



ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΔΥΤΙΚΗΣ ΑΤΤΙΚΗΣ
ΣΧΟΛΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ, ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ
ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ

ΠΜΣ "Δημόσια Διοίκηση - Δημόσιο Μάνατζμεντ"

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

Θέμα:

**Η προδικαστική προσφυγή στο πλαίσιο των δημοσίων συμβάσεων
(νομική και διοικητική προσέγγιση).**

**Preliminary appeal within the context of public procurement
(legal and administrative approach).**

Αικατερίνη Σαμαρά (Α.Μ.: ΔΜ 2038)

Επιβλέπουσα καθηγήτρια: κ. Δήμητρα Κούνη

Αθήνα, 2022

ΔΗΛΩΣΗ ΣΥΓΓΡΑΦΕΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

Η κάτωθι υπογεγραμμένη **Σαμαρά Αικατερίνη του Γεωργίου**, με αριθμό μητρώου **ΔΜ2038** φοιτήτρια του Προγράμματος Μεταπτυχιακών Σπουδών «**Δημόσια Διοίκηση – Δημόσιο Μάνατζμεντ**», του Τμήματος Διοίκησης Επιχειρήσεων, της Σχολής Διοικητικών, Οικονομικών και 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



Αικατερίνη Σαμαρά

Μέλη Τριμελούς Επιτροπής

*Στον μικρό μου Θεωρή και στη μικρή μου Σταυρούλα
για τη μεγάλη κατανόηση και τη μεγάλη υπομονή.*

Ευχαριστίες

Θα ήθελα να ευχαριστήσω την επιβλέπουσα καθηγήτριά μου κ. Δ. Κούνη για την πολύτιμη καθοδήγηση και την ουσιαστική συμβολή της, σε όλη τη διάρκεια εκπόνησης της διπλωματικής μου εργασίας.

Θερμές ευχαριστίες στον Διευθυντή του προγράμματος κ. Δ. Στράνη για την άψογη οργάνωση και για τις γνώσεις που μας μετέδωσε, μέσα από τις εξαιρετικές του διαλέξεις, καθώς και σε όλους τους καθηγητές για την ποιοτική διδασκαλία τους.

Θα ήταν παράλειψη να μην ευχαριστήσω την κ. Σ. Ιωαννίδου που σε όλη αυτή τη διαδρομή ήταν πάντα δίπλα μας και τους συμφοιτητές μου, που με την στήριξη και την αλληλεγγύη τους, έκαναν αυτό το ταξίδι ομορφότερο.

Τέλος, ευχαριστώ από καρδιάς την οικογένεια μου για τη υποστήριξη και τη συμπαράσταση που μου προσέφεραν.

Συντομογραφίες

άρθ.	Άρθρο
ΑΕΔ	Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο
ΑΕΠΠ	Αρχή Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών
ΑΚ	Αστικός Κώδικας
ΑΠ	Άρειος Πάγος
αρίθμ.	αριθμός
ΔΕΕ	Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΔΕΚ	Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων
ΔΕΦΑΘ.	Διοικητικό Εφετείο Αθηνών
ΔΕΦΘεσ.	Διοικητικό Εφετείο Θεσσαλονίκης
ΔιΔικ	Διοικητική Δίκη
ΕΑ	Επιτροπή Αναστολών
ΕΑΔΗΣΥ	Ενιαία Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
εκδ.	εκδόσεις
Ελ.Συν.	Ελεγκτικό Συνέδριο
ΕΟΚ	Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα
ΕΣΔΑ	Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
ΕΣΗΔΗΣ	Εθνικό Σύστημα Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων
ΘΠΔΔ	Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου
ΚΔΔ	Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας
ΚΗΜΔΗΣ	Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων
Κλιμ.	Κλιμάκιο
Ν	Νόμος
ΝΠΔΔ	Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου
Ο.Τ.Α.	Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης
όπ.π.	όπως παραπάνω
Π.Δ.	Προεδρικό Διάταγμα
περ.	περίπτωση
Σ	Σύνταγμα
σελ.	σελίδα
σκ.	σκέψη
ΣτΕ	Συμβούλιο της Επικρατείας
στοιχ.	στοιχείο
Τμ.	Τμήμα
υποσημ.	υποσημείωση
Φ.Π.Α.	Φόρος Προστιθέμενης Αξίας
ΦΕΚ	Φύλλο Εφημερίδας της Κυβέρνησης
ΧΘΔΕΕ	Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Πίνακας Περιεχομένων

Περίληψη.....	10
Abstract.....	11
Εισαγωγή.....	12
Οριοθέτηση θέματος.....	12
Σκοπός και στόχοι εργασίας - Περιορισμοί έρευνας.....	14
Μεθοδολογία και δομή της εργασίας.....	15
Κεφάλαιο 1: Οι Δημόσιες Συμβάσεις στο ενωσιακό και εθνικό δίκαιο – Εννοιολογική προσέγγιση – Κατηγορίες και βασικές αρχές.....	17
1.1 Η Σύμβαση γενικά.....	17
1.2 Η Διοικητική Σύμβαση.....	17
1.3 Η Δημόσια Σύμβαση.....	18
1.4 Σύγκριση γνωρισμάτων δημόσιων και διοικητικών συμβάσεων και η σημασία τους.....	19
1.5 Κατηγορίες Δημοσίων Συμβάσεων.....	21
1.5.1 Δημόσιες συμβάσεις προμήθειας αγαθών.....	21
1.5.2 Δημόσιες συμβάσεις έργων.....	21
1.5.3 Δημόσιες συμβάσεις παροχής υπηρεσιών.....	22
1.5.4 Μεικτές Συμβάσεις.....	23
1.6 Οι αρχές που διέπουν τις Δημόσιες Συμβάσεις.....	24
1.6.1 Αρχή της υποχρεωτικής δημοσιότητας και διαφάνειας.....	24
1.6.2 Αρχή της ίσης μεταχείρισης ή της απαγόρευσης των διακρίσεων.....	25
1.6.3 Αρχή της αντικειμενικότητας και της αμεροληψίας.....	26
1.6.4 Αρχή της υποχρεωτικής αιτιολογίας των αποφάσεων.....	27
1.6.5 Αρχή της ασφάλειας δικαίου.....	27
1.6.6 Αρχή της αναλογικότητας.....	28
1.6.8 Αρχή της τυπικότητας.....	29
Κεφάλαιο 2: Η έννομη προστασία στο προσυμβατικό στάδιο της δημόσιας σύμβασης πριν το Ν.4412/2016.....	29
2.1 Η μη ενσωμάτωση της οδηγίας 89/665/ΕΟΚ στο εθνικό δίκαιο και η καταδίκη της χώρας από το ΔΕΚ.....	29
2.2 Η περίοδος μετά τη συμμόρφωση με τις ρυθμίσεις της δικονομικής οδηγίας 89/665/ΕΟΚ – Ο Ν.2522/1997.....	32

2.3 Η περίοδος μετά τη συμμόρφωση με τις ρυθμίσεις της δικονομικής οδηγίας 2007/66/EK – Ο Ν.3886/2010	34
2.4 Η νομική φύση της προδικαστικής προσφυγής του Ν. 2522/1997 και του Ν. 3886/2010.....	36
2.5 Κριτική επισκόπηση του Ν. 2522/1997 και του Ν. 3886/2010	37
Κεφάλαιο 3: Ισχύον νομοθετικό πλαίσιο έννομης προστασίας κατά τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων.....	38
3.1 Ο Ν. 4412/2016 και οι πρόσφατες τροποποιήσεις του	38
3.2 Διάρθρωση Βιβλίου IV του Ν.4412/2016 όπως τροποποιήθηκε και ισχύει.....	41
3.3 Η Ενιαία Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων.....	42
3.3.1 Σύσταση , συγκρότηση , λειτουργική ανεξαρτησία και οικονομική αυτοτέλεια της Αρχής.....	42
3.3.2 Οι αρμοδιότητες της Αρχής.....	44
Κεφάλαιο 4: Η προδικαστική προσφυγή ενώπιον της ΕΑΔΗΣΥ	45
4.1 Πεδίο εφαρμογής – Αντικείμενο προσβολής.....	45
4.2 Η νομική φύση της προδικαστικής προσφυγής ενώπιον της ΕΑΔΗΣΥ.....	48
4.3 Η υποχρεωτικότητα άσκησης της προδικαστικής προσφυγής	49
4.4 Η αρχή της άπαξ άσκησης της προδικαστικής προσφυγής και το μη επιτρεπτό της άσκησής της κατά απόφασης της ΕΑΔΗΣΥ επί προσφυγής άλλου προσώπου.....	51
4.5 Το μη επιτρεπτό της άσκησης άλλης διοικητικής προσφυγής.....	53
4.6 Προϋποθέσεις παραδεκτού της άσκησης προδικαστικής προσφυγής.....	55
4.6.1 Έννομο συμφέρον	55
4.6.1.1 Χαρακτηριστικά έννομου συμφέροντος κατά την άσκηση προδικαστικής προσφυγής	55
4.6.1.2 Το έννομο συμφέρον για την προσβολή όρων διακήρυξης.....	56
4.6.1.3 Το έννομο συμφέρον αποκλεισθέντος οικονομικού φορέα – Οι εξελίξεις στη νομολογία.....	57
4.6.1.3.1 Η θέση της ελληνικής νομολογίας πριν την μεταστροφή της νομολογίας του ΔΕΕ	57
4.6.1.3.2 Η μεταστροφή στην προσέγγιση του ΔΕΕ.....	58
4.6.1.3.3 Η αλλαγή της θέσης της ελληνικής νομολογίας	61
4.6.2 Προθεσμία.....	64
4.6.3 Τυποποιημένο έντυπο και τρόπος υποβολής	66
4.6.4 Παράβολο.....	68
4.7 Το ορισμένο της προδικαστικής προσφυγής.....	71
4.8 Το ανασταλτικό αποτέλεσμα της προθεσμίας και άσκησης της προδικαστικής προσφυγής.....	71

Κεφάλαιο 5: Η διαδικασία ενώπιον της ΕΑΔΗΣΥ και η έκδοση απόφασης.....	72
5.1 Ενέργειες μετά την κατάθεση της προδικαστικής προσφυγής.....	72
5.1.1 Κοινοποιήσεις της προδικαστικής προσφυγής	72
5.1.2 Η Παρέμβαση.....	73
5.1.3 Διαβίβαση φακέλου από την Αναθέτουσα Αρχή - Συνέπειες μη αποστολής ή ελλιπούς φακέλου	74
5.1.4 Παράθεση αρχικής ή συμπληρωματικής αιτιολογίας – Κατάθεση υπομνημάτων	76
5.1.5 Ακρόαση μερών – Προφορική ανάπτυξη ισχυρισμών	76
5.1.6 Καθορισμός ημερομηνίας συζήτησης της προδικαστικής προσφυγής – Ορισμός και καθήκοντα εισηγητή	77
5.2 Η εξέταση της προδικαστικής προσφυγής και η λήψη απόφασης	78
5.2.1 Η διαδικασία εξέτασης της προδικαστικής προσφυγής ενώπιον των Κλιμακίων	78
5.2.2 Η έκδοση απόφασης εντός αποκλειστικής προθεσμίας	79
5.3 Η δεσμευτικότητα της απόφασης και η υποχρέωση συμμόρφωσης της Αναθέτουσας Αρχής.....	80
5.4 Έκταση εξουσίας ελέγχου της ΕΑΔΗΣΥ	81
5.5 Προσωρινά μέτρα	82
Κεφάλαιο 6 : Η προδικαστική προσφυγή για κήρυξη ακυρότητας της σύμβασης	83
6.1 Λόγοι και συνέπειες κήρυξης ακυρότητας της σύμβασης	83
6.2 Άσκηση προδικαστικής προσφυγής και ανασταλτικό αποτέλεσμα	84
6.3 Δυνατότητα μη κήρυξης ακυρότητας της σύμβασης – Εναλλακτικές κυρώσεις.....	84
Κεφάλαιο 7: Δικαστική προστασία πριν από τη σύναψη της σύμβασης.....	86
7.1 Γενικά	86
7.2 Οι τροποποιήσεις του Ν. 4782/2021 στην προσωρινή και οριστική δικαστική προστασία – Καταρχήν αποτίμηση.....	86
Κεφάλαιο 8: Στατιστική αποτύπωση πεπραγμένων ΕΑΔΗΣΥ ετών 2018 – 2021.....	92
8.1 Προδικαστικές προσφυγές, παρεμβάσεις και αποφάσεις ΕΑΔΗΣΥ	92
8.2 Συμμόρφωση Αναθετουσών Αρχών με αποφάσεις ΕΑΔΗΣΥ	95
8.3 Δικαστική προστασία	97
Κεφάλαιο 9: Συμπεράσματα- Προτάσεις βελτίωσης	98
Βιβλιογραφία.....	105
Αρθρογραφία.....	106
Νομοθετήματα.....	108
Ελληνική Νομολογία.....	110

Ευρωπαϊκή Νομολογία.....	111
Αποφάσεις ΕΑΔΗΣΥ.....	111
Διαδικτυακές Πηγές.....	112

Πίνακας Διαγραμμάτων

Διάγραμμα 1: Διαγραμματική απεικόνιση πλήθους προσφυγών και παρεμβάσεων ανά έτος	93
Διάγραμμα 2: Διαγραμματική απεικόνιση δεκτών και απορριπτικών οριστικών αποφάσεων ανά έτος.....	94
Διάγραμμα 3: Συμμόρφωση Αναθετουσών Αρχών έτος 2018.....	96
Διάγραμμα 4: Συμμόρφωση Αναθετουσών Αρχών έτος 2019	97
Διάγραμμα 5: Συμμόρφωση Αναθετουσών Αρχών έτος 2020	97

Κατάλογος Πινάκων

Πίνακας 1: Πλήθος προσφυγών και παρεμβάσεων ανά έτος	92
Πίνακας 2: Ποσοστό προσφυγών κατά το στάδιο προσβολής.....	93
Πίνακας 3: Οριστικές αποφάσεις και αποφάσεις προσωρινών μέτρων που εκδόθηκαν ανά έτος	94
Πίνακας 4: Χρόνος ολοκλήρωσης υποθέσεων ανά έτος	95
Πίνακας 5: Πλήθος Αναθετουσών Αρχών που συμμορφώθηκαν με αποφάσεις ΕΑΔΗΣΥ και αποφάσεων που προσεβλήθησαν με ένδικα βοηθήματα ανά έτος.....	96
Πίνακας 6: Αποφάσεις ΕΑΔΗΣΥ που ανεστάλησαν με δικαστική απόφαση	98
Πίνακας 7: Αποφάσεις ΕΑΔΗΣΥ που ακυρώθηκαν με δικαστική απόφαση	98

Περίληψη

Με την παρούσα εργασία παρουσιάζεται και αναλύεται με ευσύννοπτο και κριτικό τρόπο το πλαίσιο που διέπει την άσκηση και εξέταση της προδικαστικής προσφυγής σύμφωνα με τον Ν. 4412/2016, υπό το φως των πρόσφατων σημαντικών τροποποιήσεων που επήλθαν με τον Ν. 4782/2021 και τον Ν. 4912/2022, τόσο στο διοικητικό όσο και στο δικαστικό επίπεδο. Σημαντικό χαρακτηριστικό της αποτελεί η αιτιολογία των τροποποιήσεων αυτών, προκειμένου να καταδειχθεί το πνεύμα του νομοθέτη και να κατανοηθεί ο σκοπός των ρυθμίσεων. Επίσης, αναλύονται και αποτιμώνται οι καινοτομίες που εισήγαγε και η διαφοροποίησή του με το προηγούμενο νομοθετικό καθεστώς. Σκοπός είναι η μελέτη, η ανάλυση και η ανάδειξη της εφαρμογής του στην πράξη, όπως έχει αποτυπωθεί στις αποφάσεις των αρμόδιων εθνικών δικαστηρίων, του ΔΕΕ και στις αποφάσεις της ΕΑΔΗΣΥ (πρώην ΑΕΠΠ) και η καταγραφή της κρατούσας νομολογίας σε κρίσιμα νομικά ζητήματα, τα οποία έχουν κατά καιρούς ανακύψει. Επιπλέον, ερευνάται κατά πόσο εκπληρώθηκε ο σκοπός του νομοθέτη και η διασφάλιση της τήρησης της νομιμότητας στις διαδικασίες ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων. Το καθεστώς του Ν. 4412/2016 και η καινοτόμος σύσταση μιας Ανεξάρτητης Αρχής για την εξέταση των προδικαστικών προσφυγών φαίνεται να υποκατέστησε αποτελεσματικά το προγενέστερο σύστημα παροχής έννομης προστασίας και να πέτυχε σε μεγάλο βαθμό την πληρότητα, την αποτελεσματικότητα και κυρίως την κατάκτηση της εμπιστοσύνης όσων συμμετέχουν στις διαγωνιστικές διαδικασίες. Επίσης, οι πολύ πρόσφατες σημαντικές τροποποιήσεις, σε μια καταρχήν αποτίμηση ανταποκρίνονται στις ανάγκες της νέας δυναμικής στο χώρο των δημοσίων συμβάσεων, καθώς μεταβάλλουν σημαντικά τον μηχανισμό επίλυσης των σχετικών διαφορών, δίνουν λύσεις σε αρκετές αγκυλώσεις και εισάγουν αλλαγές προς την κατεύθυνση της επιτάχυνσης και της διαφάνειας. Η αποτελεσματικότητα όμως των νέων αυτών διατάξεων, θα πρέπει να εκτιμηθεί εκ νέου σε βάθος χρόνου, υπό το πρίσμα της εφαρμογής τους στην πράξη, που αποτελεί άλλωστε και το πιο πρόσφορο κριτήριο για την ακριβή αξιολόγηση του βαθμού επίτευξης των επιδιωκόμενων στόχων.

Λέξεις κλειδιά : Δημόσιες Συμβάσεις, προδικαστική προσφυγή, προσυμβατικό στάδιο, έννομη προστασία, Ενιαία Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων, Ν. 4412/2016, Ν. 4782/2021, Ν. 4912/2022

Abstract

In this thesis it is presented and analyzed in a concise and critical way the ambit that binds the prosecution and the examination of the preliminary appeal according to the Law 4412/2016, taking into consideration the recent and important alterations which were made with the Laws 4782/2021 and 4912/2022, in administrative and adjudicative level. A very important feature of this thesis is the justification of these alterations, in order to demonstrate the legislator's animus and to apprehend the purpose of those regulations. Furthermore, the inserted novelties are analyzed and evaluated as well as how do they differentiate from the past legislative system. The research, the analysis and the elevation of its application in practice is the main purpose, as it is illustrated in the decisions of the Greek courts in charge, of the Court of Justice of the European Union (CJEU), the decisions of the Single Public Procurement Authority (S.P.P.A.), (former Authority for the Examination of Preliminary Appeals, AEPP) and the recording of the present case law concerning some crucial legal issues which have been arisen at times. Moreover, it is examined if the legislator's aim has been accomplished and if the legality abidance has been reassured concerning the public procurements. The Law 4412/2016 and the innovative constitution of a Single Authority for the preliminary appeals examination seems to have substituted effectively the former legal protection requirement system and to have achieved to a large extent the plenitude, the effectiveness and the conquest of trust by every participant in the public tenders. In addition, the very recent alterations in first place respond to the new potential needs of the public procurements as they transform significantly the various difference settlement mechanism, they give solutions in various barriers and they introduce chances in order to achieve the acceleration and the transparency. Nevertheless, the effectiveness of these new ordinances should be evaluated afresh in the long term, in the light of their application in practice, which is the most conducive criterion to evaluate precisely the accomplishment degree of the intended aims.

Key words: public procurement, preliminary appeal, pre-contractual stage, legal protection, Single Public Procurement Authority, Law 4412/2016, Law 4782/2021, Law 4912/2022

Εισαγωγή

Οριοθέτηση θέματος

Μέλημα και επιδίωξη του ενωσιακού και εθνικού νομοθέτη αποτέλεσε η δημιουργία ενός συστήματος προστασίας των συμμετεχόντων στις διαγωνιστικές διαδικασίες, στο στάδιο που προηγείται της σύναψης των δημοσίων συμβάσεων, το οποίο μπορεί να αποτρέψει τις στρεβλώσεις αλλά και να εκφράσει ταυτόχρονα την επιταγή της ταχείας και αποτελεσματικής επίλυσης των αναφερόμενων διαφορών.¹

Αναφορικά με την παροχή προστασίας στον τομέα της σύναψης δημοσίων συμβάσεων, η επέμβαση του ενωσιακού νομοθέτη ήταν επιβεβλημένη, αφού στα κράτη μέλη τα μέσα προσφυγής στη δικαιοσύνη απουσίαζαν ή ήταν ανεπαρκή. Η απουσία αυτή ακουμπούσε το χαρακτήρα της ένωσης ως έννομης τάξης, από την οποία οι πολίτες αντλούν δικαιώματα που χρήζουν προστασίας. Έτσι, θεσπίστηκαν δικονομικές οδηγίες και επιβλήθηκε στα κράτη μέλη η ενεργοποίηση μηχανισμών διασφάλισης γρήγορων και αποτελεσματικών μέσων, όταν διαπιστώνεται παραβίαση του ενωσιακού και εθνικού δικαίου στους διαγωνισμούς για τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων. Σκοπός του νομοθέτη ήταν η προαγωγή της ασφάλειας δικαίου και η ενίσχυση της εμπιστοσύνης των συμμετεχόντων στις διαγωνιστικές διαδικασίες.²

Ο Έλληνας νομοθέτης από το 1997 έως σήμερα εξέδωσε σειρά νομοθετημάτων τα οποία μετέφεραν στο εσωτερικό δίκαιο τις ρυθμίσεις των Οδηγιών αυτών, το καθένα από τα οποία έχει ιδιαίτερα χαρακτηριστικά και κατατάσσονται σε τρεις περιόδους. Στην πρώτη περίοδο, ανήκει ο Ν. 2522/1997, στη δεύτερη ο Ν. 3886/2010 και στην τρίτη περίοδο, εντάσσεται ο Ν. 4412/2016.

Με τον τελευταίο αυτό νόμο αυτό επήλθε μία πολύ σημαντική νομοθετική μεταβολή καθώς μεταρρυθμίστηκε συνολικά το σύστημα παροχής έννομης προστασίας στις προσυμβατικές διαφορές. Προς εναρμόνιση των εθνικών κανόνων με τις επιταγές των δικονομικών Οδηγιών, ώστε να επιλύονται οι προσυμβατικές διαφορές με τρόπο αποτελεσματικό, αντικειμενικό και γρήγορο, ιδρύθηκε μια Ανεξάρτητη Διοικητική Αρχή, με εχέγγυα ανεξαρτησίας, τόσο στο επίπεδο του οργάνου όσο και στο επίπεδο των μελών που το απαρτίζουν, αρμόδια για την εξέταση

¹ Δετσαρίδης Χ., «Η ενδικοφανής διαδικασία στο στάδιο ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων. Κριτική αποτίμηση» ΘΠΔΔ, 3-4/2017, σελ. 272-275

² Μαυρίδης Σ., «Η προδικαστική προσφυγή ενώπιον της Αρχής Εξέτασης Προδικαστικών προσφυγών (Ν. 4412/2016)», Επιστημονικό Περιοδικό Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων (ΕΕΔ), 2017, Τεύχος 4.

των προδικαστικών προσφυγών.³ Ωστόσο, σε σύντομο χρονικό διάστημα ο Ν. 4412/2016 τροποποιήθηκε με τον Ν. 4782/2021 και τον Ν. 4912/2022, των οποίων οι ρυθμίσεις επηρεάζουν σε σημαντικό βαθμό το δίκαιο της έννομης προστασίας στο πεδίο των σχετικών διαφορών, τόσο στο διοικητικό όσο και στο δικαστικό επίπεδο.

Σημαντικότητα θέματος και συνεισφορά εργασίας

Οι οικονομικοί φορείς που συμμετέχουν σε διαγωνιστικές διαδικασίες, διεκδικούν την ανάθεση μιας δημόσιας σύμβασης υπό καθεστώς ίσης μεταχείρισης και διαφάνειας και έχουν δικαίωμα στην παροχή έγκαιρων και αποτελεσματικών μέσων έννομης προστασίας. Όταν οι σχετικές διαφορές που εμφανίζονται κατά το προσυμβατικό στάδιο σύναψης των δημοσίων συμβάσεων επιλύονται με ταχύ και αποτελεσματικό τρόπο, μέσα σε ένα πλαίσιο διαφάνειας και αντικειμενικότητας, μπορεί να αποτελέσουν σημαντικό μοχλό ανάπτυξης, καθώς οι δημόσιες συμβάσεις επηρεάζουν καθοριστικά την οικονομική ανάπτυξη των κρατών και τη βελτίωση της καθημερινότητας των πολιτών.

Με την άσκηση της προδικαστικής προσφυγής οι οικονομικοί φορείς προασπίζονται τα συμφέροντά τους, από πράξεις ή παραλείψεις της Αναθέτουσας Αρχής. Όμως η αποτελεσματικότητά της, εξαρτάται από τους κανόνες έννομης προστασίας που θεσπίζονται στην εσωτερική νομοθεσία κάθε χώρας.

Η μελέτη του ελληνικού νομοθετικού πλαισίου για την παροχή έννομης προστασίας κατά το προσυμβατικό στάδιο σύναψης των δημοσίων συμβάσεων, παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον, καθώς έχει υποστεί πλήθος σημαντικών αλλαγών με απώτερο στόχο η παροχή έννομης προστασίας να είναι ταχεία, αντικειμενική και αποτελεσματική.

Η παρούσα εργασία παρουσιάζει με ευσύνοπτο τρόπο τη διαδικασία εξέτασης της προδικαστικής προσφυγής κατά πράξεων ή παραλείψεων της Αναθέτουσας Αρχής, κατά το στάδιο που προηγείται της σύναψης μιας δημόσιας σύμβασης, με παράλληλη αναφορά στις νομολογιακές εξελίξεις σε κρίσιμα ζητήματα και κριτική επισκόπηση των πρόσφατων αλλαγών. Καλύπτεται έτσι το βιβλιογραφικό κενό που υπάρχει, καθώς αποτελεί την πρώτη μελέτη που περιλαμβάνει το ισχύον καθεστώς παροχής έννομης προστασίας του Ν. 4412/2016, όπως έχει διαμορφωθεί και ισχύει με όλες τις πρόσφατες τροποποιήσεις που επήλθαν με τον Ν. 4782/2021 και τον Ν.

³ Γέροντας Α., «*Επιτομή Διοικητικών Δικαίων*», Β' εκδ., εκδ. Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2020

4912/2022, ώστε να αποτελέσει ένα χρήσιμο εργαλείο τόσο για τις Αναθέτουσες Αρχές, όσο και για τους οικονομικούς φορείς που συμμετέχουν στις διαγωνιστικές διαδικασίες. Η αποτύπωση και η καταρχήν κριτική αποτίμηση των σημαντικών τροποποιήσεων, καθώς αυτές δεν έχουν ακόμα δοκιμαστεί στην πράξη, αποτελεί τη βάση και το έναυσμα για περαιτέρω μελέτη και έρευνα.

Σκοπός και στόχοι εργασίας - Περιορισμοί έρευνας

Η παρούσα εργασία είναι στοχευμένη στην παρουσίαση του πλέγματος προστασίας των διαγωνιζόμενων κατά το στάδιο της ανάθεσης μιας δημόσιας σύμβασης, όπως αυτό ισχύει με το Ν. 4412/2016 και τις πρόσφατες τροποποιήσεις του με τους νόμους 4782/2021 και 4912/2022. Αναλύεται με κριτικό τρόπο το ισχύον πλαίσιο που διέπει την άσκηση και εξέταση της προδικαστικής προσφυγής, η πορεία εξέλιξης του, εντοπίζονται τα στοιχεία εκείνα που το διαφοροποιούν σε σχέση με το προηγούμενο νομοθετικό καθεστώς και οι στόχοι που καλείται να επιτύχει. Επίσης, αποτιμώνται οι καινοτομίες που εισήγαγε καθώς και οι πρόσφατες τροποποιήσεις του, προκειμένου να γίνει πιο εύκολα αντιληπτό το περιεχόμενό του και το πνεύμα του νομοθέτη.

Τα ερωτήματα που απαντώνται είναι τα εξής:

- Η παρεχόμενη προστασία του Ν. 4412/2016 και ιδιαίτερα η σύσταση μιας Ανεξάρτητης Αρχής για την εξέταση των προδικαστικών προσφυγών κατάφερε να επιτύχει τους στόχους του νομοθέτη, δηλαδή την ταχύτητα, την αμεροληψία και την αποτελεσματικότητα;

- Πώς αντιμετωπίζονται τα διάφορα κρίσιμα ζητήματα που ανακύπτουν από το αρμόδιο αυτό όργανο καθώς και από αρμόδια δικαστήρια;

- Κρίνονται αποτελεσματικές οι πρόσφατες σημαντικές τροποποιήσεις που επήλθαν στο διοικητικό και στο δικαστικό επίπεδο επίλυσης των προσυμβατικών διαφορών;

Ο στόχος και οι επιδιώξεις της γράφουσας, αναγκαστικά περιορίζονται από τον ελάχιστο χρόνο εφαρμογής του Ν.4782/2021 και ακόμα περισσότερο του Ν. 4412/2022. Ο πρώτος δημοσιεύτηκε, στις 17/03/2021 και οι διατάξεις που αφορούν στην έννομη προστασία κατά το στάδιο της ανάθεσης, άρχισαν να ισχύουν στις 01/06/2021 και στις 01/09/2022, ενώ ο δεύτερος στις 17/03/2022. Επίσης, η Πράξη Υπουργικού Συμβουλίου, με την οποία διορίστηκαν ο Πρόεδρος και οκτώ Σύμβουλοι της Ενιαίας Αρχής Δημόσιων Συμβάσεων και σηματοδοτεί την ενοποίηση της

ΕΑΑΔΗΣΥ και της ΑΕΙΠΠ και την αρχή της λειτουργίας της νέας αυτής Αρχής, δημοσιεύτηκε μόλις στις 30/09/2022 (ΦΕΚ 908/30-09-2022, τεύχος Υ.Ο.Δ.Δ.).

Επομένως, με δεδομένο ότι δεν έχουν διατυπωθεί αρκετές επιστημονικές και νομολογιακές κρίσεις καθώς επίσης και το γεγονός ότι μέχρι τη στιγμή που γράφετε η εργασία δεν έχει δημοσιοποιηθεί η έκθεση πεπραγμένων της ΑΕΙΠΠ (νυν ΕΑΔΗΣΥ) για το έτος 2021, ώστε να υπάρχει πληρέστερη εικόνα για το έργο που επιτέλεσε πριν την ενοποίησή της με την ΕΑΑΔΗΣΥ, προτείνεται νέα μελέτη με κύρια κατεύθυνση το αν οι τροποποιήσεις αυτές πέτυχαν το βασικότερο στόχο της νομοθετικής αναμόρφωσης της έννομης προστασίας στις προσυμβατικές διαφορές, που δεν είναι άλλος από την ταχύτητα στην επίλυση των διαφορών και το αν η νέα αρχή, που προήλθε από τη συνένωση της ΕΑΑΔΗΣΥ και της ΑΕΙΠΠ, επιτελεί πιο αποτελεσματικά το έργο της εξέτασης των προδικαστικών προσφυγών σε σχέση με την πρώην ΑΕΙΠΠ.

Μεθοδολογία και δομή της εργασίας

Η παρούσα διπλωματική εργασία έχει διοικητικό και νομικό προσανατολισμό. Η συγγραφή της βασίστηκε στη μελέτη πρωτογενών πηγών. Η άντληση των πληροφοριών έγινε από την εθνική νομοθεσία, τόσο από το υφιστάμενο αλλά και από καταργηθέν εθνικό νομοθετικό πλαίσιο, την ευρωπαϊκή νομοθεσία, την εθνική και ευρωπαϊκή νομολογία αλλά και από τη διοικητική νομολογία της ΕΑΔΗΣΥ. Επίσης, έγινε αναζήτηση σε δευτερογενείς πηγές, όπως βιβλιογραφία και αρθρογραφία.

Η εργασία αναπτύσσεται σε εννέα κεφάλαια. Ειδικότερα, στο πρώτο κεφάλαιο, αρχικά προσεγγίζονται εννοιολογικά οι δημόσιες και οι διοικητικές συμβάσεις, συγκρίνονται τα χαρακτηριστικά τους γνωρίσματα και γίνεται συνοπτική αναφορά στη διάκριση των δημοσίων συμβάσεων, με κριτήριο το αντικείμενο της προκηρυσσόμενης σύμβασης. Ακολούθως, αναλύονται οι γενικές αρχές που διέπουν τη σύναψη των δημοσίων συμβάσεων, οι οποίες αποτελούν σημαντικά κριτήρια του νομικού τους ελέγχου.

Στο δεύτερο κεφάλαιο παρουσιάζεται το παλαιότερο νομοθετικό καθεστώς της έννομης προστασίας στο προσυμβατικό στάδιο σύναψης μιας δημόσιας σύμβασης και συγκεκριμένα ο Ν. 2522/1997 και ο Ν. 3886/2010. Εξετάζεται η νομική φύση της προδικαστικής προσφυγής των δύο αυτών νομοθετημάτων και αναδεικνύονται, μέσα από συγκριτική επισκόπηση, τα πλεονεκτήματα και τα μειονεκτήματά τους.

Στο κεφάλαιο τρία γίνεται εισαγωγή στο ισχύον νομοθετικό πλαίσιο του Ν. 4412/2016 και αποτυπώνεται η διάρθρωση του Βιβλίου IV που αφορά στην έννομη προστασία κατά τη σύναψη των δημοσίων συμβάσεων, όπως τροποποιήθηκε με τους νόμους 4782/2021 και 4912/2022 και ισχύει. Τέλος, παρουσιάζονται τα λειτουργικά χαρακτηριστικά και οι αρμοδιότητες της Ενιαίας Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων, η οποία προήλθε από τη συνένωση της ΑΕΠΠ και της ΕΑΑΔΗΣΥ και αποτελεί πλέον το αρμόδιο όργανο εξέτασης των προδικαστικών προσφυγών.

Στο τέταρτο κεφάλαιο αναλύεται η νομική φύση της προδικαστικής προσφυγής, η υποχρεωτικότητα άσκησης της, η σχέση της με άλλες διοικητικές προσφυγές, το ανασταλτικό της αποτέλεσμα, με αναφορά σε κρίσιμα ζητήματα που δημιούργησαν προβληματισμούς και την αντιμετώπιση τους από τα αρμόδια δικαστήρια. Τέλος, ιδιαίτερη ανάλυση γίνεται στο έννομο συμφέρον του αποκλεισθέντος οικονομικού φορέα, λόγω των νέων δεδομένων που δημιούργησε η μεταστροφή της νομολογίας του ΔΕΕ και πώς αυτή άλλαξε τη θέση της ελληνικής νομολογίας.

Στο κεφάλαιο πέντε περιγράφεται η διαδικασία εξέτασης της προδικαστικής προσφυγής και η έκδοση απόφασης από την ΕΑΔΗΣΥ με ταυτόχρονη κριτική αναφορά στις νέες διαδικαστικές αλλά σημαντικές πρόσφατες τροποποιήσεις και στους στόχους που αυτοί επιδιώκουν να ικανοποιήσουν.

Το έκτο κεφάλαιο περιέχει τους λόγους και τις συνέπειες της άσκησης της προδικαστικής προσφυγής για την κήρυξη ακυρότητας της σύμβασης.

Στο έβδομο κεφάλαιο αναλύεται η δικαστική προστασία πριν από τη σύναψη της σύμβασης, εστιάζοντας στη θεμελιώδη καινοτομία της σώρευσης της προσωρινής και οριστικής προστασίας, που επέφερε ο Ν. 4782/2021.

Στο κεφάλαιο οκτώ αποτυπώνονται τα στατιστικά δεδομένα των πεπραγμένων της ΑΕΠΠ (νυν ΕΑΔΗΣΥ) στα χρόνια λειτουργίας της και μέσα από τη γλώσσα των αριθμών εξάγονται χρήσιμα συμπεράσματα για την αποτελεσματικότητα του έργου της.

Στο ένατο κεφάλαιο παρουσιάζονται τα τελικά συμπεράσματα που προέκυψαν, γίνονται προτάσεις για βελτιώσεις του παρεχόμενου συστήματος έννομης προστασίας και πρόταση για μελλοντική έρευνα. Τέλος, παρατίθενται όλες οι πηγές που μελετήθηκαν και αξιοποιήθηκαν για τη συγγραφή της παρούσας εργασίας.

Κεφάλαιο 1: Οι Δημόσιες Συμβάσεις στο ενωσιακό και εθνικό δίκαιο – Εννοιολογική προσέγγιση – Κατηγορίες και βασικές αρχές

1.1 Η Σύμβαση γενικά

Σύμβαση είναι η νομική πράξη που συνάπτεται μεταξύ δύο ή περισσότερων προσώπων, με την οποία εκφράζουν την βούληση τους, για την από κοινού δημιουργία μιας νομικής κατάστασης (δικαιώματα και υποχρεώσεις). Έχει ως σκοπό την εξυπηρέτηση των συμφερόντων και την επίτευξη των σκοπών που επιδιώκουν οι συμβαλλόμενοι. Τα συμφέροντα αυτά μπορεί να είναι κοινά ή να διαφέρουν, χωρίς απαραίτητα να αντιτίθενται.⁴

Όπως ορίζεται στο άρθ. 5 του Σ.⁵ η δυνατότητα σύναψης σύμβασης αποτελεί έκφραση του δικαιώματος της ελεύθερης ανάπτυξης της προσωπικότητας και της οικονομικής ελευθερίας. Επίσης, απαντάται κατοχύρωση και στο άρθ. 361 του Αστικού Κώδικα, σύμφωνα με το οποίο ορίζεται: *«Για τη σύσταση ή αλλοίωση ενοχής με δικαιοπραξία απαιτείται σύμβαση, εφόσον ο νόμος δεν ορίζει διαφορετικά».*

1.2 Η Διοικητική Σύμβαση

Ο όρος Διοικητική Σύμβαση αναφέρεται στον Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (Ν.2690/1990) στα άρθ. 22 και 23 και περιλαμβάνει γενικές ρυθμίσεις για τον τύπο και την κατάρτισή της.⁶

Οι διοικητικές συμβάσεις αποτελούν αμοτεροβαρείς δικαιοπραξίες του δημοσίου δικαίου, οι οποίες αποβλέπουν στην άμεση ή έμμεση ικανοποίηση σκοπών δημοσίου συμφέροντος και συνάπτονται μεταξύ του Δημοσίου και άλλων δημόσιων νομικών προσώπων και ιδιωτών (φυσικών ή νομικών προσώπων).⁷

⁴ Σπηλιωτόπουλος Ε., *«Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου»*, 15^η έκδοση, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2017, σελ.175

⁵ *«Καθένας έχει δικαίωμα να αναπτύσσει ελεύθερα την προσωπικότητά του και να συμμετέχει στην κοινωνική, οικονομική και πολιτική ζωή της χώρας, εφόσον δεν προσβάλλει τα δικαιώματα των άλλων και δεν παραβιάζει το Σύνταγμα ή τα χρηστά ήθη».*

⁶ Αρθ. 22 *« Η διοικητική σύμβαση υποβάλλεται στον έγγραφο τύπο, εκτός αν ο νόμος ορίζει διαφορετικά. Για την κατάρτισή της, η πρόταση και αποδοχή είναι δυνατόν να γίνονται με χωριστά έγγραφα ».* Αρ. 23 *« Η διοικητική σύμβαση, που συνάπτεται ύστερα από διαγωνισμό ή με απευθείας ανάθεση, καταρτίζεται από και με την επίδοση στον ενδιαφερόμενο της πράξης με την οποία τελειούται ο διαγωνισμός ή της πράξης ανάθεσης, αντιστοίχως, εκτός αν στο νόμο ορίζεται διαφορετικά ».*

⁷ Ακριβοπούλου Χ./Ανθόπουλος Χ., *«Εισαγωγή στο Διοικητικό Δίκαιο»*, Ελληνικά Ακαδημαϊκά Συγγράμματα και Βοηθήματα, 2015, σελ. 117

Η νομολογία έχει κρίνει παγίως⁸ ότι μια σύμβαση χαρακτηρίζεται ως διοικητική αν πληρούνται αθροιστικά τα παρακάτω κριτήρια⁹:

- **Η ταυτότητα των συμβαλλόμενων μερών :** Τουλάχιστον ένα από τα μέρη που συμβάλλεται είναι το Δημόσιο ή Ο.Τ.Α ή άλλο δημόσιο νομικό πρόσωπο, το οποίο ασκεί δημόσια εξουσία.

- **Το αντικείμενο της σύμβασης :** Η σύμβαση θα πρέπει να εξυπηρετεί δημόσια υπηρεσία ή δημόσιο σκοπό.¹⁰

- **Το νομικό καθεστώς της σύμβασης :** Πρέπει να διέπεται, τουλάχιστον εν μέρει, από τους κανόνες δημοσίου δικαίου, όσον αφορά την κατάρτιση και την εκτέλεσή της, καθώς και από όρους που προσδίδουν υπερέχουσα θέση στο συμβαλλόμενο Δημόσιο έναντι του άλλου μέρους.¹¹

- **Δημιουργία υποχρεώσεων για το δημόσιο νομικό πρόσωπο:** Πρέπει να περιέχει υποχρεώσεις για το συμβαλλόμενο Δημόσιο ή για το δημόσιο νομικό πρόσωπο. Σε αντίθετη περίπτωση η θέση του ιδιώτη θα περιοριζόνταν καταχρηστικά και δεν θα εξασφαλιζόταν ο αμφοτεροβαρής χαρακτήρας της έννομης σχέσης και η σύναψη της σύμβασης θα ήταν άκυρη και παράνομη.

1.3 Η Δημόσια Σύμβαση

Τον όρο Δημόσια Σύμβαση τον συναντάμε στο ενωσιακό δίκαιο. Οι οδηγίες¹² 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ ενσωματώθηκαν στην εθνική έννομη τάξη με την έκδοση του Ν. 4412/2016 . Σύμφωνα με το άρθ.2 παρ. 1 στοιχ. 1 περ. 5¹³ « *δημόσιες συμβάσεις νοούνται οι συμβάσεις εξ επαχθούς αιτίας, οι οποίες συνάπτονται γραπτώς μεταξύ ενός ή περισσότερων οικονομικών φορέων και μιας ή ενός ή περισσότερων αναθετουσών αρχών ή αναθετόντων φορέων, αντίστοιχα, και έχουν ως αντικείμενο την εκτέλεση έργων, την εκπόνηση μελετών, την προμήθεια αγαθών ή την παροχή υπηρεσιών* ».

⁸ ΑΕΔ 1/2016, 3/2012, 11/2013, 28/2011, 21/2009, 6/2007, ΣτΕ 1208/2011 , 761/2010, 1383/2009 , 1989/2014, 1927/2015,3655/2015, ΑΠ 210/2016

⁹ Σπηλιωτόπουλος Ε., όπ.π (υποσημ. 1), σελ. 176 και Μπουζιάς Α., «*Δημόσιες Συμβάσεις και Νομικός Έλεγχος*», Επιστημονικό Περιοδικό Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων (ΕΕΔ), 2017 , Τεύχος 4.

¹⁰ ΣτΕ 821/2001

¹¹ ΣτΕ 3486/1996, 4164/1997, 3106/2002

¹² Με τις οποίες καταργήθηκαν οι οδηγίες 2004/17 ΕΟΚ και 2004/18/ΕΟΚ

¹³ Όπως τροποποιήθηκε με την παρ.2 άρθ. 141 του Ν. 4782/2021, με ισχύ την 1/9/2021

Επομένως, τα κύρια γνωρίσματα μιας δημόσιας σύμβασης, σύμφωνα με το ενωσιακό δίκαιο είναι ο έγγραφος τύπος που περιβάλλει τη συμφωνία του οικονομικού φορέα και της αναθέτουσας αρχής, το αντικείμενο της σύμβασης το οποίο θα πρέπει να είναι η εκτέλεση έργων, η προμήθεια προϊόντων ή η παροχή υπηρεσιών και η επαχθής αιτία της. Με την απόφαση του Δικαστηρίου της 13^{ης} Ιανουαρίου 2005 στην υπόθεση C-84/04, Επιτροπή κατά Ισπανίας διευκρινίστηκαν τα διάφορα στοιχεία που περιλαμβάνονται στην έννοια της σύμβασης τα οποία είναι αυτόνομα από τις αντιλήψεις της εθνικής έννομης τάξης. Επίσης, από τη νομολογία των εθνικών δικαστηρίων γίνεται δεκτό ότι *«ο ορισμός μιας δημόσιας συμβάσεως ως συμβάσεως έργου, προμηθειών και υπηρεσιών ανάγεται στο κοινοτικό δίκαιο και δεν εξαρτάται από τον χαρακτηρισμό της ίδιας συμβάσεως με βάση την εθνική νομοθεσία»*.¹⁴

1.4 Σύγκριση γνωρισμάτων δημόσιων και διοικητικών συμβάσεων και η σημασία τους

Η έννοια της δημόσιας σύμβασης είναι ευρύτερη και δεν ταυτίζεται με τη διοικητική. Περιλαμβάνει τόσο τη σύμβαση του διοικητικού δικαίου όσο και τη σύμβαση του ιδιωτικού δικαίου.¹⁵ Μια διοικητική σύμβαση είναι και δημόσια, όταν αφορά έργα, προμήθειες ή υπηρεσίες και κάποιες δημόσιες συμβάσεις είναι και διοικητικές όταν αναθέτων φορέας είναι το κράτος ή ΟΤΑ ή ΝΠΔΔ.¹⁶

Η έννοιά της κυριαρχεί στο ενωσιακό δίκαιο και λαμβάνεται υπόψη το λειτουργικό κριτήριο, δηλ. η εξυπηρέτηση του δημόσιου σκοπού και ερμηνεύεται από την ενωσιακή και εθνική νομολογία σύμφωνα με τους ενωσιακούς κανόνες.¹⁷ Για το χαρακτηρισμό μιας σύμβασης ως διοικητικής τα κριτήρια που λαμβάνονται υπόψη είναι τόσο το οργανικό (τυπικό) κριτήριο όσο και το λειτουργικό (ουσιαστικό) κριτήριο. Σύμφωνα με το οργανικό κριτήριο ο ένας εκ των συμβαλλομένων είναι απαραίτητο να είναι το Κράτος ή Ο.Τ.Α. ή Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου. Σύμφωνα με το λειτουργικό κριτήριο θα πρέπει να επιδιώκεται δημόσιος σκοπός ή

¹⁴ ΣτΕ 2387/2009

¹⁵ Τάχος Α., «Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο», 9η έκδ., εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2008, σελ. 759

¹⁶ Μητκίδης Χρ., «Η Σύμβαση Εκτέλεσης Δημοσίου έργου Ερμηνεία κατ' άρθρο του ν 4412/2016, όπως ισχύει μετά τον Ν 4782/2021», 2^η έκδ., έκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2021, σελ. 5

¹⁷ Γέροντας Α. κ.α., «Διοικητικό Δίκαιο», Ε' έκδ., εκδ. Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2022, σελ.360

εξυπηρέτηση δημοσίου συμφέροντος σε άμεση σχέση προς το αντικείμενο της σύμβασης και οι προβλεπόμενοι όροι να εξασφαλίζουν για το Δημόσιο μια θέση υπεροχής έναντι του συμβαλλομένου.¹⁸

Επομένως, συμπεραίνουμε ότι τα χαρακτηριστικά και η έννοια της διοικητικής σύμβασης στηρίζονται στο εθνικό δίκαιο και έχουν πρακτική σημασία, τόσο για να διαπιστωθεί η δικαιοδοσία των δικαστηρίων που καλούνται να επιλύσουν τις διαφορές που προκύπτουν, όσο και το δίκαιο που θα εφαρμοστεί.¹⁹ Σύμφωνα με το άρθρο 94 παρ. 2 του Σ²⁰ αν η σύμβαση χαρακτηριστεί ιδιωτικού δικαίου οι διαφορές που προκύπτουν είναι ιδιωτικές διαφορές και η εκδίκασή τους ανήκει στη δικαιοδοσία των πολιτικών δικαστηρίων. Αν η σύμβαση κριθεί ως διοικητική τότε η διαφορά που θα προκύψει είναι διοικητική και σύμφωνα με το άρθρο 94 παρ. 1 του Σ²¹, η εκδίκασή της ανήκει στα τακτικά διοικητικά δικαστήρια.²²

Όμως στο άρθρο 94 παρ.3 του Σ ορίζεται ότι *«σε ειδικές περιπτώσεις και προκειμένου να επιτυγχάνεται η ενιαία εφαρμογή της αυτής νομοθεσίας μπορεί να ανατεθεί με νόμο η εκδίκαση κατηγοριών ιδιωτικών διαφορών στα διοικητικά δικαστήρια ή κατηγοριών διοικητικών διαφορών ουσίας στα πολιτικά δικαστήρια»*. Έτσι στο άρθρο 175²³ και 205 Α²⁴ του Ν. 4412/2016 ορίζεται ότι *«οι διαφορές που προκύπτουν από συμβάσεις δημοσίων έργων, προμηθειών ή υπηρεσιών εκδικάζονται στο Διοικητικό Εφετείο της Περιφέρειας που εκτελείται η σύμβαση, ανεξάρτητα από το χαρακτηρισμό της σύμβασης ως διοικητικής ή ιδιωτικού δικαίου»*.²⁵

¹⁸ Δαγτόγλου Π., *«Γενικό Διοικητικό Δίκαιο»*, 6η έκδ., εκδ. Σάκκουλα Αθήνα- Θεσσαλονίκη, 2012, σελ.335

¹⁹ Δετσαρίδης Χ., *«Η προδικαστική προσφυγή στο στάδιο ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων»*, εκδ. Σάκκουλα Αθήνα- Θεσσαλονίκη, 2019, σελ. 40

²⁰ *«Στα πολιτικά δικαστήρια υπάγονται οι ιδιωτικές διαφορές, καθώς και υποθέσεις εκούσιας δικαιοδοσίας, όπως νόμος ορίζει.»*

²¹ *«Στο Συμβούλιο της Επικρατείας και τα τακτικά διοικητικά δικαστήρια υπάγονται οι διοικητικές διαφορές, όπως νόμος ορίζει, με την επιφύλαξη των αρμοδιοτήτων του Ελεγκτικού Συνεδρίου»*

²² Κόρσος Δ., *Διοικητικό Δίκαιο – Γενικό Μέρος*, 4η έκδ., εκδ. Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2013, σελ. 464

²³ Όπως τροποποιήθηκε με το άρ. 21 του Ν. 4491/2017

²⁴ Όπως προστέθηκε με την παρ.24, άρθ. 43 του Ν. 4605/2019

²⁵ Με την αριθμ. 201/2021 απόφαση, το ΜΠρ.Ηλείας έκρινε ότι η σύμβαση ιδιωτικού δικαίου με ΝΠΔΔ υπάγεται στη δικαιοδοσία των διοικητικών δικαστηρίων και όχι των πολιτικών. Απέρριψε την αγωγή ως απαράδεκτη ελλείψει δικαιοδοσίας. Κατά την κρίση του εφαρμόζεται το άρθρ. 205^Α του Ν.4412/2016 και δεν έχει δικαιοδοσία να εκδικάσει την εν λόγω ιδιωτικού δικαίου διαφορά αφού βάσει του νόμου έχει υπαχθεί στη δικαιοδοσία των διοικητικών δικαστηρίων.

1.5 Κατηγορίες Δημοσίων Συμβάσεων

Οι δημόσιες συμβάσεις με κριτήριο το αντικείμενο της προκηρυσσόμενης σύμβασης κατηγοριοποιούνται σε δημόσιες συμβάσεις προμηθειών, έργων, υπηρεσιών και μεικτές . Ο νομικός χαρακτηρισμός της σύμβασης καθώς και το εφαρμοστέο δίκαιο έχει τη βάση του στο αντικείμενο της και προσδιορίζεται από το ενωσιακό δίκαιο και όχι από το πώς χαρακτηρίζεται στο εθνικό δίκαιο και στην προκήρυξη από την αναθέτουσα αρχή.^{26 27}

1.5.1 Δημόσιες συμβάσεις προμήθειας αγαθών

Οι δημόσιες συμβάσεις προμήθειας αγαθών αποτελούν έγγραφη συμφωνία μεταξύ μιας ή περισσότερων αναθετουσών αρχών και ενός ή περισσότερων προμηθευτών και « έχουν ως αντικείμενο την αγορά, τη χρηματοδοτική μίσθωση, τη μίσθωση ή τη μίσθωση πώληση, με ή χωρίς δικαίωμα αγοράς, προϊόντων. Μια σύμβαση προμηθειών μπορεί να περιλαμβάνει, παρεμπιπτόντως, εργασίες τοποθέτησης και εγκατάστασης».²⁸

1.5.2 Δημόσιες συμβάσεις έργων

Οι δημόσιες συμβάσεις έργων συνάπτονται μεταξύ μιας ή περισσότερων αναθετουσών αρχών και ενός ή περισσότερων εργοληπτών και έχουν ως αντικείμενο την εκτέλεση ή/και τη μελέτη ενός δημόσιου έργου ²⁹, μέσα από ένα σύνολο εκτελούμενων οικοδομικών και μηχανικών εργασιών, που είναι δυνατό να περιλαμβάνει ερευνητικές εργασίες και μελέτες. ³⁰. Η ολοκλήρωση του έργου είναι επιτυχής όταν ανταποκρίνεται πλήρως στις απαιτήσεις που ορίζονται από την

²⁶ Ράικος Δ., «Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων», Γ' έκδοση, εκδ. Σάκκουλα Αθήνα- Θεσσαλονίκη, 2019, σελ.51

²⁷ ΣΤΕ ΕΑ 205/2016 «(...)ο ορισμός μια σύμβασης ως δημόσιας σύμβασης ανάγεται στο ενωσιακό δίκαιο, δεν ασκεί επιρροή ο χαρακτηρισμός της από το εθνικό δίκαιο(...)», Επίσης, ΔΕΚ C-536/07, Επιτροπή κατά Γερμανίας, σκ.54 «(...)ο νομικός χαρακτηρισμός της σύμβασης πρέπει να γίνεται κατά το κοινοτικό δίκαιο, ο δε νομικός χαρακτηρισμός κατά το εθνικό δίκαιο στερείται σημασίας (...) Δεν είναι καθοριστικός ο προσδιδόμενος από τα αντισυμβαλλόμενα μέρη νομικός χαρακτηρισμός». Ομοίως, C-220/05 Jean Auroux κ.λπ. σκ. 40 και C-264/03 Επιτροπή κατά Γαλλίας, σκ. 36

²⁸ Αρθ.2 παρ.1 στ. 8 του Ν4412/2016. Επίσης, Ελ.Συν.Κλιμ. Τμ.Ζ Πράξη 187/2018 Προμήθεια στεγάστρου για τον αύλειο χώρο Γυμνασίου – Λυκείου «(...)Η εν λόγω σύμβαση έχει χαρακτήρα προμήθειας και δεν συνιστά σύμβαση έργου (άρθρο 2 ν. 4412/2016), καθόσον αντικείμενό της είναι η προμήθεια ενός στεγάστρου και η εγκατάστασή του(...)».

²⁹ Αρθ.2 παρ.1 στ. 7 του Ν4412/2016 «ως έργο νοείται το αποτέλεσμα ενός συνόλου δομικών εργασιών ή εργασιών μηχανικού, το οποίο επαρκεί καθ'αυτό για την επιτέλεση οικονομικής ή τεχνικής λειτουργίας»

³⁰ Αφορούν δραστηριότητες που περιλαμβάνονται στο Παράρτημα Ι και ΙΙ των Προσαρτημάτων Α' και Β' αντίστοιχα του Ν.4412/2016.

αναθέτουσα αρχή, η οποία βέβαια είναι απαραίτητο να έχει λάβει μέτρα για τον καθορισμό του είδους του έργου και να έχει επηρεάσει αποφασιστικά τον σχεδιασμό του.³¹ Επίσης, για την εκτέλεση του απαιτείται κατοχή εξειδικευμένων τεχνικών γνώσεων, χρήση ειδικών τεχνικών μέσων³² και το αντικείμενο του έργου εκτιμάται ως ενιαίο σύνολο, προσδιοριζόμενο από το αυτοτελές, λειτουργικό οικονομικό και τεχνικό αποτέλεσμα, στο οποίο αποβλέπει ο φορέας.³³

1.5.3 Δημόσιες συμβάσεις παροχής υπηρεσιών

Οι δημόσιες συμβάσεις παροχής υπηρεσιών αποτελούν συμβάσεις που συνάπτονται μεταξύ μιας ή περισσότερων αναθετουσών αρχών και ενός ή περισσότερων οικονομικών φορέων που παρέχουν υπηρεσίες. Αντικείμενο τους αποτελεί η εκτέλεση εργασιών, η προσφορά άυλων αγαθών ή δραστηριοτήτων μέσα από ένα ολοκληρωμένο έργο³⁴. Διακρίνονται σε:

- **Δημόσιες συμβάσεις εκπόνησης μελετών και παροχής τεχνικών και λοιπών συναφών επιστημονικών υπηρεσιών**

Σύμφωνα με το άρθρ. 2 παρ. 1 περ. 7α, όπως προστέθηκε με το άρθρο 1 του Ν. 4782/2021 « Ως δημόσιες συμβάσεις μελετών και τεχνικών και λοιπών συναφών επιστημονικών υπηρεσιών νοούνται όλες οι συμβάσεις με αντικείμενο την εκπόνηση μελετών και την παροχή τεχνικών και λοιπών συναφών επιστημονικών υπηρεσιών, οι οποίες συνδέονται με την εκτέλεση έργου ή τον χωρικό σχεδιασμό, όταν οι μελέτες δεν

³¹ Ράικος Δ., «Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων», Δ' έκδ., εκδ. Σάκκουλα Αθήνα - Θεσσαλονίκη 2022 σελ.55 και Κυβέλος Σ., «Η Δικαστική & Διοικητική Προστασία κατά την Σύναψη των Δημοσίων Συμβάσεων», εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2018, σελ. 9

³² Ελ.Συν.Κλιμ. Τμ.Ζ Πράξη 133/2019 «Πρόκειται για σύμβαση δημοσίου έργου, διότι αφορά σε εργασίες συντήρησης και επισκευής αγροτικής οδοποιίας για την ανάθεση των οποίων προηγήθηκε η σύνταξη μελέτης και για την εκτέλεσή τους απαιτούνται εξειδικευμένες τεχνικές γνώσεις μηχανικού που διαθέτουν εργοληπτικές επιχειρήσεις». Επίσης, με την αριθμ. 299/2017 Πράξη Κλιμ. Τμ.Ζ του Ελ.Συν. κρίθηκε ότι « οι εργασίες βελτίωσης αγροτικών οδών Δημοτικής Ενότητας...δεν εμπίπτουν στην έννοια του δημοσίου έργου, διότι πρόκειται για απλές εργασίες καθαρισμού των αγροτικών οδών(...) είναι συνήθεις και δεν απαιτούν ιδιαίτερες τεχνικές γνώσεις και μεθόδους ούτε εξειδικευμένο προσωπικό για τη διεκπεραίωσή τους, αλλά δύναται να εκτελεστούν από επαγγελματίες χειριστές που διαθέτουν τα απαραίτητα μηχανήματα και τη συνήθη εμπειρία χρήσης τους(...)».

³³ ΑΠ 1476/2017 « Η ένδικη σύμβαση συνιστά σύμβαση δημοσίου έργου ...που να μεν δεν αποτελεί έργο συνδεδεμένο με το έδαφος, το υπέδαφος ή τον υποθαλάσσιο χώρο, συνιστά όμως "τεχνικά αυτοτελή λειτουργία"(...) που εντάσσεται στην έννοια του δημοσίου έργου(...)». Επίσης, ΑΕΙΠΠ 145/2019 και 146/2019

³⁴ Ράικος Δ., όπ.π.(υποσημ. 31) σελ.62

εκπονούνται και οι υπηρεσίες δεν παρέχονται από το προσωπικό της αναθέτουσας αρχής».³⁵

• Δημόσιες Συμβάσεις Υπηρεσιών

Αποτελούν οι συμβάσεις που έχουν ως αντικείμενο την παροχή υπηρεσιών εκτός από τις δημόσιες συμβάσεις μελετών και τεχνικών και λοιπών συναφών επιστημονικών υπηρεσιών³⁶, των οποίων η έννοια αναλύθηκε παραπάνω³⁷. Επίσης, περιλαμβάνονται οι συμβάσεις παροχής συμβουλευτικών υπηρεσιών³⁸ ιδίως οι οικονομικές, κοινωνικές μελέτες και οι μελέτες οργάνωσης και επιχειρησιακής έρευνας.³⁹

1.5.4 Μεικτές Συμβάσεις

Μεικτές χαρακτηρίζονται οι συμβάσεις που ενσωματώνουν χαρακτηριστικά περισσότερων ειδών συμβάσεων (προμήθεια, υπηρεσία, έργο). Είναι επομένως απαραίτητο να ανευρεθεί το είδος της μεικτής σύμβασης ώστε στη συνέχεια να προσδιοριστεί το εφαρμοστέο δίκαιο. Στις περιπτώσεις αυτές υιοθετείται το κριτήριο του «προέχοντα χαρακτήρα της σύμβασης», με το οποίο εντοπίζεται το κύριο αντικείμενό της.⁴⁰ Στην περίπτωση μεικτών συμβάσεων που περιλαμβάνουν

³⁵ Ελ.Συν.Κλιμ. Τμ.Ζ Πράξη 10/2018 Υπηρεσίες εργαστηριακών ελέγχων-δοκιμών και εξαγωγή στατικών δεδομένων κτιρίων Γυμνασίου. «Η σύμβαση φέρει τα χαρακτηριστικά δημόσιας σύμβασης παροχής τεχνικών και λοιπών συναφών με εκπόνηση μελέτης επιστημονικών υπηρεσιών, δεδομένου ότι αφορά στο αποτέλεσμα αναλυτικής επιστημονικής έρευνας σε συγκεκριμένο γνωστικό αντικείμενο με σκοπό την παραγωγή έργου στο πλαίσιο της - συνακόλουθης- διαδικασίας εκπόνησης μελέτης και εκτέλεσης του έργου». Επίσης, Ελ. Συν. Κλιμ. Τμ. Ζ Πράξη 284/2017, 10/2018, 109/2018, 74/2019, 119/2019, 136/2019, 233/2019, 333/2019, 336/2019, ΑΕΠΠ 25/2017 Επιλογή αναδόχου ενίσχυσης τεχνικού προσωπικού των κτιριακών εγκαταστάσεων. Πρόκειται για «παροχή τεχνικών υπηρεσιών», και όχι για σύναψη «δημόσιας σύμβασης έργου»

³⁶ Ελ. Συν. Κλιμ. Τμ. Ζ Πράξη 274/2019 « Παροχή υπηρεσιών-συμβουλών για την εκπόνηση σχεδίου βιώσιμης αστικής κινητικότητας. Οι υπηρεσίες δεν αποτελούν μελέτη ούτε τεχνικές και λοιπές συναφείς επιστημονικές υπηρεσίες, αλλά γενικές (συμβουλευτικές) υπηρεσίες». Επίσης, 116/2018, 74/2019, 185/2019, 189/2019

³⁷ Αρθ.2 παρ.1 στ. 9 του Ν.4412/2016, όπως τροποποιήθηκε από το άρθρο 1 του Ν.4782/2021

³⁸ Σύμφωνα με το άρ. 2 παρ. 1 στ. 9 του Ν. 4412/2016 «έχουν ως αντικείμενο τον σχεδιασμό, προγραμματισμό, οργάνωση, διαχείριση, παρακολούθηση, έλεγχο και αξιολόγηση επιχειρησιακών και αναπτυξιακών προγραμμάτων και δράσεων σε όλους τους τομείς της οικονομίας, καθώς και σε οριζόντιου χαρακτήρα παρεμβάσεις, την υποστήριξη της υλοποίησής τους με τη μεταφορά της απαραίτητης τεχνογνωσίας, καθώς και την παροχή εξωγενών υπηρεσιών (outsourcing) υλοποίησης των ανωτέρω προγραμμάτων και δράσεων».

³⁹ Ελ. Συν. Κλιμ. Τμ. Ζ Πράξη 3/2020 Ανάθεση παροχής υπηρεσιών για την εφαρμογή του GDPR. Οι ανατεθείσες υπηρεσίες συνιστούν συμβουλευτικές υπηρεσίες και όχι μελέτη. Επίσης, 137/2019, 270/2019, 295/2019, 298/52019

⁴⁰ Χριστιανός Β./Πανάγος Θ., «Δημόσιες Συμβάσεις Ερμηνεία κατ' άρθρο Νόμοι 4412/2016 και 4413/2016», εκδ. Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2018,σελ. 20-21. Επίσης, C-306/2008 (Επιτροπή κατά Ισπανίας), σκ. 90-91, «(...)όπως προκύπτει από τη νομολογία του Δικαστηρίου, όταν η σύμβαση περιλαμβάνει τόσο στοιχεία συμβάσεως δημοσίου έργου όσο και στοιχεία ενός άλλου τύπου δημοσίας συμβάσεως, εκείνο το οποίο καθορίζει ποια δέσμη κανόνων της Ενώσεως περί δημοσίων συμβάσεων

κοινωνικές υπηρεσίες και άλλες υπηρεσίες ή μεικτών συμβάσεων που αποτελούνται από υπηρεσίες και από προμήθειες, ο καθορισμός του κυρίου αντικειμένου καθορίζεται με βάση την υψηλότερη εκτιμώμενη αξία των αντίστοιχων υπηρεσιών ή προμηθειών.⁴¹

Συμπερασματικά, για να χαρακτηριστεί μια μεικτή σύμβαση αρμόδιο να αποφανθεί είναι το δικαστήριο το οποίο δεν δεσμεύεται από το χαρακτηρισμό που έχει αποδώσει στη σύμβαση η αναθέτουσα αρχή.⁴²

1.6 Οι αρχές που διέπουν τις Δημόσιες Συμβάσεις

Στο άρθ. 18 του Ν. 4412/2016 προβλέπονται οι αρχές των δημοσίων συμβάσεων, οι οποίες πρέπει να τηρούνται από τις αναθέτουσες αρχές, ώστε να εξυπηρετείται το δημόσιο συμφέρον. Σύμφωνα με το εν λόγω άρθρο «Οι αναθέτουσες αρχές αντιμετωπίζουν τους οικονομικούς φορείς ισότιμα και χωρίς διακρίσεις και ενεργούν με διαφάνεια, τηρώντας την αρχή της αναλογικότητας, της αμοιβαίας αναγνώρισης, της προστασίας του δημόσιου συμφέροντος, της προστασίας των δικαιωμάτων των ιδιωτών, της ελευθερίας του ανταγωνισμού και της προστασίας του περιβάλλοντος και της βιώσιμης και αειφόρου ανάπτυξης».

1.6.1 Αρχή της υποχρεωτικής δημοσιότητας και διαφάνειας

Η αρχή της διαφάνειας πηγάζει από το άρθρο 5Α Σ με το οποίο κατοχυρώνεται το δικαίωμα των πολιτών στην πληροφόρηση. Η διαφάνεια και η δημοσιότητα αποτελούν θεμελιώδη συστατικά της δημοκρατικής αρχής και συμβάλλουν στην καταπολέμηση της διαφθοράς και της διαπλοκής.⁴³

έχει, κατ' αρχήν, εφαρμογή είναι το κύριο αντικείμενό της(...).Ο προσδιορισμός αυτός πρέπει να χωρεί βάσει των ουσιωδών υποχρεώσεων οι οποίες προτάσσονται και οι οποίες χαρακτηρίζουν αφεαυτών τη συγκεκριμένη σύμβαση, κατ' αντίθεση προς όσες είναι απλώς και μόνον παρεπόμενου ή συμπληρωματικού χαρακτήρα και δεν επιβάλλονται από το ίδιο το αντικείμενο της σύμβασής (...)» Επίσης, Ελ. Συν. Κλιμ. Τμ. Ζ Πράξη 298/2017, ΕΑ ΣΤΕ 86/2018, Ελ. Συν. Τμ. Μειζ. Επτ. Απόφ 766/2019, 604/2019

⁴¹ C-340/04 Carbotermo και Consorzio Alisei σκ. 31 «Αν μια δημόσια σύμβαση έχει ως αντικείμενο τόσο προϊόντα, όσο και υπηρεσίες, για τον συντονισμό των διαδικασιών συνάψεως δημοσίων συμβάσεων υπηρεσιών, η σύμβαση αυτή εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 93/36 (περί συντονισμού των διαδικασιών για τη σύναψη συμβάσεων δημοσίων προμηθειών) όταν η αξία των διαλαμβανομένων στη δημόσια σύμβαση προϊόντων υπερβαίνει την αξία των υπηρεσιών». Επίσης, Ελ. Συν. Κλιμ. Τμ. Δ Πράξη 46/2019, Ελ. Συν. Κλιμ. Ζ Πράξη 20/2019, 24/2018,69/2018, Ελ. Συν. Κλιμ.Τμ. Στ Πράξη 163/2017 ,Ελ. Συν. Κλιμ. Ε Πράξη 255/2022

⁴² ΣτΕ ΕΑ 132/2016

⁴³ Ακριβοπούλου Χ./Ανθόπουλος Χ., όπ.π. (υποσημ.7), σελ. 26-27

Η αρχή της διαφάνειας αποτελεί τη βάση των οδηγιών των δημοσίων συμβάσεων και σύμφωνα με τη νομολογία του ΔΕΕ, είναι υποχρεωτικό να εφαρμόζεται σε όλα τα στάδια των διαδικασιών ανάθεσης. Κατά το στάδιο που προηγείται της σύμβασης, οι όροι και οι λεπτομέρειες διεξαγωγής του διαγωνισμού πρέπει να είναι ακριβείς και σαφείς, ώστε οι διαγωνιζόμενοι να τους ερμηνεύουν με τον ίδιο τρόπο και η αναθέτουσα αρχή από τη μεριά της, να είναι σε θέση να πραγματοποιεί αποτελεσματικό έλεγχο στο στάδιο αξιολόγησης των προσφορών.⁴⁴

Η διαφάνεια με την έννοια της δημοσιότητας έχει ως σκοπό την ενίσχυση του υγιούς ανταγωνισμού, μέσω της ελεύθερης πρόσβασης και ενημέρωσης των ενδιαφερομένων οικονομικών φορέων. Εκτός από τη δημοσιότητα των όρων της διακήρυξης αφορά τη διατύπωση, την ερμηνεία και την εφαρμογή τους. Επιβάλλει σαφή και ακριβή αναφορά των ελάχιστων όρων συμμετοχής στη διαγωνιστική διαδικασία και δεν είναι αρκετή η παραπομπή μέσω της διακήρυξης σε διατάξεις της εθνικής νομοθεσίας.⁴⁵

Σύμφωνα με τη νομολογία έχει κριθεί ότι οι διαγωνιζόμενοι «οφείλουν να υποβάλουν μόνον τα αξιούμενα από την διακήρυξη ή από τυχόν άλλη διάταξη, στην οποία αυτή ρητώς και ειδικώς παραπέμπει, δικαιολογητικά και στοιχεία για την απόδειξη ιδιοτήτων ή γεγονότων κρίσιμων για τη συμμετοχή στον διαγωνισμό, η δε αναθέτουσα αρχή δεν δύναται να προβεί σε αποκλεισμό διαγωνιζομένου από τη διαγωνιστική διαδικασία λόγω μη προσκομίσεως διαφορετικών ή και επί πλέον από τα προβλεπόμενα δικαιολογητικών συμμετοχής».⁴⁶

Τέλος, με την εξέλιξη της τεχνολογίας, διενεργούνται ηλεκτρονικοί διαγωνισμοί με τη χρησιμοποίηση του ΕΣΗΔΗΣ και μέσω του ΚΗΜΔΗΣ συλλέγονται, επεξεργάζονται και δημοσιοποιούνται στοιχεία των δημοσίων συμβάσεων.

1.6.2 Αρχή της ίσης μεταχείρισης ή της απαγόρευσης των διακρίσεων

Στόχο του ενωσιακού δικαίου αποτελεί η ελεύθερη κυκλοφορία των υπηρεσιών και ο ελεύθερος και υγιής ανταγωνισμός. Με την αρχή της ίσης μεταχείρισης και της

⁴⁴ Ράικος Δ., όπ.π. (υποσημ.26), σελ. 173

⁴⁵ Ράικος Δ., όπ.π.(υποσημ. 31) σελ.181

⁴⁶ ΣΤΕ ΕΑ 384/2015. Επίσης, ΣΤΕ ΕΑ 79/2010, 53/2011

απαγόρευσης των διακρίσεων εξασφαλίζεται ο γνήσιος ανταγωνισμός μεταξύ των συμμετεχόντων στις διαγωνιστικές διαδικασίες.⁴⁷

Η Αναθέτουσα Αρχή πρέπει να εξασφαλίζει ίσες ευκαιρίες σε όλους τους υποψήφιους, σε όλα τα στάδια της κατακύρωσης της δημόσιας σύμβασης. Τα κριτήρια ανάθεσης πρέπει να είναι όμοια για όλους τους συμμετέχοντες και οι προσφέροντες να έχουν τις ίδιες ευκαιρίες σχετικά με την υποβολή των προσφορών τους.⁴⁸

Επίσης, σύμφωνα με την νομολογία, η Αναθέτουσα Αρχή δύναται, προς διασφάλιση της αρχής της ίσης μεταχείρισης και της απαγόρευσης των διακρίσεων και της αποτροπής καταστάσεων, που είναι δυνατόν να την παραβιάσουν, να επιβάλλει λόγους αποκλεισμού πέραν των προβλεπόμενων.⁴⁹ Σημαντική κρίνεται η απόφαση της 16^{ης} Δεκεμβρίου 2008 C-213/07, Μηχανική ΑΕ κατά Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης και Υπουργού Επικρατείας, με την οποία έγινε σαφές το καθεστώς αποκλεισμού των οικονομικών φορέων, καθώς και η διάκριση μεταξύ των υποχρεωτικών λόγων αποκλεισμού και των μέτρων αποκλεισμού που δύναται να ορίσουν οι αναθέτουσες αρχές.⁵⁰

1.6.3 Αρχή της αντικειμενικότητας και της αμεροληψίας

Η αρχή της αντικειμενικότητας και της αμεροληψίας συνδέεται στενά με την αρχή της υποχρεωτικής δημοσιότητας και διαφάνειας και με την αρχή της ίσης μεταχείρισης ή της απαγόρευσης των διακρίσεων. Αποτελούν το τρίπτυχο που πρέπει να διέπει όλες της δημόσιες συμβάσεις σε όλα τα στάδια της διαγωνιστικής διαδικασίας και της εκτέλεσης της σύμβασης.⁵¹

Αποτελεί έκφραση του κράτους δικαίου. Σύμφωνα με το άρ. 7 παρ. 1 του ΚΔΔ/σίας *«Τα διοικητικά όργανα, μονομελή ή συλλογικά, πρέπει να παρέχουν εγγυήσεις αμερόληπτης κρίσης κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους»*. Στον διοικούμενο πρέπει να δημιουργείται η πεποίθηση ότι η απόφαση που λήφθηκε είναι

⁴⁷ C-599/10 σκ.25

⁴⁸ C-458/03 σκ. 48

⁴⁹ Χριστιανός Β./ Πανάγος Θ., *όπ.π.* (υποσημ.40) σελ. 45

⁵⁰ Γιαννακόπουλος Κ., *«Δημόσιες Συμβάσεις και Συμβάσεις παραχώρησης»*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2019, σελ. 225-226

⁵¹ Ράικος Δ., *όπ.π.*(υποσημ. 26), σελ. 191

αδιάβλητη⁵² και δεν πρέπει να δημιουργείται η υπόνοια ότι έχουν ήδη, σχηματισμένη και προειλημμένη γνώμη για το συγκεκριμένο ζήτημα.⁵³

1.6.4 Αρχή της υποχρεωτικής αιτιολογίας των αποφάσεων

Η αναθέτουσα αρχή είναι υποχρεωμένη, ειδικά όταν εκδίδει δυσμενείς πράξεις για όσους συμμετέχουν σε διαγωνιστικές διαδικασίες, να της αιτιολογεί ώστε να μην υπάρχουν υπόνοιες αυθαιρεσίας και αιφνιδιασμού⁵⁴. Έτσι οι ενδιαφερόμενοι θα μπορούν να υπερασπιστούν τα δικαιώματά τους, να εξετάσουν τη βασιμότητα της απόφασης και τα αρμόδια όργανα να ελέγξουν τη νομιμότητα αυτής.⁵⁵

Σύμφωνα με το άρ. 17 του ΚΔΔ/σίας η αιτιολογία πρέπει να είναι σαφής, ειδική και επαρκής. Αυτό σημαίνει ότι πρέπει να συνδέεται με την πράξη που προσβάλλεται και να μην είναι γενική και αόριστη, να περιέχει τους εφαρμοστέους κανόνες δικαίου, τα πραγματικά περιστατικά βάσει των οποίων εκδόθηκε αλλά και το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα.⁵⁶

Όταν εφαρμόζεται το ενωσιακό δίκαιο η υποχρεωτικότητα της αιτιολογίας⁵⁷ είναι απόρροια του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.⁵⁸ Σύμφωνα με τη νομολογία του ΔΕΕ, κάθε αρνητική ή απορριπτική απόφαση της διοίκησης, πρέπει να προσβάλλεται με ένδικο βοήθημα ώστε να καθίσταται δυνατός ο έλεγχος της νομιμότητας της από πλευράς ενωσιακού δικαίου και ο ενδιαφερόμενος να μπορεί να λαμβάνει γνώση των λόγων στους οποίους στηρίζεται η απόφαση.⁵⁹

1.6.5 Αρχή της ασφάλειας δικαίου

Η αρχή της ασφάλειας δικαίου είναι απόρροια του κράτους δικαίου και αποτελεί επίσης συνταγματική αρχή⁶⁰. Από τις αρχές αυτές εκπορεύεται η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικούμενου. Σκοπός της είναι να μην

⁵² ΣτΕ 117/2000, 440/2002

⁵³ Ελ. Συν. Τμ Στ' 792/2012

⁵⁴ ΑΕΠΠ 242/2021

⁵⁵ Ράικος Δ., όπ.π.(υποσημ. 31), σελ. 192,194

⁵⁶ Ακριβοπούλου Χ. – Ανθόπουλος Χ., όπ.π. (υποσημ.7), σελ. 116

⁵⁷ C-277/11 M., σκ. 83

⁵⁸ Αρθ. 41 (εγγύεται το δικαίωμα της χρηστής διοίκησης) παρ. 2 στοιχ. γ' « Το δικαίωμα αυτό περιλαμβάνει ιδίως(...) την υποχρέωση της διοίκησης να αιτιολογεί τις αποφάσεις».

⁵⁹ C-222/86 Unectef κατά Heylens, σκ. 17

⁶⁰ Αρ. 2 παρ.1 και αρ. 5 παρ. 1 του Σ

αιφνιδιάζεται από την ανατροπή μιας υφιστάμενης κατάστασης, που έχει διαμορφωθεί από τη Διοίκηση και να διατηρείται η σταθερότητα και η προβλεψιμότητα των πραγματικών και νομικών καταστάσεων που έχουν δημιουργηθεί.⁶¹

Στο ανωτέρω πλαίσιο είναι απαραίτητο να κινούνται και οι αναθέσεις των δημοσίων συμβάσεων. Αν η αναθέτουσα αρχή θεωρήσει ότι μια παράλειψη δεν είναι ουσιώδης, δεν μπορεί μελλοντικά να θεωρήσει ότι το σφάλμα αυτό είναι ουσιώδες και να αποκλείσει τον συμμετέχοντα από τη διαγωνιστική διαδικασία. Η σαφήνεια και η σταθερότητα αποτελούν κρίσιμα χαρακτηριστικά, ώστε να προστατεύεται ο ενδιαφερόμενος αλλά και ολόκληρη η διαδικασία ανάθεσης.⁶²

1.6.6 Αρχή της αναλογικότητας

Η αρχή της αναλογικότητας, σύμφωνα με τη νομολογία του ΔΕΕ⁶³, περιλαμβάνεται στις γενικές αρχές του ενωσιακού δικαίου. Σύμφωνα με την αρχή αυτή, τα μέτρα που εφαρμόζουν τα κράτη μέλη πρέπει να είναι κατάλληλα σε σχέση με τον επιδιωκόμενο σκοπό και να μην υπερβαίνουν τα αναγκαία για την επίτευξη του. Όταν έχουν διακριτική ευχέρεια επιλέγουν το λιγότερο δυσμενές. Συνεπώς, για να επιτευχθεί ο επιδιωκόμενος σκοπός το μέτρο ή ο περιορισμός πρέπει να είναι αναγκαίο, πρόσφορο και κατάλληλο.⁶⁴

Στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων για παράδειγμα απαγορεύεται η αναθέτουσα αρχή να απαιτεί από τους υποψήφιους υπερβολικές τεχνικές, επαγγελματικές ικανότητες ή χρηματοοικονομικές ικανότητες οι οποίες περιορίζουν τον ανταγωνισμό και παραβιάζουν την αρχή της αναλογικότητας.⁶⁵

⁶¹ Ακριβοπούλου Χ./ Ανθόπουλος Χ., ό.π. (υποσημ.7), σελ.24

⁶² Ράικος Δ., ό.π.(υποσημ.31), σελ. 196

⁶³ C-249/11, Hristo Byankov, σκ. 43 και C-430/10, Hristo Gaydarov, σκ.40

⁶⁴ Ράικος Δ., ό.π.(υποσημ.31), σελ. 198-199

⁶⁵ ΑΕΠΠ Ε7/2020. Επίσης, Ελ.Συν.Τμ.Ζ Πρ. 26/2018 «τα κριτήρια επιλογής, που τέθηκαν με την οικεία διακήρυξη, ήτοι αφενός η κατοχή της ειδικής άδειας λειτουργίας του ν. 2518/1997 και αφετέρου η εκτέλεση, κατά τη διάρκεια των τριών τελευταίων ετών, συμβάσεων παροχής υπηρεσιών φύλαξης διάρκειας τουλάχιστον δύο ετών και ύψους τουλάχιστον 50.000 ευρώ ετησίως, δεν σχετίζονταν με την ορθή και αποτελεσματική εκτέλεση της συγκεκριμένης σύμβασης, δεν ήταν συναφή με το αντικείμενο αυτής, ούτε, συνεπώς, πρόσφορα για τη διακρίβωση της καταλληλότητας των υποψηφίων».

1.6.7 Αρχή της αμοιβαίας αναγνώρισης ή της ισοδυναμίας

Σύμφωνα με την αρχή της αμοιβαίας αναγνώρισης, της οποίας η έννοια αποσαφηνίστηκε μέσα από τη νομολογία του ΔΕΕ⁶⁶, κάθε κράτος μέλος είναι υποχρεωμένο να κάνει αποδεκτά τις υπηρεσίες και τα προϊόντα που παρέχουν οικονομικοί φορείς από άλλα κράτη, στο μέτρο που αυτά πληρούν τους επιδιωκόμενους στόχους που θέτει το κάθε κρατος μέλος.⁶⁷

1.6.8 Αρχή της τυπικότητας

Σκοπός της αρχής της τυπικότητας είναι η προάσπιση της διαφάνειας και του υγιούς ανταγωνισμού και αφορά όλες τις διαδικασίες ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων. Υποχρέωση της Αναθέτουσας Αρχής είναι η τήρηση των όρων της διακήρυξης που η ίδια θεσπίζει. Επίσης, οι υποβληθείσες προσφορές των συμμετεχόντων πρέπει να είναι πλήρως σύμφωνες με τους τυπικούς αυτούς όρους, διαφορετικά απορρίπτονται ως απαράδεκτες.⁶⁸ Με την τήρηση της αρχής της τυπικότητας αποφεύγεται ο κίνδυνος αλλοίωσης των προσφορών και επιτυγχάνεται, χωρίς προβλήματα, η ορθή εξέταση και αξιολόγηση τους.⁶⁹

Επίσης, σύμφωνα με την αρχή της τυπικότητας τα στάδια της διαγωνιστικής διαδικασίας είναι απαραίτητο να μην συγχέονται μεταξύ τους, να ορίζονται σαφώς και σε κάθε διαδοχικό στάδιο να μετέχουν οι υποψήφιοι που δεν έχουν αποκλειστεί.

70

Κεφάλαιο 2: Η έννομη προστασία στο προσυμβατικό στάδιο της δημόσιας σύμβασης πριν το Ν.4412/2016

2.1 Η μη ενσωμάτωση της οδηγίας 89/665/ΕΟΚ στο εθνικό δίκαιο και η καταδίκη της χώρας από το ΔΕΚ

Ο οικονομικός ρόλος των δημοσίων συμβάσεων στη δραστηριότητα των κρατών μελών της Ε.Ε. είναι σημαντικός. Προκειμένου να ολοκληρωθεί η εσωτερική αγορά είναι απαραίτητο να ανοίξει η αγορά των δημοσίων συμβάσεων στον ενδοκοινοτικό

⁶⁶ C-120/78 Rewe-Zentral AG

⁶⁷ Ράικος Δ., όπ.π.(υποσημ.31), σελ.199

⁶⁸ ΣτΕ 689/2011, Ελ.Συν.Τμ. VI Απ. 1949/2009, ΑΕΠΠ349/2019

⁶⁹ Ράικος Δ., όπ.π.(υποσημ.31), σελ.200

⁷⁰ Μπουζιάς Α., όπ.π. (υποσημ.9) , Ελ.Συν.Τμ.Στ Πρ 16/2009, Ελ.Συν. Τμ. Δ Πρ. 17/2007

ανταγωνισμό.⁷¹ Επιπλέον, απόρροια του ενωσιακού δικαίου και θεμελιώδες δικαίωμα αποτελεί το δικαίωμα της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας. Ο χαρακτήρας της ένωσης ως έννομης τάξης, από την οποία απορρέουν δικαιώματα για τους πολίτες τα οποία πρέπει να προστατεύονται, καθιστά αναγκαία την παρέμβαση του ενωσιακού νομοθέτη όταν διαπιστώνεται έλλειψη ή απουσία άσκησης ενδίκων μέσων στο εσωτερικό των κρατών μελών.⁷²

Έτσι, ως αποτέλεσμα προσπάθειας, θέσπισης και εφαρμογής σε όλα τα κράτη μέλη κοινών κανόνων δικαστικής προστασίας, για διαφορές που αναφέρονται από παράνομες πράξεις ή παραλείψεις της αναθέτουσας αρχής, κατά το στάδιο που προηγείται της σύναψης δημοσίων συμβάσεων, ⁷³ εκδόθηκε η δικονομική οδηγία 89/665/ΕΟΚ της 21^{ης} Δεκεμβρίου 1989. ⁷⁴ Όπως αναφέρεται στην οδηγία: «η απουσία ή η ανεπάρκεια αποτελεσματικών μέσων προσφυγής, σε ορισμένα κράτη μέλη, αποτρέπει τις κοινοτικές επιχειρήσεις να δοκιμάσουν την τύχη τους στο εκάστοτε κράτος της αναθέτουσας αρχής(...)είναι αναγκαίο να εξασφαλιστεί, σε όλα τα κράτη μέλη, η ύπαρξη κατάλληλων διαδικασιών με τις οποίες να μπορούν να ακυρώνονται παράνομες αποφάσεις και να αποζημιώνονται τα πρόσωπα που υπέστησαν ζημιά λόγω της παραβάσεως».

Η δικονομική αυτή οδηγία όριζε ένα ελάχιστο επίπεδο δικαστικής προστασίας, που το κάθε κράτος είναι υποχρεωμένο να παρέχει σε όσους συμμετέχουν σε διαγωνιστικές διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων και περιελάμβανε τρεις κύριους άξονες:

- Τη λήψη ασφαλιστικών μέτρων (προσωρινή δικαστική προστασία)
- την ακύρωση απόφασης της Αναθέτουσας Αρχής που είναι παράνομη και
- την επιδίκαση αποζημίωσης σε όσους ζημιώθηκαν από την παράνομη αυτή απόφαση.⁷⁵

⁷¹ Ράικος Δ., όπ.π.(υποσημ.31), σελ. 100

⁷² Μαυρίδης Σ., όπ.π. (υποσημ. 2)

⁷³ Δέγλερης Π., «Η προσωρινή δικαστική προστασία στις δημόσιες συμβάσεις», εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη,2013, σελ. 1

⁷⁴ ΕΕ αριθμ. L 395/33 της 30/12/1989, με προθεσμία ενσωμάτωσης στο εθνικό δίκαιο των κρατών μελών την 21/12/1991

⁷⁵ Αλαγιαλόγλου Ε., «Σημαντικές Νομοθετικές και νομολογιακές εξελίξεις στο πεδίο της έννομης προστασίας κατά το προσυμβατικό στάδιο των δημοσίων συμβάσεων», Επιστημονικό Περιοδικό Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων (ΕΕΔ), 2016 , Τεύχος 3

Η ενσωμάτωση της οδηγίας στο εθνικό δίκαιο της Ελλάδας καθυστέρησε σημαντικά. Μέχρι τότε η προσωρινή δικαστική προστασία στο προσυμβατικό στάδιο της σύναψης δημοσίων συμβάσεων, στηριζόταν στο άρθ. 52 του π.δ. 18/89 και στο ένδικο βοήθημα της αίτησης αναστολής, η οποία μπορούσε να ασκηθεί αφού πρώτα είχε ασκηθεί το κύριο ένδικο βοήθημα της αίτησης ακύρωσης. Η αίτηση ακύρωσης στρεφόταν είτε αυτοτελώς κατά των αποσπαστών πράξεων της σύνθετης διοικητικής ενέργειας του διαγωνισμού είτε κατά της απόφασης κατακύρωσης.⁷⁶

Η αρνητική αυτή στάση της Ελλάδας και η παρέλευση της προθεσμίας εναρμόνισης της ανωτέρω οδηγίας, οδήγησε στην αντίδραση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, η οποία στις 20/5/1992 κάλεσε εγγράφως τη χώρα μας να διατυπώσει, εντός δύο μηνών, τις παρατηρήσεις της. Η Ελληνική Κυβέρνηση απαντώντας δέχθηκε ότι δεν έχει λάβει κανένα μέτρο ως προς την εναρμόνιση της οδηγίας στο πεδίο των κρατικών προμηθειών, εκτός από τις συμβάσεις δημοσίων έργων.⁷⁷ Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, με Αιτιολογημένη Γνώμη που της απηύθυνε, την καλούσε να εναρμονιστεί πλήρως με τις διατάξεις της οδηγίας και να λάβει τα απαραίτητα μέτρα.⁷⁸

Παρόλα αυτά η Ελλάδα δεν συμμορφώθηκε και η Επιτροπή άσκησε προσφυγή, ορίζοντας με ακρίβεια τις ελλείψεις της εθνικής νομοθεσίας. Η υπόθεση εκδικάστηκε από το ΔΕΚ και η Ελλάδα, αποδεχόμενη τη απουσία λήψης των αναγκαίων μέτρων για την ενσωμάτωση της οδηγίας, επικαλέστηκε διαδικαστικά προβλήματα καθώς και αποφάσεις της Επιτροπής Αναστολών του ΣτΕ οι οποίες ερμήνευαν και εφάρμοζαν το αρ.52 του Π.Δ. 18/89 σύμφωνα με την οδηγία 89/665/ΕΟΚ, παρέχοντας στους συμμετέχοντες στις διαγωνιστικές διαδικασίες ικανοποιητική δικαστική προστασία.⁷⁹ Παρόλα αυτά η επιχειρηματολογία δεν έγινε δεκτή, απορρίφθηκαν οι αιτιάσεις της Ελλάδας περί επαρκούς ελληνικής νομοθεσίας και εκδόθηκε η καταδικαστική απόφαση της 19/9/1996⁸⁰.

⁷⁶ Τσιρώνας Α., «Ο ενδικοφανής χαρακτήρας της προδικαστικής προσφυγής ενώπιον της ΑΕΠΠ και οι ιδιαιτερότητες του», ΘΠΔΔ, 2/2019, σελ.100

⁷⁷ Είχε εκδοθεί το Π.Δ. 23/15-01-1993

⁷⁸ Δέγλερης Π., όπ.π. (υποσημ. 73), σελ. 6-7

⁷⁹ ΕΑ ΣτΕ 39/1991,470/1995, 471/1995, 473/1995, 559/1995.Επίσης, 355/1995 σκ. 11, 12 και 13

⁸⁰ C-236/95, Επιτροπή κατά Ελλάδα σκ. 10 «όσον αφορά την αναστολή των διαδικασιών συνάψεως δημοσίων συμβάσεων, που προβλέπεται στο άρθρο 2, παράγραφος 1, στοιχείο α', της οδηγίας, η εθνική νομοθεσία της οποίας γίνεται επίκληση και, ειδικότερα, το άρθρο 52 του προεδρικού διατάγματος 18/89 συνιστούν γενικές διατάξεις που αφορούν τη διαδικασία αναστολής εκτελέσεως των προσβαλλόμενων με αίτηση ακυρώσεως διοικητικών πράξεων και οι οποίες δεν μπορούν, αφ' εαυτών, να εξασφαλίσουν την

2.2 Η περίοδος μετά τη συμμόρφωση με τις ρυθμίσεις της δικονομικής οδηγίας 89/665/ ΕΟΚ – Ο Ν.2522/1997

Αποτέλεσμα της παραπάνω καταδικαστικής απόφασης υπήρξε η θέσπιση του Ν. 2522/1997 ⁸¹. Με τις διατάξεις του νόμου αυτού, παρόλο που οι ρυθμίσεις του περιορίστηκαν στα αναγκαία μέτρα που ήταν υποχρεωμένη να λάβει η χώρα σύμφωνα με το κοινοτικό δίκαιο, αναμορφώθηκε το σύστημα της προσωρινής δικαστικής προστασίας με στόχο να προστατευτούν τα συμφέροντα των συμμετεχόντων από ανεπανόρθωτες βλάβες, χωρίς να εξουδετερώνεται η ανάγκη ολοκλήρωσης της προμήθειας, του έργου ή της υπηρεσίας. Η προσωρινή δικαστική προστασία που παρέχεται είναι « επίκαιρη» και «κατάλληλη».⁸² Επίσης, οι ρυθμίσεις του νόμου άσκησαν σημαντική επίδραση στη διαμόρφωση μέχρι και σήμερα πάγιας νομολογίας, αλλά και στην νομοθεσία που διαμορφώθηκε στο πλαίσιο της έννομης προστασίας στο προσυμβατικό στάδιο σύναψης δημοσίων συμβάσεων.

ορθή μεταφορά της οδηγίας στην εσωτερική έννομη τάξη». «Συναφώς, αρκεί να παρατηρηθεί ότι το άρθρο 52 του προεδρικού διατάγματος 18/89 αφορά μόνο τις διαδικασίες αναστολής εκτελέσεως και προϋποθέτει την ύπαρξη κύριας δίκης σκοπούσας στην ακύρωση της προσβαλλομένης διοικητικής πράξεως, ενώ, κατά το άρθρο 2 της οδηγίας, τα κράτη μέλη υποχρεούνται, γενικότερα, να παρέχουν στα οικεία όργανα που επιλαμβάνονται των προσφυγών την εξουσία να λαμβάνουν, ανεξάρτητα από προηγούμενη κίνηση κύριας δίκης, κάθε προσωρινό μέτρο, συμπεριλαμβανομένων μέτρων που αναστέλλουν ή επιτρέπουν την αναστολή της διαδικασίας σύναψης της εν λόγω σύμβασης του Δημοσίου». σκ 12 «Ασφαλώς, το Συμβούλιο της Επικρατείας ερμηνεύει το άρθρο 52 του προεδρικού διατάγματος κατά τρόπο σύμφωνο προς την οδηγία και θεωρεί ότι το άρθρο αυτό συνιστά επαρκές προσωρινό σύστημα δικαστικής προστασίας κατά την έννοια της οδηγίας.»

σκ.13 «Ωστόσο, όπως προκύπτει από πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, είναι ιδιαίτερα σημαντικό, για την τήρηση της επιταγής της ασφάλειας δικαίου, να είναι η νομική κατάσταση των ιδιωτών σαφής και συγκεκριμένη και να τους επιτρέπει να γνωρίζουν το πλήρες περιεχόμενο των δικαιωμάτων τους και, ενδεχομένως να τα επικαλούνται ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων (βλ., υπ' αυτήν την έννοια, τις αποφάσεις της 23ης Μαΐου 1985, 29/84, Επιτροπή κατά Γερμανίας, Συλλογή 1985, σ. 1661, σκέψη 23· της 9ης Απριλίου 1987, 363/85, Επιτροπή κατά Ιταλίας, Συλλογή 1987, σ. 1733, σκέψη 7· και της 30ής Μαΐου 1991, C-59/89, Επιτροπή κατά Γερμανίας, Συλλογή 1991, σ. I-2607, σκέψη 18)»

σκ.14 «Εν πάση περιπτώσει όμως, ενόψει της διατύπωσης του άρθρου 52 του προεδρικού διατάγματος, το οποίο παρέχει προσωρινή δικαστική προστασία μόνο στο πλαίσιο των διαδικασιών αναστολής εκτελέσεως διοικητικών πράξεων κατά των οποίων έχει ασκηθεί προσφυγή ακυρώσεως, μια νομολογία όπως αυτή του Συμβουλίου της Επικρατείας δεν μπορεί να ανταποκρίνεται στις εν λόγω επιταγές ασφάλειας δικαίου»

σκ.15 «Επιπλέον, πρέπει να παρατηρηθεί, ότι η εθνική νομοθεσία της οποίας γίνεται επίκληση δεν περιέχει κανένα στοιχείο περί της αποζημίωσης, η οποία προβλέπεται στο άρθρο 2, παράγραφος 1, στοιχείο γ', της οδηγίας, των ζημιωθέντων σε περίπτωση παραβάσεως του κοινοτικού δικαίου περί συνάψεως δημοσίων συμβάσεων ή των εθνικών κανόνων μεταφοράς του δικαίου αυτού στην εσωτερική έννομη τάξη»

σκ16κ. «Εξάλλου, η εν λόγω εθνική νομοθεσία δεν μεταφέρει στην εσωτερική έννομη τάξη ούτε το άρθρο 3 της οδηγίας, το οποίο οργανώνει τη διαδικασία με την οποία η Επιτροπή παρεμβαίνει στις εμπλεκόμενες αρμόδιες αρχές του κράτους μέλους και στην αναθέτουσα αρχή, όταν θεωρεί ότι έχει σημειωθεί σαφής και κατάφωρη παράβαση στο πλαίσιο διαδικασίας συνάψεως δημοσίας συμβάσεως.»

⁸¹ «Δικαστική προστασία κατά το στάδιο που προηγείται της σύναψης συμβάσεως δημοσίων έργων, κρατικών προμηθειών και υπηρεσιών σύμφωνα με την οδηγία 89/665 Ε.Ο.Κ.» ΦΕΚ 178/Α' /8-9-1997

⁸² Δέγλερης Π., όπ.π. (υποσημ. 73), σελ. 17

Η καινοτομία του ανωτέρω νόμο συνίσταται στην διεύρυνση της προσωρινής δικαστικής προστασίας⁸³, καθώς εισήχθη στο διοικητικό δίκαιο η διαδικασία των ασφαλιστικών μέτρων⁸⁴, τα οποία ήταν αυτοτελή και ανεξάρτητα από την άσκηση της αίτησης ακύρωσης. Δεν ήταν απαραίτητη για το παραδεκτό της αίτησης ασφαλιστικών μέτρων η προηγούμενη κατάθεση αίτησης ακύρωσης.⁸⁵ Επιπλέον, σημαντική ρύθμιση αποτέλεσε η τήρηση ορισμένης προδικασίας για το παραδεκτό της αίτησης ασφαλιστικών μέτρων. Ήταν υποχρεωτική η άσκηση προδικαστικής προσφυγής ενώπιον της Αναθέτουσας Αρχής από τον ενδιαφερόμενο, εντός πέντε ημερών από την πλήρη γνώση του περιεχομένου της προσβαλλόμενης πράξης, προσδιορίζοντας ειδικώς τις νομικές και πραγματικές αιτιάσεις που δικαιολογούν το αίτημά του. Στόχος ήταν η εκκαθάριση της υπόθεσης κατά το νομικό και πραγματικό της μέρος, έχοντας η Διοίκηση την δυνατότητα να επανορθώσει ενδεχόμενη πλημμέλεια.⁸⁶

Επιπρόσθετα, αξίζει να σημειωθεί ο προβληματισμός της νομολογίας σχετικά με την προδικαστική προσφυγή του συγκεκριμένου νόμου και των διοικητικών προσφυγών που προβλέπονταν από άλλες διατάξεις. Δηλαδή, αν για το παραδεκτό της αίτησης ασφαλιστικών μέτρων, κατά της επίμαχης πράξης, ήταν υποχρεωτικό να εξαντληθούν, εκτός από την προδικαστική προσφυγή, και άλλες προβλεπόμενες προσφυγές. Μετά από αντικρουόμενες αποφάσεις⁸⁷, το ΣτΕ κατέληξε ότι μοναδική

⁸³ ΕΑ Στε 17/1988 «Επειδή, κατά την έννοια των διατάξεων των άρθρων 2 και 3 του ν. 2522/1997 και ειδικότερα του άρθρου 2 παρ. 2 αυτού, το Συμβούλιο της Επικρατείας, (...)έχει δικαιοδοσία προς παροχή, συναφώς, προσωρινής δικαστικής προστασίας. Την προστασία αυτή μπορεί να ζητήσει ο ενδιαφερόμενος αποκλειστικώς και μόνο βάσει των διατάξεων του άρθρου 3 του ν. 2522/1997, οι οποίες αποτελούν ειδική ρύθμιση και παρέχουν διευρυμένη προσωρινή προστασία έναντι της προβλεπόμενης στη διάταξη του άρθρου 52 του π.δ. 18/1989(...)» Επίσης, ΕΑ ΣτΕ 301/1999, 9/2009

⁸⁴ Μέχρι τότε προβλεπόταν μόνο η αναστολή εκτέλεσης

⁸⁵ Αρθ. 3 παρ. 7 του Ν. 2522/97 « Η άσκηση της αίτησης ασφαλιστικών μέτρων δεν εξαρτάται από την προηγούμενη άσκηση της αίτησης ακύρωσεως ή της κύριας αγωγής»

⁸⁶ Αρθ. 3 παρ. 2 του Ν. 2522/97 και Αιτιολογική Έκθεση του νόμου.

⁸⁷ ΕΑ ΣτΕ 83/1998 «(...)Εξ άλλου, όταν η κειμένη νομοθεσία προβλέπει ότι, κατά την διαδικασίαν του δημοσίου διαγωνισμού, ασκείται εντός ορισμένης προθεσμίας ενδικοφανής προσφυγή συνεπαγομένη την επανεξέτασιν της υποθέσεως κατ' ουσίαν, πρέπει ο προτιθέμενος να ζητήσει προσωρινή δικαστική προστασίαν να ασκήσει προηγουμένως την ενδικοφανή προσφυγήν και, εις περίπτωσιν ρητής ή σιωπηράς απορρίψεως της, να καταθέσει την κατ' άρθρ. 3 παρ. 2 Ν. 2522/1997 προσφυγήν εντός πενθημέρου από της γνώσεως της απορριπτικής αποφάσεως. Η ερμηνευτική αυτή λύσις ανταποκρίνεται εις την πρόνοιαν του νόμου 2522/1997 ότι δεν τίγονται οι διατάξεις της κειμένης νομοθεσίας οι οποίες προβλέπουν άσκησιν διοικητικών προσφυγών, ενώ η αντίθετος εκδοχή θα παρέβλεπε το γεγονός ότι, κατά το άρθρον 45 παρ. 2 Π.Δ/τος 18/1989, διά την παροχήν οριστικής δικαστικής προστασίας απαιτείται η εξάντλησις των προβλεπομένων υπό της κειμένης νομοθεσίας ενδικοφανών μέσων. Κατά την γνώμην όμως του Προέδρου του Τμήματος, δεν απαιτείται η διαδοχική άσκησις των δύο προσφυγών, όταν το αρμόδιον διά

προϋπόθεση για την άσκηση των ασφαλιστικών μέτρων αποτελεί η άσκηση της προδικαστικής προσφυγής του Ν. 2522/1997 και όχι η άσκηση και απόρριψη άλλης διοικητικής προσφυγής. Η προδικαστική προσφυγή του Ν. 2522/1997 δεν χάνει την αυτοτέλεια της απέναντι στις άλλες προσφυγές οι οποίες διατηρούνται σε ισχύ.⁸⁸

Η συμβολή του Ν. 2522/1997 στην ταχεία επίλυση των διαφορών αποδείχθηκε σημαντική. Ιδιαίτερα στα πρώτα χρόνια της εφαρμογής του αυξήθηκαν οι αιτήσεις προσωρινής δικαστικής προστασίας με στόχο να εκκαθαριστούν οι διαφορές με ταχύ ρυθμό και αποτελεσματικότητα. Ο Αναθέτουσες Αρχές στις περισσότερες περιπτώσεις συμμορφώνονταν με τις αποφάσεις ασφαλιστικών μέτρων με συνέπεια να ανακαλούνται οι προσβαλλόμενες πράξεις, να μην ακολουθείται η ακυρωτική διαδικασία, να επιλύονται οι διαφορές και η διαγωνιστική διαδικασία να εξελίσσεται ομαλά χωρίς προβλήματα και καθυστερήσεις.⁸⁹

2.3 Η περίοδος μετά τη συμμόρφωση με τις ρυθμίσεις της δικονομικής οδηγίας 2007/66/EK – Ο Ν.3886/2010

Η επί δεκαοχτώ χρόνια εφαρμογή της οδηγίας 89/665/ΕΟΚ έδωσε τη δυνατότητα στα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης να εντοπίσουν τις αδυναμίες στους μηχανισμούς προσωρινής δικαστικής προστασίας που υπήρχαν στα κράτη μέλη και να αξιολογήσουν τα αποτελέσματα της εφαρμογής της. Με απώτερο στόχο τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των διαδικασιών προσφυγής στον τομέα της σύναψης των δημοσίων συμβάσεων, την ενίσχυση της διαφάνειας και την αποφυγή των

την κρίσιν αμφοτέρων των προσφυγών όργανον είναι το ίδιον, οπότε η ασκουμένη εντός της ελάσσονος προθεσμίας προσφυγή επέχει θέσιν ασκήσεως και της άλλης προσφυγής .»

⁸⁸ ΕΑ ΣτΕ 75/1999 «*η διάταξη του τελευταίου εδαφίου της παραγράφου 2 του άρθρου 3 του Ν. 2522/1997, ορίζοντας ότι δεν τίγονται διατάξεις της κείμενης νομοθεσίας που προβλέπουν άσκηση διοικητικών προσφυγών κατά τη διεξαγωγή δημόσιων διαγωνισμών, έχει την έννοια ότι δεν καταργούνται οι εν λόγω διοικητικές προσφυγές. Κατά τα λοιπά όμως δεν επιβάλλει, ως προϋπόθεση της ασκήσεως της προβλεπόμενης στο Ν. 2522/1997 προδικαστικής προσφυγής και, περαιτέρω, της αιτήσεως ασφαλιστικών μέτρων, την προηγούμενη άσκηση της διοικητικής προσφυγής (απλής ή ενδικοφανούς) που τυχόν προβλέπεται από τις διέπουσες τον εκάστοτε διαγωνισμό ειδικές διατάξεις. Παρόμοια υποχρέωση, συνιστώσα περιορισμό του κατοχυρουμένου στο άρθρο 20 παράγραφος 1 του Συντάγματος δικαιώματος παροχής εννόμου προστασίας (το οποίο, όπως έχει ήδη κριθεί, καλύπτει και την παροχή προσωρινής δικαστικής προστασίας), θα έπρεπε να θεσπίζεται ρητώς από το νόμο, ο οποίος άλλωστε αποσυνδέει την αίτηση ασφαλιστικών μέτρων από την άσκηση του κυρίου ενδίκου βοηθήματος. Εξάλλου, όταν η κείμενη νομοθεσία δεν τάσσει βραχεία προθεσμία για την έκδοση αποφάσεως επί της διοικητικής προσφυγής, η θέσπιση υποχρεώσεως προηγούμενης ασκήσεως αυτής, ως προϋποθέσεως του παραδεκτού της αιτήσεως ασφαλιστικών μέτρων, θα ήταν ασύμβατη προς τους σκοπούς της οδηγίας 89/665/ΕΟΚ και του Ν. 2522/1997, με τον οποίον ο εθνικός νομοθέτης συμμορφώθηκε προς τις απορρέουσες από την οδηγία αυτή υποχρεώσεις του»*

⁸⁹ Δέγλερης Π., ό.π. (υποσημ. 73), σελ. 18

διακρίσεων, αποφασίστηκε η τροποποίηση της οδηγίας 89/665/ΕΟΚ και η έκδοση της νέας οδηγίας 2007/66/ΕΚ.⁹⁰

Στην Ελλάδα ψηφίστηκε με καθυστέρηση, αλλά χωρίς δικαστικές ενέργειες από την πλευρά της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ο Ν. 3886/2010⁹¹ με τον οποίο καταργήθηκε ο Ν. 2522/1997 και δημιουργήθηκε ένα πιο ολοκληρωμένο νομοθετικό πλαίσιο δικαστικής προστασίας κατά το στάδιο που προηγείται της σύναψης των δημοσίων συμβάσεων.

Με το νέο αυτό νόμο διατηρήθηκε η δομή του συστήματος έννομης προστασίας που είχε θεσπιστεί με το Ν. 2522/1997. Δηλαδή, προσβάλλονταν με προδικαστική προσφυγή ενώπιον των Αναθετουσών Αρχών οι πράξεις που εκδίδονταν και επί των πράξεων αυτών ασκούσαν αίτηση ασφαλιστικών μέτρων και αίτηση ακύρωσης από τους οικονομικούς φορείς που βλάπτονταν.

Πέραν των ανωτέρω όμως μια από τις βασικές καινοτομίες του νόμου ήταν η επιβολή προς την Αναθέτουσα Αρχή ανασταλτικής προθεσμίας δέκα ημερών, η οποία έπρεπε υποχρεωτικά να περάσει, από την κοινοποίηση της απόφασης κατακύρωσης στους οικονομικούς φορείς που δεν επιλέχθηκαν και της σύναψης της σύμβασης. Με τη θέσπιση αυτή δόθηκε ικανός χρόνος στους ενδιαφερόμενους για προσφυγή στη δικαιοσύνη. Έτσι δεν υπήρχε κίνδυνος να υπογραφεί η σύμβαση και να καταστεί η προσωρινή δικαστική προστασία άνευ αντικειμένου.⁹²

Μια ακόμα βασική ρύθμιση⁹³ αποτέλεσε η ενοποίηση της δικαιοδοσίας του δικαστηρίου, που επιλαμβανόταν των διαφορών αυτών. Έτσι, η εκδίκαση των σχετικών διαφορών μεταφέρθηκε από τα πολιτικά δικαστήρια και το ΣτΕ⁹⁴ στα διοικητικά εφετεία, ανεξάρτητα αν η αναθέτουσα αρχή είναι νομικό πρόσωπο δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου. Η διάσπαση της δωσιδοκίας που επικρατούσε με το προηγούμενο καθεστώς είχε δημιουργήσει αιτήσεις ασφαλιστικών μέτρων «δύο

⁹⁰ ΕΕ αριθμ. L 335/31 της 20/12/2007, με προθεσμία ενσωμάτωσης στο εθνικό δίκαιο των κρατών μελών την 20/12/2009, σκ. 3 και σκ. 4

⁹¹ «Δικαστική προστασία κατά τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων - Εναρμόνιση της ελληνικής νομοθεσίας με την Οδηγία 89/665/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 21ης Ιουνίου 1989 (L 395) και την Οδηγία 92/13/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 25ης Φεβρουαρίου 1992 (L 76), όπως τροποποιήθηκαν με την Οδηγία 2007/66/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 11ης Δεκεμβρίου 2007 (L 335)», ΦΕΚ 173/Α'/30-10-2010

⁹² Δέγλερης Π., όπ.π. (υποσημ. 73), σελ.23-24 και αρ. 4 παρ. 1 του Ν.3886/2010

⁹³ Αρ. 3 του Ν. 3886/2010

⁹⁴ Με εξαίρεση τις περιπτώσεις του αρ. 3,παρ. 3

ταχυτήτων».⁹⁵ Η ενοποίηση αυτή, όπως αποτυπώνεται και στην αιτιολογική έκθεση του νόμου, κρίθηκε αναγκαία « εξ αιτίας της έντονης αμφισβήτησης που εκφράσθηκε κατ' επανάληψη, από παράγοντες της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, για την επάρκεια και ποιότητα της δικαστικής προστασίας που παρέχεται από τα Μονομελή Πρωτοδικεία⁹⁶, στις περιπτώσεις ανάθεσης συμβάσεων από φορείς με μορφή νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου ».

Επιπρόσθετα, με το άρ. 4 παρ.6 του ανωτέρω νόμου ορίζεται ρητά ότι «σε διαφορές διεπόμενες από τον παρόντα νόμο δεν εφαρμόζονται οι διατάξεις της κείμενης νομοθεσίας ή εσωτερικών κανονισμών που προβλέπουν την άσκηση διοικητικών προσφυγών κατά εκτελεστών πράξεων ή παραλείψεων της διαδικασίας διεξαγωγής δημόσιων διαγωνισμών». Ο νομοθέτης έδωσε αποφασιστική απάντηση στα προβλήματα που αναδείχθηκαν μέσα από τη νομολογία του ΣτΕ, σε σχέση με τη συρροή τη προδικαστικής προσφυγής και λοιπών διοικητικών προσφυγών. Έτσι, η προδικασία των ασφαλιστικών μέτρων απαγκιστρώθηκε από τις εν λόγω προσφυγές οι οποίες δεν καταργήθηκαν αλλά απενεργοποιήθηκαν στις υπο κρίση διαφορές. Τέλος, με το αρ. 8 θεσπίστηκε το ειδικό ένδικο βοήθημα της προσφυγής στο δικαστήριο για την κήρυξη της μερικής ή ολικής ακυρότητας της υπογραφείσας σύμβασης σε ρητά αναφερόμενες περιπτώσεις.⁹⁷

2.4 Η νομική φύση της προδικαστικής προσφυγής του Ν. 2522/1997 και του Ν. 3886/2010

Οι ενδικοφανείς προσφυγές αποτελούν μηχανισμούς μέσω των οποίων επιδιώκεται ο αυτοέλεγχος της διοίκησης, η διόρθωση των σφαλμάτων των πράξεων που έχει εκδώσει καθώς και η πιο αποτελεσματική προστασία των θιγόμενων προσώπων. Λειτουργούν ως φίλτρα προεξέτασης των διαφόρων υποθέσεων με απώτερο σκοπό την αποσυμφόρηση των δικαστηρίων και την περαιτέρω ενίσχυση της αποτελεσματικότητας των δικαστικών διαδικασιών.⁹⁸

⁹⁵ Δέγλερης Π., όπ.π. (υποσημ. 73), σελ. 25

⁹⁶ Καθώς δεν είχαν εμπειρία εκδίκασης υποθέσεων στην ουσία του διοικητικού δικαίου, απέρριπταν την πλειοψηφία των αιτήσεων ασφαλιστικών μέτρων, ακόμα και σε περιπτώσεις που το ΣτΕ είχε διαμορφώσει αντίθετη νομολογία.

⁹⁷ Δέγλερης Π., όπ.π. (υποσημ. 73), σελ.24, 27

⁹⁸ Γέροντας Απ., κ.α., όπ.π. (υποσημ. 17), σελ.140

Οι ενδικοφανείς προσφυγές προβλέπονται από ρητή διάταξη νόμου, ορίζεται το αρμόδιο όργανο ενώπιον του οποίου θα ασκηθούν εντός αποκλειστικής προθεσμίας, έχουν υποχρεωτικό χαρακτήρα και η άσκηση τους επιτρέπει έλεγχο νομιμότητας και ουσίας⁹⁹ της προσβαλλόμενης πράξης από το αρμόδιο όργανο, το οποίο μπορεί να την ακυρώσει, εν όλω ή εν μέρει, αλλά και να την τροποποιήσει.¹⁰⁰

Η νομολογία¹⁰¹ και η θεωρία βρίσκονται σε σύμπνοια ως προς τον ενδικοφανή χαρακτήρα των προδικαστικών προσφυγών των νόμων 2522/1997 και 3886/2010 βάσει των χαρακτηριστικών τους γνωρισμάτων¹⁰². Ειδικότερα, η προδικαστική προσφυγή που προέβλεπαν οι διατάξεις των νόμων αυτών ασκούνταν υποχρεωτικά ενώπιον της αναθέτουσας αρχής, αποτελούσε προϋπόθεση του παραδεκτού της αίτησης ασφαλιστικών μέτρων, επανεξετάζε πλήρως την υπόθεση και μπορούσε να ακυρώσει αλλά και να τροποποιήσει την προσβαλλόμενη πράξη.

2.5 Κριτική επισκόπηση του Ν. 2522/1997 και του Ν. 3886/2010

Με το Ν. 2522/1999 και του Ν. 3886/2010 επιτεύχθηκε η ενσωμάτωση των οδηγιών 89/665 ΕΚ και 2007/66 ΕΚ στο εθνικό δίκαιο με αποτελεσματικό τρόπο και εκσυγχρονίστηκε η παροχή έννομης προστασίας στο προσυμβατικό στάδιο των δημοσίων συμβάσεων. Οι καινοτομίες που εισήγαγαν, οι οποίες αναλύθηκαν παραπάνω, είχαν ως συνέπεια να προστατευτούν αποτελεσματικά και άμεσα τα πρόσωπα που θίγονταν από τη διαγωνιστική διαδικασία ανάθεσης μιας δημόσιας σύμβασης αλλά και να διαμορφωθεί ένα πλούσιο νομολογιακό προηγούμενο.¹⁰³

Παρόλα αυτά όμως τα δύο νομοθετήματα παρουσίαζαν κάποια σοβαρά μειονεκτήματα. Μια βασική αδυναμία ήταν ότι η προστασία του θιγόμενου προσφέρονταν σε δύο επίπεδα. Μέσω της αίτησης ασφαλιστικών μέτρων, με την οποία αναστελλόταν η εκτέλεση της βλαπτικής πράξης και μέσω της αίτησης ακύρωσης με την οποία επιτυχανόταν η ακύρωση της προσβαλλόμενης πράξης. Η υπερβολική καθυστέρηση επίλυσης της διαφοράς, το γεγονός ότι ο έλεγχος που πραγματοποιούνταν από το δικαστήριο ήταν ακυρωτικός και του ότι η Αναθέτουσα Αρχή είχε προαιρετικά τη δυνατότητα να συμμορφωθεί με την ουσιαστική κρίση της

⁹⁹ ΣτΕ 1001/2010

¹⁰⁰ Γέροντας Απ., κ.α., όπ.π. (υποσημ. 17), σελ.140,141

¹⁰¹ ΣτΕ 2030/2011, ΕΑ ΣτΕ 1150/2009, 274/2012, 302/2014

¹⁰² Τσιφονάς Α., όπ.π. (υποσημ. 76), σελ.100

¹⁰³ Αλαγιαλόγλου Ε., όπ.π. (υποσημ. 75)

απόφασης επί της αίτησης ασφαλιστικών μέτρων, καθιστούσαν το παρεχόμενο σύστημα δικαστικής προστασίας αναποτελεσματικό.¹⁰⁴

Όπως αναφέρθηκε, η καθιέρωση της υποχρεωτικής άσκησης της προδικαστικής προσφυγής ενώπιον της Αναθέτουσας Αρχής, με σκοπό την μείωση των υποθέσεων που εισάγονται στα δικαστήρια αλλά και όσων τελικά εισαχθούν να είναι εκκαθαρισμένες, δεν απέφερε τα αναμενόμενα αποτελέσματα. Οι Αναθέτουσες Αρχές στην πράξη απέρριπταν σιωπηρά ή με την ίδια αιτιολογία με αυτή που είχαν διατυπώσει στην προσβληθείσα απόφαση. Έτσι δεν χτίστηκε εμπιστοσύνη ανάμεσα στον υποψήφιο ανάδοχο και την Αναθέτουσα Αρχή και θεωρήθηκε ότι «δεν παρείχε τα εχέγγυα μιας αντικειμενικής κρίσης, αφού η Αναθέτουσα Αρχή έπαιζε το ρόλο του κριτή και του κρινόμενου».¹⁰⁵

Συμπερασματικά, οι καινοτομίες των δύο αυτών νόμων αναμόρφωσαν το παρεχόμενο σύστημα έννομης προστασίας κατά τη διαδικασία ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων. Όμως οι ανωτέρω δυσλειτουργίες έπρεπε να αντιμετωπιστούν γιατί διαφορετικά θα οδηγούσαν σε ακύρωση όλων των πλεονεκτημάτων και των αποτελεσματικών ρυθμίσεων των δύο αυτών νομοθετημάτων.

Κεφάλαιο 3: Ισχύον νομοθετικό πλαίσιο έννομης προστασίας κατά τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων

3.1 Ο Ν. 4412/2016 και οι πρόσφατες τροποποιήσεις του

Με τον Ν. 4412/2016¹⁰⁶ προσαρμόστηκε το εθνικό δίκαιο στις οδηγίες 2014/24/ΕΕ¹⁰⁷ και 2014/25/ΕΕ¹⁰⁸. Με τη θέσπιση του νόμου αυτού εισάγεται ένα διαφορετικό και πιο βελτιωμένο μοντέλο προστασίας στο πεδίο της έννομης προστασίας κατά το προσυμβατικό στάδιο των δημοσίων συμβάσεων¹⁰⁹. Βασική τομή αποτέλεσε η σύσταση μιας ανεξάρτητης διοικητικής αρχής, η οποία ονομάστηκε ΑΕΠΠ, με υψηλά

¹⁰⁴ Κυβέλος Σ., όπ.π. (υποσημ. 31), σελ.2

¹⁰⁵ Δετσαρίδης Χ., όπ.π. (υποσημ. 1), σελ. 272-275

¹⁰⁶ Ν. 4412/2016 «Δημόσιες Συμβάσεις Έργων, Προμηθειών και Υπηρεσιών (προσαρμογή στις Οδηγίες 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ)», ΦΕΚ 147/Α΄/08-08-2016

¹⁰⁷ Οδηγία 2014/24/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26^{ης} Φεβρουαρίου 2014 σχετικά με τις δημόσιες προμήθειες και την κατάργηση της οδηγίας 2004/18/ΕΚ

¹⁰⁸ Οδηγία 2014/25/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26^{ης} Φεβρουαρίου 2014 σχετικά με τις προμήθειες φορέων που δραστηριοποιούνται στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών και την κατάργηση της οδηγίας 2004/17/ΕΚ

¹⁰⁹ Βιβλίο IV « Έννομη προστασία κατά τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων », αρθ. 345 έως 373

εχέγγυα θεσμικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας και στελέχωση από καταρτισμένους εμπειρογνώμονες. Μέσω της προαγωγής της ασφάλειας δικαίου αλλά και της εμπιστοσύνης αναφορικά με την αντικειμενική κρίση των προσφυγών από το εν λόγω όργανο, διευκολύνεται η συμμετοχή των οικονομικών φορέων στις διαγωνιστικές διαδικασίες¹¹⁰ Για πρώτη φορά, η διοικητική επίλυση των διαφορών που αναφέρονται κατά το στάδιο που προηγείται της σύναψης των δημοσίων συμβάσεων έργων, υπηρεσιών και προμηθειών, αφαιρείται από την αρμοδιότητα των Αναθετουσών Αρχών και διαμορφώνεται πλέον ένας ενιαίος μηχανισμός ελέγχου των δημοσίων συμβάσεων, ο οποίος αντικαθιστά τον «διάχυτο» έλεγχο που ασκείτο μέχρι πρότινος από τις αναθέτουσες αρχές. Με αυτόν τον τρόπο εξαφανίζεται η σύμπτωση των ιδιοτήτων ελέγχοντος και ελεγχόμενου και ο χειρισμός των προδικαστικών προσφυγών αποσυνδέεται πλήρως από πιθανές σκοπιμότητες από μεριά της αρμόδιας Αναθέτουσας Αρχής¹¹¹. Στόχος ήταν να αποτελέσει η ανεξάρτητη αυτή αρχή ένα αποτελεσματικό πλέγμα προστασίας σε κάθε πιθανή αυθαιρεσία και κακοδιοίκηση και να συμβάλλει στην επιτάχυνση επίλυσης των διαφορών, στη βελτίωση της αποτελεσματικότητας και στην ελάφρυνση του φόρτου των δικαστηρίων.¹¹²

Ο Ν. 4412/2016 παρόλα τα πλεονεκτήματα και τις καινοτομίες που εισήγαγε έχει τροποποιηθεί αρκετές φορές. Πρόσφατα με τις διατάξεις του Ν. 4782/2021¹¹³ αναδιαμορφώθηκε η διαδικασία παροχής έννομης προστασίας κατά το στάδιο της ανάθεσης, τόσο ως προς τη διαδικασία εξέτασης των προδικαστικών προσφυγών όσο και σε σχέση με την ένδικη προστασία από τα Διοικητικά Εφετεία και το Συμβούλιο της Επικρατείας. Βασικό στόχο των νέων διατάξεων αποτελεί η επιτάχυνση των διαδικασιών και η αποτελεσματικότητα.¹¹⁴ Οι τροποποιήσεις αυτές, οι οποίες θα αποτυπωθούν μέσα από την ανάλυση των επόμενων κεφαλαίων, αφορούν τα παρακάτω άρθρα του Ν. 4412/2016¹¹⁵:

¹¹⁰ Αιτιολογική Έκθεση Ν. 4412/2016

¹¹¹ Μπουζιάς Α., όπ.π. (υποσημ.9)

¹¹² Σωτηροπούλου Ε., «Νομικά ζητήματα μέσα από αποφάσεις της ΑΕΠΠ», Επιστημονικό Περιοδικό Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων (ΕΕΔ), 2018, Τεύχος 4 (Οκτώβριος – Νοέμβριος)

¹¹³ 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/Α/09.03.2021)

¹¹⁴ Δελλής Γ., «Το νέο δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων», εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2021, σελ. 40

¹¹⁵ Τα άρθρ. 345, 363, 365, 366, 372 του Ν.4412/2016 τροποποιήθηκαν αντίστοιχα με τα άρθρ. του Ν. 4782/2021, 134 με ισχύ την 01/09/2021, 135, 136, 137 με ισχύ την 01/06/2021, 138 με ισχύ την 01/09/2021

- Άρθ. 345 Πεδίο εφαρμογής
- Άρθ. 363 Παράβολο
- Άρθ. 365 Διαδικασία εξέτασης της προσφυγής
- Άρθ. 366 Προσωρινά μέτρα
- Άρθ. 372 Δικαστική προστασία Αρμόδιο δικαστήριο

Στις 17/03/2022 δημοσιεύτηκε ο Ν. 4912/2022 ¹¹⁶ με τον οποίο συστάθηκε η Ενιαία Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΑΔΗΣΥ). Σύμφωνα με το άρθρ. 1 του Ν. 4412/2022 « Σκοπός του παρόντος νόμου είναι η δημιουργία μιας ενιαίας ανεξάρτητης αρχής για το σύνολο των δημοσίων συμβάσεων, που θα προκύψει από τη συγχώνευση της Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΑΑΔΗΣΥ)¹¹⁷ και της Αρχής Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών (ΑΕΙΠΠ), αξιοποιώντας με τον βέλτιστο τρόπο το δυναμικό, την εμπειρία και την τεχνογνωσία των δύο αρχών, καθώς και η αποτελεσματικότερη άσκηση του ελέγχου της ορθής εφαρμογής του εθνικού και ενωσιακού δικαίου των δημοσίων συμβάσεων από τις αναθέτουσες αρχές, συμπεριλαμβανομένης της εξέτασης των προσφυγών που ασκούνται πριν από τη σύναψη των δημοσίων συμβάσεων ». Έτσι πλέον όπου στη νομοθεσία αναφέρεται η ΑΕΙΠΠ ή η ΕΑΑΔΗΣΥ νοείται η ΕΑΔΗΣΥ¹¹⁸. Επίσης, με τα άρθρα 4 έως 16 του Ν. 4412/2022 τροποποιήθηκαν αντίστοιχα τα άρθρα 347-359 του Ν. 4412/2016¹¹⁹ με ισχύ την 17-03-2022.

Στόχο της νομοθετικής αυτής ρύθμισης αποτελεί ο εξορθολογισμός της λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, η τόνωση της διαφάνειας και της αποτελεσματικότητας του ελέγχου νομιμότητας των δημοσίων συμβάσεων και η μείωση του αριθμού των πράξεων που προσβάλλονται δικαστικώς για λόγους ουσιαστικούς.¹²⁰ Αξίζει να σημειωθεί ότι με την αριθμ. Α8/2021 γνώμη της ΕΑΑΔΗΣΥ είχαν διατυπωθεί παρατηρήσεις επί του σχεδίου νόμου « Ενιαία Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων», κυρίως ως προς την ενσωμάτωση των δύο Αρχών (

¹¹⁶ Ν. 4912/2022 « Ενιαία Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων και άλλες διατάξεις του Υπουργείου Δικαιοσύνης» (ΦΕΚ 59/Α'/17-03-2022)

¹¹⁷ Ν. 4013/2011 «Σύσταση ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων και Κεντρικού Ηλεκτρονικού Μητρώου Δημοσίων Συμβάσεων - Αντικατάσταση του έκτου κεφαλαίου του Ν. 3588/2007 (παταχευτικός κώδικας) - Προπρωχευτική διαδικασία εξυγίανσης και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 204/Α'/

¹¹⁸ Άρθ. 3 του Ν. 4912/2022

¹¹⁹ Βιβλίο IV, Τίτλος 2, Τμήμα 1

¹²⁰ Αιτιολογική Έκθεση Ν. 4912/2022

ΕΑΔΗΣΥ και ΑΕΠΠ) , τη μεταφορά και την άσκηση των αρμοδιοτήτων. Επισημάνθηκε η παρουσία ελλείματος ωριμότητας και συνοχής των σχετικών διατάξεων καθώς και η έλλειψη επαρκούς νομοτεχνικής επεξεργασίας, σε βαθμό που υπάρχει ο κίνδυνος μη ομαλής μετάβασης από τον υφιστάμενο φορέα στον διάδοχο, ιδιαίτερα σε μια περίοδο όπου οι δημόσιες συμβάσεις καλούνται να διαδραματίσουν σημαντικό ρόλο στην ανάπτυξη της οικονομίας.

3.2 Διάρθρωση Βιβλίου IV του Ν.4412/2016 όπως τροποποιήθηκε και ισχύει¹²¹

Οι διατάξεις του Βιβλίου IV (αρθ. 345-374) με τίτλο « Έννομη προστασία κατά τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων» διαιρούνται σε τέσσερις τίτλους ως εξής :

- Πρώτος τίτλος (αρθ. 345-346) « Πεδίο εφαρμογής ». Το αρθ. 345 ορίζει το πεδίο στο οποίο εφαρμόζονται οι διατάξεις του Βιβλίου IV. Με το αρθ. 346 διαγράφονται δύο κύκλοι έννομης προστασίας. Στον πρώτο κύκλο ιδρύεται το δικαίωμα άσκησης προδικαστικής προσφυγής ενώπιον της ΕΑΔΗΣΥ, κατά μη σύννομων πράξεων ή παραλείψεων της Αναθέτουσας Αρχής, ζητώντας προσωρινή προστασία, ακύρωση της παράνομης πράξης ή παράλειψης ή ακύρωση σύμβασης η οποία έχει συναφθεί παράνομα. Στον δεύτερο κύκλο ο ενδιαφερόμενος, ο οποίος έχει υποστεί ή ενδέχεται να υποστεί ζημία από απόφαση της ΕΑΔΗΣΥ επί της προδικαστικής προσφυγής, έχει δικαίωμα να ασκήσει αίτηση για την αναστολή εκτέλεσης και αίτηση για την ακύρωση της απόφασής της ενώπιον των αρμόδιων δικαστηρίων.

- Δεύτερος τίτλος (άρθ. 347 έως 371) «Προσφυγή ενώπιον της Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων». Με τα αρθ. 347-359 θεσμοθετείται η ΕΑΔΗΣΥ, ως το υπεύθυνο όργανο για την επίλυση σε διοικητικό επίπεδο των διαφορών που αναφύονται στο προσυμβατικό στάδιο. Με τα άρθ. 360-367 ρυθμίζεται η παροχή έννομης προστασίας ενώπιον της ΕΑΔΗΣΥ με την άσκηση προδικαστικής προσφυγής κατά πράξεων της Αναθέτουσας Αρχής που εκδίδονται πριν από τη σύναψη της σύμβασης και με τα άρθ. 368-371 ρυθμίζεται η προδικαστική προσφυγή για την κήρυξη ακυρότητας της σύμβασης στις προβλεπόμενες από το νόμο περιπτώσεις.

- Τρίτος τίτλος (άρθ. 372-373) «Δικαστική προστασία στο στάδιο που προηγείται της σύμβασης». Αναφέρεται στην παροχή προσωρινής και κύριας

¹²¹ Ράικος Δ., όπ.π.(υποσημ.31), σελ. 798

δικαστικής προστασίας στον ενδιαφερόμενο στο προσυμβατικό στάδιο, καθορίζοντας τα αρμόδια όργανα, τη διαδικασία και τα ένδικα βοηθήματα.

- Τέταρτος τίτλος (άρθ. 374) « Συνεργασία των ελληνικών αρχών με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή». Ρυθμίζεται η διαδικασία σε περίπτωση που η Ευρωπαϊκή Επιτροπή θεωρήσει ότι έχει πραγματοποιηθεί σοβαρή παράβαση του δικαίου της Ένωσης, το οποίο ρυθμίζει τη διαδικασία σύναψης συμβάσεων του Ν.4412/2016.

3.3 Η Ενιαία Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων

3.3.1 Σύσταση , συγκρότηση , λειτουργική ανεξαρτησία και οικονομική αυτοτέλεια της Αρχής

Όπως αναφέρθηκε και στο προηγούμενο κεφάλαιο με το Ν. 4912/2022 συγχωνεύτηκε η ΑΕΠΠ με την ΕΑΑΔΗΣΥ και συστάθηκε η ΕΑΔΗΣΥ. Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του νόμου με τη συγχώνευση αυτή σχεδιάζεται ορθολογικότερα η ενιαία αντιμετώπιση από μια ανεξάρτητη αρχή όλων των ζητημάτων που σχετίζονται με την διαδικασία ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων. Επιπλέον, η ΕΑΑΔΗΣΥ διαθέτει υψηλά καταρτισμένο επιστημονικό προσωπικό το οποίο δεν αξιοποιείται κατάλληλα λόγω της μείωσης του φόρτου που επέφερε η επιτυχής εφαρμογή και χρήση του πληροφοριακού συστήματος ΕΣΗΔΗΣ. Αντίθετα, ο φόρτος της ΑΕΠΠ αυξάνει διαρκώς. Μέσω αυτής της συγχώνευσης, το επιστημονικό προσωπικό των δύο αρχών θα κατανεμηθεί και θα απασχοληθεί δυναμικότερα και αποτελεσματικότερα στα επιμέρους αντικείμενα των δημοσίων συμβάσεων.

Η Αρχή αποτελείται από τον Πρόεδρο, δέκα Συμβούλους και τριάντα μέλη. Στη σύνθεση με τις πρόσφατες τροποποιήσεις προστέθηκαν και Σύμβουλοι, με στόχο την ορθολογικότερη κατανομή του έργου της Αρχής και τη δυνατότητα λειτουργίας της σε τμήματα, με ειδική μέριμνα για τις αρμοδιότητες του Ν.4013/2011. Στις θέσεις του Προέδρου¹²² και των Συμβούλων επιλέγονται συνταξιούχοι δικαστές, αλλά και συνταξιούχοι Πρόεδροι, Αντιπρόεδροι ή νομικοί σύμβουλοι του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, με εμπειρία στο αντικείμενο των δημοσίων συμβάσεων, οι οποίοι, κατά τη λήψη των αποφάσεων της Αρχής επί προδικαστικών προσφυγών,

¹²² Πριν τις τροποποιήσεις με το Ν.4912/2022 ο Πρόεδρος ήταν επίτιμος δικαστικός λειτουργός από το βαθμό του Προέδρου Εφετών και άνω με εμπειρία στα θέματα των δημοσίων συμβάσεων.

υιοθετούν, αφομοιώνουν και εφαρμόζουν με ορθό τρόπο και με συνέπεια τα δεδομένα της νομολογίας των δικαστηρίων.¹²³

Πριν το Ν.4912/2022 επιλέγονταν ως μέλη μόνο νομικοί. Με τις πρόσφατες όμως τροποποιήσεις επιλέγονται πρόσωπα αναγνωρισμένου κύρους και υψηλής επιστημονικής κατάρτισης στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων, με στόχο η Αρχή να μπορεί να ανταποκριθεί με αποτελεσματικό τρόπο στο πολυεπίπεδο έργο της, το οποίο έχει διεπιστημονικό χαρακτήρα. Οι υποψήφιοι για τις θέσεις των μελών επιλέγονται από το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (Α.Σ.Ε.Π.), σύμφωνα με τη διαδικασία του Ν. 4765/2021 και διορίζονται από τον Υπουργό Δικαιοσύνης.¹²⁴

Η θητεία του Προέδρου, των Συμβούλων και των μελών διαρκεί πέντε χρόνια και όταν λήξει έχουν δικαίωμα να συμμετάσχουν μια φορά σε επόμενη διαδικασία επιλογής, εφόσον πληρούν τα προβλεπόμενα κριτήρια. Τέλος, η συγκρότηση της Αρχής θεωρείται νόμιμη αν διοριστούν τα μισά τουλάχιστον από τα μέλη της.¹²⁵

Η ΕΑΔΗΣΥ είναι ανεξάρτητη διοικητική αρχή με λειτουργική ανεξαρτησία, οικονομική¹²⁶ και διοικητική αυτοτέλεια. Δεν ελέγχεται και δεν εποπτεύεται από κυβερνητικά όργανα ή άλλες διοικητικές αρχές. Υπόκειται μόνο σε κοινοβουλευτικό έλεγχο, σύμφωνα με τον Κανονισμό της Βουλής και στον κατασταλτικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου και υποστηρίζεται διοικητικά από το Υπουργείο Δικαιοσύνης.¹²⁷

Επίσης, στο αρθ. 349 του Ν.4412/2016,όπως τροποποιήθηκε και ισχύει θεσπίζονται ασυμβίβαστα και κωλύματα για τον Πρόεδρο, τους Συμβούλους και τα μέλη. Όταν ασκούν τα καθήκοντά τους, δεσμεύονται μόνο από τον νόμο και τη συνείδησή τους και είναι υποχρεωμένοι να τηρούν τις αρχές της αντικειμενικότητας και της αμεροληψίας. Στόχος είναι η θεσμική θωράκιση της Αρχής και η προάσπιση

¹²³ Άρθ.348 παρ. 1 και 2 του Ν.4412/2016 όπως τροποποιήθηκε και ισχύει και Αιτιολογική Έκθεση Ν. 4912/2022

¹²⁴ Άρθ.348 παρ. 3 και 7 του Ν.4412/2016 όπως τροποποιήθηκε και ισχύει και Αιτιολογική Έκθεση Ν. 4912/2022

¹²⁵ Άρθ.348 παρ.9 και 10 του Ν.4412/2016 όπως τροποποιήθηκε και ισχύει

¹²⁶ Άρθ. 350 του Ν.4412/2016 όπως τροποποιήθηκε και ισχύει «Η οικονομική αυτοτέλεια της Αρχής εξασφαλίζεται με τη δυνατότητα να καλύπτει, με ίδια μέσα, τις δαπάνες λειτουργίας της και αμοιβής του Προέδρου, των Συμβούλων και των μελών της, του πάσης φύσεως προσωπικού και των έμμισθων δικηγόρων της, καθώς και του Πειθαρχικού Συμβουλίου του άρθρου 351. Προς τούτο, έχει ίδια έσοδα και ίδιο προϋπολογισμό, ο οποίος τροφοδοτείται από την καταβολή της κράτησης της παρ. 3.»

¹²⁷ Ράικος Δ., όπ.π.(υποσημ.31), σελ. 601

της λειτουργικής ανεξαρτησίας της, ώστε τα όργανά της να ασκούν τα καθήκοντά τους χωρίς αθέμιτες και εξωθεσμικές παρεμβάσεις.¹²⁸

Τέλος, προς ενίσχυση της θεσμικής ανεξαρτησίας της Αρχής η ετήσια έκθεση πεπραγμένων που συντάσσεται υποβάλλεται στον Πρόεδρο της Βουλής και όχι προς τους υπουργούς Οικονομίας, Ανάπτυξης και Τουρισμού και Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων όπως προβλεπόταν πριν την τροποποίηση του άρθ.359 του Ν. 4412/2016.

3.3.2 Οι αρμοδιότητες της Αρχής

Η εξέταση των προδικαστικών προσφυγών που ασκούνται στο προσυμβατικό στάδιο της σύναψης των δημοσίων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών, από 17/03/2022 αποτελεί αρμοδιότητα της ΕΑΔΗΣΥ, ενώ πριν τις τροποποιήσεις που επέφερε ο Ν. 4912/2022 ανήκε στην ΑΕΙΠΠ. Επίσης, στις αρμοδιότητες της Αρχής μεταφέρονται ακέραιες στο σύνολό τους, εκτός ελαχίστων προσαρμογών, οι αρμοδιότητες της ΕΑΑΔΗΣΥ του Ν. 4013/2011. Προκειμένου να μην παραλειφθούν οι αρμοδιότητες αυτές κρίνεται χρήσιμη η επιγραμματική αναφορά τους. Έτσι, σύμφωνα με το άρθ. 4 παρ. 2 του ν. 4912/2022, το οποίο τροποποίησε το αρθ. 347 του ν. 4412/2016, οι μεταφερόμενες αυτές αρμοδιότητες της ΕΑΑΔΗΣΥ είναι οι εξής¹²⁹:

- Εποπτεία, συντονισμός και φροντίδα ώστε να τηρούνται οι αρχές του εθνικού και του ενωσιακού δικαίου στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων.
- Γνωμοδοτικές αρμοδιότητες, όταν ρυθμίζονται θέματα που αφορούν στις δημόσιες συμβάσεις, όπως απλές γνώμες επί των διατάξεων σχεδίων νόμων ή προεδρικών διαταγμάτων, σύμφωνες γνώμες για διατάξεις σχεδίων λοιπών κανονιστικών πράξεων όπως και για την προσφυγή στη διαδικασία της διαπραγμάτευσης σε αιτήματα των Αναθετουσών Αρχών.
- Έκδοση κανονισμών για τεχνικά ή λεπτομερειακά θέματα που αφορούν κυρίως ερμηνεία της εθνικής και ενωσιακής νομοθεσίας για ζητήματα σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις καθώς και πρότυπων τευχών δημοπράτησης και σχεδίων συμβάσεων μετά από διαβούλευση με αρμόδιους φορείς.

¹²⁸ Αιτιολογική Έκθεση ν. 4912/2022

¹²⁹ Ράικος Δ., όπ.π.(υποσημ.31), σελ. 602-613

- Παροχή κατευθυντήριων οδηγιών και συμβουλών σχετικά με τη νόμιμη διεξαγωγή των διαδικασιών ανάθεσης και εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων και εισήγηση για την έκδοση εγκυκλίων.
- Εποπτικές και ελεγκτικές αρμοδιότητες οι οποίες συνίστανται στην παρακολούθηση και αξιολόγηση την αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας όλων των δημόσιων φορέων στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων και στην άσκηση δειγματοληπτικών ελέγχων, αναζητώντας αυτεπαγγέλτως στοιχεία και πληροφορίες από όλους τους εμπλεκόμενους φορείς, οι οποίοι οφείλουν να συνεργάζονται.
- Υποβολή παρατηρήσεων κυρίως για την ερμηνεία του δικαίου των δημοσίων συμβάσεων για θέματα σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις, με δική της πρωτοβουλία ή ύστερα από αίτημα των αρμόδιων δικαστηρίων σε δίκες που διεξάγονται ενώπιον του.
- Συμμετοχή και εκπροσώπηση της χώρας σε διεθνείς οργανισμούς κ.λπ.

Κεφάλαιο 4: Η προδικαστική προσφυγή ενώπιον της ΕΑΔΗΣΥ

4.1 Πεδίο εφαρμογής – Αντικείμενο προσβολής

Οι διατάξεις του Βιβλίου IV του Ν.4412/2016 βρίσκουν εφαρμογή στις διαφορές που αναφύονται κατά τη διαδικασία ανάθεσης συμβάσεων έργων, υπηρεσιών και προμηθειών, με εκτιμώμενη αξία ανώτερη του θεσπιζόμενου ορίου για την απευθείας ανάθεση των τριάντα χιλιάδων (30. 000) ευρώ χωρίς Φ.Π.Α και των εξήντα χιλιάδων (60.000) ευρώ για συμβάσεις ενεργειών τεχνικής βοήθειας¹³⁰, καθώς επίσης και κατά τη διαδικασία ανάθεσης συμφωνιών πλαίσιο, συμβάσεων παραχώρησης και δυναμικών συστημάτων αγορών, καθώς των τροποποιήσεων αυτών.¹³¹

Κρίσιμο στοιχείο για την υπαγωγή στη δικαιοδοσία της ΕΑΔΗΣΥ αποτελεί η εκτιμώμενη αξία του συνολικού αντικειμένου της διακήρυξης, ανεξάρτητα αν τελικά πραγματοποιηθεί με μια ή περισσότερες συμβάσεις, αφού η διαδικασία ανάθεσης είναι ενιαία και αδιάσπαστη.¹³²

¹³⁰Άρθ. 345 του Ν. 4412/2016 όπως τροποποιήθηκε με το άρθρ. 134 του Ν. 4782/2021. Πριν την τροποποίηση η διάταξη προέβλεπε ενιαίο κατώφλι 60.000 ευρώ χωρίς ΦΠΑ, για όλες τις συμβάσεις. ΑΕΙΠΠ 1089/2018, όπου απέρριψε την προδικαστική προσφυγή, επειδή το ποσό της σύμβασης ανερχόταν στις 60.000 ευρώ χωρίς το ΦΠΑ « (...) Προϋπολογισθείσα αξία μη συμπεριλαμβανομένου ΦΠΑ 60.000,00. Προϋπολογισθείσα αξία συμπεριλαμβανομένου ΦΠΑ: 74.400,00(...)»

¹³¹ Δελλής Γ., όπ.π. (υποσημ. 114), σελ.41

¹³² Ράικος Δ./Βλάχου Ε./Σαββίδη Ε.,«Δημόσιες Συμβάσεις Ν.4412/2016 », εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2018, σελ. 1113. Επίσης, ΑΕΙΠΠ 17/2017 «Τονίζεται δε ότι η εκτιμώμενη αξία της

Αξίζει να σημειωθεί ότι για συμβάσεις που συνάπτονται με τη διαδικασία της απευθείας ανάθεσης ή για συμβάσεις ενεργειών τεχνικής βοήθειας κάτω των 60.000 ευρώ καταργείται ολοσχερώς η διαδικασία ενώπιον της Αναθέτουσας Αρχής και η άσκηση ειδικής ή ενδικοφανούς διοικητικής προσφυγής. Προβλέπεται απευθείας προσφυγή στη δικαιοσύνη (αίτηση αναστολής/ακύρωσης στο Διοικητικό Εφετείο) με καταβολή παραβόλου¹³³. Η επιλογή αυτή κρίθηκε επιβεβλημένη καθώς στην πράξη δεν χρησιμοποιούνταν συχνά η άσκηση ένστασης ενώπιον της Αναθέτουσας Αρχής ή όταν χρησιμοποιούνταν οδηγούσε σε απόρριψη αυτής. Η απευθείας προσφυγή στη δικαιοσύνη από τη μεριά επιταχύνει τη διαδικασία αλλά η πρόβλεψη υψηλού αναλογικού παραβόλου δεν ευνοεί την συχνή άσκηση της.¹³⁴

Αντικείμενο της προδικαστικής προσφυγής μπορεί να είναι κάθε εκτελεστή πράξη (ατομική ή κανονιστική) ή παράλειψη της Αναθέτουσας Αρχής¹³⁵, η οποία εκδίδεται ή συντελείται στο προσυμβατικό στάδιο σύναψης της δημόσιας σύμβασης κατά παράβαση της ευρωπαϊκής ή εσωτερικής νομοθεσίας. Ο θιγόμενος έχει δικαίωμα να προσφύγει ενώπιον της ΕΑΔΗΣΥ και να ζητήσει προσωρινή προστασία, ακύρωση της παράνομης πράξης ή παράλειψης ή ακύρωση της σύμβασης που έχει συναφθεί παράνομα.¹³⁶

Σύμφωνα με τα παραπάνω, ενδεικτικά, υπόκεινται σε προσφυγή ενώπιον της ΕΑΔΗΣΥ, η διακήρυξη του διαγωνισμού, η πράξη κατακύρωσης, η πράξη αποκλεισμού υποψηφίου με συνέπεια τη μη συνέχιση στα επόμενα στάδια της διαγωνιστικής διαδικασίας, η απόφαση περί κατάπτωσης της εγγυητικής συμμετοχής

επιμέρους ομάδας προϊόντων της διακήρυξης για τα οποία ο νυν προσφεύγων υπέβαλε τελικά προσφορά είναι αδιάφορη για την κατάγνωση της καθ' ύλην αρμοδιότητας της Α.Ε.Π.Π., μόνο κρίσιμο στοιχείο περί την οποία, είναι η εκτιμώμενη αξία του συνολικού αντικειμένου της εν όλω διαδικασίας ανάθεσης, άρα της διακήρυξης, ασχέτως αν αυτό εν τέλει πραγματοποιηθεί με μία ή περισσότερες συμβάσεις (ζήτημα μελλοντικό και αβέβαιο) και ειδικότερης εκτιμώμενης αξίας εκάστου τμήματος αυτής. Τούτο, δεδομένου εξάλλου ότι η διαδικασία κατά τον όρο των ως άνω διατάξεων, παραμένει μία, αδιάσπαστη και ενιαία ακόμη και αν αναλύεται σε επιμέρους τμήματα/ομάδες»

¹³³ 5% της εκτιμώμενης αξίας της σύμβασης

¹³⁴ Καλονόμος Κ., «Η έννομη προστασία ενώπιον δικαστηρίων κατά το προσυμβατικό στάδιο ενόψει των νέων ρυθμίσεων του Ν. 4782/2021 »,ΘΠΔΔ, 10/2021 σελ. 1002

¹³⁵ ΑΕΠΠ 379/2021, σκ.29 «η παράλειψη της αναθέτουσας αρχής να καλέσει των προσφεύγοντα προς παροχή διευκρινήσεων προς άρση ασάφειας, παράγει έννομα αποτελέσματα παράλειψης οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας και προσβάλλεται παραδεκτώς (πρβλ. ΣτΕ 3230/2012) με προδικαστική προσφυγή ενώπιον της ΑΕΠΠ (άρθρο 360 παρ. 1 ν. 4412/2016) καθόσον η αναθέτουσα αρχή όφειλε να τον καλέσει σε παροχή διευκρινήσεων κατά την παρ. 5 του άρθρο 102 του ν. 4412/2016»

¹³⁶ Ράικος Δ./Βλάχου Ε./Σαββίδη Ε., όπ.π. (υποσημ. 132), σελ. 1116

¹³⁷, η πράξη περί παροχής διευκρινίσεων που παρασχέθηκαν και εντάσσονται στο κανονιστικό πλαίσιο του διαγωνισμού.¹³⁸

Αντίθετα, δεν προσβάλλονται με προδικαστική προσφυγή τα πρακτικά της Επιτροπής Διενέργειας και Αξιολόγησης βάσει των οποίων εκδόθηκε απορριπτική απόφαση, αφού τα πρακτικά αυτά λόγω του γνωμοδοτικού τους χαρακτήρα στερούνται εκτελεστότητας ¹³⁹ καθώς και οι βεβαιωτικές πράξεις της Αναθέτουσας Αρχής, αφού αποτελούν διοικητικές πράξεις οι οποίες εκδίδονται χωρίς νέα ουσιαστική έρευνα και αποτελούν επιβεβαίωση της αρχικής της πράξης.¹⁴⁰

Τέλος, οι πράξεις της Αναθέτουσας Αρχής, που αφορούν τη διαγωνιστική διαδικασία και εκδίδονται μετά την απόφαση κατακύρωσης στερούνται εκτελεστού χαρακτήρα. Όμως εάν ενέχουν ανάκληση ή τροποποίηση της κατακυρωτικής απόφασης, αποτελούν εκτελεστές διοικητικές πράξεις και δύναται να προσβληθούν παραδεκτώς από οποιονδήποτε έχει έννομο συμφέρον, κατά τεκμήριο από αυτόν στον οποίο κατακυρώθηκε το αποτέλεσμα.¹⁴¹ Αν ασκηθεί προδικαστική προσφυγή κατά πράξεων που στερούνται εκτελεστού χαρακτήρα, όπως είναι και οι παραπάνω αναφερόμενες, και παρέλθει άπρακτη η οριζόμενη από το νόμο προθεσμία για

¹³⁷ ΑΕΠΠ 48/2019 σκ.9

¹³⁸ Ράικος Δ., όπ.π.(υποσημ.31), σελ. 822.Επίσης, ΑΕΠΠ 405/2019 σκ.37, Σ5554/2022«στο κανονιστικό πλαίσιο του διαγωνισμού εντάσσονται επίσης και οι διευκρινήσεις που παρέχονται από την αναθέτουσα αρχή στους διαγωνιζόμενους, με την έκδοση σχετικής πράξης παροχής διευκρινίσεων, η οποία εκδίδεται πριν από την υποβολή της προσφοράς τους, ως προς τα σημεία των όρων της διακήρυξης ή των τεχνικών προδιαγραφών ή άλλων ζητημάτων που χρήζουν περαιτέρω επεξηγήσεων, οι οποίες συμπληρώνουν τους όρους της διακήρυξης στους οποίους αναφέρονται. Ειδικότερα, όπως έχει παγίως κριθεί υπό το προϊσχύον νομοθετικό καθεστώς, η πράξη περί παροχής διευκρινίσεων αποτελεί πράξη εκτελεστή, υποκείμενη σε προσφυγή και εφ' όσον δεν αμφισβητηθεί η νομιμότητά της, οι παρεχόμενες με αυτήν διευκρινίσεις εντάσσονται στο κανονιστικό πλαίσιο του διαγωνισμού, συμπληρώνοντας τους σχετικούς όρους της διακήρυξης, στους οποίους αναφέρονται εφόσον έχουν ζητηθεί εγκαίρως και έχουν παρασχεθεί έξι τουλάχιστον ημέρες πριν την καταληκτική ημερομηνία υποβολής προσφορών με αποστολή σε όλους τους ενδιαφερόμενους και ανάρτηση στην κεντρική σελίδα του διαδικτυακού τόπου του διαγωνισμού»

¹³⁹ ΑΕΠΠ 979/2018 «Επειδή, όπως έχει παγίως κριθεί από τη νομολογία, οι πράξεις της Επιτροπής Διαγωνισμού τόσο κατά τον έλεγχο των τυπικών δικαιολογητικών συμμετοχής στο διαγωνισμό, όσο και κατά την αξιολόγηση των προσφορών, έχουν χαρακτήρα γνωμοδότησης που απευθύνεται προς το αποφασίζον όργανο της αναθέτουσας αρχής, και για το λόγο αυτό ως μη εκτελεστές πράξεις δεν υπόκεινται σε προδικαστική προσφυγή (ΣτΕ 421/2014). Ως εκ τούτου, συνιστούν μη εκτελεστές πράξεις με γνωμοδοτικό χαρακτήρα, οι οποίες συνεπώς απαραδέκτως προσβάλλονται με την υπό εξέταση προσφυγή».

¹⁴⁰ ΣτΕ 575/2008 σκ.3, ΑΕΠΠ 1234/2019 σκ.23, ΑΕΠΠ 227/2022 σκ. 18 «Οι πράξεις αυτές στερούνται εκτελεστότητας, με αποτέλεσμα ο διοικούμενος να μην μπορεί να τις προσβάλει δικαστικά ή ενώπιον της Α.Ε.Π.Π., αφού εκτελεστή είναι μόνον η αρχική πράξη επί της οποίας βασίστηκαν. Οι βεβαιωτικές πράξεις, απλώς επιβεβαιώνουν ήδη υπάρχουσα ρύθμιση και δεν προσβάλλονται ενώπιον των δικαστηρίων, δεδομένου ότι βασική προϋπόθεση του παραδεκτού της αίτησης ακύρωσης ή της προσφυγής κατά πράξεων της διοίκησης αποτελεί ο εκτελεστός χαρακτήρας της προσβαλλόμενης πράξης»

¹⁴¹ Ράικος Δ., όπ.π.(υποσημ.31), σελ. 825. Επίσης, ΣτΕ 1748/2016 σκ.9, ΑΕΠΠ 349/2019 σκ.7

έκδοση απόφασης επί της προσφυγής, δεν συντελείται σιωπηρή απόρριψη εκτελεστού χαρακτήρα.¹⁴²

4.2 Η νομική φύση της προδικαστικής προσφυγής ενώπιον της ΕΑΔΗΣΥ

Η προδικαστική προσφυγή του αρθ. 346 του Ν.4412/2016 συγκεντρώνει αρκετά γνωρίσματα της ενδικοφανούς προσφυγής. Ειδικότερα, υπάρχει ρητή πρόβλεψη στο νόμο για την άσκησή της ενώπιον συγκεκριμένου οργάνου, της ΕΑΔΗΣΥ, εντός συγκεκριμένης αποκλειστικής προθεσμίας και εξετάζεται από τα οριζόμενα στο νόμο αρμόδια κλιμάκια. Επίσης, η άσκησή της αποτελεί προϋπόθεση του παραδεκτού της άσκησης των προβλεπόμενων ενδίκων βοηθημάτων, ενώπιον των αρμόδιων δικαστηρίων και η ΕΑΔΗΣΥ, κατά την εξέταση της προδικαστικής προσφυγής, ελέγχει την προσβαλλόμενη πράξη κατά νόμο και ουσία.¹⁴³¹⁴⁴

Σκοπός των ρυθμίσεων αυτών δεν ήταν η μεταβολή της έκτασης ελέγχου που ασκούνταν με την προδικαστική προσφυγή του προγενέστερου νομοθετικού καθεστώτος, ο οποίος ήταν και αυτός έλεγχος νομιμότητας και ουσίας, αλλά η ανάθεση του ελέγχου αυτού σε ένα ανεξάρτητο όργανο, διαφορετικό από την Αναθέτουσα Αρχή, για να ενισχυθεί η διαφάνεια, η αποτελεσματικότητα, η εμπιστοσύνη και η ανεξαρτησία.¹⁴⁵ Αξίζει να σημειωθεί η διστακτικότητα των αρμόδιων δικαστηρίων να χαρακτηρίσουν την προδικαστική προσφυγή ενώπιον της ΕΑΔΗΣΥ ως ενδικοφανή κάνοντας λόγο για έλεγχο νομιμότητας και όχι έλεγχο νομιμότητας και ουσίας¹⁴⁶¹⁴⁷. Από την άλλη μεριά βέβαια απουσιάζει και νομολογία

¹⁴² Ράικος Δ., όπ.π.(υποσημ.31), σελ. 825

¹⁴³ Κατσιγιαννης Φ., «Η Αρχή Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών και οι αρμοδιότητές της», ΘΠΔΔ, 8-9/2018, σελ.726

¹⁴⁴ Αρθ. 347,360,361,362,367 του Ν.4412/2016

¹⁴⁵ Μαυρίδης Σ., όπ.π. (υποσημ. 2)

¹⁴⁶ ΣτΕ 13/2016 (Ολομέλεια σε Συμβούλιο) Γνώμη επί σχεδίου νόμου για την έννομη προστασία κατά τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων. Γνώμη μειοψηφίας «*Ότε γεννάται ζήτημα αντίθεσης των διατάξεων του σχεδίου με τις διατάξεις του Συντάγματος περί οργανώσεως και δικαιοδοσίας των δικαστηρίων, εφόσον δεν ανατίθεται στην συνιστώμενη με το σχέδιο ανεξάρτητη αρχή η αρμοδιότητα επίλυσης διαφορών μετά δυνάμειως δεδικασμένου αλλά η άσκηση διοικητικού έργου, το οποίο δεν διαφέρει ουσιαστικά από το έργο των άλλων διοικητικών οργάνων που αποφαίνονται επί ενδικοφανών προσφυγών*»

¹⁴⁷ ΕΑ ΣτΕ 395/2018 σκ. 10 «*Η Αρχή εξετάζει την προδικαστική προσφυγή και αποφαίνεται αιτιολογημένα επί των προβαλλομένων νομικών και πραγματικών αιτιάσεων, λαμβάνοντας υπόψη κατά τον ασκούμενο έλεγχο νομιμότητας, ο οποίος περιλαμβάνει και έλεγχο της αιτιολογίας των εκφερομένων από την αναθέτουσα αρχή περί πραγμάτων κρίσεων, τους ισχυρισμούς και τα στοιχεία που επικαλούνται ο προσφεύγων, η αναθέτουσα αρχή και οι τυχόν παρεμβαίνοντες*»

που να υποστηρίζει το αντίθετο. Όμως, με την απόφαση ΣτΕ 2093/2020 επιβεβαιώθηκε ο ενδικοφανής χαρακτήρας της προδικαστικής προσφυγής.¹⁴⁸

Βέβαια, κρίνεται σκόπιμο να επισημανθεί ότι η ΕΑΔΗΣΥ σε περίπτωση αποδοχής της προδικαστικής προσφυγής μπορεί να ακυρώσει μερικώς ή ολικώς την πράξη που έχει προσβληθεί αλλά δεν μπορεί να την τροποποιήσει. Αν κάνει δεκτή προδικαστική προσφυγή κατά παράλειψης της Αναθέτουσας Αρχής τότε μπορεί μόνο να ακυρώσει την παράλειψη και να αναπέμψει την υπόθεση στην Αναθέτουσα Αρχή για να προβεί στην οφειλόμενη ενέργεια. Η τροποποίηση της πράξης ή αναπλήρωσης της οφειλόμενης ενέργειας αποτελούν χαρακτηριστικά γνωρίσματα μιας ενδικοφανούς προσφυγής καθώς συνδέονται με τη εξουσία του οργάνου ουσιαστικού ελέγχου της αρχικής πράξης.¹⁴⁹

Παρόλα αυτά όμως η αδυναμία τροποποίησης της προσβαλλόμενης πράξης από την ΕΑΔΗΣΥ δεν είναι αρκετή για να αρθεί η παραδοχή ότι πραγματοποιεί και έλεγχο ουσίας, αφού είναι σύνηθες να ακυρώνεται και όχι να τροποποιείται η πράξη όταν το όργανο βρίσκεται εκτός της ιεραρχικής δομής του ελεγχόμενου οργάνου.¹⁵⁰ Επίσης, η ΕΑΔΗΣΥ προβαίνει σε πλήρη επανεξέταση της υπόθεσης καθώς ελέγχονται οι ουσιαστικές κρίσεις της Αναθέτουσας Αρχής, η ουσιαστική ορθότητα των πραγματικών κρίσεων αλλά και οι τεχνικές κρίσεις της Αναθέτουσας Αρχής.¹⁵¹

4.3 Η υποχρεωτικότητα άσκησης της προδικαστικής προσφυγής

Η έννομη προστασία που παρέχεται με την άσκηση προδικαστικής προσφυγής ενώπιον της ΕΑΔΗΣΥ κατά το προσυμβατικό στάδιο έχει ως στόχο την επιτάχυνση της διαδικασίας επίλυσης των διαφορών που δημιουργούνται, τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας του συστήματος έννομης προστασίας και την ελάφρυνση των δικαστήρια από τον φόρτο εργασίας. Στο πλαίσιο αυτό η άσκηση της προδικαστικής προσφυγής ενώπιον της ΕΑΔΗΣΥ αποτελεί προϋπόθεση του παραδεκτού της ένδικης

¹⁴⁸ ΣτΕ 2093/2020, σκ. 8 «Επειδή, η προδικαστική προσφυγή έχει ενδικοφανή χαρακτήρα δεδομένου ότι η ΑΕΙΠΠ αποφαινεται αιτιολογημένα επί της βασιμότητας, όχι μόνο των προβαλλόμενων νομικών ισχυρισμών της προσφυγής, αλλά και των ουσιαστικών ισχυρισμών αυτής καθώς και των αντίστοιχων νομικών και ουσιαστικών ισχυρισμών της αναθέτουσας αρχής και, σε περίπτωση παρέμβασης, του παρεμβαίνοντος, μπορεί δε να απορρίψει ή να ακυρώσει ολικώς ή μερικώς την προσβαλλόμενη πράξη ή παράλειψη».

¹⁴⁹ Τσιφονάς Α., όπ.π. (υποσημ. 76), σελ.104

¹⁵⁰ Μαυρίδης Σ., όπ.π. (υποσημ. 2)

¹⁵¹ Τσιφονάς Α., όπ.π. (υποσημ. 76), σελ.105

προστασίας.¹⁵² Όποιος έχει έννομο συμφέρον¹⁵³ και παραλείπει να ασκήσει προδικαστική προσφυγή δεν έχει δικαίωμα να ασκήσει αίτηση αναστολής ή ακύρωσης ενώπιον του αρμόδιου δικαστηρίου (Διοικητικό Εφετείο ή ΣτΕ).¹⁵⁴

Σχετικά με την υποχρέωση της Αναθέτουσας Αρχής να ενημερώσει αυτόν που βλάπτεται από την πράξη της για την υποχρέωσή του να ασκήσει προδικαστική προσφυγή πριν απευθυνθεί στο δικαστήριο, σύμφωνα με τη νομολογία, σε περίπτωση που η Διοίκηση δεν ενημέρωσε τον ενδιαφερόμενο ότι κατά της εκδιδόμενης πράξης του προβλέπεται ενδικοφανής προσφυγή, τότε το ένδικο βοήθημα που ασκείται δεν κρίνεται απαράδεκτο. Επιπλέον, το ένδικο βοήθημα κρίνεται παραδεκτό και σε περίπτωση που η Διοίκηση δεν ενημέρωσε πλήρως τον ενδιαφερόμενο ή τον ενημέρωσε λανθασμένα με συνέπεια την μη άσκηση ενδικοφανούς προσφυγής.¹⁵⁵

Όμως η ανωτέρω ενημέρωση αφορά « *ενημέρωση του ενδιαφερομένου για την ύπαρξη ειδικής διαδικαστικής διατάξεως διοικητικού νόμου, η οποία προβλέπει την άσκηση, κατά ορισμένης πράξης, ενδικοφανούς προσφυγής, η άσκηση της οποίας αποτελεί, κατά τον γενικό δικονομικό κανόνα προϋπόθεση της παραδεκτής προσβολής της πράξεως αυτής με αίτηση ακυρώσεως και δεν μπορούν να ισχύσουν και σε περιπτώσεις όπου η ίδια δικονομική διάταξη, η οποία προβλέπει την άσκηση συγκεκριμένου ειδικού ενδίκου βοηθήματος, επιτάσσει ρητώς την προηγούμενη τήρηση της οριζόμενης με αυτήν ενδικοφανούς διαδικασίας, ως προϋπόθεση του παραδεκτού του εν λόγω ενδίκου βοηθήματος. Και ευλόγως, διότι η επιβαλλόμενη στη Διοίκηση υποχρέωση ενημέρωσης αποσκοπεί στην ικανοποίηση πραγματικής ανάγκης ενημέρωσης των ενδιαφερομένων για την τήρηση της προβλεπόμενης από ειδική διάταξη νόμου ενδικοφανούς διαδικασίας, ως προϋπόθεσης της παροχής δικαστικής προστασίας, τέτοια δε ανάγκη ενημέρωσης δεν υφίσταται, όταν με δικονομικές διατάξεις, οι οποίες προβλέπουν την άσκηση συγκεκριμένου ενδίκου βοηθήματος, επιτάσσεται η προηγούμενη τήρηση της οριζόμενης στις ίδιες αυτές διατάξεις, ενδικοφανούς διαδικασίας*». ¹⁵⁶

Επομένως, για την προδικαστική προσφυγή ενώπιον της ΕΑΔΗΣΥ η υποχρέωση της Αναθέτουσας Αρχής να ενημερώσει τον ενδιαφερόμενο δεν μπορεί

¹⁵² Αρθ.360 παρ. 2 του Ν. 4412/2016

¹⁵³ Η έννοια του έννομου συμφέροντος αναλύεται λεπτομερώς παρακάτω

¹⁵⁴ Κατσίγιαννης Φ., όπ.π. (υποσημ. 143), σελ.725

¹⁵⁵ Γέροντας Απ., κ.α., όπ.π. (υποσημ. 17) σελ. 143-144, ΣτΕ 2892/1993

¹⁵⁶ ΣτΕ 876/2013 σκ.6

να θεωρηθεί επιβαλλόμενη αφού δεν υπάρχει πρόβλεψη για την ενδικοφανή αυτή διαδικασία από ειδική διάταξη διαδικαστικού χαρακτήρα άλλου διοικητικού νόμου, αλλά από τις διατάξεις του Ν. 4412/2016, οι οποίες προβλέπουν την άσκηση προδικαστικής προσφυγής και επιβάλλουν ρητώς ως προϋπόθεση του παραδεκτού της αίτησης αναστολής εκτέλεσης και ακύρωσης της απόφασης της ΕΑΔΗΣΥ, την προηγούμενη άσκηση της¹⁵⁷.

4.4 Η αρχή της άπαξ άσκησης της προδικαστικής προσφυγής και το μη επιτρεπτό της άσκησής της κατά απόφασης της ΕΑΔΗΣΥ επί προσφυγής άλλου προσώπου.

Η προδικαστική προσφυγή ασκείται μόνο μια φορά (αρχή της άπαξ άσκησης). Η άσκηση δεύτερης προδικαστικής προσφυγής κατά της ίδιας πράξης ή παράλειψης της Αναθέτουσας Αρχής θεωρείται απαράδεκτη, ακόμα και αν προβάλλονται με αυτή αιτιάσεις που δεν ετέθησαν με την άσκηση της πρώτης προδικαστικής προσφυγής. Το απαράδεκτο αυτό έχει ως συνέπεια και το απαράδεκτο της μετέπειτα άσκησης αίτησης αναστολής ή ακύρωσης.¹⁵⁸ Η αρχή της άπαξ ασκήσεως της προδικαστικής προσφυγής βρίσκει εφαρμογή ανεξάρτητα από το αν απορριφθεί ή γίνει αποδεκτή η πρώτη και στην περίπτωση απόρριψης, ανεξάρτητα αν αυτή απορρίφθηκε ως αναπόδευκτη, ως απαράδεκτη ή ως αβάσιμη.¹⁵⁹ Όμως στην περίπτωση που ο διαγωνισμός ματαιωθεί, οι όροι του νέου μπορούν να αμφισβητηθούν και εκ μέρους του ενδιαφερόμενου που είχε ασκήσει προηγούμενη προσφυγή κατά των όρων του διαγωνισμού που ματαιώθηκε. Η προδικαστική αυτή προσφυγή δεν πρέπει να απορριφθεί ως απαράδεκτη και να θεωρηθεί ως δεύτερη προσφυγή, αφού πρόκειται για νέο, αυτοτελή διαγωνισμό.¹⁶⁰

Σύμφωνα με το άρθρ. 362 παρ.4 του Ν. 4412/2016 *«Δεν επιτρέπεται η άσκηση προδικαστικής προσφυγής κατά απόφασης της ΑΕΠΠ, η οποία δέχεται εν όλω ή εν*

¹⁵⁷ Ράικος Δ., όπ.π.(υποσημ.31),σελ.826, ΕΑ ΣτΕ 1402/2008 σκ. 4

¹⁵⁸ Ράικος Δ., όπ.π.(υποσημ.31),σελ.827, ΕΑ ΣτΕ 236/2010 σκ.6, ΣτΕ 1105/2019 σκ.6 *«Επειδή, στο πλαίσιο της δικαστικής προστασίας του ν. 4412/ 2016, όπως άλλωστε και υπό το κράτος του προϊσχύσαντος ν. 3886/2010 (Ε.Α. 237/2012, 206/2014, 128/2015), αλλά και του ν. 2522/1997 (ΕΑ 1399/2008, 515/2010 κ.ά.), ο ενδιαφερόμενος μπορεί να ασκήσει μία μόνον προδικαστική προσφυγή του άρθρου 360 του ν. 4412/2016 και, αντιστοίχως, μία αίτηση αναστολής εκτελέσεως ή αίτηση ακυρώσεως, κατ' άρθρο 372 του ίδιου νόμου, κατά της απορρίψεως της προσφυγής του. Συνεπώς, είναι απαράδεκτη δεύτερη προδικαστική προσφυγή κατά της αυτής βλαπτικής πράξεως της αναθέτουσας αρχής ή του αναθέτοντα φορέα».*

¹⁵⁹ ΑΕΠΠ 30/2019 σκ. 32,37,38

¹⁶⁰ ΕΑ ΣτΕ 343/2009 σκ.4, 493/2010 σκ.6

μέρει προσφυγή άλλου προσώπου». Επομένως, ο διαγωνιζόμενος ο οποίος βλάπτεται από την απόφαση αυτή οφείλει να ασκήσει αίτηση αναστολής ή ακύρωσης ενώπιον του αρμόδιου δικαστηρίου. Στόχος της ρύθμισης αυτής είναι η παροχή ταχείας και αποτελεσματικής έννομης προστασίας στο προσυμβατικό στάδιο, η οποία δεν παρεμποδίζει την εξέλιξη της διαγωνιστικής διαδικασίας και την ανάθεση της σύμβασης.¹⁶¹

Το ζήτημα όμως που εγείρεται είναι αν επιτρέπεται η άσκηση προδικαστικής προσφυγής κατά απόφασης της Αναθέτουσας Αρχής η οποία εκδίδεται προς συμμόρφωση στην απόφαση της ΕΑΔΗΣΥ.¹⁶² Ουσιαστικά, η άσκηση αυτή θα αποτελούσε δεύτερη προσφυγή για ζήτημα που έχει αποτελέσει αντικείμενο προδικασίας και η ΕΑΔΗΣΥ έχει ήδη αποφανθεί.¹⁶³ Το ζήτημα αυτό λύθηκε από τη νομολογία του ΣτΕ, η οποία έκρινε ότι η άσκηση τέτοιας προδικαστικής προσφυγής είναι απαράδεκτη και η ΕΑΔΗΣΥ είναι υποχρεωμένη να την απορρίψει ως τέτοια αφού « δεσμεύεται από την προηγούμενη απόφασή της και στερείται αρμοδιότητας να επανέλθει επί του νομικού ζητήματος που κρίθηκε με αυτήν».¹⁶⁴

Όμως αν στη νέα αυτή απόφαση της Αναθέτουσας Αρχής, η οποία εκδίδεται κατ'αρχήν σε συμμόρφωση σε απόφαση της ΕΑΔΗΣΥ περιέχονται νέες κρίσεις ή αιτιολογίες, οι οποίες δεν εξετάστηκαν στην διοικητική προδικασία που προηγήθηκε, είναι υποχρεωμένος αυτός που θίγεται να τις προσβάλει με προδικαστική προσφυγή ενώπιον της ΕΑΔΗΣΥ ως προϋπόθεση παραδεκτής άσκησης της αιτήσεως αναστολής ενώπιον του αρμόδιου δικαστηρίου.¹⁶⁵

Επίσης σε περίπτωση απόρριψης προσφοράς διαγωνιζόμενου από την Αναθέτουσα Αρχή, η προσφορά αυτή κριθεί αποδεκτή και επανέλθει υποψήφιος που είχε αποκλειστεί μετά από άσκηση προδικαστικής προσφυγής ενώπιον της ΕΑΔΗΣΥ, διαγωνιζόμενος που επιδιώκει την απόρριψη της εν λόγω προσφοράς, δύναται να ασκήσει αίτηση αναστολής/ακύρωσης κατά της απόφασης που δέχθηκε την προδικαστική προσφυγή. Αν όμως προκύψουν νέοι λόγοι αποκλεισμού της προσφοράς, οι οποίοι δεν αποτέλεσαν αντικείμενο εξέτασης από την επιτροπή

¹⁶¹ ΑΕΠΠ 120/2019, σκ.19

¹⁶² Σύμφωνα με το αρθ. 367 του Ν. 4412/2016 παρ.3 «Οι αναθέτουσες αρχές υποχρεούνται να συμμορφώνονται με τις αποφάσεις της ΑΕΠΠ»

¹⁶³ Τσιρωνάς Α., όπ.π. (υποσημ. 76), σελ.108

¹⁶⁴ ΕΑ ΣτΕ 54/2018 σκ.9 και 11, ΣτΕ 1105/2019 σκ.9

¹⁶⁵ ΕΑ ΣτΕ 261/2020 σκ.7

διαγωνισμού, πρέπει να ασκηθεί νέα προδικαστική προσφυγή. Στην περίπτωση αυτή κρίνεται απαράδεκτη η απευθείας αίτηση αναστολής/ακύρωσης κατά της απόφασης της ΕΑΔΗΣΥ γιατί οι νέοι αυτοί λόγοι απόρριψης της προσφοράς δεν εξετάστηκαν από την ΕΑΔΗΣΥ για να αποφανθεί σχετικά.¹⁶⁶

4.5 Το μη επιτρεπτό της άσκησης άλλης διοικητικής προσφυγής

Στο αρθ. 360 παρ. 3 του Ν.4412/2016 ορίζεται ρητά ότι κατά τη διαδικασία ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων είναι επιτρεπτή μόνο η άσκηση της προδικαστικής προσφυγής ενώπιον της ΕΑΔΗΣΥ και όχι η άσκηση άλλης διοικητικής προσφυγής. Στόχος του νομοθέτη με την πρόβλεψη αυτή ήταν να καταργηθεί κάθε άλλη προσφυγή κατά το προσυμβατικό στάδιο της ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων και οι αναφερόμενες διαφορές να επιλύονται με άσκηση προδικαστικής προσφυγής ενώπιον της ΕΑΔΗΣΥ. Έτσι δεν επιμηκύνεται υπέρμετρα η διαγωνιστική διαδικασία και αποφεύγεται ο κίνδυνος, που επικρατούσε με το προγενέστερο καθεστώς, να θεωρήσει ο θιγόμενος ότι η άσκηση άλλης διοικητικής προσφυγής αρκεί για το παραδεκτό της αίτησης δικαστικής προστασίας του.¹⁶⁷

Όμως σύμφωνα με το άρθ. 225 και 226 του Ν.3852/2010 στις αποφάσεις των συλλογικών οργάνων των δήμων και των περιφερειών, καθώς και των Ν.Π.Δ.Δ που αφορούν την ανάθεση έργων, υπηρεσιών, μελετών και προμηθειών, αν το τίμημα υπερβαίνει το ποσό των εξήντα χιλιάδων (60.000) ευρώ χωρίς Φ.Π.Α ασκείται υποχρεωτικός και αυτεπάγγελτος έλεγχος νομιμότητας από τον Συντονιστή της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης. Επίσης, κατά το άρθ. 227 έχουν δικαίωμα άσκησης ειδικής διοικητικής προσφυγής, κατά των αποφάσεων συλλογικών ή μονομελών οργάνων, όλοι οι αιρετοί του οικείου δήμου ή της περιφέρειας καθώς και οι συνδικαλιστικές οργανώσεις εργαζομένων στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, καθώς και νομικά πρόσωπα μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα, που επιδιώκουν σύμφωνα με το καταστατικό τους περιβαλλοντικούς, πολιτιστικούς και εν γένει κοινωνικούς σκοπού.¹⁶⁸

Με το αρ. 360 παρ. 1 του Ν. 4412/2016 προβλέπεται ότι : *«κάθε ενδιαφερόμενος ο οποίος έχει ή είχε συμφέρον να του ανατεθεί συγκεκριμένη σύμβαση*

¹⁶⁶ Ράικος Δ., όπ.π.(υποσημ.31),σελ 843,844

¹⁶⁷ Ράικος Δ./Βλάχου Ε./Σαββίδη Ε.,όπ.π. (υποσημ. 132), σελ 1180 και αιτιολογική έκθεση Ν.4412/2016

¹⁶⁸ Αρθ. 225 και 226 του Ν. 3852/2010, όπως αντικαταστάθηκαν και ισχύουν από τα αρθ. 116 και 117 αντίστοιχα του Ν. 4555/2018.

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 από την άσκηση των προβλεπόμενων ένδικων βοηθημάτων, να ασκήσει προδικαστική προσφυγή ενώπιον της ΕΑΔΗΣΥ κατά της σχετικής πράξης ή παράλειψης της αναθέτουσας αρχής».

Λαμβανομένων υπόψη τα παραπάνω και το πρόβλημα της συνύπαρξης στους φορείς αυτούς περισσότερων διοικητικών διαδικασιών ελέγχου νομιμότητας της ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων, με την αριθ. 770/2021 απόφαση του ΣτΕ¹⁶⁹ κρίθηκε ότι το αρθ. 360 του Ν. 4412/2016 καταλαμβάνει μόνο εκείνους τους οικονομικούς φορείς, οι οποίοι μπορούν να ασκήσουν προδικαστική προσφυγή ενώπιον της ΕΑΔΗΣΥ και όχι τρίτους τους οποίους δεν αφορά το Βιβλίου IV του νόμου. Επομένως δεν θίγεται το δικαίωμα των τρίτων που αναγνωρίζεται από άλλες διατάξεις να ασκήσουν διοικητικές προσφυγές κατά πράξεων των αναθετουσών αρχών που εκδίδονται κατά την διαδικασία ανάθεσης της δημόσιας σύμβασης. Επίσης, οι πράξεις αυτές υπόκεινται και στον έλεγχο νομιμότητας που προβλέπεται στο Ν. 3852/2010. Τέλος, κρίθηκε ότι ο έλεγχος που ασκείται από τον Συντονιστή Αποκεντρωμένης Διοίκησης δεν εξαντλείται στη διαπίστωση του νόμιμου ή παράνομου χαρακτήρα της πράξης και σε περίπτωση που αυτή κριθεί παράνομη πρέπει να ακυρωθεί.¹⁷⁰

Όμως εξακολουθεί να υπάρχει ο κίνδυνος να κινηθούν ταυτόχρονα κατά της ίδιας πράξης δύο διοικητικές προσφυγές, μια ενώπιον του Συντονιστή μετά από

¹⁶⁹ Δημοσιεύθηκε στο πλαίσιο της «δίκης-πilotου», κατά την διαδικασία του άρθρου 1 παρ. 1 του ν. 3900/2010, Α' 213, σχετ. η υπ' αριθμ. 3/2021 πράξη της οικείας Επιτροπής του Συμβουλίου της Επικρατείας με την οποία «τέθηκαν τα ακόλουθα γενικότερου ενδιαφέροντος ζητήματα, τα οποία έχουν συνέπειες για ευρύτερο κύκλο προσώπων: 1) Εάν δημόσια σύμβαση, υπαγόμενη στο πεδίο εφαρμογής του ν. 4412/2016 και του Βιβλίου IV αυτού, υπόκειται στον αυτεπάγγελτο έλεγχο νομιμότητας του Συντονιστή Αποκεντρωμένης Διοίκησης κατά το άρθρο 225 του ν. 3852/2010 ή στον έλεγχο νομιμότητας κατόπιν προσφυγής τρίτου προσώπου (όχι ενδιαφερόμενου οικονομικού φορέως) κατά το άρθρο 227 του ν. 3852/2010 ή, δοθέντος ότι κατά το άρθρο 360 παρ. 3 του ν. 4412/2016 δεν επιτρέπεται για τις δημόσιες συμβάσεις αυτές η άσκηση της ειδικής διοικητικής προσφυγής, συμπεριλαμβανομένης αυτής του άρθρου 227 του ν. 3852/2010, ομοίως αποκλείεται και η επ' αυτών άσκηση αυτεπάγγελτου ελέγχου νομιμότητας ή άσκηση ελέγχου κατόπιν προσφυγής τρίτων προσώπων που δεν έχουν την ιδιότητα του οικονομικού φορέως. 2) Σε περίπτωση που κριθεί ότι επιτρέπεται ο κατά τις διατάξεις των άρθρων 225 και 227 του ν. 3852/2010 έλεγχος της νομιμότητας των αποφάσεων των Ο.Τ.Α. που εκδίδονται κατά το στάδιο που προηγείται της συνάψεως δημόσιας σύμβασης υπαγόμενης στο πεδίο εφαρμογής του ν. 4412/2016 και του Βιβλίου IV αυτού: (α) Εάν οι πράξεις του Συντονιστή Αποκεντρωμένης Διοίκησης και της Επιτροπής του άρθρου 152 του ν. 3463/2006, εκδοθείσες στο πλαίσιο του ελέγχου νομιμότητας του ν. 3852/2010, έχουν ως συνέπεια την ακύρωση της πράξεως της αναθέτουσας αρχής ή απλώς την διαπίστωση της μη νομιμότητας λήψεως αυτής»

¹⁷⁰ ΕΑ ΣτΕ 770/2021 σκ. 14,16. Επίσης, ΑΕΠΠ 801/2021 σκ. 14-18

άσκηση ειδικής διοικητικής προσφυγής από πρόσωπο που νομιμοποιείται και μια ενώπιον της ΕΑΔΗΣΥ από θιγόμενο οικονομικό φορέα, με ενδεχόμενη συνέπεια την έκδοση αντιφατικών αποφάσεων από τα αρμόδια όργανα. Αν επίσης προσβληθεί δικαστικώς μία από τις αποφάσεις αυτές προκύπτει το ερώτημα ποια θα είναι η τύχη της δεύτερης και πώς θα διασφαλιστεί η συμμόρφωση της διοίκησης στην απόφαση του δικαστηρίου.¹⁷¹

4.6 Προϋποθέσεις παραδεκτού της άσκησης προδικαστικής προσφυγής

4.6.1 Έννομο συμφέρον

4.6.1.1 Χαρακτηριστικά έννομου συμφέροντος κατά την άσκηση προδικαστικής προσφυγής

Κάθε ενδιαφερόμενος που έχει ή είχε συμφέρον να του ανατεθεί συγκεκριμένη σύμβαση του Ν. 4412/2016 και έχει υποστεί ή ενδέχεται να υποστεί ζημιά από εκτελεστή πράξη ή παράλειψη της Αναθέτουσας Αρχής κατά παράβαση της ενωσιακής ή εσωτερικής νομοθεσίας, έχει δικαίωμα να ασκήσει προδικαστική προσφυγή ενώπιον της ΕΑΔΗΣΥ.¹⁷² Δεν είναι αρκετό να εντοπίζεται από τον προσφεύγοντα η παρανομία αλλά είναι απαραίτητο επιπλέον αυτή να του προκαλεί και βλάβη την οποία επικαλείται και πρέπει να αποδείξει.¹⁷³

Έτσι, κατά το προσυμβατικό στάδιο, σκοπός του θεσπιζόμενου συστήματος παροχής έννομης προστασίας είναι να προστατευθούν οι ενδιαφερόμενοι από βλάβη που υφίστανται ή ενδέχεται να υποστούν κατά τη διαδικασία ανάθεσης της σύμβασης, εξαιτίας παραβίασης των κανόνων από τη Διοίκηση, με τους οποίους καθορίζονται οι προϋποθέσεις συμμετοχής στο διαγωνισμό και η διαδικασία επιλογής και ανάδειξης του αναδόχου.¹⁷⁴

Το έννομο συμφέρον πρέπει να είναι προσωπικό, άμεσο και ενεστός.¹⁷⁵ Προσωπικό είναι το έννομο συμφέρον όταν αφορά προσωπικά τον ενδιαφερόμενο και όχι ένα γενικό κύκλο προσώπων. Υπάρχει ειδική σχέση και ιδιαίτερος δεσμός μεταξύ αυτού που προσφεύγει και της πράξης που προσβάλλεται. Άμεσο είναι το

¹⁷¹ Πρεβεδούρου Ε., «Συνύπαρξη πλειόνων διοικητικών διαδικασιών ελέγχου της νομιμότητας της ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων. Με αφορμή την απόφαση ΣτΕ 770/2021»

¹⁷² Αρθ.360 παρ.1 του Ν.4412/2016

¹⁷³ Μαυρίδης Σ., όπ.π. (υποσημ. 2), ΑΕΠΠ 122/2017 σκ. 7

¹⁷⁴ ΕΑ ΣτΕ 714/2012, σκ. 8

¹⁷⁵ Ράικος Δ., όπ.π.(υποσημ.31), σελ. 806

έννομο συμφέρον, με την έννοια ότι το προσωπικό συμφέρον που προβάλλεται συνδέεται αιτιωδώς με το πρόσωπο του προσφεύγοντος και δεν υπάρχει παρεμβολή συμφέροντος τρίτου. Για να είναι παραδεκτή η άσκηση της προδικαστικής προσφυγής είναι απαραίτητο ο προσφεύγων να θεμελιώνει το έννομο συμφέρον απευθείας στην προσβαλλόμενη πράξη ή παράλειψη λόγω της άμεσης βλάβης που υφίσταται.¹⁷⁶ Τέλος, ενεστώς είναι το έννομο συμφέρον όταν η προκαλούμενη στον ενδιαφερόμενο βλάβη έχει ήδη επέλθει ή είναι βέβαιο ότι θα επέλθει και υφίσταται τόσο κατά την έκδοση της προσβαλλόμενης πράξης, όσο και κατά την άσκηση και εξέταση της προσφυγής. Δεν πρέπει το έννομο συμφέρον να στηρίζεται σε μελλοντικά, αβέβαια ή απλώς προσδοκώμενα γεγονότα.¹⁷⁷

Το έννομο συμφέρον με τα χαρακτηριστικά που περιγράφονται παραπάνω είναι απαραίτητο να υφίσταται σωρευτικά, όταν εκδίδεται η προσβαλλόμενη πράξη ή όταν συντελείται η παράλειψη, όταν ασκείται η προσφυγή και όταν αυτή συζητείται. Ο έλεγχος του έννομου συμφέροντος πραγματοποιείται αυτεπαγγέλτως, τόσο από την ΕΑΔΗΣΥ κατά την εξέταση της προδικαστικής προσφυγής όσο και από το δικαστήριο κατά τον έλεγχο της πράξης της ΕΑΔΗΣΥ.¹⁷⁸

4.6.1.2 Το έννομο συμφέρον για την προσβολή όρων διακήρυξης

Ειδικότερα, για την άσκηση προδικαστικής προσφυγής κατά της διακήρυξης, για να θεωρηθεί ότι ο ενδιαφερόμενος έχει έννομο συμφέρον πρέπει να επικαλείται άμεση βλάβη από τον όρο της διακήρυξης, ο οποίος παραβιάζει τους κανόνες που αφορούν τις προϋποθέσεις συμμετοχής στο διαγωνισμό, τη διαδικασία επιλογής του αναδόχου ή τα κριτήρια που εφαρμόζονται για την ανάδειξη του, σε σημείο που να αποκλείει ή να καθιστά ουσιωδώς δυσχερή την συμμετοχή του. Ως βλάβη δεν νοείται η γενική και αόριστη επίκληση της παρανομίας, αλλά τα πραγματικά, συγκεκριμένα και εξειδικευμένα περιστατικά τα οποία τον αποκλείουν από τη συμμετοχή στο διαγωνισμό ή προδιαγράφουν με άμεσο ή έμμεσο τρόπο το αποτέλεσμα, λόγω αδυναμίας του προσφεύγοντος να εκπληρώσει τις προϋποθέσεις που απαιτούνται.¹⁷⁹

¹⁷⁶ ΑΕΠΠ 93/2017 σκ. 23, 1399/2021 σκ. 11

¹⁷⁷ ΕΑ ΣτΕ 255/2012 σκ. 5, 646/2002 σκ. 2, ΑΕΠΠ 103/2017 σκ. 5

¹⁷⁸ Ράικος Δ., όπ.π.(υποσημ.31), σελ. 807

¹⁷⁹ ΕΑ ΣτΕ 93/2021 σκ. 10, 86/2018 σκ. 12, ΑΕΠΠ Α13/2017 σκ. 9, 526/2018 σκ. 19, 210/2019 σκ.32, 1399/2021 σκ.17

Έτσι αν ο προσφεύγων συμμετάσχει ανεπιφύλακτα στο διαγωνισμό και υποβάλλει προσφορά, συνάγεται ότι έχει αποδεχτεί τη βλαπτική πράξη της Αναθέτουσας Αρχής και δεν μπορεί να ασκήσει παραδεκτή προδικαστική προσφυγή κατά της διακήρυξης.¹⁸⁰ Σε περίπτωση όμως που συμμετάσχει με επιφύλαξη στη διαγωνιστική διαδικασία, ο ενδιαφερόμενος θεμελιώνει έννομο συμφέρον μόνο για το μέρος για το οποίο διατύπωσε την επιφύλαξη. Έτσι, αν διατυπώσει επιφύλαξη για τη νομιμότητα κάποιου όρου της διακήρυξης, λάβει μέρος στο διαγωνισμό και στη συνέχεια αποκλειστεί για άλλο λόγο δεν θεμελιώνει έννομο συμφέρον να ασκήσει προσφυγή για την προσβολή της νομιμότητας του όρου αυτού.¹⁸¹

4.6.1.3 Το έννομο συμφέρον αποκλεισθέντος οικονομικού φορέα – Οι εξελίξεις στη νομολογία

4.6.1.3.1 Η θέση της ελληνικής νομολογίας πριν την μεταστροφή της νομολογίας του ΔΕΕ

Ένα ζήτημα που έχει απασχολήσει την εθνική νομολογία αλλά και την ενωσιακή και παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον αποτελεί η περίπτωση του έννομου συμφέροντος αποκλεισθέντος οικονομικού φορέα.

Μέχρι πρόσφατα από τη νομολογία έχουν διαπλαστεί τρεις βασικοί κανόνες οι οποίοι τηρούνταν με συνέπεια από την Επιτροπή Αναστολών του ΣτΕ. Συγκεκριμένα, γινόταν δεκτό ότι ο αυτός που αποκλείστηκε από το διαγωνισμό δεν θεμελιώνει έννομο συμφέρον να αμφισβητήσει τη νομιμότητα της συμμετοχής άλλου διαγωνιζόμενου, αφού με τον αποκλεισμό του καθίσταται τρίτος.¹⁸² Εξαιρέση αποτελεί η άσκηση προδικαστικής προσφυγής για λόγους που σχετίζονται με την παραβίαση της αρχής του ίσου μέτρου κρίσης, η οποία αποτελεί έκφανση των αρχών της διαφάνειας και της ίσης μεταχείρισης των διαγωνιζόμενων.¹⁸³ Στην περίπτωση αυτή παραδεκτό είναι το αίτημα για απόρριψη της προσφοράς του άλλου διαγωνιζόμενου, για τον ίδιο λόγο για τον οποίο απορρίφθηκε η προσφορά του και όχι η επαναξιολόγηση και αποδοχή της δικής του απορριφθείσας προσφοράς. Επιπλέον, η προσδοκία ματαίωσης και επαναπροκήρυξης του διαγωνισμού δεν

¹⁸⁰ ΕΑ ΣτΕ 346/2017, σκ. 11, 342/2009 σκ. 4

¹⁸¹ ΕΑ ΣτΕ 21/2013 σκ. 5

¹⁸² ΕΑ ΣτΕ 258/2012 σκ. 12, 154/2016 σκ.10, 279/2016 σκ. 20

¹⁸³ ΕΑ ΣτΕ 66/2012 σκ.9, 67/2016 σκ.10, 349/2017σκ.19. Επίσης, ΑΕΠΠ 70/2017 σκ. 20, 329/2018 σκ. 5, 195/2019 σκ.18

προσέδιδε έννομο συμφέρον στον αποκλεισθέντα, αφού η προσωρινή δικαστική προστασία αφορούσε συγκεκριμένη σύμβαση και δεν ήταν δυνατό να καταλάβει τη σύναψη νέας σύμβασης μετά τη ματαιώση του τρέχοντος διαγωνισμού.¹⁸⁴ Τέλος, γινόταν δεκτό ότι δεν αίρεται ο χαρακτηρισμός του αποκλειόμενου υποψηφίου ως τρίτου σε σχέση με το διαγωνισμό, το γεγονός ότι ο έχει ασκήσει αίτηση ακύρωσης κατά της απόφασης αποκλεισμού.¹⁸⁵¹⁸⁶

4.6.1.3.2 Η μεταστροφή στην προσέγγιση του ΔΕΕ

Η πρόσφατη όμως νομολογία του ΔΕΕ επέφερε σημαντικές αλλαγές στα παραπάνω δεδομένα, ερμηνεύοντας με μια νέα προσέγγιση τις σχετικές διατάξεις των δικονομικών οδηγιών. Μετέβαλε την παραδοσιακή σύλληψη του έννομου συμφέροντος, προσδίδοντας διευρυμένο νόημα στις έννοιες της «συγκεκριμένης σύμβασης» και του «οριστικώς αποκλεισθέντος».¹⁸⁷

Η αρχή της μεταστροφής έγινε με την απόφαση Fastweb¹⁸⁸, η οποία αποτέλεσε τομή στην αντιμετώπιση του έννομου συμφέροντος ως προϋπόθεση του παραδεκτού της άσκησης προδικαστικής προσφυγής κατά απόφασης της Αναθέτουσας Αρχής, με την οποία ο προσφεύγων οικονομικός φορέας είχε αποκλειστεί από συγκεκριμένη διαγωνιστική διαδικασία. Με την απόφαση αυτή με τη σκέψη 33 έκρινε ότι : *«(...)κάθε ανταγωνιστής μπορεί να επικαλεστεί έννομο συμφέρον που να αντιστοιχεί στον αποκλεισμό της προσφοράς των λοιπών, το οποίο μπορεί να καταλήξει στη διαπίστωση της αδυναμίας της αναθέτουσας αρχής να επιλέξει νομότυπη προσφορά(...)»*.¹⁸⁹ Κρίθηκε συγκεκριμένα από το ΔΕΕ ότι δεν επιτρέπεται η απόρριψη ως απαράδεκτης της προσφυγής που ασκήθηκε από τον προσφέροντα του οποίου η προσφορά δεν επελέγη, κατόπιν προηγούμενης εξέτασης της ενστάσεως απαραδέκτου την οποία προέβαλε ο ανάδοχος με αντίθετη προσφυγή, εφόσον

¹⁸⁴ ΕΑ ΣτΕ733/2012 σκ. 5, 154/2016 σκ.10

¹⁸⁵ Ράικος Δ./Βλάχου Ε./Σαββίδη Ε., όπ.π. (υποσημ. 132), σελ.1169-1170,

¹⁸⁶ Μαρκόπουλος Ν., «Το έννομο συμφέρον αποκλεισθέντος οικονομικού φορέα για την προσβολή πράξεων της διαγωνιστικής διαδικασίας αναθέσεως δημοσίων συμβάσεων» https://www.esdi.gr/nex/images/stories/pdf/epimorfosi/2018/markopoulos_Oktober2018.pdf

¹⁸⁷ Τσιρώνας Α., «Το έννομο συμφέρον αποκλεισθέντος από διαγωνισμό να προβάλλει πλημμέλειες της προσφοράς ανταγωνιστή, άσχετες με τις πλημμέλειες για τις οποίες αποκλείστηκε ο ίδιος, ακόμη και σε στάδιο προγενέστερο της ανάθεσης σύμβασης (ΔΕΕ C-771/19)», ΘΠΔΔ, 5/2021, σελ.514

¹⁸⁸ C-100/12 Απόφαση του Δικαστηρίου (δέκατο τμήμα) της 4ης Ιουλίου 2013 Fastweb SpA κατά Azienda Sanitaria Locale di Alessandria

¹⁸⁹ C-100/12 σκ. 33

προηγουμένως δεν έχει κριθεί αν και οι δύο επίμαχες προσφορές είναι σύμφωνες με τις απαιτήσεις της διακήρυξης.¹⁹⁰

Το επόμενο βήμα έγινε με την απόφαση PFE¹⁹¹ με την οποία επαναδιατυπώθηκαν τα πορίσματα της απόφασης Fastweb και έγινε αναγνώριση του έννομου συμφέροντος σε δύο κατευθύνσεις, της σχέσης του αποκλεισθέντος προσφεύγοντος με συγκεκριμένο ανταγωνιστή του και του έννομου συμφέροντος που αφορά τη διαγωνιστική διαδικασία συνολικά.¹⁹² Επίσης, το ΔΕΕ διατύπωσε την αποσύνδεση του έννομου συμφέροντος από την παρουσία δύο μόνο υποψηφίων στο διαγωνισμό και αναγνώρισε την συνδρομή του, ανεξάρτητα από τον αριθμό των συμμετεχόντων ή τον αριθμό αυτών που άσκησαν προσφυγή.¹⁹³

Ακολούθησε η απόφαση Bietergemeinschaft¹⁹⁴ με την οποία αποτυπώθηκε η διάκριση μεταξύ οριστικώς και μη οριστικώς αποκλεισθέντος οικονομικού φορέα. Στην υπόθεση αυτή διαγωνιζόμενος αποκλείστηκε στο αρχικό στάδιο εξέτασης των προϋποθέσεων συμμετοχής και στη συνέχεια η προσφυγή που άσκησε κατά της απόφασης αποκλεισμού του κατέστη οριστική. Ο επικείμενος διαγωνισμός συνεχίστηκε και εκδόθηκε απόφαση ανάθεσης υπέρ της μοναδικής εταιρείας που απέμεινε. Κατά της απόφασης αυτής ο διαγωνιζόμενος που αποκλείστηκε άσκησε προσφυγή, ζητώντας την ακύρωσή της, επικαλούμενος την απόφαση Fastweb. Κρίθηκε τελικά ότι δεν θεμελιώνει έννομο συμφέρον ο υποψήφιος που αποκλείστηκε με οριστική πράξη της αναθέτουσας αρχής να ασκήσει προσφυγή κατά της απόφασης ανάθεσης, σε περίπτωση που μόνο αυτός και ο ανάδοχος της σύμβασης έχουν υποβάλλει προσφορές και ο εν λόγω προσφέρων υποστηρίζει ότι η προσφορά του αναδόχου έπρεπε να απορριφθεί.¹⁹⁵

¹⁹⁰ Μαρκόπουλος Ν., όπ.π. (υποσημ. 186)

¹⁹¹ C-689/2013 Απόφαση του Δικαστηρίου (τμήμα μείζονος συνθέσεως) της 5ης Απριλίου 2016 Puligienica Facility Esco SpA (PFE) κατά Airgest SpA

¹⁹² C-689/2013 σκ. 26-27

¹⁹³ Σειραδάκης Μ., « Ο ρόλος των αποφάσεων της ΑΕΠΠ στην αναγνώριση έννομου συμφέροντος αποκλεισθέντος οικονομικού φορέα », ΘΠΔΔ, 8-9/2020, σελ.707-708

¹⁹⁴ C-355/15 Απόφαση του Δικαστηρίου (όγδοο τμήμα) της 21ης Δεκεμβρίου 2016 Bietergemeinschaft 1. Technische Gebäudebetreuung GesmbH, 2. Caverion Österreich GmbH κατά Universität für Bodenkultur Wien και VAMED Management und Service GmbH & Co KG

¹⁹⁵ C-355/15 σκ. 35 «Υπό τις συνθήκες αυτές, το άρθρο 1, παράγραφος 3, της οδηγίας αυτής δεν μπορεί να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι αντιτίθεται στην άρνηση παροχής σε έναν προσφέροντα, όπως είναι η κοινοπραξία, της δυνατότητας ασκήσεως προσφυγής κατά της αποφάσεως περί αναθέσεως της συμβάσεως, σε περίπτωση κατά την οποία ο εν λόγω προσφέρων πρέπει να θεωρείται ως προσφέρων που έχει αποκλεισθεί οριστικά, κατά την έννοια του άρθρου 2α, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο, της οδηγίας αυτής».

Όμως με τη σκέψη 34 της απόφασης αυτής θεμελιώνεται έννομο συμφέρον στον υποψήφιο που δεν έχει ακόμα αποκλεισθεί οριστικώς, με δικαστική απόφαση στο πλαίσιο οριστικής δικαστικής προστασίας, να προχωρήσει σε προσβολή των πράξεων μεταγενέστερων σταδίων του διαγωνισμού.¹⁹⁶

Η επόμενη απόφαση Archus and Gama¹⁹⁷ αν και επιβεβαίωσε την ορθή ερμηνευτική προσέγγιση του οριστικώς αποκλεισθέντα οικονομικού φορέα, όπως αυτή αποτυπώθηκε στην απόφαση Bietergemeinschaft, κινήθηκε προς μια διαφορετική κατεύθυνση βάσει και των διαφορετικών πραγματικών περιστατικών της υπόθεσης. Στην προκειμένη περίπτωση οι προσφεύγοντες στρέφονταν κατά της απόφασης της Αναθέτουσας Αρχής, με την οποία απορρίφθηκε η προσφορά τους και κατά της απόφασης ανάθεσης της σύμβασης σε ανταγωνιστή τους, οι οποίες όμως είχαν εκδοθεί συγχρόνως και δεν μπορούσαν να θεωρηθούν οριστικά αποκλεισθέντες, αφού η απόφαση αποκλεισμού τους δεν είχε κριθεί από ανεξάρτητο όργανο εξέτασης της προσφυγής.¹⁹⁸ Έτσι έκρινε ότι: « υπό τις συνθήκες αυτές, η έννοια της συγκεκριμένης σύμβασης του άρθρου 1, παράγραφος 3, της οδηγίας 93/13 μπορεί, κατά περίπτωση, να αφορά την ενδεχόμενη κίνηση νέας διαδικασίας σύναψης δημόσιας σύμβασης».¹⁹⁹

Η επόμενη χρονικά απόφαση σχετικά με την προσέγγιση του έννομου συμφέροντος είναι αυτή της Lombardi.²⁰⁰ Η εταιρία Lombardi, κατετάγη τρίτη στον

σκ. 36 « Κατόπιν όλων των ανωτέρω σκέψεων, στο υποβληθέν ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι το άρθρο 1, παράγραφος 3, της οδηγίας 89/665 πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι δεν αντιτίθεται στην άρνηση παροχής σε έναν προσφέροντα, ο οποίος έχει αποκλεισθεί από διαδικασία συνάψεως δημόσιας σύμβασης με απόφαση της αναθέτουσας αρχής που κατέστη οριστική, της δυνατότητας να ασκήσει προσφυγή κατά της αποφάσεως περί αναθέσεως της οικείας δημόσιας σύμβασεως και κατά της συνάψεως της σύμβασεως, σε περίπτωση που μόνον αυτός ο αποκλεισθείς προσφέρων και ο ανάδοχος της σύμβασεως έχουν υποβάλει προσφορές και ο εν λόγω προσφέρων υποστηρίζει ότι η προσφορά του αναδόχου έπρεπε επίσης να έχει απορριφθεί ».

¹⁹⁶ C-355/15 σκ. 34 «Εξάλλου, πρέπει να επισημανθεί ότι, όπως προκύπτει από το άρθρο 1, παράγραφος 3, και από το άρθρο 2α της οδηγίας 89/665, αυτή διασφαλίζει το δικαίωμα ασκήσεως αποτελεσματικών προσφυγών κατά παράτυπων αποφάσεων που λαμβάνονται στο πλαίσιο διαδικασίας συνάψεως δημόσιας σύμβασεως, παρέχοντας τη δυνατότητα σε κάθε αποκλεισθέντα προσφέροντα να αμφισβητήσει όχι μόνον την απόφαση αποκλεισμού, αλλά και, επί όσο χρόνο η αμφισβήτηση αυτή δεν έχει επιλυθεί, τις μεταγενέστερες αποφάσεις που θα του προξενούσαν ζημία σε περίπτωση που ακυρωνόταν ο αποκλεισμός του».

¹⁹⁷ C-131/16 Απόφαση του Δικαστηρίου (όγδοο τμήμα) της 11ης Μαΐου 2017 Archus sp. z o.o. και Gama Jacek Lipik κατά Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo S.A

¹⁹⁸ Σειραδάκης Μ., όπ.π. (υποσημ. 193), σελ. 709

¹⁹⁹ C-131/16 σκ. 58

²⁰⁰ C-333/18 Απόφαση του Δικαστηρίου (δέκατο τμήμα) της 5ης Σεπτεμβρίου 2019 Lombardi Srl κατά Comune di Auletta κ.λπ.

τελικό πίνακα κατάταξης και προσέβαλε τη συμμετοχή στη διαδικασία του διαγωνισμού της αναδόχου εταιρίας καθώς και της υποψήφιας που κατέλαβε την δεύτερη θέση . Η ανάδοχος ασκώντας αντίθετη προσφυγή ζήτησε την απόρριψη της προσφυγής, επιδιώκοντας τον αποκλεισμό της Lombardi από τον διαγωνισμό, με την αιτιολογία ότι είχε παύσει, κατά τη διάρκεια της διαδικασίας του διαγωνισμού, να πληροί τις προϋποθέσεις συμμετοχής που προέβλεπε η προκήρυξη. Οι υπόλοιποι υποψήφιοι οι οποίοι είχαν καταλάβει χαμηλότερες θέσεις από εκείνη της Lombardi δεν παρενέβησαν στη δίκη. Στην υπόθεση αυτή το ΔΕΕ έκρινε τα εξής: *«ο υποψήφιος που κατετάγη, όπως εν προκειμένω, στην τρίτη θέση και ο οποίος άσκησε την κύρια προσφυγή έχει έννομο συμφέρον να αποκλεισθεί η προσφορά του αναδόχου και η προσφορά του υποψηφίου που κατετάγη στη δεύτερη θέση, διότι δεν αποκλείεται, ακόμη και αν η προσφορά του κριθεί παράτυπη, η αναθέτουσα αρχή να διαπιστώσει τελικώς ότι αδυνατεί να επιλέξει άλλη νομότυπη προσφορά και να προβεί, εν συνεχεία, στη διοργάνωση νέας διαδικασίας διαγωνισμού. Ειδικότερα, αν η προσφυγή του αποκλεισθέντος υποψηφίου κρινόταν βάσιμη, η αναθέτουσα αρχή θα μπορούσε να λάβει την απόφαση να ακυρώσει τον διαγωνισμό και να προκηρύξει νέο για τον λόγο ότι οι εναπομένουσες νομότυπες προσφορές δεν ανταποκρίνονται επαρκώς στις προσδοκίες της αναθέτουσας αρχής».*²⁰¹

Από τα παραπάνω συνάγεται το συμπέρασμα ότι η έννοια του έννομου συμφέροντος του οριστικώς αποκλεισθέντος ή μη οικονομικού φορέα αποτελεί ένα θέμα που απασχολεί το ΔΕΕ, οι αποφάσεις του οποίου ασκούν σημαντική επίδραση στη διαμόρφωση της νομολογίας των δικαστηρίων των κρατών μελών.

4.6.1.3.3 Η αλλαγή της θέσης της ελληνικής νομολογίας

Οι ανωτέρω αλλαγές στην προσέγγιση των ορίων του έννομου συμφέροντος επηρέασαν και την ελληνική νομολογία. Κομβικό σημείο αυτής της μεταστροφής αποτελεί η απόφαση της ΕΑ ΣτΕ 22/2018 με την οποία συντελέστηκε απομάκρυνση από την παραδοσιακή του προσέγγιση. Η Επιτροπή Αναστολών έκρινε ότι ο διαγωνιζόμενος που αποκλείστηκε και προσέβαλε ανεπιτυχώς τον αποκλεισμό του, διατηρεί έννομο συμφέρον να επιδιώξει δικαστικώς τον αποκλεισμό των υπολοίπων συμμετεχόντων, ανεξάρτητα από το στάδιο στο οποίο βρίσκεται ο διαγωνισμός και το πλαίσιο του οποίου πραγματοποιήθηκε ο αποκλεισμός του αιτούντος υποψηφίου.²⁰²

²⁰¹ C-333/18 σκ. 27,28

²⁰² ΕΑ ΣτΕ 22/2018 σκ. 73

Στη συνέχεια με την απόφαση 30/2019 της Επιτροπής Αναστολών του ΣτΕ αντιμετωπίστηκε πιο ολιστικά η έννοια του έννομου συμφέροντος του αποκλεισθέντος οικονομικού φορέα. Σύμφωνα με την κρίση της επιτροπής, οριστικά αποκλεισθείς θεωρείται ο διαγωνιζόμενος ο οποίος είτε δεν στράφηκε επικαίρως κατά της πράξης αποκλεισμού του ή στράφηκε κατά αυτής, αλλά ο αποκλεισμός του κατέστη οριστικός με τη δημοσίευση απορριπτικής απόφασης επί της αίτησης ακύρωσης που άσκησε, η οποία περιβλήθηκε την ισχύ δεδικασμένου. Επιπλέον, έγινε ρητή μνεία της παραδοχής ότι η ευδοκίμηση της προσφυγής αποκλεισθέντος διαγωνιζόμενου, ο οποίος στράφηκε κατά των προσφορών των ανταγωνιστών του, δεν πρέπει να οδηγεί σε οριστική ματαίωση της διαγωνιστικής διαδικασίας, αλλά θα πρέπει να μένει ανοιχτό το ενδεχόμενο κίνησης νέας διαδικασίας για την ανάθεση της σύμβασης. Συμπληρωματικά κρίθηκε ότι το έννομο συμφέρον του αποκλεισθέντος που προσέβαλε επικαίρως αλλά ανεπιτυχώς τον αποκλεισμό του, να επιδιώξει τον αποκλεισμό των ανταγωνιστών προκειμένου να κινηθεί νέα διαγωνιστική διαδικασία, διασώζεται μόνο εφόσον το αντικείμενο της νέας σύμβασης είναι ίδιο με αυτό της αρχικής και ο αποκλεισθείς διαθέτει τις προϋποθέσεις που απαιτούνται για να συμμετάσχει στη νέα διαγωνιστική διαδικασία.²⁰³

Όμως με την απόφαση ΣτΕ ΕΑ 180/2019 έγινε μια πιο συσταλτική προσέγγιση του έννομου συμφέροντος οικονομικού φορέα που αποκλείστηκε από τη διαγωνιστική διαδικασία σε σχέση με αυτή του ΔΕΕ. Το δικαστήριο έκρινε ότι δεν θεμελιώνεται έννομο συμφέρον στον διαγωνιζόμενο να επιδιώξει τη ματαίωση του διαγωνισμού, αν ο αποκλεισμός του έλαβε χώρα σε προγενέστερο στάδιο της διαγωνιστικής διαδικασίας και όχι στο τελικό στάδιο ανάθεσης.²⁰⁴ Εξαιτίας της σπουδαιότητας του ζητήματος έγινε παραπομπή της κρινόμενης αίτηση αναστολής στην Επιτροπή Αναστολών της Ολομέλειας του Δικαστηρίου.

Κατόπιν των ανωτέρω εξεδόθη η απόφαση ΕΑ ΣτΕ της Ολομέλειας 235/2019 η οποία καταλήγει σε αντίθετες κρίσεις σε σχέση με την παραπεμπτική 180/2019. Το ΣτΕ κατά πλειοψηφία έκρινε συνοπτικά ότι οριστικά αποκλεισθείς θεωρείται ο διαγωνιζόμενος, ο οποίος είτε δεν στράφηκε κατά της πράξης αποκλεισμού του, είτε στράφηκε κατά αυτής αλλά ο αποκλεισμός του κατέστη οριστικός με τη δημοσίευση απορριπτικής απόφασης επί αιτήσεως ακυρώσεώς του. Επίσης, για να αναγνωριστεί

²⁰³ ΕΑ ΣτΕ 30/2019 σκ. 29-32. Επίσης, Σειραδάκης Μ., ό.π. (υποσημ.193) σελ. 714

²⁰⁴ ΕΑ ΣτΕ 180/2019 σκ. 24

το έννομο συμφέρον απαιτείται, η τυχόν αποδοχή της προσφυγής του, να μην οδηγεί σε οριστική ματαίωση του διαγωνισμού, αλλά να αφήνει ανοιχτό το ενδεχόμενο κίνησης νέας διαδικασίας για την ανάθεση της σύμβασης με τα ουσιώδη χαρακτηριστικά της να είναι όμοια με αυτά της αρχικής και ο αποκλεισθείς να έχει τις απαιτούμενες προϋποθέσεις για τη συμμετοχή του στην εν λόγω νέα διαδικασία. Τέλος, κρίθηκε ότι είναι αδιάφορος ο αριθμός των διαγωνιζομένων που συμμετέχουν στη διαγωνιστική διαδικασία, καθώς και το χρονικό σημείο κατά το οποίο επέρχεται ο αποκλεισμός, υπό την προϋπόθεση ωστόσο ότι ο αποκλεισθείς θα στραφεί επικαίρως κατά της πράξης αποκλεισμού του.²⁰⁵ Όμως το ΣτΕ λαμβάνοντας υπόψη την άποψη της μειοψηφίας,²⁰⁶ που συντάχθηκε με την άποψη που εκφράστηκε στην παραπεμπτική απόφαση 180/2019 και επέμεινε σε μια πιο συσταλτική ερμηνεία του έννομου συμφέροντος, αποφάσισε την υποβολή μιας σειράς προδικαστικών ερωτημάτων προς το ΔΕΕ.²⁰⁷

²⁰⁵ ΕΑ ΣτΕ 235/2019, σκ. 28

²⁰⁶ ΕΑ ΣτΕ 235/2019, σκ. 29

²⁰⁷ «1.α) Έχουν τα άρθρα 1 (παρ. 3), 2 (παρ. 1, στοιχ. α και β) και 2α (παρ. 2) της Οδηγίας 92/13/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 25ης Φεβρουαρίου 1992, για τον συντονισμό των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων σχετικά με την εφαρμογή των κοινοτικών κανόνων στις διαδικασίες σύναψης των συμβάσεων φορέων οι οποίοι λειτουργούν στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των τηλεπικοινωνιών (ΕΕ L 76), ερμηνευόμενα υπό το φως των κριθέντων με τις αποφάσεις *Fastweb* (C-100/12), *PFE* (C 689/13), *Archus και Gama* (C-131/16) και *Lombardi* (C-333/18), την έννοια ότι αντίκεινται σε εθνική νομολογιακή πρακτική, κατά την οποία, όταν, όχι στο τελικό στάδιο της ανάθεσης της σύμβασης, αλλά σε προηγούμενο στάδιο της διαγωνιστικής διαδικασίας (όπως το στάδιο του ελέγχου των τεχνικών προσφορών), με πράξη του αναθέτοντος φορέα αποκλεισθεί ένας διαγωνιζόμενος και γίνει, αντιθέτως, δεκτός άλλος ενδιαφερόμενος (ανταγωνιστής), ο αποκλεισθείς, στην περίπτωση που απορριφθεί από το αρμόδιο δικαστήριο η αίτηση αναστολής του κατά το μέρος που στρέφεται κατά του αποκλεισμού του, διατηρεί το έννομο συμφέρον να προβάλει με την ίδια αίτηση αναστολής κατά του άλλου διαγωνιζόμενου μόνον ότι αυτός έγινε δεκτός κατά παράβαση του ίσου μέτρου κρίσεως;β) Σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως στο ερώτημα 1α, έχουν οι ως άνω διατάξεις την έννοια ότι ο αποκλεισθείς, κατά τα ανωτέρω, δύναται να προβάλει με την αίτηση αναστολής οποιαδήποτε αιτίαση κατά της συμμετοχής του ανταγωνιστή στην διαδικασία του διαγωνισμού, να παραπονεθεί δηλαδή και για άλλες αυτοτελείς πλημμέλειες της προσφοράς του ανταγωνιστή, άσχετες με τις πλημμέλειες για τις οποίες αποκλείσθηκε η δική του προσφορά, προκειμένου να ανασταλεί η συνέχιση του διαγωνισμού και η ανάθεση στον ανταγωνιστή της σύμβασης, με πράξη που επρόκειτο να εκδοθεί σε επόμενο στάδιο της διαδικασίας, ώστε, στη συνέχεια, σε περίπτωση ευδοκιμήσεως του κυρίου ενδίκου βοηθήματος (αίτηση ακυρώσεως), να αποκλεισθεί ο ανταγωνιστής, να ματαιωθεί η ανάθεση της σύμβασης και να καταλείπεται, ως εκ τούτου, η πιθανότητα να κινηθεί νέα διαδικασία για την ανάθεση της σύμβασης, στην οποία θα μετάσχει ο αποκλεισθείς προσφεύγων;2. Ασκήει επιρροή για την απάντηση στο προηγούμενο ερώτημα το ότι προϋπόθεση για την παροχή προσωρινής (αλλά και οριστικής) δικαστικής προστασίας αποτελεί η προηγούμενη ανεπιτυχής άσκηση προσφυγής ενώπιον ανεξάρτητου εθνικού οργάνου εξέτασης προσφυγών, εν όψει και των κριθέντων με την απόφαση *Bietergemeinschaft Technische Gebudebetreuung und Caverionsterreich* (C-355/15).3. Ασκήει επιρροή για την απάντηση στο πρώτο ερώτημα η διαπίστωση ότι, στην περίπτωση αποδοχής των αιτιάσεων του αποκλεισθέντος κατά της συμμετοχής του ανταγωνιστή στον διαγωνισμό, (α) είναι αδύνατη η επαναπροκήρυξή του ή ότι (β) ο λόγος, για τον οποίο αποκλείσθηκε ο προσφεύγων, καθιστά αδύνατη την συμμετοχή του σε περίπτωση επαναπροκήρυξεως του διαγωνισμού;»

Έτσι δημοσιεύθηκε η απόφαση C-771/2019²⁰⁸ με την οποία απαντήθηκαν τα ανωτέρω προδικαστικά ερωτήματα που ετέθησαν και αποσαφηνίστηκαν προβληματισμοί που αναφύονται γύρω από το έννομο συμφέρον των αποκλεισθέντων υποψήφιων αναδόχων. Κρίθηκε λοιπόν ότι ένας προσφέρων ο οποίος αποκλείστηκε από τη διαγωνιστική διαδικασία ανάθεσης δημόσιας σύμβασης, ανεξάρτητα από το στάδιο στο οποίο έλαβε χώρα ο αποκλεισμός, και του οποίου η αίτηση για αναστολή εκτέλεσης της απόφασης αποκλεισμού του απορρίφθηκε, μπορεί να προσβάλλει με την ίδια αίτηση του και την απόφαση περί αποδοχής της προσφοράς άλλου προσφέροντος. Με την αίτηση αυτή έχει δικαίωμα να προβάλλει οποιονδήποτε ισχυρισμό κατά της απόφασης αυτής που αφορά παραβίαση της εθνικής ή ενωσιακής νομοθεσίας, συμπεριλαμβανομένων και των ισχυρισμών που δεν σχετίζονται με τους λόγους για τους οποίους απορρίφθηκε η προσφορά του. Επίσης, κρίθηκε ότι το έννομο αυτό συμφέρον δεν επηρεάζεται από το γεγονός ότι απορρίφθηκε η προδικαστική προσφυγή ενώπιον ανεξάρτητου εθνικού οργάνου εφόσον η απόρριψη αυτή δεν έχει αποκτήσει ισχύ δεδικασμένου.²⁰⁹

Προκύπτει επομένως το συμπέρασμα ότι η Επιτροπή Αναστολών του ΣτΕ δεν έχει αποκρυσταλλώσει μια πάγια θέση για την έννοια του έννομου συμφέροντος του αποκλεισθέντος οικονομικού φορέα. Αναμένεται λοιπόν ο τρόπος με τον οποίο θα χειριστεί τα προσφάτως κριθέντα από την απόφαση του ΔΕΕ επί της υπόθεσης C-771/2019.

4.6.2 Προθεσμία

Για να θεωρηθεί έγκυρη η ασκηθείσα προδικαστική προσφυγή του ενδιαφερόμενου κατά της πράξης ή παράλειψης της Αναθέτουσας Αρχής οφείλει να την ασκήσει εντός οριζόμενης από το νόμο αποκλειστικής προθεσμίας.²¹⁰ Αν δεν τηρηθεί η

²⁰⁸ C-771/2019 Απόφαση του Δικαστηρίου (δέκατο τμήμα) της 24ης Μαρτίου 2021 NAMA Σύμβουλοι Μηχανικοί και Μελετητές Α.Ε. – LDK Σύμβουλοι Μηχανικοί Α.Ε. κ.λπ. κατά Αρχής Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών (ΑΕΠΠ) και Αττικού Μετρό Α.Ε.

²⁰⁹ C-771/2019 σκ. 38,39,41,45,46. Επίσης, Τσιρώνας Α., ό.π. (υποσημ.187), σελ. 519

²¹⁰ Αρθ.361 του Ν.4412/2016 «Σε περίπτωση προσφυγής κατά πράξης της αναθέτουσας αρχής, η προθεσμία για την άσκηση της προδικαστικής προσφυγής είναι:(α) δέκα (10) ημέρες από την κοινοποίηση της προσβαλλόμενης πράξης στον ενδιαφερόμενο οικονομικό φορέα αν η πράξη κοινοποιήθηκε με ηλεκτρονικά μέσα ή τηλεομοιοτυπία ή (β) δεκαπέντε (15) ημέρες από την κοινοποίηση της προσβαλλόμενης πράξης στον ενδιαφερόμενο οικονομικό φορέα, αν χρησιμοποιήθηκαν άλλα μέσα επικοινωνίας, άλλως, (γ) δέκα (10) ημέρες από την πλήρη, πραγματική ή τεκμαιρόμενη, γνώση της πράξης που βλάπτει τα συμφέροντα του ενδιαφερομένου οικονομικού φορέα. Ειδικά για την άσκηση προσφυγής κατά προκήρυξης, η πλήρης γνώση αυτής τεκμαίρεται μετά την πάροδο δεκαπέντε (15) ημερών από τη δημοσίευση στο ΚΗΜΔΗΣ. Σε περίπτωση παράλειψης, η

προθεσμία αυτή αυτό έχει ως συνέπεια το απαράδεκτο της άσκησης της. Υπάρχει διαφοροποίηση και εξάρτηση της εκκίνησης της προθεσμίας άσκησης της προδικαστικής προσφυγής από τον τρόπο κοινοποίησης ή πλήρους γνώσης της πράξης ή από τον χρόνο συντέλεσης της προσβαλλόμενης παράλειψης. Με τις αποκλειστικές αυτές προθεσμίες το χρονικό πλαίσιο άσκησης της προδικαστικής προσφυγής είναι σαφές και η συμμόρφωση προς τις δικονομικές οδηγίες είναι πιο ολοκληρωμένη και πλήρης.²¹¹

Η γνώση θεωρείται πλήρης όταν ο ενδιαφερόμενος γνωρίζει εκτός από την ύπαρξη της προσβαλλόμενης πράξης και το περιεχόμενο της.²¹² Η γνώση της πράξης μπορεί να είναι πραγματική ή τεκμαιρόμενη. Το τεκμήριο αυτό της πλήρους γνώσης μπορεί να συναχθεί και από τα στοιχεία του φακέλου της υπόθεσης. Η νομολογία έχει κρίνει ότι τεκμήρια πλήρους γνώσης αποτελούν ενέργειες στις οποίες έχει προβεί ο ενδιαφερόμενος, όπως καταγγελίες ή αναφορές και η υποβολή έγγραφων αιτημάτων που έχουν σχέση με την προσβαλλόμενη πράξη. Δεν αρκούν όμως μεμονωμένα συμβάντα ή μόνο το γεγονός ότι έχει περάσει αρκετός χρόνος από την έκδοση της πράξης για να συναχθεί το τεκμήριο της πλήρους γνώσης.²¹³

Ειδικά ορίζεται ότι για να ασκηθεί προδικαστική προσφυγή κατά της διακήρυξης το τεκμήριο της πλήρους γνώσης επέρχεται με την παρέλευση ενός δεκαπενθημέρου από τη δημοσίευση στο ΚΗΜΔΗΣ. Όμως για τη συναγωγή του τεκμηρίου πλήρους γνώσης του περιεχομένου της, η δημοσίευση των στοιχείων του διαγωνισμού στο ΚΗΜΔΗΣ πρέπει να είναι ολοκληρωμένη (πλήρες κείμενο διακήρυξης), έτσι ώστε όλοι οι ενδιαφερόμενοι να λάβουν γνώση και να καταθέσουν άρτιες και συγκρίσιμες προσφορές.²¹⁴

Όταν η προθεσμία άσκησης προδικαστικής προσφυγής λήγει σε εξαιρετέα μέρα, τότε αυτή μεταφέρεται στην αμέσως επόμενη εργάσιμη. Για τα θέματα που δεν ρυθμίζονται από τον Κανονισμό Λειτουργίας της Αρχής εφαρμόζονται επικουρικά οι διατάξεις του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας.²¹⁵ Στο αρθρ. 10 παρ. 7 του ΚΔΔ

προθεσμία για την άσκηση της προδικαστικής προσφυγής είναι δεκαπέντε (15) ημέρες από την επομένη της συντέλεσης της προσβαλλόμενης παράλειψης»

²¹¹ Αιτιολογική Έκθεση Ν.4412/2016

²¹² ΕΑ ΣτΕ 744/2012 σκ.15, 61/2020 σκ.5

²¹³ Ράικος Δ./Βλάχου Ε./Σαββίδη Ε.,όπ.π. (υποσημ. 132), σελ 1183. Επίσης, ΑΕΠΠ 228/2019, σκ. 19

²¹⁴ ΑΕΠΠ Α50/2017 σκ. 6

²¹⁵ Άρθ. 12 παρ.1 του Π.Δ 38/2017 «Κανονισμός Λειτουργίας της Αρχής Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών» ΦΕΚ 63/Α/4-5-2017

ορίζεται ότι «για τον υπολογισμό των προθεσμιών, αν ειδικές διατάξεις δεν ορίζουν διαφορετικά, εφαρμόζονται οι διατάξεις των άρθρων 241 - 246 του Αστικού Κώδικα» Έτσι, σύμφωνα με το άρθρ. 242 του Αστικού Κώδικα « Η προθεσμία λήγει όταν περάσει ολόκληρη η τελευταία ημέρα και, αν είναι κατά το νόμο εορτάσιμη, όταν περάσει ολόκληρη η επόμενη εργάσιμη»²¹⁶

Η προδικαστική προσφυγή κατατίθεται ηλεκτρονικά στο διαδικτυακό τόπο του ΕΣΗΔΗΣ²¹⁷. Έτσι αν γινόταν αποδεκτή η παραδοχή ότι η καταληκτική ημερομηνία κατάθεσης της προσφυγής δεν μεταφέρεται στην επόμενη μέρα, με την αιτιολογία ότι είναι εφικτή η κατάθεση, αφού γίνεται ηλεκτρονικά, θα παραβιαζόταν οι ενωσιακές οδηγίες αφού η παρεχόμενη έννομη προστασία του διαγωνιζόμενου θα ήταν αναποτελεσματική. Θα υποχρεωνόταν δηλαδή να καταθέσει την προδικαστική προσφυγή σε ημέρα που σύμφωνα με το νόμο είναι εξαιρετέα.²¹⁸

4.6.3 Τυποποιημένο έντυπο και τρόπος υποβολής

Η προδικαστική προσφυγή , προς επιτάχυνση της διαδικασίας, κατατίθεται ηλεκτρονικά στον ηλεκτρονικό τόπο του διαγωνισμού.²¹⁹ Ο μόνος λόγος που επιτρέπεται να κατατεθεί η προδικαστική προσφυγή μέσω ηλεκτρονικού ταχυδρομείου, είναι σε περίπτωση τεχνικής αδυναμίας του ΕΣΗΔΗΣ η οποία πιστοποιείται αρμοδίως.²²⁰ Έτσι, η προδικαστική προσφυγή που ασκείται με άλλο τρόπο (π.χ. κατάθεση στην Αναθέτουσα Αρχή) απορρίπτεται ως απαράδεκτη.²²¹

Επίσης, στον Κανονισμό Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών ορίζεται ότι η υποβολή της προσφυγής πραγματοποιείται υποχρεωτικά με τη χρήση τυποποιημένου εντύπου.²²² Η χρήση του τυποποιημένου εντύπου ως προϋπόθεση του παραδεκτού της άσκησης προδικαστικής προσφυγής έχει οδηγήσει σε έκδοση αντιφατικών αποφάσεων από την ΕΑΔΗΣΥ.

²¹⁶ ΕΑ ΣτΕ 27/2017 σκ. 8, ΑΕΠΠ 210/2019 σκ.6,17, ΑΕΠΠ 808/2021 σκ.13

²¹⁷ Άρθ.362 παρ.1 του Ν.4412/2016

²¹⁸ ΑΕΠΠ 210/2019, σκ 6

²¹⁹ Άρθ. 362 παρ.1 του Ν.4412/2016

²²⁰ Άρθ. 8 παρ. 4 του Π.Δ. 39/2017

²²¹ ΑΕΠΠ 564/2021 σκ.10

²²² Άρθ. 8 παρ. 2 του Π.Δ. 39/2017

Έτσι εκδόθηκαν αποφάσεις που οδήγησαν σε απόρριψη της προδικαστικής προσφυγής που δεν υποβλήθηκαν με το προβλεπόμενο τυποποιημένο έντυπο.²²³ Η Αρχή έκρινε ότι η αναγκαστική χρήση του τυποποιημένου εντύπου δεν οδηγεί σε γραφειοκρατική ταλαιπωρία τους προσφεύγοντες οικονομικούς φορείς, αλλά συνδέεται με την δεδομένη τυπικότητα της διαδικασίας εξέτασης ενώπιον των κλιμακίων, όπου λόγω του μεγάλου όγκου των προδικαστικών προσφυγών που κατατίθενται, είναι απαραίτητο οι αιτιάσεις των οικονομικών φορέων να είναι σαφής και περιεκτικές ώστε να επιτυγχάνεται η ταχεία εξέταση των προδικαστικών προσφυγών. Ζητούμενο επομένως της αναγκαστικής χρήσης του τυποποιημένου είναι να εισάγονται στην ΕΑΔΗΣΥ προσφυγές με ακριβές, εύστοχο και λιτό περιεχόμενο, να περιέχουν ορισμένους, ξεκάθαρους και διακριτούς λόγους και να καταλήγουν σε ένα σαφές και συγκεκριμένο αίτημα.²²⁴

Ωστόσο, η ΕΑΔΗΣΥ έχει δεχθεί και προσφυγές οι οποίες δεν κατατέθηκαν με τη χρήση του τυποποιημένου εντύπου με την προϋπόθεση βέβαια να περιέχουν όλα τα απαιτούμενα στοιχεία του.²²⁵ Πιο ορθή τελολογικά αποτελεί αυτή η εκδοχή αφού το τυποποιημένο έντυπο καθιερώθηκε για να διευκολύνεται το έργο της Αρχής και να εξυπηρετείται η επιτάχυνση της διαδικασίας και όχι ως τύπος του παραδεκτού της προσφυγής.²²⁶ Επίσης, αν η προδικαστική προσφυγή απορριπτόταν ως απαράδεκτη εξαιτίας της χρησιμοποίησης άλλου εντύπου, που εξυπηρετεί όμως τους ίδιους σκοπούς, αντί του τυποποιημένου θα υπήρχε παραβίαση του συνταγματικά κατοχυρωμένου δικαιώματος δικαστικής προστασίας του άρθρου 20 του Συντάγματος αλλά και το άρθρο 6 της ΕΣΔΑ.²²⁷

²²³ ΑΕΠΠ 33/2018 σκ.8, 58/2017 σκ.5, 54/2017 σκ.4

²²⁴ Σειραδάκης Μ., «Προδικαστική Προσφυγή ενώπιον της ΑΕΠΠ. Επίκαιρα ζητήματα από τη μέχρι σήμερα εφαρμογή της», Επιστημονικό Περιοδικό Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων (ΕΕΔ), 2017(2) , Τεύχος 4 (Οκτώβριος – Δεκέμβριος)

²²⁵ ΑΕΠΠ 97/2017 σκ. 7, 149/2017 σκ. 2, 5/2018 σκ.8, 54/2018 σκ. 2 «από την επισκόπηση του περιεχομένου της ασκηθείσας προδικαστικής προσφυγής προκύπτει ότι αυτή δεν απόσχει κατά το ουσιώδες μέρος της από τα προδιατυπωμένα πεδία του τυποποιημένου εντύπου, γεγονός που θεραπεύει την έλλειψη χρήσης αυτού».

²²⁶ Ράικος Δ./Βλάχου Ε./Σαββίδη Ε., όπ.π. (υποσημ. 132), σελ. 1187

²²⁷ ΑΕΠΠ 156/2018 σκ.3, Α60/2018 σκ.6, 178/2017 σκ.1, 134/2017 σκ. 3,

4.6.4 Παράβολο

Για να ασκηθεί παραδεκτά προδικαστική προσφυγή ενώπιον της ΕΑΔΗΣΥ ο προσφεύγων είναι υποχρεωμένος να καταβάλλει παράβολο υπέρ του Δημοσίου. Σύμφωνα με τη αιτιολογική έκθεση του νόμου «η επιβολή παραβόλου κρίνεται αναγκαία προκειμένου να αποτραπεί η άσκηση αστήρικτων και παρελκυστικών προσφυγών». Με την καταβολή συγκεκριμένου χρηματικού ποσού αποτρέπεται η καταχρηστική άσκηση προδικαστικών προσφυγών, οι οποίες θα καθυστερούσαν τη διαγωνιστική διαδικασία ως προς την υπογραφή των συμβάσεων, με δεδομένο το ανασταλτικό αποτέλεσμα της σύναψης της σύμβασης σε περίπτωση άσκησης προδικαστικής προσφυγής.

Το ύψος του ανέρχεται σε 0,5% της προϋπολογισθείσας αξίας (χωρίς Φ.Π.Α.) της σύμβασης.²²⁸ Σε περίπτωση που αντικείμενο της διαγωνιστικής διαδικασίας είναι διακριτές υπηρεσίες και αυτές δύναται να ανατεθούν τμηματικά ανά υπηρεσία, ως βάση υπολογισμού του οφειλόμενου παραβόλου για την άσκηση προδικαστικής προσφυγής λαμβάνεται η προϋπολογισθείσα δαπάνη που αντιστοιχεί στις συγκεκριμένες υπηρεσίες και όχι το σύνολο της προϋπολογισθείσας δαπάνης.²²⁹

Η προδικαστική προσφυγή απορρίπτεται αν καταβληθεί μικρότερο παράβολο, αφού δεν είναι δυνατή η διόρθωση ή συμπλήρωση του παραβόλου, εφόσον αυτό δεν κατατίθεται με την προδικαστική προσφυγή²³⁰. Όμως εφόσον το υπολειπόμενο μέρος του ποσού του παραβόλου κατατίθεται από τον προσφεύγοντα, πληρώνεται και περιέρχεται στην Αρχή εντός της νόμιμης προθεσμίας άσκησης της προσφυγής, αυτή θεωρείται ότι ασκείται παραδεκτώς.²³¹

Η καταβολή του παραβόλου πραγματοποιείται με ηλεκτρονικό τρόπο μέσω της εφαρμογής e-παραβόλου της διαδικτυακής πύλης της Γενικής Γραμματείας Πληροφοριακών Συστημάτων (ΓΓΠΣ) κατά την κατάθεση της προδικαστικής προσφυγής. Ο προσφεύγων υποβάλλει υποχρεωτικά, συγχρόνως με την κατάθεση της προσφυγής, τα οριζόμενα στο αρθ. 5 παρ. 4 του Κανονισμού Εξέτασης

²²⁸ Αρθ. 363 του Ν.4412/2016, όπως τροποποιήθηκε με την παρ. 3 αρθ. 142 του Ν. 4782/2021 και ισχύει «Το ύψος του παραβόλου δεν μπορεί να είναι κατώτερο των εξακοσίων ευρώ και ανώτερο των δεκαπέντε χιλιάδων ευρώ»

²²⁹ ΔΕφΘεσσαλ. 37/2019 σκ.7. Επίσης, το ελάχιστο παράβολο των εξακοσίων ευρώ ισχύει και όταν η προσφυγή αφορά τμήμα της διακήρυξης ΑΕΠΠ 17/2017 σκ. 1

²³⁰ ΑΕΠΠ 540/2018 σκ. 7, 1406/2021 σκ. 7

²³¹ ΑΕΠΠ 64/2018 σκ. 1

Προδικαστικών Προσφυγών.²³² Αν δεν πράξει τα ανωτέρω η προσφυγή απορρίπτεται ως απαράδεκτη.²³³

Σχετικά με την προσκόμιση του αποδεικτικού πληρωμής του ποσού έχει κριθεί από τη νομολογία ότι η μη υποβολή του με την προσφυγή δεν την καθιστά απαράδεκτη, ούτε η εκ των υστέρων προσκόμιση αυτού κατόπιν αιτήματος της εισηγήτριας συνιστά ανεπίτρεπτη συμπλήρωση ελλείπουσας προϋπόθεσης του παραδεκτού της προδικαστικής προσφυγής.²³⁴ Επίσης και η ΕΑΔΗΣΥ με αποφάσεις δέχθηκε ότι η επισύναψη του αποδεικτικού πληρωμής δε συνιστά όρο του παραδεκτού, αλλά διαδικαστική διάταξη και εφόσον το παράβολο πληρώθηκε, η αποδοχή της προσφυγής δεν μπορεί να εξαρτάται μόνο από αυτή. Το παραδεκτό της προσφυγής συνέχεται σύμφωνα με το νόμο με την κατάθεση και την καταβολή του παραβόλου και όχι ρητά και αναγκαστικά με την προσκόμιση των σχετικών αποδεικτικών στοιχείων.²³⁵

Με την αριθμ. 484/2021 απόφαση της ΕΑΔΗΣΥ κρίθηκε ότι στους ηλεκτρονικούς διαγωνισμούς, στους οποίους η προδικαστική προσφυγή ασκείται μέσω του συστήματος ΕΣΗΔΗΣ, αντίστοιχα το καταβληθέν παράβολο πρέπει να κατατίθεται και αυτό μέσω του ΕΣΗΔΗΣ. Στην κρινόμενη υπόθεση το παράβολο κοινοποιήθηκε στην ΕΑΔΗΣΥ με μήνυμα ηλεκτρονικού ταχυδρομείου. Επίσης, δεν αναφερόταν κάποιο στοιχείο του στο σώμα της προσφυγής, ώστε να γίνει προσπάθεια διάσωσης της. Έτσι, η ΕΑΔΗΣΥ απέρριψε την ασκηθείσα προσφυγή, καθώς δεν μπορεί να συμπληρώσει την τυπική προϋπόθεση του παραδεκτού και να υποκαταστήσει τον προσφεύγοντα, παραβιάζοντας την αρχή της αμεροληψίας και της ισότητας.²³⁶

Το παράβολο επιστρέφεται στον προσφεύγοντα στις παρακάτω περιπτώσεις²³⁷:

²³² Αρθ. 5 παρ. 4 Π.Δ.37/2017 «Για την απόδειξη της καταβολής και της είσπραξης του παραβόλου ο προσφεύγων υποχρεούται να επισυνάψει στο προβλεπόμενο έντυπο προσφυγής εκτυπωμένο αντίγραφο ηλεκτρονικής πληρωμής του ποσού σε Τράπεζα, επικυρωμένη εκτύπωση από τη σελίδα της Γενικής Γραμματείας Πληροφοριακών Συστημάτων του Υπουργείου Οικονομικών ότι το ως άνω παράβολο, υπό τον αντίστοιχο Κωδικό, φέρει την ένδειξη πληρωμένο καθώς και βεβαίωση περί ελέγχου και δέσμευσης του ηλεκτρονικού παραβόλου από την Υπηρεσία που το αποδέχεται»

²³³ ΑΕΠΠ 52/2017 σκ. 16 και ΑΕΠΠ 54/2017 σκ.9

²³⁴ ΣτΕ 2723/2018 σκ. 15

²³⁵ ΑΕΠΠ Ε3/2018 σκ.1 , Ε5/2018 σκ. 7, 630/2019 σκ. 29

²³⁶ ΑΕΠΠ 484/2021 σκ. 13

²³⁷ Αρθ. 363 παρ. 5 του Ν.4412/2016

- Αν η προσφυγή γίνει αποδεκτή ολικώς ή μερικώς.
- Αν ανακληθεί από την Αναθέτουσα Αρχή η προσβαλλόμενη πράξη ή αυτή προβεί στην οφειλόμενη ενέργεια πριν από την έκδοση της απόφασης από την ΕΑΔΗΣΥ.

- Σε περίπτωση που παραιτηθεί ο προσφεύγοντας από την προσφυγή εντός δέκα ημερών από την κατάθεσή της. Πριν την τροποποίηση με το Ν. 4782/2021 προβλεπόταν επιστροφή του παραβόλου οποτεδήποτε λάμβανε χώρα η παραίτηση μέχρι την έκδοση της απόφασης. Έτσι ο προσφεύγων μπορούσε να παραιτηθεί την τελευταία στιγμή χωρίς κάποια συνέπεια Με τη θέσπιση χρονικού περιορισμού επιδιώκεται η αποτροπή της άσκοπης επιβάρυνσης των κλιμακίων της ΕΑΔΗΣΥ με την κίνηση του μηχανισμού εξέτασης της προδικαστικής προσφυγής.²³⁸ Όμως με την διάταξη αυτή τίθεται το νομικό ζήτημα της συμβατότητας της με το Σύνταγμα και το ενωσιακό δίκαιο. Αν είναι δηλαδή σύμφωνη με το άρθ. 20 παρ. 1 του Συντάγματος, με το άρθ. 6 της ΕΣΔΑ, το άρθ. 47 του ΧΘΔΕΕ και το άρθ.1 της οδηγίας 89/665 και το κατοχυρωμένο σε αυτά δικαίωμα αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας.²³⁹

Στο άρθ. 363 του Ν. 4412/2016 προστέθηκε πρόβλεψη²⁴⁰ σχετικά με την τύχη του παραβόλου σε περίπτωση απόρριψης της προσφυγής. Έτσι, γίνεται απόδοση του παραβόλου στο Δημόσιο, εφόσον:

- δεν ασκηθεί από τον προσφεύγοντα η αίτηση αναστολής και ακύρωσης που προβλέπεται ή
- υπάρξει παραίτηση του προσφεύγοντα από αυτήν ή
- αν το δικαστήριο αποφασίσει να απορρίψει την αίτηση του προσφεύγοντος ή
- σε κάθε περίπτωση που δεν υπάρχει διαταγή προς την ΕΑΔΗΣΥ να επιστρέψει το παράβολο στον προσφεύγοντα.

Έτσι, σύμφωνα με τα παραπάνω αν ασκηθεί αίτηση αναστολής/ακύρωσης και την αποδεχτεί το δικαστήριο το παράβολο δεν καταπίπτει σε βάρος του προσφεύγοντος, αφού το δικαστήριο έκρινε ότι η ΕΑΔΗΣΥ έσφαλε και έπρεπε να κάνει δεκτή την προδικαστική προσφυγή.²⁴¹

²³⁸ Δελλής Γ., όπ.π. (υποσημ. 114), σελ. 43

²³⁹ Με την Πράξη 14/2022 της Επιτροπής του αρθ.1 του Ν. 3900/2010 θα διεξαχθεί πρότυπη δίκη για τις νέες διατάξεις για το παράβολο στις προδικαστικές προσφυγές.

²⁴⁰ Όπως τροποποιήθηκε με το άρθ. 135 παρ. 5 του Ν.4782/2021

²⁴¹ Δελλής Γ., όπ.π. (υποσημ. 114), σελ 43

4.7 Το ορισμένο της προδικαστικής προσφυγής

Στο έγγραφο της προδικαστικής προσφυγής πρέπει να επικαλούνται όλες οι πραγματικές και νομικές αιτιάσεις προκειμένου να δικαιολογηθεί το αίτημα για ακύρωση ή αναστολή της προσβαλλόμενης πράξης ή παράλειψης της Αναθέτουσας Αρχής.²⁴²

Οι λόγοι και οι αιτιάσεις που προβάλλονται έχουν μεγάλη σημασία για να οριοθετηθεί η διαφορά ενώπιον της ΕΑΔΗΣΥ. Είναι απαραίτητο να καθίσταται σαφές ποιες διατάξεις του νόμου ή της διακήρυξης παραβιάζονται. Αν το δικόγραφο της προδικαστικής προσφυγής είναι αόριστο, ως προς τους λόγους και τα αιτήματα της άσκησης της, η προσφυγή απορρίπτεται ως απαράδεκτη, εφόσον δεν είναι δυνατό να εκτιμηθεί το αντικείμενο της διαφοράς και η επίλυση της από την Αρχή. Ακόμα, αν απουσιάζει εντελώς συγκεκριμένο και σαφώς προσδιορισμένο αίτημα στο κείμενο της ασκηθείσας προσφυγής, αυτή απορρίπτεται λόγω έλλειψης διαδικαστικής προϋπόθεσης. Αυτό συμβαίνει γιατί το αίτημα μαζί με τα παράπονα της προδικαστικής προσφυγής κάνουν συγκεκριμένο το αντικείμενο της διένεξης ενώπιον της ΕΑΔΗΣΥ.²⁴³

4.8 Το ανασταλτικό αποτέλεσμα της προθεσμίας και άσκησης της προδικαστικής προσφυγής

Η σύναψη της δημόσιας σύμβασης κωλύεται από την προθεσμία και την άσκηση της προδικαστικής προσφυγής. Η πρόοδος όμως της διαγωνιστικής διαδικασίας συνεχίζεται χωρίς διακοπή.²⁴⁴ Αν παραβιαστεί από την Αναθέτουσα Αρχή το ανασταλτικό αποτέλεσμα της προθεσμίας και της άσκησης της προδικαστικής προσφυγής, αυτό έχει ως συνέπεια την ακυρότητα της συναφθείσας σύμβασης.²⁴⁵ Με τον τρόπο αυτό αποφεύγεται ο κίνδυνος υπογραφής της σύμβασης και η δημιουργία τετελεσμένων καταστάσεων από την Αναθέτουσα Αρχή, η οποία πολλές φορές έσπευδε να προχωρήσει στην υπογραφή της σύμβασης για να ματαιώσει την παροχή προσωρινής δικαστικής προστασίας.²⁴⁶

²⁴² Άρθ. 362 παρ.1 του Ν.4412/2016

²⁴³ Ράικος Δ., όπ.π.(υποσημ.31), σελ. 836, ΑΕΠΠ 43/2017 σκ.12 - 16

²⁴⁴ ΑΕΠΠ 307/2021 σκ. 19

²⁴⁵ Άρθ. 364 παρ. 1 του Ν.4412/2016 και αρθ. 6 του Π.Δ. 39/2017

²⁴⁶ Ράικος Δ./Βλάχου Ε./Σαββίδη Ε.,όπ.π. (υποσημ. 132), σελ.1198

Τα παραπάνω δεν εφαρμόζονται στην περίπτωση που έχει υποβληθεί μοναδική προσφορά, όταν δεν απαιτείται προηγούμενη δημοσίευση της προκήρυξης και αν πρόκειται για σύμβαση συμφωνίας πλαίσιο ή σύμβαση που συνάπτεται στο πλαίσιο δυναμικού συστήματος αγοράς.²⁴⁷ Τέλος, κατ' εξαίρεση η ΕΑΔΗΣΥ στην περίπτωση που η προδικαστική προσφυγή είναι προδήλως απαράδεκτη ή προδήλως αβάσιμη μπορεί να άρει την απαγόρευση της υπογραφής της σύμβασης κάνοντας απλή μνεία του γεγονότος αυτού, στο κείμενο της απόφασης.²⁴⁸

Κεφάλαιο 5: Η διαδικασία ενώπιον της ΕΑΔΗΣΥ και η έκδοση απόφασης

5.1 Ενέργειες μετά την κατάθεση της προδικαστικής προσφυγής

5.1.1 Κοινοποιήσεις της προδικαστικής προσφυγής

Όπως ορίζεται στην παρ. 1 του άρθ. 365 του Ν.4412/2016, καθώς και στον Κανονισμό Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών, όταν η προδικαστική προσφυγή κατατίθεται στον ηλεκτρονικό τόπο του διαγωνισμού η Αναθέτουσα Αρχή έχει την υποχρέωση να κοινοποιήσει την προσφυγή σε κάθε ενδιαφερόμενο τρίτο, ο οποίος θίγεται από τυχόν αποδοχή της προσφυγής, προκειμένου αυτός να παρέμβει στη διαδικασία εξέτασης, το αργότερο ως την επόμενη εργάσιμη ημέρα από την κατάθεση της.²⁴⁹

Αν η Αναθέτουσα Αρχή παραλείψει να πραγματοποιήσει τις κοινοποιήσεις αυτές, η παράλειψη αυτή αποτελεί πειθαρχικό παράπτωμα των υπαλλήλων που είναι υπεύθυνοι για αυτή την ενέργεια. Η πρόβλεψη στο νόμο της παράβασης των υποχρεώσεων αυτών, ως πειθαρχικό παράπτωμα έχει ως σκοπό να αποφεύγονται φαινόμενα μη συμμόρφωσης, τα οποία θα οδηγήσουν σε παρακώλυση της διαδικασίας ενώπιον της ΕΑΔΗΣΥ.²⁵⁰ Βέβαια, εντός δέκα ημερών από την κατάθεση της προσφυγής, η ΕΑΔΗΣΥ πραγματοποιεί έλεγχο συμμόρφωσης της Αναθέτουσας Αρχής με την συγκεκριμένη αυτή υποχρέωση και αν διαπιστώσει ότι

²⁴⁷ ²⁴⁷ Άρθ. 364 παρ. 1 του Ν.4412/2016,όπως προστέθηκε με το αρθ. 43 παρ. 41 του Ν. 4605/2019 με ισχύ από 01/09/2019.

²⁴⁸ Άρθ. 15 παρ. 3 του Π.Δ. 39/2017

²⁴⁹ Με το Ν. 3886/2010 αποτελούσε υποχρέωση του προσφεύγοντα η κοινοποίηση της προσφυγής

²⁵⁰ Αιτιολογική Έκθεση του Ν. 4412/2016

δεν την εκπλήρωσε η κοινοποίηση γίνεται με μέριμνα της.²⁵¹ Οι προθεσμίες αυτές κατά ρητή επιταγή του νόμου είναι αποκλειστικές.²⁵²

5.1.2 Η Παρέμβαση

Μία από τις σημαντικές καινοτομίες του Ν. 4412/2016 αποτελεί η πρόβλεψη δυνατότητας άσκησης παρέμβασης ενώπιον της ΕΑΔΗΣΥ. Η παρέμβαση ασκείται από τον κάθε ενδιαφερόμενο του οποίου επηρεάζονται τα συμφέροντα από την ασκηθείσα προδικαστική προσφυγή, μέσα σε ανατρεπτική προθεσμία δέκα ημερών από την κοινοποίηση αυτής, μέσω του συστήματος του ηλεκτρονικού τόπου του διαγωνισμού.²⁵³

Η παρέμβαση ασκείται υπέρ της απόρριψης της προδικαστικής προσφυγής που ασκήθηκε και συνεπώς υπέρ της διατήρησης της ισχύος της προσβαλλόμενης πράξης. Το έννομο συμφέρον του παρεμβαίνοντος πρέπει να είναι άμεσο, προσωπικό και ενεστώς.²⁵⁴ Άρα ο διαγωνιζόμενος του οποίου η προσφορά αποκλείστηκε από τον διαγωνισμό οριστικά, χωρίς να ασκήσει προδικαστική προσφυγή κατά της απόφασης αποκλεισμού του, δεν θεμελιώνει έννομο συμφέρον να ασκήσει παρέμβαση, αφού έχει καταστεί τρίτος ως προς τη συνέχεια της διαγωνιστικής διαδικασίας.²⁵⁵

Για να είναι παραδεκτή η άσκηση της προδικαστικής προσφυγής είναι απαραίτητο να προβάλλονται με σαφή και ορισμένο τρόπο οι λόγοι για τους οποίους επιδιώκεται η απόρριψη της.²⁵⁶ Ο παρεμβαίνων οφείλει να περιορίζεται στην αντίκρουση των λόγων που προβάλλονται από τον προσφεύγοντα και δεν μπορεί να προβάλλει αιτιάσεις για τις οποίες όφειλε να ασκήσει προδικαστική προσφυγή. Επιπλέον, πρέπει να προσκομίζει όλα τα έγγραφα που έχει στη διάθεση του και είναι κρίσιμα προκειμένου η ΕΑΔΗΣΥ να διαμορφώσει την κρίση της σχετικά με την

²⁵¹ Άρθ. 365 παρ. 1 του Ν.4412/2016

²⁵² Άρθ. 365 παρ. 8 του Ν.4412/2016

²⁵³ Άρθ. 362 παρ. 3 και 365 παρ. 1 του Ν.4412/2016. Επίσης, άρθ. 7, 9 παρ. 1 περ. α' του Π.Δ. 39/2017

²⁵⁴ ΑΕΠΠ 125/2017 σκ. 6

²⁵⁵ Μαυρίδης Σ., « Η παρέμβαση επί της προδικαστικής προσφυγής κατά το στάδιο ανάθεσης δημόσιας σύμβασης », ΘΠΔΔ, 8-9/2019, σελ. 714-715

²⁵⁶ ΑΕΠΠ 47/2017 σκ. 4

υπόθεση.²⁵⁷ Η ασκηθείσα παρέμβαση καθίσταται άνευ αντικειμένου αν δεν υφίσταται πλέον αντικείμενο εξέτασης ενώπιον της ΕΑΔΗΣΥ.²⁵⁸

Σκοπός του θεσμού της παρέμβασης είναι η συνδρομή της στην ταχεία εξέλιξη του διαγωνισμού και η αποτροπή καταστάσεων που είναι δυνατόν να βλάψουν τα συμφέροντα των διαγωνιζόμενων αλλά και το δημόσιο συμφέρον. Μέσω της συγκέντρωσης όλων των ισχυρισμών και των αποδεικτικών μέσων, δημιουργείται ένας πραγματικός διάλογος μεταξύ των ενδιαφερόμενων μερών προς εξυπηρέτηση της ταχύτητας και της διαφάνειας της διαγωνιστικής διαδικασίας.²⁵⁹

5.1.3 Διαβίβαση φακέλου από την Αναθέτουσα Αρχή - Συνέπειες μη αποστολής ή ελλιπούς φακέλου

Η Αναθέτουσα Αρχή είναι υποχρεωμένη εντός δεκαπέντε ημερών από την ημέρα κατάθεσης της προσφυγής να διαβιβάσει στην ΕΑΔΗΣΥ τον πλήρη φάκελο της υπόθεσης, τις απόψεις της επί της προσφυγής και τα αποδεικτικά κοινοποίησης αυτής στους ενδιαφερόμενους τρίτους.²⁶⁰ Επιπλέον, είναι υπεύθυνη για την κοινοποίηση σε όλα τα μέρη των απόψεων της, των παρεμβάσεων και των σχετικών εγγράφων, το αργότερο ως την επόμενη εργάσιμη ημέρα από την κατάθεση τους, μέσω του ηλεκτρονικού τόπου του διαγωνισμού.²⁶¹

Ως πλήρης φάκελος της υπόθεσης, παρόλο που δεν ορίζεται ρητά στο νόμο, νοείται ο διοικητικός φάκελος, ο οποίος περιλαμβάνει όλα τα απαραίτητα στοιχεία προκειμένου η ΕΑΔΗΣΥ να διαμορφώσει την κρίση της επί της προδικαστικής προσφυγής. Άρα, εκτός από την πράξη που προσβάλλεται και τα έγγραφα στα οποία αυτή στηρίζεται²⁶², περιλαμβάνει και τα έγγραφα που συνθέτουν το ιστορικό της διαφοράς που καλείται να επιλύσει η ΕΑΔΗΣΥ²⁶³. Μαζί με το φάκελο της υπόθεσης αποστέλλεται και η έκθεση με τις απόψεις της Αναθέτουσας Αρχής επί της προσφυγής, με την οποία οφείλει να αντικρούσει τους προβαλλόμενους λόγους της

²⁵⁷ Ράικος Δ., όπ.π.(υποσημ.31), σελ. 840

²⁵⁸ ΑΕΠΠ 52/2017, σκ. 21. «Η προδικαστική προσφυγή απορρίφθηκε ως απαράδεκτη λόγω της μη προσήκουσας καταβολής του εκ του νόμου ορισθέντος παραβόλου και ως εκ τούτου η ασκηθείσα παρέμβαση καθίσταται άνευ αντικειμένου».

²⁵⁹ Μαυρίδης Σ., όπ.π. (υποσημ. 255), σελ. 719

²⁶⁰ Άρθ. 365 παρ. 1 περ. β' του Ν. 4412/2016

²⁶¹ Άρθ. 365 παρ. 1 περ. γ' του Ν. 4412/2016

²⁶² Πρακτικά συλλογικών οργάνων, γνώμες, αποφάσεις σε επιμέρους ζητήματα κ.α

²⁶³ Διακήρυξη, φάκελο έργου, προσφορές, πρακτικά επιτροπών, απόφαση κατακύρωσης κ.α

ασκηθείσας προσφυγής και να στηρίξει τη νομιμότητα και ορθότητα της προσβαλλόμενης πράξης.²⁶⁴

Αν η Αναθέτουσα Αρχή αθετήσει την υποχρέωση διαβίβασης του φακέλου της υπόθεσης με τις απόψεις της στην ΕΑΔΗΣΥ, επέρχονται ορισμένες συνέπειες με σημαντικότερη το τεκμήριο ομολογίας για την πραγματική βάση των ισχυρισμών του προσφεύγοντος. Ίδια πρόβλεψη υπήρχε και σε περίπτωση αποστολής ελλιπούς φακέλου, δηλαδή με στοιχεία που δεν κρίνονταν επαρκή για πραγματοποιηθεί ο έλεγχος της βασιμότητας των ισχυρισμών του προσφεύγοντος. Όμως με τις τροποποιήσεις που επέφερε ο Ν. 4782/2021²⁶⁵, απαλείφθηκε η δυνατότητα συναγωγής τεκμηρίου ομολογίας, όταν τα αποστέλλόμενα στοιχεία είναι ελλιπή κατά την κρίση της ΕΑΔΗΣΥ.

Βέβαια, σε περίπτωση που δεν αποσταλεί ο φάκελος της υπόθεσης και οι απόψεις της Αναθέτουσας Αρχής, υπόκειται στη διακριτική ευχέρεια του κλιμακίου της ΕΑΔΗΣΥ αν θα συνάγει τεκμήριο ομολογίας υπέρ των ισχυρισμών του προσφεύγοντος ή θα αναζητήσει αυτεπαγγέλτως το απαιτούμενο αποδεικτικό υλικό.²⁶⁶

Επιπρόσθετα, άλλες έννομες συνέπειες που επέρχονται από τη μη αποστολή του φακέλου της υπόθεσης είναι η στοιχειοθέτηση πειθαρχικής ευθύνης των υπαλλήλων που είναι υπεύθυνοι για την παράλειψη αυτή²⁶⁷, αλλά και η επιβολή αυτεπαγγέλτως χρηματικής κύρωσης στην Αναθέτουσα Αρχή²⁶⁸, εφόσον κρίνει ότι η μη αποστολή ή η καθυστερημένη αποστολή των στοιχείων αυτών είναι αδικαιολόγητη, σταθμίζοντας βέβαια τις συγκεκριμένες συνθήκες κάθε περίπτωσης. Η κύρωση αυτή μνημονεύεται στον ατομικό φάκελο του υπαλλήλου που είναι υπεύθυνος για την μη εκπλήρωση της υποχρέωσης αυτής.²⁶⁹

²⁶⁴ Ράικος Δ., όπ.π.(υποσημ.31), σελ. 848

²⁶⁵ Άρθ. 136 του Ν. 4782/2021 με το οποίο τροποποιήθηκε η παρ. 2 του άρθ. 365 του Ν. 4412/20216

²⁶⁶ ΑΕΠΠ 98/2017, σκ. 7

²⁶⁷ Άρθ. 365 παρ. 1,περ. γ', εδ. γ' του Ν.4412/2016

²⁶⁸ Το ποσό της κύρωσης κυμαίνεται από εκατό μέχρι πεντακόσια ευρώ, κατ' εκτίμηση των περιστάσεων και αναλόγως της βαρύτητας της παράβασης, καταβάλλεται μία φορά για κάθε στάδιο της διαδικασίας ανάθεσης και αποτελεί έσοδο της ΑΕΠΠ.

²⁶⁹ Άρθ. 365 παρ.3 του Ν.4412/2016

5.1.4 Παράθεση αρχικής ή συμπληρωματικής αιτιολογίας – Κατάθεση υπομνημάτων

Η Αναθέτουσα Αρχή εφόσον επιμένει στην απόρριψη της προδικαστικής προσφυγής που ασκήθηκε, έχει τη δυνατότητα στις απόψεις που υπέβαλλε στην ΕΑΔΗΣΥ να παραθέσει αρχική ή συμπληρωματική αιτιολογία. Με το Ν.4782/2021 επήλθαν τροποποιήσεις στις προθεσμίες κατάθεσης αυτών, έτσι ώστε η έγκαιρη υποβολή τους να διευκολύνει την ΕΑΔΗΣΥ στην κατανόηση των τιθέμενων ζητημάτων και των ισχυρισμών των μερών που συμμετέχουν στην διαδικασία και στην επιτάχυνση έκδοσης απόφασης.²⁷⁰

Έτσι αφαιρέθηκε η ρύθμιση που παρείχε τη δυνατότητα στην Αναθέτουσα Αρχή να υποβάλλει συμπληρωματική αιτιολογία μέχρι και δέκα ημέρες πριν την εξέταση της προσφυγής και πλέον η συμπληρωματική αιτιολογία κατατίθεται εντός δεκαπέντε ημερών από την κοινοποίηση της προσφυγής. Αντίστοιχα, όλα τα μέρη δύναται να καταθέσουν υπομνήματα εντός πέντε ημερών από την κοινοποίηση των απόψεων της Αναθέτουσας Αρχής, αντί εντός πέντε ημερών πριν από τη συζήτηση της προσφυγής που ίσχυε πριν της τροποποιήσεις.²⁷¹

Με τις ρυθμίσεις αυτές, οι οποίες είναι μεν διαδικαστικές αλλά κρίσιμες, η υπόθεση αποκρυσταλλώνεται και ωριμάζει πριν φθάσει στο δικαστήριο, με αποτέλεσμα να αποφεύγονται καθυστερήσεις στην παροχή έννομης προστασίας κατά το προσυμβατικό στάδιο.²⁷²

5.1.5 Ακρόαση μερών – Προφορική ανάπτυξη ισχυρισμών

Σημαντική καινοτομία αποτελεί η προσθήκη στο άρθ. 365 του Ν. 4412/2016 της δυνατότητας ακρόασης του προσφεύγοντος, του παρεμβαίνοντος ή της Αναθέτουσας Αρχής, δηλαδή της προφορικής υποστήριξης των ισχυρισμών τους, ύστερα από εκδήλωση ανάλογου αιτήματος. Ο προεδρεύων του Κλιμακίου έχει την ευχέρεια, αλλά όχι την υποχρέωση, να ικανοποιήσει το αίτημα και να καλέσει τα μέρη σε

²⁷⁰ Μικρουλάς Η., « Η έννομη προστασία στο στάδιο που προηγείται της σύναξης των δημοσίων συμβάσεων, υπό το φως των αλλαγών που επήλθαν με τον Ν. 4782/2021», ΕΦΔΔ, 2-3/2021, σελ. 208

²⁷¹ Άρθ. 365 παρ. 1 περ. β' και γ' του Ν. 4412/2016, όπως τροποποιήθηκε με το άρθ. 136 του Ν. 4782/2021

²⁷² Ράικος Δ., όπ.π.(υποσημ.31), σελ.853

ακρόαση. Η ακρόαση δεν ταυτίζεται με την εξέταση της προσφυγής και δεν μπορεί να λάβει χώρα μετά την ημέρα και ώρα εξέτασης αυτής.²⁷³

Η ρύθμιση αυτή είναι δυνατόν να έχει σημαντική χρησιμότητα σε ορισμένες περιπτώσεις, όπως σε υποθέσεις μεγάλης σπουδαιότητας ή υποθέσεις με περίπλοκα τεχνικά ζητήματα. Βέβαια, ο νομοθέτης απέφυγε τα δύο άκρα δηλ. την υποχρεωτική διενέργεια ακρόασης σε όλες τις υποθέσεις, η οποία θα οδηγούσε σε επιπλέον φόρτο στην ΕΑΔΗΣΥ και σε σημαντικές καθυστερήσεις στην έκδοση της απόφασης και από την άλλη την πλήρη έλλειψη ακρόασης που ίσχυε με το προηγούμενο καθεστώς²⁷⁴, η οποία δεν έδινε τη δυνατότητα στην Αρχή να ακούσει τις απόψεις των μερών, ακόμα και όταν το έκρινε αναγκαίο. Πλέον ορίζεται ρητά η καθιέρωση ακρόασης, η οποία επαφίεται στην κρίση του προεδρεύοντος και παρέχεται ξεκάθαρα στην ΕΑΔΗΣΥ η ευελιξία για τη διεξαγωγή ακρόασης στις περιπτώσεις που κατά την κρίση της θα συμβάλλει στην καλύτερη ωρίμανση της υπόθεσης.²⁷⁵

5.1.6 Καθορισμός ημερομηνίας συζήτησης της προδικαστικής προσφυγής – Ορισμός και καθήκοντα εισηγητή

Ο προεδρεύων του Κλιμακίου με πράξη του ορίζει την ημερομηνία και ώρα εξέτασης της προσφυγής, η οποία δεν μπορεί να απέχει περισσότερο από σαράντα μέρες από την ημερομηνία κατά την οποία κατατέθηκε η προσφυγή. Η πράξη αυτή κοινοποιείται υποχρεωτικά στην Αναθέτουσα Αρχή, στον προσφεύγοντα και στους παρεμβαίνοντες το αργότερο δέκα ημέρες πριν την ορισθείσα ημερομηνία εξέτασης της προσφυγής.²⁷⁶

Ο Πρόεδρος του αρμόδιου Κλιμακίου έχει την διακριτική ευχέρεια να καθορίσει το χρόνο συζήτησης της προσφυγής, αφού προηγουμένως εκτιμήσει τα στοιχεία του φακέλου, το είδος και το χαρακτήρα της υπόθεσης καθώς και του λόγους που προβάλλονται. Επίσης, η παράλειψη της ανωτέρω κοινοποίησης στα

²⁷³ Άρθ. 365 παρ. 4 του Ν. 4412/2016, όπως τροποποιήθηκε με το άρθ. 136 του Ν. 4782/2021

²⁷⁴ Αρχικά, στη διάταξη του άρθ. 365 παρ. 4 του Ν. 4412/2016, είχε προβλεφθεί η αναφορά σε «ημερομηνία και διαδικασία συζήτησης της προδικαστικής προσφυγής», ενώπιον του εκάστοτε ορισθέντος Κλιμακίου της ΑΕΠΠ, η οποία δημιούργησε την πεποίθηση ότι θα καλούνται τα μέρη να παρίστανται προς ανάπτυξη των ισχυρισμών τους. Στη συνέχεια, με το άρθ. 49 παρ. 5 του Ν. 4456/2017, η επίμαχη αναφορά απαλείφθηκε και ο όρος «συζήτηση» αντικαταστάθηκε με τον όρο «εξέταση».

²⁷⁵ Δελλής Γ., όπ.π. (υποσημ. 114), σελ. 42

²⁷⁶ Άρθ. 365 παρ. 4 του Ν. 4412/2016, όπως τροποποιήθηκε και ισχύει.

εμπλεκόμενα μέρη δεν έχει επίδραση στη νομιμότητα και δεν οδηγεί στην ακυρότητα της απόφασης που θα εκδοθεί από την ΕΑΔΗΣΥ.²⁷⁷

Ο προεδρεύων του Κλιμακίου ορίζει ένα από τα μέλη του σχηματισμού ως εισηγητή ο οποίος έχει την υποχρέωση να μελετήσει την υπόθεση και κατά την ημέρα εξέτασης της προσφυγής να προσκομίσει συγκεκριμένη εισήγηση. Η εισήγηση αυτή περιέχει πρόταση για τη βασιμότητα της προσφυγής και περιληπτική έκθεση των δεδομένων που έλαβε υπόψιν για την προτεινόμενη λύση. Για να υποστηρίξει ή να αντικρούσει ο εισηγητής την προδικαστική προσφυγή, έχει τη δυνατότητα να ζητήσει την προσκόμιση στοιχείων από την Αναθέτουσα Αρχή, τον προσφεύγοντα και τον παρεμβαίνοντα, οι οποίοι είναι υποχρεωμένοι να τα αποστείλουν εντός συγκεκριμένης προθεσμίας.²⁷⁸ Όπως έχει κριθεί, δεν υφίσταται υποχρέωση ενσωμάτωσης της εισήγησης αυτής στο σώμα της απόφασης της ΕΑΔΗΣΥ και μάλιστα επί ποινή ακυρότητας.²⁷⁹

5.2 Η εξέταση της προδικαστικής προσφυγής και η λήψη απόφασης

5.2.1 Η διαδικασία εξέτασης της προδικαστικής προσφυγής ενώπιον των Κλιμακίων

Η ΕΑΔΗΣΥ για την εξέταση της προδικαστικής προσφυγής συνεδριάζει και λαμβάνει αποφάσεις σε τριμελή κλιμάκια τα οποία αποτελούνται από ένα Σύμβουλο ως Πρόεδρο και δύο μέλη, από τα οποία το ένα τουλάχιστον πρέπει να έχει την ιδιότητα του νομικού. Όταν η υπόθεση που εξετάζεται είναι μείζονος σημασίας και για την αποφυγή του κινδύνου έκδοσης αντιφατικών αποφάσεων, ο Πρόεδρος της Αρχής μπορεί να ορίσει την εξέταση της προδικαστικής προσφυγής από το Εκτελεστικό Συμβούλιο, με εισηγητή ένα Σύμβουλο, ο οποίος επικουρείται από μέλος της Αρχής.²⁸⁰

Η συνεδρίαση των κλιμακίων είναι νόμιμη όταν συμμετέχουν όλα τα μέλη. Όταν ο Πρόεδρος ή κάποιο μέλος, λόγω κωλύματος, αδυνατεί να εξετάσει την υπόθεση καλείται το αναπληρωματικό μέλος. Όταν αυτό δεν είναι εφικτό η υπόθεση εισάγεται ενώπιον άλλου Κλιμακίου. Οι αποφάσεις λαμβάνονται με φανερή

²⁷⁷ Άρθ. 13 παρ. 3 του ΠΔ 39/2017. Επίσης, ΑΕΙΠΠ 133/2017, σκ.3

²⁷⁸ Άρθ. 12 παρ. 3 του ΠΔ 39/2017

²⁷⁹ ΣτΕ Ολομ. 1819/2020, σκ. 13

²⁸⁰ Άρθ. 353 παρ. 4 του Ν. 4412/2016, όπως τροποποιήθηκε με το άρθ. 10 του Ν.4912/2022

ψηφοφορία και με απόλυτη πλειοψηφία των μελών που συμμετέχουν. Η γνώμη και τα ονόματα αυτών που μειοψήφησαν μνημονεύονται στην απόφαση.²⁸¹

Η ΕΑΔΗΣΥ είναι υποχρεωμένη να αποφανθεί πλήρως και ειδικώς αιτιολογημένα επί της βασιμότητας των πραγματικών και νομικών ισχυρισμών που προβάλλονται επί της προσφυγής, αλλά και των ισχυρισμών της Αναθέτουσας Αρχής και των παρεμβαινόντων. Η ΕΑΔΗΣΥ με την απόφασή της επί της προσφυγής κατά πράξης, είτε δέχεται εν όλω ή εν μέρει την προδικαστική προσφυγή και ακυρώνει ολικώς ή μερικώς αυτή, είτε την απορρίπτει. Σε περίπτωση που γίνει δεκτή προδικαστική προσφυγή κατά παράλειψης της Αναθέτουσας Αρχής, ακυρώνεται η παράλειψη και η υπόθεση αναπέμπεται στην Αναθέτουσα Αρχή για να προβεί στην οφειλόμενη ενέργεια.²⁸²

5.2.2 Η έκδοση απόφασης εντός αποκλειστικής προθεσμίας

Η απόφαση της ΕΑΔΗΣΥ εκδίδεται εντός αποκλειστικής προθεσμίας είκοσι ημερών από την ημέρα εξέτασής της.²⁸³ Η ανατρεπτική αυτή προθεσμία σημαίνει ότι αν αυτή περάσει άπρακτη, συντελείται σιωπηρή απόρριψη της προδικαστικής προσφυγής από την ΕΑΔΗΣΥ και μπορεί στη συνέχεια να προσβληθεί με αίτηση αναστολής/ ακύρωσης ενώπιον του δικαστηρίου. Επίσης, αν η ΕΑΔΗΣΥ εκδώσει απόφαση επί της προδικαστικής προσφυγής, μετά από την εικοσαήμερη αυτή προθεσμία αυτή καθίσταται ακυρωτέα λόγω έλλειψης κατά χρόνο αρμοδιότητας.²⁸⁴

Με πρόσφατες αποφάσεις της Επιτροπής Αναστολών του ΣτΕ κρίθηκε ότι αν δεν πραγματοποιηθεί εξέταση της προδικαστικής προσφυγής εντός σαράντα ημερών από την κατάθεση της, ή αν δεν εκδοθεί απόφαση εντός είκοσι ημερών από την κατάθεσή της και σε κάθε περίπτωση που δεν εκδοθεί απόφαση εντός εξήντα ημερών από την κατάθεση της, συντελείται σιωπηρή απόρριψη αυτής η οποία υπόκειται στα προβλεπόμενα ένδικα βοηθήματα.²⁸⁵ Με τις αποφάσεις αυτές, κρίθηκε επίσης, κατά πλειοψηφία, ότι το δικαστήριο δεν δύναται να εξετάσει πρωτογενώς τα ζητήματα που τέθηκαν με την προδικαστική προσφυγή, ακόμη και αν πρόκειται για αμιγώς νομικά

²⁸¹ Άρθ. 8 και 9 παρ. 1 και 2 του Π.Δ. 38/2017

²⁸² Άρθ. 367 παρ. 1 και 2 του Ν. 4412/2016

²⁸³ Άρθ. 367 παρ. 1 του Ν. 4412/2016

²⁸⁴ ΕΑ ΣτΕ 54/2018, ΑΕΠΠ 177/2017 σκ. 28,29

²⁸⁵ ΕΑ ΣτΕ 288/2021, σκ. 11, 194/2022 σκ. 12

ζητήματα, αλλά οφείλει να αναπέμψει την υπόθεση στην ΕΑΔΗΣΥ.²⁸⁶ Όμως με την απόφαση ΕΑ ΣτΕ 444/2022 κρίθηκε, μεταξύ άλλων, ότι σε περίπτωση σιωπηρής απόρριψης της προδικαστικής προσφυγής από την ΕΑΔΗΣΥ, το δικαστήριο έχει τη δυνατότητα πρωτογενούς εξέτασης αμιγώς νομικής φύσης ζητημάτων, *όπως ζήτημα ερμηνείας νομοθετικών διατάξεων που τίθενται με αυτήν.*²⁸⁷

Τέλος, σε περίπτωση που η προδικαστική προσφυγή απορρίφθηκε αρχικά για τυπικό λόγο με απόφαση της ΕΑΔΗΣΥ, η οποία στη συνέχεια ακυρώθηκε με δικαστική απόφαση και αναπέμφθηκε σε αυτή για να εξετάσει τους λόγους της προδικαστικής προσφυγής, η ΕΑΔΗΣΥ είναι εκ νέου αρμόδια κατά νόμο να κρίνει την προδικαστική προσφυγή και οφείλει να εκδώσει απόφαση μέσα σε αποκλειστική προθεσμία 60 ημερών η οποία αναβιώνει από την ημερομηνία επίδοσης της απόφασης στην ΕΑΔΗΣΥ. Μετά την πάροδο της προθεσμίας των εξήντα ημερών η ΕΑΔΗΣΥ δεν έχει κατά χρόνο αρμοδιότητα έκδοσης απόφασης.²⁸⁸

5.3 Η δεσμευτικότητα της απόφασης και η υποχρέωση συμμόρφωσης της Αναθέτουσας Αρχής

Μετά την έκδοση απόφασης από την ΕΑΔΗΣΥ, όπως προβλέπεται στο άρθρ. 367 παρ. 3 του Ν. 4412/2016: « *Οι Αναθέτουσες Αρχές υποχρεούνται να συμμορφώνονται με τις αποφάσεις της ΕΑΔΗΣΥ*». Οι αποφάσεις αυτές μπορούν να προσβληθούν με αίτηση αναστολής και αίτηση ακύρωσης ενώπιον του αρμόδιου δικαστηρίου.

Η συμμόρφωση αυτή δεν απαιτεί την έκδοση πράξης από την Αναθέτουσα Αρχή με την οποία επιβεβαιώνεται το ακυρωτικό αποτέλεσμα της ΕΑΔΗΣΥ, αλλά είναι υποχρεωμένη να εκδώσει νέα πράξη, με την οποία θα αντικατασταθεί η ακυρωθείσα, χωρίς τα ελαττώματα ή τις λανθασμένες κρίσεις της προηγούμενης

²⁸⁶ ΕΑ ΣτΕ 288/2021, σκ. 13, 194/2022 σκ. 14. Σύμφωνα με τη γνώμη της μειοψηφίας το αρμόδιο δικαστήριο μπορεί να εξετάσει όλα τα ανακύπτοντα με το ένδικο βοήθημα κατά της σιωπηρής απόρριψης της προδικαστικής προσφυγής, ζητήματα, εφόσον προβάλλονται παραδεκτώς.

²⁸⁷ ΕΑ ΣτΕ 444/2022, σκ. 34 «(...) επί προσβολής σιωπηρής απόρριψης προδικαστικής προσφυγής εκ μέρους της Α.Ε.Π.Π., η Επιτροπή Αναστολών δεν δύναται, επ' ευκαιρία της εκδίκασης της αίτησης κατά της σιωπηρής απόρριψης της προδικαστικής προσφυγής, να προβεί πρωτογενώς στην εξέταση και πιθανολόγηση των αιτιάσεων της προδικαστικής προσφυγής, πλην τούτο θα πρέπει να ισχύει όταν οι αιτιάσεις αυτές αναφέρονται σε τεχνικά ζητήματα και όχι όταν θέτουν αμιγώς νομικό ζήτημα όπως ζήτημα ερμηνείας νομοθετικών διατάξεων, οπότε έχει τη δυνατότητα να εξετάσει η ίδια τους σχετικούς λόγους της αίτησης αναστολής, ώστε να διασφαλίζεται και η κατά το δυνατόν ταχύτητα και αποτελεσματικότητα της διαδικασίας προσφυγής χωρίς να παρακωλύεται πέραν του αναγκαίου η πρόοδος του διαγωνισμού (...)».

²⁸⁸ ΤρΔΕφΑθ ΙΔ'260/2022 σκ. 7

πράξης. Επίσης, έχει την υποχρέωση, λαμβάνοντας υπόψη το διατακτικό, να απέχει από κάθε ενέργεια που έρχεται σε αντίθεση.²⁸⁹

Αξίζει να σημειωθεί ότι για την υποχρέωση της συμμόρφωσης αυτής δεν υπάρχει πρόβλεψη χρονικών περιθωρίων, εντός των οποίων πρέπει να πραγματοποιηθεί, καθώς και προβλεπόμενες κυρώσεις ή πειθαρχική ευθύνη για τη μη συμμόρφωση. Επίσης, δεν υφίσταται κάποιος διοικητικός μηχανισμός ελέγχου της ορθής ή μη συμμόρφωσης της Αναθέτουσας Αρχής στην ακυρωτική απόφαση της ΕΑΔΗΣΥ

Η απόφαση επί της προδικαστικής προσφυγής που εκδίδεται από την ΕΑΔΗΣΥ δεσμεύει και την ίδια, με την έννοια ότι δεν μπορεί να αποκλίνει από τα όσα κρίθηκαν με αυτή, με εξαίρεση την περίπτωση που μεσολαβήσει μεταβολή του κρίσιμου νομοθετικού καθεστώτος στο οποίο βασίστηκε η εκδοθείσα απόφαση, ώστε υπό το νέο εφαρμοστέο καθεστώς να είναι παράνομη η έκδοση της πράξης ή η συντέλεση της οφειλόμενης ενέργειας, σύμφωνα με όσα κρίθηκαν από την ΕΑΔΗΣΥ. Βέβαια, τέτοια εξαίρεση δεν συντρέχει σε περίπτωση μεταβολής από την ΕΑΔΗΣΥ της ερμηνείας του εφαρμοστέου νομοθετικού καθεστώτος.²⁹⁰

5.4 Έκταση εξουσίας ελέγχου της ΕΑΔΗΣΥ

Ο έλεγχος που διενεργεί η ΕΑΔΗΣΥ δεν είναι απλώς έλεγχος νομιμότητας της πράξης ή παράλειψης της Αναθέτουσας Αρχής αλλά και ουσιαστικός αφού ελέγχει αν τα πραγματικά περιστατικά, στα οποία στηρίζεται η πράξη που προσβάλλεται με την προδικαστική προσφυγή, είναι ανακριβή και αν έγινε εσφαλμένη εκτίμηση αυτών από την Αναθέτουσα Αρχή.²⁹¹

Η ΕΑΔΗΣΥ, όπως προβλέπεται στο άρθ.367 παρ. 5 του Ν. 4412/2016,²⁹² επιλαμβάνεται αποκλειστικά των θεμάτων που τίγονται με την προσφυγή και δεν μπορεί να ελέγξει παρεμπιπτόντως όρους της διακήρυξης ή ζητήματα που αφορούν τη διενέργεια της διαδικασίας. Άρα η εξουσία της περιορίζεται στο να εξετάσει τη βασιμότητα των ισχυρισμών που προβάλλονται από τα εμπλεκόμενα μέρη. Σε όλες αυτές τις αιτιάσεις είναι υποχρεωμένη, όπως αναφέρθηκε, να απαντήσει αιτιολογημένα.

²⁸⁹ Γέροντας Απ., όπ.π. (υποσημ. 3), σελ. 227-228

²⁹⁰ ΕΑ ΣτΕ 54/2018, σκ. 9

²⁹¹ Ράικος Δ., όπ.π.(υποσημ.31), σελ. 860

²⁹² Προστέθηκε με την παρ. 43 του άρθ. 43 του Ν. 4605/2019

Χωρίς την εξαντλητική εξέταση και αιτιολόγηση όλων των προβαλλόμενων λόγων θα δημιουργούνταν καθυστερήσεις και μη αποτελεσματική επίλυση των αναφερόμενων διαφορών, αφού η υπόθεση θα επέστρεφε στην Αναθέτουσα Αρχή, η οποία θα συμμορφωνόταν υποχρεωτικά, εκδίδοντας νέα πράξη διορθώνοντας την πλημμέλεια που διαπιστώθηκε. Αν όμως η πράξη αυτή περιείχε πλημμέλειες που είχαν υποδειχθεί, αλλά δεν εξετάστηκαν από την ΕΑΔΗΣΥ, πιθανώς θα δημιουργούσαν νέες διαφορές είτε ενώπιον της ΕΑΔΗΣΥ είτε ενώπιον των δικαστηρίων. Έτσι θα κατέληγαν στο δικαστήριο θέματα μη εκκαθαρισμένα κατά το νομικό και ουσιαστικό μέρος αφού δεν κρίθηκαν από την ΕΑΔΗΣΥ και δεν θα υπηρετούνταν ο σκοπός του νομοθέτη για ταχεία και αποτελεσματική επίλυση των διαφορών.²⁹³

5.5 Προσωρινά μέτρα

Σύμφωνα με το άρθ. 366 του Ν. 4412/2016, το οποίο τροποποιήθηκε με το άρθ. 137 του Ν. 4782/2021, το Κλιμάκιο της ΕΑΔΗΣΥ, το οποίο θα εξετάσει την προδικαστική προσφυγή που ασκήθηκε, είναι υποχρεωμένο να εκδώσει συνοπτική αιτιολογημένη απόφαση, είτε αναστολής εκτέλεσης της προσβαλλόμενης πράξης είτε απόρριψης του αιτήματος περί προσωρινών μέτρων, ύστερα από αίτημα του προσφεύγοντος ή αυτεπαγγέλτως. Με την τροποποίηση αυτή θεραπεύεται το συχνό φαινόμενο της μη έκδοσης απόφασης από την ΕΑΔΗΣΥ, επί του αιτήματος λήψης προσωρινών μέτρων, αφού πλέον η έκδοσή της καθίσταται υποχρεωτική.

Με την απόφαση αναστολής εκτέλεσης, το αρμόδιο Κλιμάκιο έχει τη δυνατότητα να διατάξει προσωρινά μέτρα, χωρίς να δεσμεύεται από τις υποβληθείσες προτάσεις του προσφεύγοντος, επανόρθωσης της εικαζόμενης παράβασης ή αποτροπής της ζημιάς των θιγόμενων συμφερόντων. Στα προσωρινά αυτά μέτρα περιλαμβάνονται και μέτρα αναστολής της διαδικασίας ανάθεσης της δημόσιας σύμβασης ή της εκτέλεσης οποιασδήποτε απόφασης λαμβάνει η Αναθέτουσα Αρχή. Αν όμως το Κλιμάκιο κρίνει, αφού σταθμίσει το δημόσιο συμφέρον και τα συμφέροντα των εμπλεκόμενων μερών που μπορεί να ζημιωθούν, ότι οι αρνητικές συνέπειες από τη χορήγηση των προσωρινών μέτρων είναι περισσότερες από τις θετικές, αποφαινεται αρνητικά.²⁹⁴

²⁹³ Τσιρωνάς Α., ό.π. (υποσημ. 76), σελ. 107-108. Επίσης ΑΕΠΠ 84/2021, σκ. 19

²⁹⁴ Άρθ. 366 του Ν. 4412/2016, όπως τροποποιήθηκε και ισχύει. Επίσης, Γέροντας Απ., ό.π. (υποσημ. 3), σελ.224

Επίσης, μπορεί να διατάξει και άρση της απαγόρευσης σύναψης σύμβασης αν η προδικαστική προσφυγή που ασκήθηκε είναι προδήλως απαράδεκτη ή προδήλως αβάσιμη.²⁹⁵ Η απόφαση αυτή της ΕΑΔΗΣΥ δεν επιτρέπεται να δημιουργήσει νέα πραγματική κατάσταση ή να ικανοποιήσει το αμφισβητούμενο δικαίωμα, αφού σκοπός της προσωρινής αυτής προστασίας είναι η αποτροπή ανεπανόρθωτων ή μη αναστρέψιμων καταστάσεων λόγω της προόδου του διαγωνισμού.²⁹⁶

Κεφάλαιο 6 : Η προδικαστική προσφυγή για κήρυξη ακυρότητας της σύμβασης

6.1 Λόγοι και συνέπειες κήρυξης ακυρότητας της σύμβασης

Ο ενδιαφερόμενος έχει δικαίωμα να ζητήσει από την ΕΑΔΗΣΥ την κήρυξη ακυρότητας της σύμβασης που έχει συναφθεί, για τους περιοριστικά απαριθμούμενους λόγους του άρθ. 368 του Ν. 4412/2016 και δεν μπορεί να ζητηθεί η ακυρότητα της σύμβασης για άλλους λόγους.²⁹⁷ Έτσι η ΕΑΔΗΣΥ αποφασίζει την κήρυξη ακυρότητας της συναφθείσας σύμβασης, αν διαπιστώσει ότι:

- Η σύμβαση έχει ανατεθεί από την Αναθέτουσα Αρχή χωρίς προηγούμενη δημοσίευση προκήρυξης στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, στις περιπτώσεις που αυτή απαιτείται, παραβιάζοντας τους ευρωπαϊκούς και εθνικούς κανόνες των δημοσίων συμβάσεων.

- Συντρέχει παράβαση του ανασταλτικού αποτελέσματος της προθεσμίας και άσκησης της προδικαστικής προσφυγής στην ΕΑΔΗΣΥ. Σύμφωνα με τη νομολογία η παράβαση αυτή συνιστά λόγω ακυρότητας της σύμβασης αν ο ενδιαφερόμενος στερήθηκε το δικαίωμα άσκησης προδικαστικής προσφυγής, αλλά απαιτείται επιπλέον να διαπιστώνεται και παράβαση της ουσιαστικής νομοθεσίας που διέπει τη διαδικασία ανάθεσης, η οποία είχε ως αποτέλεσμα να επηρεασθούν οι πιθανότητες του ενδιαφερόμενου να του ανατεθεί η σύμβαση.²⁹⁸

- Παραβιάζονται, σε περίπτωση σύναψης συμφωνίας -πλαίσιο και εφαρμογής δυναμικού συστήματος αγορών, οι υποχρεώσεις που προκύπτουν στις περιπτώσεις που αναφέρονται στο άρθ. 368 εδ. γ' του Ν. 4412/2016.

²⁹⁵ Άρθ. 15 παρ. 3 του Π.Δ. 39/2017

²⁹⁶ ΑΕΠΠ Α33/2017 σκ. 5, Α42/2017 σκ. 15, Α645/2021 σκ. 5

²⁹⁷ ΕΑΔΗΣΥ 770/2022 σκ. 11-19

²⁹⁸ ΣτΕ 679/2016 σκ. 8, 1685/2018 σκ. 10, ΑΕΠΠ 1307/2019 σκ. 18 « Μόνη, συνεπώς, η παραβίαση των διατάξεων περί αναστολής συνάψεως της συμβάσεως δεν άγει υποχρεωτικώς στην κήρυξη της συμβάσεως ως άκυρης, αλλά απαιτείται επί πλέον να διαπιστώνεται ότι κατά τη διαδικασία αναθέσεως εμφιλοχώρησε και παράβαση της ουσιαστικής νομοθεσίας».

Αν η ΕΑΔΗΣΥ προβεί στην κήρυξη της σύμβασης ως άκυρης, η ακυρότητα έχει αναδρομική ισχύ με συνέπεια οι σχετικές αξιώσεις των μερών να διέπονται από τις διατάξεις περί αδικαιολόγητου πλουτισμού και οι διαφορές εκδικάζονται από το αρμόδιο δικαστήριο. Αν όμως ο ανάδοχος γνώριζε ή όφειλε να γνωρίζει την ακυρότητα της σύμβασης, δεν γεννάται έναντι της διοίκησης η ανωτέρω αξίωση ή ικανοποιείται μόνο εν μέρει. Τέλος, η ΕΑΔΗΣΥ έχει τη δυνατότητα να κηρύξει την ακυρότητα μόνο του ανεκτέλεστου τμήματος της σύμβασης.²⁹⁹

6.2 Άσκηση προδικαστικής προσφυγής και ανασταλτικό αποτέλεσμα

Ο ενδιαφερόμενος οικονομικός φορέας έχει τη δυνατότητα να ασκήσει προδικαστική προσφυγή εντός τριάντα ημερών από την επομένη της δημοσίευσης της απόφασης ανάθεσης ή την με άλλο τρόπο ενημέρωση των ενδιαφερομένων. Μετά την πάροδο έξι μηνών από την επομένη της σύναψης της σύμβασης δεν μπορεί σε καμία περίπτωση να ασκηθεί προσφυγή. Με την κατάθεση της προδικαστικής προσφυγής αναστέλλεται αυτοδίκαια η εκτέλεση της συναφθείσας σύμβασης έως να εκδοθεί απόφαση από τον οικείο σχηματισμό της ΕΑΔΗΣΥ. Σε περίπτωση που η Αναθέτουσα Αρχή ζητήσει να γίνει δεκτό αίτημα προσωρινής προστασίας το ανασταλτικό αποτέλεσμα δεν ισχύει.³⁰⁰

6.3 Δυνατότητα μη κήρυξης ακυρότητας της σύμβασης – Εναλλακτικές κυρώσεις

Η ΕΑΔΗΣΥ μπορεί να μην κηρύξει την ακυρότητα της σύμβασης, η οποία έχει ανατεθεί παράνομα για τους λόγους που αναφέρθηκαν παραπάνω, αν διαπιστώσει ότι επιτακτικοί λόγοι δημοσίου συμφέροντος καθιστούν αναγκαία τη διατήρηση των αποτελεσμάτων αυτής.³⁰¹

Ρητά ορίζεται στο νόμο ότι οικονομικά συμφέροντα που συνδέονται άμεσα με την σύμβαση δεν αποτελούν επιτακτικό λόγο δημοσίου συμφέροντος. Ενδεικτικά αναφέρονται τα έξοδα λόγω καθυστέρησης στην εκτέλεση της σύμβασης, λόγω κίνησης νέας διαγωνιστικής διαδικασίας, λόγω αλλαγής του οικονομικού φορέα ο οποίος εκτελεί τη σύμβαση και τα έξοδα των νομικών υποχρεώσεων λόγω της

²⁹⁹ Άρθ.371 του Ν.4412/2016

³⁰⁰ Άρθ.369 του Ν.4412/2016

³⁰¹ Άρθ.370 παρ. 1 του Ν.4412/2016

κήρυξης της σύμβασης ως άκυρης³⁰². Σε εξαιρετικές βέβαια περιπτώσεις μπορεί η ΕΑΔΗΣΥ να κρίνει ότι τα οικονομικά συμφέροντα για τη διατήρηση των αποτελεσμάτων της σύμβασης μπορεί να θεωρηθούν ως επιτακτικός λόγος δημοσίου συμφέροντος. Η κρίση όμως αυτή προϋποθέτει, μετά από την στάθμιση των περιστατικών, ότι η κήρυξη της ακυρότητας της σύμβασης θα έχει δυσανάλογες επιβλαβείς συνέπειες, σε σχέση με τη μη κήρυξη της ακυρότητας της.³⁰³

Η κρίση της ΕΑΔΗΣΥ σχετικά με την συνδρομή επιτακτικών λόγων δημοσίου συμφέροντος για τη μη κήρυξη ακυρότητας της σύμβασης, πραγματοποιείται κατά περίπτωση ανάλογα με τη στάθμιση και αξιολόγηση των συγκεκριμένων δεδομένων κάθε υπόθεσης.³⁰⁴ Ενδεικτικά έχει κριθεί από τη νομολογία ότι δεν αποτελεί επιτακτικό λόγο δημοσίου συμφέροντος το ενδεχόμενο απώλειας της χρηματοδότησης του έργου εξαιτίας της καθυστέρησης³⁰⁵. Αντίθετα έχει κριθεί ότι συνιστούν λόγο επιτακτικού δημοσίου συμφέροντος,³⁰⁶ η εκτέλεση προγραμμάτων για την καταπολέμηση της ανεργίας, σε περίοδο μάλιστα οικονομικής κρίσης, όπως επίσης και η αδιάλειπτη παροχή των υπηρεσιών καθαριότητας νοσοκομείου.³⁰⁷

Αν τελικά η ΕΑΔΗΣΥ αποφασίσει τη μη κήρυξη της ακυρότητας παράνομης σύμβασης για τους λόγους που αναφέρθηκαν ανωτέρω, επιβάλλει με απόφαση της, ως εναλλακτική κύρωση, πρόστιμο στην Αναθέτουσα Αρχή. Η ΕΑΔΗΣΥ έχει διακριτική ευχέρεια να καθορίσει το ύψος του προστίμου³⁰⁸, λαμβάνοντας υπόψη τη διάρκεια της σύμβασης, τη συμπεριφορά της Αναθέτουσας Αρχής και τη σοβαρότητα της παράβασης.³⁰⁹

³⁰² ΕΑ ΣτΕ 1685/2018, σκ. 25

³⁰³ Άρθ.370 παρ. 2 του Ν.4412/2016

³⁰⁴ Ράικος Δ., όπ.π. (υποσημ.31), σελ. 892

³⁰⁵ ΕΑ ΣτΕ 136/2017, σκ. 8

³⁰⁶ ΕΑ ΣτΕ 323/2012, σκ. 13 . Ομοίως, 321/2012, σκ. 13

³⁰⁷ ΕΑ ΣτΕ 1345/2010, σκ. 5

³⁰⁸ Σε κάθε περίπτωση το πρόστιμο δεν μπορεί να ξεπερνά το 10% της αξίας της σύμβασης χωρίς το Φ.Π.Α.

³⁰⁹ Άρθ.370 παρ. 3 του Ν.4412/2016

Κεφάλαιο 7: Δικαστική προστασία πριν από τη σύναψη της σύμβασης

7.1 Γενικά

Ο Ν. 4412/2016 στις διατάξεις του άρθ. 346 και 372 ρυθμίζει τα ζητήματα που αφορούν την δικαστική προστασία αυτού που βλάπτεται από απόφαση της ΕΑΔΗΣΥ επί της προδικαστικής προσφυγής που προηγείται. Ρυθμίζονται τόσο η προσωρινή όσο και η οριστική δικαστική προστασία, για τις διαφορές του σταδίου που προηγείται της σύναψης της σύμβασης. Έτσι, κάθε ενδιαφερόμενος που έχει υποστεί ή ενδέχεται να υποστεί ζημιά από την απόφαση της ΕΑΔΗΣΥ, δύναται να ασκήσει αίτηση αναστολής/ακύρωσης της απόφασης αυτής, ενώπιον των αρμόδιων δικαστηρίων. Δικαίωμα άσκησης αυτών των ενδίκων βοηθημάτων έχει και η Αναθέτουσα Αρχή, στην περίπτωση που η ΕΑΔΗΣΥ κάνει δεκτή την προδικαστική προσφυγή.³¹⁰

7.2 Οι τροποποιήσεις του Ν. 4782/2021 στην προσωρινή και οριστική δικαστική προστασία – Καταρχήν αποτίμηση

Με το άρθ. 138 του Ν. 4782/2021, το οποίο αντικατέστησε το άρθ. 372 του Ν. 4412/2016, επήλθαν σημαντικές και ουσιώδεις αλλαγές στο μηχανισμό δικαστικής προστασίας που διέπει τις διαφορές που ανακύπτουν κατά το στάδιο πριν την ανάθεση της δημόσιας σύμβασης. Στόχος της ρύθμισης αυτής είναι η απλοποίηση της διαδικασίας, η ταχεία επίλυση των διαφορών, η αντιμετώπιση, η αποσαφήνιση και οι βελτιώσεις ζητημάτων που δεν είχαν ρυθμιστεί, με απώτερο σκοπό την έγκαιρη ολοκλήρωση των διαγωνιστικών διαδικασιών.³¹¹

➤ Συγγώνευση αίτησης αναστολής και αίτησης ακύρωσης στο ίδιο δικόγραφο – Έκδοση προσωρινής διαταγής

Σημαντική καινοτομία αποτελεί η σώρευση στο ίδιο δικόγραφο της αίτησης αναστολής και ακύρωσης και η ρητή πρόβλεψη άσκησης του ενιαίου αυτού ενδίκου βοηθήματος και από τον οικονομικό φορέα, του οποίου η προδικαστική προσφυγή έγινε εν μέρει δεκτή. Επομένως, η άσκηση της αίτησης αναστολής γίνεται πλέον από κοινού με την άσκηση της αίτησης ακύρωσης, ενώ προηγουμένως είχε αποσυνδεθεί

³¹⁰ Άρθ.346 παρ. 2 του Ν.4412/2016

³¹¹ Αιτιολογική Έκθεση του Ν. 4782/2021

από αυτή και δεν υπήρχε εξάρτηση της αίτησης αναστολής από την προηγούμενη άσκηση της αίτησης ακύρωσης.³¹²

Αντί τριών σταδίων (προσωρινή διαταγή, αίτηση αναστολής, αίτηση ακύρωσης), προβλέπονται πλέον δύο, αφού το στάδιο της προσωρινής δικαστικής προστασίας ενοποιείται σε μια φάση και εκδίδεται προσωρινή διαταγή με συνοπτική αιτιολογία, αντί απόφασης επί της αίτησης αναστολής με αναλυτική αιτιολογία, όπως ίσχυε με το προηγούμενο καθεστώς. Η προσωρινή διαταγή και η συνοπτική αιτιολογία επιτελεί το ρόλο της αίτησης αναστολής του προηγούμενου νομοθετικού καθεστώτος, η οποία υποβαλλόταν σε ενδεδεχόμενη έλεγχο από την Επιτροπή Αναστολών.³¹³

Η προθεσμία άσκησης του κοινού δικογράφου και η άσκηση του, κωλύουν τη σύναψη της σύμβασης, όπως προβλεπόταν, αλλά και τη διαδικασία ανάθεσης για δεκαπέντε ημέρες από την άσκηση του. Αυτό σημαίνει ότι η υποχρέωση της Αναθέτουσας Αρχής, να συμμορφωθεί με την απόφαση της ΕΑΔΗΣΥ αναστέλλεται και αυτή για ένα δεκαπενθήμερο. Το δικαστήριο με την προσωρινή διαταγή, δύναται να αναίρεσει το ανασταλτικό αποτέλεσμα της υπογραφής της σύμβασης αλλά και της προόδου της διαγωνιστικής διαδικασίας.³¹⁴

Η σώρευση αυτή, σε ένα δικόγραφο της προσωρινής και οριστικής δικαστικής προστασίας, ικανοποιεί την ανάγκη απλοποίησης και ταχείας επίλυσης των διαφορών ενώπιον των δικαστηρίων .³¹⁵ Σύμφωνα με τη νομοθετική επιταγή η διαφορά επιλύεται οριστικά μέσα σε διάστημα δύομισι μηνών. Η σώρευση της αίτησης αναστολής και της αίτησης ακύρωσης σε ενιαίο δικόγραφο αποτελεί ορθολογικότερη επιλογή σε σχέση με το προηγούμενο νομοθετικό καθεστώς, όπου απαιτούνταν μεγαλύτερο χρονικό διάστημα για την οριστική επίλυση της διαφοράς με την έκδοση απόφασης επί της αίτησης ακύρωσης, παρά το γεγονός ότι υπήρχε, σχεδόν πάντα, ταύτιση του περιεχομένου της απόφασης επί της αίτησης αναστολής και ακύρωσης . Επιπλέον, για την αίτηση ακύρωσης υπήρχε χρονικός περιορισμός μόνο ως τον προσδιορισμό της συζήτησης και όχι για την έκδοση απόφασης.³¹⁶

³¹² Καλονόμος Κ., *όπ.π.* (υποσημ. 134), σελ 992-993

³¹³ Πρεβεδούρου Ε, «Το νέο υβριδικό ένδικο βοήθημα του νόμου 4782/2021»

³¹⁴ Αρθ. 372 παρ. 6 και 7 του Ν. 4412/2016, όπως τροποποιήθηκε και ισχύει

³¹⁵ Αιτιολογική Έκθεση του Ν. 4782/2021

³¹⁶ Πρεβεδούρου Ε, *όπ.π.* (υποσημ. 313)

Σχετικά με τις πράξεις που μπορούν να προσβληθούν, εκτός από την απόφαση της ΕΑΔΗΣΥ και τις συναφείς αποφάσεις ή παραλείψεις της Αναθέτουσας Αρχής, εφόσον αυτές έχουν εκδοθεί ή συντελεστεί μέχρι τη συζήτηση της κοινής αίτησης, ορίζεται πλέον ρητώς με τη νέα ρύθμιση, ότι το κοινό δικόγραφο μπορεί να στρέφεται και κατά σιωπηρής απόρριψης της προδικαστικής προσφυγής³¹⁷, γεγονός που έχει κριθεί και αποτυπωθεί νομολογιακά.³¹⁸

Από τα ανωτέρω προκύπτει ο προβληματισμός σχετικά με την υποχρεωτικότητα της κατάθεσης ενιαίου δικογράφου για την αίτηση αναστολής και ακύρωσης, λόγω της λεκτικής διατύπωσης της παρ. 1 του άρθ. 372 « μπορεί, με το ίδιο δικόγραφο να ασκήσει αίτηση αναστολής και ακύρωσης », η οποία δίνει την εντύπωση της διακριτικής ευχέρειας και όχι της υποχρέωσης. Όμως η συνολική ρυθμιστική παρέμβαση του νομοθέτη στις επόμενες παραγράφους γίνεται με σημείο αναφοράς την ενιαία αίτηση που ασκείται εντός της ίδιας προθεσμίας δεν επιβεβαιώνει την προσέγγιση αυτή.³¹⁹

➤ **Μετακίνηση αρμοδιοτήτων από το ΣτΕ στα Διοικητικά Εφετεία**

Σχετικά με το αρμόδιο δικαστήριο το οποίο εξετάζει τις αιτήσεις αναστολής και ακύρωσης, με το νέο καθεστώς διατηρείται η καταρχήν αρμοδιότητα του Διοικητικού Εφετείου και η εξαιρετική αρμοδιότητα του ΣτΕ. Η αρμοδιότητα του Διοικητικού Εφετείου επεκτείνεται στις διαφορές από συμβάσεις του Βιβλίου ΙΙ του νόμου 4412/2016 (Οδηγία 2014/25/ΕΕ), με εκτιμώμενη αξία έως 15.000.000 Ευρώ, οι οποίες μέχρι τώρα εκδικάζονταν από το ΣτΕ. Επίσης, για της συμβάσεις του Βιβλίου Ι (Οδηγία 2014/24/ΕΕ) το ΣτΕ είναι πλέον αρμόδιο μόνο όταν αυτές υπερβαίνουν τα 15.000.000 Ευρώ.³²⁰

➤ **Αποσαφήνιση ζητημάτων που είχαν προκαλέσει προβληματισμούς -Ταυτότητα αιτιάσεων**

Προβλέπεται ρητώς πλέον, για να αποφευχθούν οι αιφνιδιασμοί στη διαγωνιστική διαδικασία, ότι το νέο αυτό ένδικο βοήθημα περιλαμβάνει αποκλειστικά ισχυρισμούς που είχαν προβληθεί με την προδικαστική προσφυγή ή

³¹⁷ Αρθ. 372 παρ. 1 του Ν. 4412/2016, όπως τροποποιήθηκε και ισχύει.

³¹⁸ ΕΑ ΣτΕ 171/2017, σκ. 2,3

³¹⁹ Ράικος Δ., όπ.π.(υποσημ.31), σελ. 917

³²⁰ Αρθ. 372 παρ. 3 του Ν. 4412/2016, όπως τροποποιήθηκε και ισχύει.

αφορούν στη διαδικασία ενώπιον της ΕΑΔΗΣΥ ή στο περιεχόμενο της απόφασης. Η ρύθμιση αυτή αντιστοιχίζεται με τον ενδικοφανή χαρακτήρα της προδικαστικής προσφυγής, ο οποίος, όπως αναφέρθηκε, επιβεβαιώθηκε και από τη νομολογία.³²¹ Ορθά αποσαφηνίστηκε το περιεχόμενο της αίτησης αναστολής/ακύρωσης, γιατί παρόλο τον ενδικοφανή χαρακτήρα της προδικαστικής προσφυγής, υπήρχε το φαινόμενο σε επίπεδο αίτησης αναστολής, οι διάδικοι να τροποποιούν τους ισχυρισμούς τους ή να προβάλλουν νέους ή να επικαλούνται νέα έγγραφα και αποδεικτικά στοιχεία. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα να αναστέλλεται απόφαση της ΕΑΔΗΣΥ, επειδή πιθανολογήθηκε ως μη νόμιμη, όμως επί στοιχείων και ισχυρισμών που ήταν δυνατόν να λάβει υπόψιν της.

Ειδικά και κατ' εξαίρεση για την Αναθέτουσα Αρχή, όταν ασκεί την ανωτέρω αίτηση, προβλέπεται η δυνατότητα να προβάλλει οψιγενείς ισχυρισμούς, σε σχέση με επιτακτικούς λόγους δημοσίου συμφέροντος, οι οποίοι καθιστούν αναγκαία την άμεση ανάθεση της σύμβασης.³²² Με τη ρύθμιση αυτή δεν εισάγεται κάτι νέο, αφού και με το προηγούμενο καθεστώς η Αναθέτουσα Αρχή μπορούσε να ζητήσει απόρριψη της αίτησης αναστολής για τους ίδιους λόγους και η απόρριψή της στη δυνατότητα σύναψης σύμβασης, ανεξάρτητα από την έκβαση της αίτησης ακύρωσης

➤ **Πολλαπλασιασμός παραβόλου σε περίπτωση απαράδεκτης ή αβάσιμης αίτησης**

Προκειμένου να αποφευχθεί και να αποτραπεί ο κίνδυνος της χρησιμοποίησης των ενδίκων βοηθημάτων ως εργαλείων καθυστέρησης, το δικαστήριο έχει τη δυνατότητα, μετά από αίτημα της Αναθέτουσας Αρχής, να διατάξει τον πολλαπλασιασμό του παραβόλου μέχρι 2% της αξίας της σύμβασης με το Φ.Π.Α., αφού κρίνει ότι η αίτηση είναι προφανώς απαράδεκτη ή αβάσιμη, με

³²¹ ΣτΕ 2093/2020, σκ. 8 «Επειδή, η προδικαστική προσφυγή έχει ενδικοφανή χαρακτήρα δεδομένου ότι η ΑΕΠΠ αποφαινεται αιτιολογημένα επί της βασιμότητας, όχι μόνο των προβαλλόμενων νομικών ισχυρισμών της προσφυγής, αλλά και των ουσιαστικών ισχυρισμών αυτής καθώς και των αντίστοιχων νομικών και ουσιαστικών ισχυρισμών της αναθέτουσας αρχής και, σε περίπτωση παρέμβασης, του παρεμβαίνοντος, μπορεί δε να απορρίψει ή να ακυρώσει ολικώς ή μερικώς την προσβαλλόμενη πράξη ή παράλειψη. Τούτου έπειτα ότι δεν δύναται, επ' ευκαιρία της ασκήσεως αιτήσεως αναστολής ή αιτήσεως ακυρώσεως κατ' άρθρον 372 του Ν. 4412/2016, να αμφισβητηθεί παραδεκτός η νομιμότητα αποφάσεως της ΑΕΠΠ κατ' επίκληση, το πρώτον, πραγματικών περιστατικών και ουσιαστικών ισχυρισμών, που όμως δεν είχαν τεθεί ενώπιόν της ώστε να δύναται να αποφανθεί η Αρχή επ' αυτών. Συνεπώς, απαράδεκτως προβάλλεται και είναι για το λόγο αυτό απορριπτέος ο προμνημονευθείς λόγος ακυρώσεως, με τον οποίο αμφισβητείται η νομιμότητα της ανωτέρω αιτιολογικής κρίσης της ΑΕΠΠ με βάση πραγματικά περιστατικά και ισχυρισμούς που ουδέποτε, όμως, τέθηκαν ενώπιόν της, ώστε να δύναται η Αρχή να αποφανθεί, εντός των ορίων της δικαιοδοσίας της, επ' αυτών».

³²² Αρθ. 372 παρ. 3 του Ν. 4412/2016, όπως τροποποιήθηκε και ισχύει

συνεκτίμηση της ζημίας που θα επιφέρει στο γενικό συμφέρον η καθυστέρηση ανάθεσης της σύμβασης.³²³

➤ **Συμμόρφωση με τις δικαστικές αποφάσεις**

Επιπρόσθετα, στο άρθρ. 372 του Ν. 4412/2016, προστέθηκε η παρ. 12, σύμφωνα με την οποία εισάγεται η υποχρέωση της ΕΑΔΗΣΥ και των Αναθετουσών Αρχών να συμμορφώνονται με τις δικαστικές αποφάσεις. Καταργείται, επομένως η πρόβλεψη εθελοντικής συμμόρφωσης της ΕΑΔΗΣΥ ή της Αναθέτουσας Αρχής, που υπήρχε με το προηγούμενο νομοθετικό καθεστώς, στην περίπτωση που γινόταν δεκτή η αίτηση αναστολής, αφού πλέον είναι σύντομο το διάστημα μεταξύ αυτής και της αίτησης ακύρωσης αλλά και αφού αυτή μετατράπηκε επί της ουσίας σε προσωρινή διαταγή.

Επιπλέον, λύνεται με σαφή τρόπο το ζήτημα του τρόπου και της διαδικασίας συμμόρφωσης με την ακυρωτική δικαστική απόφαση. Η ΕΑΔΗΣΥ και η Αναθέτουσα Αρχή οφείλουν να συμμορφώνονται εντός είκοσι ημερών από την έκδοση της απόφασης, αποκλειστικά κατά το μέρος των αρμοδιοτήτων τους.

➤ **Θέσπιση σύντομων προθεσμιών**

Με τις τροποποιήσεις που επέφερε ο Ν. 4782/2021 στο στάδιο της δικαστικής προστασίας θεσπίστηκαν αυστηρές και σύντομες προθεσμίες διενέργειας διαδικαστικών πράξεων και εκδίκασης της υπόθεσης, προκειμένου να επιλύεται οριστικά η υπόθεση μέσα σε διάστημα δύομισιη μηνών, με στόχο την επιτάχυνση της διαδικασίας και την έγκαιρη ωρίμανση της υπόθεσης.³²⁴

Οι νέες αυτές ρυθμίσεις, κυρίως το ζήτημα των προθεσμιών, δημιούργησαν προβληματισμούς σχετικά με το αν είναι συμβατές με τις αρχές του ενωσιακού δικαίου και του Συντάγματος. Η πρόσφατη απόφαση 444/2022 του ΣΤ΄ Τμήματος του ΣτΕ έκρινε κατά πλειοψηφία ότι η ρύθμιση του άρθρου 372 Ν. 4412/2016 μετά την τροποποίησή του με άρθρο 138 Ν. 4782/2021, συνάδει με το Σύνταγμα και το

³²³ Άρθρ. 372 παρ. 5 του Ν. 4412/2016, όπως τροποποιήθηκε και ισχύει

³²⁴ «Συγκεκριμένα, η δικάσιμος για την εκδίκαση της αίτησης ορίζεται εντός εξήντα ημερών από την κατάθεση του δικογράφου. Επί ποινή απαραδέκτου, ο αιτών οφείλει να κοινοποιήσει το δικόγραφο στους αντιδίκους, εντός δύο ημερών από την παραλαβή της σχετικής πράξης του δικαστηρίου. Μέσα σε δέκα ημέρες από την κοινοποίηση της αίτησης πρέπει να διαβιβαστεί ο φάκελος και οι απόψεις των παθητικά νομιμοποιούμενων, να καταθέσουν παρεμβάσεις και να υποβληθούν τα σχετικά έγγραφα από τους διαδίκους. Το διατακτικό της απόφασης εκδίδεται εντός δεκαπέντε ημερών από τη συζήτηση της αίτησης ακύρωσης ή τη σχετική προθεσμία υποβολής υπομνημάτων μετά τη συζήτηση»

ενωσιακό δίκαιο. Ωστόσο, η αριθμ. 147/2022 απόφαση του Δ' Τμήματος του ΣτΕ είχε καταλήξει, κατά πλειοψηφία, σε αντίθετη κρίση. Και οι δύο αποφάσεις παρέπεμψαν τις υποθέσεις προς κρίση ενώπιον της Ολομέλειας.

Συγκεκριμένα, με την απόφαση ΣτΕ 444/2022 κρίθηκαν τα εξής:

- Όταν η σύμβαση χωρίζεται σε τμήματα, το ΣτΕ έχει αρμοδιότητα μόνο για τα τμήματα των οποίων η προϋπολογισθείσα δαπάνη είναι πάνω από 15.000.000 Ευρώ.
- Για να ασκηθεί αίτηση αναστολής και αίτηση ακύρωσης είναι αρκετό το αναλογικό παράβολο της παρ. 5 του άρθ. 372 του Ν.4412/2016.
- Η σύρρευση της αίτησης αναστολής και αίτησης ακύρωσης δεν αντιβαίνει στο ενωσιακό δίκαιο και το Σύνταγμα.³²⁵
- Ο ορισμός σύντομης προθεσμίας για την εκδίκαση της αίτησης ακύρωσης και ο ορισμός προθεσμίας για τη δημοσίευση του διατακτικού της εκδιδόμενης απόφασης είναι επιτρεπτός, αλλά οι προθεσμίες αυτές είναι ενδεικτικές.
- Η διάταξη που προβλέπει ότι ο Πρόεδρος αποφαίνεται εντός της σύντομης οριζόμενης προθεσμίας επί του αιτήματος αναστολής εκδίδοντας προσωρινή διαταγή με συνοπτική αιτιολογία είναι νόμιμη, αλλά η σχετική προθεσμία είναι ενδεικτική.³²⁶
- Η δεκαήμερη προθεσμία για την άσκηση της αίτησης αναστολής και ακύρωσης και την άσκηση παρέμβασης, όπως και η προθεσμία για την προσκόμιση των αποδεικτικών μέσων είναι νόμιμες.
- Η προθεσμία δύο ημερών για την για την κοινοποίηση της αίτησης αναστολής και ακύρωσης καθώς και της παρέμβασης είναι νόμιμη.³²⁷

Αναμένεται με ενδιαφέρον η απόφαση της Ολομέλειας του ΣτΕ, καθώς σε περίπτωση που κριθούν αντισυνταγματικές οι διατάξεις που ρυθμίζουν τις αποκλειστικές προθεσμίες, θα υπάρξει κενό, καθώς δεν υπάρχει προηγούμενο δίκαιο που να ρυθμίζει τις προθεσμίες αυτού του νέου ένδικου βοηθήματος. Οι αρχές της ασφάλειας δικαίου απαιτούν πρόβλεψη ρητών και προκαθορισμένων προθεσμιών.

Επίσης, η τήρηση των ενδεικτικών προθεσμιών ανάγεται στη συμμόρφωση των δικαστηρίων με τις σχετικές επιταγές. Αν οι προθεσμίες αυτές τηρηθούν ή δεν υπάρξει μεγάλη υπέρβαση, θα επιτευχθεί η επιτάχυνση της αποτελεσματικής επίλυσης των διαφορών. Αν όμως δεν τηρηθούν, θα οδηγήσουν σε ακόμη

³²⁵ Αντίθετα, Στε 147/2022

³²⁶ Αντίθετα, ΣτΕ 147/2022

³²⁷ Αντίθετα, ΣτΕ 147/2022

μεγαλύτερες καθυστερήσεις στην πρόοδο των διαγωνιστικών διαδικασιών και σε υποβάθμιση του ρόλου της ΕΑΔΗΣΥ, αφού οι αποφάσεις της και πολύ περισσότερο οι ορθές θα τελούν σε αναστολή για μεγάλο διάστημα.³²⁸

Κεφάλαιο 8: Στατιστική αποτύπωση πεπραγμένων ΕΑΔΗΣΥ ετών 2018 – 2021

Στο κεφάλαιο αυτό θα αποτυπωθούν και θα αναλυθούν κάποια σημαντικά στατιστικά στοιχεία σχετικά με το πλήθος των προδικαστικών προσφυγών και των παρεμβάσεων που κατατέθηκαν, τον αριθμό και τα είδη των αποφάσεων που εκδόθηκαν επί των προσφυγών αυτών καθώς και των αποφάσεων επί αιτήσεων αναστολής και ακύρωσης που εκδόθηκαν από τα αρμόδια δικαστήρια, κατά τα έτη 2018 – 2020³²⁹, σύμφωνα με τις δημοσιευμένες ετήσιες εκθέσεις πεπραγμένων της ΕΑΔΗΣΥ³³⁰. Επίσης, δεδομένου ότι για το έτος 2021 δεν έχει δημοσιευθεί μέχρι στιγμής η ετήσια έκθεση πεπραγμένων θα καταγραφεί μόνο το πλήθος των οριστικών αποφάσεων και προσωρινών μέτρων που εκδόθηκαν από την ΕΑΔΗΣΥ, σύμφωνα με την ανάρτηση τους στην ιστοσελίδα της Αρχής.

8.1 Προδικαστικές προσφυγές, παρεμβάσεις και αποφάσεις ΕΑΔΗΣΥ

Πίνακας 1: Πλήθος προσφυγών και παρεμβάσεων ανά έτος

ΕΤΟΣ	2018	2019	2020
ΠΡΟΣΦΥΓΕΣ	1.408	1.618	2.041
ΜΕΣΟΣ ΟΡΟΣ ΠΡΟΣΦΥΓΩΝ ΑΝΑ ΜΗΝΑ	117	135	170
ΠΑΡΕΜΒΑΣΕΙΣ	538	814	1306
ΠΟΣΟΣΤΟ ΠΑΡΕΜΒΑΣΕΩΝ ΕΠΙ ΤΩΝ ΠΡΟΣΦΥΓΩΝ ΠΟΥ ΑΣΚΗΘΗΚΑΝ (%)	38,2	50,3	64,0

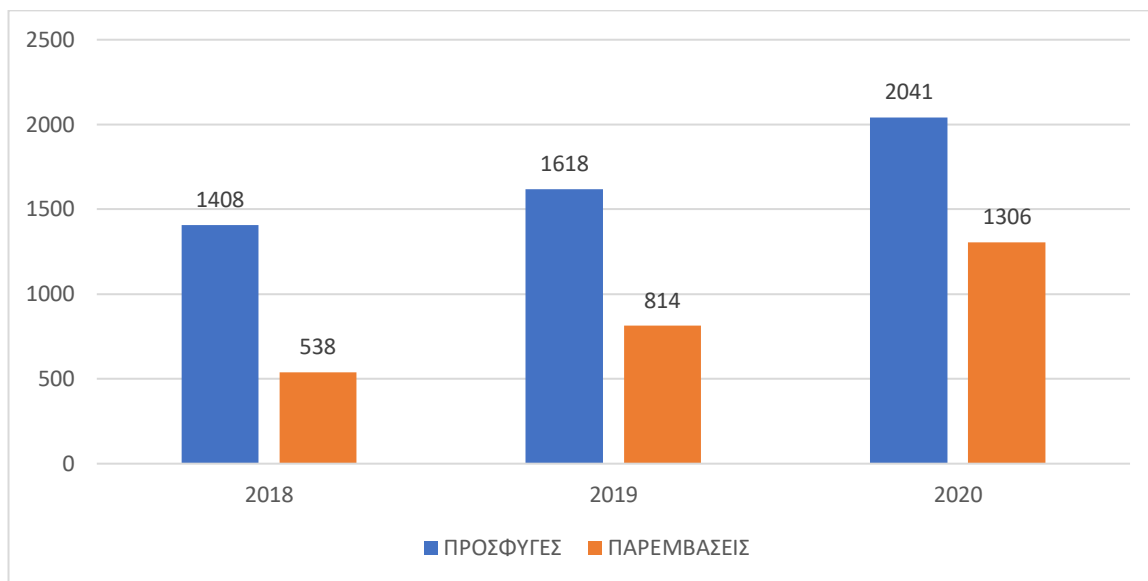
(Πηγή Τμ. Πληροφορικής ΕΑΔΗΣΥ)

³²⁸ Πρεβεδούρου Ε, όπ.π. (υποσημ. 313)

³²⁹ Το έτος 2017 δεν αναφέρεται καθώς η Αρχή ξεκίνησε τη λειτουργία της στις 22/06/2017.

³³⁰ <https://www.aepp-procurement.gr/index.php/aepp/annual-reports>

Διάγραμμα 1: Διαγραμματική απεικόνιση πλήθους προσφυγών και παρεμβάσεων ανά έτος



Σύμφωνα με τον πίνακα 1 και το διάγραμμα 1, το έτος 2018 κατατέθηκαν 1.408 προσφυγές με μέσο όρο 117 προσφυγές ανά μήνα, το 2019 κατατέθηκαν 1618 με μέσο όρο 135 και το 2020 2041 προσφυγές με μέσο όρο 170 προσφυγές ανά μήνα. Προκύπτει επομένως το συμπέρασμα ότι οι προσφυγές αυξήθηκαν σημαντικά (αύξηση 15 % το 2019 σε σχέση με το 2018 και αύξηση 26% το 2020 σε σχέση με το 2019), ενισχύοντας την αντίληψη ότι η ΕΑΔΗΣΥ αποτελεί ένα αξιόπιστο όργανο επίλυσης των διαφορών που προκύπτουν στο προσυμβατικό στάδιο των δημοσίων συμβάσεων. Αντίστοιχα, σημαντική αύξηση παρατηρείται και στον αριθμό των παρεμβάσεων που ασκήθηκαν.

Οι προδικαστικές προσφυγές που ασκήθηκαν κατά τα έτη 2018, 2019 και 2020, όπως προκύπτει και από τον πίνακα 2 που ακολουθεί, αφορούσαν στο μεγαλύτερο ποσοστό πράξεις/παραλείψεις της Αναθέτουσας Αρχής και σε αρκετά μικρότερο ποσοστό όρους της διακήρυξης. Έτσι, σε σχέση με το 2018, το έτος 2020 και ιδιαίτερα το 2019 μικρότερος αριθμός διαγωνισμών διέτρεξε κίνδυνο να ματαιωθεί.

Πίνακας 2: Ποσοστό προσφυγών κατά το στάδιο προσβολής

ΕΤΟΣ	2018	2019	2020
Κατά όρων διακήρυξης	26 %	6 %	20 %
Κατά πράξεων/παραλείψεων	66 %	93 %	79 %
Άλλο	8 %	1 %	1 %

(Πηγή Τμ. Πληροφορικής ΕΑΔΗΣΥ)

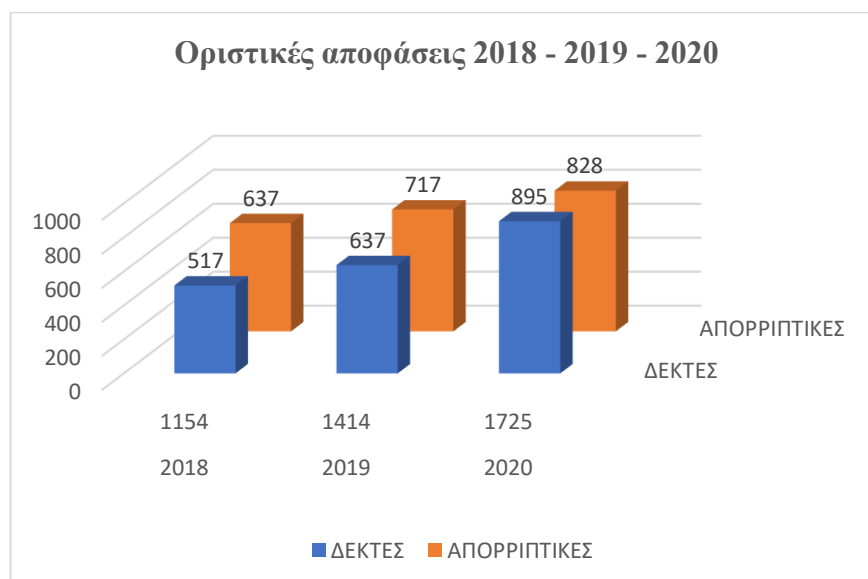
Ένα σημαντικό στοιχείο που εξάγεται από τις ετήσιες εκθέσεις πεπραγμένων της ΕΑΔΗΣΥ και σχετίζεται με την αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα της Αρχής, αποτελεί ο αριθμός των υποθέσεων που εκκαθαρίστηκαν εντός της οριζόμενης από το νόμο προθεσμίας, ο αριθμός των αποφάσεων που δέχθηκαν ή απέρριψαν την προδικαστική προσφυγή καθώς και ο αριθμός των αποφάσεων προσωρινών μέτρων που εκδόθηκαν (δεκτές και απορριπτικές). Στον πίνακα 3 απεικονίζονται τα στοιχεία αυτά και γίνεται επίσης αναφορά στον αριθμό των αποφάσεων που εκδόθηκαν το 2021, σύμφωνα με την ανάρτησή τους στην ιστοσελίδα της ΕΑΔΗΣΥ.

Πίνακας 3: Οριστικές αποφάσεις και αποφάσεις προσωρινών μέτρων που εκδόθηκαν ανά έτος

ΕΤΟΣ	2018	2019	2020	2021
ΟΡΙΣΤΙΚΕΣ ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ	1154	1414	1725	1845
ΔΕΚΤΕΣ	517 (44,8%)	697 (49,3%)	895 (51,9%)	
ΑΠΟΡΡΙΠΤΙΚΕΣ	637 (55,2%)	717 (50,7%)	828 (48 %)	
ΑΝΕΥ ΑΝΤΙΚΕΙΜΕΝΟΥ	-	-	2 (0,1%)	-
ΠΡΟΣΩΡΙΝΩΝ ΜΕΤΡΩΝ	535	582	275	660
ΔΕΚΤΕΣ	431 (80,6 %)	460 (79,0 %)	246 (89,5%)	-
ΑΠΟΡΡΙΠΤΙΚΕΣ	104 (19,4 %)	122 (21 %)	29 (10,5%)	-

(Πηγή Τμ. Πληροφορικής ΕΑΔΗΣΥ και ιστοσελίδα)

Διάγραμμα 2: Διαγραμματική απεικόνιση δεκτών και απορριπτικών οριστικών αποφάσεων ανά έτος



Οι οριστικές αποφάσεις που εκδόθηκαν κατά τα έτη 2018, 2019, 2020 και 2021 παρουσίασαν αύξηση. Ειδικότερα, οι εκδοθείσες οριστικές αποφάσεις το έτος 2021 αυξήθηκαν κατά 30,48 % σε σχέση με το 2019 και κατά 7% σε σχέση με το 2020. Ως προς το διατακτικό των αποφάσεων αυτών, σύμφωνα με τον πίνακα 3, παρατηρείται μια μικρή αύξηση των αποφάσεων που έκαναν δεκτές τις προδικαστικές προσφυγές που ασκήθηκαν.

Επίσης, σύμφωνα με τον πίνακα 3, κατά το έτος 2020 παρατηρείται αύξηση κατά 10,5 % των αποφάσεων της ΕΑΔΗΣΥ που έκαναν δεκτά αιτήματα χορήγησης προσωρινών μέτρων σε σχέση το έτος 2019. Το υψηλό ποσοστό των δεκτών αποφάσεων προσωρινών μέτρων οφείλεται στην ιδιαίτερη σημασία της αναστολής εκτέλεσης της προσβαλλόμενης πράξης, με στόχο την αποτροπή της ζημιάς των προσφευγόντων και την προστασία του δημοσίου συμφέροντος, αφού η κατάθεση της προδικαστικής προσφυγής δεν εμποδίζει την εξέλιξη του διαγωνισμού.

Πίνακας 4: Χρόνος ολοκλήρωσης υποθέσεων ανά έτος

	2018	2019	2020
ΜΕΣΟΣ ΧΡΟΝΟΣ ΕΚΔΟΣΗΣ ΟΡΙΣΤΙΚΩΝ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ (σε ημέρες)	40	48	50

(Πηγή Τμ. Πληροφορικής ΕΑΔΗΣΥ)

Στον πίνακα 4 αποτυπώνεται ο μέσος χρόνος έκδοσης οριστικής απόφασης από την ΕΑΔΗΣΥ επί των προδικαστικών προσφυγών που ασκούνται. Για το έτος 2018 αυτός ανέρχόταν σε 40 ημέρες, για το έτος 2019 σε 48 και για το έτος 2020 σε 50 ημέρες. Και για τα τρία αυτά έτη υπολειπόταν του ορίου των εξήντα (60) ημερών από την κατάθεση της προδικαστικής προσφυγής για έκδοση απόφασης που τίθεται από τον νόμο.

8.2 Συμμόρφωση Αναθετουσών Αρχών με αποφάσεις ΕΑΔΗΣΥ

Σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθ. 367 παρ. 3 του Ν. 4412/2016, οι Αναθέτουσες Αρχές είναι υποχρεωμένες να συμμορφώνονται με τις αποφάσεις της ΕΑΔΗΣΥ. Στο πίνακα 5 που ακολουθεί αποτυπώνεται ο αριθμός των αποφάσεων της ΕΑΔΗΣΥ που έκαναν δεκτή την προδικαστική προσφυγή που ασκήθηκε, το πλήθος των

Αναθετουσών Αρχών που συμμορφώθηκαν με τις αποφάσεις αυτές καθώς και ο αριθμός αυτών που προσεβλήθησαν με τα προβλεπόμενα ένδικα βοηθήματα κατά τα έτη 2018, 2019 και 2020.

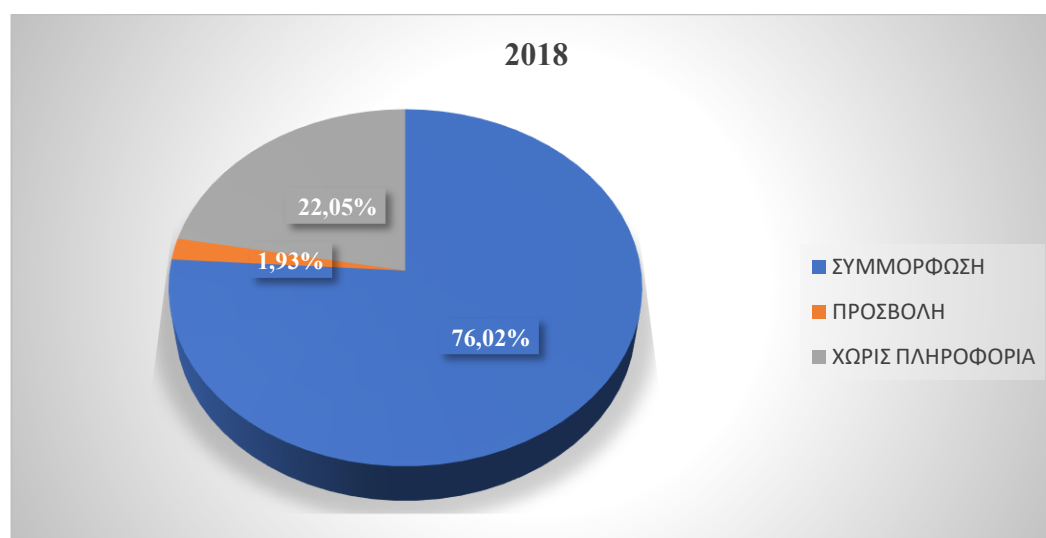
Πίνακας 5: Πλήθος Αναθετουσών Αρχών που συμμορφώθηκαν με αποφάσεις ΕΑΔΗΣΥ και αποφάσεων που προσεβλήθησαν με ένδικα βοηθήματα ανά έτος

ΕΤΟΣ	2018	2019	2020
ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ ΠΟΥ ΔΕΧΤΗΚΑΝ ΠΡΟΔΙΚΑΣΤΙΚΗ ΠΡΟΣΦΥΓΗ	517	697	895
ΠΛΗΘΟΣ ΑΝΑΘΕΤΟΥΣΩΝ ΑΡΧΩΝ ΠΟΥ ΣΥΜΜΟΡΦΩΘΗΚΑΝ	393 (76,02%)	632 (90,68%)	717 (80,11%)
ΠΡΟΣΒΟΛΗ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ ΜΕ ΕΝΔΙΚΑ ΒΟΗΘΗΜΑΤΑ	10 (1,93%)	65 (9,32%)	178 (19,89%)
ΧΩΡΙΣ ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΑ	114 (22,05%)	-	-

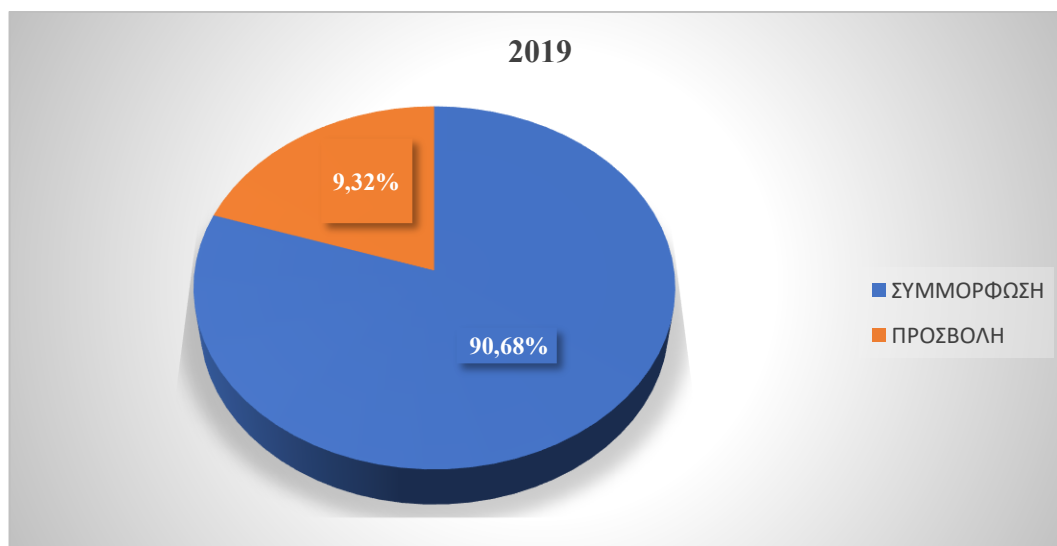
(Πηγή Τμ. Πληροφορικής ΕΑΔΗΣΥ)

Από το παραπάνω πίνακα γίνεται εμφανές ότι ένα σημαντικό ποσοστό των Αναθετουσών Αρχών συμμορφώθηκε με τις αποφάσεις της ΕΑΔΗΣΥ που εκδόθηκαν επί των προδικαστικών προσφυγών που ασκήθηκαν (76,02 % το έτος 2018, 90,68 % το έτος 2019 και 80,11% το έτος 2020) και μόνο ένα μικρό μέρος των αποφάσεων από προσεβλήθησαν με τα προβλεπόμενα από το νόμο ένδικα βοηθήματα. Ακολουθεί σχηματική απεικόνιση των στοιχείων αυτών για τα έτη 2018, 2019 και 2020.

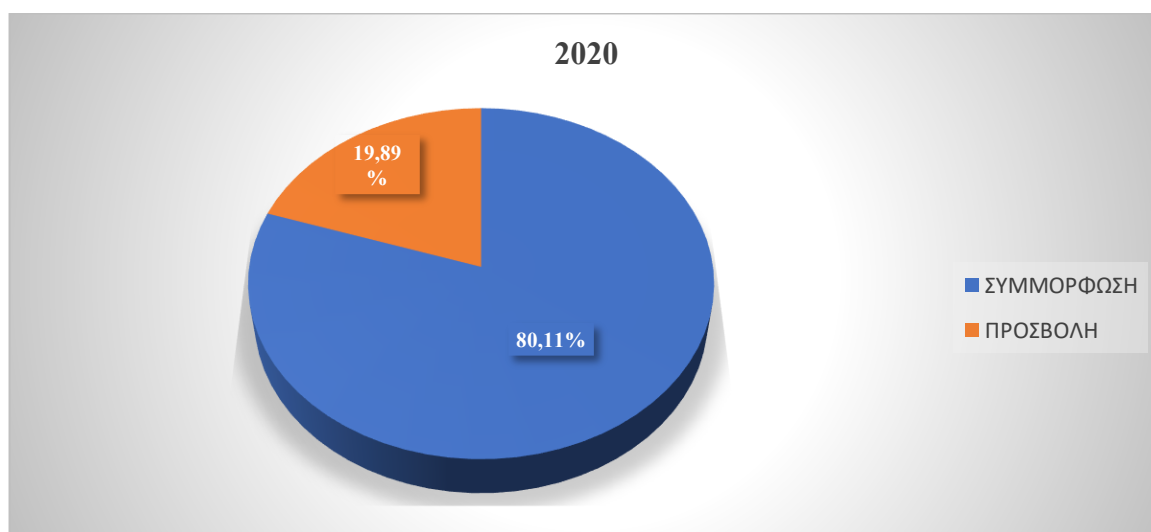
Διάγραμμα 3: Συμμόρφωση Αναθετουσών Αρχών έτος 2018



Διάγραμμα 4: Συμμόρφωση Αναθετουσών Αρχών έτος 2019



Διάγραμμα 5: Συμμόρφωση Αναθετουσών Αρχών έτος 2020



8.3 Δικαστική προστασία

Σχετικά με τη δικαστική προστασία κατά το προσυμβατικό στάδιο σύναψης των δημοσίων συμβάσεων στους πίνακες 6 και 7 απεικονίζονται οι αποφάσεις της ΕΑΔΗΣΥ που προσεβλήθησαν με αίτηση αναστολής και ακύρωσης καθώς και ο αριθμός των αποφάσεων της Αρχής που ανεστάλησαν και ακυρώθηκαν κατά τα έτη 2018, 2019 και 2020. Σύμφωνα με τα στοιχεία αυτά, ένα μικρό ποσοστό των

αποφάσεων που εξέδωσε η ΕΑΔΗΣΥ προσεβλήθη ενώπιον των αρμόδιων δικαστηρίων και ακόμη μικρότερο είναι το ποσοστό των δικαστικών αποφάσεων που έκαναν δεκτές τις αιτήσεις αναστολής και ακύρωσης. Καταδεικνύεται επομένως μέσα από τα στοιχεία αυτά η ορθότητα και η εμπειριστατωμένη κρίση της ΕΑΔΗΣΥ καθώς και επίτευξη του σκοπού του νομοθέτη για μείωση του φόρτου εργασίας των δικαστηρίων.

Πίνακας 6: Αποφάσεις ΕΑΔΗΣΥ που ανεστάλησαν με δικαστική απόφαση

	2018	2019	2020
ΟΡΙΣΤΙΚΕΣ ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ	1154	1414	1725
ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ ΕΑΔΗΣΥ ΠΟΥ ΠΡΟΣΕΒΛΗΘΗΣΑΝ ΜΕ ΑΙΤΗΣΗ ΑΝΑΣΤΟΛΗΣ	262 (22,70%)	380 (26,87%)	605 (35,07%)
ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ ΕΑΔΗΣΥ ΠΟΥ ΑΝΕΣΤΑΛΗΣΑΝ	57 (4,94%)	70 (4,95%)	140 (8,12%)

(Πηγή Τμ. Πληροφορικής ΕΑΔΗΣΥ)

Πίνακας 7: Αποφάσεις ΕΑΔΗΣΥ που ακυρώθηκαν με δικαστική απόφαση

ΕΤΟΣ	2018	2019	2020
ΟΡΙΣΤΙΚΕΣ ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ	1154	1414	1725
ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ ΕΑΔΗΣΥ ΠΟΥ ΠΡΟΣΕΒΛΗΘΗΣΑΝ ΜΕ ΑΙΤΗΣΗ ΑΚΥΡΩΣΗΣ	109 (9,45%)	141 (9,97%)	276 (16%)
ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ ΕΑΔΗΣΥ ΠΟΥ ΑΚΥΡΩΘΗΚΑΝ	7 (0,61%)	9 (0,65%)	35 (2%)

Κεφάλαιο 9: Συμπεράσματα- Προτάσεις βελτίωσης

Όπως έγινε αντιληπτό από την ανωτέρω ανάλυση, ο τομέας των δημοσίων συμβάσεων αποτελεί ένα σημαντικό, δυναμικό και συνεχώς εξελισσόμενο πεδίο με μεγάλη οικονομική σημασία. Για το λόγο αυτό ο ενωσιακός νομοθέτης καθιέρωσε από πολύ νωρίς ένα πλαίσιο κοινών κανόνων για τις διαδικασίες σύναψης των δημοσίων συμβάσεων, με στόχο να διασφαλιστεί η διαφάνεια και η ίση μεταχείριση των συμμετεχόντων στις διαγωνιστικές διαδικασίες. Συνειδητοποίησε ότι το άνοιγμα των δημοσίων συμβάσεων στον ανταγωνισμό προϋποθέτει την ύπαρξη ταχείας και αποτελεσματικής προσωρινής και οριστικής δικαστικής προστασίας και κρίθηκε επιβεβλημένη η επέμβαση του. Έτσι προέβη σε ρυθμίσεις, ώστε να καθιερωθούν σε όλα τα κράτη μέλη κοινά, επαρκή και αποτελεσματικά μέσα παροχής έννομης προστασίας στο προσυμβατικό στάδιο σύναψης των δημοσίων συμβάσεων,

αφήνοντας την επιλογή για την τελική θέσπιση αυτών στα κράτη μέλη, τα οποία είναι ελεύθερα να αποφασίσουν, είτε τη δημιουργία ενός συστήματος δικαστικής επίλυσης των διαφορών, είτε τον συνδυασμό εξωδικαστικής και δικαστικής επίλυσης.

Από την παρούσα μελέτη εξάγονται σημαντικά συμπεράσματα σχετικά με τα παρακάτω πεδία:

➤ **Ως προς το νομοθετικό πλαίσιο των Ν. 2522/1997 και του Ν. 3886/2010.**

Στην ελληνική έννομη τάξη ο Ν. 2522/1977 και μετέπειτα ο Ν. 3886/2010, που ψηφίστηκαν προς εναρμόνιση της εθνικής νομοθεσίας με τις δικονομικές οδηγίες, κάλυψαν το κενό προσωρινής προστασίας στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων με τη δημιουργία ενός αυτοτελούς ενδίκου βοηθήματος, τη θέσπιση ανασταλτικού αποτελέσματος, τη δυνατότητα αναστολής οποιασδήποτε πράξης της Αναθέτουσας Αρχής και την μεγάλη εμβέλεια των ασφαλιστικών μέτρων που μπορούσαν να διαταχθούν. Και με του δύο αυτούς νόμους προβλεπόταν η υποχρεωτική προδικασία πριν την άσκηση της αίτησης ασφαλιστικών μέτρων, με την άσκηση προδικαστικής προσφυγής ενώπιον της Αναθέτουσας Αρχής. Επιπλέον, ενώ αρχικά με το Ν. 2522/1997 προβλεπόταν ένα σύστημα παράλληλων προσφυγών, στη συνέχεια με το Ν. 3886/2010, ο νομοθέτης με απώτερο στόχο την απλούστευση της υποχρεωτικής προδικασίας, προέβλεψε ότι οι υπόλοιπες διοικητικές προσφυγές δεν εφαρμόζονται στις διαδικασίες που διέπονται από το Ν. 3886/2010, στις οποίες ασκείται μόνο η προβλεπόμενη προδικαστική προσφυγή.

Όμως με τις ρυθμίσεις αυτές δεν αξιοποιήθηκε η παρεχόμενη δυνατότητα της Οδηγίας 2007/66/EK, σύμφωνα με την οποία οι απαιτήσεις της διαδικασίας προσφυγών « *μπορούν να ανατίθεται σε ξεχωριστά όργανα υπεύθυνα για διαφορετικές πτυχές των διαδικασιών προσφυγής*». Έτσι, το ενδοδιοικητικό στάδιο επίλυσης των διαφορών κατέστη αναποτελεσματικό, αφού η Αναθέτουσα Αρχή, κατέχοντας το ρόλο του κριτή και του κρινόμενου, απέρριπτε στην πλειοψηφία τις προδικαστικές προσφυγές που ασκούσαν ενώπιον της, με επανάληψη της αιτιολογίας της απόφασης κατά της οποίας ασκήθηκε η προδικαστική προσφυγή ή την απέρριπταν σιωπηρά, με αποτέλεσμα να μην εξασφαλίζονται τα εχέγγυα μιας εμπεριστατωμένης και αντικειμενικής κρίσης και η δικαστική επίλυση της διαφοράς να καθίσταται μονόδρομος. Βέβαια, οι ρυθμίσεις των νόμων αυτών βελτίωσαν σε σημαντικό βαθμό

το υφιστάμενο μέχρι τότε καθεστώς επίλυσης των διαφορών , αλλά δεν κατάφεραν να αποδώσουν τα προσδοκώμενα αποτελέσματα.

➤ **Ως προς το νομοθετικό πλαίσιο του Ν.4412/2016**

Υπό το φως των ανωτέρω διαπιστώσεων ο νομοθέτης επιχειρώντας να αντιμετωπίσει τις αδυναμίες του προηγούμενου νομοθετικού καθεστώτος, να ενισχύσει την άμεση, αποτελεσματική και αντικειμενική προστασία, για να αυξήσει την αξιοπιστία των οργάνων ελέγχου και την πειστικότητα των αποφάσεων του, θεσμοθέτησε με την ψήφιση του Ν. 4412/2016, ένα διαφορετικό μοντέλο προστασίας κατά το στάδιο που προηγείται της σύναψης της σύμβασης. Καινοτομία αποτέλεσε η κατάργηση της προσφυγής ενώπιον της Αναθέτουσας Αρχής και της αίτησης ασφαλιστικών μέτρων ενώπιον των αρμόδιων δικαστηρίων, ως ένδικο βοήθημα για την παροχή προσωρινής δικαστικής προστασίας και η σύσταση μιας ανεξάρτητης διοικητικής αρχής, της ΑΕΠΠ, με υψηλά εχέγγυα θεσμικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας, η οποία είναι αρμόδια για την εξέταση των προδικαστικών προσφυγών κατά πράξεων ή παραλείψεων της Αναθέτουσας Αρχής.

Η διαδικασία άσκησης της προδικαστικής προσφυγής ενώπιον της ΑΕΠΠ ενσωμάτωσε όλα τα λειτουργικά και οργανικά χαρακτηριστικά που περιλαμβάνονταν στη δικονομική οδηγία σχετικά με τα υπεύθυνα για τις διαδικασίες όργανα που δεν είναι δικαιοδοτικά. Με τον τρόπο αυτό ο νομοθέτης διαμόρφωσε για τις προσυμβατικές διαφορές ένα πλέγμα έννομης προστασίας, το οποίο έφερε το εθνικό δίκαιο πιο κοντά στο πνεύμα και στο γράμμα του ενωσιακού νομοθέτη.

Η σύσταση ενός οργάνου διαφορετικού από την Αναθέτουσα Αρχή αποτελεί το σημαντικότερο θετικό σημείο του νόμου. Η πλήρης αποσύνδεση της εξέτασης των προδικαστικών προσφυγών από τυχόν σκοπιμότητες εκ μέρους των Αναθετουσών Αρχών, σε συνδυασμό με τη στελέχωση της Αρχής από πρόσωπα με υψηλό επίπεδο εξειδίκευσης στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, παρέχουν τα εχέγγυα για την απονομή ποιοτικής και ουσιαστικής προστασίας στο επίπεδο εξέτασης των προδικαστικών προσφυγών. Επιπλέον, η αρμοδιότητα της Αρχής, όχι μόνο να αποφαίνεται για την ακυρότητα ή μη της προσβαλλόμενης πράξης ή παράλειψης της Αναθέτουσας Αρχής, αλλά και η δυνατότητα της να διατάσσει μέτρα προσωρινής προστασίας και να κηρύσσει την ακυρότητα συναφθείσας σύμβασης, απέδωσαν στην προδικαστική προσφυγή μεγαλύτερο βάρος και σπουδαιότητα. Επιπλέον, η ρητή

πρόβλεψη του νομοθέτη ότι οι αποφάσεις αυτές υπόκεινται σε δικαστικό έλεγχο συνιστά την εγγύηση της συνταγματικότητας της.

Η ανεξάρτητη αυτή αρχή με την μέχρι σήμερα λειτουργία της, όπως αποδεικνύεται και από τα στατιστικά δεδομένα που παρουσιάστηκαν στο κεφάλαιο οκτώ, έχει επιδείξει αξιόλογη προσπάθεια και ανταπεξήλθε αποτελεσματικά στον αυξανόμενο όγκο των προδικαστικών προσφυγών που ασκούνται ενώπιον της. Έχει επιτύχει αξιοσημείωτα αποτελέσματα τόσο σε σχέση με τους χρόνους εξέτασης των προσφυγών όσο και με το πλήθος και την ποιότητα των αποφάσεων της. Οι κρίσεις που διατυπώνονται είναι στην πλειοψηφία τους τεκμηριωμένες, με στοχευμένες αναφορές στη νομολογία του ΔΕΕ καθώς και των εθνικών δικαστηρίων. Τα καίρια ζητήματα που καλείται να αντιμετωπίσει καθημερινά είναι ποικίλα και γίνεται προσπάθεια από τα κλιμάκια να υπάρξει ομοιόμορφη νομική αντιμετώπιση αυτών.

Βέβαια, η ανεξαρτησία της νομικής συνείδησης κάθε μέλους του δίνει το δικαίωμα να δομήσει διαφορετικό συλλογισμό και να καταλήξει σε διαφορετική κρίση, η οποία τελικά ρυθμίζεται από τα δικαστήρια. Παρόλα αυτά, όσες υποθέσεις εισάγονται εν τέλει στο δικαστήριο είναι πλήρως εκκαθαρισμένες ως προς το τεχνικό και πραγματικό τους μέρος, γεγονός που αποδεικνύει την επίτευξη σε μεγάλο βαθμό του στόχου της ταχύτητας επίλυσης των διαφορών.

➤ Ως προς τα μειονεκτήματα του νομοθετικού πλαισίου παροχής έννομης προστασίας κατά το προσυμβατικό στάδιο σύναψης δημοσίων συμβάσεων

Με βάση την ανάλυση που πραγματοποιήθηκε στα ανωτέρω κεφάλαια προκύπτουν ορισμένα συμπεράσματα σχετικά με ζητήματα που δημιουργούν δυσλειτουργίες και έχουν αρνητικές επιπτώσεις στην παροχή της προστασίας πριν τη σύναψη μιας δημόσιας σύμβασης. Είναι αληθές ότι αρκετές αποφάσεις της ΕΑΔΗΣΥ (πρην ΑΕΠΠ), ανατράπηκαν από τα διοικητικά δικαστήρια, παρόλο που διαφαίνεται ότι η Αρχή παρακολουθούσε την εθνική και ενωσιακή νομολογία. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα να δημιουργείται ανασφάλεια στους οικονομικούς φορείς οι οποίοι προβληματίζονται αν θα πρέπει να προσβάλλουν την πράξη ή παράλειψη της Αναθέτουσας Αρχής, δεδομένου και του αυξημένου ύψους του παραβόλου που προβλέπεται για την άσκηση της.

Επιπλέον, οι αποφάσεις που εκδίδονται από την ΕΑΔΗΣΥ παρουσιάζουν κάποια μειονεκτήματα καθώς παραθέτουν με εξαντλητικό τρόπο τα επιχειρήματα των διαδίκων, αντιγράφοντας το σύνολο των προβαλλόμενων λόγων, με συνέπεια τη

σύνταξη γιγαντιαίων αποφάσεων και πολλές φορές τη συσκότιση κρίσιμων νομικών ζητημάτων. Ακόμα, λόγω της υποστελέχωσης της Αρχής, καθώς δεν λειτούργησε ποτέ με τον προβλεπόμενο από το νόμο αριθμό των μελών, σε συνδυασμό με την αύξηση του αριθμού των προδικαστικών προσφυγών, πολλές φορές δεν υπεισέρχεται στις τεχνικές κρίσεις της Αναθέτουσας Αρχής και ακολουθεί το πρότυπο του ακυρωτικού ελέγχου, παρόλο που η προδικαστική προσφυγή επάγεται πλήρη έλεγχο της υπόθεσης. Επιπρόσθετα, πολλές προσφυγές απορρίπτονται σιωπηρώς με συνέπεια τη δημιουργία καθυστερήσεων και ενός φαύλου κύκλου, αφού το δικαστήριο δεν μπορεί να δικάσει τη διαφορά αλλά την αναπέμπει στην ΕΑΔΗΣΥ, προκειμένου να εκδώσει ρητή απόφαση.

➤ **Ως προς τις τροποποιήσεις του Ν. 4412/2016 με τον Ν. 4782/2021 και τον Ν.4912/2022**

Με τους πρόσφατους νόμους 4782/2021 και 4912/2022 αναδιαμορφώθηκε η διαδικασία παροχής έννομης προστασίας τόσο ως προς τη διοικητική προδικασία όσο και σε σχέση με την ένδικη προστασία από τα Διοικητικά Εφετεία και το ΣτΕ. Από την προηγούμενη ανάλυση των τροποποιήσεων που επήλθαν και την καταρχήν αποτίμηση τους, προκύπτει το συμπέρασμα ότι στοχεύουν στην επιτάχυνση, στην απλούστευση των διαδικασιών, στην κάμψη των παρατηρούμενων δυσλειτουργιών και στη βελτίωση της διαδικασίας εξέτασης των προδικαστικών προσφυγών αλλά και της παρεχόμενης δικαστικής προστασίας.

Σε μια πρώιμη και θεωρητική αξιολόγηση είναι φανερό ότι η στόχευση της απλοποίησης και της επιτάχυνσης των διαδικασιών φαίνεται ότι ικανοποιείται σε σημαντικό βαθμό. Ιδιαίτερα, η σώρευση της αίτησης αναστολής και της αίτησης ακύρωσης σε ένα δικόγραφο, της προσθήκης της δυνατότητας ακρόασης των μερών ενώπιον του αρμόδιου σχηματισμού της ΕΑΔΗΣΥ, η πρόβλεψη για υποχρεωτική έκδοση απόφασης επί του αιτήματος προσωρινών μέτρων, η τροποποίηση των προθεσμιών και η επίλυση ζητημάτων σχετικά με το παράβολο κρίνονται θετικά και έχουν δημιουργήσει προσδοκίες για τη βελτίωση του συστήματος παροχής έννομης προστασίας.

Από την άλλη μεριά έχει δημιουργήσει προβληματισμό αλλά και αντιδράσεις, η ενοποίηση της ΑΕΠΠ και της ΕΑΑΔΗΣΥ, σε μια ενιαία νέα Αρχή, την Ενιαία Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων, με δεδομένη την κοινή παραδοχή του αποτελεσματικού ρόλου της πρώην ΑΕΠΠ. Στόχο της σύστασης αυτής της νέας Αρχής αποτελεί η

εξάλειψη της πολυδιάσπασης, αφού το αντικείμενο των δύο πρώην αυτών Αρχών ήταν σχετικό με τις δημόσιες συμβάσεις, η ενίσχυση της διαφάνειας, της ανεξαρτησίας και ο εξορθολογισμός της λειτουργίας τους.

Επιπλέον, σημαντική κρίνεται η πρόσθεση συμβούλων στη σύνθεση της νέας Αρχής για την εξέταση των προδικαστικών προσφυγών, οι οποίοι μαζί με τον Πρόεδρο αποτελούν το Εκτελεστικό Συμβούλιο, το οποίο δύναται να εξετάζει υποθέσεις μείζονος σπουδαιότητας για αποφυγή έκδοσης αντιφατικών αποφάσεων.

Τέλος, πλέον τα μέλη δεν είναι υποχρεωτικό να είναι μόνο νομικοί, όπως ίσχυε, αλλά πρόσωπα υψηλής επιστημονικής κατάρτισης. Αυτό σε συνδυασμό με την ρύθμιση που προβλέπει ότι στην σύνθεση των αρμόδιων κλιμακίων το ένα μέλος πρέπει να είναι νομικός, μπορεί να συμβάλλει στην ποιότητα των αποφάσεων που θα εκδίδονται και στη μείωση του αριθμού των υποθέσεων που χρήζουν δικαστικής προστασίας, αφού από τη μια πλευρά θα υπάρχει πληρέστερη και αντικειμενικότερη κρίση σε ζητήματα τεχνικής φύσεως και από την άλλη εξασφαλίζεται η ορθή και συνεπής ενσωμάτωση των δεδομένων της νομολογίας των δικαστηρίων, κατά τη λήψη αποφάσεων επί των προδικαστικών προσφυγών.

➤ **Προτάσεις βελτίωσης**

Παρά τα θετικά στοιχεία και την αποτελεσματικότητα του έργου της ΕΑΔΗΣΥ, και τις πρόσφατες τροποποιήσεις του Ν. 4412/2016, οι οποίες κινούνται προς την σωστή κατεύθυνση και ικανοποιούνται αρκετές από τις προτάσεις που είχε εκφράσει η ΕΑΔΗΣΥ μέσα από τις ετήσιες εκθέσεις πεπραγμένων της, υπάρχουν περιθώρια βελτίωσης, ώστε ο οικονομικός φορέας που λαμβάνει μέρος σε διαγωνιστικές διαδικασίες να προστατεύεται πληρέστερα.

Οι τροποποιήσεις του Ν. 4412/2022 οδήγησαν στην ενίσχυση της Αρχής. Όμως πρέπει να υπάρξει περαιτέρω ενίσχυση για να αντισταθμιστεί η διεύρυνση του πεδίου εφαρμογής του Βιβλίου IV και η συνεχόμενη αύξηση του αριθμού των προδικαστικών προσφυγών που κατατίθεται.

Επίσης, θα πρέπει να εξεταστεί το θέμα του ύψους του παραβόλου για την άσκηση της προδικαστικής προσφυγής και ιδιαίτερα η θέσπιση του υποχρεωτικού κατώτερου ύψους του . Αποτελεί βέβαια ένα σημαντικό τρόπο για αποφυγή άσκησης παρελκυστικών προδικαστικών προσφυγών, όμως αρκετοί οικονομικοί φορείς

αδυνατούν να το καταβάλουν και εμποδίζονται στην άσκηση του δικαιώματος παροχής έννομης προστασίας.

Τέλος, στόχο της Αρχής πρέπει να αποτελέσει η εκμηδένιση έκδοσης αντιφατικών αποφάσεων μεταξύ των κλιμακίων της, αλλά και αυτών που έρχονται σε αντίθεση με τη νομολογία. Προς επίτευξη αυτού, είναι απαραίτητο να υπάρξει συνέχεια του διαλόγου μεταξύ της ΕΑΔΗΣΥ και των αρμόδιων Διοικητικών Δικαστηρίων, ώστε τα ζητήματα που προκύπτουν να λύνονται με τον καλύτερο δυνατό τρόπο και η διοικητική «νομολογία» της Αρχής να λειτουργεί με καθοδηγητικό τρόπο για τις Αναθέτουσες Αρχές και τους οικονομικούς φορείς.

Οι Ν. 4782/2021 και 4912/2022 επιχειρούν μια εκτεταμένη μεταρρύθμιση του Βιβλίου IV του Ν. 4412/2016 τόσο σε επίπεδο προδικαστικής προστασίας αλλά και σε δικαστικό επίπεδο, ολοκληρώνοντας τις σημαντικές παρεμβάσεις του αρχικού Ν. 4412/2016. Λόγω του γεγονότος ότι οι μεταβολές αυτές είναι πρόσφατες και επειδή τα πάντα κρίνονται εκ του αποτελέσματος, σε μερικά χρόνια θα μπορεί να κριθεί αν οι νέες αυτές διατάξεις αντιμετωπίζουν επιτυχώς τα διάφορα προβλήματα και αν επιτυγχάνουν αποτελεσματικά τον στόχο τους.

Βιβλιογραφία

- Ακριβοπούλου Χ./Ανθόπουλος Χ., «Εισαγωγή στο Διοικητικό Δίκαιο», Ελληνικά Ακαδημαϊκά Συγγράμματα και Βοηθήματα, 2015
- Γέροντας Απ., «Επιτομή Διοικητικού Δικονομικού Δικαίου», Β' έκδ., εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη 2020
- Γέροντας Απ, Παυλόπουλος Πρ, Σιούτη Γλ. Φλογαϊτης Σ.«Διοικητικό Δίκαιο», Ε' έκδοση εκδ. Σάκκουλας Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2022
- Γιαννακόπουλος Κ., «Δημόσιες Συμβάσεις και Συμβάσεις παραχώρησης», εκδ. Σάκκουλα ,Αθήνα- Θεσσαλονίκη, 2019
- Δαγτόγλου Π., «Γενικό Διοικητικό Δίκαιο», 6η έκδ. ,εκδ. Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2012
- Δέγλερης Π., «Η προσωρινή δικαστική προστασία στις δημόσιες συμβάσεις», εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη,2013
- Δελλής Γ., «Το νέο δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων», εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2021
- Δετσαρίδης Χ., «Η προδικαστική προσφυγή στο στάδιο ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων», εκδ. Σάκκουλα Αθήνα- Θεσσαλονίκη, 2019
- Κόρσος Δ., *Διοικητικό Δίκαιο – Γενικό Μέρος*, 4η έκδ., εκδ. Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2013
- Κυβέλος Σ., *Η Δικαστική & Διοικητική Προστασία κατά την Σύναψη των Δημοσίων Συμβάσεων*, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2018
- Μητκίδης Χρ., «*Η Σύμβαση Εκτέλεσης Δημοσίου έργου Ερμηνεία κατ' άρθρο του ν 4412/2016, όπως ισχύει μετά τον Ν 4782/2021*», 2^η έκδ. , έκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2021
- Ράικος Δ., «*Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων*», Γ' έκδοση, εκδ. Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2019
- Ράικος Δ., «*Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων*», Δ' έκδ., εκδ. Σάκκουλα Αθήνα - Θεσσαλονίκη 2022
- Ράικος Δ./Βλάχου Ε./Σαββίδη Ε., «*Δημόσιες Συμβάσεις Ν.4412/2016*», εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη, 2018
- Σπηλιωτόπουλος Ε., «*Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*», 15^η έκδοση, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2017

• Τάχος Α., «Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο», 9η έκδ., εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2008

• Χριστιανός Β./Πανάγος Θ., «Δημόσιες Συμβάσεις Ερμηνεία κατ' άρθρο Νόμοι 4412/2016 και 4413/2016», εκδ. Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2018

Αρθρογραφία

• Αλαγιαλόγλου Ε., «Σημαντικές Νομοθετικές και νομολογιακές εξελίξεις στο πεδίο της έννομης προστασίας κατά το προσυμβατικό στάδιο των δημοσίων συμβάσεων», Επιστημονικό Περιοδικό Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων (ΕΕΔ), 2016 , Τεύχος 3

http://www.publiclawjournal.com/index_3.html (ανακτήθηκε 25/05/2022)

• Δετσαρίδης Χ., «Η ενδικοφανής διαδικασία στο στάδιο ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων. Κριτική αποτίμηση», ΘΠΔΔ, 3-4/2017

• Κατσίγιαννης Φ., «Η Αρχή Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών και οι αρμοδιότητές της», ΘΠΔΔ, 8-9/2018

• Καλονόμος Κ., «Η έννομη προστασία ενώπιον δικαστηρίων κατά το προσυμβατικό στάδιο ενόψει των νέων ρυθμίσεων του Ν. 4782/2021 », ΘΠΔΔ, 10/2021

• Μαυρίδης Σ., «Η προδικαστική προσφυγή ενώπιον της Αρχής Εξέτασης Προδικαστικών προσφυγών (Ν. 4412/2016)», Επιστημονικό Περιοδικό Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων (ΕΕΔ), 2017 , Τεύχος 4

http://www.publiclawjournal.com/index_8.html (ανακτήθηκε 25/05/2022)

• Μαυρίδης Σ., « Η παρέμβαση επί της προδικαστικής προσφυγής κατά το στάδιο ανάθεσης δημόσιας σύμβασης », ΘΠΔΔ, 8-9/2019

• Μαρκόπουλος Ν., «Το έννομο συμφέρον αποκλεισθέντος οικονομικού φορέα για την προσβολή πράξεων της διαγωνιστικής διαδικασίας αναθέσεως δημοσίων συμβάσεων»

https://www.esdi.gr/nex/images/stories/pdf/epimorfosi/2018/markopoulos_Oktober2018.pdf

(ανακτήθηκε 25/05/2022)

• Μικρουλέας Η., « Η έννομη προστασία στο στάδιο που προηγείται της σύναψης των δημοσίων συμβάσεων, υπό το φως των αλλαγών που επήλθαν με τον Ν. 4782/2021», ΕΦΔΔ, 2-3/2021

• Μπουζιάς Α., «Δημόσιες Συμβάσεις και Νομικός Έλεγχος» , Επιστημονικό Περιοδικό Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων (ΕΕΔ), 2017 , Τεύχος 4.

http://www.publiclawjournal.com/index_8.html (ανακτήθηκε 20/05/2022)

- Πρεβεδούρου Ε., «Συνύπαρξη πλειόνων διοικητικών διαδικασιών ελέγχου της νομιμότητας της ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων. Με αφορμή την απόφαση ΣτΕ 770/2021»

<https://www.prevedourou.gr/%CF%83%CF%85%CE%BD%CF%8D%CF%80%CE%B1%CF%81%CE%BE%CE%B7-%CF%80%CE%BB%CE%B5%CE%B9%CF%8C%CE%BD%CF%89%CE%BD-%CE%B4%CE%B9%CE%BF%CE%B9%CE%BA%CE%B7%CF%84%CE%B9%CE%BA%CF%8E%CE%BD-%CE%B4%CE%B9%CE%B1%CE%B4/> (ανακτήθηκε 20/05/2022)

- Πρεβεδούρου Ε, «Το νέο «υβριδικό» ένδικο βοήθημα του νόμου 4782/2021», εισήγηση που παρουσιάστηκε στην εκδήλωση της Τετάρτης 10/11/2021 για την παρουσίαση του βιβλίου της καθηγήτριας Ευαγγελίας Κουτούπα-Ρεγκάκου “Η νομολογία του Δικαστηρίου της ΕΕ για τις δημόσιες συμβάσεις”.

<https://www.prevedourou.gr/%CF%84%CE%BF-%CE%BD%CE%AD%CE%BF-%CF%85%CE%B2%CF%81%CE%B9%CE%B4%CE%B9%CE%BA%CF%8C-%CE%AD%CE%BD%CE%B4%CE%B9%CE%BA%CE%BF-%CE%B2%CE%BF%CE%AE%CE%B8%CE%B7%CE%BC%CE%B1-%CF%84%CE%BF%CF%85-%CE%BD/> (ανακτήθηκε 30/06/2021)

- Σειραδάκης Μ., «Προδικαστική Προσφυγή ενώπιον της ΑΕΠΠ. Επίκαιρα ζητήματα από τη μέχρι σήμερα εφαρμογή της», Επιστημονικό Περιοδικό Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων (ΕΕΔ), 2017(2) , Τεύχος 4 (Οκτώβριος – Δεκέμβριος)

http://www.publiclawjournal.com/docs/7/2017_2_4_seiradakis.pdf (ανακτήθηκε 20/05/2022)

- Σειραδάκης Μ., « Ο ρόλος των αποφάσεων της ΑΕΠΠ στην αναγνώριση έννομου συμφέροντος αποκλεισθέντος οικονομικού φορέα», ΘΠΔΔ, 8-9/2020
- Τσιρωνάς Α., «Το έννομο συμφέρον αποκλεισθέντος από διαγωνισμό να προβάλλει πλημμέλειες της προσφοράς ανταγωνιστή, άσχετες με τις πλημμέλειες για τις οποίες αποκλείστηκε ο ίδιος, ακόμη και σε στάδιο προγενέστερο της ανάθεσης σύμβασης (ΔΕΕ C-771/19)», ΘΠΔΔ, 5/2021

- Σωτηροπούλου Ε., «Νομικά ζητήματα μέσα από αποφάσεις της ΑΕΠΠ» Επιστημονικό Περιοδικό Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων (ΕΕΔ), 2018 , Τεύχος 4 (Οκτώβριος – Νοέμβριος)

http://www.publiclawjournal.com/index_2018_4.html (ανακτήθηκε 20/05/2022)

- Τσιρωνάς Α., « Ο ενδικοφανής χαρακτήρας της προδικαστικής προσφυγής ενώπιον της ΑΕΠΠ και οι ιδιαιτερότητες του», ΘΠΔΔ, 2/2019

Νομοθετήματα

- Σύνταγμα της Ελλάδας (ΦΕΚ 211/Α/24-12-2019)
- Ν. 4912/2022 « Ενιαία Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων και άλλες διατάξεις του Υπουργείου Δικαιοσύνης» (ΦΕΚ 59/Α'/17-03-2022)
- Ν.4782/2021 «Εκσυγχρονισμός, απλοποίηση και αναμόρφωση του ρυθμιστικού πλαισίου των δημοσίων συμβάσεων, ειδικότερες ρυθμίσεις προμηθειών στους το μείς της άμυνας και της ασφάλειας και άλλες διατάξεις για την ανάπτυξη, τις υποδομές και την υγεία» (ΦΕΚ 36/Α'/09.03.2021)
- Ν. 4412/2016 «Δημόσιες Συμβάσεις Έργων, Προμηθειών και Υπηρεσιών» (προσαρμογή στις Οδηγίες 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ), ΦΕΚ 147/Α'/08-08-2016
- Ν. 4013/2011 «Σύσταση ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων και Κεντρικού Ηλεκτρονικού Μητρώου Δημοσίων Συμβάσεων - Αντικατάσταση του έκτου κεφαλαίου του Ν. 3588/2007 (πρωτευτικός κώδικας) - Προπρωτευτική διαδικασία εξυγίανσης και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 204/Α'/15-09-2011)
- Ν.3886/2010 «Δικαστική προστασία κατά τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων - Εναρμόνιση της ελληνικής νομοθεσίας με την Οδηγία 89/665/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 21ης Ιουνίου 1989 (L 395) και την Οδηγία 92/13/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 25ης Φεβρουαρίου 1992 (L 76), όπως τροποποιήθηκαν με την Οδηγία 2007/66/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 11ης Δεκεμβρίου 2007 (L 335)» (ΦΕΚ 173/Α'/30-09-2010)
- Ν.2690/1999 «Κύρωση του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 45/Α'/09-03-1999)
- Ν. 2522/1997 «Δικαστική προστασία κατά το στάδιο που προηγείται της σύναψης συμβάσεως δημοσίων έργων, κρατικών προμηθειών και υπηρεσιών σύμφωνα με την οδηγία89/665 Ε.Ο.Κ.» (ΦΕΚ 178/Α'/08-09-1997)
- Π.Δ. 39/2017 «Κανονισμός εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών ενώπιον της Αρχής Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών » (ΦΕΚ 64/Α'/04-05- 2017)
- Π.Δ. 38/2017 «Κανονισμός Λειτουργίας της Αρχής Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών» (ΦΕΚ 63/Α'/04-05- 2017)

- Π.Δ. 18/1999 «Κωδικοποίηση διατάξεων νόμων για το Συμβούλιο της Επικρατείας» (ΦΕΚ 8/Α΄/09-01-1989)
- Αιτιολογική Έκθεση Ν.4412/2016
- Αιτιολογική Έκθεση Ν.4782/2021
- Αιτιολογική Έκθεση Ν.4912/2022
- Οδηγία 2004/25/ΕΚ της 26ης-2-2014, «σχετικά με τις προμήθειες φορέων που δραστηριοποιούνται στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών και την κατάργηση της οδηγίας 2004/17/ΕΚ»
- Οδηγία 2004/24/ΕΚ της 26ης-2-2014, «σχετικά με τις δημόσιες προμήθειες και την κατάργηση της οδηγίας 2004/18/ΕΚ»
- Οδηγία 2007/66/ΕΚ της 11ης-12-2007, « σχετικά με τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των διαδικασιών προσφυγής στον τομέα της σύναψης δημόσιων συμβάσεων»
- Οδηγία 89/665/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 21ης Δεκεμβρίου 1989, «για το συντονισμό των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων περί της εφαρμογής των διαδικασιών προσφυγής στον τομέα της σύναψης συμβάσεων κρατικών προμηθειών και δημοσίων έργων»

Ελληνική Νομολογία

ΣτΕ 3486/1996	ΕΑ ΣτΕ 17/1988	ΕΑ ΣτΕ 302/2014	ΑΠ 2010/2016
ΣτΕ 4164/1997	ΕΑ ΣτΕ 39/1991	ΕΑ ΣτΕ 384/2015	ΑΠ1476/2017
ΣτΕ 117/2000	ΕΑ ΣτΕ 470/1995	ΕΑ ΣτΕ 205/2016	ΑΕΔ 6/2007
ΣτΕ 3106/2002	ΕΑ ΣτΕ 471/1995	ΕΑ ΣτΕ 132/2016	ΑΕΔ 21/2009
ΣτΕ 440/2002	ΕΑ ΣτΕ 473/1995	ΕΑ ΣτΕ 154/2016	ΑΕΔ28/2011
ΣτΕ 575/2008	ΕΑ ΣτΕ 559/1995	ΕΑ ΣτΕ 279/2016	ΑΕΔ 3/2012
ΣτΕ 1383/2009	ΕΑ ΣτΕ 355/1995	ΕΑ ΣτΕ 67/2016	ΑΕΔ 11/2013
ΣτΕ 2387/2009	ΕΑ ΣτΕ 83/1998	ΕΑ ΣτΕ 154/2016	ΑΕΔ 1/2016
ΣτΕ 761/2010	ΕΑ ΣτΕ 75/1999	ΕΑ ΣτΕ 346/2017	Τριμ.Δ.Εφ. Αθ. ΙΔ 260/2022
ΣτΕ 1989/2010	ΕΑ ΣτΕ 646/2002	ΕΑ ΣτΕ 349/2017	ΔΕφ.Θεσ. 540/2018
ΣτΕ 1001/2010	ΕΑ ΣτΕ 1402/2008	ΕΑ ΣτΕ 27/2017	Μον. Πρωτ.Ηλ. 201/2021
ΣτΕ 821/2011	ΕΑ ΣτΕ 1150/2009	ΕΑ ΣτΕ 136/2017	
ΣτΕ 1208/2011	ΕΑ ΣτΕ 343/2009	ΕΑ ΣτΕ 171/2017	
ΣτΕ 2030/2011	ΕΑ ΣτΕ 342/2009	ΕΑ ΣτΕ 86/2018	
ΣτΕ 689/2011	ΕΑ ΣτΕ 79/2010	ΕΑ ΣτΕ 395/2018	
ΣτΕ 876/2013	ΕΑ ΣτΕ 236/2010	ΕΑ ΣτΕ 54/2018	
ΣτΕ 3655/2015	ΕΑ ΣτΕ 493/2010	ΕΑ ΣτΕ 86/2018	
ΣτΕ 1927/2015	ΕΑ ΣτΕ 1345/2010	ΕΑ ΣτΕ 22/2018	
ΣτΕ 1748/2016	ΕΑ ΣτΕ 53/2011	ΕΑ ΣτΕ 54/2018	
ΣτΕ 13/2016	ΕΑ ΣτΕ 274/2012	ΕΑ ΣτΕ 1685/2018	
ΣτΕ 679/2016	ΕΑ ΣτΕ 714/2012	ΕΑ ΣτΕ 30/2019	
ΣτΕ 2723/2018	ΕΑ ΣτΕ 255/2012	ΕΑ ΣτΕ 180/2019	
ΣτΕ 1685/2018	ΕΑ ΣτΕ 258/2012	ΕΑ ΣτΕ 235/2019	
ΣτΕ 1105/2019	ΕΑ ΣτΕ 66/2012	ΕΑ ΣτΕ 261/2020	
ΣτΕ 1819/2020	ΕΑ ΣτΕ 733/2012	ΕΑ ΣτΕ 61/2020	
ΣτΕ 1819/2020 Ολ.	ΕΑ ΣτΕ 744/2012	ΕΑ ΣτΕ 770/2021	
ΣτΕ 2093/2020	ΕΑ ΣτΕ 323/2012	ΕΑ ΣτΕ 93/2021	
ΣτΕ 13/2021 Ολ. σε Συμ.	ΕΑ ΣτΕ 321/2012	ΕΑ ΣτΕ 288/2021	
ΣτΕ 147/2022	ΕΑ ΣτΕ 21/2013	ΕΑ ΣτΕ 444/2022	
ΣτΕ 444/2022			

Ελ.Συν.Κλιμ. Τμ. Δ' Πρ. 17/2007	Ελ.Συν.Κλιμ. Τμ. Ζ' Πρ. 333/2019
Ελ.Συν.Κλιμ. Τμ. ΣΤ' Πρ. 16/2009	Ελ.Συν.Κλιμ. Τμ. Ζ' Πρ. 336/2019
Ελ.Συν.Κλιμ. Τμ. ΣΤ' Πρ. 792/2012	Ελ.Συν.Κλιμ. Τμ. Ζ' Πρ. 279/2019
Ελ.Συν.Κλιμ. Τμ. ΣΤ' Πρ. 163/2017	Ελ.Συν.Κλιμ. Τμ. Ζ' Πρ. 74/2019
Ελ.Συν.Κλιμ. Τμ. Ζ' Πρ. 284/2017	Ελ.Συν.Κλιμ. Τμ. Ζ' Πρ. 185/2019
Ελ.Συν.Κλιμ. Τμ. Ζ' Πρ. 299/2017	Ελ.Συν.Κλιμ. Τμ. Ζ' Πρ. 189/2019
Ελ.Συν.Κλιμ. Τμ. Ζ' Πρ. 187/2018	Ελ.Συν.Κλιμ. Τμ. Ζ' Πρ. 137/2019
Ελ.Συν.Κλιμ. Τμ. Ζ' Πρ. 10/2018	Ελ.Συν.Κλιμ. Τμ. Ζ' Πρ. 270/2019
Ελ.Συν.Κλιμ. Τμ. Ζ' Πρ. 109/2018	Ελ.Συν.Κλιμ. Τμ. Ζ' Πρ. 295/2019
Ελ.Συν.Κλιμ. Τμ. Ζ' Πρ. 116/2018	Ελ.Συν.Κλιμ. Τμ. Ζ' Πρ. 298/2019
Ελ.Συν.Κλιμ. Τμ. Ζ' Πρ. 24/2018	Ελ.Συν.Κλιμ. Τμ. Ζ' Πρ. 20/2019
Ελ.Συν.Κλιμ. Τμ. Ζ' Πρ. 64/2018	Ελ.Συν.Κλιμ. Τμ. Δ' Πρ. 46/2019
Ελ.Συν.Κλιμ. Τμ. Ζ' Πρ. 26/2018	Ελ.Συν.Κλιμ. Τμ Μειζ.Επτ. Απ. 766/2019
Ελ.Συν.Κλιμ. Τμ. Ζ' Πρ. 133/2019	Ελ.Συν.Κλιμ. Τμ Μειζ.Επτ. Απ. 604/2019
Ελ.Συν.Κλιμ. Τμ. Ζ' Πρ. 74/2019	Ελ.Συν.Κλιμ. Τμ. Ζ' Πρ. 3/2020
Ελ.Συν.Κλιμ. Τμ. Ζ' Πρ. 119/2019	Ελ.Συν.Κλιμ. Τμ. Ε' Πρ. 255/2022
Ελ.Συν.Κλιμ. Τμ. Ζ' Πρ. 136/2019	
Ελ.Συν.Κλιμ. Τμ. Ζ' Πρ. 233/2019	

Ευρωπαϊκή Νομολογία

Απόφαση του Δικαστηρίου (πρώτο τμήμα) της 18ης Ιανουαρίου 2007, C-220/05 - Auroux κ.λπ.
Απόφαση του Δικαστηρίου (τρίτο τμήμα) της 20ής Οκτωβρίου 2005, C-264/03 - Επιτροπή κατά Γαλλίας
Απόφαση του Δικαστηρίου (πρώτο τμήμα) της 11ης Μαΐου 2006, C-340/04 - Carbotermo και Consorzio Alisei
Απόφαση του Δικαστηρίου (τέταρτο τμήμα) της 29ης Μαρτίου 2012, C-599/10 - SAG ELV Slovensko κ.λπ.
Απόφαση του Δικαστηρίου (πρώτο τμήμα) της 13ης Οκτωβρίου 2005, C-458/03 - Parking Brixen
Απόφαση του Δικαστηρίου (πρώτο τμήμα) της 22ας Νοεμβρίου 2012, C-277/11 -M.
Απόφαση του Δικαστηρίου της 15ης Οκτωβρίου 1987, C-222/86 - Unectef κατά Heylens
Απόφαση του Δικαστηρίου (δεύτερο τμήμα) της 4ης Οκτωβρίου 2012, C-249/11-Byankov
Απόφαση του Δικαστηρίου (τέταρτο τμήμα) της 17ης Νοεμβρίου 2011, C-430/10 - Gaydarov
Απόφαση του Δικαστηρίου της 20ής Φεβρουαρίου 1979, C-120/78 - Rewe κατά Bundesmonopolverwaltung für Branntwein
Απόφαση του Δικαστηρίου (πέμπτο τμήμα) της 19ης Σεπτεμβρίου 1996, C-236/95 - Επιτροπή κατά Ελλάδας
Απόφαση του Δικαστηρίου (δέκατο τμήμα) της 4ης Ιουλίου 2013, C-100/12-Fastweb
Απόφαση του Δικαστηρίου (τμήμα μείζονος συνθέσεως) της 5ης Απριλίου 2016, C-689/2013-PFE
Απόφαση του Δικαστηρίου (όγδοο τμήμα) της 21ης Δεκεμβρίου 2016, C-355/15 - Technische Gebäudebetreuung και Caverion Österreich
Απόφαση του Δικαστηρίου (όγδοο τμήμα) της 11ης Μαΐου 2017, C-131/16- Archus και Gama
Απόφαση του Δικαστηρίου (δέκατο τμήμα) της 5ης Σεπτεμβρίου 2019, C-333/18-Lombardi
Απόφαση του Δικαστηρίου (δέκατο τμήμα) της 24ης Μαρτίου 2021, C-771/19-NAMA κ.λπ.

Αποφάσεις ΕΑΔΗΣΥ

93/2017	54/2018	484/2021
103/2017	156/2018	307/2021
70/2017	540/2018	84/2021
58/2017	64/2018	227/2022
54/2017	349/2019	770/2022
97/2017	48/2019	A13/2017
149/2017	405/2019	A33/2017
178/2017	1234/2019	A42/2017
134/2017	30/2019	A50/2017
17/2017	210/2019	A3/2018
52/2017	195/2019	A5/2018
54/2017	228/2019	A60/2018
43/2017	210/2019	E71/2020
125/2017	210/2019	Σ5554/2022
47/2017	630/2019	
98/2017	1307/2019	
133/2017	242/2021	
177/2017	379/2021	
978/2018	801/2021	
526/2018	1399/2021	
329/2018	808/2021	
33/2018	564/2021	
5/2018	1406/2021	

Διαδικτυακές Πηγές

<https://curia.europa.eu/>

<https://www.hellenicparliament.gr/>

<https://www.nomotelia.gr/>

<https://dimosnet.gr/>

<https://www.aepp-procurement.gr/>

<https://www.europa.eu/>

[https:// www.prevedourou.gr/](https://www.prevedourou.gr/)

<https://publiclawjournal.com/>

[https:// www.ddikastes.gr/](https://www.ddikastes.gr/)

<http://www.adjustice.gr/>

[https:// www.esdi.gr/](https://www.esdi.gr/)

[https:// www.ec-law.gr/](https://www.ec-law.gr/)

[https:// www.edd.gr/](https://www.edd.gr/)

<https://polynoe.lib.uniwa.gr/>

<https://ikee.lib.auth.gr>

<https://www.mydocman.gr>

<https://www.kodiko.gr/>

<https://diavgeia.gov.gr/>

<https://www.eaadhsy.gr/>