τ.Ε.Υ.Δ	Τυποποιημένο Έγγραφο Υπεύθυνης Δήλωσης
Τ.Ο	Τεχνικές Οδηγίες
Τ.Π.Ε	Τεχνολογίες Πληροφορικής και Επικοινωνιών
Τμ.	Τμήμα
Τμ. Μειζ. Συνθ.	Τμήμα Μείζονος Σύμβασης
Υ.Α	Υπουργική Απόφαση
Φ.Ε.Κ	Φύλλο Εφημερίδας της Κυβερνήσεως
Φ.Π.Α	Φόρος Προστιθέμενης Αξίας

II. Ξενόγλωσσα Ακρωνύμια

COM	European Commission
CPV	Common Procurement Vocabulary
EU	European Union
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GPA	Government Procurement Agreement
L	Law
MAPS	Methodology for Assessing Procurement Systems
NUTS	Nomenclature of Territorial units for statistics
TED	Tenders Electronic Daily

Περίληψη

Η παρούσα εργασία επιχειρεί να αναδείξει τη διασφάλιση της αρχής της διαφάνειας στην κατάρτιση και ανάθεση των δημοσίων συμβάσεων, οι οποίες αποτελούν δραστηριότητα στο πλαίσιο της διοικητικής δράσης που έχει καθοριστική επίδραση στην οικονομική ανάπτυξη όχι μόνο των εσωτερικών εθνικών αγορών αλλά και στην ενιαία αγορά της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του παγκοσμίου εμπορίου.

Για το λόγο αυτό η κοινοτική διοίκηση προσπάθησε για την εγκαθίδρυση μιας ενιαίας εσωτερικής αγοράς με σκοπό την ενίσχυση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής που θα οδηγούσε στην ευρωπαϊκή ολοκλήρωση χωρίς να παραβλέψει μια τόσο σημαντική συνισταμένη, όπως είναι ο τομέας των δημοσίων συμβάσεων.

Από το 1971 ξεκίνησε το νομοθετικό πρόγραμμα από τις κοινοτικές αρχές για το άνοιγμα των συμβάσεων του δημοσίου στον ανταγωνισμό με τη θέσπιση οδηγιών. Ένας από τους κύριους στόχους του σημαντικού αυτού παράγωγου κοινοτικού δικαίου είναι η καθιέρωση διαφάνειας στις διαδικασίες ανάθεσης και εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων.

Στο πλαίσιο της υλοποίησης των στόχων της στρατηγικής «Ευρώπη 2020» για μια «έξυπνη, διατηρήσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη», η ΕΕ έκρινε σκόπιμο τον εκσυγχρονισμό της πολιτικής στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, δεδομένου ότι οι δημόσιες αρχές σε Ευρωπαϊκό επίπεδο δαπανούν κάθε χρόνο ποσοστό 17–19% του ευρωπαϊκού ΑΕΠ για την αγορά αγαθών, υπηρεσιών και την εκτέλεση έργων. Η δημοσιονομική λιτότητα των τελευταίων χρόνων επέβαλλαν την εξασφάλιση της πιο αποδοτικής χρήσης των δημόσιων πόρων με σκοπό την στήριξη της οικονομικής ανάπτυξης και τη δημιουργία θέσεων απασχόλησης.

Η παρούσα μελέτη επικεντρώνεται στις νέες Οδηγίες για τις δημόσιες συμβάσεις 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ, που αντικατέστησαν τις οδηγίες 2004/18/ΕΚ και 2004/17/ΕΚ, επιτυγχάνοντας τον εκσυγχρονισμό και την αναθεώρηση των υφιστάμενων κανόνων και διαδικασιών για τις δημόσιες συμβάσεις, με σκοπό την επίτευξη διαφάνειας και ακεραιότητας, την ανάπτυξη υγιούς και ανόθευτου ανταγωνισμού, την εφαρμογή των αρχών της ίσης μεταχείρισης και της αναλογικότητας καθώς και την αντιμετώπιση της απάτης και της διαφθοράς.

Με τον Ν.4412/2016 (Α' 147/8.8.2016) εναρμονίστηκαν στο εθνικό δίκαιο οι νέες Οδηγίες και εισήχθησαν μεταρρυθμίσεις στο ήδη υπάρχον δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων. Σκοπός μας είναι η παρουσίαση της εφαρμογής της αρχής της

διαφάνειας στις διαδικασίες και στην ανάθεση των δημοσίων συμβάσεων με βάση τις διατάξεις του νέου νόμου.

Λέξεις – Κλειδιά

«Ευρώπη 2020», Δημόσιες συμβάσεις, ηλεκτρονικές δημόσιες συμβάσεις, Οδηγία 2014/24/ΕΕ, Ν.4412/2016, διαφάνεια, χρηστή διακυβέρνηση, υγής ανταγωνισμός, σύγκρουση συμφερόντων, διαφθορά.

Abstract

This paper seeks to ensure the principle of transparency in the drafting and award of public procurement, which is an activity in the context of administrative action that has a decisive impact on the economic development not only of national internal markets but also of the European Union single market. and world trade.

That is why the Community administration has sought to establish a single internal market with a view to enhancing economic and social cohesion that would lead to European integration without overlooking such an important component as the public procurement sector.

In 1971, the legislative program was launched by the Community authorities to open public procurement to competition by adopting directives. One of the main objectives of this important secondary Community law is to establish transparency in public procurement and enforcement procedures.

In the context of achieving the goals of the “Europe 2020” strategy for "smart, sustainable and inclusive growth", the EU considered it appropriate to modernize public procurement policy, as public authorities at European level 17–19% of European GDP for the purchase of goods, services and execution of projects. The fiscal austerity of recent years has necessitated the most efficient use of public resources in order to support economic growth and job creation.

This study focuses on the new Public Procurement Directives 2014/24 / EU and 2014/25 / EU, which replaced Directives 2004/18 / EC and 2004/17 / EC, achieving the modernization and revision of existing public procurement rules and procedures, with a view to achieving transparency and integrity, developing healthy and fair competition, applying the principles of equal treatment and proportionality and the fight against fraud and corruption.

With Law 4412/2016 (AD 147 / 8.8.2016) the new Directives were harmonized in the national law and reforms were introduced in the already existing law of public procurement. Our purpose is to present the application of the principle of transparency in the procedures and the award of public contracts based on the provisions of the new law.

Keywords

"Europe 2020", Public procurement, electronic public procurement, Directive 2014/24 / EU, Law 4412/2016, transparency, good governance, healthy competition, conflict of interest, corruption.

Εισαγωγή

Με την εξέλιξη του σύγχρονου διοικητικού κράτους από τον ρυθμιστικό τρόπο διοίκησης σε πιο παρεμβατικούς τρόπους διοίκησης με σκοπό την διασφάλιση και προώθηση της κοινωνικής και οικονομικής ευημερίας συνεπάγεται και η υποχρέωση του κράτους για την παροχή αγαθών και υπηρεσιών στο κοινωνικό, οικονομικό και πολιτιστικό πεδίο¹.

Ήδη από τα τέλη του 19^{ου} αιώνα οι κυβερνήσεις των σύγχρονων κρατών αναπτύσσουν έντονη δραστηριότητα με στόχο την οικονομική ανάπτυξη και την άμβλυνση των κοινωνικών ανισοτήτων. Οι δημόσιες συμβάσεις αποτελούν ένα από τα πιο σημαντικά αντικείμενα της διοικητικής δράσης του σύγχρονου κράτους και αφορούν την κάλυψη των αναγκών του σε έργα υποδομής και αγαθά προσφεύγοντας στο χώρο της αγοράς. Η λειτουργική χρήση των συμβάσεων του δημοσίου έχει ως στόχο την εξυπηρέτηση άμεσου δημόσιου σκοπού εντασσόμενου στο πλαίσιο του δημοσίου συμφέροντος καθώς και την επίτευξη γενικότερων σκοπών κρατικής πολιτικής².

Ο τομέας των δημοσίων συμβάσεων αποτελεί ένα πεδίο που σχετίζεται με τη διαχείριση του δημοσίου χρήματος και συνδέεται με την ανάπτυξη του διεθνούς εμπορίου και την εγκαθίδρυση της ευρωπαϊκής αγοράς³. Η επίδραση των δημοσίων συμβάσεων είναι καθοριστικής σημασίας για την οικονομική ανάπτυξη σε όλες τις ευρωπαϊκές χώρες με αποτέλεσμα να διανθιστεί μια κλιμακούμενη κοινοτική νομοθεσία βασιζόμενη στο άνοιγμα της αγοράς των κρατικών προμηθειών στον κοινοτικό ανταγωνισμό με στόχο να επέλθουν σημαντικές οικονομίες⁴.

Η όλη εξελικτική διαδικασία του νομοθετικού προγράμματος που υιοθέτησε η Επιτροπή για «το άνοιγμα των συμβάσεων στον ανταγωνισμό άρχισε το 1971 με την έκδοση της οδηγίας 71/305/ΕΟΚ»⁵ «περί συντονισμού των διαδικασιών για τη σύναψη

¹ Βλ. Ραΐκος Δ., «*Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων*», Β' έκδοση, Σάκκουλας Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2017, σελ. 2-3.

² Βλ. Κουτούπα-Ρεγκάκου Ευ., «*Δημόσιες Συμβάσεις και Κοινοτικό Δίκαιο*», εκδ. Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 1995, σελ. 23-31.

³ Βλ. Μουκίου Χρ., «*Διαφάνεια, Ακεραιότητα & Εντιμότητα στις Δημόσιες Συμβάσεις*», εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη Αθήνα, 2017, σελ. 49.

⁴ Βλ. Κουτούπα-Ρεγκάκου Ευ., «*Δημόσιες Συμβάσεις και Κοινοτικό Δίκαιο*», ό. π. σημ. 2, σελ. 20.

⁵ ΕΕ αριθ. L 185 της 16^{ης} Αυγούστου 1971, σελ. 5 επ.

συμβάσεων δημοσίων έργων» και 77/62/ΕΟΚ⁶ «περί συντονισμού των διαδικασιών συνάψεως συμβάσεων κρατικών προμηθειών»⁷.

Στο πλαίσιο της μεταρρύθμισης της νομοθεσίας σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις σε ευρωπαϊκό επίπεδο, σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του Ν. 4412/2016, «*υιοθετήθηκαν τον Ιανουάριο του 2014, δημοσιεύτηκαν το Μάρτιο και τέθηκαν σε ισχύ τον Απρίλιο του ίδιου έτους οι Οδηγίες 2014/24/ΕΕ για τις δημόσιες συμβάσεις στον επονομαζόμενο κλασικό τομέα προς αντικατάσταση της Οδηγίας 2004/18/ΕΚ, και 2014/25/ΕΕ, για τις συμβάσεις που συνάπτονται από φορείς στους εξαιρούμενους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών προς αντικατάσταση της Οδηγίας 2004/17/ΕΚ*»⁸.

Σκοπός της αναθεώρησης και του εκσυγχρονισμού των κανόνων και διαδικασιών που διέπουν τις δημόσιες συμβάσεις και πραγματοποιείται με τις ανωτέρω Οδηγίες είναι μεταξύ άλλων η εγγύηση για την αύξηση της αμεροληψίας των διαδικασιών ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων προκειμένου να καταστούν λιγότερο ευάλωτες στην απάτη και στη διαφθορά με την επίτευξη της διαφάνειας και την ανάπτυξη υγιούς και ανόθευτου ανταγωνισμού⁹.

Με το Ν. 4412/2016¹⁰ ενσωματώθηκαν στο εθνικό δίκαιο οι Οδηγίες της ΕΕ με τις προβλεπόμενες μεταρρυθμίσεις καθώς εισήχθησαν και νέες πρόσθετες που προσιδιάζουν στις εθνικές ανάγκες.

Στην παρούσα μελέτη θα προσπαθήσω κατ' αρχήν να παρουσιάσω την εννοιολογική προσέγγιση των διοικητικών συμβάσεων και την ιστορική εξέλιξη του σχετικού νομοθετικού πλαισίου της χώρας μας, καθώς και του παράγωγου ενωσιακού δικαίου στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων μέσα από τις γενικές αρχές που τις διέπουν. Στη συνέχεια το αντικείμενο και το πεδίο εφαρμογής του Ν. 4412/2016, όπως και τις μεταρρυθμίσεις και καινοτομίες που επέφερε με στόχο τον εκσυγχρονισμό της πολιτικής των δημοσίων συμβάσεων και την διασφάλιση των αρχών της διαφάνειας, της ίσης μεταχείρισης των διαγωνιζόμενων και του ελεύθερου και ανόθευτου ανταγωνισμού.

⁶ ΕΕ αριθ. L 13 της 15^{ης} Ιανουαρίου 1977, σελ. 1 επ.

⁷ Βλ. Κουτούπα-Ρεγκάκου Ευ. «*Δημόσιες Συμβάσεις και Κοινωνικό Δίκαιο*», όπ. π. σελ. 48-49.

⁸ Βλ. Αιτιολογική Έκθεση του Ν.4412/2016, Προσίμιο, σελ. 1.

⁹ Βλ. Παπαπαναγιώτου Αν., Ζάχου Χ., «*Δημόσιες Συμβάσεις Ν.4412/2016: Νομολογική Προσέγγιση και Πρακτική Εφαρμογή*», εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη Αθήνα, 2019, σελ. 6.

¹⁰ Βλ. Ν. 4412/2016, ΦΕΚ 147/τ. Α' /8.8.2016, «*Δημόσιες Συμβάσεις Έργων, Προμηθειών και Υπηρεσιών (προσαρμογή στις Οδηγίες 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ)*», άρθρο 2 παρ. 1 περ. 11, διαθέσιμο σε <https://www.eaadhsy.gr/n4412/>, (τελευταία πρόσβαση 2.5.2019).

Περεταίρω καταδεικνύω την επιλογή από τις αναθέτουσες αρχές της κατάλληλης διαγωνιστικής διαδικασίας, καθώς και των κατάλληλων κριτηρίων ανάθεσης προκειμένου να επιτυγχάνεται ο στόχος των καινοτόμων δημοσίων συμβάσεων για μια βιώσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη με την ορθή εφαρμογή της αρχής της διαφάνειας. Ακολουθώς γίνεται λόγος για την παροχή έννομης προστασίας των διαγωνιζομένων και την καινοτομία του Ν. 4412/2016 με τη θέσπιση της Ανεξάρτητης Αρχής Προδικαστικών Προσφυγών.

Στη συνέχεια διαφέρονται θέματα που άπτονται της ουσιαστικής έννοιας της διαφάνειας, όπως είναι η ακεραιότητα, η σύγκρουση συμφερόντων και η πρόληψη και πάταξη φαινομένων απάτης και διαφθοράς στη σύναψη των δημοσίων συμβάσεων.

Τέλος παρουσιάζεται η πρακτική εφαρμογή της *«αρχής της διαφάνειας» στις δημόσιες συμβάσεις*, η οποία έγκειται στην ευθύνη της *«Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων»* που έχει το ρόλο του θεματοφύλακα των αρχών και του δικαίου των δημοσίων συμβάσεων με στόχο την ανάπτυξη της χρηστής διακυβέρνησης και την αντιμετώπιση της διαφθοράς στις δημόσιες συμβάσεις. Έτσι παρουσιάζεται πρακτικά η αξιοποίηση των ΤΠΕ (e-procurement) καθώς και νέων τεχνικών και εργαλείων στις δημόσιες συμβάσεις που προβλέπονται στο Ν. 4412/2016, οι οποίες αποβλέπουν στην αύξηση της προσβασιμότητας, στη βελτίωση της διαφάνειας, σε μεγαλύτερο άνοιγμα στον ανταγωνισμό, στον περιορισμό του διοικητικού κόστους και στην επιτάχυνση των διαδικασιών σύναψης των δημοσίων συμβάσεων.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ

1. Δημόσιες Συμβάσεις – Εννοιολογικές οριοθετήσεις

1.1. Η έννοια της δημόσιας σύμβασης, νομική φύση και διακρίσεις

Η σύγχρονη δημόσια διοίκηση χαρακτηρίζεται από τη συστηματική επέμβαση στους τομείς της οικονομίας και της κοινωνικής πρόνοιας. Η παρεμβατική δράση της διοίκησης έχει στόχο την διασφάλιση και προώθηση της κοινωνικής και οικονομικής ευημερίας. Το κράτος «επεμβαίνει, προγραμματίζει και συντονίζει» ακόμη και σε τομείς που παραδοσιακά ανήκαν στον ιδιωτικό τομέα ασκώντας εμπορικές, βιομηχανικές, γεωργικές, τραπεζικές και γενικά οικονομικές δραστηριότητες προκειμένου να ανταποκριθεί στην εκπλήρωση των καθηκόντων παροχής αγαθών και υπηρεσιών στο κοινωνικό, οικονομικό και πολιτιστικό πεδίο¹¹.

Η τυπική μορφή της δημόσιας διοίκησης είναι η *κυριαρχική διοίκηση* ως εκδήλωση της κρατικής εξουσίας που πηγάζει από την λαϊκή κυριαρχία. Σε αντιδιαστολή η μη κυριαρχική διοίκηση δηλαδή η *συναλλακτική διοίκηση* δρα στο πλαίσιο της ιδιωτικής οικονομίας χρησιμοποιώντας τύπους και μορφές του ιδιωτικού δικαίου.¹² Κατά τη δράση της αυτή ενεργεί ως κοινός πωλητής ή αγοραστής, μισθωτής ή εκμισθωτής κ.α. και εμφανίζεται ως φορέας ισότιμης βούλησης προς τους ιδιώτες¹³.

1.1.1. Νομική φύση

Η νομική δράση της κυριαρχικής δημόσιας διοίκησης με ευρεία έννοια (κράτος και τα άλλα δημόσια νομικά πρόσωπα) πραγματοποιείται με νομικές πράξεις και υλικές ενέργειες. Χρησιμοποιεί δηλαδή η διοίκηση άλλοτε μονομερείς νομικές πράξεις (ατομικές ή κανονιστικές διοικητικές πράξεις) και άλλοτε κατ' εξαίρεση διμερείς διοικητικές πράξεις ή συμβάσεις. Δηλαδή χρησιμοποιεί τον συμβατικό

¹¹ Βλ. Ράϊκος Δ. «*Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων*», ό. π. σημ. 1, σελ. 2-3.

¹² Βλ. Δαγτόγλου Π., «*Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*», β' έκδοση, εκδ. Αντ. Σάκκουλα Αθήνα – Κομοτηνή, 1984, σελ. 12, «Γενικά πρόκειται για συναλλακτική διοίκηση όταν η δημόσια διοίκηση υποβάλει εαυτήν στο νόμο της προσφοράς και της ζήτησης, όταν δηλ. η διοίκηση διαπραγματεύεται και συμβάλλεται κατ' αρχήν όπως οποιοσδήποτε ιδιώτης».

¹³ Βλ. Ράϊκος Δ. «*Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων*», ό. π. σημ. 1, σελ. 4-5.

τύπο¹⁴. Οι διοικητικές συμβάσεις αποτελούν αμοτεροβαρείς δικαιοπραξίες του δημοσίου δικαίου χωρίς να είναι όμοιες με τις συμβάσεις του ιδιωτικού δικαίου¹⁵.

Η σύμβαση ισχύει ως κανόνας στη σφαίρα του Ιδιωτικού δικαίου, όπου αποτελεί νομική πράξη που καταρτίζεται μεταξύ δύο ή περισσότερων προσώπων (των συμβαλλομένων) με τη σύμπτωση της δήλωσης της βούλησής τους (δηλαδή με συμφωνία ή ομοφωνία της βούλησής τους) και έχει ως αντικείμενο τη δημιουργία μιας νομικής κατάστασης (και ειδικότερα δικαιωμάτων και υποχρεώσεων), που αποσκοπεί στην εξυπηρέτηση και στην πραγματοποίηση των σκοπών, τους οποίους επιδιώκει κάθε συμβαλλόμενος¹⁶.

Σκοπός της δημόσιας διοίκησης είναι το δημόσιο συμφέρον χάριν του οποίου εξωτερικεύεται η βούλησή της κατά κανόνα με μονομερείς διοικητικές πράξεις, που θεσπίζουν κανόνες δικαίου υπέρ ή σε βάρος των διοικουμένων και χωρίς τη συναίνεση αυτών (π.χ. επιβολή φόρου, αναγκαστική απαλλοτρίωση, επίταξη κ.α.)¹⁷. Ακόμα και στην περίπτωση που απαιτείται η σύμπραξη των ιδιωτών με την μορφή πρότασης ή αίτησης ή άλλο τύπο βούλησης προκειμένου να εκδοθεί διοικητική πράξη, η διοίκηση διατηρεί την μονομερή έκφραση της κυριαρχικής βούλησης¹⁸.

Η μονομέρεια αυτή δεν αποτελεί έκφραση αυταρχικών αντιλήψεων περί κράτους, αλλά εκφράζει ένα κυρίαρχο κράτος με την έννοια ότι δε υποτάσσεται σε άλλες βουλήσεις όπως είναι οι οικονομικά ισχυρότεροι και ασκεί την δραστηριότητά του τηρώντας την αρχή της αμεροληψίας και την αρχή της ισότητας που αποτελούν ουσιαστικά στοιχεία της δημοκρατίας¹⁹.

Η σύγχρονη κυριαρχική διοίκηση δεν χρησιμοποιεί μόνο το μέσο της μονομερούς διοικητικής πράξης, αλλά συχνά και το μέσο της διοικητικής σύμβασης προκειμένου να προσαρμοστεί στις συνεχώς μεταβαλλόμενες οικονομικές και κοινωνικές συνθήκες²⁰. Στην περίπτωση που η βούληση του διοικητικού οργάνου καταλήγει στην κατάρτιση διοικητικών συμβάσεων απαιτείται η σύμπτωση των βουλήσεων των αντισυμβαλλομένων μερών, δηλαδή της διοίκησης και του ιδιώτη, οι οποίες πρέπει να

¹⁴ Βλ. Κόρσος Δ., «Διοικητικό Δίκαιο – Γενικό Μέρος», 4^η έκδοση, εκδ. Σάκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2013, σελ. 458-459.

¹⁵ Βλ. Τάχος Α., «Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο», 9^η έκδοση, εκδ. Σάκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2008, σελ. 755.

¹⁶ Βλ. Σηλιωτόπουλος Επ., «Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου» - Τόμος 1, 15^η έκδοση, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2017, σελ. 175

¹⁷ Βλ. Κόρσος Δ., «Διοικητικό Δίκαιο – Γενικό Μέρος», ό. π. σημ. 14, σελ. 458

¹⁸ Βλ. Ράϊκος Δ., «Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων», ό. π. σημ. 1, σελ. 8.

¹⁹ Βλ. Δαγτόγλου Π., «Γενικό Διοικητικό Δίκαιο», ό. π., σημ. 24, σελ. 253-254.

²⁰ Βλ. Γέροντας, Λύτρας, Παυλόπουλος, Σιούτη, Φλογαίτης, «Διοικητικό Δίκαιο», Γ' έκδοση, εκδ. Σάκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2015, σελ. 257.

έχουν εκφραστεί ελεύθερα. Βασικό κριτήριο για τον εννοιολογικό προσδιορισμό της διοικητικής σύμβασης αποτελεί η εξωτερίκευση και η σύμπτωση των βουλήσεων, όπως ακριβώς ισχύει και στο χώρο των συμβάσεων του ιδιωτικού δικαίου²¹.

Οι λόγοι που ωθούν τη διοίκηση στην αυξανόμενη επιλογή της διοικητικής σύμβασης ως μέσου διοικητικής δράσης είναι από τη μια μεριά η εξέλιξη του σύγχρονου κράτους προς ένα ρυθμιστικό και συντονιστικό ρόλο αναζητώντας διεξόδους στη σύμπραξη και συνεργασία με ιδιωτικούς φορείς και από την άλλη η συνεχώς αυξανόμενη ανάμειξη του κράτους σε οικονομικούς τομείς, όπου ανέκαθεν κυριαρχούσε η μορφή της σύμβασης²². Η διαπίστωση ότι το έργο της διοίκησης μπορεί να διεξάγεται με μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα όταν η δημόσια διοίκηση για την κάλυψη των αναγκών της αντί να χρησιμοποιεί μονομερείς εξουσιαστικές πράξεις επιλέγει να επιμελείται των υποθέσεων της με μορφή συμβατική, να συμβάλλεται δηλαδή με ιδιώτες, έχει καταστήσει τις διμερείς αυτές διοικητικές πράξεις συχνές και συνηθισμένες στη σύγχρονη δημόσια ζωή²³.

Η δημόσια διοίκηση όταν συμβάλλεται με ιδιώτη (φυσικό ή νομικό πρόσωπο) προσπορίζεται έναντι του αντισυμβαλλομένου αυξημένη δικαιοπρακτική εξουσία²⁴. Εξακολουθεί να χρησιμοποιεί υπερκείμενη εξουσία βούλησης και στη συμβατική δράση της έτσι όπως αρμόζει στη φύση και την υπόστασή της και συμμετέχει στην κατάρτιση της διμερούς δικαιοπραξίας ως φορέας εξουσίας, εμφανίζεται δηλαδή ως *potentior persona*, ως «πρόσωπο υπερκείμενο» σε σχέση με τον αντισυμβαλλόμενο²⁵.

Η διοίκηση λοιπόν τελεί σε σχέση υπεροχής απέναντι στον ιδιώτη και οι βουλήσεις των δύο μερών της διμερούς έννομης σχέσης καθίστανται άνισες, όπως για παράδειγμα οι συμβατικοί όροι καταρτίζονται μονομερώς από τη δημόσια διοίκηση και ο ιδιώτης απλώς τους αποδέχεται ή απέχει από τη συμμετοχή του στη δικαιοπραξία. Μπορεί δηλαδή η δημόσια διοίκηση παρότι συμβαλλόμενη να δρα μονομερώς, όπως δυνάμει ειδικών νόμων (ν. 207/1975 και άρθρο 15 του ν. 1491/1984) κατέστη αρμόδια να προβεί σε αναθεώρηση ή λύση ορισμένων διοικητικών συμβάσεων²⁶. Το συγκεκριμένο μέτρο κρίθηκε ότι δεν έθιγε την

²¹ Βλ. Ράϊκος Δ., «Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων», ό. π. σημ. 1, σελ. 8-9.

²² Βλ. Δαγτόγλου Πρ. «Γενικό Διοικητικό Δίκαιο», ό. π., σημ. 24, σελ. 256.

²³ Βλ. Παπαχατζής Γ., «Σύστημα του ισχύοντος στην Ελλάδα Διοικητικού Δικαίου», Τόμος Α' και Β', έκτη έκδοση, Αθήνα 1983, σελ. 857.

²⁴ Βλ. Κόρσος Δ., «Διοικητικό Δίκαιο – Γενικό Μέρος», ό. π. σημ. 14, σελ. 459.

²⁵ Βλ. Παπαχατζής Γ., «Σύστημα του ισχύοντος στην Ελλάδα Διοικητικού Δικαίου», ό. π. σημ. 23, σελ. 857.

²⁶ Βλ. Τάχος Α., «Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο», ό. π. σημ. 15, σελ. 755-756

οικονομική ελευθερία των ιδιωτών²⁷, εφόσον απέβλεπε στην προστασία του δημοσίου συμφέροντος²⁸. Στις διοικητικές συμβάσεις διατηρούνται πάντοτε οι εκδηλώσεις της πολιτικής εξουσίας καθώς και οι ενέργειες αυτεπάγγελτης δράσης της δημόσιας διοίκησης²⁹.

1.1.2. Ιστορική εξέλιξη της θεωρίας των διοικητικών συμβάσεων

Η ανάπτυξη της διοικητικής σύμβασης πραγματοποιήθηκε παρά τους δισταγμούς ακόμα και τις αντιρρήσεις της επιστήμης. Σύμφωνα με τον Π. Δ. Δαγτόγλου³⁰ τα επιχειρήματα κατά της διοικητικής σύμβασης που η επιστήμη άρχισε να προβάλλει κατά το τέλος του 19^{ου} αιώνα ήταν κυρίως δύο: Κατά το ένα η σύμβαση θα *εδέσμευε υπερβολικά την διοίκηση*, αφού μονομερής υπαναχώρηση του συμβαλλομένου δεν είναι κατ' αρχήν δυνατή, εν αντιθέσει προς την (μονομερή) ανάκληση της (μονομερούς) διοικητικής πράξεως. Κατά το δεύτερο επιχείρημα, η διοικητική σύμβαση διευκολύνει ή και αποτελεί *άνιση μεταχείριση των πολιτών* εκ μέρους της διοικήσεως, που οφείλει να εφαρμόζει το νόμο εξίσου σε όλους τους πολίτες.

Στη χώρα μας οι αρχικές αντιρρήσεις της θεωρίας αφορούσαν κυρίως την διάκριση μεταξύ σύμβασης του διοικητικού δικαίου και σύμβασης του αστικού δικαίου³¹. Η διοικητική σύμβαση είναι δημιούργημα της επιστήμης του δημοσίου δικαίου, οι εκπρόσωποι της οποίας ερευνώντας το θέμα συνέβαλλαν στην εδραίωση της διοικητικής σύμβασης ως τρόπου δράσης της διοίκησης³². Ενώ η νομολογία³³ δεν αναγνώρισε για μεγάλο χρονικό διάστημα την ύπαρξη χωριστής ομάδας διοικητικών συμβάσεων και τήρησε διφορούμενη στάση³⁴, παρότι η γαλλική νομολογία και επιστήμη, από την οποία δέχεται επιρροές, έχει παραδεχτεί πριν από δεκάδες χρόνια και κατά τρόπο πάγιο έως σήμερα ότι η σύμβαση του διοικητικού δικαίου αποτελεί έννοια χωριστή και αυθύπαρκτη³⁵. Επίσης και οι Γερμανοί συγγραφείς, κυρίως οι νεότεροι, σχεδόν όλοι δέχονται ότι υπάρχει σαφής διάκριση μεταξύ των διοικητικών

²⁷ Βλ. άρθρο 5 παρ. 1 Συντάγματος.

²⁸ Βλ. ΣτΕ 3863/1978, 276/1986, 2674/1990.

²⁹ Βλ. Παπαχατζής Γ., «*Σύστημα του ισχύοντος στην Ελλάδα διοικητικού δικαίου*», ό. π. σελ. 859.

³⁰ Βλ. Δαγτόγλου Πρ. «*Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*», ό. π., σημ. 24, σελ. 255.

³¹ Βλ. Δαγτόγλου Πρ. «*Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*», ό. π., σημ. 24, σελ. 256.

³² Βλ. Γέροντας κ.λ., «*Διοικητικό Δίκαιο*», ό. π., σημ. 20, σελ. 259.

³³ Βλ. ΑΠ 104/1939, 447/1959.

³⁴ Βλ. Σκουρής Β., «*Διοικητικές Συμβάσεις και Δημόσια Έργα*», Β' έκδοση, εκδ. Σάκκουλα Θεσσαλονίκη, 1997, σελ. 44.

³⁵ Βλ. Παπαχατζής Γ., «*Σύστημα του ισχύοντος στην Ελλάδα Διοικητικού Δικαίου*», Τόμος Α' και Β', ό. π. σημ. 23, σελ. 862-863.

συμβάσεων και των μονομερών πράξεων της δημόσιας διοίκησης οι οποίες απαιτούν την συγκατάθεση του διοικούμενου³⁶.

Η διοικητική σύμβαση τείνει να εξελιχθεί σε εναλλακτική μορφή δράσης της διοίκησης σύμφωνα με τον ήδη από το 1976 γερμανικό Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας που στο άρθρο 9 χαρακτηρίζει «ως διοικητική διαδικασία τη δραστηριότητα των διοικητικών αρχών που έχει ως αντικείμενο, είτε την έρευνα των προϋποθέσεων, την προετοιμασία και την έκδοση ατομικής διοικητικής πράξης, είτε την κατάρτιση διοικητικής συμβάσεως» ενώ το άρθρο 54 παρέχει «την εξουσιοδότηση στις αρμόδιες διοικητικές αρχές αντί να εκδίδουν ατομικές πράξεις να συνάπτουν διοικητικές συμβάσεις με τους ιδιώτες, στους οποίους θα απηύθυναν τις διοικητικές πράξεις»³⁷.

Σήμερα αναγνωρίζεται γενικώς ότι οι διοικητικές συμβάσεις υπάρχουν και υπόκεινται σε ειδικούς κανόνες ως προς την κατάρτιση, το περιεχόμενο, την τροποποίηση, τη λύση και την εκτέλεσή τους³⁸.

Δεν είναι μικρή η σημασία και η σπουδαιότητα των διοικητικών συμβάσεων διότι οι συμβάσεις αυτές συνάπτονται από το κράτος (ή το ΝΠΔΔ) με ιδιώτες, φυσικά ή νομικά πρόσωπα ιδιωτικού ή και δημοσίου δικαίου. Σκοπός των συμβάσεων αυτών είναι η εξυπηρέτηση μεγάλων συμφερόντων του κοινωνικού συνόλου. Έτσι είναι π.χ. η διοικητική σύμβαση κατασκευής εθνικής οδού, ή διεθνούς αερολιμένος ή υπόγειου σιδηροδρόμου (μετρό) ή νοσοκομείου ή πανεπιστημίου κ.ά. οι οποίες συνδέονται στενά με το συμφέρον του κοινωνικού συνόλου. Το ίδιο συμβαίνει και με τις συμβάσεις παραχώρησης Δημόσιας Υπηρεσίας (αεροσυγκοινωνίες, υδρεύσεως, αστικών μεταφορών κ.ά.)³⁹. Με τη σύναψη των διοικητικών συμβάσεων το σύγχρονο κράτος και οι δημόσιοι οργανισμοί καλύπτουν τις ανάγκες τους σε ότι αφορά έργα υποδομής, προμήθειες αγαθών και υπηρεσίες. Έτσι το κράτος με την ευρεία του όρου έννοια μέσω του εφοδιασμού του με αγαθά και υπηρεσίες εξυπηρετεί παράλληλα και άλλους κρατικούς σκοπούς που άπτονται κυρίως της οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής⁴⁰.

³⁶ Βλ. Παπαχατζής Γ., «Σύστημα του ισχύοντος στην Ελλάδα Διοικητικού Δικαίου», ό. π., σημ. 23, σελ. 863.

³⁷ Βλ. Σκουρής Β., «Διοικητικές Συμβάσεις και Δημόσια Έργα», ό. π., σελ. 42.

³⁸ Βλ. Σκουρής Β., «Διοικητικές Συμβάσεις και Δημόσια Έργα», ό. π., σελ. 43-44.

³⁹ Βλ. Κόρσος Δ., «Διοικητικό Δίκαιο – Γενικό Μέρος», ό. π. σημ. 14, σελ. 460-461.

⁴⁰ Βλ. Κουτούπα-Ρεγκάκου Ευ., «Δημόσιες Συμβάσεις και Κοινοτικό Δίκαιο», ό. π. σελ. 30.

1.1.3. Δημόσιες συμβάσεις του δημοσίου και του ιδιωτικού δικαίου

Η συμβατική δραστηριότητα της διοίκησης εκδηλώνεται με τη σύναψη συμβάσεων με νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου ή ιδιώτες (φυσικά ή νομικά πρόσωπα). Οι συμβάσεις αυτές διακρίνονται σε συμβάσεις του ιδιωτικού δικαίου και σε συμβάσεις του δημοσίου δικαίου ή διοικητικές συμβάσεις⁴¹.

Η διάκριση αυτή έχει μεγάλη πρακτική σημασία τόσο από την άποψη του εφαρμοστέου δικαίου όσο και από την άποψη της δικαιοδοσίας των δικαστηρίων που καλούνται να επιλύσουν διαφορές που προκύπτουν από αυτές τις συμβάσεις⁴². Αν η σύμβαση χαρακτηριστεί ιδιωτικού δικαίου *οι διαφορές που τυχόν προκύπτουν είναι ιδιωτικές διαφορές και κατά το άρθρο 94 παρ. 2 του Συντάγματος η εκδίκασή τους ανήκει στη δικαιοδοσία των πολιτικών δικαστηρίων*. Αν πάλι η σύμβαση της διοίκησης κριθεί ως διοικητική τότε τυχόν διαφορά που θα προκύψει είναι διοικητική διαφορά και σύμφωνα με το άρθρο 94 παρ. 1 του Συντάγματος, η εκδίκασή της ανήκει στα τακτικά διοικητικά δικαστήρια⁴³ από 11/6/1985⁴⁴.

Στις συμβάσεις του *ιδιωτικού δικαίου* το συμβαλλόμενο κράτος ή άλλο ΝΠΔΔ βρίσκεται στο ίδιο δικαιοπρακτικό επίπεδο με τον αντισυμβαλλόμενο. Ενεργεί δηλαδή η διοίκηση κατά τη σύναψη αυτών των συμβάσεων ως ιδιώτης και κατά τους κανόνες του ιδιωτικού δικαίου⁴⁵. Στην κατηγορία αυτή ανήκουν οι συμβάσεις που συνάπτονται από το κράτος ή ΝΠΔΔ ή άλλα δημόσια νομικά πρόσωπα για την διαχείριση της ιδιωτικής περιουσίας τους. Στις συμβάσεις αυτές του ιδιωτικού δικαίου *«η Διοίκηση δεν τελεί ως φορέας δημόσιας εξουσίας εκφράζοντας εξουσιαστική βούληση αλλά ενεργεί ως απλός ιδιώτης»*. Η διοίκηση δηλαδή διαχειρίζεται την ιδιωτική της περιουσία ως *fiscus*⁴⁶. Τέτοιου είδους ιδιωτικές συμβάσεις είναι π.χ. η εκμίσθωση ακινήτου του δημοσίου, η μίσθωση κτιρίου για τη στέγαση δημόσιας υπηρεσίας, η σύμβαση πώλησης ακινήτου του δημοσίου κ. ά⁴⁷.

Έχει πλέον καταστεί σαφές ότι οι διοικητικές συμβάσεις ως χωριστή κατηγορία των νομικών πράξεων της διοίκησης αντιδιαστέλλονται από τις συμβάσεις που

⁴¹ Βλ. ΣτΕ 1664/2009.

⁴² Βλ. Ραΐκος Δ., «*Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων*», ό. π. σημ. 1, σελ. 14.

⁴³ Βλ. Κόρσος Δ., «*Διοικητικό Δίκαιο – Γενικό Μέρος*», ό. π. σημ. 25, σελ. 464.

⁴⁴ Βλ. άρθρο 9 § 1 του ν. 1406/1983 ημερομηνία ισχύος του νόμου.

⁴⁵ Βλ. Κόρσος Δ., «*Διοικητικό Δίκαιο.....*», ό. π. σημ. 25, σελ. 459.

⁴⁶ Βλ. Παπαχατζής Γ., «*Σύστημα του ισχύοντος στην Ελλάδα Διοικητικού Δικαίου*», ό. π., σημ. 23, σελ. 860.

⁴⁷ Βλ. Κόρσος Δ., «*Διοικητικό Δίκαιο.....*», ό. π. σημ. 25, σελ. 459.

καταρτίζονται μεταξύ της διοίκησης και ιδιωτών στα πλαίσια του ενοχικού δικαίου ιδιωτικές συμβάσεις⁴⁹.

Για τον χαρακτηρισμό μιας σύμβασης ως διοικητικής, με βάση τη νομολογία του ΣτΕ αλλά και τη κρατούσα άποψη στη θεωρία, πρέπει να συντρέχουν σωρευτικά⁵⁰ τα εξής κριτήρια: α) το οργανικό ή τυπικό κριτήριο, σύμφωνα με το οποίο απαιτείται τουλάχιστον ένα από τα συμβαλλόμενα μέρη να είναι το δημόσιο ή άλλο ΝΠΔΔ⁵¹ και β) το λειτουργικό ή ουσιαστικό κριτήριο, το οποίο αναλύεται ως εξής: αα) η διοικητική σύμβαση πρέπει να έχει σκοπό την εξυπηρέτηση άμεσου δημόσιου σκοπού εντασσόμενου στο πλαίσιο του δημοσίου συμφέροντος, όπως είναι η σύμβαση για την εκτέλεση έργου κατασκευής δημόσιας οδού⁵² και ββ) το καθεστώς εκτέλεσης της σύμβασης πρέπει να διέπεται από προνόμια και υποχρεώσεις, που να εξασφαλίζει στο αντισυμβαλλόμενο κράτος ή ΝΠΔΔ υπερέχουσα θέση έναντι του αντισυμβαλλόμενου ιδιώτη⁵³. Πρόκειται δηλαδή για εξαιρετικό νομικό καθεστώς που παρεκκλίνει από εκείνο του ιδιωτικού δικαίου, οι συμβάσεις του οποίου αποσκοπούν στην προστασία των συμφερόντων των συμβαλλομένων ιδιωτών⁵⁴. Για παράδειγμα μπορούμε να αναφέρουμε περιπτώσεις, όπως όταν πρόκειται για σύμβαση εκτέλεσης δημοσίου έργου αναγνωρίζεται στη διοίκηση η δυνατότητα να επεμβαίνει μονομερώς στον

⁴⁹ Βλ. Παπαχατζής Γ., «Σύστημα του ισχύοντος στην Ελλάδα Διοικητικού Δικαίου», ό. π., σημ. 23, σελ. 863.

⁵⁰ Βλ. ΑΕΔ 8, 10, 15/1992, 3/1993, 12/2007, 18/2009, 42/2011, ΣτΕ 898/1993, 2123/1994, 1031/1995, 821/2001 1731/2005 1110/2006, 962/2008, ΔΕφΠειρ Α 2814/2010.

⁵¹ Βλ. Τάχος Α., «Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο», ό. π. σημ. 15, σελ. 757. Βλ. και Ράϊκος Δ., «Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων», ό. π., σελ. 25, όπου αναφέρεται ότι: «Όταν η σύμβαση συνάπτεται με νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου λ.χ. δημόσια (ή δημοτική) επιχείρηση ή ανήκει στο δημόσιο ή σε ΝΠΔΔ δεν έχει το χαρακτήρα διοικητικής σύμβασης αλλά αποτελεί σύμβαση ιδιωτικού δικαίου. Ως εκ τούτου οι διαφορές κατά την εκτέλεση της σύμβασης δεν υπάγονται στην ακυρωτική δικαιοδοσία του Συμβουλίου της Επικρατείας ή των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων αλλά πρόκειται για ιδιωτικές διαφορές υπαγόμενες, κατά το άρθρο 94 παρ. 2 του Συντάγματος, στη δικαιοδοσία των πολιτικών δικαστηρίων».

⁵² Βλ. Τάχος Α., «Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο», ό. π. σημ. 15, σελ. 757, όπου αναφέρεται ότι: «Εάν κριθεί ότι η σύμβαση αποβλέπει κατά κύριο λόγο στο οικονομικό όφελος των συμβαλλομένων μερών αποβλέπει δηλαδή σε ταμειωτικό σκοπό για το κράτος ή άλλο ΝΠΔΔ τότε η σύμβαση είναι ιδιωτικού δικαίου, ανεξάρτητα από τους απώτερους στόχους κοινωφελούς κρατικής πολιτικής που τυχόν επιδιώκει», Βλ. και αποφάσεις ΣτΕ 3745/2009, 414/2011.

⁵³ Βλ. Ράϊκος Δ., «Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων», ό. π. σημ. 1, σελ. 24.

⁵⁴ Βλ. Κόρσος Δ., «Διοικητικό Δίκαιο – Γενικό Μέρος», ό. π., σελ. 468. Βλ. και νομολογία ΑΕΔ 10/1987, 10/1992, 10/2003, 12/2007, 18, 21/2009, ΣτΕ 4703/1987, 2540/1988, 3774/2003, 12/2013, 174/2014, ΔΕφαΘ 2907/2013, 613/2014., που κρίνεται ότι: «Η διοικητική σύμβαση διέπεται από το εξαιρετικό αυτό νομικό καθεστώς που αφορά είτε μονομερείς ρυθμίσεις από την δημόσια διοίκηση όπως π.χ. μονομερής τροποποίηση των όρων λειτουργίας παραχωρηθείσας δημόσιας υπηρεσίας, είτε περιλαμβάνει ρήτρες που αποκλίνουν από το κοινό δίκαιο, οι οποίες είτε προβλέπονται κανονιστικά και έχουν περιληφθεί στο περιεχόμενο της σύμβασης είτε προκύπτουν από τους όρους της οικείας διακήρυξης». Βλ. και Γέροντας κ.λ., «Διοικητικό Δίκαιο», ό. π., σημ. 20, σελ. 266.

συμβατικό δεσμό, δηλαδή να επιβάλλει την εκτέλεση νέων εργασιών που παρότι δεν προβλέπονται από την σύμβαση είναι όμως αναγκαίες για την πληρότητα του έργου, ή να μειώνει τις συμβατικές εργασίες, καθώς και να ασκεί έλεγχο στα εκτελούμενα έργα καθώς και στη λειτουργία της επιχείρησης του αναδόχου και τέλος να επιβάλλει σε βάρος του διοικητικές ποινές για μη εκπλήρωση ή πλημμελή εκπλήρωση των υποχρεώσεών του κ.ά.⁵⁵.

1.1.4. Τύπος και είδη των διοικητικών συμβάσεων

Ο τύπος της διοικητικής σύμβασης καθορίζεται τόσο από τις γενικές διατάξεις του αφορούν όλες τις διοικητικές συμβάσεις όσο και από τους κανόνες που αφορούν τη συγκεκριμένη σύμβαση κάθε φορά⁷³.

Στην περίπτωση που έχει συναφθεί συμφωνία με προφορικό χαρακτήρα μεταξύ Δημοσίου ή ΝΠΔΔ και ιδιωτικού φορέα δεν είναι δυνατή η διάγνωση του κανονιστικού καθεστώτος που διέπει αυτή αν δηλαδή διέπετε από το διοικητικό ή το ιδιωτικό δίκαιο εφόσον στην ίδια τη συμφωνία δεν μπορεί να διαπιστωθεί η πρόβλεψη ρητρών που αποκλίνουν από το κοινό δίκαιο ούτε να διερευνηθεί αν διέπετε από εξαιρετικό νομοθετικό ή συμβατικό καθεστώς. Επομένως η οικεία σύμβαση εντάσσεται στο χώρο του ιδιωτικού δικαίου και η ένδικη διαφορά που απορρέει από τη συμφωνία αυτή είναι ιδιωτική ανεξάρτητα αν έχει συναφθεί για την εκτέλεση έργου που απέβλεπε στην εξυπηρέτηση δημόσιου σκοπού⁷⁴.

Επομένως προκειμένου να χαρακτηριστεί η σύμβαση ως διοικητική σύμφωνα με τη νομολογία του Ανώτατου Ειδικού Δικαστηρίου⁷⁵, είναι απαραίτητος ο τύπος της έγγραφης συμφωνίας μεταξύ των συμβαλλομένων μερών.

Περαιτέρω στο άρθρο 22 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας ορίζεται ότι η διοικητική σύμβαση υποβάλλεται στον έγγραφο τύπο, εκτός αν ο νόμος ορίζει διαφορετικά. Για την κατάρτισή της, η πρόταση και η αποδοχή είναι δυνατόν να γίνονται με χωριστά έγγραφα⁷⁶. Επίσης και στον Κώδικα Δημοσίου Λογιστικού⁷⁷

⁵⁵ Βλ. Τομαράς Δ., «Οι Διοικητικές Συμβάσεις», 2^η έκδοση, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2015, σελ. 11-12.

⁷³ Βλ. Χρυσανθάκης Χ., «Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου», 2^η έκδοση, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2015, σελ. 143.

⁷⁴ Βλ. Ραϊκός Δ., «Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων», ό. π. σημ. 1, σελ. 25.

⁷⁵ ΑΕΔ 11, 12/2013 και ΑΕΔ 28/2001, 3/2012.

⁷⁶ Βλ. άρθρ. 22 του ΚΔΔ (Ν. 2190/1999).

⁷⁷ Βλ. άρθρο 80 του Ν. 2362/1995 «Περί Δημοσίου Λογιστικού, ελέγχου των δαπανών του κράτους και άλλες διατάξεις» ΦΕΚ Α' 247, (και άρθρο 130 Ν. 4270/2014).

ορίζεται για κάθε σύμβαση του δημοσίου που υπερβαίνει ορισμένο ανώτατο ποσό ή δημιουργεί υποχρέωση διαρκείας να υποβάλλεται στον έγγραφο τύπο⁷⁸.

Όσον αφορά τον τύπο της δημόσιας σύμβασης σύμφωνα με το ενωσιακό δίκαιο και κυρίως των οδηγιών περί δημοσίων συμβάσεων, η δημόσια σύμβαση είναι πάντοτε μια γραπτή συμφωνία και δεν νοείται προφορική σύμβαση⁷⁹.

Οι συνήθεις διοικητικές συμβάσεις είναι ετερογενείς δηλαδή συνάπτονται μεταξύ ενός ή περισσοτέρων φορέων δημόσιας διοίκησης και ιδιωτών καθώς υφίστανται και διοικητικές συμβάσεις με αντισυμβαλλόμενα μέρη δύο φορείς δημόσιας εξουσίας, όπως λ.χ. συμβάσεις μεταξύ δύο δήμων για την από κοινού εκτέλεση ενός έργου. Εν συνεχεία οι ετερογενείς συμβάσεις ανάλογα με το περιεχόμενό τους διακρίνονται σε ανταλλακτικές συμβάσεις και συμβάσεις συμβιβασμού⁸⁰.

Ανταλλακτικές συμβάσεις είναι οι ετερογενείς συμβάσεις στις οποίες μεταξύ της διοίκησης και του ιδιώτη συνομολογείται η ανταλλαγή παροχών. Σ' αυτή την κατηγορία ανήκουν η σύμβαση εκτέλεσης δημοσίων έργων, η σύμβαση κρατικών προμηθειών και υπηρεσιών, η σύμβαση παραχώρησης δημόσιας υπηρεσίας⁸¹.

Ανταλλακτικό χαρακτήρα έχουν μεταξύ άλλων και οι προγραμματικές και αναπτυξιακές συμβάσεις μεταξύ οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και οργανισμών του δημοσίου τομέα για τη μελέτη και εκτέλεση έργων ή προγραμμάτων ανάπτυξης μιας περιοχής και την παροχή υπηρεσιών κάθε είδους⁸².

Με τις συμβάσεις συμβιβασμού αίρεται νομική ή πραγματική αβεβαιότητα μεταξύ των συμβαλλομένων με αμοιβαίες υποχωρήσεις.

1.1.5. Η έννοια της «δημόσιας σύμβασης» στο ενωσιακό δίκαιο

Η έννοια της διοικητικής σύμβασης δεν ταυτίζεται με την έννοια της «δημόσιας σύμβασης» κατά το κοινοτικό δίκαιο. *Η «δημόσια σύμβαση» έχει ευρεία έννοια και περιλαμβάνει τόσο τη σύμβαση του διοικητικού δικαίου όσο και τη σύμβαση του ιδιωτικού δικαίου*⁸³. Ο όρος αυτός προέρχεται τόσο από το ενωσιακό δίκαιο όσο και

⁷⁸ Βλ. Κόρσος Δ., «Διοικητικό Δίκαιο – Γενικό Μέρος», ό. π. σημ. 25, σελ. 466.

⁷⁹ Βλ. Ραΐκος Δ., «Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων», ό. π. σημ. 1, σελ. 128.

⁸⁰ Βλ. Ραΐκος Δ., ό. π. σελ. 41.

⁸¹ Βλ. Χρυσανθάκης Χ., «Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου», ό. π. σημ. 69, σελ. 144-145.

⁸² Βλ. ΚΔΔ άρθρο 11 του Ν. 1416/1984, άρθρ. 35 ΠΔ 410/1995 (ΦΕΚ Α'231), άρθρ. 225 ΚΔΚ Ν.3463/2008 (ΦΕΚ Α'114).

⁸³ Βλ. Τάχος Α., «Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο», ό. π. σημ. 15, σελ. 759.

από το εθνικό δίκαιο μεταγραφής (Προεδρικά Διατάγματα) και συμπεριλαμβάνει συμβάσεις εκτέλεσης δημοσίων έργων, παροχής δημοσίων υπηρεσιών και προμήθειας αγαθών, ακόμα και αν δεν ανταποκρίνεται στο στενότερο όρο «διοικητική σύμβαση», που έχει υιοθετήσει η ελληνική νομολογία σε αντιδιαστολή με την «ιδιωτική σύμβαση»⁸⁴.

Το παράγωγο κοινοτικό δίκαιο για την προσέγγιση της έννοιας και υιοθετώντας το «λειτουργικό κριτήριο» για τον χαρακτηρισμό μιας σύμβασης ως δημόσιας καταλήγει με σκοπό τη θεραπεία αναγκών γενικού συμφέροντος να ρυθμίσει καταρχήν τρεις τύπους συμβάσεων δηλαδή τις *συμβάσεις προμηθειών*, τις *συμβάσεις δημοσίων έργων* και τις *συμβάσεις υπηρεσιών* με τις οδηγίες 93/36, 93/37, 93/38 και 92/50 της ΕΟΚ⁸⁵. Οι οδηγίες 93/38/ΕΚ και 92/50ΕΚ τροποποιήθηκαν από τις οδηγίες 98/4/ΕΚ και 97/52/ΕΚ και στη συνέχεια οι ίδιες και η 93/37ΕΚ τροποποιήθηκαν από τις οδηγίες 2004/18/ΕΕ και 2004/17/ΕΕ και τέλος από τις οδηγίες 2014/23/ΕΕ (παραχωρήσεις), 2014/24/ΕΕ (κλασικός τομέας) και 2014/25/ΕΕ (πρώην εξαιρούμενοι τομείς)⁸⁶.

Η έννοια των «δημοσίων συμβάσεων» προκύπτει έμμεσα αλλά σαφώς από τις διατάξεις του άρθρου 98 παρ. 1 περ. β' του Συντάγματος και του άρθρου 2 του εκτελεστικού Ν.3060/2002 για τον προληπτικό έλεγχο νομιμότητας που ασκεί το Ελεγκτικό Συνέδριο επ' αυτών. Ο όρος «δημόσιες συμβάσεις» έχει πλέον ρητά εισαχθεί στην εθνική νομοθεσία⁸⁷ που σχετίζεται με τις οικονομικές δραστηριότητες των μικρομεσαίων επιχειρήσεων (ΜΜΕ)⁸⁸. Στην έννοια της δημόσιας σύμβασης με μεταβλητή μάλλον νομική φύση υπάγονται και οι «Συμβάσεις Σύμπραξης» μεταξύ «Δημοσίων Φορέων» και «Ιδιωτικών Φορέων» για την εκτέλεση έργων ή την παροχή υπηρεσιών⁸⁹.

Ειδικότερα η νέα γενική οδηγία για τις δημόσιες συμβάσεις 2014/24/ΕΕ⁹⁰, η οποία κατάργησε την οδηγία 2004/18/ΕΚ από 18/4/2016 στο άρθρο 2 παρ. 1 περ. 5 ορίζει ότι «ως δημόσιες συμβάσεις νοούνται οι συμβάσεις εξ επαχθούς αιτίας οι οποίες

⁸⁴ Βλ. Ράϊκος Δ., «Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων», ό. π. σημ. 1, σελ. 9.

⁸⁵ Βλ. Τάχος Α., «Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο», ό. π. σημ. 15, σελ. 759.

⁸⁶ Βλ. Ράϊκος Δ., «Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων», ό. π. σημ. 1, σελ. 9-10.

⁸⁷ Βλ. άρθρ. 1 παρ. 2 και 3 του Ν. 3021/2002, άρθρ. 2 του Ν. 3310/2005 και άρθρ. 15 παρ. 2α, όπου «ορίζονται ως «δημόσιες συμβάσεις», όσες καταρτίζονται μεταξύ φυσικού προσώπου ή ΝΠΙΔ κα του Ελληνικού Δημοσίου ή άλλων νομικών προσώπων του «ευρύτερου δημόσιου τομέα», στον οποίο υπάγονται τόσο οι ΟΤΑ και τα λοιπά ΝΠΔΔ όσο και τα ΝΠΙΔ που ελέγχονται από το κράτος ή άλλα ΝΠΔΔ».

⁸⁸ Βλ. Τάχος Α., «Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο», ό. π. σημ. 15, σελ. 760.

⁸⁹ Βλ. Ν. 3389/2005 «Συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα», ΦΕΚ 232/Α'/22.9.2005, διαθέσιμο σε <https://www.e-nomothesia.gr/kat-demosia-dioikese/n-3389-2005.html>, (τελευταία πρόσβαση 30.8.2019).

⁹⁰ ΕΕΕΕ L 94/65/28.3.2014

συνάπτονται γραπτώς μεταξύ ενός ή περισσότερων οικονομικών φορέων και μιας ή περισσότερων αναθετουσών αρχών και έχουν ως αντικείμενο την εκτέλεση έργων την προμήθεια προϊόντων ή την παροχή υπηρεσιών»⁹¹.

Για την προσαρμογή της εθνικής νομοθεσίας στις διατάξεις των νέων οδηγιών για τις δημόσιες συμβάσεις εκδόθηκε ο Ν. 4412/2016⁹², ο οποίος στο άρθρο 2 παρ. 1 στοιχ. 1 περ. 5 ορίζει ότι *«ως δημόσιες συμβάσεις και ως συμβάσεις έργων, υπηρεσιών και προμηθειών νοούνται οι συμβάσεις εξ επαχθούς αιτίας οι οποίες συνάπτονται γραπτώς μεταξύ ενός ή περισσότερων οικονομικών φορέων και μιας ή ενός ή περισσότερων αναθετουσών αρχών/αναθετόντων φορέων αντίστοιχα και έχουν ως αντικείμενο την εκτέλεση έργων, την προμήθεια αγαθών ή την παροχή υπηρεσιών».*

Βάσει λοιπόν του ανωτέρω ορισμού της δημόσιας σύμβασης *«απαιτείται καταρχήν η ύπαρξη έγγραφης σύμβασης μεταξύ της αναθέτουσας αρχής και του οικονομικού φορέα».*

Επίσης προϋπόθεση για τον χαρακτηρισμό μιας συμφωνίας ως «δημόσιας σύμβασης» είναι να συνάπτεται εξ επαχθούς αιτίας. Η έννοια της επαχθούς αιτίας είναι σχέση ανταλλαγής και αντιστοιχεί στην υποχρέωση της αναθέτουσας αρχής να καταβάλει αμοιβή στον παρέχοντα για τις παρεχόμενες υπηρεσίες. Πρόκειται δηλαδή για σχέση με αμφοτεροβαρή χαρακτήρα, ο οποίος είναι απαραίτητος για την υπαγωγή της πράξης στις διατάξεις περί δημοσίων συμβάσεων⁹³.

Στο ίδιο άρθρο του Ν. 4412/2016 ορίζονται επίσης οι «αναθέτουσες αρχές», που νοούνται εκτός από το κράτος, τους ΟΤΑ και άλλα ΝΠΔΔ και νομικά πρόσωπα του ευρύτερου δημόσιου τομέα, τα οποία χαρακτηρίζονται από τις οδηγίες «οργανισμοί δημοσίου δικαίου», οι οποίοι α) έχουν συσταθεί με συγκεκριμένο σκοπό την κάλυψη αναγκών γενικού συμφέροντος και β) η δραστηριότητά τους χρηματοδοτείται κατά το μεγαλύτερο μέρος από το δημόσιο ή ΝΠΔΔ ή ΟΤΑ ή άλλον οργανισμό δημοσίου δικαίου ή η διαχείρισή τους υπόκειται σε έλεγχο ασκούμενο από τους οργανισμούς αυτούς ή το συλλογικό όργανο διοίκησης ή διεύθυνσης ή εποπτείας συγκροτείται από

⁹¹ Βλ. «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», διαθέσιμο σε <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=celex%3A32014L0024>, (τελευταία πρόσβαση 30.8.2019).

⁹² Βλ. Ν. 4412/2016, ΦΕΚ 147/τ. Α' 8.8.2016 «Δημόσιες Συμβάσεις Έργων, Προμηθειών και Υπηρεσιών (Προσαρμογή στις Οδηγίες 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ)».

⁹³ Βλ. Ράϊκος Δ., «Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων», ό. π. σημ. 1, σελ. 12.

μέλη την πλειοψηφία των οποίων διορίζει το δημόσιο ή ΝΠΔΔ ή ΟΤΑ ή άλλος οργανισμός δημοσίου δικαίου⁹⁴.

Ο όρος «οικονομικός φορέας» καλύπτει κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο ή δημόσιο φορέα ή ένωση αυτών των προσώπων ή και φορέων, συμπεριλαμβανομένων και των προσωρινών συμπράξεων επιχειρήσεων που προσφέρει στην αγορά εκτέλεση εργασιών ή έργου, προμήθεια προϊόντων ή παροχή υπηρεσιών⁹⁵.

1.2. Οι Οδηγίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης & η προσαρμογή τους στο εθνικό δίκαιο

1.2.1. Ιστορική εξέλιξη

Στις αρχές της δεκαετίας του 1970 οι κοινοτικές αρχές βρέθηκαν αντιμέτωπες με την αλλαγή του οικονομικού περιβάλλοντος που προκλήθηκε από την ύφεση της μεταπολεμικής ανάπτυξης σύμφωνα με τους δείκτες ανάπτυξης στις χώρες του ΟΟΣΑ, που είχαν υποχωρήσει κατά το ήμισυ.

Ενώ με τη συνθήκη της Ρώμης τα κράτη μέλη της ΕΚ είχαν αναλάβει την υποχρέωση της μη διακριτικής μεταχείρισης των φυσικών και νομικών προσώπων καθώς και των εμπορευμάτων λόγω εθνικότητας, στη συγκεκριμένη χρονική συγκυρία έπρεπε να επιλέξουν ανάμεσα στην τήρηση κατά γράμμα τόσο της Συνθήκης όσο και της Γενικής Συμφωνίας Δασμών και Εμπορίου (GATT) και την προστατευτική πολιτική της εγχώριας οικονομικής αγοράς, την οποία και ακολούθησαν. Έτσι, οι κοινοτικές αρχές οδηγήθηκαν στη θέσπιση ειδικών κανόνων προκειμένου να εξαλειφθούν οι εν λόγω πολιτικές⁹⁶.

Η ολοκλήρωση της ενιαίας εσωτερικής αγοράς έχει ως βασικό οικονομικό υπόβαθρο «το άνοιγμα της αγοράς των συμβάσεων του δημοσίου στον ενδοκοινοτικό ανταγωνισμό. Έχει διαπιστωθεί ότι το 15% - 20% της οικονομικής δραστηριότητας των κρατών μελών της ευρωπαϊκής Ένωσης προέρχεται από την κάλυψη των αναγκών των δημοσίων φορέων για έργα, υπηρεσίες και προμήθειες αγαθών»⁹⁷.

Ωστόσο μέχρι το 1992 μόνο το 2% των δημοσίων συμβάσεων ανετίθετο σε επιχειρήσεις άλλων κρατών μελών με αποτέλεσμα οι γενικές αρχές της Συνθήκης για

⁹⁴ Βλ. άρθρο 2 παρ. 1 στοιχ. 1 περ. 4 του Ν. 4412/2016.

⁹⁵ Βλ. άρθρο 2 παρ. 1 στοιχ. 1 περ. 11 του Ν. 4412/2016.

⁹⁶ Βλ. Κουτούπα-Ρεγκάκου Ευ., «Δημόσιες Συμβάσεις και Κοινοτικό Δίκαιο», ό. π. σημ.2, σελ. 48-49.

⁹⁷ Βλ. Ράϊκος Δ., «Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων», ό. π. σημ. 1, σελ. 93.

τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ) και κυρίως η ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων⁹⁸, η ελευθερία εγκατάστασης⁹⁹ και η ελευθερία παροχής υπηρεσιών¹⁰⁰, στις οποίες υπόκεινται οι αναθέσεις των συμβάσεων των δημοσίων αρχών των κρατών μελών, να μην αρκούν για την απελευθέρωση της αγοράς και το άνοιγμα των δημοσίων συμβάσεων στον ανταγωνισμό¹⁰¹.

Για το λόγο αυτό προκρίθηκε από τις κοινοτικές αρχές «η χρήση του ευέλικτου νομοθετικού εργαλείου των οδηγιών»¹⁰² για την εξειδίκευση και εφαρμογή τόσο των αρχών του πρωτογενούς ενωσιακού δικαίου καθώς και όσων απορρέουν από αυτές όπως είναι οι αρχές της ίσης μεταχείρισης, της αποφυγής των διακρίσεων, της αμοιβαίας αναγνώρισης, της αναλογικότητας και της διαφάνειας¹⁰³.

Η νομοθετική πρωτοβουλία της Κοινότητας άρχισε με τις οδηγίες «φιλελευθεροποίησης» 70/32/ΕΟΚ¹⁰⁴ και 71/304/ΕΟΚ¹⁰⁵ που αφορούσαν την κατάργηση των περιορισμών στον τομέα των δημοσίων προμηθειών και των δημοσίων έργων αντίστοιχα¹⁰⁶. Τον κορμό δε της κοινοτικής νομοθεσίας στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων αποτέλεσαν οι οδηγίες «συντονισμού», οι οποίες είναι η οδηγία 71/305/ΕΟΚ¹⁰⁷ «περί συντονισμού των διαδικασιών για τη σύναψη συμβάσεων δημοσίων έργων» και η οδηγία 77/62/ΕΟΚ¹⁰⁸ «περί συντονισμού των διαδικασιών συνάψεως συμβάσεων κρατικών προμηθειών», η οποία τροποποιήθηκε με την οδηγία του Συμβουλίου για τις δημόσιες προμήθειες 80/767/ΕΟΚ¹⁰⁹ προκειμένου να ενσωματώσει στο κοινοτικό δίκαιο τον κώδικα της GATT βάσει της συμφωνίας που συνήφθη από την Κοινότητα και τέθηκε σε ισχύ με τη απόφαση του

⁹⁸ Βλ. άρθρα 23 επ και 28 επ. ΣυνθΕΚ (νυν 28 επ. και 34 επ. ΣΛΕΕ).

⁹⁹ Βλ. άρθρα 43 επ. ΣυνθΕΚ (νυν 49 επ. ΣΛΕΕ).

¹⁰⁰ Βλ. άρθρα 49 επ. ΣΕΚ (νυν 56 επ. ΣΛΕΕ).

¹⁰¹ Βλ. Αλεξοπούλου Μ., «Δημόσιες Συμβάσεις Ενωσιακό Δίκαιο & ΠΟΕ», εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη Αθήνα, 2016, σελ. 19-20.

¹⁰² Οι οδηγίες για τις δημόσιες συμβάσεις αποτελούν ένα ρυθμιστικό πλαίσιο, το οποίο δεσμεύει καταρχήν, τα κράτη μέλη ως προς το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα, όπως ορίζεται στην διάταξη άρθρ. 288 της ΣΛΕΕ. Πρόκειται όμως για οδηγίες εναρμόνισης, όπως ρητά έχει κρίνει το ΔΕΚ, που έχουν εκδοθεί βάσει της ειδικής διαδικασίας του άρθρ. 114 ΣΛΕΕ (τ. άρθρ. 95 ΣΕΚ) και αποκτούν ιδιαίτερο δεσμευτικό αποτέλεσμα για τα κράτη μέλη, τα εθνικά δίκαια των οποίων μπορούν να αποκλίνουν μόνο υπό την τήρηση των όρων του άρθρ. 114 ΣΛΕΕ (βλ Μουκίου Χρ., «Διαφάνεια, Ακεραιότητα & Εντιμότητα στις Δημόσιες Συμβάσεις», ό. π. σημ. 3, υποσημ. 11, σελ. 149).

¹⁰³ Βλ. Ράικος Δ., «Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων», ό. π. σημ. 1, σελ. 95.

¹⁰⁴ Βλ. ΕΕ αριθ. L 13 της 19.01.1970, σελ. 1 επ.

¹⁰⁵ Βλ. ΕΕ αριθ. L 185 της 16.08.1971, σελ. 1 επ.

¹⁰⁶ Βλ. Κουτούπα-Ρεγκάκου Ευ., «Δημόσιες Συμβάσεις και Κοινοτικό Δίκαιο», ό. π. σημ. 2, σελ. 49.

¹⁰⁷ Βλ. ΕΕ αριθ. L 185 της 16.08.1971, σελ. 5 επ.

¹⁰⁸ Βλ. ΕΕ αριθ. L 13 της 15.01.1977, σελ. 1 επ.

¹⁰⁹ Βλ. ΕΕ αριθ. L 215 της 18.08.1980, σελ. 1 επ.

Συμβουλίου 80/271/ΕΟΚ¹¹⁰, λόγω των φιλελεύθερων διατάξεων που περιείχε, προκειμένου να εξασφαλίσει στους κοινοτικούς προμηθευτές και τα κοινοτικά προϊόντα παράλληλους ευνοϊκούς όρους πρόσβασης με τους όρους οι οποίοι παραχωρούνται στις επιχειρήσεις και τα προϊόντα των χωρών που είναι συμβαλλόμενα μέρη της GATT¹¹¹.

Στη Λευκή Βίβλο της Επιτροπής του 1985¹¹² για την ολοκλήρωση της ενιαίας αγοράς επισημάνθηκε ο σημαντικός ρόλος του τομέα των δημοσίων συμβάσεων για την ενιαία αγορά και προτάθηκαν πάνω από 300 νομοθετικά μέτρα με στόχο την κατάργηση των φυσικών, τεχνικών και φορολογικών φραγμών. Από το κείμενο της Λευκή Βίβλου διαφαίνονται οι κύριες αιτίες της αποτυχίας των προηγούμενων οδηγιών όπως είναι η κατάτμηση των συμβάσεων, πολύ υψηλά ανώτατα όρια που απέκλειαν τη συμμετοχή μικρών επιχειρήσεων, απουσία αποτελεσματικού ελέγχου, αδικαιολόγητος αποκλεισμός των επιχειρήσεων κοινής ωφελείας¹¹³.

Το Συμβούλιο εξέδωσε στη συνέχεια τις οδηγίες 88/295/ΕΟΚ¹¹⁴ για την τροποποίηση της οδηγίας 77/62/ΕΟΚ και 89/440/ΕΟΚ¹¹⁵ για την τροποποίηση της οδηγίας 71/305/ΕΟΚ, με τις οποίες επήλθαν καινοτομίες στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων μεταξύ των οποίων είναι οι συμβάσεις παραχώρησης που περιλαμβάνονται στις συμβάσεις δημοσίων έργων, η καθιέρωση συστήματος ενημέρωσης των συμμετεχόντων, η παράταση των προθεσμιών δημοσίευσης των προκηρύξεων, η υποχρέωση αιτιολογίας των αποφάσεων των αναθετουσών αρχών και η μείωση των συμβάσεων με απευθείας ανάθεση.

Επίσης με την οδηγία 90/531/ΕΟΚ¹¹⁶ ρυθμίστηκαν οι δημόσιες συμβάσεις στους τέσσερεις μεγάλους τομείς των τηλεπικοινωνιών, της ενέργειας, της προμήθειας ύδατος και των μεταφορών, οι οποίοι είχαν εξαιρεθεί από το πεδίο εφαρμογής των βασικών οδηγιών για τις συμβάσεις δημοσίων έργων και προμηθειών.

¹¹⁰ Βλ. ΕΕ αριθ. L 71 της 17.09.1980, σελ.44 επ., διαθέσιμο σε <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L:1980:071:FULL&from=EL>, (τελευταία πρόσβαση 02.09.2019).

¹¹¹ Βλ. Κουτούπα-Ρεγκάκου Ευ., «Δημόσιες Συμβάσεις και Κοινοτικό Δίκαιο», ό. π. σημ.2, σελ. 50-52.

¹¹² Βλ. COM (85) 310 τελικό 14.06.1985, διαθέσιμο σε <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:51985DC0310&qid=1568104919410&from=EL>, (τελευταία πρόσβαση 02.09.2019).

¹¹³ Βλ. Κουτούπα-Ρεγκάκου Ευ., «Δημόσιες Συμβάσεις ...», ό. π. σελ. 54.

¹¹⁴ Βλ. ΕΕ αριθ. L 127 της 20.05.1988, σελ. 1 επ.

¹¹⁵ Βλ. ΕΕ αριθ. L 210 της 21.07.1989, σελ. 1 επ.

¹¹⁶ Βλ. ΕΕ αριθ. L 297 της 29.10.1990, σελ. 1 επ.

Το 1992 εκδόθηκε η οδηγία 92/50/ΕΟΚ¹¹⁷ για το συντονισμό των διαδικασιών για τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων υπηρεσιών προκειμένου να ολοκληρωθεί η νομοθετική πρωτοβουλία της Κοινότητας και να επιτευχθεί τελικά το άνοιγμα στον ευρωπαϊκό ανταγωνισμό του τομέα των δημοσίων συμβάσεων¹¹⁸.

Η Επιτροπή θεώρησε ότι έπρεπε να κωδικοποιηθούν οι διατάξεις που ήταν διάσπαρτες στις αλληλέλληλες οδηγίες για λόγους νομικής ασφάλειας με αποτέλεσμα να εκδοθούν οι δύο ενοποιημένες οδηγίες 93/36/ΕΟΚ¹¹⁹ της 14^{ης} Ιουνίου 1993 «περί συντονισμού των διαδικασιών για τη σύναψη συμβάσεων δημοσίων προμηθειών» και 93/37/ΕΟΚ¹²⁰ της 14^{ης} Ιουνίου 1993 «περί συντονισμού των διαδικασιών για τη σύναψη συμβάσεων δημοσίων έργων». Επίσης την ίδια ημερομηνία εκδόθηκε και η οδηγία 93/38/ΕΟΚ¹²¹ «περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των τηλεπικοινωνιών», η οποία εκτός από τις συμβάσεις δημοσίων έργων και προμηθειών που κάλυπτε η οδηγία 90/531 καλύπτει και τις συμβάσεις υπηρεσιών¹²².

Επιπλέον το ευρωπαϊκό νομικό πλαίσιο για τις δημόσιες συμβάσεις συμπληρώνεται με τις οδηγίες 97/52/ΕΚ και 98/4/ΕΚ, οι οποίες εκδόθηκαν μετά την απόφαση του Συμβουλίου 94/800/ΕΚ¹²³, με την οποία κυρώθηκαν οι συναφθείσες από την Ευρωπαϊκή Κοινότητα (ΕΚ) Συμφωνίες του Παγκόσμιου Οργανισμού Εμπορίου (Π.Ο.Ε.), μεταξύ των οποίων περιλαμβάνεται η Συμφωνία περί Δημοσίων Προμηθειών¹²⁴ (Σ.Δ.Π.) του 1994, με σκοπό την αποφυγή διαφορετικών κανόνων σε ευρωπαϊκό και παγκόσμιο επίπεδο προκειμένου να μην υπάρξει διακριτική μεταχείριση μεταξύ των προσφερόντων επιχειρήσεων από την ευρωπαϊκή αγορά ή την αγορά των τρίτων χωρών¹²⁵.

Στη συνέχεια το 2004 οι τρεις κλασικές οδηγίες συντονισμού αντικαταστάθηκαν από την οδηγία 2004/18/ΕΚ¹²⁶ περί «συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών» (κλασική οδηγία), η οποία θεσπίζει διατάξεις ευρωπαϊκού συντονισμού των εθνικών διαδικασιών για τη σύναψη των εν

¹¹⁷ Βλ. ΕΕ αριθ. L 209 της 24.07.1992, σελ. 1 επ.

¹¹⁸ Βλ. Ράϊκος Δ., «Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων», ό. π, σελ. 95.

¹¹⁹ Βλ. ΕΕ αριθ. L 199 της 09.08.1993, σελ. 1 επ.

¹²⁰ Βλ. ΕΕ αριθ. L 199 της 09.08.1993, σελ. 54 επ.

¹²¹ Βλ. ΕΕ αριθ. L 199 της 09.08.1993, σελ. 84 επ.

¹²² Βλ. Κουτούπα-Ρεγκάκου Ευ., «Δημόσιες Συμβάσεις ...», ό. π. σελ. 56.

¹²³ Βλ. ΕΕ αριθ. L 336/1 της 23.12.1994.

¹²⁴ Government Procurement Agreement – G.P.A.

¹²⁵ Βλ. Βλ. Αλεξοπούλου Μ., «Δημόσιες Συμβάσεις Ενωσιακό Δίκαιο & ΠΟΕ», ό.π. σημ. 94, σελ. 20-24.

¹²⁶ Βλ. ΕΕ αριθ. L 134 της 30.04.2004, σελ. 114 επ.

λόγω δημοσίων συμβάσεων και εγγυάται το άνοιγμα των συμβάσεων αυτών στον ανταγωνισμό. Εκδόθηκε επίσης η οδηγία 2004/17/EK¹²⁷ περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών (οδηγία περί επιχειρήσεων κοινής ωφελείας), η οποία αντικατέστησε την οδηγία 93/38/ΕΟΚ και αφορά τους πρώην εξαιρούμενους τομείς.

Οι δημόσιες συμβάσεις προμηθειών και υπηρεσιών στον ιδιαίτερο τομέα της άμυνας και της ασφάλειας ρυθμίστηκε από τον ενωσιακό νομοθέτη με την οδηγία 2009/81/EK για το συντονισμό των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων έργων, προμηθειών και παροχής υπηρεσιών από αναθέτουσες αρχές ή αναθέτοντες φορείς στους τομείς της άμυνας και της ασφάλειας¹²⁸.

Οι προγενέστερες οδηγίες καταργήθηκαν από 18 Απριλίου 2016¹²⁹ και ειδικότερα η οδηγία 2004/17/EK αντικαταστάθηκε με την νέα τομεακή οδηγία 2014/25/ΕΕ¹³⁰ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26^{ης} Φεβρουαρίου 2014 «σχετικά με τις προμήθειες των φορέων που δραστηριοποιούνται στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών και την κατάργηση της οδηγίας 2004/17/EK», η οδηγία 2004/18/EK αντικαταστάθηκε με την οδηγία 2014/24/ΕΕ¹³¹ (κλασική οδηγία) του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26^{ης} Φεβρουαρίου 2014 «σχετικά με τις δημόσιες προμήθειες και την κατάργηση της οδηγίας 2004/18/EK», ενώ η οδηγία 2014/23/ΕΕ¹³² «σχετικά με την ανάθεση συμβάσεων παραχώρησης» εφαρμόζεται σε συμβάσεις που προκηρύσσονται ή ανατίθενται από 18 Απριλίου 2014, με περίοδο μεταφοράς από τα κράτη μέλη που λήγει στις 18 Απριλίου 2016¹³³.

1.2.2. Προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας

Από 8-8-2016 διέπει την εθνική έννομη τάξη ο Ν. 4412/2016¹³⁴, ο οποίος αποτελεί ένα συνεκτικό νομοθέτημα για τις δημόσιες συμβάσεις και εισάγει

¹²⁷ Βλ. ΕΕ αριθ. L 134 της 30.04.2004, σελ. 1 επ.

¹²⁸ Βλ. Ράϊκος Δ., «Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων», ό. π, σελ. 96.

¹²⁹ Βλ. άρθρ. 107 της οδηγίας 2014/25/ΕΕ και 91 της οδηγίας 2014/24/ΕΕ.

¹³⁰ Βλ. ΕΕ αριθ. L 94/243 της 28.03.2014.

¹³¹ Βλ. ΕΕ αριθ. L 94/65 της 28.03.2014.

¹³² Βλ. ΕΕ αριθ. L 94/1 της 28.03.2014.

¹³³ Βλ. άρθρ. 51 και 54 της οδηγίας 2014/23/ΕΕ.

¹³⁴ Βλ. Ν. 4412/2016 «Δημόσιες συμβάσεις Έργων, Προμηθειών και Υπηρεσιών - Προσαρμογή στις Οδηγίες 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ», ΦΕΚ Α' 147/8.8.2016.

νομοθετικές αλλαγές που βασίζονται στη μεταρρυθμιστική προσπάθεια του ενωσιακού νομοθέτη και κατ' επέκταση του εθνικού νομοθέτη. Με το νομοθέτημα αυτό εισάγονται στο εσωτερικό δίκαιο οι *διατάξεις των οδηγιών 2014/24/ΕΕ για τις δημόσιες συμβάσεις στο κλασικό τομέα και 2014/25/ΕΕ για τις συμβάσεις που συνάπτονται από φορείς στους εξαιρούμενους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών*. Επίσης τίθεται σε ισχύ και ο Ν. 4413/2016¹³⁵ που ενσωματώνει στο εθνικό δίκαιο την *Οδηγία 2014/23/ΕΕ σχετικά με την ανάθεση συμβάσεων παραχώρησης*.

Παρατηρώντας την ιστορική εξέλιξη της νομοθεσίας των δημοσίων συμβάσεων στη χώρα μας διαπιστώνουμε τον κύριο ρόλο που έπαιξε ο νόμος 1418/1984¹³⁶ «Δημόσια έργα και ρυθμίσεις συναφών θεμάτων», όπως τροποποιήθηκε και συμπληρώθηκε με το ΠΔ 609/1985 για την κατασκευή δημοσίων έργων και το ΠΔ 472/1985 για την σύνθεση επιτροπών ΜΕΕΠ και ΜΕΚ¹³⁷.

Αργότερα εκδόθηκε το ΠΔ 265/91¹³⁸ με σκοπό την προσαρμογή του εθνικού δικαίου περί δημοσίων έργων προς τις διατάξεις των οδηγιών 71/304, 71/305, 72/277 και 78/669 της ΕΟΚ, όπως συμπληρώθηκε με το ΠΔ 23/93¹³⁹, βάσει του οποίου η εθνική νομοθεσία (Ν. 1418/84) εξακολουθεί να ισχύει εφόσον δεν αντίκειται στις διατάξεις του ΠΔ 23/93 σύμφωνα με τη θεμελιώδη αρχή της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου έναντι του εθνικού¹⁴⁰.

Ακολουθεί η κωδικοποίηση της νομοθεσίας για την κατασκευή δημοσίων έργων με το Ν. 3669/2008¹⁴¹. Το συγκεκριμένο νομοθέτημα περιλαμβάνει όλες τις διατάξεις ανάθεσης και εκτέλεσης των συμβάσεων, τις διατάξεις περί εργοληπτικών επιχειρήσεων και Μητρώων, τις διατάξεις του ΠΔ 60/2007¹⁴², το οποίο ενσωματώνει την οδηγία 2004/18/ΕΚ για τις δημόσιες συμβάσεις κατά το μέρος που αυτές αφορούν

¹³⁵ Βλ. Ν. 4413/2016 «Ανάθεση και εκτέλεση συμβάσεων παραχώρησης – Εναρμόνιση με την Οδηγία 2014/23/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26^{ης} Φεβρουαρίου 2014 σχετικά με την ανάθεση συμβάσεων παραχώρησης ΕΕ L 94/1/28.3.2014 και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ Α' 148/8.8.2016.

¹³⁶ Βλ. Ν. 1418/1984 «Δημόσια έργα και ρυθμίσεις συναφών θεμάτων», ΦΕΚ 23/Α'/29.2.1984.

¹³⁷ Προγενέστερα νομοθετήματα σταθμοί στην νομοθεσία των δημοσίων συμβάσεων έργων είναι ο Ν. 5367/1932, το ΝΔ 1266/1972 «περί εκτελέσεως των δημοσίων έργων», όπως τροποποιήθηκε και συμπληρώθηκε με το ΠΔ 475/1976 και αργότερα με το ΠΔ 724/1979. Βλ. Σκουρής Β., «*Διοικητικές Συμβάσεις και Δημόσια Έργα*», ό. π. σημ. 38, σελ. 65.

¹³⁸ Βλ. ΠΔ 265/91 (ΦΕΚ Α' 99).

¹³⁹ Βλ. ΠΔ 23/93 «Προσαρμογή της Ελληνικής Νομοθεσίας για τα Δημόσια Έργα προς τις διατάξεις των οδηγιών 71/304, 71/305, 78/669, 89/440 και 89/665 της ΕΟΚ»

¹⁴⁰ Βλ. Σκουρής Β., ό. π., σελ. 241-243.

¹⁴¹ Βλ. Ν. 3669/2008 «Κύρωση της κωδικοποίησης της νομοθεσίας κατασκευής δημοσίων έργων» (ΚΔΕ ΦΕΚ Α' 116).

¹⁴² Βλ. ΠΔ 60/2007 ΦΕΚ Α' 64.

δημόσια έργα, διατάξεις για την προσωρινή δικαστική προστασία των διαγωνιζόμενων, ειδικές διατάξεις και τελικές – εξουσιοδοτικές διατάξεις.

Σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 377 παρ. 1 του Ν. 4412/2016 «καταργούνται οι διατάξεις του Ν. 3669/2008 πλην των άρθρων 80 έως 110 που παραμένουν σε ισχύ μέχρι την έκδοση του ΠΔ του άρθρου 83, από ισχύος του νόμου δηλαδή από 8.8.2016»¹⁴³.

Οι δημόσιες συμβάσεις μελετών διέπονται από το Ν. 3316/2005¹⁴⁴, ο οποίος ρυθμίζει τη σύναψη και εκτέλεση όλων των δημοσίων συμβάσεων για την εκπόνηση μελετών και παροχή λοιπών υπηρεσιών μηχανικού και άλλων ελευθέρων επαγγελματιών που εμπίπτουν καθ' ύλην στις οδηγίες 2004/18/EK και 2014/17/EK όταν οι μελέτες δεν παρέχονται από το προσωπικό της αναθέτουσας αρχής.

Ήδη από 8.8.2016 έχουν καταργηθεί οι διατάξεις του Ν. 3316/2005 με το άρθρο 377 του Ν. 4412/2016.

Οι συμβάσεις περί δημοσίων προμηθειών διέπονταν από τις διατάξεις του Ν. 1797/1988 «Προμήθειες του δημοσίου τομέα και ρυθμίσεις συναφών θεμάτων» και το ΠΔ 173/90 «Κανονισμός Προμηθειών Δημοσίου», όπως τροποποιήθηκε με το ΠΔ 137/91. Οι κοινοτικές οδηγίες ενσωματώθηκαν στο εσωτερικό δίκαιο με προεδρικά διατάγματα, τα οποία συμπλήρωναν ή τροποποιούσαν την εσωτερική νομοθεσία.¹⁴⁵

Όσον αφορά στις συμβάσεις προμηθειών ο Ν. 2286/1995¹⁴⁶ αποτελεί νόμο – πλαίσιο για τις κρατικές προμήθειες που περιλαμβάνει κάθε είδους αγαθών και ενεργούνται από το Δημόσιο, τους ΟΤΑ, τα ΝΠΔΔ, τις δημόσιες και παραχωρηθείσες επιχειρήσεις και οργανισμούς, τις τράπεζες που ανήκουν στο νομικό πρόσωπο του κράτους, τα κρατικά ΝΠΔ και τις επιχειρήσεις ή ενώσεις αυτών¹⁴⁷.

Επίσης όσον αφορά τις συμβάσεις προμηθειών που αφορούν την αγορά, μίσθωση και τη χρηματοδοτική μίσθωση αγαθών για το δημόσιο και ΝΠΔΔ διέπονται από το ΠΔ 118/2007¹⁴⁸, αν όμως οι συμβάσεις εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής των οδηγιών τότε ισχύουν για την εκτέλεσή τους οι διατάξεις του ΠΔ 60/2007 και

¹⁴³ Βλ. Ραΐκος Δ., «Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων», ό. π, σελ. 125-126.

¹⁴⁴ Βλ. Ν. 3316/2005 «Ανάθεση και εκτέλεση δημοσίων συμβάσεων εκπόνησης μελετών και παροχής συναφών υπηρεσιών και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ Α' 42.

¹⁴⁵ Βλ. Κουτούπα-Ρεγκάκου Ευ., «Δημόσιες Συμβάσεις ...», ό. π. σελ. 194.

¹⁴⁶ Βλ. Ν. 2286/1995 «Προμήθειες του Δημοσίου Τομέα και ρυθμίσεις συναφών θεμάτων», ΦΕΚ Α' 19.

¹⁴⁷ «Από την έναρξη ισχύος του Ν. 4412/2016 (8.8.2016) καταργήθηκαν οι διατάξεις του νόμου 2286/1995 πλην των παραγράφων 1 – 11 του άρθρου 2, που παραμένουν σε ισχύ για τις συμβάσεις που έχουν ενταχθεί στο Ενιαίο Πρόγραμμα Προμηθειών (ΕΠΠ) έτους 2014 και προηγούμενων ετών».

¹⁴⁸ «Κανονισμός Προμηθειών Δημοσίου», ΦΕΚ Α' 150.

συμπληρωματικά ισχύουν οι διατάξεις του ΠΔ 118/2007¹⁴⁹, του οποίου οι διατάξεις καταργούνται από 8.8.2016 με την έναρξη ισχύος του Ν. 4412/2016¹⁵⁰.

Ενοποιημένο όμως νομοθετικό πλαίσιο για τις δημόσιες συμβάσεις υπηρεσιών αποτέλεσε το ΠΔ 346/1998¹⁵¹, το οποίο ενσωμάτωσε στην ελληνική έννομη τάξη τις διατάξεις της Οδηγίας 92/50/ΕΟΚ. Ωστόσο καταργήθηκε με το άρθρο 77 του ΠΔ 60/2007 και εφόσον δεν έτυχε αντικατάστασης εφαρμόζονται αναλογικά για τις συμβάσεις παροχής υπηρεσιών οι διατάξεις του ΠΔ 118/2007 για τις δημόσιες προμήθειες, εφόσον οι διατάξεις του δεν αντίκεινται στις διατάξεις της οδηγίας 2004/18/ΕΚ. Δύναται όμως να εφαρμόζονται και οι διατάξεις των ΠΔ 60/2007 και ΠΔ 59/2007¹⁵².

Ήδη από 8.8.2016 όλες οι συμβάσεις παροχής υπηρεσιών διέπονται από τις διατάξεις του Ν. 4412/2016.

1.2.3. Εφαρμοστέα νομοθεσία επί των δημοσίων συμβάσεων και μέθοδοι ερμηνείας

Η νομική έννοια της δημόσιας σύμβασης (διοικητικής) βάσει των θεμελιωδών χαρακτηριστικών της είναι κοινή και στο πεδίο του ιδιωτικού δικαίου και στο πεδίο του διοικητικού δικαίου¹⁵³. Η δημόσια σύμβαση πέραν του χαρακτηρισμού της ως διοικητική ή μη κατά κύριο λόγο αποτελεί σύμβαση, η οποία επιτελεί τη συντονιστική λειτουργία της εναρμόνισης δύο βουλήσεων. Ως σύμβαση λοιπόν διέπεται από τις θεμελιώδεις νομικές έννοιες και τις γενικές αρχές που έχουν διατυπωθεί στις διατάξεις του Αστικού Κώδικα περί σύμβασεως και αφορούν κυρίως το τρόπο ερμηνείας των συμβάσεων αυτών σύμφωνα με «τα άρθρα 173, 200 και 288 ΑΚ», ιδιαίτερα την αρχή της καλής πίστης και των συναλλακτικών ηθών^{154 155}.

Εντούτοις η αρχή της καλής συναλλακτικής πίστης μεταφερόμενη στο διοικητικό δίκαιο απαιτείται να ρυθμιστεί σε συνδυασμό με τις αρχές του σύγχρονου διοικητικού δικαίου και ιδίως με την αρχή της προστασίας του συμφέροντος του κοινωνικού συνόλου. Όταν απαιτείται η ερμηνεία των δημοσίων συμβάσεων λόγω της ασαφώς

¹⁴⁹ Βλ. Ράϊκος Δ., ό. π, σελ. 121.

¹⁵⁰ Βλ. άρθρ. 377 παρ. 1 περ. 59 του Ν. 4412/2016.

¹⁵¹ Βλ. ΠΔ 346/1998 «Προσαρμογή της Ελληνικής Νομοθεσίας για τις δημόσιες συμβάσεις υπηρεσιών προς τις διατάξεις της Οδηγίας 92/50/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 18^{ης} Ιουλίου 1992», ΦΕΚ Α' 230.

¹⁵² Βλ. Ράϊκος Δ., ό. π, σελ. 127.

¹⁵³ Βλ. Κόρσος Δ., «Διοικητικό Δίκαιο – Γενικό Μέρος», ό. π. σημ. 25, σελ. 494.

¹⁵⁴ Βλ. Δαγτόγλου Πρ. «Γενικό Διοικητικό Δίκαιο», ό. π., σημ. 24, σελ. 262-263.

¹⁵⁵ Βλ. ΣτΕ 65/1944, 1093/2005, 3021/2005

διατυπωμένης βούλησης των μερών ή ακόμα και λόγω του ότι παρίσταται ανάγκη ερμηνείας συγκεκριμένης περίπτωσης πρέπει να αναζητείται η αληθινή βούληση των δικαιοπρακτούντων, όπως αυτή προκύπτει χωρίς προσήλωση στις λέξεις και θεωρούμενη κάτω από το πρίσμα των αρχών της αντικειμενικής καλής πίστης, δηλαδή των αντιλήψεων που επικρατούν στην κοινωνία για τη σωστή συμπεριφορά και την κρίση που αποδίδει ο μέσος έντιμος κοινωνικός άνθρωπος στους όρους της σύμβασης¹⁵⁶.

Οι θεμελιώδεις ερμηνευτικοί κανόνες των άρθρων 173 και 200 ΑΚ τυγχάνουν εφαρμογής τόσο στο στάδιο μετά τη σύναψη της σύμβασης όσο και στο προσυμβατικό στάδιο.

Στην περίπτωση όμως που υπάρχουν αναγκαστικοί κανόνες δικαίου που δίνουν ερμηνευτικά νόημα στη δήλωση βούλησης είτε της αναθέτουσας αρχής (δημόσιου φορέα) είτε του αντισυμβαλλόμενου της, υπερισχύουν των ανωτέρω διατάξεων του Αστικού Κώδικα, οι οποίες τότε έχουν μόνο συμπληρωματική εφαρμογή. Η συμπληρωματική ερμηνεία επιχειρείται όταν απαιτείται να ρυθμιστούν κενά της δημόσιας σύμβασης και στηρίζεται κυρίως στην αναζήτηση του πώς τα συμβαλλόμενα μέρη θα είχαν κατά τις αντιλήψεις της αντικειμενικής καλής πίστης, ρυθμίσει τα σημεία εκείνα της σύμβασης που παρουσιάζουν κενά. Η εν λόγω συμπληρωματική ερμηνεία έχει ως έρεισμα τη διάταξη του άρθρου 200 ΑΚ¹⁵⁷.

Οι δημόσιες συμβάσεις είναι πάντως δεσμευτικές όχι μόνο για τον ιδιώτη αλλά και για τη διοίκηση, ισχύει δηλαδή η δεσμευτική αρχή του ιδιωτικού δικαίου *pacta sunt servanda* και μόνο το σημαντικό δημόσιο συμφέρον μπορεί να δικαιολογήσει την παρέκκλιση της διοίκησης από τις συμβατικές της υποχρεώσεις¹⁵⁸.

Η νομολογία προσφεύγει συχνά στην επίκληση διατάξεων του Αστικού Κώδικα προκειμένου να αντιμετωπίσει ζητήματα που προκύπτουν στο πλαίσιο εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων¹⁵⁹.

Στην περίπτωση μεταβολής των συνθηκών μετά την κατάρτιση της δημόσιας σύμβασης και βάσει της διάταξης του άρθρου 388 ΑΚ, που προϋποθέτει μεταβολή των πραγματικών δεδομένων και των οικονομικών συνθηκών στις οποίες βασίστηκε η σύμβαση κατά τρόπο απρόβλεπτο, μπορεί να επέλθει αναπροσαρμογή ή λύση της

¹⁵⁶ Βλ. Κόρσος Δ., ό. π., σελ. 495-496.

¹⁵⁷ Βλ. Ράϊκος Δ., ό. π., σελ. 141-142.

¹⁵⁸ Βλ. Δαγτόγλου Πρ., ό. π., σελ. 279.

¹⁵⁹ «Το ΣτΕ με την απόφασή του 74/1992 «δέχτηκε την αναλογική εφαρμογή των άρθρων 200, 288 και 388 ΑΚ και στις διοικητικές συμβάσεις ως γενικών αρχών δικαίου». Βλ. Γέροντας κ.λ., ό. π., σελ. 330.

σύμβασης. Η ουσιώδης μεταβολή των συνθηκών δεν επιφέρει αυτομάτως ανατροπή της σύμβασης αλλά χορηγεί στον καθένα από τους συμβαλλόμενους το δικαίωμα να αξιώσουν την αναθεώρηση ή λύση της σύμβασης¹⁶⁰.

1.2.4. Η ερμηνεία των δημοσίων συμβάσεων βάσει του ενωσιακού δικαίου

Το ενωσιακό δίκαιο αποτελεί ανεξάρτητη έννομη τάξη και παράγει άμεσα αποτελέσματα με συνέπεια την υπεροχή του στις εθνικές νομοθεσίες των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η εν λόγω έννομη τάξη έχει εναρμονιστεί στα νομικά συστήματα των κρατών μελών και δεν είναι μόνο αυτά υποκείμενα αλλά και οι ιδιώτες υπήκοοί τους. Τα δικαιώματα των ιδιωτών που αντλούνται από το ενωσιακό δίκαιο εκτελούνται από τα εθνικά δικαστήρια στο πλαίσιο της έννομης προστασίας τους¹⁶¹.

Σύμφωνα με το άρθρο 291 παρ. 1 της ΣΛΕΕ οι εθνικές αρχές στις οποίες περιλαμβάνονται και τα δικαστήρια επιβάλλεται οι κανόνες που θεσπίζουν αλλά και ερμηνεύουν να είναι σύμφωνοι με τους κανόνες της ΕΕ.

Οι αρχές της μη διακριτικής μεταχείρισης και της αποτελεσματικότητας συνδέονται άμεσα με τη συνταγματικού χαρακτήρα αρχή της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου. Συνακόλουθα η συνύπαρξη της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου και της αρχής της θεσμικής αυτονομίας των κρατών μελών αντικαθρεπτίζει την ίδια τη φύση της Ευρωπαϊκής Ένωσης¹⁶².

Σύμφωνα με πάγια νομολογία του ΔΕΕ κάθε διάταξη της εσωτερικής νομοθεσίας ακόμα και αν είναι διοικητική, νομοθετική ή δικαστική πρακτική που έχει ως αποτέλεσμα την μείωση της αποτελεσματικότητας του ενωσιακού δικαίου είναι ασυμβίβαστη με τη φύση του δικαίου αυτού. Η διαπίστωση αυτή στηρίζεται τόσο στην αρχή της υπεροχής του ενωσιακού δικαίου όσο και στην αρχή της άμεσης ισχύος των κανόνων του¹⁶³.

Οι διατάξεις των οδηγιών των δημοσίων συμβάσεων έχουν σκοπό την οργάνωση των διαδικασιών ανάθεσης με ορθολογικό και διαφανή τρόπο καθώς επίσης και την αναγνώριση δικαιωμάτων στους ενδιαφερόμενους¹⁶⁴. Οι εθνικές διατάξεις λοιπόν

¹⁶⁰ Βλ. Δαγτόγλου Πρ., ό. π., σελ. 279.

¹⁶¹ Βλ. Κουτούπα-Ρεγκάκου Ευ., «Δημόσιες Συμβάσεις ...», ό. π., σελ. 200.

¹⁶² Βλ. Κουτούπα-Ρεγκάκου Ευ., «Δημόσιες Συμβάσεις ...», ό. π., σελ. 235.

¹⁶³ Βλ. Ράϊκος Δ., ό. π., σελ. 143.

¹⁶⁴ Βλ. Κουτούπα-Ρεγκάκου Ευ., ό. π., σελ. 199-201.

που διέπουν τις διαγωνιστικές διαδικασίες ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων και εκτέλεσης αυτών πρέπει να είναι σύμφωνες τόσο με τις διατάξεις του πρωτογενούς ευρωπαϊκού δικαίου όσο και του δευτερογενούς κυρίως των οδηγιών, σύμφωνα με τις οποίες πρέπει να ερμηνεύονται. Βασική ερμηνευτική αρχή αποτελεί η αρχή του ανταγωνισμού, η οποία αναγορεύεται από το ΔΕΕ. Χρησιμοποιώντας ως εργαλείο την αρχή του ανταγωνισμού οδηγούμαστε σε επίλυση διαφορών που προκύπτουν από τη σύγκρουση διατάξεων και σκοπών της νομοθεσίας περί δημοσίων συμβάσεων¹⁶⁵.

Τέλος όπως χαρακτηριστικά αναφέρεται στην πρώτη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας 2014/24/ΕΕ: «*Η ανάθεση δημοσίων συμβάσεων από τις αρχές των κρατών μελών ή εκ μέρους αυτών πρέπει να είναι σύμφωνη με τις αρχές της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ) και ιδίως με την αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων, την αρχή της ελευθερίας της εγκατάστασης και της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, καθώς και με τις αρχές που απορρέουν από αυτές, όπως είναι η αρχή της ίσης μεταχείρισης, η αρχή της αποφυγής διακρίσεων, η αρχή της αμοιβαίας αναγνώρισης, η αρχή της αναλογικότητας και η αρχή της διαφάνειας. Εντούτοις, για δημόσιες συμβάσεις που υπερβαίνουν ορισμένη αξία, είναι σκόπιμο να θεσπιστούν διατάξεις για τον συντονισμό των εθνικών διαδικασιών σύμβασης, ούτως ώστε να διασφαλίζεται ότι οι εν λόγω αρχές εφαρμόζονται στην πράξη και ότι οι δημόσιες συμβάσεις είναι ανοικτές στον ανταγωνισμό*»¹⁶⁶.

1.3. Οι γενικές αρχές που διέπουν το δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων

Ακρογωνιαίος λίθος για την λειτουργία της «κοινής αγοράς», η οποία λειτουργεί ως μέσο για την επίτευξη οικονομικών και πολιτικών στόχων σε έναν ενιαίο ευρωπαϊκό χώρο εκτός από τις κοινοτικές ελευθερίες που πηγάζουν από τις Συνθήκες, αποτελεί η αρχή του ελεύθερου και ανόθευτου ανταγωνισμού¹⁶⁷. Σύμφωνα με το άρθρο 26 παρ. 1 της ΣΛΕΕ «η ενιαία εσωτερική αγορά περιλαμβάνει ένα χώρο χωρίς εσωτερικά σύνορα μέσα στον οποίο εξασφαλίζεται η ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, των προσώπων, των υπηρεσιών και των κεφαλαίων σύμφωνα με τις

¹⁶⁵ Βλ. Ράϊκος Δ., ό. π., σελ. 146.

¹⁶⁶ Βλ. αιτιολογική σκέψη 1^η της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ, διαθέσιμο σε <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=celex%3A32014L0024>, (τελευταία πρόσβαση 02.09.2019).

¹⁶⁷ Βλ. Ράϊκος Δ., ό. π., σελ. 147-149.

διατάξεις αυτής της Συνθήκης»¹⁶⁸. Αναπόσπαστο μέρος της ελληνικής έννομης τάξης αποτελούν οι Συνθήκες βάσει του άρθρου 28 του Συντάγματος και έχουν αυξημένη τυπική ισχύ έναντι των κοινών νόμων.

Οι θεμελιώδεις αρχές της Συνθήκης καθώς και οι απορρέουσες από αυτές γενικές αρχές της ίσης μεταχείρισης, και της υποχρέωσης διαφάνειας βρίσκουν πεδίο εφαρμογής στον τομέα της σύναψης των δημοσίων συμβάσεων, όπως ρητά προβλέφθηκε για πρώτη φορά στο προϊσχύον νομικό καθεστώς του άρθρου 2 του ΠΔ 60/2007 σε εναρμόνιση της οδηγίας 2004/18/ΕΕ¹⁶⁹.

Στόχος των εν λόγω διατάξεων είναι η δέσμευση των αναθετουσών αρχών να ενεργούν με τέτοιο τρόπο ώστε να μην παραβιάζουν τις αρχές αυτές, οι οποίες ισχύουν ανεξάρτητα από το είδος ή την αξία της υπό ανάθεση σύμβασης με σκοπό την εξασφάλιση της βέλτιστης εξυπηρέτησης του δημοσίου συμφέροντος¹⁷⁰.

Στο πεδίο του δικαίου των δημοσίων συμβάσεων ο ελεύθερος και ανόθευτος ανταγωνισμός αποτελεί το έρεισμα του δικαίου και τη κατευθυντήρια αρχή των συμβάσεων του δημοσίου. Οι δημόσιες συμφωνίες για την εκτέλεση έργων, την προμήθεια αγαθών ή παροχή υπηρεσιών, που υπόκεινται σε ένα ειδικό νομικό καθεστώς, αποσκοπούν στην αποτελεσματικότητα του ανταγωνισμού προκειμένου οι φορείς να προμηθευτούν τα απαιτούμενα αγαθά ή τις υπηρεσίες με το μικρότερο δυνατό κόστος¹⁷¹.

Σύμφωνα με τη νομολογία του ΔΕΕ «η υποχρέωση της τήρησης της αρχής της ίσης μεταχείρισης ισοδυναμεί με την ίδια την ουσία των οδηγιών περί δημοσίων συμβάσεων, οι οποίες αποσκοπούν στην ανάπτυξη πραγματικού και ανόθευτου ανταγωνισμού καθώς και τα κριτήρια που διαλαμβάνονται για την σύναψη των δημοσίων συμβάσεων έχουν ως στόχο τη διασφάλιση ενός τέτοιου ανταγωνισμού¹⁷².

¹⁶⁸ Βλ. ΣΛΕΕ άρθρ. 26 παρ. 1 (πρώην άρθρ. 14 της ΣΕΚ), διαθέσιμο σε <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN>, (τελευταία πρόσβαση 02.09.2019).

¹⁶⁹ Βλ. αιτιολογικές σκέψεις 2, 8, 29, 31, 36 και 41 της οδηγίας 2004/18/ΕΕ, διαθέσιμο σε <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2004L0018:20080101:EL:PDF>, (τελευταία πρόσβαση 02.09.2019). Βλ. και άρθρο 3 του ΠΔ 60/2007.

¹⁷⁰ Βλ. Μουκίου Χρ., «Διαφάνεια ...», ό. π. σελ. 156-157.

¹⁷¹ Βλ. Βλ. Ράϊκος Δ., ό. π., σελ. 152.

¹⁷² ΔΕΚ απόφαση της 17.9.2002, υποθ. C – 513/99, Concordia Bus Finland, Συλλογή 2002, σελ. 1-72134, σκ.81.

Με το άρθρο 18 του Ν. 4412/2016¹⁷³, που ενσωμάτωσε τη νομολογία του ΔΕΕ καθώς και των ελληνικών Δικαστηρίων ρυθμίζεται η υποχρέωση των αναθετουσών αρχών να τηρούν τις γενικές αρχές του δικαίου των δημοσίων συμβάσεων.

Οι αναθέτουσες λοιπόν αρχές κατά τη σύναψη των δημοσίων συμβάσεων οφείλουν:

- *«να αντιμετωπίζουν τους οικονομικούς φορείς ισότιμα και χωρίς διακρίσεις,*
- *να ενεργούν με διαφάνεια και*
- *να τηρούν την αρχή της αναλογικότητας».*

Οι ανωτέρω αρχές αναφέρονται στη διάταξη της παραγράφου 1 του άρθρου 18 της οδηγίας 2014/24/ΕΕ (και άρθρ. 18 παρ.1 του Ν. 4412/2016), ο Έλληνας όμως νομοθέτης πρόσθεσε και τις εξής αρχές:

- *την αρχή της αμοιβαίας αναγνώρισης*
- *την αρχή της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος*
- *την αρχή της προστασίας των δικαιωμάτων των ιδιωτών*
- *την αρχή της ελευθερίας του ανταγωνισμού*
- *την αρχή της προστασίας του περιβάλλοντος και της βιώσιμης και αειφόρου ανάπτυξης.*

Επισημαίνεται επίσης, ότι ο σχεδιασμός μιας διαδικασίας ανάθεσης δεν επιτρέπεται να αποσκοπεί στην καταστρατήγηση των διατάξεων του νόμου ή τον τεχνητό περιορισμό του ανταγωνισμού.

Επιπλέον πρέπει να λαμβάνονται τα αναγκαία μέτρα, ώστε να διασφαλίζεται η αποτελεσματικότητα των διαδικασιών σύναψης των δημοσίων συμβάσεων και η χρηστή δημοσιονομική διαχείριση των πόρων που διατίθενται.

1.3.1. Η αρχή της ίσης μεταχείρισης ή της απαγόρευσης των διακρίσεων

Η αρχή της ίσης μεταχείρισης και της αποφυγής των διακρίσεων με βάση την εθνικότητα εμπεριέχεται στο άρθρο 10 της ΣΛΕΕ ενώ προσδιορίστηκε ειδικότερα ως έννοια με τη νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και ρητά περιλήφθηκε για πρώτη φορά στην Οδηγία 2004/18/ΕΚ¹⁷⁴.

¹⁷³ Βλ. Ράϊκος Δ./Βλάχου/Ευ. Σαββίδη Ευ., *«Δημόσιες Συμβάσεις Ν. 4412/2016- Ερμηνεία κατ' άρθρο»*, τόμος Ι, εκδ. Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2018, σελ. 140-143.

¹⁷⁴ Βλ. Κουλουμπίνη Ευ./Μάζος Ηλ./Κίτσος Ι., *«Δημόσιες Συμβάσεις Ν. 4412/2016 – Νομολογιακή Προσέγγιση & Πρακτική Εφαρμογή»*, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2019, σελ. 104.

Η «αρχή της ίσης μεταχείρισης των υποψηφίων» αποτελεί μια συγκεκριμένη εφαρμογή της «αρχής της ισότητας» που διατρέχει όλο το κοινοτικό δίκαιο¹⁷⁵ και χαρακτηρίζεται για το λόγο αυτό «Magna Charta» της επιδιωκόμενης οικονομικής ολοκλήρωσης¹⁷⁶.

Η νομολογία του ΔΕΕ επισημαίνει ότι «για την επίτευξη των κύριων σκοπών των κανόνων της Ένωσης περί δημοσίων συμβάσεων, που είναι η διασφάλιση της ελεύθερης κυκλοφορίας των υπηρεσιών και ο ελεύθερος και ανόθευτος ανταγωνισμός εντός όλων των κρατών μελών, το δίκαιο της Ένωσης εφαρμόζει μεταξύ άλλων την αρχή της ίσης μεταχείρισης των υποψηφίων που αποτελεί εφαρμογή της αναλογικής ισότητας και την οποία συνδέει με την υποχρέωση διαφάνειας»¹⁷⁷.

Η αρχή της ισότιμης μεταχείρισης των διαγωνιζομένων πρέπει να ισχύει σε όλα τα στάδια της διαδικασίας σύναψης της σύμβασης, δηλαδή τόσο κατά τη σύνταξη των όρων της διακήρυξης όσο και κατά την εκτέλεση της συναφθείσας σύμβασης, όπως επίσης και κατά το στάδιο του προσδιορισμού των κριτηρίων της σύμβασης και της εφαρμογής αυτών¹⁷⁸.

Έτσι το Ελεγκτικό Συνέδριο έχει αποφανθεί ότι οι αναθέτουσες αρχές είναι κατ' αρχήν ελεύθερες να διαμορφώνουν κατά την κρίση τους τους όρους της διακήρυξης καθορίζοντας τα κριτήρια ποιοτικής και ποσοτικής επιλογής λαμβάνοντας υπόψη τις εκάστοτε ανάγκες τους και τη φύση της σύμβασης για την επιλογή της βέλτιστης προσφοράς. Σε κάθε περίπτωση όμως τα θεσπιζόμενα κριτήρια καταλληλόλητας ή ανάθεσης πρέπει να είναι σχετικά με την ορθή και αποτελεσματική εκτέλεση της σύμβασης, να είναι συναφή ποσοτικά και ποιοτικά με το αντικείμενο αυτής και πρόσφορα για τους υποψήφιους. Οι περιορισμοί που τυχόν υπάρχουν στην προκήρυξη για την πρόσβαση στον διαγωνισμό πρέπει να δικαιολογούνται από επιτακτικό λόγο δημοσίου συμφέροντος και να αποδεικνύεται ότι ο λόγος για τον οποίο θεσπίστηκαν

¹⁷⁵ «Η απαγόρευση των διακρίσεων με βάση τη φυλετική ή εθνική καταγωγή κατά την παροχή αγαθών και υπηρεσιών -συμπεριλαμβανομένων και των δημοσίων συμβάσεων - επιβάλλεται και από την οδηγία 2000/43/ΕΚ για την εφαρμογή της ίσης μεταχείρισης μεταξύ προσώπων ανεξάρτητα από τη φυλετική ή εθνική τους καταγωγή (βλ. Ν. 4443/2016 ΦΕΚ Α' 232/9.12.2006 «Ενσωμάτωση της Οδηγίας 2000/43/ΕΚ περί εφαρμογής της αρχής της ίσης μεταχείρισης προσώπων ασχέτως φυλετικής ή εθνικής τους καταγωγής, της Οδηγίας 2000/78/ΕΚ για την διαμόρφωση γενικού πλαισίου για την ίση μεταχείριση στη απασχόληση και την εργασία και της Οδηγίας 2014/54/ΕΕ περί μέτρων που διευκολύνουν την άσκηση των δικαιωμάτων των εργαζομένων στο πλαίσιο της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων κ.λ.π.»).

¹⁷⁶ Βλ. Κουτούπα-Ρεγκάκου Ευ., ό. π., σελ. 220.

¹⁷⁷ Βλ. Ράϊκος Δ., ό. π., σελ. 181.

¹⁷⁸ Βλ. Κουλουμπίνη Ευ., κ. λ., «Δημόσιες Συμβάσεις Ν. 4412/2016», ό. π. σελ. 104.

ήταν απολύτως αναγκαίος για την αποτελεσματικότητα της σύμβασης και ότι δεν θα μπορούσε να περιοριστεί λιγότερο η ανάπτυξη του ανταγωνισμού¹⁷⁹.

Βάσει των αρχών της διαφάνειας και της ίσης μεταχείρισης οι όροι και οι λεπτομέρειες της διαδικασίας ανάθεσης πρέπει να διατυπώνονται με σαφήνεια, ακρίβεια και χωρίς αμφισημία στην προκήρυξη του διαγωνισμού διότι τούτο επιτρέπει στους μεν υποψήφιους να τους κατανοούν και να τους ερμηνεύουν με τον ίδιο τρόπο, στην δε αναθέτουσα αρχή να ελέγχει εάν όντως οι προσφορές των διαγωνιζομένων ανταποκρίνονται στα κριτήρια τα οποία διέπουν την υπό κατάρτιση σύμβαση¹⁸⁰. Η αναθέτουσα αρχή, προς διασφάλιση των ανωτέρω αρχών και προκειμένου να αποφευχθεί ο κίνδυνος να ενεργεί μεροληπτικά υπέρ συγκεκριμένου οικονομικού φορέα οφείλει να τηρεί αυστηρά τους όρους και τα κριτήρια που η ίδια έχει θέσει¹⁸¹.

Πάντως κατά πάγια νομολογία του ΔΕΕ ο κανόνας της ίσης μεταχείρισης απαγορεύει όχι μόνο τις εμφανείς διακρίσεις λόγω ιθαγένειας, αλλά και κάθε μορφή συγκαλυμμένης διάκρισης, η οποία με εφαρμογή άλλων κριτηρίων διάκρισης, καταλήγει στην πράξη στο ίδιο αποτέλεσμα¹⁸². Αυτή η έμμεση ή συγκαλυμμένη διακριτική μεταχείριση αποτελεί και την πιο συχνή παράβαση της αρχής της ισότητας στον τομέα της ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων¹⁸³.

1.3.2. Η αρχή της διαφάνειας

Η αρχή της διαφάνειας¹⁸⁴ που αποτελεί έκφραση της θεμελιώδους αρχής του ελεύθερου ανταγωνισμού και εξειδικεύεται μέσα από τη νομολογία του ΔΕΕ¹⁸⁵ ως η αρχή που συνίσταται στη διασφάλιση υπέρ όλων των ενδεχόμενων αναδόχων προσήκοντος βαθμού δημοσιότητας που καθιστά δυνατό το άνοιγμα της αγοράς στον

¹⁷⁹ Βλ. ΕλΣυν VI Τμήμα 608, 609/2018. Το Ελεγκτικό Συνέδριο έκρινε βάσει του Ν. 4412/2016 άρθρα 18 παρ. 1, 71, 75 παρ. 1, 2, 4 και 5, 78 παρ. 1, 80 παρ. 1, 3 και 5 και 130 παρ. 1 και 2 και το Μέρος II με τίτλο «Τεχνική ικανότητα» του Παραρτήματος XII.

¹⁸⁰ Βλ. Τομαράς Δ., «Οι Διοικητικές Συμβάσεις», ό. π. σελ. 41, ΣτΕ 214/2011, 3744/2014.

¹⁸¹ Βλ. αποφάσεις ΔΕΕ της 4.5.2017, Esaprojekt C-387/14, σκ. 36 και ΔΕΕ της 10.10.13, Manova C-336/12, σκ. 40.

¹⁸² Βλ. ΔΕΚ απόφαση της 28.6.2012, Georges Erny C-172/11, Συλλογή 1996, σελ. I-2617, σκ. 17.

¹⁸³ Βλ. Ράϊκος Δ., ό. π., σελ. 185.

¹⁸⁴ Βλ. Καραγιώργου Β., «Η αρχή της διαφάνειας στην ενωσιακή έννομη τάξη», εκδ. Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2013, σελ. 185, όπου αναφέρεται ότι: «Ειδική πτυχή της διαφάνειας αποτελεί η διασφάλιση της πρόσβασης στα έγγραφα, που στην ενωσιακή έννομη τάξη θεμελιώνεται στο άρθρ. 15 παρ. 3 της ΣΛΕΕ και άρθρ. 15 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων και συνδέεται στενά με την δημοκρατική αρχή και την αποτελεσματική εφαρμογή της στο τρόπο λειτουργίας των ενωσιακών οργάνων».

¹⁸⁵ Βλ. ΔΕΚ της 7.12.2000, C-324/1998 Telaustría Ventags GmbH.

ανταγωνισμό, ενώ αποβλέπει στον αμερόληπτο χαρακτήρα των διαδικασιών του διαγωνισμού¹⁸⁶.

Η αρχή της διαφάνειας αντιμετωπίζεται στο δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων ως απόρροια της αρχής της ίσης μεταχείρισης¹⁸⁷ και αποτελεί τη βάση των οδηγιών δημοσίων συμβάσεων προκειμένου να καθίσταται δυνατός ο έλεγχος της τήρησής της. Η υποχρέωση διαφάνειας έχει ως σκοπό να αποκλείσει τον κίνδυνο ευνοιοκρατίας και αυθαιρεσίας από μέρους της αναθέτουσας αρχής¹⁸⁸.

Σύμφωνα με την νομολογία του ΔΕΕ¹⁸⁹, «η αρχή της διαφάνειας πρέπει να εφαρμόζεται σε όλα τα στάδια της διαδικασίας ανάθεσης κυρίως δε στο στάδιο επιλογής των υποψηφίων ακόμη και αν δεν υπάρχει ειδική πρόβλεψη περί τούτου, ώστε να είναι δυνατή η πραγμάτωση της αρχής της παροχής ίσων ευκαιριών στους υποβάλλοντες προσφορά».

Σύμφωνα με την έννοια της αρχής της διαφάνειας συνεπάγεται ότι «όλοι οι όροι και οι λεπτομέρειες διεξαγωγής του διαγωνισμού πρέπει να είναι διατυπωμένοι με σαφήνεια, με ακρίβεια και χωρίς αμφισημία στην προκήρυξη του διαγωνισμού ή στα λοιπά τεύχη δημοπράτησης», ώστε αφενός, να παρέχουν σε όλους τους διαγωνιζόμενους τη δυνατότητα να κατανοούν το ακριβές περιεχόμενο των εν λόγω όρων και λεπτομερειών και να τους ερμηνεύουν με τον ίδιο τρόπο και αφετέρου να καθιστούν δυνατό το έλεγχο εκ μέρους της αναθέτουσας αρχής για το αν οι προσφορές των διαγωνιζομένων ανταποκρίνονται στα κριτήρια που διέπουν την εν λόγω σύμβαση.

Επίσης η αρχή της διαφάνειας θεμελιώνει την υποχρέωση της αναθέτουσας αρχής να ακολουθεί την ίδια ερμηνεία των κριτηρίων της ανάθεσης καθ' όλη τη διάρκεια της

¹⁸⁶ Βλ. «Περιβάλλον Δημόσιες συμβάσεις, Συνέδριο της Ένωσης Μελών ΝΣΚ και της ΕΑΑΔΗΣΥ 2014», εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2016, Εισήγηση Ευ. Κουλουμπίνη, σελ. 513.

¹⁸⁷ Βλ. αιτιολογική σκέψη 46 του προοιμίου της Οδηγίας 2004/18: «Προκειμένου να εξασφαλίζεται ο σεβασμός της αρχής της ίσης μεταχείρισης κατά τη διάρκεια της ανάθεσης συμβάσεων, ενδείκνυται να προβλεφθεί η παγιωμένη βάση νομολογίας υποχρέωση να διασφαλίζεται η απαραίτητη διαφάνεια ώστε να επιτρέπεται σε κάθε προσφέροντα να ενημερώνεται σε λογικά πλαίσια για τα κριτήρια και τους τρόπους που θα εφαρμόζονται για τον προσδιορισμό της από οικονομική άποψη πλέον συμφέρουσας προσφοράς. Εναπόκειται συνεπώς, στις αναθέτουσες αρχές να αναφέρουν τα κριτήρια ανάθεσης καθώς και τη σχετική στάθμιση που δίνεται σε καθένα από αυτά τα κριτήρια και τούτο εγκαίρως ώστε οι προσφέροντες να την γνωρίζουν για την κατάρτιση των προσφορών τους. Οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να εφαρμόζουν παρέκκλιση από την αναφορά της στάθμισης των κριτηρίων ανάθεσης σε πλήρως δικαιολογημένες περιπτώσεις, τις οποίες πρέπει να μπορούν να αιτιολογούν, όταν η στάθμιση αυτή δεν μπορεί να καταρτισθεί εκ των προτέρων, λόγω ιδίως της πολυπλοκότητας της σύμβασης. Στις περιπτώσεις αυτές πρέπει να αναφέρουν τη φθίνουσα σειρά σπουδαιότητας αυτών των κριτηρίων».

¹⁸⁸ Βλ. Μουκίου Χρ., ό. π. σελ. 151.

¹⁸⁹ Βλ. ΔΕΚ της 7.12.2000, C-324/1998 *Telaustria Ventags GmbH*.

διαδικασίας και να εφαρμόζει τα κριτήρια αντικειμενικά κατά την αξιολόγηση για όλους τους προσφέροντες¹⁹⁰.

Όπως έχει ήδη κριθεί από το Ελεγκτικό Συνέδριο «η διαφάνεια με την έννοια της δημοσιότητας αποσκοπεί στο άνοιγμα της ανταγωνιστικής διαδικασίας δημοσίων συμβάσεων σε όσο το δυνατόν περισσότερους ανταγωνιστές. Για το λόγο αυτό η διαφάνεια καταδεικνύεται ως προϋπόθεση για την ύπαρξη υγιούς ανταγωνισμού και αφορά όχι μόνο τη δημοσιότητα των όρων της διακήρυξης αλλά και τη διατύπωση την ερμηνεία και την εφαρμογή τους. Έτσι η αρχή της δημοσιότητας και της διαφάνειας επιβάλλουν σαφή και ακριβή μνεία των ελάχιστων όρων συμμετοχής στη διαγωνιστική διαδικασία στην ίδια τη διακήρυξη, χωρίς να αρκεί η παραπομπή μέσω της διακήρυξης σε διατάξεις της εθνικής νομοθεσίας»¹⁹¹.

Ειδικότερα κατά τη νομολογία του ανώτατου διοικητικού δικαστηρίου¹⁹² το κανονιστικό πλαίσιο που θέτει η διακήρυξη για την διεξαγωγή της διαδικασίας του διαγωνισμού ανάθεσης δημόσιας σύμβασης, δεσμευτικά τόσο για την αναθέτουσα αρχή όσο και για τους διαγωνιζόμενους, κατισχύει κάθε άλλης διάταξης που ρυθμίζει τα σχετικά ζητήματα με διαφορετικό τρόπο.

Σύμφωνα δε με την νομολογία των εθνικών δικαστηρίων «η αρχή της δημοσιότητας και της διαφάνειας κατά την ανάθεση δημοσίων συμβάσεων κατέχει τον κεντρικό και πρωτεύοντα στόχο που απορρέει από το παράγωγο ενωσιακό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων». Έτσι το Συμβούλιο της Επικρατείας με πολλές αποφάσεις του έχει κρίνει ότι «οι προσφέροντες έχουν υποχρέωση να προσκομίσουν μόνο τα απαιτούμενα από τη διακήρυξη πιστοποιητικά και οι αναθέτουσες αρχές δεν επιτρέπεται να αιφνιδιάζουν τους συμμετέχοντες υποχρεώνοντάς τους να προσκομίσουν άλλα δικαιολογητικά από αυτά που απαιτεί η διακήρυξη»¹⁹³.

Το Ελεγκτικό Συνέδριο ερμηνεύοντας συνδυαστικά τις διατάξεις του άρθρου 18 παρ. 1 με εκείνες των άρθρων 45 και 53 του Ν. 4412/2016 αλλά και σε συμφωνία με τις αρχές της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης και της διαφάνειας, οι οποίες διέπουν και τις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων, αποφάνθηκε σε διάφορες περιπτώσεις, ότι για να είναι νόμιμη η ανάθεση παροχής υπηρεσιών, από νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου σε τρίτους, απαιτείται να προκύπτουν με σαφήνεια από τα έγγραφα της σχετικής σύμβασης το είδος και η ποσότητα αυτών, καθώς και η

¹⁹⁰ Βλ. Ράϊκος Δ., ό. π., σελ. 176.

¹⁹¹ ΕΣ Τμήμα VI, απόφαση 294/2010

¹⁹² ΕΑ ΣτΕ 613/2009, 1314/2009, ΣτΕ 1502/2003.

¹⁹³ ΕΑ ΣτΕ 384/2015, 382/2015, 53/2011, ΣτΕ 3703/2010, 1616, 1619/2008.

προϋπολογιζόμενη δαπάνη της σύμβασης και η τεκμηρίωσή της. Με τον τρόπο αυτό θα αιτιολογείται επαρκώς η έκταση της δημοσιονομικής επιβάρυνσης του φορέα¹⁹⁴.

Η αρχή της διαφάνειας όπως και η αρχή της ίσης μεταχείρισης, χρησιμοποιήθηκε από το Δικαστήριο κυρίως προς συμπλήρωση των ρητών διατάξεων της Οδηγίας ή όταν ερμηνεύει τέτοιες ρητές διατάξεις¹⁹⁵.

1.3.3. Η αρχή της αναλογικότητας

Κατά πάγια νομολογία του ΔΕΕ η αρχή της αναλογικότητας συγκαταλέγεται στις γενικές αρχές του ενωσιακού δικαίου, όπως και οι αρχές της ίσης μεταχείρισης και της διαφάνειας¹⁹⁶. Ρητή αναφορά στην εν λόγω αρχή εισήχθη με την οδηγία 2014/24/ΕΕ.

Η έννοια της αρχής της αναλογικότητας έγκειται στο ότι ένα κράτος μέλος κατά τη διαδικασία επιλογής των προς λήψη μέτρων, οφείλει να επιλέγει αυτά που δημιουργούν τα μικρότερα προβλήματα και προκαλούν τους λιγότερους περιορισμούς στην άσκηση μιας ελευθερίας, προκρίνοντας εκείνα που θεωρεί αναγκαία, πρόσφορα και κατάλληλα για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού¹⁹⁷.

Δηλαδή η εν λόγω αρχή, σύμφωνα με την θεωρία του Διοικητικού δικαίου, «*επιτάσσει να μην υπερβαίνουν οι πράξεις των δημοσίων οργάνων (ενωσιακών και εθνικών) το πρόσφορο και αναγκαίο μέτρο για την επίτευξη των θεμιτών σκοπών που επιδιώκει η σχετική ρύθμιση. Βάσει αυτού εξυπακούεται ότι σε περίπτωση επιλογής ανάμεσα σε περισσότερα του ενός πρόσφορων μέτρων πρέπει να επιλέγεται το λιγότερο επαχθές και ότι τα μειονεκτήματα που προκαλούνται δεν πρέπει να είναι υπέρμετρα σε σχέση με τους επιδιωκόμενους σκοπούς*»¹⁹⁸.

Την αρχή της αναλογικότητας υποχρεούνται να τηρούν οι εθνικές αρχές και όταν ασκούν τη διακριτική τους ευχέρεια, κατά τη λήψη μέτρων εφαρμογής κανονιστικής ρύθμισης της Ένωσης¹⁹⁹.

Κατά την εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας απαιτείται η διερεύνηση α) της καταλληλότητας του μέτρου για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού, β) της αναγκαιότητάς του, υπό την έννοια ότι το κράτος μέλος δεν διαθέτει κανένα μέτρο

¹⁹⁴ Βλ. Κουλουμπίνη Ευ., κ. λ., «*Δημόσιες Συμβάσεις Ν. 4412/2016*», ό. π. σελ. 110.

¹⁹⁵ Βλ. Ράϊκος Δ./ Βλάχου Ευ./ Σαββίδη Ευ., «*Δημόσιες Συμβάσεις Ν. 4412/2016.....*», ό. π. σελ. 147.

¹⁹⁶ Βλ. Πρεβεδούρου Ε., «*Η αρχή της αναλογικότητας στη νομολογία του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων*», ΕΕΕυρΔ, 1997, σελ. 1 επ.

¹⁹⁷ Βλ. Κουλουμπίνη Ευ., κ. λ., «*Δημόσιες Συμβάσεις Ν. 4412/2016*», ό. π. σελ. 113.

¹⁹⁸ Βλ. Ράϊκος Δ., ό. π., σελ. 194.

¹⁹⁹ Βλ. Ράϊκος Δ. Βλάχου Ευ. Σαββίδη Ευ., «*Δημόσιες Συμβάσεις Ν. 4412/2016.....*», ό. π. σελ. 150.

λιγότερο περιοριστικό της εσωτερικής αγοράς και γ) της ισορροπίας μεταξύ του στόχου και του περιορισμού²⁰⁰.

Το Ελεγκτικό Συνέδριο αποφάνθηκε σε περίπτωση κριτηρίων επιλογής που είχαν τεθεί με διακήρυξη ότι δεν σχετίζονταν με την ορθή και αποτελεσματική εκτέλεση της συγκεκριμένης σύμβασης, δεν ήταν συναφή με το αντικείμενο αυτής, ούτε και πρόσφορα για την διακρίβωση της καταλληλότητας των υποψηφίων. Επομένως έκρινε ότι τα κριτήρια αυτά είχαν τεθεί στη διακήρυξη κατά παράβαση της αρχής της αναλογικότητας, ενώ περιόρισαν την ανάπτυξη του ανταγωνισμού στον διενεργηθέντα διαγωνισμό, εφόσον υποβλήθηκε μία και μόνο προσφορά²⁰¹.

1.3.4. Η αρχή της αμοιβαίας αναγνώρισης ή της ισοδυναμίας

Η αρχή της αμοιβαίας αναγνώρισης ή της ισοδυναμίας αποτελεί καρπό της νομολογίας του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης²⁰². Η έννοια της εν λόγω αρχής αποσαφηνίστηκε μέσω της πλούσιας νομολογίας, η οποία αφορά την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, των προσώπων και των υπηρεσιών. Σύμφωνα με την αρχή της αμοιβαίας αναγνώρισης, «ένα κράτος μέλος οφείλει να δέχεται τα προϊόντα και τις υπηρεσίες που παρέχονται από τους οικονομικούς φορείς άλλων κρατών μελών στο μέτρο που τα εν λόγω προϊόντα και υπηρεσίες πληρούν με ισοδύναμο τρόπο τους θεμιτούς στόχους τους οποίους επιδιώκει το κράτος μέλος προορισμού».

Επίσης η αρχή της αμοιβαίας αναγνώρισης έχει την έννοια ότι «το κράτος μέλος που πραγματοποιείται η υπηρεσία ή παρέχεται το αγαθό πρέπει να αποδέχεται τις τεχνικές προδιαγραφές, τους ελέγχους, τους τίτλους, τα πιστοποιητικά και τα προσόντα που απαιτούνται σε άλλο κράτος μέλος, στο μέτρο που αναγνωρίζονται ως ισοδύναμα με εκείνα που απαιτούνται από το κράτος μέλος που πραγματοποιείται η παροχή»²⁰³.

1.3.5. Η αρχή της προστασίας του δημόσιου συμφέροντος

Το δημόσιο συμφέρον αντιδιαστέλλεται παραδοσιακά από το ιδιωτικό συμφέρον, αποτελώντας μια από τις βάσεις διάκρισης της δημόσιας διοίκησης από την ιδιωτική,

²⁰⁰ Βλ. Κουλουμπίνη Ευ., κ. λ., *Δημόσιες Συμβάσεις Ν. 4412/2016* ..., ό. π. σελ. 28.

²⁰¹ Βλ. VII Τμήμα Ελεγκτικού Συνεδρίου Πράξεις 26, 27, 28/2018.

²⁰² Βλ. ΔΕΚ, C-120/78, Συλλογή 1979 00649, και ήδη άρθρο 18 της οδηγίας 2014/24/ΕΕ και άρθρο 18 παρ. 1 του Ν. 4412/2016.

²⁰³ Βλ. Ράϊκος Δ., ό. π., σελ. 194-195.

ενώ κίνητρο των διοικητικών οργάνων για την άσκηση της δραστηριότητας που προβλέπουν οι κανόνες δικαίου, είναι πάντοτε η άμεση ή έμμεση ικανοποίηση του δημοσίου συμφέροντος²⁰⁴.

Ειδικότερα στην ελληνική έννομη τάξη ο προσδιορισμός του δημοσίου συμφέροντος ανήκει κάθε φορά στο νομοθετικό όργανο το οποίο με τους κανόνες που θεσπίζει ρυθμίζει την οργάνωση και τη δράση της δημόσιας διοίκησης και καθορίζει τους σκοπούς που επιδιώκονται από αυτήν²⁰⁵.

Στη διάταξη του άρθρου 18 παρ. 1 του Ν. 4412/2016 αναφέρεται η υποχρέωση των οργάνων των αναθετουσών αρχών να μεριμνούν για την προστασία του δημοσίου συμφέροντος καθότι στοιχείο της δράσης των δημοσίων νομικών προσώπων είναι η θεραπεία του δημοσίου συμφέροντος, όπως αυτό εξειδικεύεται στις διατάξεις της ενωσιακής νομοθεσίας, του Συντάγματος και των κοινών νόμων (τυπικών νόμων και κανονιστικών διατάξεων)²⁰⁶.

1.3.6. Η αρχή της ασφάλειας δικαίου

Μια από τις βασικές αρχές σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο είναι η αρχή της ασφάλειας δικαίου ή νομικής ασφάλειας. Σε εθνικό επίπεδο η αρχή απορρέει από την έννοια του κράτους δικαίου, είναι συνταγματική αρχή και αποτελεί ένα από τα κυριότερα μέσα προστασίας του διοικούμενου. Κατά την εννοιολογική της προσέγγιση εκφράζει την σταθερότητα και την συνέπεια των ατομικών κανόνων δικαίου που θεσπίζουν τα όργανα του κράτους καθώς και την σταθερότητα και προβλεψιμότητα των νομικών και πραγματικών καταστάσεων που έχουν δημιουργηθεί²⁰⁷. Η αρχή της ασφάλειας δικαίου απορρέει από την γενικότερη αρχή της σταθερότητας δικαίου, που διέπει και την νομοθετική λειτουργία, η οποία δεν επιτρέπει την απρόβλεπτη και συχνή δυσμενή για τους διοικούμενους μεταβολή της νομοθεσίας²⁰⁸.

Σύμφωνα με τη νομολογία του ΔΕΕ η αρχή της ασφάλειας δικαίου περιλαμβάνεται στις γενικές αρχές του ενωσιακού δικαίου.

²⁰⁴ Βλ. «Περιβάλλον Δημόσιες συμβάσεις, Συνέδριο της Ένωσης Μελών ΝΣΚ και της ΕΑΔΗΣΥ»..., ό. π., σελ. 547.

²⁰⁵ Βλ. Σπηλιωτόπουλος Επ., «Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου...», ό. π. σελ. 81.

²⁰⁶ Βλ. Ράϊκος Δ./ Βλάχου Ευ. /Σαββίδη Ευ., «Δημόσιες Συμβάσεις Ν. 4412/2016...», ό. π. σελ. 152.

²⁰⁷ Βλ. Ράϊκος Δ., ό. π., σελ. 190-191.

²⁰⁸ Βλ. Σπηλιωτόπουλος Επ., «Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου», ό. π. σελ. 83-84.

Στο πεδίο ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης έχει την έννοια ότι σε περίπτωση που οι αναθέτουσες αρχές έχουν υιοθετήσει την πρακτική να θεωρούν μια παράλειψη ως ασήμαντη και επουσιώδη, δεν δύνανται μεταγενέστερα να μεταβάλλουν άποψη και να θεωρήσουν το συγκεκριμένο σφάλμα ότι είναι ουσιώδες και ότι συνιστά λόγο αποκλεισμού από μια διαδικασία ανάθεσης δημόσιας σύμβασης²⁰⁹.

1.3.7. Η αρχή της αντικειμενικότητας και της αμεροληψίας

Στην εθνική έννομη τάξη η αρχή της αμεροληψίας της διοίκησης ρητά πλέον αναφέρεται στο άρθρο 7 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας²¹⁰. Τα διοικητικά όργανα είτε είναι μονομελή είτε συλλογικά σύμφωνα με την γενική αρχή της αμεροληψίας πρέπει να παρέχουν εγγυήσεις για αμερόληπτη κρίση, ώστε να δημιουργείται στον διοικούμενο η πεποίθηση του αδιάβλητου της πράξης που εκδίδουν²¹¹.

Η αρχή της αντικειμενικότητας και της αμεροληψίας της αναθέτουσας αρχής είναι συνδεδεμένη με τις αρχές της διαφάνειας και της ίσης μεταχείρισης. Κάθε δημόσια σύμβαση έργου, προμήθειας ή υπηρεσίας πρέπει να καλύπτεται από διαφάνεια, ίση μεταχείριση και αμεροληψία από το προσυμβατικό στάδιο μέχρι την ολοκλήρωση της σύμβασης και την παράδοση του αγαθού ή την παροχή της υπηρεσίας.

Η αρχή της αμεροληψίας θεωρείται από το ΔΕΕ ότι πρέπει να χαρακτηρίζει όλη τη διαδικασία σύναψης δημοσίων συμβάσεων, η παράβαση της οποίας έχει συνέπειες στη νομιμότητα της διαδικασίας ανάθεσης αυτών²¹².

1.3.8. Η αρχή της υποχρεωτικής αιτιολογίας των αποφάσεων

Η δημόσια διοίκηση κατά τη δράση της ως αναθέτουσα αρχή έχει την υποχρέωση να αιτιολογεί τις αποφάσεις της για την ανάθεση δημοσίων συμβάσεων προκειμένου

²⁰⁹ Βλ. Ράϊκος Δ., ό. π., σελ. 192.

²¹⁰ Βλ. Ν. 2690/1999 άρθρ. 7, σύμφωνα με το οποίο «όλα τα διοικητικά όργανα, μονομελή ή συλλογικά, πρέπει να παρέχουν εγγυήσεις αμερόληπτης κρίσης κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους».

²¹¹ Σπηλιωτόπουλος Επ., «Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου», Τόμος Ι, έβδομη έκδοση, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα Αθήνα-Κομοτηνή, 1996, σελ. 134.

²¹² Βλ. Ράϊκος Δ., ό. π., σελ. 188.

να γνωρίζουν οι διαγωνιζόμενοι, κυρίως αυτοί των οποίων τα αιτήματα συμμετοχής απορρίφθηκαν, τους λόγους που οδήγησαν στην απόφαση. Η υποχρέωση αυτή βρίσκεται σε πλήρη συνάφεια με την αρχή της διαφάνειας που διέπει το δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων.

Σύμφωνα με το άρθρο 17 του ΚΔΔ/σίας²¹³ η αιτιολογία πρέπει να είναι επαρκής, σαφής και ειδική με την έννοια ότι στην απόφαση πρέπει να εκτίθενται με σαφήνεια και πληρότητα τα πραγματικά περιστατικά και οι νομικοί λόγοι που οδήγησαν την αναθέτουσα αρχή στη συγκεκριμένη απόφαση, καθώς επίσης και οι σκέψεις, βάσει των οποίων το διοικητικό όργανο προέβη στη συγκεκριμένη πράξη ή παράλειψη.

Για το λόγο αυτό η αναθέτουσα αρχή οφείλει να αιτιολογεί την απόφαση της για τη απόρριψη υποψήφιου ή προσφοράς που έχει κριθεί παραδεκτή σχετικά με τα χαρακτηριστικά στοιχεία και τα πλεονεκτήματα της επιλεγείσας προσφοράς.

Σύμφωνα με την πάγια νομολογία του ΔΕΕ κάθε απόφαση της αναθέτουσας αρχής που είναι αρνητική ή απορριπτική πρέπει να μπορεί να προσβληθεί με ένδικο βοήθημα και να παρέχει την δυνατότητα ελέγχου της νομιμότητά της σχετικά με το δίκαιο της Ένωσης. Επομένως η αναθέτουσα αρχή είτε με την ίδια την απόφαση είτε μεταγενέστερα μετά από αίτηση του ενδιαφερόμενου πρέπει να καθιστά γνωστούς τους λόγους της άρνησής της²¹⁴.

Τέλος κατά την εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου στο πλαίσιο της αρχής της χρηστής διοίκησης ρητά αναφέρεται «στο άρθρο 41 παρ. 2 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης «η υποχρέωση της διοίκησης να αιτιολογεί τις αποφάσεις της»²¹⁵.

1.3.9. Η αρχή της τυπικότητας στους δημόσιους διαγωνισμούς

Η αρχή της τυπικότητας διέπει γενικά τη διενέργεια των διαγωνισμών για την ανάθεση των δημοσίων συμβάσεων και κατά συνέπεια η αναθέτουσα αρχή θεσπίζοντας τους όρους της διακήρυξης, οι οποίοι δεσμεύουν κατ' αρχήν την ίδια που είναι υποχρεωμένη να μην παρεκκλίνει και να τους εφαρμόσει, ειδάλλως η πράξεις που εκδίδονται πάσχουν ακυρότητας. Το ίδιο ισχύει και για τους διαγωνιζόμενους οι

²¹³ Βλ. ΚΔΔ/σίας άρθρο 17 παρ. 2 (Ν. 2690/1999).

²¹⁴ Βλ. Ράϊκος Δ., ό. π., σελ. 189.

²¹⁵ Βλ. Άρθρο 41 παρ. 2 στοιχ. γ' του «Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης» (2010 C 83/02) διαθέσιμο σε <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0389:0403:EL:PDF>, (τελευταία πρόσβαση 02.09.2019).

οποίοι είναι υποχρεωμένοι να τηρούν πιστά τους εν λόγω όρους και οι προσφορές τους να είναι σύμφωνες προς αυτούς.

Κατά την νομολογία του ΣτΕ έχει κριθεί σύμφωνα με την αρχή της τυπικότητας ότι πρέπει να τηρούνται απαρέγκλιτα και οι τυπικοί όροι της διακήρυξης, οι οποίοι αποτελούν ουσιώδεις όρους της διακήρυξης καθώς η παράβασή τους συνεπάγεται το απαράδεκτο της προσφοράς του υποψήφιου²²⁰.

Η αρχή της τυπικότητας κατά τη διενέργεια των διαγωνισμών εξυπηρετεί τις ανάγκες της διαφάνειας, της αποφυγής του κινδύνου αλλοίωσης των προσφορών και της ευχερούς εξέτασης και αξιολόγησής τους, τυχόν δε μη συμμόρφωση προς τις απαιτήσεις της διακήρυξης επάγεται τον αποκλεισμό του διαγωνιζόμενου ακόμα και αν η οικεία προκήρυξη δεν αναγράφει ρητά τη συνέπεια αυτή. Τέτοια τυπικά στοιχεία μπορεί να είναι η συνεχής αρίθμηση των σελίδων των διαφόρων εγγράφων της προσφοράς ή η ορθή ταξινόμησή τους. Για το λόγο αυτό η αποκατάσταση σφαλμάτων, που αφορά την ταξινόμηση της προσφοράς από τον ίδιο τον διαγωνιζόμενο ή το νόμιμο εκπρόσωπό του μετά την κατάθεση της προσφοράς με επεμβάσεις επί των στοιχείων της, είναι ανεπίτρεπτο και επάγεται το απαράδεκτο της προσφοράς^{221 222}.

Ο αποκλεισμός του υποψήφιου, η προσφορά του οποίου δεν είναι σύμφωνη με τους όρους της προκήρυξης δεν υπόκειται στη διακριτική ευχέρεια της αναθέτουσας αρχής, η οποία είναι υποχρεωμένη να εκδώσει τη σχετική πράξη αποκλεισμού²²³.

1.3.10. Η αρχή της προστασίας του περιβάλλοντος και της βιώσιμης και αειφόρου ανάπτυξης.

Σε επίπεδο εθνικής έννομης τάξης «το Σύνταγμα κατοχυρώνει την προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος και ειδικότερα στο άρθρο 24 εισάγεται η έννοια «της αρχής της αειφορίας» ή «της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης»²²⁴.

Οι αναθέτουσες αρχές οφείλουν να τηρούν κατά τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων την αρχή της βιώσιμης και αειφόρου ανάπτυξης.

²²⁰ Βλ. ΣτΕ 1971, 1970, 1969/2013, ΕΑ ΣτΕ 689/2011, ΕΣ 2495/2009, 1949/2009.

²²¹ Βλ. ΣτΕ 1971, 1970, 1969/2013.

²²² Βλ. Ράϊκος Δ., ό. π., σελ. 195-196.

²²³ Βλ. ΣτΕ 2889/2011, ΕΑ ΣτΕ 228/2013.

²²⁴ Στο άρθρο 24 παρ. 1 του Συντάγματος ορίζεται μεταξύ άλλων ότι «Η προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος αποτελεί υποχρέωση του κράτους και δικαίωμα του καθενός. Για τη διαφύλαξή του το κράτος έχει υποχρέωση να παίρνει ιδιαίτερα προληπτικά ή κατασταλτικά μέτρα στο πλαίσιο της αρχής της αειφορίας.....».

Η τήρηση των περιβαλλοντικών διατάξεων του Συντάγματος και του ενωσιακού δικαίου απαιτείται κυρίως κατά την εκτέλεση εκείνων των δράσεων που αποβλέπουν στην οικονομική ανάπτυξη της χώρας, στις οποίες περιλαμβάνεται και η βελτίωση της ποιότητας ζωής των πολιτών μέσω του προγραμματισμού, της διαδικασίας επιλογής αναδόχου και της εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων (έργου κ.λ.π.)²²⁵.

Με την αρχή της αειφορίας τίθενται όρια στην οικονομική ανάπτυξη χάριν της προφύλαξης του φυσικού κεφαλαίου. Τα δημόσια έργα, όσο επιθυμητός και αν είναι ο αναπτυξιακός σκοπός τους είναι βιώσιμα μόνο εφόσον δεν προκαλούν κίνδυνο επιβλαβών επιπτώσεων στο περιβάλλον²²⁶.

Σύμφωνα με τη νομολογία του ΣτΕ, η οικονομική ανάπτυξη δεν επιτρέπεται να υπερβαίνει ορισμένα όρια, η υπέρβαση των οποίων δημιουργεί αβεβαιότητα ως προς τη δυνατότητα να συνεχιστεί και στο μέλλον η οικονομική πρόοδος. Οι οικονομικές δηλαδή δραστηριότητες δεν είναι επιτρεπτές εάν συνεπάγονται την κατασπατάληση των φυσικών πόρων και την υποβάθμιση του περιβάλλοντος σε τέτοιο βαθμό ώστε να διακυβεύεται η ισόρροπη ανάπτυξη για τις μελλοντικές γενιές²²⁷.

Σύμφωνα με τις σκέψεις 1 και 2 του προοιμίου της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ η ΕΕ κάνοντας μνεία της στρατηγικής «Ευρώπη 2020» αναθεωρεί και εκσυγχρονίζει τις ρυθμίσεις για τις δημόσιες συμβάσεις, υπό το πρίσμα μιας βιώσιμης ανάπτυξης, που διασφαλίζει την πιο αποδοτική χρήση των δημοσίων πόρων. Η περιβαλλοντική στόχευση είναι ιδιαίτερα ενισχυμένη στην συγκεκριμένη Οδηγία.

Η διάταξη της παρ. 2 του άρθρου 18 του Ν. 4412/2016, παρά το ότι έχει ενταχθεί στο άρθρο περί των γενικών αρχών, αποτελεί μια «οριζόντια ρήτρα», όπως συνηθίζεται να αποκαλείται με προέλευση από την Οδηγία 2014/24/ΕΕ, «η οποία περιλαμβάνει την επιβολή στα κράτη μέλη της υποχρέωσης να λάβουν κατάλληλα μέτρα για την εξασφάλιση της συμμόρφωσης προς τις υποχρεώσεις στους τομείς του περιβαλλοντικού, κοινωνικοασφαλιστικού και εργατικού δικαίου, όπως αυτό απορρέει από ενωσιακούς, εθνικούς και διεθνείς κανόνες»²²⁸.

²²⁵ Βλ. Ράϊκος Δ., ό. π., σελ. 573.

²²⁶ Βλ. Ράϊκος Δ./Βλάχου Ευ./Σαββίδη Ευ., «Δημόσιες Συμβάσεις Ν. 4412/2016...», ό. π. σελ. 153.

²²⁷ Βλ. Ολομ. ΣτΕ 613/2002, 3478/2000, 462/2010 κ.α.

²²⁸ Βλ. Προοίμιο Οδηγίας 2014/24/ΕΕ, σκ. 1, 2, 37, διαθέσιμο σε <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=celex%3A32014L0024>, (τελευταία πρόσβαση 16.9.2019).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ

2. Ο Ν. 4412/2016 και η προσαρμογή της Ελληνικής νομοθεσίας στις Οδηγίες 2014/24/ΕΕ & 2014/25/ΕΕ

Ο νόμος 4412/2016²²⁹ αποτελεί το προϊόν της ενσωμάτωσης στο εθνικό δίκαιο των δύο νέων ευρωπαϊκών οδηγιών 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ που αφορούν τις δημόσιες συμβάσεις. Εκτός από την μεταφορά των οδηγιών στην εθνική έννομη τάξη το εν λόγω νομοθέτημα εισάγει νέες μεταρρυθμίσεις και ταυτόχρονα αναμορφώνει το δίκαιο που διέπει τις διαδικασίες για τη σύναψη των δημοσίων συμβάσεων. Επίσης αποσκοπεί στην ενοποίηση του διάσπαρτου ρυθμιστικού πλαισίου για τις δημόσιες συμβάσεις τόσο σε επίπεδο ουσιαστικών κανόνων δικαίου όσο και προβλέψεων καλής διακυβέρνησης²³⁰.

2.1. Το αντικείμενο και το πεδίο εφαρμογής των διατάξεων του Ν. 4412/2016

Ο ν. 4412/2016 τυγχάνει εφαρμογής σε «αναθέτουσες αρχές», δηλαδή στο κράτος, τις αρχές τοπικής αυτοδιοίκησης, τους οργανισμούς δημοσίου δικαίου ή τις ενώσεις μιας ή περισσότερων από αυτές τις αρχές ή ενός ή περισσότερων από αυτούς τους οργανισμούς δημοσίου δικαίου καθώς και αναθέτοντες φορείς.

Στο άρθρο 1 προσδιορίζεται το αντικείμενο και το πεδίο εφαρμογής του νόμου 4412/2016. Όπως ορίζεται στην παράγραφο 2 ο εν λόγω νόμος θεσπίζει κανόνες δικαίου που αφορούν:

- α) τις διαδικασίες προγραμματισμού και σύναψης δημοσίων συμβάσεων και διαγωνισμών μελετών από αναθέτουσες αρχές, που υπάγονται στο πεδίο εφαρμογής του Βιβλίου Ι (άρθρα 3 έως 221), που προέρχονται από την ενσωμάτωση των διατάξεων της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ,
- β) τις διαδικασίες προγραμματισμού και σύναψης δημοσίων συμβάσεων και διαγωνισμών μελετών από αναθέτουσες αρχές και αναθέτοντες φορείς, που υπάγονται στο πεδίο εφαρμογής του Βιβλίου ΙΙ (άρθρα

²²⁹ Ν. 4412/2016 «Δημόσιες Συμβάσεις Έργων, Προμηθειών και Υπηρεσιών (Προσαρμογή στις Οδηγίες 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ)», ΦΕΚ Α' 147/8.8.2016.

²³⁰ Βλ. Ράϊκος Δ./Βλάχου Ευ./Σαββίδη Ευ., «Δημόσιες Συμβάσεις Ν. 4412/2016...», ό. π. σελ.2.

222 έως 338), που προέρχονται από την ενσωμάτωση των διατάξεων της Οδηγίας 2014/25/ΕΕ,

- γ) τη διακυβέρνηση, οι οποίοι εφαρμόζονται σύμφωνα με το Βιβλίο III (άρθρα 339 έως 344), τόσο από αναθέτουσες αρχές όσο και από αναθέτοντες φορείς και προέρχονται από την ενσωμάτωση διατάξεων των Οδηγιών 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ περί καλής διακυβέρνησης,
- δ) την έννομη προστασία κατά τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων, που υπάγονται στο πεδίο εφαρμογής του Βιβλίου IV (άρθρα 345 έως 374), το οποίο αποτελεί ενσωμάτωση των Οδηγιών 89/665/ΕΟΚ και 92/13/ΕΚ, καθώς και ειδικότερες συναφείς αμιγώς εθνικές διατάξεις και
- ε) τελικές διατάξεις του Βιβλίου V (άρθρα 375 έως 379).

Ρητά δε αναφέρεται στο άρθρο 1 παρ. 2 ότι οι διατάξεις του νόμου εφαρμόζονται καταρχήν σε όλες τις συμβάσεις «ανεξαρτήτως είδους και εκτιμώμενης αξίας αυτών», εκτός αν άλλως ορίζεται στις επιμέρους διατάξεις του. Η διάταξη αυτή σε συνδυασμό με τις διατάξεις των άρθρων 3 και 345, επεκτείνουν το πεδίο εφαρμογής:

- ❖ των δύο ουσιαστικών Οδηγιών σε όλες τις (δημόσιες) συμβάσεις ανεξαρτήτως εκτιμώμενης αξίας αυτών και
- ❖ της οικονομικής Οδηγίας²³¹ σε όλες τις συμβάσεις άνω των 60.000 ευρώ²³².

Από το πεδίο εφαρμογής του ο ν. 4412/2016 εξαιρούνται, όπως ρητώς αναφέρεται και στην οδηγία 2014/24/ΕΕ, ένα σύνολο υπηρεσιών, όπως είναι οι δημόσιες συμβάσεις με αντικείμενο τη διάθεση ή εκμετάλλευση δημόσιων δικτύων επικοινωνιών ή την παροχή στο κοινό μιας ή περισσότερων υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών, υπηρεσίες από επιχειρήσεις κοινής ωφελείας, καθώς και υπηρεσίες προμηθειών που αφορούν την εθνική άμυνα, συμβάσεις εργασίας και συμβάσεις σχετικά με έγγεια συμφέροντα²³³.

Στο άρθρο 2 παρ. 1 του παρόντος νόμου γίνεται διάκριση μεταξύ δύο κατηγοριών δημοσίων συμβάσεων, δηλαδή ανάμεσα σε αυτές των άνω των ορίων και εκείνων των κάτω των ορίων. Ως «δημόσιες συμβάσεις άνω των ορίων νοούνται οι δημόσιες συμβάσεις που δεν εξαιρούνται, βάσει των εξαιρέσεων που προβλέπονται στα άρθρα 7

²³¹ Η Οδηγία 89/665/ΕΟΚ αποτελεί τη λεγόμενη οικονομική Οδηγία, η οποία είχε ήδη ενσωματωθεί στο ελληνικό δίκαιο με τους ν. 2522/1997 και ν. 3886/2010.

²³² Βλ. Ράϊκος Δ./Βλάχου Ευ./Σαββίδη Ευ., «Δημόσιες Συμβάσεις Ν. 4412/2016...», ό. π. σελ.4.

²³³ Βλ. άρθρα 7 – 17 του Ν. 4412/2016.

έως 17 και 237 έως 252 του νόμου αυτού, και των οποίων η εκτιμώμενη αξία, εκτός φόρου προστιθέμενης αξίας (ΦΠΑ) είναι ίση ή ανώτερη από τα όρια της διάταξης των άρθρων 5 και 235²³⁴, αντίστοιχα, όπως ισχύουν κάθε φορά»²³⁵.

Στην περίπτωση δε των «δημοσίων συμβάσεων κάτω των ορίων νοούνται οι δημόσιες συμβάσεις που δεν εξαιρούνται, βάσει των εξαιρέσεων που προβλέπονται στα άρθρα 7 έως 17 και 237 έως 252 του νόμου αυτού, των οποίων η εκτιμώμενη αξία εκτός ΦΠΑ είναι κατώτερη από τα όρια της διάταξης των άρθρων 5 και 235», όπως ισχύουν κάθε φορά.

Κατά κανόνα όπως προκύπτει από το άρθρο 1 όλες οι διατάξεις του Ν. 4412/2016 εφαρμόζονται σε όλες τις συμβάσεις ανεξαρτήτως είδους και εκτιμώμενης αξίας αυτών, εκτός αν ρητά ορίζεται απόκλιση από αυτές, όπως π.χ. για ορισμένες συμβάσεις κάτω των ορίων της Οδηγίας. Αξίζει να σημειωθεί ότι το προγενέστερο καθεστώς της ελληνικής έννομης τάξης, κατ' εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου²³⁶ ρύθμιζε μόνο συμβάσεις άνω των «κατωφλίων», δηλαδή αυτές που υπερέβαιναν ένα συγκεκριμένο χρηματικό όριο. Ενώ τις συμβάσεις με χαμηλότερη αξία ρύθμιζαν κανόνες του εθνικού δικαίου²³⁷.

Η καθιέρωση κατώτατων ορίων («κατώφλια» - Thresholds) ήταν αποτέλεσμα της εφαρμογής των προηγούμενων Οδηγιών, γνωστών και ως «κοινοτικών κατωφλίων».

Η ενιαία ρύθμιση σε ένα νομοθέτημα τόσο για συμβάσεις άνω των ορίων της Οδηγίας όσο και για συμβάσεις με χαμηλότερη αξία πρώτη φορά πραγματοποιήθηκε με το νόμο 4281/2014²³⁹ και με τον παρόντα νόμο 4412/2016.

²³⁴ Στο άρθρο 5 του Ν.4412/2016 αναφέρονται «τα κατώτατα χρηματικά όρια της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ και στο άρθρο 235 αναφέρονται τα κατώτατα χρηματικά όρια της Οδηγίας 2014/25/ΕΕ».

²³⁵ Τα κατώτατα όρια αναθεωρούνται κάθε δύο χρόνια, αρχής γενομένης από την 1.1.2014 και με ισχύ από την 1^η Ιανουαρίου κάθε ζυγού έτους. Από 1.1.2020 έχουν αναθεωρηθεί δυνάμει του Κανονισμού 2019/1828 της Επιτροπής της 30.10.2019 για την τροποποίηση της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ και έχουν ως ακολούθως: για τις συμβάσεις προμηθειών και υπηρεσιών και διαγωνισμών μελετών, που συνάπτονται από κεντρικές κυβερνητικές αρχές, το καθορισθέν ποσό είναι 139.000 ευρώ, ενώ για τις δημόσιες συμβάσεις προμηθειών, υπηρεσιών και διαγωνισμών μελετών που συνάπτονται από μη κεντρικές αναθέτουσες αρχές το ποσό ανέρχεται σε 214.000 ευρώ. Για τις δημόσιες συμβάσεις έργων το καθορισθέν ποσό ανέρχεται 5.350.000 ευρώ, ενώ για συμβάσεις που αφορούν κοινωνικές και άλλες ειδικές υπηρεσίες, που περιλαμβάνονται στο Παράρτημα XIV του Προσαρτήματος Α' το ποσό ανέρχεται σε 750.000 ευρώ. Βλ. ΕΑΑΔΗΣΥ «Ενημέρωση για έκδοση των Κανονισμών (ΕΕ) που τροποποιούν τα κατώτατα όρια εφαρμογής των Οδηγιών 2014/24/ΕΕ, 2014/25/ΕΕ και 2014/23/ΕΕ», διαθέσιμο σε <https://www.eaadhsy.gr/index.php/category-articles-nomothesia/16-c-enosiako-dikaio/c-kanonismoi-ee/585-katotata-oria-ton-arthron-5-vivlio-i-kai-2>, (τελευταία πρόσβαση 4.3.2020).

²³⁶ Βλ. «ΠΔ 60/2007, ΠΔ 370/1995, ΠΔ 346/1998, ΠΔ 334/2000».

²³⁷ Βλ. «Ν. 3316/2005, ΠΔ118/2007, Ν.3669/2008».

²³⁹ Ο οποίος ουδέποτε εφαρμόστηκε λόγω των επανειλημμένων αναστολών του και τελικά καταργήθηκε.

Σε ορισμένες διατάξεις του ν. 4412/2016, που αφορούν τις συμβάσεις κάτω των ορίων περιλαμβάνονται διαφοροποιημένες ρυθμίσεις²⁴⁰, ενώ στο άρθρο 1 παρ. 3 προβλέπεται ότι ορισμένες διατάξεις εφαρμόζονται μόνο σε αυτές τις συμβάσεις²⁴¹.

Στο άρθρο 1 του ν. 4412/2016 επίσης ορίζεται ότι ορισμένες διατάξεις, οι οποίες αφορούν το στάδιο της εκτέλεσης των συναφθεισών συμβάσεων εφαρμόζονται μόνο σε ορισμένες κατηγορίες συμβάσεων (έργα, μελέτες, προμήθειες) συμπληρωματικά δε με τις γενικές διατάξεις του σταδίου εκτέλεσης²⁴².

Τέλος κατά τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων, οι οποίες υλοποιούνται ως «*Συμπράξεις Δημοσίου-Ιδιωτικού Τομέα (Σ.Δ.Ι.Τ.)*», σύμφωνα με το ν. 3389/2005²⁴³ εφαρμόζονται όλες οι διατάξεις του ν. 4412/2016 εκτός συγκεκριμένων διατάξεων του Μέρους Α΄ του Βιβλίου Ι. Ο λόγος της συγκεκριμένης εξαίρεσης των Σ.Δ.Ι.Τ. έγκειται στη σύνθετη τεχνική και χρηματοοικονομική τους λειτουργία και στην διαφοροποίηση σχετικά με την μελέτη, κατασκευή, χρηματοδότηση και λειτουργία των εκτελούμενων έργων και των παρεχόμενων υπηρεσιών²⁴⁴.

Για πρώτη φορά λοιπόν στο πεδίο εφαρμογής του ν. 4412/2016 υπήχθη το σύνολο των δημοσίων συμβάσεων και συμβάσεων που συνάπτουν οι αναθέτουσες αρχές και αναθέτοντες φορείς ανεξαρτήτως αξίας και κατηγορίας σύμβασης. Με το συγκεκριμένο νομοθέτημα τέθηκαν ενιαίοι κανόνες που ρυθμίζουν ιδιαίτερα το στάδιο της ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων²⁴⁵ με ρητή αναφορά στις αποκλίσεις από αυτούς που προβλέπονται από τις διατάξεις του νόμου αυτού.

Με τις διατάξεις του άρθρου 377 του ν. 4412/2016, όπου περιλαμβάνονται ρητά οι καταργούμενες διατάξεις που ίσχυαν πριν την ισχύ του νόμου και ήταν αντίθετες με τις διατάξεις αυτού, καθίσταται φανερή η κατεύθυνση του νομοθέτη προς την ομογενοποίηση, την ενοποίηση και απλοποίηση του νομικού πλαισίου των δημοσίων συμβάσεων με την αποφυγή αποσπασματικών ρυθμίσεων²⁴⁶. Πλην όμως με τη

²⁴⁰ Βλ. ιδίως τις διατάξεις των άρθρων «4 παρ. 7, 14 παρ. 2, 27 παρ. 5, 28 παρ. 8, 29 παρ. 8, 79 παρ. 2 και 4, 93 παρ. β, 107 παρ. 2, 108 παρ. 3, 116 παρ. 2 και 379 παρ. 7».

²⁴¹ Οι διατάξεις των άρθρων 116 έως 128 εφαρμόζονται αποκλειστικά στις δημόσιες συμβάσεις του Βιβλίου Ι κάτω των ορίων, ενώ οι διατάξεις των άρθρων 326 έως 333 εφαρμόζονται αποκλειστικά στις συμβάσεις του Βιβλίου ΙΙ κάτω των ορίων.

²⁴² Συγκεκριμένα οι διατάξεις των άρθρων 134 έως 181 «εφαρμόζονται στην εκτέλεση συμβάσεων έργων των Βιβλίων Ι και ΙΙ, των άρθρων 182 έως 199 στην εκτέλεση *εκπόνησης μελετών και παροχής τεχνικών και λοιπών συναφών επιστημονικών τεχνικών υπηρεσιών των Βιβλίων Ι και ΙΙ και των άρθρων 200 έως 220 εφαρμόζονται στην εκτέλεση συμβάσεων προμηθειών και γενικών υπηρεσιών των Βιβλίων Ι και ΙΙ, Βλ. άρθρο 1 παρ. 4, 5 και 6 του Ν. 4412/2016*».

²⁴³ Βλ. Ν.3389/2005 «Συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα» ΦΕΚ Α΄ 232/22.9.2005.

²⁴⁴ Βλ. αιτιολογική έκθεση του Ν. 4412/2016.

²⁴⁵ Βλ. Μέρος Α΄ των Βιβλίων Ι και ΙΙ.

²⁴⁶ Βλ. Ράϊκος Δ./Βλάχου Ευ./Σαββίδη Ευ., «*Δημόσιες Συμβάσεις Ν. 4412/2016...*», ό. π., σελ. 7.

διάταξη της παραγράφου 5 του οικείου άρθρου διατηρήθηκαν σε ισχύ εξουσιοδοτικές διατάξεις για την έκδοση Κανονισμών αναθέσεων σε ορισμένους φορείς²⁴⁷, καθώς επίσης παρασχέθηκε η εξουσιοδότηση να θεσπίζουν οι ίδιοι οι φορείς με τους οικείους κανονισμούς τους παρεκκλίσεις από την εθνική νομοθεσία δημοσίων συμβάσεων.

Η δυνατότητα αυτής της παρέκκλισης δίδεται με την προϋπόθεση να τηρείται σε κάθε περίπτωση η οικεία νομοθεσία της ΕΕ, η νομολογία του ΔΕΕ και η Ερμηνευτική Ανακοίνωση της Επιτροπής της 1.8.2006²⁴⁸. Βάσει της Ερμηνευτικής Ανακοίνωσης της Επιτροπής είναι υποχρεωτική η εφαρμογή από τις αναθέτουσες αρχές και στις συμβάσεις κάτω των ορίων των θεμελιωδών κανόνων της Συνθήκης, ήτοι των αρχών της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων²⁴⁹, του δικαιώματος εγκατάστασης²⁵⁰, της μη διάκρισης και της ίσης μεταχείρισης, της διαφάνειας, της αναλογικότητας και της αμοιβαίας αναγνώρισης²⁵¹.

2.2. Έννοιες και ορισμοί του Ν. 4412/2016

Το άρθρο 2 του νόμου 4412/2016 περιλαμβάνει τους ορισμούς τόσο της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ όσο και της Οδηγίας 2014/25/ΕΕ, καθώς και αμιγώς εθνικούς ορισμούς.

Σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 1 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ και άρθρο 1 της Οδηγίας 2014/25/ΕΕ, *«υποκείμενα των δημοσίων συμβάσεων είναι οι αναθέτουσες αρχές και οι αναθέτοντες φορείς»*. Η έννοια της αναθέτουσας αρχής αποτελεί «έννοια κλειδί για την εφαρμογή των κανόνων δικαίου που διέπουν τις δημόσιες συμβάσεις, εφόσον προσδιορίζει το εύρος εφαρμογής των ενωσιακών οδηγιών αναφορικά με το υποκείμενο»²⁵⁴.

Συγκεκριμένα ως «αναθέτουσες αρχές νοούνται το κράτος, οι αρχές τοπικής αυτοδιοίκησης, οι οργανισμοί δημοσίου δικαίου και οι ενώσεις μιας ή περισσότερων από αυτές τις αρχές ή ενός ή περισσότερων από αυτούς τους οργανισμούς δημοσίου

²⁴⁷ «Ελληνική Εταιρεία Συμμετοχών και Περιουσίας ΑΕ» και λοιπές θυγατρικές αυτής: «Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας», «Εταιρεία Ακινήτων Δημοσίου ΑΕ» και «Εταιρεία Δημοσίων Συμμετοχών ΑΕ». Επίσης «Ελληνικά Τουριστικά Ακίνητα ΑΕ».

²⁴⁸ Βλ. «Ερμηνευτική Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με το κοινοτικό δίκαιο που εφαρμόζεται στην ανάθεση συμβάσεων, οι οποίες δεν καλύπτονται ή καλύπτονται εν μέρει από τις Οδηγίες για τις δημόσιες συμβάσεις», ΕΕ C 179/2/1.8.2006, διαθέσιμο σε https://publications.europa.eu/el/search-results?p_p_id=portal2012searchExecutor_WAR_portal2012portlet_INSTANCE_q8EzsBteHybf&p_p_lifecycle=1&p_p_state=nor, (τελευταία πρόσβαση 16.9.2019).

²⁴⁹ Άρθρο 34 της ΣΛΕΕ.

²⁵⁰ Άρθρο 49 της ΣΛΕΕ.

²⁵¹ Βλ. Ράϊκος Δ./Βλάχου Ευ./Σαββίδη Ευ., «Δημόσιες Συμβάσεις Ν. 4412/2016...», ό. π., σελ. 8.

²⁵⁴ Βλ. Ράϊκος Δ., ό. π., σελ. 198.

δικαίου»²⁵⁵. Το πεδίο εφαρμογής της Οδηγίας σχετικά με τα υποκείμενα δεν έχει μεταβληθεί σε σχέση με το προγενέστερο καθεστώς.

Οι έννοιες της «αναθέτουσας αρχής» και του «οργανισμού δημοσίου δικαίου» στο νομικό σύστημα του ενωσιακού δικαίου αποτελούν αυτοτελείς νομικές έννοιες και ως τέτοιες ερμηνεύονται από το ΔΕΕ βάσει λειτουργικών κριτηρίων.

Η έννοια «αναθέτουσα αρχή» στο πεδίο του δικαίου των Οδηγιών για τις δημόσιες συμβάσεις έχει το ίδιο νόημα για όλα τα κράτη μέλη, το οποίο δεν αντιστοιχεί αναγκαστικά στην έννοια της «δημόσιας διοίκησης» ή του «δημόσιου τομέα», που έχει προσδιορίσει ξεχωριστά κάθε εθνική έννομη τάξη για τα εντασσόμενα στο χώρο του δημοσίου δικαίου νομικά πρόσωπα.

Όσον αφορά δε την ελληνική έννομη τάξη, αναθέτουσες αρχές δεν είναι μόνο οι οργανικές μονάδες που απαρτίζουν την κλασική δημόσια διοίκηση, δηλαδή το κράτος και τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, αλλά και άλλες οργανικές μονάδες που εντάσσονται σε οργανισμούς, οι οποίοι κατά κύριο λόγο αποτελούν προέκταση του κράτους και η αποστολή τους εμπίπτει στις αρμοδιότητες της δημόσιας διοίκησης με την ευρεία έννοια του όρου και την εκπροσωπούν με διάφορες μορφές²⁵⁶.

Η έννοια των «κεντρικών κυβερνητικών αρχών» παραπέμπει στον κατάλογο με τις αναθέτουσες αρχές του Παραρτήματος Ι του Προσαρτήματος Α' του ν. 4412/2016. Η σχετική απαρίθμηση των αναθετουσών αρχών είναι αποκλειστική σε αντιδιαστολή με το προγενέστερο καθεστώς που αναφερόταν ο όρος «ενδεικτικά» στο Παράρτημα του ΠΔ/τος 60/2007 καθώς επίσης επισημαίνεται ότι δεν υπήρχε αντίστοιχος ορισμός στο ίδιο ΠΔ.

Οι λειτουργούσες δε σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο «μη κεντρικές αναθέτουσες αρχές»²⁵⁷ ορίζονται ρητά στο άρθρο 2 του νόμου, για τις οποίες ισχύουν υψηλότερα χρηματικά όρια προϋπολογισμού για να χαρακτηριστούν ως άνω των ορίων. Πρόκειται για νέο ορισμό εφόσον δεν υπήρχε αντίστοιχος στο προγενέστερο καθεστώς. Ο εν λόγω διαχωρισμός αποσκοπεί στην εφαρμογή πιο ευέλικτων ρυθμίσεων για ορισμένες διαδικασίες ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων²⁵⁸.

Η έννοια της «δημόσιας σύμβασης» προερχόμενη από το δευτερογενές ενωσιακό δίκαιο δίδεται με τις διατάξεις του άρθρου 2 παρ. 1 περ. 5 του νόμου 4412/2016 και

²⁵⁵ Κατά το προγενέστερο καθεστώς ο ίδιος ορισμός περιλαμβανόταν στο άρθρο 2 παρ. 2 του ΠΔ 60/2007.

²⁵⁶ Βλ. Ράϊκος Δ., ό. π., σελ. 198–199.

²⁵⁷ Βλ. άρθρο 2 παρ. 1 περ. 2 και 3 του Ν. 4412/2016.

²⁵⁸ Βλ. Ράϊκος Δ. /Βλάχου Ευ. /Σαββίδη Ευ., «Δημόσιες Συμβάσεις Ν. 4412/2016...», ό. π. σελ. 23.

εφαρμόζεται σε όλες τις συμβάσεις ανεξαρτήτως αξίας. Σύμφωνα με αυτόν τον ορισμό «ως δημόσιες συμβάσεις νοούνται οι συμβάσεις, οι οποίες σωρευτικά συγκεντρώνουν χαρακτηριστικά όπως η επαχθής αιτία, συνάπτονται γραπτώς μεταξύ ενός ή περισσότερων οικονομικών φορέων και μιας ή περισσότερων αναθετουσών αρχών και έχουν ως αντικείμενο την εκτέλεση έργων, την προμήθεια αγαθών ή παροχή υπηρεσιών»²⁵⁹.

Για πρώτη φορά όμως στο άρθρο 3 παρ. 2 του παρόντος νόμου ρητώς ορίζεται η έννοια της σύμβασης καθώς και της διαδικασίας σύναψης δημόσιας σύμβασης (public procurement) ως «η απόκτηση, μέσω δημόσιας σύμβασης από μια ή περισσότερες αναθέτουσες αρχές, έργων, αγαθών ή υπηρεσιών από οικονομικούς φορείς που επιλέγονται από τις εν λόγω αναθέτουσες αρχές, ανεξαρτήτως του κατά πόσον τα έργα τα αγαθά ή οι υπηρεσίες προορίζονται για την εξυπηρέτηση σκοπού δημοσίου συμφέροντος». Στον συγκεκριμένο ορισμό δίδεται η ευρεία έννοια της απόκτησης, που αφορά την ωφέλεια από τα σχετικά έργα, αγαθά ή υπηρεσίες. Η ρητή αναφορά δε στο ότι οι κανόνες του Βιβλίου I²⁶⁰ εφαρμόζονται ανεξάρτητα αν τα προς ανάθεση έργα, αγαθά ή υπηρεσίες προορίζονται για την εξυπηρέτηση σκοπού δημοσίου συμφέροντος ή κάποιου άλλου (π.χ. αμιγώς εμπορικού συμφέροντος) αποτελεί άκρως σημαντική διευκρίνιση του ορισμού αυτού. Επίσης καθίσταται σαφές ότι οι εν λόγω κανόνες αποσκοπούν στην εκταμίευση του δημοσίου χρήματος που σχετίζεται μόνο με την απόκτηση έργων, αγαθών ή υπηρεσιών μέσω δημοσίων συμβάσεων.

Ο γενικός όρος του «οικονομικού φορέα»²⁶¹ καλύπτει τους ορισμούς που δίδονται τόσο στους πραγματικούς όσο και στους εν δυνάμει αντισυμβαλλόμενους των αναθετουσών αρχών. Ως οικονομικός φορέας λοιπόν «νοείται κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο ή δημόσιος φορέας ή ένωση αυτών των προσώπων ή και φορέων, συμπεριλαμβανομένων των προσωρινών συμπράξεων επιχειρήσεων, που προσφέρει στην αγορά εκτέλεση εργασιών ή και έργου, προμήθεια προϊόντων ή παροχή υπηρεσιών»²⁶². Στην έννοια αυτή συμπεριλαμβάνονται τόσο οι προσφέροντες²⁶³ όσο και οι υποψήφιοι²⁶⁴.

²⁵⁹ Ο ορισμός αυτός περιλαμβανόταν και στο άρθρο 2 του ΠΔ/τος 60/2007 κατά το προγενέστερο καθεστώς.

²⁶⁰ Όπως έχει ήδη αναφερθεί το Βιβλίο I, δηλαδή οι διατάξεις των άρθρων 3 έως 221 του Ν. 4412/2016, αποτελεί μεταφορά της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ στο εθνικό δίκαιο.

²⁶¹ Βλ. άρθρο 2 παρ. 1 περ. 11, 12, 13, 13 και 43 του Ν. 4412/2016.

²⁶² Βλ. άρθρο 2 παρ. 1 περ. 11 του Ν. 4412/2016. Αντίστοιχοι ορισμοί του οικονομικού φορέα, του προσφέροντα κ.λ.π. περιλαμβάνονταν κατά το προγενέστερο καθεστώς στο άρθρο 2 του ΠΔ/τος 60/2007.

Στην περ. 17 του άρθρου 2 του ν. 4412/2016 αναφέρεται η έννοια της *Κεντρικής Αρχής Αγορών* (ΚΑΑ), η οποία αφορά σε μια αρχή που αναλαμβάνει τη σύναψη των δημοσίων συμβάσεων για λογαριασμό πολλών άλλων αναθετουσών αρχών. Οι κύριες δραστηριότητες που αναλαμβάνουν για λογαριασμό των άλλων αναθετουσών αρχών οι ΚΑΑ αποκαλούνται συνολικά *κεντρικές δραστηριότητες αγορών*²⁶⁵ και αφορούν κυρίως «δραστηριότητες που διεξάγονται σε μόνιμη βάση είτε για την απόκτηση αγαθών ή υπηρεσιών που προορίζονται για αναθέτουσες αρχές, είτε της ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων ή της σύναψης συμφωνιών πλαίσιο για έργα, αγαθά ή υπηρεσίες που προορίζονται για αναθέτουσες αρχές».

Οι ΚΑΑ δύνανται επίσης να αναλαμβάνουν και άλλες δραστηριότητες, οι οποίες ονομάζονται *επικουρικές δραστηριότητες αγορών*²⁶⁶ και μπορεί να αφορούν στην παροχή υποστήριξης σε δραστηριότητες αγορών κυρίως υπό τη μορφή τεχνικής υποδομής, συμβουλών σχετικά με τη διεξαγωγή ή τον σχεδιασμό των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων, την προετοιμασία και διαχείριση των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων για λογαριασμό της ενδιαφερόμενης αναθέτουσας αρχής.

Στην περίπτωση που ένας φορέας δημόσιος ή ιδιωτικός, είτε δηλαδή αποτελεί ο ίδιος αναθέτουσα αρχή είτε όχι, παρέχει στην αγορά μόνο τις προαναφερόμενες επικουρικές δραστηριότητες αγορών αποκαλείται *πάροχος υπηρεσιών (διαδικασιών) σύναψης συμβάσεων*²⁶⁷.

Η έννοια των επικουρικών δραστηριοτήτων αγορών και του παρόχου υπηρεσιών (διαδικασιών) σύναψης δημοσίων συμβάσεων εισάγονται για πρώτη φορά με το νόμο 4412/2016 (Οδηγία 2014/24/ΕΕ), ενώ αντίστοιχη διάταξη υπό το προγενέστερο καθεστώς αφορούσε μόνο τις κεντρικές δραστηριότητες αγορών και την έννοια κεντρικών αρχών προμηθειών²⁶⁸.

Ορίζονται επίσης και οι *Εθνικές Κεντρικές Αρχές Αγορών* (ΕΚΑΑ), στις οποίες απονέμονται εκτός από τις κεντρικές και επικουρικές δραστηριότητες αγορών και αρμοδιότητες «*σχετικά με τον εθνικό σχεδιασμό, προγραμματισμό, καθώς και*

²⁶³ Βλ. άρθρο 2 παρ. 1 περ. 12 του Ν. 4412/2016: «*ως προσφέρων νοείται οικονομικός φορέας που έχει υποβάλει προσφορά*».

²⁶⁴ Βλ. άρθρο 2 παρ. 1 περ. 13 του Ν. 4412/2016: «*ως υποψήφιος νοείται ο οικονομικός φορέας που έχει ζητήσει να του αποσταλεί ή έχει λάβει πρόσκληση συμμετοχής (...)*»

²⁶⁵ Βλ. περ. 15 του άρθρου 2 του Ν. 4412/2016.

²⁶⁶ Βλ. περ. 16 του άρθρου 2 του Ν. 4412/2016.

²⁶⁷ Βλ. περ. 19 του άρθρου 2 του Ν. 4412/2016.

²⁶⁸ Η έννοια είναι ίδια με αυτήν των κεντρικών αρχών αγορών. Βλ. άρθρο 2 παρ. 10 του ΠΔ60/ 2007.

συντονισμό κεντρικών και επικουρικών δραστηριοτήτων αγορών όλων των λοιπών ΚΑΑ»²⁶⁹.

Επίσης για πρώτη φορά εισάγονται με την Οδηγία 2014/24/ΕΕ (ήδη Βιβλίο Ι του Ν. 4412/2016) οι έννοιες:

- του κύκλου ζωής²⁷⁰, που συνδέεται με την αλλαγή των κριτηρίων ανάθεσης πέραν της υλικής υπόστασης των προϊόντων ή υπηρεσιών και πέραν του χρηματικού αντιτίμου για την απόκτησή τους.
- της καινοτομίας²⁷¹, που σύμφωνα με την Οδηγία 2014/24/ΕΕ²⁷² είναι σαφές ότι η καινοτομία αποτελεί βασική κατηγορία της μελλοντικής ανάπτυξης και για το λόγο αυτό βρίσκεται στο επίκεντρο της στρατηγικής «Ευρώπη 2020 για έξυπνη, βιώσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη».
- του σήματος²⁷³, το οποίο οι αναθέτουσες αρχές σύμφωνα με τις οριζόμενες προϋποθέσεις στο άρθρο 55 του Ν. 4412/2016 «δύνανται να απαιτούν συγκεκριμένο σήμα ως αποδεικτικό στις τεχνικές προδιαγραφές, στα κριτήρια ανάθεσης ή στους όρους εκτέλεσης της σύμβασης προκειμένου να προβούν σε αγορά έργων, αγαθών ή υπηρεσιών με ειδικά περιβαλλοντικά, κοινωνικά ή άλλα χαρακτηριστικά».

2.3. Οι σημαντικότερες μεταρρυθμίσεις του Ν. 4412/2016

Με το νόμο 4412/2016 εισάγονται, εκτός από τις νέες έννοιες που προαναφέραμε και νέες διατάξεις και κανόνες τόσο κατά το προσυμβατικό στάδιο της δημόσιας

²⁶⁹ Βλ. περ. 18 του άρθρου 2 του Ν. 4412/2016. Επίσης Βλ. άρθρα 40 και 41 του Ν. 4412/2016 για τις ρυθμίσεις αναφορικά με την υποχρέωση των ΚΑΑ για την τήρηση των κανόνων σύναψης συμβάσεων, την ευθύνη τους, καθώς και ειδικότερες ρυθμίσεις για τις ΕΚΑΑ.

²⁷⁰ Βλ. άρθρο 2 παρ. 1 περ. 22 του Ν. 4412/2016: «Ως κύκλος ζωής λοιπόν νοούνται όλα τα διαδοχικά και διασυνδεδεμένα στάδια συμπεριλαμβανομένων της έρευνας και της ανάπτυξης που θα πραγματοποιηθούν, της παραγωγής, της εμπορίας και των όρων της, της μεταφοράς, της χρήσης και της συντήρησης, καθ' όλη τη διάρκεια ύπαρξης ενός προϊόντος ή ενός έργου ή της παροχής μιας υπηρεσίας, από την απόκτηση των πρώτων υλών ή την παραγωγή των πόρων μέχρι την απόρριψη, την εκκαθάριση και το τέλος της υπηρεσίας ή χρήση».

²⁷¹ Βλ. άρθρο 2 παρ. 1 περ. 24 του Ν. 4412/2016: «ως καινοτομία νοείται η υλοποίηση νέου ή σημαντικά βελτιωμένου προϊόντος, υπηρεσίας ή διαδικασίας που περιλαμβάνει αλλά δε περιορίζεται στις διαδικασίες παραγωγής, ανοικοδόμησης ή κατασκευής, νέα μέθοδο εμπορίας ή νέα μέθοδο οργάνωσης στις επιχειρηματικές πρακτικές, οργάνωσης του χώρου εργασίας ή των εξωτερικών σχέσεων μεταξύ άλλων, με σκοπό την συμβολή στην αντιμετώπιση των κοινωνικών προκλήσεων ή την υποστήριξη της στρατηγικής Ευρώπη 2020 για έξυπνη, βιώσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη».

²⁷² Βλ. αιτιολογική σκέψη 47 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ.

²⁷³ Βλ. άρθρο 2 παρ. 1 περ. 25 του Ν. 4412/2016: «ως σήμα (label) νοείται οποιοδήποτε έγγραφο, πιστοποιητικό ή βεβαίωση που επιβεβαιώνει ότι ένα συγκεκριμένο έργο, προϊόν, υπηρεσία ή διαδικασία πληροί ορισμένες απαιτήσεις».

σύμβασης όσο και κατά το στάδιο της εκτέλεσης αυτής. Η μεγαλόπνοη μεταρρυθμιστική προσπάθεια του ενωσιακού νομοθέτη και κατ' επέκταση του εθνικού νομοθέτη έχει ως στόχο τον εκσυγχρονισμό της πολιτικής των δημοσίων συμβάσεων έτσι ώστε να διασφαλίζει την αποδοτικότερη χρησιμοποίηση των δημοσίων κονδυλίων και από την άποψη των οικονομικών φορέων να τους δίδεται η ευκαιρία να ανταγωνιστούν υπό ισότιμους όρους για τις δημόσιες συμβάσεις που ανατίθενται στην εσωτερική αγορά αποφεύγοντας τις στρεβλώσεις του ανταγωνισμού²⁷⁴.

Παρακάτω παραθέτουμε τις σημαντικότερες αλλαγές που εισήχθησαν με το νόμο 4412/2016 προσαρμόζοντας την Οδηγία 2014/24/ΕΕ.

2.3.1. Νέα μέτρα για την πρόσβαση των μικρομεσαίων επιχειρήσεων στην αγορά των δημοσίων συμβάσεων

Οι μικρομεσαίες επιχειρήσεις (ΜΜΕ) θεωρούνται βασικός παράγοντας τόσο στα πλαίσια της ΕΕ όσο και στις διεθνείς αγορές σχετικά με τη δημιουργία θέσεων εργασίας καθώς και στον τομέα της ανάπτυξης και της καινοτομίας. Παρόλα αυτά δεν καθίσταται εύκολη η πρόσβασή τους στην αγορά των δημοσίων συμβάσεων.

Με τις διατάξεις του άρθρου 59 του Ν. 4412/2016, που ενσωματώνουν τις ρυθμίσεις της νέας ενωσιακής οδηγίας για τις δημόσιες συμβάσεις²⁷⁵, τίθενται για πρώτη φορά κανόνες για την διαίρεση μιας σύμβασης σε τμήματα προκειμένου να ενισχυθεί με τον τρόπο αυτό η συμμετοχή των ΜΜΕ στην εν λόγω αγορά. Σύμφωνα με το προοίμιο της Οδηγίας²⁷⁶ ορίζεται υποχρέωση της αναθέτουσας αρχής να αιτιολογεί τη μη κατάτμηση της σύμβασης για λόγους όπως η διακινδύνευση να περιοριστεί ο ανταγωνισμός ή δυσχέρειες τεχνικής φύσεως κ.α.

Με το άρθρο 75 παρ. 3 του Ν. 4412/2016²⁷⁷ τίθεται «*περιορισμός των απαιτήσεων οικονομικής επάρκειας για την υποβολή προσφοράς*», ο οποίος έγκειται στο ότι ο ελάχιστος κύκλος εργασιών που απαιτείται να έχουν οι οικονομικοί φορείς δεν μπορεί

²⁷⁴Βλ. COM (2011) 15 Final Ευρωπαϊκή Επιτροπή «ΠΡΑΣΙΝΗ ΒΙΒΛΟΣ σχετικά με το εκσυγχρονισμό της πολιτικής δημοσίων συμβάσεων της ΕΕ.-Προς μια αποτελεσματικότερη ευρωπαϊκή αγορά δημοσίων συμβάσεων», διαθέσιμο σε <https://publications.europa.eu/el/publication-detail/-/publication/04a30c4a-e533-41ec-a039-231f1aa39645/language-el/format-PDF/source-100321359>, (τελευταία πρόσβαση 21.9.2019), σελ. 3-5.

²⁷⁵ Βλ. άρθρο 46 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ.

²⁷⁶ Βλ. αιτιολογική σκέψη 78 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ. διαθέσιμο σε <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=celex%3A32014L0024>, (τελευταία πρόσβαση 21.9.2019).

²⁷⁷ Βλ. άρθρο 58 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ.

να υπερβαίνει το διπλάσιο της εκτιμώμενης αξίας της σύμβασης, ενώ σε περίπτωση απόκλισης από τον κανόνα αυτόν πρέπει να αιτιολογείται δεόντως από την αναθέτουσα αρχή²⁷⁸.

Επίσης σημαντικά μέτρα για την διευκόλυνση των ΜΜΕ είναι α) η δυνατότητα για απευθείας καταβολή στον υπεργολάβο της αμοιβής του κατόπιν αιτήματός του και εφόσον τούτο έχει προβλεφθεί στα συμβατικά κείμενα και συνάδει με τη φύση της σύμβασης²⁷⁹, β) ο υπολογισμός της εγγύησης συμμετοχής βάσει της εκτιμώμενης αξίας του προσφερόμενου τμήματος και μόνο και γ) η σημαντική μείωση του αριθμού των απαιτούμενων προς υποβολή εγγράφων και ειδικότερα η καθιέρωση της χρήσης του Ευρωπαϊκού Ενιαίου Εγγράφου Σύμβασης και του e-CERTIS, με τα οποία περιορίζεται η διοικητική επιβάρυνση και μειώνονται τα έξοδα συμμετοχής των οικονομικών φορέων²⁸⁰.

2.3.2. Εισαγωγή νέων διατάξεων σχετικά με τα κριτήρια ανάθεσης και τους λόγους αποκλεισμού

Με το νέο θεσμικό πλαίσιο μοναδικό κριτήριο ανάθεσης ορίζεται αυτό «της πλέον συμφέρουσας από οικονομική άποψη προσφοράς»²⁸¹ με την διευρυμένη έννοια που περιλαμβάνει τόσο τις αναθέσεις που βασίζονται σε κριτήρια ποιοτικά όσο και εκείνες που βασίζονται μόνο στην τιμή.

Η τελική επιλογή του αναδόχου αποτελεί την οικονομικά καλύτερη λύση μεταξύ αυτών που προσφέρονται με την έννοια της «καλύτερης αναλογίας τιμής-ποιότητας»²⁸².

Στο πλαίσιο της υποχρέωσης της αναθέτουσας αρχής να συμμορφώνεται με τις αρχές των Συνθηκών, ήτοι «τις αρχές της διαφάνειας, της αποφυγής των διακρίσεων, της ίσης μεταχείρισης, και της αρχής ανάπτυξης συνθηκών πραγματικού ανταγωνισμού» ως βάση για τον προσδιορισμό του κριτηρίου ανάθεσης προβλέπονται:

- η τιμή,

²⁷⁸ Όπως ρητά αναφέρεται μεταξύ άλλων στην αιτιολογική σκέψη 83 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ «Οι υπερβολικά αυστηρές απαιτήσεις όσον αφορά την οικονομική και χρηματοπιστωτική ικανότητα συχνά αποτελούν αδικαιολόγητο εμπόδιο στη συμμετοχή των ΜΜΕ σε δημόσιες συμβάσεις. Ενδεχόμενες τέτοιες απαιτήσεις θα πρέπει να είναι συναφείς και ανάλογες με το αντικείμενο της σύμβασης», διαθέσιμο σε <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=celex%3A32014L0024>, (τελευταία πρόσβαση 21.9.2019).

²⁷⁹ Βλ. άρθρα 131 παρ. 2 του ν. 4412/2016 και 71 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ.

²⁸⁰ Βλ. αιτιολογική σκέψη 84 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ ό. π.

²⁸¹ Βλ. άρθρα 86 του Ν. 4412/2016 και 67 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ.

²⁸² Βλ. αιτιολογική σκέψη (89) της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ.

- το κόστος με προσέγγιση αποτελεσματικότητας, είτε το κόστος του κύκλου ζωής²⁸³ ή το κόστος που οφείλεται σε «εξωτερικούς περιβαλλοντικούς παράγοντες» που συνδέονται με το έργο και τέλος
- η «βέλτιστη σχέση ποιότητας-τιμής», η οποία εκτιμάται βάσει ποιοτικών χαρακτηριστικών, κυρίως περιβαλλοντικών και κοινωνικών.

Η τελευταία βάση συνιστά το κριτήριο «της πλέον συμφέρουσας από οικονομική άποψη προσφοράς».

Περαιτέρω όσον αφορά στον αποκλεισμό υποψηφίων οικονομικών φορέων/προσφερόντων στη διαδικασία σύναψης δημόσιας σύμβασης οι διατάξεις του άρθρου 73 του Ν. 4412/2016²⁸⁴ περιλαμβάνουν αναλυτικά υποχρεωτικούς και δυνητικούς λόγους αποκλεισμού ενός οικονομικού φορέα.

Παρά τους υποχρεωτικούς αυτούς όρους, που όμοιοί τους προβλέπονταν και από το προηγούμενο νομοθετικό καθεστώς²⁸⁵ προβλέπεται για πρώτη φορά δικαίωμα άμυνας του οικονομικού φορέα.

Με τις καινοτόμες διατάξεις που εισήγαγαν οι νέες οδηγίες ένας οικονομικός φορέας ή προσφέρων έχει την δυνατότητα να αποδείξει ότι μπορεί αξιόπιστα να εκτελέσει μια συγκεκριμένη δημόσια σύμβαση παρά τη συνδρομή λόγου αποκλεισμού του, λαμβάνοντας επανορθωτικά μέτρα αυτοκάθαρσης/self-cleaning²⁸⁶.

Στόχος της ρύθμισης αυτής αποτελεί πρωτίστως η δημιουργία ανταγωνισμού, ως βασική αρχή του ευρωπαϊού νομοθέτη με γνώμονα τη βασική «αρχή της αποφυγής του αδικαιολόγητου αποκλεισμού των υποψηφίων», σεβόμενης της αρχής της ίσης μεταχείρισης, εφόσον εξυπηρετείται ο πραγματικός ανταγωνισμός²⁸⁷.

2.3.3. Διασφαλίσεις υπέρ της ακεραιότητας και κατά της διαφθοράς

Στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων είναι διαπιστωμένο σε παγκόσμια κλίμακα ότι παρουσιάζονται συνεχώς ευκαιρίες για εκβιασμούς και δωροδοκία. Δεδομένου ότι τεράστιες ποσότητες χρημάτων τυγχάνουν διαχείρισης από δημοσίους υπαλλήλους ή

²⁸³ Βλ. άρθρο 87 του ν. 4412/2016.

²⁸⁴ Βλ. άρθρα 73 και 74 του Ν. 4412/2016, 57 παρ. 1-7 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ.

²⁸⁵ Υπό το προηγούμενο νομοθετικό καθεστώς ανάλογες διατάξεις σχετικά με τους λόγους αποκλεισμού περιλαμβάνονταν στο άρθρο 43 του ΠΔ/τος 60/2007.

²⁸⁶ Βλ. άρθρο 73 παρ. 7 και 8 του Ν. 4412/2016.

²⁸⁷ Βλ. Ράϊκος Δ. /Βλάχου Ευ. /Σαββίδη Ευ., «Δημόσιες Συμβάσεις Ν. 4412/2016...», ό. π. σελ. 665.

δημόσιους λειτουργούς κάνει τις συμβάσεις του δημοσίου ευάλωτες στους στόχους του οργανωμένου εγκλήματος και της διαφθοράς²⁸⁸.

Πρώτον με το άρθρο 24 του Ν. 4412/2016²⁸⁹ εισάγεται για πρώτη φορά σε νομοθετική διάταξη η τήρηση κανόνων για την αποτελεσματική πρόληψη, τον εντοπισμό και την άμεση θεραπεία περιστατικών σύγκρουσης συμφερόντων, που προκύπτουν κατά την διεξαγωγή διαδικασιών ανάθεσης προκειμένου να αποφεύγονται τυχόν στρεβλώσεις του ανταγωνισμού και να διασφαλίζεται η ίση μεταχείριση των οικονομικών φορέων.

Σύμφωνα με τον ορισμό που δίδεται από τις διατάξεις του εν λόγω άρθρου του παρόντος νόμου στην έννοια της σύγκρουσης των συμφερόντων με τη διττή έκφανση των εμπλεκόμενων προσώπων²⁹⁰ και των συμφερόντων²⁹¹ ο αποκλεισμός του προσφέροντος αποτελεί την έσχατη λύση. Η αναθέτουσα αρχή όταν αντιμετωπίζει τον κίνδυνο σύγκρουσης συμφερόντων, οφείλει ενόψει της αρχής της χρηστής διοίκησης να διεξάγει έρευνα με τη μέγιστη δυνατή επιμέλεια αναζητώντας κατά κύριο λόγο λιγότερο επαχθή μέτρα από τον αποκλεισμό του υποψήφιου, προκειμένου να άρει τις υφιστάμενες αμφιβολίες και να αποσαφηνίσει την κατάσταση.

Δεύτερον με τα άρθρα 22 και 38 του παρόντος νόμου²⁹² ο νομοθέτης με κανόνες που εφαρμόζονται στις επικοινωνίες στοχεύει στην υιοθέτηση της ηλεκτρονικής επικοινωνίας σε όλα τα στάδια της διαδικασίας ανάθεσης. Έτσι καθιστά υποχρεωτική τη χρήση του «Εθνικού Συστήματος Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων (Ε.Σ.Η.Δ.Η.Σ.)» για τους διαγωνισμούς αξίας άνω των 30.000 ευρώ χωρίς ΦΠΑ, καθώς επίσης θεσπίζει την υποχρέωση δημοσιοποίησης στοιχείων των συμβάσεων αξίας άνω των 2.500 ευρώ στο Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων (Κ.Η.Μ.Δ.Η.Σ.)²⁹³ ανεξαρτήτως του τρόπου ανάθεσης.

Τρίτον σύμφωνα με το άρθρο 340 του Ν. 4412/2016 η καλή διακυβέρνηση στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων έγκειται στη διαδικασία παρακολούθησης της εφαρμογής των κανόνων περί δημοσίων συμβάσεων και γενικότερα την εποπτεία των εμπλεκόμενων φορέων και ελεγκτικών μηχανισμών που ασκείται από την «Ενιαία

²⁸⁸ Βλ. Ραΐκος Δ., ό. π., σελ. 398-399.

²⁸⁹ Βλ. άρθρο 24 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ.

²⁹⁰ Μελών του προσωπικού, επικεφαλής ή και των οργάνων διοίκησης της αναθέτουσας αρχής, βλ. παρ. 2 έως 4 του άρθρου 24 του Ν. 4412/2016..

²⁹¹ «Άμεσα ή έμμεσα προσωπικά, οικογενειακά, οικονομικά, πολιτικά ή άλλα κοινά με τους προσφέροντες», βλ. παρ. 2 έως 4 του άρθρου 24 του Ν. 4412/2016.

²⁹² Βλ. άρθρα 22 και 38 του Ν. 4412/2016 καθώς και άρθρ. 22 παρ. 1-5 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ.

²⁹³ Βλ. άρθρο 38 του Ν. 4412/2016, όπως τροποποιήθηκε πρόσφατα με το άρθρο 6 του Ν. 4782/2021.

Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων (Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ.)», βάσει των διατάξεων του Ν. 4013/2011. Εκτός από την υποχρέωση της Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ για την ανάρτηση στην ιστοσελίδα της των αποτελεσμάτων των πεπραγμένων της είναι υποχρεωμένη από 18.04.2017 να καταρτίζει έκθεση κάθε τριετία και να την αποστέλλει στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή με τις διαπιστώσεις της που αφορούν στην παράβαση των κανόνων του δικαίου των δημοσίων συμβάσεων, στον εντοπισμό φαινομένων «απάτης, διαφθοράς, σύγκρουσης συμφερόντων και άλλων σοβαρών παρατυπιών».

Τέταρτον με το άρθρο 88 του Ν. 4412/2016, το οποίο αποτελεί ενσωμάτωση του άρθρου 69 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ ρυθμίζεται η περίπτωση υποβολής «ασυνήθιστα χαμηλής προσφοράς» από τους οικονομικούς φορείς και της υποχρέωσης παροχής διευκρινίσεων που πρέπει να παρέχονται από αυτούς. Αντίστοιχες διατάξεις προβλέπονταν και στο προϋφιστάμενο νομοθετικό καθεστώς²⁹⁴.

Σύμφωνα με τις διατάξεις του εν λόγω άρθρου θεσπίζεται ο υποκειμενικός έλεγχος της αναθέτουσας αρχής ήτοι η αναθέτουσα αρχή έχει δέσμια αρμοδιότητα εξέτασης των προσφορών και σε περίπτωση που κατά την κρίση της αυτές θεωρηθούν ασυνήθιστα χαμηλές σε σχέση με τα έργα, τα αγαθά ή τις υπηρεσίες δηλαδή κάτω του κοστολογικού ορίου, απαιτεί από τους οικονομικούς φορείς εντός 10ημέρου κατ' ανώτατο όριο²⁹⁵ να παράσχουν επαρκείς εξηγήσεις για την προσφερόμενη χαμηλή τιμή, με γνώμονα τις αιτιολογικές βάσεις που αναφέρονται στην παρ. 2 του άρθρου 88 του Ν. 4412/2016. Οι αιτιολογήσεις αυτές αφορούν κυρίως σε τεχνικά και οικονομικά χαρακτηριστικά καθώς και στη συμμόρφωση με τις υποχρεώσεις που επιβάλλονται από την κοινωνική και εργατική νομοθεσία και στη μη λήψη επιχορήγησης κατά παράβαση του άρθρου 107 της ΣΛΕΕ.

Βασικός λοιπόν κανόνας που θεσπίζουν οι διατάξεις του ενωσιακού δικαίου των δημοσίων συμβάσεων και εφαρμόζεται με τις διατάξεις της εθνικής νομοθεσίας είναι η απαγόρευση αυτόματου αποκλεισμού του προσφέροντα ασυνήθιστα χαμηλής τιμής.

²⁹⁴ Αφορά τις διατάξεις του άρθρου 55 της Οδηγίας 2004/18/ΕΕ, που ενσωματώθηκαν στο άρθρο 52 του ΠΔ 60/2007 και στο άρθρο 153 του Ν. 3669/2008 για τα δημόσια έργα.

²⁹⁵ Όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 32 παρ. 1 του Ν. 4782/2021 και ισχύει από 1.6.2021 «οι αναθέτουσες αρχές απαιτούν από τους οικονομικούς φορείς να εξηγήσουν την τιμή ή το κόστος, που προτείνουν στην προσφορά τους, εντός αποκλειστικής προθεσμίας (20) ημερών από την κοινοποίηση της πρόσκλησης της αναθέτουσας αρχής». βλ. Ν. 4782/2021 «Εκσυγχρονισμός, απλοποίηση και αναμόρφωση του ρυθμιστικού πλαισίου των δημοσίων συμβάσεων, ειδικότερες ρυθμίσεις προμηθειών στους τομείς της άμυνας και της ασφάλειας και άλλες διατάξεις για την ανάπτυξη, τις υποδομές και την υγεία» (ΦΕΚ 36/τ. Α' /9.3.2021), διαθέσιμο σε <https://www.e-nomothesia.gr/demosia-erga/nomos-4782-2021-phek-36a-9-3-2021-1.html>, (τελευταία πρόσβαση 15.3.2021).

Αναγκαίως λοιπόν καθίσταται ο πραγματικός διάλογος μεταξύ της αναθέτουσας αρχής και του προσφέροντα, προκειμένου να αποφευχθούν οι αυθαίρετες εκτιμήσεις από μέρους της και να διασφαλιστεί ο υγιής ανταγωνισμός μεταξύ των επιχειρήσεων.

Σε κάθε περίπτωση απαιτείται, σύμφωνα με τις προαναφερόμενες διατάξεις του Ν. 4412/2016, η αξιολόγηση όλων των προσφορών μετά την ακρόαση των ενδιαφερομένων που η αναθέτουσα αρχή έκρινε ως ασυνήθιστα χαμηλές, και αφού λάβει υπόψη της τις εξηγήσεις που παρείχε ο συγκεκριμένος υποψήφιος να αποφανθεί επί αυτού με αιτιολογημένη κρίση πριν την αποδοχή ή την απόρριψη της προσφοράς του. Όταν η χαμηλή προσφορά δικαιολογείται από τις διευκρινίσεις που δόθηκαν τότε η απόρριψή της δεν είναι επιτρεπτή καθώς θα είναι αντίθετη με το πνεύμα των διατάξεων της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ, που έχουν ως στόχο να διασφαλίσουν την ανάθεση της δημόσιας σύμβασης στον πλέον ανταγωνιστικό προσφέροντα. Δύναται εξάλλου να απορρίψει την προσφορά σε περίπτωση μη παροχής ικανοποιητικών εξηγήσεων, ενώ υποχρεούται να την απορρίψει όταν διαπιστωθεί παράβαση του ενωσιακού και του «εθνικού κοινωνικού, εργατικού ή περιβαλλοντικού δικαίου ή διατάξεων του διεθνούς εργατικού δικαίου»²⁹⁶.

2.3.4. Ηλεκτρονικές διαδικασίες στις δημόσιες συμβάσεις (e-procurement)

Με την Οδηγία 2014/24/ΕΕ οι ηλεκτρονικές συμβάσεις κατέστησαν πλέον υποχρεωτικές τόσο σχετικά με την επικοινωνία όσο και στο σύνολο της διαδικασίας.

Σημειώτέο ότι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει θέσει ως στόχο «την επίτευξη της πλήρους μετάβασης στη χρήση των λεγόμενων ηλεκτρονικών δημοσίων συμβάσεων» έως το τέλος του έτους 2016 σε ολόκληρη τη διαδικασία, δηλαδή από την προκήρυξη έως και την πληρωμή να διενεργείται ηλεκτρονικά²⁹⁷.

*Οι ηλεκτρονικές δημόσιες συμβάσεις αποτελούν μέρος τόσο της Ψηφιακής Ατζέντας για την Ευρώπη*²⁹⁸ όσο και του Σχεδίου για την Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση 2011-

²⁹⁶ Βλ. αιτιολογική σκέψη 40 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ, σύμφωνα με την οποία «ο έλεγχος της τήρησης των διατάξεων του περιβαλλοντικού, κοινωνικού και εργατικού δικαίου θα πρέπει να διενεργείται και κατά την εφαρμογή των διατάξεων περί ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών».

²⁹⁷ Βλ. Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Περιφερειακή Επιτροπή «A strategy for e-procurement» COM (2012) 179 final, p. 2, διαθέσιμο σε https://op.europa.eu/el/search-results?p_p_id=portal2012searchExecutor_WAR_portal2012portlet_INSTANCE, (τελευταία πρόσβαση 1.10.2019).

²⁹⁸ Βλ. Digital Agenda for Europe, COM (2010) 245 final, διαθέσιμο σε <http://ec.europa.eu/digital-agenda>, τελευταία πρόσβαση 1.10.2019.

2015²⁹⁹. Βασικός στόχος της χρήσης των ηλεκτρονικών συμβάσεων είναι η απλοποίηση και ο εξορθολογισμός των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων και συγχρόνως η επίτευξη χαμηλότερων τιμών σε συνδυασμό με την καλύτερη ποιότητα. Επίσης η ανάπτυξη αυτής της διαδικασίας συντελεί στη μείωση του διοικητικού κόστους και τη λογοδοσία αυξάνοντας τη διαφάνεια³⁰⁰.

Ήδη στην ελληνική έννομη τάξη, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 36 του Ν. 4412/2016 «οι αναθέτουσες αρχές υποχρεούνται να χρησιμοποιούν το Εθνικό Σύστημα Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων (Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ.) σε όλα τα στάδια της διαδικασίας σύναψης δημοσίων συμβάσεων με εκτιμώμενη αξία ανώτερη των 60.000 ευρώ, χωρίς να συμπεριλαμβάνεται ο ΦΠΑ»³⁰¹.

Το Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ. αποτελεί Ολοκληρωμένο πληροφοριακό σύστημα³⁰², το οποίο περιλαμβάνει όλα τα αναγκαία στοιχεία για τον προγραμματισμό και τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων με τη χρήση και εφαρμογή Τεχνολογιών Πληροφορικής και Επικοινωνιών (ΤΠΕ). Ο ενωσιακός και εν συνεχεία ο εθνικός νομοθέτης ορίζοντας εφεξής τα ηλεκτρονικά μέσα ως τον συνήθη τρόπο επικοινωνίας και ανταλλαγής πληροφοριών στις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων ενισχύει τις δυνατότητες των οικονομικών φορέων να συμμετέχουν σε αυτές τις διαδικασίες σε ολόκληρη την εσωτερική αγορά.

Η ηλεκτρονική επικοινωνία στο πλαίσιο των διαγωνισμών είχε ήδη προβλεφθεί στο προγενέστερο καθεστώς και περιλήφθηκε στις διατάξεις του άρθρου 36 του ΠΔ/τος 60/2007 (άρθρ. 42 Οδηγίας 2004/18). Η χρήση δε του ΕΣΗΔΗΣ ήδη με το Ν. 4155/2013 καθορίστηκε υποχρεωτική από το 2013 και όλες οι πράξεις της διαδικασίας σύναψης μιας δημόσιας σύμβασης προϋπολογισμού άνω των 60.000 ευρώ (χωρίς ΦΠΑ) άρχισαν να διενεργούνται ηλεκτρονικά³⁰³.

Οδηγούμενοι λοιπόν προς την απλούστευση της διαγωνιστικής διαδικασίας και αναγνωρίζοντας τα εμπόδια των οικονομικών φορέων³⁰⁴ για τη συμμετοχή τους στις

²⁹⁹ Βλ. «e-Government Action Plan 2011-2015», COM (2000) 743 of 15.12.2000.

³⁰⁰ Βλ. OECD/SIGMA, Public Procurement Brief 17 “e-procurement, 25.9.2011, διαθέσιμο στο https://www.oecd-ilibrary.org/governance/sigma-public-procurement-briefs_23109246, (τελευταία πρόσβαση 1.10.2019).

³⁰¹ Το άρθρο 22 του Ν. 4412/2016, που ενσωματώνει τις παρ. 1-5 του άρθρου 22 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ, ορίζει τους κανόνες που εφαρμόζονται σε όλες τις επικοινωνίες δυνάμει του Βιβλίου Ι.

³⁰² Βλ. άρθρο 2 παρ. 1 περ. 32 του Ν. 4412/2016.

³⁰³ Βλ. Ράϊκος Δ./ Βλάχου Ευ./ Σαββίδη Ευ., ό. π. σελ. 185-187.

³⁰⁴ Στην αιτιολογική σκέψη 84 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ αναφέρεται μεταξύ άλλων ότι «Πολλοί οικονομικοί φορείς, μεταξύ αυτών και οι ΜΜΕ, θεωρούν ότι ένα σημαντικό εμπόδιο στη συμμετοχή τους στις δημόσιες συμβάσεις είναι ο διοικητικός φόρτος που απορρέει από την ανάγκη προσκόμισης

δημόσιες συμβάσεις σημαντικό βήμα αποτελεί ο περιορισμός των δικαιολογητικών προ της κατάρτισης της σύμβασης. Ο περιορισμός αυτός επιτυγχάνεται με τη χρήση του Ευρωπαϊκού Ενιαίου Εγγράφου Σύμβασης (Ε.Ε.Ε.Σ.) για τις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων άνω των ορίων καθώς και τη χρήση του «*Τυποποιημένου Εντύπου Υπεύθυνης Δήλωσης (Τ.Ε.Υ.Δ.)*»³⁰⁵ για τις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων κάτω των ορίων κατ' εφαρμογή του άρθρου 79 του Ν. 4412/2016³⁰⁶.

Περαιτέρω, προς διευκόλυνση της διασυνοριακής υποβολής προσφορών καθιερώθηκε από 18/04/2018³⁰⁷ «η Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ να μεριμνά για την συνεχή επικαιροποίηση των πληροφοριών ως προς τα πιστοποιητικά και τα λοιπά αποδεικτικά έγγραφα στο πληροφοριακό σύστημα e-Certis³⁰⁸ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής»³⁰⁹. Το e-Certis αποτελεί ένα ηλεκτρονικό σύστημα που παρέχει και διαχειρίζεται η Επιτροπή και το οποίο ενημερώνεται και επαληθεύεται από τις εθνικές αρχές. Σκοπός του e-Certis είναι να διευκολύνει τις αναθέτουσες αρχές να αναζητούν τα πιστοποιητικά και λοιπά αποδεικτικά έγγραφα που απαιτούνται κατά τις διαδικασίες ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων. Για τους ενδιαφερόμενους οικονομικούς φορείς αποτελεί ένα εργαλείο πληροφόρησης που βοηθά να αναγνωρίζουν τα πιστοποιητικά και τις βεβαιώσεις που απαιτούνται στη διαδικασία σύναψης δημοσίων συμβάσεων στα διάφορα κράτη μέλη και να ελέγχουν τη γνησιότητά τους³¹⁰.

Προκειμένου δε να ενισχυθεί περαιτέρω ο ανταγωνισμός και ο εξορθολογισμός των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων με το άρθρο 35 του Ν. 4412/2016 που ενσωματώνει το άρθρο 36 της οδηγίας 2014/24/ΕΕ εισάγεται για πρώτη φορά στο δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων μια ηλεκτρονική τεχνική αγορών, η οποία έχει ήδη αναπτυχθεί και χρησιμοποιηθεί οι ηλεκτρονικοί κατάλογοι. Ο «ηλεκτρονικός κατάλογος είναι ένας μορφότυπος ηλεκτρονικού εγγράφου που καθορίζεται από την αναθέτουσα αρχή και καταρτίζεται από τους υποψήφιους ή τους προσφέροντες με σκοπό τη

σημαντικού αριθμού πιστοποιητικών ή άλλων εγγράφων που σχετίζονται με τα κριτήρια αποκλεισμού και τα κριτήρια επιλογής».

³⁰⁵ Βλ. απόφαση της Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ. 158/2016 (Β' 3698/16.11.2016) «Έγκριση «Τυποποιημένου Εντύπου Υπεύθυνης Δήλωσης» (ΤΕΥΔ) του άρθρου 79 παρ. 4 του Ν. 4412/2016 (Α'147), για διαδικασίες σύναψης δημόσιας σύμβασης κάτω των ορίων των οδηγιών».

³⁰⁶ Με το άρθρο 79 του Ν. 4412/2016 ενσωματώθηκε στην ελληνική έννομη τάξη το άρθρο 59 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ για το Ευρωπαϊκό Ενιαίο Έγγραφο Σύμβασης (ΕΕΕΣ).

³⁰⁷ Βλ. άρθρο 379 παρ. 4 του Ν. 4412/2016.

³⁰⁸ Ο δόκιμος όρος στα ελληνικά είναι «Επιγραμμικό Αποθετήριο Πιστοποιητικών».

³⁰⁹ Βλ. άρθρο 81 του Ν. 4412/2016 και άρθρο 61 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ.

³¹⁰ Το e-Certis είναι προσβάσιμο στο διαδικτυακό τόπο <http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/ecertis/>.

συμμετοχή τους σε μια διαδικασία σύναψης σύμβασης». Η χρήση τους συμβάλει στην εξοικονόμηση χρόνου και χρημάτων με την απλοποίηση της υποβολής προσφορών και την αξιολόγησή τους.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ

3. Οι διαδικασίες ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων και η εφαρμογή της αρχής της διαφάνειας

Η διαδικασία ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων αποτελεί ένα πεδίο όπου συναντώνται συμφέροντα ιδιωτικά και δημόσια εφόσον το δημόσιο (αναθέτουσα αρχή) προσφεύγει στους μηχανισμούς της ελεύθερης αγοράς προκειμένου να καλύψει τις ανάγκες του σε αγαθά και υπηρεσίες. Το σύνθετο εγχείρημα της διαδικασίας ανάθεσης και σύναψης δημόσιας σύμβασης είναι αποτέλεσμα της διασταύρωσης δηλώσεων βούλησης, όπως σε κάθε σύμβαση, δηλαδή μιας προσφοράς και μιας ζήτησης.³¹¹

Ο πλέον πρόσφορος τρόπος για την επιλογή του αντισυμβαλλόμενου αποτελεί ο δημόσιος διαγωνισμός ή δημοπρασία. Με τον διαγωνισμό το δημόσιο νομικό πρόσωπο δύναται να επιτύχει τους καλύτερους δυνατούς όρους, εφόσον με τη δημοσιότητα της επιθυμίας του να συνάψει τη σύμβαση δημιουργεί ανταγωνισμό μεταξύ των ενδιαφερομένων να συμβληθούν με αυτό. Βάσει δε των κανόνων της προστασίας του ανταγωνισμού και της ισότητας επιδιώκεται η προστασία των ενδιαφερομένων οικονομικών φορέων³¹².

Η όλη διαγωνιστική διαδικασία ρυθμίζεται από κανόνες δικαίου, οι οποίοι μπορεί να προβλέπουν την έκδοση κανονιστικών διοικητικών πράξεων, όπως είναι η διακήρυξη του διαγωνισμού³¹³ και ατομικών διοικητικών πράξεων όπως είναι η κατακύρωση ή η έγκριση της κατακύρωσης.

Η αναθέτουσα αρχή χρησιμοποιεί την ανταγωνιστική διαδικασία σύμφωνα με τις διατάξεις του δικαίου των δημοσίων συμβάσεων προκειμένου να οριοθετήσει το αντικείμενο της δημόσιας σύμβασης και τον τρόπο επιλογής του αναδόχου με βάση τις αρχές του ανταγωνισμού, της διαφάνειας και της ίσης μεταχείρισης. Η δυναμική διαδικασία του διαγωνισμού περιλαμβάνει τη δημοσιότητα σε όλα τα στάδια αυτής καθώς και την υποχρέωση της αναθέτουσας αρχής να οριοθετεί με ακρίβεια τις ανάγκες της στην προκήρυξη του διαγωνισμού καθώς και η ενημέρωση των

³¹¹ Βλ. Επ. Σπηλιωτόπουλος, «Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου», οπ. π., σελ. 175- 179.

³¹² Βλ. Επ. Σπηλιωτόπουλος, οπ. π., σελ. 180

³¹³ Βλ. ΣτΕ 2992/1983, 3306/1991 «Η διακήρυξη του διαγωνισμού, ως κανονιστική πράξη, η οποία αποτελείται από το σύνολο των κειμένων που τη συνθέτουν, δηλαδή από την αρχική διακήρυξη και ενδεχομένως από συμπληρωματικές διακηρύξεις, καθώς και από τα λοιπά τεύχη δημοπρασίας, που καθίστανται στη συνέχεια συμβατικοί όροι, δεσμεύει τόσο την αρμόδια αρχή, η οποία διεξάγει τον διαγωνισμό, όσο και τους διαγωνιζόμενους». Βλ. Γέροντας, Λύτρας, Παυλόπουλος κ.λ., οπ. π. σελ. 275

οικονομικών φορέων σχετικά με την προκήρυξη προκειμένου να αναπτυχθεί μεταξύ τους πραγματικός ανταγωνισμός³¹⁴.

3.1. Η επιλογή των διαγωνιστικών διαδικασιών

Σύμφωνα με τις διατάξεις της γενικής Οδηγίας 2014/24/ΕΕ που προβλέπουν τις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να προσφεύγουν στην ανοικτή διαδικασία ή κλειστή διαδικασία και μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις έχουν τη δυνατότητα να προσφύγουν σε ανταγωνιστική διαδικασία με διαπραγμάτευση, στον ανταγωνιστικό διάλογο ή στην διαπραγμάτευση χωρίς δημοσίευση διαγωνισμού, οι οποίες απαριθμούνται περιοριστικά στο άρθρο 26.

Παρόλο που η εν λόγω οδηγία δεν σκοπεί στην πλήρη εναρμόνιση του νομικού καθεστώτος των δημοσίων συμβάσεων εντός των κρατών μελών, εφόσον τα κράτη έχουν τη δυνατότητα να θεσπίζουν ή να διατηρούν κανόνες στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων είναι υποχρεωμένα να νομοθετούν στο πλαίσιο των κοινών κανόνων της εν λόγω οδηγίας και να μην αποκλίνουν από τις αναφερόμενες στο άρθρο 26 διαδικασίες³¹⁵. Για τις δύο δε ανοικτές και κλειστές διαγωνιστικές διαδικασίες δεν επιβάλλεται κάποιου είδους ιεράρχηση από το ενωσιακό δίκαιο και εφόσον αντιμετωπίζονται ως ισοδύναμες οι αναθέτουσες αρχές διαθέτουν ευχέρεια επιλογής. Ωστόσο επιτρέπεται στα κράτη μέλη να θεσπίζουν κανόνες αυστηρότερους για την προσφυγή στην κλειστή διαδικασία³¹⁶.

Περαιτέρω είναι αξιοσημείωτο το ότι η νέα οδηγία 2014/24/ΕΕ, προβλέπει στο άρθρο 40 τη δυνατότητα «προκαταρκτικών διαβουλεύσεων» με την αγορά. Συγκεκριμένα αναφέρει ότι «οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να διεξάγουν διαβουλεύσεις με την αγορά, πριν δρομολογήσουν διαδικασία δημόσιας σύμβασης, προκειμένου να προετοιμάζουν την αγορά αγαθών, υπηρεσιών ή έργων και να ενημερώνουν τους οικονομικούς φορείς για τα σχέδια και τις απαιτήσεις τους όσον αφορά τις συμβάσεις». Για παράδειγμα μπορούν να ζητούν ή να δέχονται συμβουλές ανεξάρτητων

³¹⁴ Βλ. Ράϊκος Δ., οπ. π., σελ. 260.

³¹⁵ Οι διατάξεις της γενικής οδηγίας για τις δημόσιες συμβάσεις 2014/24/ΕΕ (ΕΕΕΕ L 94/65/28.3.2014) στο άρθρο 26 προβλέπουν «τις ανοικτές και κλειστές διαδικασίες (open and restricted procedures), την ανταγωνιστική διαδικασία με διαπραγμάτευση (competitive procedures with negotiation), τον ανταγωνιστικό διάλογο (competitive dialogue), την διαδικασία με διαπραγμάτευση χωρίς προηγούμενη δημοσίευση ή διαγωνισμό (negotiated procedure without prior publication) και τη σύμπραξη καινοτομίας (innovation partnership)».

³¹⁶ Βλ. Ράϊκος Δ., οπ. π., σελ. 263.

εμπειρογνομόνων ή αρχών ή συμμετεχόντων της αγοράς. Απαραίτητη προϋπόθεση είναι οι εν λόγω συμβουλές να μην έχουν ως αποτέλεσμα την στρέβλωση του ανταγωνισμού και την παραβίαση των αρχών της αποφυγής των διακρίσεων και της διαφάνειας³¹⁷.

Στην ελληνική έννομη τάξη και σύμφωνα με τη νομολογία των ελληνικών δικαστηρίων για την ανάθεση δημόσιας σύμβασης έργου, προμήθειας ή υπηρεσίας κατά κανόνα ακολουθείται η διενέργεια διαγωνισμού, ανοικτού ή κλειστού, ενώ ο διαγωνισμός μεταξύ περιορισμένου αριθμού προσκαλούμενων επιχειρήσεων αποτελεί εξαιρετική διαδικασία επιλογής αναδόχου διότι παρεκκλίνει από τις αρχές της διαφάνειας, της ισότιμης συμμετοχής στις διαδικασίες κατάρτισης δημοσίων συμβάσεων και του ελεύθερου ανταγωνισμού. Η εξαιρετική αυτή διαδικασία εφαρμόζεται μόνο σε ειδικές, ρητώς καθοριζόμενες στο νόμο περιπτώσεις³¹⁸.

Η διάταξη του άρθρου 26 του ν. 4412/2016 ενσωματώνει στο ελληνικό δίκαιο την αντίστοιχη διάταξη του άρθρου 26 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ και εφαρμόζεται κατ' επιλογή του Έλληνα νομοθέτη, δυνάμει των άρθρων 1 και 3 του νόμου, σε όλες τις δημόσιες συμβάσεις που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του ν. 4412/2016 και ειδικότερα του Βιβλίου Ι, ανεξαρτήτως αξίας.

Στο εν λόγω άρθρο απαριθμούνται οι έξι διαδικασίες που μπορεί να προσφύγει η αναθέτουσα αρχή για τη σύναψη συμβάσεων, ανεξαρτήτως αξίας, και είναι οι εξής:

- ανοικτή διαδικασία,
- κλειστή διαδικασία,
- σύμπραξη καινοτομίας,
- ανταγωνιστικός διάλογος,
- ανταγωνιστική διαδικασία με διαπραγμάτευση και
- διαδικασία με διαπραγμάτευση χωρίς προηγούμενη δημοσίευση ή διαγωνισμό³¹⁹.

Οι παραπάνω διαδικασίες διακρίνονται σε αυτές που μια αναθέτουσα αρχή έχει απόλυτη διακριτική ευχέρεια να επιλέξει ή όχι να προσφύγει³²⁰ και σε εκείνες η

³¹⁷ Βλ. Ραΐκος Δ., *οπ. π.*, σελ. 266.

³¹⁸ Βλ. ΣτΕ 1747/2011, ΕΣ απόφαση 5/2012 Τμήμα μείζονος σύνθεσης.

³¹⁹ Στην περίπτωση όμως των συμβάσεων *κάτω των ορίων*, στις διαδικασίες αυτές προστίθενται, σύμφωνα με τα άρθρα 116-119 του νόμου και οι ακόλουθες διαδικασίες:

- της απευθείας ανάθεσης (άρθρ. 117),
- του συνοπτικού διαγωνισμού (άρθρ. 118),
- του συστήματος προεπιλογής (άρθρ. 116 σε συνδυασμό με άρθρ. 303),
- μέσω καταλόγου (άρθρ. 119),

υπό τους ειδικότερους όρους που ορίζονται στις διατάξεις αυτές.

προσφυγή στις οποίες προϋποθέτει την πλήρωση συγκεκριμένων όρων που τίθενται από τον ενωσιακό νομοθέτη³²¹. Ειδικότερα μια αναθέτουσα αρχή δικαιούται να επιλέξει ελεύθερα, δηλαδή χωρίς συγκεκριμένη αιτιολογία, μεταξύ τριών διαδικασιών, ήτοι της ανοικτής ή της κλειστής διαδικασίας ή της σύμπραξης καινοτομίας, ενώ η προσφυγή στις άλλες τρεις διαδικασίες, ήτοι του ανταγωνιστικού διαλόγου, της ανταγωνιστικής διαδικασίας με διαπραγμάτευση καθώς και «της διαδικασίας με διαπραγμάτευση χωρίς προηγούμενη δημοσίευση ή διαγωνισμό» επιτρέπεται μόνο υπό τις ειδικές περιπτώσεις και περιστάσεις που ρητά αναφέρονται στις παραγράφους 2- 4 του άρθρου 26 του ν. 4412/2016 (για τις τρεις πρώτες) και στο άρθρο 32 για την τελευταία, η επιλογή της οποίας χρήζει γραπτής αιτιολόγησης³²².

Με το άρθρο 26 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ ο ευρωπαϊός νομοθέτης υποχρέωσε τα κράτη μέλη να προβλέψουν στο εθνικό τους δίκαιο τη δυνατότητα χρησιμοποίησης από τις αναθέτουσες αρχές των πέντε από τις έξι προαναφερθείσες διαδικασίες, με ή χωρίς όρους (ανοικτή, κλειστή, σύμπραξη καινοτομίας, ανταγωνιστικός διάλογος, ανταγωνιστική διαδικασία με διαπραγμάτευση), ενώ έθεσε στη διακριτική ευχέρεια των κρατών μελών την πρόβλεψη ή μη, στο εθνικό δίκαιο, της δυνατότητας να προσφεύγουν υπό όρους οι αναθέτουσες αρχές στην έκτη διαδικασία, δηλαδή αυτή με διαπραγμάτευση χωρίς προηγούμενη δημοσίευση ή διαγωνισμό. Η εν λόγω διαφοροποίηση δηλώνει ενδεικτικά την παγιωμένη στάση του ευρωπαϊκού δικαίου απέναντι σε διαδικασίες που παρεκκλίνουν από την αρχή του ελεύθερου και ανόθευτου ανταγωνισμού, όπως αυτές στις οποίες απουσιάζει η δημοσιότητα.

Ο Έλληνας νομοθέτης³²³ τάχθηκε υπέρ της πρόβλεψης στο εθνικό δίκαιο και της δυνατότητας για προσφυγή στη «*διαδικασία με διαπραγμάτευση χωρίς προηγούμενη δημοσίευση ή διαγωνισμό*», υπό τους όρους του ενωσιακού δικαίου.

Βέβαια όσον αφορά τις διαδικασίες που περιλαμβάνουν το ευέλικτο στοιχείο της διαπραγμάτευσης αλλά είναι ανταγωνιστικές, όπως η ανταγωνιστική διαδικασία με διαπραγμάτευση και ο ανταγωνιστικός διάλογος αντιμετωπίζονται από το ενωσιακό δίκαιο υπό το πρίσμα μιας πολιτικής ενίσχυσης και προώθησης της δυνατότητας των αναθετουσών αρχών για μεγαλύτερη ευελιξία κατά την επιλογή διαδικασίας ανάθεσης, η οποία να προβλέπει διαπραγματεύσεις. Ο ευρωπαϊός νομοθέτης θεωρεί επίσης ότι «*η εκτενέστερη χρήση των διαδικασιών αυτών είναι πιθανόν να αυξήσει τις*

³²⁰ Βλ. άρθρο 26 παρ. 1 του Ν. 4412/2016.

³²¹ Βλ. άρθρο 26 παρ. 2, 3, 4 και 6 του Ν. 4412/2016.

³²² Βλ. άρθρο 341 του Ν. 4412/2016.

³²³ Βλ. άρθρο 26 παρ. 6 του Ν. 4412/2016.

διασυνοριακές συναλλαγές, καθώς η αξιολόγηση έχει δείξει ότι οι συμβάσεις που ανατίθενται μέσω διαδικασίας με διαπραγμάτευση και με προηγούμενη δημοσίευση έχουν ιδιαίτερα υψηλό ποσοστό επιτυχίας διασυνοριακών προσφορών, καθώς επίσης επισημαίνεται ότι η χρήση του ανταγωνιστικού διαλόγου έχει αυξηθεί σημαντικά τα τελευταία χρόνια από τη σκοπιά της αξίας των συμβάσεων»³²⁴.

3.2. Είδη διαγωνισμών για την ανάθεση δημοσίων συμβάσεων

3.2.1. Η ανοικτή διαδικασία

Η ανοικτή διαδικασία «open procedure» (ή ανοικτή δημοπρασία ή ανοικτός διαγωνισμός) αποτελεί την συνήθη διαδικασία ανάθεσης δημόσιας σύμβασης, στην οποία λαμβάνουν μέρος και υποβάλουν προσφορές όλοι όσοι έχουν τα νόμιμα προσόντα που προβλέπονται στη διακήρυξη³²⁵. Ο ανοικτός διαγωνισμός προωθεί, μέσω της διαφάνειας τη μεγαλύτερη δυνατή συμμετοχή και προσφέρει από τη φύση του ένα ευρύτερο πεδίο ανταγωνισμού από το πεδίο που προσφέρεται κατά την κλειστή διαδικασία³²⁶.

Κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 27 του Ν. 4412/2016, στο οποίο ενσωματώνεται το άρθρο 27 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ «ανοικτές διαδικασίες» είναι οι διαδικασίες, στο πλαίσιο των οποίων κάθε ενδιαφερόμενος οικονομικός φορέας μπορεί να υποβάλει προσφορά.

Πολύ λίγες είναι οι αλλαγές που επέφερε ο ν. 4412/2016 στην ανοικτή διαδικασία σχετικά με το προγενέστερο καθεστώς³²⁷ και συνίστανται:

- στη μείωση των ελάχιστων προθεσμιών παραλαβής των προσφορών και
- στην εισαγωγή της δυνατότητας επισπευσμένης ανοικτής διαδικασίας (προβλεπόταν μόνο για την κλειστή διαδικασία και τη διαδικασία με διαπραγμάτευση με προηγούμενη δημοσίευση).

Ειδικότερα αν και κατά τη δημοσίευση μιας προκήρυξης για τη σύναψη δημόσιας σύμβασης η αναθέτουσα αρχή διαθέτει ευρεία διακριτική ευχέρεια³²⁸ να καθορίσει την προθεσμία εντός της οποίας μπορεί να παραλάβει τις προσφορές από τους

³²⁴ Βλ. αιτιολογική σκέψη 42 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ.

³²⁵ Βλ. Επ. Σπηλιωτόπουλος, «Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου», οπ. π., σελ. 180.

³²⁶ Βλ. Γέροντας κ.λ., «Διοικητικό Δίκαιο», ό. π., σημ. 20, σελ. 283-284.

³²⁷ Υπό το προγενέστερο καθεστώς σχετικές διατάξεις περιλαμβάνονταν στο άρθρο 2 παρ. 2 (11^ο) και στο άρθρο 32 παρ. 2, 4 και 5 του ΠΔ/τος 60/2007.

³²⁸ Βλ. άρθρο 60 του Ν. 4412/2016 (άρθρο 47 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ).

ενδιαφερόμενους οικονομικούς φορείς (το διάστημα δηλαδή από την αποστολή για δημοσίευση/δημοσίευση μέχρι την καταληκτική ημερομηνία), το ενωσιακό δίκαιο έχει καθορίσει όσον αφορά τις συμβάσεις *άνω των ορίων*, υποχρεωτικές ελάχιστες σχετικές προθεσμίες, καθώς και τους όρους υπό τους οποίους επιτρέπεται σύντμηση αυτών. Η επιταγή αυτή του ενωσιακού νομοθέτη επιβάλλεται για λόγους ίσης μεταχείρισης, ιδίως μεταξύ αλλοδαπών και ημεδαπών υποψηφίων, ενίσχυσης του ανταγωνισμού και της διαφάνειας. Επίσης οι ελάχιστες προθεσμίες είναι υποχρεωτικές υπό την έννοια ότι ακόμα και αν υπό τις συγκεκριμένες περιστάσεις θα αρκούσε και μικρότερη από την ελάχιστη προθεσμία για την σύνταξη και υποβολή των προσφορών, η αναθέτουσα αρχή είναι υποχρεωμένη να θέσει την ελάχιστη³²⁹.

Συγκεκριμένα η ελάχιστη προθεσμία παραλαβής προσφορών στην ανοικτή διαδικασία³³⁰ σύναψης συμβάσεων *άνω των ορίων* είναι 35 ημέρες κατά γενικό κανόνα³³¹. Η ελάχιστη προθεσμία για την παραλαβή των προσφορών μπορεί να περιορίζεται σε 15 ημέρες σε δύο περιπτώσεις:

- ❖ «*όταν οι αναθέτουσες αρχές έχουν δημοσιεύσει προκαταρκτική προκήρυξη, που δεν χρησιμοποιήθηκε η ίδια ως μέσο προκήρυξης του διαγωνισμού*» και με την προϋπόθεση ότι η προκαταρκτική αυτή προκήρυξη έχει περιλάβει όλες τις πληροφορίες, οι οποίες απαιτούνται στην προκήρυξη διαγωνισμού που περιλαμβάνεται στα σχετικά Παραρτήματα, εφόσον οι πληροφορίες αυτές είναι διαθέσιμες κατά τη δημοσίευση της προκήρυξης, και η προκαταρκτική προκήρυξη έχει αποσταλεί προς δημοσίευση μεταξύ ενός ελάχιστου διαστήματος 35 ημερών έως 12 μηνών πριν την ημερομηνία αποστολής της προκήρυξης της σύμβασης³³² και

³²⁹ Βλ. αιτιολογική σκέψη 80 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ. «Επίσης έχει κριθεί ότι η παράβαση των κανόνων δημοσιότητας πλήττει τις αρχές του ανταγωνισμού, της πρόσβασης στις διαδικασίες ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων και της διαφάνειας, είναι ανεπίτρεπτη, αποτελεί παράβαση ουσιώδους τύπου της διαδικασίας και ως εκ τούτου καθιστά μη νόμιμη τη διαδικασία διενέργειας του διαγωνισμού», (ΕΣ Τμ. VI 50/2008).

³³⁰ Βλ. άρθρο 27 παρ. 1 του Ν. 4412/2016.

³³¹ «Η προθεσμία αυτή δύναται να ανέλθει στις 40 ημέρες όταν είναι αδύνατο να παρασχεθεί ελεύθερη, πλήρης, άμεση και δωρεάν ηλεκτρονική πρόσβαση σε ορισμένα έγγραφα της σύμβασης καθώς επίσης να μειωθεί κατά 5 ημέρες δηλαδή να ισχύει για 30 ημέρες όταν η αναθέτουσα αρχή αποδέχεται την υποβολή προσφορών με ηλεκτρονικά μέσα, όπως για παράδειγμα όταν διαδικασία διενεργείται μέσω του ΕΣΗΔΗΣ. Οστόσο και εδώ δύναται η προθεσμία αν ανέλθει στις 40 ημέρες όταν είναι αδύνατο να παρασχεθεί ελεύθερη, πλήρης, άμεση και δωρεάν ηλεκτρονική πρόσβαση σε ορισμένα έγγραφα της σύμβασης» (Βλ. Ράϊκος Δ. Βλάχου Ευ. Σαββίδη Ευ., ό. π. σελ.244-245).

³³² Βλ. άρθρο 27 παρ. 2 του Ν. 4412/2016.

- ❖ «σε περίπτωση που επείγουσα κατάσταση δεόντως τεκμηριωμένη από την αναθέτουσα αρχή³³³ καθιστά αδύνατη την τήρηση της ελάχιστης προθεσμίας των 35 ημερών»³³⁴. Η νέα αυτή δυνατότητα παρέχει στις αναθέτουσες αρχές μια εξαιρετικά γρήγορη, ελεύθερα χρησιμοποιούμενη και ταυτόχρονα διαφανή διαδικασία όταν αντιμετωπίζουν επείγουσες περιπτώσεις αντί την προσφυγή στην αδιαφανή πολλές φορές διαδικασία της διαπραγμάτευσης χωρίς δημοσίευση προκήρυξης³³⁵.

Οι διατάξεις που ρυθμίζουν το ζήτημα της σύντμησης των προθεσμιών έχουν ως σκοπό την διασφάλιση συνθηκών πραγματικού ανταγωνισμού με τον καθορισμό προθεσμιών που επιτρέπουν την συμμετοχή μεγάλου αριθμού υποψηφίων σε ανοικτούς διαγωνισμούς. Ουσιώδης τυπική προϋπόθεση για τη νόμιμη σύντμηση της προθεσμίας της υποβολής προσφορών από τους ενδιαφερόμενους είναι η υποχρέωση να προσδιορίζονται με ειδικά αιτιολογημένη απόφαση της αναθέτουσας αρχής, τα έκτακτα περιστατικά ή οι λόγοι επείγουσας ανάγκης, που καθιστούν αδύνατη στο συγκεκριμένο διαγωνισμό την τήρηση των προβλεπόμενων από τις ανωτέρω διατάξεις κανονικών – μη συντετμημένων προθεσμιών³³⁶.

Όσον αφορά στις συμβάσεις κάτω των ορίων ισχύουν οι προθεσμίες του άρθρου 121 του ν. 4412/2016, όπου προβλέπεται ακόμα συντομότερη προθεσμία από τον γενικό κανόνα των 35 ημερών, που ισχύει για τις συμβάσεις άνω των ορίων και ορίζεται ως χρονικό σημείο εκκίνησης της προθεσμίας αυτής η δημοσίευση της προκήρυξης στο ΚΗΜΔΗΣ³³⁷.

3.2.2. Η κλειστή διαδικασία

Στην κλειστή διαδικασία «restricted procedure» ή κλειστό διαγωνισμό ή διαδικασία με προεπιλογή, η διαγωνιστική διαδικασία εξελίσσεται σε δύο στάδια.

³³³ Βλ. άρθρο 27 παρ. 3 του Ν. 4412/2016.

³³⁴ «Είναι αξιοσημείωτο ότι στην περίπτωση αυτή η σύντμηση επιτρέπεται ακόμα και αν είναι αδύνατο να παρασχεθεί ελεύθερη, πλήρης, άμεση και δωρεάν ηλεκτρονική πρόσβαση σε ορισμένα έγγραφα της σύμβασης».

³³⁵ Βλ. αιτιολογικές σκέψεις 46 και 80 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ, «όπου αποσαφηνίζεται ότι δεν είναι απαραίτητο να πρόκειται για κατεπείγουσα ανάγκη οφειλόμενη σε γεγονότα, τα οποία η αναθέτουσα αρχή δεν θα μπορούσε να προβλέψει και για τα οποία δεν ευθύνεται».

³³⁶ Βλ. Απόφαση ΕΣ Τμ. VI 2834/2010: Η σχετική κρίση της αναθέτουσας αρχής περί συνδρομής των ανωτέρω περιστατικών υπόκειται, ως νομική, σε πλήρη έλεγχο ορθής εκτίμησης και χαρακτηρισμού από το Ελεγκτικό Συνέδριο.

³³⁷ Βλ. άρθρα 38, 66 και 121 του Ν. 4412/2016.

Όπως και στην ανοικτή διαδικασία πρόκειται για κύρια διαδικασία ανάθεσης, η οποία ξεκινά και αυτή με δημοσίευση προκήρυξης και δυνατότητα συμμετοχής όλων των ενδιαφερόμενων οικονομικών φορέων που διαθέτουν τα νόμιμα προσόντα, οι οποίοι όμως στο πρώτο αυτό στάδιο δεν υποβάλουν προσφορές αλλά μόνο αιτήσεις-δηλώσεις συμμετοχής. Οι αιτήσεις αυτές περιλαμβάνουν τις πληροφορίες που καθορίζονται και απαιτούνται από τα έγγραφα της σύμβασης για την ποιοτική επιλογή των υποψηφίων, τα οποία έχουν συμπληρωθεί από την αναθέτουσα αρχή³³⁸.

Στο δεύτερο στάδιο αυτής της διαδικασίας, που επί της ουσίας την διαχωρίζει από την ανοικτή διαδικασία και ορίζεται σαφώς στο νόμο³³⁹, «προσφορά μπορούν να υποβάλλουν μόνο οι οικονομικοί φορείς που έχουν προσκληθεί από την αναθέτουσα αρχή κατόπιν της αξιολόγησης των πληροφοριών που έχουν παρασχεθεί στο πρώτο στάδιο». Επίσης δίδεται το δικαίωμα στην αναθέτουσα αρχή να περιορίσει περαιτέρω τον αριθμό των κατάλληλων υποψηφίων, οι οποίοι δεν δύναται να είναι λιγότεροι από πέντε³⁴⁰.

Τα κριτήρια ωστόσο, βάσει των οποίων θα γίνει η επιλογή των υποψηφίων που θα συμμετάσχουν στο δεύτερο στάδιο της κλειστής διαδικασίας διαγράφονται από τις οικείες διατάξεις της νομοθεσίας (ενωσιακής και εθνικής) περί των κριτηρίων ποιοτικής επιλογής³⁴¹. Σκοπός δηλαδή των αναθετουσών αρχών είναι να επιτρέψουν τη συμμετοχή στη διαγωνιστική διαδικασία των βέλτιστων επιχειρήσεων που διαθέτουν ένα «ποιοτικό minimum». Με τον τρόπο αυτό, «η ποσοτική πενία των συμμετοχών και των υποψηφιοτήτων - η οποία όμως δεν αφορά στο πρώτο στάδιο της διαδικασίας, αφού σε αυτό οι υποψηφιοότητες μπορεί να είναι απεριόριστες, αλλά το δεύτερο στάδιο – αντισταθμίζεται από την ποιοτική αναβάθμιση ακόμα και του ίδιου του ανταγωνισμού³⁴²».

Εξάλλου η αναθέτουσα αρχή οφείλει, προκειμένου να κάνει χρήση της δυνατότητας για περιορισμό του αριθμού των υποψηφίων, να έχει εκ των προτέρων αποφασίσει και προσδιορίσει στην προκήρυξη, αντικειμενικά και χωρίς διακρίσεις, κανόνες ή κριτήρια τα οποία προτίθεται να χρησιμοποιήσει. Στην περίπτωση αυτή πρόκειται για μια ειδικότερη έκφανση της αρχής της διαφάνειας, που αφορά στις διαδικασίες με στάδιο προεπιλογής αυτών που θα κληθούν να συμμετάσχουν στη

³³⁸ Βλ. άρθρο 28 παρ. 1 του Ν. 4412/2016.

³³⁹ Βλ. άρθρο 28 παρ. 2 εδ. α' του Ν. 4412/2016.

³⁴⁰ Σύμφωνα με το άρθρο 84 παρ. 2 του Ν. 4412/2016 «Στην κλειστή διαδικασία ο ελάχιστος αριθμός υποψηφίων είναι πέντε».

³⁴¹ Βλ. άρθρο 44 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ.

³⁴² Βλ. Ράϊκος Δ., «Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων», σπ. π., σελ. 271.

διαδικασία υποβολής προσφορών, ούτως ώστε όλοι οι κανόνες της διαδικασίας να προσδιορίζονται με σαφήνεια, ακρίβεια και να μην είναι αντιφατικοί, εφόσον αφενός μεν οι υποψήφιοι πρέπει να είναι σε θέση να αντιληφθούν το ακριβές νόημά τους και να τους ερμηνεύουν με τον ίδιο τρόπο, αφετέρου δε η αναθέτουσα αρχή πρέπει να είναι σε θέση να εξακριβώσει την πλήρωση ή μη των κριτηρίων αυτών³⁴³.

Επίσης οι αναθέτουσες αρχές θα πρέπει να είναι ιδιαίτερα προσεκτικές κατά τον προσδιορισμό των κριτηρίων εκείνων που θα καθορίσουν τους οικονομικούς φορείς, στους οποίους τελικά θα παρασχεθεί το δικαίωμα συμμετοχής στο στάδιο υποβολής προσφορών καθώς η συγκριτική αξιολόγηση των κριτηρίων ποιοτικής επιλογής των υποψηφίων στη διαδικασία αυτή (π.χ. χρηματοοικονομική επάρκεια, εμπειρία), περικλείει τον κίνδυνο ενίσχυσης της συμμετοχής μεγάλων επιχειρήσεων σε βάρος της συμμετοχής των μικρομεσαίων επιχειρήσεων³⁴⁴.

Για τον σύννομο χαρακτήρα του κλειστού διαγωνισμού απαιτείται η τήρηση και των δύο σταδίων της διαγωνιστικής διαδικασίας³⁴⁵. Συνεπώς δεν είναι νόμιμη η διαδικασία αν δεν τηρείται η αυτοτέλεια των δύο διακριτών σταδίων-φάσεων αυτής, αλλά ό διαγωνισμός ολοκληρώνεται σε ένα και μόνο στάδιο³⁴⁶.

Στη διαδικασία αυτή *«η ελάχιστη προθεσμία παραλαβής των αιτήσεων συμμετοχής ανέρχεται κατά κανόνα σε 30 ημέρες από την ημερομηνία αποστολής στην Υπηρεσία Εκδόσεων της Ένωσης της προκήρυξης της σύμβασης»*. Περαιτέρω προβλέπεται³⁴⁷ ότι όταν είναι αδύνατη η τήρηση της παραπάνω ελάχιστης προθεσμίας, *«οι αναθέτουσες αρχές, με δεόντως αιτιολογημένη απόφασή τους, μπορούν να ορίζουν προθεσμία παραλαβής των αιτήσεων συμμετοχής όχι μικρότερη από 15 ημέρες από την ημερομηνία αποστολής της προκήρυξης της σύμβασης»*, ενώ δεν προβλέπεται περίπτωση σύντμησης της προθεσμίας παραλαβής των αιτήσεων συμμετοχής σε επείγουσες καταστάσεις στην περίπτωση της προκαταρκτικής προκήρυξης.

Οι ελάχιστες προθεσμίες του δεύτερου σταδίου της κλειστής διαδικασίας για συμβάσεις άνω των ορίων ανέρχεται κατά γενικό κανόνα στις 30 ημέρες³⁴⁸ και μπορεί να μειωθεί στις 25 ημέρες όταν η αναθέτουσα αρχή αποδέχεται την υποβολή

³⁴³ Βλ. Ράϊκος Δ. Βλάχου Ευ. Σαββίδη Ευ., ό. π. σελ. 251.

³⁴⁴ Βλ. Ράϊκος Δ. Βλάχου Ευ. Σαββίδη Ευ., ό. π. σελ. 252.

³⁴⁵ Βλ. άρθρο 99 παρ. 1 του Ν. 4412/2016 που αφορά στη διασφάλιση της εν λόγω αυτοτέλειας.

³⁴⁶ Βλ. ΕΣ ΣΤ' Κλιμ. 41/2010.

³⁴⁷ Βλ. άρθρο 28 παρ. 7 του Ν. 4412/2016.

³⁴⁸ «Αυτή η προθεσμία μπορεί να ανέλθει στις 35 ημέρες όταν είναι αδύνατο να παρασχεθεί ελεύθερη, πλήρης, άμεση και δωρεάν ηλεκτρονική πρόσβαση σε ορισμένα έγγραφα της σύμβασης» σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 67 παρ. 1 του Ν. 4412/2016.

προσφορών με ηλεκτρονικά μέσα, π.χ. όταν η διαδικασία διενεργείται μέσω του ΕΣΗΔΗΣ³⁴⁹.

Με τις διατάξεις της νέας οδηγίας για τις δημόσιες συμβάσεις 2014/24/ΕΕ³⁵⁰ δίνεται η δυνατότητα σε όλες ή ειδικές κατηγορίες μη κεντρικών αναθετουσών αρχών να καταρτίζουν με τους προεπιλεγμένους υποψήφιους αμοιβαία συμφωνία για τον καθορισμό προθεσμίας παραλαβής των προσφορών, για την οποία δεν τίθεται ελάχιστο όριο και μπορεί να είναι μικρότερη και από την ελάχιστη προθεσμία των 10 ημερών που προβλέπεται ελλείψει τέτοιας συμφωνίας για όλες τις αναθέτουσες αρχές (κεντρικές κυβερνητικές και μη κεντρικές). Απαραίτητη προϋπόθεση βέβαια είναι ο καθορισμός της προθεσμίας μεταξύ των μερών να γίνεται ανάλογα με την πολυπλοκότητα της υπό ανάθεση σύμβασης και «εφόσον παρέχεται σε όλους τους επιλεγέντες υποψήφιους ίσος χρόνος για την κατάρτιση και την υποβολή των προσφορών τους»³⁵¹.

Όσον αφορά δε στις προθεσμίες παραλαβής των προσφορών στην κλειστή διαδικασία, οι οποίες ισχύουν στις συμβάσεις *κάτω των ορίων* προβλέπεται στο άρθρο 121 του Ν. 4412/2016 ακόμα συντομότερη προθεσμία των 30 ημερών στο πρώτο στάδιο καθώς και των 30 ημερών στο δεύτερο στάδιο από αυτές που ισχύουν για τις συμβάσεις άνω των ορίων και ξεκινούν από τη δημοσίευση της διακήρυξης στο ΚΗΜΔΗΣ ή την αποστολή της πρόσκλησης υποβολής προσφορών στους προεπιλεγμένους αντίστοιχα³⁵².

3.2.3. Ο συνοπτικός διαγωνισμός

Όσον αφορά στις δημόσιες συμβάσεις *κάτω των ορίων* κατά το άρθρο 116 του Ν. 4412/2016 οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να προσφεύγουν εκτός από τις διαδικασίες που προβλέπονται στο άρθρο 26 του νόμου 4412/2016 και στις διαδικασίες της απευθείας ανάθεσης και του συνοπτικού διαγωνισμού, σύμφωνα με τα άρθρα 117 και 118 καθώς και στο σύστημα προεπιλογής του άρθρου 303 αναλόγως εφαρμοζόμενου.

Ωστόσο με το άρθρο 48 του νόμου 4782/2021 τροποποιήθηκε το άρθρο 116 και δίδεται η δυνατότητα στις αναθέτουσες αρχές από 1/6/2021 να προσφεύγουν και σε

³⁴⁹ Βλ. άρθρο 28 παρ. 6 του Ν. 4412/2016.

³⁵⁰ Βλ. άρθρο 28 παρ. 4 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ.

³⁵¹ Βλ. άρθρο 60 παρ. 1 του Ν. 4412/2016.

³⁵² Βλ. άρθρα 38, 66 και 121 του Ν. 4412/2016.

δημόσιες συμβάσεις ήσσονος αξίας. «Ως «δημόσιες συμβάσεις ήσσονος αξίας» νοούνται οι δημόσιες συμβάσεις ή οι συμβάσεις των οποίων η εκτιμώμενη αξία είναι ίση ή κατώτερη από το ποσό των 2.500 ευρώ»³⁵³.

Ως «συνοπτικός διαγωνισμός» νοείται «η απλοποιημένη διαδικασία ανάθεσης³⁵⁴ στο πλαίσιο της οποίας κάθε ενδιαφερόμενος οικονομικός φορέας μπορεί να υποβάλει προσφορά» σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 117 του Ν. 4412/2016³⁵⁵.

Οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να προσφύγουν στη διαδικασία του συνοπτικού διαγωνισμού όταν η εκτιμώμενη αξία της σύμβασης, εκτός ΦΠΑ, δεν υπερβαίνει το ποσό των 60.000 ευρώ. Για την διενέργεια συνοπτικού διαγωνισμού η αναθέτουσα αρχή δημοσιεύει διακήρυξη³⁵⁶ στο ΚΗΜΔΗΣ, σύμφωνα με το άρθρο 66 του Ν. 4412/2016.

Επιπροσθέτως η αναθέτουσα αρχή μπορεί να προσκαλεί και συγκεκριμένους οικονομικούς φορείς, οι οποίοι προσδιορίζονται σε τουλάχιστον τρεις (εφόσον δραστηριοποιούνται τόσο στην σχετική αγορά) προκειμένου να διασφαλίζεται η μέγιστη κατά το δυνατόν δημοσιότητα³⁵⁷. Παρόλο που δεν προβλέπεται από τη σχετική διάταξη η καταχώριση της εν λόγω πρόσκλησης στο ΚΗΜΔΗΣ σε καμία περίπτωση δεν αναιρείται η υποχρέωση της αναθέτουσας αρχής να δημοσιεύσει την διακήρυξη για τον συνοπτικό διαγωνισμό³⁵⁸. Ωστόσο ορίζεται ρητώς ότι η υποβολή μόνο μιας προσφοράς δεν κωλύει τη συνέχιση της διαδικασίας ανάθεσης της σύμβασης.

Οι προσφορές των οικονομικών φορέων υποβάλλονται εγγράφως και για λόγους επιτάχυνσης της διαδικασίας η αποσφράγιση του φακέλου των δικαιολογητικών

³⁵³ Βλ. άρθρο 116 παρ. 1 του Ν. 4412/2016 και άρθρα 1 παρ. 1 περ. 30 α και 48 του Ν. 4782/2021 (ΦΕΚ Α' 36/9.3.2021).

³⁵⁴ Υπό το προγενέστερο καθεστώς αντίστοιχες απλοποιημένες διαδικασίες για την ανάθεση δημοσίων συμβάσεων κάτω των ορίων προβλέπονταν σε διάσπαρτες νομοθετικές διατάξεις π.χ. άρθρ. 83 του Ν. 4270/2014, στο άρθρ. 2 του Ν. 2286/1995, άρθρ. 2 παρ. 4 και 25 παρ. 9 του ΠΔ/τος 118/2007, άρθρ. 29 του Ν. 3669/2008 κ. ά., «υπό τις ονομασίες πρόχειρος διαγωνισμός ή προφορική δημοπρασία». Βλ. Ραΐκος Δ. Βλάχου Ευ. Σαββίδη Ευ., ό. π. σελ. 1047-1048.

³⁵⁵ Βλ. άρθρο 2 παρ. 1 περ. 30 του Ν. 4412/2016 και σε άρθρο 327 για τις συμβάσεις του Βιβλίου ΙΙ του νόμου.

³⁵⁶ Με την παρ. 3 του άρθρου 47 του Ν. 4472/2017 τροποποιήθηκε η αρχική απαίτηση της διάταξης του άρθρου 122 του νόμου για «σύνταξη και δημοσίευση απλοποιημένης προκήρυξης, η οποία ίσχυε μέχρι την έναρξη εφαρμογής της διάταξης αυτής (19/5/2017)». Επίσης με την παρ. 5 του προαναφερόμενου άρθρου τροποποιήθηκε η διάταξη του άρθρου 120 και όρισε εφεξής (από 19/5/17) «ως χρόνο έναρξης του συνοπτικού διαγωνισμού την ημερομηνία δημοσίευσης της διακήρυξης (και όχι της απλοποιημένης προκήρυξης) στο ΚΗΜΔΗΣ».

³⁵⁷ Βλ. αιτιολογική έκθεση του Ν. 4412/2016 σελ. 29.

³⁵⁸ «Ο συνοπτικός διαγωνισμός αποτελεί μια αγωνιστική διαδικασία ανοικτή στον ανταγωνισμό ακόμα και αν είναι πιο ευέλικτη και απλοποιημένη», όπως με σαφήνεια προκύπτει από τις διατάξεις των άρθρων 2 παρ. 1 περ. 30 και 117 του Ν. 4412/2016.

συμμετοχής, των τεχνικών προσφορών και των οικονομικών προσφορών μπορούν να γίνουν σε μια δημόσια συνεδρίαση κατά την κρίση της αρμόδιας επιτροπής. Στην περίπτωση αυτή θα ακολουθήσει η έκδοση μιας εκτελεστής διοικητικής πράξης³⁵⁹, από το αποφασίζον όργανο της αναθέτουσας αρχής κατά της οποίας μπορεί να προσφύγει κάθε ενδιαφερόμενος φορέας³⁶⁰. Οι λοιπές λεπτομέρειες διενέργειας του συνοπτικού διαγωνισμού, όπως ρητώς ορίζεται στην παρ. 5 του άρθρ. 117, θα καθορίζονται στα έγγραφα της σύμβασης³⁶¹.

Σημειωτέο ότι σε κάθε περίπτωση απαγορεύεται η τεχνητή κατάτμηση της σύμβασης για την αποφυγή της διαγωνιστικής διαδικασίας, εφόσον ο καταμερισμός σε μικρότερες ποσότητες προμήθειας και άρα μικρότερη εκτιμώμενη αξία, δύναται να οδηγήσει σε απευθείας ανάθεση των αντίστοιχων τμημάτων καταστρατηγώντας την περίπτωση του συνοπτικού διαγωνισμού³⁶². Επίσης και στις συμβάσεις αξίας μέχρι 60.000 ευρώ, που μπορούν να ανατεθούν με τη διαδικασία του συνοπτικού διαγωνισμού εφαρμόζονται κατά κανόνα και οι λοιπές διατάξεις του Βιβλίου Ι του Ν. 4412/2016, που αφορούν τις γενικές αρχές και τους γενικούς κανόνες σύναψης δημοσίων συμβάσεων, τα διαθέσιμα εργαλεία και τις τεχνικές για τις ηλεκτρονικές και τις συγκεντρωτικές διαδικασίες, για την προετοιμασία διεξαγωγής της διαδικασίας, για τις εγγυήσεις και τα κριτήρια ποιοτικής επιλογής κ. ά.³⁶³

3.2.4. Η απευθείας ανάθεση

Στην περίπτωση «απευθείας ανάθεσης» πρόκειται για μια διαδικασία ανάθεσης δημόσιας σύμβασης όπου οι αναθέτουσες αρχές διατηρούν την ευχέρεια να διαβουλευθούν με συγκεκριμένους οικονομικούς φορείς της επιλογής τους.

Όπως ορίζεται στο άρθρο 2 παρ. 1 περ. 31 του Ν. 4412/2016 «Ως «απευθείας ανάθεση» νοείται η διαδικασία ανάθεσης χωρίς εκ των προτέρων δημοσιότητα, στο πλαίσιο της οποίας οι αναθέτουσες αρχές αναθέτουν στον οικονομικό φορέα της επιλογής τους, κατόπιν έρευνας αγοράς και διαβούλευσης με έναν ή περισσότερους οικονομικούς φορείς σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 118 του Ν. 4412/2016»³⁶⁴.

³⁵⁹ Βλ. άρθρο 100 παρ. 4 του Ν. 4412/2016.

³⁶⁰ Βλ. άρθρο 127 του Ν. 4412/2016.

³⁶¹ Ιδίως στη διακήρυξη, όπου για παράδειγμα μπορεί να απαιτηθεί προσκόμιση εγγύησης συμμετοχής, η οποία από το νόμο δεν απαιτείται. Βλ. Ράϊκος Δ. Βλάχου Ευ. Σαββίδη Ευ., ό. π. σελ. 1049.

³⁶² Βλ. Ράϊκος Δ., «Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων», οπ. π., σελ. 274-275.

³⁶³ Βλ. Ράϊκος Δ. Βλάχου Ευ. Σαββίδη Ευ., ό. π. σελ. 1050.

³⁶⁴ Βλ. άρθρο 2 παρ. 1 περ. 31 του Ν. 4412/2016 και άρθρο 1 παρ. 31 του Ν. 4782/2021.

Με την πρόσφατη τροποποίηση όμως της συγκεκριμένης περ. (31) με τη διάταξη του άρθρου 1 περ. 31 του Ν. 4782/2021 από 1.6.2021 «ως απευθείας ανάθεση νοείται η διαδικασία ανάθεσης σύμβασης με ή χωρίς εκ των προτέρων δημοσιότητα κατά περίπτωση σύμφωνα με την παρ. 3 των άρθρων 120 και 330, στο πλαίσιο της οποίας οι αναθέτουσες αρχές/αναθέτοντες φορείς αναθέτουν σύμβαση στον οικονομικό φορέα της επιλογής τους κατόπιν έρευνας αγοράς, σύμφωνα με όσα ορίζονται στα άρθρα 118 και 328».

Κατά τις διατάξεις της παρ. 1 του άρθρου 118 του Ν. 4412/2016 η προσφυγή στην εξαιρετική διαδικασία της απευθείας ανάθεσης από τις αναθέτουσες αρχές επιτρέπεται όταν η εκτιμώμενη αξία της σύμβασης χωρίς ΦΠΑ είναι ίση ή μικρότερη των είκοσι χιλιάδων (20.000) ευρώ³⁶⁵. Ωστόσο με την πρόσφατη τροποποίηση του άρθρου 118 από 1/6/2021 η προσφυγή στην διαδικασία της απευθείας ανάθεσης επιτρέπεται όταν η εκτιμώμενη αξία της σύμβασης είναι ίση ή κατώτερη από τριάντα χιλιάδες (30.000) ευρώ, ενώ όταν απευθύνεται πρόσκληση σε τρεις ενδιαφερόμενους ισχύει έως (60.000) ευρώ και μέχρι (1.000.000) ευρώ, για πρόσκληση προς όλους τους οικονομικούς φορείς³⁶⁶.

Όσον αφορά δε τις διαδικασίες ανάθεσης σύμβασης έργου για κοινωνικές και ειδικές υπηρεσίες δυνάμει των άρθρων 107 έως 110 του Ν. 4412/2016³⁶⁷ η εκτιμώμενη αξία πρέπει να είναι ίση ή κατώτερη των 60.000 ευρώ.

Επίσης δεν απαιτείται η συγκρότηση συλλογικού οργάνου για τη διενέργεια της διαδικασίας της απευθείας ανάθεσης προκειμένου να καλύπτεται η ανάγκη της απλοποίησης και της επιτάχυνσης των διαδικασιών.

Το χρόνο έναρξης της διαδικασίας της απευθείας ανάθεσης σηματοδοτεί η πρώτη πρόσκληση υποβολής προσφοράς προς τους οικονομικούς φορείς σύμφωνα με το

³⁶⁵ Ο υπολογισμός του συγκεκριμένου ποσού διενεργείται υποχρεωτικά με τις μεθόδους και τους κανόνες του άρθρου 6 του Ν. 4412/2016 διότι με αυτή την διάταξη ουσιαστικά απαγορεύεται οποιαδήποτε κατάτμηση των προς ανάθεση συμβάσεων που έχει ως αποτέλεσμα την υπαγωγή μιας σύμβασης στις εξαιρέσεις/ειδικές ρυθμίσεις για τις συμβάσεις κάτω των ορίων, εφόσον δεν δικαιολογείται από αντικειμενικούς λόγους. Βλ. Ράϊκος Δ. Βλάχου Ευ. Σαββίδη Ευ., ό. π. σελ. 1055.

³⁶⁶ Βλ. άρθρα από 48 έως 56 του Ν. 4782/2021 που αφορούν σε τροποποιήσεις των άρθρων 116, 117, 118, 119, 120, 124, 127 και 128 του Ν. 4412/2016 σχετικά με τη διαδικασία ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων κάτω από τα όρια του άρθρου 5 του Ν. 4412/2016.

³⁶⁷ Η ενότητα αυτή του νόμου αφορά περιλαμβάνεται στο τμήμα για ειδικά καθεστάτα συμβάσεων και αφορά στις δημόσιες συμβάσεις κοινωνικών και άλλων ειδικών υπηρεσιών του Παραρτήματος XIV. Βλ. και άρθρα 74 και 76 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ.

άρθρο 120 παρ. 3 του Ν. 4412/2016, η οποία έχει εξαιρεθεί από την υποχρέωση καταχώρισης στο ΚΗΜΔΗΣ³⁶⁸.

Με δεδομένο ότι στην εν λόγω διαδικασία δεν απαιτείται η τήρηση διατυπώσεων εκ των προτέρων δημοσιότητας από την παρ. 3 του άρθρου 120 του Ν. 4412/2016 προκύπτει σαφώς η υποχρέωση της αναθέτουσας αρχής να αποστέλλει πρόσκληση υποβολής προσφοράς στην περίπτωση της απευθείας ανάθεσης.

Εφόσον ήδη έχει παρατηρηθεί ότι στην περίπτωση της απευθείας ανάθεσης του άρθρου 118 του Ν. 4412/2016 δεν τηρούνται οι κανόνες εκ των προτέρων δημοσιότητας και συνήθως αποκλείεται οποιαδήποτε έννοια ανταγωνιστικής διαδικασίας, παρότι δεν αποκλείεται η πιθανότητα άλλος οικονομικός φορέας να υποβάλει προσφορά στο πλαίσιο της διαδικασίας της απευθείας ανάθεσης και η αναθέτουσα αρχή έχει την δυνατότητα να εξετάσει και την εν λόγω προσφορά. Η ιδιάζουσα αυτή εξαιρετική διαδικασία και οι προβληματισμοί που αφορούν στην εφαρμογή της εκ των προτέρων διαφάνειας μέσω της δημοσιότητας οδήγησε τον νομοθέτη στην τροποποίηση των διατάξεων του άρθρου 120 του Ν. 4412/2016, που αφορά την έναρξη της διαδικασίας σύναψης συμβάσεων κάτω των ορίων, με το άρθρο 53 του Ν. 4782/2021 που ισχύει από 1/6/2021. Ειδικότερα στην παρ. 3 για τις συμβάσεις του άρθρου 118, περί απευθείας ανάθεσης ορίζεται ότι:

- α) Η πρόσκληση υποβολής προσφοράς της διαδικασίας της απευθείας ανάθεσης ειδικά για συμβάσεις προμήθειας αγαθών και παροχής υπηρεσιών με εκτιμώμενη αξία άνω του ορίου των 2.500 ευρώ δύναται να απευθύνεται και σε έναν οικονομικό φορέα και αναρτάται στο ΚΗΜΔΗΣ τουλάχιστον (5) ημέρες πριν την κοινοποίηση της απόφασης ανάθεσης και δεν λαμβάνονται υπόψη προσφορές οικονομικών φορέων που δεν προσκλήθηκαν να υποβάλουν προσφορά.
- β) Για τις δημόσιες συμβάσεις έργου με εκτιμώμενη αξία μέχρι και τριάντα χιλιάδες (30.000) ευρώ δύναται να απευθύνεται και σε έναν οικονομικό φορέα και αναρτάται στο ΚΗΜΔΗΣ τουλάχιστον (5) εργάσιμες ημέρες πριν την κοινοποίηση της απόφασης ανάθεσης και δεν λαμβάνονται υπόψη προσφορές οικονομικών φορέων που δεν προσκλήθηκαν να υποβάλουν προσφορά.

³⁶⁸ Η εξαίρεση αυτή προβλέφθηκε ρητά με την παρ. 32 του άρθρου 22 του Ν. 4441/2016 (Α/227/6.12.2016)

Επίσης προβλέπεται ρητώς η υποχρέωση της αναθέτουσας αρχής να δημοσιεύσει την απόφαση ανάθεσης στο Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ. για λόγους διαφάνειας και ασφάλειας δικαίου, στην οποία αναφέρονται συγκεκριμένα στοιχεία, επί ποινή ακυρότητας της σύμβασης³⁶⁹. Η καταχωριστέα στο ΚΗΜΔΗΣ απόφαση απευθείας ανάθεσης πρέπει να περιλαμβάνει τα εξής στοιχεία τουλάχιστον:

- α) την επωνυμία και τα στοιχεία επικοινωνίας της αναθέτουσας αρχής,
- β) περιγραφή του αντικειμένου της σύμβασης και της αξίας της,
- γ) όνομα και στοιχεία επικοινωνίας του οικονομικού φορέα στον οποίο ανατίθεται η σύμβαση και
- δ) κάθε άλλη πληροφορία που η αρχή κρίνει απαραίτητη.

Ειδικά για τις δημόσιες συμβάσεις έργων, μελετών και παροχής τεχνικών και λοιπών συναφών επιστημονικών υπηρεσιών η επιλογή του αναδόχου διενεργείται με απόφαση της αναθέτουσας αρχής. Η σύμβαση συνάπτεται με τον ανάδοχο που επιλέγεται και διαθέτει τα αναγκαία προσόντα και την απαραίτητη εξειδίκευση. Μετά την υπογραφή της σύμβασης ο ανάδοχος ή ελεγχόμενο από αυτόν φυσικό ή νομικό πρόσωπο δεν δύναται να συνάψει νέα σύμβαση με την ίδια αναθέτουσα αρχή για διάστημα 12 μηνών.

Μπορούν όμως να ανατεθούν από κάθε αναθέτουσα αρχή «για συμβάσεις έργων, μελετών και παροχής τεχνικών και λοιπών συναφών επιστημονικών υπηρεσιών κατ' έτος μια ή περισσότερες συμβάσεις συνολικού προϋπολογισμού μέχρι ποσοστού 10% των πιστώσεων της αναθέτουσας αρχής κατ' έτος, επί ποινή ακυρότητας της σύμβασης σε περίπτωση παράβασης του εν λόγω ορίου»³⁷⁰.

Τέλος κατά την εκτέλεση της σύμβασης ως ανώτατο όριο της συμβατικής αμοιβής του αναδόχου ορίζεται η προϋπολογισθείσα εκτιμώμενη αξία της σύμβασης που ανατέθηκε απευθείας³⁷¹.

Όσον αφορά δε τις δημόσιες συμβάσεις ήσσονος αξίας, που όπως ήδη αναφέρθηκε η εκτιμώμενη αξία τους είναι ίση ή κατώτερη από το ποσό των 2.500 ευρώ, είναι

³⁶⁹ Βλ. άρθρο 118 παρ. 3 του Ν. 4412/2016 και άρθρο 50 παρ. 3 του Ν. 4782/2021.

³⁷⁰ Βλ. άρθρο 50 παρ. 5 του Ν. 4782/2021, με το οποίο αντικαταστάθηκε το άρθρο 118 παρ. 5 του Ν. 4412/2016, «όπου ο ανάδοχος της συγκεκριμένης περίπτωσης έχει αναδειχθεί με την διαδικασία της δημόσιας ηλεκτρονικής κλήρωσης μέσα από καταλόγους που έχουν καταρτιστεί από ενδιαφερόμενους ανά κατηγορίες έργων/μελετών μετά από πρόσκληση της αναθέτουσας αρχής, η οποία μπορεί να ζητεί από τους ενδιαφερόμενους να πληρούν απαιτήσεις ειδικής τεχνικής ικανότητας, για την εγγραφή τους στους καταλόγους. Πρόκειται δηλαδή για ειδική διαδικασία εκ των προτέρων δημοσιότητας. Στους εν λόγω καταλόγους πρέπει να έχουν εγγραφεί τουλάχιστον τρεις (3) ενδιαφερόμενοι, διαφορετικά ο κατάλογος δεν ισχύει».

³⁷¹ Βλ. Ραΐκος Δ. /Βλάχου Ευ./ Σαββίδη Ευ., ό. π. σελ. 1056-1057.

προφανής η βούληση του νομοθέτη να παράσχει, τόσο στις αναθέτουσες αρχές όσο και στους οικονομικούς φορείς, την αναγκαία ευελιξία και διαδικαστικές διευκολύνσεις για την ταχεία ανάθεση των εν λόγω συμβάσεων, οι οποίες έχουν ιδιαίτερα χαμηλό οικονομικό αντικείμενο. Έτσι στο πλαίσιο αυτό προβλέπεται η δυνατότητα να μην ακολουθείται διαδικασία ανάθεσης και οι πληρωμές να εκτελούνται ως εξόφληση έναντι νόμιμου φορολογικού παραστατικού (π.χ. τιμολόγιο), χωρίς να απαιτούνται έκδοση πράξης ανάθεσης ή οι διαδικασίες εκτέλεσης του ν. 4412/2016 από την αναθέτουσα αρχή³⁷².

Περαιτέρω με το άρθρο 51 του Ν. 4782/2021 προστίθεται άρθρο 118 Α στο Ν. 4412/2016 και ορίζεται ένας επιπλέον τρόπος απευθείας ανάθεσης μέσω συστημάτων ηλεκτρονικής αγοράς (*e-marketplace*). Βάσει των εν λόγω διατάξεων οι Εθνικές Κεντρικές Αρχές Αγορών καταρτίζουν και διαχειρίζονται τα Συστήματα Ηλεκτρονικών Αγορών (ΣΗΑ) για την κάλυψη αναγκών των αναθετουσών αρχών και τηρούν μητρώο προεπιλογής οικονομικών φορέων για τη διενέργεια απευθείας αναθέσεων. Η ανάθεση των συμβάσεων μέσω των ΣΗΑ διενεργείται αποκλειστικά μέσω του ΟΠΣ ΕΣΗΔΗΣ, ενώ οι αναθέτουσες αρχές δύναται να προσφεύγουν στα ΣΗΑ, εφόσον η αξία των συμβάσεων που ανατίθενται απευθείας δεν υπερβαίνει το ποσό των 40.000 ευρώ ετησίως ανά είδος αγαθού ή υπηρεσίας. Για την ανάθεση της σύμβασης η αναθέτουσα αρχή εκδίδει εντολή αγοράς μέσω του ΣΗΑ, η οποία αναρτάται στο ΚΗΔΗΣ³⁷³.

Επισημαίνεται ότι και στη διαδικασία της απευθείας ανάθεσης πέραν των διατάξεων του άρθρου 118 εφαρμόζονται κατά κανόνα και οι λοιπές διατάξεις του Βιβλίου Ι του Ν. 4412/2016, όπως και οι διατάξεις που αφορούν τις γενικές αρχές και τους γενικούς κανόνες σύναψης δημοσίων συμβάσεων, τα διαθέσιμα εργαλεία και τις τεχνικές για τις ηλεκτρονικές και τις συγκεντρωτικές διαδικασίες, για την προετοιμασία διεξαγωγής της διαδικασίας, για τις εγγυήσεις και τα κριτήρια ποιοτικής επιλογής, για τους κανόνες απόδειξης της ποιοτικής επιλογής, την ανάθεση της σύμβασης, τις προσφορές και τις αιτήσεις συμμετοχής, ή τα στάδια της διαδικασίας³⁷⁴.

³⁷² Βλ. άρθρο 49 του Ν. 4782/2021 (ΦΕΚ Α' 36/9.3.2021), με το οποίο προστέθηκε το άρθρο 117^Α στο Ν. 4412/2016.

³⁷³ Βλ. άρθρο 51 του Ν. 4782/2021, περί προσθήκης άρθρου 118 Α στο Ν. 4412/2016 με ισχύ από 1.6.2021.

³⁷⁴ Βλ. Ράϊκος Δ. /Βλάχου Ευ. /Σαββίδη Ευ., ό. π. σελ. 1058.

3.3. Οι διαδικασίες με διαπραγμάτευση

Όπως αναφέρεται στην αιτιολογική σκέψη 42 της νέας γενικής οδηγίας 2014/24/ΕΕ «είναι επιτακτική η ανάγκη να παρασχεθεί στις αναθέτουσες αρχές μεγαλύτερη ευελιξία για την επιλογή διαδικασίας σύμβασης που να προβλέπει διαπραγματεύσεις». Καθίσταται φανερό πλέον η βούληση του ευρωπαϊκού νομοθέτη για σημαντική διεύρυνση των επιτρεπόμενων περιπτώσεων προσφυγής των αναθετουσών αρχών στις διαδικασίες αυτές, όπως είναι η ανταγωνιστική διαδικασία με διαπραγμάτευση και ο ανταγωνιστικός διάλογος³⁷⁵.

Οι διαδικασίες με διαπραγμάτευση «negotiated procedure» δίνουν τη δυνατότητα στις αναθέτουσες αρχές να ενεργούν ευέλικτα όχι μόνο ως προς την ανάθεση της σύμβασης, αλλά και κατά τη διάρκεια της διαδικασίας ενός διαγωνισμού, εφόσον διαβουλευονται με τους οικονομικούς φορείς της επιλογής τους και διαπραγματεύονται τους όρους της σύμβασης με έναν ή περισσότερους από αυτούς³⁷⁶. Μπορεί οι διαδικασίες αυτές να βαίνουν χρήσιμες στις αναθέτουσες αρχές, εφόσον προσαρμόζονται ευκολότερα στους κανόνες της αγοράς (προσφορά – ζήτηση) δεν παρέχουν όμως τα ίδια εχέγγυα υπέρ του ανταγωνισμού, της αντικειμενικότητας και της διαφάνειας όσο οι πιο αυστηρές ανοικτές ή κλειστές διαδικασίες λόγω των στοιχείων της εύκαμπτης συμπεριφοράς που επιτρέπουν. Για το λόγο αυτό έχει κριθεί τόσο από το ευρωπαϊκό όσο και από το εθνικό δίκαιο ότι αποτελούν εξαιρετικές διαδικασίες, που προβλέπονται μόνο σε ορισμένες περιοριστικά αναφερόμενες στο νόμο περιπτώσεις ανεξάρτητα αν πρόκειται για σύμβαση έργου, προμήθειας ή υπηρεσιών³⁷⁷.

Η νομολογία του ΔΕΕ³⁷⁸ παρουσιάζεται συνολικά αυστηρή ως προς τις προϋποθέσεις προσφυγής σε διαδικασία με διαπραγματεύσεις, από την οποία συμπεραίνεται ότι α) πρέπει να είναι συσταλτική η ερμηνεία των εξαιρετικών περιστάσεων κατά τις οποίες χωρεί η διαδικασία της διαπραγμάτευσης, β) «η προσφυγή στην εξαιρετική διαδικασία θα πρέπει να περιορίζεται στο απολύτως

³⁷⁵ Βλ. Ράϊκος Δ./ Βλάχου Ευ. /Σαββίδη Ευ., ό. π. σελ. 226.

³⁷⁶ Βλ. Ράϊκος Δ., «Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων», οπ. π., σελ. 300.

³⁷⁷ Βλ. Ράϊκος Δ., *Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων*, οπ. π., σελ. 301 με παραπομπή σε ΣτΕ 1747/2011, Πρακτικ. Ολομ. ΕΣ 14^{ης} Γεν. Συν./20.6.2012 ΘΠΔΔ 2012, σελ. 844 επ. κ.ά.

³⁷⁸ Βλ. ΔΕΕ απόφαση της 19.06.2008 Υπόθ. C -319/06, Επιτροπή κατά Λουξεμβούργου, σκ. 50, απόφαση της 22.12.2008 Υπόθ. C -161/07, Επιτροπή κατά Αυστρίας σκ. 35-36, απόφαση της 27.10.2011 Υπόθ. C -601/10, Επιτροπή κατά Ελλάδας, σκ. 32, απόφαση της 18.03.1992 Υπόθ. C -24/91, Επιτροπή κατά Ισπανίας, σκ. 5, απόφαση της 18.05.1995 Υπόθ. C -57/94, Επιτροπή κατά Ιταλίας, σκ. 27.

αναγκαίο μέτρο στο πλαίσιο της αρχής της αναλογικότητας», γ) το βάρος απόδειξης της συνδρομής των σχετικών προϋποθέσεων φέρει η αρχή που τις επικαλείται δ) διαδικασίες διαπραγμάτευσης επιτρέπονται «μόνο όταν οι αναθέτουσες αρχές γνησίως δεν διαθέτουν επαρκή χρόνο για την διενέργεια έστω ταχείας διαδικασίας διαγωνισμού», ε) οι αναθέτουσες αρχές δεν επιτρέπεται να επικαλούνται λόγους κατεπείγοντος που προκύπτουν από την έλλειψη δικής τους επιμέλειας ή που προέκυψαν με ευθύνη τους³⁷⁹.

Η απόφαση τέλος της αναθέτουσας αρχής για την προσφυγή στην εν λόγω εξαιρετική διαδικασία πρέπει να φέρει πλήρη και ειδική αιτιολογία για τους λόγους οι οποίοι την οδήγησαν σε αυτή³⁸⁰.

3.3.1. Η ανταγωνιστική διαδικασία με διαπραγμάτευση

Η «νέα ανταγωνιστική διαδικασία με διαπραγμάτευση», η οποία αντικατέστησε την προϋπάρχουσα εξαιρετική διαδικασία διαπραγμάτευσης με δημοσίευση προκήρυξης³⁸¹ της οδηγίας 2004/18/EK, αποτελεί ειδική διαδικασία ανάθεσης στην οποία μπορεί να συμμετέχει καταρχήν κάθε οικονομικός φορέας που πληροί τα κριτήρια προεπιλογής της οικείας διακήρυξης ή πρόσκλησης επιβεβαίωσης ενδιαφέροντος ή απλής πρόσκλησης. Στο δεύτερο στάδιο της διαδικασίας, αυτό της διαπραγμάτευσης, συμμετέχουν μόνο όσοι από τους οικονομικούς φορείς προεπιλεγούν και προσκληθούν από την αναθέτουσα αρχή³⁸².

Για να προσφύγουν οι αναθέτουσες αρχές στην ανταγωνιστική διαδικασία με διαπραγμάτευση πρέπει να συντρέχουν ειδικές περιπτώσεις και περιστάσεις σύμφωνα με το άρθρο 26 παρ. 2 του Ν. 4412/2016³⁸³, οι οποίες είναι ίδιες και στην περίπτωση της προσφυγής σε ανταγωνιστικό διάλογο ανεξάρτητα αν πρόκειται για συμβάσεις έργων, προμηθειών ή υπηρεσιών³⁸⁴ για την επιλογή μιας εκ των δύο να εναπόκειται στη διακριτική ευχέρεια της αναθέτουσας αρχής.

³⁷⁹ Βλ. «Περιβάλλον Δημόσιες Συμβάσεις, Συνέδριο της Ένωσης Μελών του ΝΣΚ και της ΕΑΑΔΗΣΥ», 2014, Εισήγηση Γεραπετρίτης Γ., εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2016, σελ. 398-399.

³⁸⁰ ΣτΕ 1747/2011, ΔΕΦΑΘ 247/2013.

³⁸¹ Υπό το προγενέστερο καθεστώς σχετικές ήταν οι διατάξεις του άρθρου 24 παρ. 1 περ. (α' - γ') και του άρθρου 2 παρ. 11 (γ) του ΠΔ/τος 60/2007 και το άρθρο 28 και 1 της Οδηγίας 2004/18/EK.

³⁸² Βλ. Κουλουμπίνη Ευ., κ. λ., «Δημόσιες Συμβάσεις Ν. 4412/2016...», Εισηγητής Καρακούδας Αθ. ό. π. σελ. 142.

³⁸³ Βλ. άρθρο 26 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ.

³⁸⁴ Βλ. Ράϊκος Δ. Βλάχου Ευ. Σαββίδη Ευ., ό. π. σελ. 228.

Οι προϋποθέσεις εφαρμογής της ανταγωνιστικής διαδικασίας με διαπραγμάτευση ή του ανταγωνιστικού διαλόγου που αφορούν έργα, αγαθά ή υπηρεσίες είναι οι ακόλουθες:

1. Όταν «απαιτείται προσαρμογή των άμεσα διαθέσιμων λύσεων καθώς επίσης και όταν τα έργα, τα αγαθά ή οι υπηρεσίες απαιτούν ειδικό σχεδιασμό ή καινοτόμες λύσεις προκειμένου να ικανοποιηθούν οι ανάγκες της αναθέτουσας αρχής»³⁸⁵.

Η περίπτωση αυτή και στα δύο μέρη της αποτελεί νέα προσέγγιση πιο διευρυμένη σε σχέση με το προηγούμενο καθεστώς, κατά την οποία επιτρέπεται η προσφυγή στην «ανταγωνιστική διαδικασία με διαπραγμάτευση ή στον ανταγωνιστικό διάλογο». Κατά το πρώτο μέρος όταν τα υπό ανάθεση έργα, αγαθά ή υπηρεσίες που ενδιαφέρουν την αναθέτουσα αρχή δεν είναι έτοιμα προς χρήση³⁸⁶ ή απαιτείται προσαρμογή των άμεσα διαθέσιμων λύσεων. Ενώ κατά το δεύτερο μέρος πρόκειται για έργα, αγαθά ή υπηρεσίες για τα οποία η υλοποίηση της σύμβασης περιλαμβάνει στοιχεία σχεδιασμού και ανάπτυξης³⁸⁷.

2. Όταν εξαιτίας «ειδικών περιστάσεων που σχετίζονται με τη φύση, την πολυπλοκότητα ή τη νομική ή χρηματοοικονομική οργάνωση ή λόγω των κινδύνων που συνδέονται με τους παράγοντες αυτούς, δεν δύναται να ανατεθεί η σύμβαση χωρίς προηγούμενες διαπραγματεύσεις»³⁸⁸.

Η εν λόγω περίπτωση που επιτρέπει την προσφυγή στην «ανταγωνιστική διαδικασία με διαπραγμάτευση ή τον ανταγωνιστικό διάλογο» είναι ευρύτερη της προϊσχύουσας διάταξης, η οποία αναφερόταν μόνο στην αδυναμία του συνολικού καθορισμού των τιμών³⁸⁹.

Αντίθετα οι διατάξεις της νέα οδηγίας και του Ν. 4412/2016 συνδέουν τις ειδικές περιστάσεις με τη γενικότερη αδυναμία ανάθεσης της σύμβασης. Οι διαπραγματεύσεις αποδεικνύονται χρήσιμες σε ένα ευρύ κύκλο περιστάσεων που οι αναθέτουσες αρχές δεν είναι σε θέση να ορίσουν τα μέσα που θα μπορούσαν να

³⁸⁵ Βλ. άρθρο 26 παρ. 2 στοιχ. α' περ. αα' και ββ' του Ν. 4412/2016.

³⁸⁶ Στην αιτιολογική σκέψη 43 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ σημειώνεται ότι «...Στην περίπτωση έτοιμων προς χρήση υπηρεσιών ή αγαθών που μπορούν να παράσχουν πολλοί φορείς της αγοράς δεν θα πρέπει να χρησιμοποιείται η ανταγωνιστική διαδικασία με διαπραγμάτευση και ο ανταγωνιστικός διάλογος».

³⁸⁷ Στην αιτιολογική σκέψη 43 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ αναφέρεται ότι «... για τις συμβάσεις έργων αυτές οι περιπτώσεις περιλαμβάνουν έργα που δεν είναι συνήθη κτίρια ή που οι εργασίες αφορούν σχεδιαστικές ή καινοτόμες λύσεις. Για υπηρεσίες ή αγαθά που απαιτούν προσαρμογή ή σχεδιασμό, είναι πιθανό να αξίζει η χρήση της ανταγωνιστικής διαδικασίας με διαπραγμάτευση ή του ανταγωνιστικού διαλόγου...». Βλ. αιτιολογικές σκέψεις 42 και 43 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ, διαθέσιμο σε <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=celex%3A32014L0024>, (τελευταία πρόσβαση 7.1/2020).

³⁸⁸ Βλ. άρθρο 26 παρ. 2 περ. α' στοιχ. γγ του Ν. 4412/2016.

³⁸⁹ Βλ. άρθρο 24 παρ. 1 β' του ΠΔ/τος 60/2007, (άρθρο 30 παρ. 1 β' της Οδηγίας 2004/18/ΕΚ).

ικανοποιήσουν τις ανάγκες τους ή να εκτιμήσουν τι μπορεί να προσφέρει η αγορά «ως τεχνικές, νομικές ή χρηματοοικονομικές λύσεις». Επίσης η φύση του έργου και η πολυπλοκότητά του ή ο τεχνικός κίνδυνος μπορεί να μην επιτρέπει στην αναθέτουσα αρχή να εκτιμήσει εκ των προτέρων το κόστος ή τον τρόπο κατασκευής του³⁹⁰.

3. Όταν «οι τεχνικές προδιαγραφές δεν είναι δυνατόν να προκαθοριστούν με επαρκή ακρίβεια από την αναθέτουσα αρχή με αναφορά σε πρότυπο, ευρωπαϊκή τεχνική αξιολόγηση, κοινή τεχνική προδιαγραφή ή τεχνικό πλαίσιο αναφοράς» κατά την έννοια των παρ. 2 και 5 του του Παραρτήματος VII του Προσαρτήματος Α' του ν. 4412/2016³⁹¹.

Όπως χαρακτηριστικά αναφέρεται στην αιτιολογική σκέψη 42 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ οι διαπραγματεύσεις «αποδεικνύονται χρήσιμες σε περιπτώσεις που οι αναθέτουσες αρχές δεν είναι σε θέση να ορίσουν τα μέσα που θα μπορούσαν να ικανοποιήσουν τις ανάγκες τους ή να εκτιμήσουν τι μπορεί να προσφέρει η αγορά ως τεχνικές λύσεις...»

Πράγματι ένας τομέας στον οποίο είναι εμφανής η αδυναμία προσδιορισμού των προδιαγραφών με ακρίβεια, είναι η παροχή υπηρεσιών διανοητικής εργασίας, όπως για παράδειγμα όταν ο δημόσιος φορέας αναζητεί με την προς ανάθεση σύμβαση την παροχή συμβουλευτικών υπηρεσιών για τη βελτίωση των ηλεκτρονικών συστημάτων διαχείρισης των υποθέσεων του και δεν γνωρίζει ούτε τις τεχνικά διαθέσιμες λύσεις στην αγορά, ούτε το πραγματικό κόστος των λύσεων αυτών³⁹².

4. Όταν σε προηγηθείσα ανοικτή ή κλειστή διαδικασία υποβλήθηκαν μόνο μη κανονικές ή απαράδεκτες προσφορές για έργα, αγαθά ή υπηρεσίες³⁹³.

Στην εν λόγω διάταξη του άρθρου 26 παρ. 2 του ν. 4412/2016 για πρώτη φορά ο νομοθέτης προβαίνει σε οριοθέτηση των εννοιών «μη κανονικές» και «απαράδεκτες» προσφορές, όπου απαριθμούνται με τρόπο συγκεκριμένο και αποκλειστικό ως εξής:

Ως «μη κανονικές προσφορές» θεωρούνται συγκεκριμένα:

- α) «όσες δεν πληρούν τις προϋποθέσεις των εγγράφων της σύμβασης,
- β) όσες παρελήφθησαν εκπρόθεσμα,

³⁹⁰ Για παράδειγμα αν πρόκειται για την κατασκευή σήραγγας υπό αστάθμητους γεωλογικούς παράγοντες, οι διαπραγματεύσεις είναι αναγκαίες προκειμένου να διαπιστωθεί αν υπάρχουν προσφέροντες που αναλαμβάνουν τον σχετικό τεχνικό κίνδυνο από τους αστάθμητους παράγοντες ή αν η αμοιβή που θα συμφωνηθεί θα περιλαμβάνει και ένα κέρδος πέραν του κόστους, ώστε να μετακυλιεται ο σχετικός κίνδυνος στην αναθέτουσα αρχή, ή προκειμένου να προσδιορισθεί η μέθοδος κατασκευής του έργου. Βλ. Ράϊκος Δ., «Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων», σπ. π., σελ. 307.

³⁹¹ Βλ. άρθρο 26 παρ. 2 στοιχ. α' περ. δδ του Ν. 4412/2016.

³⁹² Βλ. Ράϊκος Δ., «Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων», σπ. π., σελ. 309.

³⁹³ Βλ. άρθρο 26 παρ. 2 β' του Ν. 4412/2016 και αιτιολογική σκέψη 44 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ.

- γ) όταν υπάρχουν αποδεικτικά στοιχεία αθέμιτης πρακτικής, όπως συμπαιγνίας ή διαφθοράς &
- δ) όσες κρίνονται από την αναθέτουσα αρχή ασυνήθιστα χαμηλές».

Ως «απαράδεκτες προσφορές» θεωρούνται συγκεκριμένα:

- α) «όσες υποβάλλονται από προσφέροντες, οι οποίοι δε διαθέτουν τα απαιτούμενα προσόντα,
- β) όταν η τιμή υπερβαίνει τον προϋπολογισμό της αναθέτουσας αρχής, όπως καθορίστηκε και τεκμηριώθηκε πριν την έναρξη της διαδικασίας σύναψης σύμβασης».

Στην περίπτωση αυτή οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να μη δημοσιεύσουν προκήρυξη διαγωνισμού³⁹⁴ εάν στην ανταγωνιστική διαδικασία με διαπραγμάτευση ή τον ανταγωνιστικό διάλογο, που ακολουθεί τον ως άνω άγονο διαγωνισμό συμπεριλάβουν όλους τους προσφέροντες που πληρούν τα κριτήρια των άρθρων 73 έως 83 του ν. 4412/2016³⁹⁵, και οι οποίοι κατά την ανοικτή ή κλειστή διαδικασία που προηγήθηκε υπέβαλαν προφορές σύμφωνες με τις τυπικές απαιτήσεις της διαδικασίας σύναψης της σύμβασης³⁹⁶.

Παρόλο που η εν λόγω διάταξη δεν αναφέρεται ρητά στην μη ουσιώδη τροποποίηση των όρων της αρχικής σύμβασης, όπως η προϊσχύουσα διάταξη³⁹⁷ αυτό δεν ερμηνεύεται ως κατάργηση της εν λόγω προϋπόθεσης, εφόσον από τη νέα διάταξη του άρθρου 132 του Ν. 4412/2016³⁹⁸ περί της τροποποίησης της σύμβασης μετά τη σύναψή της, καθώς και από γενικότερο κανόνα που προκύπτει από τη νομολογία του ΔΕΕ και των ελληνικών δικαστηρίων επισημαίνεται ότι οποιαδήποτε αλλαγή των όρων της σύμβασης (όπως περιλαμβάνονται και στα έγγραφα της σύμβασης) θεωρείται ως νέα σύμβαση και άρα χρήζει νέας διαδικασίας ανάθεσης. Οι μεταβολές αυτές αφορούν στο σύνολο των τεχνικών, διοικητικών, χρηματοοικονομικών κ.λπ.

³⁹⁴ Στην περίπτωση αυτή και όσον αφορά στις συμβάσεις άνω των ορίων σύμφωνα με το άρθρο 21 παρ. 2 του Ν. 4441/2016 (Α/227/6.12.16), η απόφαση της αναθέτουσας αρχής για προσφυγή στη διαδικασία αυτή εκδίδεται μετά από σύμφωνη γνώμη της ΕΑΑΔΗΣΥ.

³⁹⁵ Οι διατάξεις αυτές αφορούν τα κριτήρια ποιοτικής επιλογής (λόγοι αποκλεισμού, γενικά κριτήρια επιλογής και κριτήρια επιλογής ανά είδος σύμβασης) καθώς και τους κανόνες απόδειξης των κριτηρίων αυτών.

³⁹⁶ Βλ. άρθρο 26 παρ. 2 β' του Ν. 4412/2016.

³⁹⁷ Στην προϊσχύουσα διάταξη του άρθρου 24 παρ. 1 του ΠΔ/τος 60/2007, αναφερόταν ρητά «η απαίτηση περί μη ουσιώδους τροποποίησης των όρων της αρχικής σύμβασης κατά τη διαδικασία της διαπραγμάτευσης με την έννοια ότι όταν προστίθενται όροι, οι οποίοι αν είχαν γνωστοποιηθεί κατά την αρχική διαδικασία (ανοικτή ή κλειστή) ενδεχομένως να είχαν εκδηλώσει ενδιαφέρον περισσότεροι ή πιο ικανοί υποψήφιοι». Βλ. Ράϊκος Δ., *οπ. π.*, σελ. 305.

³⁹⁸ Βλ. άρθρο 72 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ.

όρων που περιέχονται στα έγγραφα του διαγωνισμού³⁹⁹. Αντίθετη ερμηνεία θα καταστρατηγούσε την ειδικότερη έκφανση των αρχών της ίσης μεταχείρισης και της διαφάνειας⁴⁰⁰.

Κατά συνέπεια όταν ακολουθείται η διαδικασία της ανταγωνιστικής διαδικασίας με διαπραγμάτευση ή του ανταγωνιστικού διαλόγου δεν πρέπει να τροποποιούνται ουσιωδώς οι όροι του αρχικού διαγωνισμού, προκειμένου να αποδεικνύεται ότι η δεύτερη διαγωνιστική διαδικασία αποτελεί ουσιαστική συνέχιση της πρώτης ανοικτής ή κλειστής διαγωνιστικής διαδικασίας και όχι νέο διαγωνισμό⁴⁰¹.

Σε περίπτωση όμως που ενδεχομένως η αναθέτουσα αρχή να μην επιθυμεί να διαπραγματευθεί με όλους εκείνους (τους απορριφθέντες) που είχαν υποβάλει παραδεκτές προσφορές⁴⁰² ή να επιθυμεί να συμμετάσχουν και νέοι, έχει τη δυνατότητα να ξεκινήσει την ανταγωνιστική διαδικασία με διαπραγμάτευση ή τον ανταγωνιστικό διάλογο με τη δημοσίευση προκήρυξης σύμβασης⁴⁰³.

Αν και στην ουσία πρόκειται για μια διαδικασία με πιο ευέλικτη δομή, παρέχοντας την ελευθερία στις αναθέτουσες αρχές να διαμορφώνουν τη σχετική διαδικασία με την επαναληπτική υποβολή προσφορών εκτός από την αρχική και τον σταδιακό αποκλεισμό των προσφερόντων, οι οποίοι δεν ικανοποιούν τα κριτήρια που έχουν τεθεί εκ των προτέρων, οι αναθέτουσες αρχές, υποχρεούνται πρωταρχικά σε δημοσίευση προκήρυξης⁴⁰⁴, όπως ορίζεται ρητά στο άρθρο 29 παρ. 1 του ν. 4412/2016⁴⁰⁵.

³⁹⁹ Όπως είναι «τεχνικές προδιαγραφές, τρόπος χρηματοδότησης της σύμβασης ή πληρωμής του αναδόχου, προθεσμίες εκτέλεσης, προϋποθέσεις παραλαβής των παραδοτέων ή τεχνικές κατασκευής ενός έργου, υπέρβαση προεκτιμώμενης αξίας σύμβασης κ.ά».

⁴⁰⁰ Βλ. ΔΕΚ υπόθεση C-454/2006, ΕΣ Κλ. Ζ'289/2008, όπου επισημαίνεται ότι «ουσιώδης τροποποίηση είναι εκείνη που ενδέχεται να πλήξει τις αρχές της ίσης μεταχείρισης, του ελεύθερου ανταγωνισμού και της διαφάνειας, όπως λ.χ. στην περίπτωση που αν δημοσιεύονταν οι τροποποιημένοι όροι θα μεταβαλλόταν ο κύκλος των υποψηφίων, θα είχαν ως αποτέλεσμα τη συμμετοχή στη διαδικασία και άλλων διαγωνιζόμενων από εκείνους που αρχικά έγιναν δεκτοί ή την επιλογή προσφοράς διαφορετικής από αυτή που τελικώς επελέγη».

⁴⁰¹ Βλ. Ράϊκος Δ. /Βλάχου Ευ. /Σαββίδη Ευ., ό. π. σελ. 235.

⁴⁰² Δεν απορρίφθηκαν δηλαδή ως *απαράδεκτες*, ορισμός που αφορά κυρίως τους λόγους αποκλεισμού και τα κριτήρια ποιοτικής επιλογής, όπως έχουν καθορισθεί στα έγγραφα της σύμβασης και αποτελούν κριτήρια που συνδέονται με το πρόσωπο του προσφέροντα και όχι της συγκεκριμένης προσφοράς. Βλ. Ράϊκος Δ. /Βλάχου Ευ. /Σαββίδη Ευ., ό. π. σελ. 239.

⁴⁰³ Βλ. Ράϊκος Δ., «*Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων*», σπ. π., σελ. 303.

⁴⁰⁴ Η διαδικασία εκκινεί με τη δημοσιότητα και το άνοιγμα στον ανταγωνισμό, όπως και στην ανοικτή ή κλειστή διαδικασία και συνιστά αντίβαρο για την πρόθεση του νομοθέτη (εθνικού και ενωσιακού) για πιο εκτεταμένη χρήση της ευέλικτης αυτής διαδικασίας. Βλ. Ράϊκος Δ. Βλάχου Ευ. Σαββίδη Ευ., ό. π. σελ. 262.

⁴⁰⁵ Με το οποίο ενσωματώνεται το άρθρο 29 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ σχετικά με τη διενέργεια της ανταγωνιστικής διαδικασίας με διαπραγμάτευση (competitive procedure with negotiation).

Στη διαδικασία μπορεί να υποβάλλει αίτηση συμμετοχής οποιοσδήποτε οικονομικός φορέας παρέχοντας τις πληροφορίες για την ποιοτική επιλογή, οι οποίες ζητούνται με την διακήρυξη ή την πρόσκληση επιβεβαίωσης ενδιαφέροντος ή την απλή πρόσκληση της αναθέτουσας αρχής. Ακολουθεί η διενέργεια ελέγχου καταλληλότητας των συμμετεχόντων από την αναθέτουσα αρχή και επιλέγονται εκείνοι που θα συνεχίσουν στο δεύτερο στάδιο της διαπραγμάτευσης⁴⁰⁶ κατόπιν έγγραφης πρόσκλησης για τη συμμετοχή τους σε αυτό.

Κατά το στάδιο της διαπραγμάτευσης *«οι αναθέτουσες αρχές, διαπραγματεύονται με τους προσφέροντες τις αρχικές και όλες τις επακόλουθες προσφορές που υποβάλουν, εξαιρουμένης της τελικής προσφοράς, με σκοπό τη βελτίωση του περιεχομένου τους. Δεν υπόκεινται δε σε διαπραγματεύσεις οι ελάχιστες απαιτήσεις και τα κριτήρια ανάθεσης»*⁴⁰⁷, καθώς επίσης κατά τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων *«οι αναθέτουσες αρχές εξασφαλίζουν την ίση μεταχείριση όλων των προσφερόντων»*⁴⁰⁸.

Μετά την υποβολή των τελικών δεσμευτικών προσφορών από τους εναπομείναντες διαγωνιζόμενους οικονομικούς φορείς η αναθέτουσα αρχή τις αξιολογεί βάσει των κριτηρίων ανάθεσης της σύμβασης που έχουν προσδιοριστεί στην διακήρυξη και τελικά αναθέτει την σύμβαση στο επιλεγέντα ανάδοχο⁴⁰⁹.

Καθίσταται πλέον σαφές ότι η ανταγωνιστική διαδικασία με διαπραγμάτευση αποτελεί μια πρωτότυπη διαδικασία ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων που καθιερώνει η Οδηγία 2014/24/ΕΕ και ο Ν. 4412/2016, η οποία έχει ειδικό χαρακτήρα και όχι εξαιρετικό όπως η προγενέστερη αυτής διαδικασία διαπραγμάτευσης με δημοσίευση

⁴⁰⁶ Βλ. άρθρο 29 παρ. 2 του Ν. 4412/2016.

⁴⁰⁷ Βλ. άρθρο 29 παρ. 3 και 5 του Ν. 4412/2016. Σύμφωνα δε με την αιτιολογική σκέψη 45 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ «Η ανταγωνιστική διαδικασία με διαπραγμάτευση θα πρέπει να συνοδεύεται από κατάλληλες διασφαλίσεις, με τις οποίες θα εξασφαλίζεται η τήρηση των αρχών της ίσης μεταχείρισης και της διαφάνειας. Πιο συγκεκριμένα, οι αναθέτουσες αρχές θα πρέπει να αναφέρουν εκ των προτέρων τις ελάχιστες απαιτήσεις που χαρακτηρίζουν τη φύση της προμήθειας και δεν θα πρέπει να τροποποιηθούν κατά τις διαπραγματεύσεις. [...] Οι διαπραγματεύσεις πρέπει να αποσκοπούν στη βελτίωση των προσφορών, ώστε να δίνεται στις αναθέτουσες αρχές η δυνατότητα να αγοράζουν έργα, αγαθά ή υπηρεσίες απόλυτα προσαρμοσμένα στις ιδιαίτερες ανάγκες τους...[...] Οι ελάχιστες απαιτήσεις που θέτει η αναθέτουσα αρχή είναι οι όροι και τα χαρακτηριστικά (κυρίως φυσικά, λειτουργικά και νομικά) στα οποία πρέπει να ανταποκρίνεται ή τα οποία πρέπει διαθέτει μια προσφορά ώστε να μπορεί η αναθέτουσα αρχή να αναθέσει τη σύμβαση σύμφωνα με τα κριτήρια ανάθεσης που έχει επιλέξει».

⁴⁰⁸ Κατά τα αναφερόμενα στο άρθρο 29 παρ. 5 του Ν. 4412/2016 *«προς το σκοπό αυτό οι αναθέτουσες αρχές α) δεν παρέχουν πληροφορίες κατά τρόπο που να δημιουργεί διακρίσεις και ενδέχεται να ευνοεί ορισμένους προσφέροντες έναντι των υπολοίπων, β) ενημερώνουν γραπτώς όλους τους προσφέροντες των οποίων οι προσφορές δεν έχουν αποκλειστεί για τυχόν αλλαγές των τεχνικών προδιαγραφών ή άλλων εγγράφων της σύμβασης πέραν εκείνων που καθορίζουν τις ελάχιστες σχετικές απαιτήσεις και γ) μετά τις αλλαγές αυτές παρέχουν επαρκές χρονικό διάστημα στους προσφέροντες, ώστε να τροποποιήσουν και να υποβάλουν εκ νέου τις προσφορές τους».*

⁴⁰⁹ Βλ. άρθρο 29 παρ. 7 του Ν. 4412/2016.

προκήρυξης. Σκοπός βέβαια είναι αφενός ο περιορισμός της χρήσης από τις αναθέτουσες αρχές των εξαιρετικών διαδικασιών της διαπραγμάτευσης χωρίς προκήρυξη και της απευθείας ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων και αφετέρου η προσαρμογή των προσφορών των διαγωνιζόμενων οικονομικών φορέων στις σχετικές απαιτήσεις των αναθετουσών αρχών ώστε τελικά να επιλεγεί η βέλτιστη δυνατή προσφορά⁴¹⁰.

3.3.2. Η διαδικασία διαπραγμάτευσης χωρίς δημοσίευση προκήρυξης

Η διαδικασία διαπραγμάτευσης χωρίς δημοσίευση προκήρυξης προκύπτει από το συνδυασμό των άρθρων 26 παρ. 6 και 32 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ, η προσφυγή στην οποία προϋποθέτει την πλήρωση συγκεκριμένων όρων που τίθενται από τον ενωσιακό νομοθέτη. Το άρθρο 32 του Ν. 4412/2016 προβλέπει τους λόγους υπό τους οποίους οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να προσφεύγουν στη διαδικασία διαπραγμάτευσης χωρίς προηγούμενη δημοσίευση. Πρόκειται για μια άκρως εξαιρετική διαδικασία λόγω ακριβώς των επιζήμιων επιπτώσεων που έχει στον ανταγωνισμό, εφόσον συνιστά παρέκκλιση από τον κανόνα της διεξαγωγής διαδικασίας ανάθεσης και μπορεί να χρησιμοποιείται για δημόσιες συμβάσεις έργων αγαθών και υπηρεσιών στο μέτρο που είναι απολύτως αναγκαίο λαμβάνοντας χώρα νόμιμα μόνο στις περιοριστικά απαριθμούμενες περιπτώσεις στο άρθρο 26 του παρόντος νόμου⁴¹¹, οι οποίες πρέπει να ερμηνεύονται συστατικά σύμφωνα με την πάγια νομολογία του ΔΕΕ⁴¹². Οι εξαιρετικοί και αναγκαίοι αυτοί λόγοι που καθιστούν τη δημοσίευση αδύνατη περιορίζονται κατ' αρχήν «σε λόγους κατεπείγουσας ανάγκης οφειλόμενης σε γεγονότα τα οποία η αναθέτουσα αρχή δεν θα μπορούσε να προβλέψει και για τα οποία δεν ευθύνεται, με αποτέλεσμα να μην είναι δυνατή η τήρηση των προθεσμιών που προβλέπονται για τις ανοικτές, κλειστές ή ανταγωνιστικές διαδικασίες με διαπραγμάτευση». Κατά δεύτερον «όταν είναι πλέον σαφές ότι η δημοσίευση δεν θα οδηγήσει σε μεγαλύτερο ανταγωνισμό όταν μεταξύ άλλων αντικειμενικά υπάρχει μόνο ένας οικονομικός φορέας που μπορεί να εκτελέσει τη σύμβαση»⁴¹³.

⁴¹⁰ Βλ. Κουλουμπίνη Ευ., κ. λ., «Δημόσιες Συμβάσεις Ν. 4412/2016...», Εισηγητής Καρακούδας Αθ. ό. π. σελ. 150-151.

⁴¹¹ Βλ. άρθρο 26 παρ. 6 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ, άρθρο 26 παρ. 6 του Ν. 4412/2016.

⁴¹² Βλ. Ράϊκος Δ., «Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων», οπ. π., σελ. 313.

⁴¹³ Βλ. Αιτιολογική σκέψη 50 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ, όπου αναφέρεται μεταξύ άλλων: «Λόγω των επιζήμιων επιπτώσεων στον ανταγωνισμό, οι διαδικασίες με διαπραγμάτευση χωρίς προηγούμενη δημοσίευση γνωστοποίηση προκήρυξης σύμβασης θα πρέπει να χρησιμοποιούνται μόνο σε άκρως

Κατά τη νομολογία των εθνικών δικαστηρίων⁴¹⁴, οι αναθέτουσες αρχές υποχρεούνται να συνάπτουν συμβάσεις κατά κανόνα με τη διαδικασία του ανοικτού ή κλειστού διαγωνισμού, ενώ η προσφυγή στη διαδικασία της διαπραγμάτευσης αποτελεί εξαιρετική διαδικασία ανάθεσης και για το λόγο αυτό εφαρμόζεται μόνο όταν συντρέχουν οι προϋποθέσεις που προβλέπονται από το νόμο, καθόσον συνιστά παρέκκλιση από τις αρχές της διαφάνειας, της ισότητας συμμετοχής στις διαδικασίες ανάθεσης και του ελεύθερου ανταγωνισμού. Σε αυτή την περίπτωση η αναθέτουσα αρχή είναι υποχρεωμένη να αιτιολογήσει πλήρως και ειδικώς την επιλογή της να προσφύγει στην εν λόγω εξαιρετική διαδικασία αναφερόμενη στους λόγους που την οδήγησαν στη λήψη της σχετικής απόφασης⁴¹⁵. Επιπρόσθετα, όταν τυχόν η αναθέτουσα αρχή προσφεύγει για δεύτερη φορά στην εν λόγω εξαιρετική διαδικασία δεν αρκεί η αναφορά στους λόγους που την οδήγησαν να προσφύγει για πρώτη φορά στη διαδικασία, αλλά πρέπει να βεβαιώνεται αιτιολογημένα ότι οι ανωτέρω λόγοι (αρχικοί ή νέοι) συντρέχουν και για την εκ δευτέρου προσφυγή στη διαδικασία αυτή⁴¹⁶.

Το βάρος της απόδειξης περί του ότι συντρέχουν πράγματι οι έκτακτες περιστάσεις που δικαιολογούν την απόκλιση, το φέρει ο προτιθέμενος να κάνει χρήση των διατάξεων αυτών που τις επικαλείται. Σε κάθε περίπτωση οι συγκεκριμένες διατάξεις πρέπει να ερμηνεύονται σύμφωνα με την ΣυνθΛΕΕ, καθώς η υποχρέωση δημοσίευσης προκήρυξης έχει ως θεμέλιο το πρωτογενές ευρωπαϊκό ενωσιακό δίκαιο, και με αναφορά στον ελεύθερο και πραγματικό ανταγωνισμό⁴¹⁷.

εξαιρετικές περιπτώσεις. Η εξαίρεση αυτή θα πρέπει να περιορίζεται σε περιπτώσεις που είτε η δημοσίευση είναι αδύνατη, για λόγους κατεπείγουσας ανάγκης οφειλόμενης σε γεγονότα τα οποία η αναθέτουσα αρχή δεν θα μπορούσε αν προβλέψει και για τα οποία δεν ευθύνεται, είτε είναι σαφές εξ αρχής ότι η δημοσίευση δεν θα οδηγήσει σε μεγαλύτερο ανταγωνισμό ή σε καλύτερα αποτελέσματα όσον αφορά την προμήθεια, μεταξύ άλλων και γιατί αντικειμενικά υπάρχει μόνο ένας οικονομικός φορέας που μπορεί να εκτελέσει τη σύμβαση...».

⁴¹⁴ Βλ. ΣτΕ 1747/2011, Πράξη ΕΣ 94/2008 Τμήμα VI.

⁴¹⁵ Σημειωτέο ότι «η προσφυγή στη διαδικασία της διαπραγμάτευσης δίχως προκήρυξη εγκυμονεί σοβαρούς κινδύνους για την αναθέτουσα αρχή, ενόψει των κυρώσεων που συνοδεύουν την μη σύννομη χρήση αυτής της διαδικασίας με σοβαρότερη εξ αυτών την κήρυξη άκυρης της σύμβασης», (βλ άρθρ. 8 του ν. 3886/2010 και άρθρ. 368-371 ν. 4412/2016). «Προς αποφυγή αυτού του κινδύνου οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να δημοσιεύουν στην Επίσημη Εφημερίδα της ΕΕ γνωστοποίηση για τη συγκεκριμένη πρόθεσή τους αναμένοντας απάντηση εντός 10 ημερών, τηρώντας με το τρόπο αυτό μια εκούσια εκ των προτέρων διαφάνεια που δίνει την δυνατότητα στους ενδιαφερόμενους οικονομικούς φορείς να αμφισβητήσουν δικαστικά την εν λόγω απόφαση της αναθέτουσας αρχής και την προστασία στην αναθέτουσα αρχή για την δυνατότητα της σύμβασης ως άκυρης», (βλ. Ράϊκος Δ. Βλάχου Ευ. Σαββίδη Ευ., ό. π. σελ. 321).

⁴¹⁶ Βλ. ΣτΕ 1747/2011, διαθέσιμο σε <http://www.adjustice.gr/webcenter/portal/ste/ypiresies/nomologies;jsessionid>, (τελευταία πρόσβαση 10/01/2020).

⁴¹⁷ Βλ. ΕΑΑΔΗΣΥ Απόφαση 1/2012, Δ.Ε.Ε. Απόφαση C-250/07, Επιτροπή κατά Ελλάδας.

Οι περιπτώσεις κατά τις οποίες σύμφωνα με την κοινοτική νομοθεσία επιτρέπεται κατ' εξαίρεση η προσφυγή της αναθέτουσας αρχής στη διαδικασία της διαπραγμάτευσης δίχως προκήρυξη είναι συνολικά έντεκα. Όμως δεν είναι κοινές σε όλες τις συμβάσεις διότι εφαρμόζονται ορισμένες σε όλες τις συμβάσεις ανεξάρτητα αν πρόκειται για σύμβαση έργου, προμήθειας ή υπηρεσιών, κάποιες μόνο σε συμβάσεις προμηθειών και υπηρεσιών ή μόνο σε συμβάσεις προμηθειών ή μόνο σε συμβάσεις υπηρεσιών, ενώ τέλος κάποιες μόνο σε συμβάσεις έργων και υπηρεσιών.

Η «διαδικασία με διαπραγμάτευση χωρίς προηγούμενη δημοσίευση μπορεί να χρησιμοποιείται για δημόσιες συμβάσεις έργων, προμηθειών και υπηρεσιών» στις ακόλουθες περιπτώσεις:

α) *«Εάν ύστερα από ανοικτή ή κλειστή διαδικασία είτε δεν υποβλήθηκε καμία προσφορά ή αίτηση συμμετοχής είτε καμία από τις προσφορές ή αιτήσεις συμμετοχής δεν είναι κατάλληλη εφόσον δεν έχουν τροποποιηθεί ουσιωδώς οι αρχικοί όροι της σύμβασης».*

Σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 32 παρ. 2 α' του Ν. 4412/2016 «οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να χρησιμοποιούν τη διαδικασία με διαπραγμάτευση χωρίς δημοσίευση διαγωνισμού όταν συντρέχουν σωρευτικά οι εξής προϋποθέσεις: α) έχει προηγηθεί προκήρυξη διαγωνισμού ανοικτού ή κλειστού, β) καμία προσφορά ή αίτηση συμμετοχής δεν υποβλήθηκε ή καμία από τις υποβληθείσες προσφορές ή αιτήσεις συμμετοχής δεν είναι κατάλληλη, γ) δεν έχουν τροποποιηθεί ουσιαστικά οι αρχικοί όροι της σύμβασης και δ) αν το ζητήσει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, της διαβιβάζεται σχετική έκθεση».

Σύμφωνα με τις προαναφερόμενες περιπτώσεις και εφόσον η αναθέτουσα αρχή μετά την διεξαγωγή μιας διαγωνιστικής διαδικασίας δεν έχει βρει κάποιον οικονομικό φορέα που να ικανοποιεί τις ανάγκες της δεν είναι σκόπιμο να υποχρεώνεται στην επανάληψη των διατυπώσεων δημοσιότητας, αλλά πρέπει να έχει την ελευθερία να χρησιμοποιήσει κάθε μέθοδο που επιλέγει προκειμένου να βρει τον κατάλληλο ανάδοχο της σύμβασης⁴¹⁸.

⁴¹⁸ Ακόμα βέβαια και αν συντρέχουν οι προϋποθέσεις που δίνουν τη δυνατότητα στην αναθέτουσα αρχή να προχωρήσει στη διαδικασία της διαπραγμάτευσης δίχως προκήρυξη (όπως και στην ανταγωνιστική διαδικασία με διαπραγμάτευση ή τον ανταγωνιστικό διάλογο), αυτή μπορεί να ακολουθήσει σε κάθε περίπτωση τους κανόνες της ανοικτής ή κλειστής διαδικασίας που προβλέπει η ενωσιακή νομοθεσία. Σημειωτέο ότι πάντα υπάρχει ο κίνδυνος επιβολής κυρώσεων για παράβαση της ενωσιακής νομοθεσίας αν δεν συντρέχουν πράγματι οι όροι προσφυγής στην εξαιρετική αυτή διαδικασία. Βλ. Ράϊκος Δ., «Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων», οπ. π., σελ. 315.

Η εν λόγω διάταξη στη δεύτερη προϋπόθεση εξομοιώνει την περίπτωση της μη κατάλληλης προσφοράς/αίτησης συμμετοχής με την περίπτωση της παντελούς απουσίας προσφορών/αιτήσεων συμμετοχής υπό την έννοια ότι και οι δύο μπορούν εναλλακτικά να αποτελέσουν λόγο ανάθεσης με διαπραγμάτευση χωρίς δημοσίευση.

Ειδικότερα όπως ρητά ορίζεται από τον ενωσιακό νομοθέτη⁴¹⁹ «μη κατάλληλη θεωρείται μια προσφορά όταν είναι άσχετη με τη σύμβαση και αδυνατεί προδήλως, χωρίς να τροποποιηθεί ουσιαστικά, να ανταποκριθεί στις ανάγκες και τις απαιτήσεις της αναθέτουσας αρχής, όπως προσδιορίζονται στα έγγραφα της σύμβασης»⁴²⁰. Ενώ «μη κατάλληλη θεωρείται μια αίτηση συμμετοχής όταν στο πρόσωπο του οικονομικού φορέα συντρέχει υποχρεωτικός λόγος αποκλεισμού, σύμφωνα με το άρθρο 73 ή όταν αυτός δεν πληροί τα κριτήρια ποιοτικής επιλογής που έχει θέσει η αναθέτουσα αρχή, σύμφωνα με τα άρθρα 75, 76 και 77 του ν. 4412/2016».

Από το γράμμα λοιπόν των προηγούμενων διατάξεων που εισάγουν τον ορισμό της μη κατάλληλης προσφοράς προκύπτει ότι ισοδυναμεί πρακτικά με την έλλειψη προσφερόντων και στη πραγματικότητα πρόκειται για μια άχρηστη προσφορά που ακόμα και με ουσιώδεις τροποποιήσεις δεν θα μπορούσε να ανταποκριθεί στις ανάγκες της αναθέτουσας αρχής⁴²¹.

Κατά την τρίτη προϋπόθεση η προσφυγή της αναθέτουσας αρχής στην εξαιρετική διαδικασία της διαπραγμάτευσης χωρίς προηγούμενη δημοσίευση είναι επιτρεπτή μόνο εφόσον δεν τροποποιούνται ουσιαδώς οι όροι της αρχικής διαγωνιστικής διαδικασίας (διότι σε αυτούς αποτυπώνονται οι όροι της σύμβασης που ποτέ δε συνήφθη λόγω του άγονου διαγωνισμού). Μια τροποποίηση μπορεί να θεωρηθεί ουσιαδής «όταν προστίθενται όροι, οι οποίοι αν είχαν γνωστοποιηθεί στο πλαίσιο της αρχικής διαγωνιστικής διαδικασίας θα είχαν ενδεχομένως ως αποτέλεσμα την εκδήλωση ενδιαφέροντος εκ μέρους προσφερόντων» με κατάλληλες προσφορές ή εκ μέρους κατάλληλων υποψηφίων⁴²².

⁴¹⁹ Βλ. άρθρο 32 παρ. 2 α' της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ, άρθρο 32 παρ. 2 α' του Ν. 4412/2016.

⁴²⁰ Έχει κριθεί από το ΔΕΕ ότι «είναι ακατάλληλη η προσφορά που δεν ήταν σύμφωνη με τις τεχνικές προδιαγραφές στο μέτρο που καθιστά αδύνατη την εκ μέρους της αναθέτουσας αρχής επίτευξη των σκοπών της». Βλ. Δ.Ε.Ε. απόφαση της 4^{ης} Ιουνίου 2009, C-250/07, «Επιτροπή κατά Ελληνικής Δημοκρατίας», Συλλογή 2009, σκ. 19, 43. Νομολογιακά έχει κριθεί «ως μη κατάλληλη προσφορά η μη πλήρης, η μη σύμφωνη με όρους της διακήρυξης, η άσχετη με το αντικείμενο της υπό ανάθεση σύμβασης, η προσφορά που εμφανίζει αδυναμία ανταπόκρισης στις ανάγκες της αναθέτουσας αρχής». Βλ. ΕΣ Τμ. VI 94/2008.

⁴²¹ Βλ. Ράϊκος Δ./ Βλάχου Ευ./ Σαββίδη Ευ., ό. π. σελ. 326.

⁴²² Βλ. ΕΑΑΔΗΣΥ, Εγκ. 1/2013, σελ. 15-16, διαθέσιμο σε https://www.eaadhsy.gr/images/docs/20131230-Odigia_1-2013_apofaseis.pdf, (τελευταία πρόσβαση 20.01.2020).

Περεταίρω όσον αφορά τη νομιμότητα της διαδικασίας της διαπραγμάτευσης χωρίς προηγούμενη δημοσίευση, στην περίπτωση που η αναθέτουσα αρχή προσφεύγει μετά από προηγηθέντα διαγωνισμό που απέβη άγονος, εξαρτάται άμεσα από το κύρος και τη νομιμότητα του άγονου διαγωνισμού. Αυτό έχει ως συνέπεια ότι επί μη νόμιμης διαδικασίας ανοικτού διαγωνισμού (λόγω έλλειψης των προβλεπόμενων διατυπώσεων δημοσιότητας) δεν δύναται να ακολουθήσει έγκυρη διαδικασία διαπραγματεύσεων⁴²³.

β) «*Εάν τα έργα, αγαθά ή υπηρεσίες μπορούν να παρασχεθούν μόνο από έναν συγκεκριμένο οικονομικό φορέα για τεχνικούς λόγους ή για λόγους προστασίας αποκλειστικών δικαιωμάτων*».

Σε αυτή την περίπτωση είναι σαφές εξαρχής ότι η δημοσίευση δεν θα οδηγήσει σε μεγαλύτερο ανταγωνισμό ή καλύτερα αποτελέσματα όσον αφορά τη σύμβαση εφόσον έχει αποδειχθεί αντικειμενικά ότι υπάρχει μόνο ένας οικονομικός φορέας που μπορεί να εκτελέσει τη σύμβαση⁴²⁴.

Ο εν λόγω οικονομικός φορέας δεν αρκεί να είναι απλώς ένα πρόσωπο ικανό να παράσχει με τον πιο αποτελεσματικό τρόπο τις ζητούμενες υπηρεσίες, αλλά να είναι και το μοναδικό έναντι οποιουδήποτε άλλου προσώπου που παρέχει ανάλογες υπηρεσίες/έργα/αγαθά μέσα σε όλη την Ευρωπαϊκή Ένωση⁴²⁵.

Ως τεχνικοί λόγοι, προκειμένου να συναφθεί η σύμβαση μόνο με συγκεκριμένο οικονομικό φορέα, νοούνται η ύπαρξη μόνο μιας επιχείρησης που έχει την τεχνογνωσία για την κατασκευή ενός έργου, ή παράγει ένα προϊόν ή όταν μόνο μια επιχείρηση υπάρχει που ικανοποιεί τα απαιτούμενα κριτήρια ανάθεσης με αποτέλεσμα να υπάρχει απουσία ανταγωνισμού⁴²⁶.

Ωστόσο έχει κριθεί από το ΔΕΕ⁴²⁷ πως η πρόσκληση για υποβολή προσφοράς σε περισσότερες από μια επιχειρήσεις ή και η προγενέστερη διενέργεια διαγωνισμού που αφορά το ίδιο αντικείμενο αποτελούν ενδείξεις ότι δεν υπάρχει αποκλειστικότητα σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης. Συνεπώς βασική υποχρέωση της αναθέτουσας αρχής είναι να υποστηρίξει με πληρότητα και επάρκεια και με συγκεκριμένα στοιχεία την ανυπαρξία άλλου ενδιαφερόμενου, φυσικού ή νομικού προσώπου, το οποίο μπορεί να προσφέρει τις υπηρεσίες/αγαθά/έργο, ιδίως στην περίπτωση που είναι γνωστή η ύπαρξη μεγάλου αριθμού εν δυνάμει οικονομικών φορέων που δραστηριοποιούνται

⁴²³ Βλ. Ράϊκος Δ., «*Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων*», οπ. π., σελ. 313.

⁴²⁴ Βλ. Ράϊκος Δ./ Βλάχου Ευ./ Σαββίδη Ευ., ό. π. σελ. 330.

⁴²⁵ Βλ. Ράϊκος Δ., «*Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων*», οπ. π., σελ. 320.

⁴²⁶ Βλ. Ράϊκος Δ., «*Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων*», οπ. π., σελ. 319-320.

⁴²⁷ Βλ. ΔΕΚ C-394/2002 σκ. 38.

στον ίδιο τομέα σε συνθήκες ανταγωνισμού⁴²⁸. Επιβάλλεται δε η απόφαση της αναθέτουσας αρχής για την προσφυγή στην εξαιρετική διαδικασία της διαπραγμάτευσης χωρίς να έχει προηγηθεί δημοσίευση σχετικής προκήρυξης να δικαιολογείται από ειδικότερους λόγους, οι οποίοι να προκύπτουν με σαφήνεια και πληρότητα από τα στοιχεία του φακέλου. Αν δεν συντρέχουν οι ανωτέρω προϋποθέσεις η διαδικασία ανάθεσης καθώς και η συναπτόμενη κατά τη διαδικασία αυτή σύμβαση παροχής υπηρεσιών είναι μη νόμιμη⁴²⁹.

Περαιτέρω μπορεί να αποτελέσει προϋπόθεση προσφυγής στην ως άνω εξαιρετική διαδικασία ανάθεσης και η αποκλειστικότητα επί των δικαιωμάτων μιας δημιουργίας, που μπορεί να έχει ο κατ' επιλογή ανάδοχος, όπως είναι για παράδειγμα το λογισμικό του ηλεκτρονικού υπολογιστή, εφόσον αυτό είναι πρωτότυπο, προσωπικό δηλαδή δημιούργημα του κατασκευαστή του⁴³⁰. Επίσης επιτρέπεται «η προσφυγή στη διαδικασία της διαπραγμάτευσης δίχως προηγούμενη δημοσίευση όταν στόχος της σύμβασης είναι η δημιουργία ή η απόκτηση μοναδικού έργου τέχνης ή καλλιτεχνικής εκδήλωσης»⁴³¹.

Σε κάθε περίπτωση δε και σύμφωνα με τη νομολογία η προσφυγή σε διαδικασία διαπραγμάτευσης στις παραπάνω περιπτώσεις πρέπει να έπεται μιας πραγματικής έρευνας αγοράς και στάθμισης όλων των οικονομοτεχνικών παραμέτρων που καθιστούν συμφερότερη την προσφυγή σε αυτή την όλως εξαιρετική διαδικασία, χωρίς να αρκεί για παράδειγμα μια απλή βεβαίωση της ίδιας της αναθέτουσας αρχής για την αποκλειστικότητα του συγκεκριμένου αναδόχου⁴³².

γ) Η προϋπόθεση του κατεπείγοντος.

Σύμφωνα με το άρθρο 32 παρ. 2 γ' του Ν. 4412/2016⁴³³ «η διαδικασία με διαπραγμάτευση χωρίς προηγούμενη δημοσίευση μπορεί να χρησιμοποιείται για δημόσιες συμβάσεις έργων, προμηθειών και υπηρεσιών στο μέτρο που είναι απολύτως απαραίτητο, εάν λόγω κατεπείγουσας ανάγκης οφειλόμενης σε γεγονότα απρόβλεπτα για την αναθέτουσα αρχή, δεν είναι δυνατή η τήρηση των προθεσμιών που προβλέπονται για

⁴²⁸ Βλ. ΕΑΑΔΗΣΥ Εγκύκλιος 1/2013, όπ. π. σελ. 18, ΔΕΚ C-385/2002, σκ. 21.

⁴²⁹ Βλ. Πράξεις VI Τμ. ΕΣ 12, 58, 125/2005, 73/2004.

⁴³⁰ Βλ. Πράξη ΕΣ 100/2008 Τμήμα VI.

⁴³¹ Βλ. άρθρο 32 παρ. 2 περ. αα' του στοιχ. α' της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ και άρθρο 32 παρ. 2 α' περ. αα' του Ν. 4412/2016.

⁴³² Βλ. ΕΑΑΔΗΣΥ Εγκύκλιος 1/2013, όπ. π. σελ. 18, ΕΣ Τμ. VI 3334/2009, 156, 77/2008, 263/2007, 186, 187, 188, 189, 190, 191/2006, 61/2004 Τμ. VI ΕλΣυν.

⁴³³ Βλ. άρθρο 32 παρ. 2 γ' της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ. Υπό το προγενέστερο καθεστώς βλ. άρθρο 25 παρ. 1 περ. (γ) του ΠΔ/τος 60/2007 (άρθρο 31 Οδηγίας 2004/18/ΕΚ), διάταξη η οποία δεν διαφέρει από το καθεστώς του ν. 4412/2016.

τις ανοικτές, κλειστές ή ανταγωνιστικές διαδικασίες με διαπραγμάτευση». Προσθέτει δε ότι οι περιστάσεις τις οποίες επικαλούνται οι αναθέτουσες αρχές για τη δικαιολόγηση της κατεπείγουσας ανάγκης «σε καμία περίπτωση να απορρέουν από δική τους ευθύνη»⁴³⁴.

Συνεπώς τρεις προϋποθέσεις πρέπει να συντρέχουν σωρευτικά για την εφαρμογή της εν λόγω διάταξης:

- ύπαρξη απρόβλεπτου γεγονότος,
- ύπαρξη κατεπείγουσας ανάγκης που εξαιτίας της δεν μπορούν να τηρηθούν οι προθεσμίες που επιτάσσουν οι άλλες διαδικασίες και οι περιστάσεις της οποίας δεν απορρέουν από ευθύνη της αναθέτουσας αρχής,
- ύπαρξη αιτιώδους συνδέσμου μεταξύ του απρόβλεπτου γεγονότος και της κατεπείγουσας ανάγκης που ανακύπτει.

Επομένως η προσφυγή στη διαδικασία με διαπραγμάτευση χωρίς δημοσίευση δεν δικαιολογείται αν δεν πληρείται έστω και μια από τις προαναφερόμενες προϋποθέσεις⁴³⁵.

Βάσει της νομολογίας ως απρόβλεπτες περιστάσεις νοούνται «γεγονότα που δεν μπορούν αντικειμενικά με βάση τα διδάγματα της ανθρώπινης πείρας και λογικής να προβλεφθούν, είναι δε ανεξάρτητα της βούλησης της αναθέτουσας αρχής και δεν πρέπει να απορρέουν από έλλειψη προγραμματισμού και επιμέλειας αυτής»⁴³⁶. Δηλαδή πρόκειται για «γεγονότα που υπερβαίνουν κατά πολύ τον συνήθη ρου του οικονομικού και κοινωνικού βίου, όπως λ.χ. οι θεομηνίες (πλημμύρες, σεισμοί κ.λ.π), οι οποίες καθιστούν κατεπείγοντως απαραίτητη την παράδοση διαφόρων προμηθειών στους πληγέντες»⁴³⁷.

Έτσι δεν επιτρέπεται η προσφυγή σε αυτή την εξαιρετική διαδικασία αν η αναθέτουσα αρχή είχε την δυνατότητα να προβλέψει τις προς κάλυψη ανάγκες της σε αγαθά και υπηρεσίες και να ενεργήσει αναλόγως⁴³⁸. Ομοίως δεν επιτρέπεται η

⁴³⁴ Βλ. ΣτΕ 1747/2011, ΕΣ Τμήμα VI 3558/2009.

⁴³⁵ Βλ. Ράϊκος Δ., «Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων», οπ. π., σελ. 323.

⁴³⁶ Βλ. ΕΑΑΔΗΣΥ απόφαση 549/2013 Συνεδρίαση της 17.12.2013, σκ. 10.

⁴³⁷ Βλ. ΕΑΑΔΗΣΥ απόφαση 1/2012 Συνεδρίαση 13.06.2012, σκ. 10, ΕΣ 91, 105, 171, 191, 200, 205 και 214/2007.

⁴³⁸ Βλ. ΔΕΚ υπόθεση C-107/92 Επιτροπή κατά Ιταλίας, Συλλογή I -4655, σκ. 12.

«Για παράδειγμα αν η σχετική απαίτηση ήταν ήδη γνωστή στην αναθέτουσα αρχή λόγω προηγούμενων διακηρύξεων και συμβάσεων για την ανάγκη προμήθειας συγκεκριμένων προϊόντων και αποδεικνύεται διαρκής και επαναλαμβανόμενη σε ετήσια βάση, η ανάγκη αυτή αποτελεί προβλέψιμο στοιχείο, το οποίο η αναθέτουσα αρχή γνώριζε εκ των προτέρων και όφειλε να δείξει την δέουσα επιμέλεια προβαίνοντας στον έγκαιρο προγραμματισμό και διενέργεια των αναγκαίων διαδικασιών για τη σύναψη

προσφυγή στη διαδικασία με διαπραγμάτευση χωρίς δημοσίευση για το λόγο ότι ο διεθνής ανοικτός διαγωνισμός, στον οποίο συμπεριλαμβάνονται τα υπό προμήθεια είδη δεν έχει ακόμα ολοκληρωθεί.

Επίσης οι χρονοβόρες διαδικασίες διενέργειας των διαγωνισμών, εξαιτίας των δημοσιεύσεων ή της υποβολής ενστάσεων, προσφυγών και αιτήσεων ασφαλιστικών μέτρων από τους συμμετέχοντες δεν συνιστά απρόβλεπτη περίπτωση η οποία να συνδέεται αιτιωδώς με την κατεπείγουσα ανάγκη απευθείας ανάθεσης της σχετικής προμήθειας⁴³⁹.

Ως προς τη δεύτερη προϋπόθεση, που αφορά την ύπαρξη κατεπείγουσας ανάγκης, η οποία καθιστά αδύνατη την τήρηση των προθεσμιών των άλλων ανταγωνιστικών διαδικασιών, σύμφωνα με τη στενή ερμηνεία των προαναφερόμενων διατάξεων αν η αναθέτουσα αρχή μπορούσε να προβεί εγκαίρως στην ανάθεση της σύμβασης χρησιμοποιώντας την επισπευσμένη διαδικασία αντί της διαδικασίας της διαπραγμάτευσης τότε δεν είναι σύννομη η προσφυγή στην τελευταία.

Γενικότερα δε τόσο η νομολογία των εθνικών δικαστηρίων όσο και η αντίστοιχη του ΔΕΕ αντιμετωπίζει με ιδιαίτερη αυστηρότητα τη συνδρομή των προϋποθέσεων του κατεπείγοντος και ιδιαίτερα του απρόβλεπτου χαρακτήρα των περιστάσεων, που μπορεί να οδηγήσουν τις αναθέτουσες αρχές να προσφύγουν στην εξαιρετική διαδικασία της διαπραγμάτευσης χωρίς προηγούμενη δημοσίευση⁴⁴⁰.

3.3.3. Ο ανταγωνιστικός διάλογος

Ο ανταγωνιστικός διάλογος δεν αποτελεί μια διαδικασία που μπορεί η αναθέτουσα αρχή να επιλέξει ελεύθερα, όπως συμβαίνει με την ανοικτή ή κλειστή διαδικασία ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων⁴⁴¹. Σαφώς πρόκειται για μια ευέλικτη διαδικασία,

των οικείων συμβάσεων σύμφωνα με τις κοινές διατάξεις περί σύναψης δημοσίων συμβάσεων», Βλ. Ράϊκος Δ. Βλάχου Ευ. Σαββίδη Ευ., ό. π. σελ. 337.

⁴³⁹ Βλ. ΕΑΑΔΗΣΥ απόφαση 540/2013 Συνεδρίαση της 10.12.2013, σκ. 14.

⁴⁴⁰ Βλ. Ράϊκος Δ. Βλάχου Ευ. Σαββίδη Ευ., ό. π. σελ. 341.

⁴⁴¹ Σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 26 παρ. 4 του Ν. 4412/2016 (και άρθρο 26 παρ. 4 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ) «οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να προσφύγουν στον ανταγωνιστικό διάλογο μόνο: α) σε περίπτωση που οι ανάγκες της αναθέτουσας αρχής δεν είναι δυνατόν να ικανοποιηθούν χωρίς προσαρμογή των άμεσα διαθέσιμων λύσεων, β) περιλαμβάνουν σχεδιασμό ή καινοτόμες λύσεις, γ) η σύμβαση δεν είναι δυνατόν να ανατεθεί χωρίς προηγούμενες διαπραγματεύσεις λόγω ειδικών περιστάσεων που σχετίζονται με τη φύση, την πολυπλοκότητα ή τη νομική ή χρηματοοικονομική οργάνωση ή λόγω των κινδύνων που συνδέονται με αυτά, δ) οι τεχνικές προδιαγραφές δεν είναι δυνατόν να καθοριστούν με επαρκή ακρίβεια από την αναθέτουσα αρχή με αναφορά σε πρότυπο, ευρωπαϊκή τεχνική αξιολόγηση, κοινή τεχνική προδιαγραφή ή τεχνικό πλαίσιο αναφοράς κατά την έννοια των σημείων 2 έως 5 του παραρτήματος VII».

στην οποία κάθε οικονομικός φορέας μπορεί να συμμετάσχει με αίτησή του και οι αναθέτουσες αρχές με τον σταδιακό αποκλεισμό των υποψηφίων που δεν ικανοποιούν τα ελάχιστα κριτήρια που έχουν τεθεί, να διεξάγουν διάλογο με τους υποψήφιους που έχουν γίνει τελικά δεκτοί, συζητώντας όλες τις πτυχές της σύμβασης προκειμένου να βρεθούν μια ή περισσότερες λύσεις που θα μπορούσαν να ικανοποιήσουν τις ανάγκες τους. Βάσει αυτών των λύσεων οι υποψήφιοι που επελέγησαν καλούνται να υποβάλλουν προσφορά⁴⁴².

Η ευελιξία που χαρακτηρίζει τη διαδικασία του ανταγωνιστικού διαλόγου τόσο κατά «το στάδιο των διαπραγματεύσεων» των τελικών προσφορών, όσο και μετά την επιλογή του προσφέροντα έχει ως κύριο σκοπό να καταστεί δυνατό από την αναθέτουσα αρχή να καθορίσει το «ειδικό αντικείμενο της σύμβασης» και τα τεχνικά μέσα για την υλοποίησή του⁴⁴³. Εξάλλου η *πολυπλοκότητα* μιας δημόσιας σύμβασης έγκειται στις περιπτώσεις που «οι αναθέτουσες αρχές δεν είναι αντικειμενικά σε θέση ή να καθορίσουν τα τεχνικά μέσα, τα οποία θα μπορούσαν να ικανοποιήσουν τις ανάγκες τους ή να προσδιορίσουν την νομική ή χρηματοδοτική οργάνωση ενός σχεδίου»⁴⁴⁴.

Ειδικότερα η διαδικασία του ανταγωνιστικού διαλόγου ξεκινά με τη δημοσίευση προκήρυξης, όπως στην κλειστή διαδικασία ή την ανταγωνιστική διαδικασία με διαπραγμάτευση⁴⁴⁵, με την οποία γνωστοποιούνται οι ανάγκες και οι απαιτήσεις της αναθέτουσας αρχής και με υποβολή μόνο αιτήσεων συμμετοχής από τους ενδιαφερόμενους. Η ελάχιστη προθεσμία παραλαβής των αιτήσεων συμμετοχής στον ανταγωνιστικό διάλογο είναι 30 ημέρες, όπως καθορίζεται στο άρθρο 30 παρ. 1 (εδ. β') του ν. 4412/2016, ανεξαρτήτως αξίας της σύμβασης χωρίς να προβλέπεται η δυνατότητα επισπευσμένης διαδικασίας για επείγοντες λόγους.

Στη συνέχεια η αναθέτουσα αρχή προβαίνει στην προεπιλογή των υποψηφίων, βάσει των κριτηρίων καταλληλότητας που έχουν τεθεί ήδη με την προκήρυξη με τη δυνατότητα και περιορισμού του αριθμού τους στις διαδοχικές φάσεις της

⁴⁴² Βλ. άρθρο 30 του Ν. 4412/2016 και άρθρο 30 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ.

⁴⁴³ Στην αιτιολογική σκέψη 42 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ επισημαίνεται ότι «η χρήση του ανταγωνιστικού διαλόγου έχει αποδειχθεί χρήσιμη σε περιπτώσεις που οι αναθέτουσες αρχές δεν είναι σε θέση να ορίσουν τα μέσα που θα μπορούσαν να ικανοποιήσουν τις ανάγκες τους ή να εκτιμήσουν τι μπορεί να προσφέρει η αγορά ως τεχνικές, νομικές ή χρηματοδοτικές λύσεις.»

⁴⁴⁴ Βλ. Ράϊκος Δ., «*Δίκαιο Δημόσιων Συμβάσεων*», οπ. π., σελ. 282.

⁴⁴⁵ Βλ. άρθρα 61 και 120 του Ν. 4412/2016, «όπου ως χρονικό σημείο έναρξης στην περίπτωση του ανταγωνιστικού διαλόγου ορίζεται η ημερομηνία αποστολής της σχετικής προκήρυξης σύμβασης στην ΕΕΕΕ (για τις συμβάσεις άνω των ορίων) ή η ημερομηνία δημοσίευσης της προκήρυξης σύμβασης (από 23/5/2017) στο ΚΗΜΔΗΣ (για τις συμβάσεις κάτω των ορίων)».

διαδικασίας. Η φάση αυτή καταλήγει με την πρόσκληση των προεπιλεγέντων υποψηφίων, οι οποίοι θα συμμετάσχουν στο διάλογο⁴⁴⁶.

Στο *δεύτερο στάδιο* που ακολουθεί οι αναθέτουσες αρχές προχωρούν σε διάλογο με τους υποψήφιους που επελέγησαν. Αντικείμενο του διαλόγου μπορούν να αποτελέσουν όλες οι πτυχές της σύμβασης, όπως ορίζεται στο άρθρο 30 του ν. 4412/2016⁴⁴⁷. Αυτό σημαίνει ότι εκτός από τις τεχνικές πτυχές μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο του διαλόγου και όλες οι διαφορετικές λύσεις που ενδεχομένως να προταθούν από τους συμμετέχοντες, όπως για παράδειγμα χρηματοδοτικοί όροι, κανόνες επιμερισμού της ευθύνης και των κινδύνων της σύμβασης, εγγυήσεις. Κατά τη διάρκεια του διαλόγου οι αναθέτουσες αρχές υποχρεούνται να εξασφαλίζουν την ίση μεταχείριση των συμμετεχόντων. Η αρχή αυτή της ίσης μεταχείρισης εν προκειμένω αφορά στην πρόσβαση στις εμπιστευτικές πληροφορίες και απαγορεύει στην αναθέτουσα αρχή να παρέχει πληροφορίες κατά τρόπο που να δημιουργεί διακρίσεις, οι οποίες ενδέχεται να ευνοούν ορισμένους συμμετέχοντες έναντι άλλων. Συγκεκριμένα ορίζεται ότι δεν επιτρέπεται οι αναθέτουσες αρχές να αποκαλύπτουν στους λοιπούς συμμετέχοντες τις προτεινόμενες λύσεις ή άλλες εμπιστευτικές πληροφορίες που έχουν διαβιβαστεί από υποψήφιο συμμετέχοντα, χωρίς τη συγκατάθεσή του⁴⁴⁸.

Η λήξη της διεξαγωγής του διαλόγου κηρύσσεται από την αναθέτουσα αρχή, εφόσον αυτή έχει προσδιορίσει μετά από συγκριτική αξιολόγηση την ή τις λύσεις που ανταποκρίνονται στις ανάγκες της, και ενημερώνονται σχετικά οι εναπομείναντες συμμετέχοντες⁴⁴⁹.

Στο *τρίτο στάδιο* οι αναθέτουσες αρχές καλούν τους εναπομείναντες υποψήφιους να υποβάλουν την τελική τους προσφορά βάσει της ή των λύσεων που υποβλήθηκαν και προσδιορίστηκαν κατά τη διάρκεια του διαλόγου. Στη φάση αυτή πρόκειται για ολοκληρωμένες προσφορές που περιέχουν όλα τα απαιτούμενα και αναγκαία στοιχεία του σχεδίου⁴⁵⁰. Οι περιπτώσεις αυτές δεν πρέπει να συνεπάγονται μεταβολές των ουσιωδών στοιχείων της προσφοράς ή της δημόσιας σύμβασης, δεδομένου ότι μεταβολές στις ανάγκες και στις απαιτήσεις ενδέχεται να προκαλέσουν στρέβλωση του ανταγωνισμού ή να επιφέρουν διακρίσεις.

⁴⁴⁶ Βλ. άρθρο 69 του Ν. 4412/2016, όπου αναφέρεται μεταξύ άλλων ότι «η αναθέτουσα αρχή προσκαλεί ταυτοχρόνως και γραπτώς τους προεπιλεγέντες».

⁴⁴⁷ Βλ. άρθρο 30 παρ. 3 του Ν. 4412/2016.

⁴⁴⁸ Βλ. Ράϊκος Δ./ Βλάχου Ευ. /Σαββίδη Ευ., ό. π. σελ. 291-292.

⁴⁴⁹ Βλ. άρθρο 30 παρ. 6 του Ν. 4412/2016.

⁴⁵⁰ Βλ. άρθρο 30 παρ. 6 του Ν. 4412/2016 και άρθρο 30 παρ. 6 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ.

Η ανάθεση της δημόσιας σύμβασης με τη διαδικασία του ανταγωνιστικού διαλόγου πραγματοποιείται αποκλειστικά με βάση «το κριτήριο της πλέον συμφέρουσας από οικονομική άποψη προσφοράς, από πλευράς βέλτιστης σχέσης ποιότητας-τιμής», μη επιτρεπόμενης της ανάθεσης με κριτήριο μόνο την προσφερόμενη τιμή, ήτοι της μειοδοσίας⁴⁵¹.

Με τις διατάξεις της νέας οδηγίας 2014/24/ΕΕ⁴⁵² σημαντική είναι η ευελιξία που παρέχεται στις αναθέτουσες αρχές ιδίως στο στάδιο διαπραγμάτευσης με τον οικονομικό φορέα, που υπέβαλε «την πλέον συμφέρουσα από άποψη τιμής-ποιότητας» προσφορά. Στην περίπτωση αυτή δύναται η αναθέτουσα αρχή να τον καλέσει προκειμένου να επιβεβαιώσει τις οικονομικές δεσμεύσεις ή άλλους όρους που περιέχονται στην προσφορά, οριστικοποιώντας τους όρους της σύμβασης, εφόσον ελεγχθεί αν οι όποιες τροποποιήσεις δεν ενέχουν κίνδυνο στρέβλωσης του ανταγωνισμού ή εισαγωγής διακρίσεων⁴⁵³.

3.3.4. Η σύμπραξη καινοτομίας

Ήδη από το 2007 η *Ευρωπαϊκή Επιτροπή με την «Ανακοίνωση της 14^{ης} Δεκεμβρίου 2007 με τίτλο «Προ-εμπορικές δημόσιες συμβάσεις: προώθηση της καινοτομίας για την εξασφάλιση βιώσιμων και ποιοτικών δημοσίων υπηρεσιών στην Ευρώπη»*⁴⁵⁴, η οποία αφορά δημόσιες προμήθειες υπηρεσιών έρευνας και ανάπτυξης (E&A) που δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής των οδηγιών, είχε τονίσει τη σημασία της ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων που αφορούν σε καινοτόμα έργα, αγαθά ή υπηρεσίες σχετικά με τη βελτίωση της ποιότητας και της αποτελεσματικότητας των παρεχόμενων δημοσίων υπηρεσιών. Επισημαίνοντας επίσης ότι οι δημόσιες ανάγκες ανέκαθεν αποτέλεσαν παράγοντα ώθησης της καινοτομίας σε πολλούς τομείς, όπως οι τηλεπικοινωνίες, η ενέργεια, η υγεία, οι μεταφορές, η ασφάλεια και η άμυνα.

Ωστόσο με το καθεστώς των προηγούμενων οδηγιών για την ανάθεση των δημοσίων συμβάσεων ελάχιστες δημόσιες συμβάσεις είχαν ως αντικείμενο την

⁴⁵¹ Βλ. άρθρο 30 παρ. 7 εδάφιο β' του Ν. 4412/2016.

⁴⁵² Βλ. άρθρο 30 παρ. 7 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ.

⁴⁵³ Βλ. Ράϊκος Δ., «*Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων*», οπ. π., σελ. 284.

⁴⁵⁴ Βλ. «Ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών - Προ-εμπορικές δημόσιες συμβάσεις: προώθηση της καινοτομίας για την εξασφάλιση βιώσιμων και ποιοτικών δημοσίων υπηρεσιών στην Ευρώπη», {SEC(2007) 1668}, COM (2007) 0799 τελικό, διαθέσιμο σε <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?qid=1583692258489&uri=CELEX:52007DC0799>, (τελευταία πρόσβαση 29.02.2020).

ενίσχυση της καινοτομίας. Ενώ με την οδηγία 2014/24/ΕΕ και ήδη με τις διατάξεις του Ν. 4412/2016⁴⁵⁵ ο νομοθέτης προσπαθεί να συμβάλλει στη διευκόλυνση των δημοσίων συμβάσεων καινοτομίας που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της Οδηγίας καθιερώνοντας τη νέα και καινοτόμα διαδικασία σύμπραξης καινοτομίας, η οποία αποτελεί διαδικασία με διαπραγμάτευση, υπό συνθήκες διαφάνειας και ανταγωνιστικότητας⁴⁵⁶.

Συγκεκριμένα ο νομοθέτης παρέχει στις αναθέτουσες αρχές τη δυνατότητα να έχουν πρόσβαση σε αυτήν την ειδική διαδικασία όταν η ανάγκη για την ανάπτυξη καινοτόμου προϊόντος, υπηρεσίας ή έργου και η επακόλουθη απόκτηση αγαθών, υπηρεσιών ή έργων που προκύπτουν δεν μπορεί να καλυφθεί με λύσεις ήδη διαθέσιμες στην αγορά.

Σύμφωνα με την αιτιολογική σκέψη (49) την Οδηγίας 2014/24/ΕΕ «η ειδική αυτή διαδικασία επιτρέπει στις αναθέτουσες αρχές να συνάπτουν μια μακροπρόθεσμη σύμβαση – σύμπραξη καινοτομίας με έναν ή περισσότερους εταίρους με σκοπό την ανάπτυξη και την επακόλουθη απόκτηση καινοτόμων προϊόντων, έργων ή υπηρεσιών, εφόσον βέβαια αυτά μπορούν να παραδοθούν στα συμφωνηθέντα επίπεδα επιδόσεων και το συμφωνηθέν κόστος, χωρίς ανάγκη χωριστής διαδικασίας σύναψης σύμβασης για την αγορά τους»⁴⁵⁷.

Οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να προσφεύγουν στην σύμπραξη καινοτομίας ελεύθερα, όπως στην ανοικτή ή κλειστή διαδικασία, στις οποίες δεν είναι υποχρεωμένες να αιτιολογήσουν την συγκεκριμένη επιλογή⁴⁵⁸. Ωστόσο πρέπει να συντρέχουν δύο υποχρεωτικές περιστάσεις για την προσφυγή σε αυτή τη διαδικασία, αφενός μεν η πρόθεση της αναθέτουσας αρχής να αναπτύξει και να αποκτήσει τα προϊόντα, έργα ή υπηρεσίες που δεν διατίθενται στην αγορά αλλά θα προκύψουν από την ανάπτυξη και αφετέρου ο καινοτόμος χαρακτήρας τους⁴⁵⁹.

⁴⁵⁵ Βλ. Ιδίως άρθρο 31 του Ν. 4412/2016 καθώς και άρθρα 42-43, 86, 109, 111-115 και 130.

⁴⁵⁶ Στην αιτιολογική σκέψη 47 της γενικής Οδηγίας αναφέρεται μεταξύ άλλων ότι «η έρευνα και η καινοτομία, συμπεριλαμβανομένης της οικολογικής και της κοινωνικής καινοτομίας, συγκαταλέγονται στους βασικούς μοχλούς της μελλοντικής ανάπτυξης και έχουν τοποθετηθεί στο επίκεντρο της στρατηγικής Ευρώπη 2020 για έξυπνη, διατηρήσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη. Οι δημόσιες αρχές θα πρέπει να κάνουν τη βέλτιστη στρατηγική χρήση των δημοσίων προμηθειών για την ενθάρρυνση της καινοτομίας».

⁴⁵⁷ Βλ. αιτιολογική σκέψη (49) της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ.

⁴⁵⁸ Βλ. άρθρο 26 του Ν. 4412/2016.

⁴⁵⁹ Σύμφωνα με τους ορισμούς του άρθρου 2 παρ. 1 εδ. 21 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ «ως καινοτομία νοείται η υλοποίηση νέου ή σημαντικά βελτιωμένου προϊόντος, υπηρεσίας ή διαδικασίας, που περιλαμβάνει αλλά δεν περιορίζει τις διαδικασίες παραγωγής, ανοικοδόμησης ή κατασκευής, νέας μεθόδου εμπορίας ή νέας μεθόδου οργάνωσης στις επιχειρηματικές πρακτικές, την οργάνωση του χώρου εργασίας ή τις εξωτερικές σχέσεις, μεταξύ άλλων, με σκοπό την συμβολή στην αντιμετώπιση

Στο άρθρο 31 του Ν. 4412/2016 ορίζεται ότι «η διαδικασία της σύμπραξης καινοτομίας αρχίζει με τη δημοσίευση σχετικής προκήρυξης και μπορεί να υποβάλλει αίτηση συμμετοχής οποιοσδήποτε οικονομικός φορέας, παρέχοντας τις πληροφορίες για την ποιοτική επιλογή που ζητούνται από την αναθέτουσα αρχή. Η ελάχιστη προθεσμία παραλαβής των αιτήσεων συμμετοχής είναι τριάντα (30) ημέρες από την ημερομηνία της γνωστοποίησης της προκήρυξης».

Στη συνέχεια ακολουθεί η φάση (ή περισσότερες διαδοχικές φάσεις) των διαπραγματεύσεων, όπου η αναθέτουσα αρχή επιλέγει να προσκαλέσει μόνο όσους πληρούν τα τεθέντα στη διακήρυξη κριτήρια. Κατά την επιλογή αυτή των υποψηφίων οι αναθέτουσες αρχές εφαρμόζουν κυρίως τα κριτήρια που σχετίζονται με την ικανότητα των υποψηφίων στον τομέα της έρευνας και της ανάπτυξης καθώς και την ικανότητά τους όσον αφορά την ανάπτυξη και την υλοποίηση καινοτόμων λύσεων⁴⁶⁰.

Παρέχεται στην αναθέτουσα αρχή η δυνατότητα περιορισμού των κατάλληλων υποψηφίων που θα κληθούν να συμμετάσχουν στη διαπραγμάτευση υπό την προϋπόθεση να υφίσταται σχετικός όρος στην διακήρυξη⁴⁶¹. Επίσης σύμφωνα με την αιτιολογική σκέψη 49 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ «μπορεί η αναθέτουσα αρχή να αποφασίσει να σχηματίσει τη σύμπραξη καινοτομίας με έναν εταίρο ή με περισσότερους εταίρους που θα εκτελούν χωριστές δραστηριότητες έρευνας και ανάπτυξης». Με αυτόν τον τρόπο αποτρέπεται η στεγανοποίηση της αγοράς και αποφεύγεται ο περιορισμός και η στρέβλωση του ανταγωνισμού⁴⁶².

Οι αναθέτουσες αρχές υποχρεούνται να διαπραγματεύονται με τους προσφέροντες τις αρχικές και όλες τις επακόλουθες προσφορές που υποβάλλουν οι προεπιλεγέντες διαγωνιζόμενοι, εξαιρουμένης της τελικής προσφοράς με σκοπό τη βελτίωση του περιεχομένου τους. Με το περιορισμό βέβαια ότι οι ελάχιστες απαιτήσεις και τα κριτήρια ανάθεσης δεν υπόκεινται σε διαπραγματεύσεις⁴⁶³.

Κατά τις διαπραγματεύσεις οι αναθέτουσες αρχές πρέπει να εξασφαλίζουν την αρχή της ίσης μεταχείρισης όλων των προσφερόντων και να τηρούν την αρχή της εχεμύθειας. Για το λόγο αυτό δεν παρέχουν πληροφορίες κατά τρόπο που να δημιουργεί διακρίσεις που ενδέχεται να ευνοούν ορισμένους προσφέροντες έναντι των υπολοίπων. Επίσης δεν αποκαλύπτουν στους λοιπούς διαγωνιζόμενους εμπιστευτικές

των κοινωνικών προκλήσεων ή την υποστήριξη της στρατηγικής Ευρώπη 2020 για έξυπνη, βιώσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη».

⁴⁶⁰ Βλ. άρθρο 31 παρ. 6 Ν. 4412/2016

⁴⁶¹ Βλ. άρθρο 31 παρ. 1 του Ν. 4412/2016 και άρθρο 31 παρ. 5 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ.

⁴⁶² Βλ. αιτιολογική σκέψη 49 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ.

⁴⁶³ Βλ. άρθρο 31 παρ. 3 του Ν. 4412/2016.

πληροφορίες που έχουν διαβιβαστεί από κάποιον προσφέροντα χωρίς την έγγραφη συναίνεσή του⁴⁶⁴.

Στη διαδικασία της σύμπραξης καινοτομίας η σχετική δημόσια σύμβαση ανατίθεται «αποκλειστικά βάσει του κριτηρίου ανάθεσης της πλέον συμφέρουσας από οικονομική άποψη προσφοράς, από πλευράς βέλτιστης σχέσης ποιότητας-τιμής», σύμφωνα με το άρθρο 86 του ν. 4412/2016, καθώς δεν επιτρέπεται η ανάθεση με κριτήριο μόνο την προσφερόμενη τιμή, δηλαδή της μειοδοσίας⁴⁶⁵.

Εν τέλει θεσπίζεται η υποχρέωση της αναθέτουσας αρχής να εξασφαλίσει τη δομή της σύμπραξης ώστε η διάρκεια και η αξία των διαφόρων φάσεων να ανταποκρίνονται στο βαθμό καινοτομίας της προτεινόμενης λύσης καθώς και την ακολουθία των δραστηριοτήτων έρευνας και καινοτομίας που απαιτούνται για την ανάπτυξη της καινοτόμου λύσης που δεν διατίθεται στην αγορά. Η εκτιμώμενη αξία δε των αγαθών, υπηρεσιών ή έργων δεν μπορεί να είναι δυσανάλογη σε σχέση με την επένδυση που απαιτείται για την ανάπτυξή τους⁴⁶⁶.

3.4. Τα κριτήρια ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων

Στο πλαίσιο της στρατηγικής «Ευρώπη 2020» για έξυπνη, αειφόρο και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη, η πολιτική για τις δημόσιες συμβάσεις πρέπει να έχει στόχο την αποδοτικότερη χρησιμοποίηση των κονδυλίων με έμφαση στους τομείς της καινοτομίας και της προστασίας του περιβάλλοντος.

Οι νέοι κανόνες για τα κριτήρια ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων αποτυπώνονται στην νέα Οδηγία 2014/24/ΕΕ⁴⁶⁷ υιοθετώντας πτυχές από την πάγια σχετική νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης με σκοπό να διευκρινιστούν βασικές έννοιες και όροι καθώς και να επιτευχθούν κοινοί κοινωνικοί στόχοι.

Συγκεκριμένα με το άρθρο 67 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ και το άρθρο 86 του Ν. 4412/2016 ορίζεται ως ενιαίο κριτήριο ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων «η πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά» υπό την έννοια ότι η τελική επιλογή του αναδόχου αποτελεί την οικονομικά καλύτερη λύση μεταξύ αυτών που

⁴⁶⁴ Βλ. άρθρο 31 παρ. 4 του Ν. 4412/2016.

⁴⁶⁵ Βλ. άρθρο 31 παρ. 1 του Ν. 4412/2016.

⁴⁶⁶ Βλ. άρθρο 31 παρ. 7 του Ν. 4412/2016.

⁴⁶⁷ Βλ. άρθρο 67 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ, το οποίο ενσωματώθηκε στην ελληνική έννομη τάξη με το άρθρο 86 του Ν. 4412/2016.

προσφέρονται. Στο εν λόγω κριτήριο ενσωματώνονται ουσιαστικά τα κριτήρια της «χαμηλότερης τιμής» και «της πλέον συμφέρουσας από οικονομική άποψη προσφοράς» της ήδη καταργηθείσας Οδηγίας 2004/18/EK, ενώ στη νέα Οδηγία χρησιμοποιείται ο όρος «βέλτιστη σχέση ποιότητας-τιμής» προς αποφυγή συγχύσεων⁴⁶⁸.

Με τις ανωτέρω διατάξεις το κριτήριο της συμφερότερης από οικονομική άποψη προσφοράς μπορεί να εκτιμηθεί με βάση είτε την τιμή, είτε το κόστος με προσέγγιση αποτελεσματικότητας, είτε την βέλτιστη σχέση ποιότητας-τιμής⁴⁶⁹.

3.4.1. Ανάθεση με βάση τη χαμηλότερη τιμή

Η αναθέτουσα αρχή έχει τη δυνατότητα να αναθέσει τη δημόσια σύμβαση με κριτήριο την χαμηλότερη τιμή, όταν αυτή αποτελεί την καλύτερη οικονομική λύση μεταξύ αυτών που προσφέρονται και καθίσταται ανάδοχος εκείνος που υπέβαλε την μικρότερη σε αξία προσφορά δηλαδή ο μειοδότης. Στην περίπτωση αυτή το κριτήριο της πλέον συμφέρουσας από οικονομική άποψη προσφοράς εκτιμάται στη βάση της τιμής⁴⁷⁰.

Με το νέο νομικό καθεστώς η ανάθεση αποκλειστικά με βάση την τιμή θεωρείται ως ένας τρόπος προσδιορισμού της πλέον συμφέρουσας από οικονομική άποψη προσφοράς. Όταν δηλαδή η αναθέτουσα αρχή για την ανάθεση της σύμβασης λαμβάνει υπόψη της μόνο την τιμή, θεωρεί ότι αυτός είναι ο καλύτερος τρόπος για να προσδιορίσει την πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά στην προκειμένη περίπτωση.

Η ανάθεση της σύμβασης με βάση το κριτήριο αυτό επιλέγεται όταν πρόκειται για απλές συμβάσεις, δηλαδή στην περίπτωση αυτή η φύση και η ποιότητα των προσφερόμενων αγαθών ή υπηρεσιών δεν διαφέρουν ουσιαστικά μεταξύ τους και είναι σχεδόν τυποποιημένα (π.χ. συμβάσεις προμήθειας καυσίμων, λιπαντικών

⁴⁶⁸ Βλ. αιτιολογική σκέψη 89 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ.

⁴⁶⁹ Βλ. 11/2015 Κατευθυντήρια Οδηγία της ΕΑΑΔΗΣΥ, όπου αναφέρεται μεταξύ άλλων «η έννοια της «πλέον συμφέρουσας από οικονομική άποψη προσφοράς» τροποποιήθηκε για να περιλάβει αμφοτέρως τις αναθέσεις που βασίζονται σε κριτήρια ποιοτικά-μη οικονομικά και αυτές που βασίζονται μόνο στην τιμή, ήτοι αμφοτέρως οι δυνατότητες ανάθεσης υφίστανται υπό το καθεστώς της νέας Οδηγίας 2014/24/ΕΕ, υπό τον ενιαίο όρο πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά»

⁴⁷⁰ Βλ. αιτιολογική σκέψη 90 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ, όπου αναφέρεται μεταξύ άλλων «..Θα πρέπει να διευκρινιστεί ότι η συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά θα μπορούσε να εκτιμηθεί μόνο βάσει της αποτελεσματικότητας σε σχέση με την τιμή ή το κόστος....»

ελαίων, αναλώσιμων γραφικής ύλης, φωτοτυπικού χαρτιού, μελανιών κ.τ.λ. ή συμβάσεις παροχής υπηρεσιών καθαρισμού, μεταφορών κ.ά.)⁴⁷¹.

Επίσης όταν πρόκειται για δημόσιες συμβάσεις των οποίων το αντικείμενο περιγράφεται αναλυτικά και περιοριστικά στα έγγραφα του διαγωνισμού και δεν επιτρέπεται ο σχεδιασμός διαφορετικών προτάσεων λύσεων από τους οικονομικούς φορείς η επιλογή της χαμηλότερης τιμής ως κριτηρίου ανάθεσης της σύμβασης αποτελεί τη βέλτιστη λύση.

Κατά τη νομολογία του ΔΕΕ⁴⁷² «η υιοθέτηση από τα κράτη μέλη γενικών κανόνων, που να απαιτούν «την ανάθεση της δημόσιας σύμβασης πάντοτε με κριτήριο τη χαμηλότερη τιμή», δεν επιτρέπει στην αναθέτουσα αρχή να επιλέξει για κάθε σύμβαση χωριστά το πλέον κατάλληλο κριτήριο, λαμβάνοντας υπόψη τις ιδιαιτερότητές της, ώστε να διασφαλιστεί ο ελεύθερος ανταγωνισμός και η επιλογή της καλύτερης προσφοράς».

Ωστόσο με τη νέα Οδηγία δίνεται η δυνατότητα στα κράτη μέλη, εφόσον το κρίνουν σκόπιμο, να απαγορεύουν την χρήση μόνο της τιμής ή μόνο του κόστους για την αξιολόγηση της πλέον συμφέρουσας από οικονομική άποψη προσφοράς ή να περιορίζουν τη χρήση τους σε ορισμένες κατηγορίες αναθετουσών αρχών ή σε ορισμένα είδη συμβάσεων προκειμένου οι δημόσιες συμβάσεις να στραφούν περισσότερο προς την ποιότητα⁴⁷³.

3.4.2. Ανάθεση με βάση το κόστος με προσέγγιση αποτελεσματικότητας

Εκτός από τις περιπτώσεις που η εκτίμηση για τον προσδιορισμό της πλέον συμφέρουσας από οικονομική άποψη προσφοράς και του χαμηλότερου κόστους βασίζεται μόνο στην τιμή, «οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να χρησιμοποιήσουν μια προσέγγιση αποτελεσματικότητας σε σχέση με το κόστος»⁴⁷⁴.

Σύμφωνα δε με την αιτιολογική σκέψη 92 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ «στην περίπτωση αυτή τα ποιοτικά κριτήρια θα πρέπει να συνοδεύονται από ένα κοστολογικό κριτήριο, το οποίο θα μπορούσε, ανάλογα με την επιλογή της

⁴⁷¹ Βλ. Ράϊκος Δ., «Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων», οπ. π., σελ. 476.

⁴⁷² Βλ. ΔΕΚ, Απόφαση της 7.10.2002, υπόθεση C-247/02, Συλλογή I-9215, σκ. 40.

⁴⁷³ Βλ. άρθρο 67 παρ. 2 εδ. τέταρτο της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ.

⁴⁷⁴ Βλ. αιτιολογική σκέψη 90 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ, όπου επισημαίνεται ότι «... η αναθέτουσα αρχή μπορεί είτε να βασιστεί αποκλειστικά στην τιμή ή το κόστος, είτε να επιλέξει τη μέθοδο της βέλτιστης σχέσης τιμής-ποιότητας, η οποία θα πρέπει πάντοτε να περιλαμβάνει ένα στοιχείο αποτελεσματικότητας σε σχέση με την τιμή ή το κόστος..».

αναθέτουσας αρχής να είναι μια προσέγγιση βασιζόμενη στην σχέση αποδοτικότητας-κόστους, όπως είναι η κοστολόγηση του κύκλου ζωής των προς ανάθεση έργων αγαθών ή υπηρεσιών»⁴⁷⁵.

Η έννοια της «κοστολόγησης του κύκλου ζωής» αφορά τόσο το εσωτερικό κόστος δηλαδή το κόστος της έρευνας, της ανάπτυξης, της μεταφοράς, της χρήσης, της συντήρησης έως και την απόρριψη του προϊόντος όσο και το εξωτερικό κόστος που περιλαμβάνει κυρίως περιβαλλοντικές παρενέργειες, όπως η ρύπανση κατά την εξόρυξη των πρώτων υλών ή κατά την κατασκευή του προϊόντος ή κατά την χρήση του προϊόντος με την προϋπόθεση ότι είναι εφικτός ο προσδιορισμός και η επαλήθευση της χρηματικής τους αξίας⁴⁷⁶.

Η χρήση της προσέγγισης «εκτίμησης του κόστους καθ' όλη τη διάρκεια του κύκλου ζωής» αποκαλύπτει το πραγματικό κόστος της σύμβασης. Με την εφαρμογή της η αναθέτουσα αρχή συνυπολογίζει το συνολικό κόστος χρήσης πόρων, συντήρησης και διάθεσης που δεν περιλαμβάνεται στην τιμή του προϊόντος, έργου ή υπηρεσίας.

3.4.3. Ανάθεση με βάση τη βέλτιστη σχέση ποιότητας-τιμής

Όταν για την ανάθεση μιας δημόσιας σύμβασης το ενδιαφέρον της αναθέτουσας αρχής δεν εξαντλείται στις αμιγώς οικονομικές παραμέτρους παρέχεται η ευχέρεια της αξιολόγησης της πλέον συμφέρουσας από οικονομική άποψη προσφοράς με βάση την βέλτιστη σχέση ποιότητας-τιμής. Αυτό συμβαίνει κυρίως σε σύνθετες συμβάσεις και η ανάθεση κρίνεται με βάση ποιοτικά χαρακτηριστικά, περιβαλλοντικές ή κοινωνικές πτυχές που συνδέονται με το αντικείμενο της σύμβασης⁴⁷⁷.

Στις διατάξεις του άρθρου 86 παρ. 2 του ν. 4412/2016 προβλέπεται η ευχέρεια της αναθέτουσας αρχής να περιλαμβάνει μεταξύ άλλων, στα κριτήρια ανάθεσης μιας δημόσιας σύμβασης με βάση τη βέλτιστη σχέση ποιότητας-τιμής, κοινωνικά και περιβαλλοντικά χαρακτηριστικά του υπό ανάθεση έργου, αγαθού ή υπηρεσίας και ενδεικτικώς αναφέρεται μη εξαντλητικός κατάλογος κριτηρίων ανάθεσης ως εξής:

- α) «η ποιότητα, περιλαμβανομένης της τεχνικής αξίας, τα αισθητικά και λειτουργικά χαρακτηριστικά, η προσβασιμότητα, ο σχεδιασμός για όλους*

⁴⁷⁵ Βλ. αιτιολογική σκέψη (92) της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ και άρθρο 87 του Ν. 4412/2016.

⁴⁷⁶ Βλ. αιτιολογική σκέψη 96 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ, καθώς και άρθρο 68 της Οδηγίας. Επίσης βλ. άρθρο 87 παρ. 1 του Ν. 4412/2016.

⁴⁷⁷ Βλ. άρθρο 86 παρ. 2 του Ν. 4412/2016 και άρθρο 67 παρ. 2 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ.

τους χρήστες, τα κοινωνικά, περιβαλλοντικά και καινοτόμα χαρακτηριστικά και η εμπειρία και οι σχετικοί όροι,

- β) η οργάνωση, τα προσόντα και η εμπειρία του προσωπικού στο οποίο ανατίθεται η εκτέλεση της σύμβασης, στην περίπτωση που η ποιότητα του διατεθέντος προσωπικού μπορεί να έχει σημαντική επίδραση στο επίπεδο εκτέλεσης της σύμβασης,*
- γ) η εξυπηρέτηση μετά την πώληση και η τεχνική υποστήριξη,*
- δ) οι όροι παράδοσης, όπως η ημερομηνία παράδοσης, η διαδικασία και η προθεσμία παράδοσης ή η προθεσμία ολοκλήρωσης ή περαίωσης,*
- ε) η παροχή της εγγύησης της παρ. 2 του άρθρου 72 του ν. 4412/2016,*
- στ) η προσαύξηση του προβλεπόμενου στα έγγραφα της σύμβασης χρόνου εγγύησης».*

Κατά την νομολογία του ΔΕΕ⁴⁷⁸ οι αναθέτουσες αρχές έχουν τη δυνατότητα ένταξης κοινωνικών και περιβαλλοντικών πτυχών στα κριτήρια ανάθεσης εφόσον αυτά δεν επιτρέπουν απεριόριστη ελευθερία επιλογής στην αναθέτουσα αρχή, συνδέονται με το αντικείμενο της σύμβασης και προβλέπονται με σαφήνεια στα έγγραφα της σύμβασης τηρουμένων και των αρχών της ΣΛΕΕ⁴⁷⁹.

Όσον αφορά τις περιβαλλοντικές παραμέτρους η αναθέτουσα αρχή μπορεί να περιλαμβάνει κριτήρια ανάθεσης που αναφέρονται σε διαδικασίες παραγωγής ή παροχής όπως π.χ. τη μη χρήση τοξικών χημικών στην παραγωγή των αγοραζόμενων προϊόντων ή την παροχή των αγοραζόμενων υπηρεσιών με τη χρήση ενεργειακώς αποδοτικών μηχανημάτων. Όπως επίσης και «*όρους εκτέλεσης της σύμβασης*» που μπορεί να περιλαμβάνουν π.χ. *την παράδοση, τη συσκευασία και τη διάθεση των προϊόντων, και σε ότι αφορά τα έργα ή τις υπηρεσίες, τη μείωση των απορριμμάτων ή την αποδοτικότητα των πόρων*⁴⁸⁰.

Σημειώνεται δε ότι ο τρόπος που η αναθέτουσα αρχή μπορεί να συμπεριλάβει τη χρήση των περιβαλλοντικών παραμέτρων σε μια δημόσια σύμβαση είναι είτε με τον ορισμό σχετικού κριτηρίου αξιολόγησης, είτε με ορισμό ενός περιβαλλοντικού χαρακτηριστικού του προϊόντος ως ελάχιστη απαίτηση (προδιαγραφή), αλλά και με τη

⁴⁷⁸ Βλ. ΔΕΚ Απόφαση στην υπόθεση C-513/99, σκ. 65, 66.

⁴⁷⁹ Βλ. Ράϊκος Δ. Βλάχου Ευ. Σαββίδη Ευ., ό. π. σελ. 837.

⁴⁸⁰ Βλ. Ράϊκος Δ., «*Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων*», οπ. π., σελ. 486.

χρήση οικολογικών σημάτων και συστημάτων περιβαλλοντικής διαχείρισης, όπως προβλέπει το άρθρο 82 του ν. 4412/2016⁴⁸¹.

Επιπλέον η δυνατότητα να περιέχει η σύμβαση κριτήρια ανάθεσης ή όρους εκτέλεσης που να αφορούν τις κοινωνικές πτυχές της διαδικασίας παραγωγής των έργων, των αγαθών ή των υπηρεσιών που πρόκειται να παρασχεθούν είναι εξαιρετικά σημαντικό, όπως επισημαίνεται μεταξύ άλλων στην αιτιολογική σκέψη 98 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ. Επίσης τα κριτήρια και οι όροι αυτοί θα πρέπει να εφαρμόζονται σύμφωνα με την Οδηγία 96/71/ΕΚ, όπως την ερμήνευσε το ΔΕΕ και «δεν θα πρέπει να επιλέγονται ή να εφαρμόζονται κατά τρόπο που να δημιουργεί άμεσες ή έμμεσες διακρίσεις σε βάρος οικονομικών φορέων από άλλα κράτη μέλη ή από τρίτες χώρες»⁴⁸².

Στο ελληνικό θεσμικό πλαίσιο τα κοινωνικά χαρακτηριστικά εξειδικεύονται στο άρθρο 86 παρ. 3 του ν. 4412/2016 και αναφέρονται ιδίως σε: «α) απασχόληση εργαζομένων που ανήκουν σε ευπαθείς ομάδες του πληθυσμού κατά την έννοια της παρ. 4 του άρθρ. 1 του ν. 4019/2011, για χρονικό διάστημα τουλάχιστον 12 μηνών πριν τη συμμετοχή του οικονομικού φορέα σε διαδικασία ανάθεσης δημόσιας σύμβασης, β) την διευκόλυνση της κοινωνικής ή εργασιακής ένταξης ατόμων που προέρχονται από ευπαθείς ομάδες του πληθυσμού, γ) καταπολέμηση των διακρίσεων και δ) προαγωγή της ισότητας ανδρών και γυναικών».

Σημειώνεται ότι ενδεικτική είναι η εν λόγω αναφορά των χαρακτηριστικών στο νόμο και οι αναθέτουσες αρχές έχουν την δυνατότητα να περιλαμβάνουν στα κριτήρια ανάθεσης ή στους όρους εκτέλεσης της σύμβασης και άλλα χαρακτηριστικά, τα οποία ενισχύουν την κοινωνική διάσταση του αγοραζόμενου έργου ή προϊόντος, ή αποβλέπουν στην προστασία της υγείας των εργαζομένων που συμμετέχουν στην παραγωγική διαδικασία κ.τ.λ.⁴⁸³

Τέλος σημαντική αλλαγή επέρχεται με τη νέα Οδηγία, στην οποία ρητά πλέον προβλέπεται ως κριτήριο ανάθεσης η οργάνωση, τα προσόντα και η εμπειρία του προσωπικού στο οποίο ανατίθεται η σύμβαση υπό τον όρο ότι η ποιότητα του υπηρετούντος προσωπικού μπορεί να έχει σημαντική επίδραση στο επίπεδο εκτέλεσης της σύμβασης⁴⁸⁴.

⁴⁸¹ Βλ. Ράϊκος Δ. Βλάχου Ευ. Σαββίδη Ευ., ό. π. σελ. 838.

⁴⁸² Βλ. αιτιολογική σκέψη 98 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ.

⁴⁸³ Βλ. Ράϊκος Δ., «Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων», οπ. π., σελ. 488.

⁴⁸⁴ Βλ. αιτιολογική σκέψη 94 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ.

3.4.4. Η ελευθερία επιλογής της αναθέτουσας αρχής και τα όριά της – Διαφάνεια & αντικειμενικότητα των κριτηρίων ανάθεσης

Παρότι η αναθέτουσα αρχή έχει την ευχέρεια επιλογής των κριτηρίων της ανάθεσης της σύμβασης καθώς και την βαρύτητα της στάθμισης αυτών προκειμένου να καθορίσει την πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά, η ελευθερία της αυτή δεν είναι απεριόριστη⁴⁸⁵.

Σύμφωνα με τη νομολογία του ΔΕΕ η ελευθερία της αναθέτουσας αρχής πρέπει να περιορίζεται με τον ορισμό συγκεκριμένων μετρήσιμων κριτηρίων που σχετίζονται με το προϊόν. Κατά την αξιολόγηση των προσφορών, τα κριτήρια αναθέσεως πρέπει να εφαρμόζονται κατά τρόπο αντικειμενικό και ενιαίο για όλους τους προσφέροντες⁴⁸⁶.

Περαιτέρω η ελευθερία επιλογής της αναθέτουσας αρχής περιορίζεται ρητά στις σχετικές διατάξεις της νέας Οδηγίας και ορίζεται ότι τα κριτήρια ανάθεσης διασφαλίζουν τη δυνατότητα αποτελεσματικού ανταγωνισμού και συνοδεύονται από προδιαγραφές που επιτρέπουν την αποτελεσματική επαλήθευση των πληροφοριών που παρέχονται από τους προσφέροντες, προκειμένου να αξιολογείται ο βαθμός συμμόρφωσής τους προς τα κριτήρια ανάθεσης. Εάν υπάρχουν αμφιβολίες, οι αναθέτουσες αρχές επαληθεύουν αποτελεσματικά την ακρίβεια των πληροφοριών και αποδειξέων τις οποίες παρέχουν οι προσφέροντες⁴⁸⁷.

Ο πρώτος περιορισμός έγκειται στο ότι η αναθέτουσα αρχή δεν επιτρέπεται να χρησιμοποιήσει κριτήρια ανάθεσης που δεν συνδέονται με το αντικείμενο της σύμβασης και συγκεκριμένα πρέπει να αναφέρονται στην εκτέλεση της συγκεκριμένης υπό ανάθεση δημόσιας σύμβασης και όχι αφηρημένα στην εν γένει εκτέλεση συμβάσεων του προσφέροντα οικονομικού φορέα⁴⁸⁸.

Ο ενωσιακός νομοθέτης στο πλαίσιο της νέας Οδηγίας ρητά ορίζει ότι «τα κριτήρια ανάθεσης θεωρούνται ότι συνδέονται με το αντικείμενο της δημόσιας σύμβασης εφόσον συνδέονται με τα έργα, τα αγαθά ή τις υπηρεσίες που θα παρασχεθούν στο πλαίσιο της σύμβασης σε σχέση με οποιαδήποτε πτυχή της και σε οποιοδήποτε από

⁴⁸⁵ Βλ. Ράϊκος Δ., «Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων», σπ. π., σελ. 489.

⁴⁸⁶ Βλ. ΔΕΚ απόφαση της 24.11.2005, υπόθεση C-331/04, ATI EAC Srl Viaggi di Maio κατά Venecia κ.α., σκ. 21, Διαθέσιμο σε <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?qid=1585131946825&uri=CELEX:62004CJ0331>, (τελευταία πρόσβαση 25.3.2020).

⁴⁸⁷ Βλ. άρθρο 67 παρ. 4 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ, άρθρο 86 παρ. 9 του Ν. 4412/2016 και ΔΕΚ απόφαση της 4.12.2003 C-448/01, EVN και Wienstrom, Συλλογή 2003, σ. I-14527, σκέψεις 50-52, διαθέσιμο σε <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?qid=1585143647818&uri=CELEX:62001CJ0448>, (τελευταία πρόσβαση 25.3.2020).

⁴⁸⁸ Βλ. Ράϊκος Δ., *Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων*, 2017, σπ. π., σελ. 490.

τα στάδια του κύκλου ζωής της, περιλαμβανομένων και των παραγόντων που εμπλέκονται:

- α) στη συγκεκριμένη διαδικασία παραγωγής, διάθεσης ή εμπορίας των εν λόγω έργων, αγαθών ή υπηρεσιών ή
- β) στη συγκεκριμένη διαδικασία άλλου σταδίου του κύκλου ζωής της, έστω και αν οι εν λόγω παράγοντες δεν αποτελούν μέρος της υλικής υπόστασής της»⁴⁸⁹.

Ωστόσο όπως διευκρίνισε το ΔΕΕ σε απόφασή του το κριτήριο ανάθεσης δεν πρέπει οπωσδήποτε να αφορά ένα εγγενές χαρακτηριστικό του προϊόντος, δηλαδή ένα στοιχείο που να είναι υλικά ενσωματωμένο στο προϊόν. Έτσι έκρινε ότι δεν υπάρχει καταρχήν λόγος να απαγορευθεί η εφαρμογή κριτηρίου ανάθεσης που συνδέεται με τη διακίνηση του προϊόντος στο πλαίσιο δίκαιων και αλληλέγγυων εμπορικών συναλλαγών⁴⁹⁰.

Η τήρηση των αρχών της ΣΛΕΕ διασφαλίζει ότι τα κριτήρια ανάθεσης δεν πρέπει να έχουν ως αποτέλεσμα την παροχή απεριόριστης ελευθερίας επιλογής στην αναθέτουσα αρχή για την ανάθεση της σύμβασης σε έναν διαγωνιζόμενο⁴⁹¹.

Όπως πολύ χαρακτηριστικά επισήμανε η Γενική Εισαγγελέας Julianne Kokott με τις από 15 Δεκεμβρίου 2011 προτάσεις της στην υπόθεση C-368/10 «... Τα κριτήρια στα οποία στηρίζεται η αναθέτουσα αρχή πρέπει να είναι αντικειμενικά και να εξασφαλίζουν την τήρηση των αρχών της διαφάνειας, της απαγόρευσης των διακρίσεων και της ίσης μεταχείρισης καθώς και να διασφαλίζουν την αξιολόγηση των προσφορών υπό συνθήκες πραγματικού ανταγωνισμού....»⁴⁹².

Έχει κριθεί από το ΔΕΕ ότι οι ανωτέρω αρχές επιβάλλουν στην αναθέτουσα αρχή να διασφαλίζει σε όλα τα στάδια της διαδικασίας για τη σύναψη της δημόσιας σύμβασης την αρχή της ίσης μεταχείρισης των εν δυνάμει διαγωνιζομένων καθώς επίσης και την αρχή της διαφάνειας για τα κριτήρια ανάθεσης, τα οποία πρέπει να έχουν διατυπωθεί στην συγγραφή υποχρεώσεων ή την προκήρυξη κατά τρόπο που να παρέχει σε όλους τους προσφέροντες που είναι καλώς πληροφορημένοι και επιμελείς

⁴⁸⁹ Βλ. άρθρο 67 παρ. 2 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ και άρθρο 86 παρ. 3 του Ν. 4412/2016.

⁴⁹⁰ Βλ. Κουλουμπίνη Ευ., κ. λ., «Δημόσιες Συμβάσεις Ν. 4412/2016 ..», ό. π. σελ. 360 με παραπομπή σε ΔΕΚ απόφαση στην υπόθεση C-368/10 προτάσεις της Γεν. Εισαγγελέως Julianne Kokott, σκ. 110-112.

⁴⁹¹ Βλ. Ράϊκος Δ./ Βλάχου Ευ./ Σαββίδη Ευ., ό. π. σελ. 829.

⁴⁹² Βλ. ΔΕΕ απόφαση της 10.05.2012, υπόθεση C-368/10, «Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Βασιλείου των Κάτω Χωρών, προτάσεις της Γενικής Εισαγγελέας Julianne Kokott της 15 Δεκεμβρίου 2011», σημ. 105, Διαθέσιμο σε https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?qid=1585130833006&uri=CELEX:62010CC0368#c-ECR_62010CC0368_EL_01-E0044, (τελευταία πρόσβαση 25.3.2020).

τη δυνατότητα να γνωρίζουν το ακριβές περιεχόμενο των κριτηρίων και να είναι επομένως σε θέση να ερμηνεύουν με τον ίδιο τρόπο⁴⁹³.

Όσον αφορά δε συγκεκριμένα στα κριτήρια ανάθεσης δεν επιτρέπεται η τροποποίησή τους κατά οιονδήποτε τρόπο κατά τη διάρκεια της διαδικασίας σύναψης της σύμβασης, εφόσον η συμπεριφορά αυτή δεν συνάδει προς την αρχή της ίσης μεταχείρισης και την παρεπόμενη υποχρέωση διαφάνειας. Επίσης η αναθέτουσα αρχή δεν μπορεί να εφαρμόσει επιμέρους κριτήρια ή κανόνες σχετικά με την στάθμιση των κριτηρίων τα οποία δεν έχει καταστήσει εκ των προτέρων γνωστά στους διαγωνιζόμενους⁴⁹⁴.

Κρίθηκε δε από το Δικαστήριο ότι παραβιάζονται οι σχετικές διατάξεις της Οδηγίας όταν στην περίπτωση χρήσης του κριτηρίου της πλέον συμφέρουσας από οικονομική άποψη προσφοράς, τα κριτήρια ανάθεσης της σύμβασης δεν μνημονεύονται ρητά στην προκήρυξη και στα σχετικά έγγραφα της σύμβασης, αλλά προσδιορίζονται δια παραπομπής στην εθνική νομοθεσία⁴⁹⁵.

Ωστόσο το Δικαστήριο έχει δεχθεί ότι η αναθέτουσα αρχή έχει τη δυνατότητα να καθορίσει μετά την παρέλευση της προθεσμίας για την υποβολή των προσφορών συντελεστές βαρύτητας για υποκριτήρια, τα οποία ουσιαστικά αντιστοιχούν στα κριτήρια που έχει γνωστοποιήσει εκ των προτέρων στους προσφέροντες, υπό τρεις προϋποθέσεις και συγκεκριμένα αυτός ο εκ των υστέρων καθορισμός: «α) να μην τροποποιεί τα κριτήρια ανάθεσης της σύμβασης που έχουν οριστεί στη συγγραφή υποχρεώσεων ή στην προκήρυξη του διαγωνισμού, β) να μην περιλαμβάνει στοιχεία, τα οποία αν ήταν γνωστά κατά το στάδιο της προετοιμασίας των προσφορών, θα μπορούσαν να επηρεάσουν την προετοιμασία αυτή και γ) να μην έχει πραγματοποιηθεί με βάση στοιχεία τα οποία είναι ικανά να έχουν ως αποτέλεσμα δυσμενή διάκριση σε βάρος ενός από τους διαγωνιζόμενους»⁴⁹⁶.

⁴⁹³ Βλ. ΔΕΚ «απόφαση της 4.12.2003 C-448/01, EVN και Wienstrom», Συλλογή 2003, σ. I-14527, ό. π., σκέψεις 56-58.

⁴⁹⁴ Βλ. Ράϊκος Δ./Βλάχου Ευ./Σαββίδη Ευ., «Δημόσιες Συμβάσεις Ν. 4412/2016.....», ό. π. σελ. 831.

⁴⁹⁵ Βλ. Ράϊκος Δ., «Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων», οπ. π., σελ. 493.

⁴⁹⁶ Βλ. Ράϊκος Δ./Βλάχου Ευ./Σαββίδη Ευ., «Δημόσιες Συμβάσεις Ν. 4412/2016.....», ό. π. σελ. 831.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΕΤΑΡΤΟ

4. Η παροχή έννομης προστασίας στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων

Η συνεχώς αυξανόμενη χρήση της νομικής μορφής της σύμβασης από τη διοίκηση για την εκπλήρωση των σκοπών της αποτελεί και την αιτία γέννησης ποικίλων μορφών ένδικων διενέξεων με αντικείμενο, είτε την ακύρωση παράνομων πράξεων ή παραλείψεων της αναθέτουσας αρχής, είτε αξιώσεις που ανακύπτουν πρωτογενώς ή δευτερογενώς από την αθέτηση από τους συμβαλλόμενους των υποχρεώσεων που απορρέουν από τον συμβατικό δεσμό, είτε απαιτήσεις που εδράζουν απευθείας σε διατάξεις της κείμενης νομοθεσίας και γεννούν *ex lege* ενοχές σε βάρος ενός των μερών της σύμβασης⁴⁹⁷.

Περαιτέρω οι προαναφερόμενες αξιώσεις που γεννώνται τόσο κατά το στάδιο της σύναψης όσο και κατά το στάδιο της εκτέλεσης της δημόσιας σύμβασης αναζητούν δίοδο προς την δικαστική τους επιδίωξη προκαλώντας έτσι ζητήματα προστασίας των δικαιούχων.

Η έννομη αυτή προστασία πρέπει να είναι πλήρης και αποτελεσματική, εναρμονιζόμενη με τις επιταγές του άρθρου 20 παρ. 1 του Συντάγματος καθώς και με τις επιταγές υπερεθνικού επιπέδου δηλαδή με τις διατάξεις της κοινοτικής νομοθεσίας και των διεθνών συνθηκών (π.χ. άρθρο 6 παρ. 1 ΕΣΔΑ).

Ο κοινοτικός δικαστής εξ αρχής σέβεται την αυτονομία του εθνικού δικαστή, βασιζόμενος στο αξίωμα ότι τα δικαστικά συστήματα των κρατών μελών προσφέρουν επαρκείς εγγυήσεις για την προστασία των δικαιωμάτων που οι ιδιώτες έλκουν από το κοινοτικό δίκαιο. Εντούτοις έθεσε όριο της θεσμικής αυτοτέλειας των εθνικών δικαστηρίων με την επιφύλαξη της τήρησης των βασικών αρχών της μη διακριτικής μεταχείρισης και της αρχής της αποτελεσματικότητας⁴⁹⁸.

Το σύστημα παροχής δικαστικής έννομης προστασίας στις διαφορές από δημόσιες συμβάσεις λειτουργεί υπό την προστατευτική ομπρέλα τόσο του ενωσιακού δικαίου, πρωτογενούς και δευτερογενούς, όσο και του ελληνικού Συντάγματος. Στον εν λόγω τομέα των δημοσίων συμβάσεων ήταν επιβεβλημένη η επέμβαση του ενωσιακού

⁴⁹⁷ Βλ. Ραΐκος Δ., *Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων*, 2017, σπ. π., σελ. 707.

⁴⁹⁸ Βλ. Κουτούπα-Ρεγκάκου Ευ., ό. π., σελ. 234-235 με παρ. σε ΔΕΚ 45/76, υπόθεση Comet, τομ. 1976, σελ. 765, σκ. 13 και ΔΕΚ 199/82, υπόθεση Spa San Giorgio, Rec. 1983, 3595.

νομοθέτη εφόσον ήδη είχε διαπιστωθεί η απουσία ή η ανεπάρκεια μέσω προσφυγής στη δικαιοσύνη, στο εσωτερικό των κρατών μελών⁴⁹⁹.

4.1. Οι δικονομικές Οδηγίες και η εναρμόνισή τους στην ελληνική νομοθεσία

Καταρχήν το ΔΕΕ εμπιστεύεται την έννομη προστασία των ιδιωτών που έλκουν δικαιώματα από το κοινοτικό δίκαιο στους εθνικούς δικαστές, στάση η οποία αποτελεί αν μη τι άλλο ένδειξη σεβασμού του Δικαστηρίου προς το σύστημα έννομης προστασίας κάθε κράτους μέλους. Με τη διαπίστωση όμως σοβαρών ζητημάτων άμεσης έννομης προστασίας στη διαδικασία ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων και τη δημιουργία ανισοτήτων μεταξύ των κρατών μελών στο θέμα της αντιμετώπισης σχετικών διαφορών, ο ενωσιακός νομοθέτης επιδιώκει τη δημιουργία ενός ενιαίου δικονομικού συστήματος⁵⁰⁰.

Την ανάγκη ενός συντονισμού των εθνικών συστημάτων ήρθε να καλύψει η Οδηγία 89/665/ΕΟΚ⁵⁰¹ ή αλλιώς δικονομική Οδηγία, η οποία βασίζεται σε γενικές αρχές του δικαίου των Ευρωπαϊκών κρατών, στις κοινές συνταγματικές παραδόσεις και την Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ).

Η δικονομική Οδηγία δεν εισήχθη ως μια ακόμη ρύθμιση αλλά ως βασικό νομοθέτημα της δικαστικής προστασίας στις δημόσιες συμβάσεις. Χαρακτηριστική είναι η διαπίστωση στο προοίμιο της Οδηγίας για τον ανεπαρκή έλεγχο της τήρησης των κοινοτικών διατάξεων, ιδίως σε ένα στάδιο, στο οποίο οι παραβάσεις επιδέχονται ακόμα διόρθωση⁵⁰². Βασικός στόχος της είναι η εξασφάλιση εγγυήσεων για την έννομη προστασία των οικονομικών φορέων, που συμμετείχαν στις διαγωνιστικές διαδικασίες από μη νόμιμες πράξεις ή παραλείψεις των αναθετουσών αρχών⁵⁰³.

Με την Οδηγία 89/665/ΕΟΚ ο ενωσιακός νομοθέτης θέλησε να καθιερώσει ένα πλήρες ολοκληρωμένο και αποτελεσματικό σύστημα έννομης προστασίας, η εφαρμογή του οποίου να είναι κοινή, ως προς τους βασικούς του άξονες και τα

⁴⁹⁹ Βλ. Ράϊκος Δ./Βλάχου Ευ./Σαββίδη Ευ., «Δημόσιες Συμβάσεις Ν. 4412/2016.....», ό. π. σελ. 1117.

⁵⁰⁰ Βλ. Κουτούπα-Ρεγκάκου Ευ., ό. π., σελ. 172.

⁵⁰¹ ΕΕ αριθ. L 395/33 της 30.12.1989.

⁵⁰² Βλ. αιτιολογική σκέψη της Οδηγίας 89/665/ΕΟΚ της 21^{ης} Δεκεμβρίου 1989, όπου διαπιστώνει μεταξύ άλλων «...ότι η απουσία ή η ανεπάρκεια αποτελεσματικών μέσω προσφυγής, σε ορισμένα κράτη μέλη, αποτρέπει τις κοινοτικές επιχειρήσεις να δοκιμάσουν την τύχη τους στο εκάστοτε κράτος της αναθέτουσα αρχής ότι είναι, συνεπώς, σκόπιμο τα εν λόγω κράτη μέλη να επανορθώσουν αυτή την κατάσταση...».

⁵⁰³ Βλ. Δετσαρίδης Χρ., «Η Προδικαστική Προσφυγή στο στάδιο ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων», εκδ. Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2019, σελ. 108.

όργανά του, σε όλα τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Το ζητούμενο από την Οδηγία είναι ο δικαστικός έλεγχος και η απονομή έννομης προστασίας, σύμφωνα με το εθνικό δίκαιο αλλά και τις προστατευτικές διατάξεις των άρθρων 6 και 13 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για την Προάσπιση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου⁵⁰⁴, εφόσον ο στόχος είναι η παρεχόμενη προστασία να είναι ταχεία, έγκαιρη και αποτελεσματική.

Κατά την νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης ο κύριος σκοπός της Οδηγίας είναι η αποτελεσματική εφαρμογή των Οδηγιών που ρυθμίζουν τις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων⁵⁰⁵.

Ακολούθησε το έτος 1992 η Οδηγία 92/13/EΚ, στους πρώην εξαιρούμενους τομείς κοινής ωφελείας του δικαίου των δημοσίων συμβάσεων.

Μετά τη συμπλήρωση δέκα οχτώ χρόνων από την έκδοση της δικονομικής Οδηγίας 89/665/ΕΟΚ και εφόσον διαπιστώθηκαν συγκεκριμένες αδυναμίες τόσο στους μηχανισμούς προσφυγής όσο και στην αποτελεσματικότητα του προβλεπόμενου ένδικου βοηθήματος, ο ενωσιακός νομοθέτης προχώρησε στην έκδοση της Οδηγίας 2007/66/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου της 11^{ης} Δεκεμβρίου 2007 «Για την τροποποίηση των οδηγιών 89/665/ΕΟΚ και 92/13/ΕΟΚ του Συμβουλίου όσον αφορά τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των διαδικασιών προσφυγής στον τομέα της σύναψης δημοσίων συμβάσεων»⁵⁰⁶.

Με την νέα Οδηγία επιδιώχθηκε η ενίσχυση των εγγυήσεων διαφάνειας και αποφυγής των διακρίσεων αλλά κυρίως ο εκσυγχρονισμός και η αποσαφήνιση των διατάξεων της δικονομικής Οδηγίας προκειμένου να επιτευχθούν τα αποτελέσματα που επιδίωκε ο ενωσιακός νομοθέτης⁵⁰⁷.

Η Οδηγία 2007/66/ΕΚ επέφερε καινοτομίες με την τροποποίηση της προηγούμενης στο ζήτημα του ανασταλτικού αποτελέσματος της προσφυγής, στις προβλεπόμενες προθεσμίες για την άσκησή του, καθώς και στις προϋποθέσεις χαρακτηρισμού μιας σύμβασης ως ανενεργούς προκειμένου να καταστήσει την έννομη προστασία των ενδιαφερόμενων αποτελεσματική. Στην ουσία εστίασε στην

⁵⁰⁴ Κατά πάγια νομολογία του ΔΕΕ, «η αρχή της αποτελεσματικής ένδικης προστασίας αποτελεί γενική αρχή του ενωσιακού δικαίου, που απορρέει από τις κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών, πράγμα που έχει καθιερωθεί με τα άρθρα 6 και 13 της ΕΣΔΑ και έχει επιβεβαιωθεί με το άρθρο 47 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης που διακηρύχθηκε στις 7.12.2000 στην Νίκαια (ΕΕ 2000, C-364)», Βλ. Ράϊκος Δ., «*Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων*», οπ. π., σελ. 723.

⁵⁰⁵ Βλ. Δετσαρίδης Χρ., «*Η Προδικαστική Προσφυγή στο στάδιο ανάθεσης δημοσίων.....*», 2019, ό. π., σελ. 113-117.

⁵⁰⁶ ΕΕ L 335 της 20.12.2007.

⁵⁰⁷ Βλ. αιτιολογική σκέψη 3 της Οδηγίας 2007/66/ΕΚ.

εισαγωγή ρυθμίσεων προκειμένου να προλάβει τον κίνδυνο αμετάκλητων καταστάσεων πριν από τον διοικητικό και δικαστικό έλεγχο της διαδικασίας ανάθεσης, αφού κάτι τέτοιο ήταν αντίθετο με τη φιλοσοφία και τους σκοπούς της δικονομικής οδηγίας που απαιτούσε έγκαιρη και αποτελεσματική έννομη προστασία στις δημόσιες συμβάσεις⁵⁰⁸.

Εν τέλει ως κύριος στόχος της εν λόγω Οδηγίας αποτιμάται ο βασικός άξονας της διαγωνιστικής διαδικασίας και οι διατάξεις της αποσκοπούν στην προστασία του οικονομικού φορέα από παράνομες πράξεις της αναθέτουσας αρχής και στο αποτελεσματικό ένδικο βοήθημα που θα προστατεύει άμεσα και έγκαιρα τα συμφέροντα του διαγωνιζόμενου.

Περαιτέρω οι συγκεκριμένες ρυθμίσεις του ενωσιακού νομοθέτη κατά το στάδιο ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων εφαρμόζονται μόνο για συμβάσεις που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής των Οδηγιών 2004/17/EK και 2004/18/EK, οι οποίες είχαν πλέον εκδοθεί⁵⁰⁹.

Στην ελληνική έννομη τάξη η τελευταία αυτή Οδηγία ενσωματώθηκε στο εθνικό δίκαιο με το Ν. 3886/2010⁵¹⁰, με τον οποίο πραγματοποιήθηκε η εναρμόνιση των δικονομικού χαρακτήρα οδηγιών 89/665/ΕΟΚ και 92/13/ΕΟΚ καθώς ήδη και με τις διατάξεις των άρθρων 345 έως 374 του ν. 4412/2016, οι οποίες διέπουν τις διαφορές που αναφέρονται από πράξεις ή παραλείψεις που εκδίδονται ή συντελούνται μετά την 31^η Μαρτίου 2017⁵¹¹.

Στο πεδίο εφαρμογής του Ν. 3836/2010 ενέπιπταν οι διαφορές που αναφέρονται κατά τη διαδικασία που προηγείται της σύναψης συμβάσεων δημοσίων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών, εφόσον η σύμβαση εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής των Οδηγιών 2004/17/EK και 2004/18/EK ή στις διατάξεις με τις οποίες οι εν λόγω οδηγίες μεταφέρονται στην εσωτερική έννομη τάξη⁵¹².

Το άρθρο 1 του Ν. 3886/2010 καθόριζε με απόλυτο και σαφή τρόπο το πεδίο εφαρμογής της δικονομικής ρύθμισης προσδιορίζοντας ότι αυτό ταυτίζονταν με το πεδίο εφαρμογής των Οδηγιών 2004/17/EK και 2004/18/EK. Επίσης για την υπαγωγή

⁵⁰⁸ Βλ. Δετσαρίδης Χρ., «*Η Προδικαστική Προσφυγή στο στάδιο ανάθεσης.....*», ό. π., σελ. 158.

⁵⁰⁹ Βλ. Δετσαρίδης Χρ., «*Η Προδικαστική Προσφυγή στο στάδιο ανάθεσης.....*», ό. π., σελ. 176-177.

⁵¹⁰ Ν. 3886/2010 «*Δικαστική Προστασία κατά τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων – Εναρμόνιση της ελληνικής νομοθεσίας με την Οδηγία 89/665/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 21^{ης} Ιουνίου 1989 (L 395) και την Οδηγία 92/13/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 25^{ης} Φεβρουαρίου 1992(L 76), όπως τροποποιήθηκαν με την Οδηγία 2007/66/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου της 11^{ης} Δεκεμβρίου 2007 (L 335)*» (ΦΕΚ Α'173).

⁵¹¹ Βλ. άρθρο 379 παρ. 7 και 8 του Ν. 4412/2016.

⁵¹² Βλ. Ράϊκος Δ., «*Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων*», οπ. π., σελ. 728.

στις ρυθμίσεις του θα έπρεπε η υπό σύναψη σύμβαση να υπερβαίνει το ελάχιστο οικονομικό όριο, «κατώφλι», που έθεταν οι Οδηγίες. Στο σημείο αυτό διατηρήθηκε από τον δικονομικό νομοθέτη το οικονομικό όριο των Οδηγιών ως το κριτήριο για την υπαγωγή στο ρυθμιστικό πεδίο του νόμου, αν και είχε την ευχέρεια να εντάξει τη διαγωνιστική διαδικασία κάθε σύμβασης⁵¹³.

Ειδικότερα συμβάσεις υψηλότερης χρηματικής αξίας υπάγονταν στην αρμοδιότητα του Διοικητικού Εφετείου κατά τις διατάξεις του Ν. 3886/2010, ενώ συμβάσεις χαμηλότερης χρηματικής αξίας, εκδικάζονταν από το ΣτΕ κατ' εφαρμογή του ΠΔ/τος 18/89. Επιπλέον στο νόμο υπάγονταν διαφορές που προέκυπταν από τις διαδικασίες ανάθεσης «*συμφωνιών πλαίσιο, δυναμικών συστημάτων αγορών και συμβάσεων παραχώρησης δημοσίων έργων*».

Ο ν. 3886/2010 ρύθμιζε όχι μόνο την προσωρινή, αλλά και την οριστική δικαστική προστασία για τις διαφορές του σταδίου που προηγείται της σύναψης της δημόσιας σύμβασης. Πολύ σημαντική χαρακτηρίστηκε η εισφορά του νόμου ως προς την ενοποίηση της δικαιοδοσίας σχετικά με την εισαγωγή στην αρμοδιότητα των διοικητικών δικαστηρίων τόσο των διοικητικών ακυρωτικών διαφορών όσο και των ιδιωτικών διαφορών⁵¹⁴.

4.2. Η παροχή έννομης προστασίας υπό το καθεστώς του Ν. 4412/2016

Με το Ν. 4412/2016 θεσπίζεται διαφορετικό σύστημα έννομης προστασίας σχετικά με τις διαφορές που προκύπτουν κατά την διαδικασία ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων. Με τις διατάξεις των άρθρων 345 έως 373 του ΒΙΒΛΙΟΥ IV του νόμου ρυθμίζονται ζητήματα που αφορούν στην παροχή έννομης προστασίας κατά τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων. Η συγκεκριμένη έννομη προστασία αφορά τόσο αυτήν που παρέχεται από την ίδια τη διοίκηση, με τους τρόπους που προβλέπονται από την εν λόγω νομοθεσία όσο και τη δικαστική έννομη προστασία.

Στην ουσία καταργείται η προηγούμενη προσφυγή ενώπιον της αναθέτουσας αρχής και η αίτηση ασφαλιστικών μέτρων ενώπιον του Διοικητικού Εφετείου ή του Συμβουλίου της Επικρατείας ως ένδικο βοήθημα για την παροχή προσωρινής προστασίας και προβλέπεται πλέον η άσκηση προδικαστικής προσφυγής ενώπιον της

⁵¹³ Βλ. Δετσαρίδης Χρ., «*Η Προδικαστική Προσφυγή στο στάδιο ανάθεσης.....*», ό. π., σελ. 236.

⁵¹⁴ Βλ. Δετσαρίδης Χρ., ό. π., σελ. 238.

Αρχής Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών (ΑΕΠΠ), η ίδρυση της οποίας αποτελεί καινοτομία του εν λόγω νομοθετήματος⁵¹⁵.

Η εν λόγω προδικαστική προσφυγή ασκείται κατά πράξεων της αναθέτουσας αρχής που εκδίδονται πριν την σύναψη δημόσιας σύμβασης. Επίσης ρυθμίζεται η παροχή δικαστικής έννομης προστασίας, τόσο προσωρινής όσο και κύριας, στο στάδιο που προηγείται της σύναψης της σύμβασης, με τον καθορισμό των δικαιοδοτικών οργάνων της διαδικασίας και των ένδικων βοηθημάτων για το σκοπό αυτό.

Το πεδίο εφαρμογής των διατάξεων του ΒΙΒΛΙΟΥ IV του Ν. 4412/2016 ορίζεται με τις διατάξεις του άρθρου 345.

Οι διαφορές που εμπíπτουν στο συγκεκριμένο νομοθετικό καθεστώς αφορούν αυτές που έχουν ανακύψει αποκλειστικά στο στάδιο της διαδικασίας που προηγείται της σύναψης της δημόσιας σύμβασης, δηλαδή από τις αποσπαστές πράξεις της σύνθετης ενέργειας ανάθεσης δημόσιας σύμβασης. Διαφορετικά δεν πρόκειται για διένεξη που ανακύπτει στο πλαίσιο της σύνθετης διοικητικής ενέργειας διεξαγωγής και ολοκλήρωσης του διαγωνισμού ανάθεσης, αλλά ενδεχομένως για διαφορά από την εκτέλεση της δημόσιας σύμβασης⁵¹⁶.

Στο πεδίο έννομης προστασίας του Βιβλίου IV του Ν. 4412/2016⁵¹⁷ ρητά αναφέρεται ότι «στην αρμοδιότητα της ΑΕΠΠ υπάγονται όλες οι διαφορές που αναφύονται κατά τη διαδικασία ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων, η εκτιμώμενη αξία των οποίων είναι ανώτερη των 60.000 ευρώ, (χωρίς ΦΠΑ), ανεξάρτητα από τη φύση τους, ως διοικητικού ή ιδιωτικού δικαίου ή αν πρόκειται για δημόσιες συμβάσεις έργων, προμηθειών και υπηρεσιών της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ ή συμβάσεις που εμπíπτουν στους πρώην εξαιρούμενους τομείς της Οδηγίας 2014/25/ΕΕ». Αξιοσημείωτη είναι η αύξηση την έννομης προστασίας των ενδιαφερόμενων σε σχέση με το προγενέστερο νομοθετικό καθεστώς του Ν. 3886/2010 προς όφελος της διαφάνειας και της αντικειμενικότητας των αναθέσεων.

Συμβάσεις με εκτιμώμενη αξία κατώτερη των 60.000 ευρώ (χωρίς ΦΠΑ), ως προς την έννομη προστασία δεν εμπíπτουν στο πεδίο εφαρμογής του Βιβλίου IV, αλλά στις κατ' ιδίαν διατάξεις του ν. 4412/2016 που ρυθμίζουν τη διοικητική ή δικαστική προστασία στο προσυμβατικό στάδιο. Αναφέρονται σχετικά το άρθρο 127, το άρθρο

⁵¹⁵ Βλ. Κουλουμπίνη Ευ., κ. λ., «Δημόσιες Συμβάσεις Ν. 4412/2016 ...», ό. π. σελ. 493.

⁵¹⁶ Βλ. Ράϊκος Δ., «Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων», οπ. π., σελ. 850.

⁵¹⁷ Βλ. άρθρο 345 του Ν. 4412/2016.

221, το άρθρο 98 παρ. 1 στ', το άρθρο 99 παρ. 1 που προβλέπουν «ενστάσεις» κατά πράξεων έγκρισης αποτελεσμάτων της διαγωνιστικής διαδικασίας.

Για τον ενδιαφερόμενο διαγωνιζόμενο που θίγεται από πράξεις ή παραλείψεις της αναθέτουσας αρχής κατά το προσυμβατικό στάδιο της δημόσιας σύμβασης σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 346 του ν. 4412/2016 διαγράφονται δύο κύκλοι έννομης προστασίας.

Πρώτον ιδρύεται το δικαίωμα άσκησης προδικαστικής προσφυγής ενώπιον της ΑΕΠΠ και προσδιορίζονται ειδικότερα μέσα διοικητικής έννομης προστασίας, τα οποία συνίστανται: «α) στην παροχή προσωρινής προστασίας του θιγόμενου, κατά το άρθρο 366, β) στην ακύρωση της παράνομης πράξης ή παράλειψης της αναθέτουσας αρχής, σύμφωνα με το άρθρο 367, και γ) στην κήρυξη της ακυρότητας της δημόσιας σύμβασης που έχει συναφθεί παράνομα, σύμφωνα με το άρθρο 368».

Δεύτερον στην παρ. 2 του ίδιου άρθρου ρυθμίζονται ζητήματα που αφορούν τη δικαστική έννομη προστασία του ενδιαφερόμενου, «ο οποίος έχει υποστεί ή ενδέχεται να υποστεί ζημία από απόφαση της ΑΕΠΠ επί της προδικαστικής προσφυγής» που προηγείται.

Ειδικότερα ο θιγόμενος από την απόφαση της ΑΕΠΠ έχει το δικαίωμα να ζητήσει α) την αναστολή εκτέλεσης της βλαπτικής γι' αυτόν απόφασης επί της προδικαστικής προσφυγής και την λήψη των κατάλληλων μέτρων σύμφωνα με το άρθρο 372⁵¹⁸, και β) την ακύρωση της μη σύννομης απόφασης της ΑΕΠΠ με το ένδικο βοήθημα της αίτησης ακυρώσεως ενώπιον των αρμοδίων δικαστηρίων (Συμβουλίου της Επικρατείας και τριμελών Διοικητικών Εφετειών).

Επίσης και η αναθέτουσα αρχή μπορεί να τύχει δικαστικής προστασίας έχοντας το δικαίωμα να ζητήσει από το αρμόδιο δικαστήριο την αναστολή εκτέλεσης και την ακύρωση της απόφασης της ΑΕΠΠ που δέχεται μερικά ή ολικά την προδικαστική προσφυγή του ενδιαφερόμενου⁵¹⁹.

Τέλος στο προσυμβατικό στάδιο ανακύπτουν διαφορές που γεννώνται από παράνομες και ζημιογόνες πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων της αναθέτουσας αρχής στο πλαίσιο της διαδικασίας κατάρτισης της δημόσιας σύμβασης και αφορούν αξιώσεις αποζημίωσης. Το αντικείμενο των αξιώσεων αυτών συνίσταται στην ανόρθωση της ζημίας που υπέστη ένα εκ των μερών κατά το στάδιο των διαπραγματεύσεων και έχει το δικαίωμα της άσκησης αγωγής για τη αναζήτηση

⁵¹⁸ Όπως αυτό ισχύει μετά την τροποποίησή του με το άρθρο 87 παρ. 2 του Ν. 4478/2017, ΦΕΚ Α' 91.

⁵¹⁹ Βλ. άρθρα 346 παρ. 2 τελευταίο εδάφιο και 372 παρ. 1 του Ν. 4412/2016.

ευθύνης από διαπραγματεύσεις σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 197 και 198 ΑΚ⁵²⁰.

Οι διαφορές αυτές εκδικάζονται από τα αρμόδια δικαστήρια, κατά περίπτωση, σύμφωνα με τις γενικές διατάξεις, όπως ορίζεται στο άρθρο 373 του ν. 4412/2016⁵²¹.

4.2.1. Οι ενστάσεις κατά τη διαγωνιστική διαδικασία

Όπως προαναφέρθηκε η υποβολή εκ μέρους των ενδιαφερόμενων οικονομικών φορέων ένστασης ή προδικαστικής προσφυγής, σε περιπτώσεις που τα συμφέροντά τους βλάπτονται από πράξεις των οργάνων της αναθέτουσας αρχής κατά την διαγωνιστική διαδικασία, τελεί σε συνάρτηση με το ύψος της εκτιμώμενης αξίας της προς ανάθεση σύμβασης.

Με τη διάταξη του άρθρου 127 του ν. 4412/2016 ρυθμίζεται κατά κανόνα η υποβολή ένστασης για διαφορές που αναφέρονται κατά τη διαδικασία ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων με εκτιμώμενη αξία ίση ή κατώτερη των 60.000 ευρώ (χωρίς ΦΠΑ).

Ειδικότερα το δικαίωμα του ενδιαφερόμενου οικονομικού φορέα να ασκήσει ένσταση κατά αποφάσεων της αναθέτουσας αρχής κατά το στάδιο της διαγωνιστικής διαδικασίας σύμφωνα με το άρθρο 127, προβλέπεται ρητά στα άρθρα 98 παρ. 1 στ', 99 παρ. 1 και 100 παρ. 4 και αφορά συγκεκριμένες διαδικασίες όπως «της ανοικτής, κλειστής διαδικασίας, της ανταγωνιστικής διαδικασίας με διαπραγμάτευση, του ανταγωνιστικού διαλόγου και της σύμπραξης καινοτομίας».

Ωστόσο σε συμβάσεις μέχρι 60.000 ευρώ (χωρίς ΦΠΑ), οι οποίες ανατίθενται με άλλες ειδικότερες διαδικασίες που προβλέπονται στα άρθρα 117 έως 119, όπως είναι ο συνοπτικός διαγωνισμός, η απευθείας ανάθεση, η ανάθεση μέσω καταλόγου, χωρεί η ένσταση του άρθρου 127 εκ μέρους των οικονομικών φορέων⁵²² και η ένσταση υποβάλλεται ενώπιον της αναθέτουσας αρχής, η οποία εξέδωσε την προσβαλλόμενη πράξη.

Σύμφωνα όμως με την αναμόρφωση του ρυθμιστικού πλαισίου των δημοσίων συμβάσεων αντικαθίσταται το άρθρο 127 του Ν. 4412/2016 και ορίζεται στο άρθρο 55 του Ν. 4782/2021, με τίτλο «Έννομη προστασία για συμβάσεις των άρθρων 118 και

⁵²⁰ Βλ. Ράϊκος Δ./Βλάχου Ευ./Σαββίδη Ευ., «Δημόσιες Συμβάσεις Ν. 4412/2016.....», ό. π. σελ. 1122.

⁵²¹ Βλ. άρθρο 346 παρ. 3 του Ν. 4412/2016.

⁵²² Βλ. Ράϊκος Δ./Βλάχου Ευ./Σαββίδη Ευ., «Δημόσιες Συμβάσεις Ν. 4412/2016.....», ό. π. σελ. 1097.

119» και ισχύ από 1.9.2021, για τις δημόσιες συμβάσεις με εκτιμώμενη αξία κατώτερη ή ίση των 30.000 ευρώ, όποιος έχει έννομο συμφέρον μπορεί να ζητήσει την ακύρωση της πράξης ή παράλειψη της αναθέτουσας αρχής, καθώς και την αναστολή εκτέλεσης, ενώπιον του Διοικητικού Εφετείου της έδρας της αναθέτουσας αρχής, το οποίο αποφαινεται αμετακλήτως χωρίς να επιτρέπεται η άσκηση άλλης ειδικής ή ενδικοφανούς διοικητικής προσφυγής.

Περαιτέρω με την εν λόγω διάταξη ορίζεται το παράβολο για την αίτηση ακύρωσης και την αίτηση αναστολής ίσο με 5% επί της εκτιμώμενης αξίας της σύμβασης. Όσον αφορά δε για δημόσιες συμβάσεις του άρθρου 119 περί συμβάσεων, που αφορούν ενέργειες τεχνικής βοήθειας των συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων του ΕΣΠΑ με εκτιμώμενη αξία άνω των 60.000 ευρώ εφαρμόζεται το βιβλίο IV και για συμβάσεις με εκτιμώμενη αξία έως και 60.000 ευρώ όσα αναφέρθηκαν ήδη⁵²³.

4.2.2. Η ΑΕΙΠΠ

Όπως ήδη αναφέρθηκε η πιο σημαντική καινοτομία του νέου νόμου για τις δημόσιες συμβάσεις είναι η ίδρυση Ανεξάρτητης Αρχής με αποκλειστική αρμοδιότητα τον έλεγχο των διαγωνιστικών διαδικασιών ανάθεσης πριν την προσφυγή στο Δικαστήριο, προκειμένου να τύχει ο ενδιαφερόμενος προσωρινής και οριστικής δικαστικής προστασίας.

Κατά τον νομοθέτη⁵²⁴ η πρόβλεψη ενός οργάνου με βάση την ανεξαρτησία και την εξειδίκευση των μελών του διασφαλίζει την αξιόπιστη εξέταση των διοικητικών προσφυγών και την ορθή κρίση επ' αυτών στο αρχικό στάδιο της διοικητικής προστασίας, περιορίζοντας ουσιαστικά την ανάγκη προσφυγής στο στάδιο της δικαστικής προστασίας. Τούτο δε επιτυγχάνεται με την κατά τεκμήριο αμερόληπτη κρίση από ένα ανεξάρτητο κεντρικό όργανο και όχι από την ίδια την αναθέτουσα αρχή, η οποία έχει εκδώσει την προσβαλλόμενη πράξη στο πλαίσιο της διαδικασίας ανάθεσης, όπως ίσχυε στο παρελθόν με τους δικονομικούς νόμους 2522/1997 και 3886/2010. Με το νέο πλαίσιο επιδιώκεται η επιτάχυνση της επίλυσης διαφορών στο

⁵²³ Βλ. άρθρο 55 παρ. 1 και 2 του Ν. 4782/2021, με το οποίο αντικαθίσταται το άρθρο 127 του Ν. 4412/2016 με τίτλο «Έννομη προστασία για συμβάσεις των άρθρων 118 και 119», με ισχύ από 1.9.2021.

⁵²⁴ Βλ. αιτιολογική έκθεση νομοπαρασκευαστικής επιτροπής για τη μεταρρύθμιση της προδικαστικής προστασίας του Ν. 4412/2016.

επίπεδο της ενδικοφανούς διαδικασίας προκειμένου να περιορίζεται η κρίση αυτών στα δικαστήρια μόνο σε ένα μικρό ποσοστό, όπως συμβαίνει σε άλλες χώρες της ΕΕ⁵²⁵.

Με το άρθρο 347 του Ν. 4412/2016 θεσπίστηκε η ίδρυση της Αρχής Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών (ΑΕΠΠ) ως ενός κεντρικού διοικητικού οργάνου που ελέγχει πλήρως κάθε εκτελεστή πράξη των αναθετουσών αρχών στα πλαίσια του διοικητικού αυτοελέγχου μέσω της προδικαστικής προσφυγής. Έργο της Ανεξάρτητης Αρχής είναι η επίλυση των διαφορών που ανακύπτουν κατά το στάδιο που προηγείται της σύναψης των συμβάσεων δημοσίων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών, ύστερα από την άσκηση προδικαστικής προσφυγής. Ως ΑΔΑ έχει λειτουργική ανεξαρτησία, οικονομική αυτοτέλεια και δεν υπόκειται σε έλεγχο ή εποπτεία από κυβερνητικά όργανα ή άλλες διοικητικές αρχές παρά μόνο από τη Βουλή σύμφωνα με τον κανονισμό της⁵²⁶.

Με την ίδρυση της Ανεξάρτητης Αρχής εξασφαλίζονται τα εχέγγυα μιας αντικειμενικής κρίσης και επιτυγχάνεται ο εξορθολογισμός της διαδικασίας παροχής έννομης προστασίας με υψηλές εγγυήσεις θεσμικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας⁵²⁷.

Η συνεπής «νομολογία» του οργάνου αυτού, μέσω των αποφάσεών του, αναμένεται να αποτελέσει γνώμονα για τις αναθέτουσες αρχές για την διασφάλιση της νομιμότητας και την επαύξηση της αποτελεσματικότητας των διαδικασιών ανάθεσης, μέσω της αποφυγής πλημμελειών. Αυτό θα έχει ως αποτέλεσμα να διευκολύνει τη συμμετοχή των επιχειρήσεων στις διαγωνιστικές διαδικασίες, μέσω της προαγωγής της ασφάλειας δικαίου επί ζητημάτων που αφορούν τις διαδικασίες ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων, αλλά και της εμπιστοσύνης που θα καλλιεργηθεί στους φορείς του ιδιωτικού τομέα αναφορικά με την αντικειμενική και αδιάβλητη ανάθεση δημοσίων συμβάσεων μέσω των εχεγγύων αντικειμενικής κρίσης των προσφυγών τους από το εν λόγω σώμα⁵²⁸.

⁵²⁵ Βλ. ΕΑΑΔΗΣΥ πρόταση της από 18/11/2015 για την έννομη προστασία στις δημόσιες συμβάσεις ενόψει του υπό κατάρτιση νομοσχεδίου (Ν. 4412/2016), σελ. 2, όπου αναφέρεται μεταξύ άλλων ότι «Στην ΕΕ, τα περισσότερα κράτη μέλη έχουν επιλέξει τη λειτουργία ενός αυτοτελούς εξειδικευμένου σώματος επίλυσης διαφορών, διαφορετικού από την αναθέτουσα αρχή, ενώ άλλα τη δικαστική επίλυση των διαφορών ή και τα δύο. Αποτέλεσμα της επίλυσης των διαφορών από ένα τέτοιο εξειδικευμένο σώμα είναι, μεταξύ των άλλων, ποσοστό 80% των διαφορών να επιλύονται οριστικά από την ίδια τη Διοίκηση και μόνο ένα 20% αυτών να κρίνονται από τα δικαστήρια».

⁵²⁶ Βλ. άρθρο 347 του Ν. 4412/2016.

⁵²⁷ Βλ. αιτιολογική έκθεση του Ν. 4412/2016.

⁵²⁸ Βλ. Κυβέλος Σ., «Η Διοικητική & Δικαστική Προστασία κατά τη Σύναψη...», ό. π. σελ. 78.

Ουσιαστικά επιτυγχάνεται η στόχευση του ενωσιακού νομοθέτη με τις επιταγές των δικονομικών οδηγιών για ταχύτερη, αποτελεσματικότερη και άμεση προστασία των συμφερόντων των θιγόμενων από τη διαγωνιστική διαδικασία.

Τέλος με την ίδρυση του ανεξάρτητου οργάνου επέρχεται η πλήρης αποσύνδεση του χειρισμού των προδικαστικών προσφυγών από τις αναθέτουσες αρχές, όπως προβλεπόταν με τους νόμους 2522/1997 και 3886/2010 ώστε κατά την εξέταση των προβαλλόμενων αιτιάσεων του θιγόμενου υποψήφιου αναδόχου να μη μένει η παραμικρή αμφιβολία για εξυπηρέτηση τυχόν σκοπιμοτήτων. Στόχος του νομοθέτη είναι το εξειδικευμένο αυτό όργανο να προσφέρει ποιοτική και ουσιαστική προστασία στο επίπεδο εξέτασης της προδικαστικής προσφυγής⁵²⁹.

Εν συνεχεία το άρθρο 348 του Ν. 4412/2016 σχετικά με τη συγκρότηση της Αρχής προβλέπει ότι *«η ΑΕΠΠ αποτελείται από τριάντα μέλη εκ των οποίων ένα είναι ο Πρόεδρος, ο οποίος φέρει την ιδιότητα του επίτιμου δικαστικού λειτουργού του Συμβουλίου της Επικρατείας ή του Ελεγκτικού Συνεδρίου ή των Διοικητικών Εφετείων από το βαθμό του Προέδρου Εφετών και άνω ή συνταξιούχου λειτουργού του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους με εμπειρία στο δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων. Ως μέλη εκλέγονται νομικοί εξειδικευμένοι επιστημονικά στο χώρο των δημοσίων συμβάσεων. Η θητεία του Προέδρου και των μελών είναι πενταετής και παρατείνεται αυτοδικαίως μέχρι τον διορισμό νέων, ο δε χρόνος παράτασης της θητείας δεν μπορεί να υπερβεί, σε κάθε περίπτωση τους έξι μήνες»⁵³⁰*. Η πενταετής θητεία προβλέπεται ως μη ανανεώσιμη, βάσει της βούλησης του νομοθέτη να περιορίσει την μονιμότητα προκειμένου να αποκλεισθεί η πιθανότητα δημιουργίας επιλήψιμων γνωριμιών και εξαρτήσεων.

Η επιλογή της ιδιότητας του επίτιμου δικαστικού λειτουργού με μεγάλη εμπειρία στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων για τη θέση του Προέδρου της Αρχής έγινε με σκοπό την διασφάλιση της αμεροληψίας του σώματος, όπως αναφέρεται στην εισηγητική έκθεση του Νόμου.

Περαιτέρω και με σκοπό την ταχεία εξέταση των αμφισβητήσεων των πράξεων της αναθέτουσας αρχής, από τους θιγόμενους οικονομικούς φορείς, με το άρθρο 353 του νόμου, με το οποίο ρυθμίζονται τα θέματα συνεδριάσεων της ΑΕΠΠ, επιλέχθηκε η λύση των μικρών ευέλικτων σχημάτων. Έτσι προβλέφθηκε να συνεδριάζει σε δέκα

⁵²⁹ Βλ. Δετσαρίδης Χρ., *«Η Προδικαστική Προσφυγή στο στάδιο ανάθεσης..»*, ό. π., σελ.300.

⁵³⁰ Βλ. άρθρο 348 του Ν. 4412/2016.

κλιμάκια, αποτελούμενα το καθένα από τρία μέλη⁵³¹. Οι αποφάσεις λαμβάνονται με πλειοψηφία των μελών, κατόπιν φανεράς ψηφοφορίας και είναι αιτιολογημένες. Όταν όμως πρόκειται για υπόθεση μεγάλης σπουδαιότητας ή προκειμένου να αποφευχθεί ο κίνδυνος έκδοσης αντιφατικών αποφάσεων, η ΑΕΠΠ συνεδριάζει με αυξημένη σύνθεση. Η συνεδρίαση σε Ολομέλεια γίνεται μόνο για θέματα διοικητικά ή οργανωτικά, που περιλαμβάνονται στην ημερήσια διάταξη⁵³².

Εν κατακλείδι όσον αφορά τη φύση του οργάνου της ΑΕΠΠ, όπως και κάθε Ανεξάρτητη Διοικητική Αρχή (ΑΔΑ) βρίσκεται εκτός της κλασικής, ιεραρχικώς δομημένης διοίκησης και ασκεί τις αρμοδιότητές της με ανεξαρτησία απέναντι στην Κυβέρνηση, τα Υπουργεία και τις αναθέτουσες αρχές, με την έννοια ότι τα μέλη της κατά την άσκηση των καθηκόντων τους και οι πράξεις που εκδίδουν σε καμία περίπτωση δεν υπόκεινται σε διοικητικό ή ιεραρχικό έλεγχο ή διοικητική εποπτεία⁵³³.

Η ΑΕΠΠ αποτελεί ένα διοικητικό όργανο που θεσπίστηκε από τον εθνικό νομοθέτη σύμφωνα με τις επιταγές των δικονομικών Οδηγιών, στο οποίο ανατέθηκε η αρμοδιότητα του ουσιαστικού ελέγχου (νομιμότητας και σκοπιμότητας) των πράξεων των αναθετουσών αρχών που εκδίδονται κατά το στάδιο που προηγείται της σύναψης των δημοσίων συμβάσεων⁵³⁴.

Ειδικότερα μπορεί να εμφανίζει δομή και οργάνωση, κάποιου είδους δημοσιότητα των συνεδριάσεών της, ειδική αιτιολόγηση των αποφάσεων, οι οποίες είναι εξοπλισμένες με απόλυτη δεσμευτικότητα αλλά και με ισχύ τυπικού και ουσιαστικού δεδικασμένου. Πλην όμως η Αρχή δεν μπορεί να θεωρηθεί ως δικαιοδοτικό όργανο και οι αποφάσεις της ως εκτελεστές διοικητικές πράξεις προσβάλλονται ενώπιον των διοικητικών δικαστηρίων⁵³⁵.

4.2.3. Η προδικαστική προσφυγή

Με το άρθρο 360 του ν. 4412/2016 προβλέπεται το δικαίωμα άσκησης προδικαστικής προσφυγής για συμβάσεις εκτιμώμενης αξίας ανώτερης των 60.000

⁵³¹ Επίσης προβλέφθηκε στον Κανονισμό Λειτουργίας της ΑΕΠΠ «η εκ περιτροπής κατανομή των υποθέσεων ενώπιον των Κλιμακίων και ανάλογα με τη σειρά εισαγωγής τους στην Αρχή με σκοπό την διασφάλιση της ακεραιότητας της διαδικασίας καθώς και της αμεροληψίας γενικότερα». Βλ. άρθρο 6 ΠΔ/τος 38/2017 Κανονισμός Λειτουργίας ΑΕΠΠ (ΦΕΚ Α' 63/4.5.2017).

⁵³² Βλ. άρθρο 353 του Ν. 4412/2016.

⁵³³ Βλ. ΣτΕ Ολ. 656/2000.

⁵³⁴ Βλ. Δετσαρίδης Χρ., «Η Προδικαστική Προσφυγή στο στάδιο ανάθεσης...», ό. π., σελ.322.

⁵³⁵ Βλ. άρθρα Συντ. 20 παρ. 1, 26 παρ. 2 και 3 σε συνδ. Άρθρ. 87 παρ. 1, 94 παρ. 1, 98 παρ. 1 περ.β', 93 παρ. 2 και 3, Επίσης βλ. άρθρα 348 και 349 του Ν. 4412/2016.

ευρώ, (χωρίς ΦΠΑ) και ορίζεται ρητά ότι κάθε οικονομικός φορέας που συμμετέχει σε μια διαγωνιστική διαδικασία προσδοκώντας να του ανατεθεί συγκεκριμένη σύμβαση μπορεί κατά των εκτελεστών πράξεων της αναθέτουσας αρχής που τον θίγουν να ασκήσει προδικαστική προσφυγή ενώπιον της ΑΕΠΠ. Ειδικότερα προβλέπεται ότι «ο ενδιαφερόμενος μπορεί να προσβάλλει πράξη ή παράλειψη της αναθέτουσας αρχής, η οποία εκδόθηκε κατά παράβαση της νομοθεσίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή της εσωτερικής νομοθεσίας»⁵³⁶.

Περαιτέρω ορίζεται ότι κατά το προσυμβατικό στάδιο της ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων «δεν επιτρέπεται η άσκηση άλλης διοικητικής προσφυγής κατά των εκτελεστών πράξεων ή παραλείψεων της αναθέτουσας αρχής πλην της προδικαστικής προσφυγής»⁵³⁷, η οποία αποτελεί προϋπόθεση του παραδεκτού της αίτησης αναστολής ή αίτησης ακυρώσεως ενώπιον του αρμοδίου δικαστηρίου⁵³⁸.

Η προβλεπόμενη προδικαστική προσφυγή έχει τον χαρακτήρα της ενδικοφανούς προσφυγής εφόσον έχει όλα τα χαρακτηριστικά που της προσδίδουν τέτοιο χαρακτήρα, δεδομένου ότι ασκείται σε συγκεκριμένη προθεσμία, σύμφωνα με αυστηρή τυπική διαδικασία και η ΑΕΠΠ αποφαινεται κατόπιν ελέγχου των πραγματικών και νομικών ισχυρισμών του προσφεύγοντος⁵³⁹.

Προκειμένου η προδικαστική προσφυγή να τύχει εξέτασης θα πρέπει να είναι ορισμένη. Είναι παραδεκτή δηλαδή όταν περιέχει σαφή περιγραφή της διαφοράς και σαφώς καθορισμένο αίτημα. Οφείλει ο προσφεύγων να ορίζει με σαφήνεια τις αιτίες για τις οποίες η αναθέτουσα αρχή παραβαίνει διάταξη νόμου ή κανόνα της διακήρυξης⁵⁴⁰. Η προδικαστική προσφυγή ασκείται μια μόνο φορά⁵⁴¹ και επομένως η δεύτερη κατά της ίδιας πράξης είναι απαράδεκτη, ανεξαρτήτως αν με αυτή

⁵³⁶ Βλ. άρθρο 360 παρ. 1 του Ν. 4412/2016 «Κάθε ενδιαφερόμενος ο οποίος έχει ή είχε συμφέρον να του ανατεθεί συγκεκριμένη σύμβαση του νόμου αυτού και έχει ή είχε υποστεί ή ενδέχεται να υποστεί ζημία από εκτελεστή πράξη ή παράλειψη της αναθέτουσας αρχής κατά παράβαση της νομοθεσίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή της εσωτερικής νομοθεσίας, υποχρεούται πριν την υποβολή των ένδικων βοηθημάτων για την παροχή δικαστικής έννομης προστασίας, να ασκήσει προδικαστική προσφυγή ενώπιον της ΑΕΠΠ κατά της σχετικής πράξης ή παράλειψης της αναθέτουσας αρχής». Επίσης βλ. άρθρο 3 παρ. του Κανονισμού Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών – ΠΔ 39/2017.

⁵³⁷ Βλ. άρθρο 360 παρ. 3 του Ν. 4412/2016.

⁵³⁸ Βλ. άρθρο 346 παρ. 2 του Ν. 4412/2016.

⁵³⁹ Βλ. Κυβέλος Σ., «Η Διοικητική & Δικαστική Προστασία κατά τη Σύναψη των Δημοσίων Συμβάσεων», εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2018, σελ. 97, και άρθρο 367 παρ. 1 του Ν. 4412/2016.

⁵⁴⁰ Βλ. Δετσαρίδης Χρ., «Η Προδικαστική Προσφυγή στο στάδιο ανάθεσης...», ό. π., σελ. 361.

⁵⁴¹ Βλ. ΕΑ ΣτΕ237, 238/2012, 383/2011, 239, 305/2011 περί της αρχής της άπαξ ασκήσεως της προδικαστικής προσφυγής.

προβάλλονται από τον προσφεύγοντα αιτιάσεις που αφορούν ζητήματα διαφορετικά από αυτά που τέθηκαν με την πρώτη προσφυγή⁵⁴².

Οι παραβάσεις της διοίκησης, εξ' αιτίας των οποίων υφίστανται βλάβη οι ενδιαφερόμενοι ή ενδέχεται να υποστούν, συνίστανται κυρίως σε παραβάσεις των κανόνων οι οποίοι καθορίζουν τις προϋποθέσεις συμμετοχής στον διαγωνισμό, τη διαδικασία επιλογής του αναδόχου της σύμβασης που θα συναφθεί, όπως και τα κριτήρια βάσει των οποίων θα αναδειχθεί ο ανάδοχος⁵⁴³.

Το παραδεκτό της προδικαστικής προσφυγής τελεί υπό ορισμένων προϋποθέσεων, που αφορούν:

α) Τη φύση της προσβαλλόμενης πράξης

Ο ενδιαφερόμενος μπορεί να προσβάλει με προδικαστική προσφυγή πράξεις ή παραλείψεις που έχουν εκτελεστό και όχι γνωμοδοτικό χαρακτήρα⁵⁴⁴.

Αντικείμενο της προδικαστικής προσφυγής μπορεί να είναι μόνο εκτελεστή πράξη αναθετουσών αρχών ή οργάνων της διαγωνιστικής διαδικασίας⁵⁴⁵.

Ειδικότερα ενόψει της αρχής της επίκαιρης τήρησης των σχετικών διαδικασιών⁵⁴⁶, υπόκεινται σε προδικαστική προσφυγή οι βλαπτικές πράξεις όχι μόνο της αρχής που εκδίδει την κατακυρωτική πράξη, αλλά και όλων των οργάνων του διαγωνισμού, όταν αυτά ασκούν κατά τις οικείες διατάξεις ή τη διακήρυξη, αποφασιστική και όχι γνωμοδοτική ή άλλη αρμοδιότητα. Είναι δηλαδή προσβλητή κάθε αποσπαστή διοικητική πράξη που εκδίδεται στα πλαίσια μιας διαγωνιστικής διαδικασίας⁵⁴⁷.

Ωστόσο, σύμφωνα με τη νομολογία, τυχόν πλημμέλειες των μη εκτελεστών πράξεων της αναθέτουσας αρχής, οι οποίες ενσωματώθηκαν στην τελική

⁵⁴² Βλ. Ράϊκος Δ./Βλάχου Ευ./Σαββίδη Ευ., «Δημόσιες Συμβάσεις Ν. 4412/2016.....», ό. π. σελ. 1179.

⁵⁴³ Βλ. Ράϊκος Δ./Βλάχου Ευ./Σαββίδη Ευ., «Δημόσιες Συμβάσεις Ν. 4412/2016.....», ό. π. σελ. 1163.

⁵⁴⁴ Βλ. ΣτΕ ΕΑ 420, 153, 46/2006, 860/2005.

⁵⁴⁵ Βλ. Δετσαρίδης Χρ., «Η Προδικαστική Προσφυγή στο στάδιο ανάθεσης.....», ό. π., σελ. 374.

⁵⁴⁶ Βλ. Ράϊκος Δ./Βλάχου Ευ./Σαββίδη Ευ., «Δημόσιες Συμβάσεις Ν. 4412/2016..», ό. π. σελ. 1170, όπου αναφέρεται μεταξύ άλλων «...στο πλαίσιο της διεπόμενης από τις διατάξεις του ν. 4412/2016 διοικητικής έννομης προστασίας ισχύει η αρχή της επίκαιρης τήρησης των σχετικών διαδικασιών, υπό την έννοια ότι σε προδικαστική προσφυγή ενώπιον της ΑΕΠΠ και ακολούθως σε αίτηση ακύρωσης ενώπιον του αρμοδίου δικαστηρίου υπόκεινται οι βλαπτικές πράξεις (ή παραλείψεις) των οργάνων του διαγωνισμού στην οικεία φάση (στάδιο) της διαγωνιστικής διαδικασίας και δεν επιτρέπεται στον ενδιαφερόμενο η αμφισβήτηση της νομιμότητας αυτών σε μεταγενέστερο στάδιο. Επομένως η διοικητική έννομη προστασία πρέπει να παρέχεται στο κατάλληλο εκάστοτε χρονικό σημείο, προκειμένου αφενός μεν να διατάσσονται από την ΑΕΠΠ επίκαιρα τα πρόσφορα μέτρα στην επίμαχη κάθε φορά περίπτωση προς αποτροπή δημιουργίας ανεπανόρθωτων βλαπτικών καταστάσεων για τους διαγωνιζόμενους και αφετέρου να μην εμποδίζεται υπέρμετρα η εξέλιξη και η ολοκλήρωση της διαγωνιστικής διαδικασίας που εξυπηρετεί το δημόσιο συμφέρον».

⁵⁴⁷ Βλ. Δετσαρίδης Χρ., «Η Προδικαστική Προσφυγή στο στάδιο ανάθεσης.....», ό. π., σελ. 375-376.

κατακυρωτική απόφαση επιλογής μπορούν να προβληθούν κατά την προσβολή της τελευταίας, εφόσον αποτελούν μέρος της σύνθετης διαδικασίας ανάθεσης⁵⁴⁸.

Περαιτέρω είναι επιτρεπτή η προσβολή της κανονιστική πράξης της διακήρυξης του διαγωνισμού στο βαθμό που περιέχει φωτογραφικές διατάξεις που πλήττουν τον ανταγωνισμό⁵⁴⁹. Εντούτοις δεν είναι παραδεκτή η προβολή λόγων κατά της διακήρυξης που αναφέρονται στις τεχνικές προδιαγραφές που έχει θεσπίσει η αναθέτουσα αρχή σχετικά με την σκοπιμότητά τους, εφόσον πρόκειται για τεχνική εκτίμηση και δεν μπορεί να ελεγχθεί ενδοδιοικητικά ή δικαστικά⁵⁵⁰.

β) *Το έννομο συμφέρον*

Προϋπόθεση του παραδεκτού της προδικαστικής προσφυγής αποτελεί το στοιχείο του έννομου συμφέροντος του προσφεύγοντος, όπως συμβαίνει και στο πλαίσιο της δικαστικής προστασίας⁵⁵¹. Κατά τη διάταξη του άρθρου 345 του ν. 4412/2016 προδικαστική προσφυγή μπορεί να ασκήσει μόνο αυτός που άμεσα θίγεται από την απόφαση της αναθέτουσας αρχής.

Γενικότερα κατά τη θεωρία και τη νομολογία το έννομο συμφέρον πρέπει να είναι προσωπικό (ατομικό), άμεσο και ενεστώς (παρόν). Θα πρέπει δηλαδή να αφορά τον ενδιαφερόμενο προσωπικά και όχι ένα γενικό κύκλο προσώπων, θα πρέπει να είναι άμεσο με την έννοια ότι το προβαλλόμενο προσωπικό συμφέρον πρέπει να συνδέεται αιτιωδώς με το πρόσωπο του προσφεύγοντος, χωρίς να παρεμβάλλεται συμφέρον τρίτου, και ενεστώς, δηλαδή να είναι υπαρκτό και να υφίσταται σωρευτικά σε τρία διαφορετικά χρονικά σημεία, ήτοι τόσο κατά την έκδοση της προσβαλλόμενης πράξης ή τη συντέλεση της προσβαλλόμενης παράλειψης, όσο και κατά την άσκηση της προσφυγής και την εξέταση αυτής⁵⁵².

Για τη άσκηση προδικαστικής προσφυγής προβλέπονται στο άρθρο 346 του ν. 4412/2016 δύο κατηγορίες έννομου συμφέροντος. Η μια αναφέρεται σε αυτούς, που έχασαν τη δυνατότητα από πράξεις της αναθέτουσας αρχής να τους ανατεθεί δημόσια σύμβαση και η δεύτερη σε αυτούς, οι οποίοι έχουν υποστεί ή ενδέχεται να υποστούν ζημία από πράξεις της αναθέτουσας αρχής.

Κατά συνέπεια, αναγκαία προϋπόθεση για την άσκηση του δικαιώματος της προσφυγής αποτελεί η τελική δυνατότητα που είχε ο προσφεύγων να του ανατεθεί η

⁵⁴⁸ Βλ. ΣτΕ ΕΑ 76/2017, 172, 198/2016, 271/2015.

⁵⁴⁹ Βλ. ΑΕΠΠ 39/2018, 61/2018, 145/2018

⁵⁵⁰ Βλ. Δετσαρίδης Χρ., «Η Προδικαστική Προσφυγή στο στάδιο ανάθεσης.....», ό. π., σελ. 377.

⁵⁵¹ Βλ. Δικονομική διάταξη του άρθρου 47 του ΠΔ/τος 18/1989.

⁵⁵² Βλ. Ράϊκος Δ./Βλάχου Ευ./Σαββίδη Ευ., «Δημόσιες Συμβάσεις Ν. 4412/2016...», ό. π. σελ. 1164.

σχετική δημόσια σύμβαση έργου, προμήθειας ή παροχής υπηρεσιών. Ο ενδιαφερόμενος μπορεί να είναι συμμετέχων ή εν δυνάμει συμμετέχων, ο οποίος αμφισβητεί τις πράξεις της αναθέτουσας αρχής από την αρχή μέχρι το τέλος της διαγωνιστικής διαδικασίας, δηλαδή από την διακήρυξη μέχρι την κατακυρωτική απόφαση⁵⁵³. Στην έννοια του εννόμου συμφέροντος δεν εμπίπτουν «τρίτοι» οι οποίοι αμφισβητούν το διαγωνισμό επικαλούμενοι παράβαση άλλης νομοθεσίας π.χ. της περιβαλλοντικής⁵⁵⁴.

Ειδικότερα, όταν πρόκειται για προδικαστική προσφυγή κατά της διακήρυξης, ο ενδιαφερόμενος θεωρείται ότι ασκεί την προσφυγή του με έννομο συμφέρον, όταν επικαλείται άμεση βλάβη από όρο της διακήρυξης, προβάλλοντας ότι ο όρος αυτός είναι παράνομος διότι παραβιάζει τους κανόνες που αφορούν τις προϋποθέσεις συμμετοχής στο διαγωνισμό, τη διαδικασία επιλογής του αναδόχου ή τα εφαρμοστέα για τη ανάδειξη του κριτήρια, σε σημείο που να αποκλείει ή καθιστά ουσιωδώς δυσχερή τη συμμετοχή του στον διαγωνισμό⁵⁵⁵. Επιπλέον δε και στην περίπτωση που συμμετέχει στον διαγωνισμό έχει έννομο συμφέρον να προσβάλει τον συγκεκριμένο όρο, εφόσον προβάλλει ειδικούς ισχυρισμούς, σύμφωνα με τους οποίους ενδέχεται να υποστεί ζημία από τον όρο αυτό⁵⁵⁶.

γ) Την προθεσμία

Σύμφωνα με το άρθρο 361 του Ν. 4412/2016 ο ενδιαφερόμενος μπορεί να ασκήσει προδικαστική προσφυγή κατά πράξης της αναθέτουσας αρχής σε:

- Δέκα (10) ημέρες από την κοινοποίηση της προσβαλλόμενης πράξης στον ενδιαφερόμενο αν η κοινοποίηση έγινε με ηλεκτρονικό ταχυδρομείο ή τηλεομοιοτυπία,
- Δεκαπέντε (15) ημέρες αν η κοινοποίηση αυτή έγινε με άλλα μέσα επικοινωνίας (π.χ. ταχυδρομείο),
- Σε κάθε άλλη περίπτωση δέκα (10) ημέρες αφότου ο ενδιαφερόμενος απόκτησε πλήρη, πραγματική ή τεκμαιρόμενη, γνώση της πράξης που βλάπτει τα συμφέροντά του⁵⁵⁷.

⁵⁵³ Βλ. Κυβέλος Σ., «*Η Διοικητική & Δικαστική Προστασία κατά τη Σύναψη.....*», ό. π. σελ. 71 επ.

⁵⁵⁴ Βλ. Ράϊκος Δ./Βλάχου Ευ./Σαββίδη Ευ., «*Δημόσιες Συμβάσεις Ν. 4412/2016.....*», ό. π. σελ. 1165.

⁵⁵⁵ Βλ. Δετσαρίδης Χρ., «*Η Προδικαστική Προσφυγή στο στάδιο ανάθεσης.....*», ό. π., σελ.388, ΑΕΠΠ 63/2018, 148/2018, 311/2018.

⁵⁵⁶ ΑΕΠΠ 1/2017, ΣτΕ ΕΑ 616/2012, 1025/2010, 1354/2009.

⁵⁵⁷ Πλήρης είναι η γνώση, εφόσον ο ενδιαφερόμενος γνωρίζει όχι μόνο την ύπαρξη αλλά και το περιεχόμενο της προσβαλλόμενης πράξης. Επομένως προκειμένου να θεωρηθεί η γνώση «πλήρης» και να κινηθεί η σχετική προθεσμία δεν αρκεί η απλή γνωστοποίηση στον ενδιαφερόμενο ότι εκδόθηκε

Όσον αφορά δε την προσβολή της διακήρυξης ο νομοθέτης έθεσε ειδική προθεσμία δέκα πέντε (15) ημερών από τη δημοσίευση στο ΚΗΜΔΗΣ του πλήρους κειμένου της διακήρυξης με ολοκληρωμένη δημοσίευση όλων των στοιχείων του διαγωνισμού, προκειμένου να δημιουργηθεί το αμάχητο τεκμήριο της πλήρους γνώσεως του περιεχομένου της. Ακολούθως μετά την πάροδο της προθεσμίας αυτής εκκινεί η δεκαήμερη προθεσμία για την άσκηση της προδικαστικής προσφυγής.

Τέλος προβλέπεται προθεσμία δεκαπέντε (15) ημερών και κατά παράλειψης της αναθέτουσας αρχής, η οποία είναι βλαπτική για τα συμφέροντα του ενδιαφερόμενου οικονομικού φορέα. Όταν δηλαδή η αναθέτουσα αρχή ενώ είναι υποχρεωμένη, είτε από το νόμο είτε από τη διακήρυξη να προβεί σε συγκεκριμένη ενέργεια σε δεδομένο χρόνο και αδράνησε η προθεσμία για την άσκηση της προδικαστικής προσφυγής είναι δεκαπέντε (15) ημέρες από την συντέλεση της παράλειψης⁵⁵⁸.

δ) *Τη χρήση του τυποποιημένου εντύπου*

Στο άρθρο 362 του Ν. 4412/2016 ορίζεται ότι «η προδικαστική προσφυγή κατατίθεται αποκλειστικά ηλεκτρονικά στον ηλεκτρονικό τόπο του διαγωνισμού, εφόσον ο διαγωνισμός διενεργείται μέσω του ΕΣΗΔΗΣ». Εάν ο διαγωνισμός δεν διενεργείται μέσω του ΕΣΗΔΗΣ η προδικαστική προσφυγή κατατίθεται ηλεκτρονικά στην ΑΕΠΠ μέσω ηλεκτρονικού ταχυδρομείου (e - mail). Ορίζεται επίσης στον Κανονισμό Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών ότι «η προσφυγή υποβάλλεται υποχρεωτικά με τη χρήση τυποποιημένου εντύπου, καθώς η μη χρήση του καθιστά την προσφυγή καταρχήν απαράδεκτη»⁵⁵⁹.

Επομένως τέταρτη προϋπόθεση του παραδεκτού της άσκησης προσφυγής αποτελεί η χρήση του τυποποιημένου εντύπου και η κατάθεσή του μέσω της ηλεκτρονικής πλατφόρμας του ΕΣΗΔΗΣ, εφόσον η χρήση του είναι υποχρεωτική.

Στην περίπτωση που η προδικαστική προσφυγή ασκήθηκε χωρίς τη χρήση του τυποποιημένου εντύπου, πλην όμως περιέχει όλα τα προβλεπόμενα από το νόμο στοιχεία, όπως η σαφήνεια των προβαλλόμενων λόγων και το ορισμένο αίτημα έχει κριθεί με αποφάσεις της ΑΕΠΠ ότι η μη χρήση του εντύπου δεν αποτελεί λόγο για να απορριφθεί αυτή ως απαράδεκτη. Και τούτο διότι η χρήση του εντύπου καθιερώθηκε

πράξη της αναθέτουσας αρχής αλλά απαιτείται τόσο η κοινοποίηση του σώματος της πράξης όσο και αν αυτή παραπέμπει σε άλλο έγγραφο, όπως λ.χ. πρακτικό, η κοινοποίηση και αυτού του εγγράφου.

⁵⁵⁸ Βλ. άρθρο 361 παρ. 2 του Ν. 4412/2016 και άρθρο 4 παρ. 2 του Κανονισμού Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών ΠΔ 39/2017.

⁵⁵⁹ Βλ. άρθρο 362 παρ. 1, 2 του Ν. 4412/2016, όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 49 παρ. 3 του Ν. 4456/2017 και άρθρο 8 Κανονισμού Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών – ΠΔ 39/2017.

για την εξυπηρέτηση της επιτάχυνσης της σχετικής διαδικασίας και διευκόλυνσης του έργου της ΑΕΠΠ και όχι ως τύπος του παραδεκτού της προσφυγής⁵⁶⁰.

ε) *Την καταβολή παράβολου*

Η καταβολή παράβολου είναι η πέμπτη προϋπόθεση του παραδεκτού της άσκησης της προδικαστικής προσφυγής. Ο νομοθέτης προέβλεψε «*την υποχρέωση καταβολής παράβολου από τον προσφεύγοντα υπέρ του Δημοσίου, το ύψος του οποίου ανέρχεται σε ποσοστό 0,50% της προϋπολογισθείσας αξίας (χωρίς ΦΠΑ) της σχετικής σύμβασης*». Ορίζεται δε *ως κατώτατο ποσό του παράβολου το ποσό των 600 ευρώ και ως ανώτατο το ποσό των 15.000 ευρώ*. Περαιτέρω προβλέφθηκε ότι σε περίπτωση που από τα έγγραφα της σύμβασης δεν προκύπτει η προϋπολογισθείσα αξία της, κατατίθεται παράβολο αξίας 600 ευρώ προκειμένου να είναι παραδεκτή η άσκηση της προσφυγής. Επίσης όταν ο διαγωνιζόμενος συμμετέχει ή προτίθεται να συμμετάσχει για μέρος του αντικειμένου του διαγωνισμού «*το ύψος του παράβολου υπολογίζεται επί της αξίας του εν λόγω τμήματος σχετικά με το οποίο ασκείται και η προδικαστική προσφυγή*»⁵⁶¹.

Η καθιέρωση της υποχρεωτικής καταβολής του παράβολου κρίθηκε αναγκαία προκειμένου να αποτραπεί η άσκηση αστήρικτων και παρελκυστικών προσφυγών⁵⁶².

Η καταβολή του παράβολου γίνεται ηλεκτρονικά αποκλειστικά μέσω της εφαρμογής e-παράβολο στην διαδικτυακή πύλη της Γενικής Γραμματείας Πληροφοριακών Συστημάτων (ΓΓΠΣ). Το παράβολο αποτελεί έσοδο του κρατικού προϋπολογισμού και εισπράττεται με την κατάθεσή του, ενώ τα αποδεικτικά υποχρεούται ο προσφεύγων να επισυνάψει στο έντυπο της προσφυγής του⁵⁶³.

Η καταβολή ελλιπούς παράβολου, όπως και η μη καταβολή του, καθιστά την προσφυγή απορριπτέα ως απαράδεκτη καθώς η έλλειψη αυτή δεν θεραπεύεται εφόσον δε προβλέπεται συμπλήρωση του παράβολου είτε στο Ν. 4412/2016 είτε στο ΠΔ 39/2017⁵⁶⁴.

Το παράβολο επιστρέφεται σε περίπτωση ολικής ή μερικής αποδοχής ή σιωπηρής απόρριψης της προδικαστικής προσφυγής με απόφαση του οικείου σχηματισμού της ΑΕΠΠ, που εξέτασε την προδικαστική προσφυγή⁵⁶⁵. Ομοίως η δέσμευση ανακαλείται

⁵⁶⁰ Βλ. Ράϊκος Δ./Βλάχου Ευ./Σαββίδη Ευ., «*Δημόσιες Συμβάσεις Ν. 4412/2016.....*», ό. π. σελ. 1186 και ΑΕΠΠ 21/2017, 149/2017, 97/2017, 19/2018.

⁵⁶¹ Βλ. άρθρο 363 του Ν. 4412/2016 και άρθρο 5 του ΠΔ/τος 39/2017.

⁵⁶² Βλ. αιτιολογική έκθεση Ν. 4412/2016.

⁵⁶³ Βλ. άρθρο 5 παρ. 4 ΠΔ/τος 39/2017.

⁵⁶⁴ Βλ. ΑΕΠΠ 54/2017, ΑΕΠΠ 239, 240, 241/2018.

⁵⁶⁵ Βλ. άρθρο 5 παρ. 5 ΠΔ/τος 39/2017.

και το παράβολο επιστρέφεται όταν η αναθέτουσα αρχή προβεί στην οφειλόμενη νόμιμη ενέργεια ή στην ανάκληση της προσβαλλόμενης πράξης, πριν από την έκδοση απόφασης της αρχής στην οποία εκκρεμεί η προδικαστική προσφυγή⁵⁶⁶.

Περαιτέρω στο άρθρο 364 του Ν. 4412/2016 ορίζεται ότι «τόσο η προθεσμία για την άσκηση της προσφυγής, όσο και η άσκησή της κωλύουν την σύναψη της σύμβασης επί ποινή ακυρότητας, η οποία διαπιστώνεται με απόφαση της ΑΕΠΠ». Δεν είναι επομένως δυνατή η σύναψη σύμβασης μέχρι την έκδοση απόφασης επί της ασκηθείσας προσφυγής, όπως η δικονομική Οδηγία επιτάσσει⁵⁶⁷. Ωστόσο η άσκηση της προδικαστικής προσφυγής δεν κωλύει την πρόοδο της διαγωνιστικής διαδικασίας πριν την υπογραφή της σύμβασης⁵⁶⁸. Με την συγκεκριμένη διάταξη του νόμου επέρχεται πλήρης προστασία του υποψήφιου αναδόχου εφόσον εάν δεν έχει υπογραφεί η σύμβαση έχει την δυνατότητα να συνεχίσει να συμμετέχει στην διαγωνιστική διαδικασία προσδοκώντας την ανάθεση σε αυτόν της σύμβασης.

Το υποχρεωτικό αυτόματο ανασταλτικό αποτέλεσμα της προθεσμίας και άσκησης προδικαστικής προσφυγής σε όλες ανεξαρτήτως τις συμβάσεις ακόμα και για συμβάσεις κάτω των ορίων των Οδηγιών και από το ποσό των 60.000 ευρώ και άνω αποτελεί σίγουρα καινοτομία. Η θέσπιση επίσης ταχύτατων και αποτελεσματικών διαδικασιών ελέγχου των πράξεων των αναθετουσών αρχών συμβάλει απολύτως στην τήρηση της νομιμότητας κατά τις διαδικασίες προς όφελος του δημοσίου συμφέροντος.

Εξάλλου με απόφαση της ΑΕΠΠ μπορεί να χορηγείται άρση της απαγόρευσης για υπογραφή της σύμβασης αν η προσφυγή του θιγόμενου οικονομικού φορέα είναι απαράδεκτη ή προδήλως αβάσιμη⁵⁶⁹.

4.3. Ο Προληπτικός έλεγχος του Ελεγκτικού Συνεδρίου

Με βάση την αρχή της διαφάνειας και με στόχο την αντικειμενικότητα και την καταπολέμηση της διαφθοράς κατά τη διαδικασία ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων ο εθνικός νομοθέτης (συντακτικός και κοινός) προέβλεψε τον προληπτικό έλεγχο

⁵⁶⁶ Βλ. άρθρο 17 ΠΔ/τος 39/2017.

⁵⁶⁷ Βλ. άρθρο 1 παρ. της Οδηγίας 2007/66 όπου απαιτείται 10ήμερη τουλάχιστον περίοδος αναμονής της αναθέτουσας αρχής, κατά την οποία πρέπει να αναστέλλεται η σύναψη της δημόσιας σύμβασης.

⁵⁶⁸ Βλ. άρθρο 6 ΠΔ/τος 39/2017.

⁵⁶⁹ Βλ. Δετσαρίδης Χρ., «Η Προδικαστική Προσφυγή στο στάδιο ανάθεσης...», ό. π., σελ.373-374.

δημοσιονομικής νομιμότητας από δικαστικό όργανο όταν πρόκειται για δημόσιες συμβάσεις μεγάλης οικονομικής αξίας.

Σύμφωνα με την αναθεωρημένη διάταξη του άρθρου 98 παρ. 1 περ. β' του Συντάγματος προβλέπεται ο προληπτικός έλεγχος από το Ελεγκτικό Συνέδριο των συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας, στις οποίες αντισυμβαλλόμενος είναι το δημόσιο ή άλλο νομικό πρόσωπο που εξομοιώνεται με αυτό.

Ειδικότερα η οριοθέτηση της έννοιας της «σύμβασης μεγάλης οικονομικής αξίας» εναπόκειται στον κοινό νομοθέτη, ο οποίος θα ορίσει και το χρηματικό όριο προς τούτο. Ήδη με το άρθρο 35 του Ν. 4129/2013 «Κύρωση του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο» με τίτλο «Έλεγχος Δημοσίων Συμβάσεων» ορίζεται ότι στις συμβάσεις προμήθειας αγαθών, εκτέλεσης έργων και παροχής υπηρεσιών, που συνάπτονται από το δημόσιο, τα ΝΠΔΔ και τις δημόσιες επιχειρήσεις ή οργανισμούς, η προϋπολογιζόμενη δαπάνη των οποίων υπερβαίνει το ποσό του ενός εκατομμυρίου (1.000.000) ευρώ (χωρίς ΦΠΑ), διενεργείται υποχρεωτικά έλεγχος νομιμότητας της οικείας σύμβασης πριν από τη σύναψή της, από τα Κλιμάκια του Ελεγκτικού Συνεδρίου⁵⁷⁰. Αν δεν διενεργηθεί ο έλεγχος η σύμβαση είναι άκυρη. Το αρμόδιο κλιμάκιο διενεργεί επίσης έλεγχο νομιμότητας στις συμβάσεις που συνάπτουν οι ΟΤΑ και τα νομικά τους πρόσωπα εφόσον οι προϋπολογιζόμενη δαπάνη υπερβαίνει το ποσό των 500.000 ευρώ⁵⁷¹, ενώ στις συμβάσεις από 200.000 ευρώ και μέχρι το όριο των 500.000 ευρώ διενεργείται ο έλεγχος από τον Επίτροπο του Ελεγκτικού Συνεδρίου που είναι αρμόδιος για τον προληπτικό έλεγχο των δαπανών των ΟΤΑ και των νομικών προσώπων τους.

Επίσης και στις κατηγορίες συμβάσεων που συνάπτονται από το Δημόσιο και τα υπαγόμενα σε προληπτικό έλεγχο δαπανών ΝΠΔΔ όταν η προϋπολογιζόμενη δαπάνη τους υπερβαίνει το ποσό των 500.000 ευρώ και μέχρι το όριο του 1.000.000 ευρώ διενεργείται υποχρεωτικά έλεγχος νομιμότητας από τον Επίτροπο του Ελεγκτικού Συνεδρίου που είναι αρμόδιος για τον προληπτικό έλεγχο των δαπανών των φορέων αυτών πριν από τη σύναψή τους.

Σε έλεγχο νομιμότητας από κλιμάκια του Ελεγκτικού Συνεδρίου υπάγονται υποχρεωτικά και οι συμβάσεις προμηθειών αγαθών, παροχής υπηρεσιών και εκτέλεσης έργων, που συνάπτει το Δημόσιο, τα ΝΠΔΔ και οι δημόσιες επιχειρήσεις ή

⁵⁷⁰ Βλ. άρθρο 35 του Ν. 4129/2013 «Κύρωση του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο», ΦΕΚ Α' 52/28.02.2013.

⁵⁷¹ Βλ. άρθρο 36 του Ν. 4129/2013.

οργανισμοί και συγχρηματοδοτούνται από την ΕΕ, εφόσον η προϋπολογιζόμενη δαπάνη τους υπερβαίνει το ποσό των 10.000.000 ευρώ (χωρίς ΦΠΑ)⁵⁷².

Περαιτέρω οι συμβάσεις ανάθεσης έργων, προμηθειών και υπηρεσιών καθώς και των μελετών, οι οποίες συνάπτονται στο πλαίσιο των προγραμματικών συμβάσεων υπάγονται στον προβλεπόμενο έλεγχο νομιμότητας του Ελεγκτικού Συνεδρίου, εφόσον η προϋπολογιζόμενη δαπάνη τους υπερβαίνει το ποσό των 500.000 ευρώ και στην περίπτωση που συγχρηματοδοτούνται από την ΕΕ το ποσό των 10.000.000 ευρώ (χωρίς ΦΠΑ).

Επίσης στον έλεγχο νομιμότητας υπάγονται, ανεξαρτήτως ποσού, οι συμβάσεις που συνάπτονται ύστερα από επαναληπτικό διαγωνισμό ή απευθείας ανάθεση, εφόσον το αντικείμενο αυτών ήταν αντικείμενο του αρχικού διαγωνισμού, ο οποίος υπαγόταν λόγω της αξίας του στον έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου⁵⁷³.

Όσον αφορά στη διαδικασία του ελέγχου ενώπιον του Ελεγκτικού Συνεδρίου ο αρμόδιος Υπουργός ή φορέας υποβάλλει στο οικείο κατά περίπτωση Κλιμάκιο του Ελεγκτικού Συνεδρίου ολοκληρωμένο φάκελο με όλα τα σχετικά έγγραφα και στοιχεία, ιδίως αυτά η έλλειψη των οποίων επιφέρει κατά την κείμενη νομοθεσία τον αποκλεισμό της συμμετέχουσας στο διαγωνισμό επιχείρησης έχοντας τη δυνατότητα να ζητήσει τον έλεγχο νομιμότητας και για επιμέρους φάσεις της διαγωνιστικής διαδικασίας που προηγούνται της σύναψης της συγκεκριμένης σύμβασης. Ο έλεγχος του Ελεγκτικού Συνεδρίου ολοκληρώνεται μέσα σε τριάντα ημέρες από τη διαβίβαση του σχετικού φακέλου⁵⁷⁴. Στην περίπτωση δε που διαπιστωθεί έλλειψη στοιχείων αναγκαίων για τη διενέργεια του ελέγχου αναβάλλεται ο έλεγχος και παρατείνεται αυτοδικαίως μέχρι τη συμπλήρωση των στοιχείων⁵⁷⁵. Ο έλεγχος ολοκληρώνεται μετά την κατάθεση και των συμπληρωματικών στοιχείων σε κάθε περίπτωση εντός αποκλειστικής προθεσμίας δέκα πέντε ημερών από της καταθέσεως αυτών⁵⁷⁶.

Στην περίπτωση που ο φάκελος της σύμβασης που έχει σταλεί στο Ελεγκτικό Συνέδριο για έλεγχο από τον Υπουργό ή τον αρμόδιο φορέα δεν επιστραφεί μέσα σε δέκα ημέρες από την παρέλευση του ενός μηνός η σχετική σύμβαση μπορεί να υπογραφεί και χωρίς το πόρισμα του διενεργηθέντος ελέγχου διότι το σχέδιο της

⁵⁷² Βλ. άρθρο 35 παρ. 3 του Ν. 4129/2013.

⁵⁷³ Βλ. ΕΣ Πράξη Ζ' Κλιμ. 280/2008, Τμ. Μειζ. Συνθ. 313/2013.

⁵⁷⁴ Βλ. άρθρο 36 παρ. 4 του Ν. 4129/2013.

⁵⁷⁵ Βλ. Απ. Γέροντα, «Ο προληπτικός έλεγχος των δημοσίων συμβάσεων από το Ελεγκτικό Συνέδριο σε: Γέροντας κ.λ., «Διοικητικό Δίκαιο», ό. π., σημ. 20, σελ. 336-337.

⁵⁷⁶ Βλ. Ράϊκος Δ., «Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων», οπ. π., σελ. 520.

σύμβασης θεωρείται εγκεκριμένο. Αν όμως ο προληπτικός έλεγχος αποβεί αρνητικός η σύμβαση δεν μπορεί να υπογραφεί.

Περαιτέρω στην περίπτωση που δεν υποβληθεί το σχέδιο της σύμβασης για τη διενέργεια του προληπτικού ελέγχου νομιμότητας η σύμβαση που συνάπτεται είναι αυτοδικαίως άκυρη, η οποία δεν θεραπεύεται εκ των υστέρων. Εάν υποβληθεί προς έλεγχο μετά την υπογραφή της και την έναρξη εκτέλεσης, το Κλιμάκιο στερείται της χρονικής αρμοδιότητας να προβεί στον έλεγχο και οφείλει να απόσχει⁵⁷⁷.

Ως προς το περιεχόμενο του προσυμβατικού ελέγχου αυτός δεν αναφέρεται στη σκοπιμότητα της σύμβασης ή των κατ' ιδίαν ενεργειών της διοίκησης, ούτε στην ορθότητα των συναφών τεχνικών κρίσεων⁵⁷⁸. Κατά τον έλεγχο που ασκεί το Κλιμάκιο του Ελεγκτικού Συνεδρίου ελέγχει κατ' αρχήν την αρμοδιότητά του και στη συνέχεια, εφόσον αυτό ισχύει προβαίνει σε έλεγχο νομιμότητας των σχεδίων συμβάσεων για την ανάδειξη αναδόχου σε δημόσιο έργο, προμήθεια ή παροχή υπηρεσιών⁵⁷⁹. Επίσης προβαίνει σε έλεγχο όλου του φάσματος των αποσπαστών διοικητικών πράξεων που προηγούνται της σύναψης της επίμαχης σύμβασης, όπως των όρων της διακήρυξης και της συμφωνίας αυτών με τους όρους του σχεδίου της σύμβασης και της πράξης κατακύρωσης, της τήρησης της δημοσιότητας κ.λ.π⁵⁸⁰.

Πρόκειται για έλεγχο που έχει χαρακτήρα εξωτερικού ελέγχου, διοικητικής φύσης, ο οποίος είναι ανεξάρτητος από οποιοδήποτε ενδοδιοικητικό έλεγχο και διενεργείται με σκοπό τη διασφάλιση της χρηστής διαχείρισης εστιάζοντας στη νομιμότητα της σχετικής δαπάνης. Το Ελεγκτικό Συνέδριο ασκεί την ελεγκτική του αρμοδιότητα, μη δικαιοδοτική, με χαρακτήρα πλήρη, καθολικό και αυτεπάγγελο, που έχει τα χαρακτηριστικά ελέγχου νομιμότητας με στοιχεία ουσιαστικής κρίσης και εκτείνεται στο σύνολο των υπαγωγικών συλλογισμών της αναθέτουσας αρχής με εξαίρεση τα

⁵⁷⁷ Βλ. ΕΣ VI Τμήμα, απόφαση 672/2012, όπου αναφέρεται ότι: «ο προσυμβατικός έλεγχος νομιμότητας του Ελεγκτικού Συνεδρίου, προϋποθέτει έργο «υπό εκτέλεση», δηλαδή έργο του οποίου οι εργασίες θα εκτελεστούν μετά την κρίση του Δικαστηρίου ότι η οικεία διαδικασία είναι νόμιμη και όχι καταρτισθείσα σύμβαση, η οποία έχει ήδη εκτελεστεί έστω μερικώς. Εξάλλου ο εκ των υστέρων έλεγχος δημοσίων συμβάσεων, οι οποίες συνήφθησαν και εκτελέστηκαν χωρίς να έχουν υποβληθεί για έλεγχο νομιμότητας στο Ελεγκτικό Συνέδριο, κατέστη δυνατός μόνο μετά από ειδική νομοθετική ρύθμιση, σε εξαιρετικές περιπτώσεις και για λόγους υπερέχοντος δημοσίου συμφέροντος, αφορούσε δε συγκεκριμένες πάντοτε κατηγορίες δημοσίων συμβάσεων (άρθρ. 14 του Ν. 3335/2005). Κατά συνέπεια εάν υποβληθεί στο Κλιμάκιο σύμβαση έργου μη εμπίπτουσα στις προαναφερόμενες εξαιρέσεις, η οποία έχει ήδη εκτελεστεί έστω και μερικώς, υφίσταται παράβαση ουσιαστικού τύπου της διαδικασίας και το Κλιμάκιο είναι κατά χρόνο αρμόδιο να προβεί σε έλεγχο και οφείλει να απόσχει». Βλ. Τμ. Μειζ. Συνθ. αποφ. 513/2012, 2093/2011.

⁵⁷⁸ Βλ. ΕΣ Πράξη VI Τμ. 2012/2010.

⁵⁷⁹ Βλ. άρθρο 8 παρ. 1 του Ν. 2741/1999.

⁵⁸⁰ Βλ. Απ. Γέροντα, «Ο προληπτικός έλεγχος των δημοσίων συμβάσεων από το Ελεγκτικό Συνέδριο», σε: Γέροντας κ.λ., «Διοικητικό Δίκαιο», ό. π., σελ. 339.

τεχνικής φύσης ζητήματα⁵⁸¹. Η διαπίστωση τυχόν ουσιωδών νομικών πλημμελειών στις πράξεις της διαδικασίας που προηγείται της σύναψης της οικείας σύμβασης καθώς και του σχεδίου της σύμβασης μπορεί να οδηγήσει σε αρνητική κρίση από το Κλιμάκιο, η οποία κωλύει την υπογραφή της σύμβασης. Ως ουσιώδεις νομικές πλημμέλειες θεωρούνται εκείνες με τις οποίες νοθεύεται ο ελεύθερος και υγιής ανταγωνισμός καθώς και η διαφάνεια της όλης διαδικασίας, η παραβίαση της αρχής της ειλικρίνειας και της αμεροληψίας της αναθέτουσας αρχής που διενεργεί τον διαγωνισμό ή δεν διασφαλίζεται το δημόσιο συμφέρον και η προστασία του περιβάλλοντος⁵⁸².

Σύμφωνα με τη νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου, το αντικείμενο του ελέγχου του, όταν κατά τον έλεγχο νομιμότητας των εν γένει δαπανών προβαίνει και σε παρεμπόδιον έλεγχο της διοικητικής πράξης, αφορά την τήρηση τόσο των εξωτερικών όσο και των εσωτερικών όρων νομιμότητας της οικείας διοικητικής πράξης της σύνθετης διοικητικής διαδικασίας ανάδειξης του αναδόχου, που μπορεί να είναι: *«η νόμιμη συγκρότηση και σύνθεση του αρμοδίου διοικητικού οργάνου για τη διεξαγωγή της αντίστοιχης διοικητικής φάσης⁵⁸³, η αρμοδιότητα του διοικητικού οργάνου⁵⁸⁴, η έλλειψη ή πλημμέλεια της αιτιολογίας της πράξης⁵⁸⁵, η κακή χρήση της διακριτικής εξουσίας, η μη τήρηση των προϋποθέσεων και των διαδικασιών του νόμου (μη νόμιμη συμμετοχή κ.λ.π.), η έλλειψη μελέτης περιβαλλοντικών επιπτώσεων, η παράνομη προσφυγή στη διαδικασία της διαπραγματεύσεως, η μη τήρηση της σειράς των διαδικαστικών σταδίων του διαγωνισμού, η συνδρομή των προϋποθέσεων για την απευθείας ανάθεση κ.λ.π.»⁵⁸⁶.*

Κατά των πράξεων του Ελεγκτικού Συνεδρίου που εκδίδονται κατά τη διαδικασία ελέγχου και πάσχουν από πλημμέλειες υποβάλλεται ενώπιον του Κλιμακίου αίτηση ανάκλησης τόσο από την αναθέτουσα αρχή όσο και από τον θιγόμενο ιδιώτη εντός ανατρεπτικής προθεσμίας 15 ημερών μόνο σε περίπτωση πλάνης περί τα πράγματα ή το νόμο⁵⁸⁷.

⁵⁸¹ Βλ. ΕΣ Πράξεις VI Κλιμ. 158, 163/2005, 325, 328/2008

⁵⁸² Βλ. ΕΣ τμ. Μειζ. Επταμ. Συνθ. 2825/2011, 856/2012 και Ράϊκος Δ., *Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων*, 2017, σπ. π., σελ. 525.

⁵⁸³ Βλ. Πρακτ. ΕΣ 46/2000.

⁵⁸⁴ Βλ. Πρακτ. ΕΣ 6/2002.

⁵⁸⁵ Βλ. Πρακτ. ΕΣ 23, 79/2002, 25/2000.

⁵⁸⁶ Βλ. Απ. Γέροντας, *«Ο προληπτικός έλεγχος των δημοσίων συμβάσεων από το Ελεγκτικό Συνέδριο»*, σε: Γέροντας κ.λ., *«Διοικητικό Δίκαιο»*, ό. π., σελ. 340.

⁵⁸⁷ Βλ. άρθρο 36 παρ. 5 του Ν. 4129/2013 και ΕΣ 55/2007 αίτηση ανάκλησης λόγω μη τήρησης της περιβαλλοντικής νομοθεσίας. Βλ. ΕΣ πράξη VI 10, 14/2002 «Η πλάνη περί τα πράγματα αφορά τα

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΕΜΠΤΟ

5. Η αναζήτηση της διαφάνειας υπό ουσιαστική έννοια στις δημόσιες συμβάσεις

Όπως έχουμε ήδη αναφερθεί στο πλαίσιο του «στρατηγικού σχεδιασμού «Ευρώπη 2020» για έξυπνη, διατηρήσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη», δόθηκε έμφαση στην κοινωνική οικονομία της αγοράς της Ευρώπης του 21^{ου} αιώνα με επίκεντρο την γνώση και την καινοτομία προωθώντας την πράσινη ανάπτυξη, την ανταγωνιστική οικονομία και την αποδοτικότερη χρήση των δημοσίων πόρων προκειμένου να επιτευχθούν σε κοινοτικό επίπεδο κοινοί κοινωνικοί στόχοι⁵⁸⁸.

Εξειδικεύοντας τους στόχους αυτούς η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ήδη από το έτος 2011 στην «Πράξη για την Ενιαία αγορά: Δώδεκα δράσεις για την τόνωση της ανάπτυξης και την ενίσχυση της εμπιστοσύνης», επισήμανε την αναγκαιότητα για επείγουσες διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις που απαιτούνταν τόσο από την Ένωση όσο και από τα κράτη μέλη προκειμένου να πετύχει το σχέδιο αυτό⁵⁸⁹.

Ειδικά για τις δημόσιες συμβάσεις αναφέρεται στη δωδέκατη μεταρρύθμιση όπου συνιστάται η υιοθέτηση αναθεωρημένου νομοθετικού πλαισίου, με το οποίο να θεμελιώνεται μια ισορροπημένη πολιτική για την ενθάρρυνση μιας πιο οικολογικής, κοινωνικά υπεύθυνης και καινοτόμου εσωτερικής αγοράς. Δίνεται επίσης η κατεύθυνση για απλούστερες και πιο ευέλικτες διαδικασίες από την πλευρά των αναθετουσών αρχών και μεγαλύτερη προσβασιμότητα από τις μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις⁵⁹⁰.

Οι τότε ισχύουσες Οδηγίες 2004/17/EK και 2004/18/EK (αλλά και οι προγενέστερες οδηγίες 93/36/EOK, 93/37/EOK και 92/50/EOK) διασφάλιζαν

κρίσιμα πραγματικά περιστατικά που υπάγονται στις συγκεκριμένες διατάξεις και για τα οποία υπάρχει η δυνατότητα να έχει σχηματιστεί εσφαλμένη κρίση κατά τα προκύπτοντα από τα στοιχεία του φακέλου, ενώ η πλάνη περί το νόμο αφορά στην εσφαλμένη ερμηνεία ή την πλημμελή εφαρμογή διάταξης νόμου από το Κλιμάκιο με βάση την οποία οδηγήθηκε σε εσφαλμένη αρνητική για τη σύμβαση κρίση».

⁵⁸⁸ Βλ. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, «Ευρώπη 2020: Στρατηγική για έξυπνη, διατηρήσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη», ΕΕ, Βρυξέλλες 3.3.2010, COM(2010)2020 final, διαθέσιμο σε: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EL:PDF>, (τελευταία πρόσβαση 6.9.2020).

⁵⁸⁹ Βλ. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, «Η Πράξη για την Ενιαία αγορά: Δώδεκα δράσεις για την τόνωση της ανάπτυξης και την ενίσχυση της εμπιστοσύνης «Μαζί για μια νέα ανάπτυξη», 2011, Βρυξέλλες, COM(2011)206 final, διαθέσιμο σε: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2011/EL/1-2011-206-EL-F1-1.Pdf>, (τελευταία πρόσβαση 6.9.2020).

⁵⁹⁰ Οι ΜΜΕ θεωρούνται ο βασικός άξονας ανάπτυξης της ευρωπαϊκής οικονομίας. Οι κατά προσέγγιση 20,8 εκατομμύρια καταγεγραμμένες στην Ένωση ΜΜΕ αποτελούν το 99,8% όλων των ευρωπαϊκών επιχειρήσεων και παράγουν περισσότερο από το 50% του Ευρωπαϊκού Ακαθάριστου Εθνικού Προϊόντος.

διαφανείς και χωρίς διακρίσεις διαδικασίες με στόχο τον ελεύθερο και υγιή ανταγωνισμό. Ως δευτερογενής στόχος εκλαμβάνεται η αποφυγή της ευνοιοκρατικής συμπεριφοράς εκ μέρους των αναθετουσών αρχών και των αθέμιτων συμπαιγνιών εκ μέρους των υποψηφίων αναδόχων χωρίς να αποτελούν το σκληρό πυρήνα του ενωσιακού δικαίου των δημοσίων συμβάσεων. Η νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης συνέδεσε σταδιακά τη διαφάνεια με την έννοια της σύγκρουσης συμφερόντων, με τη συμπαιγνία, με τη συμπεριφορά των υποψηφίων αναδόχων και την ύπαρξη δόλου εκ μέρους των αναθετουσών αρχών για τη δημιουργία φαινομένων αδιαφάνειας⁵⁹¹.

Στο πλαίσιο αυτό ο Ευρωπαίος νομοθέτης τροποποίησε τις Οδηγίες του 2004 και το 2014 εκδόθηκε η τριπλέτα των Οδηγιών, μεταξύ των οποίων η κλασική Οδηγία 2014/24/ΕΕ σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις δημοσίων έργων, προμηθειών και παροχής υπηρεσιών, όπου στη στοχοθεσία του Ευρωπαϊκού νομοθέτη περιλαμβάνεται πλέον «ο εξορθολογισμός και η εξοικονόμηση των δημοσίων δαπανών», η ουσιαστική διαφάνεια με την αποφυγή της σύγκρουσης συμφερόντων και η αντιμετώπιση ακόμη και της τρομοκρατίας και του ξεπλύματος χρήματος⁵⁹².

5.1. Η έννοια της σύγκρουσης συμφερόντων στις δημόσιες συμβάσεις

Η μεταρρύθμιση λοιπόν των «*Οδηγιών 2014/23/ΕΕ, 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ για τις δημόσιες συμβάσεις*» μέσα στο κλίμα του γενικού εκσυγχρονισμού περιέλαβε «*πρότυπα για την καταπολέμηση της διαφθοράς και τη χρηστή διακυβέρνηση*» με σημαντική αναφορά στο θέμα της σύγκρουσης συμφερόντων, το οποίο εντοπίστηκε συχνά σε υποθέσεις διαφθοράς να επηρεάζει διάφορα στάδια των διαδικασιών στην ανάθεση των δημοσίων συμβάσεων και αφορούσε όχι μόνο τους αρμόδιους υπαλλήλους για τις συμβάσεις, αλλά και πρόσωπα υψηλότερου επιπέδου των αναθετουσών αρχών⁵⁹³.

Η έννοια της σύγκρουσης συμφερόντων συνδέεται άμεσα με την αρχή της αμεροληψίας και της αντικειμενικότητας της αναθέτουσας αρχής και ειδικότερα των οργάνων διεξαγωγής της διαδικασίας της σύναψης της δημόσιας σύμβασης, οι οποίες απορρέουν από τις αρχές της διαφάνειας και της ίσης μεταχείρισης των υποψηφίων,

⁵⁹¹ Βλ. Χρ. Μουκίου, «*Διαφάνεια, Ακεραιότητα και Εντιμότητα στις Δημόσιες Συμβάσεις*», ό. π., σελ. 159.

⁵⁹² Βλ. Χρ. Μουκίου, «*Διαφάνεια, Ακεραιότητα & ...*», ό. π., σελ. 180.

⁵⁹³ Βλ. Ράϊκος Δ./Βλάχου Ευ./Σαββίδη Ευ., «*Δημόσιες Συμβάσεις Ν. 4412/2016...*», ό. π. σελ. 203.

που στόχο έχουν την ανάπτυξη υγιούς ανταγωνισμού μεταξύ των επιχειρήσεων που συμμετέχουν σε δημόσιο διαγωνισμό⁵⁹⁴.

Έτσι ο Ευρωπαϊός νομοθέτης με το άρθρο 24 της οδηγίας 2014/24/ΕΕ για πρώτη φορά εισάγει ρητά στο δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων την περίπτωση της σύγκρουσης συμφερόντων κατά τη διαδικασία ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων.

Το άρθρο 24 του Ν. 4412/2016, με το οποίο ενσωματώθηκε στο εθνικό δίκαιο η διάταξη του άρθρου 24 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ θέτει το βασικό περίγραμμα της έννοιας της σύγκρουσης συμφερόντων με στόχο την πρόληψη αυτού του φαινομένου κατά τη διεξαγωγή διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων, τον έγκαιρο εντοπισμό του και την επανόρθωση σε περίπτωση που διαπιστωθούν συγκρούσεις συμφερόντων.

Ειδικότερα η ανωτέρω διάταξη εισάγει «*την υποχρέωση των αναθετουσών αρχών προς λήψη μέτρων και τήρησης κανόνων για την αποτελεσματική πρόληψη, τον εντοπισμό και την επανόρθωση συγκρούσεων συμφερόντων που προκύπτουν κατά τη διεξαγωγή διαδικασιών σύναψης σύμβασης ούτως ώστε να αποφεύγονται τυχόν στρεβλώσεις του ανταγωνισμού και να διασφαλίζεται η ίση μεταχείριση όλων των οικονομικών φορέων*»⁵⁹⁵. Πρέπει να σημειωθεί ότι η συγκεκριμένη διάταξη αποτελεί επανάληψη της διάταξης του πρώτου εδαφίου του άρθρου 24 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ, περαιτέρω όμως ο Έλληνας νομοθέτης δεν περιορίστηκε απλώς στη μεταφορά του ταυτάριθμου άρθρου της Οδηγίας αλλά λαμβάνοντας ως οδηγό τη διάταξη του Ευρωπαϊού νομοθέτη, υιοθέτησε πιο λεπτομερείς και αυστηρές ρυθμίσεις.

Συγκεκριμένα ρητά αποσαφηνίζεται ότι η συγκεκριμένη υποχρέωση των αναθετουσών αρχών αφορά εκτός από την διεξαγωγή των διαδικασιών (επιλογή υποψηφίων, αξιολόγηση προσφορών και ανάδειξη αναδόχου) ακόμα και προγενέστερα στάδια όπως είναι ο σχεδιασμός και η προετοιμασία (π.χ. διαβουλεύσεις με την αγορά, εκπόνηση μελετών, εξασφάλιση χρηματοδότησης, διάφορες εργασίες πρώιμου σταδίου), καθώς και της κατάρτισης των εγγράφων της σύμβασης (π.χ. τεχνικές προδιαγραφές, κριτήρια επιλογής, κριτήρια ανάθεσης).

Στη συνέχεια στις παραγράφους 2 και 3 του εν λόγω άρθρου περιγράφονται οι καταστάσεις εκείνες που στοιχειοθετούν την έννοια της σύγκρουσης συμφερόντων και καθορίζονται ενδεικτικά και τα πρόσωπα στα οποία μπορεί να αφορά τέτοια

⁵⁹⁴ Βλ. Κουλουμπίνη Ευ., κ. λ., «*Δημόσιες Συμβάσεις Ν. 4412/2016...*», Εισηγήτρια Ευαγγελίου Χαΐδω. ό. π. σελ. 131.

⁵⁹⁵ Βλ. άρθρο 24 παρ. 1 του Ν. 4412/2016 και άρθρο 24 εδαφ. 1 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ καθώς και την αιτιολογική σκέψη 16 της οδηγίας.

κατάσταση, δηλαδή πρόσωπα που είναι μέλη της αναθέτουσας αρχής και σχετίζονται με την διαγωνιστική διαδικασία, ή πρόσωπα συνδεδεμένα με αυτά και έχουν άμεσο ή έμμεσο χρηματοοικονομικό, οικονομικό ή άλλο προσωπικό συμφέρον, το οποίο θα μπορούσε να εκληφθεί ως στοιχείο που θίγει την αμεροληψία και την ανεξαρτησία των προσώπων αυτών στο πλαίσιο της διαδικασίας σύναψης της σύμβασης⁵⁹⁶.

Ως συμφέροντα των ενδεικτικά οριζόμενων αυτών προσώπων νοούνται σύμφωνα με την παράγραφο 4 του άρθρου 24 του παρόντος νόμου *«προσωπικά, οικογενειακά, οικονομικά, πολιτικά, άλλα κοινά συμφέροντα με τους υποψηφίους ή προσφέροντες ή με τους υπεργολάβους αυτών ή με οποιοδήποτε μέλος υποψήφιας/προσφέρουσας ένωσης οικονομικών φορέων, συμπεριλαμβανομένων και αντικρουόμενων επαγγελματικών συμφερόντων στο αποτέλεσμα της διαδικασίας σύναψης της δημόσιας σύμβασης το οποίο μπορεί αν θεωρηθεί ότι πλήττει την αμερόληπτη και αντικειμενική εκτέλεση των καθηκόντων τους»*⁵⁹⁷.

Προς την τήρηση των ρυθμίσεων που στοχεύουν στην τήρηση της αρχής της αμεροληψίας και την αποφυγή της στρέβλωσης του ανταγωνισμού ο εθνικός νομοθέτης καθορίζει τις υποχρεώσεις των μελών του προσωπικού, των αποφαινόμενων ή/και γνωμοδοτικών οργάνων ή των οργάνων της διοίκησης της αναθέτουσας αρχής, οι οποίες συγκεκριμένα συνίστανται *«πρώτον στην έγγραφη γνωστοποίηση προς την αναθέτουσα αρχή τυχόν περιπτώσεων σύγκρουσης συμφερόντων των ιδίων ή των συγγενικών τους προσώπων με οποιοδήποτε υποψήφιο από τη στιγμή που λαμβάνουν γνώση της εν λόγω σύγκρουσης, προκειμένου σε συνέχεια η αναθέτουσα αρχή να είναι σε θέση να προβεί σε διορθωτικές ενέργειες»*. Δεύτερον συνίσταται επιπλέον *«η υποχρέωση των προσώπων αυτών να απέχουν από κάθε ενέργεια σχετική με τη διενέργεια της διαδικασίας σύναψης της δημόσιας σύμβασης»*⁵⁹⁸.

Στην περίπτωση γνωστοποίησης στην αναθέτουσα αρχή διαπίστωσης κατάστασης σύγκρουσης συμφερόντων αυτή πρέπει να αποφανθεί αιτιολογημένα επί της συνδρομής ή μη τέτοιας κατάστασης και αν διαπιστωθεί ότι συντρέχει περίπτωση σύγκρουσης συμφερόντων πρέπει να προβεί άμεσα σε ενημέρωση της

⁵⁹⁶ Βλ. Άρθρο 24 παρ. 2-3 του Ν. 4412/2016, «όπου ορίζονται τα πρόσωπα που αφορά η σύγκρουση συμφερόντων και είναι ιδίως: μέλη του προσωπικού της αναθέτουσας αρχής ή του παρόχου υπηρεσιών διαδικασιών σύναψης συμβάσεων που ενεργεί εξ ονόματος της αναθέτουσας αρχής, τα μέλη των οργάνων διοίκησης ή άλλων οργάνων της αναθέτουσας αρχής καθώς και οι σύζυγοι και συγγενείς εξ αίματος ή εξ αγχιστείας αυτών που εμπλέκονται ή μπορούν να επηρεάσουν την διεξαγωγή της διαδικασίας».

⁵⁹⁷ Βλ. άρθρο 24 παρ. 4 του Ν. 4412/2016

⁵⁹⁸ Βλ. άρθρο 24 παρ. 5 του Ν. 4412/2016.

Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων και στη λήψη αμελλητί των κατάλληλων μέτρων, «προς διασφάλιση της ίσης μεταχείρισης των διαγωνιζομένων και προς αποφυγή στρεβλώσεων του ανταγωνισμού»⁵⁹⁹. Τα μέτρα αυτά δεν απαριθμούνται εκτενώς στη συγκεκριμένη διάταξη, μπορεί όμως όπως ενδεικτικά προβλέπεται να συμπεριλαμβάνεται «η εξαίρεση του συγκεκριμένου προσώπου από οποιαδήποτε συμμετοχή στη σχετική διαδικασία σύναψης δημόσιας σύμβασης»⁶⁰⁰.

Επιπλέον το μέτρο αποκλεισμού του ίδιου του υποψήφιου ή του προσφέροντα προβλέπεται με την διάταξη της παρ. 7 του άρθρου 24 αποτελώντας την έσχατη λύση αν η σύγκρουση συμφερόντων είναι αδύνατον να αρθεί με άλλον τρόπο.

Σε συνάφεια βρίσκεται και η διάταξη της παρ. 4 του άρθρου 73 του Ν. 4412/2016, που ορίζει στην περίπτωση δ', μεταξύ των λόγων αποκλεισμού που μπορεί να προβλέψει η αναθέτουσα αρχή στην διακήρυξη του διαγωνισμού (δυνητικοί λόγοι αποκλεισμού), τον αποκλεισμό ενός οικονομικού φορέα εάν μια κατάσταση σύγκρουσης συμφερόντων δεν μπορεί να θεραπευτεί αποτελεσματικά με άλλα λιγότερο παρεμβατικά μέσα.

Περίπτωση σύγκρουσης συμφερόντων μπορεί επίσης να στοιχειοθετηθεί εάν ένας υποψήφιος ή μια επιχείρηση που σχετίζεται με υποψήφιο ή προσφέροντα έχει παράσχει συμβουλές στην αναθέτουσα αρχή ή έχει εμπλακεί με οποιονδήποτε τρόπο διαβουλεύσεων στην προετοιμασία της διαδικασίας της σύναψης σύμβασης (π.χ. προκαταρκτικές διαβουλεύσεις με την αγορά⁶⁰¹). Στην περίπτωση αυτή «η αναθέτουσα αρχή λαμβάνει τα κατάλληλα μέτρα για να διασφαλίζει τη μη στρέβλωση του ανταγωνισμού, λόγω της συμμετοχής του εν λόγω υποψηφίου»⁶⁰².

Σύμφωνα με τη νομολογία του ΔΕΕ⁶⁰³ σε κάθε περίπτωση εφαρμογής της διαδικασίας προκαταρκτικής διαβούλευσης της αγοράς ή προηγούμενης εμπλοκής υποψηφίου θα πρέπει να μεσολαβεί υποχρεωτικά στάδιο απόδειξης περί μη

⁵⁹⁹ Βλ. άρθρο 24 παρ. 6 του Ν. 4412/2016.

⁶⁰⁰ Σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 7 παρ. 4 και 5 του Ν. 2690/1999 «η εξαίρεση μπορεί να επιβληθεί είτε κατόπιν αίτησης εξαίρεσης, η οποία μπορεί να υποβάλλεται σε όλα τα στάδια της διαδικασίας από το εμπλεκόμενο πρόσωπο προς την αναθέτουσα αρχή, ή τον προεδρεύοντα του συλλογικού οργάνου, ή το αποφασίζον όργανο, κατά περίπτωση είτε και αυτεπαγγέλτως από την προϊστάμενη αρχή ή το συλλογικό όργανο».

⁶⁰¹ Βλ. άρθρο 46 του Ν. 4412/2016.

⁶⁰² Βλ. άρθρο 48 του Ν. 4412/2016 που προβλέπει μεταξύ άλλων ότι: «Τα εν λόγω μέτρα περιλαμβάνουν τη γνωστοποίηση στους λοιπούς υποψήφιους των πληροφοριών που ανταλλάχθηκαν στο πλαίσιο της προηγούμενης εμπλοκής του του υποψηφίου ή προσφέροντα στην προετοιμασία της διαδικασίας σύναψης της σύμβασης και τον προσδιορισμό επαρκών προθεσμιών για την παραλαβή των προσφορών...»

⁶⁰³ Βλ. ΔΕΕ απόφαση (πέμπτο τμήμα) 12/3/2015 «eVigilo Ltd κατά Priesgairines apsaugos ir gelbegimo departamentas prie Vidaus reikalų ministerijos», C-538/13, σκ. 46 και απόφαση ΔΕΚ της 16/12/2008, Μηχανική, C-213/07, Συλλογή 2008 I-09999, σκ. 45.

παραβίασης των αρχών της διαφάνειας, του ανταγωνισμού και της αποφυγής των διακρίσεων, προκειμένου να διαπιστωθεί ότι δεν συντρέχει περίπτωση σύγκρουσης συμφερόντων και συνεπώς ότι δεν συντρέχει περίπτωση δυνητικού αποκλεισμού υποψηφίου. Την ευθύνη για την απόδειξη της μη παραβίασης των ως άνω αρχών έχουν οι αναθέτουσες αρχές, οι οποίες είναι επιφορτισμένες με έναν ενεργό ρόλο κατά την εφαρμογή των αρχών αυτών για τη σύναψη των δημοσίων συμβάσεων. Επίσης αναγνωρίζεται η δυνατότητα ανταπόδειξης του υποψηφίου ότι η όποια εμπλοκή του δεν συνιστά αθέμιτο ανταγωνισμό⁶⁰⁴.

5.2. Η πρόληψη και η πάταξη της διαφθοράς στην ανάθεση των δημοσίων συμβάσεων

Οι συμβάσεις του δημοσίου αποτελούν τον πιο ευάλωτο τομέα στη διαφθορά, δεδομένου ότι στο πεδίο αυτό διακινούνται τεράστιες ποσότητες χρημάτων που τυγχάνουν διαχείρισης από δημόσιους υπαλλήλους και λειτουργούς, εφόσον το σύνολο των υπηρεσιών του δημοσίου τομέα έχει ως αντικείμενο την αγορά αγαθών και υπηρεσιών.

Ο συγκεκριμένος τομέας κρατικής δραστηριότητας παρουσιάζει τόσο σε εθνικό όσο και σε διεθνές επίπεδο τα περισσότερα κρούσματα παράνομης δράσης και διαφθοράς της διοίκησης ακριβώς λόγω του μεγάλου ύψους των διακινούμενων και επενδύμενων κεφαλαίων. Στις χώρες μέλη του ΟΟΣΑ «οι δαπάνες που συνδέονται με τις δημόσιες συμβάσεις ανέρχονται μέχρι και το 20% του ΑΕΠ, ενώ στις χώρες μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης ανήλθε στο 19% του κοινοτικού ΑΕΠ το 2012»⁶⁰⁵. Τα μεγέθη που αφορούν στην Ελλάδα εκτιμάται ότι το 2015 ανήλθαν σύμφωνα με μελέτη του ΟΟΣΑ σε 18,4 δισ. Ευρώ ή σε ποσοστό 11,1% του εθνικού ΑΕΠ καθώς το 20,5% του συνόλου των κρατικών δαπανών διατέθηκε σε δημόσιες συμβάσεις⁶⁰⁶. Η παράνομη συμπεριφορά των διοικητικών οργάνων εντοπίζεται ολοένα αυξανόμενη και λαμβάνει

⁶⁰⁴ Βλ. Κουλουμπίνη Ευ., κ. λ., «Δημόσιες Συμβάσεις Ν. 4412/2016...», Εισηγήτρια Ευαγγελίου Χαΐδω. ό. π. σελ. 130.

⁶⁰⁵ Βλ. Έκθεση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο «Έκθεση της ΕΕ για την καταπολέμηση της διαφθοράς» της 3^{ης} Φεβρουαρίου 2014 (COM(2014) 38 final), σελ. 21, διαθέσιμο σε <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs>, (τελευταία πρόσβαση 18.9.2020).

⁶⁰⁶ Βλ. Έκθεση ΟΟΣΑ «για την καταπολέμηση της διαφθοράς στους τομείς των δημοσίων συμβάσεων, της υγείας και της φορολογικής και τελωνειακής διοίκησης», 2017, σελ. 7, διαθέσιμο σε <https://www.oecd.org/governance/ethics/2.2-assessment-greece-anti-corruption-high-risk-sectors-el.pdf> (τελευταία πρόσβαση 18.9.2020).

χώρα κατά την άσκηση της συμβατικής δραστηριότητας της διοίκησης, ενώ οι περισσότερες παραβάσεις διαπιστώνονται στην ανάθεση των δημοσίων συμβάσεων με τη διαδικασία της διαπραγμάτευσης.

Η διαφθορά παγκοσμίως πλήττει σοβαρά τις οικονομίες των χωρών και σύμφωνα με την έκθεση της Επιτροπής κοστίζει στην ευρωπαϊκή οικονομία περίπου 120 δισεκατομμύρια ευρώ ετησίως⁶⁰⁷. Σύμφωνα με την έκθεση του Έκτακτου Ευρωβαρόμετρου⁶⁰⁸ το 2015 οι ελληνικές εταιρείες είναι ανάμεσα σε αυτές που υποστηρίζουν ότι η διαφθορά είναι διαδεδομένη στις δημόσιες συμβάσεις των κεντρικών φορέων (75%) ή τις αντίστοιχες των περιφερειακών και τοπικών αρχών (72%). Επίσης σημειώνεται ότι η πρακτική των φωτογραφικών τεχνικών προδιαγραφών προς όφελος συγκεκριμένων εταιρειών είναι ιδιαίτερα διαδεδομένη.

Οι διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων διενεργούνται πλέον σύμφωνα με την νέα γενική Οδηγία 2014/24/ΕΕ υπό όρους ουσιαστικής διαφάνειας, εντιμότητας, ακεραιότητας και έλλειψης διαφθοράς διασφαλίζοντας την αποτελεσματικότερη λειτουργία του όλου συστήματος των δημοσίων συμβάσεων στην ΕΕ⁶⁰⁹.

Ο εθνικός νομοθέτης (συντακτικός και κοινός) έχει θεσπίσει ένα πλέγμα διατάξεων που προβλέπουν προληπτικούς και κατασταλτικούς μηχανισμούς τήρησης της θεμελιώδους αρχής της νομιμότητας προκειμένου να καταπολεμηθεί η διαφθορά στο χώρο ανάθεσης και εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων.

Με τις διατάξεις των άρθρων 73 και 74 του Ν. 4412/2016 ενσωματώθηκαν στο ελληνικό δίκαιο οι διατάξεις του άρθρου 57 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ, οι οποίες προβλέπουν τους λόγους αποκλεισμού από τη συμμετοχή στις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων. Σκοπός των διατάξεων αυτών, οι οποίες εντάσσονται στο κεφάλαιο «κριτήρια ποιοτικής επιλογής» της οδηγίας είναι «η παροχή της δυνατότητας στις αναθέτουσες αρχές να ελέγχουν και να αποκλείουν τους οικονομικούς φορείς που δεν πληρούν στην προσωπική τους κατάσταση κριτήρια φερεγγυότητας και εντιμότητας ή δεν διαθέτουν τα επαγγελματικά προσόντα για την εκτέλεση της σύμβασης. Το στάδιο ελέγχου καταλληλότητας των υποψηφίων, που προηγείται εκείνο της ανάθεσης, αποτελεί το στάδιο της ποιοτικής επιλογής των υποψηφίων»⁶¹⁰.

⁶⁰⁷ Βλ. «Έκθεση της ΕΕ για την καταπολέμηση της διαφθοράς», COM(2014) 38 final, όπ. π., σελ. 6-7.

⁶⁰⁸ Βλ. Flash Eurobarometer 428, Business attitudes towards corruption in the EU, 2015.

⁶⁰⁹ Βλ. Χρ. Μουκίου, «Διαφάνεια, Ακεραιότητα και Εντιμότητα στις Δημόσιες Συμβάσεις», ό. π., σελ. 167.

⁶¹⁰ Βλ. Κατευθυντήρια Οδηγία της ΕΑΑΔΗΣΥ 13/2016 «Κριτήρια ποιοτικής επιλογής δημοσίων συμβάσεων και έλεγχος καταλληλότητας: ειδικά η οικονομική και χρηματοοικονομική επάρκεια και η

Ο έλεγχος της καταλληλότητας και η επιλογή του αναδόχου θα πρέπει να γίνονται υπό συνθήκες διαφάνειας εφόσον με τα κριτήρια αυτά δεν επιτρέπεται να εισάγονται διακρίσεις μεταξύ των υποψηφίων⁶¹¹.

5.2.1. Υποχρεωτικοί και δυνητικοί λόγοι αποκλεισμού

Οι διατάξεις των νέων Οδηγιών περιλαμβάνουν λόγους αποκλεισμού για τους οικονομικούς φορείς που συμμετέχουν στη σύναψη μιας δημόσιας σύμβασης, οι οποίοι διακρίνονται σε υποχρεωτικούς λόγους που οδηγούν σε αυτόματο αποκλεισμό και σε δυνητικούς λόγους⁶¹². Στους υποχρεωτικούς λόγους ο κοινοτικός νομοθέτης προσδίδει μεγάλη σημασία όταν πρόκειται για ποινική καταδίκη για την διάπραξη μιας σειράς αδικημάτων, τα οποία καθιστούν ακατάλληλο τον οικονομικό φορέα για την ανάθεση δημόσιας σύμβασης⁶¹³. Επίσης συμπεριλαμβάνεται η αθέτηση της υποχρέωσης καταβολής κοινωνικοασφαλιστικών εισφορών και φόρων, εφόσον διαπιστώνεται από δικαστική ή διοικητική απόφαση με τελεσίδικη και δεσμευτική ισχύ⁶¹⁴.

Όσον αφορά δε τους λόγους αποκλεισμού με δυνητικό χαρακτήρα η Οδηγία 2014/24/ΕΕ άφησε στη διακριτική ευχέρεια των κρατών μελών να ορίσουν κάποιους ή και όλους ως υποχρεωτικούς λόγους αποκλεισμού στην εθνική έννομη τάξη τους είτε να παρέχουν την εν λόγω διακριτική ευχέρεια στις αναθέτουσες αρχές τους. Όσον αφορά την πρώτη περίπτωση τα κράτη μέλη μπορούν μέσω της εθνικής τους νομοθεσίας να υποχρεώνουν τις αναθέτουσες αρχές να θεωρούν ως υποχρεωτικό έναν ή περισσότερους λόγους από αυτούς που εξαντλητικά αναφέρονται στην παρ. 4 του άρθρου 57 της οδηγίας ως δυνητικοί, χωρίς να περιορίζουν ή να απαγορεύουν στις αναθέτουσες αρχές την χρήση του καταλόγου των δυνητικών λόγων αποκλεισμού. Στην περίπτωση δε που ο εθνικός νομοθέτης επιλέξει να εισαγάγει τους λόγους

τεχνική και επαγγελματική ικανότητα», σελ. 2, διαθέσιμο σε: https://www.eaadhsy.gr/images/docs/20160304_1111-Katey8ynthria-Odhgia-13.pdf, (τελευταία πρόσβαση 18.9.2020).

⁶¹¹ Βλ. Ράϊκος Δ./Βλάχου Ευ./Σαββίδη Ευ., «Δημόσιες Συμβάσεις Ν. 4412/2016...», ό. π. σελ. 659.

⁶¹² Βλ. άρθρο 57 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ.

⁶¹³ Βλ. αιτιολογική σκέψη 100 της οδηγίας, όπου ρητά αναφέρεται ότι «οι δημόσιες συμβάσεις δεν θα πρέπει να ανατίθενται σε οικονομικούς φορείς που έχουν συμμετάσχει σε εγκληματική οργάνωση ή που έχουν κριθεί ένοχοι για δωροδοκία, για απάτη εις βάρος των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης, για τρομοκρατικά εγκλήματα, για νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες ή για χρηματοδότηση της τρομοκρατίας».

⁶¹⁴ Βλ. Κουλουμπίνη Ευ., κ. λ., «Δημόσιες Συμβάσεις Ν. 4412/2016...», Εισηγητής Β. Γκέρτσος, ό. π. σελ. 244.

αυτούς ως δυνητικούς στη έννομη τάξη, η ευχέρεια χρησιμοποίησης τους μετακυλιέται στις αναθέτουσες αρχές. Περαιτέρω οι αναθέτουσες αρχές για να επικαλεστούν κάποιον από τους δυνητικούς λόγους προκειμένου να αποκλείσουν οικονομικό φορέα από διαδικασία ανάθεσης θα πρέπει να τον έχουν προηγουμένως ρητώς ορίσει ως υποχρεωτικό λόγο αποκλεισμού στην οικεία προκήρυξη, προς αποφυγή της παράβασης των αρχών της διαφάνειας, της ίσης μεταχείρισης των διαγωνιζομένων και του υγιούς και αποτελεσματικού ανταγωνισμού. Εξάλλου η μη αναγραφή του λόγου αποκλεισμού στην προκήρυξη θα καθιστούσε πρακτικά αδύνατη την άσκηση των δικαιωμάτων του υποψήφιου προκειμένου να αποδείξει την αξιοπιστία του⁶¹⁵, η οποία επιβάλλεται από την τήρηση των αρχών της αναλογικότητας και της ίσης μεταχείρισης⁶¹⁶.

Ο κατάλογος των λόγων αποκλεισμού στην Οδηγία 2014/24/ΕΕ σύμφωνα με την πάγια νομολογία του ΔΕΕ⁶¹⁷ είναι περιοριστικός, με την έννοια ότι το ζήτημα αυτό ρυθμίζεται κατά τρόπο εξαντλητικό για λόγους που σχετίζονται με την επαγγελματική ιδιότητα των οικονομικών φορέων και κατά συνέπεια δεν μπορούν οι αναθέτουσες αρχές να προσθέτουν και άλλους λόγους αποκλεισμού στηριζόμενους σε κριτήρια σχετικά με την επαγγελματική ιδιότητα. Ωστόσο τα κράτη μέλη έχουν της ευχέρεια να διατηρούν σε ισχύ ή να θεσπίζουν επιπλέον των λόγων αποκλεισμού ουσιαστικούς κανόνες με σκοπό να διασφαλίζουν στο τομέα των δημοσίων συμβάσεων «*την αρχή της ίσης μεταχείρισης όλων των συμμετεχόντων οικονομικών φορέων και την αρχή της διαφάνειας, οι οποίες αποτελούν τη βάση των κοινοτικών οδηγιών των σχετικών με τις διαδικασίες σύναψης των δημοσίων συμβάσεων, υπό την προϋπόθεση ότι τα μέτρα αυτά είναι σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας*»⁶¹⁸.

5.2.2. Η ενσωμάτωση των λόγων αποκλεισμού στην ελληνική νομοθεσία

Στην ελληνική έννομη τάξη οι λόγοι αποκλεισμού των οικονομικών φορέων στις δημόσιες συμβάσεις ρυθμίζονται στις διατάξεις των άρθρων 73 και 74 του Ν.

⁶¹⁵ Βλ. άρθρο 57 παρ. 6 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ.

⁶¹⁶ Βλ. Κουλουμπίνη Ευ., κ. λ., «Δημόσιες Συμβάσεις Ν. 4412/2016...», Εισηγητής Β. Γκέρτσος, ό. π. σελ. 244-246.

⁶¹⁷ ΔΕΕ «υπόθεση “Μηχανική”, απόφαση της 16.12.2008», C-213/07, ECLI:EU:C:2010:431, σκ. 44-48.

⁶¹⁸ Βλ. ΕΑΑΔΗΣΥ, Κατευθυντήρια Οδηγία 20/2017, «Λόγοι αποκλεισμού από τη συμμετοχή στις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων» (ΑΔΑ: ΩΡΞ3ΟΞΤΒ-9Ρ5), κεφ. ΙΙΙ, σελ. 39-40. Διαθέσιμο <https://diavgeia.gov.gr/doc/%CE%A9%CE%A1%CE%9E3%CE%9F%CE%9E%CE%A4%CE%92-9%CE%A15?inline=true>, (τελευταία πρόσβαση 21.9.2020).

4412/2016, οι οποίες ενσωματώνουν τις διατάξεις του άρθρου 57 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ.

Οι υποχρεωτικοί λόγοι αποκλεισμού ορίζονται στην παρ. 1 του άρθρου 73 του Ν. 4412/2016 και αναφέρονται στην προσωπική κατάσταση του προσφέροντα με στόχο να αποκλείονται οι οικονομικοί φορείς σε βάρος των οποίων έχει εκδοθεί αμετάκλητη καταδικαστική απόφαση⁶¹⁹ για τα ακόλουθα αδικήματα: α) συμμετοχή σε εγκληματική οργάνωση, β) δωροδοκία, γ) απάτη σε βάρος των οικονομικών συμφερόντων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, δ) τρομοκρατικά εγκλήματα ή εγκλήματα συνδεδεμένα με τρομοκρατικές δραστηριότητες, ε) νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες ή χρηματοδότηση της τρομοκρατίας, στ) παιδική εργασία και άλλες μορφές εμπορίας ανθρώπων. Οι συγκεκριμένοι λόγοι πηγάζουν από τη γενικότερη πολιτική της ΕΕ κατά της διαφθοράς και του εγκλήματος προκειμένου να αποτραπούν οι οικονομικοί φορείς από την διάπραξη τέτοιων αδικημάτων, τόσο σαν αντισυμβαλλόμενοι σε δημόσιες συμβάσεις όσο και στη γενικότερη δραστηριότητά τους. Περαιτέρω προκειμένου να αποδειχθεί ότι «ο οικονομικός φορέας δεν emπίπτει σε κάποια από τις παραπάνω περιπτώσεις οι αναθέτουσες αρχές πρέπει να το επαληθεύσουν», όπως προβλέπεται στα άρθρα 79-81 του Ν. 4412/2016, είτε με άλλο τρόπο γνωστό στην αναθέτουσα αρχή⁶²⁰.

Οι παραπάνω λόγοι αποκλεισμού αφορούν και τα νομικά πρόσωπα που συμμετέχουν σε διαδικασία σύναψης δημοσίων συμβάσεων και δεδομένου ότι τα νομικά πρόσωπα δεν υπέχουν ποινική ευθύνη, η υποχρέωση απόδειξης της μη ύπαρξης καταδίκης για τα ανωτέρω αδικήματα αφορά προσωπικά τα φυσικά πρόσωπα που έχουν την εξουσία διαχείρισης, εκπροσώπησης και ελέγχου των νομικών αυτών προσώπων⁶²¹.

Με τις διατάξεις της παρ. 2 του άρθρου 73 του Ν. 4412/2016 εισάγονται επιπλέον λόγοι αποκλεισμού που αφορούν τόσο στην *αθέτηση των υποχρεώσεων του οικονομικού φορέα όσον αφορά την καταβολή φόρων ή εισφορών κοινωνικής*

⁶¹⁹ Βλ. Χρ. Μουκίου, ό. π., σελ. 200, όπου αναφέρεται ότι «η οδηγία δεν αποσαφηνίζει αν η καταδικαστική απόφαση πρέπει να έχει εκδοθεί από δικαιοδοτικό όργανο εντός ή εκτός ΕΕ. Όσον αφορά τρίτα κράτη εφαρμοστέα είναι η Σύμβαση του ΟΟΣΑ κατά της Διαφθοράς. Ορισμένα κράτη μέλη δεν δέχονται δικαστικές αποφάσεις από κράτη εκτός ΕΕ, ενώ η Γερμανία, η Αυστρία και το Η.Β. προβαίνουν σε αποκλεισμό υποψηφίων ακόμη και όταν η καταδικαστική απόφαση έχει εκδοθεί από δικαιοδοτικό όργανο εκτός ΕΕ».

⁶²⁰ Βλ. Χρ. Μουκίου, ό. π., σελ. 199, όπου αναφέρεται ότι «η αναθέτουσα αρχή μπορεί να αποδεικνύει την ύπαρξη αμετάκλητης απόφασης, χωρίς να τηρεί συγκεκριμένη διαδικασία, ασκώντας «οιονεί ανακριτικές» εξουσίες αναζήτησής της».

⁶²¹ Βλ. Κουλουμπίνη Ευ., κ. λ., «Δημόσιες Συμβάσεις Ν. 4412/2016...», Εισηγ. Β. Γκέρτσος, ό. π. σελ. 253.

ασφάλισης, όσο και σε παραβάσεις εργατικής νομοθεσίας⁶²² με υποχρεωτική εφαρμογή από τις αναθέτουσες αρχές.

Σύμφωνα με το άρθρο 73 παρ. 3 του Ν. 4412/2016 προβλέπεται «η δυνατότητα αποφυγής του αποκλεισμού, όταν ο οικονομικός φορέας εκπληρώσει τις υποχρεώσεις του είτε καταβάλλοντας τους φόρους ή τις εισφορές κοινωνικής ασφάλισης που οφείλει, είτε προβεί σε δεσμευτικό διακανονισμό για την καταβολή τους, καθώς επίσης και όταν οφείλει μικρά ποσά, οπότε ο αποκλεισμός θα ήταν σαφώς δυσανάλογος. Σημειωτέο ότι η αναθέτουσα αρχή μπορεί να προβλέπει στα έγγραφα της σύμβασης παρέκκλιση από τον υποχρεωτικό αποκλεισμό κατ' εξαίρεση, για επιτακτικούς λόγους δημοσίου συμφέροντος, όπως δημόσιας υγείας ή προστασίας του περιβάλλοντος»⁶²³. Η παρέκκλιση αυτή πρέπει να ερμηνεύεται υπό το φως της αρχής της αναλογικότητας, δηλαδή πρέπει να είναι κατάλληλη, αναγκαία και ανάλογη με τον επιδιωκόμενο σκοπό και να μην χρησιμοποιείται με τρόπο αντίθετο με την υποχρέωση τήρησης της αρχής της ίσης μεταχείρισης των διαγωνιζόμενων⁶²⁴.

Με τη διάταξη του άρθρου 73 παρ. 4 του Ν. 4412/2016 εισάγονται μια σειρά δυνητικών (προαιρετικών) λόγων αποκλεισμού. Οι αναθέτουσες αρχές έχουν τη δυνατότητα να συμπεριλάβουν στα έγγραφα της σύμβασης έναν, περισσότερους, όλους ή, ενδεχομένως, και κανέναν από τους δυνητικούς λόγους αποκλεισμού.

Στην περίπτωση που η αναθέτουσα αρχή συμπεριλάβει στα έγγραφα της σύμβασης κάποιον από τους δυνητικούς λόγους είναι υποχρεωμένη να εξετάσει την συνδρομή ή μη των προϋποθέσεων του στο πρόσωπο του οικονομικού φορέα προσδίδοντας ιδιαίτερη προσοχή στην τήρηση της αρχής της αναλογικότητας⁶²⁵.

Οι λόγοι αποκλεισμού που η αναθέτουσα αρχή μπορεί να ορίσει στα έγγραφα της σύμβασης συνίστανται στις εξής περιπτώσεις:

α) «εάν η αναθέτουσα αρχή μπορεί να αποδείξει με κατάλληλα μέσα αθέτηση από τους οικονομικούς φορείς των υποχρεώσεων του άρθρου 18 παρ. 2 του Ν. 4412/2016»,

⁶²² Με την παρ. Α1 του άρθρου 37 του Ν. 4488/2017 προστέθηκε ως υποχρεωτικός λόγος αποκλεισμού, η παράβαση της εργατικής νομοθεσίας, η οποία προκύπτει από την επιβολή κυρώσεων (προστίμων) από το Σ.ΕΠ.Ε. για παραβάσεις «υψηλής» ή «πολύ υψηλής» σοβαρότητας ή για «αδήλωτη εργασία» σε βάρος του οικονομικού φορέα.

⁶²³ Βλ. άρθρο 73 παρ. 3 του Ν. 4412/2016.

⁶²⁴ Βλ. Κουλουμπίνη Ευ., κ. λ., «Δημόσιες Συμβάσεις Ν. 4412/2016...», Εισηγ. Β. Γκέρτσος, ό. π. σελ. 259.

⁶²⁵ Βλ. αιτιολογική σκέψη 101 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ, σύμφωνα με την οποία «μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις μπορούν ελάχιστονες παρατυπίες να οδηγήσουν στον αποκλεισμό οικονομικού φορέα. Όταν, ωστόσο, συρρέουν επαναλαμβανόμενες περιπτώσεις ελασσόνων παρατυπιών, μπορεί να γεννηθούν αμφιβολίες ως προς την αξιοπιστία οικονομικού φορέα, οι οποίες μπορούν ενδεχομένως να δικαιολογούν τον αποκλεισμό του».

που αφορούν στις διατάξεις της περιβαλλοντικής, κοινωνικοασφαλιστικής και εργατικής νομοθεσίας κατά την εκτέλεση δημοσίων συμβάσεων.

β) «η αναθέτουσα αρχή μπορεί να αποκλείει έναν οικονομικό φορέα» εάν τελεί υπό πτώχευση ή έχει υπαχθεί σε διαδικασία εξυγίανσης ή ειδικής εκκαθάρισης ή τελεί υπό αναγκαστική διαχείριση από εκκαθαριστή ή από το δικαστήριο ή έχει υπαχθεί σε διαδικασία πτωχευτικού συμβιβασμού ή έχει αναστείλει τις επιχειρηματικές του δραστηριότητες ή εάν βρίσκεται σε οποιαδήποτε ανάλογη κατάσταση προκύπτουσα από παρόμοια διαδικασία, προβλεπόμενη σε εθνικές διατάξεις νόμου.

Και σε αυτή την περίπτωση η αναθέτουσα αρχή έχει την δυνατότητα να παρεκκλίνει από τον αποκλεισμό του οικονομικού φορέα που βρίσκεται σε μια από τις παραπάνω καταστάσεις, εφόσον έχει αποδείξει ότι ο εν λόγω φορέας είναι σε θέση να εκτελέσει την σύμβαση, ο οποίος είναι υποχρεωμένος να παρέχει όλες τις πληροφορίες με την προσφορά του στο ΕΕΕΣ ή στο ΤΕΥΔ, προκειμένου να εξετασθούν και να εκτιμηθούν από την αναθέτουσα αρχή⁶²⁶.

γ) «εάν η αναθέτουσα αρχή διαθέτει επαρκώς εύλογες ενδείξεις που οδηγούν στο συμπέρασμα ότι ο οικονομικός φορέας συνήψε συμφωνία με άλλους οικονομικούς φορείς με στόχο τη στρέβλωση του ανταγωνισμού».

Πρόκειται για ένα νέο δυνητικό λόγο αποκλεισμού του οικονομικού φορέα που έχει εμπλακεί σε καταστάσεις που μπορεί να επιφέρουν στρέβλωση του ανταγωνισμού, όπως είναι η συμπαιγνιακή συμπεριφορά μαζί με άλλους οικονομικούς φορείς. Για την απόδειξη αυτής της συμπεριφοράς απαιτείται η ύπαρξη αξιόπιστων στοιχείων εκ μέρους της αναθέτουσας αρχής, όχι όμως σε επίπεδο κατώτερο της πλήρους απόδειξης των πραγματικών περιστατικών δεδομένης της δυσκολίας του εντοπισμού αυτών των άτυπων συμφωνιών.

Όσον αφορά στην έννοια της «συμπαιγνίας» στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων, αυτή υφίσταται όταν οι επιχειρήσεις συμφωνούν να δράσουν από κοινού στην αγορά αντί να ανταγωνίζονται η μια την άλλη (σύμπραξη-καρτέλ), με σκοπό την παρακώληση των προσπαθειών της εκάστοτε αναθέτουσας αρχής να προμηθεύεται προϊόντα και υπηρεσίες στη χαμηλότερη τιμή⁶²⁷.

⁶²⁶ Βλ. Κατευθυντήρια Οδηγία 20/2017 της ΕΑΑΔΗΣΥ, ό. π., σελ. 11.

⁶²⁷ Βλ. «Τον Οδηγό για Αναθέτουσες Αρχές της Επιτροπής Ανταγωνισμού «Ανίχνευση και πρόληψη συμπαιγνιακών πρακτικών σε διαγωνισμούς προμηθειών», 2014, διαθέσιμο στο <https://www.epant.gr/Pages/Publications>, σελ. 7, (τελευταία πρόσβαση 21.9.2020), όπου αναφέρονται «ως βασικές μορφές συμπαιγνιακής συμπεριφοράς οι εξής: α) η χειραγώγηση προσφορών ή η υποβολή προσυμφωνημένων προσφορών, β) η κατανομή αγορών/πελατών, γ) ο καθορισμός τιμών και δ) ο περιορισμός των προσφερόμενων ποσοτήτων».

δ) «εάν μια κατάσταση σύγκρουσης συμφερόντων δεν μπορεί να θεραπευθεί αποτελεσματικά με άλλα, λιγότερο παρεμβατικά μέσα».

ε) «εάν μια κατάσταση στρέβλωσης του ανταγωνισμού από την πρότερη συμμετοχή των οικονομικών φορέων κατά την προετοιμασία της διαδικασίας σύναψης σύμβασης δεν μπορεί να θεραπευθεί αποτελεσματικά με άλλα, λιγότερο παρεμβατικά μέσα».

στ) «εάν ο οικονομικός φορέας έχει επιδείξει σοβαρή ή επαναλαμβανόμενη πλημμέλεια κατά την εκτέλεση προηγούμενης δημόσιας σύμβασης, με αποτέλεσμα πρόωρη καταγγελία, αποζημιώσεις ή άλλες παρόμοιες κυρώσεις»⁶²⁸.

ζ) «εάν ο οικονομικός φορέας έχει κριθεί ένοχος ψευδών δηλώσεων κατά την παροχή των πληροφοριών που απαιτούνται από την αναθέτουσα αρχή για την εξακρίβωση της απουσίας συνδρομής λόγων αποκλεισμού ή την πλήρωση των κριτηρίων επιλογής ή απόκρυψη των πληροφοριών αυτών ή μη δυνατότητα προσκόμισης των δηλωθέντων δικαιολογητικών».

Ο λόγος αυτός που αφορά τόσο σε ψευδείς δηλώσεις, όσο και στην απόκρυψη κρίσιμων πληροφοριών έχει ως στόχο να αποθαρρύνει τους οικονομικούς φορείς από το να παρέχουν παραπλανητικές ή ανακριβείς ή αναληθείς πληροφορίες σχετικά με τις προϋποθέσεις και απαιτήσεις συμμετοχής τους στη διαδικασία σύναψης δημόσιας σύμβασης. Κατά μείζονα δε λόγο σήμερα με την υποχρεωτική χρήση τυποποιημένων εντύπων (υπεύθυνες δηλώσεις) για τις αναθέτουσες αρχές⁶²⁹ (του Ε.Ε.Ε.Σ. για τις συμβάσεις άνω των ορίων και του Τ.Ε.Υ.Δ. για τις συμβάσεις κάτω των ορίων), κρίνεται ιδιαίτερος σημαντική η διασφάλιση της ακρίβειας των πληροφοριών που οι οικονομικοί φορείς περιλαμβάνουν σε αυτά.

η) «εάν ο οικονομικός φορέας επιχειρεί να επηρεάσει με αθέμιτο τρόπο τη διαδικασία λήψης αποφάσεων της αναθέτουσας αρχής, να αποκτήσει εμπιστευτικές πληροφορίες που ενδέχεται να του αποφέρουν αθέμιτο πλεονέκτημα στη διαδικασία σύναψης σύμβασης ή να παράσχει εξ' αμελείας παραπλανητικές πληροφορίες που ενδέχεται να επηρεάσουν ουσιωδώς τις αποφάσεις της αναθέτουσας αρχής που αφορούν τον αποκλεισμό, την επιλογή ή την ανάθεση της σύμβασης».

⁶²⁸ Σύμφωνα με την αιτιολογική σκέψη 101 της οδηγίας «οι αναθέτοντες φορείς θα πρέπει, μεταξύ άλλων να μπορούν να αποκλείσουν υποψηφίους, των οποίων οι επιδόσεις σε παλαιότερες δημόσιες συμβάσεις παρουσίασαν σοβαρές αδυναμίες σε βασικές απαιτήσεις, όπως η αδυναμία εκτέλεσης, παροχής ή εκτέλεσης, σημαντικές ελλείψεις στο παρασχεθέν προϊόν ή υπηρεσία με αποτέλεσμα να μην μπορεί να χρησιμοποιηθεί για το σκοπό για τον οποίο προοριζόταν, ή ανάρμοστη διαγωγή που δημιουργεί σοβαρές αμφιβολίες για την αξιοπιστία του οικονομικού φορέα».

⁶²⁹ Βλ. άρθρο 79 του Ν. 4412/2016.

Ο λόγος αυτός αποκλεισμού έχει το έρεισμά του στην τήρηση της αρχής της διαφάνειας και της ίσης μεταχείρισης των υποψηφίων και αναφέρεται σε μορφή ήπιας διαφθοράς⁶³⁰, εφόσον δεν αφορά τετελεσμένη κατάσταση αλλά απόπειρα επιρροής με αθέμιτο τρόπο της απόφασης της αναθέτουσας αρχής.

Αποτελεί ειδικότερη μορφή σοβαρού επαγγελματικού παραπτώματος καθώς αναφέρεται στην έλλειψη ακεραιότητας του οικονομικού φορέα. Όσον αφορά τις επιμέρους καταστάσεις που ενδέχεται να επηρεάσουν ουσιωδώς τις αποφάσεις της αναθέτουσας αρχής μπορούμε να αναφέρουμε ως παράδειγμα την απόπειρα δωροδοκίας των υπαλλήλων που διενεργούν τον διαγωνισμό ή την προσπάθεια απόκτησης πληροφοριών των τεχνικών και οικονομικών δεδομένων άλλης προσφοράς πριν την κατάθεση της δικής του προσφοράς ή τέλος όταν ο οικονομικός φορέας χρησιμοποιεί ΕΕΕΣ, το οποίο έχει ήδη χρησιμοποιηθεί σε άλλο διαγωνισμό εξ' αμελείας του μπορεί να δηλώσει παραπλανητικές πληροφορίες που εν τω μεταξύ έχουν μεταβληθεί⁶³¹.

θ) *«εάν η αναθέτουσα αρχή μπορεί να αποδείξει, με κατάλληλα μέσα ότι ο οικονομικός φορέας έχει διαπράξει σοβαρό επαγγελματικό παράπτωμα, το οποίο θέτει εν αμφιβόλω την ακεραιότητά του».*

Σύμφωνα με την νομολογία του ΔΕΕ⁶³² ή έννοια του επαγγελματικού παραπτώματος καλύπτει κάθε παραπτωματική συμπεριφορά που έχει αντίκτυπο στην επαγγελματική του αξιοπιστία του συγκεκριμένου οικονομικού φορέα και όχι μόνο τις παραβάσεις των υπό στενή έννοια κανόνων δεοντολογίας του επαγγέλματος στον οποίο ανήκει ο εν λόγω φορέας⁶³³

5.3. Η Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων (Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ.)

Η ανάπτυξη των αρχών της χρηστής διακυβέρνησης οριοθετείται ρητά στις νέες οδηγίες με στόχο *«την ενίσχυση της διαφάνειας και της συμμετοχής, την ορθή διαχείριση του συστήματος των δημοσίων συμβάσεων και την ακεραιότητα κατά τον προγραμματισμό, την ανάθεση και την εκτέλεσή τους».*

⁶³⁰ Βλ. Χρ. Μουκίου, ό. π., σελ. 209.

⁶³¹ Βλ. Κουλουμπίνη Ευ., κ. λ., «Δημόσιες Συμβάσεις Ν. 4412/2016...», Εισηγ. Β. Γκέρτσος, ό. π. σελ. 272.

⁶³² ΔΕΕ «υπόθεση Forposta της 13.12.2012», C-465/11, ECLI:EU:2012:801.

⁶³³ Βλ. Κουλουμπίνη Ευ., κ. λ., «Δημόσιες Συμβάσεις Ν. 4412/2016...», Εισηγ. Β. Γκέρτσος, ό. π. σελ. 273.

Όπως ρητά αναφέρεται στην κατευθυντήρια Οδηγία της ΕΑΑΔΗΣΥ 9/2015 «η χρηστή διακυβέρνηση χαρακτηρίζεται, μεταξύ άλλων, από τη διασφάλιση του κράτους δικαίου, τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας και της λογοδοσίας του δημόσιου τομέα, καθώς και την αντιμετώπιση της διαφθοράς. Αυτά τα χαρακτηριστικά αποτελούν απαραίτητα στοιχεία ενός πλαισίου εντός του οποίου οι οικονομίες μπορούν να ευημερήσουν»⁶³⁴. Δεδομένης της οικονομικής τους σημασίας οι δημόσιες συμβάσεις πρέπει να εξυπηρετούν το στόχο της ΕΕ για την ανάπτυξη και να συμβάλουν στην στρατηγική για βιώσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη.

Οι νέες οδηγίες για την σύναψη των δημοσίων συμβάσεων ενισχύουν τον σκοπό της καταπολέμησης της διαφθοράς και συγκεκριμένα στα άρθρα 83-86 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ προβλέπεται «η ύπαρξη σε κάθε κράτος μέλος μιας δομής η οποία θα έχει τη μέριμνα για την εκτέλεση και παρακολούθηση της εφαρμογής των κανόνων περί δημοσίων συμβάσεων έχοντας την υποχρέωση να υποβάλει έκθεση παρακολούθησης στην Επιτροπή ανά τριετία. Η έκθεση αυτή θα περιλαμβάνει μεταξύ άλλων, στοιχεία που αφορούν στην πρόληψη, τον εντοπισμό και τη δέουσα αναφορά περιπτώσεων απάτης, διαφθοράς, σύγκρουσης συμφερόντων και άλλων ανάλογων σοβαρών παρατυπιών στον τομέα των συμβάσεων»⁶³⁵.

Στη χώρα μας με σκοπό να αντιμετωπιστούν αποτελεσματικά τα χρόνια προβλήματα και τα μεγάλα, πολιτικά και οικονομικά, σκάνδαλα που προκύπτουν στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων θεσπίστηκε η «Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων (Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ)» με την ψήφιση του Ν. 4013/2011, προκειμένου να διασφαλιστεί η εφαρμογή των αρχών του υγιούς ανταγωνισμού και της χρηστής (καλής) διακυβέρνησης.

Ο Έλληνας νομοθέτης επέλεξε την σύσταση ενός κεντρικού φορέα με την μορφή ανεξάρτητης αρχής νομοθετικά κατοχυρωμένης στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, ως το βέλτιστο εργαλείο που εξυπηρετεί τις ανάγκες απλοποίησης και εξορθολογισμού του υπάρχοντος δαιδαλώδους νομοθετικού πλαισίου και την βελτίωση της διοικητικής και οργανωτικής δομής του συστήματος. Η ΕΑΑΔΗΣΥ καθιερώθηκε ως κεντρικό σημείο επικοινωνίας με τα αρμόδια θεσμικά ευρωπαϊκά και

⁶³⁴ Βλ. «ΕΑΑΔΗΣΥ Κατευθυντήρια Οδηγία 9/2015, Καταπολέμηση της διαφθοράς κατά τη διεξαγωγή δημοσίων διαγωνισμών», παρ. 37, σελ. 11, διαθέσιμο σε: <http://w3.digitalplan.gr/resource-api/dipla/contentObject/KATAPOLEMISH-DIAFTHORAS-DHM-SYMBASEIS -EADHSSY-062015/content> (τελευταία πρόσβαση 21.9.2020).

⁶³⁵ Βλ. αιτιολογικές σκέψεις 121, 122, 162, 127 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ.

διεθνή όργανα ανταποκρινόμενα στις διεθνείς δεσμεύσεις της χώρας στο πλαίσιο της συμμετοχής της στην ΕΕ και στον ΠΟΕ⁶³⁶.

Η αποστολή της ΕΑΑΔΗΣΥ ως κεντρικού φορέα σύμφωνα με τις διατάξεις του ν. 4013/2011 είναι:

- *«Η διασφάλιση ενός διαφανούς, αποτελεσματικού και συνεκτικού συστήματος δημοσίων συμβάσεων σύμφωνα με τις αρχές του πρωτογενούς και παράγωγου ενωσιακού δικαίου.*
- *Η εμπέδωση της διαφάνειας και η συμβολή στην ορθότερη λειτουργία του ανταγωνισμού, καθώς και στη χρηστή διαχείριση και παρακολούθηση της εύρυθμης εκτέλεσης του προϋπολογισμού ως προς το σκέλος των δαπανών που αφορούν τις δημόσιες συμβάσεις, μέσω ενός ολοκληρωμένου πληροφοριακού συστήματος όπου θα τηρούνται όλα τα σχετικά δεδομένα.*
- *Η ανάπτυξη και προώθηση της εθνικής στρατηγικής και πολιτικής στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, η βελτίωση και ενοποίηση του συναφούς νομικού πλαισίου, ο συντονισμός και εξορθολογισμός της πρακτικής των αναθετουσών αρχών, καθώς και ο έλεγχος και παρακολούθηση της τήρησης του δικαίου των δημοσίων συμβάσεων από όλα τα δημόσια όργανα και όλες τις αναθέτουσες αρχές»⁶³⁷.*

Στο πλαίσιο του νομοθετικού πλαισίου λειτουργίας της ΕΑΑΔΗΣΥ⁶³⁸ βασικές επιδιώξεις αποτελούν η διασφάλιση της λειτουργικής και οργανωτικής της ανεξαρτησίας καθώς και διοικητικής και οικονομικής της αυτοτέλειας. Επίσης ορίζεται ότι «δεν υπόκειται σε έλεγχο ή εποπτεία από κυβερνητικά όργανα ή άλλη ανεξάρτητη ή διοικητική αρχή. Υπόκειται δε σε έλεγχο της Βουλής των Ελλήνων»⁶³⁹.

⁶³⁶ Βλ. αιτιολογική έκθεση του Ν. 4013/2011, σελ. 1-2, διαθέσιμο σε <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/s-dimosym-eis.pdf>, (τελευταία πρόσβαση 21.9.2020).

⁶³⁷ Βλ. Ράϊκος Δ., *Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων*, 2017, σπ. π., σελ. 544.

⁶³⁸ Βλ. Άρθρο 1 του ιδρυτικού νόμου της ΕΑΑΔΗΣΥ 4013/2011 (ΦΕΚ Α' 204/15.09.2011), «Οργανισμός και Κανονισμός Λειτουργίας της Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΑΑΔΗΣΥ)» άρθρο 53 Ν. 4605/2019 (ΦΕΚ Α' 52/01.04.2019), και «Κανονισμός Οικονομικής Διαχείρισης Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΑΑΔΗΣΥ)» ΠΔ 43/2013 (ΦΕΚ Α' 80/05.04.2013).

⁶³⁹ Σύμφωνα με το άρθρο 138^Α του Κανονισμού της Βουλής.

Οι βασικές «αρμοδιότητες της Αρχής, όπως προβλέπονται στον ιδρυτικό της νόμο είναι ένα ευρύ φάσμα γνωμοδοτικών, συντονιστικών, εποπτικών και ελεγκτικών δράσεων» ως εξής⁶⁴⁰:

Γνωμοδοτικές αρμοδιότητες

Στις γνωμοδοτικές αρμοδιότητες περιλαμβάνονται:

- α) η γνωμοδότηση για τη συμβατότητα με το ενωσιακό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων κάθε διάταξης σχεδίου νόμου ή κανονιστικής πράξης,
- β) η παροχή σύμφωνης γνώμης επί αιτημάτων αναθετουσών αρχών και φορέων περί προσφυγής στη διαδικασία της διαπραγμάτευσης.

Συντονιστικές αρμοδιότητες

Στις συντονιστικές και συμβουλευτικές αρμοδιότητες περιλαμβάνονται:

- α) Η προαγωγή της εθνικής στρατηγικής στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων,
- β) Η μέριμνα για την τήρηση των κανόνων και των αρχών της ενωσιακής και εθνικής νομοθεσίας και η παρακολούθηση της εφαρμογής του συστήματος των δημοσίων συμβάσεων σε άμεση συσχέτιση με τις εθνικές, ευρωπαϊκές και διεθνείς εξελίξεις του τομέα των δημοσίων συμβάσεων,
- γ) Η αξιολόγηση του συστήματος των δημοσίων συμβάσεων και η υποβολή προτάσεων για την υποβολή συστημικών προβλημάτων,
- δ) Η ενίσχυση της διοικητικής ικανότητας των αναθετουσών αρχών και αναθετότων φορέων,
- ε) Η συνδρομή στην εκπαίδευση του προσωπικού των αναθετουσών αρχών και αναθετότων φορέων, σε στενή συνεργασία με το Ινστιτούτο Επιμόρφωσης του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης και
- στ) Η συνεργασία, εν γένει, με τις αναθέτουσες αρχές και τους αναθέτοντες φορείς σε θέματα προγραμματισμού και βέλτιστων πρακτικών για τον ορθό σχεδιασμό, προκήρυξη, ανάθεση και εκτέλεση των δημοσίων συμβάσεων.

Περιλαμβάνονται επίσης στις εν λόγω αρμοδιότητες της Αρχής και αυτές που προβλέπονται στο Βιβλίο ΙΙΙ του Ν. 4412/2016 «Διακυβέρνηση» ως εξής:

⁶⁴⁰ Βλ. ΕΑΑΔΗΣΥ «Ετήσια Έκθεση Πεπραγμένων 2017», σελ. 17-19, διαθέσιμο σε https://www.eaadhsy.gr/images/docs/2017_Ekthesi_Pepragmenon_EAADHSY.pdf, (τελευταία πρόσβαση 21.9.2020).

- α) Η διαδικασία παρακολούθησης της εφαρμογής των κανόνων περί δημοσίων συμβάσεων,
- β) Η αποστολή σχετικής έκθεσης παρακολούθησης, ανά τριετία, στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή, στην οποία περιλαμβάνονται πληροφορίες σχετικά με τις συχνότερες αιτίες πλημμελούς εφαρμογής ή έλλειψης ασφάλειας δικαίου, περιλαμβανομένων ενδεχόμενων προβλημάτων στην εφαρμογή των κανόνων, το επίπεδο της συμμετοχής μικρομεσαίων επιχειρήσεων (ΜΜΕ) στις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων, καθώς και την πρόληψη, τον εντοπισμό και τη δέουσα αναφορά περιπτώσεων απάτης, διαφθοράς, σύγκρουσης συμφερόντων και άλλων ανάλογων σοβαρών παρατυπιών στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων.
- γ) Η ενημέρωση και καθοδήγηση, διά γενικών οδηγιών, σχετικά με την ερμηνεία και την εφαρμογή της νομοθεσίας της Ε.Ε. στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, προς υποβοήθηση των αναθετουσών αρχών, των αναθετόντων φορέων και των οικονομικών φορέων,
- δ) Η μέριμνα, σε συνεργασία με τις Εθνικές Κεντρικές Αρχές Αγορών και την Εθνική Αρχή Συντονισμού, για την υποστήριξη των αναθετουσών αρχών και αναθετόντων φορέων στον σχεδιασμό και τη διεξαγωγή των διαδικασιών ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων και συγχρηματοδοτούμενων δημοσίων συμβάσεων αντιστοίχως,
- ε) Η υποβολή στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή εθνικών στοιχείων εκθέσεων και στατιστικών, ιδίως σε σχέση με δημόσιες συμβάσεις που θα ενέπιπταν στο πεδίο εφαρμογής της ενωσιακής νομοθεσίας, εάν η αξία τους υπερέβαινε το κατώτατο όριο που προβλέπεται στα άρθρα 5 και 235 του ν. 4412/2016 και
- στ) Η μέριμνα για την ανταλλαγή πληροφοριών με τις αρμόδιες αρχές όλων των κρατών μελών.

Εποπτικές και ελεγκτικές αρμοδιότητες

Στις αρμοδιότητες αυτές, περιλαμβάνονται:

- α) η άσκηση δειγματοληπτικών ελέγχων σε εν εξελίξει διαδικασίες προκήρυξης, ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων,
- β) η παρακολούθηση και αξιολόγηση της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας των δράσεων των αναθετουσών αρχών και φορέων,
- γ) η εποπτεία και η αξιολόγηση των αρμόδιων ελεγκτικών διοικητικών οργάνων στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων,

δ) «τηρεί την Εθνική Βάση Δεδομένων Δημοσίων Συμβάσεων, ως κεντρικό εργαλείο του μηχανισμού παρακολούθησης και εποπτείας του τομέα των Δημοσίων Συμβάσεων».

Η Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων, η οποία είναι εξοπλισμένη με τα εχέγγυα της λειτουργικής ανεξαρτησίας, αποτελεί έναν αξιόπιστο θεματοφύλακα των αρχών και του δικαίου των δημοσίων συμβάσεων στη χώρα μας, καθώς επίσης εγγυάται την ορθολογική αξιοποίηση των δημοσίων πόρων. Περαιτέρω «για την άσκηση των αρμοδιοτήτων της, η Αρχή συνεργάζεται με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, διεθνείς οργανισμούς, τις αρμόδιες εθνικές αρχές, καθώς και πανεπιστήμια και ερευνητικά κέντρα που δραστηριοποιούνται στον τομέα των Δημοσίων Συμβάσεων»⁶⁴¹

5.3.1 Η ανάπτυξη στρατηγικών και συντονιστικών δράσεων της ΕΑΑΔΗΣΥ

Στο πλαίσιο της νομοθετικά οριζόμενης αποστολής της η ΕΑΑΔΗΣΥ κατέθεσε στην Ελληνική Κυβέρνηση το 2016 για πρώτη φορά πρόταση Εθνικής Στρατηγικής⁶⁴² για τις δημόσιες συμβάσεις, με στόχο «τη δημιουργία ενός σύγχρονου, ολοκληρωμένου, απλοποιημένου, ευέλικτου και δίκαιου συστήματος Δημοσίων Συμβάσεων» και χρονικό ορίζοντα υλοποίησής της έως το τέλος του 2020.

Περαιτέρω η Εθνική Στρατηγική Δημοσίων Συμβάσεων 2016-2020 στοχεύει σε τέσσερις κατευθύνσεις που αναφέρονται ειδικότερα:

1. «Στη μεταρρύθμιση του νομικού πλαισίου και στη μεταφορά των Οδηγιών της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τις δημόσιες συμβάσεις στην ελληνική έννομη τάξη.
2. Στον εκσυγχρονισμό και στην απλοποίηση των διαδικασιών ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων, είτε μέσω της ανάπτυξης νέων τεχνικών για την ανάθεση δημοσίων συμβάσεων, είτε μέσω της ανάπτυξης εργαλείων ΤΠΕ.
3. Στην ευθυγράμμιση των τομεακών πολιτικών και προτεραιοτήτων του τομέα Δημοσίων Συμβάσεων με τις προτεραιότητες της Στρατηγικής Ευρώπη 2020.
4. Στην καλή διακυβέρνηση του τομέα, ήτοι την ανάπτυξη πολιτικής για (α) την καταπολέμηση της διαφθοράς, (β) την παρακολούθηση και την εποπτεία του

⁶⁴¹ Βλ. ΕΑΑΔΗΣΥ «Ετήσια Έκθεση Πεπραγμένων 2019», σελ. 1, διαθέσιμο σε https://www.eaadhsy.gr/images/docs/2019_Ekthesi_Pepragmenon_EAADHSY.pdf, (τελευταία πρόσβαση 21.9.2020).

⁶⁴² Βλ. ΕΑΑΔΗΣΥ «Πρόταση για την υιοθέτηση Εθνικής Στρατηγικής για τις Δημόσιες Συμβάσεις» 2016-2020, διαθέσιμο σε <https://www.eaadhsy.gr/index.php/category-articles-eadhsy/193-protash-gia-thn-yioethsh-e8nikhs-strathgikhs-gia-tis-dhmosies-symvaseis-2016-2020>, (τελευταία πρόσβαση 21.9.2020).

συστήματος Δημοσίων Συμβάσεων, και (γ) τον εκσυγχρονισμό των διοικητικών δομών μέσω της επαγγελματοποίησης του τομέα».

Η ΕΑΑΔΗΣΥ με σκοπό την υλοποίηση της Εθνικής Στρατηγικής ανέπτυξε Σχέδιο Δράσης που συμπεριλαμβάνει ενενήντα οκτώ (98) δράσεις και συγκεκριμένα χρονοδιαγράμματα για κάθε μία από αυτές. Οι εν λόγω δράσεις συσχετίζονται η κάθε μία με συγκεκριμένες συστάσεις του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (Ο.Ο.Σ.Α.), όπως η ακεραιότητα, η πρόσβαση, η συμμετοχή, η αποτελεσματικότητα, οι ηλεκτρονικές δημόσιες συμβάσεις και η λογοδοσία. Η υλοποίηση του Σχεδίου Δράσης παρακολουθείται, αξιολογείται, και ανασχεδιάζεται, εφόσον κριθεί απαραίτητο.

Η Αρχή είναι υποχρεωμένη να υποβάλει ετήσια έκθεση πεπραγμένων στη Βουλή των Ελλήνων, όπου αναφέρονται οι δράσεις που ανέπτυξε το συγκεκριμένο έτος⁶⁴³.

Ήδη όσον αφορά στις δράσεις του έτους 2020 κατόπιν πρωτοβουλίας της Αρχής, εκκίνησαν οι εργασίες προετοιμασίας για την κατάρτιση Νέας Εθνικής Στρατηγικής στον τομέα των Δημοσίων Συμβάσεων για την πενταετία 2021-2025, λαμβάνοντας υπόψη τις κυβερνητικές πολιτικές και προτεραιότητες, τους εθνικούς αναπτυξιακούς στόχους και το δημοσιονομικό περιβάλλον.

Η εν λόγω Πρόταση, που προέκυψε με την συνεργασία με όλα τα συναρμόδια Υπουργεία και φορείς κατόπιν διαβούλευσης, ολοκληρώθηκε έγκαιρα στο τέλος του έτους 2020, παρά τις εξαιρετικές συνθήκες που επικρατούν λόγω της πανδημίας του covid -19, και παραδόθηκε προς έγκριση στην κυβέρνηση.

Οι συγκεκριμένοι πυλώνες πάνω στους οποίους δομήθηκαν οι (96) δράσεις της Αρχής για την χρονική περίοδο 2021-2025 είναι α) το θεσμικό πλαίσιο του τομέα των δημοσίων συμβάσεων, β) ο ψηφιακός μετασχηματισμός με στόχο την πλήρη μετάβαση σε ψηφιακές δημόσιες συμβάσεις, γ) η υλοποίηση πολιτικών που εξυπηρετούν ευρύτερους στόχους μέσω των δημοσίων συμβάσεων προωθώντας τις πράσινες, τις κοινωνικές και τις καινοτόμες δημόσιες συμβάσεις και δ) η καλή διακυβέρνηση του τομέα των δημοσίων συμβάσεων⁶⁴⁴.

⁶⁴³ Βλ. ΕΑΑΔΗΣΥ «Ετήσια Έκθεση Πεπραγμένων 2019», ό. π. σελ. 11-12.

⁶⁴⁴ Βλ. ΕΑΑΔΗΣΥ «Πρόταση για την Υιοθέτηση «ΕΘΝΙΚΗΣ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗΣ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΕΡΙΟΔΟ 2021-2025», διαθέσιμο σε <https://www.eaadhsy.gr/index.php/category-articles-ethsies-ektheseis/598-protasi-gia-ti-nea-ethniki-stratigiki-dimosion-symvaseon-2021-2025>, (τελευταία πρόσβαση 28.3.2021).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΕΚΤΟ

6. Οι πρακτικές εφαρμογές της αρχής της διαφάνειας στις δημόσιες συμβάσεις

Όπως ήδη έχουμε αναφέρει η πολιτική στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων και οι μεταρρυθμιστικές αλλαγές σε ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο οδήγησε στη διαμόρφωση ενός ενιαίου νομοθετικού πλαισίου στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων στη χώρα μας, που περιλαμβάνει το νέο καθεστώς των ευρωπαϊκών οδηγιών 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ με στόχο:

- την αποτελεσματική εφαρμογή των κανόνων δικαίου και την απλοποίηση του θεσμικού πλαισίου,
- τον εκσυγχρονισμό της λειτουργίας του συστήματος των δημοσίων συμβάσεων,
- την υποστήριξη των πολιτικών της στρατηγικής «Ευρώπη 2020» και την ενίσχυση του ανταγωνισμού και της οικονομικής σύγκλισης και
- την ανάπτυξη της αρχής της καλής διακυβέρνησης.

Στο πλαίσιο της χρηστής διακυβέρνησης στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων ιδιαίτερη βαρύτητα δίδεται στην τήρηση της αρχής της διαφάνειας κατά την εφαρμογή των κανόνων των δημοσίων συμβάσεων σε όλο τον κύκλο ζωής της κάθε σύμβασης, έτσι ώστε να διασφαλίζονται ισότιμες και χωρίς διακρίσεις διαδικασίες καθώς και η αποφυγή φαινομένων διαφθοράς, απάτης και σύγκρουσης συμφερόντων.

Εγγύηση για την καταπολέμηση της διαφθοράς και της σύγκρουσης συμφερόντων αποτελεί η ποιότητα του συστήματος των δημοσίων συμβάσεων. Για το λόγο αυτό παρουσιάστηκε επιτακτική η ανάγκη ανάπτυξης ενός ολοκληρωμένου, σύγχρονου, απλού, δίκαιου και ευέλικτου συστήματος, με εννοιολογική καθαρότητα, που θα εγγυάται τη διαφάνεια, την ίση χωρίς διακρίσεις μεταχείριση και τις αρχές της αναλογικότητας και της αμοιβαίας αναγνώρισης.

Περαιτέρω η αποτελεσματικότητα του συστήματος των δημοσίων συμβάσεων εξαρτάται από την ορθολογική διαχείριση των οικονομικών πόρων ώστε να παράγονται αποτελέσματα που να ανταποκρίνονται στις ανάγκες της κοινωνίας αξιοποιώντας με το βέλτιστο και αποδοτικότερο τρόπο διαθέσιμους πόρους⁶⁴⁵.

⁶⁴⁵ Βλ. ΕΑΑΔΗΣΥ «Πρόταση για υιοθέτηση Εθνικής Στρατηγικής για τις Δημόσιες Συμβάσεις 2016-2020», ό. π, σελ. 69-70.

Η αξιοποίηση του δυναμικού των Τεχνολογιών Πληροφορικής και Επικοινωνιών (ΤΠΕ) για την βελτίωση των δημοσίων συμβάσεων σε όλη την ενιαία αγορά αποτέλεσε μέρος ενός φιλόδοξου προγράμματος ηλεκτρονικής διακυβέρνησης της Επιτροπής, το οποίο μπορεί να αλλάξει ριζικά την παροχή και τις επιδόσεις της δημόσιας διοίκησης. Ειδικότερα οι δημόσιες ηλεκτρονικές συμβάσεις μπορούν να προσφέρουν σημαντικές βελτιώσεις στην αποτελεσματικότητα των μεμονωμένων αγορών, τη γενική διαχείριση των δημοσίων συμβάσεων και την λειτουργία των αγορών για τις κυβερνητικές συμβάσεις⁶⁴⁶.

Σήμερα καθοριστικό ρόλο παίζει η χρήση των ΤΠΕ στη χρηστή διακυβέρνηση. Ειδικότερα με τη χρήση της πληροφορικής παρέχεται η δυνατότητα της ομαλής μετάβασης από την αυστηρή γραφειοκρατική οργάνωση των δημοσίων φορέων στην αποτελεσματική διοίκηση. Η αντικατάσταση των παλαιών δομών και συστημάτων της δημόσιας διοίκησης με πληροφοριακές υποδομές και συστήματα αντιμετωπίζουν φαινόμενα όπως αυτό της οργανωτικής αδράνειας και των νομικών περιορισμών, εφόσον εισάγονται παράλληλα με το νέο θεσμικό πλαίσιο στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων και σύμφωνα με τις αρχές της καλής διακυβέρνησης⁶⁴⁷.

Η μετάβαση στην υλοποίηση των συστημάτων που βασίζονται στις ΤΠΕ προϋποθέτει την απλούστευση και τον εξορθολογισμό των διαδικασιών της δημόσιας διοίκησης προκειμένου να επιτευχθούν οφέλη από την αποτελεσματική εφαρμογή των ηλεκτρονικών δημοσίων συμβάσεων.

Σύμφωνα με την «Πράσινη Βίβλο για την επέκταση της χρήσης των δημοσίων ηλεκτρονικών-συμβάσεων στην ΕΕ»⁶⁴⁸ σημαντικά είναι τα οφέλη από τη διεύρυνση της χρήσης των ηλεκτρονικών δημοσίων συμβάσεων και έγκεινται κυρίως:

- α) Στην αύξηση της προσβασιμότητας των επιχειρήσεων στις δημόσιες συμβάσεις καθώς και στην βελτίωση της διαφάνειας εφόσον η διαδικασία καθίσταται πιο ανοιχτή και βασίζεται σε καλύτερη επικοινωνία με αποτέλεσμα μεγαλύτερο άνοιγμα στο ανταγωνισμό.

⁶⁴⁶ Βλ. ΠΡΑΣΙΝΗ ΒΙΒΛΟΣ, «για την επέκταση της χρήσης των δημοσίων ηλε-συμβάσεων στην ΕΕ», COM(2010) 571 Final, σελ. 2, διαθέσιμο σε <https://op.europa.eu/el/publication-detail/-/publication/0163e88e-fff8-4002-8a64-ba1aff976f8d/language-el/format-PDF>, (τελευταία πρόσβαση 30.9.2020).

⁶⁴⁷ Βλ. ΕΑΑΔΗΣΥ «Πρόταση για υιοθέτηση Εθνικής Στρατηγικής για τις Δημόσιες Συμβάσεις 2016-2020», ό.π, σελ. 70.

⁶⁴⁸ Βλ. ό.π. υποσημ. 646, σελ. 4-5.

- β) Στον περιορισμό του διοικητικού κόστους τόσο για τις αναθέτουσες αρχές όσο και για τους οικονομικού φορείς, καθώς και στην επιτάχυνση των επιμέρους διαδικασιών σύναψης συμβάσεων.
- γ) Στη διευκόλυνση της συμμετοχής ξένων προμηθευτών σε επιγραμματικές δυνατότητες σύναψης δημοσίων συμβάσεων με αποτέλεσμα την διεύρυνση και ενοποίηση των αγορών δημοσίων συμβάσεων στην ΕΕ.

6.1. Νέες τεχνικές και εργαλεία δημοσίων συμβάσεων με το Ν. 4412/2016

Στα άρθρα 33 έως 43 του Βιβλίου Ι του ν. 4412/2016 περιλαμβάνονται διατάξεις σχετικά με τις διαθέσιμες τεχνικές και εργαλεία τόσο για τις ηλεκτρονικές δημόσιες συμβάσεις όσο και για τις συγκεντρωτικές διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων.

Ειδικότερα η ανάγκη των δημοσίων φορέων για την ορθολογική διαχείριση των αναγκών και την οργάνωση των αγορών, που αποσκοπεί στον έλεγχο των δημοσίων δαπανών, οδήγησε στην ολοένα και αυξανόμενη τάση της συγκέντρωσης των αγορών δημοσίων συμβάσεων. Στην Ευρωπαϊκή Ένωση, σύμφωνα με την αιτιολογική σκέψη 59 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ, παρουσιάζεται έντονη η τάση για την «*συγκέντρωση της ζήτησης από τους αγοραστές του δημοσίου με στόχο την επίτευξη οικονομικών κλίμακας, συμπεριλαμβανομένων χαμηλότερων τιμών και κόστους συναλλαγής, καθώς και την καλύτερη και πιο επαγγελματική διαχείριση των συμβάσεων*»⁶⁴⁹.

Οι τεχνικές και τα εργαλεία που χρησιμοποιούνται ευρέως προκειμένου να επιτευχθεί ο ανωτέρω στόχος περιλαμβάνει τις συμφωνίες-πλαίσιο, τις Κεντρικές Αρχές Αγορών, τις διαδικασίες από κοινού ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων από περισσότερες αναθέτουσες αρχές και τις διαδικασίες ανάθεσης από αναθέτουσες αρχές από διαφορετικά κράτη μέλη της ΕΕ⁶⁵⁰.

Όσον αφορά δε τις ηλεκτρονικές τεχνικές αγορών, οι οποίες παρουσιάζουν συνεχή ανάπτυξη, ο ενωσιακός νομοθέτης έχει ήδη από τις προηγούμενες οδηγίες υιοθετήσει τη δυνατότητα χρησιμοποίησής τους, εφόσον όπως έχει αποδειχθεί με τη χρήση τους επιτυγχάνεται η διεύρυνση του ανταγωνισμού και βελτιώνεται η αποτελεσματικότητα των δημοσίων παραγγελιών κυρίως λόγω της εξοικονόμησης χρόνου και κόστους⁶⁵¹.

⁶⁴⁹ Βλ. Αιτιολογική σκέψη (59) της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ.

⁶⁵⁰ Βλ. Άρθρα 39, 40, 41, 42, και 43 του Ν. 4412/2016.

⁶⁵¹ Βλ. Αιτιολογική σκέψη (63) της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ.

Οι τεχνικές αυτές αφορούν ειδικότερα το δυναμικό σύστημα αγορών, τους ηλεκτρονικούς πλειστηριασμούς, και τους ηλεκτρονικούς καταλόγους⁶⁵².

Ωστόσο, όπως απορρέει από την παρακολούθηση της πρακτικής εφαρμογής της ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων, τόσο η συγκέντρωση και η κεντρική διαχείριση των αγορών, όσο και η χρήση ηλεκτρονικών τεχνικών πρέπει να υπόκεινται σε συνεχή και λεπτομερή εποπτεία προκειμένου να διαφυλάσσεται η διαφάνεια, ο ανταγωνισμός, η αποφυγή των διακρίσεων καθώς και οι ευκαιρίες πρόσβασης στην αγορά των ΜΜΕ.

6.1.1. Συμφωνίες - πλαίσιο

Σύμφωνα με το άρθρο 2 περ. 10 του Ν. 4412/2016 ως «*συμφωνία - πλαίσιο νοείται μια συμφωνία που συνάπτεται μεταξύ μιας ή περισσοτέρων αναθετουσών αρχών και ενός ή περισσοτέρων οικονομικών φορέων, η οποία αποσκοπεί στον καθορισμό των όρων που διέπουν τις συμβάσεις που πρόκειται να συναφθούν κατά την διάρκεια συγκεκριμένης χρονικής περιόδου, ιδίως όσον αφορά τις τιμές και, όπου ενδείκνυται, τις προβλεπόμενες ποσότητες*».

Η συμφωνία - πλαίσιο δεν αποτελεί ένα νέο τύπο δημόσιας σύμβασης αλλά μια μέθοδο την οποία η αναθέτουσα αρχή μπορεί να χρησιμοποιήσει για την επιλογή του αντισυμβαλλόμενου της. Στην ουσία πρόκειται για μια γενική συμφωνία, συμφωνία «ομπρέλα» μεταξύ των αναθετουσών αρχών και των οικονομικών φορέων στην οποία αποτυπώνονται εκ των προτέρων κάποιοι ή και όλοι οι όροι, βάσει των οποίων θα εκτελεστούν οι μελλοντικές συμβάσεις που θα συναφθούν καθ' όλη τη διάρκεια αυτής της συμφωνίας. Η συμφωνία - πλαίσιο δεν δημιουργεί από μόνη της μια νομικά δεσμευτική σύμβαση και δε αποτελεί δημόσια σύμβαση σε αντίθεση με τις επιμέρους συμβάσεις που συνάπτονται με βάση τη συμφωνία αυτή⁶⁵³.

Έτσι με την συμφωνία - πλαίσιο καθορίζονται οι βασικοί όροι μελλοντικών συμβάσεων, χωρίς να υποχρεώνεται η αναθέτουσα αρχή να προβεί στη σύναψη αυτών των συμβάσεων, πλην όμως οφείλει με βάση τους διαδικαστικούς κανόνες και τα κριτήρια ανάθεσης, που ορίζονται στην οδηγία 2014/24/ΕΕ, να επιλέξει μια ομάδα ενδιαφερόμενων οικονομικών φορέων, οι οποίοι θα είναι διαθέσιμοι, σε περίπτωση

⁶⁵² Βλ. άρθρα 33, 34, 35 του Ν. 4412/2016, που ενσωματώνουν τα άρθρα 34, 35, και 36 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ.

⁶⁵³ Βλ. Ραΐκος Δ./Βλάχου Ευ./Σαββίδη Ευ., «Δημόσιες Συμβάσεις Ν. 4412/2016...», ό. π., σελ. 425-426.

κατά την οποία η αναθέτουσα αρχή κρίνει αναγκαία την υπογραφή συγκεκριμένης σύμβασης⁶⁵⁴.

Οι συμφωνίες - πλαίσιο ολοκληρώνονται σε δύο διακριτές φάσεις:

Κατά την *πρώτη φάση* συνάπτεται η ίδια η συμφωνία - πλαίσιο, η οποία εκ του νόμου δεν περιλαμβάνει καμία νομική δέσμευση, αλλά προδιαγράφει κατά κανόνα τους όρους και τις προϋποθέσεις της τελικής σύμβασης που θα ισχύσει όταν αγοραστούν τα προϊόντα, οι υπηρεσίες και τα έργα, καθώς και τις τιμές ή έναν μηχανισμό καθορισμού της τιμής για το αντικείμενο που τελικά θα παρασχεθεί.

Ενώ η *δεύτερη φάση* αποτελεί την ανάθεση των συμβάσεων που βασίζονται σε μια συμφωνία - πλαίσιο, των εκτελεστικών δηλαδή συμβάσεων της συμφωνίας αυτής, με τις οποίες δημιουργείται τελικά η συμβατική δέσμευση για την αγορά προϊόντων, υπηρεσιών ή έργων συγκεκριμένης ποσότητας, όγκου ή αξίας⁶⁵⁵.

Ο μη υποχρεωτικός χαρακτήρας της συμφωνίας - πλαίσιο παρέχει στην αναθέτουσα αρχή της ευχέρεια να επιλέξει εάν θα τη χρησιμοποιήσει τελικά ή θα προβεί σε μια χωριστή διαγωνιστική διαδικασία, θέτοντας με αυτόν τον τρόπο σε μειονεκτική θέση τους οικονομικούς φορείς που συμμετέχουν στη συμφωνία - πλαίσιο, δεδομένου ότι δεν γνωρίζουν εάν τελικά θα τους ανατεθεί κάποιο συμβατικό αντικείμενο⁶⁵⁶.

Η χρήση του θεσμού αυτού από τους ελληνικούς δημόσιους φορείς, είτε σε επίπεδο εθνικών Κεντρικών Αρχών Αγορών, είτε σε επίπεδο μεμονωμένων αναθετουσών αρχών, ολοένα και αυξάνεται τα τελευταία χρόνια, δεδομένου ότι οι καλές πρακτικές κυρίως από τον ευρωπαϊκό χώρο σε επίπεδο κεντρικών αγορών⁶⁵⁷ έχουν αναδείξει σημαντικά *πλεονεκτήματα* στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων από τη χρήση συμφωνιών - πλαίσιο που έγκεινται κυρίως:

- Στην επίτευξη οικονομίων κλίμακας προς όφελος της αναθέτουσας αρχής, λόγω της μείωσης των τιμών, ως αποτέλεσμα των αυξημένων ποσοτήτων,

⁶⁵⁴ Βλ. Ραΐκος Δ., «Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων», οπ. π., σελ. 285-286.

⁶⁵⁵ Βλ. Ραΐκος Δ./Βλάχου Ευ./Σαββίδη Ευ., «Δημόσιες Συμβάσεις Ν. 4412/2016...», ό. π. σελ. 426.

⁶⁵⁶ Βλ. ΕΑΑΔΗΣΥ «Κατευθυντήρια Οδηγία 3/2014, Η Συμφωνία - Πλαίσιο στις Δημόσιες Συμβάσεις», σελ. 3, διαθέσιμο σε https://www.eaadhsy.gr/images/docs/20140730-Kateythyntiria_Odigia_3-2014.pdf, (τελευταία πρόσβαση 21.9.2020).

⁶⁵⁷ Τα τελευταία χρόνια σύμφωνα με τα στοιχεία του ΟΟΣΑ παρατηρείται μια αύξηση σημαντική, σχεδόν τετραπλασιασμός, ήτοι στο 42% της αξίας όλων των κεντρικών συμβάσεων προμηθειών, της χρήσης των συμφωνιών-πλαίσιο. Βλ. Κουλουμπίνη Ευ., κ. λ., «Δημόσιες Συμβάσεις Ν. 4412/2016...», Εισηγ. Β. Ευαγγ. Κουλουμπίνη, ό. π. σελ. 175.

- Στη μείωση του κινδύνου της διαφθοράς, καθώς ο αριθμός της διεξαγωγής διαδικασιών ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων από αναθέτουσες αρχές που καταναλώνουν παρόμοια προϊόντα μειώνεται, εφόσον η διαδικασία διεξάγεται από έναν ενιαίο φορέα, που λειτουργεί σύμφωνα με σαφείς, συγκεκριμένους και διαφανείς κανόνες,
- Στο χαμηλό διοικητικό κόστος και στη δυνατότητα ανάπτυξης πραγματικού ανταγωνισμού όσον αφορά στην επίτευξη του συνδυασμού ποιότητας – τιμής, γεγονός που διασφαλίζει καλύτερες υπηρεσίες και δημιουργεί αποτελέσματα κόστους-οφέλους⁶⁵⁸.

Με τα χαρακτηριστικά αυτά οι συμφωνίες - πλαίσιο αποτελούν ιδανικό εργαλείο στα χέρια των αναθετουσών αρχών καθώς μπορούν να εξασφαλίσουν ευελιξία και ταχύτητα στις διαδικασίες ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων με απώτερο σκοπό τη μείωση των δημοσίων δαπανών και την ενίσχυση της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας των προμηθειών.

Ωστόσο προκειμένου η αναθέτουσα αρχή να διαμορφώσει τους όρους μιας συμφωνίας – πλαίσιο με τρόπο που να λειτουργήσει αποτελεσματικά και προς όφελος του δημοσίου συμφέροντος, καθώς και να αποδώσει τα οφέλη που αναμένονται, απαιτείται να διαθέτει πραγματική γνώση των αναγκών της και των πραγματικών συνθηκών της αγοράς δεδομένου ότι στις συμφωνίες - πλαίσιο εντοπίζονται *μειονεκτήματα*⁶⁵⁹, όπως είναι:

- ο κίνδυνος υπερβολικής συγκέντρωσης της αγοραστικής δύναμης και η δημιουργία μονοπωλιακών δομών, σε βάρος του πραγματικού ανταγωνισμού και της αρχής της διαφάνειας,
- η μειωμένη δυνατότητα πρόσβασης των ΜΜΕ, εφόσον είναι δύσκολο να πληρούν τα ποιοτικά κριτήρια επιλογής ή να μπορούν να ανταγωνιστούν επί ίσοις όροις μεγάλους οικονομικούς φορείς⁶⁶⁰,
- η άσκηση αθέμιτων πρακτικών, όπως η συμπαιγνία για την διαμόρφωση τιμών,

⁶⁵⁸ Βλ. ΕΑΑΔΗΣΥ «Πρόταση για υιοθέτηση Εθνικής Στρατηγικής για τις Δημόσιες Συμβάσεις 2016-2020», ό.π, σελ. 76.

⁶⁵⁹ Βλ. ΕΑΑΔΗΣΥ Κατευθυντήρια Οδηγία 3/2014, ό.π., σελ. 3-4.

⁶⁶⁰ Βλ. αιτιολογική σκέψη (78) του Προοιμίου της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ, όπου αναφέρεται ότι «η διαίρεση της συμφωνίας-πλαίσιο σε τμήματα (π.χ. κατά γένος ή γεωγραφική περιοχή), μπορεί να διευκολύνει σημαντικά τη δυνατότητα πρόσβασης των μικρομεσαίων επιχειρήσεων στις δημόσιες συμβάσεις. Επιπλέον, οι συμφωνίες-πλαίσιο μπορούν να γίνουν ελκυστικές για τις ΜΜΕ σε περίπτωση που αυτές συμμετέχουν ως υπεργολάβοι στο πλαίσιο μιας συμφωνίας-πλαίσιο, ή ως μέλη μιας κοινοπραξίας που συμμετέχει σε συμφωνία-πλαίσιο».

- η αντιμετώπιση αναγκών κατά τρόπο ενιαίο μη λαμβάνοντας υπόψη τυχόν ιδιομορφίες για την κάλυψη συγκεκριμένης ανάγκης,
- η δυσκολία της διαχείρισης των συμφωνιών – πλαίσιο καθ' όλη τη διάρκεια του κύκλου ζωής τους, εφόσον απαιτείται από τις αναθέτουσες αρχές αυξημένη διοικητική ικανότητα και επαγγελματοποίηση.

Με το άρθρο 39 του Ν. 4412/2016 παρέχονται διευκρινίσεις σε πολλά θέματα που ανακύπτουν από τη χρήση αυτής της τεχνικής, όπως είναι η χρονική διάρκεια της συμφωνίας-πλαίσιο, η οποία σύμφωνα με την παρ. 1 ορίζεται στα τέσσερα έτη κατά ανώτατο όριο⁶⁶¹. Ο προσδιορισμός του ανώτατου αυτού ορίου διασφαλίζει το περιοδικό άνοιγμα της αγοράς στον ανταγωνισμό, εφόσον οι μακράς διάρκειας συμφωνίες-πλαίσιο εμπεριέχουν το κίνδυνο να «κλείνουν» την αγορά μεταξύ ορισμένων οικονομικών φορέων⁶⁶².

Ωστόσο η διάταξη αναγνωρίζει ότι *«μπορεί να υπάρξουν εξαιρετικές περιπτώσεις στις οποίες επικρατεί διάρκεια μεγαλύτερη των τεσσάρων ετών για τις ίδιες συμφωνίες-πλαίσιο»*⁶⁶³.

Επίσης σημαντική διευκρίνιση αποτελεί ο κανόνας ότι οι συμβάσεις που στηρίζονται σε συμφωνία-πλαίσιο συνάπτονται μόνο μεταξύ των αναθετουσών αρχών και των οικονομικών φορέων που ήταν εξ αρχής συμβαλλόμενα μέρη της συμφωνίας-πλαισίου. Για το σκοπό αυτό τόσο οι αναθέτουσες αρχές όσο και οι αντισυμβαλλόμενοι οικονομικοί φορείς ορίζονται με σαφήνεια στην προκήρυξη διαγωνισμού ή στην πρόσκληση επιβεβαίωσης ενδιαφέροντος⁶⁶⁴.

Επομένως πρόκειται για ένα κλειστό, για συγκεκριμένο χρονικό διάστημα, σύστημα όσον αφορά και τις δύο αντισυμβαλλόμενες πλευρές. Περαιτέρω διευκρινίζεται ότι κατά τη σύναψη των συμβάσεων που βασίζονται σε συμφωνία-πλαίσιο, τα μέρη δε μπορούν σε καμία περίπτωση να προβούν σε ουσιώδεις

⁶⁶¹ Βλ. άρθρο 39 παρ. 1 του Ν. 4412/2016.

⁶⁶² Βλ. Σχετική διευκρίνιση στη αιτιολογική σκέψη (62) της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ, όπου αναφέρεται ότι «Οι αναθέτουσες αρχές δεν επιτρέπεται να προσφεύγουν στις διαδικασίες αυτές καταχρηστικά ή κατά τρόπο που να εμποδίζει, περιορίζει ή νοθεύει τον ανταγωνισμό, εφόσον πάντοτε είναι ορατός ο κίνδυνος με την καταχρηστική σύναψη τέτοιου είδους συμφωνιών να ευνοούνται φαινόμενα συγκέντρωσης της αγοραστικής δύναμης και να δημιουργούνται μονοπωλιακές δομές σε βάρος του υγιούς ανταγωνισμού και της αρχής της διαφάνειας...».

⁶⁶³ Τέτοιες περιπτώσεις πρέπει να είναι δεόντως αιτιολογημένες ιδίως λόγω της φύσης του αντικείμενου της συμφωνίας-πλαίσιο. Βλ. ΕΛΣυν ΣΤ Κλιμ. 58/2019 όπου κρίθηκε ότι «η συμφωνία-πλαίσιο που υπερβαίνει την τετραετία είναι νόμιμη διότι αφορά σε εξοπλισμό (συσκευές τομογραφίας) με χρόνο απόσβεσης μεγαλύτερο της τετραετίας, οι δε συσκευές, η προμήθεια των οποίων αποτελεί το αντικείμενο της συμφωνίας-πλαίσιο, έχουν χρόνο ζωής τουλάχιστον 10 έτη». Βλ. Κουλουμπίνη Ευ., κ. λ., «Δημόσιες Συμβάσεις Ν. 4412/2016...», Εισηγ. Ευ. Κουλουμπίνη, ό. π. σελ. 163.

⁶⁶⁴ Βλ. άρθρο 39 παρ. 3 του Ν. 4412/2016.

τροποποιήσεις στους όρους της συμφωνίας-πλαίσιο, ιδίως δε όταν πρόκειται για συμφωνία-πλαίσιο με έναν οικονομικό φορέα⁶⁶⁵.

6.1.2. Λειτουργία Κεντρικών Αρχών Αγορών

Σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης σημειώνεται μια έντονη τάση συγκέντρωσης της ζήτησης από τους αγοραστές του δημοσίου, με στόχο την επίτευξη οικονομιών κλίμακας, συμπεριλαμβανομένων την εξοικονόμηση πόρων και την μείωση του διοικητικού κόστους, καθώς και την πιο επαγγελματική διαχείριση των δημοσίων συμβάσεων.

Ήδη με το άρθρο 37 της νέας Οδηγίας, που ενσωματώνεται στην ελληνική έννομη τάξη με το άρθρο 40 του ν. 4412/2016, παρέχεται η δυνατότητα στις αναθέτουσες αρχές να προσφεύγουν σε κεντρικές αρχές αγορών (ΚΑΑ), οι οποίες αναλαμβάνουν την πραγματοποίηση αγορών, τη διαχείριση δυναμικών συστημάτων αγορών ή την ανάθεση δημοσίων συμβάσεων/συμφωνιών-πλαίσιο που προορίζονται για άλλες αναθέτουσες αρχές, είτε έναντι αμοιβής είτε όχι.

Κατ' αυτόν τον τρόπο οι ΚΑΑ μπορούν να επιτύχουν πιο ανταγωνιστικές προσφορές λόγω του μεγάλου όγκου και της αξίας των αγορών, αν και ενδέχεται να δυσχεραίνεται η πρόσβαση των ΜΜΕ. Τα οφέλη αυτά είναι κυρίως αισθητά στις μικρές αναθέτουσες αρχές που αποφασίζουν να προσφύγουν σε μια ΚΑΑ.

Ωστόσο ο ευρωπαϊός νομοθέτης προκειμένου να διαφυλαχθούν η διαφάνεια και ο ανταγωνισμός καθώς και οι ευκαιρίες πρόσβασης στην αγορά των μικρομεσαίων επιχειρήσεων, αναγνωρίζει την ανάγκη να τίθεται υπό προσεκτική παρακολούθηση η συγκέντρωση και η κεντρική διαχείριση των αγορών⁶⁶⁶.

Οι ΚΑΑ λειτουργούν είτε *«ως πωλητές χονδρικής, που αγοράζουν, αποθηκεύουν ή επαναπωλούν, είτε ως μεσάζοντες, που αναθέτουν συμβάσεις, διαχειρίζονται δυναμικά συστήματα αγορών ή συνάπτουν συμφωνίες-πλαίσιο για χρήση από τις αναθέτουσες αρχές»*⁶⁶⁷.

Ο Έλληνας νομοθέτης ειδικότερα στην παρ.1 του άρθρου 40 του νόμου θεσπίζει την δυνατότητα των αναθετουσών αρχών⁶⁶⁸ να αποκτούν:

⁶⁶⁵ Βλ. άρθρο 33 παρ. 2 εδ. γ' της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ και άρθρο 39 παρ. 3 του Ν. 4412/2016.

⁶⁶⁶ Βλ. αιτιολογικές σκέψεις (59) και (69) της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ.

⁶⁶⁷ Βλ. αιτιολογική σκέψη (69) της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ.

⁶⁶⁸ Η διάταξη της παραγράφου αυτής παρέχει την διακριτική ευχέρεια στις αναθέτουσες αρχές να χρησιμοποιήσουν για την απόκτηση έργων, αγαθών ή υπηρεσιών, αγαθά και υπηρεσίες ή συμβάσεις,

α) «αγαθά και υπηρεσίες από μια ΚΑΑ που τα έχει αποκτήσει η ίδια ή

β) έργα, αγαθά και υπηρεσίες χρησιμοποιώντας:

- συμβάσεις που έχει αναθέσει ήδη μια ΚΑΑ,
- δυναμικά συστήματα αγορών που ήδη διαχειρίζεται μια ΚΑΑ ή
- συμφωνία-πλαίσιο που έχει συναφθεί ήδη από μια ΚΑΑ (αν βέβαια οι εν λόγω αναθέτουσες αρχές είχαν ήδη περιληφθεί στην σχετική περίληψη ή πρόσκληση)»

Με την παρ. 2 του άρθρου 40 του ν. 4412/2016 εισάγεται ο βασικός κανόνας που αφορά στην ανάθεση της ευθύνης τήρησης των υποχρεώσεων που απορρέουν από το Βιβλίο Ι του νόμου *στην κεντρική αρχή αγορών και τις αναθέτουσες αρχές που πραγματοποιούν αγорές από την κεντρική αρχή αγορών ή μέσω αυτής.*

Έτσι σε περίπτωση που «η κεντρική αρχή αγορών έχει την αποκλειστική αρμοδιότητα για τη διεξαγωγή των διαδικασιών σύναψης σύμβασης, έχει την άμεση και αποκλειστική ευθύνη για τη νομιμότητα των διαδικασιών. Σε περίπτωση όμως που μια αναθέτουσα αρχή εκτελεί ορισμένα τμήματα της διαδικασίας, εξακολουθεί να φέρει την ευθύνη για τα στάδια που εκτελεί, όπως για παράδειγμα η ανάθεση μιας σύμβασης στο πλαίσιο δυναμικού συστήματος αγορών το οποίο διαχειρίζεται μια ΚΑΑ, η διεξαγωγή νέου διαγωνισμού βάσει της συμφωνίας-πλαίσιο που έχει συναφθεί από μια ΚΑΑ»⁶⁶⁹.

Στο άρθρο 41 του νόμου 4412/2016 προσδιορίζονται οι Εθνικές Κεντρικές Αρχές Αγορών (ΕΚΑΑ), οι οποίες είναι οι:

α) «Γενική Γραμματεία Υποδομών του Υπουργείου Υποδομών και Μεταφορών, για τις δημόσιες συμβάσεις έργων, μελετών και παροχής τεχνικών και λοιπών συναφών επιστημονικών υπηρεσιών»,

β) «Γενική Διεύθυνση Δημοσίων Συμβάσεων και Προμηθειών της Γ.Γ. Εμπορίου και Προστασίας Καταναλωτή του Υπουργείου Οικονομίας και Ανάπτυξης, για τις δημόσιες συμβάσεις προμηθειών και γενικών υπηρεσιών»⁶⁷⁰ και

συμφωνίες-πλαίσιο και δυναμικά συστήματα αγορών μιας ΚΑΑ, χωρίς να υποχρεούται να το κάνουν. Αντίθετα υποχρέωση σύναψης συμβάσεων μέσω των Εθνικών ΚΑΑ (ΕΚΑΑ) θεσπίζεται δυνάμει της εξουσιοδοτικής διάταξης της παρ. 3 του άρθρου 41 του Ν. 4412/2016. Βλ. Ράϊκος Δ./Βλάχου Ευ./Σαββίδη Ευ., «Δημόσιες Συμβάσεις Ν. 4412/2016...», ό. π. σελ. 448.

⁶⁶⁹ Βλ. αιτιολογική σκέψη (69) της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ.

⁶⁷⁰ Βλ. ΥΑ 20886/20.2.2017, Β' 663/2.3.2017 ΚΑΙ 137954/22.12.2016, Β' 4515/30.12.2016.

γ) «Εθνική Κεντρική Αρχή Προμηθειών Υγείας (Ε.Κ.Α.Π.Υ.) του Υπουργείου Υγείας, για τις δημόσιες συμβάσεις προμήθειας ιατροτεχνολογικών, υγειονομικών, φαρμακευτικών αγαθών και συναφών υπηρεσιών».

6.1.3. Δυναμικά Συστήματα Αγορών / Ηλεκτρονικοί Κατάλογοι

Το δυναμικό σύστημα αγορών δεν αποτελεί μια νέα διαδικασία ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων παρά μια ηλεκτρονική τεχνική αγορών που ήδη είχε εισαχθεί με τις προηγούμενες Οδηγίες⁶⁷¹ για τις δημόσιες συμβάσεις με στόχο την διεύρυνση του ανταγωνισμού και τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των δημοσίων παραγγελιών.

Ωστόσο η πρακτική εφαρμογή του δυναμικού συστήματος αγορών, όπως ρυθμιζόταν από τις προϊσχύουσες Οδηγίες, ανέδειξε αρκετές δυσκολίες με έντονη την πολυπλοκότητα, που απέτρεπαν τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης από την ευρεία χρήση τους⁶⁷². Η διαπίστωση αυτή οδήγησε τον Ευρωπαϊκό νομοθέτη να προβεί σε μεταρρύθμιση των κανόνων λειτουργίας των δυναμικών συστημάτων αγορών, ώστε με την ενίσχυση της ευελιξίας και την απλούστευση που επιχειρείται να μπορούν τόσο οι αναθέτουσες αρχές όσο και οι οικονομικοί φορείς να αξιοποιούν πλήρως τις δυνατότητες που προσφέρει το μέσο αυτό⁶⁷³.

Η τεχνική των δυναμικών συστημάτων αγορών, όπως αναφέρεται στην αιτιολογική σκέψη 63 του προοιμίου της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ, «αποτελεί μια αμιγώς ηλεκτρονική διαδικασία που επιτρέπει στις αναθέτουσες αρχές να έχουν στη διάθεσή τους ένα ιδιαίτερα ευρύ φάσμα προσφορών και συνεπώς να εξασφαλίζουν την καλύτερη δυνατή χρησιμοποίηση των δημοσίων πόρων, αυξάνοντας τον ανταγωνισμό όταν πρόκειται για συνηθισμένα ή έτοιμα προς χρήση προϊόντα (off the shelf), έργα ή υπηρεσίες που είναι κατά κανόνα διαθέσιμα στην αγορά»⁶⁷⁴.

Το δυναμικό σύστημα αγορών τυγχάνει εφαρμογής μόνο στην περίπτωση που η αναθέτουσα αρχή χρησιμοποιεί ηλεκτρονικά μέσα στη διαδικασία ανάθεσης και μπορεί να χρησιμοποιηθεί για την ανάθεση όλων των ειδών συμβάσεων (προμηθειών, υπηρεσιών ή έργων) τρέχουσας χρήσης ανεξαρτήτως αξίας τόσο των επιμέρους

⁶⁷¹ Βλ. άρθρο 33 της Οδηγίας 2004/18/ΕΚ και άρθρο 15 της Οδηγίας 2004/17/ΕΚ.

⁶⁷² Βλ. Ράϊκος Δ./Βλάχου Ευ./Σαββίδη Ευ., «Δημόσιες Συμβάσεις Ν. 4412/2016...», ό. π. σελ. 355.

⁶⁷³ Βλ. Τη διάταξη του άρθρου 34 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ.

⁶⁷⁴ Βλ. αιτιολογική σκέψη (63) του προοιμίου της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ.

συμβάσεων όσο και του ίδιου του συστήματος συνολικά (είτε άνω, είτε κάτω των ορίων).

Ειδικότερα με τη διάταξη της παρ. 2 του άρθρου 33 του Ν. 4412/2016⁶⁷⁵ για τη σύναψη σύμβασης στο πλαίσιο δυναμικού συστήματος αγορών οι αναθέτουσες αρχές ακολουθούν τους κανόνες της κλειστής διαδικασίας. Επομένως το δυναμικό σύστημα αγορών διαρθρώνεται όπως και η κλειστή διαδικασία σε δύο στάδια.

Προκειμένου λοιπόν μια αναθέτουσα αρχή να προβεί στην εφαρμογή του δυναμικού συστήματος αγορών δημοσιεύει προκήρυξη διαγωνισμού⁶⁷⁶, στην οποία πρέπει να διευκρινίζεται ότι πρόκειται για ένα δυναμικό σύστημα αγορών και να αναφέρεται όσο είναι δυνατόν η διάρκεια του συστήματος καθώς και η αξία ή η τάξη μεγέθους και η συχνότητα των συμβάσεων που πρόκειται να ανατεθούν.

Επιπλέον στα έγγραφα της σύμβασης η αναθέτουσα αρχή πρέπει να διευκρινίζει τουλάχιστον τη φύση και την εκτιμώμενη ποσότητα των προβλεπόμενων αγορών, καθώς και όλες τις απαραίτητες πληροφορίες που αφορούν το δυναμικό σύστημα αγορών, που περιλαμβάνει και τον τρόπο λειτουργίας του, τον χρησιμοποιούμενο ηλεκτρονικό εξοπλισμό και τις τεχνικές ρυθμίσεις και προδιαγραφές της σύνδεσης. Επίσης πρέπει να αναφέρει κάθε διαίρεση σε κατηγορίες αγαθών, έργων ή υπηρεσιών και τα χαρακτηριστικά τους. Ορίζεται δε ρητά ότι «για όσο διάστημα είναι σε ισχύ το σύστημα, η αναθέτουσα αρχή οφείλει να προσφέρει ελεύθερη, άμεση και πλήρη πρόσβαση στα έγγραφα της σύμβασης»⁶⁷⁷.

Περαιτέρω ορίζεται ρητά από τον νομοθέτη⁶⁷⁸ «η ελάχιστη προθεσμία παραλαβής των αιτήσεων συμμετοχής, η οποία ανέρχεται σε 30 ημέρες από την ημερομηνία αποστολής της προκήρυξης σύμβασης ή της πρόσκλησης επιβεβαίωσης ενδιαφέροντος»⁶⁷⁹. Αυτή η προθεσμία παραλαβής αιτήσεων συμμετοχής τίθεται μόνο την πρώτη φορά που εκκινεί το σύστημα⁶⁸⁰, εφόσον «οι αναθέτουσες αρχές παρέχουν

⁶⁷⁵ Με το οποίο ενσωματώθηκε η διάταξη του άρθρου 34 της γενικής Οδηγίας 2014/24/ΕΕ περί αναθεώρησης των κανόνων για το δυναμικό σύστημα αγορών.

⁶⁷⁶ Στην ΕΕΕΕ για συστήματα εκτιμώμενης αξίας άνω των ορίων, ή στο ΚΗΜΔΗΣ για συστήματα εκτιμώμενης αξίας κάτω των ορίων. Η προκήρυξη αυτή παραμένει δημοσιευμένη (πλήρες κείμενο και περίληψη αυτής) για όλο το διάστημα ισχύος του δυναμικού συστήματος αγορών.

⁶⁷⁷ Βλ. Ράϊκος Δ./Βλάχου Ευ./Σαββίδη Ευ., «Δημόσιες Συμβάσεις Ν. 4412/2016...», ό. π. σελ. 358.

⁶⁷⁸ Βλ. άρθρο 33 παρ. 2 εδ. ε' περ. α' του Ν. 4412/2016.

⁶⁷⁹ Στην αιτιολογική σκέψη (64) του προοιμίου της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ αναφέρεται μεταξύ άλλων ότι «η προθεσμία αυτή μπορεί να παραταθεί μόνο όταν το δυναμικό σύστημα αγορών συγκροτείται για πρώτη φορά και οι αναθέτουσες αρχές ενδέχεται να δεχτούν μεγάλο αριθμό αιτήσεων συμμετοχής, λόγω της ανταπόκρισης στην πρώτη δημοσίευση προκήρυξης, ώστε να χρειάζονται περισσότερο χρόνο για να τις εξετάσουν. Η διάρκεια της παράτασης πρέπει να αναφέρεται στα έγγραφα της σύμβασης».

⁶⁸⁰ Πρόκειται για έναν «ειδικότερο κανόνα που ισχύει μόνο στην περίπτωση κλειστής διαδικασίας εντός ενός δυναμικού συστήματος αγορών και επιβάλλεται από τον ιδιαίτερο χαρακτήρα του εργαλείου

καθ' όλη την περίοδο ισχύος του δυναμικού συστήματος αγορών, τη δυνατότητα σε κάθε οικονομικό φορέα να ζητήσει να συμμετάσχει στο σύστημα⁶⁸¹. Όλοι δε οι υποψήφιοι που ικανοποιούν τα κριτήρια επιλογής γίνονται δεκτοί στο σύστημα, ενώ παράλληλα ο αριθμός των υποψηφίων που γίνονται δεκτοί στο σύστημα δεν περιορίζεται»⁶⁸².

Η εξέταση και αξιολόγηση των αιτήσεων συμμετοχής πρέπει να ολοκληρώνεται εντός 10 εργάσιμων ημερών από την παραλαβή τους, δεδομένου ότι η αξιολόγηση των κριτηρίων επιλογής γίνεται με βάση απλουστευμένες απαιτήσεις τεκμηρίωσης μέσω του ΕΕΕΣ της παρ.1 του άρθρου 79 ή του εγγράφου της παρ. 2 του ίδιου άρθρου⁶⁸³.

Ακολουθεί η όσο το δυνατόν συντομότερη ενημέρωση του ενδιαφερόμενου οικονομικού φορέα εάν έχει γίνει δεκτός στο δυναμικό σύστημα αγορών ή όχι και εν συνεχεία εκκινεί το δεύτερο στάδιο της διαδικασίας κατά το οποίο «το σύστημα έχει συγκροτηθεί και όταν οι αναθέτουσες αρχές επιθυμούν ή ανακλύπτει η σχετική ανάγκη τους για τη σύναψη κάθε συγκεκριμένης σύμβασης εντός του δυναμικού συστήματος αγορών, προσκαλούν όλους τους συμμετέχοντες που έχουν γίνει δεκτοί να υποβάλλουν προσφορά για τη σύναψη της συγκεκριμένης σύμβασης»⁶⁸⁴.

Η ελάχιστη προθεσμία παραλαβής των προσφορών στο δυναμικό σύστημα αγορών ανέρχεται στις 10 ημέρες. Η προθεσμία αυτή τίθεται κάθε φορά για κάθε υποψήφιο που επιθυμεί να υποβάλει προσφορά για τη συγκεκριμένη σύμβαση.

Τέλος η σύμβαση ανατίθεται στον προσφέροντα που υποβάλλει την καλύτερη προσφορά, βάσει των κριτηρίων ανάθεσης που ορίζονται στην προκήρυξη της σύμβασης για το δυναμικό σύστημα αγορών ή στην πρόσκληση επιβεβαίωσης ενδιαφέροντος.

Πέραν των ανωτέρω τα δυναμικά συστήματα αγορών μπορούν να λειτουργήσουν συνδυαστικά με τα άλλα δύο ηλεκτρονικά εργαλεία τον ηλεκτρονικό πλειστηριασμό και τους ηλεκτρονικούς καταλόγους. Έτσι «οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να αποφασίζουν ότι, πριν την ανάθεση μιας συγκεκριμένης σύμβασης στο πλαίσιο ενός δυναμικού συστήματος αγορών, διεξάγεται ηλεκτρονικός πλειστηριασμός όταν το

αυτού, το οποίο παραμένει ανοικτό σε όλη τη διάρκεια ισχύος του, παρέχοντας τη δυνατότητα σε κάθε οικονομικό φορέα να ζητήσει να συμμετάσχει στο σύστημα».

⁶⁸¹ Βλ. άρθρο 33 παρ. 5 του Ν. 4412/2016.

⁶⁸² Βλ. άρθρο 84 του Ν. 4412/2016.

⁶⁸³ «Η προθεσμία αυτή μπορεί να παραταθεί σε 15 εργάσιμες ημέρες σε μεμονωμένες περιπτώσεις, ιδίως λόγω της ανάγκης να εξετασθούν συμπληρωματικά έγγραφα ή να επαληθευτεί με άλλο τρόπο εάν πληρούνται τα κριτήρια επιλογής». Βλ. Ράϊκος Δ., «Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων», οπ. π., σελ. 278.

⁶⁸⁴ Βλ. άρθρο 33 παρ. 6 του Ν. 4412/2016.

περιεχόμενο των εγγράφων της σύμβασης και ιδίως των τεχνικών προδιαγραφών μπορεί να καθορισθεί με ακρίβεια».

Επιπρόσθετα οι αναθέτουσες αρχές μπορούν «να αναθέτουν συμβάσεις βάσει δυναμικού συστήματος αγορών, απαιτώντας οι προσφορές για μια συγκεκριμένη σύμβαση να υποβάλλονται υπό τη μορφή ηλεκτρονικού καταλόγου»⁶⁸⁵.

Στην περίπτωση αυτή, εφόσον οι αιτήσεις συμμετοχής στο δυναμικό σύστημα αγορών συνοδεύτηκαν από ηλεκτρονικό κατάλογο, «σύμφωνα με τις τεχνικές προδιαγραφές και το μορφότυπο που είχε καθοριστεί από την αναθέτουσα αρχή, οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να αναθέτουν συμβάσεις ενημερώνοντας τους προσφέροντες ότι σκοπεύουν να συλλέξουν τις πληροφορίες που απαιτούνται από τους ηλεκτρονικούς καταλόγους που έχουν ήδη υποβληθεί. Πριν από την ανάθεση της σύμβασης, οι αναθέτουσες αρχές πρέπει να παρουσιάσουν τις συλλεγείσες πληροφορίες στον ενδιαφερόμενο προσφέροντα, προκειμένου να διαπιστώσει αν η προσφορά που προέκυψε περιέχει σφάλματα ή όχι».

Εν κατακλείδι σημαντικό είναι να αναφερθεί ότι το δυναμικό σύστημα αγορών παρουσιάζει ορισμένες ομοιότητες με τις ηλεκτρονικές συμφωνίες- πλαίσιο, αλλά και σημαντικές διαφορές. Όπως ήδη επισημάνθηκε παραπάνω οι συμφωνίες-πλαίσιο χρησιμοποιούνται κυρίως για τις περιοδικές αγορές αγαθών. Ομοίως και το δυναμικό σύστημα αγορών επιτρέπει τον ανταγωνισμό για τις περιοδικές αγορές αγαθών, ενώ παράλληλα μειώνει το κόστος. Διαθέτει όμως ένα επιπλέον σημαντικό πλεονέκτημα έναντι της συμφωνίας-πλαίσιο δηλαδή το γεγονός ότι νέες επιχειρήσεις μπορούν να εμφανίζονται ως προσφέρουσες. Η δημιουργία ενός καταλόγου, που περιέχει κατά κανόνα μεγάλο αριθμό οικονομικών φορέων, που διαρκώς εμπλουτίζεται με νέους οικονομικούς φορείς χωρίς να αποκλείεται κανένας εξ όσων πληρούν τα κριτήρια επιλογής, αποτελεί στοιχείο ενίσχυσης του ανταγωνισμού πολύ περισσότερο από την συμφωνία-πλαίσιο που είναι κλειστή σε νέους οικονομικούς φορείς και μπορεί να είναι περιορισμένη ακόμα και σε έναν οικονομικό φορέα. Επίσης ένα σημαντικό πλεονέκτημα του συστήματος ως δυναμικού είναι η εύκολη προσαρμοστικότητα του στις επιμέρους προκύπτουσες ανάγκες των αναθετουσών αρχών αλλά και στις πιθανές μεταβολές των συνθηκών σε όλη τη διάρκειά του.

⁶⁸⁵ Σύμφωνα με το άρθρο 35 του Ν. 4412/2016 και 36 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ, με το οποίο εισάγεται για πρώτη φορά μια ηλεκτρονική τεχνική αγορών στο δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων, αυτή του ηλεκτρονικού καταλόγου, «Οι ηλεκτρονικοί κατάλογοι είναι ένας μορφότυπος (ηλεκτρονικού εγγράφου) για την παρουσίαση και την οργάνωση των πληροφοριών κατά τρόπο που είναι κοινός για όλους τους προσφέροντες και προσφέρεται για ηλεκτρονική επεξεργασία (π.χ. παρουσίαση των προσφορών σε λογιστικό φύλλο)».

Περιορισμό κατά τη χρήση του δυναμικού συστήματος αγορών αποτελεί η αποκλειστική ηλεκτρονική εφαρμογή ανεξαρτήτως αξίας, καθώς και ότι πρέπει να ακολουθεί μόνο τους κανόνες της κλειστής διαδικασίας⁶⁸⁶.

6.1.4. Το Ευρωπαϊκό Ενιαίο Έγγραφο Σύμβασης (Ε.Ε.Ε.Σ.) & το Τυποποιημένο Έντυπο Υπεύθυνης Δήλωσης (Τ.Ε.Υ.Δ.)

Μια από τις σημαντικές μεταρρυθμίσεις της νέας γενικής Οδηγίας, όπως ήδη αναφέραμε, είναι η χρήση του Ευρωπαϊκού Ενιαίου Εγγράφου Σύμβασης κατά τη διαγωνιστική διαδικασία, *«ως προκαταρκτική απόδειξη προς αντικατάσταση των πιστοποιητικών που εκδίδουν δημόσιες αρχές ή τρίτα μέρη»*.

Το Ευρωπαϊκό Ενιαίο Έγγραφο Σύμβασης, όπως ο ευρωπαίος νομοθέτης αναφέρει, συνιστά κατ' ουσία ενημερωμένη υπεύθυνη δήλωση που αντικαθιστά την πληθώρα των πιστοποιητικών που απαιτούνταν να συνυποβάλλονται με τις αιτήσεις συμμετοχής, σύμφωνα με το προϊσχύσαν καθεστώς, στις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων και σχετίζονται με τα κριτήρια αποκλεισμού και τα κριτήρια επιλογής⁶⁸⁷.

Με τις διατάξεις του άρθρου 79 του Ν. 4412/2016⁶⁸⁸ υιοθετήθηκε η χρήση του Ευρωπαϊκού Ενιαίου Εγγράφου Σύμβασης (ΕΕΕΣ), για τις διαδικασίες σύναψης συμβάσεων άνω των ορίων, ενώ όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 27 του Ν. 4782/2021⁶⁸⁹, *«κατά την υποβολή αιτήσεων συμμετοχής ή κατά την υποβολή προσφορών στις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων πλην της απευθείας ανάθεσης των άρθρων 118 και 328 οι αναθέτουσες αρχές δέχονται το ΕΕΕΣ»*, το οποίο ισοδυναμεί με ενημερωμένη υπεύθυνη δήλωση, με τις συνέπειες του Ν. 1599/1986 (Α'75), ως προκαταρκτική απόδειξη προς αντικατάσταση των πιστοποιητικών που εκδίδουν δημόσιες αρχές ή τρίτα μέρη επιβεβαιώνοντας ότι ο οικονομικός φορέας δεν βρίσκεται σε καμία από τις καταστάσεις περί υποχρεωτικών ή δυνητικών λόγων αποκλεισμού και ότι πληρούνται οι προϋποθέσεις της διακήρυξης⁶⁹⁰.

⁶⁸⁶ Βλ. Ραΐκος Δ./Βλάχου Ευ./Σαββίδη Ευ., *«Δημόσιες Συμβάσεις Ν. 4412/2016...»*, ό. π. σελ. 367.

⁶⁸⁷ Βλ. αιτιολογική σκέψη (84) του προοιμίου της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ.

⁶⁸⁸ Με το οποίο ενσωματώθηκε στην ελληνική έννομη τάξη το άρθρο 59 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ.

⁶⁸⁹ Βλ. άρθρο 27 του Ν. 4782/2021 (Α' 36/2021), με το οποίο τροποποιήθηκε το άρθρο 79 του Ν. 4412/2021 και ισχύει από 1.6.2021.

⁶⁹⁰ Το ΕΕΕΣ/ΤΕΥΔ συναρτάται αποκλειστικά με τους όρους που περιλαμβάνονται στα έγγραφα της σύμβασης (διακήρυξη, αίτηση συμμετοχής κ.λ.π.) της εκάστοτε διαδικασίας. Βλ. ΕΑΑΔΗΣΥ, *«Κατευθυντήρια Οδηγία 23/2018, Ειδικά θέματα συμπλήρωσης ΕΕΕΣ και ΤΕΥΔ»*, παρ. 2.3.3, διαθέσιμο σε

Στόχος της καθιέρωσης του συγκεκριμένου εγγράφου είναι η διοικητική απλούστευση, η οποία συντελείται με τον περιορισμό της ανάγκης προσκόμισης σημαντικού αριθμού πιστοποιητικών ή άλλων εγγράφων που σχετίζονται με τα κριτήρια αποκλεισμού και τα κριτήρια επιλογής, προς διευκόλυνση τόσο των οικονομικών φορέων όσο και των αναθετουσών αρχών. Έτσι επιτυγχάνεται η ανάπτυξη του ανταγωνισμού με λιγότερα γραφειοκρατικά εμπόδια και η ενίσχυση της συμμετοχής των μικρομεσαίων επιχειρήσεων στην αγορά των δημοσίων συμβάσεων, λόγω της μείωσης του απαιτούμενου χρόνου προετοιμασίας του φακέλου υποβολής προσφοράς⁶⁹¹.

Το ΕΕΕΣ καθιερώθηκε με τον Εκτελεστικό Κανονισμό (ΕΕ) 2016/7 της Επιτροπής της 5^{ης} Ιανουαρίου 2016 και καταρτίζεται βάσει του τυποποιημένου Παραρτήματος 2 του εν λόγω Κανονισμού. Εφαρμόζεται υποχρεωτικά στις διαδικασίες «*σύναψης δημοσίων συμβάσεων άνω των ορίων*» και παρέχεται αποκλειστικά σε ηλεκτρονική μορφή σε όλες τις γλώσσες της ΕΕ⁶⁹².

Αντίστοιχα για τις διαδικασίες που δεν υπόκεινται στις διατάξεις της Οδηγίας⁶⁹³ προβλέπεται η έκδοση του ΤΕΥΔ από την ΕΑΑΔΗΣΥ ως πρότυπο τεύχος με δεσμευτική ισχύ εφαρμογής⁶⁹⁴. Η φύση του ΤΕΥΔ ταυτίζεται με εκείνη του ΕΕΕΣ.

Επισημαίνεται ότι το ΕΕΕΣ/ΤΕΥΔ φέρει υπογραφή με χρήση ψηφιακού πιστοποιητικού έγκυρης αρχής πιστοποίησης σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 37 του Ν. 4412/2016.

Ειδικότερα η ορθή συμπλήρωση και υποβολή του ΕΕΕΣ ή του ΤΕΥΔ αντίστοιχα, στο μέρος που αφορά σε όρους που περιλαμβάνονται στα έγγραφα της σύμβασης, συνιστούν ουσιώδη τυπική προϋπόθεση συμμετοχής στη διαγωνιστική διαδικασία, η μη τήρηση της οποίας συνεπάγεται τον αποκλεισμό του οικονομικού φορέα. Η μη υποβολή των εν λόγω εγγράφων ή η υποβολή με ανακριβείς δηλώσεις συνιστά

<https://diavgeia.gov.gr/doc/%CE%A83%CE%97%CE%99%CE%9F%CE%9E%CE%A4%CE%92-%CE%9A3%CE%95?inline=true>, (τελευταία πρόσβαση 13.12.2020).

⁶⁹¹ Βλ. Αιτιολογικές σκέψεις (1) και (4) του προοιμίου του «Εκτελεστικού Κανονισμού ΕΕ 2016/7 της Επιτροπής της 5.1.2016», διαθέσιμο σε <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX%3A32016R0007&qid=1608152769044>, (τελευταία πρόσβαση 13.12.2020).

⁶⁹² Ηλεκτρονική διεύθυνση <https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/espdl>

⁶⁹³ Στην περίπτωση δηλαδή των συμβάσεων που η *προϋπολογιζόμενη εκτιμώμενη αξία είναι κατώτερη των ορίων του άρθρου 5 του Ν. 4412/2016 και πάντως ανώτερη του ορίου απευθείας ανάθεσης (20.000 ευρώ) μη συμπεριλαμβανομένου ΦΠΑ.*

⁶⁹⁴ Βλ. ΕΑΑΔΗΣΥ απόφαση 158/2016 (Β' 3698/16.11.2016), με την οποία ενέκρινε το σχετικό τυποποιημένο έντυπο, διαθέσιμο σε <https://www.eaadhsy.gr/index.php/category-articles-gia-tous-foreis/233-egkrish-toy-typopoihmenoy-entypoy>, (τελευταία πρόσβαση 13.12.2020).

ουσιώδη παράλειψη και η προσφορά του οικονομικού φορέα απορρίπτεται ως απαράδεκτη⁶⁹⁵.

Σε κάθε περίπτωση η αναθέτουσα αρχή διατηρεί το δικαίωμα να ζητήσει από τον υποψήφιο/προσφέροντα την προσκόμιση των σχετικών δικαιολογητικών προς τεκμηρίωση των δηλωμένων στο ΕΕΕΣ/ΤΕΥΔ σε οποιοδήποτε χρονικό σημείο κατά τη διάρκεια της διαδικασίας, όποτε αυτή κρίνει απαραίτητο για να διασφαλιστεί η ορθή διεξαγωγή της διαδικασίας⁶⁹⁶.

Οι οικονομικοί φορείς δεν υποχρεούνται να υποβάλουν δικαιολογητικά ή άλλα αποδεικτικά στοιχεία αν η αναθέτουσα αρχή έχει τη δυνατότητα να λαμβάνει τα πιστοποιητικά ή τις συναφείς πληροφορίες απευθείας μέσω πρόσβασης σε εθνική βάση δεδομένων σε οποιοδήποτε κράτος μέλος της Ένωσης, η οποία διατίθεται δωρεάν, όπως το εθνικό μητρώο συμβάσεων, εικονικό φάκελο επιχείρησης, ηλεκτρονικό σύστημα αποθήκευσης εγγράφων ή σύστημα προεπιλογής⁶⁹⁷.

Ενώ υποχρέωση προσκόμισης δικαιολογητικών έχει μόνο ο νικητής της διαγωνιστικής διαδικασίας, δηλαδή ο ανάδοχος. Έτσι *«πριν από την ανάθεση της σύμβασης η αναθέτουσα αρχή, εξαιρουμένων των συμβάσεων που βασίζονται σε συμφωνίες-πλαίσιο, απαιτεί από τον προσφέροντα, στον οποίο έχει αποφασίσει να αναθέσει τη σύμβαση να υποβάλει ενημερωμένα τα σχετικά δικαιολογητικά/πιστοποιητικά»*⁶⁹⁸.

Επισημαίνεται τέλος η αξία της καθιέρωσης των ως άνω εγγράφων, ως καινοτομία που εισάγει ο Ν. 4412/2016 προωθώντας τη χρήση των ηλεκτρονικών διαδικασιών, η οποία διευκολύνει τη διεξαγωγή των δημοσίων διαγωνισμών και μειώνει τη γραφειοκρατία. Επιπροσθέτως σημαντική είναι η συμβολή τους στην ταχύτερη και αποτελεσματικότερη προάσπιση του δημοσίου συμφέροντος.

⁶⁹⁵ Βλ. Ράϊκος Δ./Βλάχου Ευ./Σαββίδη Ευ., *«Δημόσιες Συμβάσεις Ν. 4412/2016...»*, ό. π. σελ. 763.

⁶⁹⁶ Βλ. άρθρο 79 παρ. 5 του Ν. 4412/2016. «Στην περίπτωση δε αυτή η αναθέτουσα αρχή ενεργεί βάσει διακριτικής ευχέρειας, εφόσον οι αναθέτουσες αρχές δεν απαιτούν κατά την υποβολή του ΕΕΕΣ/ΤΕΥΔ και την παράλληλη υποβολή των σχετικών πιστοποιητικών/δικαιολογητικών, διότι με τον τρόπο αυτό παρακάμπτεται ο κανόνας της προαπόδειξης που εισάγει ο ν. 4412/2016 με τη υποβολή του ΕΕΕΣ/ΤΕΥΔ προς αποφυγή του πρόσθετου διοικητικού βάρους τη διαδικασία των δημοσίων συμβάσεων». Βλ. ΕΑΑΔΗΣΥ, «Κατευθυντήρια Οδηγία 23/2018», ό. π., παρ. 2.1.

⁶⁹⁷ Για το σκοπό αυτό «η Γενική Δ/νση Μεταρρυθμιστικής Πολιτικής και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης του Υπουργείου Εσωτερικών «διαθέτει και ενημερώνει στο e-Certis πλήρη κατάλογο των βάσεων δεδομένων, οι οποίες περιλαμβάνουν σχετικές πληροφορίες για τους οικονομικούς φορείς και μπορούν να χρησιμοποιούνται από τις αναθέτουσες αρχές άλλων κρατών μελών». Βλ. άρθρο 81 του Ν. 4412/2016.

⁶⁹⁸ Βλ. Ράϊκος Δ./Βλάχου Ευ./Σαββίδη Ευ., *«Δημόσιες Συμβάσεις Ν. 4412/2016...»*, ό. π. σελ. 764.

6.2. Εθνικό Σύστημα Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων (Ε.Σ.Η.Δ.Η.Σ.)

Στο φιλόδοξο, αλλά ρεαλιστικό, πρόγραμμα της ΕΕ για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση 2011 - 2015, που μπορεί να μεταμορφώσει ουσιαστικά την παροχή και τις επιδόσεις της δημόσιας διοίκησης, προβλέπεται σχέδιο για τις ηλεκτρονικές δημόσιες συμβάσεις αξιοποιώντας το δυναμικό των ΤΠΕ για την βελτίωση των δημοσίων συμβάσεων σε όλη την ενιαία αγορά⁶⁹⁹.

Η Επιτροπή στη «Στρατηγική για τις ηλεκτρονικές δημόσιες συμβάσεις»⁷⁰⁰ θέτει ως στόχο την πλήρη μετάβαση σε ένα γενικευμένο σύστημα ηλεκτρονικών δημοσίων συμβάσεων (*e-Procurement*) έως το έτος 2017, εφόσον ήδη με το προϋχύσαν καθεστώς δοκιμάστηκε με επιτυχία σε ορισμένα κράτη μέλη.

Με τη χρήση των ηλεκτρονικών διαδικασιών στις δημόσιες συμβάσεις από την αρχή έως το τέλος, δηλαδή από την υποχρέωση κοινοποίησης (ηλεκτρονική κοινοποίηση) μέχρι την πληρωμή (ηλεκτρονική πληρωμή) υπολογίζονται σημαντικά τα οικονομικά οφέλη, όπως προκύπτει από δημόσιες διοικήσεις που εφαρμόζουν τις ηλεκτρονικές δημόσιες συμβάσεις. Η εξοικονόμηση χρηματικών πόρων που έχουν πετύχει κυμαίνεται από 5% έως 20%. Δεδομένου ότι το μέγεθος της συνολικής αξίας των δημοσίων συμβάσεων στην ΕΕ εκτιμάται σε πάνω από 2 τρισεκατομμύρια ευρώ η εξοικονόμηση της τάξης του 5% μπορεί να αντιστοιχεί σε οικονομία 100 δισεκατομμυρίων ευρώ ετησίως. Επομένως οι εν λόγω διαδικασίες μπορούν να επιφέρουν τη μεγιστοποίηση της αποτελεσματικότητας των δημοσίων δαπανών και την εξεύρεση νέων πηγών οικονομικής ανάπτυξης.

Ωστόσο παρά τα οφέλη των δημοσίων ηλεκτρονικών συμβάσεων και το γεγονός ότι το *e-Procurement* έχει ενσωματωθεί στην εθνική νομοθεσία όλων των κρατών μελών, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εκτιμά, ότι κατά μέσο όρο, «λιγότερο από το 5% του συνολικού προϋπολογισμού προμηθειών στα κράτη μέλη ανατίθεται μέσω ηλεκτρονικών συστημάτων»⁷⁰¹.

⁶⁹⁹ Βλ. COM(2010)571 final, «ΠΡΑΣΙΝΗ ΒΙΒΛΟΣ για την επέκταση των δημοσίων ηλε-συμβάσεων στην ΕΕ», σελ. 2, διαθέσιμο σε <https://op.europa.eu/el/publication-detail/-/publication/0163e88e-fff8-4002-8a64-ba1aff976f8d/language-el/format-PDF/source-search>, (τελευταία πρόσβαση 21.12.2020).

⁷⁰⁰ Βλ. COM(2012) 179 final 20.4.2012, «Γνωμοδότηση της ΕΟΚΕ με θέμα Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την ΕΟΚΕ και την Επιτροπή των Περιφερειών – Στρατηγική για τις ηλεκτρονικές δημόσιες συμβάσεις», διαθέσιμο σε <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX%3A52012AE1715&qid=1610367730173>, (τελευταία πρόσβαση 21.12.2020).

⁷⁰¹ Σύμφωνα με την Eurostat, «η μέση χρήση των ηλεκτρονικών δημοσίων συμβάσεων από επιχειρήσεις στα 27 κράτη μέλη έφτασε μόλις το 13% το 2010, ενώ η μέση χρήση των υπηρεσιών

Επιπλέον με τη διεύρυνση της χρήσης των δημοσίων ηλεκτρονικών συμβάσεων ενισχύεται η διαφάνεια των διαγωνισμών και η καταπολέμηση της απάτης καθώς τα ηλεκτρονικά εργαλεία καθιστούν δυνατή την εποπτεία και την αξιολόγηση της όλης διαδικασίας και του τρόπου εφαρμογής της από τους προμηθευτές. Οι ΜΜΕ αποκτούν ευκολότερη πρόσβαση στις δημόσιες συμβάσεις με αποτέλεσμα την ενίσχυση του ανταγωνισμού, της καινοτομίας και της ανάπτυξης στην εσωτερική αγορά⁷⁰².

Προς το σκοπό αυτό ο ενωσιακός νομοθέτης έθεσε τα ηλεκτρονικά μέσα πληροφοριών και επικοινωνιών στην υπηρεσία των δημοσίων συμβάσεων ως μέσα απλούστευσης της δημοσίευσης και κατέστησε για πρώτη φορά⁷⁰³ «υποχρεωτικές τη διαβίβαση των γνωστοποιήσεων σε ηλεκτρονική μορφή, την ηλεκτρονική διάθεση των εγγράφων της σύμβασης». Με την υιοθέτηση δε της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ, και μετά από μεταβατική περίοδο, κατέστησε «υποχρεωτική την πλήρη ηλεκτρονική επικοινωνία, δηλαδή την επικοινωνία με ηλεκτρονικά μέσα σε όλες τις φάσεις της διαδικασίας, περιλαμβανομένης της διαβίβασης αιτήσεων συμμετοχής και ειδικότερα της διαβίβασης των προσφορών (ηλεκτρονική υποβολή)»⁷⁰⁴.

Με το άρθρο 22 του Ν. 4412/2016⁷⁰⁵, ο Έλληνας νομοθέτης ορίζει κανόνες, οι οποίοι εφαρμόζονται σε όλες τις επικοινωνίες δυνάμει του Βιβλίου Ι και προβλέπει ότι διενεργούνται υποχρεωτικά ηλεκτρονικά και αποκλειστικά μέσω του Εθνικού Συστήματος Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΣΗΔΗΣ) το σύνολο της ανταλλαγής των πληροφοριών στο πλαίσιο της διαδικασίας σύναψης δημοσίων συμβάσεων. Ειδικότερα δε στην παρ. 1 του άρθρου 36, θεσπίζεται «η υποχρέωση χρήσης του ΕΣΗΔΗΣ για τις διαδικασίες σύμβασης δημοσίων συμβάσεων με εκτιμώμενη αξία ανώτερη των 60.000 ευρώ, μη συμπεριλαμβανομένου ΦΠΑ»⁷⁰⁶.

Επομένως με τον τρόπο αυτό ο εθνικός νομοθέτης τόσο με το άρθρο 22 όσο και με το άρθρο 36 του παρόντος νόμου αξιοποιεί την ευχέρεια που δόθηκε από τον

ηλεκτρονικής διακυβέρνησης ήταν υψηλότερο από 80% το ίδιο έτος». Βλ. ΠΡΑΣΙΝΗ ΒΙΒΛΟΣ για την επέκταση των δημοσίων ηλε-συμβάσεων στην ΕΕ, ό. π., σελ. 10.

⁷⁰² Βλ. αιτιολογική σκέψη (52) της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ.

⁷⁰³ Προβλέψεις για την ηλεκτρονική επικοινωνία στο πλαίσιο ενός διαγωνισμού περιλήφθηκαν για πρώτη φορά, στο προγενέστερο καθεστώς, στο άρθρο 36 του ΠΔ/τος 60/2007 (άρθρο 42 της Οδηγίας 2004/18/ΕΚ).

⁷⁰⁴ Βλ. Ράικος Δ./Βλάχου Ευ./Σαββίδη Ευ., «Δημόσιες Συμβάσεις Ν. 4412/2016...», ό. π. σελ. 186.

⁷⁰⁵ Βλ. Άρθρο 22 του Ν. 4412/2016, το οποίο ενσωματώνει τις παρ. 1-5 του άρθρου 22 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ.

⁷⁰⁶ Ωστόσο οι αναθέτουσες αρχές, σύμφωνα με το άρθρο 25 της ΥΑ 56902/215/2017, «έχουν τη διακριτική ευχέρεια να χρησιμοποιούν το ΕΣΗΔΗΣ και σε διαδικασίες ανάθεσης συμβάσεων με εκτιμώμενη αξία ίση ή κάτω των 60.000 ευρώ».

ενωσιακό νομοθέτη⁷⁰⁷ «για επέκταση της ηλεκτρονικής επικοινωνίας σε όλα τα στάδια της διαδικασίας σύναψης μιας δημόσιας σύμβασης»⁷⁰⁸. Όπως δε ισχύει από 1/9/2021 δυνάμει του άρθρου 4 παρ. 1 του Ν. 4782/2021 «οι αναθέτουσες αρχές υποχρεούνται να χρησιμοποιούν το ΕΣΗΔΗΣ σε όλα τα στάδια της διαδικασίας σύναψης δημοσίων συμβάσεων με εκτιμώμενη αξία ανώτερη των 30.000 ευρώ, εξαιρουμένης της διαδικασίας σύναψης συμβάσεων περί ανάθεσης εξειδικευμένων υπηρεσιών (σύμβουλοι, εμπειρογνώμονες) για την μελέτη και εκτέλεση συμβάσεων δημοσίων έργων και συμβάσεων παραχώρησης έργων»⁷⁰⁹.

Το ΕΣΗΔΗΣ αποτελεί για την Ελλάδα την ηλεκτρονική πλατφόρμα, μέσω της οποίας πληρείται η υποχρέωση που τέθηκε με το άρθρο 22 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ για τη διενέργεια των δημοσίων συμβάσεων με ηλεκτρονικά μέσα⁷¹⁰. Πρόκειται για «Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα, το οποίο περιλαμβάνει όλα τα αναγκαία στοιχεία για τον προγραμματισμό και τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων με την χρήση και εφαρμογή Τεχνολογιών Πληροφορικής και Επικοινωνιών (ΤΠΕ), ενώ ως χρήστες ΕΣΗΔΗΣ ορίζονται οι αναθέτουσες αρχές και οι οικονομικοί φορείς που το χρησιμοποιούν»⁷¹¹.

Με τη νέα Απόφαση του Υπουργού Οικονομίας και Ανάπτυξης με αρ. 56902/215/2017⁷¹², η οποία εκδόθηκε δυνάμει της εξουσιοδοτικής διάταξης του άρθρου 36 παρ. 5 του Ν. 4412/2016 προς αντικατάσταση της μέχρι τότε ισχύουσας ΥΑ Π1/2390/2013, ρυθμίστηκαν τεχνικά ζητήματα⁷¹³. Αυτά αφορούν τη διαχείριση και τη δομή του ΕΣΗΔΗΣ, την αδιάλειπτη και ορθή λειτουργία του, τα δικαιώματα χρήσης και τον τρόπο πρόσβασης στο σύστημα, τη διαδικασία εγγραφής, τη διαφύλαξη της εμπιστευτικότητας, τη διαλειτουργικότητα, την επικοινωνία και την

⁷⁰⁷ Βλ. αιτιολογική σκέψη (52) του προοιμίου της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ.

⁷⁰⁸ Όπως για παράδειγμα στην υποχρεωτική ηλεκτρονική σύνταξη διακηρύξεων και προκηρύξεων, στην υποχρεωτική ηλεκτρονική επεξεργασία και αξιολόγηση των προσφορών, στην υποχρεωτική ηλεκτρονική υπογραφή του συμφωνητικού, στο στάδιο μετά την ανάθεση της σύμβασης ή στην εσωτερική επικοινωνία εντός της αναθέτουσας αρχής.

⁷⁰⁹ Βλ. άρθρο 4 παρ. 1 του Ν. 4782/2021, με το οποίο τροποποιήθηκαν οι παρ 1,2,3,4,5, και 6 του άρθρου 36 του Ν. 4412/2016.

⁷¹⁰ Ήδη από το προϊσχύσαν καθεστώς «η χρήση του ΕΣΗΔΗΣ καθορίστηκε υποχρεωτική, δυνάμει του Ν. 4155/2013, προς εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου 36 του ΠΔ/τος 60/2007 (άρθρ. 42 Οδηγίας 2004/18/ΕΚ)». Βλ. Ν. 4155/2013 (ΦΕΚ Α' 120/29.5.2013), διαθέσιμο σε <https://www.e-nomothesia.gr/demosia-erga/n-4155-2013.html>, (τελευταία πρόσβαση 21.12.2020).

⁷¹¹ Βλ. Άρθρο 2 περ. (32-33) του Ν. 4412/2016.

⁷¹² Βλ. «Την 56902/215/2017 Απόφαση του Υπουργού Οικονομίας & Ανάπτυξης (ΦΕΚ Β' 1924/2.6.2017), «Τεχνικές λεπτομέρειες και διαδικασίες λειτουργίας του Εθνικού Συστήματος Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων (Ε.Σ.Η.Δ.Η.Σ.)», διαθέσιμο σε: <https://www.eaadhsy.gr/index.php/m-eaadhsy/m-catalogue/31-c-frontpage/>, (τελευταία πρόσβαση 21.12.2020).

⁷¹³ Βλ. άρθρο 36 παρ. 5 του Ν. 4412/2016.

διακίνηση των εγγράφων μέσω του συστήματος, τη χρονοσήμανση, θέματα προγραμματισμού και απολογισμού, καθώς και τα ειδικότερα τεχνικά ζητήματα που άπτονται της διεξαγωγής της διαδικασίας σύναψης συμβάσεων μέσω του συστήματος (από τη σύνταξη της προκήρυξης μέχρι την υπογραφή του συμφωνητικού), το χρόνο και τον τρόπο πρόσβασης στα έγγραφα, ειδικές διατάξεις για τα ηλεκτρονικά εργαλεία και τις συμφωνίες-πλαίσιο, όπως επίσης και ζητήματα εκπαίδευσης των χρηστών του ΕΣΗΔΗΣ⁷¹⁴.

Ειδικότερα το ΕΣΗΔΗΣ «*λειτουργεί στη Γενική Γραμματεία Πληροφοριακών Συστημάτων Δημόσιας Διοίκησης του Υπουργείου Ψηφιακής Διακυβέρνησης*»⁷¹⁵ και αποτελεί ένα σύστημα διακριτών λειτουργιών.

Οι λειτουργίες αυτές αφορούν κυρίως το Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων (ΚΗΜΔΗΣ) του άρθρου 38 του ν. 4412/2016, τον Προγραμματισμό των Δημοσίων Συμβάσεων σύμφωνα με το άρθρο 41 του ν. 4412/2016, τον Σχεδιασμό των Διαγωνισμών – διαγωνιστική διαδικασία, την Διαχείριση και εκτέλεση των συμβάσεων, Επιτελική Πληροφόρηση, Εθνικό Μητρώο Οικονομικών Φορέων Προμήθειας αγαθών και Παροχής υπηρεσιών του άρθρου 36 παρ. 7 του ν. 4412/2016 και Διαδικτυακή Πύλη ΕΣΗΔΗΣ.

Διαχειριστής του Συστήματος είναι η Διεύθυνση Ανάπτυξης και Τεχνικής Στήριξης του ΕΣΗΔΗΣ της Γενικής Διεύθυνσης Δημοσίων Συμβάσεων και Προμηθειών της Γενικής Γραμματείας Εμπορίου και Προστασίας Καταναλωτή του Υπουργείου Οικονομίας και Ανάπτυξης.

Οι χρήστες του ΕΣΗΔΗΣ, δηλαδή οι οικονομικοί φορείς και οι αναθέτουσες αρχές που το χρησιμοποιούν, αποκτούν δικαίωμα χρήσης του, εφόσον διαθέτουν τα ανάλογα διαπιστευτήρια που απαιτούνται. Όπως ορίζεται στην παρ. 2 του άρθρου 4 της με αρ. 56902/215/2017 ΥΑ η πρόσβαση των χρηστών είναι διαβαθμισμένη και κατηγοριοποιούνται σε ομάδες ως ακολούθως:

- α) *Απλοί χρήστες*: Η ομάδα αυτή περιλαμβάνει ιδιώτες, επιχειρήσεις, οικονομικούς και άλλους οικονομικούς φορείς που επιθυμούν να ενημερωθούν

⁷¹⁴ Βλ. Επίσης εκδόθηκε δυνάμει της παρ. 3 του άρθρου 36 του Ν. 4412/2016, «η «ΚΥΑ 117384/2017 των Υπουργών Οικονομίας & Ανάπτυξης και Υποδομών & Μεταφορών για τεχνικά ζητήματα που αφορούν την ανάθεση των Δημοσίων Συμβάσεων έργων, μελετών και παροχής τεχνικών και λοιπών συναφών επιστημονικών υπηρεσιών με χρήση του ΕΣΗΔΗΣ, ολοκληρώνοντας έτσι την επέκταση του ΕΣΗΔΗΣ σε όλο το φάσμα των δημοσίων συμβάσεων». Βλ. ΚΥΑ 117384/2017 (ΦΕΚ Β' 3821/31.10.2017), διαθέσιμη σε: <https://www.taxheaven.gr/circulars/27328/k-y-a-ariom-117384-2017>, (τελευταία πρόσβαση 21.12.2020).

⁷¹⁵ Βλ. άρθρο 4 του Ν. 4782/2021 που αφορά σε τροποποίηση του άρθρου 36 του Ν. 4412/2016 «περί υποχρέωσης χρήσης και λειτουργίας του ΕΣΗΔΗΣ».

για το σύστημα και να επικοινωνούν με τα αρμόδια στελέχη της αρμόδιας Διεύθυνσης της ΓΓΕΠΚ. Η πρόσβασή τους στο σύστημα πραγματοποιείται μέσω της Διαδικτυακής Πύλης του συστήματος του ΕΣΗΔΗΣ και δεν απαιτεί ειδικές διαδικασίες εγγραφής, ταυτοποίησης και αναγνώρισής τους⁷¹⁶.

- β) *Πιστοποιημένοι χρήστες της ΓΓΕΠΚ.*
- γ) *Πιστοποιημένοι χρήστες της Επιτροπής Προμηθειών Υγείας (ΕΠΥ).*
- δ) *Πιστοποιημένοι χρήστες των Κεντρικών Αρχών Αγορών.*
- ε) *Πιστοποιημένοι χρήστες ελεγκτικών και εποπτικών αρχών.*
- στ) *Πιστοποιημένοι χρήστες αναθετουσών αρχών/αναθετόντων φορέων πλην των ανωτέρω.*
- ζ) *Πιστοποιημένοι οικονομικοί φορείς και πιστοποιημένοι χρήστες αυτών.*

Οι ανωτέρω διαφορετικές ομάδες πιστοποιημένων χρηστών αφορούν σε στελέχη των αντίστοιχων αρχών, αλλά και των οικονομικών φορέων, που πραγματοποιούν λειτουργίες σχετικά με δημόσιες συμβάσεις μέσω του συστήματος, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους, ανάλογα με τα δικαιώματα πρόσβασης που έχουν αιτηθεί και τους έχουν αποδοθεί από τη Διεύθυνση Ανάπτυξης και Τεχνικής Στήριξης ΕΣΗΔΗΣ, καθώς και τον σχετικό Κανονισμό Ασφαλείας του⁷¹⁷.

- η) *Διαχειριστές Συστήματος:* στην ομάδα αυτή περιλαμβάνονται στελέχη της Διεύθυνσης Ανάπτυξης και Τεχνικής Υποστήριξης ΕΣΗΔΗΣ, που έχουν αυξημένα δικαιώματα πρόσβασης και διαχείρισης στους σχετικούς πόρους και υποδομές του συνόλου του συστήματος, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους, ανάλογα με τα δικαιώματα πρόσβασής τους καθώς και τον σχετικό Κανονισμό Ασφαλείας του.

⁷¹⁶ Οι απλοί χρήστες έχουν πρόσβαση αποκλειστικά και μόνο στον ελεύθερο προσβάσιμο χώρο, στις σελίδες δηλαδή που η πρόσβαση επιτρέπεται ελεύθερα στο ενδιαφερόμενο κοινό. Στο χώρο αυτό περιλαμβάνονται πληροφορίες που αφορούν κυρίως: το θεσμικό και κανονιστικό πλαίσιο των δημοσίων συμβάσεων, προκαταρκτικές διαβουλεύσεις διακηρύξεων και τεχνικών προδιαγραφών, διακηρύξεις και ανακοινώσεις για τους διενεργούμενους ηλεκτρονικούς διαγωνισμούς, αρχείο ειδών – κωδικολόγιο CPV, ενημερωτικά δελτία, απολογιστικά και στατιστικά στοιχεία δημοσίων συμβάσεων, δημοσιεύσιμα στοιχεία δημοσίων συμβάσεων των αναθετουσών αρχών που σχετίζονται με τις ηλεκτρονικές διαδικασίες ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων, αιτήματα, διακηρύξεις, συμβάσεις και εντολές πληρωμών για προμήθεια αγαθών, υπηρεσιών και δημοσίων έργων, τα οποία αναρτώνται στο ΚΗΜΔΗΣ του άρθρου 38 του Ν. 4412/2016 καθώς και τον προγραμματισμό των δημοσίων συμβάσεων.

⁷¹⁷ Στις διατάξεις της ΥΑ 56902/215/2017 δεν περιγράφονται αναλυτικά τα δικαιώματα πρόσβασης όλων των κατηγοριών χρηστών, παρά ο κανονιστικός νομοθέτης παραπέμπει στον Κανονισμό Ασφαλείας του ΕΣΗΔΗΣ, όπου ορίζονται και τα συγκεκριμένα δικαιώματα πρόσβασης ανά κατηγορία χρηστών και αποτελεί και το πλαίσιο της πολιτικής ασφαλείας, όπως αναφέρεται στην παρ. 1 του άρθρου 4 της εν λόγω ΥΑ: «Στο σύστημα εφαρμόζεται συγκεκριμένη πολιτική ασφαλείας και κατάλληλες τεχνικές ασφαλείας διαχείρισης των δεδομένων, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 37 και 259 του ν. 4412/2016».

Τέλος για να εκχωρηθούν τα δικαιώματα χρήσης του συστήματος στους χρήστες πρέπει, σύμφωνα με το άρθρο 5 της εν λόγω ΥΑ, να ακολουθήσουν συγκεκριμένη διαδικασία εγγραφής, το αίτημα της οποίας υποβάλλεται ηλεκτρονικά μέσω του συστήματος ή μέσω ηλεκτρονικού ταχυδρομείου.

Ειδικότερα καθορίζεται η διαδικασία εγγραφής, για μεν τις «αναθέτουσες αρχές, αιτούνται την εγγραφή των στελεχών τους παρέχοντας τις απαραίτητες πληροφορίες και αποδεχόμενοι τους όρους χρήσης του συστήματος» και η ταυτοποίησή τους από τη Διεύθυνση Ανάπτυξης και Τεχνικής Στήριξης ΕΣΗΔΗΣ πραγματοποιείται μέσω του Προγράμματος ΔΙΑΥΓΕΙΑ και αποδίδονται σε αυτούς τα απαραίτητα διαπιστευτήρια και δικαιώματα πρόσβασης και χρήσης του συστήματος.

Για δε τους *οικονομικούς φορείς*, οι οποίοι αιτούνται την εγγραφή τους και την εγγραφή των στελεχών τους παρέχοντας τις απαραίτητες πληροφορίες και αποδεχόμενοι τους όρους χρήσης του συστήματος ταυτοποιούνται είτε μέσω του συστήματος TAXISNet της Γενικής Γραμματείας Πληροφοριακών Συστημάτων, εάν έχουν ελληνικό ΑΦΜ, είτε μέσω άλλων συστημάτων εάν πρόκειται για οικονομικούς φορείς άλλων κρατών μελών της ΕΕ ή άλλων ψηφιακών πιστοποιητικών, προκειμένου να αποδοθούν σε αυτούς τα απαραίτητα διαπιστευτήρια και δικαιώματα πρόσβασης και χρήσης του συστήματος⁷¹⁸.

6.3. Η δημοσιότητα ως πρακτική εφαρμογή της αρχής της διαφάνειας στο Ν. 4412/2016.

Κατά τη νομολογία του ΔΕΕ, οι αρχές της ίσης μεταχείρισης και της απαγόρευσης των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας, οι οποίες αποτελούν τη βάση των Οδηγιών που αφορούν τη διαδικασία σύναψης δημοσίων συμβάσεων, συνεπάγονται μεταξύ άλλων την υποχρέωση διαφάνειας, η οποία παρέχει στην αναθέτουσα αρχή τη δυνατότητα να βεβαιωθεί ότι τηρήθηκαν οι αρχές αυτές κατά τη διαδικασία της σύμβασης.

Ειδικότερα η υποχρέωση διαφάνειας συνίσταται στο να διασφαλιστεί, υπέρ κάθε προσώπου που ενδέχεται να υποβάλει προσφορά, προσήκων βαθμός δημοσιότητας

⁷¹⁸ Βλ. ΥΑ 56902/215/2017 «Τεχνικές λεπτομέρειες και διαδικασίες λειτουργίας του Εθνικού Συστήματος Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων (Ε.Σ.Η.Δ.Η.Σ.)», ό. π. , άρθρο 5.

που να παρέχει τη δυνατότητα να ανοίξει στον ανταγωνισμό η δημόσια σύμβαση και να ελέγχεται η αμεροληψία των διαδικασιών του διαγωνισμού⁷¹⁹.

Βάσει της αρχής της διαφάνειας κάθε επιχείρηση που δικαιούται να συμμετάσχει στη διαγωνιστική διαδικασία μιας δημόσιας σύμβασης πρέπει απαραίτητως να έχει πρόσβαση σε κατάλληλη πληροφόρηση σχετικά με την σύμβαση πριν αυτή ανατεθεί, έτσι ώστε αν το επιθυμεί να εκδηλώσει το ενδιαφέρον της. Η επιλεκτική ενημέρωση ορισμένων πιθανών υποψηφίων από μέρους της αναθέτουσας αρχής δεν επαρκεί για την εξασφάλιση συνθηκών υγιούς ανταγωνισμού ακόμα και αν η γνωστοποίηση αφορά και σε επιχειρήσεις από άλλα κράτη μέλη. Η χρησιμοποίηση από την αναθέτουσα αρχή αυτού του είδους γνωστοποίησης των αναγκών της δεν μπορεί να αποκλείσει τις διακρίσεις σε βάρος πιθανών υποψηφίων από άλλα κράτη μέλη, ειδικότερα επιχειρήσεων που εμφανίζονται για πρώτη φορά στην αγορά⁷²⁰.

Συνεπώς για την πρακτική εφαρμογή της αρχής της διαφάνειας στις δημόσιες συμβάσεις βασική προϋπόθεση αποτελεί η δημοσιότητα, η οποία περιλαμβάνει, μεταξύ άλλων, τη δημοσίευση των προκηρύξεων του διαγωνισμού, καθώς και τον προσδιορισμό μιας ελάχιστης (minimum) προθεσμίας παραλαβής των προφορών και αιτήσεων συμμετοχής. Επιπρόσθετα, *«το πεδίο της δημοσιότητας πρέπει να διαθέτει τέτοιο εύρος και χρονική διάρκεια που να εγγυάται την ύπαρξη του υγιούς ανταγωνισμού και την εγκυρότητα της διαδικασίας»*⁷²¹.

Η ελάχιστη προθεσμία υποβολής των προσφορών εξαρτάται από τον κρίσιμο χρόνο έναρξης της διαδικασίας σύναψης της σύμβασης. Έτσι όταν πρόκειται για διαγωνισμό προϋπολογιζόμενης αξίας άνω των ορίων της ΕΕ⁷²² η προκήρυξη του πρέπει να δημοσιευθεί στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕΕΕ) και ως ελάχιστη προθεσμία υποβολής των προσφορών πρέπει να οριστεί το χρονικό διάστημα που απαιτείται από την ημερομηνία αποστολής της διακηρύξεως του διαγωνισμού προς δημοσίευση στην εν λόγω Επίσημη Εφημερίδα.

⁷¹⁹ Βλ. Ράϊκος Δ., *«Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων»*, οπ. π., σελ. 347 και υποσ. 158, όπου Πρβλ. μεταξύ άλλων ΔΕΚ «απόφαση της 16.12.2012 υπόθ. C-72/10 και C-77/10, Marcello Costa και Ugo Cifone», σκ. 72.

⁷²⁰ Βλ. Ράϊκος Δ., *«Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων»*, οπ. π., σελ. 347.

⁷²¹ Βλ. Ράϊκος Δ., *«Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων»*, οπ. π., σελ. 348, βλ. Ν. 4412/2016 Ενότητα 2 «Δημοσιότητα και Διαφάνεια» άρθρα 61-70.

⁷²² Βλ. «Κανονισμός (ΕΕ) 2019/1828 της Επιτροπής της 30.10.2019, για την τροποποίηση στις Οδηγίας 2014/24/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου όσον αφορά τα κατώτατα όρια για δημόσιες συμβάσεις προμηθειών, υπηρεσιών και έργων και για διαγωνισμούς μελετών», διαθέσιμο σε <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?qid=1572524521249&uri=CELEX%3A32019R1828>, (τελευταία πρόσβαση 21.12.2020).

Επισημαίνεται ότι ο χρόνος αυτός της έναρξης λαμβάνεται υπόψη για την προσήκουσα δημοσιότητα για κάθε είδος διαδικασίας σύναψης δημόσιας σύμβασης με εξαίρεση τη διαδικασία διαπραγμάτευσης χωρίς δημοσίευση⁷²³.

Για τις συμβάσεις κάτω των ορίων εφαρμόζονται οι διατάξεις του άρθρου 120 του νόμου 4412/2016, όπου ο νομοθέτης όρισε «ως χρόνο έναρξης της διαδικασίας την ημερομηνία δημοσίευσης της προκήρυξης σύμβασης στο ΚΗΜΔΗΣ».

Όσον αφορά δε στην «διαδικασία διαπραγμάτευσης χωρίς δημοσίευση προκήρυξης, ως χρόνος έναρξης λαμβάνεται η ημερομηνία αποστολής προς τους οικονομικούς φορείς της πρώτης πρόσκλησης συμμετοχής σε διαπραγμάτευση, την οποία δεν υποχρεούται η αναθέτουσα αρχή να την δημοσιεύσει στο ΚΗΜΔΗΣ».

Πάντως η προθεσμία αρχίζει σε κάθε περίπτωση από την επομένη της ημέρας εκείνης που έλαβε χώρα το γεγονός που αποτελεί την αφετηρία της διαγωνιστικής διαδικασίας⁷²⁴.

Περαιτέρω, όπως ορίζεται στο άρθρο 62 του ν. 4412/2016, για τις δημόσιες συμβάσεις άνω των ορίων παρέχεται η δυνατότητα στις αναθέτουσες αρχές να γνωστοποιούν τις προθέσεις τους για τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων, που ήδη σχεδιάζουν, δημοσιεύοντας προκαταρκτική προκήρυξη, χωρίς αυτό να συνεπάγεται την δέσμευσή τους για την τελική προκήρυξη και την σύναψη σύμβασης⁷²⁵. Σκοπός αυτής της διάταξης είναι να ενημερωθούν εγκαίρως όλοι οι εν δυνάμει προσφέροντες σε ενωσιακό επίπεδο, ως προς τα κύρια σημεία μιας σύμβασης, προκειμένου να μπορέσουν να υποβάλλουν την προσφορά τους εμπρόθεσμα.

Ειδικότερα οι αναθέτουσες αρχές γνωστοποιούν βασικές πληροφορίες για τις υπό ανάθεση συμβάσεις, μέσω ειδικού εντύπου προκαταρκτικής προκήρυξης⁷²⁶, η οποία δημοσιεύεται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή ή από την ίδια την αναθέτουσα αρχή στο «προφίλ αγοραστή» τους.

Η δημοσίευση προκήρυξης προπληροφόρησης συνδέεται άμεσα με την εκ μέρους των αναθετουσών αρχών άσκηση της διακριτικής ευχέρειας μείωσης των προθεσμιών παραλαβής των προσφορών και σύμφωνα με τα άρθρα 27 και 28 του Ν. 4412/2016 καθίσταται υποχρεωτική όταν γίνεται χρήση της σύντμησης των προθεσμιών αυτών. Έτσι ο κοινοτικός νομοθέτης παρέχει στους εν δυνάμει προσφέροντες ίσες ευκαιρίες

⁷²³ Βλ. άρθρο 61 παρ. 1 του Ν. 4412/2016.

⁷²⁴ Βλ. Ράϊκος Δ./Βλάχου Ευ./Σαββίδη Ευ., «Δημόσιες Συμβάσεις Ν. 4412/2016...», ό. π. σελ. 600.

⁷²⁵ Βλ. άρθρο 62 του Ν. 4412/2016 και άρθρο 48 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ.

⁷²⁶ Το υπόδειγμα και οι λεπτομέρειες διαβίβασης των προκηρύξεων με ηλεκτρονικά μέσα που έχουν θεσπιστεί από την Επιτροπή είναι διαθέσιμες στην εξής διεύθυνση διαδικτύου: <https://simap.europa.eu>

που σχετίζονται με το χρόνο που διαθέτουν να καταρτίσουν την προσφορά τους, όπως αυτές που θα είχαν αν ίσχυαν οι συνήθεις προθεσμίες.

Οι αναθέτουσες αρχές που κάνουν χρήση της συντόμευσης των προθεσμιών μετά την δημοσίευση της προκαταρκτικής προκήρυξης πρέπει να μεριμνούν να είναι η τελευταία επαρκώς αναλυτική, ώστε να δίνεται ο πραγματικός χρόνος στους οικονομικούς φορείς να προετοιμαστούν για την υποβολή της προσφοράς.

Περαιτέρω οι αναθέτουσες αρχές που δεν αποτελούν κεντρικές αρχές αγορών έχουν τη δυνατότητα να προκηρύξουν διαγωνισμό χρησιμοποιώντας την προκαταρκτική προκήρυξη όταν εφαρμόζουν κλειστές διαδικασίες ή ανταγωνιστικές διαδικασίες με διαπραγμάτευση. Στην περίπτωση αυτή *«οι οικονομικοί φορείς που έχουν εκδηλώσει ενδιαφέρον μετά την δημοσίευση της προκαταρκτικής προκήρυξης, προσκαλούνται από την αναθέτουσα αρχή να επιβεβαιώσουν το ενδιαφέρον τους γραπτώς μέσω πρόσκλησης επιβεβαίωσης ενδιαφέροντος»*⁷²⁷.

Επιπλέον οι αναθέτουσες αρχές οφείλουν να αποστείλουν την προκαταρκτική αυτή προκήρυξη *«προς δημοσίευση μεταξύ 35 ημερών και 12 μηνών πριν από την ημερομηνία αποστολής της πρόσκλησης επιβεβαίωσης ενδιαφέροντος»*. Σε περίπτωση που δεν τηρούνται οι ανωτέρω προθεσμίες η προκαταρκτική προκήρυξη δεν μπορεί να χρησιμοποιηθεί από την αναθέτουσα αρχή ως μέσο προκήρυξης για τις κλειστές ή ανταγωνιστικές διαδικασίες με διαπραγμάτευση⁷²⁸.

Στο σημείο αυτό πρέπει να τονιστεί ότι η πρόβλεψη αυτή στην Οδηγία 2014/24/ΕΕ αποτέλεσε σημαντική αλλαγή και ενίσχυσε τις αναθέτουσες αρχές με την ευελιξία της χρήσης της προκαταρκτικής προκήρυξης ως εργαλείο δημοσιότητας προκήρυξης διαγωνισμού, επιτυγχάνοντας έτσι την τήρηση της αρχής της διαφάνειας αλλά ταυτόχρονα και τη μείωση της γραφειοκρατίας.

Με τις διατάξεις του άρθρου 64 του Ν. 4412/2016, οι οποίες ενσωματώνουν τις ρυθμίσεις του άρθρου 50 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ, οι αναθέτουσες αρχές έχουν την υποχρέωση να ενημερώνουν την Υπηρεσία Εκδόσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης γνωστοποιώντας τα αποτελέσματα της διαδικασίας σύναψης σύμβασης ή συμφωνίας-

⁷²⁷ «Όταν οι αναθέτουσες αρχές χρησιμοποιούν την προκαταρκτική προκήρυξη ως μέσο προκήρυξης διαγωνισμού στις περιπτώσεις της κλειστής διαδικασίας ή της ανταγωνιστικής διαδικασίας με διαπραγμάτευση, θα πρέπει στην προκαταρκτική προκήρυξη να περιγράφουν συγκεκριμένα το αντικείμενο της σύμβασης, να επισημαίνουν ότι δεν θα ακολουθήσει περαιτέρω προκήρυξη διαγωνισμού και να καλούν τους ενδιαφερόμενους να εκδηλώσουν το ενδιαφέρον τους. Επίσης θα να περιέχει εκτός από τις πληροφορίες που αναφέρονται στο Μέρος Β' Τμήμα Ι του Παραρτήματος V του Προσαρτήματος Α', και τις πληροφορίες που αναφέρονται στο Μέρος Β' Τμήμα ΙΙ του Παραρτήματος V του Προσαρτήματος Α' του Ν. 4412/2016».

⁷²⁸ Βλ. άρθρο 62 του Ν. 4412/2016 και άρθρο 48 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ.

πλαίσιο, εντός 30 ημερών από τη σύναψη αυτής. Στην υποχρέωση γνωστοποίησης των αποτελεσμάτων του διαγωνισμού υπόκεινται και οι συμβάσεις που συνάπτονται βάσει δυναμικού συστήματος αγορών. Εξαιρούνται δε της υποχρέωσης γνωστοποίησης οι εκτελεστικές συμβάσεις της συμφωνίας-πλαίσιο, όπως και οι συμβάσεις προϋπολογισθείσας αξίας κάτω των ορίων του άρθρου 5 του Ν. 4412/2016.

Με τις διατάξεις αυτές ο νομοθέτης επιτυγχάνει να δώσει δυνατότητα ελέγχου στους ενδιαφερόμενους αλλά και στην Επιτροπή στο πλαίσιο της καλής διακυβέρνησης καθώς η παράλειψη της αποστολής της σχετικής ανακοίνωσης της σύμβασης αποτελεί πλημμέλεια της διαδικασίας διατυπώσεων δημοσιότητας.

Πρακτικά η δημοσίευση της προκαταρκτικής προκήρυξης, της προκήρυξης σύμβασης και της γνωστοποίησης συναφθείσας σύμβασης από την αναθέτουσα αρχή γίνεται μέσω τυποποιημένων εντύπων του Κανονισμού (ΕΚ) 2015/1986 που περιλαμβάνουν «τις πληροφορίες που προβλέπονται στο Παράρτημα V του Προσαρτήματος Α'» και αφορούν τις συμβάσεις προϋπολογισθείσας αξίας άνω των ορίων που ορίζονται στο άρθρο 5 του ν. 4412/2016.

*Η Υπηρεσία Εκδόσεων της ευρωπαϊκής Ένωσης χορηγεί βεβαίωση παραλαβής της προκήρυξης ή γνωστοποίησης της σύμβασης και της δημοσίευσης των πληροφοριών, ώστε η αναθέτουσα αρχή να μπορεί να αποδεικνύει το χρόνο έναρξης της διαδικασίας σύναψης της δημόσιας σύμβασης*⁷²⁹.

Σύμφωνα με την κατευθυντήρια Οδηγία της ΕΑΑΔΗΣΥ 4/2014 «η αποστολή του εντύπου δημοσίευσης προς την ΕΕΕΕ καλύπτει την υποχρέωση δημοσιότητας μόνο όταν συμπληρώνονται ορθά όλα τα πεδία του τυποποιημένου εντύπου, δηλαδή όταν περιλαμβάνει όλες τις πληροφορίες που ρητά αναφέρονται στο Παράρτημα V του Προσαρτήματος Α'»⁷³⁰. Επιπρόσθετα η αποστολή στην ΕΕΕΕ λανθασμένου τυποποιημένου εντύπου προκήρυξης σύμβασης π.χ. προκήρυξη διαγωνισμού μελετών αντί για προκήρυξη σύμβασης υπηρεσιών ή του εντύπου της «Προκαταρκτικής Ενημέρωσης» αντί αυτού της «Προκήρυξης Σύμβασης» ή αποστολή της περίληψης που δημοσιεύτηκε στα μέσα δημοσιότητας εθνικού επιπέδου στην ΕΕΕΕ (π.χ. ΚΗΜΔΗΣ, Διαύγεια, Τεύχος Δημοσίων Συμβάσεων της Εφημερίδας της

⁷²⁹ Βλ. άρθρο 65 παρ. 5 του Ν. 4412/2016.

⁷³⁰ Ως εκ τούτου συμπληρώνονται όλα τα σχετικά πεδία των τυποποιημένων εντύπων, τα οποία περιλαμβάνουν στοιχεία όπως: τα στοιχεία της αναθέτουσας αρχής, όρους που αφορούν στη σύμβαση-εγγυήσεις, οι προϋποθέσεις συμμετοχής-προσωπική κατάσταση, το είδος της διαδικασίας, το κριτήριο ανάθεσης, διοικητικές πληροφορίες και άλλες πρόσθετες πληροφορίες.

Κυβερνήσεως) αντί του απαιτούμενου εντύπου δημοσίευσης αποτελούν ουσιώδεις πλημμέλειες στις διατυπώσεις δημοσιότητας⁷³¹.

Περαιτέρω επισημαίνεται ότι η παράλειψη ή η πλημμελής τήρηση των διατυπώσεων δημοσιότητας⁷³² συνιστά παράβαση ουσιώδους τύπου της διαδικασίας του διαγωνισμού, η οποία πλήττει τις αρχές του ανταγωνισμού, της πρόσβασης στις διαδικασίες ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων και της διαφάνειας και καθιστά μη νόμιμη την διενέργειά του. Εξάλλου «οι πληροφορίες που περιέχονται στις προκηρύξεις πρέπει να διατυπώνονται με σαφήνεια, ακρίβεια και χωρίς αμφισημία, προκειμένου να δίδεται η δυνατότητα στους ενδιαφερόμενους να τις κατανοούν πλήρως και να τις ερμηνεύουν με τον ίδιο τρόπο με σκοπό να κρίνουν αν θα εκδηλώσουν το ενδιαφέρον τους για την εν λόγω σύμβαση»⁷³³.

Εν κατακλείδι, η αρχή της δημοσιότητας δεν αφορά μόνο στην υποχρέωση δημοσίευσης της σχετικής προκήρυξης, αλλά επιβάλλει και την ακριβή τήρηση των δημοσιευθέντων όρων της προκήρυξης, αφού διαφορετικά η υποχρέωση δημοσίευσης θα αποτελούσε κενό γράμμα⁷³⁴.

6.3.1. Διατυπώσεις δημοσιότητας σε εθνικό επίπεδο με το Ν. 4412/2016 – Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων (Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ.)

Σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 66 του Ν. 4412/2016 «οι αναθέτουσες αρχές είναι υποχρεωμένες να δημοσιεύουν τις προκηρύξεις και διακηρύξεις, καθώς και τις αποφάσεις ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων, ανεξαρτήτως της διαδικασίας ανάθεσης αυτών, στο Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων (ΚΗΜΔΗΣ) του Υπουργείου Οικονομίας και Ανάπτυξης». Η ημερομηνία καταχώρησης των παραπάνω στοιχείων στο ΚΗΜΔΗΣ αποδεικνύεται με τον αριθμό Διαδικτυακής Ανάρτησης Μητρώου (ΑΔΑΜ), το οποίο φέρουν οι εν λόγω προκηρύξεις και διακηρύξεις δημοσίων συμβάσεων.

⁷³¹ Βλ. ΕΑΑΔΗΣΥ απόφαση 294/20.10.2014, Κατευθυντήρια Οδηγία 4/2014 με θέμα: «Τήρηση διατυπώσεων δημοσιότητας κατά την διαδικασία σύναψης δημοσίων συμβάσεων», σελ. 7, διαθέσιμη σε https://www.eadhsty.gr/images/docs/20141020-Kateythyntiria_Odigia_4-2014.pdf, (τελευταία πρόσβαση 1.2.2021).

⁷³² Πλημμελής τήρηση διατυπώσεων δημοσιότητας υφίσταται όταν δεν αναφέρονται οι ουσιώδεις όροι της διακήρυξης ή αναφέρονται εσφαλμένα σε σχέση με τα τεύχη διακήρυξης, όπως είναι η διάρκεια σύμβασης, το κριτήριο ανάθεσης, η ημερομηνία αποσφράγισης, πρόβλεψη παράτασης, διαίρεσης ή μη σε τμήματα, όροι ανοίγματος προσφορών, είδος σύμβασης, ποσότητα των προς προμήθεια ειδών, ύψος εγγυήσεων κ. ά.

⁷³³ ΕΑΑΔΗΣΥ Κατευθυντήρια Οδηγία 4/2014, ό. π., σελ. 6.

⁷³⁴ Βλ. Ράϊκος Δ., «Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων», οπ. π., σελ. 356.

Επιπρόσθετα μετά την ισχύ του Ν. 3861/2010, ενόψει της υποχρέωσης ανάρτησης των νόμων, των κανονιστικών πράξεων και εν γένει των πράξεων των κυβερνητικών και διοικητικών οργάνων στο διαδίκτυο (Πρόγραμμα Διαύγεια), πρέπει να δημοσιεύονται στο διαδίκτυο οι περιλήψεις διακηρύξεων, οι αποφάσεις και οι πράξεις κατακύρωσης και ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων έργων, προμηθειών, υπηρεσιών και μελετών του Δημοσίου, των ΝΠΔΔ, φορέων του ευρύτερου δημόσιου τομέα και φορέων των ΟΤΑ πρώτου και δεύτερου βαθμού. Με την ανάρτηση επιτυγχάνεται η μέγιστη δυνατή διαφάνεια και δημοσιότητα της κυβερνητικής πολιτικής και της διοικητικής δράσης και κατ' επέκταση η τήρηση της νομιμότητας και η εμπέδωση της χρηστής δημόσιας διοίκησης, μεταξύ άλλων τομέων, και σε αυτόν των δημοσίων συμβάσεων⁷³⁵.

Βέβαια η υποχρέωση ανάρτησης πράξεων μέσω του προγράμματος «Διαύγεια» σε καμία περίπτωση δεν υποκαθιστά άλλες μορφές δημοσιότητας που προβλέπονται στην κείμενη νομοθεσία, όπως λ.χ. η δημοσίευση στην ΕΕΕΕ. Μετά δε την ισχύ του Ν. 4412/2016 εξαιρείται η υποχρέωση πρωτογενούς ανάρτησης στο εν λόγω πρόγραμμα μόνο των εγγράφων και στοιχείων των δημοσίων συμβάσεων που καταχωρίζονται υποχρεωτικά στο ΚΗΜΔΗΣ και αντλούνται αυτόματα από αυτό⁷³⁶.

Επισημαίνεται ότι η δημοσίευση των προκηρύξεων στο ΚΗΜΔΗΣ και στα λοιπά ισχύοντα μέσα δημοσιότητας πρέπει να λαμβάνει χώρα μετά το χρόνο αποστολής αυτής στην ΕΕΕΕ. Ωστόσο «η δημοσίευση μπορεί να πραγματοποιείται σε εθνικό επίπεδο, όταν οι αναθέτουσες αρχές δεν έχουν ενημερωθεί σχετικά με την δημοσίευση εντός 48 ωρών από την βεβαίωση παραλαβής της προκήρυξης».

Επιπλέον σύμφωνα με το άρθρο 66 του Ν. 4412/2016 παρ. 3 «*οι προκηρύξεις και οι γνωστοποιήσεις που δημοσιεύονται σε εθνικό επίπεδο δεν επιτρέπεται να περιλαμβάνουν πληροφορίες άλλες από εκείνες που περιέχονται στις προκηρύξεις και γνωστοποιήσεις που αποστέλλονται στην Υπηρεσία Εκδόσεων της Ένωσης ή δημοσιεύονται στο προφίλ αγοραστή, ενώ αναφέρουν υποχρεωτικά την ημερομηνία αποστολής της προκήρυξης-γνωστοποίησης που εστάλη στην Υπηρεσία Εκδόσεων της Ένωσης ή της δημοσίευσης στο προφίλ αγοραστή*»⁷³⁷.

⁷³⁵ Βλ. Ράϊκος Δ., «Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων», σπ. π., σελ. 351 και σχετικές διατάξεις του Ν. 3861/2010, «Ενίσχυση της διαφάνειας με την υποχρεωτική ανάρτηση νόμων και πράξεων των κυβερνητικών, διοικητικών και αυτοδιοικητικών οργάνων στο διαδίκτυο «Πρόγραμμα Διαύγεια» και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ τ. Α' / 112.

⁷³⁶ Βλ. άρθρο 38 παρ. 4 του Ν. 4412/2016.

⁷³⁷ Βλ. άρθρο 66 παρ. 3 και 4 του Ν. 4412/2016.

Περαιτέρω με το άρθρο 38 του Ν. 4412/2016, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 6 του Ν. 4782/2021⁷³⁸, ρυθμίζονται ζητήματα που αφορούν στη λειτουργία του Κεντρικού Ηλεκτρονικού Μητρώου Δημοσίων Συμβάσεων (ΚΗΜΔΗΣ), το οποίο συστάθηκε αρχικά με το άρθρο 11 του ν. 4013/2011 και λειτουργεί πλέον στη «Γενική Γραμματεία Πληροφοριακών Συστημάτων Δημόσιας Διοίκησης του Υπουργείου Ψηφιακής Διακυβέρνησης».

Ο διαδικτυακός τόπος τήρησης του ΚΗΜΔΗΣ είναι προσβάσιμος μέσω της διαδικτυακής πύλης του ΕΣΗΔΗΣ στην ηλεκτρονική διεύθυνση www.promitheus.gov.gr, αποτελώντας έναν κόμβο επικοινωνίας τόσο για τις αναθέτουσες αρχές/αναθέτοντες φορείς, όσο και για τους ενδιαφερόμενους οικονομικούς φορείς ή τυχόν τρίτους που επιθυμούν να λαμβάνουν γνώση των καταχωριζόμενων σε αυτό στοιχείων⁷³⁹.



Εικόνα 1. Η ηλεκτρονική πύλη του ΕΣΗΔΗΣ στην ηλεκτρονική διεύθυνση <http://www.eprocurement.gov.gr>

⁷³⁸ Βλ. άρθρο 6 του Ν. 4782/2021 (ΦΕΚ 36/Α'9.3.2021).

⁷³⁹ Το εν λόγω Μητρώο άρχισε να τηρείται και να λειτουργεί από 4/2/2013 και «ενδεικτικά αναφέρεται ότι μέχρι 28/2/2018 ο αριθμός των προκηρύξεων/διακηρύξεων που αναρτήθηκαν ανέρχονται σε 170.684, των αποφάσεων ανάθεσης/κατακύρωσης σε 157.798, των συμβάσεων σε 918.025, ενώ αναρτήθηκαν 2.029.589 εντολές πληρωμών» (βλ. μηνιαίο δελτίο στατιστικών και απολογιστικών στοιχείων ΚΗΜΔΗΣ 02/2018)

Το ΚΗΜΔΗΣ ουσιαστικά είναι ένα ολοκληρωμένο πληροφοριακό σύστημα, που αποτελεί μέρος του ΕΣΗΔΗΣ και έχει ως σκοπό τη συλλογή, επεξεργασία και δημοσιοποίηση στοιχείων που αφορούν σε δημόσιες συμβάσεις που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του Βιβλίου Ι του ν. 4412/2016 και είναι συναπτόμενες γραπτώς, με ηλεκτρονικά μέσα ή προφορικά, από αναθέτουσες αρχές και Κεντρικές Αρχές Αγορών των φορέων του δημοσίου τομέα και τρίτων, με αντικείμενο την εκτέλεση έργων, την προμήθεια αγαθών και την παροχή υπηρεσιών σε όλα τα στάδια ανάθεσης και εκτέλεσης, ανεξαρτήτως διαδικασίας, εκτιμώμενης αξίας ανώτερης των δύο χιλιάδων πεντακοσίων (2.500) ευρώ⁷⁴⁰.

Η πρόσβαση των χρηστών στο ΚΗΜΔΗΣ είναι διαβαθμισμένη σε κατηγορίες με απόδοση διαφορετικών δικαιωμάτων χρήσης και έκδοση κωδικών για την ηλεκτρονική καταχώριση των καταχωριστέων στοιχείων και εγγράφων.

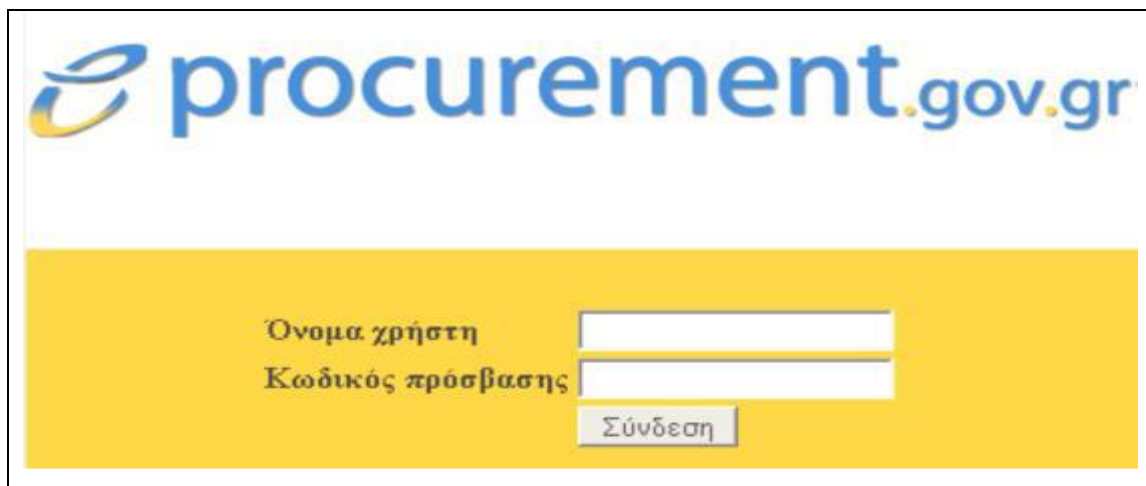
Οι *απλοί χρήστες* του ΚΗΜΔΗΣ, στους οποίους περιλαμβάνονται ιδιώτες, επιχειρήσεις, οικονομικοί και άλλοι φορείς, έχουν την δυνατότητα πρόσβασης μόνο στον ελεύθερα προσβάσιμο χώρο⁷⁴¹ και δεν απαιτούνται ειδικές διαδικασίες εγγραφής, ταυτοποίησης και αναγνώρισής τους.

Οι *πιστοποιημένοι χρήστες* των αναθετουσών αρχών/αναθετόντων φορέων και Κεντρικών Αρχών Αγορών, στους οποίους περιλαμβάνονται στελέχη τους, που πραγματοποιούν καταχωρίσεις πράξεων σχετικά με δημόσιες συμβάσεις στο ΚΗΜΔΗΣ στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους, τους έχουν αποδοθεί τα σχετικά δικαιώματα που έχουν αιτηθεί από τη Διεύθυνση Ανάπτυξης και Τεχνικής Στήριξης ΕΣΗΔΗΣ. Οι χρήστες αυτοί είναι ήδη χρήστες του Προγράμματος Διαύγεια και χρησιμοποιώντας το όνομα χρήστη του Προγράμματος Διαύγεια μπορούν να προβούν στην εγγραφή τους στο ΚΗΜΔΗΣ⁷⁴².

⁷⁴⁰ Όπως ισχύει από 9.3.2021 βάσει του άρθρου 6 παρ. 1 του Ν. 4782/2021 (ΦΕΚ 36/Α΄/9.3.2021), με το οποίο τροποποιήθηκε το άρθρο 38 του Ν. 4412/2016 ό. π. σημ. 715.

⁷⁴¹ Πρόκειται για τις σελίδες της διαδικτυακής πύλης του ΕΣΗΔΗΣ, «όπου δημοσιεύονται μεταξύ άλλων γενικές πληροφορίες σχετικά με δημόσιες συμβάσεις και ειδικότερα, όσον αφορά στο ΚΗΜΔΗΣ στοιχεία δημοσίων συμβάσεων των αναθετουσών αρχών σχετικά με πρωτογενή και εγκεκριμένα αιτήματα, προκηρύξεις και διακηρύξεις, αναθέσεις και κατακυρώσεις, συμφωνητικά και εντολές πληρωμών για την προμήθεια αγαθών, υπηρεσιών και δημοσίων έργων».

⁷⁴² Βλ. άρθρο 4 της ΥΑ 57654/2017, ό. π. όπου αναφέρονται επίσης οι πιστοποιημένοι χρήστες της ΓΓΕΚΠΚ, καθώς και οι διαχειριστές του ΚΗΜΔΗΣ.



Εικόνα 2. Φόρμα διασύνδεσης των πιστοποιημένων χρηστών του ΚΗΜΔΗΣ

Τα στοιχεία που καταχωρίζονται στο ΚΗΜΔΗΣ⁷⁴³ μέσω διαδικτυακής ηλεκτρονικής πλατφόρμας ή μέσω διασύνδεσης πληροφοριακών συστημάτων αφορούν τα ακόλουθα στάδια των συμβάσεων:

- των πρωτογενών⁷⁴⁴ και των εγκεκριμένων αιτημάτων⁷⁴⁵
- της πρόσκλησης, της προκήρυξης ή της διακήρυξης κατά περίπτωση
- της απόφασης ανάθεσης ή κατακύρωσης καθώς και της εντολής αγοράς της παρ. 12 του άρθρου 118 Α, περί απευθείας ανάθεσης μέσω συστημάτων ηλεκτρονικής αγοράς (e-marketplace).
- του συμφωνητικού και
- του εντάλματος πληρωμής ή κάθε άλλου παραστατικού που αντιστοιχεί σε αυτό⁷⁴⁶.

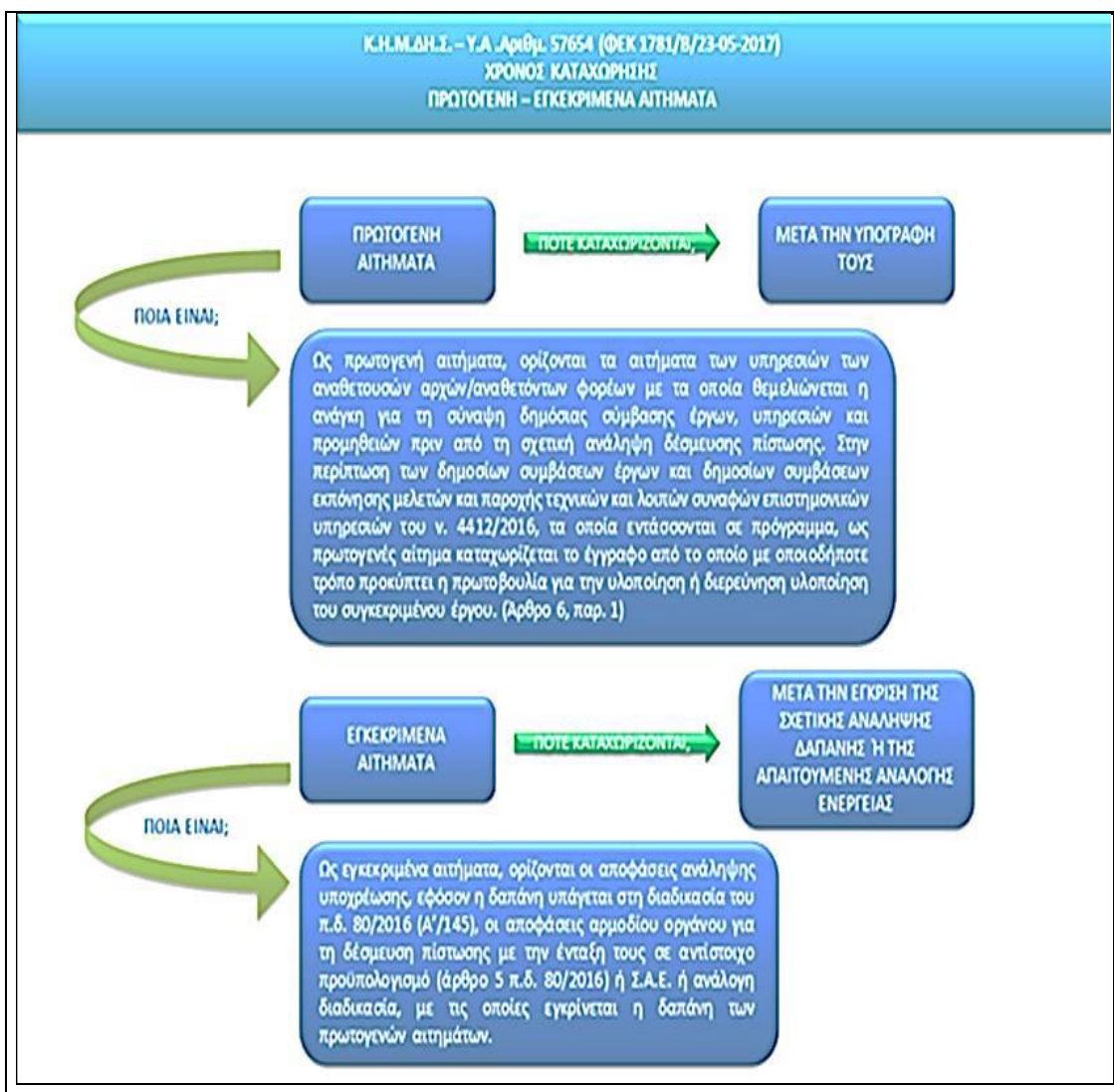
Στις παρακάτω εικόνες παρουσιάζονται σχετικές καταχωρήσεις με τη σειρά που διενεργούνται, όπως αναρτώνται στο ΚΗΜΔΗΣ.

⁷⁴³ «Τα στοιχεία και τα έγγραφα που καταχωρίζονται στο ΚΗΜΔΗΣ αναφέρονται διεξοδικά στα άρθρα 5 και 6 της με αρ. 57654/2017 της Απόφασης του Υπουργού Οικονομίας και Ανάπτυξης», ό. π. Βλ. επίσης και στο εγχειρίδιο χρήσης του ΚΗΜΔΗΣ στο <https://www.eprocurement.gov.gr/files/manual.pdf>

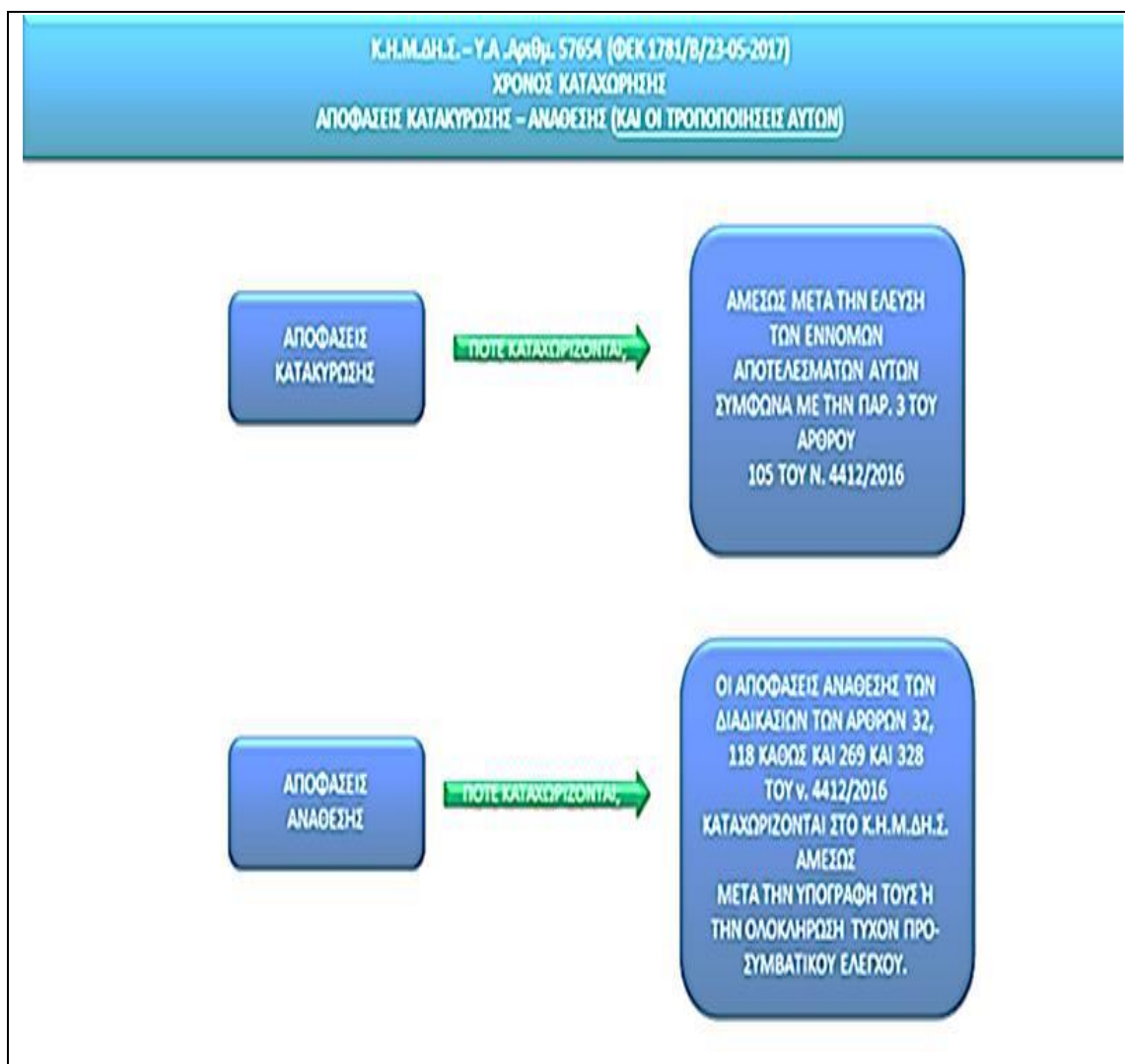
⁷⁴⁴ Αποφάσεις των υπηρεσιών των αναθετουσών αρχών για την κάλυψη συγκεκριμένων αναγκών.

⁷⁴⁵ Αποφάσεις ανάληψης υποχρέωσης ή δέσμευσης πίστωσης

⁷⁴⁶ Για τους φορείς που δεν εμπίπτουν στο Ν. 4270/2014 (Α' 143).



Εικόνα 3. Χρόνος καταχώρησης Πρωτογενών και Εγκεκριμένων αιτημάτων



Εικόνα 4. Χρόνος καταχώρησης αποφάσεων κατακύρωσης - ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων

Τα ελάχιστα στοιχεία που καταχωρίζονται για τα παραπάνω ανάλογα την περίπτωση περιλαμβάνουν τον προϋπολογισμό, «τον Αριθμό Ανάληψης Υποχρέωσης, τον κωδικό των αγαθών ή υπηρεσιών κατά CPV, το είδος της σύμβασης (προμήθεια, υπηρεσία, έργο, μελέτη ή τεχνική ή λοιπή συναφή επιστημονική υπηρεσία), τη γεωγραφική περιοχή βάσει NUTS»⁷⁴⁷ του τόπου εκτέλεσης της σύμβασης καθώς και της αναθέτουσας αρχής, το είδος της αναθέτουσας αρχής, αν η σύμβαση είναι άνω ή κάτω των ορίων των άρθρων 5 και 235 του ν. 4412/2016, την επωνυμία, τον ΑΦΜ και τη χώρα καταγωγής/εγκατάστασης του αναδόχου, την αξία της σύμβασης και τη διαδικασία ανάθεσής της.

⁷⁴⁷ Κοινή Ονοματολογία των Γεωγραφικών Στατιστικών Μονάδων (Nomenclature of territorial units for statistics – NUTS).

Όσον αφορά τις ειδικές περιπτώσεις των συμφωνιών-πλαίσιο και των δυναμικών συστημάτων αγορών καταχωρίζονται στο ΚΗΜΔΗΣ μεταξύ άλλων η προκήρυξη και η διακήρυξη, η απόφαση κατακύρωσης και το συμφωνητικό που τα ακολουθεί⁷⁴⁸.

«Η καταχώριση των δημοσίων συμβάσεων στο ΚΗΜΔΗΣ, καθώς και η αναφορά του ΑΔΑΜ αποτελούν στοιχεία κανονικότητας της δαπάνης, με την έννοια ότι η ύπαρξη ΑΔΑΜ εξομοιώνεται με δικαιολογητικό» του άρθρου 91 παρ. 2 του ν. 4270/2014⁷⁴⁹.

Τέλος επισημαίνεται ότι ο νομοθέτης με σκοπό την απλοποίηση και ενοποίηση των κανόνων δημοσιότητας των δημοσίων συμβάσεων επέφερε μια σημαντική αλλαγή και συγκεκριμένα την αντικατάσταση της δημοσίευσης των συμβάσεων στον εθνικό τύπο και στην Εφημερίδα της Κυβέρνησης με την υποχρέωση καταχώρισης στο ΚΗΜΔΗΣ⁷⁵⁰. Τα οφέλη από τη δημιουργία μιας ενιαίας μοναδικής πύλης δημοσιότητας δημοσίων συμβάσεων σε εθνικό επίπεδο είναι πολλαπλά, καθώς με τον τρόπο αυτό θα διασφαλιστεί υψηλός βαθμός διαφάνειας, επαρκής δημοσιότητα κατά την ανάθεση των δημοσίων συμβάσεων, ενώ συγχρόνως θα παρέχεται στις επιχειρήσεις ένα αξιόπιστο και εύχρηστο εργαλείο για την αναζήτηση επιχειρηματικών ευκαιριών που προσφέρονται στο δημόσιο τομέα.

Επιπρόσθετα, η χρήση ενός ενιαίου συστήματος δημοσιότητας των δημοσίων συμβάσεων και των διαδικασιών ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων θα συμβάλει στη δημιουργία μιας ενιαίας ηλεκτρονικής βάσης δεδομένων των δημοσίων συμβάσεων και θα χρησιμεύσει ως το βασικό μέσο για την εξαγωγή αξιόπιστων στατιστικών στοιχείων⁷⁵¹.

Εδώ μπορούμε να αναφέρουμε ότι στοιχεία των δημοσίων συμβάσεων που μπορεί να αφορούν ενδεικτικά: «*συμβάσεις που έχουν υπογραφεί για κάθε έτος από το 2017 έως το 2020, (α) ανά μήνα (σύνολα αξίας και πλήθους συμβάσεων), (β) ανά φορέα και τύπο σύμβασης συγκεντρωτικά, (γ) ανά ξεχωριστό ΑΔΑΜ και τύπο σύμβασης και (δ)*

⁷⁴⁸ Βλ. άρθρο 12 της ΥΑ 57654/2017, ό. π.

⁷⁴⁹ Σύμφωνα με το οποίο «Κανονική είναι η δαπάνη, που έχει νόμιμα αναληφθεί, επισυνάπτονται τα νόμιμα δικαιολογητικά και η σχετική απαίτηση δεν έχει υποπέσει σε παραγραφή», Βλ. άρθρο 38 παρ. 8 του Ν. 4412/2016 και «ΕΑΑΔΗΣΥ Κατευθυντήρια Οδηγία 7/2015 με θέμα: Υποχρέωση Ανάρτησης στο Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων», σελ. 5, διαθέσιμο σε http://www.teepelop.gr/wp-content/uploads/2015/03/Odigia7_EAADHSY.pdf, (τελευταία πρόσβαση 1.2.2021).

⁷⁵⁰ Βλ. και στη διάταξη του άρθρου 121 του ν. 4412/2016, όπου «για τις συμβάσεις κάτω των ορίων όλες οι ελάχιστες προθεσμίες παραλαβής προσφορών και αιτήσεων συμμετοχής εκκινούν από την ημερομηνία δημοσίευσης της σχετικής προκήρυξης της σύμβασης στο ΚΗΜΔΗΣ, όπως συμβαίνει αντίστοιχα με την αποστολή της προκήρυξης σύμβασης στην ΕΕΕΕ για τις συμβάσεις άνω των ορίων».

⁷⁵¹ Βλ. αιτιολογική έκθεση του Ν. 4412/2016, σελ. 10, διαθέσιμη σε https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/%20d-ergoprois-aitiologiki_XPress_Hamster_temp.qxp.pdf, (τελευταία πρόσβαση 1.2.2021).

συνοπτική παρουσίαση όλων των συμβάσεων ανά φορέα», αντλούνται σε μηνιαία βάση από το ΚΗΜΔΗΣ με πηγή τα δεδομένα που καταχωρίστηκαν έως 31/12/2020 και δύναται να ανευρεθούν στην ακόλουθη διαδρομή:

https://ppp.eaadhsy.gr/index.php/el/?option=com_sppagebuilder&view=page&id=107

Ωστόσο σύμφωνα με το Ετήσιο Δελτίο Στατιστικών και Απολογιστικών Στοιχείων της Γενικής Γραμματείας Εμπορίου και Προστασίας του Καταναλωτή όσον αφορά τα στατιστικά και απολογιστικά στοιχεία δημοσίων συμβάσεων για το 2019, όπως αυτά προκύπτουν από τις καταχωρίσεις των στοιχείων δημοσίων συμβάσεων των Αναθετουσών Αρχών/Αναθετόντων Φορέων στο ΚΗΜΔΗΣ κατά το ίδιο έτος, παραθέτουμε ενδεικτικά τα παρακάτω⁷⁵²:

1. Το πλήθος των διακηρύξεων από τους φορείς εντός του 2019, όπως παρουσιάζονται συγκεντρωτικά στους ακόλουθους πίνακες.

Πίνακας 1. Καταχωρισμένες διακηρύξεις ανά κατάσταση εντός του 2019

Κατάσταση Προκηρύξεων	Πλήθος Προκηρύξεων	Συνολική Αξία Προκηρύξεων(€)	CPV	Φορείς
Ενεργές	30.552	8.936.165.241	3.913	1265
Ματαιωμένες/ Ακυρωμένες	2.194	524.235.148	1.163	597
ΣΥΝΟΛΟ	32.746	9.460.400.389	3.947	1.273

Πίνακας 2. Καταχωρισμένες διακηρύξεις με υπογραφή ανά κατάσταση εντός του 2019

Κατάσταση Προκηρύξεων	Πλήθος Προκηρύξεων	Συνολική Αξία Προκηρύξεων(€)	CPV	Φορείς
Ενεργές	30.256	8.792.620.643	3.903	1261
Ματαιωμένες/ Ακυρωμένες	2.168	489.199.164	1.155	592
ΣΥΝΟΛΟ	32.424	9.281.819.807	3.937	1.268

⁷⁵² Βλ. «Ετήσιο Δελτίο Στατιστικών και Απολογιστικών Στοιχείων για το Κ.Η.Μ.Δ.Η.Σ για το έτος 2019, της Γενικής Γραμματείας Εμπορίου και Προστασίας του Καταναλωτή», διαθέσιμο σε: http://www.promitheus.gov.gr/webcenter/files/statistics/yearly/2019_%CE%95%CF%84%CE%AE%CF%83%CE%B9%CE%BF%CE%94%CE%B5%CE%BB%CF%84%CE%AF%CE%BF%CE%9A%CE%97%CE%9C%CE%94%CE%97%CE%A3.pdf, (τελευταία πρόσβαση 21.5.2021).

2. Η ανάλυση και παρουσίαση των στοιχείων των συμβάσεων εστιάζει στις ενεργές συμβάσεις που καταχωρίστηκαν και υπογράφηκαν το 2019 και οι οποίες συγκεντρωτικά αναφέρονται στους παρακάτω πίνακες:

Πίνακας 3. Καταχωρισμένες ενεργές συμβάσεις ανά κατάσταση το 2019

Συμβάσεις	Πλήθος Συμβάσεων	Συνολική Αξία Συμβάσεων(€)	CPV	Φορείς
Ενεργές	203.615	7.220.307.218	5.812	2.453
Συμβάσεις που επεκτάθηκαν	1.610	82.075.111	666	378
Συμβάσεις που τροποποιήθηκαν	10.206	725.213.377	2.047	1.175
Ματαιωμένες/Ακυρωμένες	7.762	217.009.068	1.958	1.167
ΣΥΝΟΛΟ	223.193	8.244.604.774	5.846	2.455

Πίνακας 4. Καταχωρισμένες ενεργές συμβάσεις ανά κατάσταση που υπογράφηκαν το 2019

Συμβάσεις	Πλήθος Συμβάσεων	Συνολική Αξία Συμβάσεων(€)	CPV	Φορείς
Ενεργές	192.568	6.290.321.976	5.771	2.437
Συμβάσεις που επεκτάθηκαν	1.066	43.212.500	505	291
Συμβάσεις που τροποποιήθηκαν	7.937	468.798.560	1.831	1.074
Ματαιωμένες/Ακυρωμένες	7.380	167.028.379	1.918	1.157
ΣΥΝΟΛΟ	208.951	6.969.361.415	5.792	2.438

3. Σημαντικά είναι τα στατιστικά στοιχεία για τις συμβάσεις με αξία έως 20.000 ευρώ όπως αποτυπώνεται στον παρακάτω πίνακα:

Πίνακας 5. Συμβάσεις με αξία έως 20.000 ευρώ

Συμβάσεις	Πλήθος Συμβάσεων	Συνολική Αξία Συμβάσεων(€)	CPV	Φορείς
Ενεργές	168.960	1.098.231.817	5.437	2.403
Συμβάσεις που επεκτάθηκαν	779	5.101.808	378	238
Συμβάσεις που τροποποιήθηκαν	5.867	40.613.496	1.512	980
Ματαιωμένες/Ακυρωμένες	6.265	43.916.898	1.736	1.117
ΣΥΝΟΛΟ	181.871	1.187.864.019	5.460	2.405

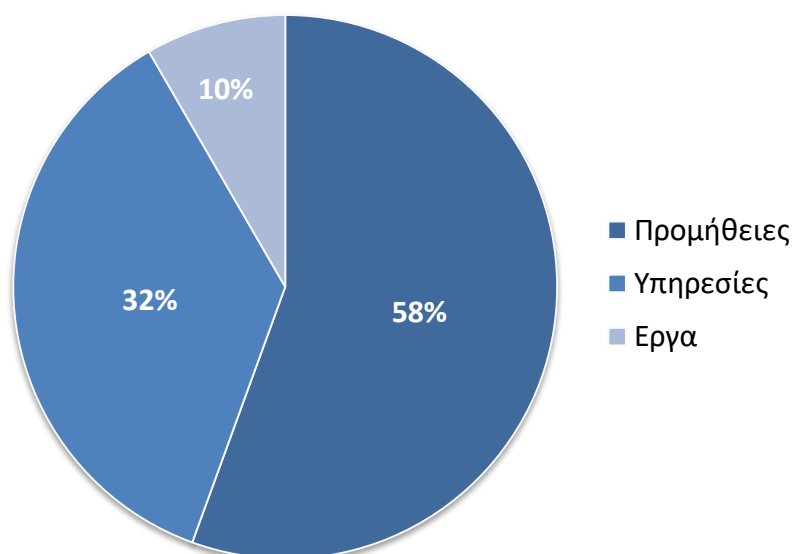
Το συμπέρασμα που προκύπτει από την σχετική μελέτη είναι ότι οι καταχωρισμένες συμβάσεις με αξία μέχρι και 20.000 ευρώ αντιπροσωπεύουν το 87% και το 17% του πλήθους και της αξίας αντιστοίχως των συμβάσεων που καταχωρίστηκαν και υπογράφηκαν το 2019. Προέβη στην καταχώρησή τους το 99% των φορέων που καταχώρισαν και υπέγραψαν μία τουλάχιστον σύμβαση την ίδια χρονιά.

4. Επίσης τα στοιχεία για τις συμβάσεις ανά κατηγορία είδους αποτυπώνονται στους παρακάτω πίνακες:

Πίνακας 6. Συμβάσεις ανά κατηγορία είδους έτους 2019

Κατηγορίες Συμβάσεων	Πλήθος Συμβάσεων 2019 ανά κατηγορία	Αξία Συμβάσεων(€) 2019 ανά κατηγορία
Προμήθειες	110.921	2.813.579.492
Γενικές Υπηρεσίες	61.526	1.773.759.796
Έργα	15.303	1.568.085.144
Μελέτες/Τεχνικές Υπηρεσίες	4.818	134.897.544

Πλήθος συμβάσεων



Γράφημα 1. Πλήθος συμβάσεων ανά κατηγορία έτους 2019

Από τα παραπάνω στοιχεία συνάγεται ότι οι προμήθειες αποτελούν το 58% του συνολικού πλήθους και το 45% της συνολικής αξίας των συμβάσεων. Οι γενικές υπηρεσίες αποτελούν το 32% του συνολικού πλήθους και το 28% της συνολικής αξίας των συμβάσεων.

5. Τέλος οι οικονομικοί φορείς που σύναψαν συμβάσεις παρουσιάζονται ως διακριτό πλήθος ανά κατηγορία είδους και συνολικά στον ακόλουθο πίνακα.

Πίνακας 7. Οικονομικοί φορείς που σύναψαν συμβάσεις ανά κατηγορία είδους

Κατηγορία Είδους	Οικονομικοί Φορείς (διακριτό πλήθος)
Προμήθειες	20.592
Γενικές Υπηρεσίες	25.170
Μελέτες-Τεχνικές Υπηρεσίες	3.171
Έργα	6.803
ΣΥΝΟΛΟ	45.978

Από τα παραπάνω καθώς και από την συνολική ανάλυση των καταχωρίσεων διακηρύξεων και συμβάσεων των φορέων στο ΚΗΜΔΗΣ χρήσιμα είναι τα συμπεράσματα στα οποία οδήγησε η συγκεκριμένη μελέτη τόσο

ως προς το είδος-αντικείμενο των καταχωρίσεων όπου:

- Οι προμήθειες πρωταγωνιστούν ως προς το πλήθος στις διακηρύξεις (60%) και τις συμβάσεις (58%). Επίσης, το μεγαλύτερο μερίδιο ως προς την αξία στις διακηρύξεις και τις συμβάσεις έχουν οι προμήθειες (45%).
- Αξιοσημείωτο είναι το γεγονός ότι καταχωρίστηκαν συμβάσεις αξίας έως 20.000 ευρώ σε ποσοστό 87% του πλήθους αυτών με αποτέλεσμα την όλο και περισσότερη διαφάνεια στις απευθείας αναθέσεις που σήμερα η αξία τους φτάνει έως 30.000 ευρώ.

όσο και ως προς την κατηγορία φορέα όπου διαπιστώνεται ότι:

- Οι φορείς των ΟΤΑ είναι η κατηγορία των φορέων με το μεγαλύτερο μερίδιο ως προς το πλήθος και τη συνολική αξία των συμβάσεων (44% και 45% αντιστοίχως). Στις διακηρύξεις το μεγαλύτερο μερίδιο ως προς το πλήθος έχουν οι φορείς των ΟΤΑ (34%) και οι φορείς του τομέα υγείας (34%) ενώ ως προς τη συνολική αξία αυτών την πρωτιά έχουν οι φορείς των ΟΤΑ (42%). Η δε μικρότερη συνολική αξία στις διακηρύξεις (6%) και τις συμβάσεις (11%) παρατηρείται στους φορείς του τομέα υγείας.
- Η Κεντρική Διοίκηση είναι η κατηγορία των φορέων με τις λιγότερες αναρτήσεις διακηρύξεων και συμβάσεων αλλά ως προς την αξία είναι τρίτη στην κατάταξη. Συνεπώς οι φορείς της Κεντρικής Διοίκησης προβαίνουν σε λιγότερους διαγωνισμούς αλλά μεγαλύτερης αξίας συγκριτικά με αυτούς των άλλων φορέων για να καλύψουν με συγκεντρωτικό τρόπο τις ανάγκες τους.
- Σε σύγκριση με το 2018 εκτιμάται ότι έχουμε 4% περισσότερους φορείς με ανάρτηση τουλάχιστον μιας σύμβασης στο ΚΗΜΔΗΣ.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ – ΕΠΙΛΟΓΟΣ

Με την παραπάνω διατριβή επιχειρήθηκε η παρουσίαση των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων με το νέο νόμο 4412/2016 σε συμμόρφωση με τις *Οδηγίες 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ για τις δημόσιες συμβάσεις*, με απώτερο σκοπό να αναδειχθεί η επίτευξη της διαφάνειας, της ανάπτυξης του υγιούς και ανόθευτου ανταγωνισμού καθώς και της εφαρμογής των αρχών της *ίσης μεταχείρισης, της αναλογικότητας και της αντιμετώπισης της απάτης και της διαφθοράς* στο δυναμικό πεδίο των δημοσίων συμβάσεων στο πλαίσιο χρηστής διακυβέρνησης για την αποτελεσματικότερη και αποδοτικότερη χρήση των δημοσίων πόρων.

Η ιδιαιτερότητα των δημοσίων συμβάσεων να χρησιμοποιούνται, πέραν των πρωταρχικών στόχων δημοσίου συμφέροντος (έργο, προμήθεια ή υπηρεσία), και για την επίτευξη δευτερευόντων στόχων, ως στρατηγικό μέσο σε οριζόντιους στόχους πολιτικής και σε κοινωνικές αξίες, όπως η καινοτομία, η κοινωνική ένταξη και η περιβαλλοντική και οικονομική βιωσιμότητα τις καθιστά ουσιαστικό μοχλό για την προώθηση των αναπτυξιακών πολιτικών τόσο της ΕΕ, όσο και των εθνικών οικονομιών.

Σε ευρωπαϊκό αλλά και σε διεθνές επίπεδο έχει αναγνωριστεί ότι η αποτελεσματική σύναψη δημοσίων συμβάσεων αγαθών, υπηρεσιών και έργων είναι ζωτικής σημασίας για τους σκοπούς των κυβερνήσεων συμπεριλαμβανομένων επενδύσεων υποδομής και παροχή βασικών υπηρεσιών στους πολίτες. Οι αναθέτουσες αρχές και οι αναθέτοντες φορείς είναι οι μεγαλύτεροι αγοραστές αγαθών, υπηρεσιών και έργων και για το λόγο αυτό οι δημόσιες συμβάσεις αποτελούν ισχυρό εργαλείο για την προώθηση της ανάπτυξης και του ανταγωνισμού. *«Οι δημόσιες δαπάνες σε αγαθά, υπηρεσίες και δημόσια έργα αντιπροσωπεύουν περίπου το 14% του Ευρωπαϊκού ΑΕΠ, ήτοι 1,8 τρις ευρώ ετησίως».*

Για το λόγο αυτό μετά την υιοθέτηση από την ΕΕ, της *«Στρατηγικής Ευρώπη 2020 για έξυπνη, βιώσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη»*, εγκρίθηκαν το 2014 οι Οδηγίες 2014/24/ΕΕ, 2014/23/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ για τον εκσυγχρονισμό του δικαίου των δημοσίων συμβάσεων, σε μια προσπάθεια απλοποίησης και ενοποίησής του. Έτσι ο ενωσιακός νομοθέτης ενσωμάτωσε το δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων στο πλαίσιο των ευρύτερων σκοπών, αναπτυξιακών, κοινωνικών και περιβαλλοντικών της Ένωσης και καινοτόμησε ως εξής: α) προσεγγίζοντας τις ανάγκες των μικρομεσαίων σε μέγεθος επιχειρήσεων προωθώντας την ανάπτυξή τους και

επιτυγχάνοντας την διεύρυνση των επωφελομένων επιχειρήσεων από τις δημόσιες συμβάσεις με στόχο την ισχυρότερη ανάπτυξη καθώς και νέες ευκαιρίες απασχόλησης, β) ισχυροποιώντας την ενσωμάτωση περιβαλλοντικών κριτηρίων στις δημόσιες συμβάσεις, μέσω της σύνδεσής τους με την κοστολόγηση όλου του κύκλου ζωής του προϊόντος/έργου/υπηρεσίας και γ) ορίζοντας κυρίαρχο κριτήριο ανάθεσης την πλέον συμφέρουσα προσφορά, την οποία συνδέουν με τη συσχέτιση ποιότητας - τιμής και κόστους – αποτελεσματικότητας, καθιστώντας έτσι την κοστολόγηση του κύκλου ζωής ως το βαρύνον κυρίαρχο κριτήριο ανάθεσης σε όλες τις δημόσιες συμβάσεις.

Ο τομέας των δημοσίων συμβάσεων έχει ιδιαίτερα αυξημένη βαρύτητα στην οικονομική ανάπτυξη των κρατών-μελών και ειδικότερα των ευρωπαϊκών επιχειρήσεων. Οι Ευρωπαϊκές Οδηγίες του 2014 για τις δημόσιες συμβάσεις επιδίωξαν να βελτιώσουν την πρόσβαση των ΜΜΕ στις αγορές δημοσίων συμβάσεων, εφόσον θεωρούνται ο βασικός άξονας της ευρωπαϊκής οικονομίας, ενθαρρύνοντας την υποδιαίρεση των δημοσίων συμβάσεων σε τμήματα, την επέκταση των στρατηγικών προμηθειών, και ιδίως των συμβάσεων προμήθειας καινοτομίας και τέλος την ολοκλήρωση της ψηφιοποίησης των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων. Αξίζει να σημειωθεί ότι οι κατά προσέγγιση 25 εκατομμύρια καταγεγραμμένες στην Ένωση ΜΜΕ αποτελούν το 99,8% όλων των ευρωπαϊκών επιχειρήσεων και παράγουν περισσότερο από το 50% του Ευρωπαϊκού Ακαθάριστου Εθνικού Προϊόντος. Απασχολούν περίπου 100 εκατομμύρια άτομα και προσδίδουν προστιθέμενη αξία σε κάθε τομέα της οικονομίας.

Στο πλαίσιο αυτό τέθηκε ως σημαντικός στόχος της ελληνικής δημόσιας διοίκησης και των αναθετουσών αρχών η εξασφάλιση ισονομίας και ίσης μεταχείρισης αναφορικά με τη δυνατότητα συμμετοχής των οικονομικών φορέων στις δημόσιες συμβάσεις και ειδικότερα των ΜΜΕ. Όπως αναφέρεται στη Πρόταση της ΕΑΑΔΗΣΥ για την Εθνική Στρατηγική Δημοσίων Συμβάσεων 2021-2025, η Ελλάδα βρίσκεται πάνω από τον ευρωπαϊκό μέσο όρο συμμετοχής των μικρομεσαίων επιχειρήσεων στο σύστημα δημοσίων συμβάσεων. Με τα πιο πρόσφατα στοιχεία, του 2017, η συμμετοχή ελληνικών μικρομεσαίων επιχειρήσεων ανήλθε στο 43% με τον ευρωπαϊκό μέσο όρο να είναι 43%, ενώ το 92,49% της αξίας του συνόλου των αναθέσεων αφορά σε μικρομεσαίες επιχειρήσεις σε σχέση με το 51,35% σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Όμως, παρατηρείται μια υστέρηση στην ανάθεση συμβάσεων σε

μικρομεσαίες επιχειρήσεις, με τον ελληνικό μέσο όρο να είναι στο 32% σε σύγκριση με το 57,32% σε επίπεδο ΕΕ.

Κεντρικό σημείο αναφοράς στο δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων είναι η αντικειμενικότητα και η διαφάνεια. Η εφαρμογή τους είναι ζωτικής σημασίας τόσο κατά το στάδιο της κατάρτισης, όσο και κατά το στάδιο της εκτέλεσης της δημόσιας σύμβασης, προκειμένου να επιτευχθούν σκοποί όπως: α) της αποτελεσματικής και αποδοτικής πραγμάτωσης του αντικειμένου της σύμβασης, β) της χρηστής διαχείρισης του δημοσίου χρήματος, γ) της προστασίας του χρήστη του αντικειμένου της σύμβασης και γ) της προστασίας των τρίτων δηλαδή των υποψηφίων αναδόχων.

Είναι γεγονός ότι το πεδίο των δημοσίων συμβάσεων συνοδεύεται από καχυποψία, εφόσον η διαφθορά εκδηλώνεται κατά κύριο λόγο σε επικερδείς τομείς δράσεως της δημόσιας διοίκησης. Σύμφωνα με την Έκθεση της Επιτροπής για τη διαφθορά (3.2.2014) ο συγκεκριμένος τομέας κρίνεται ιδιαίτερα ευάλωτος σε πρακτικές διαφθοράς προσφέροντας συνεχείς πειρασμούς για δωροδοκία και εκβιασμούς.

Σύμφωνα με την έρευνα του Ευρωβαρομέτρου, το 2013 «στις επιχειρήσεις σχετικά με τη διαφθορά, 76 % των Ελλήνων ερωτηθέντων πιστεύουν ότι η διαφθορά είναι ευρέως διαδεδομένη στις δημόσιες συμβάσεις τις οποίες διαχειρίζονται οι εθνικές αρχές (μέσος όρος ΕΕ: 56 %) και 94 % πιστεύουν το ίδιο για τις συμβάσεις τις οποίες διαχειρίζονται οι τοπικές αρχές (μέσος όρος ΕΕ: 60%)».

Ειδικότερα, «οι ερωτηθέντες δήλωσαν ότι οι ακόλουθες πρακτικές είναι ευρέως διαδεδομένες στις δημόσιες συμβάσεις: προσαρμογή της συγγραφής υποχρεώσεων προς όφελος συγκεκριμένων εταιρειών (81%), συγκρούσεις συμφερόντων κατά την αξιολόγηση των προσφορών (87 %), συμμετοχή των προσφερόντων κατά τον σχεδιασμό της συγγραφής υποχρεώσεων (81 %), κατάχρηση των διαδικασιών με διαπραγμάτευση (75 %), αθέμιτες προσφορές (73 %), ασαφή κριτήρια επιλογής ή αξιολόγησης (73 %), κατάχρηση των λόγων έκτακτης ανάγκης για την αποφυγή ανταγωνιστικών διαδικασιών (72 %) και τροποποιήσεις των συμβατικών όρων μετά τη σύναψη της σύμβασης (55 %)».

Ποσοστά τα οποία συγκαταλέγονται στα υψηλότερα της ΕΕ.

Βέβαια οι δείκτες αυτοί ενώ δεν είναι απαραίτητα άμεσα συνδεδεμένοι με τη διαφθορά καταδεικνύουν παράγοντες κινδύνου που αυξάνουν τα ευάλωτα στη διαφθορά σημεία στις διαδικασίες δημοσίων συμβάσεων.

Για πρώτη φορά με τις διατάξεις των νέων Οδηγιών, οι οποίες ενσωματώθηκαν στο εθνικό δίκαιο με το Ν. 4412/2016, ρυθμίζεται ρητώς και εκτενώς το ζήτημα της

σύγκρουσης συμφερόντων κατά τη διαδικασία ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων, δεδομένου ότι τα προγενέστερα ενωσιακά κείμενα πέραν των ρυθμίσεων για την διαφάνεια και την ισότιμη μεταχείριση όλων των διαγωνιζομένων δεν περιείχαν εξειδικευμένες διατάξεις για την πρόληψη και αντιμετώπιση ζητημάτων σύγκρουσης συμφερόντων.

Οι νέες Οδηγίες (άρθρα 18 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ και 36 της Οδηγίας 2014/25/ΕΕ, όπως ενσωματώθηκαν στο εθνικό δίκαιο με τα άρθρα 18 και 36 του Ν. 4412/2016 αντίστοιχα) επαναφέρουν τις αρχές της ίσης μεταχείρισης των συμμετεχόντων, της διαφάνειας και της ελευθερίας του ανταγωνισμού, επισημαίνοντας ότι *«ο ανταγωνισμός θεωρείται ότι διαστρεβλώνεται τεχνητά όταν οι διαδικασίες της σύναψης της δημόσιας σύμβασης έχουν σχεδιαστεί με σκοπό την αδικαιολόγητα ευνοϊκή ή δυσμενή μεταχείριση ορισμένων οικονομικών φορέων»*. Επίσης ο νόμος προσθέτει τις αρχές της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος και των δικαιωμάτων των ιδιωτών, καθώς και της χρηστής διαχείρισης των δημοσίων πόρων, ως εγγυήσεις με σκοπό την αντιμετώπιση φαινομένων ευνοιοκρατίας και διαφθοράς στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων.

Ειδικότερα η αρχή της διαφάνειας συνεπάγεται την υποχρέωση της αναθέτουσας αρχής στη διασφάλιση της δημοσιότητας της διαγωνιστικής διαδικασίας υπέρ όλων των υποψήφιων αναδόχων, η οποία οδηγεί στην ορατότητα, αλλά και την εντιμότητα των διαδικασιών. Η αρχή της διαφάνειας έχει ως στόχο τη διευκόλυνση του ελέγχου της τήρησης των ενωσιακών και εθνικών κανόνων και γενικών αρχών που διέπουν τη διαδικασία σύναψης δημοσίων συμβάσεων. Επίσης αποσκοπεί τόσο στην διασφάλιση του αδιάληπτου και του αμερόληπτου της διαδικασίας, όσο και στο άνοιγμα της αγοράς των δημοσίων συμβάσεων στον ανταγωνισμό, εφόσον συμβάλει στη μεγιστοποίηση του αριθμού των συμμετεχόντων στη διαδικασία σύναψης δημοσίων συμβάσεων.

Συνεπώς η τήρηση της αρχής της διαφάνειας έχει ως στόχο τον περιορισμό του κινδύνου αυθαιρεσίας και ευνοιοκρατίας εκ μέρους της αναθέτουσας αρχής και την καταπολέμηση των διακρίσεων στις διαδικασίες συνάψεως, συνιστώντας ένα εργαλείο για την πρόληψη και αντιμετώπιση καταστάσεων σύγκρουσης συμφερόντων, οι οποίες μπορεί να μη συνιστούν πάντα αυτές καθαυτές διαφθορά, αλλά αποτελούν, μαζί με άλλες παραμέτρους, πρόδρομα στοιχεία διαφθοράς.

Επίσης η πρόβλεψη στο θεσμικό πλαίσιο των δημοσίων συμβάσεων, όπως έχει ενοποιηθεί με το Ν. 4412/2016, των αρχών της διαφάνειας, της ισότιμης

μεταχείρισης, καθώς και ρυθμίσεων, που αφορούν την αντιμετώπιση καταστάσεων σύγκρουσης συμφερόντων καθώς και φαινομένων διαφθοράς και ευνοιοκρατίας μέσα στο πλαίσιο ελεύθερου και ανόθευτου ανταγωνισμού, παρέχει τη δυνατότητα συμμετοχής όσο το δυνατόν περισσότερων οικονομικών φορέων στη διαδικασία σύναψης δημοσίων συμβάσεων και οδηγεί τελικά σε μια επιλογή προσφοράς με τους συμφερότερους όρους. Με τον τρόπο αυτό επιτυγχάνεται η βέλτιστη διαχείριση των διατιθέμενων δημοσίων πόρων και η εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος, δηλαδή η κάλυψη των αναγκών (προμήθεια αγαθών ή παροχή υπηρεσιών), για τις οποίες συνάπτεται η δημόσια σύμβαση με το μικρότερο δυνατό κόστος στα δημόσια ταμεία.

Σημαντικό ρόλο στην καταπολέμηση της διαφθοράς στις δημόσιες συμβάσεις στην Ελλάδα διαδραμάτισε η σύσταση της Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων με τον Ν. 4013/2011 με δεδομένα τα εγγενή προβλήματα που είχαν ανακύψει από την διοικητική πρακτική των αναθετουσών αρχών κατά το στάδιο ανάθεσης και εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων και τα οποία είχαν διαπιστωθεί από όλους τους οικονομικούς φορείς και τους κοινωνικούς ετέρους.

Η ΕΑΑΔΗΣΥ αποτέλεσε τον κεντρικό πυρήνα των μεταρρυθμίσεων του τομέα των δημοσίων συμβάσεων στη χώρα, με κύριο ρόλο:

- *«Να ενεργεί ως κεντρικός φορέας χάραξης πολιτικής και στρατηγικής στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, αλλά και ως θεματοφύλακας και συντονιστής ενός διαφανούς, αποτελεσματικού και συνεκτικού συστήματος δημοσίων συμβάσεων, σε πλήρη ευθυγράμμιση με τους κανόνες της ΕΕ».*
- *«Να συνεισφέρει στην ενίσχυση της διαφάνειας στη διαχείριση του δημόσιου χρήματος και στον περιορισμό της δημοσιονομικής δαπάνης στα πλαίσια του τομέα των δημοσίων συμβάσεων, καθώς και στην τήρηση της Εθνικής Βάσης με τα δεδομένα των δημοσίων συμβάσεων».*

Η ανάπτυξη και προαγωγή από την ΕΑΑΔΗΣΥ της Εθνικής Στρατηγικής 2016-2020 αποτέλεσε την πρώτη στρατηγική του τομέα των δημοσίων συμβάσεων με στόχο τη δημιουργία ενός σύγχρονου, ολοκληρωμένου, απλοποιημένου, ευέλικτου και δίκαιου συστήματος δημοσίων συμβάσεων.

Η στρατηγική αυτή παρουσιάζει τις κυριότερες προκλήσεις του ελληνικού συστήματος, συμπεριλαμβανομένης της διαφθοράς και υπογραμμίζει τη σημασία της ενίσχυσης των αρχών της καλής διακυβέρνησης του συνολικού συστήματος των

δημοσίων συμβάσεων, καθώς και της ακεραιότητας, με τη θέσπιση στοχευμένων μέτρων για την καταπολέμηση της διαφθοράς και την αντιμετώπιση καταστάσεων σύγκρουσης συμφερόντων και τέλος της συμβολής των συστημάτων e-procurement στην επίτευξη του στόχου της διαφάνειας.

Για τη συστηματική παρακολούθηση, την εποπτεία και τον έλεγχο των δημοσίων συμβάσεων ήταν αναγκαίο να δημιουργηθεί σε εθνικό επίπεδο ένα περιβάλλον «εσωτερικής αγοράς», στο οποίο κάθε διοικητική πρωτοβουλία που οδηγεί σε δαπάνη, η οποία αποβλέπει σε εκτέλεση έργου, προμήθεια αγαθών ή παροχή υπηρεσιών θα δημοσιοποιείται και θα παρακολουθείται συστηματικά ήδη από το στάδιο γνωστοποίησης έως τη σύναψη και εκτέλεση της σχετικής σύμβασης. Για το σκοπό αυτό δημιουργήθηκε το Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ, το οποίο θεσπίστηκε με το άρθρο 11 του Ν. 4013/2011 διασφαλίζοντας τη διαφάνεια και την ορθή λειτουργία του ανταγωνισμού με την προώθηση της χρήσης νέων τεχνολογιών που καθιστούν τη χώρα πρωτοπόρο σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

Επιπλέον με το Ν. 4155/2013 επιχειρήθηκε ο εκσυγχρονισμός της λειτουργίας του συστήματος των δημοσίων συμβάσεων με την υποχρεωτική χρήση ηλεκτρονικών δημοσίων συμβάσεων (e-procurement) με τη δημιουργία του ΕΣΗΔΗΣ. Για πρώτη φορά η χώρα εισήλθε στην ψηφιακή εποχή στον συγκεκριμένο τομέα και πλέον σύμφωνα και με τα άρθρα 22 και 36 του Ν. 4412/2016 «*από το αίτημα για την προμήθεια ενός αγαθού ή μιας υπηρεσίας ή την ανάθεση ενός δημόσιου έργου έως την οριστική περάτωση των συμβάσεων, όλες οι διαδικαστικές πράξεις (όπως αίτημα, προκήρυξη, υποβολή προσφορών, κατακύρωση, σύναψη σύμβασης κ.ά.) διενεργούνται ηλεκτρονικά για συμβάσεις με προϋπολογισθείσα αξία από 30.000 ευρώ και άνω, πλέον ΦΠΑ*». Το σύστημα θα πρέπει να ολοκληρωθεί περαιτέρω με την ανάρτηση της σύμβασης, την παρακολούθηση των σταδίων εκτέλεσής της, την ηλεκτρονική παραγγελία, την ηλεκτρονική τιμολόγηση και την ηλεκτρονική πληρωμή. Επίσης να αποτελέσει τον εθνικό e-sender, δηλαδή «*την ενιαία και αυτόματη ανάρτηση στοιχείων δημοσίων συμβάσεων στο Tenders Electronic Daily (TED) σε εθνικό επίπεδο*», ώστε να μην απαιτείται εκ νέου η καταχώρηση των στοιχείων ενός διαγωνισμού.

Εν όψει δε και της «*νέας Προγραμματικής Περιόδου (2021-2027) για τα συγχρηματοδοτούμενα από την Ευρωπαϊκή Ένωση Προγράμματα και προκειμένου να εξασφαλισθεί η ομαλή εκτέλεση των σχετικών χρηματοροών*» θεσπίστηκαν αναγκαίοι όροι στις δημόσιες συμβάσεις, το περιεχόμενο των οποίων σχετίζεται κυρίως με υποχρεώσεις παρακολούθησης που εν πολλοίς προβλέπονται ήδη στις διατάξεις του Ν.

4412/2016 και της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ. Οι αναγκαίοι αυτοί όροι αφορούν την Διακυβέρνηση του συστήματος των δημοσίων συμβάσεων με απώτερο στόχο «την οργάνωση μηχανισμών παρακολούθησης για όλες τις δημόσιες συμβάσεις που χρηματοδοτούνται από ευρωπαϊκούς μηχανισμούς χρηματοδότησης».

Οι νέες ρυθμίσεις του νόμου 4782/2021 για τις δημόσιες συμβάσεις, που με τη σειρά του διαδέχεται τις αλληπάλληλες τροποποιήσεις που έχει υποστεί ο Ν. 4412/2016, στοχεύουν στην ενίσχυση της αποτελεσματικότητας των διαδικασιών με περεταίρω διευκόλυνση και επιτάχυνση τόσο στο στάδιο της ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων, όσο και της εκτέλεσης.

Το ζητούμενο σήμερα είναι να δίδεται η δυνατότητα στις αναθέτουσες αρχές/αναθέτοντες φορείς να εφαρμόσουν νέες τεχνικές στις διαδικασίες ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων, όπως οι ηλεκτρονικές δημοπρασίες, τα δυναμικά συστήματα αγορών, οι ηλεκτρονικοί κατάλογοι, εφόσον πρόκειται για τεχνικές που ενισχύουν τη διαφάνεια και την αποτελεσματικότητα του συστήματος των δημοσίων συμβάσεων.

Σύμφωνα με την αξιολόγηση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής του 2019⁷⁵³, η οποία αφορά το σύστημα των δημοσίων συμβάσεων των κρατών μελών της ΕΕ τα τελευταία τέσσερα χρόνια, εκκινώντας από το 2016, με δείκτες που μεταξύ άλλων σχετίζονται με τον ανταγωνισμό, τη διαφάνεια και την πρόσβαση στην αγορά, για το ελληνικό σύστημα δημοσίων συμβάσεων αποκομίσθηκε το συμπέρασμα ότι παρόλο που δεν ήταν ικανοποιητική η επίδοση σε 9 από τους 12 δείκτες αξιολόγησης, σημειώθηκε πρόοδος με την εφαρμογή μεταρρυθμίσεων που αποσκοπούν στο να καταστήσουν το σύστημα δημοσίων συμβάσεων πιο αποτελεσματικό και, ειδικότερα, με:

- την ενοποίηση και απλοποίηση της νομοθεσίας
- τη θέσπιση νέου συστήματος προδικαστικών προσφυγών
- την ανάπτυξη και εφαρμογή ηλεκτρονικών δημοσίων συμβάσεων
- τη λειτουργία του κεντρικού συστήματος δημοσίων συμβάσεων
- την Εθνική Στρατηγική 2016-2020 στην οποία προβλέπονται δράσεις για τη βελτίωση της διοικητικής ικανότητας.

Οι μεταρρυθμίσεις αυτές αναμένεται να συμβάλουν στην αντιμετώπιση των συνεχιζόμενων αδυναμιών της ελληνικής αγοράς δημοσίων συμβάσεων, όπως:

⁷⁵³ Βλ. Single Market Scoreboard for Public Procurement, Reporting period 01/2019-12/2019, διαθέσιμο σε: https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_per_policy_area/public_procurement/index_en.htm, (τελευταία πρόσβαση 4.5.2021).

- ο μεγάλος αριθμός διαδικασιών με μια και μόνη προσφορά (34% το 2018, έναντι 23% κατά μέσο όρο σε επίπεδο ΕΕ)
- οι χρονοβόρες διαδικασίες ανάθεσης (236 ημέρες έναντι 83 ημερών κατά μέσο όρο σε ευρωπαϊκό επίπεδο)
- ο μεγάλος αριθμός συμβάσεων που ανατίθενται αποκλειστικά βάσει της χαμηλότερης τιμής (90 % το 2018, έναντι 63 % σε ευρωπαϊκό επίπεδο), συχνά με υπερβολικά υψηλές εκπτώσεις και αντίθετα με τις βέλτιστες πρακτικές που ευνοούν τη χρήση κριτηρίων που βασίζονται περισσότερο στην ποιότητα, όπως η σχέση ποιότητας / τιμής.

Στην Έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τη χώρα μας, στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου 2019, επισημαίνεται ότι στον τομέα των δημόσιων συμβάσεων απαιτείται να βελτιωθεί η διοικητική ικανότητα και η πλήρης εφαρμογή του νέου κεντρικού συστήματος δημοσίων συμβάσεων για την επίτευξη οικονομικών κλίμακας και τον εξορθολογισμό των δημόσιων δαπανών.

Βραχυπρόθεσμα, πρέπει να δοθεί προτεραιότητα σε μέτρα, όπως ο εξορθολογισμός του συστήματος ηλεκτρονικών δημόσιων συμβάσεων, ο συστηματικός έλεγχος των υπερβολικά χαμηλών προσφορών, η επαγγελματοποίηση του προσωπικού στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων και η προώθηση της κεντρικοποίησης των αγορών.

Μακροπρόθεσμα, το πλαίσιο για τις δημόσιες συμβάσεις της χώρας θα πρέπει να καταστεί αποτελεσματικότερο, πράγμα που, με τη σειρά του, θα συμβάλει σε μια πιο βιώσιμη και αποτελεσματική χρήση των δημόσιων πόρων⁷⁵⁴.

Στο σημείο αυτό πρέπει να σημειωθεί ότι με την υιοθέτηση της «Εθνικής Στρατηγικής Δημοσίων Συμβάσεων για την περίοδο 2021-2025», η οποία αποτελεί συνέχεια της στρατηγικής για την πενταετία 2016-2020, η χώρα μας στοχεύει σε περεταίρω μεταρρυθμίσεις του συστήματος δημοσίων συμβάσεων που έχουν ως απώτερο σκοπό την απλοποίηση και συντόμευση των διαδικασιών με βασικούς άξονες στρατηγικής, α) το θεσμικό πλαίσιο των δημοσίων συμβάσεων, β) τον ψηφιακό μετασχηματισμό του τομέα δημοσίων συμβάσεων με την πλήρη μετάβαση σε ψηφιακές δημόσιες συμβάσεις, γ) την επίτευξη ευρύτερων στρατηγικών στόχων και υλοποίηση πολιτικών μέσω των δημοσίων συμβάσεων και δ) την καλή διακυβέρνηση του τομέα δημοσίων συμβάσεων με έμφαση κυρίως:

⁷⁵⁴ Βλ. «Έκθεση χώρας - Ελλάδα 2019 Περιλαμβανομένης εμπειριστατωμένης επισκόπησης σχετικά με την πρόληψη και τη διόρθωση των μακροοικονομικών ανισορροπιών», COM (2019) 150 final, διαθέσιμο σε: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019SC1007&from=en>, (τελευταία πρόσβαση 21.5.2021).

α) στην κεντρικοποίηση της αγοράς προμηθειών, υπηρεσιών και έργων, διότι παρότι ο Ν. 4412/2016 συνέστησε τις λεγόμενες Εθνικές Κεντρικές Αρχές Αγορών (ΕΚΑΑ) δεν έχουν καταφέρει να λειτουργήσουν ως πραγματικές ΕΚΑΑ,

β) στην ολοκλήρωση του ηλεκτρονικού συστήματος δημοσίων συμβάσεων, ενισχύοντας την διαλειτουργικότητα των πληροφοριακών συστημάτων που υφίστανται σήμερα στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων (ΚΗΜΔΗΣ, ΕΣΗΔΗΣ, ΔΙΑΥΓΕΙΑ και TED), και την εφαρμογή της αρχής «The Once-Only Principle - Μόνον Άπαξ» για τις Αναθέτουσες Αρχές/Φορείς, αλλά και τους οικονομικούς φορείς εντός της ΕΕ, προκειμένου να μειωθεί το σημαντικό διοικητικό βάρος που υφίσταται ακόμη στις διαδικασίες σύναψης ηλεκτρονικών δημόσιων συμβάσεων, και τη διασύνδεση των συστημάτων αυτών με την Εθνική Βάση Δεδομένων Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΒΔΔΣ),

γ) στην επαγγελματοποίηση του τομέα των δημοσίων συμβάσεων, η οποία σύμφωνα με τη Σύσταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, που εκδόθηκε στις 3 Οκτωβρίου 2017, έχει ως βασικό στόχο την αύξηση της διοικητικής ικανότητας και επιχειρησιακής ετοιμότητας των αναθετουσών Αρχών και Φορέων, καθώς και όλων των υπηρεσιών που αποτελούν μέρος του συστήματος των δημοσίων συμβάσεων (π.χ. οι ελεγκτικοί μηχανισμοί) μέσω της στοχευμένης εκπαίδευσης και επιμόρφωσης, αλλά και την αναγνώριση, την αποδοτικότητα, τη διαφάνεια, την ακεραιότητα και τη διαχείριση της σταδιοδρομίας των ατόμων που χειρίζονται δημόσιες συμβάσεις ή ασκούν καθήκοντα που συνδέονται με αυτές,

δ) στην εξυπηρέτηση των αναπτυξιακών πολιτικών της ΕΕ για τις δημόσιες συμβάσεις, με την επικέντρωση στην ποιότητα, την προστασία και προώθηση της υγιούς επιχειρηματικότητας και την ανάπτυξη εταιρειών με σύγχρονη οργάνωση και υποδομές, με πραγματικές δυνατότητες παροχής ποιοτικών και ανταγωνιστικών υπηρεσιών στην Ελλάδα και στο Εξωτερικό, με ευθύνη και σεβασμό στην κοινωνία, στο περιβάλλον και στις μελλοντικές γενιές. Στους διαγωνισμούς θα πρέπει σταδιακά να επικρατήσει το κριτήριο της πλέον συμφέρουσας από οικονομικής άποψης προσφοράς με βάση τη βέλτιστη σχέση ποιότητας / τιμής που είναι και η τάση στην ΕΕ, όπου η σχέση είναι 80/20 υπέρ της πλέον συμφέρουσας προσφοράς με βάση τη βέλτιστη σχέση ποιότητας / τιμής (σημ. ότι στην Ελλάδα ισχύει το αντίστροφο – 20/80 υπέρ της πλέον συμφέρουσας με βάση μόνο τη χαμηλότερη τιμή).

Για την υλοποίηση των παραπάνω αναπτυξιακών στόχων και κυρίως όσον αφορά στην καλή διακυβέρνηση στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων πρέπει αφενός να

ενισχυθεί η διαφάνεια, η ακεραιότητα και η λογοδοσία στη δράση των κυβερνητικών οργάνων, κρατικών φορέων και δημοσίων οργανισμών και αφετέρου να δοθεί έμφαση στην πρόληψη, αποτροπή, εντοπισμό και αντιμετώπιση των φαινομένων και των πράξεων απάτης και διαφθοράς στη δράση των δημόσιων και ιδιωτικών φορέων και οργανισμών. Αν και ο εθνικός νομοθέτης ουσιαστικά ταυτίζει την διαφάνεια και την ακεραιότητα με τον κανόνα αμεροληψίας των διοικητικών οργάνων και υιοθετεί ιδιαίτερα λεπτομερείς ενδεικτικές ρυθμίσεις για τις περιπτώσεις σύγκρουσης συμφερόντων που δύνανται να οδηγήσουν σε αποκλεισμό, παρόλα ταύτα δεν αρκεί για την πρόληψη φαινομένων διαφθοράς αλλά χρειάζεται και ένας τρόπος διαπαιδαγώγησης, μια διαφορετική δηλαδή κουλτούρα.

Αυτοί οι τρόποι δράσεις μπορεί να περιλαμβάνουν προτροπή από την πολιτεία στα Πανεπιστήμια να αναπτύξουν περεταίρω πανεπιστημιακά μαθήματα σχετικά με το ευρωπαϊκό δίκαιο στο τομέα των δημοσίων συμβάσεων, καθώς και σύνταξη προτύπων ακεραιότητας και κωδίκων δεοντολογίας των ελεγκτικών οργάνων, εξειδικευμένα στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων και ανάπτυξη ενός συνεχιζόμενου προγράμματος κατάρτισης που θα επικεντρώνεται σε πρωτοβουλίες και εργαλεία για την πρόληψη της διαφθοράς στις δημόσιες συμβάσεις με εξειδικευμένα μαθήματα ακεραιότητας που θα επικεντρώνονται σε τομείς υψηλού κινδύνου, όπως η υγεία και η άμυνα. Περεταίρω θα πρέπει να αναπτυχθεί σχετική εκστρατεία με στόχο την ευαισθητοποίηση της κοινής γνώμης με αποδέκτες τους δημοσίους υπαλλήλους που ασχολούνται με τις δημόσιες συμβάσεις και τους οικονομικούς φορείς προκειμένου να ενισχυθεί η πληροφόρηση του κοινού και του ιδιωτικού τομέα για την ανάληψη δράσεων για την καταπολέμηση της διαφθοράς.

Σε περιστάσεις όπως η πρόσφατη οικονομική κρίση αλλά και η κρίση της πανδημίας του COVID-19 ο τομέας των δημοσίων συμβάσεων αναθεωρείται στην κοινωνία και στη διοίκηση και οι δημόσιες συμβάσεις προτείνονται ως εργαλείο ανάκαμψης μετά την χρηματοπιστωτική κρίση. Επισημαίνεται ότι μέσω των δημοσίων συμβάσεων παράγεται το 14% του ΑΕΠ της Ευρωπαϊκής Ένωσης (πάνω από 250.000 αναθέτουσες αρχές) και συνεπώς η ΕΕ θεωρεί τις δημόσιες συμβάσεις ένα από τα πλέον σημαντικά εργαλεία για την αντιμετώπιση της κρίσης, υπό την προϋπόθεση της προώθησης της ανταγωνιστικότητας και της ανάπτυξης.

Με τους στόχους «Ευρώπη 2030» περνάμε από την εποχή των ΠΔΣ σε αυτήν των Βιώσιμων Δημοσίων Συμβάσεων. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή τον Δεκέμβριο του 2019 παρουσίασε μια νέα αναπτυξιακή στρατηγική την «Ευρωπαϊκή Πράσινη

Συμφωνία» (European Green Deal), η οποία αποτελεί αναπόσπαστο τμήμα της στρατηγικής της ΕΕ για την υλοποίηση του θεματολογίου των Ηνωμένων Εθνών για το 2030 και των στόχων βιώσιμης ανάπτυξης⁷⁵⁵. Η περιβαλλοντική βιωσιμότητα, η παραγωγικότητα, η δικαιοσύνη και η μακροοικονομική σταθερότητα αποτελούν τις κατευθυντήριες αρχές στις οποίες στηρίζεται η επίτευξη της ανταγωνιστικής βιωσιμότητας και συνοχής προς το μέγιστο όφελος των ανθρώπων και του πλανήτη.

Σύμφωνα με τα συμπεράσματα του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης σχετικά με τη σημαντική συνεισφορά των δημοσίων συμβάσεων στη βιώσιμη ανάκαμψη και επανεκκίνηση της οικονομίας θα αποτελέσουν βάση αναφοράς μέσω των παρακάτω στρατηγικών προτεραιοτήτων:

- Ενίσχυση της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας των δημοσίων συμβάσεων, ώστε να επιταχυνθεί η ανάκαμψη και να αντιμετωπίζονται οι κρίσεις
- Καθορισμός κατάλληλων κινήτρων για βιώσιμες, πράσινες και καινοτόμες επενδύσεις και βιώσιμη ανάπτυξη
- Συνεισφορά των δημοσίων συμβάσεων στη δημιουργία περισσότερο «ανθεκτικής οικονομίας».

Οι παραπάνω προτεραιότητες αποτελούν οδηγό για την Ευρώπη για το πώς βλέπει τον ρόλο των δημοσίων συμβάσεων στη μετά COVID-19 εποχή, καθώς *«η ευρωπαϊκή ανάκαμψη θα χρειαστεί μαζικές επενδύσεις με σκοπό τη βιώσιμη και ανθεκτική ανάκαμψη, τη δημιουργία θέσεων εργασίας και την αποκατάσταση των άμεσων ζημιών που προκάλεσε η πανδημία COVID-19, και παράλληλη υποστήριξη των πράσινων και ψηφιακών προτεραιοτήτων»*.

⁷⁵⁵ Βλ. «Ετήσια στρατηγική για τη βιώσιμη ανάπτυξη 2020», COM(2019) 650 final, διαθέσιμο σε <https://eurlex.europa.eu/legalcontent/EL/TXT/?qid=1578392227719&uri=CELEX%3A52019DC0650#> (τελευταία πρόσβαση 4.5.2021).

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ – ΠΗΓΕΣ

Βιβλιογραφία

Αλεξοπούλου Μ., *Δημόσιες Συμβάσεις Ενωσιακό Δίκαιο & ΠΟΕ*, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη Αθήνα, 2016

Γέροντας, Λύτρας, Παυλόπουλος, Σιούτη, Φλογαίτης, *Διοικητικό Δίκαιο*, Γ' έκδοση, εκδ. Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2015

Δαγτόγλου Π., *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, β' έκδοση, εκδ. Αντ. Σάκκουλα Αθήνα – Κομοτηνή, 1984

Δετσαρίδης Χρ., *Η Προδικαστική Προσφυγή στο στάδιο ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων*, εκδ. Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2019

Καραγιώργου Β., *Η αρχή της διαφάνειας στην ενωσιακή έννομη τάξη*, εκδ. Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2013

Κόρσος Δ., *Διοικητικό Δίκαιο – Γενικό Μέρος*, 4^η έκδοση, εκδ. Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2013

Κουλουμπίνη Ευ./Μάζος Ηλ./Κίτσος Ι., *Δημόσιες Συμβάσεις Ν. 4412/2016 – Νομολογιακή Προσέγγιση & Πρακτική Εφαρμογή*, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2019

Κουτούπα-Ρεγκάκου Ευ., *Δημόσιες Συμβάσεις και Κοινοτικό Δίκαιο*, εκδ. Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 1995

Κυβέλος Σ., *Η Διοικητική & Δικαστική Προστασία κατά τη Σύναψη των Δημοσίων Συμβάσεων*, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2018

Μουκίου Χρ., *Διαφάνεια, Ακεραιότητα & Εντιμότητα στις Δημόσιες Συμβάσεις*, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη Αθήνα, 2017

Παπαπαναγιώτου Αν., Ζάχου Χ., *Δημόσιες Συμβάσεις Ν.4412/2016: Νομολογιακή Προσέγγιση και Πρακτική Εφαρμογή*, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη Αθήνα, 2019

Παπαχατζής Γ., *Σύστημα του ισχύοντος στην Ελλάδα Διοικητικού Δικαίου*, Τόμος Α' και Β', έκτη έκδοση, Αθήναι 1983

Περιβάλλον Δημόσιες συμβάσεις, Συνέδριο της Ένωσης Μελών ΝΣΚ και της ΕΑΑΔΗΣΥ 2014, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2016, Εισήγηση Ευ. Κουλουμπίνη

Περιβάλλον Δημόσιες Συμβάσεις, Συνέδριο της Ένωσης Μελών του ΝΣΚ και της ΕΑΑΔΗΣΥ 2014, Εισήγηση Γεραπετρίτης Γ., εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2016

Πρεβεδούρου Ε., *Η αρχή της αναλογικότητας στη νομολογία του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων*, ΕΕΕυρΔ, 1997

Ράϊκος Δ., *Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων*, Β' έκδοση, Σάκκουλας Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2017

Ράϊκος Δ./ Βλάχου Ευ./ Σαββίδη Ευ., *Δημόσιες Συμβάσεις Ν. 4412/2016- Ερμηνεία κατ' άρθρο*, τόμος Ι, εκδ. Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2018

Σκουρής Β., *Διοικητικές Συμβάσεις και Δημόσια Έργα*, Β' έκδοση, εκδ. Σάκκουλα Θεσσαλονίκη, 1997

Σπηλιωτόπουλος Επ., *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου - Τόμος 1*, 15^η έκδοση, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2017

Σπηλιωτόπουλος Επ., *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, Τόμος Ι, έβδομη έκδοση, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα Αθήνα-Κομοτηνή, 1996

Τάχος Α., *Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο*, 9^η έκδοση, εκδ. Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2008

Τομαράς Δ., *Οι Διοικητικές Συμβάσεις*, 2^η έκδοση, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2015

Χρυσανθάκης Χ., *Εισηγήσεις Διοικητικού Δικαίου*, 2^η έκδοση, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2015

Ελληνόγλωσσες Μελέτες – Εκθέσεις

ΕΑΑΔΗΣΥ «Ενημέρωση για έκδοση των Κανονισμών (ΕΕ) που τροποποιούν τα κατώτατα όρια εφαρμογής των Οδηγιών 2014/24/ΕΕ, 2014/25/ΕΕ και 2014/23/ΕΕ, διαθέσιμο σε <https://www.eaadhsy.gr/index.php/category-articles-nomothesia/16-c-enosiako-dikaio/c-kanonismoi-ee/585-katotata-oria-ton-arthron-5-vivlio-i-kai-2> , (τελευταία πρόσβαση 4.3.2020).

ΕΑΑΔΗΣΥ Ετήσια Έκθεση Πεπραγμένων 2017, σελ. 17-19, διαθέσιμο σε https://www.eaadhsy.gr/images/docs/2017_Ekthesi_Pepragmenon_EAADHSY.pdf , (τελευταία πρόσβαση 21.9.2020).

ΕΑΑΔΗΣΥ Ετήσια Έκθεση Πεπραγμένων 2019, σελ. 1, διαθέσιμο σε https://www.eaadhsy.gr/images/docs/2019_Ekthesi_Pepragmenon_EAADHSY.pdf , (τελευταία πρόσβαση 21.9.2020).

ΕΑΑΔΗΣΥ Πρόταση για την Υιοθέτηση «ΕΘΝΙΚΗΣ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗΣ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΕΡΙΟΔΟ 2021-2025», διαθέσιμο σε <https://www.eaadhsy.gr/index.php/category-articles-ethsies-ektheseis/598-protasi-gia-ti-nea-ethniki-stratigiki-dimosion-symvaseon-2021-2025> , (τελευταία πρόσβαση 28.3.2021).

ΕΑΑΔΗΣΥ Πρόταση για την υιοθέτηση Εθνικής Στρατηγικής για τις Δημόσιες Συμβάσεις 2016-2020, διαθέσιμο σε <https://www.eaadhsy.gr/index.php/category-articles-eaadhsy/193-protash-gia-thn-yio8ethsh-e8nikhs-strathgikhs-gia-tis-dhmosies-symvaseis-2016-2020> , τελευταία πρόσβαση 21.9.2020.

Ετήσιο Δελτίο Στατιστικών και Απολογιστικών Στοιχείων για το Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ για το έτος 2019, της Γενικής Γραμματείας Εμπορίου και Προστασίας του Καταναλωτή, διαθέσιμο σε:

http://www.promitheus.gov.gr/webcenter/files/statistics/yearly/2019_%CE%95%CF%84%CE%AE%CF%83%CE%B9%CE%BF%CE%94%CE%B5%CE%BB%CF%84%CE%AF%CE%BF%CE%9A%CE%97%CE%9C%CE%94%CE%97%CE%A3.pdf
(τελευταία πρόσβαση 21.5.2021).

Οδηγός για Αναθέτουσες Αρχές της Επιτροπής Ανταγωνισμού «Ανίχνευση και πρόληψη συμπαιγνιακών πρακτικών σε διαγωνισμούς προμηθειών», 2014, διαθέσιμο στο <https://www.epant.gr/Pages/Publications>,

Ξενόγλωσσες Μελέτες - Εκθέσεις

COM(2012) 179 final 20.4.2012, Γνωμοδότηση της ΕΟΚΕ με θέμα «Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την ΕΟΚΕ και την Επιτροπή των Περιφερειών – Στρατηγική για τις ηλεκτρονικές δημόσιες συμβάσεις», διαθέσιμο σε <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX%3A52012AE1715&qid=1610367730173>, (τελευταία πρόσβαση 21.12.2020).

Flash Eurobarometer 428, Business attitudes towards corruption in the EU, 2015. OECD/SIGMA, Public Procurement Brief 17 “e-procurement, 25.9.2011, διαθέσιμο στο https://www.oecd-ilibrary.org/governance/sigma-public-procurement-briefs_23109246, τελευταία πρόσβαση 1.10.2019.

Single Market Scoreboard for Public Procurement, Reporting period 01/2019-12/2019, διαθέσιμο σε: https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_per_policy_area/public_procurement/index_en.htm, (τελευταία πρόσβαση 4.5.2021).

Έκθεση ΟΟΣΑ για την καταπολέμηση της διαφθοράς στους τομείς των δημοσίων συμβάσεων, της υγείας και της φορολογικής και τελωνειακής διοίκησης, 2017, σελ. 7, διαθέσιμο σε <https://www.oecd.org/governance/ethics/2.2-assessment-greece-anti-corruption-high-risk-sectors-el.pdf>, (τελευταία πρόσβαση 18.9.2020).

Έκθεση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο «Έκθεση της ΕΕ για την καταπολέμηση της διαφθοράς» της 3^{ης} Φεβρουαρίου 2014 (COM(2014) 38 final), σελ. 21, διαθέσιμο σε <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs>, (τελευταία πρόσβαση 18.9.2020).

Έκθεση χώρας - Ελλάδα 2019 Περιλαμβανομένης εμπειριστατωμένης επισκόπησης σχετικά με την πρόληψη και τη διόρθωση των μακροοικονομικών ανισορροπιών, COM (2019) 150 final, διαθέσιμο σε: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019SC1007&from=en>, (τελευταία πρόσβαση 21.5.2021).

Ετήσια στρατηγική για τη βιώσιμη ανάπτυξη 2020, COM(2019) 650 final, διαθέσιμο σε <https://eurlex.europa.eu/legalcontent/EL/TXT/?qid=1578392227719&uri=CELEX%3A52019DC0650#>, (τελευταία πρόσβαση 4.5.2021).

ΠΡΑΣΙΝΗ ΒΙΒΛΟΣ σχετικά με τον εκσυγχρονισμό της πολιτικής δημόσιων συμβάσεων της ΕΕ - Προς μια αποτελεσματικότερη ευρωπαϊκή αγορά δημόσιων συμβάσεων, COM (2011) 15 final 27.1.2011, διαθέσιμο σε <https://op.europa.eu/el/publication-detail/-/publication/04a30c4a-e533-41ec-a039-231f1aa39645/language-el/format-PDF/source-100321359>, (τελευταία πρόσβαση 30.9.2020).

ΠΡΑΣΙΝΗ ΒΙΒΛΟΣ, για την επέκταση της χρήσης των δημοσίων ηλε-συμβάσεων στην ΕΕ, COM(2010) 571 Final, διαθέσιμο σε <https://op.europa.eu/el/publication-detail/-/publication/0163e88e-fff8-4002-8a64-ba1aff976f8d/language-el/format-PDF>, τελευταία πρόσβαση 30.9.2020.

Νομοθετικό – Κανονιστικό Πλαίσιο

Νόμοι

ΣΥΝΤΑΓΜΑ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ

(όπως μεταφέρθηκε στη δημοτική γλώσσα με το Β΄ Ψήφισμα της 6ης Μαρτίου 1986 της ΣΤ΄ Αναθεωρητικής Βουλής των Ελλήνων και όπως αναθεωρήθηκε με το Ψήφισμα της 6ης Απριλίου 2001 της Ζ΄ Αναθεωρητικής Βουλής των Ελλήνων, το Ψήφισμα της 27ης Μαΐου 2008 της Η΄ Αναθεωρητικής Βουλής των Ελλήνων και το Ψήφισμα της 25ης Νοεμβρίου 2019 της Θ΄ Αναθεωρητικής Βουλής των Ελλήνων, που δημοσιεύθηκε στο Φ.Ε.Κ. 187/Α΄/28.11.2019), διαθέσιμο σε <https://www.hellenicparliament.gr/Vouli-ton-Ellinon/To-Politevma/Syntagma/>, (τελευταία πρόσβαση 30.9.2020).

Ν. 4412/2016, ΦΕΚ 147/τ. Α΄ /8.8.2016, «Δημόσιες Συμβάσεις Έργων, Προμηθειών και Υπηρεσιών (προσαρμογή στις Οδηγίες 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ)»

Ν. 2190/1999 Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας (ΦΕΚ Α΄ 102)

Ν. 2362/1995 «Περί Δημοσίου Λογιστικού, ελέγχου των δαπανών του κράτους και άλλες διατάξεις» ΦΕΚ Α΄ 247

Ν. 4413/2016 «Ανάθεση και εκτέλεση συμβάσεων παραχώρησης – Εναρμόνιση με την Οδηγία 2014/23/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26^{ης} Φεβρουαρίου 2014 σχετικά με την ανάθεση συμβάσεων παραχώρησης ΕΕ L 94/1/28.3.2014 και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α΄ 148/8.8.2016)

Ν. 1418/1984 «Δημόσια έργα και ρυθμίσεις συναφών θεμάτων», ΦΕΚ 23/Α΄/29.2.1984.

Ν. 3669/2008 «Κύρωση της κωδικοποίησης της νομοθεσίας κατασκευής δημοσίων έργων» (ΚΔΕ ΦΕΚ Α΄ 116).

N. 3316/2005 «Ανάθεση και εκτέλεση δημοσίων συμβάσεων εκπόνησης μελετών και παροχής συναφών υπηρεσιών και άλλες διατάξεις» ΦΕΚ 42/Α'/22.2.2005.

N. 2286/1995 «Προμήθειες του Δημοσίου Τομέα και ρυθμίσεις συναφών θεμάτων» ΦΕΚ 19/Α'/1.2.1995.

«Κανονισμός Προμηθειών Δημοσίου» ΦΕΚ Α'150/10.7.2007.

N. 3861/2010 (ΦΕΚ 112/Α/13-7-2010), «Ενίσχυση της διαφάνειας με την υποχρεωτική ανάρτηση νόμων και πράξεων των κυβερνητικών, διοικητικών και αυτοδιοικητικών οργάνων στο διαδίκτυο «Πρόγραμμα Διαύγεια» και άλλες διατάξεις».

N.3389/2005 «Συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα», ΦΕΚ 232/Α'/22.9.2005, διαθέσιμο σε <https://www.e-nomothesia.gr/kat-demosia-dioikese/n-3389-2005.html> , (τελευταία πρόσβαση 30.8.2019).

N. 4782/2021 «*Εκσυγχρονισμός, απλοποίηση και αναμόρφωση του ρυθμιστικού πλαισίου των δημοσίων συμβάσεων, ειδικότερες ρυθμίσεις προμηθειών στους τομείς της άμυνας και της ασφάλειας και άλλες διατάξεις για την ανάπτυξη, τις υποδομές και την υγεία*» (ΦΕΚ 36/τ. Α' /9.3.2021), διαθέσιμο σε <https://www.e-nomothesia.gr/demosia-erga/nomos-4782-2021-phek-36a-9-3-2021-1.html> , (τελευταία πρόσβαση 15.3.2021).

N. 3886/2010 «Δικαστική Προστασία κατά τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων – Εναρμόνιση της ελληνικής νομοθεσίας με την Οδηγία 89/665/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 21^{ης} Ιουνίου 1989 (L 395) και την Οδηγία 92/13/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 25^{ης} Φεβρουαρίου 1992(L 76), όπως τροποποιήθηκαν με την Οδηγία 2007/66/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου της 11^{ης} Δεκεμβρίου 2007 (L 335)» (ΦΕΚ Α'173/30.9.2010).

N. 4129/2013 «Κύρωση του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο» ΦΕΚ Α' 52/28.02.2013.

N.4013/2011 (ΦΕΚ Α' 204/15.09.2011), (Ιδρυτικός νόμος της ΕΑΑΔΗΣΥ) «Οργανισμός και Κανονισμός Λειτουργίας της Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΑΑΔΗΣΥ)»

N. 4155/2013 (ΦΕΚ Α' 120/29.5.2013), Περί δημιουργίας του ΕΣΗΔΗΣ, διαθέσιμο σε <https://www.e-nomothesia.gr/demosia-erga/n-4155-2013.html>, (τελευταία πρόσβαση 21.12.2020).

N. 1406/1983 «Ολοκλήρωση της δικαιοδοσίας των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων, συγκρότηση Γενικής Επιτροπείας της Επικρατείας των τακτικών

διοικητικών δικαστηρίων και ρύθμιση μερικών άλλων θεμάτων» ΦΕΚ 182/Α΄/14.12.1983.

Ν. 3021/2002 «Περιορισμοί στη σύναψη δημοσίων συμβάσεων με πρόσωπα που δραστηριοποιούνται ή συμμετέχουν σε επιχειρήσεις μέσω ενημέρωσης και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ 143/Α΄/19.6.2002.

Ν. 3310/2005 «Μέτρα για τη διασφάλιση της διαφάνειας και την αποτροπή καταστρατηγήσεων κατά τη διαδικασία σύναψης δημοσίων συμβάσεων», ΦΕΚ 30/Α΄/1.2.2005.

Αιτιολογικές – Εισηγητικές Εκθέσεις

Ελληνόγλωσσες

Αιτιολογική έκθεση του Ν. 4412/2016, διαθέσιμη σε [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), (τελευταία πρόσβαση 1.2.2021).

Αιτιολογικές – Εισηγητικές Εκθέσεις

Ξενόγλωσσες

Αιτιολογική σκέψη 1^η της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ, διαθέσιμο σε <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=celex%3A32014L0024>, (τελευταία πρόσβαση 02.09.2019).

Προοίμιο Οδηγίας 2014/24/ΕΕ, διαθέσιμο σε <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=celex%3A32014L0024>, (τελευταία πρόσβαση 16.9.2019).

Προοίμιο της οδηγίας 2004/18/ΕΕ, διαθέσιμο σε <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2004L0018:20080101:EL:PDF>, (τελευταία πρόσβαση 02.09.2019).

Προεδρικά Διατάγματα

ΠΔ 410/1995 (ΦΕΚ Α΄231)

ΠΔ 265/91 (ΦΕΚ Α΄ 99)

ΠΔ 23/93 «Προσαρμογή της Ελληνικής Νομοθεσίας για τα Δημόσια Έργα προς τις διατάξεις των οδηγιών 71/304, 71/305, 78/669, 89/440 και 89/665 της ΕΟΚ»

Π.Δ. 60/07 (ΦΕΚ 64/Α/16-3-2007) : Προσαρμογή της Ελληνικής Νομοθεσίας στις διατάξεις της Οδηγίας 2004/18/ΕΚ «περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης

δημοσίων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών», όπως τροποποιήθηκε με την Οδηγία 2005/51/ΕΚ της Επιτροπής και την Οδηγία 2005/75/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 16ης Νοεμβρίου 2005.

ΠΔ 38/2017 Κανονισμός Λειτουργίας ΑΕΠΠ (ΦΕΚ Α΄ 63/4.5.2017).

ΠΔ 43/2013 (ΦΕΚ Α΄ 80/05.04.2013), «Κανονισμός Οικονομικής Διαχείρισης Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΑΑΔΗΣΥ)»

Αποφάσεις – Κατευθυντήριες Οδηγίες

56902/215/2017 Απόφαση του Υπουργού Οικονομίας & Ανάπτυξης (ΦΕΚ Β΄ 1924/2.6.2017), «Τεχνικές λεπτομέρειες και διαδικασίες λειτουργίας του Εθνικού Συστήματος Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων (Ε.Σ.Η.Δ.Η.Σ.)», διαθέσιμο σε: <https://www.eaadhsy.gr/index.php/m-eaadhsy/m-catalogue/31-c-frontpage/>, (τελευταία πρόσβαση 21.12.2020).

Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ Απόφαση 158/2016 (Β΄ 3698/16.11.2016) «Έγκριση «Τυποποιημένου Εντύπου Υπεύθυνης Δήλωσης» (ΤΕΥΔ) του άρθρου 79 παρ. 4 του Ν. 4412/2016 (Α΄147), για διαδικασίες σύναψης δημόσιας σύμβασης κάτω των ορίων των οδηγιών».

ΕΑΑΔΗΣΥ 11/2015 Κατευθυντήρια Οδηγία «Κριτήρια ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων».

ΕΑΑΔΗΣΥ Απόφαση 1/2012,

ΕΑΑΔΗΣΥ απόφαση 158/2016 (Β΄ 3698/16.11.2016), με την οποία ενέκρινε το σχετικό τυποποιημένο έντυπο, διαθέσιμο σε <https://www.eaadhsy.gr/index.php/category-articles-gia-tous-foreis/233-egkrish-toy-typopoihmenoy-entyroy>, (τελευταία πρόσβαση 13.12.2020).

ΕΑΑΔΗΣΥ απόφαση 294/20.10.2014, Κατευθυντήρια Οδηγία 4/2014 με θέμα: «Τήρηση διατυπώσεων δημοσιότητας κατά την διαδικασία σύναψης δημοσίων συμβάσεων», σελ. 7, διαθέσιμη σε https://www.eaadhsy.gr/images/docs/20141020-Kateythyntiria_Odigia_4-2014.pdf, (τελευταία πρόσβαση 1.2.2021).

ΕΑΑΔΗΣΥ απόφαση 540/2013 Συνεδρίαση της 10.12.2013

ΕΑΑΔΗΣΥ απόφαση 549/2013 Συνεδρίαση της 17.12.2013

ΕΑΑΔΗΣΥ Κατευθυντήρια Οδηγία 3/2014 «Η Συμφωνία - Πλαίσιο στις Δημόσιες Συμβάσεις», σελ. 3, διαθέσιμο σε https://www.eaadhsy.gr/images/docs/20140730-Kateythyntiria_Odigia_3-2014.pdf, (τελευταία πρόσβαση 21.9.2020).

ΕΑΑΔΗΣΥ Κατευθυντήρια Οδηγία 7/2015 με θέμα: «Υποχρέωση Ανάρτησης στο Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων», σελ. 5, διαθέσιμο σε http://www.teepelop.gr/wp-content/uploads/2015/03/Odigia7_EAADHSY.pdf, (τελευταία πρόσβαση 1.2.2021).

ΕΑΑΔΗΣΥ Κατευθυντήρια Οδηγία 9/2015 «Καταπολέμηση της διαφθοράς κατά τη διεξαγωγή δημοσίων διαγωνισμών», παρ. 37, σελ. 11, διαθέσιμο σε: <http://w3.digitalplan.gr/resource-api/dipla/contentObject/KATAPOLEMISH-DIAFTHORAS-DHM-SYMBASEIS -EADHSSY-062015/content>, (τελευταία πρόσβαση 21.9.2020).

ΕΑΑΔΗΣΥ, Εγκ. 1/2013, σελ. 15-16, διαθέσιμο σε https://www.eaadhsy.gr/images/docs/20131230-Odigia_1-2013_apofaseis.pdf, (τελευταία πρόσβαση 20.01.2020).

ΕΑΑΔΗΣΥ, Κατευθυντήρια Οδηγία 13/2016 «Κριτήρια ποιοτικής επιλογής δημοσίων συμβάσεων και έλεγχος καταλληλότητας: ειδικά η οικονομική και χρηματοοικονομική επάρκεια και η τεχνική και επαγγελματική ικανότητα», σελ. 2, διαθέσιμο σε: https://www.eaadhsy.gr/images/docs/20160304_1111-Katey8ynthria-Odhgia-13.pdf, (τελευταία πρόσβαση 18.9.2020).

ΕΑΑΔΗΣΥ, Κατευθυντήρια Οδηγία 20/2017, «Λόγοι αποκλεισμού από τη συμμετοχή στις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων» (ΑΔΑ: ΩΡΞ3ΟΞΤΒ-9Ρ5), κεφ. ΙΙΙ, σελ. 39-40. Διαθέσιμο σε: <https://diavgeia.gov.gr/doc/%CE%A9%CE%A1%CE%9E3%CE%9F%CE%9E%CE%A4%CE%92-9%CE%A15?inline=true>, (τελευταία πρόσβαση 21.9.2020).

ΕΑΑΔΗΣΥ, Κατευθυντήρια Οδηγία 23/2018 «Ειδικά θέματα συμπλήρωσης ΕΕΕΣ και ΤΕΥΔ», παρ. 2.3.3, διαθέσιμο σε <https://diavgeia.gov.gr/doc/%CE%A83%CE%97%CE%99%CE%9F%CE%9E%CE%A4%CE%92-%CE%9A3%CE%95?inline=true>, (τελευταία πρόσβαση 13.12.2020).

ΕΑΑΣΔΗΣΥ απόφαση 1/2012 Συνεδρίαση 13.06.2012

ΚΥΑ 117384/2017 (ΦΕΚ Β΄ 3821/31.10.2017) των Υπουργών Οικονομίας & Ανάπτυξης και Υποδομών & Μεταφορών για τεχνικά ζητήματα που αφορούν την ανάθεση των Δημοσίων Συμβάσεων έργων, μελετών και παροχής τεχνικών και λοιπών συναφών επιστημονικών υπηρεσιών με χρήση του ΕΣΗΔΗΣ διαθέσιμη σε: <https://www.taxheaven.gr/circulars/27328/k-y-a-ariom-117384-2017>, (τελευταία πρόσβαση 21.12.2020).

ΥΑ 137954/22.12.2016, Β΄ 4515/30.12.2016

ΥΑ 20886/20.2.2017, Β΄ 663/2.3.2017

Νομολογία

ΑΕΔ 10/1987, 10/1992, 10/2003,12/2007, 18, 21/2009

ΑΕΔ 11, 12/2013, 28/2001, 3/2012

ΑΕΔ 8, 10, 15/1992, 3/1993, 12/2007, 18/2009, 42/2011

ΑΕΠΠ 1/2017
ΑΕΠΠ 21/2017, 149/2017, 97/2017, 19/2018.
ΑΕΠΠ 39/2018, 61/2018, 145/2018
ΑΕΠΠ 54/2017, ΑΕΠΠ 239, 240, 241/2018
ΑΕΠΠ 63/2018, 148/2018, 311/2018.
ΑΠ 104/1939, 447/1959
Απόφαση ΕΣ Τμ. VI 2834/2010
ΔΕφΑθ 2907/2013, 613/2014
ΔΕφΠειρ Α 2814/2010
ΕΑ ΣτΕ 384/2015, 382/2015, 53/2011
ΕΑ ΣτΕ 613/2009, 1314/2009, ΣτΕ 1502/2003
ΕΑ ΣτΕ 689/2011
ΕΑ ΣτΕ237, 238/2012, 383/2011, 239, 305/2011
ΕΣ 2495/2009, 1949/2009.
ΕΣ VI Τμήμα, απόφαση 672/2012
ΕΣ Πράξεις VI Κλιμ. 158, 163/2005, 325, 328/2008
ΕΣ Πράξη VI Τμημ. 2012/2010.
ΕΣ Τμ. VI 3334/2009, 156, 77/2008, 263/2007, 186, 187, 188, 189, 190, 191/2006,
61/2004
ΕΣ τμ. Μειζ. Επταμ. Συνθ. 2825/2011, 856/2012
ΕΣ Τμήμα VI, απόφαση 294/2010
Ολομ. ΣτΕ 613/2002, 3478/2000, 462/2010
Πρακτ. ΕΣ 23, 79/2002, 25/2000.
Πρακτ. ΕΣ 46/2000.
Πρακτ. ΕΣ 6/2002.
ΣτΕ 1664/2009
ΣτΕ 1747/2011, ΕΣ απόφαση 5/2012 Τμήμα μείζονος σύνθεσης
ΣτΕ 1971, 1970, 1969/2013
ΣτΕ 1971, 1970, 1969/2013.
ΣτΕ 2889/2011, ΕΑ ΣτΕ 228/2013
ΣτΕ 3703/2010, 1616, 1619/2008
ΣτΕ 3863/1978, 276/1986, 2674/1990
ΣτΕ 4703/1987, 2540/1988, 3774/2003, 12/2013, 174/2014
ΣτΕ 65/1944, 1093/2005, 3021/2005

ΣτΕ 898/1993, 2123/1994, 1031/1995, 821/2001 1731/2005 1110/2006, 962/2008

ΣτΕ ΕΑ 616/2012, 1025/2010, 1354/2009.

ΣτΕ ΕΑ 76/2017, 172, 198/2016, 271/2015.

ΣτΕ Ολ. 656/2000.

ΣτΕ1747/2011, διαθέσιμο

<http://www.adjustice.gr/webcenter/portal/ste/ypiresies/nomologies:jsessionId>,

(τελευταία πρόσβαση 10.1.2020).

Οδηγίες – Κανονισμοί – Συστάσεις – Στρατηγικές της ΕΕ

COM (2011) 15 Final Ευρωπαϊκή Επιτροπή «ΠΡΑΣΙΝΗ ΒΙΒΛΟΣ σχετικά με το εκσυγχρονισμό της πολιτικής δημοσίων συμβάσεων της ΕΕ. Προς μια αποτελεσματικότερη ευρωπαϊκή αγορά δημοσίων συμβάσεων», διαθέσιμο σε <https://publications.europa.eu/el/publication-detail/-/publication/04a30c4a-e533-41ec-a039-231f1aa39645/language-el/format-PDF/source-100321359>, (τελευταία πρόσβαση 21.9.2019), σελ. 3-5.

COM (85) 310 τελικό 14.06.1985, διαθέσιμο σε <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:51985DC0310&qid=1568104919410&from=EL>, (τελευταία πρόσβαση 02.09.2019).

Digital Agenda for Europe, COM (2010) 245 final, διαθέσιμο σε <http://ec.europa.eu/digital-agenda>, (τελευταία πρόσβαση 1.10.2019).

e-Government Action Plan 2011-2015, COM (2000) 743 of 15.12.2000.

Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Περιφερειακή Επιτροπή «A strategy for e-procurement» COM (2012) 179 final, p. 2, διαθέσιμο σε https://op.europa.eu/el/search-results?p_p_id=portal2012searchExecutor_WAR_portal2012portlet_INSTANCE, (τελευταία πρόσβαση 1.10.2019).

Ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών - *Προ-εμπορικές δημόσιες συμβάσεις: προώθηση της καινοτομίας για την εξασφάλιση βιώσιμων και ποιοτικών δημοσίων υπηρεσιών στην Ευρώπη* {SEC(2007) 1668}, COM (2007) 0799 τελικό, διαθέσιμο σε <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?qid=1583692258489&uri=CELEX:52007DC0799>, (τελευταία πρόσβαση 29.02.2020).

Εκτελεστικός Κανονισμός ΕΕ 2016/7 της Επιτροπής της 5.1.2016, διαθέσιμο σε <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX%3A32016R0007&qid=1608152769044>, (τελευταία πρόσβαση 13.12.2020).

Ερμηνευτική Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με το κοινοτικό δίκαιο που εφαρμόζεται στην ανάθεση συμβάσεων, οι οποίες δεν καλύπτονται ή καλύπτονται εν μέρει από τις Οδηγίες για τις «δημόσιες συμβάσεις» ΕΕ C 179/2/1.8.2006, διαθέσιμο σε https://publications.europa.eu/el/search-results?p_p_id=portal2012searchExecutor_WAR_portal2012portlet_INSTANCE_q8EzsBteHybf&p_p_lifecycle=1&p_p_state=nor, (τελευταία πρόσβαση 16.9.2019).

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, «Ευρώπη 2020: Στρατηγική για έξυπνη, διατηρήσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη», ΕΕ, Βρυξέλλες 3.3.2010, COM(2010)2020 final, διαθέσιμο σε: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EL:PDF>, (τελευταία πρόσβαση 6.9.2020).

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Η Πράξη για την Ενιαία αγορά: Δώδεκα δράσεις για την τόνωση της ανάπτυξης και την ενίσχυση της εμπιστοσύνης «Μαζί για μια νέα ανάπτυξη», 2011, Βρυξέλλες, COM(2011)206 final, διαθέσιμο σε: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2011/EL/1-2011-206-EL-F1-1.Pdf>, (τελευταία πρόσβαση 6.9.2020).

Κανονισμός (ΕΕ) 2019/1828 της Επιτροπής της 30.10.2019, «για την τροποποίηση της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου όσον αφορά τα κατώτατα όρια για δημόσιες συμβάσεις προμηθειών, υπηρεσιών και έργων και για διαγωνισμούς μελετών», διαθέσιμο σε <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?qid=1572524521249&uri=CELEX%3A32019R1828>, (τελευταία πρόσβαση 21.12.2020).

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, διαθέσιμο σε <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=celex%3A32014L0024>, (τελευταία πρόσβαση 30.8.2019).

ΣΛΕΕ άρθρ. 26 παρ. 1 (πρώην άρθρ. 14 της ΣΕΚ), διαθέσιμο σε <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN>, (τελευταία πρόσβαση 02.09.2019).

Σύσταση (ΕΕ) 2017/1805, της Επιτροπής της 3ης Οκτωβρίου 2017 για την επαγγελματοποίηση του τομέα των δημόσιων συμβάσεων - Δημιουργία δομής για την επαγγελματοποίηση των δημόσιων συμβάσεων, (C/2017/6654), διαθέσιμο σε <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX%3A32017H1805>, (τελευταία πρόσβαση 1.2.2021).

Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης που διακηρύχθηκε στις 7.12.2000 στην Νίκαια (ΕΕ 2000, C-364)

Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2010 C 83/02) διαθέσιμο σε <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0389:0403:EL:PDF>, (τελευταία πρόσβαση 02.09.2019).

ΕΕ αριθ. L 13 της 19.01.1970
ΕΕ αριθ. L 185 της 16.08.1971
ΕΕ αριθ. L 13 της 15.01.1977
ΕΕ αριθ. L 215 της 18.08.1980
ΕΕ αριθ. L 71 της 17.09.1980,
ΕΕ αριθ. L 127 της 20.05.1988
ΕΕ αριθ. L 210 της 21.07.1989
ΕΕ αριθ. L 395/33 της 30.12.1989.
ΕΕ αριθ. L 297 της 29.10.1990
ΕΕ αριθ. L 209 της 24.07.1992
ΕΕ αριθ. L 199 της 09.08.1993
ΕΕ αριθ. L 336/1 της 23.12.1994
ΕΕ αριθ. L 134 της 30.04.2004
ΕΕ L 335 της 20.12.2007.
ΕΕΕΕ L 94/65/28.3.2014
ΕΕ αριθ. L 94/243 της 28.03.2014

Διαθέσιμα σε:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L:1980:071:FULL&from=EL>,
(τελευταία πρόσβαση 02.09.2019).

Νομολογία ΔΕΕ

ΔΕΚ, C-120/78, Συλλογή 1979 00649
ΔΕΚ υπόθεση C-454/2006
ΔΕΚ υπόθεση C-107/92 Επιτροπή κατά Ιταλίας, Συλλογή I -4655
ΔΕΚ Απόφαση στην υπόθεση C-513/99
ΔΕΚ της 16/12/2008, Μηχανική, C-213/07, Συλλογή 2008 I-09999,
ΔΕΕ Απόφαση C-250/07, Επιτροπή κατά Ελλάδας
ΔΕΕ απόφαση της 18.03.1992 Υποθ. C -24/91, Επιτροπή κατά Ισπανίας
ΔΕΕ απόφαση της 18.05.1995 Υποθ. C -57/94, Επιτροπή κατά Ιταλίας
ΔΕΚ της 7.12.2000, C-324/1998 Telaustria Ventags GmbH.
ΔΕΚ, Απόφαση της 7.10.2002, υπόθεση C-247/02, Συλλογή I-9215

ΔΕΚ απόφαση της 4.12.2003 C-448/01, EVN και Wienstrom, Συλλογή 2003, σ. I-14527, σκέψεις 50-52, διαθέσιμο σε <https://eur-lex.europa.eu/legal->

[content/EL/TXT/?qid=1585143647818&uri=CELEX:62001CJ0448](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?qid=1585143647818&uri=CELEX:62001CJ0448), (τελευταία πρόσβαση 25.3.2020).

ΔΕΚ απόφαση της 4.12.2003 C-448/01, EVN και Wienstrom, Συλλογή 2003, σ. I-14527,

ΔΕΚ απόφαση της 24.11.2005, υπόθεση C-331/04, ATI EAC Srl Viaggi di Maio κατά Venecia κ.α, σκ. 21, Διαθέσιμο σε <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?qid=1585131946825&uri=CELEX:62004CJ0331>, (τελευταία πρόσβαση 25.3.2020).

ΔΕΕ απόφαση της 19.06.2008 Υπόθ. C -319/06, Επιτροπή κατά Λουξεμβούργου

ΔΕΕ υπόθεση “Μηχανική”, απόφαση της 16.12.2008, C-213/07, ECLI:EU:C:2010

ΔΕΕ απόφαση της 22.12.2008 Υπόθ. C -161/07, Επιτροπή κατά Αυστρίας

ΔΕΕ απόφαση της 27.10.2011 Υποθ. C -601/10, Επιτροπή κατά Ελλάδας,

ΔΕΕ απόφαση της 10.05.2012, υπόθεση C-368/10, Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Βασιλείου των Κάτω Χωρών, προτάσεις της Γενικής Εισαγγελέα Julianne Kokott της 15 Δεκεμβρίου 2011, σημ. 105, Διαθέσιμο σε https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?qid=1585130833006&uri=CELEX:62010CC0368#c-ECR_62010CC0368_EL_01-E0044, (τελευταία πρόσβαση 25.3.2020).

ΔΕΚ απόφαση της 28.6.2012, Georges Erny C-172/11, Συλλογή 1996

ΔΕΕ υπόθεση Forposta της 13.12.2012, C-465/11, ECLI:EU:2012:801

ΔΕΕ της 10.10.13, Manova C-336/12

ΔΕΕ απόφαση (πέμπτο τμήμα) 12/3/2015 eVigilo Ltd κατά Priesgaisrines apsaugos ir gelbegimo departamentas prie Vidaus reikalų ministerijos, C-538/13

ΔΕΕ της 4.5.2017, Esaprojekt C-387/14