



**ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΔΥΤΙΚΗΣ ΑΤΤΙΚΗΣ**

**ΣΧΟΛΗ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ & ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ**

**ΤΜΗΜΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΕΩΝ**

**ΠΜΣ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ – ΔΗΜΟΣΙΟ ΜΑΝΑΤΖΜΕΝΤ**

**ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ**

**ΘΕΜΑ ΕΡΓΑΣΙΑΣ: «ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΕΣ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ  
ΠΡΟΜΗΘΕΙΩΝ (ΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ)»**

**«ELECTRONIC PUBLIC PROCUREMENT CONTRACTS (LEGAL ΚΑΙ  
ADMINISTRATIVE APPROACH)»**

**ΦΟΙΤΗΤΡΙΑ :ΚΟΥΝΑΔΗ ΕΙΡΗΝΗ Α.Μ. ΔΜ 2040**

**ΕΠΙΒΛΕΠΟΥΣΑ ΚΑΘΗΓΗΤΡΙΑ ΚΟΥΝΗ ΔΗΜΗΤΡΑ**

**ΑΘΗΝΑ, 2022**

ΜΕΛΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ:

## ΔΗΛΩΣΗ ΣΥΓΓΡΑΦΕΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

Η κάτωθι υπογεγραμμένη ΚΟΥΝΑΔΗ ΕΙΡΗΝΗ του ΓΕΡΑΣΙΜΟΥ, με αριθμό μητρώου 2040 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

Κουνάδη Ειρήνη



## ***ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ***

Θα ήθελα να εκφράσω τις ευχαριστίες μου προς το σύνολο των καθηγητών του Μεταπτυχιακού προγράμματος και ιδιαίτερος τον Διευθυντή κ. Δ. Στράνη και την επιβλέπουσα καθηγήτρια κα. Δ. Κούνη, για το ενδιαφέρον και τη βοήθειά της στην ολοκλήρωση της διπλωματικής εργασίας μου. Επιπλέον, θα ήθελα να ευχαριστήσω τους συμφοιτητές μου αυτή την υπέροχη ομάδα για την αγάπη και την αλληλοβοήθεια που είχαμε αυτά τα δυο υπέροχα χρόνια. Επίσης την κα. Σ. Ιωαννίδου που ήταν πάντα δίπλα μας να μας εξαλείψει το άγχος και να μας καθοδηγεί για τις γραφειοκρατικές διαδικασίες.

Τέλος, από τα βάθη της καρδιάς μου να ευχαριστήσω την οικογένειά μου, για την ανεκτίμητη στήριξή τους και υπομονή στην ολοκλήρωση των σπουδών μου.

## ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η παρούσα εργασία εξετάζει το ζήτημα των ηλεκτρονικών δημοσίων συμβάσεων προμηθειών υπό το πρίσμα νομικής και διοικητικής προσέγγισης. Πιο συγκριμένα, στο πλαίσιο της παρούσας μεταπτυχιακής μελέτης, επιχειρείται η ανάπτυξη μιας σειράς επιμέρους γενικών και ειδικών ζητημάτων, που συνδέονται με το ανωτέρω ζήτημα.

Στο πλαίσιο τούτο, ιδιαίτερη έμφαση δίδεται και, κατά το δυνατόν, εκτενέστερη ανάπτυξη επιχειρείται γύρω από την εννοιολογική προσέγγιση της δημόσιας σύμβασης, την εξέχουσα σημασία της στο πεδίο του δικαίου των δημοσίων συμβάσεων, την ανάλυση των γενικών αρχών που διέπουν το δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων, την ανάδειξη της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης ως βέλτιστης λύσης για την απλοποίηση και τον εξορθολογισμό των διαδικασιών που επιχειρεί η δημόσια διοίκηση ιδίως κατά τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων. Βασικός πυρήνας της εν λόγω εργασίας αποτελεί ο νόμος 4412/2016, όπως τούτο τροποποιήθηκε δυνάμει του νόμου 4782/2021, που ρυθμίζει τα ζητήματα του εκσυγχρονισμού, της απλοποίησης και αναμόρφωσης του ρυθμιστικού πλαισίου των δημοσίων συμβάσεων, και ως εκ τούτου τα ανωτέρω ζητήματα θα εξεταστούν με γνώμονα το νομοθέτημα τούτο. Έτσι, η όλη προσπάθεια εστιάζεται και έχει σκοπό να αναζητήσει και να καταδείξει ιδιαίτερες ενδιαφέρουσες πηγές της νομοθεσίας των ανωτέρω ζητημάτων, αποτελώντας πεδίο ειδικής έρευνας και γόνιμου προβληματισμού.

Τέλος, καθοριστική τυγχάνει η αναφορά στη βιβλιογραφία που αφορά και πραγματεύεται τις δημόσιες συμβάσεις προμηθειών.

## **ABSTRACT**

This paper examines the issue of electronic public procurement contracts in the light of a legal and administrative approach. More comparatively, in the context of this postgraduate study, the development of a series of individual general and specific issues, linked to the above issue, is attempted.

In this context, special emphasis is placed and, if possible, more extensive development is attempted around the conceptual approach of the public contract, its prominent importance in the field of public contract law, the analysis of the general principles governing the law of public contracts, the promotion of electronic government as an optimal solution for the simplification and rationalization of the procedures undertaken by the public administration, especially when concluding public contracts. The core of this work is Law 4412/2016, as amended by Law 4782/2021, which regulates the issues of modernizing, simplifying and reforming the regulatory framework of public contracts, and therefore the above issues will be examined in accordance with this legislation. Thus, the entire effort is focused and intended to search for and demonstrate particularly interesting sources of legislation on the above issues, constituting a field of special research and fruitful reflection.

Finally, in this project, the reference to the literature that concerns and deals with public procurement contracts is decisive.

## ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΠΕΡΙΛΗΨΗ	4
ABSTRACT	5
ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ	9
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ	12
1. ΕΥΡΥΤΕΡΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ	12
1.1. Η αυξανόμενη σημασία της σύναψης των δημοσίων συμβάσεων	12
1.2. Η έννοια της δημόσιας σύμβασης γενικά	14
1.2.1.Είδη δημοσίων συμβάσεων	18
1.3. Η έννοια της δημόσιας σύμβασης υπό το πρίσμα του ενωσιακού και εθνικού δικαίου των συμβάσεων	19
1.4. Γενικές αρχές που διέπουν το δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων	22
1.4.1.Ευρύτερο πλαίσιο	22
1.4.2. Επιμέρους γενικές αρχές	23
1.4.2.1. Αρχή της δημοσιότητας και της διαφάνειας	23
1.4.2.2. Αρχή της ίσης μεταχείρισης και της απαγόρευσης των διακρίσεων	26
1.4.2.3. Αρχή της αντικειμενικότητας και της αμεροληψίας	28
1.4.2.4. Η αρχή της ασφάλειας του δικαίου	29
1.4.2.5. Η Αρχή της Αναλογικότητας	29
1.4.2.6. Η Αρχή της τυπικότητας στις δημόσιες Συμβάσεις	30
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ	31
2. ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΕΣ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ	31
2.1. Ηλεκτρονική διακυβέρνηση	31
2.1.1. Ευρύτερο πλαίσιο	31
2.1.2. Εννοιολογική οριοθέτηση	33
2.1.3. Η ενωσιακή και ελληνική πολιτική για την ανάπτυξη της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης	35
2.1.4. Η εξέλιξη της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης στην Ελλάδα	38
2.1.5. Νομικό πλαίσιο της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης σε εθνικό επίπεδο	39
2.2. Ηλεκτρονικές δημόσιες προμήθειες και ηλεκτρονική διακυβέρνηση	42
2.2.1. Ειδικότερα περί ηλεκτρονικών δημοσίων συμβάσεων προμηθειών	43
2.2.2. Έννοια και περιεχόμενο ηλεκτρονικής προμήθειας	43
2.2.3. Διακρίσεις ηλεκτρονικών προμηθειών	45

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ	46
3. ΝΟΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ ΣΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΝΝΟΜΗ ΤΑΞΗ	46
3.1. Ο Νόμος 4412/2016 περί κρατικών προμηθειών	46
3.2. Εισαγωγή στο νέο νομικό πλαίσιο	50
3.3. Νομοθετικές μεταβολές συγκριτικά με το προηγούμενο νομοθετικό καθεστώς	51
3.4. Ο νέος Νόμος 4782/2021	52
3.5. Οι νέες ρυθμίσεις του Ν. 4782/2021	53
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΕΤΑΡΤΟ	62
4. ΕΘΝΙΚΟΣ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ ΓΙΑ ΤΙΣ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ ΠΡΟΜΗΘΕΙΩΝ	62
4.1. Εθνικό Σύστημα Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων (Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ)	62
4.1.1. Ευρύτερο πλαίσιο περί θέσπισης του Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ. στην ελληνική έννομη τάξη	62
4.1.2. Εννοιολογική προσέγγιση, βασικά χαρακτηριστικά και οι λειτουργίες του Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ.	63
4.1.3. Νομοθετικός σκοπός	64
4.2. Θέσπιση Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ.	65
4.3. Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΑΔΗΣΥ)	68
4.3.1. Οι βασικές αρμοδιότητες της Αρχής	68
4.3.2 Η Ενιαία Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΑΔΗΣΥ)	71
4.3.3 Οι Αρμοδιότητες της ΕΑΔΗΣΥ	73
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΕΜΠΤΟ	74
5. ΕΝΝΟΜΗ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΚΑΤΑ ΤΗ ΣΥΝΑΨΗ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ	74
5.1. Αρχή Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών (ΑΕΠΠ) και η προβλεπόμενη κατά το Ν. 4412/2016 προσφυγή ενώπιόν της	74
5.2. Προδικαστική προσφυγή σε στάδιο που προηγείται της σύναψης της σύμβασης	77
5.3. Προδικαστική προσφυγή για την κήρυξη ακυρότητας της σύμβασης	80
5.4. Δικαστική προστασία σε στάδιο προγενέστερο της σύναψης της σύμβασης	82
5.4.1. Προσωρινή δικαστική προστασία	82
5.4.2. Οριστική δικαστική προστασία	85
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ	86
ΣΧΕΤΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	92





## ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ

Στη σύγχρονη πραγματικότητα, σε μια εποχή με γρήγορες εξελίξεις και συνθήκες ανταγωνισμού, παρατηρείται ότι οι σύγχρονες μέθοδοι της τεχνολογίας και της πληροφορικής και τα τεχνολογικά μέσα εν γένει παρεισφρεύουν ολοένα και περισσότερο σε πλείστες δραστηριότητες του ανθρώπου, μεταξύ των οποίων βρίσκονται και οι συναλλαγές. Το σημαντικότερο κίνητρο που οδηγεί στην υιοθέτηση σύγχρονων τεχνολογικών μεθόδων από τους πολίτες σχετίζεται με την γρηγορότερη εξυπηρέτηση την ύπαρξη ιχνηλασιμότητας και σημαντικότερα επίπεδα ασφάλειας. Μάλιστα, το ζήτημα αυτό έχει απασχολήσει σε σημαντικό βαθμό διεθνώς τη θεωρία, καθώς η κατάρτιση των συμβάσεων με ηλεκτρονικά μέσα αποτελεί πλέον μια συνήθη πραγματικότητα, ως ένα εκ των βασικότερων ζητημάτων που έχει ανακύψει στο πλαίσιο του ηλεκτρονικού επιχειρείν.

Οι ηλεκτρονικές συμβάσεις (e – procurement) συμβάλουν στην καταπολέμηση της διαφθοράς, της κατάχρησης εξουσίας και των αυθαίρετων ενεργειών χωρίς περιθώρια παρέμβασης ή απόκρυψης δεδομένων, με συνέπεια την αύξηση της εμπιστοσύνης στη δημόσια διοίκηση, μειώνουν την ανθρώπινη παρέμβαση στην υποβολή προσφορών μέσω της διαφάνειας και της υποχρεωτικής δημοσιότητας. Ο εκσυγχρονισμός της υφιστάμενης κατάστασης μελλοντικά θα έχει ως αποτέλεσμα τη μείωση της γραφειοκρατίας με την απλοποίηση των διοικητικών διαδικασιών.

Η ηλεκτρονικοποίηση των δημοσίων συμβάσεων με τη χρήση εφαρμογών σε όλα τα στάδια της διαδικασίας από τη διακήρυξη έως τη σύναψη σύμβασης, έχει όφελος την αύξηση της αποδοτικότητας, τη βελτίωση των υφιστάμενων υπηρεσιών, καθώς και τη μείωση του κόστους και του χρόνου των διαδικασιών, μείωση των δαπανών και περιορισμός της σπατάλης δημοσίου χρήματος.

Η κατάρτιση μιας ηλεκτρονικής σύμβασης δεν ευνοεί μονάχα τους ιδιώτες αλλά και τους φορείς του ευρύτερου δημοσίου φορέα, τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου καθώς και το ίδιο το κράτος, που επιθυμούν να συναλλάσσονται με τους ιδιώτες με μεγαλύτερη ευχέρεια, ταχύτητα και διαφάνεια. Όπως θα φανεί από τις επιμέρους

θεματικές ενότητες της παρούσας εργασίας, οι συναλλαγές στις οποίες προβαίνει το Δημόσιο με τους ιδιώτες είναι μείζονος σημασίας, καθώς κατά την κατάρτιση των δημοσίων συμβάσεων αυτό που επιχειρείται είναι η κάλυψη των αναγκών που έχει το Δημόσιο. Από αυτούς τους λόγους καθίσταται σαφές ότι οι συμβάσεις για την προμήθεια αγαθών και υπηρεσιών που συνάπτει το Ελληνικό Δημόσιο ή οντότητες που ελέγχονται από αυτό με ιδιώτες παρόχους είναι καθοριστική για τα αμφότερα συμβαλλόμενα μέρη. Στο πλαίσιο τούτο, σημαντικό ρόλο διαδραματίζει η ηλεκτρονική διακυβέρνηση, Με τον όρο «ηλεκτρονική διακυβέρνηση» ορίζεται η «εισαγωγή τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνιών στη δημόσια διοίκηση καθώς και οι νέες διοικητικές πρακτικές τις οποίες η τεχνολογία εισάγει». Είναι δηλαδή η ένταξη της πληροφορικής και των εφαρμογών της Κοινωνίας της Πληροφορίας στη δημόσια διοίκηση, καθότι συντείνει στον εξορθολογισμό της και στον εκσυγχρονισμό του ευρύτερου δημοσίου τομέα. Μάλιστα, η ανάπτυξη στρατηγικών και μεθόδων ηλεκτρονικής διακυβέρνησης αποτέλεσε στόχο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, προκειμένου να λάβουν χώρα ταχείες και ριζικές μεταβολές στη δομή και τη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης μέσω της ηλεκτρονικοποίησης πολλών διαδικασιών, μεταξύ των οποίων ανάγεται και η κατάρτιση των δημοσίων συμβάσεων προμηθειών. Κατά συνέπεια, μέσω της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης στο πεδίο της δημόσιας διοίκησης, δηλαδή της εισαγωγής σύγχρονων τεχνολογιών της πληροφορικής, επικοινωνιών και καινοτόμων υπηρεσιών, παρέχονται δυνατότητες αμφίδρομης επικοινωνίας, εξαλείφονται τρωτά σημεία της διοίκησης, όπως για παράδειγμα η κακοδιαχείριση και η γραφειοκρατικές διαδικασίες, αυξάνεται η διαφάνεια στις καταρτιζόμενες συμβάσεις και εντάσσονται στοιχεία στο πεδίο της δημόσιας διοίκησης στοιχεία δημοκρατίας, τα οποία πραγματώνουν τη σύλληψη της συμμετοχικής διαδικασίας.

Βασικός πυρήνας της εν λόγω εργασίας αποτελεί ο νόμος 4412/2016, όπως αυτός ισχύει κατόπιν τροποποίησης δυνάμει του Ν. 4782/2021. Όπως καθίσταται σαφές στην παρούσα εργασία, ο Ν. 4412/2016, μετά τη θέση του σε ισχύ, υπέστη πολλάκις αρκετές τροποποιήσεις και σήμερα ισχύει και είναι εφαρμοστέες οι διατάξεις τους μετά την εκτενή μεταρρύθμιση που επήλθε με τον Ν. 4782/2021. Το εν λόγω νομοθέτημα ρυθμίζει τα ζητήματα του εκσυγχρονισμού, της απλοποίησης και της αναμόρφωσης του ρυθμιστικού πλαισίου των δημοσίων συμβάσεων, ενώ παράλληλα εμπεριέχει ρυθμίσεις αναφορικά με τις προμήθειες στους τομείς της άμυνας και της ασφάλειας.

Σύμφωνα με τα ανωτέρω, σκοπός της παρούσας εργασίας είναι να εξεταστεί το ζήτημα των ηλεκτρονικών δημοσίων συμβάσεων προμηθειών υπό νομική και διοικητική σκοπιά. Στο πλαίσιο αυτό αρχικά επιχειρείται μια ευρύτερη προσέγγιση των δημοσίων συμβάσεων, δίδοντας έμφαση στην εννοιολογική οριοθέτηση της δημόσιας σύμβασης υπό το πρίσμα του ενωσιακού και εθνικού δικαίου των συμβάσεων, αναλύονται οι γενικές αρχές που διέπουν το δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων, ενώ παράλληλα αναδεικνύεται η εξέχουσα σημασία σύναψης των δημοσίων συμβάσεων. Ακολούθως, το δεύτερο κεφάλαιο εστιάζει στις δημόσιες συμβάσεις που καταρτίζονται με ηλεκτρονικό τρόπο σε συνάρτηση με το ζήτημα της προώθησης και ένταξης της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης στο πεδίο της δημόσιας διοίκησης, ενώ στη συνέχεια εξετάζονται οι ηλεκτρονικές δημόσιες προμήθειες σε συνάρτηση με την ηλεκτρονική διακυβέρνηση. Στη συνέχεια, το επόμενο κεφάλαιο αφιερώνεται στην ανάλυση του ανωτέρω νομικού πλαισίου, ιδίως του Ν. 4412/2016 και των σημαντικότερων μεταβολών που ο τελευταίος επέφερε στο νομικό και κανονιστικό πλαίσιο των δημοσίων συμβάσεων καθώς και του νέου Ν. 4782/2021.

Στο τέταρτο κεφάλαιο εξετάζεται το ζήτημα του εθνικού σχεδιασμού για τις δημόσιες συμβάσεις προμηθειών, στο πλαίσιο του οποίου αναλύονται ορισμένες νομοθετικές πρωτοβουλίες, ως καινοτόμες εθνικές δράσεις, δυνάμει των οποίων εντάχθηκαν στην ελληνική έννομη τάξη ορισμένα πρωτοποριακά συστήματα, τα οποία αποσκοπούν στον εξορθολογισμό και την απλοποίηση όλου του πλαισίου που σχετίζεται με την διαδικασία με την οποία ανατίθενται, συνάπτονται και εκτελούνται δημόσιες συμβάσεις και την διαδικασία υλοποίησης με ηλεκτρονικά μέσα των δημοσίων διαγωνισμών.

Στο τελευταίο κεφάλαιο εξετάζεται η έννομη προστασία κατά την σύναψη - ανάθεση των Δημοσίων Συμβάσεων. Τέλος, η εργασία ολοκληρώνεται με την παράθεση των συμπερασματικών παρατηρήσεων και των βιβλιογραφικών πηγών, που αξιοποιήθηκαν για τη συγγραφή της παρούσας εργασίας.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ

### 1. ΕΥΡΥΤΕΡΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ

#### 1.1. Η αυξανόμενη σημασία της σύναψης των δημοσίων συμβάσεων

Η δημόσια σύμβαση, είναι νομικός όρος που έχει τις ρίζες του στο διεθνές οικονομικό δίκαιο και εισήχθη στην ελληνική νομοθεσία μέσω του κοινοτικού δικαίου, το οποίο αποτελεί και την βάση ερμηνείας του. Με τον όρο «δημόσια σύμβαση» νοείται μια γραπτή σύμβαση έργου, προμήθειας, υπηρεσίας, ή παραχώρησης που συνάπτεται από το Κράτος, τους ΟΤΑ ή τους Οργανισμούς Δημοσίου Δικαίου, με στόχο την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος. Είναι η συμφωνία μεταξύ των δηλώσεων βουλήσεως δύο (διμερής δικαιοπραξία) ή περισσοτέρων μερών (πολυμερής δικαιοπραξία), η οποία δημιουργεί αμοιβαία δέσμευση όλων των μερών που μετέχουν στη σύναψή της. Αναλυτικότερα, η σύμβαση προϋποθέτει τη συμφωνία ανάμεσα σε δύο – τουλάχιστον – δηλώσεις βουλήσεως (πρόταση – αποδοχή), που εκκινούν από διαφορετικό σημείο, κινούνται κατ' αντίθετη φορά και συμπίπτουν ως προς το επιδιωκόμενο έννομο αποτέλεσμα

Η σύναψη των δημοσίων συμβάσεων αποτελεί ακρογωνιαίο λίθο για την άμεση ή έμμεση επιδίωξη των δημοσίων σκοπών. Αυτό σημαίνει ότι χωρίς τη δυνατότητα σύναψης των δημοσίων συμβάσεων, η δημόσια διοίκηση δεν θα μπορούσε να ασκήσει την επωφελή για την ίδια αλλά και χάρη του δημοσίου συμφέροντος οικονομική δραστηριότητά της. Έτσι, η σύναψη δημοσίων συμβάσεων αποτελεί νομική πρακτική κατά την άσκηση της διοικητικής δραστηριότητας τόσο σε ελληνικό επίπεδο όσο και στον ευρωπαϊκό χώρο.

Ο μηχανισμός της δημόσιας σύμβασης εμφανίζει ορισμένα καίρια πλεονεκτήματα. Αφενός δεν έχει μόνιμο χαρακτήρα, καθώς προσαρμόζεται στις εκάστοτε ανάγκες και τις ιδιαιτερότητες του κατά περίπτωση αντικειμένου, αφετέρου δεν αναθέτει το αντικείμενο σε μια δημόσια μονοπωλιακή δομή. Η σύναψη δημόσιας σύμβασης είναι δυνατόν να δημιουργήσει συνθήκες ανταγωνισμού, ώστε να επιλεγεί ο φορέας που εμφανίζεται ως ικανότερος από τους λοιπούς εμπλεκόμενους (competition for the market).

Παρόλα αυτά, η σύναψη δημοσίων φορέων και ιδιωτικών επιχειρήσεων δημιουργεί ορισμένους προβληματισμούς, καθώς μπορεί να δημιουργήσει σημαντικά ζητήματα, τα οποία βέβαια δεν αναφέρονται με τόσο έντονο τρόπο κατά την παραδοσιακή, κυριαρχική δράση του κράτους. Η πλειοψηφία των ζητημάτων αυτών έχουν κυρίως οικονομικοκεντρικό χαρακτήρα. Άλλωστε, η αύξηση αυτών είναι ανάλογη με την οικονομική σημασία των δημοσίων συμβάσεων. Ειδικότερα, σε ευρωπαϊκό επίπεδο, οι δημόσιες συμβάσεις αντιστοιχούν σε ένα μεγάλο ποσοστό του ΑΕΠ των κρατών μελών της ΕΕ, ενώ σε εθνικό επίπεδο έχει υποστηριχτεί ότι το ποσοστό αυτό είναι ακόμα μεγαλύτερο.<sup>1</sup> Από αυτά καθίσταται αντιληπτό ότι η σύναψη δημοσίων συμβάσεων γεννά σημαντικούς κινδύνους, εάν η επιλογή του αναδόχου και οι όροι εκτέλεσης δεν διασφαλίζουν τη μέγιστη προστασία των συμφερόντων του Δημοσίου, δηλαδή την εξυπηρέτηση του δημοσίου σκοπού με τον οποίο τελεί σε συνάρτηση το αντικείμενο της σύμβασης σε οικονομικό πλαίσιο.

Τόσο ο εθνικός αλλά και ο ενωσιακός νομοθέτης έχει σκοπό στην αντιμετώπιση των ανωτέρω κινδύνων και ζητημάτων. Στο πλαίσιο αυτό, ως πρώτος σκοπός αναδεικνύεται η επίτευξη του δημοσίου σκοπού κατά τον καλύτερο τρόπο, τον οποίο καλείται η δημόσια σύμβαση να εξυπηρετήσει. Δεύτερον, σημαντικό είναι να αποτραπεί η δημόσια σύμβαση να επιφέρει είτε απώλεια είτε κακή χρήση των πεπερασμένων δημοσίων πόρων, κυρίως μέσω εξάλειψης φαινομένων διαφθοράς ή αθέμιτης επιρροής των αρμοδίων οργάνων από επιχειρηματικά και οικονομικά εν γένει συμφέροντα. Τέλος, αποτρέπεται το ενδεχόμενο η ανάθεση και σε δεύτερο στάδιο η εκτέλεση της δημόσιας σύμβασης να μη λάβει χώρα με διαφάνεια και υπό συνθήκες υγιούς ανταγωνισμού.

Ιστορικά, το ελληνικό δημόσιο δίκαιο έδινε ιδιαίτερη έμφαση στα δύο πρώτα ζητήματα, δηλαδή στην ορθή εξυπηρέτηση του γενικού συμφέροντος και στην πάταξη φαινομένων αθέμιτης επιρροής. Από την άλλη, το παράγωγο δίκαιο της ΕΕ εστιάζει στην αντιμετώπιση του τρίτου κινδύνου, ώστε να γίνονται όλα με διαφάνεια και υγιή ανταγωνισμό, επιδιώκει δηλαδή να αποτραπεί το ενδεχόμενο στρέβλωσης της αγοράς. Γι' αυτό το λόγο, διαμόρφωσε ένα προστατευτικό πλέγμα

---

<sup>1</sup> Γ. Δελλής. Το νέο δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων, 2021, σελ. 4.

που περιέχει ειδικούς κανόνες, ουσιαστικούς, διαδικαστικούς και δικονομικούς, που αφορούν κατά κύριο λόγο στο στάδιο της ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων.

### **1.2.Η έννοια της δημόσιας σύμβασης γενικά**

Προκειμένου να προσεγγίσουμε την έννοια της δημόσιας σύμβασης, θα πρέπει καταρχήν να διευκρινιστεί ότι αυτή δεν είναι ταυτόσημη εννοιολογικά με την αυτή της διοικητικής σύμβασης. Κάθε σύμβαση που συνάπτει το Ελληνικό Δημόσιο ή οι ελεγχόμενες από αυτό οντότητες, εμπίπτει στην έννοια της δημόσιας σύμβασης. Στην κατάρτισή της συμμετέχει από την μια πλευρά το Δημόσιο ή οργανισμοί που ελέγχονται από αυτό (πχ ΟΤΑ, ΝΠΔΔ κλπ) και από την άλλη πλευρά κάποιος ιδιώτης. Επομένως, με βάση τα παραπάνω, δημόσια είναι μια σύμβαση που συνάπτεται από το Ελληνικό Δημόσιο, είτε είναι διοικητική είτε ιδιωτική. Όταν μια σύμβαση διέπεται από το διοικητικό δίκαιο τότε είναι διοικητική σύμβαση, ενώ όταν διέπεται από το ιδιωτικό δίκαιο, τότε είναι ιδιωτική καθώς το Δημόσιο συμμετέχει ως ιδιώτης.

Συμπερασματικά η δημόσια σύμβαση δεν ταυτίζεται με τη διοικητική σύμβαση ούτε είναι συνυφασμένη με την διάκριση μεταξύ δημοσίου και ιδιωτικού δικαίου.<sup>2</sup> Πριν την εναρμόνιση του ελληνικού δημοσίου δικαίου με την ευρωπαϊκή νομοθεσία, το πρώτο θεωρούσε δευτερεύουσα την έννοια της δημόσιας σύμβασης. Μάλιστα, η διάκριση μεταξύ διοικητικών και ιδιωτικών συμβάσεων, τις οποίες καταρτίζουν τα δημόσια νομικά πρόσωπα, θεωρείτο μείζονος σημασίας. Για να χαρακτηριστεί μια Σύμβαση ως Διοικητική πρέπει να λαμβάνονται υπόψη τόσο το οργανικό αλλά και το λειτουργικό κριτήριο. Σύμφωνα με το οργανικό το τυπικό κριτήριο ο ένας εκ των αντισυμβαλλομένων πρέπει να είναι το Κράτος ή ένα ΝΠΔΔ ή ΟΤΑ. Ενώ με το λειτουργικό που είναι το ουσιαστικό κριτήριο η σύμβαση θα πρέπει να εξυπηρετεί άμεσα ένα δημόσιο σκοπό που εντάσσεται στο πλαίσιο δημοσίου συμφέροντος και να διέπεται κατά την εκτέλεσή της από ιδιαίτερο καθεστώς προνομίων και υποχρεώσεων. Επίσης θα πρέπει να εξετάζεται σε ποιο βαθμό ήταν εφαρμοστέοι στη σύμβαση ειδικοί κανόνες, οι οποίοι αποκλίνουν από αυτά που ισχύουν σε γενικές γραμμές στο πλαίσιο του ιδιωτικού δικαίου. Η σώρευση αυτών των κριτηρίων καθιστούσε τη σύμβαση διοικητική. Από την ανωτέρω διάκριση συμπεραίνουμε ότι ένας μεγάλος αριθμός

---

<sup>2</sup> Βλ. Τροβά Ελ./Σκουρής Π., Το κοινοτικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων, 2009, σελ. 8

συμβάσεων που συνάπτουν δημόσιοι φορείς, οι οποίοι είναι διαρθρωμένοι και δομημένοι σύμφωνα με το ιδιωτικό δίκαιο, δεν υπάγονται στην έννοια των διοικητικών συμβάσεων.

Αναφορικά με το δεύτερο όρο από τον οποίο συντίθεται η δημόσια σύμβαση, δηλαδή τον όρο σύμβαση, να αναφέρουμε ότι αυτός απορρέει από το ιδιωτικό δίκαιο και προϋποθέτει καταρχήν τη σύμπτωση βουλήσεων των εμπλεκομένων μερών σε ένα πλαίσιο συναίνεσης και ισότητας. Στο δημόσιο δίκαιο, δεδομένης της επιδίωξης διασφάλισης του γενικού συμφέροντος και εν όψει του ρόλου που διαδραματίζει το Δημόσιο στη διασφάλιση αυτή, το συναινετικό πλαίσιο και ο ισότιμος χαρακτήρας που υφίστανται στις έννομες σχέσεις που αναφύονται στο πλαίσιο ιδιωτικού δικαίου, δεν είναι εξίσου δεδομένα, ακόμα δε και στην περίπτωση που η έννομη σχέση που δημιουργείται εν προκειμένω λαμβάνει συμβατική μορφή.

Λαμβάνοντας υπόψη τα ανωτέρω θα μπορούσαμε να δώσουμε τον ορισμό της δημόσιας σύμβασης, σύμφωνα με τον οποίο αυτή είναι ένας νομικός όρος του διεθνούς οικονομικού δικαίου, ο οποίος, μέσω του κοινοτικού δικαίου το οποίο αποτελεί και την βάση ερμηνείας του, εισήχθη στο ελληνικό δίκαιο. Με τον όρο «δημόσια σύμβαση» νοείται μια έγγραφη σύμβαση προμήθειας, υπηρεσίας, έργου ή παραχώρησης που συνάπτεται από το Κράτος, τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης ή τους Οργανισμούς Δημοσίου Δικαίου, προς εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος. Η σύμβαση είναι μια συμφωνία ανάμεσα σε δύο (διμερής) ή και περισσότερων μερών (πολυμερής), και δημιουργεί αμοιβαία δέσμευση όλων των μερών που μετέχουν στη σύναψή της.

Ωστόσο προκύπτουν ορισμένα ερωτηματικά και ασάφειες, που δεν μπορούν να αγνοηθούν. Για παράδειγμα, προκύπτει το ερώτημα εάν συμπεριλαμβάνονται συμβάσεις οι οποίες ένεκα της φύσης και λειτουργίας τους δεν εξυπηρετούν δημόσιο σκοπό. Η απάντηση που έδινε το εθνικό δίκαιο για αυτό το ζήτημα ήταν αρνητική μέχρις ότου οι οδηγίες της ΕΕ να επιλέξουν την αντίθετη κατεύθυνση. Ένα πρόσθετο ερωτηματικό που δεν εξαλείφεται είναι πόσο στενά θα οριστεί ο νομικός και οικονομικός δεσμός ενός φορέα με το Ελληνικό Δημόσιο, ώστε να τεκμαρθεί ότι οι καταρτιζόμενες από τον ίδιο συμβάσεις είναι δημόσιες. Έτσι περαιτέρω, σημαντικό είναι να διευκρινιστεί εάν στην κατηγορία των δημοσίων συμβάσεων εμπίπτει κάθε αμφοτεροβαρής συμβατική σχέση, στο πλαίσιο της οποίας το ένα εκ των



συμβαλλομένων μερών είναι το Δημόσιο ή κάποιος φορέας συνδεδεμένος με αυτό. Για παράδειγμα, αποτελεί δημόσια σύμβαση αυτή στην οποία το Δημόσιο ως συμβαλλόμενο μέρος δεν καταβάλλει οικονομικό αντάλλαγμα, αλλά το εισπράττει. Παράδειγμα είναι η μίσθωση ενός δημοτικού ακινήτου και η πώληση μετοχών από το Ελληνικό Δημόσιο που έχει ως σκοπό την αξιοποίηση της περιουσίας που διατηρεί το Δημόσιο. Καθίσταται αδιαμφισβήτητο ότι οι κίνδυνοι διαφθοράς των δημοσίων πόρων δεν εντοπίζονται μονάχα στις κλασσικές συμβάσεις σύμφωνα με τις οποίες το Δημόσιο προμηθεύεται ένα αγαθό έναντι καταβολής, οι κίνδυνοι αυτοί αφορούν και τις ανωτέρω συμβατικές σχέσεις. Ωστόσο, κατά το εθνικό αλλά και ενωσιακό δίκαιο οι συμβάσεις αυτές έχουν διαφορετικό ρυθμιστικό καθεστώς από αυτό των κλασσικών συμβάσεων προμήθειας.

Με βάση τα ανωτέρω, γίνεται σαφές ότι οι δημόσιες συμβάσεις σύμφωνα με μια γενική και απλουστευμένη προσέγγιση, είναι η συμφωνία που συνάπτει το Ελληνικό δημόσιο, από την μια πλευρά, στον οποίο ανήκουν οι ΟΤΑ και τα λοιπά ΝΠΔΔ αλλά και τα ΝΠΙΔ που τελούν υπό τον έλεγχο του κράτους καθώς και έτερα ΝΠΔΔ, και ενός ιδιώτη από την άλλη πλευρά για την επιδίωξη δημοσίου σκοπού.<sup>3</sup>

Αναλυτικότερα, ένας ασφαλής ορισμός για την έννοια της δημόσιας σύμβασης φαίνεται να είναι εκείνος που συναρτάται με το εφαρμοστέο κάθε φορά ρυθμιστικό πλαίσιο. Έτσι, ως δημόσιες συμβάσεις θεωρούνται εκείνες τις οποίες τόσο ο νομοθέτης όσο και ο δικαστής χαρακτηρίζουν ως τέτοιες ώστε να τις υπαγάγουν σε συγκεκριμένους κανόνες και ειδικές αρχές αναφορικά με την ανάθεση και εκτέλεσή τους. Στην κατηγορία των δημοσίων συμβάσεων βρίσκονται κατεξοχήν οι δημόσιες συμβάσεις προμήθειας (public procurement), δυνάμει των οποίων το δημόσιο μέρος της συναλλαγής αποκτά, προμηθεύεται, μια παροχή έναντι ανταλλάγματος. Εκτενέστερη εξέταση και ανάλυση των τελευταίων περιλαμβάνεται παρακάτω.

Στο άρθρο 15 παρ. 2.α του Ν. 4281/2014<sup>4</sup>, αναφέρεται η έννοια της δημόσιας σύμβασης κατά την οποία *«Δημόσιες συμβάσεις» είναι συμβάσεις εξ επαχθούς αιτίας, οι οποίες συνάπτονται γραπτώς μεταξύ ενός ή περισσότερων οικονομικών φορέων και μίας ή περισσότερων αναθετουσών αρχών / αναθετόντων φορέων και έχουν ως*

<sup>3</sup> Δημήτριος Ράικος, Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων, 2022, σελ.9.

<sup>4</sup> ΝΟΜΟΣ 4281/2014 «Μέτρα στήριξης και ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας, οργανωτικά θέματα Υπουργείου Οικονομικών και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α΄ 160/8-8-2014).

*αντικείμενο την εκτέλεση έργων, την προμήθεια προϊόντων ή την παροχή υπηρεσιών κατά την έννοια του παρόντος».*<sup>5</sup> Σημειώνεται εν προκειμένω ότι ως βάση για την ως άνω ρύθμιση κατέστη το ενωσιακό δίκαιο, ενώ παράλληλα επισημαίνεται ότι η ίδια ρύθμιση προβλέπεται και στο ΠΔ 60/2007, με το οποίο ενσωματώθηκε στο ελληνικό δίκαιο η Οδηγία 2004/18/EK, όπως αυτή τροποποιήθηκε με τις Οδηγίες 2005/51/EK και 2005/75/EK αντίστοιχα. Σημειώνεται ότι το ΠΔ 60/2007 καταργήθηκε δυνάμει του Ν. 4281/2014.

Ακόμα, ο Έλληνας νομοθέτης αποτυπώνει την έννοια της δημόσιας σύμβασης στη διάταξη του άρθρου 2 παρ. 1 περ. 5 Ν. 4412/2016,<sup>6</sup> σύμφωνα με την οποία *«ως δημόσιες συμβάσεις και ως συμβάσεις έργων, μελετών, υπηρεσιών και προμηθειών νοούνται οι συμβάσεις εξ επαχθούς αιτίας, οι οποίες συνάπτονται γραπτώς μεταξύ ενός ή περισσότερων οικονομικών φορέων και μιας ή ενός ή περισσότερων αναθετουσών αρχών ή αναθετόντων φορέων, αντίστοιχα, και έχουν ως αντικείμενο την εκτέλεση έργων, την εκπόνηση μελετών, την προμήθεια αγαθών ή την παροχή υπηρεσιών».*

Σε ευρωπαϊκό επίπεδο την έννοια την δημόσιας σύμβασης την συναντάμε στο δευτερογενές ενωσιακό δίκαιο, δηλαδή στις Οδηγίες και στους Κανονισμούς της ΕΕ ενώ, αντίθετα, το πρωτογενές δίκαιο δεν ασχολείται με τις δημόσιες συμβάσεις καθώς θεωρούνταν ότι αυτή η ενότητα καλυπτόταν από τις διατάξεις για την οικονομική ελευθερία. Ειδικότερα, τον ορισμό για τις δημόσιες συμβάσεις τον δίνει το άρθρο 2 παρ. 5 της νέας οδηγίας 2014/24/ΕΕ με την οποία καταργήθηκε η παλαιότερη Οδηγία 2004/2018/EK από 18-04-2016. Οι κανόνες της Ένωσης σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις δεν καλύπτουν όλο το φάσμα των μορφών εκταμίευσης χρημάτων, αλλά μόνο σε δημόσιες συμβάσεις οι οποίες αποσκοπούν στην απόκτηση έργων, στην προμήθεια αγαθών και στην παροχή υπηρεσιών.

Επιπλέον, η ευρωπαϊκή αυτή προσέγγιση που αφορά στις δημόσιες συμβάσεις επεκτείνεται και σε ένα ευρύτερο κύκλο συμβατικών σχέσεων – που δεν είναι απόλυτα προκαθορισμένος - , οι οποίες, δεδομένου του διασυνοριακού χαρακτήρα τους και κατά συνέπεια του διακυβεύματός τους για την εσωτερική αγορά, δεν υπάγονται μονάχα στο ρυθμιστικό καθεστώς των σχετικών ευρωπαϊκών οδηγιών, αλλά παράλληλα υπόκεινται

---

<sup>5</sup> Τροβάς Ελ./Σκουρής Π., Το κοινοτικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων, 2009, σελ. 16-19.

<sup>6</sup> Νόμος 4412/2016 Δημόσιες Συμβάσεις Έργων, Προμηθειών και Υπηρεσιών, ΦΕΚ Α' 147/08-08-2016 (προσαρμογή στις Οδηγίες 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ).

και στις θεμελιώδεις αρχές που απορρέουν από το πρωτογενές δίκαιο της ΕΕ.<sup>7</sup> Οι δημόσιες αυτές συμβάσεις υπόκεινται στους κανόνες του εθνικού δικαίου ως προς το σκέλος της ανάθεσής τους, υπό τον όρο ότι το εθνικό δίκαιο τελεί σε συμφωνία με τις αρχές της διαφάνειας, της απαγόρευσης δυσμενών διακρίσεων και της προστασίας ίσων όρων ανταγωνισμού.

Προκειμένου να υπάρξει μία δημόσια σύμβαση σύμφωνα με το ενωσιακό δίκαιο θα πρέπει, πέραν την ύπαρξης συμφωνίας μεταξύ των ανωτέρω, δηλαδή μεταξύ μίας αναθέτουσας αρχής και ενός ενδιαφερόμενου οικονομικού φορέα, η συμφωνία να είναι έγγραφη και να έχει μία επαχθή αιτία. Ως επαχθής αιτία νοείται ως η υποχρέωση της αναθέτουσας αρχής να καταβάλει κάποια αμοιβή στον οικονομικό φορέα. Τέλος, θα πρέπει να αναφερθεί ότι δεν αποκλείονται πάντοτε από το πεδίο των δημοσίων συμβάσεων οι συμβάσεις στις οποίες ελλείπει παντελώς το κέρδος, είναι δηλαδή χαριστικές, αφού από οικονομικής απόψεως η συμφωνία παραμένει επαχθής, δεδομένου ότι ο λήπτης λαμβάνει παροχή αποτιμητή σε χρήμα

### **1.2.1.Είδη δημοσίων συμβάσεων**

Αναφερθήκαμε στις παραπάνω παραγράφους στην έννοια της δημόσιας σύμβασης, στην διάκριση μεταξύ δημόσιας σύμβασης και διοικητικής σύμβασης, καθώς και στα ερωτήματα που υπάρχουν σχετικά με το αν συγκεκριμένα είδη συμβάσεων περιλαμβάνονται στον παραπάνω ορισμό. Παράλληλα περιεγράφηκαν και οι λόγοι για τους οποίους παρατηρείται μια διαρκής αύξηση στην σημασία των δημοσίων συμβάσεων.

Οι διακρίσεις των δημοσίων συμβάσεων με βάση το αντικείμενο της σύμβασης που προκηρύσσεται.

Συγκεκριμένα, σύμφωνα με το Ν. 4412/2016 και το κριτήριο που αναφέρουμε παραπάνω, αυτές διακρίνονται σε:

- **συμβάσεις έργων** (Άρθρο 2 παρ. 1 περ. 6),

---

<sup>7</sup> Ερμηνευτική Ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής αναφορικά με το κοινοτικό δίκαιο που είναι εφαρμοστέο στην ανάθεση συμβάσεων, οι οποίες δεν καλύπτονται ή καλύπτονται μερικώς από τις Οδηγίες για τις δημόσιες συμβάσεις (2006/C 179/02). Βλέπε επίσης C-264/03 Επιτροπή κατά Γαλλίας, απόφαση της 20<sup>ης</sup>.10.2005, παράγραφοι 32 και 33.

- **συμβάσεις προμηθειών** (Άρθρο 2 παρ. 1 περ. 8) και
- **συμβάσεις υπηρεσιών** (Άρθρο 2 παρ. 1 περ. 9). Οι τελευταίες διακρίνονται σε:
  - **συμβάσεις εκπόνησης μελετών και παροχής τεχνικών και λοιπών συναφών επιστημονικών υπηρεσιών** (Άρθρο 2 παρ. 1 περ. 9 σημείο α') και
  - **σε συμβάσεις γενικών υπηρεσιών** (Άρθρο 2 παρ. 1 περ. 9 σημείο β').

Αναφορικά με τα μέρη τα οποία μπορούν να συμβληθούν στα πλαίσια της δημόσιας σύμβασης, αυτά περιλαμβάνουν: α) την αναθέτουσα αρχή. Στην συγκεκριμένη περίπτωση, αναθέτουσα αρχή πρέπει να είναι το Ελληνικό Δημόσιο, νομικά πρόσωπα του ευρύτερου Δημόσιου τομέα, όπως για παράδειγμα ΟΤΑ ή ΝΠΔΔ αλλά και κάποια ΝΠΔΔ τα οποία απαραίτητως θα πρέπει να βρίσκονται υπό τον έλεγχο του Δημοσίου, β) αυτοί που έχουν το δικαίωμα συμμετοχής στην δημόσια σύμβαση και γ) οι συμμετέχοντες ως υποψήφιοι ανάδοχοι στους σχετικούς διαγωνισμούς που προκηρύσσονται. Αυτοί οι διαγωνιζόμενοι είναι οικονομικές οντότητες, φυσικά ή νομικά πρόσωπα. Προκειμένου να έχουν την δυνατότητα συμμετοχής σε διαγωνισμό, οι παραπάνω οντότητες θα πρέπει να είναι εγκατεστημένες είτε σε κράτος- μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή σε κράτος- μέλος του Ευρωπαϊκού Οικονομικού Χώρου ή σε τρίτες χώρες οι οποίες έχουν υπογράψει και κυρώσει τη ΣΔΣ<sup>8</sup>.

### **1.3. Η έννοια της δημόσιας σύμβασης υπό το πρίσμα του ενωσιακού και εθνικού δικαίου των συμβάσεων**

Στον προσδιορισμό της έννοιας της δημόσιας σύμβασης κεντρικό ρόλο διαδραματίζουν οι ορισμοί, που περιλαμβάνονται στις ευρωπαϊκές Οδηγίες 2014/24/EK και 2014/25/EK περί δημοσίων συμβάσεων και τους οποίους υιοθετεί καταρχήν και ο Έλληνας νομοθέτης στο πλαίσιο του Ν. 4412/2016. Ειδικότερα, με βάση τη διάταξη του άρθρ. 2 παρ. 1 στοιχ. 5 της Οδηγίας 2014/24/EK<sup>9</sup> ως δημόσιες συμβάσεις χαρακτηρίζονται οι συμβάσεις από επαχθή αιτία, οι οποίες καταρτίζονται

---

<sup>8</sup> Ράικος, Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα-Θεσ/νικη, (2014) σελ. 465.

<sup>9</sup> ΟΔΗΓΙΑ 2014/24/ΕΕ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ της 26ης Φεβρουαρίου 2014 σχετικά με τις δημόσιες προμήθειες και την κατάργηση της οδηγίας 2004/18/EK, L 94/65, διαθέσιμη σε <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0024&from=DA>, ανακτήθηκε 20.07.2022.

εγγράφως μεταξύ ενός ή περισσότερων οικονομικών φορέων και μίας ή περισσότερων αναθετουσών αρχών και το αντικείμενό τους συνίσταται στην εκτέλεση έργων, στην προμήθεια προϊόντων ή στην παροχή υπηρεσιών. Ομοίως, η Οδηγία 2014/25/EK<sup>10</sup> στο άρθρο 2 παρ. 1 στοιχ. 1 ορίζει τις δημόσιες συμβάσεις ως “τις συμβάσεις εξ επαχθούς αιτίας οι οποίες συνάπτονται γραπτώς μεταξύ ενός ή περισσότερων από τους αναθέτοντες φορείς και ενός ή περισσότερων οικονομικών φορέων και έχουν ως αντικείμενο την εκτέλεση έργων, την προμήθεια προϊόντων ή την παροχή υπηρεσιών”. Από τους ανωτέρω ορισμούς συνάγεται ότι το παράγωγο ενωσιακό δίκαιο χρησιμοποιεί το κριτήριο του αντικειμένου της σύμβασης και το κριτήριο του προσώπου που καταρτίζει τη σύμβαση, στο πλαίσιο απόδοσης ορισμού στην έννοια των δημοσίων συμβάσεων<sup>11</sup>.

Αναλυτικότερα, με γνώμονα το κριτήριο του αντικειμένου της σύμβασης αξίζει να σημειωθεί ότι στην έννοια των δημοσίων συμβάσεων υπάγονται αποκλειστικά και μόνο οι έννομες σχέσεις που περιλαμβάνουν τον έγγραφο συμβατικό τύπο, με αποτέλεσμα να εξαιρούνται οι περιπτώσεις των μονομερών διοικητικών πράξεων και των άτυπων συμφωνιών. Περαιτέρω, αξίζει να σημειωθεί ότι σύμφωνα με τη νομολογία του ενωσιακού δικαίου δημόσιες συμβάσεις θεωρούνται οι συμβάσεις “εξ επαχθούς αιτίας”, οι αμφοτεροβαρείς<sup>12</sup> συμβάσεις, βάσει των οποίων έκαστο συμβαλλόμενο μέρος αναλαμβάνει την υποχρέωση να εκπληρώσει μία παροχή έναντι αντιπαροχής<sup>13</sup>.

Από τον ανωτέρω νομοθετικό ορισμό προκύπτει ότι οι εν λόγω ευρωπαϊκές Οδηγίες δίνουν έμφαση σε διαδικασίες προμήθειας είτε έργων, είτε προϊόντων, είτε υπηρεσιών εκ μέρους δημοσίων φορέων. Προς κατανόηση όσων αναφέρονται στο παρόν υποκεφάλαιο πρέπει να επισημανθεί ότι ως έργο νοείται “η κατασκευή ή η μελέτη και κατασκευή ενός συνόλου οικοδομικών εργασιών ή εργασιών πολιτικού μηχανικού”, ενώ ως δημόσια σύμβαση αγαθών νοείται η σύμβαση εκείνη, το αντικείμενο της

---

<sup>10</sup> ΟΔΗΓΙΑ 2014/25/ΕΕ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ της 26ης 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/EK, L 94/243, διαθέσιμη σε [https://www.eaadhsy.gr/images/docs/20140226-OdigiaEE\\_2014\\_25.pdf](https://www.eaadhsy.gr/images/docs/20140226-OdigiaEE_2014_25.pdf), ανακτήθηκε 20.07.2022.

<sup>11</sup> Γ. Δελλής, Το νέο δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων, σελ. 8.

<sup>12</sup> ΔΕΕ, απόφαση της 21ης.12.2016, υπόθεση Remondis, C-51/2015, Αιτιολογική Σκέψη 43.

<sup>13</sup> ΔΕΕ, απόφαση της 28ης.05.2020, Informationsgesellschaft fuer Software-Entwicklung (ISE) GmbH, C-796/2018, ΔΕΕ, απόφαση της 18ης.10.2018, IKA Molecular Italy, C-606/2017, Αιτιολογική Σκέψη 28.

οποίας συνίσταται στην αγορά, με ή άνευ δικαιώματος αγοράς, προϊόντων. Από την άλλη πλευρά, στην έννοια των δημόσιων συμβάσεων υπηρεσιών υπάγονται οι δραστηριότητες εκείνες, οι οποίες κατατείνουν σε παροχές άυλου χαρακτήρα, όπως επί παραδείγματι παροχές συμβουλευτικής φύσεως<sup>14</sup>.

Από την άλλη πλευρά, σύμφωνα με το κριτήριο του προσώπου που καταρτίζει τη σύμβαση, απαιτείται τουλάχιστον ένα εκ των δύο συμβαλλόμενων μερών να έχουν την ιδιότητα της αναθέτουσας αρχής. Ως αναθέτουσες αρχές από τη σκοπιά της Οδηγίας 2014/24/EK εννοούνται «το κράτος, οι περιφερειακές ή οι τοπικές αρχές, οι οργανισμοί δημοσίου δικαίου ή οι ενώσεις μίας ή περισσότερων από αυτές τις αρχές ή ενός ή περισσότερων από αυτούς τους οργανισμούς δημοσίου δικαίου», όπως αυτοί ορίζονται στη διάταξη του άρθρου 2 παρ. 1 στοιχ. 1 της Οδηγίας 2014/24/EK. Επιπροσθέτως, στην κατηγορία των οργανισμών δημοσίου δικαίου εμπίπτουν οργανισμοί με διακριτή νομική προσωπικότητα, τα οποία υπηρετούν σκοπούς γενικού συμφέροντος και όχι σκοπούς βιομηχανικής ή εμπορικής φύσεως και τα οποία είναι συνδεδεμένα με το δημόσιο είτε μέσω της χρηματοδότησής τους, κατά το μεγαλύτερο μέρος, από το τελευταίο, είτε μέσω της υποβολής τους στη διαχειριστική εποπτεία του δημοσίου, είτε μέσω του διορισμού των μελών των διοικητικών τους οργάνων (πάνω από το ήμισυ) από κρατικές, περιφερειακές ή τοπικές αρχές ή από άλλους οργανισμούς δημοσίου δικαίου. Τέλος, στην έννοια των δημόσιων συμβάσεων εμπίπτουν και οι συμβάσεις, που συνάπτονται μεταξύ πλείονων οντοτήτων υπαγόμενων στον δημόσιο τομέα, όπως τούτο προκύπτει από τη διάταξη του άρθρου 12 της Οδηγίας 2014/24/EK.

Από την άλλη πλευρά, αναφορικά με τους υπαγόμενους στο πεδίο εφαρμογής της Οδηγίας 2014/25/EK τομείς, το κριτήριο του προσώπου που καταρτίζει τη σύμβαση, είναι ευρύτερο από εκείνο της Οδηγίας 2014/24/EK<sup>15</sup>, δεδομένου ότι οι διατάξεις της Οδηγίας 2014/25/EK τυγχάνει εφαρμογής σε προμήθειες, οι οποίες διενεργούνται από αναθέτοντες φορείς. Ως εκ τούτου, στην έννοια των αναθέτοντων φορέων υπάγονται, πέραν των αναθετουσών αρχών, αφενός μεν οι δημόσιες επιχειρήσεις<sup>16</sup>, οι οποίες διενεργούν τις κρίσιμες δραστηριότητες, αφετέρου δε οι ιδιωτικές επιχειρήσεις,

---

<sup>14</sup> Άρθρο 2 παρ. 1 στοιχ. 7, 8, 9 Οδηγίας 2014/24/EK και άρθρο 2 παρ. 1 στοιχ. 3, 4, 5 Οδηγίας 2014/25/EK.

<sup>15</sup> Γ. Δελλής, Το νέο δίκαιο των δημόσιων συμβάσεων, σελ. 10.

<sup>16</sup> Ως δημόσιες επιχειρήσεις νοούνται οι επιχειρήσεις εκείνες, στις οποίες οι αναθέτουσες αρχές δύνανται να ασκούν, άμεσα ή έμμεσα, δεσπόζουσα επιρροή λόγω κυριότητας, χρηματοδοτικής συμμετοχής ή των κανόνων που τη διέπουν.

που διενεργούν ορισμένες εκ των ίδιων δραστηριοτήτων δυνάμει ειδικών ή αποκλειστικών δικαιωμάτων, που εκχωρούνται από την αρμόδια αρχή στην εκάστοτε ιδιωτική επιχείρηση. Σε αυτό το σημείο αξίζει να αναφερθεί ότι, δεδομένου ότι ο ενωσιακός νομοθέτης συμπεριέλαβε στην έννοια των αναθέτοντων φορέων και ιδιωτικές-μη δημόσιες επιχειρήσεις, πλέον δεν γίνεται ρητά λόγος για δημόσιες συμβάσεις αλλά για προμήθειες εξομοιούμενες με δημόσιες συμβάσεις<sup>17</sup>.

Εν συνεχεία, την ιδιότητα του αντισυμβαλλομένου της αναθέτουσας αρχής ή του αναθέτοντος φορέα, την ιδιότητα του καλούμενου “οικονομικού φορέα” υπό το πρίσμα του ενωσιακού δικαίου, δύναται να έχει οποιοσδήποτε, ανεξάρτητα από τη νομική προσωπικότητα, μορφή ή φύση, προσφέρει την εκτέλεση εργασιών ή/και έργου, την προμήθεια προϊόντων ή την παροχή υπηρεσιών στην αγορά. Τέλος, αξίζει να αναφερθεί ότι ένας αξιοσημείωτος αριθμός δημοσίων συμβάσεων, οι οποίες εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής των Οδηγιών 2015/24/EK και 2014/25/EK, εντούτοις εξαιρούνται είτε εν όλω είτε εν μέρει από το εφαρμοστικό πεδίο των τελευταίων συνεπεία του προϋπολογισμού τους ή του ειδικότερου αντικειμένου τους.

Όσον αφορά στην έννοια της δημόσιας σύμβασης υπό την έννοια του εθνικού δικαίου και ειδικότερα υπό το πρίσμα του Ν. 4412/2016, αξίζει να επισημανθεί ότι ο εν λόγω νόμος υιοθετεί καταρχήν τους ως άνω νομοθετικούς ορισμούς των Οδηγιών 2014/24/EK και 2014/25/EK στο βαθμό που μεταφέρει τις νομοθετικές προβλέψεις τους στο εθνικό δίκαιο, ωστόσο το πεδίο εφαρμογής του Ν. 4412/2016 είναι ευρύτερο από εκείνο των ανωτέρω ευρωπαϊκών Οδηγιών, καθότι υπάγονται σε αυτό και οι περιπτώσεις δημοσίων συμβάσεων προμήθειας, οι οποίες δεν εμπίπτουν των ως άνω Οδηγιών<sup>18</sup>.

## **1.4.Γενικές αρχές που διέπουν το δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων**

### **1.4.1.Ευρύτερο πλαίσιο**

Το δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων διέπεται από μία σειρά θεμελιωδών γενικών αρχών, οι οποίες είχαν διαμορφωθεί αρχικά στο πλαίσιο των εννόμων τάξεων των επιμέρους κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και εν συνεχεία υιοθετήθηκαν από τη νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (πρώην ΔΕΚ, ήδη ΔΕΕ), έπειτα από τη νομολογία των Ελληνικών Δικαστηρίων, ιδίως από τη νομολογία του

<sup>17</sup> Γ. Δελλής, Το νέο δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων, σελ. 10.

<sup>18</sup> Γ. Δελλής, Το νέο δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων, σελ. 11.

ΣτΕ, με αποτέλεσμα να εμπλουτιστούν και να εξελιχθούν περαιτέρω<sup>19</sup>. Οι γενικές αρχές αποσκοπούν στην παροχή κατευθυντήριων γραμμών στον ερμηνευτή ως προς την προσέγγιση των ευρωπαϊκών οδηγιών καθώς και του εσωτερικού νομοθετικού πλαισίου που διέπει το πεδίο των δημοσίων συμβάσεων και συνακόλουθα στη διασφάλιση της προστασίας των εμπλεκόμενων οικονομικών φορέων. Οι εν λόγω γενικές αρχές κατοχυρώνονται πλέον στη διάταξη του άρθρου 18 του Ν. 4412/2016 «Δημόσιες Συμβάσεις Έργων, Προμηθειών και Υπηρεσιών (προσαρμογή στις Οδηγίες 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ)» (Α' 147) (3) (άρθρο 18 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ), με κορωνίδες αυτές της διαφάνειας, της αναλογικότητας και της ίσης μεταχείρισης.

Οι εν λόγω αρχές είχαν διαμορφωθεί υπό το καθεστώς ισχύος προηγούμενων Οδηγιών, αλλά αφορούν και τις ισχύουσες Οδηγίες 2014/24/ΕΕ (της 26ης Φεβρουαρίου 2014, αναφορικά με τις δημόσιες προμήθειες και την κατάργηση της προγενέστερης Οδηγίας 2004/18/ΕΚ) και 2014/25/ΕΕ της 26ης Φεβρουαρίου 2014, περί των προμηθειών φορέων που δραστηριοποιούνται στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών και την κατάργηση της οδηγίας 2004/17/ΕΚ), που έχουν ενσωματωθεί στον ως άνω νόμο.

Οι γενικές αρχές έχουν πλέον διατυπωθεί συνοπτικά στη διάταξη του άρθρου 18, παρ. 1, εδ. α', του Ν. 4412/2016, που προβλέπει ότι η εκάστοτε αναθέτουσα αρχή οφείλει να αντιμετωπίζει τους οικονομικούς φορείς ισότιμα και χωρίς διακρίσεις και να ενεργεί 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. Οι κάτωθι γενικές αρχές έχουν βαρύνουσα σημασία, καθότι θέτουν σημαντικά κριτήρια για τον νομικό έλεγχο των δημοσίων συμβάσεων.

#### **1.4.2. Επιμέρους γενικές αρχές**

Οι δημόσιες συμβάσεις διέπονται από τις ακόλουθες βασικές αρχές:

##### **1.4.2.1. Αρχή της δημοσιότητας και της διαφάνειας**

Αρχικά αξίζει να επισημανθεί ότι η αρχή της διαφάνειας αποτελεί ειδικότερη έκφραση της αρχής της φανεράς δράσης της διοίκησης, ενώ η αρχή της διαφάνειας συνδυαστικά

---

<sup>19</sup> Α. Γέροντας, Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων, σελ. 341.



με την αρχή της ίσης μεταχείρισης και την αρχή της αμεροληψίας συνιστούν τον πυλώνα καθώς και τις κατευθυντήριες γραμμές των ευρωπαϊκών Οδηγιών του δικαίου των δημοσίων συμβάσεων. Μάλιστα, στο πλαίσιο της απόφασης του Δικαστηρίου Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΔΕΚ) της 25<sup>ης</sup>.04.1996 επί της υπόθεσης C-87/1994 το Δικαστήριο προχώρησε στον συσχετισμό της αρχής της ίσης μεταχείρισης με την αρχή της διαφάνειας, προκειμένου να διασφαλιστεί ότι όλοι οι υποψήφιοι ανάδοχοι έχουν τις ίδιες ευκαιρίες και δυνατότητες σε όλα τα επιμέρους στάδια της διαγωνιστικής διαδικασίας. Επιπροσθέτως, η αρχή της διαφάνειας συνιστά τον πυλώνα του θεσμικού πλαισίου ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων, ενώ ταυτοχρόνως καταδεικνύεται η βαρύνουσα σημασία της εν λόγω αρχής ενόψει της διαρκώς αυξανόμενης τάσης της διαφθοράς στον δημόσιο τομέα<sup>20</sup>.

Η διαφάνεια<sup>21</sup> των διαδικασιών ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων επιτάσσει τη διατύπωση όλων των όρων και τρόπων διεξαγωγής της διαδικασίας ανάθεσης με σαφήνεια, ακρίβεια και χωρίς περιθώρια για αμφισημία στην προκήρυξη του διαγωνισμού ή στη συγγραφή υποχρεώσεων κατά τέτοιο τρόπο, έτσι ώστε να παρέχεται η δυνατότητα στους εύλογα ενημερωμένους και επιμελείς υποψηφίους να κατανοήσουν το ακριβές περιεχόμενων των τελευταίων και να προβούν στην αντικειμενικών ερμηνεία αυτών με τον ίδιο τρόπο καθώς επίσης να καθίσταται εφικτός ο αποτελεσματικός έλεγχος της ανταπόκρισης των οικονομικών προσφορών των υποψηφίων στα κριτήρια που διέπουν την εκάστοτε δημόσια σύμβαση<sup>22</sup>.

Μέσω της αρχής της διαφάνειας διασφαλίζεται υπέρ όλων των ενδιαφερόμενων αναδόχων η ύπαρξη δημοσιότητας, προκειμένου να καθίσταται δυνατός υγιής και ελεύθερος ανταγωνισμός μεταξύ των εμπλεκόμενων οικονομικών φορέων στο πλαίσιο των διαγωνιστικών διαδικασιών ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων καθώς και ο έλεγχος

---

<sup>20</sup> Ν. Μηλιώνης, Διαφθορά και δημόσια διαχείριση, Διδ 2003, σελ. μ273 επ. ; Α. Παπακωνσταντίνου, Διαφθορά στη δημόσια διοίκηση και στην πολιτική-οι συνταγματικές πτυχές, ΕΔΔ 2004, σελ. 30 επ. ; Δ. Ράικος, Δημόσια διοίκηση και διαφθορά. Από τη σκοπιά του διοικητικού δικαίου, 2006 ; Ε. Τροβά, Το κοινοτικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων και το δίκαιο της απελευθέρωσης του διεθνούς εμπορίου, 2000, σελ. 177 επ. Ε. Μπαλτά, Η αρχή της διαφάνειας στις δημόσιες συμβάσεις, ΔηΣΚΕ 2006, σελ. 80 επ.

<sup>21</sup> Α. Γέροντας, Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων, σελ. 355; Δ. Τσάτσος, Συνταγματικό Δίκαιο, Τόμος Β', 1993, σελ. 68; Ν. Αλιβιζάτος, Σύνταγμα και διαπλοκή-Συμβολή στην ερμηνεία της νέας πα. 9 του άρθρου 14 Σ., ΔιΜΜΕ, 2004, σελ. 20 επ.; Ε. Τροβά, Διαφάνεια και γνώση, Τιμ. Τ. του ΣτΕ-75 χρόνια, σελ. 95 επ.; ΣτΕ 2386/1070, 532/2004, 30/2006. Αναφορικά με τη διαφάνεια ως γενική αρχή βλέπε σχετικά ΔΕΚ απόφαση της 29<sup>ης</sup>.04.2004, Υπόθεση C-496/1999, στο πλαίσιο της οποίας κρίθηκε ότι η αρχή της διαφάνειας αποτελεί επιστέγασμα της αρχής της ίσης μεταχείρισης και ουσιαστικά αποσκοπεί στον αποκλεισμό του κίνδυνου ευνοιοκρατίας και κατάχρησης εκ μέρους της αναθέτουσας αρχής.

<sup>22</sup> Βλ. ΔΕΚ απόφαση της 29<sup>ης</sup>.04.2004, Υπόθεση C-496/1999, Αιτιολογική Σκέψη 111.

της αμεροληψίας των διαδικασιών διαγωνισμού<sup>23</sup>. Από την αρχή της διαφάνειας απορρέει αφενός μεν η υποχρέωση της εκάστοτε αναθέτουσας αρχής να επιλέγει τις διαδικασίες εκείνες, που διασφαλίζουν την μέγιστη δυνατή συμμετοχή των οικονομικών φορέων στη διαδικασία του διαγωνισμού, αφετέρου δε η υποχρέωση διαμόρφωσης κατά το στάδιο της προκήρυξης του διαγωνισμού όρων και λεπτομερειών της διεξαγωγής του εκάστοτε διαγωνισμού, που διασφαλίζουν τη δυνατότητα ανταγωνισμού μεταξύ των εμπλεκόμενων οικονομικών φορέων. Κατ' αυτόν τον τρόπο διασφαλίζεται η διαδικαστική ορατότητα των συμμετεχόντων οικονομικών φορέων αναφορικά με τους επιμέρους όρους της διαδικασίας ανάθεσης μίας δημόσιας σύμβασης, προκειμένου να υποβάλλουν την πιο συμφέρουσα οικονομική προσφορά και ταυτοχρόνως η αναθέτουσα αρχή να προβαίνει στην επιλογή της πιο συμφέρουσας προσφοράς με τη χρήση κριτηρίων αντικειμενικότητας και αμεροληψίας.

Η διαφάνεια δύναται να διασφαλιστεί με οποιοδήποτε πρόσφορο μέσο, συμπεριλαμβανομένης της δημοσιότητας, εφόσον βέβαια ληφθούν ιδιαίτερα υπόψη οι ιδιαιτερότητες του εκάστοτε τομέα<sup>24</sup>. Ως εκ τούτου, δυνάμει της αρχής της δημοσιότητας απαιτείται οι προκηρύξεις των διαγωνισμών να αποστέλλονται για δημοσιοποίηση στην επίσημη εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ενώ κατόπιν προβλέπεται η αναθέτουσα αρχή να προβεί στη δημοσίευση της εκάστοτε προκήρυξης σε εθνική εφημερίδα. Στις επιμέρους μορφές δημοσιότητας δύνανται να υπάγονται όλες οι πληροφορίες και τα στοιχεία που κρίνονται αναγκαία, προκειμένου οι ενδεχόμενοι υποψήφιοι ανάδοχοι να αποφανθούν εάν ενδιαφέρονται να συμμετάσχουν στη διαδικασία. Αξιοσημείωτο είναι, ότι στις εν λόγω πληροφορίες περιλαμβάνονται, μεταξύ άλλων, στοιχεία αναφορικά με το αντικείμενο της σύμβασης παραχώρησης καθώς επίσης η φύση και η έκταση των αναμενόμενων παροχών, αλλά και ο ενδεικτικός προϋπολογισμός<sup>25</sup>.

Αναφορικά με την εφαρμογή των αρχών της δημοσιότητας και της διαφάνειας στον ειδικότερο τομέα των δημόσιων προμηθειών πρέπει να αναφερθεί ότι σύμφωνα με τις εν λόγω αρχές απαιτείται να γνωστοποιείται κάθε προμήθεια του Δημοσίου στα

---

<sup>23</sup> Α. Γέροντας, Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων, σελ. 356 ; ΔΕΚ απόφαση της 7<sup>ης</sup>.12.2000, Υπόθεση C-324/1998.

<sup>24</sup> Προτάσεις της Γενικής Εισαγγελέως Stix-Hackl στο πλαίσιο της υποθέσεως C-231/2003, επί της οποίας εκδόθηκε η απόφαση της 21<sup>ης</sup>.07.2005.

<sup>25</sup> Α. Γέροντας, Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων, σελ. 356.

ενδιαφερόμενα μέρη μέσω σχετικής δημοσίευσης στον εθνικό τύπο καθώς και στην Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ωστόσο, εξαίρεση από την ως άνω αρχή εισάγεται στις περιπτώσεις συγκεκριμένων κατηγοριών προμηθειών χαμηλής αξίας, οι οποίες προβλέπονται ρητώς. Επιπροσθέτως, βάσει της αρχής της διαφάνειας των διαδικασιών η διαδικασία εκτέλεσης των δημόσιων προμηθειών σε όλα τα επιμέρους στάδια του διαγωνισμού, κατά τα στάδια διακήρυξης, επιλογής προμηθευτή και ανάθεσης σύμβασης, ερείδεται σε συγκεκριμένους και γνωστούς εκ των προτέρων κανόνες, οι οποίοι εφαρμόζονται καθ' όλη τη διάρκειά και απαιτείται η πληρότητα, η σαφήνεια και η κατανόηση αυτών. Αξιοσημείωτο είναι, τέλος, ότι οι όροι των διαγωνισμών στον τομέα των δημόσιων προμηθειών δεν δύνανται να μεταβληθούν κατόπιν της προκήρυξης αυτών, εξαιρουμένων των περιπτώσεων αποδοχής τυχόν υποβληθεισών εκ μέρους των διαγωνιζομένων ενστάσεων ή προσφυγών.

Η αρχή της διαφάνειας εξυπηρετείται στα πλαίσια της εθνικής νομοθεσίας με την υποχρέωση να καταχωρούνται οι δημόσιες συμβάσεις στο ΚΗΜΔΗΣ (άρθρο 38 του Ν. 4412/2016, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 6 του Ν. 4782/2021)

#### **1.4.2.2. Αρχή της ίσης μεταχείρισης και της απαγόρευσης των διακρίσεων**

Η αρχή της ίσης μεταχείρισης συνιστά ειδικότερη εκδήλωση της θεμελιώδους ενωσιακής αρχής της απαγόρευσης των διακρίσεων, που προβλέπεται από τη διάταξη του άρθρου 10 της ΣΛΕΕ και του άρθρ. 18 του Ν. 4412/2016. Η αρχή της ίσης μεταχείρισης θεμελιώνει την υποχρέωση της εκάστοτε αναθέτουσας αρχής να αντιμετωπίζει τους εμπλεκόμενους οικονομικούς φορείς με ισότιμο τρόπο και να προβαίνουν στην αξιολόγηση των οικονομικών προσφορών των τελευταίων με κριτήρια αντικειμενικότητας και αμεροληψίας.

Η αρχή της ίσης μεταχείρισης των εμπλεκόμενων οικονομικών φορέων συνεπάγεται την υποχρέωση διαφάνειας, έτσι ώστε να καθίσταται δυνατός ο έλεγχος της τήρησής της, που έγκειται κυρίως στη διασφάλιση της αμεροληψίας των διαδικασιών διαγωνισμού<sup>26</sup>. Κατά συνέπεια, στο πλαίσιο της διαδικασίας κατακύρωσης ενός δημόσιου έργου κρίνεται η ανάγκη τήρησης σε όλα τα επιμέρους στάδια της εν λόγω διαδικασίας, ιδίως δε κατά το στάδιο επιλογής των οικονομικών φορέων στο πλαίσιο

---

<sup>26</sup> ΔΕΚ, απόφαση της 7<sup>ης</sup>.12.2000, C-324/1998.

κλειστής προσφοράς, αφενός μεν της αρχής της ίσης μεταχείρισης των υποβαλλόντων προσφορών οικονομικών φορέων αφετέρου δε της αρχής της διαφάνειας, προκειμένου όλοι οι οικονομικοί φορείς να έχουν ίσες ευκαιρίες και κατά τη διατύπωση των όρων των αιτήσεών τους συμμετοχής ή των οικονομικών προσφορών τους<sup>27</sup>.

Επιπροσθέτως, στο πλαίσιο της απόφασης της 16<sup>ης</sup>.10.2003 (υπόθεση C-283/2000) τέθηκε ενώπιον του ΔΕΚ το ζήτημα της κατάθεσης εναλλακτικών προσφορών, χωρίς να τεθούν ρητές τεχνικές προδιαγραφές αναφορικά με τις ελάχιστες τεχνικές απαιτήσεις των εναλλακτικών προσφορών καθώς και το ζήτημα των υποχρεώσεων, που περιορίζονταν στην απλή παραπομπή του εθνικού νομοθετικού πλαισίου. Στην εν λόγω ένδικη διαφορά το ΔΕΚ δέχθηκε την παραδοχή ότι «μόνον μνεία περιεχόμενη στη συγγραφή υποχρεώσεων παρέχει τη δυνατότητα ενημέρωσης των διαγωνιζομένων κατά τρόπο ομοιόμορφο σχετικά με τις ελάχιστες προϋποθέσεις που πρέπει να πληρούν οι εναλλακτικές προσφορές τους ώστε να ληφθούν αυτές υπόψη από την αναθέτουσα αρχή. Πρόκειται πράγματι για υποχρέωση διαφάνειας που αποσκοπεί στη διασφάλιση της τήρησης της αρχής της ίσης μεταχείρισης των διαγωνιζομένων που διέπει όλες τις διαδικασίες σύναψης των διεπόμενων από την οδηγία δημοσίων συμβάσεων»<sup>28</sup>.

Σε αυτό το σημείο αξίζει να σημειωθεί ότι έχει γίνει νομολογιακά δεκτό ότι η υποχρέωση τήρησης της γενικής αρχής της ίσης μεταχείρισης ταυτίζεται με την ουσία των ευρωπαϊκών οδηγιών περί δημοσίων συμβάσεων, που αποκοπούν κατά κύριο λόγο στην ενίσχυση του πραγματικού ανταγωνισμού στους υπαγόμενους στο πεδίο εφαρμογής τους τομείς και που περιλαμβάνουν κριτήρια κατάρτισης δημοσίων συμβάσεων προς τον σκοπό της διασφάλισης ενός τέτοιου ανταγωνισμού<sup>29</sup>. Επίσης, σύμφωνα με την πάγια νομολογία του ΔΕΕ η αρχή της ίσης μεταχείρισης επιτάσσει την αντιμετώπιση και διαχείριση όμοιων καταστάσεων με τον ίδιο τρόπο, με αποτέλεσμα να κρίνεται αντικείμενη στην εν λόγω γενική αρχή η αντιμετώπιση διαφορετικών και ανόμοιων καταστάσεων με ίδιο τρόπο, εκτός εάν τούτο δικαιολογείται αντικειμενικώς<sup>30</sup>. Επίσης, κατά την παροχή αγαθών και υπηρεσιών επιβάλλεται απαγόρευση διακρίσεων βάσει φυλετικής ή εθνικής καταγωγής σύμφωνα με την οδηγία

---

<sup>27</sup> Α. Γέροντας, Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων, σελ. 359. Βλ σχετικά ΔΕΚ, απόφαση της 25<sup>ης</sup>.04.1996, C-87/1994; ΔΕΚ, απόφαση της 12<sup>ης</sup>.12.2002, C-470/1999 ; ΔΕΚ, απόφαση της 18<sup>ης</sup>.10.2001, C-19/2000.

<sup>28</sup> ΔΕΚ, απόφαση της 18<sup>ης</sup>.10.2001, C-19/2000.

<sup>29</sup> Βλ. ΔΕΚ, απόφαση της 22<sup>ης</sup>.06.1993, υπόθεση C-243/1989 και ΔΕΚ, απόφαση της 17<sup>ης</sup>.09.2002, C-513/1999.

<sup>30</sup> ΔΕΚ, απόφαση της 14<sup>ης</sup>.12.2004, C-434/2002 και C-210/2003.

2000/43/EK για την εφαρμογή της αρχής της ίσης μεταχείρισης μεταξύ προσώπων, ανεξάρτητα από την φυλετική ή εθνική τους καταγωγή.<sup>31</sup> Ενώ η απαγόρευση των διακρίσεων με βάση το φύλο κατά την παροχή αγαθών και υπηρεσιών επιτάσσεται από την οδηγία 2004/113/EK περί ίσης μεταχείρισης ανδρών και γυναικών. Προς τον σκοπό κατανόησης των ανωτέρω, η διακριτική μεταχείριση των εμπλεκόμενων οικονομικών φορέων δύναται να εκδηλωθεί εκ μέρους του αναθέτουσας αρχής είτε ως άμεση και εμφανής, όπως τούτο συμβαίνει για παράδειγμα στην περίπτωση της παράλειψης γνωστοποίησης της πρόθεσης της αναθέτουσας αρχής για κατάρτιση δημόσιας σύμβασης ή στην περίπτωση αποκλεισμού υποβολής οικονομικών προσφορών από μη εγχώριους ενδιαφερόμενους, είτε ως έμμεση ή συγκαλυμμένη. Αξιοσημείωτο είναι, δε, ότι η έμμεση ή συγκαλυμμένη διακριτική μεταχείριση συνιστά τη συνηθέστερη περίπτωση παραβίασης της αρχής της ίσης μεταχείρισης, ενώ ταυτοχρόνως στην πλειονότητα των περιπτώσεων συνιστά παραβίαση κι άλλων αρχών, όπως λόγου χάριν της αρχής της ελεύθερης εγκατάστασης και παροχής υπηρεσιών<sup>32</sup>.

Οι αρχές της ίσης μεταχείρισης και της αμεροληψίας είναι απόλυτα συνδεδεμένες. Οι όροι των διαγωνισμών για τις δημόσιες προμήθειες δεν επιτρέπεται να εισάγουν πολιτική διακρίσεων έναντι συγκεκριμένων επιχειρήσεων ή κατηγοριών επιχειρήσεων.

#### **1.4.2.3. Αρχή της αντικειμενικότητας και της αμεροληψίας**

Η αρχή της αντικειμενικότητας και αμεροληψίας στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων θεμελιώνει την υποχρέωση στην αναθέτουσα αρχή να προβαίνει στην ερμηνεία των κριτηρίων ανάθεσης με τον ίδιο τρόπο καθ' όλη τη διάρκεια της διαδικασίας διαγωνισμού, ιδίως δε στις περιπτώσεις, κατά τις οποίες η συμφέρουσα οικονομική προσφορά παρουσιάζεται υπερβολικά χαμηλή. Σε αυτό το σημείο αξίζει να επισημανθεί ότι η αρχή της αντικειμενικότητας και αμεροληψίας της εκάστοτε αναθέτουσας αρχής και των οργάνων διεξαγωγής της διαγωνιστικής διαδικασίας εν γένει είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με την αρχή της δημοσιότητας και διαφάνειας. Η

---

<sup>31</sup> N. 4443/2016 ΦΕΚ Α' 232/9.12.2016

<sup>32</sup> Ενδεικτική περίπτωση έμμεσης δυσμενούς διάκρισης ένεκα ιθαγένειας αποτελεί η περίπτωση αποκλεισμού των επιχειρήσεων, που είναι εγκατεστημένες σε έτερο κράτος μέλος της Ένωσης και που εκδηλώνουν ενδιαφέρον για τη σύναψη της δημόσιας σύμβασης. Βλέπε σχετικά ΔΕΚ, απόφαση της 21<sup>ης</sup>.07.2005, C-231/2003 και ΔΕΚ, απόφαση της 13<sup>ης</sup>.11.2007, C-507/2003.

απορρέουσα από την αρχή του κράτους δικαίου αρχή της αμεροληψίας θεμελιώνει την υποχρέωση των διοικητικών οργάνων προς παροχή εγγυήσεων για αμερόληπτη κρίση στο πλαίσιο ενάσκησης των αρμοδιοτήτων και καθηκόντων τους, έτσι ώστε να δημιουργείται στον διοικούμενο η πεποίθηση αναφορικά με το αδιάβλητο της ληφθείσας απόφασης.

Μία επιμέρους κατηγορία μεροληπτικής συμπεριφοράς συνιστά η περίπτωση της σύγκρουσης συμφερόντων, η οποία προβλέπεται εκτενώς και λεπτομερώς στη διάταξη του άρθρου 24 Ν. 4412/2016. Πιο συγκεκριμένα, σύμφωνα με τη δεύτερη παράγραφο του ως άνω άρθρου, κατάσταση σύγκρουσης συμφερόντων συντρέχει ενδεικτικώς στην περίπτωση, κατά την οποία όταν προσωπικό της αναθέτουσας αρχής ή συγγενικά τους πρόσωπα ορισμένου βαθμού έχουν, άμεσα ή έμμεσα, χρηματοοικονομικό, οικονομικό ή άλλο προσωπικό συμφέρον, το οποίο θα μπορούσε να εκληφθεί ως στοιχείο που θίγει την αμεροληψία και την ανεξαρτησία τους στο πλαίσιο της διαδικασίας σύναψης της σύμβασης.

#### **1.4.2.4. Η αρχή της ασφάλειας του δικαίου**

Σύμφωνα με την αρχή της ασφάλειας δικαίου στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων εφόσον οι εκάστοτε αναθέτουσες αρχές έχουν προβεί στην υιοθέτηση μιας πρακτικής βάσει της οποίας θεωρούν μια παράλειψη ως ασήμαντη και επουσιώδη, τότε δεν καθίσταται εφικτή η μεταβολή τέτοιων πρακτικών σε μεταγενέστερο χρόνο, έτσι ώστε να θεωρήσουν ότι το εν λόγω σφάλμα είναι ουσιώδες και στοιχειοθετεί λόγο αποκλεισμού από μια διαδικασία ανάθεσης δημόσιας σύμβασης.

#### **1.4.2.5. Η Αρχή της Αναλογικότητας**

Η αρχή της αναλογικότητας συνιστά ειδικότερη έκφανση της αρχής της ίσης μεταχείρισης, ενώ η αρχή της αναλογικότητας αποτελεί γενική αρχή του ενωσιακού δικαίου<sup>33</sup>. Έχει μάλιστα γίνει νομολογιακά δεκτό ότι η αρχή της αναλογικότητας διέπει

---

<sup>33</sup> ΔΕΚ, απόφαση της 11ης.09.1989, υπόθεση C-265/1987, Schrader, Αιτιολογική Σκέψη 21, ΔΕΚ, απόφαση της 27<sup>ης</sup>.10.1993, C-127/1992, Αιτιολογική Σκέψη 27, ΠΕΚ, απόφαση της 11<sup>ης</sup>.07.2007, T-170/2006, ΕφημΔΔ 4/2007, σελ. 472 επ., με σχόλιο Μ. Κωτσοβίλη. Βλ. επίσης Ε. Σταυρουλάκη, Η αρχή της αναλογικότητας στη νομολογία των ελληνικών δικαστηρίων, του ΔΕΚ και των οργάνων της ΕΣΔΑ, ΕφΔΔ, 1994, σελ. 101 επ., 126 επ. ; Ε. Πρεβεδούρου, Η αρχή της αναλογικότητας στη νομολογία του ΔΕΚ, ΕΕυρΔ 1997, σελ. 1 επ. και 247 επ.

αφενός μεν τη συνολική δράση αφετέρου δε τη διακριτική ευχέρεια της εκάστοτε αναθέτουσας αρχής<sup>34</sup>.

Σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας εφαρμοζόμενη στο δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων απαιτείται κάθε μέτρο που επιλέγει η εκάστοτε αναθέτουσα αρχή να είναι ταυτόχρονα αναγκαίο και πρόσφορο προς τον σκοπό της επίτευξης του επιδιωκόμενου σκοπού, ενώ θα πρέπει τα μέτρα που επιλέγονται από την εκάστοτε αναθέτουσα αρχή να προκαλούν όσο το δυνατό λιγότερα προβλήματα στην άσκηση της οικονομικής δραστηριότητας.<sup>35</sup>

Από τα ανωτέρω συμπεραίνουμε ότι δυνάμει της αρχής της αναλογικότητας η αναθέτουσα αρχή υποχρεούται να προβαίνει σε ενέργειες, οι οποίες δεν δημιουργούν προβλήματα στη διαδικασία του διαγωνισμού και ταυτόχρονα δεν απαιτούν δυσανάλογες, υπερβολικές τεχνικές, επαγγελματικές ή χρηματοοικονομικές ικανότητες κατά την ποιοτική επιλογή των υποψηφίων. Επιπροσθέτως, η αναθέτουσα αρχή απαιτείται να οριοθετεί τους όρους της διαδικασίας της εκάστοτε σύμβασης και να τους τηρεί, ενώ από την πλευρά τους οι συμμετέχοντες οφείλουν να πληρούν όλους τους όρους της εκάστοτε διακήρυξης και αυτό πρέπει να ισχύει και καθ' όλη την διάρκεια της εκτέλεσης της σύμβασης.

#### **1.4.2.6. Η Αρχή της τυπικότητας στις δημόσιες Συμβάσεις**

Η αρχή της τυπικότητας επιτάσσει τη διεξαγωγή των διαγωνιστικών διαδικασιών προς τον σκοπό της ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων βάσει αυστηρά τυπικών διαδικασιών. Πιο συγκεκριμένα, δυνάμει της αρχής της τυπικότητας απαιτείται τα επιμέρους στάδια του διαγωνισμού να καθορίζονται με σαφήνεια και ακρίβεια καθώς και να διακρίνονται από αυτοτέλεια, προκειμένου να μην συντρέχει κίνδυνος σύγχυσης μεταξύ των επιμέρους σταδίων της διαδικασίας διαγωνισμού μεταξύ τους. Επιπροσθέτως, τα επιμέρους στάδια του διαγωνισμού πρέπει να διεξάγονται διαδοχικά και όχι παράλληλα, με τη συμμετοχή των υποψηφίων που δεν έχουν αποκλεισθεί έως το χρονικό σημείο έναρξης του εκάστοτε σταδίου. Η αρχή της τυπικότητας αποσκοπεί στη διασφάλιση της διαφάνειας και του πραγματικού ανταγωνισμού.

---

<sup>34</sup> ΔΕΚ, απόφαση της 19<sup>ης</sup>.06.1980, συνεκδικασθείσες αποφάσεις C-41/1979, C-121/1979 και C-796/1979, Αιτιολογική Σκέψη 21.

<sup>35</sup> ΔΕΚ, απόφαση της 17<sup>ης</sup>.05.1984, υπόθεση C-15/1983, Denkvit Nederland.

Η αρχή της τυπικότητας συνιστά απόρροια των αρχών της ίσης μεταχείρισης και της διαφάνειας, των ίσων ευκαιριών και της ισότιμης πρόσβασης στις δημόσιες συμβάσεις, όπως αυτές κατοχυρώνονται στο άρθρο 18 του ν. 4412/2016 .

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ**

### **2. ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΕΣ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ**

#### **2.1. Ηλεκτρονική διακυβέρνηση**

##### **2.1.1. Ευρύτερο πλαίσιο**

Η ένταξη της πληροφορικής στη δημόσια διοίκηση συντελεί στον εξορθολογισμό της και λογίζεται ως αναγκαία προϋπόθεση για τον εκσυγχρονισμό του δημοσίου τομέα. Παράλληλα η πληροφορική δύναται να αναδιαμορφώσει τη δημόσια διοίκηση και να οδηγήσει στη δημιουργία νέων σχέσεων μεταξύ των πολιτών και του κράτους.<sup>36</sup> Πιο συγκεκριμένα, οι σύγχρονες τεχνολογίες της πληροφορικής, των επικοινωνιών και το Διαδίκτυο παρέχουν καινοτόμες υπηρεσίες τόσο προς τους πολίτες όσο και προς τις επιχειρήσεις και προσφέρουν δυνατότητες αμφίδρομης επικοινωνίας, ενώ παράλληλα εντάσσουν στο πεδίο της δημόσιας διοίκησης στοιχεία δημοκρατίας, τα οποία πραγματώνουν τη σύλληψη της συμμετοχικής διαδικασίας.

Συμπεραίνουμε, λοιπόν, ότι οι εφαρμογές της Κοινωνίας της Πληροφορίας στο πλαίσιο της δημόσιας διοίκησης οδηγούν σε αλματώδεις και ριζικές μεταβολές στη δομή και τη λειτουργία αυτής. Πιο συγκεκριμένα, η νέα δομή της δημόσιας διοίκησης έχει απομακρύνει τον κάθετο και διαιρεμένο χαρακτήρα της και πλέον έχει αποκτήσει οριζόντιο χαρακτήρα με κατεύθυνση προς την παροχή υπηρεσιών, χαρακτηριστικό γνώρισμα του οποίου αποτελούν οι πυκνές πληροφορικές ανταλλαγές μεταξύ των τμημάτων που την απαρτίζουν, σε οριζόντιο επίπεδο. Οι όροι που χρησιμοποιούνται για να χαρακτηρίσουν τις διαρθρωτικές μεταβολές είναι ηλεκτρονική διοίκηση, ηλεκτρονική ή ψηφιακή δημοκρατία και ηλεκτρονική διακυβέρνηση. Το ακριβές

---

<sup>36</sup> Περαιτέρω λεπτομέρειες αναφορικά με την αναδιοργάνωση της διοίκησης δυνάμει της εισαγωγής νέων μεθόδων διοίκησης μέσω της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης και την επίδραση της πληροφορικής στη δημόσια διοίκηση εν γένει βλέπε eGovernment in Europe: The State of Affairs, European Institute of Public Administration, σελ. 13 και J.E. Fountain, Building the Virtual State: Information Technology and Institutional Change, σελ. 18επ.



περιεχόμενο των ανωτέρω όρων δεν είναι σαφές, ομοίως και η εννοιολογική οριοθέτησή τους, ενώ σημειώνεται ότι δεν υφίστανται νομικοί ορισμοί που να ερμηνεύουν τους εν λόγω όρους.

Σε γενικές γραμμές, οι ανωτέρω διαρθρωτικές μεταβολές που επήλθαν με την εισαγωγή των εφαρμογών της Κοινωνίας της Πληροφορίας στη δημόσια διοίκηση αποτελούν επί της ουσίας την εννοιολογική αποσαφήνιση της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, η οποία, συνίσταται στη χρήση και αξιοποίηση της σύγχρονης τεχνολογίας και των νέων τεχνολογικών μέσων εν γένει στη διαδικασία του εκσυγχρονισμού της δημόσιας διοίκησης. Η εξέλιξη των τεχνολογικών επιτευγμάτων και των ψηφιακών εργαλείων για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση συνθέτουν την κοινωνικο-πολιτική επανάσταση του 21<sup>ου</sup> αιώνα.

Μολονότι η Ελλάδα καθυστέρησε να αναπτύξει εφαρμογές ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, κυρίως κατά το χρονικό διάστημα μετά τη δημιουργία του Υπουργείου Ψηφιακής Διακυβέρνησης (π.δ. 81/2019<sup>37</sup>), το οποίο είχε αρχικά συσταθεί δυνάμει του π.δ. 123/2016<sup>38</sup>, εν τούτοις η ανάπτυξή τους έχει επιταχυνθεί ιδίως κατά τα τελευταία έτη, στο οποίο σαφώς συνέβαλε το γεγονός ότι στην ελληνική έννομη τάξη υφίσταται το νομικό και συγκεκριμένα το συνταγματικό πλαίσιο, που επιτρέπει και ρυθμίζει τις αλλαγές αυτές στο δημόσιο τομέα, το οποίο (νομικό πλαίσιο) λείπει στις πιο προηγμένες τεχνολογικά χώρες. Συγκεκριμένα, οι συνταγματικές διατάξεις που εισήγαγε ο νομοθέτης στο εθνικό μας δίκαιο και οι οποίες δίδουν το έρεισμα στο νομοθέτη για την προώθηση των μέτρων πολιτικής είναι η διάταξη του άρθρου 5<sup>Α</sup> παρ. 1 Συντ., με την οποία θεσπίζεται αφενός το δικαίωμα συμμετοχής στην κοινωνία της πληροφορίας και αφετέρου το δικαίωμα πληροφόρησης, σε συνδυασμό με τη διάταξη του άρθρου 10 παρ. 3 Συντ., που κατοχυρώνει την υποχρέωση της διοίκησης να ανταποκρίνεται σε αιτήματα για παροχή πληροφοριών και χορήγηση εγγράφων.

Εν όψει των ανωτέρω, επισημαίνεται ότι οι Τεχνολογίες Πληροφορικής και Επικοινωνιών χρησιμοποιούνται ήδη από πολλούς κρατικούς φορείς τόσο σε εθνικό όσο και σε διεθνές επίπεδο, ωστόσο καθίσταται σαφές ότι η ηλεκτρονική διακυβέρνηση καταλαμβάνει σύγχρονα εργαλεία. Ειδικότερα, στο πεδίο της

---

<sup>37</sup> Προεδρικό Διάταγμα 81/2019 σχετικά με τη σύσταση, συγχώνευση, μετονομασία και κατάργηση Υπουργείων και τον καθορισμό των αρμοδιοτήτων τους και τη μεταφορά υπηρεσιών και αρμοδιοτήτων μεταξύ Υπουργείων, ΦΕΚ 119/Α/9-7-2019.

<sup>38</sup> Προεδρικό Διάταγμα 123/2016 σχετικά με την ανασύσταση και τη μετονομασία του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, την ανασύσταση του Υπουργείου Τουρισμού, τη σύσταση Υπουργείου Μεταναστευτικής Πολιτικής και Υπουργείου Ψηφιακής Πολιτικής, Τηλεπικοινωνιών και Ενημέρωσης, ΦΕΚ 208/Α/4-11-2016.

καταλαμβάνεται πρωτίστως η επανεξέταση της οργάνωσης και των σχετικών διαδικασιών και αλλαγή συμπεριφοράς, προκειμένου οι δημόσιες υπηρεσίες να παρέχονται αποτελεσματικότερα και επαρκέστερα στους πολίτες. Από την άλλη, η ορθή χρήση των ψηφιακών εργαλείων και η ορθή εφαρμογή της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης επιτρέπει στους πολίτες, τις επιχειρήσεις και τους οργανισμούς να πραγματοποιούν τις αλληλεπιδράσεις τους με το κράτος ευχερέστερα, ταχύτερα και με χαμηλότερο κόστος. Άλλωστε, αποφασιστικό κριτήριο για την ανάπτυξη της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης υπήρξαν σημαντικοί παράγοντες όπως για παράδειγμα η μειωμένη ικανοποίηση των πολιτών από τις παρεχόμενες υπηρεσίες, η ανάπτυξη νέων μεθόδων διοίκησης και διαχείρισης καθώς και οι προκλήσεις που αντιμετωπίζει η δημόσια διοίκηση, οι οποίες βαίνουν διαρκώς αυξανόμενες.

### 2.1.2. Εννοιολογική οριοθέτηση

Το περιεχόμενο της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης και της ηλεκτρονικής διοίκησης είναι όμοιο, συνεπώς πρόκειται για δύο ταυτόσημους όρους, οι οποίοι αφορούν στις εφαρμογές της σύγχρονης τεχνολογίας της πληροφορίας και των επικοινωνιών, που παρέχονται προς το σκοπό της απρόσκοπτης και ευχερούς παροχής υπηρεσιών στους πολίτες και τις επιχειρήσεις από τη δημόσια διοίκηση. Επιπροσθέτως, η ανάπτυξη των εφαρμογών αυτών στο συγκεκριμένο πεδίο αποσκοπεί στη βελτίωση της αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης, της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών, στην αύξηση της διαφάνειας καθώς και στην ορθότερη λειτουργία των διαδικασιών διακυβέρνησης, όπως επίσης και στη μείωση των διοικητικών εξόδων και στη συνακόλουθη εξοικονόμηση οικονομικών πόρων και στη βελτίωση της συνεργασίας μεταξύ των τμημάτων της διοίκησης, αλλά και στη μεγαλύτερη συμμετοχή των πολιτών στην κοινωνικοπολιτική ζωή. Σημειώνεται εν προκειμένω ότι οι ανωτέρω εφαρμογές παρέχονται όχι μόνο σε κεντρικό επίπεδο, δηλαδή από τις διοικητικές υπηρεσίες του κράτους, αλλά παράλληλα και εκ μέρους των διοικητικών υπηρεσιών του κράτους και των ΟΤΑ (Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης).<sup>39</sup>

Εν όψει των ανωτέρω, η έννοια της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης συνοπτικά ερμηνεύεται ως μετασχηματισμός υφιστάμενων διαδικασιών, οργανωτικών δομών,

---

<sup>39</sup> Βλ. A. Chadwick, *Internet politics: States, Citizens and new communication technologies*, σελ. 177επ. και P. Sendes, *E-Government und Demokratieverständnis: Bestandaufnahme von Deutschland im Vergleich mit den USA*, σελ. 33επ.

ποικίλων δραστηριοτήτων της δημόσιας διοίκησης και στόχων των δημόσιων οργανισμών, όπως και μεταβολή του τρόπου επικοινωνίας τους με τους διοικούμενους, με γνώμονα πάντοτε τις παρεχόμενες δυνατότητες των τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνιών, τα οποία σκοπούν στην αύξηση της αποδοτικότητας και τη βελτίωση της αποτελεσματικότητάς τους.<sup>40</sup>

Από τεχνική άποψη, οι εφαρμογές της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης δεν περιορίζονται μονάχα στη χρήση του διαδικτύου, αλλά παράλληλα καταλαμβάνουν σύγχρονα συστήματα και εφαρμογές πληροφορικής όπως λόγω χάριν τεχνολογίες ταυτοποίησης των διοικουμένων, πολυμέσα, δίκτυα, βάσεις δεδομένων κ.ά.<sup>41</sup> Επιπλέον, αξίζει να αναφερθεί ότι πολλές είναι οι εφαρμογές ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, που δεν έχουν ως βάση τη χρήση του Διαδικτύου, αλλά έτερα ηλεκτρονικά μέσα, όπως για παράδειγμα τις βιομετρικές εφαρμογές και τις έξυπνες κάρτες.

Η ενσωμάτωση των μέσων πληροφορικής στις δημόσιες υπηρεσίες έλαβε χώρα σταδιακά. Ειδικότερα, στη δημόσια διοίκηση εισήχθησαν αρχικά οι πρώτες εφαρμογές της Κοινωνίας της Πληροφορίας, οι οποίες κατά το πρώτο στάδιο επέτρεπαν την απλή διαχείριση των εγγράφων, ενώ εκ των υστέρων επέτρεψαν τη διεξαγωγή πιο πολύπλοκων και σύνθετων διαδικασιών, όπως την τηλεδιοίκηση και την ψηφιοποίηση ποικίλων διοικητικών διαδικασιών.

Όπως κατέστη ήδη εκ των ανωτέρω, η καθιέρωση της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης στη δημόσια διοίκηση δεν είναι αυτοσκοπός, καθότι αυτή είναι άμεσα συνυφασμένη με τη βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης του διοικουμένου. Σε γενικές γραμμές, οι σκοποί που τίθενται και επιδιώκονται με την εισαγωγή της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης στη δημόσια διοίκηση διαφοροποιούνται ανάλογα με τον εκάστοτε φορέα που υλοποιεί το εκάστοτε πρόγραμμα. Σε μια ολοκληρωμένη ηλεκτρονική διακυβέρνηση η υπευθυνότητα των αρμοδίων διοικητικών υπαλλήλων είναι αυξημένη, η ποιότητα των υπηρεσιών του δημοσίου τομέα λογίζεται ως πλέον βελτιωμένη, οι υπηρεσίες παρέχονται επαρκέστερα, με μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα και ακρίβεια, σαφώς επιτυγχάνεται μεγαλύτερη διαφάνεια στην εκτέλεση πλείστων διαδικασιών και τέλος παρέχεται αμεσότερη, ευχερέστερη και ευρύτερη πρόσβαση στις σχετικές υπηρεσίες ένεκα της διαρκούς διαθεσιμότητας του διαδικτύου.

---

<sup>40</sup> Βλ. Ι. Τσουκαλά, e-Governance. Η ηλεκτρονική διακυβέρνηση: εφαρμογές, αρχές, προοπτικές σε: Ηλεκτρονική δημοκρατία. Κοινωνία της πληροφορίας και Δικαιώματα του πολίτη, σελ. 35επ.

<sup>41</sup> P. Jaeger, The endless wire: e-government as global phenomenon, Government Information Quarterly, σελ. 323επ.

Όπως το ηλεκτρονικό εμπόριο, έτσι και οι εφαρμογές της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης διακρίνονται με κριτήριο τις σχέσεις που διαμορφώνουν μεταξύ των διαφόρων φορέων. Βάσει τούτου, υφίστανται εφαρμογές που αφορούν σε σχέσεις που αναπτύσσονται μεταξύ φορέων του δημοσίου τομέα (Government – to - Government, G2G), συναλλαγές που διεξάγονται μεταξύ του δημοσίου τομέα και των επιχειρήσεων (Government – to - Business, G2B), όπως είναι οι ηλεκτρονικές δημόσιες προμήθειες, για τις οποίες θα γίνει εκτενή αναφορά σε επόμενη θεματική ενότητα, και σχέσεις που αναπτύσσονται μεταξύ δημοσίου και πολιτών (Government – to – Citizen, G2C).<sup>42</sup>

Σε όλες τις ανωτέρω περιπτώσεις οι εφαρμογές ηλεκτρονικής διακυβέρνησης αναπτύσσονται σε περισσότερα επίπεδα. Σε πρώτο επίπεδο, οι δικτυακοί τόποι παρέχουν πληροφορίες, οι οποίες σχετίζονται με τις σχέσεις των πολιτών με το δημόσιο και έτερα ζητήματα που έλκουν το ενδιαφέρον των πολιτών, σε ένα δεύτερο επίπεδο, αυτοί οι δικτυακοί τόποι λειτουργούν αμφίδρομα, προσφέροντας στους πολίτες και χρήστες των ηλεκτρονικών υπηρεσιών τη δυνατότητα να επικοινωνήσουν με τις διοικητικές αρχές, σε ένα τρίτο επίπεδο, ενθαρρύνεται η διενέργεια συναλλαγών μεταξύ του δημοσίου και των διοικουμένων και σε ένα τέταρτο επίπεδο, προωθούνται εφαρμογές που υποστηρίζουν τη συμμετοχή των πολιτών στις δημοκρατικές διαδικασίες.<sup>43</sup>

### **2.1.3. Η ενωσιακή και ελληνική πολιτική για την ανάπτυξη της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης**

Η προώθηση των νέων τεχνολογιών πληροφορικής και σύγχρονων εφαρμογών έχει αποτελέσει διακηρυγμένο στόχο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπως τούτο προκύπτει από τη Συνθήκη της Λισσαβόνας. Ειδικότερα, ήδη από τη δεκαετία του 2000 η Ευρωπαϊκή Ένωση έθεσε ως στόχο η Ευρώπη να καταστεί μία από τις πιο ανταγωνιστικές οικονομίες σε παγκόσμια κλίμακα και με μεγάλη δυναμική, ικανή για βιώσιμη ανάπτυξη και με μεγαλύτερη κοινωνική συνοχή. Στο πλαίσιο της στρατηγικής αυτής που είχε χαράξει η Ευρώπη, ένας εκ των στόχων που ετέθησαν ήταν η ανάπτυξη της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης. Έτσι, σύμφωνα με τις επιταγές της στρατηγικής αυτής, χαράχτηκε ο δρόμος προς την ανάπτυξη της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης με τα Σχέδια

---

<sup>42</sup> Βλ. R. Asghari, Digitale Evolution im Staat σε: R. Asghari, E-Government in der Praxis. Leitfaden fuer Politik und Verwaltung, σελ. 21επ.

<sup>43</sup> Βλ. M. Brown, Electronic Government σε: Jack Rabin, Encyclopedia of Public Administration and Public Policy, σελ. 427επ.

Δράσης «e-Europe 2002» και «e-Europe 2005». Με τις ενέργειες αυτές, επιτεύχθηκε καταρχήν η ταχύτερη ανάπτυξη της Κοινωνίας της Πληροφορίας πανευρωπαϊκά ενώ διασφαλίστηκε και η καθολική διάθεση των δυνατοτήτων, που αυτή προσφέρει, στα επιμέρους κράτη-μέλη και στους πολίτες των κρατών-μελών της ΕΕ, ενώ παράλληλα τέθηκε σκοπός να εγκαθιδρυθούν ηλεκτρονικές αγορές για ηλεκτρονικές δημόσιες προμήθειες μέχρι τα τέλη του έτους 2010. Επόμενος στόχος που τέθηκε και αποτυπώθηκε στο δεύτερο σχέδιο δράσης ήταν να επιδιώξουν τα κράτη-μέλη, από το σύνολο των διαδικασιών προμηθειών που επρόκειτο διεξαχθούν εντός του 2005, ένα σημαντικό τμήμα να διεξαχθεί με ηλεκτρονικά μέσα.

Από τα ανωτέρω συμπεραίνουμε ότι το αντικείμενο των δημόσιων συμβάσεων προμηθειών, το οποίο πραγματεύεται η εργασία αυτή, κατέστη ένα από τα κεντρικά ζητήματα που διαπραγματεύτηκε η Ευρωπαϊκή Ένωση ήδη από πολύ νωρίς, με στόχο οι εν λόγω συμβάσεις να καταρτίζονται ηλεκτρονικά. Κατά συνέπεια, όχι μόνο οι συμβάσεις του ιδιωτικού δικαίου, αλλά και οι δημόσιες συμβάσεις δύναται να καταρτιστούν ηλεκτρονικά.

Τον Ιούνιο του 2005 η Επιτροπή της ΕΕ εξέδωσε την πρωτοβουλία i2010, η οποία αφορά στην ανάπτυξη της κοινωνίας της πληροφορίας, που αποτελεί το στρατηγικό πλαίσιο της Ε.Ε για την κοινωνία της πληροφορίας και των μέσων επικοινωνίας. Το i2010 βασίζεται σε (3) προτεραιότητες ι) μια ευρωπαϊκή κοινωνία της πληροφορίας χωρίς αποκλεισμούς με αναβάθμιση των δημοσίων υπηρεσιών υ) την ενίσχυση της καινοτομίας και των επενδύσεων στην έρευνα, στις τεχνολογίες της πληροφορίας και της επικοινωνίας (ΤΠΕ) και ιι) την υλοποίηση ενός ευρωπαϊκού χώρου της πληροφορίας ενισχύοντας την ανταγωνιστική εσωτερική αγορά για την κοινωνία της πληροφορίας και των μέσων ενημέρωσης. Άρρηκτα συνδεδεμένο με την πρωτοβουλία αυτή είναι το Σχέδιο Δράσης της Επιτροπής, το οποίο αφορά στις ηλεκτρονικές διοικητικές υπηρεσίες στο πλαίσιο της εν λόγω πρωτοβουλίας και αποσκοπεί στην ταχεία καθιέρωση της ηλεκτρονικής δημόσιας διοίκησης σε ευρωπαϊκό επίπεδο, που θα λειτουργήσει προς όφελος όλων.<sup>44</sup>

Χωρίς αντίρρηση, προκειμένου να επιτευχθούν οι στόχοι της Λισσαβόνας, η επιτάχυνση της διεξαγωγής των ηλεκτρονικών διοικητικών υπηρεσιών θεωρείται επιτακτική, ώστε κατά κύριο λόγο να ικανοποιηθούν οι απαιτήσεις των διοικουμένων

---

<sup>44</sup> Βλ. Δ. Ιγγλεζάκη, Δίκαιο πληροφορικής, σελ. 494-495.

για βελτιωμένες υπηρεσίες, αυξημένη ασφάλεια και βελτιωμένη ποιότητα της δημοκρατίας.

Η υιοθέτηση της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης κατέστη αντικείμενο στρατηγικής σχεδίασης στην Ελλάδα και καθορίστηκε για πρώτη φορά στη Λευκή Βίβλο «Η Ελλάδα στην Κοινωνία της Πληροφορίας: Στρατηγική και Δράσεις» κατά το έτος 1999. Πρώτο αποφασιστικό βήμα για την πραγμάτωση της ανάπτυξης της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης αποτέλεσε η ανάπτυξη του Επιχειρησιακού Προγράμματος για την Κοινωνία της Πληροφορίας για το χρονικό διάστημα από 2000-2006, σε συνέχεια του οποίου αναπτύχθηκε το σχέδιο δράσης «Ψηφιακή Στρατηγική 2006-2013», που ακολουθεί τις κατευθυντήριες γραμμές της πρωτοβουλίας της ΕΕ i2010, εντός των παραμέτρων που έχουν τεθεί από τον ευρύτερο εθνικό στρατηγικό σχεδιασμό της Ελλάδας (ΕΣΠΑ) 2007-2013. Αυτό σημαίνει ότι οι στόχοι που τέθηκαν μέσω του ανωτέρω σχεδίου δράσης πραγματοποιήθηκαν μέσω του επιχειρησιακού προγράμματος 2007-2013 καθώς και του επιχειρησιακού προγράμματος «ψηφιακή σύγκλιση». Τόσο το πρόγραμμα της ψηφιακής σύγκλισης όσο και το επιχειρησιακό πρόγραμμα Κοινωνία της Πληροφορίας έπαιξαν καταλυτικό ρόλο στο να τεθούν οι βάσεις για την ουσιαστική έναρξη υλοποίησης του σχεδιασμού που έχει ως στόχο την πραγματοποίηση Δημοσίων Συμβάσεων και προμηθειών με ηλεκτρονικά μέσα.

Αναφορικά με τα όργανα που είναι αρμόδια για τη στρατηγική σχεδίασης και ανάπτυξης της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης και την υλοποίηση πολιτικής για την προώθηση της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης στην Ελλάδα, αυτά είναι πολλά, ωστόσο κατά κύριο λόγο αρμόδια για τα ως άνω είναι η Γενική Γραμματεία Δημόσιας Διοίκησης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης.<sup>45</sup> Περαιτέρω, καταλυτικός είναι και ο ρόλος της Επιτροπής για τον καθορισμό της στρατηγικής και την ανάπτυξη της πληροφορικής, στόχος της οποίας είναι να συμβάλλει με τέτοιο τρόπο ώστε να επιτευχθεί η είσοδος της πληροφορικής στο δημόσιο τομέα. Μεταξύ των αρμοδιοτήτων της Επιτροπής αυτής η ίδια είναι αρμόδια για την επίβλεψη του έργου της «ψηφιακής στρατηγικής 2006-2013. Περαιτέρω, στη στρατηγική ανάπτυξης της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης στη χώρα μας σημαντική είναι και η συμβολή του Υπουργείου Οικονομίας, μέσω της Ειδικής Γραμματείας Ψηφιακού Σχεδιασμού,<sup>46</sup> καθώς και του Παρατηρητηρίου για την Κοινωνία της Πληροφορίας.<sup>47</sup> Τέλος, αποφασιστικά στο έργο

---

<sup>45</sup> Βλ άρθρο 24 παρ. 1 Ν. 3200/2003.

<sup>46</sup> Βλ. άρθρο 32 Ν. 3492/2006.

<sup>47</sup> Βλ. άρθρο 1 Ν. 3059/2002.

αυτό συμβάλλει και η Επιτροπή e-Government Forum,<sup>48</sup> η οποία συστάθηκε προς το σκοπό δημιουργίας ενός ανθρωπίνου δικτύου διαρκούς διαβούλευσης.<sup>49</sup>

#### 2.1.4. Η εξέλιξη της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης στην Ελλάδα

Ήδη από τα προαναφερθέντα αλλά και με γνώμονα την εμπειρία από την υλοποίηση σχετικών έργων στην χώρα μας, διαπιστώνεται ότι η ηλεκτρονική διακυβέρνηση στην Ελλάδα έχει εμφανίσει μεγάλη εξέλιξη κατά τα τελευταία έτη. Ιδίως μετά την υγειονομική κρίση (COVID-19) πολλές είναι οι υπηρεσίες που διεκπεραιώνονται ψηφιακά, ενώ παράλληλα πολλά δημόσια έγγραφα υπογράφονται πλέον ηλεκτρονικά, όπως για παράδειγμα οι εξουσιοδοτήσεις και οι υπεύθυνες δηλώσεις, οι οποίες εκδίδονται και αποστέλλονται ηλεκτρονικά.

Ωστόσο, παρά τη σημαντική εξέλιξη που έχει παρουσιάσει η ηλεκτρονική διακυβέρνηση στην Ελλάδα, στην πραγματικότητα το εύρος των εφαρμογών της Κοινωνίας της Πληροφορίας είναι περιορισμένο, ενώ παράλληλα οι περισσότερες σύνθετες διαδικασίες, όπως για παράδειγμα η τηλεδιοίκηση και η ψηφιοποίηση πολλών διοικητικών διαδικασιών,<sup>50</sup> είτε δεν έχουν αναπτυχθεί ακόμα είτε είναι μειωμένες. Κατά συνέπεια, ένεκα των ελλείψεων ή των εν λόγω περιορισμών, η επίτευξη του απώτερου σκοπού που επιδιώκεται με την υιοθέτηση της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, δηλαδή του μετασχηματισμού της δημόσιας διοίκησης, δεν είναι εφικτή τουλάχιστον μέχρι σήμερα. Μέχρι σήμερα δεν έχει επιτευχθεί η δημιουργία ενός λειτουργικού και αξιόπιστου περιβάλλοντος στο πεδίο της δημόσιας διοίκησης, που να επιτρέπει στους διοικούμενους την ακώλυτη και απρόσκοπτη απευθείας πρόσβαση (on line) σε διάφορες δημόσιες υπηρεσίες. Σε επίπεδο τοπικής αυτοδιοίκησης, στο οποίο, μολοντί επιχειρείται η μεγαλύτερη πρακτική εφαρμογή της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, εν τούτοις βήματα ουσιαστικής εξέλιξης δεν διακρίνονται ακόμα, πλην ορισμένων ΟΤΑ, οι οποίοι αναλαμβάνουν κατά καιρούς ορισμένες καινοτόμες πρωτοβουλίες. Κατά τα τελευταία χρόνια, οι Δήμοι και οι Περιφέρειες έχουν αποκτήσει διαδικτυακή παρουσία, ωστόσο οι παρεχόμενες ηλεκτρονικές υπηρεσίες δεν είναι διευρυμένες και ειδικότερα

---

<sup>48</sup> Η εν λόγω Επιτροπή συστάθηκε δυνάμει της από 29.9.2006 Υπουργικής Απόφασης, ΦΕΚ Β 1517/16.10.2006

<sup>49</sup> Η διαβούλευση διεξάγεται μεταξύ της πολιτείας και του επιχειρηματικού κόσμου και των κοινωνικών και επαγγελματικών φορέων και σκοπεί στη δημιουργία θέσεων και στην ωρίμανση προτάσεων στο πλαίσιο της ανάπτυξης της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης και προώθηση της Κοινωνίας της Πληροφορίας.

<sup>50</sup> Βλ. Πανάγο Θ., Το θεσμικό πλαίσιο σύναψης των δημοσίων συμβάσεων με ηλεκτρονικά μέσα, 2009, σελ. 95.

δεν επεκτείνονται πέραν της απλής παροχής πληροφοριών σχετικά με συγκεκριμένες διοικητικές διαδικασίες. Ενδεικτικά των ηλεκτρονικών υπηρεσιών που παρέχονται σε κεντρικό επίπεδο σημαντικές είναι οι φορολογικές ηλεκτρονικές υπηρεσίες της Γενικής Γραμματείας Πληροφοριακών Συστημάτων, οι οποίες παρέχονται μέσω των ιστοσελίδων [www.taxisnet.gr](http://www.taxisnet.gr) και [www.gsis.gr](http://www.gsis.gr) και οι υπηρεσίες των ΚΕΠ στις οποίες δίνεται πλέον η δυνατότητα πρόσβασης μέσω του διαδικτύου και συγκεκριμένα μέσω της ιστοσελίδας [www.gov.gr](http://www.gov.gr). Επιπλέον, στην προσπάθεια επίτευξης παροχής υπηρεσιών ηλεκτρονικής διακυβέρνησης εντάσσεται και η δημιουργία της πύλης «ψηφιακή Ελλάδα». Πέρα αυτών αξίζει να αναφέρουμε το γεγονός ότι στο πεδίο των σχέσεων που αναπτύσσονται μεταξύ των διοικητικών αρχών (G2G) παρέχεται υποστήριξη μέσω του έργου «Σύζευξις», που σκοπεί στην επικαιροποίηση και στον εκσυγχρονισμό της τηλεπικοινωνιακής υποδομής του δημοσίου τομέα. Αναφορικά με το τελευταίο αυτό έργο, ιδίως επισημαίνεται ότι μέσω της «Σύζευξις» επιχειρείται η υποδομή δημόσιου κλειδιού, που αφορά στο δημόσιο τομέα. Το «ΣΥΖΕΥΞΙΣ» είναι ένα έργο του Υπουργείου Διοικητικής Μεταρρύθμισης & Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (ΥΔΜΗΔ), με το οποίο επιδιώκεται η ανάπτυξη και ο εκσυγχρονισμός της τηλεπικοινωνιακής υποδομής του Δημόσιου Τομέα. Πρόκειται για ένα δίκτυο πρόσβασης για τους φορείς του Δημοσίου, με σκοπό να καλύψει όλες τις ανάγκες για τη μεταξύ τους επικοινωνία με τηλεφωνική επικοινωνία ανάμεσα στους φορείς, Δεδομένα (επικοινωνία υπολογιστών - Internet) και Video (τηλεδιάσκεψη - τηλεεκπαίδευση).

Σκοπός του έργου είναι η βελτίωση της λειτουργίας των δημοσίων υπηρεσιών, με την αναβάθμιση της μεταξύ τους επικοινωνίας μέσω της παροχής προηγμένων τηλεματικών υπηρεσιών με χαμηλό κόστος, και η ενοποιημένη εξυπηρέτηση των πολιτών, με αυτοματοποιημένα και φιλικά προς τον χρήστη συστήματα πληροφόρησης και διεκπεραίωσης συναλλαγών με το Δημόσιο.

#### **2.1.5. Νομικό πλαίσιο της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης σε εθνικό επίπεδο**

Το νομοθετικό καθεστώς που έχει εισαχθεί στην ελληνική έννομη τάξη και αφορά σε ζητήματα ηλεκτρονικής διακυβέρνησης αποτελείται από τον Κώδικα Ψηφιακής



Διακυβέρνησης, ο οποίος εμπεριέχεται στο Α' μέρος του Ν. 4727/2020<sup>51</sup>, ο οποίος αντικατέστησε το Ν. 3979/2011.<sup>52</sup> <sup>53</sup> Ο νομοθετικός σκοπός επικαιροποίησης του προγενέστερου νομικού πλαισίου είναι η ολοκληρωμένη ρύθμιση όλων των ζητημάτων, που άπτονται της ψηφιακής διακυβέρνησης και κυρίως εκείνων που είναι συνυφασμένα με τη χρήση των τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνίας εκ μέρους των φορέων του δημοσίου τομέα. Περαιτέρω, με τον Κώδικα Ψηφιακής Διακυβέρνησης επιχειρείται η δημιουργία των θεσμικών προϋποθέσεων για την επικοινωνία και τη διεξαγωγή συναλλαγών μεταξύ των πολιτών και των φορέων του δημοσίου τομέα με τη χρήση των τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνίας. Ακόμα, με τον ανωτέρω Κώδικα επιδιώκεται η αναδιοργάνωση των εσωτερικών λειτουργιών και διαδικασιών των φορέων του δημοσίου τομέα, η ευχερέστερη άσκηση των δικαιωμάτων των φυσικών προσώπων και επιχειρήσεων και η εκπλήρωση των υποχρεώσεων του έναντι των φορέων του δημοσίου τομέα και η άρση κανονιστικών εμποδίων προς το σκοπό διασφάλισης αποτελεσματικότερης και απομακρυσμένης πρόσβασης σε δημόσιες υπηρεσίες και πληροφορίες.

Ακόμα, θεμελιώδη σημασία έχουν ορισμένες συνταγματικά κατοχυρωμένες διατάξεις, οι οποίες αφενός προσδιορίζουν τις αρμοδιότητες των φορέων, που καλούνται να συνδράμουν στο σχεδιασμό, τη στρατηγική και την ανάπτυξη της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, και αφετέρου ρυθμίζουν τις ηλεκτρονικές δημόσιες προμήθειες και τη διεκπεραίωση διαδικασιών με ηλεκτρονικά μέσα. Πιο συγκεκριμένα, η προώθηση της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης απολαμβάνει συνταγματικής προστασίας και ειδικότερα η ανάπτυξη και ο σχεδιασμός της προβλέπεται στη διάταξη του άρθρου 5<sup>Α</sup> παρ. 2 Συντάγματος, η οποία ορίζει ότι *«καθένας έχει δικαίωμα συμμετοχής στην Κοινωνία της Πληροφορίας. Η διευκόλυνση της πρόσβασης στις πληροφορίες που διακινούνται ηλεκτρονικά, καθώς και της παραγωγής, ανταλλαγής και διάδοσής τους αποτελεί υποχρέωση του Κράτους...»*. Από τη διάταξη αυτή συμπεραίνουμε ότι παρέχεται σε κάθε πολίτη δικαίωμα πρόσβασης στα δίκτυα της κοινωνίας της πληροφορίας. Εξίσου απεριόριστη είναι και η πρόσβαση σε πληροφορίες που διακινούνται ηλεκτρονικά μέσω των ως άνω δικτύων. Ακόμα, συνεπάγεται η υποχρέωση του κράτους προς λήψη

---

<sup>51</sup> Νόμος 4727/2020 «Ψηφιακή Διακυβέρνηση (Ενσωμάτωση στην Ελληνική Νομοθεσία της Οδηγίας (ΕΕ) 2016/2102 και της Οδηγίας (ΕΕ) 2019/1024) - Ηλεκτρονικές Επικοινωνίες (Ενσωμάτωση στο Ελληνικό Δίκαιο της Οδηγίας (ΕΕ) 2018/1972) και άλλες διατάξεις», ΦΕΚ 184/Α/23-9-2020.

<sup>52</sup> ΝΟΜΟΣ ΥΠ' ΑΡΙΘ. 3979 «Για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση και λοιπές διατάξεις», ΦΕΚ Α' 138/16-06-2011.

<sup>53</sup> Βλ. Ι. Ιγγλεζάκη, Νομική Πληροφορική. Η εφαρμογή των τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνιών στη νομική πράξη, σελ. 135επ.

μέτρων προς το σκοπό διευκόλυνσης της πρόσβασης στις πληροφορίες που διαβιβάζονται ηλεκτρονικά, αλλά και της παραγωγής, ανταλλαγής και διάδοσής τους. Με την ανωτέρω διάταξη ο συνταγματικός νομοθέτης κατοχυρώνει ένα ατομικό δικαίωμα συμμετοχής καθώς και ένα κοινωνικό δικαίωμα, που εγκαθιδρύει την υποχρέωση της πολιτείας, η οποία θα πρέπει να δημιουργεί τις προϋποθέσεις για τη συμμετοχή κάθε διοικούμενου στην κοινωνία της πληροφορίας.

Επιπροσθέτως, προστατευτικό πλαίσιο της ανάπτυξης της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης στη δημόσια διοίκηση συνίσταται και η διάταξη του άρθρου 10 Συντάγματος, η οποία θεμελιώνει την υποχρέωση της διοίκησης να ανταποκρίνεται σε άμεσο χρόνο σε αιτήματα των διοικουμένων αναφορικά με παροχή πληροφοριών ή χορήγηση εγγράφων. Συγκεκριμένα, η παράγραφος 1 της ανωτέρω διάταξης ορίζει ότι *«καθένας ή πολλοί μαζί έχουν το δικαίωμα, τηρώντας τους νόμους του Κράτους, να αναφέρονται εγγράφως στις αρχές, οι οποίες είναι υποχρεωμένες να ενεργούν σύντομα κατά τις κείμενες διατάξεις και να απαντούν αιτιολογημένα σε εκείνον που υπέβαλε την αναφορά, σύμφωνα με το νόμο»*, ενώ κατά την παράγραφο 3, *«η αρμόδια υπηρεσία ή αρχή υποχρεούται να απαντά στα αιτήματα για παροχή πληροφοριών και χορήγηση εγγράφων, ιδίως πιστοποιητικών, δικαιολογητικών και βεβαιώσεων μέσα σε ορισμένη προθεσμία...»*.

Σε επίπεδο κοινής νομοθεσίας, η στρατηγική και ο σχεδιασμός ανάπτυξης της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης αποτυπώνεται νομοθετικά στο Ν. 2472/1997,<sup>54</sup> ο οποίος αφορά στην προστασία του ατόμου από την επεξεργασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα. Το εν λόγω νομοθέτημα ρυθμίζει ζητήματα προστασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα στο πλαίσιο της σύγχρονης κοινωνίας της πληροφορίας και σε συνάρτηση με τις ηλεκτρονικές εφαρμογές, που αναδύονται και οι οποίες συνιστούν το μέσο για την ανάπτυξη της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης.

Το δικαίωμα πρόσβασης του πολίτη σε πληροφορίες, που υπάγονται στο δημόσιο τομέα,<sup>55</sup> κατοχυρώνεται στο Ν. 2690/1999, ο οποίος φέρει ως τίτλο «κύρωση του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας και άλλες διατάξεις». Πιο συγκεκριμένα, το εν λόγω δικαίωμα κατοχυρώνεται στην παράγραφο 1 του άρθρου 5, σύμφωνα με την οποία *«κάθε ενδιαφερόμενος έχει το δικαίωμα, ύστερα από γραπτή αίτησή του, να λαμβάνει γνώση των διοικητικών εγγράφων. Ως διοικητικά έγγραφα νοούνται όσα συντάσσονται*

---

<sup>54</sup> Νόμος 2472/1997 - ΦΕΚ Α-50/10-4-1997.

<sup>55</sup> Για το δικαίωμα πρόσβασης στα διοικητικά έγγραφα βλ. Α. Γέροντα, Τα δικαιώματα πρόσβασης στα διοικητικά έγγραφα, σελ. 567επ., Α. Τάχο, Ελληνικό Διοικητικό δίκαιο, σελ. 733επ.

από τις δημόσιες υπηρεσίες, όπως εκθέσεις, μελέτες, πρακτικά, στατιστικά στοιχεία, εγκύκλιες οδηγίες, απαντήσεις της Διοίκησης, γνωμοδοτήσεις και αποφάσεις». Σε γενικές γραμμές, πρέπει να αναφερθεί ότι το νομοθέτημα αυτό υιοθετεί το οργανικό κριτήριο και διέπει με αυτόν τον τρόπο τα διοικητικά έγγραφα, που καταρτίζονται στις δημόσιες υπηρεσίες, τους ΟΤΑ και τα ΝΠΔΔ.<sup>56</sup>

## 2.2. Ηλεκτρονικές δημόσιες προμήθειες και ηλεκτρονική διακυβέρνηση

Η διαδικασία που συντείνει στη σύναψη της δημόσιας σύμβασης προμηθειών και υπηρεσιών, που πραγματώνεται με τη χρήση ηλεκτρονικών μέσων, καλούμενη ως ηλεκτρονική δημόσια προμήθεια, αποτελεί απαραίτητη συνιστώσα για την ολοκλήρωση της ηλεκτρονικής οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης. Οι στόχοι της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης δεν δύναται επί της ουσίας να επιτευχθούν εάν η δημόσια ηλεκτρονική προμήθεια δεν σχεδιαστεί και λειτουργήσει σε χρόνο προγενέστερο. Όπως θα αναφερθεί παρακάτω, ο νεοεισαχθείς νομικός και οικονομικός θεσμός στη δημόσια διοίκηση είναι εξέχουσας σημασίας, κυρίως γιατί περιορίζει τις σχετικές δαπάνες της αναθέτουσας αρχής στο πλαίσιο απόκτησης αγαθών και υπηρεσιών, ενώ παράλληλα προγραμματίζει ταχείες και ευέλικτες διαγωνιστικές διαδικασίες, διασφαλίζει ένα αυξημένο επίπεδο διαφάνειας στη διεξαγωγή των δημοσίων διαγωνισμών και διαπλατύνει την αγορά των δημοσίων προμηθειών και υπηρεσιών με τέτοιο τρόπο ώστε αυτή να καθίσταται περισσότερο ανταγωνιστική.

Η έννοια της Ηλεκτρονικής προμήθειας είναι η «οποιαδήποτε τεχνολογία προορισμένη να διευκολύνει την απόκτηση αγαθών μέσω internet διαδικτύου» ή «μορφές προμηθευτικών λειτουργιών που υποστηρίζονται από διάφορους τύπους ηλεκτρονικών επικοινωνιών». Το e- Procurement δηλαδή οι ηλεκτρονικές προμήθειες είναι η χρήση των τεχνολογιών πληροφορικής από τις κυβερνήσεις, κατά την προμηθευτική διαδικασία απόκτησης τόσο αγαθών όσο και υπηρεσιών ή εργασίας.

---

<sup>56</sup> Στον υπόλοιπο δημόσιο τομέα εφαρμοστέες είναι οι διατάξεις των νόμων 1599/1986 και 1943/1991.

### **2.2.1. Ειδικότερα περί ηλεκτρονικών δημοσίων συμβάσεων προμηθειών**

Αρχικά αξίζει να επισημανθεί ότι κρίνεται αδήριτη η ανάγκη τα δημόσια νομικά πρόσωπα ή οργανισμοί να διαθέτουν την απαιτούμενη υποδομή, το προσωπικό καθώς και τον απαιτούμενο εξοπλισμό, ώστε να εκπληρωθεί η λειτουργική τους αποστολή χάριν του δημοσίου συμφέροντος. Προς τον σκοπό της κάλυψης των ως άνω αναγκών, συνομολογούνται από την διοίκηση αφενός μεν συμβάσεις εκτέλεσης δημοσίων έργων, με αποτέλεσμα να δημιουργούνται οι απαιτούμενοι χώροι λειτουργίας της και οι υποδομές της, αφετέρου δε συμβάσεις παροχής υπηρεσιών, προκειμένου να διασφαλίζονται εκείνες οι υπηρεσίες, που κρίνονται απολύτως αναγκαίες μεταξύ άλλων, προς τον σκοπό του σχεδιασμού, εκσυγχρονισμού, της αποδοτικότητας και της βελτίωσης των παρεχόμενων στον διοικούμενο υπηρεσιών της, καθώς και προς τον σκοπό της ευρύτερης ρύθμισης και ορθολογικής διαχείρισης των τελευταίων. Αξιοσημείωτη είναι, τέλος, η ανάγκη σύναψης συμβάσεων προμήθειας αγαθών εκ μέρους της δημόσιας διοίκησης προς τον σκοπό της ικανοποίησης των αναγκών της τελευταίας σε αναλώσιμα και άλλα αγαθά.<sup>57</sup>

### **2.2.2. Έννοια και περιεχόμενο ηλεκτρονικής προμήθειας**

Η έννοια της ηλεκτρονικής προμήθειας έχει απασχολήσει έντονα τη θεωρία σε διεθνές επίπεδο. Προκειμένου να οριοθετηθεί εννοιολογικά ο εν λόγω όρος, έχουν διατυπωθεί πολλοί ορισμοί, μερικοί από τους οποίους είναι οι εξής: Ηλεκτρονική προμήθεια θεωρείται οποιαδήποτε τεχνολογία που είναι προορισμένη να καταστήσει ευχερέστερη την απόκτηση αγαθών μέσω διαδικτύου ή η ηλεκτρονική διαχείριση όλων των προμηθευτικών δραστηριοτήτων.<sup>58</sup> Σε γενικές γραμμές, η ηλεκτρονική προμήθεια συνίσταται στο σύνολο των τεχνολογιών, διαδικασιών και ενεργειών, που καθιστούν επιτρεπτή σε έναν οργανισμό την απευθείας διαδικτυακή απόκτηση αγαθών και χρήση υπηρεσιών ένεκα της δυνατότητας που προσφέρει η ανάπτυξη και η συνεχής εξέλιξη του διαδικτύου καθώς και η εξάπλωση του θεσμού του ηλεκτρονικού εμπορίου. Εν όψει τούτων, ως δημόσια ηλεκτρονική προμήθεια καλείται η χρήση τεχνολογιών πληροφορικής σε όλα τα στάδια της προαναφερθείσας διαδικασίας με σκοπό την αύξηση της αποδοτικότητας και τη μείωση τόσο του άμεσου κόστους όσο και του

<sup>57</sup> Βλ. Ράικο Δ., Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων, 2014, σελ. 49.

<sup>58</sup> Βλ. Χαραλαμπίδης Αντώνιος, Οι ηλεκτρονικές προμήθειες στον δημόσιο τομέα, (εργασία στη Σχολή Δημόσιας Διοίκησης), σελ. 18.

έμμεσου. Το άμεσο κόστος μειώνεται με την χρήση των Τεχνολογιών Πληροφορικής και επικοινωνίας (ΤΠΕ), διότι έχουμε τη δυνατότητα ανεύρεσης περισσότερων προμηθευτών και εκτός συνόρων, την αύξηση της διαφάνειας κατά το στάδιο της δημοπρασίας ή άλλων φαινομένων δωροληψίας.

Αντιστοίχως μέσω της χρήσης ΤΠΕ, το έμμεσο κόστος μπορεί να μειωθεί μέσω, της «Σμίκρυνσης» του διοικητικού κόστους των διαδικασιών και της συντόμευσης της διάρκειας τους, επίσης μέσω της μείωσης των σφαλμάτων και των επικαλύψεων ενεργειών. Από τα ανωτέρω συνάγεται το συμπέρασμα ότι η χρήση των ΤΠΕ βοηθάει σημαντικά στον περιορισμό του συνολικού κόστους των προμηθειών και τον μετασχηματισμό των σχετικών διαδικασιών από γραφειοκρατικές σε αποτελεσματικές και παραγωγικές

Όσον αφορά στη νομική φύση της δημόσιας ηλεκτρονικής προμήθειας, έχουν επικρατήσει δύο τάσεις, οι οποίες διαφοροποιούνται μεταξύ τους. Σύμφωνα με την πρώτη τάση, η διαδικασία σύναψης δημόσιας ηλεκτρονικής προμήθειας υπάγεται στην κλασσική νομοθετική ρύθμιση των δημοσίων συμβάσεων και κατά συνέπεια η ηλεκτρονική δημόσια προμήθεια εντάσσεται στο δημόσιο δίκαιο, ενώ η δεύτερη τάση δέχεται ότι η ηλεκτρονική δημόσια προμήθεια συνιστά το ηλεκτρονικό εμπόριο της δημόσιας διοίκησης και ως εκ τούτου αυτή υπάγεται στο εφαρμοστικό πεδίο των διατάξεων του ιδιωτικού δικαίου και συγκεκριμένα του ενοχικού δικαίου.

Η άποψη που έχει επικρατήσει σε ευρωπαϊκό επίπεδο είναι ότι η ηλεκτρονική προμήθεια εντάσσεται στο δημόσιο δίκαιο, όπως αυτό προκύπτει από την ευρωπαϊκή Οδηγία 2004/18.<sup>59</sup> Το ενιαίο νομοθετικό πλαίσιο για την κατάρτιση των δημοσίων συμβάσεων, που ισχύει πανευρωπαϊκά, δεν απέβαλε το δημόσιο χαρακτήρα από τον υπό κρίσιν θεσμό, αλλά τον απλοποίησε με την εισαγωγή ορισμένων θεσμών, που εμπίπτουν στο ιδιωτικό δίκαιο. Τούτο σημαίνει ότι, στο πλαίσιο μιας διαρκώς εξελισσόμενης κοινωνίας και μιας διαρκώς επεκτεινόμενης οικονομίας, η δημόσια διοίκηση υποχρεούται να ενεργεί και με ιδιωτικά κριτήρια κυρίως για λόγους διαφάνειας και ευελιξίας.

Ομοίως και η ελληνική έννομη τάξη έχει δεχτεί τη δημόσια ηλεκτρονική προμήθεια ως θεσμό του δημοσίου δικαίου. Προς επιβεβαίωση αυτού, η ελληνική έννομη τάξη έχει αποκλείσει την πιθανότητα η δημόσια διοίκηση να είναι αντισυμβαλλόμενο μέρος σε

---

<sup>59</sup> ΟΔΗΓΙΑ 2004/18/ΕΚ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ της 31ης Μαρτίου 2004 περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών.

δραστηριότητα ηλεκτρονικού εμπορίου. Προς επιβεβαίωση του αποκλεισμού αυτού αποτελούν οι διατάξεις του ΠΔ 131/2003,<sup>60</sup> στις οποίες αυτό που έχει ουσιώδη σημασία και υπερέχει είναι η ελευθερία των συμβαλλομένων μερών κατά την ηλεκτρονική συναλλαγή και τη σύναψη της σχετικής σύμβασης.<sup>61</sup>

Αυτός ακριβώς είναι και ο λόγος για τον οποίο ο Έλληνας νομοθέτης δεν συμπεριέλαβε στη νομοθεσία περί του ηλεκτρονικού εμπορίου ρυθμίσεις, οι οποίες θα ήταν άμεσα συνυφασμένες με τις διαδικασίες της δημόσιας ηλεκτρονικής προμήθειας, προβαίνοντας έτσι στη θέσπιση διακεκριμένης νομοθεσίας που να ρυθμίζει με ενιαίο τρόπο τη σύναψη συμβάσεων προμηθειών και υπηρεσιών, με γνώμονα σαφώς τα σύγχρονα τεχνολογικά μέσα και επιτεύγματα αλλά και σύμφωνα με την κλασσική μέθοδο της επιλογής εκ μέρους της δημόσιας διοίκησης του αντισυμβαλλόμενου μέρους.

Στο σημείο αυτό επισημαίνεται ότι οι ηλεκτρονικές προμήθειες τείνουν να διευκολύνουν ηλεκτρονικά τη διαχείριση και το συντονισμό της εφοδιαστικής αλυσίδας των επιχειρήσεων. Με αυτά τα δεδομένα, οι ηλεκτρονικές προμήθειες καταλαμβάνουν όλες τις λειτουργίες μιας διαδικασίας προμηθειών, εκκίνηση της οποίας συνιστά η ανεύρεση προμηθευτών και εκτείνεται μέχρι την ανάλυση των σχετικών δεδομένων.

### **2.2.3. Διακρίσεις ηλεκτρονικών προμηθειών**

Οι ηλεκτρονικές προμήθειες διακρίνονται σε δύο κατηγορίες, την άμεση και την έμμεση.<sup>62</sup> Αναφορικά με την πρώτη κατηγορία, δηλαδή την άμεση ηλεκτρονική προμήθεια, αυτή συνίσταται σε οτιδήποτε αφορά στην αλυσίδα της κατασκευαστικής προμήθειας, που άρρηκτα σχετίζεται με την παραγωγή του τελικού προϊόντος. Συγκεκριμένα, τα υλικά αποκτώνται σε μεγάλες ποσότητες και ανάλογα με την εμπειρία των στελεχών που απαρτίζουν την επιχείρηση προβλέπεται με σχετική ακρίβεια το ποσό. Ως έμμεση ηλεκτρονική προμήθεια συνίσταται η προμήθεια των καθημερινών αναγκών που ανακύπτουν στο πλαίσιο μιας επιχείρησης. Επί της ουσίας,

---

<sup>60</sup> Προεδρικό Διάταγμα 131/2003 αναφορικά με την προσαρμογή στην Οδηγία 2000/31 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με ορισμένες νομικές πτυχές των υπηρεσιών της κοινωνίας της πληροφορίας, ιδίως του ηλεκτρονικού εμπορίου, στην εσωτερική αγορά (οδηγία για το ηλεκτρονικό εμπόριο), ΦΕΚ Α-116/16-5-2003.

<sup>61</sup> Άρθρα 2 και 7 του ΠΔ 131/2003.

<sup>62</sup> Βλ. Πανάγο Θ., Το θεσμικό πλαίσιο σύναψης των δημοσίων συμβάσεων με ηλεκτρονικά μέσα, σελ. 241.

πρόκειται για αντικείμενα, τα οποία είναι μικρής αξίας κατά αγοραστική μονάδα, ωστόσο είναι απαραίτητο να υφίστανται σε μεγάλες ποσότητες, παράδειγμα οι υπολογιστές, χαρτί, μολύβια κ.τ.λ). Κατά κανόνα, σε μια επιχείρηση η έμμεση προμήθεια καταλαμβάνει το μεγαλύτερο μέρος των συνολικών προμηθειών.

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ**

### **3. ΝΟΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ ΣΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΝΝΟΜΗ ΤΑΞΗ**

#### **3.1. Ο Νόμος 4412/2016 περί κρατικών προμηθειών**

Ο νόμος 4412/2016 εισάγει για πρώτη φορά κοινό νομοθετικό πλαίσιο για όλο το δημόσιο τομέα, με την κατάργηση του νόμου 3886/2010 και την ενσωμάτωση στην ελληνική έννομη τάξη των οδηγιών 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ. Η καινοτομία με το νόμο 4412/2016, συνίσταται ότι από την προσαρμογή στις ευρωπαϊκές οδηγίες, το ίδιο ενιαίο νομοθετικό κείμενο περιλαμβάνει και διατάξεις του εθνικού μας δικαίου που αφορούν στην εκτέλεση των δημοσίων συμβάσεων, και στην έννομη προστασία κατά την ανάθεση τους συστήνοντας νέα όργανα στο στάδιο προ της ανάθεσης της σύμβασης η Αρχή Εξέταση Προδικαστικών Προσφυγών. (ΑΕΠΠ)

Δυνάμει του Ν. 4412/2016 με τίτλο “Δημόσιες Συμβάσεις Έργων, Προμηθειών και Υπηρεσιών (προσαρμογή στις Οδηγίες 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ)” (ΦΕΚ Α' 147/08-08-2016), όπως έχει τροποποιηθεί πολλακίς<sup>63</sup> και πλέον με τον πρόσφατο Ν. 4782/2021, έλαβε χώρα η μεταφορά των ευρωπαϊκών Οδηγιών 2014/24/ΕΚ και 2014/25/ΕΚ περί της ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων. Πιο συγκεκριμένα, στο πλαίσιο της Οδηγίας 2014/24/ΕΚ ρυθμίζονται οι “δημόσιες συμβάσεις” εν γένει, ενώ αντικείμενο ρύθμισης της Οδηγίας 2014/25/ΕΚ αποτελούν οι καλούμενες “προμήθειες φορέων που δραστηριοποιούνται στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών”. Επιπροσθέτως, δυνάμει του Ν. 4412/2016 θεσπίζονται από τον Έλληνα νομοθέτη οι κανόνες, που διέπουν τα στάδια που έπονται της κατάρτισης των δημοσίων συμβάσεων, συμπεριλαμβανομένων όλων

---

<sup>63</sup> Έως το χρονικό σημείο θέσπισης του Ν. 4782/2021 είχαν πραγματοποιηθεί αποσπασματικές τροποποιήσεις, που υπερβαίνουν σε αριθμό τις 300 νομοθετικές μεταβολές. Βλ. σχετικά την Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης (Αιτιολογική Έκθεση) του Ν. 4782/2021, σελ. 387.

των επιμέρους σταδίων εκτέλεσης των τελευταίων, ενώ ταυτοχρόνως ο Ν. 4412/2016 εισάγει μηχανισμό επίλυσης των διαφορών που ανακύπτουν κατά το στάδιο της ανάθεσης σύμφωνα με τις προβλέψεις των ευρωπαϊκών Οδηγιών 89/665/ΕΟΚ και 92/13/ΕΟΚ. Δυνάμει του Ν. 4412/2016 συστήνεται μια ανεξάρτητη διοικητική αρχή, η Αρχή Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών (ΑΕΠΠ) και θεσπίζεται η δυνατότητα άσκησης ενιαίου ενδίκου βοηθήματος προς τον σκοπό της οριστικής και της προσωρινής επίλυσης των εν λόγω διαφορών<sup>64</sup>. Για πρώτη φορά η διοικητική επίλυση των διαφορών που προκύπτουν κατά το στάδιο που προηγείται των σύναψης των δημοσίων συμβάσεων, αφαιρείται από την αρμοδιότητα των αναθετουσών αρχών και διαμορφώνεται ένας ενιαίος μηχανισμός ελέγχου των συμβάσεων. Έτσι εξαφανίζεται η σύμπτωση των ιδιοτήτων ελεγχόμενου και ελέγχοντος και οι προδικαστικές προσφυγές αποσυνδέονται από πιθανές σκοπιμότητες από την πλευρά της αναθέτουσας αρχής. Σκοπός της αρχής ήταν να αποτελέσει ένα πλέγμα προστασίας σε κάθε πιθανή αυθαιρεσία και κακοδιοίκηση και να συμβάλει στην επίλυση των διαφορών και στην ελάφρυνση των δικαστηρίων. Τέλος, ο Ν. 4412/2016 περιλαμβάνει μία δέσμη προβλέψεων, που αποσκοπούν στη νομοθετική ρύθμιση οργανωτικών ζητημάτων αναφορικά με τη λήψη αποφάσεων περί ανάθεσης και εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων.

Σε αυτό το σημείο αξίζει να επισημανθεί ότι εκ μιας συνολικής επισκόπησης και κριτικής προσέγγισης του Ν. 4412/2016 συνάγεται ευχερώς το συμπέρασμα ότι ο υπό κρίση Νόμος δεν δύναται να χαρακτηριστεί ως ένα κωδικοποιημένο κανονιστικό κείμενο γενικής εφαρμογής στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων. Πιο συγκεκριμένα, το εν λόγω νομοθετικό κείμενο στερείται κωδικοποιημένων ρυθμίσεων, σαφήνειας και συνεκτικότητας, γεγονός που οφείλεται κατά κύριο λόγο στις παθογένειες του κλάδου των δημοσίων συμβάσεων, δηλαδή στην ανυπαρξία ενιαίων και ομοιόμορφων προβλέψεων της εθνικής και της ενωσιακής έννομης τάξης, υπερβολικά λεπτομερείς προβλέψεις, σωρεία εξαιρέσεων και ρυθμίσεων προς τον σκοπό συγκυριακής επίλυσης του εκάστοτε ανακύπτοντος προβλήματος. Ο Έλληνας νομοθέτης, στην προσπάθειά του να διαμορφώσει ένα θεσμικό πλαίσιο των δημοσίων συμβάσεων, που να διέπει τα επιμέρους στάδια της ανάθεσης και εκτέλεσης όλων των δημοσίων συμβάσεων με διαφορετικά γνωρίσματα, προέβη στη θέσπιση ενός υπερβολικά λεπτομερούς και εξαντλητικού νομοθετικού καθεστώτος, που εμπεριέχει πλειάδα εξαιρέσεων και

---

<sup>64</sup> Δελλής, Το νέο δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων, σελ. 1 επ.



παρεκκλίσεων προς τον σκοπό της νομοθετικής ρύθμισης των επιμέρους κατηγοριών δημοσίων συμβάσεων με εντελώς διαφορετικά χαρακτηριστικά γνωρίσματα<sup>65</sup>.

Από τα ανωτέρω καθίσταται σαφές ότι με τον Ν. 4412/2016 ο Έλληνας νομοθέτης κατέβαλε μια προσπάθεια να ενσωματώσει σε ένα ενιαίο νομοθετικό πλαίσιο αφενός μεν τις νομοθετικές προβλέψεις περί της διαδικασίας ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων και της εναρμόνισης του ελληνικού δικαίου με τις ευρωπαϊκές Οδηγίες 2014/24/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26ης Φεβρουαρίου 2014 σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις και την κατάργηση της Οδηγίας 2004/18/ΕΚ και 2014/25/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26ης Φεβρουαρίου 2014 σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις από φορείς που δραστηριοποιούνται στον τομέα του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών και την κατάργηση της Οδηγίας 2004/17/ΕΚ, αφετέρου δε το ρυθμιστικό πλαίσιο αναφορικά με την εκτέλεση των δημοσίων συμβάσεων. Ο νόμος 4412/2016 εντάσσεται στο ευρύτερο πλαίσιο μεταφοράς στην ελληνική έννομη τάξη του νέου πακέτου ευρωπαϊκών Οδηγιών προς τον σκοπό της ριζικής μεταρρύθμιση του νομοθετικού πλαισίου αναφορικά με τις δημόσιες συμβάσεις στο έδαφος όλων των κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Αξιοσημείωτο είναι, δε, ότι πριν θεσπιστεί και τεθεί σε ισχύ ο Ν. 4412/2016 κυριαρχούσε η αντίληψη ότι η νομοθετική ρύθμιση της εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων εναπόκειται στην απόλυτη διακριτική ευχέρεια του εθνικού νομοθέτη, με αποτέλεσμα να μην λαμβάνεται υπόψη το ενωσιακό θεσμικό πλαίσιο αναφορικά με το ειδικότερο ζήτημα της εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων. Τέλος, πριν από την θέσπιση του Ν. 4412/2016 το στάδιο της εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων πάσης φύσεως ρυθμιζόταν από ανομοιογενείς μεταξύ τους νομοθετικές διατάξεις, που διακρίνονται από ανυπαρξία συστηματικής συνοχής μεταξύ τους<sup>66</sup>.

Ως εκ τούτου, δυνάμει του Ν. 4412/2016 ρυθμίστηκαν με ένα ενιαίο και ομοιογενές ρυθμιστικό πλαίσιο οι επιμέρους διαδικασίες ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων προμηθειών, υπηρεσιών και συμβάσεων έργων σε όλους τους τομείς, δεδομένου ότι οι προβλέψεις του Ν. 4412/2016 τυγχάνουν εφαρμογής στις δημόσιες συμβάσεις ανεξαρτήτως τύπου και εκτιμώμενης αξίας. Το νέο θεσμικό πλαίσιο συνέβαλε στην εισαγωγή καινοτομιών και αποσκοπούσε στην απλοποίηση των διαγωνιστικών

<sup>65</sup> Δελλής, Το νέο δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων, σελ. 1 επ.

<sup>66</sup> Θ. Τσιρώνας / Γ. Κροκίδης, σε: Δελλή, Το νέο δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων, σελ. 47 επ.

διαδικασιών. Μολονότι διαπιστώθηκαν εσφαλμένες ερμηνείες των νομοθετικών προβλέψεων και συνακόλουθες ορισμένα προβλήματα και καθυστερήσεις κατά την εφαρμογή του εν λόγω νόμου, εντούτοις η λογική και η αποτύπωση του νομοθέτη στο πλαίσιο του Ν. 4412/2016 κινείται αναμφίβολα προς την ορθή κατεύθυνση. Σε αυτό το σημείο αξίζει να επισημανθεί ότι ειδική αναφορά στον εν λόγω νόμο γίνεται στις περιπτώσεις δημοσίων συμβάσεων, οι οποίες εκτελούνται υπό τη μορφή των συμπράξεων δημοσίου και ιδιωτικού τομέα (ΣΔΙΤ) και στην περίπτωση των οποίων εξακολουθούν να ισχύουν οι διατάξεις του Ν. 3389/2005<sup>67</sup>.

### **Η Δομή του Νόμου**

Ο ν. 4412/2016 ενσωματώνει όπως αναφέραμε τις διατάξεις των Οδηγιών 2014/24/ΕΕ & 2014/25/ΕΕ (Βιβλία I και II αντίστοιχα). Συγκεντρώνει σε μία νομοθετική πράξη 379 άρθρα ρυθμίσεις για:

- Ενωσιακό και Εθνικό δίκαιο
- Συμβάσεις έργων, προμηθειών και υπηρεσιών
- Συμβάσεις άνω και κάτω των ορίων
- Ανάθεση και εκτέλεση
- Συμβάσεις κλασσικού τομέα και εξαιρουμένων τομέων
- Ουσιαστικές και δικονομικές διατάξεις

Η διάρθρωση του νόμου είναι η ακόλουθη :

Βιβλίο I : Δημόσιες συμβάσεις έργων, προμηθειών και υπηρεσιών (προσαρμογή στην Οδηγία 2014/24/ΕΕ) (αρ. 2-221)

Βιβλίο II : Συμβάσεις έργων, προμηθειών και υπηρεσιών πρώην εξαιρουμένων τομέων (προσαρμογή στην Οδηγία 2014/25/ΕΕ) (αρ. 222-338)

Βιβλίο III : Διακυβέρνηση (αρ. 339-344)

Βιβλίο IV : Έννομη προστασία κατά τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων (αρ. 345-374)

Βιβλίο V : Τελικές διατάξεις (αρ. 375 - 379)

Κάθε βιβλίο του νόμου περιέχει μέρη, κεφάλαια, τίτλους, τμήματα και ενότητες.

---

<sup>67</sup> I. Κίτσος,. Συμπράξεις Δημοσίου Ιδιωτικού Τομέα και Συμβάσεις Παραχώρησης. Συνεργασίες δημοσίων και ιδιωτικών φορέων για την ανάπτυξη δημοσίων υποδομών με ιδιωτικές επενδύσεις κεφαλαίων. Σύμφωνα με το διεθνές, το ευρωπαϊκό ενωσιακό και το ελληνικό δίκαιο, σελ. 112.

### 3.2. Εισαγωγή στο νέο νομικό πλαίσιο

Τον Αύγουστο του 2016 θεσπίστηκε ο νόμος Ν. 4412/2016 περί κρατικών προμηθειών προς τον σκοπό της προσαρμογής του ελληνικού νομικού πλαισίου προς τις διατάξεις: α) της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26ης Φεβρουαρίου 2014, σχετικά με τις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων και την 17 κατάργηση της Οδηγίας 2004/18/ΕΚ (L94), όπως διορθώθηκε (L135/24.5.2016), β) της Οδηγίας 2014/25/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26ης Φεβρουαρίου 2014 σχετικά με τις προμήθειες φορέων, που δραστηριοποιούνται στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών και την κατάργηση Οδηγίας 2004/17/ΕΚ και γ) της Οδηγίας 89/665/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 21ης Ιουνίου 1989 και της 92/13/ΕΚ του Συμβουλίου της 25ης Φεβρουαρίου 1992, όπως τροποποιήθηκαν με την Οδηγία 2007/66/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 11ης Δεκεμβρίου 2007 και τα άρθρα 46 και 47 της Οδηγίας 2014/23/ΕΕ.» (ΕΑΑΔΗΣΥ, 01/09/2021).

Δυνάμει του Ν. 4412/2016 το νομοθετικό πλαίσιο εναρμονίστηκε με το ΕΣΗΔΗΣ και την διαδικασία των ηλεκτρονικών διαγωνισμών εισάγοντας καινοτομίες και αποσκοπώντας στην απλοποίηση των διαγωνιστικών διαδικασιών. Κατόπιν της ψήφισης του νόμου Ν. 4412/2016 επακολούθησαν περαιτέρω νομοθετικές τροποποιήσεις, προς τον σκοπό της ευχερέστερης και αποτελεσματικότερης προσαρμογής της αγοράς στις νέες νομοθετικές ρυθμίσεις περί δημοσίων συμβάσεων, ιδίως δε προς τον σκοπό της εναρμόνισης του νέου νομικού πλαισίου με τα τεχνικά και λειτουργικά χαρακτηριστικά του ΕΣΗΔΗΣ. Για αυτό το λόγο τον Ιούνιο του 2017 ψηφίστηκε η υπ' αριθμόν 56902/215/19.05.2017 ΚΥΑ (Β' 1924) περί τεχνικών λεπτομερειών και διαδικασιών λειτουργίας του Εθνικού Συστήματος Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΣΗΔΗΣ).

Οι αναθέτουσες αρχές έχουν την υποχρέωση να καταρτίζουν ειδικό φάκελο δημόσιας σύμβασης, στον οποίο περιλαμβάνονται κατ' ελάχιστον πληροφορίες και δεδομένα αναφορικά με τη σκοπιμότητα της δημόσιας σύμβασης, τον προϋπολογισμό, τα έγγραφα που αφορούν στη διαδικασία πρόσκλησης υποβολής προσφορών, καθώς και τα δικαιολογητικά έγγραφα για τη διαδικασία ανάθεσης συμβάσεων.

Προκειμένου ένας ιδιώτης να συμμετέχει στη διαδικασία σύναψης δημοσίων συμβάσεων, γίνεται δεκτό εκ μέρους των αναθετουσών αρχών ο ιδιώτης αυτός να προσκομίσει το καλούμενο Ευρωπαϊκό Έγγραφο Ενιαίας Προμήθειας (European

Single Procurements Document- ESPD), το οποίο αποτελεί μια επικαιροποιημένη υπεύθυνη δήλωση και επί της ουσίας συνεπάγεται την απόδειξη για την αντικατάσταση των πιστοποιητικών που εκδίδονται από δημόσιες αρχές και ταυτόχρονα επαληθεύει ότι ο οικονομικός φορέας, που έχει προβεί στην υποβολή σχετικής προσφοράς, καλύπτει τα απαιτούμενα κριτήρια επιλογής του επίμαχου διαγωνισμού.

### **3.3. Νομοθετικές μεταβολές συγκριτικά με το προηγούμενο νομοθετικό καθεστώς**

Οι σημαντικότερες νομοθετικές μεταβολές με τον Ν. 4412/2016 παρατίθενται ως ακολούθως<sup>68</sup>:

Με τη θέσπιση του Ν. 4412/2016 ο Έλληνας νομοθέτης επιχείρησε να συντομεύσει τα απαιτούμενα χρονικά διαστήματα από τον χρόνο προκήρυξης του δημόσιου διαγωνισμού έως την σύναψη δημόσιας σύμβασης και κατ' επέκταση την υλοποίηση αυτού. Στο πλαίσιο αυτό, περιορίζονται νομοθετικά τα απαιτούμενα δικαιολογητικά έγγραφα συμμετοχής έκαστου υποψήφιου οικονομικού φορέα, ενώ γίνεται πρόβλεψη μόνο για το Ενιαίο Ευρωπαϊκό Έγγραφο Σύμβασης (ΕΕΕΣ), το οποίο ενέχει θέση Υπεύθυνης Δήλωσης του Ν. 1599/86. Ταυτοχρόνως, οι οικονομικοί φορείς υποχρεούνται να καταθέσουν εγγυητική επιστολή συμμετοχής για τη διαδικασία σύναψης συμβάσεων ύψους 2% επί της αξίας του προϋπολογισμού του έργου.

Περαιτέρω, αξίζει να σημειωθεί ότι με τις νέες νομοθετικές προβλέψεις ενισχύεται η εφαρμογή απλουστευμένων διαδικασιών, όπως για παράδειγμα συνοπτικές προσφορές και άμεση ανάθεση συμβάσεων με εκτιμώμενη αξία, άνευ ΦΠΑ, ίση ή κάτω από 60.000 και 20.000 ευρώ αντιστοίχως, ενώ προβλέπεται η υποχρέωση δημοσίευσης των προσκλήσεων υποβολής οικονομικών προσφορών στο το Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων (Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ).

Μία εκ των βασικότερων νομοθετικών μεταβολών συνίσταται στην διαμόρφωση ενός δυναμικού συστήματος αγορών, το οποίο λειτουργεί αμιγώς ηλεκτρονικά καθώς και στη θέσπιση διαδικασίας κατάρτισης δημοσίων συμβάσεων, που διενεργείται με ηλεκτρονικές δημοπρασίες.

---

<sup>68</sup> Κ. Βαρδακαστάνης, Περιβάλλον: Δημόσιες συμβάσεις: Διαγράμματα, σχόλια, νομολογία, υποδείγματα, σελ. 115-118.

### 3.4. Ο νέος Νόμος 4782/2021

Δυνάμει του Ν. 4782/2021 αναμορφώθηκε το θεσμικό πλαίσιο, το οποίο διέπει τον τομέα των δημοσίων συμβάσεων. Όπως προαναφέρθηκε και δεδομένου ότι έως το χρονικό σημείο θέσπισης του Ν. 4782/2021 είχαν λάβει χώρα περισσότερες από τριακόσιες (300) νομοθετικές μεταβολές του Ν. 4412/2016 οι οποίες είχαν αποσπασματικό χαρακτήρα, δυνάμει του Ν. 4782/2021 ο Έλληνας νομοθέτης επιχείρησε να διαμορφώσει το σύνολο των νομοθετικών προβλέψεων του Ν. 4412/2016, έχοντας ως βασικές συνιστώσες την ενίσχυση των ηλεκτρονικών εργαλείων (e-procurement), την αύξηση της συμμετοχής των μικρών και μεσαίων επιχειρήσεων στις διαδικασίες ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων, στην αντιμετώπιση παθογενειών, όπως το ζήτημα των υπερβολικά χαμηλών προσφορών και η υπερβολική προσκόλληση στην τυπικότητα έναντι της ουσίας των προσφορών. Την απλοποίηση και τον εξορθολογισμό των επιμέρους διαδικασιών, την πάταξη της τυπολατρίας και την εκ νέου διαμόρφωση του σταδίου παροχής έννομης προστασίας. Ταυτοχρόνως, με την πάροδο του χρόνου κατέστη προοδευτικά αντιληπτό ότι εκτεταμένα πεδία του δικαίου της εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων έχουν κοινό σημείο τομής με προβλήματα του ενωσιακού δικαίου, οι οποίες αποβλέπουν στην εναρμόνιση των επιμέρους διαδικασιών ανάθεσης, στην προστασία των δικαιωμάτων των διαγωνιζομένων και στην κατοχύρωση του αναπτυσσόμενου μεταξύ των τελευταίων ανταγωνισμού. Στην ουσία δεν υπάρχει νέος νόμος αλλά τροποποίηση του υφιστάμενου νόμου 4412/2016 μέσω αντικατάστασης, προσθήκης, τροποποίησης ή και κατάργησης άρθρων και παραγράφων.

Ο χρόνος έναρξης αυτών των τροποποιήσεων είναι: α) Με τη δημοσίευση του νόμου στο ΦΕΚ 10/3/2021, β) από 1/6/2021 και γ) από 1/9/2021

Όπως προκύπτει από την Αιτιολογική Έκθεση του Ν. 4782/2021 προκύπτει ότι με τις επερχόμενες με τον εν λόγω νόμο νομοθετικές μεταβολές επιδιώκεται να απλοποιηθούν και να διασαφηνιστούν οι προβλέψεις, που συνθέτουν το κανονιστικό πλαίσιο των δημοσίων συμβάσεων, να μειωθεί σημαντικά η γραφειοκρατία στον εν λόγω τομέα και να καταπολεμηθούν οι παθογένειες που διέπουν την ανάθεση και εκτέλεση των δημοσίων συμβάσεων, όπως για παράδειγμα η υποβολή υπερβολικά χαμηλών προσφορών και η υπέρ του δέοντος προσκόλληση στην τήρηση του τύπου έναντι της ουσίας των υποβαλλόμενων οικονομικών προσφορών. Παράλληλα, δυνάμει του Ν. 4782/2021 επιχειρείται να αυξηθεί η αποτελεσματικότητα των διαδικασιών

ανάθεσης και εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων, να ενισχυθεί η αξιοποίηση ηλεκτρονικών εργαλείων στα επιμέρους στάδια της ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων (γνωστή ως “e-procurement” στη διεθνή ορολογία) καθώς και να δοθούν κίνητρα, προκειμένου να συμμετάσχουν επιχειρήσεις μικρού και μεσαίου βεληνεκούς στις διαδικασίες ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων

Με τον Ν. 4782/2021 επιδίωξε πρώτον να κωδικοποιήσει τους κανόνες του δικαίου των δημοσίων συμβάσεων, ρυθμίζοντας με ενιαίο και ομοιογενή τρόπο τις νομοθετικές προβλέψεις των κανόνων του δικαίου δημοσίων συμβάσεων, συμπεριλαμβανομένου του προσυμβατικού σταδίου καθώς και του σταδίου εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων. Αυτό σημαίνει ότι δυνάμει του εν λόγω νόμου καταβλήθηκε προσπάθεια συστηματικού εκσυγχρονισμού των κανόνων εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων και διαμόρφωσης ενός ενιαίου και ομοιογενούς ρυθμιστικού πλαισίου, δεδομένου ότι έως το χρονικό σημείο θέσπισης του εν λόγω νομοθετήματος είχαν συγκεντρωθεί διαφορετικές ρυθμίσεις αυτοτελών νομοθετημάτων προς τον σκοπό της εκτέλεσης των κατ’ ιδίαν συμβάσεων, ενώ οι εν λόγω νομοθετικές προβλέψεις συνιστούσαν απλώς και μόνο προϊόν μεταφοράς των ήδη υφιστάμενων νομοθετικών διατάξεων, χωρίς να καταβληθούν προσπάθειες επεξεργασίας του περιεχομένου των τελευταίων.

### **3.5.Οι νέες ρυθμίσεις του Ν. 4782/2021**

Αρχικά αξίζει να επισημανθεί ότι δυνάμει του Ν. 4782/2021 επήλθαν πρωτότυπες – για τα δεδομένα της ελληνικής νομικής πραγματικότητας-, καινοτόμες και εκτεταμένες νομοθετικές μεταβολές και τροποποιήσεις κατά κύριο λόγο στο πεδίο της εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων.

Αναλυτικότερα, με τις διατάξεις των άρθρων 57-88 Ν. 4782/2021 περί της εκτέλεσης δημοσίων έργων ο Έλληνας νομοθέτης δεν επιχείρησε απλώς να τροποποιήσει ή να επιφέρει βελτιώσεις στις σχετικές νομοθετικές προβλέψεις, αντιθέτως επιχείρησε μία εκ βάθρων αναμόρφωση μίας σειράς επιμέρους διαδικασιών, ενώ ταυτοχρόνως κατέβαλλε έντονες προσπάθειες να επέμβει σε εκτεταμένο βαθμό σε αναχρονιστικές δομές και λειτουργίες του τρόπου αντιμετώπισης των δημοσίων συμβάσεων. Κατ’ αυτόν τον τρόπο ο νομοθέτης προέβη στη θέσπιση νέων νομοθετικών διατάξεων αφενός μεν προς την κατεύθυνση της άρσης των παθογενειών, οι οποίες ταλανίζουν

διαχρονικά την παραγωγή δημοσίων έργων στην ελληνική πραγματικότητα, αφετέρου δε προς την κατεύθυνση εισαγωγής στηριζόμενων σε νέα τεχνολογικά μέσα λύσεων. Οι σημαντικότερες νομοθετικές τροποποιήσεις που εισήχθησαν με τον παραπάνω νόμο είχαν ως βασική συνιστώσα την απλοποίηση των διαδικασιών, την κατάργηση, αναμόρφωση και εξορθολογισμό των επιμέρους σταδίων κατάρτισης των συμβάσεων, την επιτάχυνση της διαδικασίας εκτέλεσης τους, την ουσιαστική βελτίωση του ελέγχου της εξέλιξης και της περάτωσης του δημοσίου έργου, την εξάλειψη των χρονικών καθυστερήσεων στη διαδικασία παραλαβής του εκάστοτε δημοσίου έργου καθώς και τον ευρύτερο στόχο ολοκληρωμένων και οριστικώς παραληφθέντων δημοσίων έργων. Επιπροσθέτως, δυνάμει των διατάξεων των άρθρων 89-101 Ν. 4782/2021 επήλθαν τροποποιήσεις στις διατάξεις που αφορούσαν στις μελέτες και εντάσσονται στο ευρύτερο πλαίσιο εναρμόνιση της διαδικασίας εκτέλεσης συμβάσεων μελετών και δημοσίων έργων, ενώ με τις διατάξεις των άρθρων 102-107 Ν. 4782/2021 τροποποιήθηκαν νομοθετικές προβλέψεις αναφορικά με την εκτέλεση των συμβάσεων προμηθειών και παροχής γενικών υπηρεσιών. Σε αυτό το σημείο αξίζει να επισημανθεί ότι οι μεταβολές, που επήλθαν με τα άρθρα 102-107, δεν συνεπάγονται ριζικές μεταβολές. Ο δικαιολογητικός λόγος θέσπισης αυτών συνίσταται στην βελτίωση συγκεκριμένων νομοθετικών ρυθμίσεων, κατά την εφαρμογή των οποίων παρουσιάζονταν δυσχέρειες<sup>69</sup>.

Οι βασικότερες μεταβολές, που επήλθαν στο ρυθμιστικό πλαίσιο του Ν. 4412/2016 με τον Ν. 4782/2021 διακρίνονται στις εξής επιμέρους κατηγορίες<sup>70</sup>:

- ☐ Ενίσχυση της αξιοποίησης και εφαρμογής ηλεκτρονικών διαδικασιών και ενίσχυση της διαφάνειας
- ☐ Απλοποίηση, εξορθολογισμός και επιτάχυνση των διαδικασιών ανάθεσης
- ☐ Περιορισμός κατά το ελάχιστο δυνατόν της τυπολατρίας και της υπέρμετρης αυστηρότητας, που χαρακτηρίζει τη διαδικασία ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων
- ☐ Συμβάσεις κείμενες υπό των νομοθετικών ορίων
- ☐ Παροχή έννομης προστασίας κατά το στάδιο της ανάθεσης.

---

<sup>69</sup> Θ. Τσιρώνας / Γ. Κροκίδης, σε: Δελλή, Το νέο δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων, σελ. 51.

<sup>70</sup> Δελλής, Το νέο δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων, σελ. 16-17.

Μέσω της ανωτέρω κατηγοριοποίησης των κυριότερων νομοθετικών τροποποιήσεων στους κανόνες του Ν. 4412/2016 καταδεικνύεται το πνεύμα και οι βασικοί άξονες, επί των οποίων κινούνται οι νομοθετικές μεταβολές με τον ν. 4782/2021, ενώ ταυτοχρόνως εντάσσεται και υπάγεται κάθε επιμέρους νομοθετική πρόβλεψη σε ένα ευρύτερο πεδίο, με αποτέλεσμα να καθίσταται πιο κατανοητή.

Αναλυτικότερα:

### **Ενίσχυση των ηλεκτρονικών διαδικασιών και της διαφάνειας**

Μία εκ των κυριότερων μεταβολών, που επήλθαν δυνάμει του Ν. 4782/2021, συνιστά η επέκταση της υποχρεωτικής εφαρμογής του Εθνικού Συστήματος Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΣΗΔΗΣ), η οποία εντάσσεται στο γενικότερο πνεύμα ενίσχυσης των ηλεκτρονικών διαδικασιών στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων. Προς τον σκοπό της καλύτερης κατανόησης όσων θα αναπτυχθούν, κρίνεται σκόπιμο να επισημανθεί ότι το Εθνικό Σύστημα Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων αποτελεί την ηλεκτρονική πλατφόρμα, μέσω της οποίας πραγματοποιείται η επικοινωνία και η ανταλλαγή πληροφοριών και στοιχείων κατά τη διαδικασία κατάρτισης δημοσίων συμβάσεων σε πραγματικό χρόνο, όπως ορίζεται στο νόμο 4412/2016 άρθρο 22.. Αξιοσημείωτο είναι, δε, ότι η ανωτέρω υποχρέωση επικοινωνίας και ανταλλαγής πληροφοριών με την χρήση ηλεκτρονικών μέσων απορρέει από το ενωσιακό δίκαιο και πιο συγκεκριμένα από τη διάταξη του άρθρου 22 της ευρωπαϊκής Οδηγίας 2014/24/ΕΚ<sup>71</sup>.

Σε αυτό το σημείο αξίζει να επισημανθεί ότι πριν την θέσπιση του Ν. 4782/2021 προβλεπόταν μεν η υποχρεωτική χρήση του Εθνικού Συστήματος Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων, ωστόσο αυτό ίσχυε αποκλειστικά και μόνο για τις διαδικασίες κατάρτισης δημοσίων συμβάσεων, των οποίων το αντικείμενο υπερέβαινε το χρηματικό ποσό των εξήντα χιλιάδων (60.000) ευρώ, όπως τούτο οριζόταν ρητά στη διάταξη του άρθρου 36 Ν. 4412/2016. Κατά συνέπεια, για τις περιπτώσεις των κείμενων υπό του χρηματικού ορίου των 60.000 ευρώ δημοσίων συμβάσεων η εκάστοτε αναθέτουσα αρχή είχε τη διακριτική ευχέρεια -και όχι την υποχρέωση- χρήσης του Εθνικού Συστήματος Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων. Ωστόσο,

---

<sup>71</sup> Δ. Ράικος/ Ε. Βλάχου/ Ε. Σαββίδη, Δημόσιες Συμβάσεις Ν. 4412/2016-Ερμηνεία κατ' άρθρο, σελ. 387 ; Δελλής, Το νέο δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων, σελ. 17.



κατόπιν της τροποποίησης με τον Ν. 4782/2021 καθίσταται πλέον υποχρεωτική η χρήση της ως άνω ηλεκτρονικής πλατφόρμας για όλες ανεξαιρέτως τις διαδικασίες ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων, των οποίων η εκτιμώμενη αξία ανέρχεται στο ποσό των τριάντα χιλιάδων (30.000) ευρώ.

Η ανωτέρω νομοθετική τροποποίηση έχει δύο ειδικότερες εκφάνσεις: αφενός μεν την πρακτική έκφανση, δεδομένου ότι περιορίζονται κατ' αυτόν τον τρόπο οι έγχαρτες διαδικασίες, αφετέρου δε την συμβολική έκφανση. Αυτό σημαίνει ότι η μέσω της νομοθετικής θέσπισης της υποχρεωτικής χρήσης ηλεκτρονικών μέσων προωθούνται οι θεμελιώδεις αρχές και κανόνες του δικαίου δημοσίων συμβάσεων. Ειδικότερα, μέσω της εφαρμογής ηλεκτρονικών μέσων απλοποιείται η διαδικασία ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων, ενώ ταυτοχρόνως πραγματώνεται η αρχή της αποτελεσματικότητας και της διαφάνειας<sup>72</sup>. Επιπροσθέτως, η απλοποίηση της διαδικασίας ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων και ο περιορισμός της γραφειοκρατίας συμβάλλει στην μείωση του κόστους συμμετοχής, με αποτέλεσμα να καθίσταται δυνατή η συμμετοχή περισσότερων οικονομικών φορέων, συμπεριλαμβανομένων των μικρομεσαίων επιχειρήσεων. Ως εκ τούτου, ενισχύεται ο ανταγωνισμός και εξυπηρετείται με τον βέλτιστο τρόπο το δημόσιο συμφέρον μέσω της διασφάλισης της συμμετοχής ολοένα περισσότερων οικονομικών φορέων. Τέλος, μέσω της υποχρεωτικής χρήσης ηλεκτρονικών μέσων ασκείται έλεγχος και εποπτεία και διευκολύνεται η λογοδοσία της αναθέτουσας αρχής, ενώ ταυτοχρόνως καθίσταται ευχερέστερη η άσκηση δικαστικού ελέγχου της διαδικασίας ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων.

Στη συνέχεια, οι τροποποιήσεις των άρθρων 45 και 47 Ν. 4412/2016 εντάσσονται στην ευρύτερη επιδίωξη του Έλληνα νομοθέτη να ενισχύσει τις ηλεκτρονικές διαδικασίες. Ειδικότερα, η διάταξη του άρθρου 45 Ν. 4412/2016 εισήγαγε την υποχρέωση τήρησης και επικαιροποίησης στο Εθνικό Σύστημα Ηλεκτρονικών Δημόσιων Συμβάσεων (ΕΣΗΔΗΣ) ηλεκτρονικού φακέλου για κάθε δημόσια σύμβαση, η ανάθεση της οποίας πραγματοποιείται ηλεκτρονικά με την αξιοποίηση της ίδιας ψηφιακής πλατφόρμας, ενώ το άρθρο 47 προβλέπει τη δυνατότητα διεξαγωγής των προκαταρκτικών διαβουλεύσεων με την αγορά μέσω του Εθνικού Συστήματος Ηλεκτρονικών Δημόσιων Συμβάσεων (ΕΣΗΔΗΣ). Οι ανωτέρω νομοθετικές τροποποιήσεις έχουν βαρύνουσα σημασία, καθότι αφενός μεν η τήρηση φακέλου της δημόσιας σύμβασης αφετέρου δε

---

<sup>72</sup> Δ. Ράικος/ Ε. Βλάχου/ Ε. Σαββίδη, Δημόσιες Συμβάσεις Ν. 4412/2016-Ερμηνεία κατ' άρθρο, σελ. 185-186.

η διενέργεια προκαταρκτικών διαβουλεύσεων αποτελούν κρίσιμα στάδια της διαδικασίας κατάρτισης μιας δημόσιας σύμβασης ενόψει της καταλυτικής επίδρασής τους στην ορθή διεξαγωγή όλων των επιμέρους σταδίων της ως άνω διαδικασίας<sup>73</sup>. Δεν πρέπει να παραβλέπουμε το γεγονός ότι η τήρηση ηλεκτρονικού φακέλου για κάθε δημόσια σύμβαση και το ψηφιακό περιβάλλον του Εθνικού Συστήματος Ηλεκτρονικών Δημόσιων Συμβάσεων (ΕΣΗΔΗΣ) εν γένει συμβάλλει σημαντικά στη δημιουργία μιας αυξημένης αίσθησης διαφάνειας. Στόχος αυτής της νομοθετικής ρύθμισης ήταν ο εξορθολογισμός της λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, η αποτελεσματικότητα του ελέγχου νομιμότητας των δημοσίων συμβάσεων, η τόνωση της διαφάνειας και η μείωση των πράξεων που προσβάλλονται δικαστικώς.

### **Απλοποίηση, εξορθολογισμός και επιτάχυνση των διαδικασιών ανάθεσης**

Όπως προαναφέρθηκε, βασικός γνώμονας των νομοθετικών μεταβολών με τον Ν. 4782/2021 συνιστούσε η απλοποίηση και ο εξορθολογισμός των διαδικασιών ανάθεσης ενός δημοσίου έργου, προκειμένου να πραγματοποιηθεί ο απώτερος σκοπός της επιτάχυνσης και αποτελεσματικότητας της εν λόγω διαδικασίας.

Προς την κατεύθυνση αυτή κινήθηκαν αρκετές νομοθετικές τροποποιήσεις που ρύθμιζαν το στάδιο προετοιμασίας της διαδικασίας ανάθεσης ενός δημοσίου έργου, δεδομένου ότι η προετοιμασία και η οργάνωση του αντικειμένου της δημόσιας σύμβασης καθώς και η προκαταρκτική εξέταση των υπόλοιπων ουσιαστικών και διαδικαστικών παραγόντων, που είναι άρρηκτα συνδεδεμένοι με την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος μέσω της σύναψης και εκτέλεσης της εκάστοτε δημόσιας σύμβασης, είναι βαρύνουσας σημασίας<sup>74</sup>. Στο πλαίσιο αυτό εντάσσονται οι μεταβολές των διατάξεων των άρθρων 46 και 47 Ν. 4412/2016 περί της προκαταρκτικής διαβούλευσης με την αγορά. Το εν λόγω ζήτημα ρυθμίστηκε νομοθετικά από τον Ευρωπαϊκό νομοθέτη δυνάμει του άρθρου 40 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ με την μορφή υπόδειξης, ενώ με τον Ν. 4782/2021 ο Έλληνας νομοθέτης επιδιώκει να ενισχύσει τη διαδικασία προκαταρκτικής διαβούλευσης με την αγορά ειδικά ως προς τις συμβάσεις

---

<sup>73</sup> Π. Πουγγούρας σε Γ. Δελλή, Το νέο δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων, σελ. 18.

<sup>74</sup> Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Έγγραφο καθοδήγησης για επαγγελματίες για την αποφυγή των συχνότερων σφαλμάτων κατά τις δημόσιες συμβάσεις έργων που χρηματοδοτούνται από τα Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία, διαθέσιμο σε [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/guides/public\\_procurement/2018/guidance\\_public\\_procurement\\_2018\\_el.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/public_procurement/2018/guidance_public_procurement_2018_el.pdf), ανακτήθηκε 30.08.2022.

υψηλής εκτιμώμενης αξίας. Πιο συγκεκριμένα, η διάταξη του άρθρου 46 Ν. 4412/2016 προβλέπει τη δυνατότητα έκδοσης υπουργικής απόφασης, η οποία δύναται να κηρύξει την υποχρεωτικότητα της διεξαγωγής προκαταρκτικής διαβούλευσης με την αγορά σε στάδιο προγενέστερο της έναρξης της διαδικασίας ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων υψηλής εκτιμώμενης αξίας, ήτοι συμβάσεων παροχής αγαθών ή υπηρεσιών με αξία υπερβαίνουσα το ποσό των 1.000.000 ευρώ, συμβάσεων έργων άνω των 15.000.000 ευρώ και συμβάσεων μελετών που υπερβαίνουν το ποσό των 1.000.000 ευρώ<sup>75</sup>. Επιπλέον, σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 47 Ν. 4412/2016 προβλέπεται η δυνατότητα διεξαγωγής προκαταρκτικών διαβουλεύσεων μέσω του ΟΠΣ ΕΣΗΔΗΣ, εντός διαστήματος δεκαπέντε (15) τουλάχιστον ημέρων. Στο χρονικό αυτό πλαίσιο, απαιτείται να ολοκληρωθούν οι διαβουλεύσεις, με αποτέλεσμα να παρέχεται πλέον μεγαλύτερη ευελιξία ως προς τον απαιτούμενο χρόνο για την αποτελεσματική ολοκλήρωση των εν λόγω διαβουλεύσεων μεταξύ της αναθέτουσας αρχής και των ενδιαφερόμενων φορέων.

Προς την κατεύθυνση της απλοποίησης της διαδικασίας ανάθεσης κινούνται οι τροποποιήσεις του άρθρου 72 Ν. 4412/2016 αναφορικά με την εγγυητική επιστολή συμμετοχής, την οποία υποχρεούνται να προσκομίσουν ενώπιον της αναθέτουσας αρχής ο οικονομικοί φορείς με την οικονομική τους προσφορά. Μεταξύ άλλων προβλέπεται η μετατόπιση του χρονικού σημείου προσκόμισης των πρωτότυπων εγγυητικών επιστολών συμμετοχής, δεδομένου ότι υπό το νέο νομοθετικό καθεστώς θεμελιώνεται υποχρέωση προσκόμισης των τελευταίων σε χρόνο προγενέστερο το χρόνου αποσφράγισης των οικονομικών προσφορών υπό την ποινή του απαραδέκτου της προσφοράς. Ο λόγος θέσπισης της εν λόγω πρόβλεψης συνίσταται στην αποφυγή χρονικών καθυστερήσεων και στην επιτάχυνση της διαδικασίας διά της απόρριψης απαράδεκτων οικονομικών προσφορών σε όσο το δυνατόν πιο πρώιμο στάδιο της διαδικασίας, καθώς και στην αποφυγή υποβολής προσχηματικών και παρελκυστικών οικονομικών προσφορών.

Ιδιαίτερης αναφοράς χρήζει, επίσης, η διάταξη του άρθρου 100 Ν. 4412/2016, με την οποία επιτυγχάνεται η αναδιαμόρφωση του σταδίου αξιολόγησης των οικονομικών προσφορών ειδικά στις διαδικασίες κατάρτισης δημοσίων συμβάσεων προμηθειών και παροχής υπηρεσιών. Πιο συγκεκριμένα, με τη διάταξη του άρθρου 100 επιδιώκεται η σύμπτυξη των επιμέρους σταδίων αξιολόγησης και ο περιορισμός των εκδιδόμενων

---

<sup>75</sup> Π. Πουγγούρας σε Γ. Δελλή, Το νέο δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων, σελ. 21.

αποφάσεων, προκειμένου να επιταχυνθεί η διαγωνιστική διαδικασία και να αποφευχθούν πολυάριθμες και παρελκυστικές αμφισβητήσεις<sup>76</sup>.

### **Περιορισμός κατά το ελάχιστο δυνατό της τυπολατρίας και της υπέρμετρης αυστηρότητας, που χαρακτηρίζει τη διαδικασία ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων**

Σε αυτό το σημείο αξίζει να επισημανθεί ότι δυνάμει της αρχής της τυπικότητας, που διέπει τη διαδικασία ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων, αφενός μεν η αναθέτουσα αρχή αφετέρου δε οι ενδιαφερόμενοι οικονομικοί φορείς υποχρεούνται στην τήρηση όλων των επιμέρους όρων της διακήρυξης, που καταρχήν θεωρούνται ουσιώδεις, εάν δεν προκύπτει το αντίθετο από ρητή νομοθετική πρόβλεψη ή διάταξη της διακήρυξης<sup>77</sup>. Εξάλλου, έχει γίνει παγίως δεκτό ότι η αρχή της τυπικότητας αποσκοπεί στη διασφάλιση της τήρησης των βασικών αρχών του ανταγωνισμού, της διαφάνειας, της ίσης μεταχείρισης και του ίσου μέτρου κρίσης των οικονομικών προσφορών<sup>78</sup>. Ωστόσο, η απαρέγκλιτη τήρηση της αρχής της τυπικότητας δεν πρέπει να οδηγεί στην τυπολατρία και την υπέρμετρη αυστηρότητα μετατρέποντας το δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων σε μία ατέρμονη προσπάθεια εξεύρεσης τυπικών πλημμελειών των οικονομικών προσφορών των συμμετεχόντων οικονομικών φορέων με απώτατο σκοπό τον αποκλεισμό των τελευταίων, γιατί αυτό θα έβλαπτε τον υγιή ανταγωνισμό και το δημόσιο συμφέρον. Προς την εν λόγω κατεύθυνση κινείται και ο Ν. 4782/2021 επιδιώκοντας την εξάλειψη της τυπολατρικής προσέγγισης και της υπερβολικής αυστηρότητας του οικείου θεσμικού πλαισίου.

Μία εκ των σημαντικότερων νομοθετικών μεταβολών που εντάσσονται στο ως άνω πλαίσιο συνιστά η εκ βάθρων αναδιαμόρφωση της διαδικασίας συμπλήρωσης και αποσαφήνισης και δικαιολογητικών εγγράφων δυνάμει των άρθρων 102 και 103 Ν. 4412/2016 προς τον σκοπό της εναρμόνισης του ελληνικού δικαίου δημοσίων συμβάσεων με τα οριζόμενα στη διάταξη της παραγράφου 3 του άρθρου 56 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ<sup>79</sup>. Πιο συγκεκριμένα, η διάταξη του άρθρου 102 καταργεί το υπέρμετρα αυστηρό καθεστώς αποσαφήνισεων και συμπληρώσεων στοιχείων και

<sup>76</sup> Π. Πουγγούρας σε Γ. Δελλή, Το νέο δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων, σελ. 26 επ.

<sup>77</sup> ΑΕΠΠ 324/2019, σκέλος 24.

<sup>78</sup> ΑΕΠΠ 415/2021, Σκ. 16.

<sup>79</sup> Π. Πουγγούρας σε Γ. Δελλή, Το νέο δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων, σελ. 32-33.

δικαιολογητικών εγγράφων, που είχαν υποβληθεί με την οικονομική προσφορά ή την αίτηση συμμετοχής του εκάστοτε οικονομικού φορέα, έτσι ώστε να περιορίζονται οι περιπτώσεις αδικαιολόγητου αποκλεισμού ενός οικονομικού φορέα, που πληροί τις ουσιαστικές προϋποθέσεις συμμετοχής στη διαγωνιστική διαδικασία, για υπέρμετρα τυπικούς λόγους και να αποφεύγονται φορμαλιστικές προσεγγίσεις. Ωστόσο, ο νομοθέτης στη διάταξη του άρθρου 102 Ν. 4412.2016 θέτει όρια στην επιτρεπτή παροχή διευκρινίσεων και συμπληρώσεων πληροφοριών και δικαιολογητικών εγγράφων, δηλαδή την τήρηση των αρχών της ίσης μεταχείρισης και της διαφάνειας, συμμορφούμενος προς τις σχετικές προβλέψεις του ενωσιακού δικαίου. Αυτό σημαίνει ότι κρίνεται επιτρεπτή η συμπλήρωση ή διευκρίνιση μιας υποβληθείσας οικονομικής προσφοράς, με την προϋπόθεση της μη τροποποίησης με τον τρόπο αυτό της προσφοράς, με αποτέλεσμα την απόκτηση αθέμιτου πλεονεκτήματος συγκριτικά με τους λοιπούς συμμετέχοντες<sup>80</sup>. Για την καλύτερη κατανόηση του λόγου θέσπισης των αρχών της διαφάνειας και της ίσης μεταχείρισης ως ορίων στη συμπλήρωση-αποσαφήνιση πληροφοριών και δικαιολογητικών, κρίνεται σκόπιμο να σημειωθεί ότι σύμφωνα με την πάγια νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης οι ανωτέρω αρχές “αποτελούν τη βάση των οδηγιών των σχετικών με τις διαδικασίες σύναψης των δημοσίων συμβάσεων ... το δε καθήκον των αναθετουσών αρχών να τηρούν τις αρχές αυτές αποτελεί την ίδια την ουσία των οδηγιών αυτών”<sup>81</sup>.

### **Νομοτεχνικές βελτιώσεις στους νομοθετικούς ορισμούς στο πεδίο των συμβάσεων δημοσίων έργων**

Μία βασική νομοθετική τροποποίηση δυνάμει του Ν. 4782/2021 συνιστά η μεταβολή και νομοτεχνική βελτίωση ορισμών εννοιών, που διαδραματίζουν αποφασιστικό ρόλο στο πεδίο εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων. Βάσει των ανωτέρω, με τον Ν. 4782/2021 ο Έλληνας νομοθέτης προέβη στη νομοτεχνική βελτίωση του ορισμού, που αποδίδεται στην θεμελιώδη έννοια του δημόσιου έργου. Σύμφωνα με το προγενέστερο νομοθετικό καθεστώς δημόσιο έργο θεωρείτο εκ μέρους της θεωρίας ως «κάθε νέα

---

<sup>80</sup> Μ. Διαθεσιμόπουλος, Τα νέα άρθρα 102 και 103 Ν. 4412/2016 μετά το Ν 4782/2021 και το νέο καθεστώς διόρθωσης και συμπλήρωσης προσφορών, Πειραϊκή Νομολογία, 1/2021, σελ. 6; Π. Πουγγούρας σε Γ. Δελλή, Το νέο δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων, σελ. 34.

<sup>81</sup> ΔΕΕ, Απόφαση της 16ης.12.2008, Μηχανική Α.Ε., υπόθεση C-213/2007, Σκέλος 45; ΔΕΕ, Απόφαση της 12ης.03.2015, eVigilo, υπόθεση C-538/2013, Σκέλος 43.

κατασκευή ή επέκταση ή ανακαίνιση ή επισκευή ή συντήρηση και η σχετική με αυτές οικονομικά ή τεχνικά αυτοτελής λειτουργία καθώς και κάθε σχετική ερευνητική εργασία που απαιτεί τεχνική γνώση και επέμβαση, εφόσον εκτελείται από το δημόσιο ή δημόσια νομικά πρόσωπα<sup>82</sup>. Από την άλλη πλευρά, σύμφωνα με την πάγια νομολογία των διοικητικών δικαστηρίων ως δημόσιο τεχνικό έργο νοείται κάθε νέα κατασκευή, επέκταση, ανακαίνιση, επισκευή, συντήρηση ή ερευνητική εργασία, η οποία εκτελείται από δημόσιους φορείς και απαιτεί τεχνική γνώση και επέμβαση, το αποτέλεσμα της οποίας είναι άμεσα συνδεδεμένο με το έδαφος ή υπέδαφος κατά τρόπο διαρκή και σταθερό, ώστε να δύναται να θεωρηθεί συστατικό του υπό την έννοια της διάταξης του άρθρου 953 ΑΚ, και να κρίνεται αδύνατος ο αποχωρισμός του από αυτό χωρίς βλάβη ή αλλοίωση της ουσίας ή του προορισμού αυτού ή του κυρίου πράγματος<sup>83</sup>. Μάλιστα, σύμφωνα με τη νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου αναδείχθηκε -πέραν του κριτηρίου της αδιάσπαστης σύνδεσης με το έδαφος- ως θεμελιώδες κριτήριο για την υπαγωγή εργασιών στην έννοια του έργου η ύπαρξη ειδικής και εμπειριστατωμένης τεχνικής γνώσης και επέμβασης σε τέτοιο βαθμό που να καθιστά την ελεγχόμενη δραστηριότητα αυτοτελή υπό τεχνικό ή οικονομικό πρίσμα<sup>84</sup>.

Ωστόσο, δυνάμει του Ν. 4782/2021 ο νομοθέτης επιχείρησε να άρει τις αμφισημίες, που είχαν δημιουργηθεί από το προγενέστερο νομοθετικό καθεστώς, καταργώντας την εξαντλητική απαρίθμηση των τεχνικών ή οικονομικών δραστηριοτήτων που υπάγονται στην έννοια του δημόσιου έργου. Ειδικότερα, στο ευρύτερο πλαίσιο της απλοποίησης του σχετικού ρυθμιστικού πλαισίου έλαβε χώρα νομοθετική τροποποίηση του ορισμού του δημόσιου έργου, καθότι ανέκυψαν ερμηνευτικά προβλήματα και δυσχέρειες κατά την εφαρμογή του Ν. 4412/2016, τα οποία οφείλονταν είτε στη διαφοροποίηση του εν λόγω ορισμού από τους διαλαμβανόμενους στις σχετικές Οδηγίες αντίστοιχους ορισμούς είτε στην δημιουργία προβλημάτων κατά την εφαρμογή του.

---

<sup>82</sup> Α. Γέροντας, Δίκαιο Δημοσίων Έργων, 2009, σελ. 235 επ.; Χ. Μητκίδης, Συμβάσεις Δημοσίων Έργων, 2009, σελ. 27 ; Κ. Ρέμελης, Η αίτηση ασφαλιστικών μέτρων ενώπιον του ΣτΕ, 2000, σελ. 130 επ.

<sup>83</sup> ΕΑ ΣτΕ 77/2010, 79/2010, ΔΕΦΑΘ 210/2011.

<sup>84</sup> Ελ. Συ 609/2012, Πράξεις VII Τμ. 202, 203, 94/2011, 392, 403/2010.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΕΤΑΡΤΟ

### 4. ΕΘΝΙΚΟΣ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ ΓΙΑ ΤΙΣ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ ΠΡΟΜΗΘΕΙΩΝ

#### 4.1. Εθνικό Σύστημα Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων (Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ)

##### 4.1.1. Ευρύτερο πλαίσιο περί θέσπισης του Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ. στην ελληνική έννομη τάξη

Για την υλοποίηση στο στόχου της διενέργειας δημοσίων συμβάσεων μέσω ηλεκτρονικών μέσων η πολιτεία προχώρησε στην σύσταση του Εθνικού Συστήματος Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων (Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ), που αποτέλεσε μια σημαντική νομοθετική πρωτοβουλία σε εθνικό επίπεδο, πρόκειται για τον κεντρικό ηλεκτρονικό κόμβο και αφετέρου αποτελεί κεντρική συνιστώσα για τις δημόσιες συμβάσεις. Είναι ένα ολοκληρωμένο πληροφοριακό σύστημα, το οποίο περιλαμβάνει τα αναγκαία στοιχεία για την υποβολή αιτημάτων, τον προγραμματισμό, την έγκριση, τη διαδικασία προκήρυξης, ανάθεσης, σύναψης και εκτέλεσης συμβάσεων, με τη χρήση και εφαρμογή Τεχνολογιών Πληροφορικής και Επικοινωνιών. Η σύσταση του Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ. έλαβε χώρα δυνάμει του Ν. 4155/2013 (ΦΕΚ 120/Α/2013), οι διατάξεις του οποίου καθόρισαν το γενικότερο πλαίσιο και το αρχικό χρονοδιάγραμμα λειτουργίας αυτού. Τα τεχνικά ζητήματα ως προς τη λειτουργία του προσδιορίστηκαν με την υπ' αριθμ. Π1/2390/2013 (ΦΕΚ 2677/Β/2013) υπουργική απόφαση. Το νομοθετικό καθεστώς που ρυθμίζει το Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ είναι ο Ν. 4281/2014 και συγκεκριμένα οι διατάξεις των άρθρων 134 – 138 του εν λόγω νομοθετήματος, οι οποίες παραμένουν σε ισχύ από τη θέση σε ισχύ του Ν. 4412/2016. Ωστόσο, ο Ν. 4782/2021 επέφερε σημαντικές τροποποιήσεις επί του ανωτέρω εθνικού συστήματος, με βασικότερες την επέκταση της υποχρεωτικής χρήσης του και την ενίσχυση των ηλεκτρονικών διαδικασιών, καθίσταται πλέον υποχρεωτική η χρήση του ΕΣΗΔΗΣ για όλες ανεξαιρέτως τις διαδικασίες ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων, των οποίων η εκτιμώμενη αξία ανέρχεται στο ποσό των τριάντα χιλιάδων (30.000) ευρώ.

#### 4.1.2. Εννοιολογική προσέγγιση, βασικά χαρακτηριστικά και οι λειτουργίες του Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ.

Επί της ακριβέστερης προσέγγισης του Εθνικού Συστήματος Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων, η διάταξη του άρθρου 135 περ. α' του νόμου 4281/2014, ορίζει ότι το Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ. αποτελεί «ολοκληρωμένο πληροφοριακό σύστημα, το οποίο περιλαμβάνει όλα τα αναγκαία στοιχεία για την υποβολή αιτημάτων, τον προγραμματισμό, την έγκριση, τη διαδικασία προκήρυξης, ανάθεσης, σύναψης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων, σύμφωνα με την κείμενη νομοθεσία, με τη χρήση και εφαρμογή Τεχνολογιών Πληροφορικής και Επικοινωνιών (ΤΠΕ)». Από τη νομοθετική αυτή διάταξη συνάγεται ότι πρόκειται για ένα πληροφοριακό Σύστημα, μέσω του οποίου πραγματοποιείται η διενέργεια όλων των απαιτούμενων διαδικασιών, που σχετίζονται με τις δημόσιες συμβάσεις, με ηλεκτρονικό τρόπο, μέσω της οποίας διενεργείται η επικοινωνία και η ανταλλαγή πληροφοριών με ηλεκτρονικά μέσα κατά τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων. Η ένταξη του συστήματος αυτού στην ελληνική έννομη τάξη αποτελεί σπουδαία καινοτομία για τη χώρα, καθότι η εφαρμογή του έχει ως συνέπεια τον εκσυγχρονισμό των χρησιμοποιούμενων διαδικασιών με τις οποίες ανατίθενται δημόσιες συμβάσεις, ενώ επιπρόσθετα επέρχονται σημαντικές αλλαγές στην νομοθεσία και στην μέθοδο εργασίας του δημοσίου, τόσο σε κεντρικό επίπεδο όσο και σε επίπεδο φορέων. Έτσι, το Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ. αποτελεί την ηλεκτρονική πλατφόρμα, μέσω της οποίας το εθνικό δίκαιο ανταποκρίνεται στην υποχρέωση επικοινωνίας και ανταλλαγής πληροφοριών, όπως τούτο προβλέπει το ενωσιακό δίκαιο<sup>85</sup>, στο πλαίσιο της διαδικασίας σύναψης των δημοσίων συμβάσεων, ώστε αυτή να πραγματοποιείται με ηλεκτρονικά μέσα.<sup>86</sup>

Μέσω του συστήματος το Δημόσιο και οι ελεγχόμενοι από αυτό οργανισμοί στην περίπτωση που επιδιώκουν την διενέργεια μιας προμήθειας, χρησιμοποιούν ηλεκτρονικά μέσα για την διενέργεια του σχετικού διαγωνισμού (σε όλες τις φάσεις του) και την κατάρτιση της σχετικής σύμβασης. Το γεγονός αυτό οδηγεί στην καθολική πλέον χρήση της πληροφορικής για την διενέργεια δημοσίων διαγωνισμών. Στο πλαίσιο αυτό, οι ενδιαφερόμενοι υποψήφιοι ανάδοχοι έχουν τη δυνατότητα να

<sup>85</sup> Άρθρο 22 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ.

<sup>86</sup> Δ. Ράικος/ Ε. Βλάχου/ Ε. Σαββίδη, Δημόσιες Συμβάσεις Ν. 4412/2016 – Ερμηνεία κατ' άρθρο, σελ. 387.



αποκτήσουν κωδικό και ψηφιακή υπογραφή προκειμένου να έχουν την δυνατότητα να υποβάλουν με την χρήση ηλεκτρονικών μέσων την προσφορά τους.

Το Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ. συνιστά μια ευρεία πλατφόρμα, η οποία καταλαμβάνει την προμήθεια αγαθών, την παροχή υπηρεσιών και μελετών, καθώς και την κατασκευή δημοσίων έργων. Τέλος, ο φορέας διαχείρισης αυτού είναι η Γενική Γραμματεία Εμπορίου και Προστασίας του Καταναλωτή του Υπουργείου Ανάπτυξης και Επενδύσεων.

Πριν την εισαγωγή του Ν. 4782/2021, η διάταξη του άρθρου 36 του Ν. 4412/2016 όριζε την υποχρεωτική χρήση του Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ. αλλά αυτό αφορούσε μόνο στις διαδικασίες σύναψης συμβάσεων για χρηματικά ποσά που υπερέβαιναν τις 60.000 ευρώ. Με άλλα λόγια, οι αναθέτουσες αρχές δύνατο αλλά δεν υποχρεούνταν να χρησιμοποιούν το Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ. και για συμβάσεις για χρηματικό ποσό κάτω των 60.000 ευρώ. Ωστόσο, με την τροποποίηση που επήλθε επί του άρθρου 36 του Ν. 4412/2016, η υποχρεωτική χρήση της ηλεκτρονικής πλατφόρμας ισχύει πλέον για όλες τις διαδικασίες ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων με εκτιμώμενη αξία μεγαλύτερη του ποσού των 30.000 ευρώ.<sup>87</sup>

#### 4.1.3. Νομοθετικός σκοπός

Η ανωτέρω επιλογή του Έλληνα νομοθέτη δεν αποβλέπει απλώς στην επίτευξη πρακτικού αποτελέσματος, που ανάγεται κυρίως στον περιορισμό των έγχαρτων διαδικασιών, αλλά παράλληλα επιχειρεί να τονίσει ότι η χρήση ηλεκτρονικών διαδικασιών δεν αποτελεί απλώς μια επιλογή που έχει διαδικαστικό μόνο χαρακτήρα, αντιθέτως αυτή είναι άρρηκτα συνυφασμένη με την προαγωγή θεμελιωδών αρχών του δικαίου των δημοσίων συμβάσεων. Στο πλαίσιο αυτό η χρήση ηλεκτρονικών μέσων είναι απαραίτητη, δεδομένου ότι συντείνει στην απλοποίηση της διαδικασίας ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων και περαιτέρω διασφαλίζει κυρίως την αύξηση της διαφάνειας.<sup>88</sup> Χωρίς αντίρρηση λοιπόν, με αυτόν τον τρόπο επιτυγχάνεται ο εκσυγχρονισμός, ο εξορθολογισμός και η εν γένει απλοποίηση των διαδικασιών ανάθεσης, σύναψης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων και αφετέρου η άμεση υποστήριξη των ενδιαφερομένων συμμετεχόντων στις εν λόγω συμβάσεις είτε αυτοί είναι πολίτες είτε αναθέτουσες αρχές είτε προμηθευτές. Επιπροσθέτως, με την απλούστευση της διαδικασίας και τη μείωση γραφειοκρατικών διαδικασιών μειώνεται παράλληλα το

<sup>87</sup> Βελής, Το νέο δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων, σελ. 17.

<sup>88</sup> Δ. Ράικος/Ε. Βλάχου/Ε. Σαββίδη, ό.π., σελ. 185-186.

κόστος συμμετοχής, γεγονός που βοηθά στη συμμετοχή περισσότερων οικονομικών οντοτήτων και ιδιαίτερα τις μικρομεσαίες επιχειρήσεις. Κατά συνέπεια, ευνοείται κατ' αυτόν τον τρόπο η ανάπτυξη ισχυρότερου ανταγωνισμού μέσω της υποβολής προσφορών εκ μέρους ολοένα περισσότερων πολιτών.

#### **4.2. Θέσπιση Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ.**

Το Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεως (ΚΗΜΔΗΣ) τέθηκε σε λειτουργία και εφαρμογή δυνάμει της Κοινής Υπουργικής Απόφασης (ΚΥΑ) Π1/2380/18.12.2012 (ΦΕΚ Β' 3400/20-12-2012) του Υπουργού Ανάπτυξης και Οικονομικών, με την οποία ο Έλληνας νομοθέτης επιχείρησε να ρυθμίσει ειδικότερα ζητήματα αναφορικά με τη λειτουργία και διαχείριση του Κεντρικού Ηλεκτρονικού Μητρώου Δημοσίων Συμβάσεων του Υπουργείου Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας, Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων, που υπαγόταν τότε στη Γενική Γραμματεία Εμπορίου. Πιο συγκεκριμένα, δυνάμει της ανωτέρω ΚΥΑ ρυθμίστηκαν τα ειδικότερα ζητήματα αναφορικά με τη δομή, το περιεχόμενο και την πρόσβαση στο εν λόγω Μητρώο, ενώ ταυτοχρόνως προσδιορίζονταν τα εκάστοτε καταχωρούμενα στοιχεία και δεδομένα σε έκαστο εκ των υποσυστημάτων, το χρονικό σημείο καταχώρισης αυτών, τα πρόσωπα εκείνα που έχουν κάθε φορά την υποχρέωση της καταχώρισης όπως επίσης τα διοικητικά όργανα που έχουν την αρμοδιότητα ελέγχου της προσήκουσας τήρησης του εν λόγω Μητρώου.

Δυνάμει του Ν. 4782/2021, ο οποίος επέφερε μεταβολές στις διατάξεις του Ν. 4412/2016 περί του σταδίου ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων τροποποιήθηκε το άρθρο 38 του Ν. 4412/2016 σε σχέση με τη λειτουργία του ΚΗΜΔΗΣ.

Το ΚΗΜΔΗΣ συνιστά ένα πληροφοριακό σύστημα καταχώρισης δεδομένων και στοιχείων εκ μέρους των αναθετουσών αρχών και των δημόσιων φορέων, έτσι ώστε να συλλέγονται, να τίθενται υπό επεξεργασία και να δημοσιεύονται στοιχεία που σχετίζονται με τις δημόσιες συμβάσεις εν γένει, δηλαδή τις δημόσιες προμήθειες, τις υπηρεσίες και τα έργα. Το εν λόγω Μητρώο διαμορφώθηκε από τη Γενική Γραμματεία Εμπορίου (Γ.Γ.Ε.) του Υπουργείου Οικονομίας, Ανάπτυξης και Τουρισμού, η οποία είναι επιφορτισμένη με το καθήκον παρακολούθησης, αξιολόγησης, συλλογής, επεξεργασίας και δημοσίευσης των στοιχείων των δημοσίων συμβάσεων εκ μέρους της εκάστοτε αναθέτουσας αρχής και των δημόσιων φορέων.

Το νομοθετικό καθεστώς που διέπει το ΚΗΜΔΗΣ έχει υποστεί αρκετές τροποποιήσεις, ενώ η πιο πρόσφατη τροποποίηση συνίσταται στην τροποποίηση του άρθρου 38 Ν. 4412/2016 περί λειτουργίας του ΚΗΜΔΗΣ, το οποίο πλέον αποτελεί το ηλεκτρονικό μητρώο, στο οποίο συλλέγονται και δημοσιοποιείται ένα σύνολο κρίσιμων εγγράφων και δεδομένων αναφορικά με τη διαδικασία κατάρτισης μίας δημόσιας σύμβασης<sup>89</sup>. Κατόπιν των τροποποιήσεων που επήλθαν με τον Ν. 4782/2021 το ΚΗΜΔΗΣ υπάγεται πλέον λειτουργικά στη Γενική Γραμματεία Πληροφοριακών Συστημάτων Δημόσιας Διοίκησης του Υπουργείου Ψηφιακής Διακυβέρνησης.

Σύμφωνα με τις νέες νομοθετικές προβλέψεις το αντικείμενο του ΚΗΜΔΗΣ συνίσταται στη συλλογή, την επεξεργασία και τη δημοσιοποίηση στοιχείων αναφορικά με τις δημόσιες συμβάσεις, οι οποίες καταρτίζονται είτε εγγράφως είτε προφορικά είτε με τη χρήση ηλεκτρονικών μέσων από αναθέτουσες αρχές, των οποίων η εκτιμώμενη αξία υπερβαίνει το χρηματικό ποσό των δύο χιλιάδων πεντακοσίων (2.500) ευρώ (αντί του ποσού των χιλίων (1.000) ευρώ σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 38 Ν. 4412/2016 προ της τροποποίησης με τον Ν. 4782/2021) και ανεξαρτήτως διαδικασίας ανάθεσης. Αυτό σημαίνει ότι θεμελιώνεται πλέον υποχρέωση ανάρτησης δεδομένων και στοιχείων στις περιπτώσεις δημοσίων συμβάσεων εκτιμώμενης αξίας υπερβαίνουσας το ποσό των 2.500 ευρώ.

Σε αυτό το σημείο αξίζει να επισημανθεί ότι με την κατά τα ως άνω οριζόμενα νομοθετική μεταβολή του κατώτερου ορίου ενεργοποίησης του ΚΗΜΔΗΣ ο Έλληνας νομοθέτης αποσκοπούσε τον εναρμονισμό του κρίσιμου άρθρου 38 Ν. 4412/2016 με την νέα διάταξη του άρθρου 117<sup>A</sup> Ν. 4412/2016, δυνάμει της οποίας εισήχθη η έννοια των δημοσίων συμβάσεων ήσσονος σημασίας. Προς τον σκοπό της καλύτερης κατανόησης όσων αναλύονται εδώ, κρίνεται σκόπιμο να σημειωθεί ότι ως δημόσιες συμβάσεις ήσσονος σημασίας νοούνται εκείνες οι δημόσιες συμβάσεις με αξία που είναι κατώτερη του χρηματικού ποσού των δύο χιλιάδων πεντακοσίων (2.500) ευρώ<sup>90</sup>. Αξιοσημείωτο είναι, δε, ότι για την περίπτωση των δημοσίων συμβάσεων ήσσονος σημασίας ενδέχεται να μην ακολουθείται ειδική διαδικασία ανάθεσης εκ των προβλεπόμενων εκ του Ν. 4412/2016. Είναι δυνατό σε αυτές τις περιπτώσεις να λαμβάνει χώρα η εκτέλεσή τους ως εξόφληση έναντι νόμιμου φορολογικού

---

<sup>89</sup> Δελλής, Το νέο δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων, σελ. 19 επ.

<sup>90</sup> Βλ σχετικά τη διάταξη του άρθρου 2 παρ. 1 περ. 30<sup>α</sup> Ν. 4412/2016, όπως ισχύει κατόπιν της τροποποίησής της με το άρθρο 1 Ν. 4782/2021.

παραστατικού. Από τα ανωτέρω συμπεραίνουμε ότι δεδομένης της μη διενέργειας διαδικασίας ανάθεσης ένεκα του εξαιρετικά χαμηλού οικονομικού αντικειμένου των εν λόγω δημοσίων συμβάσεων, δεν θα είχε από συστηματική άποψη - νόημα η επιβάρυνση του ΚΗΜΔΗΣ καθώς και της εκάστοτε αναθέτουσας αρχής με περιττό διοικητικό κόστος<sup>91</sup>.

Σύμφωνα με τα οριζόμενα στην παράγραφο 3 του άρθρου 38 Ν. 4412/2016 προβλέπεται η καταχώριση εκ μέρους των αναθετουσών αρχών και των ΚΑΑ ηλεκτρονικών στοιχείων των εξής επιμέρους σταδίων για όλες τις προβλεπόμενες εκ της παραγράφου 1 του αυτού άρθρου συμβάσεις:

- ❖ των πρωτογενών και των εγκεκριμένων αιτημάτων, δηλαδή των αποφάσεων ανάληψης υποχρέωσης και των αποφάσεων του αρμόδιου οργάνου για τη δέσμευση πίστωσης
- ❖ της πρόσκλησης, της προκήρυξης και της διακήρυξης κατά περίπτωση
- ❖ της απόφασης ανάθεσης ή κατακύρωσης, καθώς και της εντολής αγοράς της παρ. 12 του άρθρου 118 Α, περί απευθείας ανάθεσης μέσω συστημάτων ηλεκτρονικής αγοράς (e-marketplace)
- ❖ του συμφωνητικού
- ❖ του χρηματικού εντάλματος ή κάθε άλλου παραστατικού που αντιστοιχεί σε αυτό για τους φορείς που δεν εμπίπτουν στον ν. 4270/2014 (Α' 143).

Οι πράξεις οι οποίες καταχωρίζονται στο ΚΗΜΔΗΣ ισχύουν από την καταχώριση τους σε αυτό.

Αναφορικά με την διάρθρωση του ΚΗΜΔΗΣ, πρέπει να αναφερθεί ότι αυτό απαρτίζεται από δύο επιμέρους υποσυστήματα, στα οποία καταχωρίζονται μέσω ηλεκτρονικής διαδικτυακής φόρμας ή διασύνδεσης πληροφοριακών συστημάτων τα ακόλουθα, ως εξής:

- ❖ Μητρώο Ηλεκτρονικής Καταχώρισης Αιτημάτων, στο οποίο καταχωρούνται τα πρωτογενή αιτήματα, τα εγκεκριμένα αιτήματα, δηλαδή όλα τα αιτήματα για τα οποία έχει εγκριθεί η αντίστοιχη δαπάνη, η Προκήρυξη ή και πρόσκληση (το πλήρες κείμενο διακηρύξεων ή προσκλήσεων). Αξιοσημείωτο είναι, δε, ότι η

---

<sup>91</sup> Δελλής, Το νέο δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων, σελ. 20.

καταχώριση απαιτείται να διενεργείται με τέτοιον τρόπο, ώστε να διασφαλίζεται η πλήρης και ορθή συμπλήρωση των απαιτούμενων στοιχείων και κατ' επέκταση να καθίσταται εφικτή η αναζήτηση δεδομένων και πληροφοριών και να υφίσταται ευχερής πρόσβαση του μέσου χρήστη στα στοιχεία των αναρτημένων στο εν λόγω σύστημα εγγράφων.

- ❖ Μητρώο Ηλεκτρονικής Καταχώρισης Δημοσίων Συμβάσεων, στο οποίο καταχωρούνται οι δημόσιες συμβάσεις προμήθειας αγαθών, παροχής υπηρεσιών και δημοσίων έργων, οι Εντολές Πληρωμών καθώς τα στοιχεία των οικείων τιμολογίων. Κρίνεται απαραίτητο να επισυναφθεί στο σχετικό ηλεκτρονικό αρχείο σε κάθε περίπτωση καταχώρισης, ενώ επισημαίνεται ότι η υποχρέωση καταχώρισης των ανωτέρω στοιχείων στο Μητρώο δεν δύναται να υποκαταστήσει τη διαδικασία υποχρεωτικής δημοσίευσης στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, καθώς και οποιαδήποτε άλλη προβλεπόμενη εκ του οικείου νομικού πλαισίου μορφή δημοσιότητας. Τέλος, με το Μητρώο Ηλεκτρονικής Καταχώρισης Δημοσίων Συμβάσεων καθίσταται δυνατή η αυτόματη αναδημοσίευση των καταχωρημένων στοιχείων στον ιστότοπο έκαστου εμπλεκόμενου, ενώ παρέχονται οι απαιτούμενες διεπαφές προς τον σκοπό της αυτόματης άντλησης και αξιοποίησης του συνόλου των στοιχείων του από άλλα πληροφοριακά συστήματα.

### **4.3. Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΑΑΔΗΣΥ)**

#### **4.3.1. Οι βασικές αρμοδιότητες της Αρχής**

Η Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων (εφεξής ΕΑΑΔΗΣΥ) συστάθηκε δυνάμει του Ν. 4013/2011 με τίτλο «Σύσταση ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων και Κεντρικού Μητρώου Δημοσίων Συμβάσεων – Αντικατάσταση του έκτου κεφαλαίου του ν. 3588/2007 (πτωχευτικός κώδικας) – Προπτωχευτική διαδικασία εξυγίανσης και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α΄ 204/15.09.2011) ως η νομοθετικά κατοχυρωμένη ανεξάρτητη διοικητική αρχή, που έχει την αρμοδιότητα της εποπτείας και της διασφάλισης της νομιμότητας, λαμβάνοντας σε κάθε περίπτωση υπόψη και εφαρμόζοντας το υπάρχον θεσμικό πλαίσιο αναφορικά με τις δημόσιες συμβάσεις, εκ μέρους του Ελληνικού Δημοσίου και των εποπτευόμενων και ελεγχόμενων από αυτό οργανισμών. Στους τελευταίους συμπεριλαμβάνονται τόσο

δημόσιες αρχές και φορείς αλλά και ελεγκτικά και εποπτικά όργανα τα οποία έχουν σχετική αρμοδιότητα στον εν λόγω τομέα, όπως τούτο προκύπτει από τη διάταξη του άρθρου 1 Ν. 4013/2011<sup>92</sup>. Το νομοθετικό πλαίσιο που τη διέπει συνθέτουν ο Ν. 4013/2011 καθώς και τα Π.Δ. 122/2012, 123/2012 και 43/2013.

Αναφορικά με την αποστολή της ΕΑΑΔΗΣΥ, η εν λόγω ανεξάρτητη αρχή υποχρεούται να μεριμνά για την απλούστευση, τη βελτιστοποίηση, τον εξορθολογισμό και την κωδικοποίηση του θεσμικού πλαισίου των δημοσίων συμβάσεων, καθώς και για τον εξορθολογισμό των σχετικών διοικητικών δομών και προβλεπόμενων διαδικασιών, ενώ ταυτοχρόνως επιτηρεί, παρακολουθεί και ασκεί εποπτεία επί των διαδικασιών ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων και εκτέλεσης αυτών προς τον απώτατο σκοπό της διασφάλισης της ορθής ερμηνείας και εφαρμογής των κανόνων δικαίου περί των δημοσίων συμβάσεων<sup>93</sup>. Από τα ανωτέρω συμπεραίνουμε ότι ο δικαιολογητικός λόγος θέσπισης της ΕΑΑΔΗΣΥ συνίσταται στη λειτουργία της τελευταίας ως «οργάνου ομπρέλας, υπό το οποίο θα συντονίζονται όλοι οι αρμόδιοι φορείς στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων»<sup>94</sup>.

Περαιτέρω η ΕΑΑΔΗΣΥ ως Ανεξάρτητη Αρχή απολαμβάνει λειτουργικής ανεξαρτησίας<sup>95</sup> καθώς και διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας. Δεδομένου ότι η ΕΑΑΔΗΣΥ υπάγεται στην κατηγορία των Ανεξάρτητων Αρχών, η ΕΑΑΔΗΣΥ δεν υπόκειται στον έλεγχο ή εποπτεία εκ μέρους κυβερνητικών οργάνων ή εκ μέρους άλλης ανεξάρτητης ή διοικητικής αρχής. Η δράση της εν λόγω αρχής ελέγχεται βάσει του άρθρου 138<sup>A</sup> του Κανονισμού της Βουλής δυνάμει της διαδικασίας του κοινοβουλευτικού ελέγχου, ενώ τα μέλη της ΕΑΑΔΗΣΥ απολαμβάνουν λειτουργικής ανεξαρτησίας, όπως αυτό προβλέπεται ρητώς στη διάταξη του άρθρου 4 Ν. 4013/2011.

Αναφορικά με τις αρμοδιότητες της ΕΑΑΔΗΣΥ τυγχάνει εφαρμογής η διάταξη του άρθρου 2 Ν. 4013/2011. Πριν προχωρήσουμε στην αναλυτική εξέταση των επιμέρους αρμοδιοτήτων της κρίνεται σκόπιμο να κατηγοριοποιηθούν οι εν λόγω αρμοδιότητες στις εξής κατηγορίες:

---

<sup>92</sup> Ράικος Δ., Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων, 2014, σελ. 523.

<sup>93</sup> Ράικος Δ., Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων, σελ. 525.

<sup>94</sup> Βενετσανάκη Ε., Η Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΑΑΔΗΣΥ): πανάκεια παθογένεια της Δημόσιας Διοίκησης ή αναγκαιότητα των καιρών;, ΕφημΔΔ 2013, σελ. 249.

<sup>95</sup> Περαιτέρω διευκρινίσεις επί της έννοιας της λειτουργικής ανεξαρτησίας βλ. Δ. Ράικος, Πτυχές της λειτουργικής ανεξαρτησίας του διοικητικού δικαστή, ΕφημΔΔ 2007, σελ. 514 επ.

- ❖ . Η ΕΑΑΔΗΣΥ εποπτεύει και συντονίζει τη δράση των φορέων της κεντρικής διοίκησης στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων (άρθρο 2§2 περιπτ. α' Ν. 4013/2011)
- ❖ Μεριμνά για την τήρηση των αρχών του εθνικού και του ενωσιακού δικαίου (άρθρο 2 παρ. 2 περιπτ. β' ν. 4013/2011)
- ❖ Η ΕΑΑΔΗΣΥ προβαίνει στην διατύπωση απλών γνωμών αναφορικά με διατάξεις νόμων ή προεδρικών διαταγμάτων όπως προβλέπεται στο άρθρο 2 παρ. 2 περιπτ. γ' ν. 4013/2011. Επιπροσθέτως, προβαίνει στην γνωμοδότηση επί των προβλεπόμενων εκ του άρθρου 5 παρ. 3 Ν. 2286/1995 εντός προθεσμίας δυο μηνών από τον χρόνο περιέλευσης των σχεδίων στην ΕΑΑΔΗΣΥ, ενώ προβλέπεται η αρμοδιότητα διατύπωσης σύμφωνης γνώμης αναφορικά με την προσφυγή στη διαδικασία της διαπραγμάτευσης που αφορά στη διαδικασία ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων, οι οποίες υπάγονται στις προβλέψεις που περιλαμβάνονται στο άρθρο 25 παρ. 3 ΠΔ 59/2007 και στις διατάξεις των άρθρων 24 και 25 ΠΔ 60/2007, με την εξαίρεση των περιπτώσεων ανωτέρας βίας, σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στο άρθρο 2 παρ. 2 περιπτ. γ' υποπερίπτωση δδ' ν. 4013/2011.
- ❖ Αρμοδιότητα έκδοσης κανονισμών και παροχή κατευθυντήριων οδηγιών. Πιο συγκεκριμένα, η ΕΑΑΔΗΣΥ έχει αρμοδιότητα έκδοσης και ανάρτησης στον οικείο ιστότοπο κανονισμών αναφορικά με ειδικότερα ζητήματα τεχνικού ή λεπτομερειακού χαρακτήρα, που άπτονται του δικαίου δημοσίων συμβάσεων και που σχετίζονται κατά κύριο λόγο με θέματα ερμηνείας του εσωτερικού και ενωσιακού δικαίου, καθώς επίσης αρμοδιότητα παροχής κατευθυντήριων γραμμών προς τους αρμόδιους δημόσιους φορείς και τις αναθέτουσες αρχές, ενώ δύναται να εισηγηθεί στους αρμόδιους Υπουργούς την έκδοση σχετικών Εγκυκλίων. Επιπλέον, η ΕΑΑΔΗΣΥ είναι αρμόδια για την έκδοση πρότυπων τευχών δημοπράτησης και σχεδίων συμβάσεων κατόπιν διαβούλευσης με τους κατά περίπτωση αρμόδιους φορείς στο πλαίσιο της εξυγίανσης της διαδικασίας του διαγωνισμού και κατ' επέκταση τη διασφάλιση υγιούς και ανόθευτου ανταγωνισμού.
- ❖ Εποπτικές αρμοδιότητες επί των αναθετουσών αρχών και των εθνικών εποπτικών και ελεγκτικών οργάνων (άρθρο 2 παρ. 2 περ. α' και άρθρο 2 παρ. 2 περ. στ' Ν. 4013/2011), δεδομένου ότι αναλαμβάνει την εποπτεία και τον

συντονισμό της δράσης των φορέων της κεντρικής διοίκησης στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, ενώ είναι αρμόδια για την παρακολούθηση και την εκτίμηση της αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας των δράσεων των δημοσίων φορέων στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, στο πλαίσιο του ισχύοντος εθνικού και ευρωπαϊκού νομοθετικού και κανονιστικού πλαισίου περί ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων. Ολοκληρώνοντας, σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 2 παρ. 2 περ. η' προβλέπει την εποπτεία και την αξιολόγηση των αρμόδιων ελεγκτικών οργάνων στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων αναφορικά με την ενάσκηση των καθηκόντων τους κατά τις ισχύουσες εθνικές και ευρωπαϊκές προβλέψεις, ενώ δυνάμει του άρθρου 2 παρ. 2 περ.ι' η ΕΑΑΔΗΣΥ έχει την αρμοδιότητα τήρησης Εθνικής Βάσης Δεδομένων Δημοσίων Συμβάσεων.

- ❖ Ελεγκτικές αρμοδιότητες σύμφωνα με τα οριζόμενα του άρθρου 2 παρ.2 περ. ζ Ν. 4013/2011, μέσω της διενέργειας δειγματοληπτικών ελέγχων, της αυτεπάγγελτης αναζήτησης πληροφοριών και δεδομένων αναφορικά με τις εν εξελίξει διαδικασίες προκήρυξης, ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων από τις αναθέτουσες αρχές και τους εμπλεκόμενους δημόσιους και ιδιωτικούς φορείς, καθώς και της κλήσης σε ακρόαση των εκπροσώπων των τελευταίων προς τον σκοπό παροχής πληροφοριών και στοιχείων.
- ❖ Αρμοδιότητες ερμηνείας δικαίου δημοσίων συμβάσεων (άρθρο 2 παρ. 2 περ. θ' Ν. 4013/2011), υποβάλλοντας παρατηρήσεις σχετικά με ζητήματα δημοσίων συμβάσεων και κυρίως αναφορικά με θέματα ερμηνείας του σχετικού νομοθετικού πλαισίου, γραπτά ή προφορικά κατόπιν πρωτοβουλίας της ίδιας της Αρχής ή κατόπιν σχετικού αιτήματος των αρμόδιων δικαστηρίων σε δίκες που διεξάγονται ενώπιόν τους.

#### **4.3.2 Η Ενιαία Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΑΔΗΣΥ)**

Με το Ν. 4912/2022 άρθρο 1. (ο οποίος δημοσιεύτηκε 17/03/2022), συγχωνεύτηκε η ΑΕΠΠ με την ΕΑΑΔΗΣΥ και συστάθηκε η ΕΑΔΗΣΥ. Από την αιτιολογική έκθεση του νόμου με τη συγχώνευση σχεδιάζεται η ενιαία αντιμετώπιση από μια ανεξάρτητη αρχή όλων των ζητημάτων που αφορούν τη διαδικασία των δημοσίων συμβάσεων.



Η αρχή αποτελείται από τον Πρόεδρο, δέκα Συμβούλους και τριάντα μέλη. Με τις πρόσφατες τροποποιήσεις προστέθηκαν και σύμβουλοι με σκοπό την καλύτερη κατανόηση του έργου της αρχής με ειδική μέριμνα για τις αρμοδιότητες του ν. 4013/2011.

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 δημοσιών συμβάσεων. . Με τις τελευταίες τροποποιήσεις όμως επιλέγονται πρόσωπα αναγνωρισμένου κύρους και επιστημονικής κατάρτισης σε θέματα δημοσιών συμβάσεων, με σκοπό η αρχή να ανταποκριθεί στο έργο της. Οι υποψήφιοι επιλέγονται από το Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ) με τη διαδικασία του ν. 4765/2021 και διορίζονται από το Υπουργείο Δικαιοσύνης.

Η ΕΑΔΗΣΥ είναι ανεξάρτητη διοικητική αρχή με λειτουργική ανεξαρτησία, οικονομική και διοικητική αυτοτέλεια. Δεν ελέγχεται και δεν εποπτεύεται από την κυβέρνηση ή άλλες διοικητικές αρχές. Υπόκειται όμως σε κοινοβουλευτικό έλεγχο σύμφωνα με τον κανονισμό της Βουλής και στον καταστατικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου.. Υποστηρίζεται διοικητικά από το Υπουργείο Δικαιοσύνης.

Στο άρθρο 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. Έχει ίδια έσοδα και ίδιο προϋπολογισμό, ο οποίος τροφοδοτείται από την καταβολή της κράτησής της.παρ. ε.»

Η ετήσια έκθεση πεπραγμένων της Αρχής υποβάλλεται στον Πρόεδρο της Βουλής και όχι στους υπουργούς Οικονομίας, Ανάπτυξης, Τουρισμού, Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων όπως προβλέπονταν πριν την τροποποίηση του άρθρου 359 του Ν. 4412/2016

### 4.3.3 Οι Αρμοδιότητες της ΕΑΔΗΣΥ

Οι βασικές αρμοδιότητες της Αρχής βάσει του νόμου άρθρο 4 παρ2. του ν. 4912/2022 είναι οι εξής<sup>96</sup>:

- Εποπτεία και συντονισμός στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων.
- Γνωμοδοτικές αρμοδιότητες, σε θέματα δημόσιων συμβάσεων όπως απλές γνώμες επί των διατάξεων σχεδίων νόμων ή προεδρικών διαταγμάτων, σύμφωνες γνώμες για διατάξεις σχεδίων λοιπών κανονιστικών πράξεων την προσφυγή στη διαδικασία της διαπραγμάτευσης σε αιτήματα των Αναθετουσών Αρχών.
- Έκδοση κανονισμών για τεχνικά ή λεπτομερειακά θέματα που αφορούν ερμηνεία της εθνικής και ενωσιακής νομοθεσίας σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις καθώς και πρότυπων τευχών δημοπράτησης και σχεδίων συμβάσεων μετά από διαβούλευση με αρμόδιους φορείς.
- Παροχή κατευθυντήριων οδηγιών και συμβουλών σχετικά με τη νόμιμη διεξαγωγή των διαδικασιών ανάθεσης και εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων και εισήγηση για την έκδοση εγκυκλίων.
- Τήρηση των αρχών του δικαίου σε εθνικό επίπεδο όσο και στο επίπεδο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.
- Εποπτικές και ελεγκτικές αρμοδιότητες, οι οποίες συνίστανται στην παρακολούθηση και αξιολόγηση την αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας 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 σχετικά θέματα, 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.
- Εξέταση προδικαστικών προσφυγών που ασκούνται στο στάδιο που προηγείται της σύναψης συμβάσεων δημοσίων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών

---

<sup>96</sup> Ράικος Δ., Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων, 2022, σελ. 602-613

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΕΜΠΤΟ

### 5. ΕΝΝΟΜΗ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΚΑΤΑ ΤΗ ΣΥΝΑΨΗ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ

#### 5.1. Αρχή Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών (ΑΕΠΠ) και η προβλεπόμενη κατά το Ν. 4412/2016 προσφυγή ενώπιόν της

Στο πλαίσιο της ευρύτερης προσπάθειας του εθνικού νομοθέτη να ενισχύσει την εξωδικαστική προστασία κατά τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων, εντάσσεται η σύσταση της Αρχής Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών (εφεξής ΑΕΠΠ), η οποία μπορεί να βοηθήσει σε σημαντικό βαθμό στην ταχύτερη διαδικασία επίλυσης των θεμάτων που ανακύπτουν κατά το στάδιο της ανάθεσης, στην αποτελεσματικότερη έννομη προστασία των συμμετεχόντων και στην αποσυμφόρηση των δικαστηρίων, όπως τούτο προκύπτει από την Αιτιολογική Έκθεση του Ν. 4412/2016<sup>97</sup>.

Κατ' εφαρμογή των ανωτέρω, με τη διάταξη του άρθρου 347 Ν. 4412/2016 συστάθηκε η προβλεπόμενη εκ του Ν. 4013/2011 ΑΕΠΠ. Η σύσταση της ΑΕΠΠ συνιστά μία εκ των βασικότερων μεταρρυθμίσεων που σημειώθηκαν δυνάμει του Ν. 4412/2016, καθότι σύμφωνα με το προγενέστερο νομοθετικό καθεστώς την αρμοδιότητα εξέτασης των προσφυγών των διαγωνιζόμενων είχε η ίδια η αναθέτουσα αρχή, όπως τούτο προβλεπόταν στο άρθρο 4 του Ν. 3886/2010. Εντούτοις, καθίσταται αντιληπτό ότι κατά την εφαρμογή της εν λόγω νομοθετικής πρόβλεψης αναφύονταν έντονα προβλήματα ένεκα του διττού ρόλου της αναθέτουσας αρχής<sup>98</sup>. Ειδικότερα, εκ του διττού ρόλου της αναθέτουσας αρχής δημιουργούνταν έντονες αμφιβολίες αναφορικά με την αξιοπιστία και την αντικειμενικότητα του ελέγχου<sup>99</sup>, ενώ ταυτοχρόνως πρόκυπταν έντονα προβλήματα από την πάγια τακτική της εκάστοτε αναθέτουσας αρχής να προβαίνει στη σιωπηρή απόρριψη των προσφυγών των διαγωνιζόμενων χωρίς να απαντά η

---

<sup>97</sup> Αιτιολογική έκθεση Ν. 4412/2016, σελ. 70, διαθέσιμη σε: [https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/%20d-ergoproeis-aitiologiki\\_XPress\\_Hamster\\_temp.qxp.pdf](https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/%20d-ergoproeis-aitiologiki_XPress_Hamster_temp.qxp.pdf), ανακτήθηκε 30.09.2022.

<sup>98</sup> Ζαράρη, Χ., Η σιωπή των αρχών ως πρακτική απόρριψης των προδικαστικών προσφυγών κατά τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων: Πραγματικότητα – Προτάσεις, ΕφημΔΔ, σελ. 390-392.

<sup>99</sup> Βλαχόπουλος, Σ., Όψεις της δικαστικής προστασίας ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας: το παράδειγμα του ν. 2522/1997 για τα δημόσια έργα, σελ. 108-09.

αναθέτουσα αρχή στις αιτιάσεις του προσφεύγοντος, με αποτέλεσμα η εν λόγω τακτική να καταστεί κανόνας<sup>100</sup>.

Για τους ανωτέρω λόγους ο Έλληνας νομοθέτης προέβη στην ίδρυση ενός ανεξάρτητου, κεντρικού, συλλογικού διοικητικού οργάνου, της ΑΕΙΠΠ, σκοπός της οποίας κατέστη η εξέταση των προδικαστικών προσφυγών των διαγωνιζόμενων, που ασκούνται κατά πράξεων ή παραλείψεων που εκδίδουν οι αναθέτουσες αρχές, διασφαλίζοντας τη νομιμότητα στη σχετική διαδικασία αυξάνοντας τη διαφάνεια, η οποία εξέλειπε από το προηγούμενο νομοθετικό πλαίσιο.<sup>101</sup> Η σημασία και η ανάγκη ύπαρξης μιας ανεξάρτητης αρχής η οποία να μπορεί να εξετάζει αμερόληπτα τις παραπάνω προσφυγές, παρέχοντας ταυτόχρονα τα εχέγγυα ότι δεν υπόκειται στην επιρροή εξωγενών παραγόντων ή εξωτερικών πιέσεων και «απειλών», είναι παραπάνω από εμφανής.<sup>102</sup> Παράλληλα προς τούτο, πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι οι ανεξάρτητες αρχές, που είναι θωρακισμένες από τέτοιου είδους πιέσεις ή «απειλές», διασφαλίζουν την ακώλυτη άσκηση του δικαιώματος ακρόασης σε όλους τους διοικούμενους<sup>103</sup> και επιπροσθέτως τηρούν την υποχρέωσή τους περί χορήγησης επαρκούς αιτιολογίας.

Όπως προαναφέρθηκε, η ΑΕΙΠΠ προβλέπεται στο Ν. 4412/2016, ενώ το θεσμικό πλαίσιο εκτός του προαναφερθέν νόμου είναι και τα κατ'εξουσιοδότηση εκδοθέντα προεδρικά διατάγματα 38/2017<sup>104</sup>, 39/2017<sup>105</sup>, 57/2017<sup>106</sup> και 58/2017<sup>107</sup>. Από αυτά διαπιστώνεται ότι η ανεξάρτητη αυτή αρχή καθιερώνεται νομοθετικά, αλλά δεν έχει συνταγματική προστασία. Η έλλειψη συνταγματικής προστασίας της αρχής συνεπάγεται μια ενδεχόμενη κατάργησή της, δοθέντος ότι αυτό επιτρέπει στην πολιτική εξουσία να προβαίνει στην παύση ή την ίδρυση των αρχών.<sup>108</sup>

---

<sup>100</sup> Ζαράρη, Χ., Η σιωπή των αρχών ως πρακτική απόρριψης των προδικαστικών προσφυγών κατά τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων: Πραγματικότητα – Προτάσεις, ΕφημΔΔ, σελ. 390-392.

<sup>101</sup> Σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 127 Ν. 4412/2016, προσφυγή ενώπιον της αναθέτουσας αρχής προβλέπεται μόνο σε διαφορές, το αντικείμενο των οποίων είναι κατώτερο του ποσού των 60.000 ευρώ.

<sup>102</sup> Κουλούρης, Ν., Οι «Ανεξάρτητες διοικητικές αρχές»: Τα αλλοδαπά πρότυπα και τα ημεδαπά κακέκτυπα. Διοικητική Δίκη, σελ. 1160.

<sup>103</sup> Βενιζέλος, Ε., Οι ανεξάρτητες αρχές μετά την αναθεώρηση του Ελληνικού Συντάγματος του 1975/1986/2001, Δημοσιευμένο σε: <https://www.evenizelos.gr/127-programm-proposals/state/transparency/1120-197519862001.html>

<sup>104</sup> ΠΔ 38/2017 (Α' 63) περί του κανονισμού λειτουργίας της ΑΕΙΠΠ.

<sup>105</sup> ΠΔ 39/2017 (Α' 64) περί του κανονισμού Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών.

<sup>106</sup> ΠΔ 57/2017 (Α' 88) «Οργανισμός της ΑΕΙΠΠ».

<sup>107</sup> ΠΔ 58/2017 (Α' 88) «Ειδικός Κανονισμός Οικονομικής Διαχείρισης ΑΕΙΠΠ».

<sup>108</sup> Αντωνόπουλος, Μ., Ανεξάρτητες διοικητικές αρχές, σελ. 32.

Περαιτέρω η ΑΕΠΠ αποτελεί το καθ'ύλην αρμόδιο όργανο παροχής έννομης προστασίας των διαφορών που ανακύπτουν από πράξεις ή παραλείψεις των αναθετουσών αρχών η αναθετουσών φορέων κατά τη διαδικασία ανάθεσης συμβάσεων ή και τροποποίησης αυτών με ενδεικτικό προϋπολογισμό άνω των 60.000 ευρώ έτσι όπως αναφέρεται στη σχετική διακήρυξη και δεν εξαρτάται από τυχόν διαίρεση αυτής σε τμήματα, καθότι η διαγωνιστική διαδικασία θεωρείται ενιαία. Επιπλέον είναι αρμόδια στις διαφορές που προκύπτουν από τις διαδικασίες ανάθεσης συμφωνιών πλαίσιο, συμβάσεων παραχώρησης και δυναμικών συστημάτων αγορών.<sup>109</sup> Αναφορικά με το έργο της αρχής, σημειώνεται ότι είναι διοικητικό, δεδομένου ότι η προδικαστική προσφυγή που προβλέπει το άρθρο 360 Ν. 4412/2016 αποτελεί ενδικοφανή προσφυγή και όχι ένδικο βοήθημα ή ένδικο μέσο. Μολονότι η διαδικασία που διεξάγεται ενώπιον της κρινόμενης αρχής δεν ανήκει στη δικαστική λειτουργία, εντούτοις ορισμένες πράξεις, όπως για παράδειγμα η έκδοση αποφάσεων προσωρινών μέτρων, η έκδοση αποφάσεων για αναστολή ή ακύρωση της διαδικασίας του διαγωνισμού ή των σχετικών διοικητικών πράξεων της αναθέτουσας αρχής, δύναται να θεωρηθούν δικαστικές πράξεις, οι οποίες στο βαθμό που δεν συνιστούν διαδικασία επίλυσης διαφορών που καλύπτονται με δεδικασμένο, φαίνονται σύμφωνες με τις διατάξεις του Συντάγματος.

Η αρχή διέπεται από ανεξαρτησία, απολαύει λειτουργικής, διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας. Η ανεξαρτησία της διαφαίνεται και από την οργάνωση αλλά και τον τρόπο λειτουργίας της.<sup>110</sup> Ειδικότερα, πρόκειται για ένα κεντρικό διοικητικό όργανο που διαθέτει όχι μόνο λειτουργική ανεξαρτησία, δεδομένου ότι δεν υπόκειται στον έλεγχο σκοπιμότητας και νομιμότητας, αλλά και από προσωπική ανεξαρτησία, καθώς στελεχώνεται από επιστημονικά καταρτισμένα και ουδετεροποιημένα πρόσωπα. Τα μέλη της ΑΕΠΠ είναι πλήρους – αποκλειστικής απασχόλησης, για αυτό το λόγο τελούν σε αναστολή άσκησης οποιασδήποτε έμμισθου δικηγορικού λειτουργήματος ή γενικά οποιασδήποτε επαγγελματικής δραστηριότητας. Η ανεξάρτητη αυτή αρχή δεν υπόκειται σε έλεγχο ή εποπτεία από κυβερνητικά όργανα ή άλλες διοικητικές αρχές, παρα μόνο στον έλεγχο της Βουλής, υπόκειται δηλαδή στον κοινοβουλευτικό έλεγχο, ο οποίος, ωστόσο, δεν συνάδει με τον έλεγχο νομιμότητας ή σκοπιμότητας, καθότι τούτο θα συνεπαγόταν μια αυθαίρετη εποπτεία της ανεξάρτητης αρχής. Παρά ταύτα, οι αποφάσεις που εκδίδει η ανεξάρτητη αρχή δεν απολαμβάνουν δικονομικής ασυλίας,

---

<sup>109</sup> Βλ. άρθρο 345 Ν. 4412/2016

<sup>110</sup> Παραράς, Α., Οι ανεξάρτητες διοικητικές αρχές σήμερα, ΕφημΔΔ, σελ. 124

καθότι οι αποφάσεις της καθώς και οι αποφάσεις όλων των ανεξάρτητων αρχών υπόκεινται στον έλεγχο του διοικητικού δικαστή.

Η αρχή ανήκει στον Υπουργό Δικαιοσύνης, ωστόσο δεν παρέχεται στον τελευταίο το δικαίωμα να εποπτεύει την αρχή ή να ασκεί κάθε είδους έλεγχο επ' αυτής. Έχει όμως αυτός δυνατότητα άσκησης πειθαρχικής αγωγής κατά του Προέδρου της Αρχής αλλά και των μελών της, ένεκα τέλεσης πειθαρχικών παραπτωμάτων. Στις περιπτώσεις αυτές αποφαίνεται επ' αυτών το Πειθαρχικό Συμβούλιο. Σημειώνεται, ότι πέρα από την πειθαρχική αγωγή που μπορεί να τους ασκηθεί με τις προϋποθέσεις που αναφέρονται παραπάνω, δεν υφίσταται η δυνατότητα διοικητικού ελέγχου του Προέδρου ή των μελών της συγκεκριμένης αρχής.<sup>111</sup>

Πέραν της λειτουργικής και προσωπικής ανεξαρτησίας της αρχής, αυτή είναι οικονομικά αυτοτελής, καλύπτοντας από τα έσοδά της τόσο τα γενικά έξοδα που διενεργούνται στο πλαίσιο της δραστηριότητάς της όσο και τα έξοδα μισθοδοσίας και λοιπών αμοιβών. Βασική πηγή των εσόδων της αποτελεί η παρακράτηση του 0,06% που επιβάλλονται σε όλες τις συμβάσεις που εμπίπτουν στο εφαρμοστικό πεδίο του 4412/2016.

## **5.2. Προδικαστική προσφυγή σε στάδιο που προηγείται της σύναψης της σύμβασης**

Αναφορικά με τη νομική φύση της προσφυγής, αρχικά αξίζει να σημειωθεί ότι ο όρος προδικαστική προσφυγή συνιστά απόρροια της νομολογιακής κρίσης με το καθεστώς του Ν. 2522/1997 «Δικαστική προστασία κατά το στάδιο που προηγείται της σύναψης συμβάσεως δημόσιων έργων, κρατικών προμηθειών και υπηρεσιών σύμφωνα με την οδηγία 89/665 Ε.Ο.Κ.» (ΦΕΚ Α' 178/8.9.1997) και στη συνέχεια καθιερώθηκε σε νομοθετικό επίπεδο με το Ν. 3886/2010,<sup>112</sup> τέλος παρέμεινε με το Ν 4412/2016. Η προδικαστική αυτή προσφυγή που προβλέπει η διάταξη του άρθρου 346 του Ν. 4412/2016 μοιάζει με την ενδικοφανή προσφυγή, με δεδομένο ότι διαθέτει τα χαρακτηριστικά γνωρίσματα.<sup>113</sup> Τα στοιχεία εκείνα της προδικαστικής αγωγής τα

---

<sup>111</sup> Οικονόμου, Μ., Σταχυολόγηση των αποφάσεων της ΑΕΙΠΠ και της νομολογίας των Διοικητικών Δικαστηρίων επί του ΣτΕ επί αυτών, Δημοσιευμένο σε: [http://www.esdi.gr/nex/images/stories/pdf/epimorfosi/2018/Oikonomou\\_Oktober2018.pdf](http://www.esdi.gr/nex/images/stories/pdf/epimorfosi/2018/Oikonomou_Oktober2018.pdf)

<sup>112</sup> Κυβέλος, Σ., Η ενδικοφανής προσφυγή, σελ.64 επ.

<sup>113</sup> Αναφορά για ενδικοφανή προσφυγή Βλ. εισηγητική έκθεση του Ν. 2522/97.

οποία παρέχουν εχέγγυα προστασίας των δικαιωμάτων των υποψήφιων αναδόχων-διαγωνιζόμενων, είναι τα εξής: Πρώτον, η εν λόγω προσφυγή ορίζεται σε ειδική νομοθετική διάταξη, δεύτερον υποβάλλεται εντός εκ του νόμου προβλεπόμενης αποκλειστικής προθεσμίας, η άπρακτη παρέλευση της οποίας συνεπάγεται το απαράδεκτο αυτής, τρίτον στρέφεται κατά συγκεκριμένου διοικητικού οργάνου, που έχει συσταθεί προς το σκοπό τούτο, και τέταρτον δεν μπορεί να ασκηθεί πέραν της μιας φοράς και ως εκ τούτου εφόσον αυτή ασκηθεί για δεύτερη φορά, αυτό έχει ως συνέπεια να καθίσταται απαράδεκτο το ένδικο βοήθημα που ασκήθηκε μεταγενέστερα.<sup>114</sup> Ακόμα, η προδικαστική προσφυγή δεν μπορεί να έχει ως συνέπεια το να βρεθεί ο προσφεύγων σε δυσμενέστερη θέση και στο να επιβληθούν αυστηρότερα μέτρα με βάση τη απόφαση της ΑΕΠΠ<sup>115</sup> και τέλος, υπόκειται σε έλεγχο νομιμότητας και ουσίας.<sup>116</sup>

Παρόλα αυτά, παρατηρείται ότι η προδικαστική προσφυγή εμφανίζει ορισμένα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά. Για παράδειγμα ένα σχετικό χαρακτηριστικό είναι, το γεγονός ότι το ένδικο βοήθημα που ασκήθηκε καθίσταται απαράδεκτο και στην περίπτωση που η εκάστοτε διοικητική αρχή δεν ενημέρωσε επαρκώς τον ενδιαφερόμενο, σχετικά με την υποχρέωση του να ασκήσει ενδικοφανή προσφυγή, εκτός από την περίπτωση όπου δεν τηρήθηκε η διοικητική προδικασία. Αυτό οφείλεται στο ότι η προκείμενη ενδικοφανής διαδικασία ορίζεται στο Ν. 4412/2016, στον οποίο θεσπίζονται και τα ένδικα βοηθήματα, και όχι σε κάποιο άλλο ειδικότερο νομοθέτημα. Κατά συνέπεια, δύναται να συναχθεί ότι στην πραγματικότητα δεν υφίσταται ανάγκη προς ενημέρωση στους ενδιαφερομένους.<sup>117</sup>

Στο σημείο αυτό, αξίζει να σημειωθεί ότι, εν αντιθέσει με την ευρεία σειρά εξουσιών που παρέχονται στα όργανα, τα οποία αποφαινόμενα επί ενδικοφανών προσφυγών, το εύρος των μεταρρυθμιστικών εξουσιών της ΑΕΠΠ είναι περιορισμένο, καθώς η μεταρρυθμιστική εξουσία που διαθέτει η εν λόγω αρχή φαίνεται να προσιδιάζει

---

<sup>114</sup> ΣτΕ ΕΑ 65/2012 υπό καθεστώς Ν. 3886/2010 και ΣτΕ ΕΑ 580/2009 υπό καθεστώς Ν. 2522/1997. Ως δεύτερη λογίζεται κάθε προσφυγή που ασκείται μετά την πρώτη, ακόμη και εάν αυτή ασκήθηκε εντός της ίδιας ημέρας.

<sup>115</sup> Σημειώνεται ότι σύμφωνα με τη νομολογία των ημεδαπών δικαστηρίων (ΣτΕ 2067/2018, ΔΕφΑθ 2156/2018, 646/2018) η μεταβολή αιτιολογίας δεν επάγεται χειροτέρευση της θέσης του προσφεύγοντος.

<sup>116</sup> Βλ. άρθρο 18 § 2 του π.δ. 39/2017.

<sup>117</sup> Βλ. Βαρδακόστα, Π., Η υποχρέωση ενημέρωσης στην ειδική διοικητική προσφυγή, Δημοσιευμένο σε: <http://www.kostasbeys.gr/articles.php?s=4&mid=1479&mnu=3&id=25266>, ανακτήθηκε 6.10.2022.

περισσότερο με την εξουσία των διοικητικών δικαστηρίων.<sup>118</sup> Ακόμα, σημειώνεται ότι η ΑΕΠΠ δεν έχει τη δυνατότητα να εξετάζει έγγραφα τα οποία δεν είχαν κατατεθεί στην αναθέτουσα αρχή και υπεβλήθησαν για πρώτη φορά, για την άσκηση της προδικαστικής προσφυγής ούτε δύναται, βάσει του άρθρου 102 του Ν. 4412/2016, να προσκαλεί τους ασκούντες την προσφυγή να υποβάλουν συμπληρωματικά στοιχεία, καθώς η συγκεκριμένη νομοθετική διάταξη επιφυλάσσεται μόνο υπέρ της αναθέτουσας αρχής. Στην περίπτωση που ασκείται προδικαστική προσφυγή και αυτή γίνεται δεκτή, η ΑΕΠΠ μπορεί να ακυρώσει την προσβαλλόμενη πράξη ή να παραπέμψει την υπόθεση στην αναθέτουσα αρχή, ώστε η τελευταία να προβεί στις απαραίτητες ενέργειες επί παραλείψεως. Κατά παρέκκλιση τούτων, όπως έχει προκύψει από τη διοικητική νομολογία της ΑΕΠΠ, δεδομένου του ενδικοφανούς χαρακτήρα της προδικαστικής προσφυγής, η εν λόγω αρχή έχει τη δυνατότητα να προβαίνει σε τροποποιήσεις επί της προσβαλλομένης πράξης προς το σκοπό αποφυγής χρονικών καθυστερήσεων. Μάλιστα, αξιοσημείωτη είναι η υπ' αριθμόν 86/2017 απόφαση της ΑΕΠΠ, δυνάμει της οποίας κρίθηκαν τα ακόλουθα: «η νομοθετική εισαγωγή της Προδικαστικής Προσφυγής στο ΒΙΒΛΙΟ IV (άρθρα 345επ.) Ν. 4412/2016 με κρίνον όργανο τη νεοσύστατη Αρχή Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών συνιστά μεγάλη νομική πρωτοπορία για το ελληνικό Δίκαιο των Δημοσίων Συμβάσεων προς επιτάχυνση της επίλυσης των αναθεσιακών διαφορών από δημόσιες συμβάσεις (βλ. Αιτιολογική Έκθεση του Ν. για τις παραπάνω διατάξεις) σε συμμόρφωση με τις ενωσιακές απαιτήσεις του από 28.3.2014 Πακέτου Οδηγιών για τις Δημόσιες Συμβάσεις (Οδηγίες 2014/23-24-25) όπως ενσωματώθηκε στην ελληνική νομοθεσία (Ν. 4412 & 4413/2016), καταλήγοντας σε έλεγχο πλήρους εξέτασης από το αρμόδιο Κλιμάκιο της Αρχής, δηλαδή τόσο κατά τον νόμο όσο και τις πραγματικές αιτιάσεις (άρθρα 362 παρ. 1 εδ. γ' και 367 παρ. 1 Ν. 4412/2016, άρθρο 8 παρ. 1 και 18 του Κανονισμού της), σε συνδυασμό με την υποχρέωση της Χώρας μας ως Κράτους-Μέλους απορρέουσα από τη ΣΕΕ άρθρο 19 παρ. 1 εδ. β' [γ'], τον ΧΘΔΕΕ άρθρο 47 (Δικαίωμα πραγματικής προσφυγής και αμερόληπτου δικαστηρίου) αλλά και την ΕΣΔΑ άρθρα 6 (Δικαίωμα στη χρηστή απονομή της δικαιοσύνης) και 13 (Δικαίωμα πραγματική προσφυγής) να θεσπίσει ένα σύστημα πλήρους και αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας για κάθε δικαίωμα που πηγάζει από την ενωσιακή έννομη τάξη, σε κάθε περίπτωση συνταγματική υποχρέωση δυνάμει του άρθρου 20, οδηγούν, κατά την ορθότερη επιστημονικά άποψη στην αναγνώριση της

---

<sup>118</sup> Βλ. άρθρο 79 παρ. 4 του Ν. 2717/1999.



*εξουσίας στην Αρχή, στο κρίνον Κλιμάκιο εν προκειμένω, να τροποποιήσει την προσβαλλόμενη πράξη στην ορθή συνολική ετήσια προϋπολογισθείσα αξία των δημοπρατούμενων υπηρεσιών, προκειμένου να αποφευχθεί η άσκοπη γραφειοκρατική καθυστέρηση από την ακύρωση παραπομπή της υπόθεσης στην αναθέτουσα αρχή για νέα νόμιμη κρίση, δηλαδή για τη διόρθωση της Διακήρυξης, διαδικασία η οποία ασφαλώς οδηγεί σε καθυστέρηση της διαγωνιστικής διαδικασίας για ένα από τα μεγαλύτερα νοσοκομεία σε ζημία του δημοσίου συμφέροντος και των χιλιάδων ασθενών που εξυπηρετεί. Πρέπει όμως να δοθεί εύλογος χρόνος για την παράταση της καταληκτικής ημερομηνίας υποβολής προσφορών για τον συγκεκριμένο δημόσιο διαγωνισμό προς ενημέρωση των υποψηφίων οικονομικών φορέων».*

Αναλυτικότερα, κρίθηκε ότι η ΑΕΠΠ δύναται να προβαίνει σε τροποποιήσεις επί όρων της διακήρυξης, που έχουν ακυρωθεί, ώστε να αποφεύγεται η καθυστέρηση, που οφείλεται σε γραφειοκρατικές διαδικασίες ένεκα της ακύρωσης και συνακολούθως της αναπομπής της υπόθεσης στην αρμόδια αναθέτουσα αρχή, προκειμένου η τελευταία να διαμορφώσει νέα νόμιμη κρίση. Ωστόσο, η ανωτέρω νομολογία που έχει αναγνωρίσει το προαναφερθέν, μολοντί τελεί σε συμφωνία με τη διαδικασία της διεκπεραίωσης των διαγωνιστικών διαδικασιών, ανετράπη με τη δικαιολογία ότι δεν είναι σύμφωνο με την αρχή ότι δεν επιτρέπεται η υποκατάσταση της εκάστοτε αναθέτουσας αρχής. Έτσι, το Συμβούλιο της Επικρατείας, με την υπ' αριθμόν 54/2018 απόφαση του έκρινε ότι «η ΑΕΠΠ δεν μπορεί να προσθέσει τον όρο στη διακήρυξη ή να θεωρήσει τον όρο αυτό αναδρομικώς γεγραμμένο και συμπεριληφθέντα στη διακήρυξη και, περαιτέρω, να διατάξει την εξακολούθηση της διαγωνιστικής διαδικασίας με βάση το ούτως αναμορφωθέν κατά την διάρκεια της εν λόγω διαδικασίας κανονιστικό πλαίσιο της διενέργειάς της».

### **5.3. Προδικαστική προσφυγή για την κήρυξη ακυρότητας της σύμβασης**

Το άρθρο 360 του Ν. 4412/2016, δίνει στην ΑΕΠΠ την δυνατότητα να κηρύξει την ακυρότητα μιας σύμβασης αφού έχει ασκηθεί προδικαστική προσφυγή. Συγκεκριμένα, οι διατάξεις του άρθρου 369 του παραπάνω νόμου καθώς και αυτές που περιλαμβάνονται στα άρθρα 20 επ. του Π.Δ. 39/2017 παρέχουν στην ΑΕΠΠ τη συγκεκριμένη δυνατότητα. Η απόφαση περί κήρυξης ακυρότητας λαμβάνεται στις περιπτώσεις που διαπιστωθεί ότι:

α) η αναθέτουσα αρχή έχει αναθέσει τη σύμβαση χωρίς δημοσίευση της προκήρυξης στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, δεν έχει τηρήσει δηλαδή τις υποχρεώσεις δημοσίευσης της προκήρυξης που διασφαλίζει στη διαδικασία ένα επίπεδο διαφάνειας, κατά παράβαση των ενωσιακών αλλά και εθνικών κανόνων δημοσιών συμβάσεων.

β) Επίσης αν δεν τηρήθηκε η υποχρέωση αναστολής σύναψης της σύμβασης σύμφωνα με το άρθρο 364 (η προθεσμία και η άσκηση της προδικαστικής προσφυγής κωλύουν τη σύναψη της σύμβασης)<sup>119</sup>,

γ) σε περίπτωση εφαρμογής δυναμικού συστήματος αγορών, εφόσον παραβιάζονται οι ελάχιστες προθεσμίες παραλαβής των αιτήσεως συμμετοχής, παραλαβής των προσφορών, δημοσίευσης προκήρυξης διαγωνισμού, δυνατότητας συμμετοχής και αξιολόγησης των ενδιαφερομένων να συμμετέχουν, μη πρόσκλησης όλων όσων έγιναν δεκτοί να υποβάλλουν προσφορά και

δ) σε περίπτωση σύναψης συμφωνίας – πλαίσιο, εφόσον παραβιάζεται η διάταξη των παρ. 5 του άρθρου 39 και παρ. 2 του άρθρου 273 που αφορούν την ανάθεση και την εκτέλεση των συμφωνιών – πλαίσιο αυτών (άρθρο 368) του ν. 4412/2016.<sup>120</sup>

Για το αίτημα κήρυξης της ακυρότητας της σύμβασης ορίζεται μέγιστη προθεσμία έξι μηνών, που αποτελεί το ανώτατο όριο κατ' εφαρμογή του άρθρου 369 παρ. 2 του Ν. 4412/2016. Σημαντικό είναι η άσκηση της προδικαστικής προσφυγής που σκοπεί στην κήρυξη της ακυρότητας της σύμβασης να επιφέρει την αναστολή της εκτέλεσης της σύμβασης μέχρι την έκδοση της απόφασης της ΑΕΠΠ, ωστόσο οι αναθέτουσες αρχές έχουν τη δυνατότητα να αιτηθούν προσωρινής προστασίας προκειμένου να αρθεί η κατά τα ως άνω αναστολή.

Η απόφαση της ΑΕΠΠ, η οποία σημειώνεται ότι έχει αναδρομική ισχύ βάσει του άρθρου 23 του Π.Δ. 39/2017, σχετικά με την προδικαστική προσφυγή επιφέρει την ακύρωση είτε του συνόλου της επίμαχης σύμβασης είτε του ανεκτέλεστου μέρους της εν λόγω σύμβασης, υπό τον όρου ότι συντρέχουν λόγοι προς τούτο, όπως ακριβώς προβλέπει η διάταξη του άρθρου 371 Ν. 4412/2016. Εδώ είναι χρήσιμο να σημειωθεί

<sup>119</sup> Βλ. άρθρο 364 του Ν. 4412/2016.

<sup>120</sup> Βλ. άρθρο 368 του ν. 4412/2016.

ότι δεν πρέπει να γίνεται κατάχρηση του δικαιώματος κήρυξης του ανενεργού της σύμβασης, καθώς δεν θα πρέπει να χρησιμοποιείται από την εκάστοτε αναθέτουσα αρχή για την παρεμπόδιση των ενδιαφερομένων από την χρήση του δικαιώματος τους για άσκηση προσφυγής κατά των παράνομων πράξεων που έγιναν σε χρόνο που προηγείται της σύναψης της σύμβασης. Στην απόφαση του Δικαστηρίου της 3ης Απριλίου 2008 (C444/2006), στο πλαίσιο της οποίας κρίθηκε ότι «η ενδεχόμενη δυνατότητα άσκησης προσφυγής προς ακύρωση της σύμβασης αυτής καθαυτήν δεν είναι ικανή να αντισταθμίσει την αδυναμία προσβολής της πράξης ανάθεσης χωριστά, προτού συναφθεί η σχετική σύμβαση».

#### **5.4. Δικαστική προστασία σε στάδιο προγενέστερο της σύναψης της σύμβασης**

Έννομη προστασία παρέχεται στους διαγωνιζόμενους και κατά το στάδιο που προηγείται της σύναψης μιας δημόσιας συμβάσης. Αυτή διακρίνεται σε προσωρινή και οριστική

##### **5.4.1. Προσωρινή δικαστική προστασία**

Σύμφωνα με το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο, προκειμένου να λάβει προσωρινή δικαστική προστασία, ένας συμμετέχων σε διαγωνισμό, μπορεί να χρησιμοποιήσει την αίτηση αναστολής, η οποία προβλέπεται από το άρθρο 372 του Ν. 4412/2016. Η ίδια δυνατότητα υπάρχει και αν υπάρξει σιωπηρή απόρριψη της προδικαστικής προσφυγής. Δικαίωμα να ασκήσει το παραπάνω αναφερόμενο ένδικο βοήθημα έχουν και οι αναθέτουσες αρχές, αν η Α.Ε.Π.Π. δεχθεί την προδικαστική προσφυγή, αλλά και αυτός για τον οποίο έχει γίνει μερικώς δεκτή η προδικαστική προσφυγή.

Η αίτηση ασφαλιστικών μέτρων του άρθρου 5 του Ν. 3886/2010 αντικαταστάθηκε από την αίτηση αναστολής και υπό τα ισχύοντα δεδομένα συνιστά το μοναδικό οπλοστάσιο που διαθέτουν οι ενδιαφερόμενοι, ώστε να προστατευτούν από τη δημιουργία τετελεσμένων και μη αναστρέψιμων καταστάσεων. Οι σχετικές με την αίτηση αναστολής διατάξεις, περιλαμβάνονται στον ν. 4412/2016 και στο άρθρο 52 του Π.Δ. 18/8. Το τελευταίο είναι εφαρμοστέο επικουρικά και συγκεκριμένα με σκοπό την ρύθμιση θεμάτων που δεν καλύπτονται από τον Ν 4412/2016.<sup>121</sup>

---

<sup>121</sup> Βλ. άρθρο 372 παρ. 1 εδ. δ' του ν. 4412/2016

Ο Έλληνας νομοθέτης που εισήγαγε το Ν. 4412/2016 διατήρησε το σύστημα ενιαίας δικαιοδοσίας που εντάχθηκε με το Ν. 3886/2010, με συνέπεια να είναι τα Διοικητικά Εφετεία τα οποία έχουν αρμοδιότητα στην περιοχή όπου έχει την έδρα της η αναθέτουσα αρχή,<sup>122</sup> αυτά που είναι γενικά αρμόδια για την επίλυση των σχετικών θεμάτων και για τα οποία θέματα αποφασίζουν με τρόπο αμετάκλητο. Κατ' εξαίρεση η γενική αρμοδιότητα απονεμήθηκε στο Συμβούλιο της Επικρατείας για τις εξής περιπτώσεις:

- i. συμβάσεις που υπάγονται στην οδηγία 2014/25/ΕΕ,
- ii. διαφορές που αναφέρονται επί συμβάσεων παραχώρησης δημοσίων έργων ή υπηρεσιών, ή πραγματοποιούνται με την μορφή Συμπράξεων Δημοσίου-Ιδιωτικού τομέα κατ' εφαρμογή των διατάξεων του Ν. 3389/2005 και
- iii. συμβάσεις που υπάγονται στο εφαρμοστικό πεδίο της οδηγίας 2014/24/ΕΕ.

Για την εξέταση της αίτησης αναστολής αρμόδια για όλες αυτές τις περιπτώσεις είναι η Επιτροπή Αναστολών του ΣτΕ.<sup>123</sup>

Αναφορικά με την προθεσμία άσκησης της αίτησης αναστολής, προκειμένου να διεκπεραιωθούν οι διαγωνιστικές διαδικασίες με γρήγορους ρυθμούς, ο Έλληνας νομοθέτης εισήγαγε το άρθρο 372 παρ. 4 του Ν. 4412/2016, (τελευταία τροποποίηση με τη διάταξη του άρθρου 138 του Ν. 4782/2021), στο οποίο ορίζεται ότι «η αίτηση αναστολής κατατίθεται στο αρμόδιο δικαστήριο μέσα σε προθεσμία δέκα (10) ημερών από την κοινοποίηση ή την πλήρη γνώση της απόφασης επί της προδικαστικής προσφυγής και συζητείται το αργότερο εντός τριάντα (30) ημερών από την κατάθεσή της». Η παραπάνω προθεσμία κατάθεσης της αίτησης αναστολής είναι αποκλειστική και ξεκινάει α) από την επόμενη ημερομηνία από αυτήν που κοινοποιήθηκε η απόφαση, όταν αυτή έχει ληφθεί από την ΑΕΠΠ μέσα στα όρια της νόμιμης προθεσμίας και β) σε περίπτωση μη λήψης απόφασης από την ΑΕΠΠ μέσα στα όρια που προβλέπει η νόμιμη προθεσμία, από την ημερομηνία εκείνη όπου δεν έχει πλέον αρμοδιότητα η ΑΕΠΠ ανεξαρτήτως ενδεχόμενης μεταγενέστερης έκδοσης απόφασης. Στην περίπτωση που κατατεθεί το ένδικο βοήθημα πριν την λήξη της νόμιμης προθεσμίας, εντός της οποίας αποφαίνεται η ΑΕΠΠ, και η νόμιμη προθεσμία δεν έχει συμπληρωθεί κατά το

---

<sup>122</sup> Βλ. ΣτΕ 13/2016 και ΣτΕ 51/2017. Αρχικά, είχε προβλεφθεί να απονεμηθεί η αποκλειστική αρμοδιότητα στο ΣτΕ στο πεδίο παροχής προσωρινής δικαστικής προστασίας, ωστόσο προς το σκοπό αποσυμφόρησης του Ανώτατου Δικαστηρίου, δεν απονεμήθηκε η αρμοδιότητα σε αυτό.

<sup>123</sup> Βλ. άρθρο 52 παρ. 2 του π.δ. 18/1989.

χρονικό διάστημα που συζητείται η αίτηση αναστολής, τότε αυτό απορρίπτεται ως προώρως ασκηθέν και κατά συνέπεια κρίνεται απαράδεκτο. Σύμφωνα με τη νομολογία που είχε διαμορφωθεί από το προηγούμενο νομοθετικό καθεστώς, η δεκαήμερη προθεσμία αφορά ημερολογιακές και όχι εργάσιμες ημέρες. Σημειώνεται ότι οι δικαστικές διακοπές δεν επιφέρουν αναστολή της παραπάνω προθεσμίας. Κατά συνέπεια, στην προθεσμία αυτή λαμβάνονται υπόψη οι αργίες και οι δικαστικές διακοπές.<sup>124</sup>

Πέραν των ανωτέρω, αξίζει να σημειωθεί ότι η αίτηση αναστολή αποσκοπεί στην αναστολή εκτέλεσης απόφασης που εκδίδει η ΑΕΠΠ και στην μη σύναψη μιας δημόσιας σύμβασης που αφορά μόνο σε έναν διαγωνισμό, βάσει της αρχής αυτοτέλειας εκάστου διαγωνισμού.<sup>125</sup> Έτσι, η αίτηση αναστολής στρέφεται ενάντια στην απόφαση της ΑΕΠΠ, η οποία συνιστά την προσβαλλόμενη πράξη. Με την εκδοθείσα απόφαση της ΑΕΠΠ είτε απορρίπτεται η υποβληθείσα προδικαστική προσφυγή και πλέον αιτείται ο διάδικος την αναστολή της είτε η τελευταία έγινε δεκτή ολικά ή μερικά και πλέον ο διάδικος αιτείται από την αναθέτουσα αρχή την αναστολή της. Σημειώνεται ότι στην περίπτωση που έχουν εκδοθεί άλλες συναφείς με την ως άνω απόφαση πράξεις ή και παραλείψεις, θεωρούνται συμπροσβαλλόμενες.

Αναφορικά με το ποιος έχει έννομο συμφέρον να ασκήσει αίτησης αναστολής, αυτό εξετάζεται αυτεπάγγελα<sup>126</sup> και δεν μοιάζει με το έννομο συμφέρον άσκησης αίτησης ακύρωσης, καθώς για να έχει κάποιος προσωρινή δικαστική προστασία είναι απαραίτητο η κατάσταση που έχει ανακύψει να συνιστά δικαιολογητικό λόγο της άσκησης αίτησης αναστολής εκτέλεσης της απόφασης.<sup>127</sup> Επομένως, όλα τα στοιχεία που επικαλείται ο αιτών είναι αναγκαίο να τεκμηριώνονται επαρκώς. Η διάταξη του άρθρου 372 παρ. 1 του Ν. 4412/2016 ορίζει ρητώς ότι «όποιος έχει έννομο συμφέρον» έχει το δικαίωμα να ασκήσει αίτηση αναστολής της απόφασης της ΑΕΠΠ. Από τη νομοθετική αυτή διάταξη συνεπάγεται ότι έννομο συμφέρον για την άσκηση αίτησης αναστολής κατά των αποφάσεων της ΑΕΠΠ έχει τόσο η εκάστοτε αναθέτουσα αρχή όσο και οι διαγωνιζόμενοι φορείς, υπό τον όρο σαφώς να διαθέτουν άμεσο και προσωπικό έννομο συμφέρον. Έτσι, κατέστη επιλογή του Έλληνα νομοθέτη να έχουν

---

<sup>124</sup> Βλ. ΣτΕ ΕΑ 400/2014.

<sup>125</sup> Βλ. ΔΕφΘεσ 74/2016.

<sup>126</sup> Βλ. ΣτΕ ΕΑ 31/2019

<sup>127</sup> Βλ. ΔΕφΑθ 283/2019

τη δυνατότητα οι αναθέτουσες αρχές να στρέφονται κατά των αποφάσεων της ΑΕΠΠ, ασκώντας αίτηση αναστολής.

Αυτονόητο είναι ότι, προκειμένου να θεμελιωθεί έννομο συμφέρον, πρέπει ο προσφεύγων να έχει ή είχε συμφέρον ανάθεσης σε αυτόν της σύμβασης, με βάση το ότι είχε συμμετοχή σε προγενέστερα στάδια του διαγωνισμού ή δεν του δόθηκε η σχετική δυνατότητα συμμετοχής.<sup>128</sup> Επιπροσθέτως, η ζημιά που ισχυρίζεται ότι έχει υποστεί, θα πρέπει να υφίσταται κατά τον χρόνο που εκδίδεται η σχετική πράξη ή διενεργείται η σχετική παράλειψη, για την άσκηση του ένδικου βοηθήματος και την συζήτησή του ενώπιον του αρμοδίου δικαστηρίου. Σημειώνεται ότι ο αιτών εξακολουθεί να έχει έννομο συμφέρον και όταν μολονότι έγινε δεκτή η προδικαστική προσφυγή ή παρέμβαση, εντούτοις η απόφαση της ΑΕΠΠ είναι σε ορισμένα σημεία της δυσμενής για τον προσφεύγοντα ή τον παρεμβαίνοντα, υπό την έννοια ότι τα σημεία αυτά θίγουν τα συμφέροντά του.<sup>129</sup>

#### 5.4.2. Οριστική δικαστική προστασία

Πέραν της δυνατότητας άσκησης της αίτησης αναστολής, ο φορέας που έχει υποστεί ή ενδέχεται να υποστεί βλάβη, που οφείλεται σε αποφάσεις της ΑΕΠΠ, ο ίδιος έχει το δικαίωμα να καταθέσει, στο αρμόδιο Δικαστήριο, αίτηση ακύρωσης, εντός προθεσμίας εξήντα ημερών, η οποία ξεκινάει από την ημερομηνία που εκδίδεται η προσβαλλόμενη απόφαση της ΑΕΠΠ, κατά τα ρητώς οριζόμενα στο Π.Δ. 18/1989 και λαμβάνοντας σε κάθε περίπτωση υπόψη τυχόν ειδικότερες ρυθμίσεις που έχουν εισαχθεί με τον Ν. 4412/2016.

Η επίμαχη απόφαση της ΑΕΠΠ μπορεί να ακυρωθεί για τους εξής λόγους -ακόμα και εάν αυτοί δεν προβλήθηκαν με την άσκηση της αίτησης αναστολής: Πρώτος λόγος είναι η αναρμοδιότητα της διοικητικής αρχής που εξέδωσε την πράξη, δεύτερος λόγος συνιστά η παράβαση ουσιώδους τύπου, τρίτος λόγος η παράβαση κατ' ουσία διάταξης του νόμου και τέταρτος η κατάχρηση εξουσίας, όπως αυτοί απορρέουν από το άρθρο 48 του Π.Δ. 18/2989.

---

<sup>128</sup> Ρέμελης, Κ., Η αίτηση ασφαλιστικών μέτρων ενώπιον του ΣτΕ: (ν. 2522/97) Οι κοινοτικές καταβολές της προσωρινής προστασίας στα δημόσια έργα, τις προμήθειες και τις υπηρεσίες, σελ. 172.

<sup>129</sup> Βλ. ΣτΕ 59/2019

Η συζήτηση της υπόθεσης στο αρμόδιο δικαστήριο διεξάγεται μέσα σε διάστημα τριών μηνών από την κατάθεση της αίτησης ακύρωσης της προσβαλλόμενης πράξης κατ' άρθρο 372 παρ. 4 του Ν. 4412/2016. Σε αντίθεση με την αίτηση αναστολής, όπου ο δικαστής αρκείται απλώς με την πιθανολόγηση, στην περίπτωση της αίτησης ακύρωσης της απόφασης ο δικαστής είναι απαραίτητο να πειστεί πλήρως για την βασιμότητα των ισχυρισμών που επικαλείται ο αιτών στην σχετική αίτησή του. Σημαντικό είναι να επισημανθεί ότι, δεδομένου ότι η άσκηση της αίτησης ακύρωσης της απόφασης της ΑΕΠΠ δεν εμποδίζει την υπογραφή της επίμαχης σύμβασης, συνάγεται ότι παράλειψη στην άσκηση αίτησης αναστολής ή αν η άσκηση της δεν είναι επιτυχής, αυτό καθιστά εκτεθειμένο και απροστάτευτο τον αιτούντα. Επισημαίνεται, ότι σε αυτήν την περίπτωση εάν πράξη ή παράλειψη της ΑΕΠΠ που προσέβαλε ο αιτών, ακυρωθεί, ο τελευταίος δεν μπορεί να ανατρέψει την υπογραφείσα σύμβαση.<sup>130</sup> Αυτό που μπορεί να αξιώσει, ανεξάρτητα από την υπαιτιότητα της αναθέτουσας αρχής, είναι να αποζημιωθεί, βάσει των άρθρων 197 και 198 ΑΚ.

## ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η χώρα μας έχει σημειώσει σημαντικά βήματα όσον αφορά στην προώθηση σύγχρονων μεθόδων ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, δηλαδή της εισαγωγής στη δημόσια διοίκηση ηλεκτρονικών μέσων, που καταλαμβάνουν και τις διαδικασίες σύναψης, ανάθεσης και υλοποίησης των δημοσίων συμβάσεων. Μάλιστα, η προώθηση των τεχνολογικών μέσων και των εφαρμογών της Κοινωνίας της Πληροφορίας στο πεδίο της δημόσιας διοίκησης προωθεί την κατάρτιση των δημοσίων συμβάσεων προμηθειών με ηλεκτρονικά μέσα σε εθνικό επίπεδο. Με αυτόν τον τρόπο, διευκολύνεται η συμμετοχική διαδικασία των ιδιωτών και μάλιστα με ευχερέστερο και ταχύτερο τρόπο και διασφαλίζεται η αύξηση της διαφάνειας κατά τις απαιτούμενες διαδικασίες που υφίστανται μέχρις ότου λάβει χώρα η εκτέλεση των δημοσίων συμβάσεων.

Θα πρέπει να αναφερθούμε και στην πρόσφατη πανδημία COVID -2019 μια απρόβλεπτη, έκτακτη υγειονομική κατάσταση, αναγκάζοντας μας όλους να προσαρμοστούμε στις νέες συνθήκες. Η ανάθεση των δημοσίων συμβάσεων αποτέλεσε

---

<sup>130</sup> Βλ. άρθρο 372 παρ. 7 ν. 4412/2016.

πρωταρχικής προτεραιότητας από τις κρατικές αρχές για την αντιμετώπιση της διασποράς του κορονοϊού.

Η ηλεκτρονικοποίηση του συστήματος των δημοσίων συμβάσεων περιόρισε σε σημαντικό βαθμό την διαπροσωπική επαφή, τόσο στο στάδιο υποβολής των προσφορών όσο και στο στάδιο της αποσφράγισης και κατά την αξιολόγηση αυτών. Η λειτουργία της ΑΕΠΠ συνεχίστηκε ανεπηρέαστη, οι προβλεπόμενες προθεσμίες για την εξέταση των προδικαστικών προσφυγών εφαρμόζονταν κανονικά, καθώς και η κατάθεση αλλά και η εκδίκαση αιτήσεως αναστολής ενώπιον των διοικητικών δικαστηρίων χάρη στις δυνατότητες που παρείχε η ηλεκτρονικοποίηση.

Αν θέλουμε να συνοψίσουμε τα οφέλη από την υιοθέτηση των ηλεκτρονικών προμηθειών, θα μπορούσαμε να τα αναφέρουμε τα εξής:

- Η υιοθέτηση σύγχρονων μέσων ηλεκτρονικής διακυβέρνησης ως προς την κατάρτιση των δημοσίων συμβάσεων αναντίρρητα επιταχύνει τις διαδικασίες με τις οποίες συνάπτονται πλέον αυτού του είδους οι συμβάσεις, καθώς τα στοιχεία που απαιτούνται συγκεντρώνονται ευχερώς σε ηλεκτρονικές πλατφόρμες, περιορίζοντας έτσι σε σημαντικό βαθμό την γραφειοκρατία και σε γενικές γραμμές παρέχεται η δυνατότητα ταχύτερης και ευχερέστερης διευθέτησης των θεμάτων που προκύπτουν.
- Αναπτυχθήκαν νέες μέθοδοι προμηθειών όπως πχ οι συμφωνίες πλαίσιο, οι ηλεκτρονικές δημοπρασίες, οι ηλεκτρονικοί κατάλογοι, ο ανταγωνιστικός διάλογος, τα δυναμικά συστήματα αγορών κλπ. γεγονός που αύξησε την αποτελεσματικότητα και την ευελιξία των σχετικών διαδικασιών.
- Ευχερέστερη και άμεση ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των αναθετουσών αρχών και των συμμετεχόντων οικονομικών φορέων, μέσω ενός συστήματος, προσβάσιμου στα ενδιαφερόμενα μέρη.
- Μείωση του χρόνου ενασχόλησης του προσωπικού των αναθετουσών φορέων αλλά και των συμμετεχόντων οικονομικών φορέων με επαναληπτικές εργασίες οι οποίες μπορούν να εκτελεστούν ταχύτερα και αποτελεσματικότερα με ηλεκτρονικό τρόπο. Με το τρόπο αυτό, περιορισμένοι ανθρώπινοι πόροι μπορούν να αξιοποιηθούν σε παραγωγικότερες εργασίες.
- Βελτίωση του επιπέδου δημόσιας διακυβέρνησης μέσω της σημαντικά αυξημένης δυνατότητας λήψης, αποθήκευσης και ανάλυσης δεδομένων (στατιστικών,



οικονομικών και ποιοτικών στοιχείων). Καθίσταται με τον τρόπο αυτό ευκολότερη και αποτελεσματικότερη η παρακολούθηση και αξιολόγηση των διαδικασιών ανάθεσης δημόσιων συμβάσεων και των σχετικών προϊόντων και υπηρεσιών που ελήφθησαν. Το γεγονός αυτό παρέχει σημαντικά οφέλη τόσο στην δημόσια διοίκηση όσο και στους ενδιαφερόμενους οικονομικούς φορείς.

- Η υιοθέτηση της υψηλής τεχνολογίας στον τομέα των δημόσιων προμηθειών συμβάλει σημαντικά στον εκσυγχρονισμό της οργανωτικής κουλτούρας εντός των δημόσιων οργανισμών.
- Η σημαντική μείωση της ανάγκης για φυσική επαφή κατά την διαδικασία ηλεκτρονικών προμηθειών, αποτελεί έναν επιπλέον παράγοντα, που σε συνδυασμό με άλλα μέτρα μπορεί να συμβάλει στην μείωση της διαφθοράς και στην αύξηση της αποτελεσματικότητας των διαδικασιών .

Από τα ανωτέρω γίνεται σαφές ότι οι δημόσιες συμβάσεις αποτελούν νευραλγικό τομέα της δημόσιας λειτουργίας. Επιτρέπει στους φορείς να επιτύχουν αποτελεσματικά την αποστολή τους χάριν του δημοσίου συμφέροντος. Οι δημόσιες συμβάσεις αποτελούν μέρος της καθημερινής μας ζωής και επηρεάζουν τις τρέχουσες κοινωνικές αλλά και οικονομικές εξελίξεις.

Μπορεί λοιπόν βάσιμα να ειπωθεί ότι η εισαγωγή της χρήσης της τεχνολογίας της πληροφορικής στις διαδικασίες διεξαγωγής δημόσιων διαγωνισμών και κατάρτισης δημοσίων συμβάσεων προμηθειών, καταδεικνύει μια χαρακτηριστική περίπτωση όπου το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης επίδρασε σημαντικά στο εθνικό δίκαιο, δεδομένου ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση είχε θέσει προ ετών ως στόχο την προώθηση της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης με ιδιαίτερη έμφαση στην κατάρτιση των δημοσίων συμβάσεων.

Σημαντική καινοτομία στο πλαίσιο των δημοσίων συμβάσεων είναι η χρήση του ΕΣΗΔΗΣ και το ΚΗΜΔΗΣ. Όπως αναφέραμε παραπάνω αποτελούν ένα ολοκληρωμένο πληροφοριακό σύστημα, το οποίο περιλαμβάνει όλα τα αναγκαία στοιχεία και εφαρμογές για την υποβολή αιτημάτων, τον προγραμματισμό, την έγκριση, τη διαδικασία προκήρυξης, ανάθεσης, σύναψης και εκτέλεσης συμβάσεων, με την αξιοποίηση των τεχνολογικών μέσων που παρέχει η Πληροφορική. Οι καινοτομίες αυτές ενίσχυσαν το επίπεδο της διαφάνειας των σχετικών διαδικασιών, γεγονός που επιτεύχθηκε τόσο με την μείωση της πολυπλοκότητάς τους και την

επιτάχυνση της υλοποίησής τους, όσο και με την μείωση της σχετικής γραφειοκρατίας, αύξησαν και αυξάνουν την αποτελεσματικότητα των διαδικασιών, διασφαλίζουν δε τη μέγιστη δυνατή συμμετοχή και τον υγιή ανταγωνισμό μεταξύ των υποψηφίων αναδόχων

Η πρόσφατη τροποποίηση του Ν. 4416/2016 που επήλθε δυνάμει του Ν. 4782/2021 αποτελεί μια στοχευμένη παρέμβαση η οποία προσπαθώντας να αξιοποιήσει την εμπειρία που συγκεντρώθηκε κατά την εφαρμογή του Ν 4416/2016, επιδιώκει να εισάγει συγκεκριμένες αλλαγές που θα βοηθήσουν στην περαιτέρω βελτίωση των βασικών επιδιώξεων από την εισαγωγή της ηλεκτρονικής κατάρτισης των δημοσίων συμβάσεων (λειτουργικότητα, αποτελεσματικότητα, διαφάνεια κλπ). Η ενοποίηση όλων των διατάξεων σε ένα νομοθετικό καθεστώς αποδείχθηκε ικανή να διορθώσει προηγούμενες παθογένειες που υπήρχαν σε νομοθετικό πλαίσιο των δημοσίων συμβάσεων. Με το νέο νομοθετικό καθεστώς επιχειρείται η εισαγωγή σύγχρονων μεθόδων και τεχνολογιών, η μείωση της γραφειοκρατίας, εκλογίκευση, απλοποίηση και κωδικοποίηση όλων των κανονισμών και ρυθμίσεων που διέπουν τις δημόσιες συμβάσεις. Η μεταρρύθμιση αυτή συνίσταται την επίτευξη υψηλότερης ταχύτητας και αποτελεσματικότητας κατά τη σύναψη των δημοσίων συμβάσεων αλλά και στην άμβλυση της υπερβολικής αυστηρότητας ορισμένων διατάξεων. Οι επιδιώξεις και οι βελτιώσεις που επήλθαν με το νέο νομοθετικό καθεστώς βοηθούν και αυτές στην γενικότερη προσπάθεια εισαγωγής των ηλεκτρονικών μεθόδων στην κατάρτιση των δημοσίων συμβάσεων.

Παρά τις σημαντικές ωφέλειες που περιγράφονται παραπάνω, η εφαρμογή του νέου πλαισίου ηλεκτρονικών συμβάσεων προμηθειών δεν είναι απαλλαγμένη από προβλήματα και δυσχέρειες που εμποδίζουν την αξιοποίηση όλων των πλεονεκτημάτων του. Συνοπτικά θα μπορούσαν να αναφερθούν τα εξής:

- Παραμένουν ασάφειες και αδιευκρίνιστα σημεία κατά την εφαρμογή του νέου πλαισίου, οι οποίες οφείλονται στον «αυτόματο» μετασχηματισμό Κοινοτικών οδηγιών σε Εθνικούς νόμους, τις οποίες καλούνται, στην πράξη, να ερμηνεύσουν, σε κάποιες περιπτώσεις οι δημόσιοι λειτουργοί
- Σε αρκετές περιπτώσεις παραμένουν σε εφαρμογή οι παλιές διαδικασίες παράλληλα με το νέο πλαίσιο εξαιτίας νομικών ή γραφειοκρατικών αγκυλώσεων. Ενδεικτική περίπτωση αποτελεί η ηλεκτρονική διεξαγωγή ενός διαγωνισμού όπου

ζητείται από τους συμμετέχοντες φορείς η προσκόμιση όλων των δικαιολογητικών και σε έντυπη μορφή.

- Δεν έχει ολοκληρωθεί, σε πολλές περιπτώσεις, η αναδιοργάνωση των διαδικασιών και η δημιουργία βάσεων δεδομένων, προκειμένου να γίνει πλήρης εκμετάλλευση του ηλεκτρονικού συστήματος σύναψης συμβάσεων. Ενδεικτικά, δεν είναι καθολικά εφικτή, η άντληση όλων των δικαιολογητικών των συμμετεχόντων ηλεκτρονικά, π.χ. να μην απαιτείται να προσκομισθεί φορολογική ενημερότητα αλλά να αντλείται αυτόματα μέσω taxis.net από την υπηρεσία.
- Δεν είναι σε όλες τις περιπτώσεις επαρκής η εκπαίδευση του προσωπικού των αναθετουσών αρχών στις νέες διαδικασίες.
- Δεν παρέχεται, σε αρκετές περιπτώσεις, πρόσβαση στην ηλεκτρονική διαδικασία στους συμμετέχοντες φορείς, έτσι ώστε να μπορούν να παρακολουθούν την εξέλιξη της, άμεσα και χωρίς καθυστερήσεις.
- Διαπιστώθηκε ότι πολλές μικρομεσαίες επιχειρήσεις έχουν δυσκολία στο να ανταποκριθούν στην ηλεκτρονική διαδικασία. Παρά την κάποια υποστήριξη όσον αφορά τις μικρές επιχειρήσεις που θέλουν να λάβουν μέρος σε διαδικασίες συναλλαγής εμπορευμάτων ή υπηρεσιών με το δημόσιο, από το αρμόδιο Υπουργείο, υπάρχει αδυναμία μικρών οικονομικών φορέων να προσαρμοστούν στις νέες διαδικασίες.

Προτάσεις που μπορούσαν να στην σταδιακή επίλυση των παραπάνω και στην πιο εύρυθμη λειτουργία του νέου πλαισίου έχουν ως εξής:

- Η διαρκής εκπαίδευση - ενημέρωση προσωπικού στο νέο σύστημα
- Η αναβάθμιση πλατφόρμας ΕΣΗΔΗΣ, ιδιαίτερα αναφορικά με την αυτόματη άντληση στοιχείων μεταξύ ΚΗΜΔΗΣ-ΔΙΑΥΓΕΙΑ-ΕΣΗΔΗΣ και την λειτουργία ενιαίας βάσης δεδομένων δικαιολογητικών συμμετοχής, σε διαγωνισμούς από οικονομικούς και δημόσιους φορείς.
- Εξέταση της επέκτασης της υποχρεωτικής χρήσης του ΕΣΗΔΗΣ, σε όλες τις διαδικασίες προμηθειών – υπηρεσιών, ανεξαρτήτως ποσού, με παράλληλη απλούστευση των διαδικασιών
- Διαρκής συντήρηση, αναβάθμιση και καλή λειτουργία των τεχνικών μέσων χρήσης (Η/Υ, διαδίκτυο κ.λπ.), από τα τμήματα πληροφορικής του κάθε δημόσιου φορέα.

- Η απλούστευση των διαδικασιών των ενστάσεων ελέγχων προδικαστικών προσφυγών (ΑΕΠΠ πλέον ΕΑΔΗΣΥ) γιατί καθυστερούν την εξέλιξη και ολοκλήρωση των διαγωνισμών
- Μείωση του χρόνου διεξαγωγής διαγωνισμού με κατάργηση σταδίων και ιδιαίτερα του τελευταίου σταδίου που αφορά την υποβολή από τους οικονομικούς φορείς των επικαιροποιημένων δικαιολογητικών κατακύρωσης στο στάδιο σύναψης σύμβασης.
- Η συντόμευση της διαδικασίας αξιολόγησης των δικαιολογητικών συμμετοχής, οικονομικών προσφορών καθώς και των δικαιολογητικών κατακύρωσης στους διαγωνισμούς, από τις επιτροπές αξιολόγησης, μέσω επιβολής χρονικών ορίων σε κάθε στάδιο.
- Ποιο ευέλικτο νομοθετικό πλαίσιο σε ζητήματα ήσσονος σημασίας που κωλυσιεργούν τις διαδικασίες.
- Ενημέρωση και παροχή υποστήριξης στις μικρομεσαίες επιχειρήσεις ώστε να υπάρχει μεγαλύτερη συμμετοχή.
- Μεγαλύτερη διαφάνεια στις διαδικασίες και στάδια των διαγωνισμών, μέσω της παροχής στους συμμετέχοντες της δυνατότητας ηλεκτρονικής παρακολούθησης της εξέλιξής τους.
- Ο έλεγχος των δικαιολογητικών που έχουν υποβληθεί σε ηλεκτρονική μορφή, να διεξάγεται χωρίς να απαιτούνται αντίγραφα από φυσικό φάκελο
- Η αυτόματη από το σύστημα ηλεκτρονική σύναψη σύμβασης και η ηλεκτρονική τιμολόγηση.

Συμπερασματικά με βάση τα παραπάνω, η καθολική χρήση ηλεκτρονικών πληροφοριακών συστημάτων στη δημόσια διοίκηση γενικά, αποτελεί μια αδήριτη ανάγκη της σύγχρονης εποχής και οι εμπλεκόμενοι κρατικοί φορείς οφείλουν να συνεχίσουν με αμείωτο ρυθμό τις προσπάθειές τους προς αυτήν την κατεύθυνση.

## ΣΧΕΤΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

### *Ελληνόγλωσση βιβλιογραφία*

Αντωνοπούλος, Μ., Ανεξάρτητες διοικητικές αρχές, Εκδόσεις Σάκκουλας Αθήνα 1995

Αλεξανδρίδου Ελ., Το δίκαιο του ηλεκτρονικού εμπορίου, Ελληνικό και Κοινοτικό, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2004

Ασπρογέρακας-Γρίβας Κ., Γενικές Αρχές Αστικού Δικαίου, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα 1981

Βενετσανάκη Ε., Η Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΑΑΔΗΣΥ): πανάκεια παθογένεια της Δημόσιας Διοίκησης ή αναγκαιότητα των καιρών;, ΕφημΔΔ 2013, σελ. 249

Βλαχόπουλος, Σ., Όψεις της δικαστικής προστασίας ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας: το παράδειγμα του ν. 2522/1997 για τα δημόσια έργα, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα 1998

Γέροντας Α., Δίκαιο Δημοσίων Έργων, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2009

Γεωργιάδης Αστ., Ενοχικό Δίκαιο, Γενικό Μέρος, Ι, 5η έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2007

Δαγτόγλου Π., Ατομικά Δικαιώματα, Β΄ τόμος, 2η έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2005

Δελλής Γ., Το νέο δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων-Γενική ανάλυση του νέου Ν 4782/2021, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2021

Ζαράρη, Χ., Η σιωπή των αρχών ως πρακτική απόρριψης των προδικαστικών προσφυγών κατά τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων: Πραγματικότητα – Προτάσεις, ΕφημΔΔ, 2013, σελ. 390-392

Ιγγλεζάκης Ι., Δίκαιο Πληροφορικής, Εκδόσεις Σάκκουλα, δ΄ έκδοση, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2021

- Καράκωστας Ι., Δίκαιο και Internet, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2003
- Κοντόγιωργα – Θεοχαροπούλου Δ./ Κουτούπα-Ρεγκάκου Ε., Εμβάθυνση δημοσίου δικαίου, Ειδικά θέματα διοικητικού δικαίου, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2005
- Κοιμτζόγλου Ι., Στοιχεία δημοσίου δικαίου, 3η έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2005
- Κουλούρης, Ν., Οι ανεξάρτητες διοικητικές αρχές: τα αλλοδαπά πρότυπα και τα ημεδαπά κακέκτυπα, ΔιοικΔ, τ. 5, 1993, σελ. 1160 επ.
- Κυβέλος, Σ., Η ενδικοφανής προσφυγή, Δεύτερη έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2016
- Μητκίδης Χ., Συμβάσεις Δημοσίων Έργων, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2009
- Πανάγος Θ., Το θεσμικό πλαίσιο σύναψης των δημοσίων συμβάσεων με ηλεκτρονικά μέσα, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2009
- Παραράς, Α., Οι ανεξάρτητες διοικητικές αρχές σήμερα, ΕφημΔΔ, τ.1, 2006, σελ. 124 επ.
- Ράικος Δ., Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2014
- Ράικος Δ./ Βλάχου Ε./ Σαββίδη Ε., Δημόσιες Συμβάσεις Ν. 4412/2016-Ερμηνεία κατ' άρθρο, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2018
- Ράικος Δ., Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων Δ έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα 2022
- Ρέμελης Κ., Η αίτηση ασφαλιστικών μέτρων ενώπιον του ΣτΕ (ν. 2522/1997), Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2000
- Σπηλιωτόπουλος Ε., Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου Ι, 12η έκδοση, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2007
- Τάχος Α., Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, 8η έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2005

Τροβά Ελ./Σκουρής Π., Το κοινοτικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2009

Χαραλαμπίκης Α., Οι ηλεκτρονικές προμήθειες στον δημόσιο τομέα, 2006

Χρυσόγονος Κ., Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα, 3η έκδοση, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2006