



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

**ΠΜΣ "Δημόσια Διοίκηση - Δημόσιο Μάνατζμεντ"**

**ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ**

**Θέμα:**

**Θέματα διοικητικού αυτοελέγχου και δικαστικής προστασίας  
κατά το προσυμβατικό στάδιο ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων  
(η διοικητική και δικαστική προστασία σε μετάβαση)**

**Issues of administrative self-control and judicial protection  
during the pre-contractual stage of public procurement  
(Administrative and judicial protection in transition)**

**Ελένη Φατούρου (Α.Μ.: ΔΜ 2281)  
Επιβλέπων Καθηγητής: Δημήτριος Στράνης**

**Αθήνα 2024**

## ΔΗΛΩΣΗ ΣΥΓΓΡΑΦΕΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

Ο/η κάτωθι υπογεγραμμένος/η Ελένη Φατούρου του Νικολάου, με αριθμό μητρώου ΔΜ 2281 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

## Μέλη Τριμελούς Επιτροπής

1.

2.

3.

## Συντομογραφίες

Βλ.	Βλέπε
Α.Α	Αναθέτουσα Αρχή
ΑΕΠΠ	Αρχή Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών
ΑΚ	Αστικός Κώδικας
ΑΣΕΠ	Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού
Γνμδ	Γνωμοδότηση
Δ.Ε.Υ.Α	Δημοτική Επιχείρηση Ύδρευσης-Αποχέτευσης
ΔΕΕ	Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (από το 2009 έως σήμερα)
ΔΕΚ	Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (1957-2009)
ΔηΣΚΕ	Δημόσιες Συμβάσεις & Κρατικές Ενισχύσεις και Αγορά (περιοδικό)
ΔΟ του ΣτΕ	Διοικητική Ολομέλεια του ΣτΕ
ΔΣΑΠΔ	Διεθνές Σύμφωνο για τα ατομικά και πολιτικά δικαιώματα
Ε.Ε	Ευρωπαϊκή Ένωση
Ε/Ε	Εγγυητική Επιστολή
ΕΑ του ΣτΕ	Επιτροπή Αναστολών του Συμβουλίου της Επικρατείας
ΕΑΑΔΗΣΥ	Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων
ΕΑΔΗΣΥ	Ενιαία Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων
ΕΔΔΑ	Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων
εδ.	εδάφιο
ΕΕΕΣ	Ευρωπαϊκό Ενιαίο Έγγραφο Σύμβασης
ΕΕΕΣ	Ευρωπαϊκό Ενιαίο Έγγραφο Σύμβασης
ΕΕΕυρΔ	Ελληνική Επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου
ΕΚ	Ευρωπαϊκή Κοινότητα
εκατ.	εκατομμύρια
ΕλΣυν	Ελεγκτικό Συνέδριο
ΕΣΔΑ	Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου
ΕΣΔΙ	Εθνική Σχολή Δικαστικών Λειτουργιών
ΕΣΗΔΗΣ	Εθνικό Σύστημα Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων
ΕφημΔΔ	Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου (περιοδικό)
ΘΠΔΔ	Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου
και επ.	και επόμενα
ΚΔΔιαδ	Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας
ΚΗΜΔΗΣ	Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων
ΚΠολΔ	Κώδικας Πολιτικής Δικονομίας
ΝΣΚ	Νομικό Συμβούλιο του Κράτους
Ο.Σ.Δ.Δ.Υ.Δ.Δ	Ολοκληρωμένο Σύστημα Διαχείρισης Δικαστικών Υποθέσεων Διοικητικής Δικαιοσύνης
ΟΗΕ	Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών
οπ.π.	όπου παραπάνω
ΟΠΣ	Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα
παρ.	παράγραφος

π.δ.	Προεδρικό Διάταγμα
ΠΕ του ΣτΕ	Πρακτικά Επεξεργασίας του ΣτΕ
ΠΥΣ	Πράξη Υπουργικού Συμβουλίου
ΣΕΕ	Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Ένωσης
σελ.	σελίδα
σκ.	σκέψη
ΣΛΕΕ	Συνθήκη Λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΣτΕ	Συμβούλιο της Επικρατείας
ΦΠΑ	Φόρος Προστιθέμενης Αξίας
ΧΘΔΕΕ	Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ

## **Ευχαριστίες**

*Η ολοκλήρωση της παρούσης διπλωματικής εργασίας δε θα ήταν δυνατή χωρίς την πολύτιμη στήριξη του επιβλέποντος καθηγητή μου κ. Δημητρίου Στράνη, Καθηγητή Δημοσίου Δικαίου & Διοικητικής Επιστήμης στο Πανεπιστήμιο Δυτικής Αττικής, τον οποίο ευχαριστώ ιδιαίτερω για την εμπιστοσύνη και την ουσιαστική στήριξή του κατά τη διάρκεια εκπόνησης της διπλωματικής μου εργασίας αλλά και των σπουδών μου.*

*Επίσης οφείλω να ευχαριστήσω την κ. Ιωαννίδου Σοφία, εκ της Γραμματείας του Μεταπτυχιακού Προγράμματος, η οποία ήταν συνεχώς κοντά μας επιλύοντας κάθε μικρό ή μεγάλο πρόβλημα που προέκυπτε.*

*Πολύτιμοι συνοδοιπόροι ήταν όλοι οι συμφοιτητές μου που με την απλόχερη και ανιδιοτελή βοήθειά τους συνέβαλαν τα μέγιστα στην ολοκλήρωση της προσπάθειά μου.*

*Τέλος, οφείλω ένα μεγάλο ευχαριστώ στη συμφοιτήτριά και φίλη επί μακρόν κ. Αλεξία Μηνοπούλου-Παπουτσάκη για τη συνεχή υποστήριξη και βοήθειά της όπως επίσης στην οικογένεια και στους συναδέλφους μου στο Πανεπιστημιακό Γενικό Νοσοκομείο «ΑΤΤΙΚΟΝ» για την ανοχή τους αλλά και την ενθάρρυνση που μου προσέφεραν.*

## Περιεχόμενα

Συντομογραφίες.....	3
Περίληψη .....	9
Abstract.....	10
Εισαγωγή.....	11
<b>Κεφάλαιο 1ο: Η εξελικτική πορεία της ενωσιακής και εθνικής νομοθεσίας για την έννομη προστασία στις δημόσιες συμβάσεις.....</b>	<b>17</b>
<b>A. Δημόσιες Συμβάσεις και έννομη προστασία στην ενωσιακή νομοθεσία .....</b>	<b>17</b>
i. Οι πρώτες «δικονομικές» Οδηγίες 89/665/ΕΟΚ και 92/13/ΕΟΚ.....	19
ii. Η Τρίτη «δικονομική» Οδηγία 2007/66/ΕΚ.....	23
iii. Συμπεράσματα από την ανασκόπηση των «δικονομικών οδηγιών» .....	27
<b>B. Δημόσιες Συμβάσεις και έννομη προστασία στην ελληνική νομοθεσία.....</b>	<b>30</b>
i. Η περίοδος πριν την καταδίκη της Ελλάδας από το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΔΕΚ) για την μη ενσωμάτωση της πρώτης «δικονομικής οδηγίας» 89/665/ΕΟΚ.....	32
ii. Η περίοδος μετά την καταδίκη της Ελλάδας από το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΔΕΚ) για την μη ενσωμάτωση της πρώτης «δικονομικής οδηγίας» 89/665/ΕΟΚ και η πορεία έως την εφαρμογή του Ν. 4872/2021 .....	35
α. Όρια εφαρμογής των ρυθμίσεων και περί έννομης προστασίας και η δικαστική αρμοδιότητα .....	36
β. Τα ένδικα βοηθήματα προσωρινής δικαστικής προστασίας.....	42
γ. Οι διοικητικές προσφυγές στις διαδικασίες ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων ως μέσο διοικητικού αυτοελέγχου και προαπαιτούμενο για την απονομή προσωρινής και οριστικής προστασίας.....	46
δ. Συμπεράσματα για την εξελικτική πορεία της έννομης προστασίας στη διαδικασία ανάθεσης δημοσίων στην ελληνική έννομη τάξη.....	49
<b>Κεφάλαιο 2ο: Ο ρόλος της ΕΑΔΗΣΥ (πρώην ΑΕΠΠ) με βάση τις τροποποιήσεις του Ν. 4412/2016 στον διοικητικό αυτοέλεγχο, την αποτελεσματικότητα και επιτάχυνση των διαδικασιών απονομής έννομης προστασίας στο προσυμβατικό στάδιο ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων.....</b>	<b>52</b>
<b>A. Η «φυσιογνωμία» και οι διαδικασίες ενώπιον της ΕΑΔΗΣΥ με βάση το Ν. 4912/2022 και τις τροποποιήσεις του Ν. 4412/2016.....</b>	<b>55</b>

i.	Συγκρότηση της ΕΑΔΗΣΥ - Τα όργανα με αρμοδιότητες επί των προδικαστικών προσφυγών.....	56
ii.	Λειτουργική ανεξαρτησία, διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια της Αρχής - Λειτουργική-προσωπική ανεξαρτησία των μελών της.....	58
iii.	Έλεγχος αποφάσεων και πεπραγμένων της ΕΑΔΗΣΥ.....	61
iv.	Αρμοδιότητες της Αρχής ως προς το θέμα των προδικαστικών προσφυγών.....	62
v.	Η προδικαστική προσφυγή ενώπιον της ΕΑΔΗΣΥ.....	64
	α. Προθεσμίες για την προδικαστική προσφυγή.....	65
	β. Παράβολο.....	68
	γ. Αποφάσεις επί προσωρινών μέτρων.....	71
	δ. Ο δικαστικός έλεγχος των αποφάσεων της ΕΑΔΗΣΥ.....	72
	ε. Ανασταλτικό αποτέλεσμα στο νέο σύστημα έννομης προστασίας.....	74

**B. Η αναβάθμιση του ρόλου ΕΑΔΗΣΥ (πρώην ΑΕΠΠ) με τις τελευταίες τροποποιήσεις του Ν. 4412/2016..... 77**

i.	«Εξωτερικά στοιχεία» αναβάθμισης του ρόλου της ΕΑΔΗΣΥ ως προς τις προδικαστικές προσφυγές.....	77
	α. Επέκταση της καθ' ύλην αρμοδιότητας της Αρχής.....	77
	β. Πληρότητα του φακέλου της προδικαστικής προσφυγής.....	78
ii.	«Εσωτερικά στοιχεία» αναβάθμισης του ρόλου της ΕΑΔΗΣΥ ως προς τις προδικαστικές προσφυγές.....	79
	α. Η κατ' αντιμωλίαν διαδικασία ενώπιον της Αρχής.....	79
	β. Συγκρότηση Γραφείου ΝΣΚ και Νομικής Υπηρεσίας -Πρόσβαση σε ψηφιακές βάσεις Δικαστηρίων.....	82
iii.	Συμπεράσματα.....	84

**Κεφάλαιο 3<sup>ο</sup>: Θέματα ειδικότερου ενδιαφέροντος μέσα από σταχυολόγηση αποφάσεων της Αρχής και των διοικητικών δικαστηρίων..... 87**

i.	Η συνδρομή ειδικών επιστημόνων στις αποφάσεις της Ανεξάρτητης Αρχής ....	87
ii.	Προσκόμιση/Συμπλήρωση ελλειπόντων δικαιολογητικών κατά το άρθρο 102 του Ν. 4412/2016.....	91
	α. «Θεραπεία» εγγυητικής επιστολής συμμετοχής.....	94
	β. «Θεραπεία» Ευρωπαϊκού Ενιαίου Έγγραφου Σύμβασης (ΕΕΕΣ).....	95
iii.	Παροχή διευκρινίσεων επί όρων της Διακήρυξης.....	98
iv.	Προθεσμία άσκησης προδικαστικής προσφυγής κατά όρων της διακήρυξης..	100



<b>Σύνοψη-Συμπεράσματα .....</b>	<b>105</b>
<b>Βιβλιογραφία .....</b>	<b>108</b>
<b>Διατριβές-Αρθρογραφία .....</b>	<b>109</b>

## Περίληψη

Αφορμή για την επιλογή του θέματος της διπλωματικής εργασίας είναι οι πρόσφατες θεσμικές και νομοθετικές αλλαγές στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, με τις οποίες επιχειρείται η αναμόρφωση του ισχύοντος πλαισίου, με στόχο τον εκσυγχρονισμό, την απλοποίηση και την αποτελεσματικότητά του.

Με την ψήφιση του νόμου 4782/2021 τροποποιούνται οι ρυθμίσεις του Βιβλίου IV του Ν. 4412/2016 περί έννομης προστασίας ενώ με το Ν. 4912/2022 δημιουργείται μια ενιαία ανεξάρτητη διοικητική αρχή, με αρμοδιότητες επί του συνόλου των θεμάτων που άπτονται των δημοσίων συμβάσεων (Ενιαία Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων).

Η έννομη προστασία κατά το στάδιο πριν την ανάθεση της δημόσιας σύμβασης, στο οποίο επικεντρώνεται η παρούσα, απασχολεί διαχρονικά τόσο τον ενωσιακό όσο και τον εθνικό νομοθέτη. Και τούτο διότι στο στάδιο αυτό καθίσταται αποτελεσματικός ο έλεγχος των πράξεων της Διοίκησης και η υπεράσπιση των συμφερόντων των οικονομικών φορέων, που επιδιώκουν την ανάθεση δημόσιας σύμβασης, πριν τη δημιουργία τετελεσμένων γεγονότων που επέρχονται με την υπογραφή της.

Από την άλλη πλευρά το δημόσιο συμφέρον απαιτεί την ταχεία και αποδοτική ολοκλήρωση των διαγωνιστικών διαδικασιών, οι οποίες καθυστερούν, κυρίως λόγω προσφυγών και λοιπών γραφειοκρατικών διαδικασιών.

Η παρούσα μελέτη φιλοδοξεί να συμβάλει στην εξοικείωση διοικητικών υπαλλήλων και οικονομικών φορέων, με ενδιαφέρον στο θέμα της έννομης προστασίας, με το ισχύον νομοθετικό και κανονιστικό πλαίσιο. Καθώς η συγκεκριμένη χρονική περίοδος μπορεί να χαρακτηριστεί ως μεταβατική, λόγω των αλλαγών τόσο στη διοικητική όσο και τη δικαστική προστασία, η κατανόηση της σημερινής πραγματικότητας απαιτεί τη σύγκριση με το παρελθόν και την εμβάθυνση στις τροποποιήσεις, με βάση τις επιδιώξεις του νομοθέτη.

Μέσα από αυτήν την περιπλάνηση μεταξύ του «*που ήμασταν*» και του «*που θέλουμε να πάμε*» επιχειρείται η συγκέντρωση, σε ένα ευσύνοπτο εγχειρίδιο, των βασικότερων θεμάτων που θα ήταν χρήσιμο να εστιάσουν οι ενδιαφερόμενοι αλλά και ο εντοπισμός ζητημάτων που μπορούν να βελτιωθούν ή να αλλάξουν.

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

## **Abstract**

The study aims to depict the recent institutional and legislative changes in public procurement, which attempt to reform the current legislative framework with the intention of modernizing, simplifying and making it more efficient. Law 4782/2021 amended the provisions of Book IV of Law 4412/2016, while Law 4912/2022 established a single independent administrative authority, the Hellenic Single Public Procurement Authority (H.S.P.P.A), responsible for all matters related to public procurement.

Legal protection in the pre-award phase of public procurement concerns both the European Union and National legislation throughout the years. This stage of legal protection is crucial for controlling the actions of Public Administration and defending the interests of economic entities, seeking the award of a public procurement. It is important to ensure that this protection is effective before the commitment resulting from the signing of the contract.

On the other hand, public interest requires completing the competitive tendering procedure promptly and efficiently. This process is often delayed by administrative court applications or other bureaucratic procedures.

The study aspires to contribute to the familiarization of administrative officers and economic entities, regarding the legal protection with the current legislative and regulatory framework, as we are undergoing a transitional period due to legislative changes in both the administrative and judicial protection. Thus, the understanding of the current reality requires comparison with the past and delving in recent amendments, based on the intentions of the legislator. Through this wandering between "*where we have been*" and "*where we want to go*", this concise handbook aims to bring together the key issues that stakeholders should focus on, while also identifying areas for improvement or change.

**Key words:** Public Procurement, legal protection, pre-trial appeal, Hellenic Single Public Procurement Authority, Law 4412/2016, Law 4782/2021, Law 4912/2022.

## Εισαγωγή

Στόχος της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ε.Ε.) είναι να επιτρέπει στους πολίτες και τις ευρωπαϊκές επιχειρήσεις να κυκλοφορούν και να συναλλάσσονται ελεύθερα εντός των συνόρων της. Ο στόχος αυτός επιδιώκεται μέσω της υιοθέτησης τεσσάρων ελευθεριών-θεμελίων της ενιαίας αγοράς, δηλαδή της ελευθερίας κυκλοφορίας προσώπων, αγαθών, υπηρεσιών και κεφαλαίων που κατοχυρώνονται με τη συνθήκη για τη λειτουργία της Ε.Ε (Σ.Λ.Ε.Ε)<sup>1,2</sup>.

Ο υγιής ανταγωνισμός στο επιχειρείν αποτελεί βασικό πυλώνα της ευρωπαϊκής οικονομικής πολιτικής και ως εκ τούτου το ενωσιακό δίκαιο περιλαμβάνει κανόνες που επιδιώκουν να διασφαλίσουν τον ελεύθερο και δίκαιο ανταγωνισμό στην ενιαία αγορά, με στόχο την διασφάλιση της αποτελεσματικής λειτουργίας της προς όφελος των καταναλωτών.

Οι δημόσιες συμβάσεις, στα πλαίσια της Ε.Ε και με την έννοια που έχει διαμορφωθεί βάσει των σχετικών Οδηγιών, υπόκεινται σε ένα ενιαίο πλαίσιο κανόνων και διαδικασιών, με σκοπό την διασφάλιση της διαφάνειας, την προώθηση του ελεύθερου ανταγωνισμού και την αποτελεσματική χρήση των κοινοτικών κονδυλίων και των δημοσίων πόρων. Τα κράτη μέλη οφείλουν να συμμορφώνονται με τις Οδηγίες της Ε.Ε ενσωματώνοντας στο εθνικό τους δίκαιο τις ρυθμίσεις που προβλέπουν. Βέβαια ο τρόπος εφαρμογής και η εποπτεία των διαδικασιών ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων διαφέρει από χώρα σε χώρα.

Η έννομη προστασία στο τομέα των δημοσίων συμβάσεων, δηλαδή του δικαιώματος των οικονομικών φορέων να προστατεύουν τα νόμιμα συμφέροντά τους κατά τις διαδικασίες ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων, κατοχυρώνεται τόσο στο ενωσιακό όσο και στο ελληνικό δίκαιο με τη θέσπιση νομοθετικών ρυθμίσεων και διαδικασιών που τους επιτρέπουν να προσφύγουν στα αρμόδια διοικητικά όργανα και τη δικαιοσύνη, αν πιστεύουν ότι υπέστησαν ζημιά ή διακρίσεις ή έχουν παραβιαστεί κανόνες κατά τη διάρκεια των διαγωνιστικών διαδικασιών με τις αποφάσεις της Διοίκησης.

---

<sup>1</sup> Βλ. ενδεικτικά άρθρα 26,34,53 της Συνθήκης λειτουργίας της Ε.Ε (ΣΛΕΕ), πηγή <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=celex%3A12016ME%2FTXT> [πρόσβαση 05/10/2023].

<sup>2</sup> Παπασταμάτη, Α., «Προϋποθέσεις προσωρινής δικαστικής προστασίας κατά τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων, υπό το ειδικότερο πρίσμα του συνταγματικού δικαίου και του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης», *PHD Thesis, Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών, Νομική Σχολή, Τομέας Δημοσίου Δικαίου*, 2015, σελ. 19, πηγή <http://dx.doi.org/10.12681/eadd/36737> [πρόσβαση 05/10/2023].

Οι ενωσιακές Οδηγίες περί έννομης προστασίας στις δημόσιες συμβάσεις έχουν ενσωματωθεί στο εθνικό μας δίκαιο με μια σειρά νομοθετημάτων, ακολουθώντας μια εξελικτική πορεία, από το 1997 έως σήμερα, όχι πάντα χωρίς προβλήματα. Αναμφισβήτητα πρόκειται για μια δυναμική διαδικασία, με συνεχείς θεσμικές και νομοθετικές αλλαγές, με σκοπό κάθε φορά την προσαρμογή στις εξελίξεις και τη βελτίωση του συστήματος απονομής έννομης προστασίας.

Στο ελληνικό σύστημα, όπως έχει διαμορφωθεί ήδη από την αρχή, η παροχή έννομης προστασίας στο πρώτο στάδιο παρέχεται σε ενδοδιοικητικό επίπεδο, με σκοπό την εξωδικαστική επίλυση των διαφορών που αναφύονται κατά τις διαγωνιστικές διαδικασίες στα πλαίσια του διοικητικού αυτοελέγχου. Οι υποθέσεις, στη σύγχρονη εποχή, ανατίθεται σε διοικητικά όργανα, διαφορετικά από τις αναθέτουσες αρχές, κάτι που όμως, όπως θα αναλυθεί στη συνέχεια, δεν αποτέλεσε την αρχική επιλογή του νομοθέτη. Με την πάροδο του χρόνου διαπιστώθηκε ότι η αλλαγή της πρακτικής αυτής και η διαφοροποίηση της διοικητικής αρχής που επιλαμβάνεται των προσφυγών έχει περισσότερα οφέλη και εξυπηρετεί τον σκοπό της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας του συστήματος.

Σε επόμενο στάδιο οι αποφάσεις της Διοίκησης ελέγχονται από τα δικαστήρια, σύμφωνα με τις επιταγές του ενωσιακού δικαίου και του Συντάγματος, στα οποία μπορεί να καταφύγει ο θιγόμενος για την τελική κρίση επί της διαφοράς.

Οι εκάστοτε τροποποιήσεις και αλλαγές του νομοθετικού και θεσμικού πλαισίου θέτουν τόσο τη Διοίκηση όσο και το δικαστικό μας σύστημα σε μια συνεχή μετάβαση, ιδιαίτερα σε περιόδους μεγάλων αλλαγών. Η πορεία προς το σημερινό ισχύον σύστημα διακρίνεται σε τρεις περιόδους που η καθεμιά έχει διαφορετικά χαρακτηριστικά και προσανατολισμό. Έτσι στην πρώτη περίοδο κυριαρχεί ο Ν. 2522/1997, στη δεύτερη ο Ν. 3886/2010 και στην τρίτη που φτάνει έως σήμερα, κυριαρχεί ο Ν. 4412/2016.

Τα βασικά χαρακτηριστικά στοιχεία που διέπουν τη σύγχρονη απονομή έννομης προστασίας στις δημόσιες συμβάσεις είναι η προδικαστική προσφυγή και η εξέταση αυτής από ανεξάρτητη διοικητική αρχή, που σήμερα είναι η Ενιαία Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΑΔΗΣΥ). Με την προδικαστική προσφυγή προσβάλλονται η διακήρυξη και οι λοιπές αποφάσεις των αναθετουσών αρχών από όποιον ενδιαφερόμενο θεωρεί ότι έχει ή ενδέχεται να υποστεί ζημία από πράξεις ή παραλήψεις της Α.Α., κατά παράβαση της ενωσιακής και εθνικής νομοθεσίας. Έχει ενδικοφανή

χαρακτήρα, δηλαδή αποτελεί προϋπόθεση για την άσκηση των προβλεπομένων από το νόμο ένδικων βοηθημάτων (αίτησης αναστολής-ακύρωσης), τα οποία ασκούνται ενώπιον του αρμόδιου διοικητικού δικαστηρίου.

### **Σκοπός και στόχοι της εργασίας**

Η επιλογή των θεμάτων που θα αναλυθούν έγινε με γνώμονα η εργασία να αποτελέσει ένα ευσύνοπτο εγχειρίδιο αναφοράς για τον διοικητικό υπάλληλο, με ενδιαφέρον στα θέματα προστασίας κατά το προσυμβατικό στάδιο ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων αλλά και τους οικονομικούς φορείς, που συμμετέχουν σε διαγωνιστικές διαδικασίες, ώστε να έχουν μια ολοκληρωμένη εικόνα επί των νομολογιακών εξελίξεων σε σημαντικά ζητήματα, τόσο από πλευράς ενωσιακού όσο και εθνικού δικαίου. Η γνώση αυτή, κατά την άποψη της γράφουσας, συμβάλει στη βαθύτερη κατανόηση του ισχύοντος συστήματος.

Δεύτερο στόχο αποτελεί η ανάδειξη του ρόλου που διαδραματίζει σήμερα η ανεξάρτητη διοικητική αρχή που επιλαμβάνεται των προδικαστικών προσφυγών. Με τις τελευταίες νομολογιακές ρυθμίσεις ο ρόλος της Αρχής (ΕΑΔΗΣΥ) αναβαθμίζεται και κατοχυρώνεται ως ένα από τα σημαντικότερα όργανα στα πλαίσια ενός ολοκληρωμένου συστήματος έννομης προστασίας.

Τρίτος στόχος είναι η αναφορά στη νομολογία της ανεξάρτητης αρχής και των διοικητικών δικαστηρίων. Η παγίωση της νομολογίας μπορεί να αποτελέσει ένα πολύτιμο εργαλείο για τις Α.Α και τους οικονομικούς φορείς προς την κατεύθυνση της αποφυγής λαθών και πλημμελειών και τη διευκόλυνση του έργου τους. Επίσης, μπορεί να συμβάλλει στην επιτυχή ολοκλήρωση των διαγωνιστικών διαδικασιών αλλά και την αποτελεσματική άσκηση του δικαιώματος στην έννομη προστασία καθώς και τη δίκαιη και αντικειμενική κρίση επί των διαφορών. Θετικό αποτέλεσμα αυτών είναι η προάσπιση των συμφερόντων των επιχειρήσεων αλλά και του δημοσίου συμφέροντος.

### **Μεθοδολογία και δομή της εργασίας**

Η προσέγγιση του θέματος έγινε με διοικητικό και νομικό προσανατολισμό και βασίζεται στη μελέτη και την κριτική ανάλυση κυρίως πρωτογενών πηγών. Οι πληροφορίες αντλούνται από α) την ευρωπαϊκή νομοθεσία και τις αποφάσεις του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ, πρώην ΔΕΚ) β) την υφιστάμενη εθνική νομοθεσία, με αναφορά στις προσθήκες αλλά και τις τροποποιήσεις σχετικά με τις

προϋφιστάμενες ρυθμίσεις γ) τη νομολογία της Αρχής (ΕΑΔΗΣΥ πρώην ΑΕΠΠ), των διοικητικών δικαστηρίων και του Συμβουλίου της Επικρατείας (ΣτΕ) για θέματα περί προδικαστικών προσφυγών γ) οδηγίες, αποφάσεις και γνωμοδοτήσεις της πρώην Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΑΑΔΗΣΥ) με, κυρίως, ρυθμιστικό περιεχόμενο αλλά και στατιστικά στοιχεία επί των δημοσίων συμβάσεων, δ) επίσημους ηλεκτρονικούς τόπους της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Τέλος, μελετήθηκαν και γίνονται αναφορές σε δευτερογενείς πηγές, δηλαδή τη σχετική με το θέμα βιβλιογραφία και αρθρογραφία.

Το θέμα αναπτύσσεται σε τρία (3) κεφάλαια.

Στο **πρώτο κεφάλαιο** παρουσιάζεται η εξελικτική πορεία της ενωσιακής και εθνικής νομοθεσίας για τις δημόσιες συμβάσεις και την έννομη προστασία, με τις σημαντικότερες τροποποιήσεις από τα τέλη της δεκαετίας του '70 έως σήμερα και τους εκάστοτε στόχους και αποτελέσματα. Σκοπός είναι να απαντηθεί το ερώτημα *«ποια βήματα έχουν γίνει προς την επίτευξη της απλούστευσης και επιτάχυνσης των διαδικασιών και την ταχεία επίλυση των διαφορών που ανακύπτουν κατά το προσυμβατικό στάδιο ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων και εντέλει την ολοκλήρωση των διαγωνιστικών διαδικασιών σε εύλογο χρόνο και πώς προκύπτει το υφιστάμενο σύστημα έννομης προστασίας;»*. Για λόγους κατανόησης μιας αρκετά μακροχρόνιας και με πολλές τροποποιήσεις ιστορικής πορείας, οι εξελίξεις σε ενωσιακό και σε εθνικό επίπεδο παρουσιάζονται σε ξεχωριστά υποκεφάλαια ενώ τα συμπεράσματα κάθε υποενότητας αποτελούν το «συνδεδετικό κρίκο» με τον οποίο επιχειρείται να απαντηθεί το παραπάνω ερώτημα.

Στο **δεύτερο κεφάλαιο** αναλύεται ο ρόλος που επιφύλαξε ο νομοθέτης στην ανεξάρτητη διοικητική αρχή, υπό το πρίσμα των τελευταίων τροποποιήσεων που επέφερε η ψήφιση του Ν. 4782/2021 στο Ν. 4412/2016, αλλά και αλλαγές στην ίδια την Αρχή, μέσα από το Ν. 4912/2022 και τη θεσμοθέτηση της Ενιαίας Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΑΔΗΣΥ). Το ερώτημα που επιχειρείται να απαντηθεί είναι: *«Μπορούμε να ελπίζουμε στη δημιουργία ενός ολοκληρωμένου «συστήματος» έννομης προστασίας στο στάδιο πριν την ανάθεση δημοσίων συμβάσεων, που να είναι αποδεκτό από όλους τους εμπλεκόμενους (Δημόσια Διοίκηση, οικονομικούς φορείς, ελεγκτικές αρχές και δικαστήρια), ταχύ και αποτελεσματικό, ώστε να συμβάλει στην ολοκλήρωση των διαγωνιστικών διαδικασιών και παράλληλα, διαμορφωμένου με τα εχέγγυα συνταγματικών, ενωσιακών και κανονιστικών διατάξεων;»*. Το κεφάλαιο υποδιαιρείται

σε 2 επιμέρους ενότητες, όπου στην πρώτη δίνεται έμφαση στα κύρια χαρακτηριστικά της «φυσιογνωμίας» της νέας Αρχής, δηλαδή στα χαρακτηριστικά εκείνα που της προσδίδουν τα εχέγγυα της ανεξαρτησίας της, σύμφωνα με το ενωσιακό δίκαιο και το ελληνικό Σύνταγμα. Στη δεύτερη ενότητα η ανάλυση επικεντρώνεται στα στοιχεία που αφορούν στην αναβάθμιση του ρόλου της Αρχής, μέσα από την προσθήκη ή τροποποίηση νομοθετικών ρυθμίσεων, σε σύγκριση με τις προϋφιστάμενες διατάξεις.

Στο **τρίτο κεφάλαιο** γίνεται αναφορά σε θέματα ειδικότερου ενδιαφέροντος μέσα από σταχυολόγηση αποφάσεων της Αρχής και των διοικητικών δικαστηρίων. Η επιλογή των θεμάτων που αναλύονται έγινε με σκοπό να επισημανθούν ζητήματα που α) έχουν προκύψει από το γόνιμο «διάλογο» της νομολογίας της Αρχής και των διοικητικών δικαστηρίων (ιδιαίτερος του ΣτΕ) και τροποποιούν την αντιμετώπιση των υποθέσεων με περίπλοκο και εξειδικευμένο περιεχόμενο β) έχουν επιλυθεί νομολογιακά και τυγχάνουν πάγιας αντιμετώπισης από την Αρχή και τα δικαστήρια γ) προκαλούν προβληματισμό και αντικρουόμενες αποφάσεις.

### **Περιορισμοί- Μελλοντική έρευνα**

Στα περιορισμένα πλαίσια της παρούσας διπλωματικής εργασίας, δεν ήταν δυνατή η εξαντλητική παρουσίαση των παραπάνω θεμάτων ενώ δεν έγινε αναφορά σε εξίσου σημαντικά ζητήματα όπως, για παράδειγμα, είναι αφενός το ζήτημα του χρόνου και του τρόπου συμμόρφωσης της Αρχής με τις αποφάσεις των δικαστηρίων και αφετέρου η συμμόρφωση των Α.Α. τόσο με τις αποφάσεις της Αρχής όσο και με αυτές των δικαστηρίων.

Ένα άλλο περιοριστικό στοιχείο ήταν η πολύ βραχεία εφαρμογή των τροποποιήσεων του Ν. 4412/2016 και η μη ολοκλήρωση του κανονιστικού πλαισίου για τη λειτουργία της Ενιαίας Αρχής, μετά την ψήφιση του Ν. 4912/2022, έως το χρόνο συγγραφής της παρούσης. Επομένως η ανάλυση περιορίστηκε στη συγκριτική κυρίως θεώρηση μεταξύ του προϋφιστάμενου και του νέου νομοθετικού πλαισίου και την αποτύπωση των προσδοκώμενων αποτελεσμάτων, καθώς ακόμα δεν μπορούμε να έχουμε πλήρη εικόνα.

Τέλος, δεν υπάρχουν στατιστικά στοιχεία για το έργο της Ανεξάρτητης Αρχής για την περίοδο από το Μάρτιο του 2022 έως σήμερα, δηλαδή για το διάστημα το οποίο αφορά στα πεπραγμένα της ΕΑΔΗΣΥ, έτσι ώστε να μπορεί να γίνει σύγκριση με τα προΐσχύοντα δεδομένα.



Εναπόκειται στον μελλοντικό ερευνητή η ανάδειξη επιπλέον σημαντικών θεμάτων καθώς και η απάντηση στο ερώτημα αν υλοποιήθηκαν οι στόχοι του νομοθέτη σε σχέση με την επιχειρούμενη αναμόρφωση της έννομης προστασίας στο πεδίο των προσυμβατικών διαφορών.

## Κεφάλαιο 1ο: Η εξελικτική πορεία της ενωσιακής<sup>3</sup> και εθνικής νομοθεσίας για την έννομη προστασία στις δημόσιες συμβάσεις

### Α. Δημόσιες Συμβάσεις και έννομη προστασία στην ενωσιακή νομοθεσία

Οι δημόσιες συμβάσεις αντιπροσωπεύουν σήμερα το 16% του ΑΕΠ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και αποτελούσαν διαχρονικά έναν από τους σημαντικότερους κινητήριους μοχλούς της οικονομικής ανάπτυξης, συμβάλλοντας στη δημιουργία θέσεων εργασίας και την καινοτομία<sup>4</sup>.

Ο ενωσιακός νομοθέτης ήδη από τη δεκαετία του '70 εξεδήλωσε ιδιαίτερο ενδιαφέρον για τη θέσπιση κοινού πλαισίου στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων (έργων, προμηθειών και υπηρεσιών) καθώς θεώρησε ότι η άρση των περιορισμών δεν αρκούσε για την ολοκλήρωση της ενιαίας αγοράς, αν δεν θεσπιστούν κοινοί κανόνες διεξαγωγής των δημοσίων διαγωνισμών, οι οποίοι με τη σειρά τους θα εξασφαλίσουν κοινές συνθήκες ανταγωνισμού μεταξύ των εταιρειών<sup>5</sup>.

Ως νομοθετικό εργαλείο επελέγη το δευτερογενές ευρωπαϊκό δίκαιο, υπό την μορφή Οδηγιών, με γνώμονα τις διαφοροποιήσεις του εσωτερικού δικαίου των κρατών μελών στο θέμα της ανάθεσης και σύναψης δημοσίων συμβάσεων. Η θέσπιση διατάξεων με την μορφή κανονισμών, που θα οδηγούσε στην άμεση εφαρμογή των κανόνων από πλευράς των κρατών μελών, δεν θεωρήθηκε ικανοποιητική λύση για την εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων. Αντιθέτως, οι Οδηγίες δίνουν την ευχέρεια στα κράτη μέλη να συμμορφωθούν, επιλέγοντας τα ίδια

---

<sup>3</sup> Στην παρούσα εργασία ο όρος «κοινοτικός» παρουσιάζεται αδιακρίτως με τους όρους «ενωσιακός» ή της «ευρωπαϊκής ένωσης»

<sup>4</sup> Ratcliff, C., Wosyka, M., Martinello, B. & Franco, D., «Δημόσιες Συμβάσεις», *ΘΕΜΑΤΙΚΑ ΔΕΛΤΙΑ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ*, 4/2023, [πρόσβαση 05/10/2023]. Σύμφωνα με τα στοιχεία του δελτίου, οι δημόσιες συμβάσεις αντιστοιχούν σήμερα σε όγκο συναλλαγών ύψους 2,448 τρισεκατομμυρίων EUR.

<sup>5</sup> Βλ. Ratcliff, κ.α., *όπ.π.* (υποσημείωση 4). Πριν τις Ευρωπαϊκές Οδηγίες του 2014 (που θα αναφερθούν στο παρόν κεφάλαιο) το ποσοστό των συμβάσεων που ανατίθεντο σε εταιρείες που δραστηριοποιούνταν εκτός της χώρας της εκάστοτε αναθέτουσας αρχής, αποτελούσε μόλις το 2% των συμβάσεων της Ε.Ε., γεγονός που οφείλετο στην «προτίμηση» των εγχώριων προμηθευτών έναντι των αλλοδαπών λόγω, κυρίως, των νομοθετικών και διοικητικών κανόνων. Αυτό όμως οδηγούσε σε πολλαπλά αρνητικά αποτελέσματα και έλλειψη αποτελεσματικού ανταγωνισμού στους κόλπους της Ε.Ε καθώς προκαλούσε αύξηση του κόστους για τις αναθέτουσες αρχές και μη προαγωγή των αρχών της διαφάνειας, της ίσης μεταχείρισης και της αποδοτικότητας, με κίνδυνο την ενίσχυση φαινομένων απάτης και διαφθοράς. Αποτέλεσμα της κοινοτικής νομοθεσίας και της δέσμης μέτρων για τις δημόσιες συμβάσεις που ελήφθησαν από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και την Ευρωπαϊκή Επιτροπή ήταν η αύξηση του ΑΕΠ της Ε.Ε κατά 2,88 δις EUR ετησίως, ενώ απώτερος επιδιωκόμενος σκοπός ήταν η καλύτερη κατανομή των κρατικών και ευρωπαϊκών πόρων, αφού οι δημόσιοι φορείς των κρατών μελών θα αποκτούσαν αγαθά και υπηρεσίες υψηλότερης ποιότητας στις καλύτερες τιμές λόγω του ανταγωνισμού (value for money).

τα αναγκαία μέσα, λαμβάνοντας υπόψη τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της εσωτερικής έννομης τάξης τους<sup>6</sup>.

Οι πρώτες Οδηγίες εξεδόθησαν το 1971 για τα δημόσια έργα<sup>7</sup>, το 1976 για τις προμήθειες<sup>8</sup> και το 1992 για τις υπηρεσίες<sup>9</sup>. Ακολούθησε σημαντικός αριθμός Οδηγιών έως το 1993<sup>10</sup> με σκοπό, κάθε φορά, τη βελτίωση των διαδικασιών και την προσέγγιση του επιδιωκόμενου στόχου, δηλαδή τη δημιουργία κοινού πλαισίου που θα υπηρετούσε τις αρχές του ενωσιακού ανταγωνισμού.

Κατά την εφαρμογή των Οδηγιών έγινε αντιληπτό ότι η επίτευξη του υγιούς ανταγωνισμού και των αξιών που διέπουν την Ε.Ε., όσον αφορά τις δημόσιες συμβάσεις, συνυφαίνεται αναγκαστικά με την αποτελεσματική και με κοινούς όρους παροχή έννομης προστασίας κατά την ανάθεση των συμβάσεων<sup>11</sup>. Η διαπίστωση της ανυπαρξίας κοινών και επαρκών μέσων για τα κράτη μέλη σε επίπεδο έννομης προστασίας αλλά και ελέγχου των πράξεων της εκάστοτε αναθέτουσας αρχής οδήγησε στην επέμβαση του ενωσιακού νομοθέτη καθώς το θέμα αφορούσε στο χαρακτήρα της Ε.Ε και την προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών της<sup>12</sup>.

---

<sup>6</sup> Βλ. Ράικος Χ, *Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων*, εκδ. Σάκκουλα ,Β έκδοση, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2017,σελ.95 και Γεραρής Χ, *Η προσωρινή προστασία στα δημόσια έργα, τις προμήθειες και τις υπηρεσίες* (ν.2522/97), εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1999, σελ. 11.

<sup>7</sup>Βλ. Οδηγία 71/305/ΕΟΚ του Συμβουλίου (26-07-1971) περί συντονισμού των διαδικασιών για τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων δημοσίων έργων η οποία αντικαταστάθηκε με την Οδηγία 93/37/ΕΟΚ (14-06-1993).

<sup>8</sup>Βλ. Οδηγία 71/62/ΕΟΚ του Συμβουλίου (21-12-1976) περί συντονισμού των διαδικασιών συνάψεως συμβάσεων κρατικών προμηθειών, η οποία αντικαταστάθηκε με την Οδηγία 93/36/ΕΟΚ (14-06-1993).

<sup>9</sup>Βλ. Οδηγία 92/50/ΕΟΚ του Συμβουλίου (18-06-1992) περί συντονισμού των διαδικασιών συνάψεως δημοσίων συμβάσεων κρατικών υπηρεσιών.

<sup>10</sup> Βλ. ενδεικτικά τις Οδηγίες: 92/50 (συντονισμός διαδικασιών σύναψη συμβάσεων υπηρεσιών), 93/36 (συντονισμός διαδικασιών σύναψη συμβάσεων προμηθειών), 93/37 (συντονισμός, σύναψη συμβάσεων έργων και 93/38 (συντονισμός διαδικασιών σύναψης συμβάσεων στους τομείς ύδατος, Ενέργειας, Μεταφορών και Τηλεπικοινωνιών). Εν συνεχεία εκδόθηκε η οδηγία 97/52 (τροποποίηση των οδηγιών 92/50,93/36 και 93/37). Ακολούθησαν οι ενοποιημένες οδηγίες 2004/17 (συντονισμός διαδικασιών σύναψης συμβάσεων στους τομείς ύδατος, Ενέργειας, Μεταφορών και Ταχυδρομείων), 2004/18 (συντονισμός διαδικασιών σύναψης συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών).

<sup>11</sup> Βλ. Γεραρής Χ., *οπ.π* (υποσημείωση 6), σελ. 11.

<sup>12</sup> Βλ. Ράικος Χ, *οπ.π.* (υποσημείωση 6), σελ. 114 και Δετσαρίδης Χ, «Η ενδικοφανής διαδικασία στο στάδιο ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων. Κριτική αποτίμηση», *ΘΠΔΔ*, 2/2018, σελ.139.

### **i. Οι πρώτες «δικονομικές» Οδηγίες 89/665/ΕΟΚ και 92/13/ΕΟΚ**

Οι πρώτες ρυθμίσεις περί έννομης προστασίας<sup>13</sup> των συμμετεχόντων σε διαγωνιστικής διαδικασίες για την ανάθεση δημοσίων συμβάσεων περιλαμβάνονται στη λεγόμενη «δικονομική Οδηγία» 89/665/ΕΟΚ που εξεδόθη στις 21/12/1989 για «το συντονισμό των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων περί της εφαρμογής των διαδικασιών προσφυγής στον τομέα της σύναψης κρατικών προμηθειών και δημοσίων έργων»<sup>14</sup>. Στο άρθρο 1 προσδιορίζεται με σαφήνεια η πρόθεση του ενωσιακού νομοθέτη να ληφθούν τα αναγκαία μέτρα από τους εταίρους, ώστε να εξασφαλίζεται η ταχεία και αποτελεσματική ολοκλήρωση της εξέτασης προσφυγών<sup>15</sup>, που βάλλουν κατά αποφάσεων των αναθετουσών αρχών, ιδίως στο στάδιο πριν την ανάθεση της σύμβασης, όπου υπάρχει χρόνος να διορθωθούν προβλήματα που έχουν ανακύψει<sup>16</sup>.

Είναι αυτονόητο ότι το ενδιαφέρον του ευρωπαϊού νομοθέτη στρέφεται ιδιαίτερος στις συμβάσεις δημοσίων έργων και προμηθειών σημαντικού οικονομικού ύψους, προκειμένου να εξασφαλιστεί ο ελεύθερος ανταγωνισμός και η διαφάνεια στον τρόπο ανάθεσής τους<sup>17</sup>, χωρίς να αποκλείεται, τουλάχιστον ρητώς, η δυνατότητα των κρατών μελών να συμπεριλάβουν, κατά την κρίση τους, στις ίδιες ρυθμίσεις και τις διαδικασίες ανάθεσης συμβάσεων κάτω των ευρωπαϊκών ορίων (κατώφλια).

---

<sup>13</sup> Το δικαίωμα της έννομης προστασίας των ιδιωτών ερείδεται στα άρθρα 6 και 13 της Ευρωπαϊκής Συμβάσεως για την προάσπιση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των θεμελιωδών ελευθεριών (ΕΣΔΑ), πηγή [https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention\\_ell](https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_ell) [πρόσβαση 25/10/2023] και σε άλλα διεθνή κείμενα, όπως η παρ.1, εδ. β του άρθρου 14, του ΔΣΑΠΔ και το άρθρο 10 της Οικουμενικής Διακήρυξης για τα ανθρώπινα δικαιώματα του ΟΗΕ (1948) καθώς και στο άρθρο 47 του ΧΘΔΕΕ περί του δικαιώματος πρόσβασης σε δικαστήριο και δίκαιη δίκη. Στην ελληνική έννομη τάξη το δικαίωμα κατοχυρώνεται με το άρθρο 20 του Συντάγματος ως ατομικό δικαίωμα.

<sup>14</sup> Βλ. Οδηγία 89/665/ΕΟΚ, L395,30.12.1989, σελ. 33-35. Με το άρθρο 41 της Οδηγίας 92/50/ΕΟΚ που ακολούθησε διευρύνθηκε το πεδίο εφαρμογής της Οδηγίας 89/665/ΕΟΚ, ώστε να συμπεριληφθεί και ο τομέας των υπηρεσιών.

<sup>15</sup> Το θέμα της ταχέως και αποτελεσματικής ένδικης προστασίας της Οδηγίας εδράζεται στη νομολογία του ΔΕΚ (βλ. ενδεικτικά απόφαση της 16.7.2009, C-12/08, *Mono Car Styling*) και του άρθρου 47 του ΧΘΔΕΕ περί του δικαιώματος πρόσβασης σε δικαστήριο και δίκαιη δίκη σε εύλογο χρόνο.

<sup>16</sup> Βλ. αρχικές παρατηρήσεις της οδηγίας 89/665/ΕΟΚ, L395,30.12.1989, σελ. 33-35: όπου αναφέρεται ότι: «Εκτιμώντας:... ότι οι υφιστάμενοι μηχανισμοί, τόσο σε εθνικό όσο και σε κοινοτικό επίπεδο, οι οποίοι στόχο έχουν να εξασφαλίσουν την εν λόγω εφαρμογή, δεν είναι πάντοτε επαρκείς για τον έλεγχο της τήρησης των κοινοτικών διατάξεων, ιδίως σε ένα στάδιο στο οποίο οι παραβάσεις επιδέχονται ακόμη διόρθωση» και σκέψη 3 της Οδηγίας 2007/66/ΕΚ 11.12.2007 για την τροποποίηση των οδηγιών 89/665/ΕΟΚ και 92/12/ΕΟΚ.

<sup>17</sup> Βλ. Αρναούτογλου Φ., *Η αίτηση ασφαλιστικών μέτρων του ν. 3886/2010 – Προϋποθέσεις παραδεκτού και βασιμίου, Έλεγχος του δικαστηρίου*, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2013., σελ. 1.

Με την Οδηγία επιδιώκεται η θέσπιση ομοιόμορφων κανόνων δικαστικής προστασίας για όλα τα κράτη μέλη, κατά το προσυμβατικό στάδιο ανάθεσης συμβάσεων, από δημοσίους φορείς που υπάγονται στο πεδίο εφαρμογής των Οδηγιών 71/305/ΕΟΚ<sup>18</sup> και 77/62/ΕΟΚ<sup>19</sup> και η δημιουργία ενός κοινού πλαισίου, στο οποίο να περιέχεται ένα ελάχιστο επίπεδο δικαστικής προστασίας, έναντι των αποφάσεων των αναθετουσών αρχών, από όποιον θεωρεί ότι ζημιώνεται, με σκοπό να επιτευχθεί η ευρωπαϊκή ενοποίηση στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων<sup>20</sup>. Τα κράτη μέλη όφειλαν να συμμορφωθούν και να θέσουν σε ισχύ τα αναγκαία μέτρα εντός δύο (2) ετών<sup>21</sup>.

Το πλαίσιο αυτό προϋποθέτει ότι κάθε κράτος μέλος οφείλει να ενσωματώσει στο εθνικό του δίκαιο ρυθμίσεις που εξασφαλίζουν:

- α) την προσωρινή δικαστική προστασία του συμμετέχοντος στις διαγωνιστικές διαδικασίες, με τη λήψη ασφαλιστικών μέτρων,
- β) την ακύρωση παρανόμων αποφάσεων των αναθετουσών αρχών
- γ) τη δυνατότητα επιδίκασης αποζημίωσης σε αυτούς που αποδεικνύεται ότι ζημιώθηκαν από παράνομη απόφαση ή παράληψη της αναθέτουσας αρχής<sup>22</sup>.

Βασικός στόχος είναι να λαμβάνονται άμεσα προσωρινά μέτρα, ώστε να επανορθώνεται τυχόν παράβαση της αναθέτουσας αρχής ή να αποτρέπεται περαιτέρω ζημία των συμφερόντων των συμμετεχουσών στο διαγωνισμό επιχειρήσεων, στα οποία συμπεριλαμβάνονται και διαδικασίες αναστολής των διαδικασιών της σύναψης σύμβασης<sup>23</sup>.

Αξιοσημείωτο είναι ότι με τη θέσπιση κοινών δικονομικών κανόνων στις διαγωνιστικές διαδικασίες από τον ενωσιακό νομοθέτη φαίνεται να επέρχεται εν μέρει

---

<sup>18</sup> Η Οδηγία καταργήθηκε με το άρθρο 36 της Οδηγίας 93/37/ΕΟΚ

<sup>19</sup> Η Οδηγία καταργήθηκε με το άρθρο 33 της Οδηγίας 93/36/ΕΟΚ. Επίσης με το άρθρο 41 της Οδηγίας 92/50/ΕΟΚ τροποποιείται το πεδίο εφαρμογής της Οδηγίας 89/665/ΕΟΚ.

<sup>20</sup> Βλ. Αλαγιαλόγλου Ε., «Σημαντικές νομοθετικές και νομολογιακές εξελίξεις στο πεδίο της έννομης προστασίας κατά το προσυμβατικό στάδιο των δημοσίων συμβάσεων», *Επιστημονικό Περιοδικό Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων (ΕΕΔ)*, τ. 3, 2016, σ. 357.

<sup>21</sup> Βλ. Οδηγία 89/665/ΕΟΚ, ο.π. (υποσημείωση 13), άρθρο 5: «Τα κράτη μέλη θέτουν σε ισχύ τα αναγκαία μέτρα για να συμμορφωθούν με την παρούσα οδηγία πριν από τις 21 Δεκεμβρίου 1991. Ανακοινώνουν στην Επιτροπή το κείμενο των ουσιαστικών νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων εσωτερικού δικαίου που θεσπίζουν στον τομέα που διέπει η παρούσα οδηγία».

<sup>22</sup> Βλ. Αλαγιαλόγλου Ε, ο.π. (υποσημείωση 20), σελ. 357.

<sup>23</sup> Βλ. Οδηγία 89/665/ΕΟΚ, ο.π. (υποσημείωση 21), άρθρο 2, παρ.1α: «να λαμβάνονται, το συντομότερο δυνατό και με την επείγουσα διαδικασία, προσωρινά μέτρα για να επανορθωθεί η εικαζόμενη παράβαση ή να αποτραπεί η περαιτέρω ζημία των θιγομένων συμφερόντων, συμπεριλαμβανομένων μέτρων αναστέλλον ή επιτρέπουν την αναστολή της διαδικασίας σύναψης της εν λόγω σύμβασης του δημοσίου ή της εκτέλεσης οποιασδήποτε απόφασης λαμβάνεται από τις αναθέτουσες αρχές...»

«ρήγμα» στην αρχή της «δικονομικής αυτονομίας» των κρατών μελών<sup>24</sup>. Η «αυτονομία» που διατηρεί ο εσωτερικός νομοθέτης κάθε κράτους μέλους έγκειται στην επιλογή ανάμεσα στη δημιουργία συστήματος δικαστικής επίλυσης των διαφορών και στο συνδυασμό εξωδικαστικής και δικαστικής επίλυσης<sup>25</sup>.

Ενδιαφέρουσα και καινοτόμος, τουλάχιστον για τα δεδομένα του εθνικού μας δικαίου, είναι η δεύτερη περίπτωση, δηλαδή η αντιμετώπιση και επίλυση των διαφορών που ανακύπτουν κατά το στάδιο πριν την ανάθεση των δημοσίων συμβάσεων, με τον συνδυασμό εξωδικαστικής και δικαστικής διαδικασίας. Σύμφωνα με την παρ. 8 του άρθρου 2 της Οδηγίας, υπεύθυνες για τις διαδικασίες της προσφυγής μπορεί να είναι και μη δικαστικές, ανεξάρτητες αρχές. Σε κάθε όμως περίπτωση και ανεξάρτητα αν θα προτιμηθεί από τον εθνικό νομοθέτη των κρατών μελών η απευθείας δικαστική επίλυση ή ο συνδυασμός εξωδικαστικής και δικαστικής επίλυσης των διαφορών, ο ενωσιακός νομοθέτης προτάσσει δύο χαρακτηριστικά που θα πρέπει απαραίτητως να εξασφαλίζονται από τον εκάστοτε εθνικό νομοθέτη στα αποφασιστικά όργανα που θα επιληφθούν των προσφυγών, ήτοι ότι αυτά θα πρέπει να θεωρούνται δικαιοδοτικά, κατά την έννοια του άρθρου 177 της Συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας και ότι θα εξασφαλίζεται η ανεξαρτησία τους από την αναθέτουσα αρχή<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> Για το θέμα του περιορισμού της «δικονομικής αυτονομίας» βλ. Γεραρής Χ., οπ.π. (υποσημείωση 6), σελ.12 και Μαυρίδης Σ., «Η δικονομική αυτονομία των κρατών μελών κατά την εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου: Η περίπτωση των δικονομικών Οδηγιών 89/665, 92/13 και 2007/66 για τις δημόσιες συμβάσεις», *ΕΕΕυρΔ.*, τ. 3, 2016, σ. 297, σύμφωνα με τον οποίο: «*Το εν λόγω καθήκον των κρατών μελών να θεσπίζουν τους δικονομικούς κανόνες ασκήσεως των δικαιωμάτων που απορρέουν από το δίκαιο της Ένωσης για τα φυσικά και τα νομικά πρόσωπα, καθώς και η ευχέρεια που έχουν τα κράτη μέλη στο πλαίσιο του καθορισμού των κανόνων αυτών, συνοψίζονται υπό τον όρο «δικονομική αυτονομία των κρατών μελών»*» παραπέμποντας και σε: ΔΕΚ C-33/76, 16.12.1976. Ωστόσο υπάρχουν και αντίθετες απόψεις βλ. και Γιαννακόπουλος, Κ, *Δημόσιες συμβάσεις και συμβάσεις παραχώρησης*, εκδ. Σάκκουλας, Αθήνα- Θεσσαλονίκη, 2019, σ. 446 κατά τον οποίο, στην πραγματικότητα, στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης περιορίζει κατά πολύ την «αυτονομία» των κρατών μελών, η οποία δεν μπορεί να σημαίνει κάτι παραπάνω από μια ήπια διακριτική ευχέρεια των κρατών μελών κατά την ενσωμάτωση του δικαίου της ένωσης.

<sup>25</sup> Βλ. Δετσαρίδης Χ., οπ.π (υποσημείωση 12), σελ. 140.

<sup>26</sup> Βλ. Οδηγία 89/665/ΕΟΚ, οπ.π. (υποσημείωση 12), άρθρο 2, παρ.8: «*Όταν οι υπεύθυνες για τις διαδικασίες προσφυγής αρχές δεν είναι δικαστικές, οι αποφάσεις τους πρέπει πάντοτε να αιτιολογούνται γραπτώς . Στην περίπτωση αυτή, πρέπει επίσης να θεσπίζονται διατάξεις που να εγγυώνται την ύπαρξη διαδικασιών με τις οποίες κάθε μέτρο της βασικής αρμόδιας αρχής που εικάζεται ότι είναι παράνομο ή κάθε εικαζόμενη παράλειψή της κατά την εκτέλεση των εξουσιών που της έχουν ανατεθεί, να μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο δικαστικής προσφυγής ή προσφυγής ενώπιον άλλης αρχής η οποία θεωρείται δικαιοδοτικό όργανο κατά την έννοια του άρθρου 177 της συνθήκης και είναι ανεξάρτητη από την αναθέτουσα αρχή και τη βασική αρχή».*

Το ΔΕΚ με τη νομολογία του<sup>27</sup> οριοθετεί επαρκώς την έννοια του «δικαιοδοτικού οργάνου», βασιζόμενο στο άρθρο 234 της ΣΕΚ<sup>28</sup>, με βάση συγκεκριμένα κριτήρια που πρέπει να το διακρίνουν, όπως η ίδρυσή του με νόμο, η μονιμότητά του, ο δεσμευτικός χαρακτήρας της δικαιοδοσίας του, η λήψη αποφάσεων μετά τη διεξαγωγή κατ' αντιμωλία διαδικασίας, η εφαρμογή των κανόνων δικαίου, η ανεξαρτησία και αμεροληψία<sup>29</sup>.

Το θέμα της ανεξαρτησίας του οργάνου έχει την έννοια ότι δεν θα πρέπει να σχετίζεται καθ' οιονδήποτε τρόπο με την διοικητική αρχή που έχει εκδώσει την προσβαλλόμενη με την προσφυγή πράξη, έτσι ώστε να είναι θωρακισμένο από εξωτερικές παρεμβάσεις, που μπορεί να θέτουν εν αμφιβόλω την τελική του κρίση, και να είναι σε θέση να τηρεί ίσες αποστάσεις από τους διαδίκους, δεσμευόμενο μόνο να κρίνει αμερόληπτα, με βάση τους κανόνες δικαίου<sup>30</sup>. Έτσι, στο ίδιο άρθρο της Οδηγίας (άρθρο 8) γίνεται αναφορά στα βασικά στοιχεία που είναι απαραίτητο να εξασφαλίζουν οι κανόνες που είναι υποχρεωμένα να θεσπίσουν τα κράτη μέλη, προκειμένου να παρέχονται οι απαραίτητες εγγυήσεις ανεξαρτησίας και αμεροληψίας των δικαιοδοτικών οργάνων που δεν είναι δικαστικά (ανεξάρτητες αρχές)<sup>31</sup>.

Στις 25/02/1992 ακολούθησε η δεύτερη «δικονομική» Οδηγία 92/13/ΕΟΚ που περιελάμβανε παρόμοιες διαδικασίες για την προστασία των συμμετεχόντων σε διαδικασίες ανάθεσης συμβάσεων, όταν οι αναθέτουσες αρχές δραστηριοποιούνται στους τομείς ύδατος, ενέργειας μεταφορών και τηλεπικοινωνιών (πρώην εξαιρούμενοι τομείς)<sup>32</sup>.

---

<sup>27</sup> Βλ. Δετσαρίδης Χ., οπ.π (υποσημείωση 12), σελ. 141, υποσημείωση 10 του άρθρου για σχετικές αποφάσεις του ΔΕΕ. Ενδεικτικά ΔΕΕ 17-9-1997, Dorsch Consult, υπόθ. C-54/96, ΔΕΕ 11-6-1987, Pretore di Salò, υπόθ.14/86.

<sup>28</sup> που ενσωματώθηκε στο άρθρο 267 της ΣΛΕΕ.

<sup>29</sup> Βλ. Δετσαρίδης Χ., οπ.π (υποσημείωση 12), σελ. 141.

<sup>30</sup> Βλ. Δετσαρίδης Χ., οπ.π (υποσημείωση 12), σελ. 141 και υποσημείωση 9 του άρθρου για σχετικές αποφάσεις του ΔΕΕ. Ενδεικτικά ΔΕΕ 4-2-1999, Köllensperger και Atzwanger, υπόθ. C-103/97, ΔΕΕ 17-9-1997, Dorsch Consult, υπόθ. C-54/96.

<sup>31</sup> Βλ. Οδηγία 89/665/ΕΟΚ, οπ.π. (υποσημείωση 21), άρθρο 2, παρ.8: «Ο διορισμός και η λήξη της θητείας των μελών αυτής της ανεξάρτητης αρχής πρέπει να υπόκειται στους ίδιους όρους οι οποίοι εφαρμόζονται στους δικαστές όσον αφορά την υπεύθυνη για το διορισμό τους αρχή, τη διάρκεια της θητείας τους, και τη δυνατότητα ανάκλησής τους. Τουλάχιστον ο πρόεδρος αυτής της ανεξάρτητης αρχής πρέπει να έχει τα ίδια νομικά και επαγγελματικά προσόντα με έναν δικαστή. Η ανεξάρτητη αρχή λαμβάνει τις αποφάσεις της μετά τη διεξαγωγή διαδικασίας κατ' αντιμωλία, οι δε αποφάσεις αυτές έχουν, με τα μέσα που καθορίζει κάθε κράτος μέλος, δεσμευτικά νομικά αποτελέσματα».

<sup>32</sup> Βλ. Οδηγία 92/13/ΕΟΚ, ΕΕ L 76 της 23/03/1992, σελ. 14-20.

## ii. Η Τρίτη «δικονομική» Οδηγία 2007/66/EK

Στα χρόνια που ακολουθούν και ενόψει των προκλήσεων του 21<sup>ου</sup> αιώνα και των νέων οικονομικών κυρίως δεδομένων, εκδίδονται σειρά Οδηγιών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου με σκοπό την περαιτέρω οριοθέτηση του πλαισίου της ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων και την εξασφάλιση των εγγυήσεων διαφάνειας και ισότιμης αντιμετώπισης των επιχειρήσεων και εντέλει την ανταγωνιστικότητα και την οικονομική ανάπτυξη μέσω των δημοσίων συμβάσεων, που αποτελεί βασική και διαχρονική επιδίωξη των εταίρων για την ολοκλήρωση της ενιαίας αγοράς. Οι τροποποιήσεις που επέρχονται με τις νέες, κάθε φορά, Οδηγίες στοχεύουν στην εξυπηρέτηση των σκοπών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με τα δεδομένα της εκάστοτε χρονικής συγκυρίας, ενώ είναι αποτέλεσμα διαβουλεύσεων, παρατηρήσεων των οικονομικών παραγόντων που δραστηριοποιούνται στην ενωμένη αγορά, καθώς και της πλούσιας νομολογίας του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, που με τα χρόνια εμπλουτίζεται συνεχώς, ως αποτέλεσμα ποικίλων και σημαντικών θεμάτων που τίθενται ενώπιόν του <sup>33</sup>.

Η λεγόμενη «τρίτη δικονομική Οδηγία» 2007/66/ΕΟΚ<sup>34</sup> εξεδόθη δεκαοκτώ χρόνια αργότερα από την πρώτη, επικαλούμενη λόγους διόρθωσης προβλημάτων και αδυναμιών του προηγούμενου κοινοτικού πλαισίου για την έννομη προστασία στα πλαίσια των διαδικασιών ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων. Σύμφωνα με την πρόταση

---

<sup>33</sup> Οι σημαντικότερες Οδηγίες μετά το 2000 είναι :

- Οδηγία 2004/18/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 31ης Μαρτίου 2004, περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών, ΕΕ L 134 της 30.4.2004, σελ. 114 έως 240, η οποία αντικατέστησε τις Οδηγίες 92/50/ΕΟΚ, 93/36/ΕΟΚ και 93/37/ΕΟΚ,

- Οδηγία 2004/17/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 31ης Μαρτίου 2004, περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών, ΕΕ L 134 της 30.4.2004, σελ. 1 έως 113, η οποία αντικατέστησε την Οδηγία 93/38/ΕΟΚ. Στην εισαγωγική παρατήρηση 1 της Οδηγίας 2004/18/ΕΚ αναφέρεται: «*Με την ευκαιρία νέων τροποποιήσεων των οδηγιών 92/50/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 18ης Ιουνίου 1992, για το συντονισμό των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων υπηρεσιών (5), 93/36/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 14ης Ιουνίου 1993, περί συντονισμού των διαδικασιών για τη σύναψη συμβάσεων δημοσίων προμηθειών (6) και 93/37/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 14ης Ιουνίου 1993, περί συντονισμού των διαδικασιών για τη σύναψη συμβάσεων δημοσίων έργων (7), που είναι αναγκαίες προκειμένου να εκπληρωθούν τα αιτήματα απλούστευσης και εκσυγχρονισμού που διατύπωσαν τόσο οι αναθέτοντες φορείς όσο και οι οικονομικοί φορείς στο πλαίσιο των απαντήσεών τους στην Πράσινη Βίβλο που εξέδωσε η Επιτροπή στις 27 Νοεμβρίου 1996, ενδείκνυται, για λόγους σαφήνειας, η αναδιατύπωσή τους σε ενιαίο κείμενο. Η παρούσα οδηγία βασίζεται στη νομολογία του Δικαστηρίου...».*

<sup>34</sup> βλ. Οδηγία 2007/66/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 11ης Δεκεμβρίου 2007, για την τροποποίηση των οδηγιών 89/665/ΕΟΚ και 92/13/ΕΟΚ του Συμβουλίου όσον αφορά τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των διαδικασιών προσφυγής στον τομέα της σύναψης δημοσίων συμβάσεων, L 335/31 της 20.12.2007, σελ. 31-46.



της Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων η τροποποίηση των προηγούμενων «δικονομικών Οδηγιών» είναι επιβεβλημένη καθώς διαπιστώθηκε ότι «επειδή δεν υπάρχουν συντονισμένοι κανόνες όσον αφορά τις προθεσμίες που εφαρμόζονται για τις προσφυγές που ασκούνται πριν από τη σύναψη της σύμβασης, στα περισσότερα κράτη μέλη έχουν διατηρηθεί εθνικοί μηχανισμοί που δεν επιτρέπουν να εμποδίζεται σε εύθετο χρόνο η υπογραφή των συμβάσεων των οποίων αμφισβητείται η ανάθεση<sup>35</sup>».

Η απουσία προθεσμίας προσφυγής από τους θιγόμενους στο στάδιο πριν την υπογραφή της σύμβασης και η μη πρόβλεψη του ανενεργού της σύμβασης, αν και εφόσον αυτή υπογραφεί κατά παράβαση των ευρωπαϊκών οδηγιών, οδηγούσε πρώτον στην μη αποτελεσματική προάσπιση του δικαιώματος στην έννομη προστασία των συμμετεχόντων σε διαγωνιστικές διαδικασίες και δεύτερον είχε ως αποτέλεσμα να επιδιώκεται η επίσπευση υπογραφής της σύμβασης προκειμένου να καταστεί αμετάκλητη η απόφαση της αναθέτουσας αρχής, δηλαδή να δημιουργούνται τετελεσμένα γεγονότα<sup>36</sup>. Και τούτο διότι, μετά την υπογραφή της σύμβασης, σύμφωνα με την Οδηγία 89/665/ΕΟΚ αλλά και την αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης των αντισυμβαλλομένων, αυτή δεν μπορούσε πλέον να ακυρωθεί αλλά μόνο να καταβληθεί αποζημίωση στους θιγόμενους, σε περίπτωση που αποδεικνυόταν παραβίαση του κοινοτικού δικαίου<sup>37</sup>.

Για τους λόγους αυτούς, σύμφωνα με την Οδηγία<sup>38</sup>, είναι επιβεβλημένο να καταστεί αποτελεσματική η έννομη προστασία με τη θέσπιση ελάχιστης προθεσμίας αναστολής της υπογραφής της σύμβασης, έτσι ώστε να δίνεται χρόνος στους ενδιαφερόμενους να αξιολογήσουν και να αποφασίσουν περί της σκοπιμότητας

---

<sup>35</sup>Βλ. Πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την τροποποίηση των οδηγιών 89/665/ΕΟΚ και 92/13/ΕΟΚ όσον αφορά τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των διαδικασιών προσφυγής στον τομέα της σύναψης δημοσίων συμβάσεων, της Επιτροπής Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, SEC (2006) 557, πηγή <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0195:FIN:EL:PDF> [πρόσβαση 18/10/2023]

<sup>36</sup> Βλ. Σκουρή Κ., «Η νέα δικονομική οδηγία 2007/66/ΕΚ– Η ανάγκη τροποποίησης των υπαρχουσών οδηγιών και οι αλλαγές που επέρχονται με την νέα οδηγία», *ΔηΣΚΕ & Αγορά* 2/2009, σελ. 41-42 και Γιαννακόπουλος Κ., «Η νέα δικονομία των δημοσίων συμβάσεων: ακόμη μια χαμένη ευκαιρία», *ΕφημΔΔ*, 5/2010, σελ. 595.

<sup>37</sup> Βλ. Σκουρή Κ., *οπ. π* (υποσημείωση 36), σελ. 41 και ΔΕΚ, Απόφαση της 18.7.2007, *Επιτροπή κατά Γερμανίας*, C-503/04, EU:C:2007:432, σκέψεις 33 επ., όπου σημειώνεται ότι, ανεξάρτητα αν με το άρθρο 2 παρ. 6 της Οδηγίας 89/665/ΕΟΚ επιτρέπεται η διατήρηση μιας σύμβασης που έχει συναφθεί κατά παράβαση του κοινοτικού δικαίου για λόγους δικαιολογημένης εμπιστοσύνης των αντισυμβαλλομένων, εντούτοις η συμπεριφορά της αναθέτουσας αρχής δε θα πρέπει να θεωρείται σύμφωνη με το ενωσιακό δίκαιο διότι αυτό υπονομεύει το περιεχόμενό των διατάξεων της Συνθήκης της ΕΚ περί δημιουργίας εσωτερικής αγοράς.

<sup>38</sup> Βλ. Οδηγία 2007/66/ΕΚ, *οπ.π.* (υποσημείωση 34) σκέψη 4.

προσφυγής, η οποία θα εκκινεί μετά τη βέβαιη περιέλευση σε γνώση τους της σχετικής απόφασης. Η βέβαιη περιέλευση σε γνώση των ενδιαφερομένων των αποφάσεων των αναθετουσών αρχών διακρίνεται με βάση τον τρόπο δημοσίευσής τους<sup>39</sup>. Η ελάχιστη ανασταλτική προθεσμία καθορίζεται σε 10 ημερολογιακές ημέρες (αν χρησιμοποιούνται μέσα ταχείας επικοινωνίας) και 15 ημερολογιακές ημέρες (αν χρησιμοποιούνται άλλα μέσα), περίοδος κατά την οποία μπορεί να ασκηθεί προσφυγή κατά της απόφασης ανάθεσης<sup>40</sup>.

Για λόγους διαφάνειας, μαζί με την απόφαση ανάθεσης κοινοποιείται σε όλους ενδιαφερόμενους συνοπτική έκθεση των συναφών λόγων και σαφής δήλωση της επακριβούς ανασταλτικής προθεσμίας, σύμφωνα με τις ισχύουσες εθνικές διατάξεις<sup>41</sup>. Ως ενδιαφερόμενοι νοούνται οι προσφέροντες που δεν έχουν αποκλεισθεί οριστικά με απόφαση ανεξάρτητου οργάνου επί προσφυγής ή δεν τους έχει κοινοποιηθεί απόρριψη αίτησής τους, πριν την κοινοποίηση της απόφασης ανάθεσης.

Παρεκκλίσεις από την ανασταλτική προθεσμία επιτρέπονται μόνο αν δεν απαιτείται προηγούμενη δημοσίευση της προκήρυξης του διαγωνισμού στην Επίσημη Εφημερίδα της Ε.Ε, κατά τα οριζόμενα στην Οδηγία 2004/18/ΕΚ, αν υπάρχει μόνο ένας συμμετέχων και αν πρόκειται για συμβάσεις βάσει συμφωνίας-πλαίσιου ή δυναμικού συστήματος αγορών<sup>42</sup>.

Η δεύτερη σημαντική καινοτομία που εισάγεται με την Οδηγία αφορά στο ανενεργό της σύμβασης στην περίπτωση που αυτή έχει συναφθεί παράνομα κατά τη διάρκεια της ανασταλτικής περιόδου<sup>43</sup>. Εν προκειμένω, το αρμόδιο περί προσφυγών όργανο, που θα πρέπει να είναι διαφορετικό και ανεξάρτητο από την αναθέτουσα αρχή, καθορίζει τις συνέπειες για τα αποτελέσματα της παρανόμως συναφθείσας σύμβασης, με την προϋπόθεση ότι ο θιγόμενος θα προσφύγει σε αυτό εντός 6 μηνών από την

---

<sup>39</sup> Βλ. σκέψεις 5 και 6 της Οδηγίας 2007/66/ΕΚ, *οπ. π.* (υποσημείωση 34) και *παρ. 2* του άρθρου 2 της Οδηγίας, όπου τα κράτη μέλη και οι εθνικές διοικήσεις φαίνεται να «*ενθαρρύνονται*» να χρησιμοποιούν μέσα «*ταχείας*» επικοινωνίας με σκοπό την επιτάχυνση των διαδικασιών, τόσο στις διαδικασίες των προσφυγών όσο και στην ολοκλήρωση των διαγωνιστικών διαδικασιών. Εφόσον χρησιμοποιηθούν τέτοια μέσα γνωστοποίησης των αποφάσεων των αναθετουσών αρχών (τηλεομοιοτυπία ή ηλεκτρονικά μέσα κ.α.) είναι δυνατή η σύντμηση της ανασταλτικής προθεσμίας.

<sup>40</sup> Βλ. *οπ. π.* (υποσημείωση 34) άρθρο 2α και 2γ, της Οδηγίας.

<sup>41</sup> Βλ. *οπ. π.* (υποσημείωση 34) άρθρο 2α, *παρ. 2* της Οδηγίας.

<sup>42</sup> Βλ. *οπ. π.* (υποσημείωση 34) άρθρο 2β, *παρ. 2* της Οδηγίας.

<sup>43</sup> Βλ. *οπ. π.* (υποσημείωση 34) άρθρο 2δ, *παρ. 2* της Οδηγίας.

ημερομηνία σύναψης της εν λόγω σύμβασης, αν δεν υπάρχει δημοσίευση της απόφασης και 30 ημερολογιακών ημερών, αν υπήρξε δημοσιότητα<sup>44</sup>.

Σκοπός του ενωσιακού νομοθέτη είναι να αποτρέψει τις απευθείας αναθέσεις, που σύμφωνα με τη σκέψη 13 της Οδηγίας, είχε χαρακτηριστεί από το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης ως η σημαντικότερη παράβαση του κοινοτικού δικαίου από τις αναθέτουσες αρχές στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων, που πλήττει τον ανταγωνισμό και την ίση μεταχείριση των οικονομικών φορέων και προφανώς δεν ρυθμιζόταν από τις έως τότε κοινοτικές ρυθμίσεις<sup>45</sup>.

Το ανενεργό της παράνομα συναφθείσας σύμβασης, κατά την Οδηγία, δε θα πρέπει να είναι μια αυτόματη διαδικασία αλλά να αποφασίζεται από το ανεξάρτητο όργανο προσφυγών, το οποίο θα σταθμίζει τα πραγματικά δεδομένα που έχουν διαμορφωθεί μετά την υπογραφή της σύμβασης, λαμβάνοντας υπόψη λόγους «γενικού συμφέροντος».

Η Οδηγία σιωπά ως προς την αντιμετώπιση των συνεπειών της κήρυξης του ανενεργού των συμβάσεων μεταθέτοντας στον εθνικό νομοθέτη το δύσκολο εγχείρημα του προσδιορισμού της έννοιας του «γενικού συμφέροντος», θέτοντας μάλιστα συγκεκριμένους περιορισμούς που κάνουν δύσκολη την οριοθέτησή του<sup>46</sup>.

Στην περίπτωση που τελικά επιλεγεί η μη κήρυξη της σύμβασης ως ανενεργής από το αρμόδιο όργανο θα πρέπει να θεσμοθετηθούν εναλλακτικές κυρώσεις «αποτελεσματικές, αναλογικές και αποτρεπτικές» (π.χ. επιβολή προστίμου στην

---

<sup>44</sup> Βλ. όπ. π. (υποσημείωση 34) άρθρο 2στ, παρ. 2 της Οδηγίας.

<sup>45</sup> Βλ. όπ. π. (υποσημείωση 34), σκέψεις 13 και 14 της Οδηγίας.

<sup>46</sup> Βλ. όπ. π. (υποσημείωση 34), άρθρο 2δ, παρ.2 και 3 όπου αναφέρεται:

«2. Οι συνέπειες της κήρυξης του ανενεργού των συμβάσεων προσδιορίζονται από το εθνικό δίκαιο. Το εθνικό δίκαιο μπορεί να προβλέπει την αναδρομική ακύρωση όλων των συμβατικών υποχρεώσεων ή να περιορίζει την εμβέλεια της ακύρωσης στις υποχρεώσεις εκείνες που δεν έχουν εκπληρωθεί ακόμη. Στην τελευταία περίπτωση, τα κράτη μέλη προβλέπουν την εφαρμογή άλλων κυρώσεων κατά την έννοια του άρθρου 2ε παράγραφος 2»

«3. Τα κράτη μέλη μπορούν να προβλέπουν ότι το ανεξάρτητο από την αναθέτουσα αρχή όργανο προσφυγής δεν μπορεί να κηρύξει ανενεργή μια σύμβαση, παρά το γεγονός ότι η ανάθεσή της έχει γίνει παράνομα για τους λόγους που μνημονεύονται στην παράγραφο 1, αν το όργανο προσφυγής διαπιστώσει, εφόσον έχει εξετάσει όλες τις σχετικές πτυχές, ότι επιτακτικοί λόγοι γενικού συμφέροντος επιβάλλουν τη διατήρηση των αποτελεσμάτων της σύμβασης. Στην περίπτωση αυτή, τα κράτη μέλη προβλέπουν εναλλακτικές κυρώσεις, κατά την έννοια του άρθρου 2ε παράγραφος 2, που εφαρμόζονται αντί του ανενεργού».

«Η ύπαρξη οικονομικών συμφερόντων για τη διατήρηση των αποτελεσμάτων μιας σύμβασης θεωρείται ως επιτακτικός λόγος εφόσον σε εξαιρετικές περιστάσεις το ανενεργό θα οδηγούσε σε δυσανάλογες συνέπειες. Ωστόσο, τα οικονομικά συμφέροντα που συνδέονται άμεσα με την οικεία σύμβαση δεν συνιστούν επιτακτικό λόγο γενικού συμφέροντος. Μεταξύ των συμφερόντων αυτών περιλαμβάνονται, μεταξύ άλλων, τα έξοδα λόγω καθυστέρησης στην εκτέλεση της σύμβασης, τα έξοδα λόγω της κίνησης νέας διαγωνιστικής διαδικασίας, τα έξοδα λόγω αλλαγής του οικονομικού φορέα ο οποίος εκτελεί τη σύμβαση και τα έξοδα των νομικών υποχρεώσεων λόγω της κήρυξης της σύμβασης ως ανενεργού.».

αναθέτουσα αρχή, σύντμηση της διάρκειας της σύμβασης κ.α.), ενώ η αποζημίωση δεν θεωρείται κατάλληλη κύρωση<sup>47</sup>. Η προθεσμία ενσωμάτωσης της Οδηγίας ήταν έως την 20η Δεκεμβρίου 2009.

### **iii. Συμπεράσματα από την ανασκόπηση των «δικονομικών οδηγιών»**

Τα τελευταία χρόνια εκδόθηκαν και ισχύουν οι ουσιαστικές Οδηγίες 2014/24/ΕΕ<sup>48</sup>, 2014/25/ΕΕ<sup>49</sup> και 2014/23/ΕΕ<sup>50</sup> με σκοπό αφ' ενός την εξυπηρέτηση και εμπέδωση των αρχών της ΣΛΕΕ<sup>51</sup> και αφετέρου την απλούστευση, αποσαφήνιση και κωδικοποίηση των διαδικασιών για την ανάθεση των δημοσίων συμβάσεων. Ιδίως για τις συμβάσεις μεγάλης οικονομικής αξίας οι Οδηγίες παροτρύνουν τα κράτη μέλη στη θέσπιση διατάξεων για τον συντονισμό των εθνικών διαδικασιών προμήθειας, ούτως ώστε να διασφαλίζεται ότι οι εν λόγω αρχές εφαρμόζονται στην πράξη και ότι οι δημόσιες προμήθειες είναι ανοικτές στον ανταγωνισμό.<sup>52</sup>

Οι «δικονομικές οδηγίες» παραμένουν σε ισχύ 35 περίπου χρόνια μετά τις πρώτες δύο και 17 χρόνια μετά την τροποποίησή τους από την τρίτη, επηρεάζοντας τόσο τις νέες ρυθμίσεις της ίδιας της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τις δημόσιες συμβάσεις όσο και το νομοθετικό και κανονιστικό πλαίσιο των κρατών μελών, προς την κατεύθυνση της υιοθέτησης κοινών κανόνων, που συμβάλλουν στην ολοκλήρωση της ενιαίας αγοράς.

Στα θέματα της έννομης προστασίας ο δρόμος της προσαρμογής των εθνικών νομοθετικών πλαισίων των κρατών μελών δεν ήταν, και συνεχίζει να μην είναι,

---

<sup>47</sup> Βλ. όπ. π. (υποσημείωση 34), άρθρο 2ε.

<sup>48</sup> Οδηγία 2014/24/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Φεβρουαρίου 2014, σχετικά με τις δημόσιες προμήθειες, που καταργεί την Οδηγία 2004/18/ΕΚ της 28.3.2014, σελ. 65 έως 242.

<sup>49</sup> Οδηγία 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, που καταργεί την Οδηγία 2004/17/ΕΚ, ΕΕ L 94 της 28.3.2014, σελ. 243 έως 374.

<sup>50</sup> Οδηγία 2014/23/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Φεβρουαρίου 2014, σχετικά με την ανάθεση συμβάσεων παραχώρησης, ΕΕ L 94 της 28.3.2014, σελ. 1 έως 64.

<sup>51</sup> Βλ. εισαγωγική παρατήρηση 1 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ, όπ. π. (υποσημείωση 48): «...ιδίως με την αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων, την αρχή της ελευθερίας της εγκατάστασης και της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, καθώς και με τις αρχές που απορρέουν από αυτές, όπως είναι η αρχή της ίσης μεταχείρισης, η αρχή της αποφυγής διακρίσεων, η αρχή της αμοιβαίας αναγνώρισης, η αρχή της αναλογικότητας και η αρχή της διαφάνειας».

<sup>52</sup> Βλ. εισαγωγική παρατήρηση 1 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ, όπ. π. (υποσημείωση 48): «Εντούτοις, για δημόσιες συμβάσεις που υπερβαίνουν ορισμένη αξία, είναι σκόπιμο να θεσπιστούν διατάξεις για τον συντονισμό των εθνικών διαδικασιών προμήθειας, ούτως ώστε να διασφαλίζεται ότι οι εν λόγω αρχές εφαρμόζονται στην πράξη και ότι οι δημόσιες προμήθειες είναι ανοικτές στον ανταγωνισμό».

εύκολος. Στην περίπτωση της Ελλάδας, όπως θα αναλυθεί στην επόμενη υποενότητα, η προσαρμογή στις Οδηγίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης ξεκίνησε με πολλά προβλήματα και απασχολεί έως σήμερα τόσο τους θεωρητικούς όσο και τη νομοθετική και δικαστική εξουσία και αναμφίβολα τη Δημόσια Διοίκηση που καλείται να εφαρμόσει τις ρυθμίσεις.

Οι κανόνες που θεσπίζονται από τις λεγόμενες «δικονομικές» Οδηγίες αποσκοπούν στην παροχή ενός minimum επιπέδου έννομης προστασίας και με αυτήν την έννοια νοούνται ως Οδηγίες «ελαχίστου επιπέδου εναρμόνισης»<sup>53</sup>. Τούτο σημαίνει ότι ο εθνικός νομοθέτης είναι αυτός που καλείται τελικά να δημιουργήσει ένα, όσο το δυνατόν, αποτελεσματικό πλαίσιο έννομης προστασίας με ειδικότερες ρυθμίσεις<sup>54</sup>. Αυτό δεν αποτελεί εύκολη υπόθεση καθώς, λόγω των γενικών διατυπώσεων των Οδηγιών, αναφύονται ερμηνευτικά ζητήματα που είτε καλούνται να λύσουν οι ανώτατες δικαστικές αρχές των κρατών μελών είτε να απευθυνθούν με προδικαστικά ερωτήματα στο ΔΕΕ, το οποίο έως σήμερα έχει προβεί στην ερμηνεία πολλών «θολών» σημείων των «δικονομικών οδηγιών» ή έχει παράσχει κατευθύνσεις προς τούτο στα κράτη μέλη. Παρόλα αυτά για τον εθνικό νομοθέτη και τον εφαρμοστή του δικαίου ελλοχεύει πάντα ο κίνδυνος θέσπισης ρυθμίσεων που αντίκεινται στο ενωσιακό δίκαιο, γεγονός που οδηγεί σε ζητήματα ανασφάλειας δικαίου.

Προς επίρρωση των παραπάνω και των δυσκολιών που αντιμετωπίζουν οι εταίροι στην εναρμόνιση τους με της ευρωπαϊκές οδηγίες αναφέρουμε την έκθεση της

---

<sup>53</sup> Για τη διάκριση μεταξύ Οδηγιών ελάχιστου και μέγιστου επιπέδου εναρμόνισης βλ. «Οδηγίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης», πηγή <https://eur-lex.europa.eu/EL/legal-content/summary/european-union-directives.html> [πρόσβαση 20/10/2023] όπου αναφέρεται: «Σε περίπτωση ελάχιστου επιπέδου εναρμόνισης, μια οδηγία θεσπίζει ελάχιστα πρότυπα, συχνά αναγνωρίζοντας το γεγονός ότι τα νομικά συστήματα ορισμένων κρατών μελών έχουν ήδη καθορίσει αυστηρότερα πρότυπα. Σε αυτήν την περίπτωση, τα κράτη μέλη έχουν δικαίωμα να θέσουν αυστηρότερα πρότυπα από τα πρότυπα που καθορίζονται στην οδηγία» καθώς και «Σε περίπτωση μέγιστου επιπέδου εναρμόνισης, τα κράτη μέλη πρέπει να θεσπίσουν κανόνες με τα ελάχιστα και τα μέγιστα πρότυπα που ορίζει η οδηγία».

<sup>54</sup> Πράγματι στην «Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών- Να γίνουν οι δημόσιες συμβάσεις προμηθειών αποτελεσματικές μέσα στην Ευρώπη και για την Ευρώπη» COM(2017) 572 final, σελ.12 διαφαίνεται ότι ο ενωσιακός νομοθέτης δεν προτίθεται να επιβάλει την πλήρη εναρμόνιση των εθνικών κανόνων των κρατών μελών σε ένα ενιαίο και δεσμευτικό ευρωπαϊκό πλαίσιο αλλά να κρατήσει έναν εποπτικό και καθοδηγητικό ρόλο. Συγκεκριμένα αναφέρεται: «Η Επιτροπή θα συνεχίσει να παρακολουθεί την κατάσταση στον συγκεκριμένο τομέα, να παρέχει καθοδήγηση και να προωθεί ενεργά τη συνεργασία και τις ανταλλαγές βέλτιστων πρακτικών ανάμεσα στα κράτη μέλη, περιλαμβανομένων των οργάνων ελέγχου και προσφυγής, με γνώμονα τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας και της ποιότητας των συστημάτων προσφυγής σε όλη την ΕΕ», πηγή <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0572&from=EN>, [πρόσβαση 20/10/2023).

Ευρωπαϊκής Επιτροπής το 2017, όπου διαπιστώνεται η καθυστέρηση της μεταφοράς του εκσυγχρονισμένου νομικού πλαισίου στα εθνικά δίκαια πολλών κρατών μελών<sup>55</sup>.

Ένα τελευταίο θέμα που οφείλουμε να επισημάνουμε είναι η πρόβλεψη του ενωσιακού νομοθέτη, ήδη από την πρώτη «δικονομική οδηγία», για την δημιουργία ενός ανεξάρτητου πρωτοβάθμιου οργάνου για την επίλυση των διαφορών που αναφύονται στο προσυμβατικό στάδιο, που δεν είναι απαραίτητο να είναι δικαστική αρχή. Η Επιτροπή επαναλαμβάνει στην τρίτη «δικονομική οδηγία» την αρχική προτροπή προς τα κράτη μέλη, για την ίδρυση ανεξάρτητου μηχανισμού προσφυγής κατά των αποφάσεων σχετικών με τις δημόσιες συμβάσεις καθώς το θεωρεί αποτελεσματικό μέτρο οικοδόμησης εμπιστοσύνης μεταξύ των οικονομικών φορέων που δραστηριοποιούνται εντός της Ε.Ε και των αναθετουσών αρχών, ώστε οι πρώτοι να ενθαρρύνονται να συμμετέχουν σε διαγωνιστικές διαδικασίες για την ανάθεση δημοσίων συμβάσεων<sup>56</sup>. Η Ανεξάρτητη Αρχή Επίλυσης Προδικαστικών Προσφυγών (ΑΕΠΠ) συστάθηκε αρκετά αργότερα στην Ελλάδα με το άρθρο 347 του Ν. 4412/2016.

---

<sup>55</sup> Βλ. όπ.π. «Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών- Να γίνουν οι δημόσιες συμβάσεις προμηθειών αποτελεσματικές μέσα στην Ευρώπη και για την Ευρώπη» οπ.π (υποσημείωση 54), σελ. 4 και υποσημειώσεις 9 όπου αναφέρεται ότι: «Αρκετά κράτη μέλη δεν έχουν μεταφέρει ακόμη στο εθνικό τους δίκαιο ούτε μία από τις τρεις οδηγίες» και 10 όπου αναφέρεται ότι: «Το 2017, επτά κράτη μέλη έλαβαν συστάσεις ανά χώρα με θέμα τις δημόσιες προμήθειες».

<sup>56</sup> Βλ. οπ.π. (υποσημείωση 54), σελ. 12.

## **B. Δημόσιες Συμβάσεις και έννομη προστασία στην ελληνική νομοθεσία**

Η προσέγγιση της εξελικτικής πορείας της εθνικής μας νομοθεσίας για τα θέματα που άπτονται της έννομης προστασίας και της επίλυσης των διαφορών που ανακύπτουν κατά το στάδιο πριν την ανάθεση δημοσίων συμβάσεων παρουσιάζει ιδιαίτερες δυσκολίες, κυρίως λόγω των ειδικότερων λεπτομερειακών θεμάτων που είναι αναγκαίο να αναφερθούν καθώς και των διαφόρων περιόδων που διήλθε η ελληνική έννομη τάξη και των διαφοροποιήσεων των θεμάτων αυτών στη κάθε χρονική περίοδο.

Ως μια πρώτη επισήμανση, πριν την περαιτέρω ανάλυση, μπορεί να αναφερθεί ότι η εξέλιξη της έννομης προστασίας στο προσυμβατικό στάδιο, από πλευράς κανονιστικών ρυθμίσεων, διακρίνεται σε τρεις περιόδους: α) την περίοδο πριν την καταδίκη της Ελλάδας από το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (τότε ΔΕΚ) για την μη ενσωμάτωση της πρώτης «δικονομικής οδηγίας» 89/665/ΕΟΚ β) την περίοδο μετά τη συμμόρφωση με την εν λόγω Οδηγία, η οποία ενσωματώθηκε με το Ν. 2522/1997 και εξελίχθηκε με το Ν. 3886/2010 και γ) την περίοδο που διαρκεί έως σήμερα που γράφεται η παρούσα εργασία, η οποία εκκινεί από την ψήφιση του Ν. 4412/2016 για την προσαρμογή της χώρας στις Οδηγίες 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ και καταλήγει στον τελευταίο νόμο που τον τροποποιεί σημαντικά, δηλαδή τον Ν.4782/2021<sup>57</sup>.

Με μια γενική θεώρηση των παραπάνω νόμων διαπιστώνεται ότι τα βασικότερα θέματα που απασχόλησαν τον εθνικό νομοθέτη αλλά και τη νομολογία των ελληνικών δικαστηρίων (ιδίως του ΣτΕ) είναι:

α) η διάκριση της ιδιωτικής από τη διοικητική σύμβαση και κατ' επέκταση η απάντηση στο ερώτημα αν η προς επίλυση διαφορά καταλαμβάνεται από το διοικητικό ή το ιδιωτικό δίκαιο

β) ο νομικός χαρακτήρας της προσφυγής (ενδικοφανής ή προσφυγή νομιμότητας) που εγγυάται την προσωρινή προστασία των συμμετεχόντων στις διαδικασίες για την ανάθεση δημοσίων συμβάσεων πριν την υπογραφή της σύμβασης και αποτελεί ουσιώδες στάδιο για την οριστική δικαστική προστασία

---

<sup>57</sup> Βλ. Τσιρώνας Α., «Η έκταση του ελέγχου των πράξεων που προσβάλλονται με προδικαστική προσφυγή ενώπιον της ΑΕΠΠ», *ΘΠΔΔ* 2/2019, σελ. 4, πηγή [https://www.esdi.gr/nex/images/stories/pdf/epimorfosi/2018/tsirona\\_Oktober2018.pdf](https://www.esdi.gr/nex/images/stories/pdf/epimorfosi/2018/tsirona_Oktober2018.pdf) [πρόσβαση 22/10/2023]

γ) τα ένδικα βοηθήματα και η δικαστική αρμοδιότητα.

Η παρακολούθηση των τροποποιήσεων και αλλαγών στα παραπάνω σημαντικά θέματα που οριοθετούν, κατά τη γνώμη της γράφουσας, το πεδίο της έννομης προστασίας (προσωρινής και οριστικής) κατά το προδικαστικό στάδιο ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων, όπως κυρίως διαμορφώθηκαν από τις ρυθμίσεις των νόμων 2522/1997, 3886/2010, 4412/2016 και 4782/2021, δίνει τη δυνατότητα να αναδειχθούν και να γίνουν κατανοητοί οι εκάστοτε στόχοι και τα αποτελέσματα των νομοθετικών ρυθμίσεων προς την κατεύθυνση, αφενός της ουσιαστικής ενσωμάτωσης των κοινοτικών οδηγιών και της συμπόρευσης του εθνικού με το κοινοτικό δίκαιο και αφετέρου της απλούστευσης και επιτάχυνσης των διαδικασιών για την αποτελεσματική και ταχεία απονομή της έννομης προστασίας στο στάδιο πριν την ανάθεση των δημοσίων συμβάσεων.

Σε αυτήν την πορεία είναι καθοριστική και εξέχουσας σημασίας η συμβολή της νομολογίας των ανωτάτων δικαστηρίων της χώρας στην διαμόρφωση του θεσμικού πλαισίου της προσωρινής προστασίας. Η νομολογία κάλυψε το κενό σε μια εποχή που ο δικονομικός νομοθέτης αδρανούσε και έθεσε τις βάσεις, ως προς την έκταση, το περιεχόμενο και τις προϋποθέσεις της προσωρινής δικαστικής προστασίας, στις οποίες στηρίχθηκαν οι νομοθετικές ρυθμίσεις που διαμόρφωσαν το ισχύον σύστημα<sup>58</sup>.

Η συνταγματική, αυτόνομη κατοχύρωση του δικαιώματος της παροχής δικαστικής προστασίας γίνεται με το άρθρο 20, παρ.1 του Συντάγματος<sup>59</sup> και είναι γενικώς παραδεκτό ότι προϋποθέτει και εγγυάται παράλληλα την προσωρινή προστασία<sup>60</sup>. Άλλωστε, δεν θα μπορούσε να νοηθεί αποτελεσματική παροχή δικαστικής προστασίας χωρίς να παρέχεται η δυνατότητα προσωρινής προστασίας έως

---

<sup>58</sup> Βλ. Μαλαματά Γ. «Προσωρινή δικαστική προστασία σε διαγωνισμούς δημοσίων έργων, προμηθειών, μελετών», *ΔηΣΚΕ*, 1/2010, σελ.37

<sup>59</sup> Βλ. άρθρο 20, παρ.1Σ:«Καθένας έχει δικαίωμα στην παροχή έννομης προστασίας από τα δικαστήρια και μπορεί να αναπτύξει σ' αυτά τις απόψεις του για τα δικαιώματα ή συμφέροντα του, όπως νόμος ορίζει». Για την ανάλυση του συνταγματικού άρθρου με πλούσια βιβλιογραφία και ανάλυση βλ. Κουβαρά Ηλ., *Σύνταγμα Ερμηνεία κατ' άρθρο, άρθρο 20, παρ. 1 (ηλεκτρονική έκδοση)*, επιμέλεια Σπ. Βλαχόπουλος, Ξ. Κοντιάδης, Γ. Τασόπουλος, Εκδ. Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου, Ιανουάριος 2023, πηγή <https://www.syntagmawatch.gr/my-constitution/arthro-20-par-1/> [πρόσβαση 23/10/2023].

Ιδιαίτερος επισημαίνεται η ανάλυση και η σχετική βιβλιογραφία που παρατίθεται για τα θέματα της παροχής της δικαστικής προστασίας σε εύλογο χρόνο (σελ. 29 και επ.), την αποτελεσματικότητα της δικαστικής προστασίας (σελ. 32), τη συσχέτιση του δικαιώματος με άλλες υπερνομοθετικής ισχύος πηγές του δικαίου (σελ. 7-9) και με την έννοια του κράτους δικαίου (σελ.9) καθώς και έννοια της προσωρινής δικαστικής προστασίας (σελ. 21-23).

<sup>60</sup> Βλ. Μαλαματά Γ. *οπ.π.* (υποσημείωση 58), σελ. 36.



την έκδοση απόφασης επί του κυρίου ένδικου βοηθήματος<sup>61</sup>. Και τούτο διότι στο διάστημα που μεσολαβεί θα μπορούσαν να δημιουργηθούν τετελεσμένα γεγονότα που δεν θα μπορούσαν να ανατραπούν<sup>62</sup>.

**i. Η περίοδος πριν την καταδίκη της Ελλάδας από το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΔΕΚ) για την μη ενσωμάτωση της πρώτης «δικονομικής οδηγίας» 89/665/ΕΟΚ**

Η καταδίκη της Ελλάδας το 1996 από το ΔΕΚ σηματοδότησε τις εξελίξεις στα θέματα της έννομης προστασίας στο προσυμβατικό στάδιο ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων<sup>63</sup>. Όπως αναλυτικά αιτιολογήθηκε από την απόφαση του Δικαστηρίου, η Ελλάδα δεν είχε συμμορφωθεί με την Οδηγία 89/665/ΕΟΚ<sup>64</sup> και δεν είχε συστήσει ένα επαρκές σύστημα προσωρινής δικαστικής προστασίας. Ως εκ τούτου είχε παραβεί τις υποχρεώσεις της που απέρρεαν από της Συνθήκη της ΕΚ και την ίδια την Οδηγία<sup>65</sup>.

Η Ελλάδα, προς υπεράσπισή της, ομολόγησε ότι δεν προέβη στην τυπική ενσωμάτωση της Οδηγίας στο ελληνικό δίκαιο, όσον αφορά στον τομέα της σύναψης συμβάσεων κρατικών προμηθειών και δημοσίων έργων, αντιτείνοντας όμως ότι, για τα δημόσια έργα βρίσκεται σε διαδικασία έκδοσης προεδρικού διατάγματος, ενώ θεωρούσε ότι η τότε ισχύουσα νομοθεσία για τις συμβάσεις έργων και προμηθειών, σε συνδυασμό με τον ισχύοντα Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας και το άρθρο 52 του π.δ. 18/89<sup>66</sup>, διαμόρφωναν ήδη ένα επαρκές σύστημα έννομης προστασίας που κάλυπτε τις απαιτήσεις της κοινοτικής οδηγίας<sup>67</sup>.

Τα επιχειρήματα της Ελλάδας δεν έγιναν δεκτά καθώς το Δικαστήριο διαπίστωσε ότι:

α) Το άρθρο 52 του π.δ. 18/89 αφορά σε γενικές διατάξεις που προσδιόριζαν τη διαδικασία αναστολής εκτέλεσης των προσβαλλόμενων πράξεων, με την προϋπόθεση όμως να έχει προηγηθεί αίτηση ακυρώσεως επί αυτών. Η μη αυτοτέλεια της

---

<sup>61</sup> Βλ. Μαλαματά Γ. οπ.π. (υποσημείωση 58), σελ. 36.

<sup>62</sup> Βλ. Μαλαματά Γ. οπ.π. (υποσημείωση 58), σελ. 36 και την σχετική υποσημείωση 6.

<sup>63</sup> Βλ. C-236/95, Επιτροπή κατά Ελλάδος, Συλλογή της Νομολογίας του Δικαστηρίου, 1996, σελίδα I-04459, πηγή <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/ALL/?uri=CELEX%3A61995CJ0236#DI>, [πρόσβαση 24/10/2023].

<sup>64</sup> Η συμμόρφωση των κρατών μελών, σύμφωνα με την Οδηγία, έπρεπε να γίνει έως την 21<sup>η</sup> Δεκεμβρίου 1991.

<sup>65</sup> Βλ. C-236/95, Επιτροπή κατά Ελλάδος, όπ. π. (υποσημείωση 63), σκ. 1.

<sup>66</sup> Βλ. π.δ. 18/89 «Κωδικοποίηση διατάξεων νόμων για το Συμβούλιο της Επικρατείας».

<sup>67</sup> Βλ. C-236/95, Επιτροπή κατά Ελλάδος, όπ. π. (υποσημείωση 63), σκ. 8.

διαδικασίας αναστολής εκτέλεσης θεωρήθηκε ανεπαρκές και αναποτελεσματικό μέτρο προσωρινής προστασίας, που δεν συνάδει με το πνεύμα της Οδηγίας, η οποία υποδεικνυε στα κράτη μέλη τη θέσπιση μέτρων που αναστέλλουν ή επιτρέπουν την αναστολή της διαδικασίας σύναψης σύμβασης, ανεξάρτητα από την ύπαρξη κύριας δίκης<sup>68</sup>.

β) Η εν λόγω διάταξη καθώς και η σχετική νομολογία του ΣτΕ δημιουργούσαν ανασφάλεια δικαίου για τους ιδιώτες καθώς θεωρήθηκε σημαντικό να είναι σαφής και συγκεκριμένη η νομική τους κατάσταση, έτσι ώστε να είναι σε θέση να γνωρίζουν τα δικαιώματά τους και να τα επικαλούνται ενώπιον των δικαστηρίων, εφόσον το κρίνουν απαραίτητο<sup>69</sup>.

γ) Στην ελληνική νομοθεσία δεν υπήρχαν διατάξεις περί αποζημιώσεως του ζημιωθέντος σε περίπτωση παράβασης του κοινοτικού δικαίου ή των κανόνων που μεταφέρουν το ευρωπαϊκό δίκαιο στην εθνική έννομη τάξη, σύμφωνα με το άρθρο 2, παρ. 1γ της Οδηγίας<sup>70</sup>.

Πράγματι, στην περίοδο αυτή η προσωρινή προστασία στις διαφορές που αναφύονταν κατά το προσυμβατικό στάδιο περιοριζόνταν σημαντικά από τον συνδυασμό δύο χαρακτηριστικών της τότε ελληνικής έννομης τάξης, δηλαδή:

ι) η δικαστική προστασία κατά το προσυμβατικό στάδιο περιοριζόνταν στις διαδικασίες του άρθρου 52 του π.δ 18/89 και μόνο για διαφορές που προέρχονταν από διοικητική σύμβαση<sup>71</sup>. Συνεπώς, η προσωρινή προστασία είχε τον ίδιο τρόπο

---

<sup>68</sup> Βλ. C-236/95, Επιτροπή κατά Ελλάδος, όπ. π. (υποσημείωση 63), σκ. 10 και 11.

<sup>69</sup> Βλ. C-236/95, Επιτροπή κατά Ελλάδος, όπ. π. (υποσημείωση 63), σκ. 12-14.

<sup>70</sup> Βλ. C-236/95, Επιτροπή κατά Ελλάδος, όπ. π. (υποσημείωση 63), σκ. 12-15.

<sup>71</sup> Για την έννοια της διοικητικής σύμβασης βλ. Ακριβοπούλου, Χ., & Ανθόπουλος, Χ., *Εισαγωγή στο διοικητικό δίκαιο [Προπτυχιακό εγχειρίδιο]*, Κάλλιπος, Ανοικτές Ακαδημαϊκές Εκδόσεις, 2015, σελ. 117-119, πηγή <https://hdl.handle.net/11419/2532>, [πρόσβαση 25/10/2023]. Σύμφωνα με τους παραπάνω οι διοικητικές συμβάσεις είναι αμφοτεροβαρείς δικαιοπραξίες, που αφορούν στο διοικητικό δίκαιο, οι οποίες συνάπτονται μεταξύ Δημοσίου ή ΝΠΔΔ και ιδιωτών ή νομικών προσώπων, για την ικανοποίηση σκοπών δημοσίου συμφέροντος και πληρούν σωρευτικά τις εξής προϋποθέσεις α) ένα από τα συμβαλλόμενα μέρη είναι το Δημόσιο ή ΝΠΔΔ (κατά το οργανικό κριτήριο, δηλ. δεν συμπεριλαμβάνονται ΝΠΔΔ που εξυπηρετούν δημόσιους σκοπούς) β) με τη σύμβαση επιδιώκεται σκοπός δημοσίου συμφέροντος ή εξυπηρετείται δημόσια υπηρεσία γ) το Ελληνικό Δημόσιο ή το ΝΠΔΔ βρίσκεται σε υπερέχουσα θέση έναντι του αντισυμβαλλομένου (βάσει κανονιστικού καθεστώτος ή ρητρών της σύμβασης), ήτοι σε θέση που δεν προσιδιάζει σε σχέσεις ιδιωτικού δικαίου. Η έννομη σχέση της σύμβασης δύναται να ρυθμίζεται και από κανόνες ιδιωτικού δικαίου (π.χ. Αστικός Κώδικας) αλλά μόνο συμπληρωματικά δ) από τη σύμβαση θα πρέπει να προκύπτουν υποχρεώσεις για το Δημόσιο ή το ΝΠΔΔ διαφορετικά η σύμβαση δεν είναι αμφοτεροβαρής αλλά καταχρηστική για τον ιδιώτη που συμβάλλεται και ως εκ τούτου παράνομη και άκυρη.

Για το ίδιο θέμα βλ. επίσης Καλλικάκη Κ, «Ενοποίηση της δικαιοδοσίας εκδίκασης διαφορών που αναφέρονται στο στάδιο εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων», 2021, σελ. 2, πηγή <https://ddikastes.gr/> [πρόσβαση 25/10/2023].

αντιμετώπισης με τις υπόλοιπες ακυρωτικές διαφορές, δηλαδή εξαντλούνταν στην αίτηση αναστολής, με την προϋπόθεση ότι είχε προηγηθεί η άσκηση του κυρίου ενδίκου βοηθήματος, δηλαδή της αίτησης ακυρώσεως της προσβαλλόμενης πράξης<sup>72</sup>.

Συνέπεια των παραπάνω ήταν η ουσιαστικά ανύπαρκτη προσωρινή αλλά και οριστική δικαστική προστασία του διοικούμενου αφού, ακόμα και αν η αίτηση αναστολής είχε ασκηθεί παραδεκτώσ (κατόπιν ασκήσεως αίτησης ακυρώσεως), παγίως το δικαστήριο την απέρριπτε με το σκεπτικό ότι ασκούνταν κατά αποσπαστής διοικητικής πράξης<sup>73</sup> που δημιουργούσε μόνο οικονομική βλάβη (η οποία δεν εθεωρείτο ως βλάβη ανεπανόρθωτη).

Επιπροσθέτως, εφόσον δεν κωλύετο η υπογραφή σύμβασης, η σύναψή της οδηγούσε σε μετατροπή της διαφοράς σε συμβατική και ως εκ τούτου απορρίπτονταν η αίτηση ακυρώσεως καθότι πλέον ήταν διαφορά ουσίας<sup>74</sup>.

Τέλος, σε επίπεδο διοικητικού αυτοελέγχου, οι ειδικές ρυθμίσεις επί των διαδικασιών ανάθεσης συμβάσεων προμηθειών, υπηρεσιών και έργων προέβλεπαν διάφορες ενστάσεις και προσφυγές ενώπιον της αναθέτουσας αρχής<sup>75</sup> που δεν διευκόλυναν αλλά αντιθέτως δημιουργούσαν ένα ασαφές πλαίσιο στο οποίο όφειλε να κινηθεί ο διοικούμενος.

ii) ο δυισμός της δικαιοσύνης που κατοχυρώνεται στα άρθρα 93 και 94 του Συντάγματος του 1975 και διαμορφώθηκε στη συνέχεια με το Ν. 1406/1983, σε σχέση με τις διοικητικές συμβάσεις<sup>76</sup>. Συγκεκριμένα, οι διοικητικές διαφορές ουσίας ανατίθεντο από την 11<sup>η</sup>/6/1985 στα διοικητικά δικαστήρια (σε α' και β' βαθμό ενώπιον του τριμελούς Διοικητικού Εφετείου<sup>77</sup>), ενώ παλαιότερα εκδικάζονταν από τα πολιτικά δικαστήρια, τα οποία εξακολουθούσαν όμως να δικάζουν τις ιδιωτικές διαφορές<sup>78</sup>.

---

<sup>72</sup> δηλ. η αίτηση αναστολής είχε αμιγώς παρακολουθηματικό χαρακτήρα, βλ. Καλλικάκη Κ, οπ.π. (υποσημείωση 71), σελ.3.

<sup>73</sup> Η θεωρία των αποσπαστών πράξεων δημιουργήθηκε από τη νομολογία του ΣτΕ, σύμφωνα με την οποία η διαγωνιστική διαδικασία για την ανάθεση δημοσίων συμβάσεων είναι μια σύνθετη διοικητική ενέργεια κατά την οποία εκδίδονται κανονιστικές και ατομικές διοικητικές πράξεις (διακήρυξη, πράξη αποκλεισμού συμμετέχοντος, κατακύρωση) που είναι αυτοτελείς εκτελεστές πράξεις και άρα ελέγχονται ακυρωτικά από το ΣτΕ, έως την υπογραφή της σύμβασης, οπότε και αποβάλλουν την αυτοτέλειά τους. Για τα παραπάνω βλ. αναλυτικά Μαλαματά Γ. οπ.π. (υποσημείωση 58), σελ. 36-37, Τσιρώνας Α., όπ. π (υποσημείωση 57), σελ. 4-5, Πρεβεδούρου Ε., «Η σύνθετη διοικητική ενέργεια», 2014, πηγή [prevedourou.gr/η-σύνθετη-διοικητική-ενέργεια-γενικό/](http://prevedourou.gr/η-σύνθετη-διοικητική-ενέργεια-γενικό/), [πρόσβαση 24/10/2023].

<sup>74</sup> Βλ. Τσιρώνας Α, οπ.π. (υποσημείωση 57), σελ.5.

<sup>75</sup> Βλ. Τσιρώνας Α, οπ.π. (υποσημείωση 57), σελ. 4.

<sup>76</sup> Κατά το γαλλικό σύστημα βλ. Καλλικάκη Κ, οπ. π. (υποσημείωση 71) σελ. 1 και 4.

<sup>77</sup> Βλ. παρ. 2 άρθρο 7 του Ν. 1406/1983.

<sup>78</sup> Παρόμοια διάταξη περιελήφθη στο Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας με το άρθρο 6, παρ.2

Είναι προφανές ότι το εν λόγω «δυναδικό σύστημα» της δικαστικής εξουσίας δυσκόλευε περαιτέρω την απονομή προσωρινής αλλά και οριστικής δικαστικής προστασίας στο προσυμβατικό στάδιο καθώς έπρεπε να προσδιοριστεί η νομική φύση της σύμβασης (δηλαδή αν συντρέχουν τα οριζόμενα κριτήρια για να χαρακτηριστεί διοικητική) προκειμένου να διαγνωστεί η αρμοδιότητα ή μη των διοικητικών δικαστηρίων, πράγμα που δεν ήταν πάντα εύκολο<sup>79</sup>.

Επιπροσθέτως, το όλο σύστημα δημιουργούσε ανασφάλεια δικαίου λόγω διαφορετικών ερμηνειών των ίδιων διατάξεων κατά την αντιμετώπιση διαφορών που αφορούσαν σε διαγωνιστικές διαδικασίες για την ανάθεση συμβάσεων δημοσίου ενδιαφέροντος, ανάλογα με το δικαστήριο που κάθε φορά επιλαμβάνονταν της υπόθεσης.

## **ii. Η περίοδος μετά την καταδίκη της Ελλάδας από το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΔΕΚ) για τη μη ενσωμάτωση της πρώτης «δικονομικής οδηγίας» 89/665/ΕΟΚ και η πορεία έως την εφαρμογή του Ν. 4872/2021**

Αν και καθυστερημένα και υπό την απειλή εκκρεμούς δεύτερης προσφυγής της Ευρωπαϊκής Επιτροπής θεσπίστηκε ο Ν. 2522/1997<sup>80</sup> με τον οποίο η πρώτη «δικονομική οδηγία» 89/65/ΕΟΚ ενσωματώθηκε στην ελληνική νομοθεσία. Ακολούθησαν ο Ν. 2854/2000<sup>81</sup> για την δεύτερη «δικονομική οδηγία» 92/13/ΕΟΚ για τους τομείς ύδατος, ενέργειας μεταφορών και τηλεπικοινωνιών (πρώην εξαιρούμενοι τομείς) και ο Ν. 3886/2010<sup>82</sup>, ο οποίος κατήργησε το Ν. 2522/1997 και ενσωμάτωσε την τρίτη «δικονομική οδηγία» 89/665/ΕΚ.

---

<sup>79</sup> Βλ. Καλλικάκη Κ, οπ. π. (υποσημείωση 71) σελ. 4 και τη σχετική νομολογία που αναφέρεται στην υποσημείωση 8.

<sup>80</sup> Βλ. Ν.2522/97 «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».

<sup>81</sup> Βλ. Ν. 2854/2000 «Δικαστική προστασία κατά το στάδιο που προηγείται της σύναψης συμβάσεων φορέων οι οποίοι λειτουργούν στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των τηλεπικοινωνιών σύμφωνα με την οδηγία 92/13/ΕΟΚ και άλλες διατάξεις».

<sup>82</sup> Βλ. Ν. 3886/2010 «Δικαστική προστασία κατά τη σύναψη δημόσιων συμβάσεων - Εναρμόνιση της ελληνικής νομοθεσίας με την Οδηγία 89/665/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 21ης Ιουνίου 1989 (L 395) και την Οδηγία 92/13/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 25ης Φεβρουαρίου 1992 (L 76), όπως τροποποιήθηκαν με την Οδηγία 2007/66/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 11ης Δεκεμβρίου 2007 (L 335)».

Οι πιο πρόσφατοι νόμοι 4412/2016<sup>83</sup> με τις κατά καιρούς τροποποιήσεις του καθώς και ο πρόσφατος Ν. 4782/2021<sup>84</sup> δεν αφορούν σε ενσωμάτωση «δικονομικών οδηγιών» αλλά σε σημαντικές μεταρρυθμίσεις που κατέστησαν περισσότερο ταχεία αλλά και αποτελεσματικότερη την έννομη προστασία στο προσυμβατικό στάδιο ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων και δημιούργησαν ένα πλαίσιο που ουσιαστικά υπηρετεί το πνεύμα του ενωσιακού νομοθέτη και των Οδηγιών.

Με την ασφάλεια που μας παρέχει η χρονική απόσταση από την θέσπισή και την εφαρμογή τους μπορούμε να διαπιστώσουμε ότι τα παραπάνω νομοθετήματα αναμόρφωσαν ριζικά το πεδίο της προσωρινής αλλά και οριστικής δικαστικής προστασίας, δημιουργώντας μια νέα «νομική πραγματικότητα» στο προσυμβατικό στάδιο ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων.

Παρά τις επιμέρους λεπτομερειακές ρυθμίσεις και τροποποιήσεις των εν λόγω νόμων, για την ιστορική παρακολούθηση των εξελίξεων και την αποτύπωση των βημάτων προς την επίτευξη της απλούστευσης και επιτάχυνσης των διαδικασιών στην απονομή έννομης προστασίας κατά τη διάρκεια των διαγωνιστικών διαδικασιών είναι επαρκές, κατά τη γνώμη μας, να παρακολουθήσουμε τις εξελίξεις σε τρία σημαντικά θέματα:

- α. Τα όρια εφαρμογής των ρυθμίσεων περί έννομης προστασίας και τη δικαστική αρμοδιότητα
- β. Τα ένδικα βοηθήματα προσωρινής προστασίας
- γ. Τις διοικητικές προσφυγές ως προαπαιτούμενο για την απονομή προσωρινής και οριστικής προστασίας

#### **α. Όρια εφαρμογής των ρυθμίσεων περί έννομης προστασίας και η δικαστική αρμοδιότητα**

Οι πρώτοι νόμοι 2522/1997 και 3886/2010 περιορίστηκαν στο πεδίο εφαρμογής των οδηγιών της Ε/Ε, χωρίς να επεκτείνονται στην προστασία σε διαφορές που αναφύονταν από διαδικασίες ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων κάτω των ορίων (κατώφλια). Αυτό θεωρήθηκε τότε ασφαλέστερη οδός για την ορθή ενσωμάτωση των «δικονομικών

---

<sup>83</sup> Βλ. Ν. 4412/2016 «Δημόσιες Συμβάσεις Έργων, Προμηθειών και Υπηρεσιών (προσαρμογή στις Οδηγίες 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ)».

<sup>84</sup> Βλ. Ν.4782/2021 «Εκσυγχρονισμός, απλοποίηση και αναμόρφωση του ρυθμιστικού πλαισίου των δημοσίων συμβάσεων, ειδικότερες ρυθμίσεις προμηθειών στους τομείς της άμυνας και της ασφάλειας και άλλες διατάξεις για την ανάπτυξη, τις υποδομές και την υγεία».

οδηγιών», ενδεχομένως και κάτω από το πρίσμα του δισταγμού και ίσως της ανασφάλειας του Έλληνα νομοθέτη να προβεί σε ρυθμίσεις που ξεπερνούσαν τόσο τις επιταγές της κοινοτικής νομοθεσίας όσο και του εμπεδωμένου συστήματος έννομης προστασίας, που εξασφάλιζε η έως τότε νομοθεσία και νομολογία των ανωτάτων δικαστηρίων της χώρας.

Ο παραπάνω διαχωρισμός με βάση οικονομικά κριτήρια θα πρέπει να συσχετιστεί με το θέμα της συνέχισης της διάκρισης των διαφορών που υπάγονται στο πεδίο εφαρμογής των Ν.2522/1997 και 3886/2010, που σε αυτήν την χρονική περίοδο κυριαρχούν στο νομικό κόσμο<sup>85</sup>, δηλαδή της διάκρισής τους σε διοικητικές και ιδιωτικές.

Από τον συσχετισμό των δύο αυτών στοιχείων προκύπτει ότι η διχοτόμηση των διαδικασιών για την έννομη προστασία στις συμβάσεις για την ανάθεση έργων, μελετών, προμηθειών και υπηρεσιών δημοσίου ενδιαφέροντος άφηνε σημαντικά κενά ως προς την εμβέλεια και την αποτελεσματικότητά της. Πράγματι, για να υπαχθεί μια διαφορά στις καινοτόμες, για την εποχή, ρυθμίσεις του νέου πλαισίου που διαμόρφωναν οι παραπάνω νόμοι 2522/1997 και 3886/2010 θα έπρεπε να αφορά σε διαγωνισμό άνω των κοινοτικών ορίων και ταυτόχρονα να χαρακτηρίζεται ως διοικητική, δηλαδή διαφορά που προκαλείται από πράξεις ή παραλήψεις αναθέτουσας αρχής που υπάγεται στο διοικητικό δίκαιο (κατά το οργανικό κριτήριο). Σε διαφορετική περίπτωση και εφόσον δεν συνέτρεχαν αθροιστικά οι παραπάνω δύο προϋποθέσεις η διαφορά αντιμετωπιζόταν ως ιδιωτική. Επιπροσθέτως, η διχοτόμηση αυτή οδηγούσε στο παράδοξο μια πράξη αναθέτουσας αρχής που αφορούσε σε ανάθεση σύμβασης, που ουσιαστικά ήταν μέρος της ίδιας διαδικασίας με παρόμοιους κανόνες, άλλοτε να εκλαμβάνεται ως αποσπαστή διοικητική πράξη (κατά τη θεωρία των αποσπαστών πράξεων) και να μπορεί να προσβληθεί με βάση τις ρυθμίσεις των εν λόγω νόμων και σε άλλες περιπτώσεις (δηλαδή ανάλογα με τη νομική μορφή που εμφανίζονταν η αναθέτουσα αρχή καθώς και στις περιπτώσεις διαγωνισμών κάτω των ορίων, ανεξαρτήτως της νομικής μορφής της αναθέτουσας αρχής) η πράξη να

---

<sup>85</sup> Βλ. παραπάνω περί διοικητικής σύμβασης και διοικητικών διαφορών, υποσημείωση 71.

θεωρείται ιδιωτική, με ουσιαστικά ανύπαρκτη προσωρινή αλλά και οριστική δικαστική προστασία του ζημιωθέντος<sup>86</sup>.

Σημαντικό είναι να αναφερθεί επίσης ότι η θεωρία έθετε ζητήματα αντισυνταγματικότητας και μη εναρμόνισης με το κοινοτικό δίκαιο του Ν. 2522/1997 για το διαχωρισμό του αντικειμένου της σύμβασης με βάση οικονομικά κριτήρια και της διαφορετικής δικονομικής αντιμετώπισης της παροχής έννομης προστασίας, με την υπαγωγή των υποθέσεων άλλοτε στο ΣτΕ και άλλοτε στα Μονομελή Πρωτοδικεία<sup>87</sup>. Συγκεκριμένα, το θέμα ελέγχεται ως προς το ότι αντίκειται στα άρθρα 4 παρ.1 και 20 παρ.1 Σ<sup>88</sup> στα οποία κατοχυρώνεται η αρχή της ισότητας και της έννομης προστασίας αλλά και στα άρθρα 6 και 13 ΕΣΔΑ, όπου κατοχυρώνεται το δικαίωμα δικαστικής προστασίας, όταν θίγονται δικαιώματα που προστατεύει η Σύμβαση<sup>89</sup>.

Τα προβλήματα αυτά επί των διοικητικών διαφορών που αναφέρονται στο στάδιο πριν την ανάθεση δημοσίων συμβάσεων επιλύονται κατά ένα μεγάλο μέρος με τη θέσπιση του Ν. 3886/2010<sup>90</sup>. Στα δεκατρία χρόνια που είχαν περάσει και με την

---

<sup>86</sup> Βλ. Μαλαματά Γ., οπ.π. (υποσημείωση 58), σελ. 38. Για το θέμα της αναποτελεσματικής προστασίας για τη διαδικασία σύναψης συμβάσεων με αξία κάτω των κοινοτικών ορίων βλ. Συνοδινός Χ., «Η προσωρινή δικαστική προστασία κάτω από τα οικονομικά κατώφλια», *ΘΠΔΔ*, 10/2010, σελ. 1028 επ. όπου αναφέρεται ότι η προσωρινή προστασία στις διαδικασίες σύμβασης σύναψης συμβάσεων κάτω των κοινοτικών ορίων ήταν τόσο περίπλοκη που οδηγούσε συχνά σε αναποτελεσματική δικαστική κρίση και ουσιαστικά σε αρνησιδικία ενώπιον των πολιτικών δικαστηρίων, όπου εφαρμοζόταν τα άρθρα 682 επ. του ΚΠολΔ. Ιδιαίτερος το άρθρο 692 παρ.4 ΚΠολΔ «απαγόρευε» ουσιαστικά την πλήρη ικανοποίηση του δικαιώματος λήψης ασφαλιστικών μέτρων, δίνοντας τη δυνατότητα στα πολιτικά δικαστήρια μιας ευρύτερης ερμηνείας της έννοιας του δημοσίου συμφέροντος που αποτελούσε ανασταλτικό παράγοντα αποδοχή της αίτησης λήψης ασφαλιστικών μέτρων.

<sup>87</sup> Βλ. Μαλαματά Γ., οπ.π. (υποσημείωση 58), σελ. 39 και Συνοδινός Χ., οπ.π. (υποσημείωση 86), σελ.1029.

<sup>88</sup> όπως υφίστατο πριν την αναθεώρηση του 2001.

<sup>89</sup> Βλ. Μαλαματά Γ., οπ.π. (υποσημείωση 58), σελ. 39 και Συνοδινός Χ., «Η Συμβολή του νέου Ν 3886/2010 στην παροχή πραγματικά αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας, κατά το άρθρο 19 ΣΣΕ», *ΘΠΔΔ*, 8-9-2011, σελ. 791 επ. και την παρατιθέμενη βιβλιογραφία. Πάντως το θέμα περί αντισυνταγματικότητας του Ν. 2522/1997 λόγω του ότι προσέκρουε στα άρθρα 4 παρ.1 και 20 παρ.1 Σ και την αρχή της ισότητας και της έννομης προστασίας απορρίφθηκε από την ΕΑ του ΣτΕ με την απόφαση 649/1998. Ο Χ. Γεραρής (βλ. οπ.π. υποσημείωση 6, σελ. 18-19) υποστηρίζει την άποψη του ΣτΕ αναφέροντας ότι το ποσό της διαφοράς μπορεί να διαφοροποιεί τη διαδικασία παροχής προσωρινής προστασίας, καθώς χρησιμοποιείται πάντοτε στη δικονομία για τον προσδιορισμό των ένδικων μέσων. Επομένως θεωρεί ότι μπορεί να αμφισβητείται η σκοπιμότητα του διαχωρισμού της δικονομικής αντιμετώπισης της παροχής έννομης προστασίας βάσει της εκτιμωμένης αξίας της σύμβασης, όχι όμως και η αντισυνταγματικότητα της ρύθμισης.

<sup>90</sup> Βλ. Χρυσανθάκης Χ., «Προς μια νέα θεώρηση των ασφαλιστικών μέτρων: ο Νόμος 3886/2010», *ΘΠΔΔ*, 8-9/2011,892. Σύμφωνα με τον Καθηγητή Δημοσίου Δικαίου κ. Χρυσανθάκη σε κείμενό του με αφορμή το βιβλίο του Φ. Αρναούτογλου, *Η αίτηση ασφαλιστικών μέτρων του Ν. 3886/2010*, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2011, επιδίωξη του νομοθέτη θα πρέπει να είναι η υιοθέτηση «μιας εύπλαστης δικονομικής διαδικασίας ,η οποία θα χαρακτηρίζεται από τα ολιγότερα δυνατά απaráδεκτα», πηγή <https://www.nb.org/blog/post/pros-mia-nea-theorisi-ton-asfalistikon-metron-o-nomos-38862010> [πρόσβαση 29/10/2023].

πλούσια νομολογία επί των προβλημάτων που εντοπίστηκαν κατά την εφαρμογή του Ν. 2522/1997, η ελληνική έννομη τάξη είχε «ωριμάσει» πλέον και ήταν έτοιμη να αποδεχθεί της απαραίτητες τροποποιήσεις.

Από πλευράς κοινοτικής νομοθεσίας δίνονταν σαφείς κατευθύνσεις με την τρίτη «οικονομική οδηγία», που είχε εκδοθεί το 2007, η οποία ενσωματωνόταν με το νόμο αυτό στην ελληνική νομοθεσία, καθώς και με τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ), όπου στο άρθρο 19 παρ.1 εδ. 2 ορίζεται ότι τα κράτη μέλη οφείλουν να προβλέπουν ένδικα βοηθήματα και μέσα για τη διασφάλιση της πραγματικής δικαστικής προστασίας στους τομείς που διέπονται από το δίκαιο της Ε.Ε<sup>91</sup>. Είναι σημαντικό να αναφερθεί ότι για πρώτη φορά το δικαίωμα στην αποτελεσματική δικαστική προστασία σε όλους τους τομείς και επομένως και στην προστασία στις διαδικασίες περί ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων, περιλαμβάνεται πλέον σε διάταξη του πρωτογενούς ενωσιακού δικαίου, με ό,τι αυτό συνεπάγεται για την υποχρεωτικότητα υιοθέτησής του από τις εθνικές νομοθεσίες των κρατών μελών της Ε.Ε.

Από συνταγματικής απόψεως την κατεύθυνση έδινε το άρθρο 94 παρ. 3, που προστέθηκε με την αναθεώρηση του 2001, όπου κατοχυρώνεται η ενοποίηση της δικαστικής αντιμετώπισης των διαφορών<sup>92</sup>. Με τη συγκεκριμένη συνταγματική διάταξη επιδιώκεται διττό αποτέλεσμα.

**Πρώτον**, ενοποιείται η διαδικασία δικαστικής επίλυσης των διαφορών που αναφέρονται στο προσυμβατικό στάδιο ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων, χωρίς πλέον να είναι απαραίτητο να διακριθούν σε διοικητικές και ιδιωτικές, εφόσον όλες άγονται ενώπιον μιας μόνο δικαστικής αρχής, του Διοικητικού Εφετείου, με σκοπό την ενιαία δικανική κρίση και την ασφάλεια δικαίου. Πράγματι, στην αιτιολογική έκθεση του Ν. 3886/2010 εντοπίζεται η ανάγκη ενοποίησης της δικαιοδοσίας των δικαστηρίων για την αντιμετώπιση τόσο των ιδιωτικών όσο και των διοικητικών διαφορών, λόγω της αμφισβήτησης που εκφράστηκε επανειλημμένως από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή

---

<sup>91</sup> Βλ. «Ενοποιημένη απόδοση της συνθήκης για την ευρωπαϊκή ένωση και της συνθήκης για τη λειτουργία της ευρωπαϊκής ένωσης», 2016/C 202/01, πηγή <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=celex%3A12016ME%2FTXT>, [πρόσβαση 29/10/2023].

<sup>92</sup> Βλ. άρθρο 94 παρ.4 Σ «Σε ειδικές περιπτώσεις και προκειμένου να επιτυγχάνεται η ενιαία εφαρμογή της αυτής νομοθεσίας μπορεί να ανατεθεί με νόμο η εκδίκαση κατηγοριών ιδιωτικών διαφορών στα διοικητικά δικαστήρια ή κατηγοριών διοικητικών διαφορών ουσίας στα πολιτικά δικαστήρια».



σχετικά με την αποτελεσματική δικαστική προστασία του προϋφιστάμενου συστήματος<sup>93</sup>.

**Δεύτερον**, επιδιώκεται η αποσυμφόρηση του ΣτΕ, ενώπιον του οποίου όμως εξακολουθούσε να άγεται η οριστική δικαστική επίλυση των διαφορών από διαγωνισμούς για σύναψη συμβάσεων α) παραχώρησης έργων και υπηρεσιών β) που εμπίπτουν στην Οδηγία 2004/17 περί οργανισμών κοινής ωφέλειας και γ) με προϋπολογισμό άνω των 15 εκατ., προφανώς για λόγους ιδιαίτερου δημοσίου ενδιαφέροντος. Πέραν τούτων, που εύλογα μπορεί να γίνουν κατανοητά, το ΣτΕ εξακολουθεί να εκδικάζει υποθέσεις που αφορούν συμβάσεις αξίας χαμηλότερης των κοινοτικών ορίων, κατ' εφαρμογή του π.δ. 18/89, γεγονός που συνιστά ένα ακόμα παράδοξο του διαχωρισμού των διαδικασιών για την έννομη προστασία με βάση την οικονομική αξία των συμβάσεων!<sup>94</sup>

Με το Ν. 3886/2010 έγινε το πρώτο σημαντικό βήμα προς ένα αποτελεσματικότερο σύστημα έννομης προστασίας με την ενοποίηση της δικαστικής δικαιοδοσίας για τις συμβάσεις ανάθεσης προμηθειών, έργων, μελετών και υπηρεσιών, ανεξάρτητα του χαρακτηρισμού τους ως διοικητικές ή ιδιωτικού δικαίου και την ανάθεση όλων των υποθέσεων στα Διοικητικά Εφετεία (μονομελείς συνθέσεις)<sup>95</sup>. Αυτό μακροπρόθεσμα θα είχε και ένα επιπλέον, έμμεσο, θετικό αποτέλεσμα: την απόκτηση ενός είδους «εξειδίκευσης» των Διοικητικών Εφετείων στο αντικείμενο της προστασίας στις δημόσιες συμβάσεις. Η θεωρητική κατάρτιση, η δικαστική εμπειρία και η ενοποιημένη νομολογία που σωρεύονταν με την πάροδο του χρόνου θα αποτελούσε στο μέλλον εχέγγυο άμεσης, ασφαλούς και ταχείας δικαστικής κρίσης. Άλλωστε η πλούσια νομολογία της Επιτροπής Αναστολών του ΣτΕ κατά το προηγούμενο διάστημα ισχύος του Ν. 2522/1997 ήταν μια σπουδαία παρακαταθήκη και η βάση για τον διοικητικό δικαστή, τουλάχιστον στο πρώτο διάστημα εφαρμογής του νέου νόμου. Επίσης ο νομοθέτης φαίνεται να αναγνωρίζει την εξοικείωση του

---

<sup>93</sup>Βλ. αιτιολογική έκθεση του Ν. 3886/2010, σελ. 1, πηγή <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/D-DIPROEL-EIS.qxp.pdf> [πρόσβαση 29/10/2023] όπου αναφέρεται: «Η ενοποίηση της δικαιοδοσίας θεωρήθηκε αναγκαία εξ αιτίας της έντονης αμφισβήτησης που εκφράσθηκε κατ' επανάληψη, από παράγοντες της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, για την επάρκεια και ποιότητα της δικαστικής προστασίας που παρέχεται από τα Μονομελή Πρωτοδικεία, στις περιπτώσεις ανάθεσης συμβάσεων από φορείς με μορφή νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου».

<sup>94</sup> Βλ. Αλαγιαλόγλου Ε., οπ.π. (υποσημείωση 20), σελ. 363.

<sup>95</sup> Βλ. παρ. 2γ άρθρο 3 του Ν. 3886/2010

διοικητικού δικαστή με την τήρηση διαδικαστικών κανόνων καθώς και την προστασία του δημοσίου συμφέροντος, αφού οι εν λόγω συμβάσεις και οι διαδικασίες για την ανάθεσή τους είναι απόλυτα συνυφασμένες με τη διαχείριση δημόσιων ή ευρωπαϊκών κονδυλίων<sup>96</sup>.

Όμως, το θέμα της διχοτόμησης της διαδικασίας ανάλογα με το οικονομικό αντικείμενο της σύμβασης εξακολουθεί να ισχύει καθώς και ο Ν. 3886/2010 εφαρμόζεται μόνο σε διαγωνιστικές διαδικασίες άνω των κοινοτικών ορίων, ενώ οι η προσυμβατική προστασία για τις περιπτώσεις κάτω των ορίων συνεχίζει να παρέχεται από τα πολιτικά δικαστήρια με ό,τι αυτό συνεπάγεται για την αποτελεσματικότητά της<sup>97</sup>.

Το τελευταίο αυτό ζήτημα έρχεται να επιλύσει ο Ν. 4412/2016, οποίος ενσωμάτωσε τις ουσιαστικές Οδηγίες 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ και, όπως θα διαφανεί εκτενέστερα στο επόμενο κεφάλαιο της παρούσης εργασίας, αναδιαμόρφωσε ριζικώς το σύστημα της έννομης προστασίας στην Ελλάδα. Για το συγκεκριμένο θέμα του οικονομικού αντικειμένου, στις ρυθμίσεις του νέου νόμου, που κατήργησε τον 3886/2010, ενέπιπταν οι δημόσιες συμβάσεις έργων, μελετών, προμηθειών και υπηρεσιών ποσού άνω των 60.000€ (μη συμπεριλαμβανομένου ΦΠΑ), ανεξαρτήτως αναθέτουσας αρχής και του αν εμπίπτουν στα κοινοτικά «κατώφλια», όπως προσδιορίζονται από της Οδηγίες 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ, ή όχι<sup>98</sup>.

Ταυτόχρονα επιλύεται οριστικά και το θέμα της διάκρισης των συμβάσεων και κατ' επέκταση των διαφορών που αναφύονται στα πλαίσια των διαγωνιστικών διαδικασιών κατάρτισής τους, σε διοικητικές και ιδιωτικές, με την εισαγωγή στο άρθρο 2 του Ν. 4412/2016 του ευρύτερου όρου «δημόσιες συμβάσεις»<sup>99</sup>. Ο όρος προέρχεται

---

<sup>96</sup> Βλ. Καλλικάκη Κ., όπ.π. (υποσημείωση 71) σελ.5.

<sup>97</sup> Βλ. Συνοδινός Χ., όπ. π. (υποσημείωση 86),σελ. 1029 όπου αναφέρεται ότι οι αιτήσεις ασφαλιστικών μέτρων για συμβάσεις κάτω των κοινοτικών ορίων απορρίπτονταν από τα Πρωτοδικεία λόγω «μη συνδρομής ασφαλιστέου δικαιώματος» που, σύμφωνα με τα άρθρα 682 επ. του ΚΠολΔ, έπρεπε να είναι «γεγενημένο και διαρκές». Το μόνο δικαίωμα που αναγνωρίζονταν ήταν το δικαίωμα καταβολής αποζημίωσης.

<sup>98</sup> Βλ. Βιβλίο IV του Ν. 4412/2016, «ΕΝΝΟΜΗ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΚΑΤΑ ΤΗ ΣΥΝΑΨΗ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ», άρθρο 345 παρ.1.

<sup>99</sup> Βλ. Ράικος Χ., όπ.π. (υποσημείωση 6), σελ.9 επ.

από το ενωσιακό δίκαιο και περιλαμβάνει όλες τις συμβάσεις της Διοίκησης<sup>100</sup> ως αποτέλεσμα διαγωνιστικής διαδικασίας ανάθεσης δημοσίων έργων, μελετών, προμηθειών και υπηρεσιών<sup>101</sup>.

Με τον πρόσφατο νόμο 4782/2021 επεκτείνονται τα όρια εφαρμογής του Βιβλίου IV περί έννομης προστασίας του Ν. 4412/2016 στις συμβάσεις αξίας άνω των 30.000 Euro.

## **β. Τα ένδικα βοηθήματα προσωρινής δικαστικής προστασίας**

Όπως έχει ήδη αναφερθεί, ο Ν. 2522/1997, παρόλες τις ατέλειές του, απετέλεσε ένα ριζοσπαστικό και καινοτόμο για την εποχή του νομοθέτημα που προωθούσε το ζήτημα της απονομής τόσο της προσωρινής όσο και της οριστικής έννομης προστασίας. Μάλιστα, συν τω χρόνω, η προσωρινή προστασία απέκτησε προβάδισμα έναντι της οριστικής και πέρασε στο προσκήνιο για λόγους που θα αναλυθούν περαιτέρω στη συνέχεια.

Για πρώτη φορά καθιερώνεται ένα ένδικο βοήθημα πραγματικής προσωρινής προστασίας στις προσυμβατικές διαδικασίες, τα λεγόμενα ασφαλιστικά μέτρα. Η έννοια των ασφαλιστικών μέτρων ήταν από παλιά γνωστή στην πολιτική δικονομία αλλά τώρα εισάγεται και στην διοικητική<sup>102</sup>. Ο Έλληνας νομοθέτης προτίμησε το ένδικο βοήθημα της αιτήσεως ασφαλιστικών μέτρων, αντί της αιτήσεως αναστολής της προσβαλλόμενης πράξης του προηγούμενου συστήματος του άρθρου 52 του π.δ.18/89, με σκοπό την «αυτοτέλειά» του έναντι του κύριου ένδικου βοηθήματος, δηλαδή της

---

<sup>100</sup> Η Διοίκηση νοείται κατά το λειτουργικό κριτήριο. Ο Ν. 4412/2016 στο άρθρο 2 αναφέρεται αναλυτικά στις «αναθέτουσες αρχές», στους «αναθέτοντες φορείς» και στους «οργανισμούς δημοσίου δικαίου» που εμπίπτουν στις ρυθμίσεις τους. Συγκεκριμένα στην περ. 4 του άρθρου 2 ως «οργανισμοί δημοσίου δικαίου» νοούνται οι οργανισμοί που έχουν όλα τα ακόλουθα χαρακτηριστικά: α) έχουν συσταθεί για τον συγκεκριμένο σκοπό της κάλυψης αναγκών γενικού συμφέροντος, που δεν έχουν βιομηχανικό ή εμπορικό χαρακτήρα, β) έχουν νομική προσωπικότητα και γ) χρηματοδοτούνται, κατά το μεγαλύτερο μέρος, από τις κρατικές αρχές, τις αρχές τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλους οργανισμούς δημοσίου δικαίου ή η διαχείριση των οποίων υπόκειται σε έλεγχο ασκούμενο από τους οργανισμούς αυτούς ή έχουν διοικητικό, διευθυντικό ή εποπτικό συμβούλιο, του οποίου περισσότερο από το ήμισυ των μελών διορίζεται από τις κρατικές αρχές, τις αρχές τοπικής αυτοδιοίκησης ή από άλλους οργανισμούς δημοσίου δικαίου».

<sup>101</sup> Βλ. περ.5 παρ.1 άρθρο 2 του Ν 4412/2016: «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».

<sup>102</sup> Βλ. Αρναούτογλου Φ, οπ.π. (υποσημείωση 17), σελ.1 όπου αναφέρεται ότι η έννοια των ασφαλιστικών μέτρων εισήχθη πρώτη φορά στο διοικητικό δικονομικό δίκαιο μέσω του Ν 2522/1997.

αιτήσεως ακυρώσεως<sup>103</sup>. Πράγματι, κύρια επιδίωξη του νομοθέτη ήταν, ο έχων έννομο συμφέρον, να μπορεί να προσφύγει και να επιτύχει προσωρινή δικαστική προστασία μέσα σε σύντομες προθεσμίες, χωρίς να απαιτείται να προηγηθεί η αίτηση ακυρώσεως<sup>104</sup>. Η αίτηση ακυρώσεως βέβαια έπρεπε να κατατεθεί εντός 30 ημερών από την επίδοση της απόφασης ασφαλιστικών μέτρων, μόνο όμως για να διατηρηθεί σε ισχύ το ανασταλτικό αποτέλεσμα που επιτυγχάνετο με την απόφαση αυτή<sup>105</sup>. Σύμφωνα με τη νομολογία του ΣτΕ, το παραδεκτό της αίτησης ακυρώσεως κρίνεται με βάση τις γενικές διατάξεις περί προθεσμίας<sup>106</sup>.

Ο δικαστής των ασφαλιστικών μέτρων δεν περιορίζονταν από τις προτάσεις των διαδίκων και μπορούσε να διατάξει τα μέτρα που θεωρούσε αναγκαία, τα οποία δύνανται να φτάσουν έως και στην εκτέλεση θετικών πράξεων από την αναθέτουσα αρχή<sup>107</sup>.

Η αίτηση ασφαλιστικών μέτρων, ως διαδικασία προσωρινής προστασίας, συνεχίστηκε και με το νόμο 3886/2010 καθώς ήδη είχε αναχθεί σε ένα αποδεκτό και αποτελεσματικό τρόπο επίλυσης των διαφορών που αναφύονταν κατά το στάδιο πριν την ανάθεση των δημοσίων συμβάσεων.

Με τη διαδικασία των ασφαλιστικών μέτρων πλέον ο διοικούμενος μπορούσε να προσβάλει τις επιμέρους πράξεις της διαγωνιστικής διαδικασίας, να επιτύχει αναστολή της σύναψης σύμβασης, με την πρόβλεψη ελάχιστης ανασταλτικής προθεσμίας δέκα (10) ημερών μεταξύ της κοινοποίησης της απόφασης της αναθέτουσας αρχής και της υπογραφής της σύμβασης<sup>108</sup> και γενικά να υποχρεώσει την αναθέτουσα αρχή να συμμορφωθεί με την δικαστική απόφαση προσωρινής προστασίας, ανακαλώντας την πράξη της σε ένα πρώιμο στάδιο, πριν την οριστική δικαστική κρίση και χωρίς να είναι απαραίτητο η υπόθεση να φτάσει ενώπιον του

---

<sup>103</sup> Βλ. Τσιρώνας Α., οπ.π. (υποσημείωση 57), σελ. 5, όπου αναφέρεται ότι αίτηση ασφαλιστικών μέτρων δεν είχε πια παρακολουθηματικό χαρακτήρα σε σχέση με την αίτηση αναστολής αλλά επρόκειτο για ένα αυτοτελές ένδικο βοήθημα. Κατά άλλους τα ασφαλιστικά μέτρα εξακολουθούν συνιστούν παρεπόμενη διαδικασία της αίτησης ακυρώσεως Βλ. σχετ. Αλαγιαλόγλου Ε., οπ.π. (υποσημείωση 20), σελ. 360-361.

<sup>104</sup> σχετικά με το θέμα βλ. Ρέμελης Κ., *Η αίτηση ασφαλιστικών μέτρων ενώπιον του Στε*, εκδ. Σάκκουλα, 2000, σελ. 14 επ.

<sup>105</sup> Βλ. ΣτΕ 3546/2009.

<sup>106</sup> Βλ. ΣτΕ 3889/2002 και 3974/2004.

<sup>107</sup> Βλ. Αλαγιαλόγλου Ε. όπ. π. (υποσημείωση 20) σελ. 362.

<sup>108</sup> Βλ. Βλ. Αλαγιαλόγλου Ε. όπ. π. (υποσημείωση 20), σελ. 363-364..

ακυρωτικού δικαστηρίου<sup>109</sup>. Στην ίδια κατεύθυνση, δηλαδή του αυτοελέγχου της αναθέτουσας αρχής αλλά και της υποβοήθησης του έργου του διοικητικού δικαστή για την τελική του κρίση επί του αιτήματος ασφαλιστικών μέτρων, είναι και τα αναφερόμενα στις παρ. 4 και 5 του άρθρου 4 του νόμου. Συγκεκριμένα, οι ρυθμίσεις προβλέπουν α) την υποχρέωση αιτιολόγησης επί της προσβαλλόμενης πράξης από την αναθέτουσα αρχή και τυχόν διορθωτικές κινήσεις της, εφόσον κρίνει βάσιμους τους ισχυρισμούς του προσφεύγοντος<sup>110</sup> β) την επιβολή προστίμου αυτεπαγγέλτως από το δικαστήριο στην αναθέτουσα αρχή, υπέρ του αιτούντος των ασφαλιστικών μέτρων, *«σταθμίζοντας τις συντρέχουσες σε κάθε περίπτωση συνθήκες και εφόσον κρίνει ότι η παράλειψη αιτιολόγησης ή η καθυστερημένη αιτιολόγηση της απόρριψης της προδικαστικής προσφυγής καθιστά ιδιαιτέρως δυσχερή την ουσιαστική παροχή έννομης προστασίας»*<sup>111</sup>.

Η μεγάλη απήχηση των ρυθμίσεων των νόμων 2522/1997 και 3886/2010 φαίνεται στην πληθώρα των αιτήσεων ασφαλιστικών μέτρων ενώπιον των διοικητικών δικαστηρίων από την πρώτη περίοδο εφαρμογής τους και υπό αυτήν την έννοια δικαιολογείται η αρχική επισήμανσή μας ότι οι διαδικασίες προσωρινής δικαστικής προστασία απέκτησαν προβάδισμα έναντι της οριστικής<sup>112</sup>.

Στα επόμενα χρόνια, με τη θέσπιση του Ν. 4412/2016 και των τροποποιήσεών του, καταργήθηκε η αίτηση ασφαλιστικών μέτρων και επανήλθε η αίτηση αναστολής, ως ένδικο βοήθημα προσωρινής δικαστικής προστασίας. Αυτό δε σήμαινε την επιστροφή στο προγενέστερο σύστημα του άρθρου 52 του π.δ. 18/89 και σε παρεπόμενο χαρακτήρα του αιτήματος για προσωρινή προστασία, καθώς στο άρθρο 372 παρ. 4 του Ν. 4412/2016 ορίζονταν ρητώς ότι *«Η άσκηση της αίτησης αναστολής*

---

<sup>109</sup> Βλ. Αλαγιαλόγλου Ε. όπ. π. (υποσημείωση 20) σελ. 357-358 και σελ. 366 καθώς και την παρ. 8 του άρθρου 5 του Ν. 3886/2010, όπου αναφέρεται ότι *«Εφόσον η αίτηση ασφαλιστικών μέτρων γίνει δεκτή, η αναθέτουσα αρχή μπορεί να συμμορφωθεί προς το διατακτικό ή και το εν γένει περιεχόμενο της απόφασης και να ανακαλέσει ή να τροποποιήσει κατάλληλα τη διοικητική πράξη που προκάλεσε τη διαφορά ή, επί παράλειψης, να εκδώσει την οφειλόμενη ρητή πράξη»*.

<sup>110</sup> παρ. 4 άρθρο 4 του Ν 3886/2010 όπου αναφέρεται: *«Η αναθέτουσα αρχή οφείλει να αποφανθεί αιτιολογημένα, μέσα σε προθεσμία δεκαπέντε (15) ημερών από την άσκηση της προδικαστικής προσφυγής και, αν την κρίνει βάσιμη, λαμβάνει τα κατάλληλα μέτρα»*.

<sup>111</sup> Βλ. παρ. 5 άρθρο 4 του Ν 3886/2010

<sup>112</sup> Βλ. Γεραρής Χ., οπ.π. (υποσημείωση 6), σελ. 46-47 όπου αναφέρεται ότι από τα στατιστικά στοιχεία έως το 1999 προέκυπτε ότι ο μηνιαίος αριθμός αιτήσεων ασφαλιστικών μέτρων στο ΣτΕ ήταν ανάλογος του ετήσιου αριθμού αιτήσεων αναστολών πριν την εφαρμογή της δικονομικής Οδηγίας. Αυτό το στατιστικό στοιχείο κατά την άποψη του συγγραφέα καταδεικνύει επίσης το μέγεθος του ελλείματος δικαστικής προστασίας στον τομέα των διοικητικών διαφορών.

δεν εξαρτάται από την προηγούμενη άσκηση της αίτησης ακύρωσης»<sup>113</sup>. Επομένως η αίτηση αναστολής του Ν. 4412/2016 προσομοιάζει με την αίτηση ασφαλιστικών μέτρων, ως προς την αυτοτέλειά της, έναντι της αίτησης ακυρώσεως<sup>114</sup>. Σε συνδυασμό δε με την προσφυγή ενώπιον της Αρχής Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών (ΑΕΠΠ)<sup>115</sup> και την κρίση της επί της ουσίας της διαφοράς δίνεται η δυνατότητα στον δικαστή να επιληφθεί της υπόθεσης, αφού προηγουμένως έχει ελεγχθεί ως προς το πραγματικό και νομικό της μέρος, επικεντρωμένος στο νομικό επανέλεγχο της απόφασης της αναθέτουσας αρχής, δηλαδή στον αμιγώς ακυρωτικό έλεγχο. Με τον τρόπο αυτό επιδιώκεται η ταχύτερη και ορθότερη δικαστική απόφαση<sup>116</sup>.

Με το Ν. 4782/2021 τροποποιείται το άρθρο 372 του Ν. 4412/2021 και εισάγεται στη διοικητική δικονομία ένα «υβριδικό» ένδικο βοήθημα, κατά τα πρότυπα του γαλλικού δικαίου επίλυσης διαφορών κατά το προσυμβατικό στάδιο ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων<sup>117</sup>, που αποτελεί καινοτομία στην ελληνική διοικητική δικονομία και αναμορφώνει τη δικαστική προστασία, προσωρινή και οριστική, στις δημόσιες συμβάσεις<sup>118</sup>. Στο ένδικο αυτό βοήθημα σωρεύεται η αίτηση αναστολής και η αίτηση ακυρώσεως κατά αποφάσεως της ΑΕΠΠ σε ενιαίο δικόγραφο. Σκοπός, σύμφωνα με την «*Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης*» του νόμου είναι «*η αποτελεσματική δικαστική προστασία των οικονομικών φορέων, η απλοποίηση της διαδικασίας, η ταχεία*

---

<sup>113</sup> Βλ. παρ.4 άρθρο 372 του Ν. 4412/2016 πριν τις τροποποιήσεις του Ν 4782/2021 και την ενσωμάτωση της αίτησης αναστολής και της αίτησης ακυρώσεως στο ίδιο δικόγραφο.

<sup>114</sup> Βλ. Διαθεσόπουλος Μ., «Οι τροποποιήσεις του νέου Νόμου για τις δημόσιες συμβάσεις (Ν 4782/2021) επί του συστήματος προδικαστικής και δικαστικής προστασίας», 2021, και την εκεί υποσημείωση 33, πηγή [https://www.lawspot.gr/nomika-blogs/mihalis\\_diathesopoylos/oi-tropopoiiseis-toy-neoy-nomoy-gia-tis-dimosies-symvaseis-n](https://www.lawspot.gr/nomika-blogs/mihalis_diathesopoylos/oi-tropopoiiseis-toy-neoy-nomoy-gia-tis-dimosies-symvaseis-n) [πρόσβαση 31/10/2023] όπου αναφέρεται ότι: η αίτηση ασφαλιστικών μέτρων «μετονομάστηκε σε «Αίτηση Αναστολής» με τον Ν. 4412/2016, προς τον σκοπό ομογενοποίησης με το οικείο ένδικο βοήθημα προσωρινής προστασίας της γενικής ακυρωτικής δικονομίας, μετονομασία όμως, που αρχικά προκάλεσε σύγχυση, αφού παρά ταύτα, «κληρονόμησε» τον εξαιρετικό και ιδιότυπο χαρακτήρα των «ασφαλιστικών μέτρων» του προϊσχύσαντος δικαίου».

<sup>115</sup> Ο ρόλος και η δικαιοδοσία της Αρχής Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών (ΑΕΠΠ) θα αναλυθεί εκτενώς στο επόμενο κεφάλαιο της παρούσης εργασίας, σε σχέση με τη νέα Ενιαία Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΑΔΗΣΥ).

<sup>116</sup> Βλ. Τσιρώνας Α., οπ.π. (υποσημείωση 57), σελ. 9.

<sup>117</sup> Βλ. Διαθεσόπουλος Μ., «Οι τροποποιήσεις του νέου Νόμου για τις δημόσιες συμβάσεις (Ν 4782/2021) επί του συστήματος προδικαστικής και δικαστικής προστασίας» οπ.π. (υποσημείωση 114) όπου στην υποσημείωση 40 αναφέρει ότι: «Το νέο σύστημα δικαστικής προστασίας φέρει πολλές ομοιότητες και φαίνεται να επηρεάστηκε από το ένδικο βοήθημα της «*référé précontractuel*» και τη δομή του αντίστοιχου συστήματος του γαλλικού δικαίου επίλυσης διαφορών από διαδικασίες ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων».

<sup>118</sup> Βλ. Πρεβεστούρου Ε., «Το νέο «υβριδικό» ένδικο βοήθημα του νόμου 4782/2021», 2021, πηγή <https://www.prevedourou.gr/to-neo-υβριδικό-ένδικο-βοήθημα-του-ν/>, παρ. 7 [πρόσβαση 31/10/2023] και Διαθεσόπουλος Μ., «Οι τροποποιήσεις του νέου Νόμου για τις δημόσιες συμβάσεις (Ν 4782/2021) επί του συστήματος προδικαστικής και δικαστικής προστασίας», οπ.π (υποσημείωση 114), τίτλος Π.Α.

επίλυση των διαφορών και η συνακόλουθη έγκαιρη ολοκλήρωση των διαγωνιστικών διαδικασιών»<sup>119</sup>. Ουσιαστικά επανέρχεται ο παρακολουθηματικός χαρακτήρας της αίτησης αναστολής ως προς το κύριο ένδικο βοήθημα της αίτησης ακυρώσεως, κατά τα ισχύοντα στη διοικητική δικονομία, με μόνη, πολύ σημαντική, διαφορά ότι και οι δύο αιτήσεις έχουν πλέον κοινή δικονομική αντιμετώπιση σχετικά με τις ενέργειες και υποχρεώσεις των εμπλεκομένων (αιτούντος και διαδίκων)<sup>120</sup>.

#### **γ. Οι διοικητικές προσφυγές στις διαδικασίες ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων ως μέσο διοικητικού αυτοελέγχου και προαπαιτούμενο για την απονομή προσωρινής και οριστικής δικαστικής προστασίας**

Οι διοικητικές προσφυγές είναι το μέσο ελέγχου της διοικητικής δράσης ως προς την τήρηση της νομιμότητας, δηλαδή της συμμόρφωσης της Διοίκησης στους ισχύοντες κανόνες δικαίου, με σκοπό την προστασία των δικαιωμάτων των διοικουμένων. Πρόκειται για αιτήσεις του διοικούμενου προς το διοικητικό όργανο που εξέδωσε μια δυσμενή, για αυτόν, εκτελεστή διοικητική πράξη, με σκοπό την επανεξέτασή της ως προς την νομιμότητα και σε ορισμένες περιπτώσεις και ως προς την ουσία<sup>121</sup>. Αποτελούν μέσα διοικητικού αυτοελέγχου με τα οποία παρέχεται η δυνατότητα στο διοικητικό όργανο να επανεξετάσει την απόφασή του και ενδεχομένως να τη διορθώσει, χωρίς χρονοβόρες διαδικασίες και δικαστική παρέμβαση.

Στο πεδίο της προσωρινής προστασίας στις διαδικασίες πριν την ανάθεση δημοσίων συμβάσεων κυριαρχεί η λεγόμενη «προδικαστική προσφυγή». Πρόκειται για

---

<sup>119</sup> Βλ. Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης «Σχέδιο Νόμου για τον εκσυγχρονισμό, την απλοποίηση και την αναμόρφωση του ρυθμιστικού πλαισίου των δημοσίων συμβάσεων, ειδικότερες ρυθμίσεις προμηθειών στους τομείς της άμυνας και της ασφάλειας και άλλες διατάξεις για την ανάπτυξη και τις υποδομές. Μέρος Α'», άρθρο 138, σελ. 415, πηγή <https://www.hellenicparliament.gr> [πρόσβαση 31/10/2023].

<sup>120</sup> Βλ. Διαθεσόπουλος Μ., «Οι τροποποιήσεις του νέου Νόμου για τις δημόσιες συμβάσεις (Ν 4782/2021) επί του συστήματος προδικαστικής και δικαστικής προστασίας», οπ.π. (υποσημείωση 114), Τίτλος ΙΑ, παρ 1.

<sup>121</sup> Βλ. Πρεβεδούρου Ε., «Οι διοικητικές προσφυγές», 2016, πηγή <https://www.prevedourou.gr/>, [πρόσβαση 01/11/2023] όπου παρατίθενται αναλυτικά τα είδη των διοικητικών προσφυγών (ατύπων και τυπικών) καθώς και τα χαρακτηριστικά τους γνωρίσματα. Για την παρούσα εργασία η ιδιαίτερο ενδιαφέρον έχουν τα εννοιολογικά και νομολογικά χαρακτηριστικά των τυπικών διοικητικών προσφυγών και ιδιαίτερα της ενδικοφανούς προσφυγής, τα σημαντικότερα εκ των οποίων είναι ότι: α) προβλέπεται από ειδικές διατάξεις β) ασκείται κατά εκτελεστών πράξεων και παραλείψεων αλλά και σιωπηρών απορρίψεων της Διοίκησης (υπό την προϋπόθεση της ενημέρωσης του ενδιαφερόμενου) γ) ασκείται ενώπιον του προβλεπόμενου, από τις σχετικές διατάξεις, διοικητικού οργάνου μέσα σε οριζόμενη προθεσμία δ) αφορά έλεγχο νομιμότητας και ουσίας ε) αποτελεί προϋπόθεση του παραδεκτού ένδικου βοηθήματος στ) η άσκηση της διακόπτει την προθεσμία άσκησης του ένδικου βοηθήματος ζ) η αρχική πράξη της Διοίκησης ενσωματώνεται στην απόφαση επί της προσφυγής θ) ισχύει ο κανόνας της «άπαξ ασκήσεως» ι) σε ορισμένες περιπτώσεις απαιτείται ταυτότητα αιτιάσεων προσφυγής και ένδικου βοηθήματος.

ένα είδος διοικητικής προσφυγής που εντοπίζεται μόνο στο πεδίο των διαφορών που προκύπτουν από διαγωνιστικές διαδικασίες για την ανάθεση δημοσίων συμβάσεων, μοναδική για τη νομοθεσία μας<sup>122</sup>. Έχουν διαμορφωθεί πολλές απόψεις για το αν πρόκειται για ενδικοφανή προσφυγή ή προσφυγή ελέγχου νομιμότητας της προσβαλλόμενης διοικητικής πράξης στα πλαίσια του διοικητικού αυτοελέγχου. Αυτό που μπορεί να ειπωθεί ως μια πρώτη παρατήρηση είναι ότι η νομική της φύση διαφοροποιείται στη διαχρονική της εξέλιξη<sup>123</sup>.

Ο Ν. 2522/1997 θεσπίζει για πρώτη φορά μια συγκεκριμένη διαδικασία για το παραδεκτό της αίτησης ασφαλιστικών μέτρων, που, όπως προελέχθη, αποτελούσε το ένδικο βοήθημα για την απονομή προσωρινής δικαστικής προστασίας. Η διαδικασία αυτή προέβλεπε την προηγούμενη υποχρεωτική άσκηση προσφυγής από τον ενδιαφερόμενο ενώπιον της αναθέτουσας αρχής εντός προθεσμίας πέντε (5) ημερών από την πλήρη γνώση της προσβαλλόμενης πράξης. Παρότι στην εισηγητική έκθεση του νόμου η προσφυγή χαρακτηρίζεται ως «ενδικοφανής» οι αποφάσεις της ΕΑ του ΣτΕ δεν χρησιμοποιούν τον όρο αυτό, θεωρώντας ότι πρόκειται για μια απλή διαδικαστική προϋπόθεση, απαραίτητη για το παραδεκτό της αίτησης ασφαλιστικών μέτρων<sup>124</sup>.

Η διαδικασία και η προσφυγή ενώπιον της αναθέτουσας αρχής διατηρήθηκαν στον επόμενο νόμο 3886/2010 έχοντας όλα τα χαρακτηριστικά της ενδικοφανούς προσφυγής, δηλαδή μιας διαδικασίας που προσομοίαζε με ένδικο μέσο. Τα πιο σημαντικά από αυτά είναι: α) η άσκηση της και τα αρμόδια όργανα προβλέπονταν από ειδική διάταξη του νόμου β) ήταν προϋπόθεση παραδεκτού της αίτησης ασφαλιστικών μέτρων, χωρίς βέβαια να καταργούνται άλλες προβλεπόμενες από ειδικές ρυθμίσεις

---

<sup>122</sup> Βλ. Τσιρώνας Α., οπ.π. (υποσημείωση 57), σελ. 1 όπου αναφέρεται ότι ο όρος «προδικαστική προσφυγή» υιοθετήθηκε αρχικά από τη νομολογία της ΕΑ του ΣτΕ και στη συνέχεια αναφέρεται στη νομοθεσία για πρώτη φορά με το άρθρο 4 του Ν. 3886/2010.

<sup>123</sup> Πριν την αναμόρφωση και ενοποίηση του πεδίου της έννομης προστασίας στις διαδικασίες ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων από το Ν. 2522/1997 η ειδικότερη νομοθεσία για τις διοικητικές συμβάσεις προέβλεπε διάφορες ενστάσεις και προσφυγές (ενδικοφανείς ή νομιμότητας) ενώπιον της αναθέτουσας αρχής. Για παράδειγμα για τις συμβάσεις δημοσίων έργων στο άρθρο 12 του Ν. 1418/1984 προβλεπόταν μια διπλή ενδικοφανή προσφυγή, δηλαδή ένσταση και ακολούθως αίτηση θεραπείας, ως μέσο διοικητικής επίλυσης των διαφορών υποχρεωτική για το παραδεκτό δικαστικής προσφυγής.

<sup>124</sup> Βλ. Αλαγιάλογλου Ε., οπ.π. (υποσημείωση 20), σελ. 358 και Πρεβεδούρου Ε. «Οι ενδικοφανείς προσφυγές ως μέσο επιτάχυνσης της διοικητικής δίκης», *ΘΠΔΔ*, τευχ.3-4 (2013), πηγή <https://www.prevedourou.gr/wp-content/uploads/2013/08/%CE%B5%CE%BD%CE%B4%CE%B9%CE%BA%CE%BF%CF%86%CE%B1%CE%BD%CE%B7%CF%82.%CF%80%CF%81%CE%BF%CF%83%CF%86%CF%85%CE%B3%CE%B7.doc>, σελ. 11, υποσημείωση 38, [πρόσβαση 01/11/2013].



προσφυγές νομιμότητας ή ενδικοφανείς προσφυγές, που όμως δεν ήταν καθοριστικές για την τύχη της αιτήσεως για προσωρινή δικαστική προστασία<sup>125</sup> γ) ασκείται σε αποκλειστική προθεσμία διαφορετικά είναι απαράδεκτη δ) ασκείται άπαξ, όπως και η αίτηση ασφαλιστικών μέτρων ε) αφορά σε πλήρη έλεγχο (νομιμότητας και ουσίας) ώστε, εφόσον η διαφορά τελικά τεθεί ενώπιον του δικαστηρίου να έχουν ελεγχθεί τα πραγματικά και νομικά τους θέματα<sup>126</sup>. Με βάση αυτά τα χαρακτηριστικά οι προσφυγές των Ν. 2522/1997 και 3886/2010 θεωρούνται από τη θεωρία και τη νομολογία ως ενδικοφανείς<sup>127</sup>.

Τα συμπεράσματα από τα δεκαεννέα χρόνια ισχύος του παραπάνω συστήματος και της προσφυγής ενώπιον των διοικητικών αρχών αποτυπώνονται με σαφήνεια στην Αιτιολογική Έκθεση του Ν. 4412/2016, όπου διαπιστώνεται η αποτυχία του τόσο ως στην παροχή αποτελεσματικής προσωρινής έννομης προστασίας στους θιγόμενους από αποφάσεις ή παραλήψεις των αναθετουσών αρχών, στα πλαίσια των διαγωνιστικών διαδικασιών για την ανάθεση δημοσίων συμβάσεων, όσο και στην ελάφρυνση της δικαιοσύνης<sup>128</sup>. Πράγματι, η αναθέτουσα αρχή, ως κριτής και κρινόμενος, δεν μπορούσε να εκφράσει αντικειμενική κρίση κατά την εξέταση των προδικαστικών προσφυγών. Το σύνθημα ήταν είτε να εμμένει στις αποφάσεις της, απορρίπτοντας την προσφυγή, είτε να μην την εξετάζει, απορρίπτοντάς την σιωπηρώς. Έτσι, οι υποθέσεις κατέληγαν ούτως ή άλλως στα δικαστήρια, χωρίς ουσιαστική κρίση και δίχως να έχουν εκκαθαριστεί από τυπικά ελαττώματα. Οι αναθέτουσες αρχές δηλαδή αντιμετώπιζαν το θέμα κυρίως ως μια γραφειοκρατική διαδικασία προκειμένου η υπόθεση να καταλήξει στη δικαιοσύνη. Το ΣτΕ και τα διοικητικά εφετεία, αν και ακυρωτικά

---

<sup>125</sup> Βλ. απόφαση ΕΑ ΣτΕ 75/1999 και Αλαγιαλόγλου Ε., οπ.π. (υποσημείωση 20), σελ. 358-359 και τη σχετική υποσημείωση 4 στη σελ. 359.

<sup>126</sup> Βλ. Δετσαρίδης Χ., οπ.π.(υποσημείωση 12), σελ. 142.

<sup>127</sup> Βλ. Τσιρώνας Α., οπ.π. (υποσημείωση 57) σελ. 7.

<sup>128</sup> Βλ. Αιτιολογική έκθεση του Ν. 4412/2016, σελ. 70 όπου αναφέρεται: « Η παροχή έννομης προστασίας κατά το προσυμβατικό στάδιο από ένα ανεξάρτητο όργανο με υψηλά εχέγγυα θεσμικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας και στελέχωση από καταρτισμένους εμπειρογνώμονες, αντί της αναθέτουσας αρχής, εκτιμάται ότι θα συμβάλει στην επιτάχυνση της διαδικασίας επίλυσης διαφορών που αναφέρονται κατά το στάδιο της ανάθεσης, στη βελτίωση της αποτελεσματικότητας του συστήματος έννομης προστασίας, θα περιβάλει με εμπιστοσύνη τον θεσμό και θα ελαφρύνει το φόρτο των δικαστηρίων που κατακλύζονται με πλήθος σχετικών υποθέσεων», πηγή [https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/%20d-ergopro-eis-aitiologiki\\_XPress\\_Hamster\\_temp.qxp.pdf](https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/%20d-ergopro-eis-aitiologiki_XPress_Hamster_temp.qxp.pdf), [πρόσβαση 10/11/2023],

δικαστήρια, όφειλαν να εισέλθουν, κατά ένα τρόπο, σε ουσιαστικό έλεγχο της υπόθεσης και σε τεχνικές κρίσεις προκειμένου να εκδώσουν απόφαση<sup>129</sup>.

Με το Ν. 4412/2016 ο νομοθέτης αφαιρεί την αρμοδιότητα ελέγχου των πράξεων και των παραλήψεων κατά το προσυμβατικό στάδιο ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων από την αναθέτουσα αρχή και την αναθέτει σε ένα ανεξάρτητο διοικητικό όργανο, την Αρχή Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών (ΑΕΠΠ). Το νέο σύστημα προσωρινής προστασίας προέβλεπε την κατάθεση προδικαστικής προσφυγής ενώπιον της ανεξάρτητης διοικητικής αρχής, ως απαραίτητη προϋπόθεση της αίτησης αναστολής για την προσωρινή προστασία και την αίτηση ακυρώσεως για την οριστική.

Οι προσφυγές ενώπιον των επιτροπών ενστάσεων της αναθέτουσας αρχής εξακολουθούσαν για διαφορές που αναφύονταν σε διαγωνιστικές διαδικασίες κάτω των 60.000 Ευρώ. Με το άρθρο 55 του Ν. 4782/2021 τροποποιείται το άρθρο 127 παρ. 1 του Ν. 4412/2016 και από 01-03-2022 τα όρια για προσφυγή ενώπιον της ΑΕΠΠ εκκινούν από τις 30.000 Ευρώ, ενώ για τις υπόλοιπες περιπτώσεις κάτω του ποσού αυτού χωρεί μόνο δικαστική προστασία<sup>130</sup>. Τέλος, από την ίδια ημερομηνία (01-03-2022), καταργούνται οι ενστάσεις ενώπιον της αναθέτουσας αρχής για θέματα της προσυμβατικής διαδικασίας ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων με την κατάργηση των Επιτροπών Ενστάσεων<sup>131</sup>.

#### **δ. Συμπεράσματα για την εξελικτική πορεία της έννομης προστασίας στη διαδικασία ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων στην ελληνική έννομη τάξη**

Ένα από σημαντικά θέματα που φαίνεται να επιλύονται στην εξελικτική πορεία της έννομης προστασίας στη διαδικασία ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων είναι αυτό της διάκρισης των διαφορών που ανακύπτουν σε διοικητικές και ιδιωτικού δικαίου και της δικαστικής αντιμετώπισης στα πλαίσια της δικαστικής προστασίας. Η ενοποίηση της

---

<sup>129</sup> Βλ. Τσιρώνας Α., οπ.π.(υποσημείωση 57), σελ.8 και Δετσαρίδης Χ., οπ.π. (υποσημείωση 12), σελ. 142

<sup>130</sup> Σύμφωνα με το τροποποιημένο άρθρο 127 του Ν. 4412/2016 «Για δημόσιες συμβάσεις με εκτιμώμενη αξία κατώτερη ή ίση των ορίων του άρθρου 118, περί απευθείας ανάθεσης, όποιος έχει έννομο συμφέρον, μπορεί να ζητήσει την ακύρωση πράξης ή παράλειψης της αναθέτουσας αρχής, καθώς και την αναστολή εκτέλεσης, ενώπιον του Διοικητικού Εφετείου της έδρας της αναθέτουσας αρχής, σύμφωνα με όσα ορίζονται στα άρθρα 45 έως 56 του π.δ. 18/1989 (Α' 8), το οποίο αποφαινεται αμετακλήτως χωρίς να επιτρέπεται η προηγούμενη άσκηση άλλης ειδικής ή ενδικοφανούς διοικητικής προσφυγής».

<sup>131</sup> Βλ. έγγραφο 1533/16-03-2022 του Προέδρου της ΕΑΑΔΗΣΥ στο <https://www.eaadhsy.gr/index.php/category-articles-gia-tous-foreis/680-enarksi-isxyos-diatakseon-ton-arthron-127-kai-345-par-1-n-4412-2016-katargisi-enstasis-allagi-xrimatikou-oriou-armodiotitas-aep-p> [πρόσβαση 01/11/2023]. Οι μοναδικές ενστάσεις, για λόγους νομιμότητας και ουσίας, που προβλέπονται σήμερα ενώπιον του φορέα που εκτελεί τη σύμβαση αφορούν στη διαδικασία εκτέλεσης της σύμβασης.

δικαιοδοσίας αντιμετώπισης των διαφορών από τα διοικητικά δικαστήρια, με το Ν. 3886/2010 αρχικά, αφορά βέβαια μόνο στις διαγωνιστικές διαδικασίες άνω των κοινοτικών ορίων. Στη συνέχεια όμως, με τους νόμους 4412/2016 και 4782/2021 και την εισαγωγή της κοινοτικής ορολογίας «δημόσιες συμβάσεις», εξασφαλίζεται η ενιαία αντιμετώπιση, από δικονομικής απόψεως, όλων των διαφορών που προκύπτουν από διαγωνιστικές διαδικασίες με προϋπολογιζόμενη αξία άνω των 30.000 Ευρώ. Παρόλα τα ερμηνευτικά προβλήματα που ανακύπτουν, η σταδιακή εξοικείωση του διοικητικού δικαστή και η πολύτιμη νομολογία που παράγεται, οδηγεί στην αποτελεσματικότερη απονομή της έννομης προστασίας και την ασφάλεια δικαίου που ήταν και ο κύριος στόχος του νομοθέτη<sup>132</sup>.

Είναι σημαντικό να αναφερθεί ότι τόσο η διάταξη του άρθρου 94 παρ.3 Σ όσο και οι επιλογές του Έλληνα νομοθέτη με τους παραπάνω νόμους συναρτώνται με τη γενικότερη σύγχρονη αντίληψη περί ενότητας δικαίου, σύμφωνα με την οποία ιδιωτικό και δημόσιο δίκαιο αποτελούν κλάδους του δικαίου που συνυπάρχουν και αλληλοσυμπληρώνονται<sup>133</sup>.

Η προδικαστική προσφυγή που προβλέπονταν στους νόμους 2522/1997 και 3886/2010 είχε ουσιαστικά ενδικοφανή χαρακτήρα καθώς ο νομοθέτης επεδίωκε:

α) την προηγούμενη κρίση επί της νομιμότητας και της ουσίας της προσφυγής, ώστε η διαφορά να άγεται εκκαθαρισμένη από τυπικά ελαττώματα και με ουσιαστική κρίση επί τεχνικών θεμάτων της προσβαλλόμενης πράξης ενώπιον του διοικητικού δικαστή, ο οποίος θα ασχολείτο μόνο με τον έλεγχο νομιμότητας στα πλαίσια της ακυρωτικής του αρμοδιότητας.

β) την υποχρεωτικότητα της προδικαστικής προσφυγής για το παραδεκτό της άσκησης αίτησης ασφαλιστικών μέτρων, με σκοπό την ελάφρυνση των δικαστηρίων αλλά και την επιτάχυνση των διαδικασιών τόσο στην απονομή της προστασίας στο στάδιο πριν την ανάθεση της σύμβασης όσο και στην ολοκλήρωση της διαγωνιστικής διαδικασίας.

γ) η προδικαστική προσφυγή να αποτελέσει ένα ουσιαστικό μέσο διοικητικού αυτοελέγχου, προκειμένου η Διοίκηση να είχε τη δυνατότητα διόρθωσης τυχόν

---

<sup>132</sup> Βλ. Καλλικάκη Κ., οπ.π. (υποσημείωση 71), σελ. 15.

<sup>133</sup> Βλ. Καλλικάκη Κ., οπ.π. (υποσημείωση 71), σελ. 15. Επίσης για το θέμα της διάκρισης αλλά και σύγκλισης δημοσίου και ιδιωτικού δικαίου βλ. Στράνης Δ., *Το δημόσιο δίκαιο στο εργατικό δίκαιο του 21<sup>ου</sup> αιώνα - Ιδιωτικό ή και Δημόσιο Δίκαιο;*, εκδ. Σάκκουλα, 2010, σελ. 15-23.

σφαλμάτων ή παραλείψεών της σε ένα πρώιμο στάδιο της διαγωνιστικής διαδικασίας αλλά και να αποφεύγεται, κατά το δυνατόν, η προσφυγή των συμμετεχόντων οικονομικών φορέων στη δικαιοσύνη προκειμένου να επιτύχουν την ακύρωση πράξεων ή παραλείψεών της που θίγουν τα δικαιώματά τους.

Οι παραπάνω στόχοι δεν επιτεύχθηκαν κυρίως λόγω του ότι η προσφυγή ασκούνταν ενώπιον της αναθέτουσας αρχής, που καλείτο να κρίνει τις δικές της αποφάσεις. Έτσι, αφενός οι οικονομικοί φορείς δεν είχαν εμπιστοσύνη στη νομιμότητα αλλά και την ορθότητα της απόφασης και αφετέρου η Διοίκηση, εμμένοντας στις απόψεις της, αντιμετώπιζε την όλη διαδικασία ως «πάρεργο» και ουσιαστικά ως ένα αναγκαίο «σκαλοπάτι» για να φτάσει η υπόθεση σε δικαστική κρίση.

Η προβληματική αυτή κατάσταση εντοπίζεται και προτείνεται η διόρθωσή της με το Ν 4336/2015<sup>134</sup>, βάσει των υποδείξεων της Ε.Ε, στα πλαίσια των μνημονιακών υποχρεώσεων της Ελλάδας για την περίοδο 2015-2018. Η ελληνική έννομη τάξη είχε αποτύχει να διαβλέψει τη σημασία της πρόβλεψης και των τριών δικονομικών οδηγιών περί δυνατότητας θέσπισης ανεξάρτητων, μη δικαστικών αρχών, με δικαιοδοσία την εξέταση των προδικαστικών προσφυγών, ως ένα μέτρο για την επίτευξη αποτελεσματικής και ταχείας επίλυσης των διαφορών που αναφέρονται στο προσυμβατικό στάδιο ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων. Πλέον καθίσταται επιβεβλημένη η ανάγκη σύστασης μιας τέτοιας αρχής και με το Ν. 4412/2016 θεσπίζεται η ίδρυση της Αρχής Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών (ΑΕΠΠ), βάζοντας τέλος σε μια περίοδο περίπου είκοσι ετών αποκλειστικής δικαστικής προστασίας στο πεδίο της έννομης προστασίας στις διαδικασίες ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων. Ο ρόλος της ανεξάρτητης αρχής, η ενοποίηση των δύο ανεξάρτητων αρχών με αρμοδιότητες επί των δημοσίων συμβάσεων σε μια και η περαιτέρω ενίσχυσή της με τους πρόσφατους νόμους 4782/2021 και 4912/2021 θα αναλυθεί στο επόμενο κεφάλαιο.

---

<sup>134</sup> Βλ. Ν. 4336/2015 «Συνταξιοδοτικές διατάξεις – Κύρωση του Σχεδίου Σύμβασης Οικονομικής Ενίσχυσης από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας και ρυθμίσεις για την υλοποίηση της Συμφωνίας Χρηματοδότησης», ΠΑΡΑΓΡΑΦΟΣ Γ Άρθρο 3 παρ.2.4.2.

## **Κεφάλαιο 2ο: Ο ρόλος της ΕΑΔΗΣΥ (πρώην ΑΕΠΠ) με βάση τις τροποποιήσεις του Ν. 4412/2016 στον διοικητικό αυτοέλεγχο, την αποτελεσματικότητα και επιτάχυνση των διαδικασιών απονομής έννομης προστασίας στο προσυμβατικό στάδιο ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων**

Οι εξελίξεις που δρομολογήθηκαν με την ψήφιση του Ν. 4412/2016 στα θέματα της έννομης προστασίας κατά τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων ήταν καθοριστικές και αναδιαμόρφωσαν εκ βάθρων τις διαδικασίες που προβλέπονταν με το προηγούμενο σύστημα (με βάση τους νόμους 2522/1997 και 3886/2010). Χωρίς υπερβολή, οι νέες ρυθμίσεις μπορούν να περιγραφούν ως μια «νέα πραγματικότητα», χωρίς προηγούμενο στη ελληνική έννομη τάξη, τόσο σε επίπεδο ενδοδιοικητικού ελέγχου όσο και σε δικονομικό επίπεδο. Στον εν λόγω νόμο οι διατάξεις περί έννομης προστασίας (προσωρινής και οριστικής) περιλαμβάνονται στο IV Βιβλίο με τίτλο «ΕΝΝΟΜΗ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΚΑΤΑ ΤΗ ΣΥΝΑΨΗ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ» (άρθρα 345-374).

Βασικός αρμός του νέου συστήματος ήταν η Αρχή Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών (ΑΕΠΠ). Η σύστασή της πραγματοποιήθηκε με τα άρθρα 347-359 του Ν. 4412/2016. Είναι σημαντικό να αναφερθεί, προ της περαιτέρω ανάλυσεως, ότι στο αρχικό άρθρο 347 του Ν. 4412/2016<sup>135</sup> και σε όλο το διάστημα της αυτόνομης ύπαρξής της στο νομικό κόσμο, δεν χρησιμοποιείτο ο όρος «ανεξάρτητη αρχή», παρόλο που συγκέντρωνε εξ αρχής όλα τα χαρακτηριστικά γνωρίσματα των ανεξάρτητων διοικητικών αρχών<sup>136</sup>. Η αιτιολογική έκθεση του νόμου<sup>137</sup> περιορίζεται στο λεκτικό χαρακτηρισμό της Αρχής ως «ανεξάρτητο διοικητικό όργανο». Ο όρος ανταποκρινόταν στα δεδομένα που είχαν προβλεφθεί στις «δικονομικές οδηγίες» για τις μη δικαστικές, ανεξάρτητες (σε σχέση με τον αναθέτοντα φορέα) αρχές, στις οποίες δύνανται τα κράτη μέλη να αναθέσουν την εξέταση των προδικαστικών προσφυγών, όπως αναφέρθηκε στο Α' Κεφάλαιο της παρούσης εργασίας<sup>138</sup>, με σκοπό την απεμπλοκή της αναθέτουσας αρχής από τη διαδικασία ελέγχου των ίδιων των πράξεών της, την αντικειμενική κρίση επί της προσφυγής, την επιτάχυνση των διαδικασιών απονομής

---

<sup>135</sup> Το άρθρο 347 του αρχικού Ν. 4412/2016 περιελάμβανε αρχικά 2 άρθρα τα οποία αυξήθηκαν σε 4 με το άρθρο 4 του Ν. 4912/2022 «*Ενιαία Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων Αντικατάσταση άρθρου 347 ν. 4412/2016*».

<sup>136</sup> Βλ. Πρεβεδούρου Ε., «Οι Ανεξάρτητες Αρχές», 2023, πηγή, <https://www.prevedourou.gr/oi-ανεξάρτητες-αρχές-διαδικτυακό-μάθ/> για την έννοια και τα χαρακτηριστικά των Ανεξάρτητων Αρχών [πρόσβαση 10/11/2023].

<sup>137</sup> Βλ. Αιτιολογική Έκθεση Ν. 4412/2016, οπ.π. (υποσημείωση 128) σελ. 70.

<sup>138</sup> Βλ. παραπάνω σελ. 20-21.

προσωρινής προστασίας και εντέλει την αποτελεσματικότητα του ενδοδιοικητικού ελέγχου με διαφάνεια και εμπιστοσύνη από όλα τα εμπλεκόμενα μέρη<sup>139</sup>.

Φυσικά δεν πρέπει να εκφεύγει της προσοχής ότι πέντε έτη πριν, στα πλαίσια μνημονιακών υποχρεώσεων της Ελλάδας, είχε συσταθεί η Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΑΑΔΗΣΥ)<sup>140</sup> που αρχικά προοριζόταν να αναλάβει, μεταξύ των λοιπών σημαντικών και κυρίως ρυθμιστικών αρμοδιοτήτων της, τις προδικαστικές προσφυγές. Αυτό όμως δεν υλοποιήθηκε ποτέ καθώς ο νομοθέτης αποφάσισε διαφορετικά συστήνοντας ένα ξεχωριστό ανεξάρτητο διοικητικό όργανο με σκοπό την αποκλειστική ενασχόλησή του με τον συγκεκριμένο τομέα των διαδικασιών σύναψης των δημοσίων συμβάσεων<sup>141</sup>.

Με το Ν. 4912/2022<sup>142</sup> ενοποιείται τελικά η δικαιοδοσία της εξέτασης των προδικαστικών προσφυγών για όλα τα θέματα που άπτονται των δημοσίων συμβάσεων, σε μία ενιαία αρχή την «Ενιαία Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων» (ΕΑΔΗΣΥ) για την οποία πανηγυρικά, το άρθρο 4 παρ. 4 αναφέρει ότι: *«Η Αρχή είναι ανεξάρτητη διοικητική αρχή, απολαύει λειτουργικής ανεξαρτησίας, διοικητικής και οικονομικής*

---

<sup>139</sup> Βλ. Αιτιολογική Έκθεση Ν. 4412/2016, οπ.π. (υποσημείωση 128) σελ. 70 όπου αναφέρονται τα εξής: *«κάθε ενδιαφερόμενος ο οποίος έχει ή είχε συμφέρον να του ανατεθεί συγκεκριμένη σύμβαση του παρόντος σχεδίου και θίγεται από πράξη ή παράλειψη της αναθέτουσας αρχής που εκδίδεται κατά το στάδιο ανάθεσης της σύμβασης δύναται να προσφύγει με προδικαστική προσφυγή ενώπιον ενός ανεξάρτητου διοικητικού οργάνου, την Αρχή Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών (εφεξής ΑΕΠΠ ή Αρχή), και να ζητήσει την ακύρωσή της, καθώς και προσωρινά μέτρα προστασίας...» και επιπλέον «Με τον τρόπο αυτό εξασφαλίζονται τα εχέγνα μιας αντικειμενικής κρίσης και ταυτόχρονα επιτυγχάνεται ο εξορθολογισμός της διαδικασίας παροχής έννομης προστασίας. Η παροχή έννομης προστασίας κατά το προσυμβατικό στάδιο από ένα ανεξάρτητο όργανο με υψηλά εχέγνα θεσμικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας και στελέχωση από καταρτισμένους εμπειρογνώμονες, αντί της αναθέτουσας αρχής, εκτιμάται ότι θα συμβάλει στην επιτάχυνση της διαδικασίας επίλυσης διαφορών που αναφέρονται κατά το στάδιο της ανάθεσης, στη βελτίωση της αποτελεσματικότητας του συστήματος έννομης προστασίας, θα περιβάλλει με εμπιστοσύνη τον θεσμό και θα ελαφρύνει το φόρτο των δικαστηρίων που κατακλύζονται με πλήθος σχετικών υποθέσεων».*

<sup>140</sup> Βλ. Ν. 4013/2011 «Σύσταση ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων και Κεντρικού Ηλεκτρονικού Μητρώου Δημοσίων Συμβάσεων - Αντικατάσταση του έκτου κεφαλαίου του Ν. 3588/2007 (πρωτογενικός κώδικας) - Προπρωτογενική διαδικασία εξυγίανσης και άλλες διατάξεις».

<sup>141</sup> Βλ. Βενιζέλος Ε., «Σκέψεις για τα πολλαπλά επίπεδα προσυμβατικού ελέγχου των δημοσίων συμβάσεων», 25.11.2019, Ομιλία στην παρουσίαση του βιβλίου του Χρήστου Δετσαρίδη, *Η προδικαστική προσφυγή στο στάδιο ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων*, εκδ. Σάκκουλα, 2019, στο Πνευματικό Κέντρο του Δήμου Αθηναίων, πηγή <https://www.evenizelos.gr/speeches/conferences-events/432-conferencespeech2019/6127-omilia-ev-venizelou-stin-parousiasi-tou-vivliou-tou-xr-detsaridi-i-prodikastiki-prosfygi-sto-stadio-anathesis-dimosion-symvaseon.html> [πρόσβαση 9/11/2023] Επίσης «Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης» για το Ν.4912/2022, παρ. 2, σελ. 25, πηγή <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/c8827c35-4399-4fbb-8ea6-aebdc768f4f7/11888178.pdf>, [πρόσβαση 10/11/2023], όπου αναφέρεται ότι: *«Κατά τη σύσταση της Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΑΑΔΗΣΥ) με τον ν. 4013/2011 (Α' 204), στόχος ήταν να δημιουργηθεί μία ενιαία ανεξάρτητη διοικητική αρχή για όλα τα θέματα των δημοσίων συμβάσεων, στην οποία επρόκειτο να ανατεθεί και η εξέταση των προδικαστικών προσφυγών».*

<sup>142</sup> Βλ. Ν. 4912/2022 «Ενιαία Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων και άλλες διατάξεις του Υπουργείου Δικαιοσύνης».

αυτοτέλειας, δεν υπόκειται σε έλεγχο ή εποπτεία από κυβερνητικά όργανα ή άλλες διοικητικές αρχές και υποστηρίζεται διοικητικά από το Υπουργείο Δικαιοσύνης. Η Αρχή υπόκειται μόνο σε κοινοβουλευτικό έλεγχο, σύμφωνα με το άρθρο 138Α του Κανονισμού της Βουλής (Α' 106) και στον κατασταλτικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου». Ο σκοπός της επιλογής αυτής του νομοθέτη διατυπώνεται στο άρθρο 1 του νόμου<sup>143</sup> και επεξηγείται στην «Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης» που τον συνοδεύει<sup>144</sup>.

Στα πλαίσια της ανάλυσης του ρόλου της ανεξάρτητης αρχής στο πεδίο του διοικητικού αυτοελέγχου και της συνεισφοράς της στην αποτελεσματικότητα και επιτάχυνση των διαδικασιών απονομής έννομης προστασίας στο προσυμβατικό στάδιο ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων, θα πρέπει να διευκρινιστεί ότι η αναφορά μας στο εξής στην Αρχή αφορά στην εξέλιξή της, με τις τροποποιήσεις που έγιναν στο Ν. 4412/2016 με τους νόμους 4782/2021<sup>145</sup>, 4912/2022<sup>146</sup> και 5043/2023<sup>147</sup>.

---

<sup>143</sup> Βλ. άρθρο 1 Ν. 4912/2022 «Σκοπός του παρόντος νόμου είναι η δημιουργία μιας ενιαίας ανεξάρτητης αρχής για το σύνολο των δημοσίων συμβάσεων, που θα προκύψει από τη συγχώνευση της Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΑΑΔΗΣΥ) και της Αρχής Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών (ΑΕΠΠ), αξιοποιώντας με τον βέλτιστο τρόπο το δυναμικό, την εμπειρία και την τεχνογνωσία των δύο αρχών, καθώς και η αποτελεσματικότερη άσκηση του ελέγχου της ορθής εφαρμογής του εθνικού και ενωσιακού δικαίου των δημοσίων συμβάσεων από τις αναθέτουσες αρχές, συμπεριλαμβανομένης της εξέτασης των προσφυγών που ασκούνται πριν από τη σύναψη των δημοσίων συμβάσεων».

<sup>144</sup> Βλ. «Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης» Ν.4912/2022, ο.π. (υποσημείωση 141), παρ. 1, σελ. 25, όπου αναφέρεται ότι: «Αντικείμενο του προτεινόμενου σχεδίου νόμου είναι η συγκρότηση της Ενιαίας Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΑΔΗΣΥ), η διασφάλιση της λειτουργικής και οικονομικής ανεξαρτησίας της, η ρύθμιση της λειτουργίας και της οργάνωσης της.... Με την αξιολογούμενη ρύθμιση επιδιώκεται η δημιουργία μιας ανεξάρτητης ενιαίας αρχής για το σύνολο των δημοσίων συμβάσεων, που θα προκύψει από τη συγχώνευση της Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΑΑΔΗΣΥ) και της Αρχής Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών (ΑΕΠΠ), αξιοποιώντας με τον βέλτιστο τρόπο το δυναμικό, την εμπειρία και την τεχνογνωσία των δύο αρχών, καθώς και η αποτελεσματικότερη άσκηση του ελέγχου της ορθής εφαρμογής του εθνικού και ενωσιακού δικαίου των δημοσίων συμβάσεων από τις αναθέτουσες αρχές, συμπεριλαμβανομένης της εξέτασης των προσφυγών που ασκούνται πριν από τη σύναψη των δημοσίων συμβάσεων» και συνεχίζει στην παρ. 2, σελ. 25-26 εξηγώντας ότι: «..., ο φόρτος εργασίας της Αρχής Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών (ΑΕΠΠ) διαρκώς αυξάνει, ενώ αντιθέτως ο φόρτος εργασίας της ΕΑΑΔΗΣΥ έχει περιοριστεί αισθητά. Η ΕΑΑΔΗΣΥ διαθέτει επιστημονικό προσωπικό με υψηλή κατάρτιση, το οποίο δεν αξιοποιείται αποτελεσματικά. Η προτεινόμενη συγχώνευση συνιστά επάνοδο στον αρχικό και πιο ορθολογικό σχεδιασμό της ενιαίας αντιμετώπισης από μια ανεξάρτητη αρχή όλων των σχετικών - με την ανάθεση των δημοσίων συμβάσεων - ζητημάτων. Η συγχώνευση σταδιακά θα επιτρέψει τη δυναμική κατανομή και απασχόληση του επιστημονικού προσωπικού των δύο υφιστάμενων αρχών στα επιμέρους αντικείμενα των δημοσίων συμβάσεων. Ταυτόχρονα, η ενίσχυση της λειτουργικής ανεξαρτησίας της ενιαίας Αρχής, σε συνδυασμό με τη συστηματικότερη διασύνδεση με την τρέχουσα νομολογία των αρμόδιων δικαστηρίων, θα συμβάλλει στην αναβάθμιση του τρόπου εξέτασης των προδικαστικών προσφυγών, όπως στη βελτίωση της αιτιολόγησης των πράξεων της Αρχής, στην εξάλειψη θεσμικών ελλειμμάτων που συνδέονται με την υπερσυγκέντρωση αρμοδιοτήτων στο πρόσωπο του Προέδρου και στην ενίσχυση της διαφάνειας στη λειτουργία των κλιμακίων».

<sup>145</sup> Βλ. υποσημείωση 84.

<sup>146</sup> Βλ. υποσημείωση 142.

<sup>147</sup> Βλ. Ν. 5043/2023 «Ρυθμίσεις σχετικά με τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης α' και β' βαθμού Διατάξεις για την ευζωία των ζώων συντροφιάς Διατάξεις για το ανθρώπινο δυναμικό του δημοσίου τομέα Λοιπές ρυθμίσεις του Υπουργείου Εσωτερικών και άλλες επείγουσες διατάξεις», άρθρο 60, για την τροποποίηση του άρθρου 372 του Ν. 4412/2016 περί συμμόρφωσης της ΕΑΔΗΣΥ με τις αποφάσεις των διοικητικών δικαστηρίων.

## **Α. Η «φυσιογνωμία» και οι διαδικασίες ενώπιον της ΕΑΔΗΣΥ με βάση το Ν. 4912/2022 και τις τροποποιήσεις του Ν. 4412/2016**

Η ΕΑΔΗΣΥ είναι μια ενιαία ανεξάρτητη διοικητική αρχή με αρμοδιότητες επί του συνόλου των θεμάτων που αφορούν στις δημόσιες συμβάσεις και προέκυψε από τη μετονομασία της Αρχής Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών (ΑΕΠΠ)<sup>148</sup> και τη συγχώνευσή της με την Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΑΑΔΗΣΥ)<sup>149</sup>. Πρόκειται για μια νομοθετικά και όχι συνταγματικά κατοχυρωμένη ανεξάρτητη αρχή, το οποίο σημαίνει ότι μπορεί να καταργηθεί με νόμο ή να μετατραπεί σε αυτοτελή διοικητική υπηρεσία με βάση τη βούληση του νομοθέτη<sup>150</sup>.

Το νομοθετικό και κανονιστικό πλαίσιο που διέπει την Αρχή<sup>151</sup> εκτός από το Ν. 4912/2022, είναι ο τροποποιημένος Ν. 4412/2016, η ΠΥΣ 29/27-09-2022<sup>152</sup> (Υ.Ο.Δ.Δ. 908) ενώ, έως την έκδοση του Οργανισμού και Κανονισμού Λειτουργίας της νέας Αρχής, διατηρούνται σε ισχύ οι διατάξεις του Ν. 4605/2019<sup>153</sup>. Επίσης παραμένουν, επί της παρούσης, σε ισχύ τα π.δ. 38/2017<sup>154</sup> και 39/2017<sup>155</sup>.

---

<sup>148</sup> Βλ. άρθρο 3 παρ. 1 του Ν. 4912/2022.

<sup>149</sup> Βλ. άρθρο 1 του Ν. 4912/2022.

<sup>150</sup> Βλ. Πρεβεδούρου Ε., «Οι Ανεξάρτητες Αρχές», οπ.π. (υποσημείωση 136).

<sup>151</sup> Έως την περίοδο που γράφεται η παρούσα εργασία.

<sup>152</sup> ΠΥΣ 29 της 27.9.2022 (Υ.Ο.Δ.Δ. 908) «Διορισμός Προέδρου και οκτώ (8) Συμβούλων της Ενιαίας Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων (Ε.Α.ΔΗ.ΣΥ.)».

<sup>153</sup> Βλ. άρθρο 53 του Ν. 4605/2019 «Οργανισμός και Κανονισμός Λειτουργίας Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ».

<sup>154</sup> Βλ. π.δ. 38/2017 «Κανονισμός Λειτουργίας της Αρχής Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών».

<sup>155</sup> Βλ. π.δ. 39/2017 «Κανονισμός εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών ενώπιον της Αρχής Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών».



## ι. Συγκρότηση της ΕΑΔΗΣΥ - Τα όργανα με αρμοδιότητες επί των προδικαστικών προσφυγών

Η Αρχή είναι συλλογικό όργανο που, σύμφωνα με το άρθρο 348 του Ν. 4412/2016, όπως τροποποιήθηκε από το Ν. 4912/2022, αποτελούν ο Πρόεδρος, 10 Σύμβουλοι και 30 μέλη, με θητεία πέντε (5) ετών, η οποία μπορεί να παραταθεί έως την εκλογή νέων. Τα ίδια πρόσωπα μπορούν να λάβουν μέρος άπαξ σε επόμενη διαδικασία επιλογής μελών της Αρχής<sup>156</sup>.

Για τις θέσεις του Προέδρου και των Συμβούλων επιλέγονται συνταξιούχοι Πρόεδροι, Αντιπρόεδροι ή Σύμβουλοι του Συμβουλίου Επικρατείας και του Ελεγκτικού Συνεδρίου καθώς και οι έχοντες εμπειρία στο δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων συνταξιούχοι Πρόεδροι Εφετών ή Εφέτες των διοικητικών δικαστηρίων και συνταξιούχοι Πρόεδροι, Αντιπρόεδροι ή νομικοί σύμβουλοι του ΝΣΚ. Επίσης μπορεί να επιλεγούν ομότιμοι καθηγητές νομικών σχολών με γνωστικό αντικείμενο που άπτεται των δημοσίων συμβάσεων. Τέλος, την Αρχή στελεχώνουν ως μέλη «*πρόσωπα εγνωσμένου κύρους και υψηλής επιστημονικής κατάρτισης*» με «*αποδεδειγμένη ακαδημαϊκή ή επαγγελματική εξειδίκευση στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων*»<sup>157</sup>.

Στο σημείο αυτό είναι σημαντικό να γίνει ιδιαίτερη μνεία στα πρόσωπα που αποφάσισε ο νομοθέτης να συγκροτήσουν τη νέα Αρχή προκειμένου να διαφανεί ποιο ρόλο επιδιώκεται να διαδραματίσει καθώς και τα οφέλη από τη συνεισφορά της στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων. Για τη διερεύνηση του σκεπτικού, των στόχων και των προσδοκώμενων ωφελημάτων από τη δημιουργία της νέας Αρχής διαφωτιστική είναι η «*Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης*» και η διαβούλευση του σχεδίου νόμου κατά τη νομοπαρασκευαστική διαδικασία ψήφισης του Ν. 4912/2022.

Η συγκρότηση του οργάνου γίνεται με επιλογή προσώπων μέσα από ένα διευρυμένο κύκλο πρώην δικαστών και νομικών συμβούλων του ΝΣΚ. Στην «*Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης*» αναφέρεται ότι η συμμετοχή πρώην στελεχών του ΝΣΚ εξασφαλίζουν α) την αναβάθμιση της λειτουργίας της Αρχής και της ποιότητας των πράξεών της, οι οποίες θα πρέπει να εναρμονίζονται με τη νομολογία των δικαστηρίων και να εκδίδονται με πλήρη και ορθή τεκμηρίωση. Απώτερος στόχος είναι η διαφορά, είτε να μην οδηγείται στα διοικητικά δικαστήρια είτε, όταν οδηγείται, να διευκολύνεται

---

<sup>156</sup> Βλ. παρ. 9 άρθρο 5 του Ν. 4912/2022.

<sup>157</sup> Βλ. παρ. 3 άρθρο 5 του Ν. 4912/2022.

η δικαστική κρίση, η οποία θα περιορίζεται στον αμιγώς ακυρωτικό έλεγχο, αφού η υπόθεση θα έχει εκκαθαριστεί επί θεμάτων νομιμότητας αλλά και ουσίας β) την ενίσχυση της αξιοπιστίας της Αρχής και του αισθήματος ασφάλειας δικαίου για τους οικονομικούς φορείς που συμμετέχουν στις διαγωνιστικές διαδικασίες ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων αλλά και τις αναθέτουσες αρχές. Στόχος είναι η ταχεία, κατά το δυνατόν, ολοκλήρωση των διαγωνιστικών διαδικασιών εν όψει και της ενεργοποίησης του Ταμείου Ανάκαμψης<sup>158</sup>.

Ένα άλλο σημαντικό ζητούμενο, που αφορά ιδιαίτερα τη Διοίκηση και της αναθέτουσες αρχές, είναι η συν τω χρόνω δημιουργία ενιαίας νομολογίας της Αρχής, «κατανοητής και χρήσιμης», όπως χαρακτηρίζεται, καθώς και η ομοιόμορφη αντιμετώπιση των ζητημάτων που ανακύπτουν στις διαδικασίες ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων<sup>159</sup>.

Στην ίδια κατεύθυνση κινείται και η επιλογή της συμμετοχής στα όργανα της Αρχής, με την ιδιότητα του μέλους, προσώπων της ευρύτερης επιστημονικής κοινότητας, με εξειδίκευση σε θέματα που αφορούν στις δημόσιες συμβάσεις που,

---

<sup>158</sup> Βλ. «Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης» για το Ν. 4912/2022, οπ.π. (υποσημείωση 141) σελ. 36-37 όπου αναφέρεται: «Στη σύνθεση και τη συγκρότηση της Αρχής προστίθενται Σύμβουλοι, οι οποίοι, μαζί με τον Πρόεδρο, συμμετέχουν στο Εκτελεστικό Συμβούλιο, το οποίο αποτελεί όργανο διοίκησης της Αρχής. Το Εκτελεστικό Συμβούλιο συγκροτείται από συνταξιούχους δικαστές και συνταξιούχους Προέδρους, Αντιπροέδρους ή νομικούς συμβούλους του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους με εμπειρία στο αντικείμενο των δημοσίων συμβάσεων, οι οποίοι, λόγω της ιδιότητας και της εμπειρίας τους, μπορούν να εξασφαλίσουν την ορθή και συνεπή αφομοίωση και υιοθέτηση των δεδομένων της νομολογίας των δικαστηρίων κατά τη λήψη των αποφάσεων της Αρχής επί προδικαστικών προσφυγών. Τούτο αναμένεται να συμβάλει στην αναβάθμιση της λειτουργίας της Αρχής και της ποιότητας των πράξεων που εκδίδει και, σταδιακά, στη μείωση του αριθμού των υποθέσεων που χρήζουν δικαστικής προστασίας. Η αρμοδιότητα εξέτασης των προδικαστικών προσφυγών αποτελεί υποχρεωτικό στάδιο της διαδικασίας πριν την αναζήτηση δικαστικής προστασίας. Οι πράξεις της αρμόδιας Αρχής για την εξέταση των προδικαστικών προσφυγών είναι κρίσιμο να ακολουθούν τη νομολογία των δικαστηρίων, αλλά και να έχουν πλήρη και ορθή τεκμηρίωση, προκειμένου να περιορίζεται στο μέτρο του εφικτού η ανάγκη προσφυγής κατά των πράξεων αυτών από τους θιγόμενους στο αρμόδιο δικαστήριο. Η βελτίωση της ποιότητας της λειτουργίας και των αποφάσεων της Αρχής αναμένεται να ενισχύσει την αξιοπιστία της Αρχής και το αίσθημα της ασφάλειας δικαίου για τους οικονομικούς φορείς και τις αναθέτουσες αρχές. Αναμένεται, επίσης, να μειώσει περαιτέρω τις περιπτώσεις προσφυγής στα δικαστήρια, ενισχύοντας την αποτελεσματικότητα της παρεχόμενης ενδικοφανούς προστασίας στο στάδιο, που προηγείται της σύναψης των δημοσίων συμβάσεων. Εν όψει της ενεργοποίησης του Ταμείου Ανάκαμψης, το ζήτημα της ταχείας και ασφαλούς ανάθεσης και εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων αποκτά μείζονα σημασία για την υλοποίηση των δράσεων που θα ενταχθούν στη χρηματοδότηση, ώστε να επέλθουν τα επιδιωκόμενα οφέλη στην οικονομία. Στο πλαίσιο αυτό είναι επιτακτική η ανάγκη για επιτάχυνση των σχετικών διαδικασιών, αλλά και για πλήρη διαφάνεια και τήρηση των κανόνων του εθνικού και ενωσιακού δικαίου κατά την απορρόφηση των σχετικών κονδυλίων».

<sup>159</sup> Βλ. «Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης» για το Ν. 4912/2022, οπ.π. (υποσημείωση 141) σελ. 43 όπου αναφέρεται: «Η εμπειρία και οι γνώσεις των δικαστικών λειτουργών και των λειτουργών του ΝΣΚ θα συμβάλλουν καθοριστικά, ιδίως στο σκέλος της εξέτασης των προδικαστικών προσφυγών. Η παραγωγή ποιοτικού έργου κατά το στάδιο αυτό, θα έχει θετικές συνέπειες και στην επιτάχυνση των διαδικασιών ανάθεσης αλλά και στην αποσυμφόρηση των δικαστηρίων. Επίσης, θα συμβάλλει στη δημιουργία «νομολογίας» με ενότητα και συνέπεια (κατανοητής και χρήσιμης) και την ομοιόμορφη αντιμετώπιση των σχετικών ζητημάτων και από τις αναθέτουσες αρχές».

όπως προκύπτει από την «Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης», δεν υπήρχε στο αρχικό σχέδιο νόμου αλλά προέκυψε κατόπιν σχολίου της διαβούλευσης<sup>160</sup>. Η συμμετοχή τους αναμένεται να συμβάλλει στον ουσιαστικότερο έλεγχο των προσβαλλομένων με την προσφυγή πράξεων της Διοίκησης και στην εμπειστατωμένη αιτιολόγηση των αποφάσεων της Αρχής, ιδίως όταν πρόκειται να εξετάσει υποθέσεις που εμπεριέχουν θέματα διεπιστημονικού χαρακτήρα<sup>161</sup>.

Τα όργανα διοίκησης της Αρχής είναι ο Πρόεδρος και το Εκτελεστικό Συμβούλιο, το οποίο αποτελούν ο Πρόεδρος και οι δέκα (10) Σύμβουλοι. Ειδικότερα για τα θέματα των προδικαστικών προσφυγών στην Αρχή συστήνονται δέκα (10) τριμελή κλιμάκια που αποτελούνται από ένα (1) Σύμβουλο ως Πρόεδρο και δύο (2) μέλη, το ένα τουλάχιστον εκ των οποίων θα πρέπει να είναι νομικός.

Σε περίπτωση που ο Πρόεδρος της Αρχής κρίνει μια προσφυγή ιδιαίτερης σπουδαιότητας ή ότι υπάρχει κίνδυνος αντιφατικών αποφάσεων μπορεί με πράξη του να ορίσει ως αρμόδιο όργανο για την εξέτασή της το Εκτελεστικό Συμβούλιο. Σε αυτήν τη περίπτωση εισηγητής είναι ένας εκ των Συμβούλων με τη βοήθεια ενός μέλους της Αρχής.

## **ii. Λειτουργική ανεξαρτησία, διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια της Αρχής - Λειτουργική-προσωπική ανεξαρτησία των μελών της**

Η ΕΑΔΗΣΥ ως ανεξάρτητη αρχή έχει λειτουργική ανεξαρτησία ενώ υπάγεται κατά κλάδον στον Υπουργό Δικαιοσύνης, μόνο όμως για τη διοικητική της υποστήριξη<sup>162</sup>. Τούτο σημαίνει ότι είναι μεν ενταγμένη στο νομικό πρόσωπο του Κράτους αλλά έχει ενδοδιοικητική ανεξαρτησία, δηλαδή δεν είναι ενταγμένη στη διοικητική ιεραρχία του Υπουργείου και επομένως δεν υπάγεται σε ιεραρχικό έλεγχο (νομιμότητας και φυσικά

---

<sup>160</sup> Βλ. «Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης» για το Ν. 4912/2022, οπ.π. (υποσημείωση 141) σελ. 41 όπου αναφέρεται: «Κατόπιν σχολίου σχετικά με τη συμμετοχή ως μελών εκπροσώπων όλων των επιστημονικών ειδικοτήτων που αναμειγνύονται στις διαδικασίες ανάθεσης του ν. 4412/2016, συμπεριλήφθηκε πρόβλεψη ώστε να επιλέγονται ως μέλη της Αρχής πρόσωπα εγνωσμένου κύρους και υψηλής επιστημονικής κατάρτισης, με αποδεδειγμένη ακαδημαϊκή ή επαγγελματική εξειδίκευση στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων».

<sup>161</sup> Βλ. «Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης» για το Ν. 4912/2022, οπ.π. (υποσημείωση 141) σελ. 43 όπου αναφέρεται: «Επίσης, ως μέλη επιλέγονται άλλα πρόσωπα εγνωσμένου κύρους και υψηλής επιστημονικής κατάρτισης στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων, προκειμένου η Αρχή να ανταποκριθεί αποτελεσματικά στο πολυδιάστατο και πολυεπίπεδο έργο της, που έχει διεπιστημονικό χαρακτήρα».

<sup>162</sup> παρ. 4 άρθρο 4 του Ν. 4912/2022.

σκοπιμότητας) ούτε σε διοικητική εποπτεία από τον Υπουργό και από την εκτελεστική εξουσία εν γένει<sup>163</sup>.

Η διοικητική υποστήριξη του Υπουργού Δικαιοσύνης έγκειται στα εξής: α) επιλογή του Προέδρου και των Συμβούλων, με τη δημοσίευση δημόσιας πρόσκλησης εκδήλωσης ενδιαφέροντος, την υποβολή του καταλόγου υποψηφίων στην Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής καθώς και την εισήγησή του για την επιλογή του Προέδρου και έξι (6) εκ των Συμβούλων<sup>164</sup>. β) εισήγησή προς το Υπουργικό Συμβούλιο για εκκίνηση της πειθαρχικής διαδικασίας για τον Πρόεδρο και τους Συμβούλους της Αρχής και την παραπομπή του θέματος στο Πειθαρχικό Συμβούλιο της Αρχής. Το ίδιο ισχύει για τα μέλη, όμως στην περίπτωση αυτή η εισήγηση για την εκκίνηση της πειθαρχικής διαδικασίας απευθύνεται στον Πρόεδρο της Αρχής. Η διοικητική εμπλοκή του Υπουργού Δικαιοσύνης στις πειθαρχικές διαδικασίες δεν αίρει σε καμία περίπτωση την ανεξαρτησία της Αρχής καθώς την τελική κρίση περί πειθαρχικής ευθύνης έχει το Πειθαρχικό Συμβούλιο που αποτελείται από μέλη του Συμβουλίου Επικρατείας, του Αρείου Πάγου και του Ελεγκτικού Συμβουλίου<sup>165</sup> γ) διορισμό των μελών μετά την επιλογή τους από το ΑΣΕΠ.

Τα μέλη της Αρχής απολαύουν προσωπικής ανεξαρτησίας που κατοχυρώνεται με τον τρόπο εκλογής και διορισμού τους<sup>166</sup>, τα ασυμβίβαστα και την ουδετεροποίησή

---

<sup>163</sup> Βλ. Πρεβεδούρου Ε., «Οι Ανεξάρτητες Αρχές» ο.π. (υποσημείωση 136) για τα χαρακτηριστικά των Ανεξάρτητων αρχών. Επίσης στην «Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης» για το Ν. 4912/2022, ο.π. (υποσημείωση 141), σελ. 41, εξηγείται ότι η επιλογή του Υπουργού Δικαιοσύνης ως αρμόδιου για τη διοικητική υποστήριξη της Αρχής έγινε για εξασφαλίσει ακριβώς την λειτουργική της ανεξαρτησία καθώς το χαρτοφυλάκιό του δεν έχει συνάφεια με το ουσιαστικό αντικείμενο της Αρχής, μπορεί όμως να την υποστηρίξει διοικητικά.

<sup>164</sup> Με βάση το άρθρο 5 παρ.4 του Ν. 4912/2022 οι υπόλοιποι τέσσερεις Σύμβουλοι προτείνονται ως εξής: δύο (2) από τον Υπουργό Ανάπτυξης και Επενδύσεων και δύο (2) από τον Υπουργό Υποδομών και Μεταφορών.

<sup>165</sup> Βλ. Οικονόμου Μ., «Σταχυολόγηση των αποφάσεων της ΑΕΠΠ και της νομολογίας των διοικητικών δικαστηρίων», σελ.1-2, πηγή <https://ddikastes.gr/εισηγησεις-επιμορφωτικου-σεμιναριου> [πρόσβαση 13/11/2023] για τη λειτουργική ανεξαρτησία της ΑΕΠΠ που αφορά όμως και την ΕΑΔΗΣΥ καθώς δεν εντοπίζονται τροποποιήσεις επί του θέματος. Σύμφωνα με το άρθρο 8 παρ. 2 του Ν. 4912/2022: «*Συστήνεται Πειθαρχικό Συμβούλιο, το οποίο αποτελείται από έναν (1) Αντιπρόεδρο του Συμβουλίου της Επικρατείας, έναν (1) Αντιπρόεδρο του Αρείου Πάγου και έναν (1) Αντιπρόεδρο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, με διετή θητεία. Καθήκοντα Προέδρου ασκεί ο Αντιπρόεδρος του Συμβουλίου της Επικρατείας. Χρέη γραμματέα του πειθαρχικού συμβουλίου εκτελεί ο Προϊστάμενος της Γραμματείας του Συμβουλίου της Επικρατείας*».

<sup>166</sup> Ο Πρόεδρος και οι Σύμβουλοι διορίζονται με πράξη του Υπουργικού Συμβουλίου κατόπιν γνώμης της Επιτροπής Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής (άρθρο 5, παρ. 4 του Ν. 4912/2022) κατά πλειοψηφία ενώ τα μέλη κατόπιν επιλογής από το ΑΣΕΠ. Κατά τη συζήτηση του νομοσχεδίου στη Διαρκή Επιτροπή Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης παρουσιάστηκαν προτάσεις από την αντιπολίτευση (αγορητής ΚΙΝΑΛ, Χ. Καστανίδης) σχετικά με το θέμα του διορισμού του Προέδρου και των Συμβούλων. Συγκεκριμένα έγινε αναφορά στο ότι ο συγκεκριμένος τρόπος εκλογής και διορισμού τους υπονομεύει την ανεξαρτησία τους και τους καθιστά εξαρτώμενους από την εκτελεστική εξουσία, ενώ θα προσέδιδε μεγαλύτερο κύρος στην Αρχή εάν η απόφαση ελαμβάνετο, κατά το άρθρο 101Α Σ, με

τους έναντι των εμπλεκομένων στις προσφυγές (οικονομικών φορέων και αναθετουσών αρχών)<sup>167</sup>.

Προκειμένου να διαφυλαχθεί η ανεξαρτησία της Αρχής ο νόμος προβλέπει ιδιαίτερα αυστηρές διατάξεις περί των υποχρεώσεων των προσώπων που τη συγκροτούν, οι οποίες διαρκούν επιπλέον δύο (2) έτη μετά τη λήξη της θητείας τους<sup>168</sup>.

Σύμφωνα με το άρθρο 10 του Ν. 4912/2022 η Αρχή έχει διοικητική αυτοτέλεια. Το Εκτελεστικό Συμβούλιο αποφασίζει για όλα τα θέματα εσωτερικής λειτουργίας. Οι αποφάσεις λαμβάνονται κατά πλειοψηφία, με φανερή ψηφοφορία και πρέπει να είναι αιτιολογημένες. Επίσης συστήνεται Επταμελής Επιτροπή για θέματα σχετικά με «την ανάπτυξη και προαγωγή της εθνικής στρατηγικής, πολιτικής και δράσης στον τομέα των

---

απόφαση της Διάσκεψης των Προέδρων της Βουλής, με ενισχυμένη πλειοψηφία των τριών πέμπτων των μελών της, βλ. Διαρκή Επιτροπή Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης 3η Συνεδρίαση, 09/03/2022, <https://www.hellenicparliament.gr/Vouli-ton-Ellinon/ToKtiro/Fotografiko-Archeio/#6387d14b-9e11-49db-bfe4-ae5400d926f1>, λεπτό 44:20 επ. [πρόσβαση 13/11/2023] Η απάντηση του Αντιπροέδρου της Κυβέρνησης Καθηγητή Π. Πικραμένου ήταν ότι ο συγκεκριμένος τρόπος διορισμού δεν επιλέχθηκε ειδικά για την συγκεκριμένη Αρχή αλλά αφορά όλες τις μη συνταγματικά κατοχυρωμένες Ανεξάρτητες Αρχές διότι για το θέμα χρειάζεται τροποποίηση του Κανονισμού της Βουλής, που δεν έχει γίνει ακόμα. Βλ. Διαρκή Επιτροπή Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης 3η Συνεδρίαση, 09/03/2022, <https://www.hellenicparliament.gr/Vouli-ton-Ellinon/ToKtiro/Fotografiko-Archeio/#6387d14b-9e11-49db-bfe4-ae5400d926f1>, λεπτό 50:17 επ. [πρόσβαση 13/11/2023]. Ο κ. Πικραμένος συνεχίζει λέγοντας ότι κατ' ουσίαν η ανεξαρτησία των μελών της Αρχής δεν έγκειται μόνο στον τρόπο διορισμού των μελών του Συμβουλίου αλλά και στην προσωπικότητά τους. Διαφορετικά ούτε οι ανώτατοι δικαστικοί λειτουργοί (Πρόεδρος Αρείου Πάγου, Πρόεδρος Συμβουλίου Επικρατείας κ.λ.π) πρέπει να θεωρούνται ανεξάρτητοι επειδή διορίζονται με απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου, γεγονός που δεν ισχύει!, βλ. Διαρκή Επιτροπή Δημόσιας Διοίκησης, Δημόσιας Τάξης και Δικαιοσύνης 4η Συνεδρίαση, 10/03/2022, <https://www.hellenicparliament.gr/Vouli-ton-Ellinon/ToKtiro/Fotografiko-Archeio/#0a715dff-3488-459f-8c34-ae54014e1098>, λεπτό 30:33 επ.[πρόσβαση 13/11/2023]

<sup>167</sup> Βλ. άρθρο 6 παρ.4 του Ν. 4912/2022. Ιδιαίτερος στην παρ. 1 αναφέρεται: «Ο Πρόεδρος, οι Σύμβουλοι και τα μέλη της Αρχής κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, δεσμεύονται μόνο από τον νόμο και τη συνείδησή τους και υποχρεούνται να τηρούν τις αρχές της αντικειμενικότητας και της αμεροληψίας»

<sup>168</sup> Βλ. άρθρο 349 παρ. 2 του Ν. 4412/2016, όπως τροποποιήθηκε από το άρθρο 18 του Ν. 4995/2022 όπου αναφέρεται: «Ο Πρόεδρος, οι Σύμβουλοι και τα μέλη της Αρχής είναι πλήρους και αποκλειστικής απασχόλησης, τελούν δε, για τον λόγο αυτό, σε αναστολή άσκησης οποιουδήποτε άμισθου ή έμμισθου δημόσιου ή δικηγορικού λειτουργήματος, ή οποιασδήποτε άλλης επαγγελματικής δραστηριότητας. Κατ' εξαίρεση, οι Σύμβουλοι και τα μέλη της Αρχής δύνανται να ασκούν διδακτικό έργο σε Α.Ε.Ι., καθώς και να παρέχουν υπηρεσίες ή έργο, προς μη κερδοσκοπικά ιδρύματα ή σωματεία εκπαιδευτικού σκοπού, ύστερα από έγκριση του Προέδρου της Ενιαίας Αρχής Δημόσιων Συμβάσεων. Ο Πρόεδρος, οι Σύμβουλοι και τα μέλη της Αρχής, αν κατέχουν, με οποιαδήποτε ιδιότητα, έμμισθη θέση στον δημόσιο τομέα κατά την έννοια της περ. α' της παρ. 1 του άρθρου 14 του ν. 4270/2014 (Α' 143), απαλλάσσονται, κατά τη διάρκεια της θητείας τους, από την υποχρέωση άσκησης των καθηκόντων της θέσης τους» ενώ στην παρ.7 του ίδιου νόμου, όπως τροποποιήθηκε από το άρθρο 6 του Ν. 4912/2022 ισχύει ότι: «Ο Πρόεδρος, οι Σύμβουλοι και τα μέλη της Αρχής δεν επιτρέπεται για δύο (2) έτη μετά από τη λήξη της θητείας τους ή τη για οποιονδήποτε λόγο αποχώρησή τους από την Αρχή, να παρέχουν υπηρεσία με έμμισθη εντολή ή με οποιαδήποτε έννομη σχέση ή να αποκτήσουν μετοχές σε εταιρία ή επιχείρηση, υποθέσεις των οποίων οι ίδιοι χειρίστηκαν ή έλαβαν μέρος στη λήψη σχετικής απόφασης της Αρχής κατά τη διάρκεια της θητείας τους, καθώς και να παρίστανται με οποιαδήποτε ιδιότητα ενώπιον της Αρχής. Σε όσους παραβαίνουν το πρώτο εδάφιο επιβάλλεται, με απόφαση του Υπουργού Δικαιοσύνης, πρόστιμο ίσο με το τετραπλάσιο έως και το δωδεκαπλάσιο των μηνιαίων αποδοχών που λάμβανε ο παραβάτης κατά τη λήξη της θητείας του ή κατά τον χρόνο αποχώρησής του».

δημόσιων συμβάσεων, τη διασφάλιση της διαφάνειας, αποτελεσματικότητας, συνοχής και εναρμόνισης των διαδικασιών ανάθεσης και εκτέλεσης των δημόσιων συμβάσεων προς το εθνικό και ενωσιακό δίκαιο, τη διαρκή βελτίωση του νομικού πλαισίου των δημόσιων συμβάσεων και την τήρησή του από τα δημόσια όργανα και τις αναθέτουσες αρχές»<sup>169</sup>.

Η οικονομική αυτοτέλεια ης Αρχής<sup>170</sup> εξασφαλίζει τη δυνατότητα να καλύπτει τα λειτουργικά της έξοδα, τις αμοιβές του Προέδρου, των Συμβούλων και μελών, του προσωπικού, των έμμισθων δικηγόρων και του Πειθαρχικού Συμβουλίου με ίδια μέσα. Τα έσοδά της προέρχονται από τη κράτηση ποσοστού 0,1% επί όλων των συμβάσεων άνω των χιλίων (1.000) Ευρώ που συνάπτονται στα πλαίσια του Ν. 4412/2016 και 4413/2016, ανεξάρτητα από την πηγή προέλευσής της χρηματοδότησης, το οποίο κατατίθεται σε ειδικό τραπεζικό λογαριασμό που διαχειρίζεται η Αρχή με βάση τον Ειδικό Κανονισμό Οικονομικής Διαχείρισης.

### **iii. Έλεγχος αποφάσεων και πεπραγμένων της ΕΑΔΗΣΥ**

Όπως έχει ήδη αναφερθεί, η Αρχή δεν υπόκειται σε έλεγχο ή οποιαδήποτε εποπτεία από την Κυβέρνηση ή άλλες διοικητικές αρχές δηλαδή είναι ανεξάρτητη ως προς την Εκτελεστική Εξουσία. Όμως υπόκειται σε κοινοβουλευτικό έλεγχο και σε κατασταλτικό έλεγχο από το Ελεγκτικό Συνέδριο<sup>171</sup>. Επίσης υποβάλει στον Πρόεδρο της Βουλής Έκθεση Πεπραγμένων, σε ετήσια βάση, το α' τρίμηνο κάθε επόμενου έτους, η οποία περιλαμβάνει α) αποτίμηση του έργου της β) προτάσεις για βελτιώσεις του υφιστάμενου νομοθετικού πλαισίου για τις δημόσιες συμβάσεις και αναφορά σε σχέση με τη συμμόρφωση άλλων φορέων και οργάνων με αυτές γ) αναλυτικό πίνακα με τις αναθέτουσες αρχές που δεν συμμορφώθηκαν με τις αποφάσεις της<sup>172</sup>.

Οι αποφάσεις της ΕΑΔΗΣΥ, όπως και των λοιπών ανεξαρτήτων αρχών, αποτελούν εκτελεστές πράξεις διοικητικής αρχής και ως τέτοιες προσβάλλονται δικαστικά ενώπιον των διοικητικών δικαστηρίων (σύμφωνα με τα άρθρα 94Σ και

---

<sup>169</sup> Βλ. παρ.4 άρθρο 353 του Ν. 4412/2016, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 10 του Ν. 4912/2022.

<sup>170</sup> Βλ. άρθρο 350 του Ν. 4412/2016, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 10 του Ν. 4912/2022.

<sup>171</sup> Βλ. παρ. 4 άρθρο 4 του Ν. 4912/2022.

<sup>172</sup> Βλ. άρθρο 359 του Ν. 4416/2016, όπως τροποποιήθηκε από το άρθρο 16 του Ν. 4912/2022.

95Σ)<sup>173</sup>. Έχει κριθεί και παγιωθεί τόσο από την Ολομέλεια του ΣτΕ<sup>174</sup> όσο και από την ίδια την πρώην ΑΕΠΠ<sup>175</sup>, ότι η Αρχή δεν είναι δικαιοδοτικό όργανο αλλά ασκεί διοικητικό έργο. Ως εκ τούτου οι αποφάσεις της δεν έχουν δύναμη δεδικασμένου, οπότε η λειτουργία και οι πράξεις της δεν προκύπτουν αντίθετες με τις συνταγματικές επιταγές. Τα ίδια ισχύουν για τη νέα Αρχή, όπως αναφέρεται στην «*Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης*» για το Ν. 4912/2022<sup>176</sup>.

#### **iv. Αρμοδιότητες της Αρχής ως προς το θέμα των προδικαστικών προσφυγών**

Με βάση την «*Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης*»<sup>177</sup> καθώς και με το άρθρο 4 του Ν. 4912/2022 γίνεται σαφές ότι όλες οι αρμοδιότητες της πρώην ΕΑΑΔΗΣΥ μεταβιβάστηκαν αυτούσιες στην ΕΑΔΗΣΥ μαζί με τις αρμοδιότητες της πρώην ΑΕΠΠ για τις προδικαστικές προσφυγές που ασκούνται κατά το στάδιο που προηγείται της σύναψης των συμβάσεων δημοσίων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών, σύμφωνα με όσα προβλέπονται στο Τμήμα ΙΙ του Τίτλου 2 του Ν. 4412/2016.

Η καθ' ύλην αρμοδιότητα της νέας Αρχής επεκτείνεται (σε σχέση με την ΑΕΠΠ) και αφορά πλέον στις διαφορές που ανακύπτουν κατά τη διαδικασία ανάθεσης ή τροποποίησης δημοσίων συμβάσεων προμήθειας αγαθών, παροχής υπηρεσιών και εκτέλεσης έργων, με εκτιμώμενη αξία ανώτερη των 30.000 Ευρώ (όριο των κατά των άρθρων 118 και 328 του Ν. 4412/2016 περί απευθείας αναθέσεων)<sup>178</sup> και των 60.000 Ευρώ για τις συμβάσεις ενεργειών τεχνικής βοήθειας (σύμφωνα με τα άρθρα 119 και 329 του ίδιου νόμου)<sup>179</sup>, από αναθέτοντες φορείς που περιγράφονται στην περ.1 παρ.

---

<sup>173</sup> Βλ. Πρεβεδούρου Ε., «Οι Ανεξάρτητες Αρχές», οπ.π. (υποσημείωση 136).

<sup>174</sup> Βλ. ΣτΕ 13/2016 (Ολομέλεια σε Συμβούλιο) «*Γνώμη επί σχεδίου νόμου για την έννομη προστασία κατά τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων*» στην οποία διατυπώθηκε η (μειοψηφήσασα) γνώμη ότι: «... Ούτε γεννάται ζήτημα αντίθεσης των διατάξεων του σχεδίου με τις διατάξεις του Συντάγματος περί οργάνωσης και δικαιοδοσίας των δικαστηρίων, εφόσον δεν ανατίθεται στην συνιστώμενη με το σχέδιο ανεξάρτητη αρχή η αρμοδιότητα επίλυσης διαφορών μετά δυνάμει δεδικασμένου αλλά η άσκηση διοικητικού έργου, το οποίο δεν διαφέρει ουσιωδώς από το έργο των άλλων διοικητικών οργάνων που αποφαίνονται επί ενδικοφανών προσφυγών, προβλέπεται δε περαιτέρω η άσκηση αιτήσεως ακυρώσεως και αιτήσεως αναστολής κατά των πράξεων της Ανεξάρτητης Αρχής ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας», πηγή <https://ddikastes.gr/στε-13-2016-ολομέλεια-σε-συμβούλιο-γνώμη-επ/> [πρόσβαση 14/11/2023].

<sup>175</sup> Βλ. ΑΕΠΠ 3/2017, σκ. 4, σελ.4, όπου αναφέρεται ότι: «*Αντίθετα, η Α.Ε.Π.Π. αποτελεί όργανο της διοίκησης, η ενώπιον της διαδικασία, ουδόλως ανήκει στη δικαστική λειτουργία, η δε Προδικαστική Προσφυγή του άρ. 360 Ν. 4412/2016 συνιστά ενδικοφανή διοικητική προσφυγή και όχι προφανώς "ένδικο βοήθημα" ή "μέσο" (έννοια που κατ' ορισμό αφορά προσφυγή στη δικαιοσύνη)*», πηγή [https://www.aepp-procurement.gr/images/Apofaseis\\_AEPP/Apofasi-3-2017.pdf](https://www.aepp-procurement.gr/images/Apofaseis_AEPP/Apofasi-3-2017.pdf).

<sup>176</sup> Βλ. «*Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης*» Ν.4912/2022, οπ. π. (υποσημείωση 141) παρ. 1, σελ. 43.

<sup>177</sup> Βλ. «*Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης*» για το Ν. 4912/2022, οπ.π. (υποσημείωση 141), σελ.40.

<sup>178</sup> Το προηγούμενο όριο για τη καθ' ύλην αρμοδιότητα της ΑΕΠΠ ήταν οι συμβάσεις άνω των 60.000 Ευρώ.

<sup>179</sup> Το όριο αυτό έμεινε αμετάβλητο.

1 του άρθρου 2 του νόμου και στους οποίους συμπεριλαμβάνονται οι πρώην εξαιρούμενοι φορείς που δραστηριοποιούνται στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών<sup>180,181</sup>. Η τροποποίηση των ορίων είχε συντελεστεί με το νόμο 4782/2021 και ισχύει από 01.09.2022.

Η αρμοδιότητα της ΕΑΔΗΣΥ συνεχίζει να καταλαμβάνει, όπως ίσχυε και για την ΑΕΠΠ, τις συμφωνίες-πλαίσιο, τις συμβάσεις παραχώρησης και δυναμικών συστημάτων αγορών, εξαιρουμένων των συμβάσεων που αφορούν την εθνική άμυνα και ασφάλεια και λοιπές εξαιρέσεις.

Για τον υπολογισμό της εκτιμώμενης αξίας της σύμβασης, προκειμένου η διαφορά να εμπίπτει στις αρμοδιότητες της ΕΑΔΗΣΥ, είναι σημαντικό να σημειωθούν τα παρακάτω:

α) Αδιάφορο είναι αν η διακήρυξη διαιρείται σε τμήματα καθώς, σύμφωνα με τη νομολογία της πρώην ΑΕΠΠ, η διαγωνιστική διαδικασία είναι ενιαία και αδιάσπαστη<sup>182</sup>.

β) Η παράληψη αναφοράς στις σχετικές διατάξεις του νόμου στο αν, κατά τον υπολογισμό της αξίας της σύμβασης, προστίθεται ή όχι ο αναλογούν ΦΠΑ δεν προβληματίζει καθώς, σύμφωνα με το άρθρο 2 παρ.1 περ.48 του Ν. 4412/2016<sup>183</sup> «όπου στον παρόντα νόμο αναφέρεται ποσό, προϋπολογισμός ή εκτιμώμενη αξία σύμβασης ή αξία της σύμβασης, νοείται χωρίς ΦΠΑ, εκτός αν άλλως ορίζεται στις επιμέρους διατάξεις αυτού».

Η κατά χρόνον αρμοδιότητα της Αρχής ορίζεται με το άρθρο 379 του Ν. 4412/2016, όπως ισχύει. Ειδικότερα, όπως προκύπτει εκ του νόμου αλλά και

---

<sup>180</sup> Σύμφωνα με τις Οδηγίες 2014/24/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Φεβρουαρίου 2014, σχετικά με τις δημόσιες προμήθειες και την κατάργηση της Οδηγίας 2004/18/ΕΚ και 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 της Οδηγίας 2004/17 (L 94/65), ανεξαρτήτως της εκτιμώμενης αξίας των συμβάσεων αυτών.

<sup>181</sup> Βλ. παρ. 1β άρθρο 341 του Ν. 4412/2016, όπως ισχύει.

<sup>182</sup> Βλ. ΑΕΠΠ 17/2017 όπου στην σκ. 3 αναφέρεται: «*Τονίζεται δε ότι η εκτιμώμενη αξία της επιμέρους ομάδας προϊόντων της διακήρυξης για τα οποία ο νυν προσφεύγων υπέβαλε τελικά προσφορά είναι αδιάφορη για την κατάγνωση της καθ' ύλην αρμοδιότητας της Α.Ε.Π.Π., μόνο κρίσιμο στοιχείο περί την οποία, σύμφωνα και με το άρ. 345 παρ. 1 Ν. 4412/2016 και άρ. 1 εδ. α' ΠΔ 39/2017, είναι η εκτιμώμενη αξία του συνολικού αντικειμένου της εν όλω διαδικασίας ανάθεσης, άρα της διακήρυξης, ασχέτως αν αυτό εντέλει πραγματοποιηθεί με μία ή περισσότερες συμβάσεις (ζήτημα μμελλοντικό και αβέβαιο) και ειδικότερης εκτιμώμενης αξίας εκάστου τμήματος αυτής. Τουτό, δεδομένου εξάλλου ότι η "διαδικασία" κατά τον όρο των ως άνω διατάξεων, παραμένει μία, αδιάσπαστη και ενιαία ακόμη και αν αναλύεται σε επιμέρους τμήματα/ομάδες», πηγή [https://www.aepp-procurement.gr/images/Apofaseis\\_AEPP/Apofasi-17-2017.pdf](https://www.aepp-procurement.gr/images/Apofaseis_AEPP/Apofasi-17-2017.pdf).*

<sup>183</sup> όπως τροποποιήθηκε από την παρ. 1 άρθρο 1 του Ν. 4782/2021.



νομολογικά έχει κριθεί, η αποκλειστική κατά χρόνον αρμοδιότητά της επί της προδικαστικής προσφυγής περιορίζεται στις εξήντα (60) ημέρες από την κατάθεση της προσφυγής<sup>184</sup>.

#### **v. Η προδικαστική προσφυγή ενώπιον της ΕΑΔΗΣΥ**

Προδικαστική προσφυγή στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων, κατά το ισχύον σύστημα, μπορεί να καταθέσει κάθε ενδιαφερόμενος που είχε ή έχει συμφέρον να του ανατεθεί μια σύμβαση, επικαλούμενος ζημία από εκτελεστή πράξη ή παράλειψη της αναθέτουσας αρχής κατά παράβαση της εσωτερικής ή ευρωπαϊκής νομοθεσίας. Οι διαδικασίες που προβλέπονται περιλαμβάνουν την υποβολή προδικαστικής προσφυγής ενώπιον της ΕΑΔΗΣΥ, χωρίς να επιτρέπεται άλλη διοικητική προσφυγή για τις διαδικασίες ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων.<sup>185</sup>

Με την προδικαστική προσφυγή ενώπιον της Αρχής ο ενδιαφερόμενος μπορεί να ζητήσει και να επιτύχει (Ν. 4412/2016 τροποποιημένος):

- α) προσωρινή προστασία με την έκδοση απόφασης προσωρινών μέτρων (άρθρο 366)
- β) ακύρωση παράνομης πράξης ή παράληψης της αναθέτουσας αρχής (άρθρο 367)
- γ) ακύρωση της σύμβασης, εάν έχει συναφθεί παράνομα κατά τα ειδικώς οριζόμενα στο άρθρο 368.

Επιπροσθέτως ισχύουν τα εξής:

- α) Η προδικαστική προσφυγή αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση (επί ποινή απαραδέκτου) των ένδικων βοηθημάτων αναστολής εκτέλεσης και ακύρωσης ενώπιον των διοικητικών δικαστηρίων (άρθρο 360 παρ. 2).
- β) οι αναθέτουσες αρχές οφείλουν να συμμορφώνονται με τις αποφάσεις της ΕΑΔΗΣΥ (άρθρο 367 παρ.3).
- γ) δεν επιτρέπεται η άσκηση προδικαστικής προσφυγής κατά απόφασης της Αρχής που δέχεται προσφυγή άλλου ενδιαφερομένου (μερικώς ή ολικώς) (άρθρο 362 παρ. 4). Αυτό είναι ιδιαίτερα σημαντικό καθώς αποφεύγονται παρελκυστικές προσφυγές επί θεμάτων που ήδη έχουν κριθεί με απόφαση της Αρχής, η οποία διαφορετικά θα καλούνταν να επαναλάβει το σκεπτικό της, παρασυρόμενη σε μια ατέρμονη, αλυσιτελή διαδικασία που θα προκαλούσε επιβάρυνση του έργου της αλλά και σημαντικότερες καθυστερήσεις στην ολοκλήρωση του διαγωνισμού.

---

<sup>184</sup> Βλ. απόφαση ΤρΔΕφ(Ακ)Αθ 260/2022, σκέψη 7.

<sup>185</sup> Βλ. παρ.3 άρθρο 360 του Ν. 4412/2016.

δ) θεωρούνται συμπεροβαλλόμενες οι πράξεις ή παραλείψεις της αναθέτουσας αρχής, οι οποίες σχετίζονται με την προσβαλλόμενη πράξη της Αρχής και εκδόθηκαν ή συντελέστηκαν μετά την έκδοσή της και έως τη συζήτηση της υπόθεσης από το δικαστήριο<sup>186</sup>.

#### **α. Προθεσμίες για την προδικαστική προσφυγή**

Για το θέμα των προθεσμιών που αφορούν στην άσκηση προδικαστικής προσφυγής και στην έκδοση απόφασης της Αρχής επί αυτής, με τις τελευταίες τροποποιήσεις του Ν. 4412/2016, παρατίθενται συνοπτικά οι παρακάτω επισημάνσεις:

α) Κρίσιμος χρόνος για την έναρξη της προθεσμίας υποβολής της προσφυγής είναι η ημερομηνία κατά την οποία η βλαπτική για τα συμφέροντα του ενδιαφερόμενου πράξη της Α.Α περιήλθε σε πλήρη, πραγματική ή τεκμαιρόμενη γνώση του<sup>187</sup>. Από τη γραμματική διατύπωση του άρθρου 361 αλλά και τη νομολογία της πρώην ΑΕΠΠ και του ΣτΕ<sup>188</sup>, η καταληκτική ημερομηνία για την άσκηση προσφυγής επί της Διακήρυξης προκύπτει από το συνδυασμό των παραγράφων 1α και 1γ του άρθρου, είναι δηλαδή η 25<sup>η</sup> ημέρα από την επόμενη της δημοσίευσης στο ΚΗΜΔΗΣ. Για την προσφυγή κατά άλλων αποφάσεων της Α.Α (π.χ. απόφαση κατακύρωσης) η προθεσμία υποβολής προσφυγής είναι δέκα (10) ημέρες από την επόμενη της κοινοποίησης με ηλεκτρονικά μέσα ή δεκαπέντε (15) ημέρες, εφόσον η κοινοποίηση έγινε με άλλα μέσα επικοινωνίας. Τέλος, σε περίπτωση άσκησης προσφυγής επί παράληψης της αναθέτουσας αρχής, η καταληκτική ημερομηνία είναι 15<sup>η</sup> ημέρα από την επόμενη της συντέλεσης της παράληψης.

Σημειώνεται ότι δεν αναφέρεται στο άρθρο αν ο υπολογισμός των ως άνω χρονικών περιθωρίων αφορά σε ημερολογιακές ημέρες ή εργάσιμες. Με κοινή

---

<sup>186</sup> Βλ. άρθρο 372 του Ν. 4412/2016.

<sup>187</sup> Σύμφωνα με την παρ. 1 του άρθρου 361 του Ν. 4412/2016 «Σε περίπτωση προσφυγής κατά πράξης της αναθέτουσας αρχής, η προθεσμία για την άσκηση της προδικαστικής προσφυγής είναι: (α) δέκα (10) ημέρες από την κοινοποίηση της προσβαλλόμενης πράξης στον ενδιαφερόμενο οικονομικό φορέα αν η πράξη κοινοποιήθηκε με ηλεκτρονικά μέσα ή τηλεομοιοτυπία ή (β) δεκαπέντε (15) ημέρες από την κοινοποίηση της προσβαλλόμενης πράξης στον ενδιαφερόμενο οικονομικό φορέα, αν χρησιμοποιήθηκαν άλλα μέσα επικοινωνίας, άλλως, (γ) δέκα (10) ημέρες από την πλήρη, πραγματική ή τεκμαιρόμενη, γνώση της πράξης που βλάπτει τα συμφέροντα του ενδιαφερομένου οικονομικού φορέα. Ειδικά για την άσκηση προσφυγής κατά προκήρυξης, η πλήρης γνώση αυτής τεκμαίρεται μετά την πάροδο δεκαπέντε (15) ημερών από τη δημοσίευση στο ΚΗΜΔΗΣ».

<sup>188</sup> Βλ. ενδεικτικά ΣτΕ ΕΑ 61/2020, 56/2020, 41/2020, 109/2019, ΑΕΠΠ 7μελούς 13/2020, 12/2020.

υπουργική απόφαση<sup>189</sup> γίνεται προσπάθεια επίλυσης του θέματος. Στην Κ.Υ.Α αναφέρεται ότι σχετικές προθεσμίες λήγουν «όταν περάσει ολόκληρη η τελευταία ημέρα και ώρα 23:59:59 και, αν αυτή είναι εξαιρετέα ή Σάββατο, όταν περάσει ολόκληρη η επομένη εργάσιμη ημέρα»<sup>190</sup>. Το θέμα έχει απασχολήσει την πρώην ΑΕΠΠ η οποία, προκειμένου να τεκμηριώσει απόφασή της κατέφυγε στις διατάξεις του ΑΚ (241-246) και τη θεωρία<sup>191</sup>. Το θέμα, κατά την προσωπική άποψη της γράφουσας, δεν έχει επιλυθεί επαρκώς καθώς δεν έχει διευκρινιστεί με σαφήνεια στο Ν. 4412/2016, ο οποίος, ως κωδικοποίηση της νομοθεσίας για την έννομη προστασία στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων, αποτελεί σημείο αναφοράς για όλους τους εμπλεκόμενους στις διαγωνιστικές διαδικασίες. Το θέμα περιπλέκεται, για τις περιπτώσεις διαγωνιστικών διαδικασιών άνω των κοινοτικών ορίων, οι οποίες είναι διεθνείς. Ο αλλοδαπός διαγωνιζόμενος οφείλει να πληροφορηθεί τα ισχύοντα σε σχέση με τις εργάσιμες και εξαιρέσιμες ημέρες που ισχύουν στην Ελλάδα προκειμένου να ασκήσει επιτυχώς τα δικαιώματά του, πράγμα όχι εύκολο αφού δεν υπάρχει, εξ όσων γνωρίζουμε, έναν επίσημο ελληνικό διαδικτυακό τόπο που να αναφέρει με σαφήνεια ότι το Σάββατο δεν είναι εργάσιμη ημέρα για το Ελληνικό Δημόσιο και ποιες θεωρούνται εξαιρέσιμες ημέρες! Η επέμβαση του ενωσιακού νομοθέτη ίσως να είναι επιβεβλημένη ώστε το ζήτημα να ρυθμιστεί κοινά για όλα τα κράτη μέλη, με την υιοθέτηση ενός αντικειμενικού τρόπου υπολογισμού της καταληκτικής ημερομηνίας άσκησης των προδικαστικών προσφυγών και των ένδικων βοηθημάτων. Επίσης θα πρέπει να υπάρχει σαφής διάταξη στο Ν. 4412/2016 και αναφορά στις διακηρύξεις των

---

<sup>189</sup> Βλ. Κ.Υ.Α 64233/2021 ΦΕΚ Β 2453/9-6-2021 «Ρυθμίσεις τεχνικών ζητημάτων που αφορούν την ανάθεση των Δημοσίων Συμβάσεων Προμηθειών και Υπηρεσιών με χρήση των επιμέρους εργαλείων και διαδικασιών του Εθνικού Συστήματος Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΣΗΔΗΣ)», παρ. 2 του άρθρου 9 και άρθρο 18.

<sup>190</sup> Παλαιότερη απόφαση με αρ. 56902/215/19.05.2017 ΦΕΚ 1924/Β'/2-6-2017 απόφαση του Υπουργού Οικονομίας και Ανάπτυξης και θέμα «Τεχνικές λεπτομέρειες και διαδικασίες λειτουργίας του Εθνικού Συστήματος Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΣΗΔΗΣ)» ανέφερε ότι: «Οι σχετικές προθεσμίες ... λήγουν όταν περάσει ολόκληρη η τελευταία ημέρα και, αν είναι κατά το νόμο εορτάσιμη, όταν περάσει ολόκληρη η επομένη εργάσιμη».

<sup>191</sup> Βλ. ενδεικτικά ΑΕΠΠ 1636/2020 όπου στη σκέψη 12 αναφέρεται: ««Για τον υπολογισμό των προθεσμιών αν ειδικές διατάξεις δεν ορίζουν διαφορετικά, εφαρμόζονται οι διατάξεις των άρθρων 241-246 του Αστικού Κώδικα» (βλ. και Α.Ι. Τάχος, Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, 5<sup>η</sup> έκδοση, 1996, Εκδ. Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη, σελ. 383)».

διαγωνισμών, με παραπομπή σε επίσημο ηλεκτρονικό τόπο, προς διευκόλυνση των συμμετεχόντων<sup>192</sup>.

β) Η ΕΑΔΗΣΥ υποχρεούται να ορίσει την ημέρα και ώρα εξέτασης της προσφυγής, η οποία δε θα πρέπει να απέχει περισσότερο από σαράντα (40) ημέρες από την ημερομηνία κατάθεσής της (άρθρο 365). Σε διάστημα είκοσι (20) ημερών από την κατάθεση θα πρέπει να έχουν λάβει χώρα όλες οι ενημερώσεις, οι παρεμβάσεις τρίτων, η κατάθεση απόψεων της αναθέτουσας αρχής, τυχόν συμπληρωματικές απόψεις της αναθέτουσας αρχής και του προσφεύγοντος και κάθε σχετικό με την υπόθεση δικόγραφο, έτσι ώστε από την 21<sup>η</sup> ημέρα έως την 40<sup>η</sup> να παρέχεται ικανό διάστημα στο Κλιμάκιο της Αρχής να μελετήσει ενδελεχώς την υπόθεση και να προβεί σε ουσιαστική κρίση<sup>193</sup>. Η απόφαση εκδίδεται εντός είκοσι (20) ημερών από τη συζήτησή της. Σημειώνεται ότι οι προθεσμίες αυτές είναι αποκλειστικές για όλους τους εμπλεκόμενους (παρ. 8 του άρθρου 365).

Ο εξορθολογισμός των προθεσμιών που έγινε με το Ν. 4782/2021 απλοποίησε και επιτάχυνε τη διαδικασία από την υποβολή της προσφυγής έως την έκδοση της απόφασης της Αρχής, με προφανή οφέλη για όλους τους εμπλεκόμενους (αναθέτουσα αρχή, συμμετέχοντες, ΕΑΔΗΣΥ) αλλά και την επίτευξη αποτελεσματικής και

---

<sup>192</sup> Ενδεικτικός είναι ο τρόπος που λειτουργεί η νέα πλατφόρμα της Υπηρεσίας Εκδόσεων της Ε.Ε που αποτελεί τον επίσημο ιστότοπο της Ε.Ε στον οποίο είναι υποχρεωτικό να δημοσιεύονται προκηρύξεις διεθνών διαγωνισμών ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων, βλ. <https://enotices2.ted.europa.eu/home>. Ο χρήστης της αναθέτουσας αρχής μπορεί να επιλέξει την ημερομηνία δημοσίευσης. Για το σκοπό αυτό και επειδή δεν γίνονται δημοσιεύσεις τα σαββατοκύριακα και τις εξαιρέσιμες ημέρες Λουξεμβούργου, ο χρήστης μπορεί να δει σε πίνακα ημερολογίου ποιες είναι οι ημέρες που δεν είναι εργάσιμες άρα και διαθέσιμες για δημοσίευση. Μια παρόμοια, πρακτική θα μπορούσε να υιοθετηθεί για όλων των ειδών τις προθεσμίες που αφορούν στην έννομη προστασία στην Ελλάδα, με το δεδομένο ότι οι διαγωνιστικές διαδικασίες, στην πλειονότητά τους, είναι πλέον ηλεκτρονικές, μέσω της πλατφόρμας του ΕΣΗΔΗΣ. Παράλληλα θα μπορούσε να δημιουργηθεί επίσημος ελληνικός ιστότοπος όπου θα σημειώνονται οι μη εργάσιμες και εξαιρέσιμες ημέρες κατ' έτος και στον οποίο να παραπέμπονται οι ενδιαφερόμενοι, με σχετική αναφορά στη διακήρυξη.

<sup>193</sup> Οι προθεσμίες που εκκινούν από την επόμενη της κατάθεσης της προσφυγής αναλύονται ως εξής: 15 ημέρες για τις απόψεις τις αναθέτουσας, 1 ημέρα για την κοινοποίησή τους 5 ημέρες από την κοινοποίησή τους για υπομνήματα βλ. Διαθεσόπουλος Μ. «Οι τροποποιήσεις του νέου Νόμου για τις δημόσιες συμβάσεις (Ν 4782/2021) επί του συστήματος προδικαστικής και δικαστικής προστασίας», ο.π. (υποσημείωση 114), Τίτλος Ι. παρ.5. σκ. όγδοη.

αποδοτικής απονομής έννομης προστασίας κατά το προσυμβατικό στάδιο ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων<sup>194</sup>.

Βέβαια είναι πολύ σημαντικό να μνημονευθεί ότι στην επιτάχυνση των διαδικασιών και την ελάφρυνση του φόρτου τόσο της αναθέτουσας αρχής όσο και της Αρχής συνέβαλε και η τροποποίηση του άρθρου 100 του Ν. 4412/2016, με το άρθρο 40 του Ν. 4782/2021 (με ισχύ από 01.06.2021). Κατά τα νεότερα ισχύοντα, για τους διαγωνισμούς με κριτήριο κατακύρωσης την πλέον συμφέρουσα από οικονομικής άποψης προσφορά μόνο βάσει τιμής, εκτιμώμενης αξίας άνω των 30.000 Ευρώ, μειώνεται ο αριθμός των εκτελεστών πράξεων της αναθέτουσας αρχής κατά τα στάδια της διαγωνιστικής διαδικασίας. Τούτο σημαίνει ότι οι προσβαλλόμενες πράξεις είναι μόνο η διακήρυξη και η απόφαση επί της αξιολόγησης δικαιολογητικών κατακύρωσης και την οριστική κατακύρωση του διαγωνισμού και ότι, για αυτές τουλάχιστον της περιπτώσεις που αφορούν σε ένα πολύ μεγάλο τμήμα του συνόλου των διαγωνισμών που προκηρύσσονται ετησίως από δημόσιους φορείς, ο αριθμός των προδικαστικών προσφυγών εκ των πραγμάτων μειώνεται<sup>195</sup>.

## **β. Παράβολο**

Με την άσκηση της προσφυγής ο προσφεύγων υποχρεούται σε έκδοση παραβόλου υπέρ του Δημοσίου, το οποίο είναι απαραίτητο για το παραδεκτό της υπόθεσης ενώπιον της ΕΑΔΗΣΥ<sup>196</sup>. Μια πρώτη παρατήρηση είναι ότι ενώ για τον υπολογισμό της εκτιμώμενης αξίας της σύμβασης, προκειμένου η διαφορά να εμπίπτει στις αρμοδιότητες της ΕΑΔΗΣΥ, η διακήρυξη θεωρείται ενιαία και αδιάσπαστη, δηλαδή δεν υπολογίζεται με βάση το τμήμα ή τα τμήματα που συμμετείχε ο προσφεύγων αλλά

---

<sup>194</sup> Βλ. Κύβελος Σ., «Η συμμόρφωση της Αναθέτουσας Αρχής στις αποφάσεις της ΑΕΠΠ και των δικαστηρίων κατά το προσυμβατικό στάδιο», σελ.2, πηγή [http://www.esdi.gr/nex/images/stories/pdf/epimorfosi/2018/kybelou\\_Oktober2018.pdf](http://www.esdi.gr/nex/images/stories/pdf/epimorfosi/2018/kybelou_Oktober2018.pdf), [πρόσβαση 16/11/2023], όπου αναφέρεται ότι στην αρχική διαδικασία που προέβλεπε ο Ν. 4412/2016 και με το δεδομένο ότι προδικαστική προσφυγή μπορούσε να ασκηθεί α) κατά της διακήρυξης β) κατά της απόφασης επί του τεχνικού ελέγχου γ) κατά της απόφασης επί της οικονομικής αξιολόγησης ε) κατά της απόφασης επί της αξιολόγησης δικαιολογητικών κατακύρωσης και την οριστική κατακύρωση του διαγωνισμού, το συνολικό χρονικό διάστημα που μπορούσε να διαρκέσει ένας διαγωνισμός μπορούσε να φτάσει τους 20 μήνες, μόνο για την ολοκλήρωση των προσυμβατικών προσφυγών! Φυσικά, αν ακολουθούσε και στάδιο δικαστικής προστασίας το διάστημα αυτό ξεπερνούσε τα δύο (2) έτη!

<sup>195</sup> Για τις περιπτώσεις διαγωνισμών με κριτήριο την πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά, η οποία δεν προσδιορίζεται μόνο βάσει τιμής, παραμένουν δύο διακριτά στάδια και αντίστοιχες εκτελεστές αποφάσεις της Α.Α (απόφαση επί των τεχνικών προσφορών και στη συνέχεια επί των δικαιολογητικών κατακύρωσης- οριστική κατακύρωση του διαγωνισμού), κατά τα οριζόμενα στην παρ. 5 άρθρο 100 του Ν. 4412/2016. Και στα δύο αυτά στάδια χωρεί προδικαστική προσφυγή ενώπιον της ΕΑΔΗΣΥ κατά των σχετικών αποφάσεων.

<sup>196</sup> Βλ. παρ. 1 άρθρο 363 του Ν. 4412/2016 (τροποποιημένος) για το ύψος και τα κατώτερα και ανώτερα όρια του παραβόλου.

επί του συνόλου της προϋπολογισθείσας αξίας της σύμβασης αλλά επί του συνόλου της προϋπολογισθείσας αξίας της σύμβασης<sup>197</sup>, το παράβολο «υπολογίζεται επί της αξίας του τμήματος ή των τμημάτων της σύμβασης σχετικά με τα οποία ασκείται η προδικαστική προσφυγή»<sup>198</sup>. Είναι προφανές ότι ο νομοθέτης λαμβάνει υπόψη το οικονομικό κόστος της άσκησης προσφυγής για τον οικονομικό φορέα και διαμορφώνει έτσι τη ρύθμιση ώστε να επιτρέπει σε όλους τους συμμετέχοντες να είναι σε θέση να ασκούν το δικαίωμά τους στην έννομη προστασία στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων, σύμφωνα με τις αρχές του ενωσιακού δικαίου και του Συντάγματος.

Μια δεύτερη παρατήρηση είναι ότι με το Ν. 4782/2021 προστέθηκε η παρ. 6 στο άρθρο 363 του Ν. 4412/2016 σύμφωνα με την οποία ρυθμίζεται για πρώτη φορά τότε επιστρέφεται το παράβολο στον προσφεύγοντα και τότε καταπίπτει υπέρ του Δημοσίου, στην περίπτωση απόρριψης της προδικαστικής προσφυγής από την Αρχή.

Πριν το νόμο υπήρχε διχογνωμία (λόγω απουσίας σχετικής ρύθμισης) αν η κατάπτωση του παραβόλου υπέρ του Δημοσίου συνδέονταν με την τύχη της υπόθεσης ενώπιον των δικαστηρίων ή σχετιζόνταν αυτόνομα με την απόρριψη της προσφυγής ενώπιον της Αρχής. Ετίθετο δηλαδή το ερώτημα αν, σε περίπτωση απορριπτικής απόφασης της Αρχής, το παράβολο έπρεπε να καταπέσει άμεσα υπέρ του Δημοσίου, με το σκεπτικό ότι η διαδικασία ενώπιόν της ήταν αυτόνομη έναντι μελλοντικής (και αβέβαιης) άσκησης αίτησης αναστολής και ακύρωσης της πράξης της ενώπιον του δικαστηρίου και ανεξάρτητα από την απόφασή του επί αυτής ή έπρεπε να αναμένεται η απόφαση του δικαστηρίου (αν και εφόσον ο οικονομικός φορέας προσέφευγε) και η απόρριψη της αίτησης, με την οποία ο προσφεύγων ήταν οριστικά ο ηττημένος της υπόθεσης<sup>199</sup>.

Με την παρ. 6 ορίζονται πλέον οι περιπτώσεις κατάπτωσης του παραβόλου και αποσαφηνίζεται ότι η οριστική κατάπτωση δεν γίνεται με την απορριπτική απόφαση της Αρχής αλλά α) όταν εκδοθεί απορριπτική απόφαση του δικαστηρίου ή β) σε κάθε άλλη περίπτωση που η Αρχή δεν διατάσσεται (προφανώς από το δικαστήριο) να

---

<sup>197</sup> Βλ. παραπάνω σελ. 62.

<sup>198</sup> Βλ. παρ. 2 άρθρο 363 του Ν. 4412/2016 (τροποποιημένος).

<sup>199</sup> Βλ. Διαθεσόπουλος Μ. «Οι τροποποιήσεις του νέου Νόμου για τις δημόσιες συμβάσεις (Ν 4782/2021) επί του συστήματος προδικαστικής και δικαστικής προστασίας», οπ.π (υποσημείωση 114), Τίτλος Ι, παρ. 3.

επιστρέψει το παράβολο στον προσφεύγοντα<sup>200</sup>. Η δεύτερη αυτή περίπτωση οδηγεί στο συμπέρασμα ότι σε κάθε περίπτωση η δικαστική απόφαση είναι απαραίτητο να κάνει μνεία για την επιστροφή ή την κατάπτωση του παραβόλου. Και αυτό γιατί στη νέα παρ. 5 του άρθρου 372 ορίζεται ότι «Σε περίπτωση ακύρωσης απόφασης της Α.Ε.Π.Π., που είχε απορρίψει προσφυγή, το Δικαστήριο διατάσσει την επιστροφή του παραβόλου που προσκομίστηκε στο πλαίσιο της προσφυγής. Το Δικαστήριο, εκτιμώντας τις περιστάσεις, μπορεί να διατάξει την απόδοση του παραβόλου, ακόμα και αν απορρίπτεται η αίτηση ακύρωσης». Τούτο σημαίνει ότι σε περίπτωση παράληψης από το δικαστήριο σχετικής αναφοράς στην απόφασή του, ο αιτών θα πρέπει να ζητήσει διόρθωση της απόφασης ως προς αυτό προς διαφύλαξη των συμφερόντων του<sup>201</sup>.

Τέλος, η επιστροφή του παραβόλου σε περίπτωση παραίτησης του προσφεύγοντος, γίνεται εφόσον η παραίτηση χωρίσει εντός δέκα (10) ημερών από την κατάθεση της προσφυγής. Το δεκαήμερο εκκινεί από την επόμενη της κατάθεσης<sup>202</sup> και είναι αδιάφορο τότε αυτή απεστάλη μέσω ΕΑΔΗΣΥ από την Α.Α, χρεώθηκε σε Κλιμάκιο ή εκδόθηκε και κοινοποιήθηκε πράξη ορισμού εξέτασης και Εισηγητή<sup>203</sup>.

Η πρόβλεψη αυτή ενσωματώθηκε στο Ν. 4412/2016 με την προσθήκη της παρ. 5γ του άρθρου 363 και ισχύ από 01.06.2021 για να εξορθολογήσει τη διαδικασία και να προσθέσει μια ακόμα ψηφίδα στην αναβάθμιση του ρόλου της Αρχής, μειώνοντας τη διαχειριστική και ουσιαστική επιβάρυνσή της λόγω άσκοπων ή παρελκυστικών αιτημάτων προδικαστικών προσφυγών, που δεν επεδίωκαν κατ' ουσίαν την προστασία των συμφερόντων του προσβάλλοντος αλλά εξυπηρετούν αλλότριους σκοπούς<sup>204</sup>.

Με το προηγούμενο καθεστώς η επιστροφή του παραβόλου, λόγω παραίτησης του προσφεύγοντος, γινόταν οποτεδήποτε, ακόμα και μετά την εξέταση της προσφυγής

---

<sup>200</sup> Σύμφωνα με την παράγραφο το παράβολο καταπίπτει υπέρ του Δημοσίου στις εξής περιπτώσεις: «α) ο προσφεύγων δεν ασκήσει την προβλεπόμενη στο άρθρο 372 αίτηση αναστολής και ακύρωσης ή β) ο προσφεύγων παραιτηθεί από αυτήν ή γ) με την απόφαση του Δικαστηρίου απορριφθεί η αίτηση του προσφεύγοντος ή δ) σε κάθε περίπτωση που δεν διατάσσεται η ΑΕΠΠ να επιστρέψει το παράβολο στον προσφεύγοντα».

<sup>201</sup> Βλ. Διαθεσόπουλος Μ., «Οι τροποποιήσεις του νέου Νόμου για τις δημόσιες συμβάσεις (Ν 4782/2021) επί του συστήματος προδικαστικής και δικαστικής προστασίας», ο.π. (υποσημείωση 114), Τίτλος Ι, παρ. 3 και υποσημείωση 9 του άρθρου.

<sup>202</sup> Με οποιονδήποτε, κατά τις οικείες διατάξεις, τρόπο κι αν γίνει αυτό, δηλαδή μέσω ΕΣΗΔΗΣ, μέσω ηλεκτρονικού μηνύματος στην ΕΑΔΗΣΥ κ.λ.π.

<sup>203</sup> Βλ. Διαθεσόπουλος Μ. «Οι τροποποιήσεις του νέου Νόμου για τις δημόσιες συμβάσεις (Ν 4782/2021) επί του συστήματος προδικαστικής και δικαστικής προστασίας», ο.π. (υποσημείωση 114), Τίτλος Ι, παρ. 2.

<sup>204</sup> Ένα σύνθημα παράδειγμα είναι η κατάθεση προδικαστικής προσφυγής κατά της διακήρυξης με σκοπό την έκδοση προσωρινών μέτρων και στη συνέχεια η παραίτηση του προσφεύγοντος προκειμένου να επιτευχθεί ουσιαστικά η παράταση υποβολής προσφορών, πέραν της προβλεπόμενης, για τη συλλογή των απαραίτητων δικαιολογητικών!

και έως την έκδοση της απόφασης. Η εν λόγω ρύθμιση σκοπεί σε ένα διττό αποτέλεσμα ισορροπώντας μεταξύ του δικαιώματος του ενδιαφερόμενου να επανεξετάσει τα δεδομένα και να παραιτηθεί, αν το κρίνει σκόπιμο, με την προϋπόθεση όμως της μη επιστροφής του παραβόλου μετά την παρέλευση δεκαημέρου, καθώς και της μη επιβάρυνσης του έργου της Αρχής και την καθυστέρηση της διαγωνιστικής διαδικασίας<sup>205</sup>.

#### γ. Αποφάσεις επί προσωρινών μέτρων

Μετά τις τροποποιήσεις του άρθρου 366 του Ν. 4412/2016 που επήλθαν με το Ν. 4782/2021 και με ισχύ από 01.06.2021 η Αρχή είναι πλέον υποχρεωμένη να εκδώσει απόφαση, με συνοπτική αιτιολογία, επί της λήψης ή μη προσωρινών μέτρων, εφόσον υπάρχει αίτημα για αυτό. Τούτο σημαίνει ότι η Αρχή έχει δέσμια αρμοδιότητα να αποφανθεί επί του αιτήματος λήψης προσωρινών μέτρων, αποκλεισμένης της σιωπηρής απόρριψής<sup>206</sup>. Σημειώνεται ότι το αίτημα για προσωρινά μέτρα σωρεύεται με την προδικαστική προσφυγή στο ίδιο δικόγραφο και ως εκ τούτου δεν απαιτείται ξεχωριστό παράβολο, έχει δηλαδή παρακολουθηματικό χαρακτήρα<sup>207</sup>.

Επίσης διατηρείται η διακριτική ευχέρεια της Αρχής να διατάζει προσωρινά μέτρα αυτεπάγγελτα ή άρση του κωλύματος σύναψης σύμβασης επίσης αυτεπαγγέλτως είτε κατόπιν αιτήματος της Α.Α.<sup>208</sup>.

Σύμφωνα με το ισχύον άρθρο 15, παρ. 1 του π.δ. 39/2017, η απόφαση επί των προσωρινών μέτρων θα πρέπει να ληφθεί εντός δέκα (10) ημερών από την χρέωση της υπόθεσης σε Κλιμάκιο<sup>209</sup>. Προηγείται η κλήση της αναθέτουσας αρχής εντός τριών (3) ημερών για υποβολή απόψεων επί της λήψης προσωρινών μέτρων, προκειμένου το Κλιμάκιο να αποφασίσει α) για την επιβολή ή μη προσωρινών μέτρων και β) για τα

---

<sup>205</sup> Βλ. Πρεβεδούρου Ε., «Το νέο «υβριδικό» ένδικο βοήθημα του νόμου 4782/2021», οπ.π. (υποσημείωση 118), παρ. 5.

<sup>206</sup> Βλ. Διαθεσόπουλος Μ. «Οι τροποποιήσεις του νέου Νόμου για τις δημόσιες συμβάσεις (Ν 4782/2021) επί του συστήματος προδικαστικής και δικαστικής προστασίας», οπ.π (υποσημείωση 114), Τίτλος Ι, παρ. 7.

<sup>207</sup> Βλ. Μαυρίδης Σ., «Η προδικαστική προσφυγή ενώπιον της Αρχής Εξέτασης Προδικαστικών προσφυγών (Ν.4412/2016)», *Ένωση Ελλήνων Δημοσιολόγων* 4/2017(2), σελ. 364, πηγή [http://www.publiclawjournal.com/index\\_8.html](http://www.publiclawjournal.com/index_8.html) ,[πρόσβαση 17/11/2023].

<sup>208</sup> Βλ. Μαυρίδης Σ., «Η προδικαστική προσφυγή ενώπιον της Αρχής Εξέτασης Προδικαστικών προσφυγών (Ν.4412/2016)», οπ.π. (υποσημείωση 207), σελ. 365, σύμφωνα με τον οποίο η άρση απαγόρευσης κωλύματος της σύμβασης αιτιολογείται από την Αρχή με την απλή μνεία περί του προδήλως αβάσιμου ή απαράδεκτου της προδικαστικής προσφυγής.

<sup>209</sup> Βλ. π.δ. 39/2017 «Κανονισμός εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών ενώπιον της Αρχής Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών». Το π.δ. αποτελεί τον κανονισμό εξέτασης προσφυγών της πρώην ΑΕΙΠΠ και ισχύει για την ΕΑΔΗΣΥ έως την έκδοση νέου.



κατάλληλα μέτρα, εφόσον αυτά επιβληθούν. Η Α.Α δεν υποχρεούται σε κατάθεση απόψεων επί του θέματος των προσωρινών μέτρων εκτός και αν επιθυμεί να επικαλεστεί ιδιαίτερους λόγους συμφέροντος για την απόρριψη επιβολής τους, τη συνέχιση της διαγωνιστικής διαδικασίας και την υπογραφή σύμβασης.

Σε κάθε περίπτωση το Κλιμάκιο, εν όψει της συνοπτικής του αιτιολόγησης επί της πράξης του περί προσωρινών μέτρων και καθώς δεν έχει εισέλθει στην εξέταση των νομικών και πραγματικών λόγων που προβάλλονται με την προσφυγή, ελέγχει κατ' αρχήν το παραδεκτό της προσφυγής με την κατάθεση του παραβόλου και την ύπαρξη πρόδηλης ζημίας του προσφεύγοντος, που θεμελιώνει το έννομο συμφέρον του<sup>210</sup>, πιθανολογεί το βάσιμο των προβαλλόμενων λόγων, καθώς σκοπός των προσωρινών μέτρων είναι «να επανορθωθεί η εικαζόμενη παράβαση ή να αποτραπεί η ζημία των θιγόμενων συμφερόντων»<sup>211</sup> και σταθμίζει την ενδεχόμενη ζημία όλων των εμπλεκομένων (αναθέτουσας αρχής, διαγωνιζομένων, προσφεύγοντος) καθώς και το δημόσιο συμφέρον, έτσι ώστε τα θετικά αποτελέσματα από την λήψη προσωρινών μέτρων να είναι περισσότερα από τα αρνητικά. Σε κάθε περίπτωση η μη λήψη προσωρινών μέτρων δε θίγει τις λοιπές αξιώσεις που προβάλλονται με την προδικαστική προσφυγή.

Η Αρχή μπορεί να διατάξει οποιοδήποτε μέτρο θεωρεί πρόσφορο για την περίπτωση, συμπεριλαμβανομένων μέτρων «που αναστέλλουν τη διαδικασία ανάθεσης δημόσιας σύμβασης ή την εκτέλεση οποιασδήποτε απόφασης λαμβάνει η αναθέτουσα αρχή»<sup>212</sup>, επομένως μπορεί να κωλύεται και η πρόοδος της διαγωνιστικής διαδικασίας. Η ισχύς των προσωρινών μέτρων δεν μπορούν να ξεπερνούν την προθεσμία που ορίζει ο νόμος για την έκδοση της τελικής της απόφασης επί της προδικαστικής προσφυγής.

#### **δ. Ο δικαστικός έλεγχος των αποφάσεων της ΕΑΔΗΣΥ**

Για την πληρότητα της ανάλυσης θα γίνει σύντομη αναφορά στις προβλεπόμενες διατάξεις που αφορούν στον δικαστικό έλεγχο των αποφάσεων της Αρχής. Κατά τα ισχύοντα, κατόπιν των πρόσφατων τροποποιήσεων του Ν. 4412/2016, ο ενδιαφερόμενος μπορεί να στραφεί με αίτηση αναστολής και ακύρωσης (στο ίδιο

---

<sup>210</sup> Βλ. Μαυρίδης Σ., «Η προδικαστική προσφυγή ενώπιον της Αρχής Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών (Ν.4412/2016)» οπ.π. (υποσημείωση 207), σελ. 365 σύμφωνα με τον οποίο η ύπαρξη βλάβης ως στοιχείο του παραδεκτού της αίτησης τεκμαίρεται από την ιδιότητα του αιτούντος ως διαγωνιζόμενου, βάσει της επιχειρηματικής του δραστηριότητας και από της ρητής δήλωσής του να διαγωνιστεί.

<sup>211</sup> Βλ. παρ. 2 άρθρο 366 του Ν. 4412/2016.

<sup>212</sup> Βλ. παρ. 2 άρθρο 366 του Ν. 4412/2016.

δικόγραφο) προς το αρμόδιο Διοικητικό Εφετείο κατά της απόφασης της ΕΑΔΗΣΥ<sup>213</sup>. Το ίδιο ισχύει και για αυτόν του οποίου έχει γίνει δεκτή εν μέρει η προδικαστική προσφυγή, όπως και για την Α.Α., εάν η Αρχή κάνει δεκτή την προδικαστική προσφυγή.

Με την αίτηση δικαστικής προστασίας, η οποία υποβάλλεται εντός δέκα (10) ημερών από την κοινοποίηση ή την πλήρη γνώση της απόφασης της Αρχής, ο ενδιαφερόμενος δύναται να στραφεί κατά της εν λόγω απόφασης για λόγους που αφορούν στην τήρηση της διαδικασίας ή στο περιεχόμενό της. Επίσης προβλέπεται ρητώς ότι η αίτηση μπορεί να στρέφεται και κατά σιωπηρής απόρριψης της προσφυγής από την Αρχή, η οποία συντελείται μετά την παρέλευση της κατά νόμον αποκλειστικής προθεσμίας έκδοσης απόφασης (60 ημέρες από την κατάθεση της προσφυγής).

Σε κάθε περίπτωση στο αίτημά περιλαμβάνοντας οι ίδιες και μόνο αιτιάσεις που είχαν προβληθεί στην προδικαστική προσφυγή. Μόνο σε περίπτωση αίτησης αναστολής εκτέλεσης και ακύρωσης της απόφασης της Αρχής από την αναθέτουσα αρχή μπορεί να προβληθούν οψιγενείς ισχυρισμοί σχετικά με τους επιτακτικούς λόγους δημοσίου συμφέροντος, οι οποίοι καθιστούν αναγκαία την άμεση ανάθεση της σύμβασης (άρθρο 372 παρ.2).

Εφόσον με την προσβαλλόμενη πράξη της ΕΑΔΗΣΥ απορρίπτεται προδικαστική προσφυγή του οικονομικού φορέα, ρητώς ή σιωπηρώς (επομένως ουσιαστικά επικυρώνεται η επίδικη πράξη ή παράλειψη της αναθέτουσας αρχής), παθητικώς νομιμοποιούνται, ως διάδικοι της διοικητικής δίκης, η Αρχή και η Α.Α. και η αίτηση αναστολής-ακύρωσης θα πρέπει να στρέφεται και κατά της αναθέτουσας. Εφόσον η αίτηση αφορά σε απόφαση της Αρχής που δέχεται την προσφυγή, νομιμοποιείται παθητικώς μόνο η ΕΑΔΗΣΥ.

Σημειώνεται ότι σε κάθε περίπτωση, με επιμέλεια του προσφεύγοντος, γίνεται κοινοποίησή της αίτησης αναστολής-ακύρωσης και της Πράξης του Προέδρου του Τμήματος του δικαστηρίου περί ορισμού εισηγητή και δικασίμου στην Α.Α. (είτε

---

<sup>213</sup> Με την παρ. 3 του ισχύοντος άρθρου 372 του Ν. 4412/2016, όπως τροποποιήθηκε από το Ν. 4782/2021 ορίζεται ότι: «Αρμόδιο για την εκδίκαση των υποθέσεων του παρόντος είναι το Διοικητικό Εφετείο της έδρας της αναθέτουσας αρχής. Κατ' εξαίρεση, διαφορές οι οποίες προκύπτουν κατά την ανάθεση συμβάσεων παραχώρησης έργων ή υπηρεσιών και δημόσιων συμβάσεων, οι οποίες υλοποιούνται ως Συμπράξεις Δημόσιου Ιδιωτικού Τομέα (Σ.Δ.Ι.Τ.) σύμφωνα με τον ν. 3389/2005 (Α' 232), εκδικάζονται από το Συμβούλιο της Επικρατείας. Ομοίως, διαφορές οι οποίες προκύπτουν από την ανάθεση δημόσιων συμβάσεων που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής των Οδηγιών 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ, με εκτιμώμενη αξία μεγαλύτερη των δεκαπέντε εκατομμυρίων (15.000.000) ευρώ, εκδικάζονται από το Συμβούλιο της Επικρατείας».

νομιμοποιείται παθητικώς είτε όχι) καθώς και σε κάθε ενδιαφερόμενο, εντός αποκλειστικής προθεσμίας δύο (2) ημερών από την παραλαβή της τελευταίας. Τούτο έχει σημασία για δύο λόγους: α) για να ενεργοποιηθεί η πρόβλεψη του νόμου περί κωλύματος της διαγωνιστικής διαδικασίας και της υπογραφής σύμβασης, ενόψει ασκήσεως του ένδικου βοηθήματος για δεκαπέντε (15) ημέρες, όπως θα αναλυθεί παρακάτω, β) διότι η μη εμπρόθεσμη κοινοποίηση ελέγχεται από το δικαστήριο επί ποινή απαραδέκτου του ένδικου βοηθήματος.

Όταν η Α.Α δεν νομιμοποιείται παθητικώς κλητεύεται από το δικαστήριο για την προσκόμιση στοιχείων του φακέλου και της πορείας του διαγωνισμού, έτσι ώστε να διαπιστωθεί αν έχουν εκδοθεί πράξεις ή έχουν συντελεστεί παραλήψεις μετά την έκδοση της προσβαλλόμενης απόφασης της Αρχής και έως τη συζήτηση της υπόθεσης. Σε αυτήν την περίπτωση, οι νεότερες πράξεις/παραλήψεις θα πρέπει να εξεταστούν ως συμπροσβαλλόμενες και η Α.Α να καταστεί διάδικος<sup>214</sup>.

Τέλος, η ΕΑΔΗΣΥ «οφείλει» να συμμορφωθεί με τις δικαστικές αποφάσεις που ακυρώνουν εν όλω ή εν μέρει τις αποφάσεις της. Αντιθέτως έχει δέσμια αρμοδιότητα συμμόρφωσης, εντός αποκλειστικής προθεσμίας τριάντα (30) ημερών από την κοινοποίηση της απόφασης του δικαστηρίου σε περίπτωση αναπομπής της υπόθεσης. Η αναθέτουσα αρχή υποχρεώνεται σε συμμόρφωση με τις ακυρωτικές δικαστικές αποφάσεις, που ακυρώνουν εν όλω ή μερικώς απόφαση της ΕΑΔΗΣΥ, εντός είκοσι (20) ημερών από την κοινοποίησή τους<sup>215</sup>. Τούτο σημαίνει ότι το βάρος της συμμόρφωσης αφορά κυρίως την Α.Α ενώ αποκλειστικά υπεύθυνη να συμμορφωθεί είναι η Αρχή, εφόσον γίνει δεκτή η αίτηση αναστολής-ακύρωσης και αναπεμφθεί η υπόθεση προς νέα εξέταση λόγω σιωπηρής απόρριψης, παράβασης ουσιώδους τύπου, εσφαλμένης αιτιολογίας, παράλειψης εξέτασης κεφαλαίου της προσφυγής κ.λ.π<sup>216</sup>.

#### **ε. Ανασταλτικό αποτέλεσμα στο νέο σύστημα έννομης προστασίας**

Για την διαμόρφωση ολοκληρωμένης εικόνας σε σχέση με το ανασταλτικό αποτέλεσμα τόσο για την υπογραφή της σύμβασης όσο και για την πρόοδο της διαγωνιστικής

---

<sup>214</sup> Λαμπρόπουλος Ι., «Η δικαστική προστασία κατά το προσυμβατικό στάδιο των δημοσίων συμβάσεων, μετά τις αλλαγές του Ν. 4782/2021», *Δικ*, 1/2022, σελ. 16, πηγή [https://www.esdi.gr/wp-content/uploads/images/stories/pdf/epimorfosi/2021/lampropoulosdik\\_2021.pdf](https://www.esdi.gr/wp-content/uploads/images/stories/pdf/epimorfosi/2021/lampropoulosdik_2021.pdf) [πρόσβαση 26/11/2023].

<sup>215</sup> Βλ. παρ. 12 άρθρο 372 του Ν. 4412/2016, όπως προστέθηκε με το άρθρο 138 του Ν. 4782/2021 και τροποποιήθηκε με το άρθρο 60 του Ν. 5043/2023.

<sup>216</sup> Βλ. Διαθεσόπουλος Μ., «Οι τροποποιήσεις του νέου Νόμου για τις δημόσιες συμβάσεις (Ν 4782/2021) επί του συστήματος προδικαστικής και δικαστικής προστασίας», οπ.π (υποσημείωση 114), Τίτλος ΙΙ, παρ. 4.

διαδικασίας στο νέο σύστημα περί έννομης προστασίας που διαμορφώθηκε με την τροποποίηση του Ν. 4412/2016 με το Ν. 4782/2021, είναι σκόπιμο να γίνει σύντομη αναφορά και στα δύο στάδια της απονομής έννομης προστασίας, δηλαδή τη διαδικασία της προδικαστικής προσφυγής ενώπιον της ΕΑΔΗΣΥ (διοικητική προστασία) και αυτή της αίτησης αναστολής και ακύρωσης της πράξης της ενώπιον των διοικητικών δικαστηρίων (δικαστική προστασία).

Η προθεσμία για την άσκηση της προδικαστικής προσφυγής ενώπιον της ΕΑΔΗΣΥ (25 ημέρες για τη Διακήρυξη, 10 ή 15 ημέρες για τις λοιπές εκτελεστές πράξεις της αναθέτουσας αρχής) και η άσκησή της κωλύουν τη σύναψη της σύμβασης (επί ποινή ακυρότητας) αλλά δεν κωλύουν την πρόοδο της διαγωνιστικής διαδικασίας, εκτός αν η Αρχή αποφασίσει διαφορετικά με την απόφασή της επί των προσωρινών μέτρων<sup>217</sup>.

Αντιστοίχως, η προθεσμία για την άσκηση αίτησης αναστολής και εκτέλεσης κατά απόφασης της ΕΑΔΗΣΥ και η άσκησή της ενώπιον των διοικητικών δικαστηρίων είναι δέκα (10) ημέρες από την επόμενη της κοινοποίησης ή της πλήρους γνώσης της απόφασης. Η προθεσμία άσκησης και η άσκηση κωλύουν τόσο τη σύναψη σύμβασης όσο και τη διαγωνιστική διαδικασία για δεκαπέντε (15) ημέρες<sup>218</sup>. Επομένως, τα εκ του νόμου χρονικά διαστήματα περί αναστολής υπογραφής σύμβασης και προόδου της διαγωνιστικής διαδικασίας διαμορφώνονται ως εξής:

- 1) Η Α.Α. αναμένει έως δώδεκα (12) ημέρες από την επόμενη της κοινοποίησης της απόφασης της ΕΑΔΗΣΥ (10 ημέρες για την άσκηση της αίτησης αναστολής-ακύρωσης και δύο (2) ημέρες για την κοινοποίηση Πράξης ορισμού εισηγητή και δικασίμου του Προέδρου του Τμήματος του δικαστηρίου) χωρίς περαιτέρω ενέργειες. Μετά από αυτό το διάστημα η απόφαση της Αρχής θεωρείται εν ισχύ και η Α.Α προβαίνει στα προβλεπόμενα.
- 2) Εφόσον ασκηθεί η αίτηση αναστολής-ακύρωσης η διαγωνιστική διαδικασία και η υπογραφή της σύμβασης κωλύεται για έως και δεκαπέντε (15) ημέρες από την κοινοποίησή της. Η Α.Α αναμένει την έκδοση προσωρινής διαταγής, με την

---

<sup>217</sup> Αυτό προκύπτει από το συνδυασμό των άρθρων 364 παρ. 1 και 366 παρ. 2 του Ν. 4412/2016.

<sup>218</sup> Βλ. παρ. 4 και 6 του άρθρου 372 του Ν. 4412/2016, όπως τροποποιήθηκαν με το άρθρο 142 του Ν. 4782/2021.

προϋπόθεση ότι έχει ασκηθεί αίτηση αναστολής<sup>219</sup>. Η πρόοδος της διαγωνιστικής διαδικασίας και η υπογραφή σύμβασης συντελούνται εφόσον ο ενδιαφερόμενος δεν αιτήθηκε ή αιτήθηκε ανεπιτυχώς την αναστολή<sup>220</sup>. Αν σε μεταγενέστερο χρόνο ακυρωθούν πράξεις ή παραλήψεις της Α.Α το κύρος της υπογραφείσας σύμβασης δε θίγεται αλλά ο ενδιαφερόμενος έχει δικαίωμα σε αποζημίωση κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 373 του Ν. 4412/2016<sup>221</sup>.

Συμπερασματικά, από τον συνδυασμό των παραγράφων 6,8,9 και 11 του τροποποιημένου άρθρου 372 του Ν. 4412/2016 κρίσιμο για την αναστολή υπογραφής σύμβασης είναι να περιλαμβάνεται στο δικόγραφο αίτημα αναστολής εκτελέσεως αυτής<sup>222</sup>.

Τέλος, ο νόμος προβλέπει διάστημα εξήντα (60) ημερών από την κατάθεσή της για την εκδίκαση της υπόθεσης και δεκαπέντε (15) ημερών από την εκδίκαση ή από την υποβολή υπομνημάτων για την έκδοση διατακτικού<sup>223</sup>.

---

<sup>219</sup> Σύμφωνα με την παρ. 7 του άρθρου 372 του Ν. 4412/2016 και με βάση την τροποποιημένη διαδικασία, ο δικαστής μέσα σε διάστημα δεκαπέντε (15) ημερών από την κατάθεση της αίτησης αναστολής-ακύρωσης θα πρέπει να αποφανθεί επί του αιτήματος αναστολής με προσωρινή διαταγή που θα περιέχει «*συνοπτική αιτιολογία*» η οποία ισχύει έως την οριστική κρίση του.

<sup>220</sup> Βλ. την νέα παρ. 9 άρθρο 372 του Ν. 4412/2016, όπως προστέθηκε με το Ν. 4782/2021.

<sup>221</sup> Βλ. την νέα παρ. 11 άρθρο 372 του Ν. 4412/2016, όπως προστέθηκε με το Ν. 4782/2021

<sup>222</sup> Βλ. Λαμπρόπουλος Ι. «Η δικαστική προστασία κατά το προσυμβατικό στάδιο των δημοσίων συμβάσεων, μετά τις αλλαγές του Ν. 4782/2021», *οπ.π.* (υποσημείωση 214), σελ. 20.

<sup>223</sup> Σημειώνεται ότι οι προθεσμίες που αφορούν στα δικαστήρια προκύπτουν ως ενδεικτικές.

## **B. Η αναβάθμιση του ρόλου ΕΑΔΗΣΥ (πρώην ΑΕΠΠ) με τις τελευταίες τροποποιήσεις του Ν. 4412/2016**

Είναι σαφές ότι με τις τροποποιήσεις του Ν. 4412/2016 από τους νόμους Ν. 4782/2021 και 4912/2022 ο νομοθέτης έχει πρόθεση να αναβαθμίσει το ρόλο της ανεξάρτητης αρχής που επιλαμβάνεται των προδικαστικών προσφυγών. Σε συνάρτηση δε με τις παράλληλες τροποποιήσεις στις διατάξεις περί δικαστικής προστασίας, επιδιώκεται η δημιουργία ενός πλέγματος παροχής έννομης προστασίας κατά τις διαδικασίες ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων που προσεγγίζει περισσότερο της επιταγές του ενωσιακού δικαίου.

Μετά την ενοποίηση των δύο πρώην ανεξάρτητων αρχών, ΕΑΔΗΣΥ και ΑΕΠΠ, όλες οι αρμοδιότητές τους περνούν στη νέα ΕΑΔΗΣΥ και διατηρούνται αυτούσιες. Όμως οι νέες νομοθετικές παρεμβάσεις προχωρούν περισσότερο από μια απλή μεταβίβαση αρμοδιοτήτων και εξοπλίζουν τη νέα Αρχή με νέα στοιχεία που ενδυναμώνουν το θεσμό της και αναβαθμίζουν το ρόλο της<sup>224</sup>.

### **i. «Εξωτερικά στοιχεία»<sup>225</sup> αναβάθμισης του ρόλου της ΕΑΔΗΣΥ ως προς τις προδικαστικές προσφυγές**

#### **α. Επέκταση της καθ' ύλην αρμοδιότητας της Αρχής**

Όπως προαναφέρθηκε οι αρμοδιότητες της νέας Αρχής καταλαμβάνουν πλέον τις διαφορές από διαγωνιστικές διαδικασίες με εκτιμώμενη συνολική αξία (ανεξαρτήτως τμημάτων) άνω των 30.000 Ευρώ για ανάθεση συμβάσεων υπηρεσιών, έργων και προμηθειών και άνω των 60.000 Ευρώ για διαγωνισμούς που αφορούν σε ανάθεση συμβάσεων ενεργειών τεχνικής βοήθειας (άρθρα 119 και 329 του Ν. 4412/2016)<sup>226</sup>.

Κατά το προγενέστερο καθεστώς, όπως έχει αναφερθεί, οι προσφυγές στην πρώην ΑΕΠΠ αφορούσαν σε διαγωνιστικές διαδικασίες με προϋπολογισμό άνω των

---

<sup>224</sup> Βλ. Διαθεσόπουλος Μ., «Οι τροποποιήσεις του νέου Νόμου για τις δημόσιες συμβάσεις (Ν 4782/2021) επί του συστήματος προδικαστικής και δικαστικής προστασίας», οπ.π. (υποσημείωση 114), Τίτλος Ι Γ «Συμπεράσματα» και Πρεβεδούρου Ε., «Το νέο «υβριδικό» ένδικο βοήθημα του νόμου 4782/2021», οπ.π. (υποσημείωση 118), παρ. 5.

<sup>225</sup> Ως «εξωτερικά στοιχεία» θα αναφερθούν στοιχεία που δεν αφορούν στη λειτουργία και οργάνωση της Αρχής.

<sup>226</sup> άρθρα 119 και 329 του Ν. 4412/2016: Αφορούν συμβάσεις προμηθειών ή υπηρεσιών, ή μελετών και τεχνικών και λοιπών συναφών επιστημονικών υπηρεσιών, οι οποίες αφορούν ενέργειες τεχνικής βοήθειας των συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων του ΕΣΠΑ, του ΕΟΧ ή άλλων ενωσιακών ή διεθνών προγραμμάτων ή ταμείων, καθώς και των τομεακών, περιφερειακών και ειδικών προγραμμάτων του Εθνικού Προγράμματος Ανάπτυξης (ΕΠΑ) του Βιβλίου Ι και ΙΙ (πρώην εξαιρούμενων τομέων) αντίστοιχα του Ν. 4412/2016.

60.000 Ευρώ. Επομένως διευρύνονται οι αρμοδιότητές της και καταλαμβάνουν πλέον σχεδόν το σύνολο των διαγωνιστικών διαδικασιών, ενώ καταργούνται πλήρως οι Επιτροπές Ενστάσεων των αναθετουσών αρχών<sup>227</sup>. Έτσι, επιτυγχάνεται η πλήρης απεμπλοκή της Α.Α από τα θέματα της έννομης προστασίας στο προσυμβατικό στάδιο, που είχε αποδειχθεί αναποτελεσματική, τα οποία αναλαμβάνει πλέον ένα εξειδικευμένο, ανεξάρτητο όργανο με αρμοδιότητα την πλήρη και εις βάθος εξέταση της υπόθεσης.

### **β. Πληρότητα του φακέλου της προδικαστικής προσφυγής**

Ένα άλλο στοιχείο αναβάθμισης του ρόλου της ΕΑΔΗΣΥ, που δεν αφορά αυτή καθ' αυτή τη λειτουργία και οργάνωση της Αρχής αλλά επηρεάζει την ποιότητα των αποφάσεών της, προέρχεται από τις τροποποιήσεις των άρθρων 102 και 310 του Ν. 4412/2016. Οι τροποποιήσεις αυτές βέβαια έγιναν πριν τη δημιουργία της και αφορούσαν αρχικά την πρώην ΑΕΠΠ (ισχύουν από 9/3/2021) αλλά είναι ουσιώδεις για τις υποθέσεις που επιλαμβάνεται πλέον η νέα Αρχή, ως φυσική συνέχειά της, όσον αφορά την πληρότητα του φακέλου που θα τίθεται ενώπιόν της.

Ειδικότερα, με τις παραπάνω τροποποιήσεις η Α.Α προσκαλεί τους συμμετέχοντες οικονομικούς φορείς σε συμπλήρωση ελλειπόντων ή λανθασμένων εγγράφων, συμπεριλαμβανομένου του ΕΕΕΣ<sup>228</sup> ώστε να αποσαφηνίζονται, ολοκληρώνονται ή τεκμηριώνονται οι πληροφορίες που είναι απαραίτητες για την αποδοχή της προσφοράς τους, σύμφωνα με τους όρους της διακήρυξης. Έτσι, μειώνονται σημαντικά οι περιπτώσεις απόρριψης προσφορών και κατ' επέκταση προσφυγών για λόγους τυπικότητας της διαδικασίας, που όμως δεν ήταν ουσιαστικές και μπορούσαν να διορθωθούν. Στην προέκτασή του το θέμα αναβαθμίζει το ρόλο της Αρχής που πλέον δεν αποφαινεται επί διαφορών που προκύπτουν «επί εγγράφων»

---

<sup>227</sup> Βλ. υποσημειώσεις 130 και 131.

<sup>228</sup> Βλ.. ΕΑΔΗΣΥ [https://ppp.eaadhsy.gr/index.php/el/?option=com\\_sppagebuilder&view=page&id=81](https://ppp.eaadhsy.gr/index.php/el/?option=com_sppagebuilder&view=page&id=81), όπου αναφέρεται ότι: [πρόσβαση 26/11/2023]. «Το Ευρωπαϊκό Ενιαίο Έγγραφο Σύμβασης αποτελεί υπεύθυνη δήλωση σχετικά με την οικονομική κατάσταση, τις ικανότητες και την καταλληλότητα επιχειρήσεων για διαδικασίες σύναψης σύμβασης. Χρησιμοποιείται ως προκαταρκτική απόδειξη εκπλήρωσης όλων των απαιτούμενων όρων στις διαδικασίες δημοσίων συμβάσεων σε ολόκληρη την ΕΕ. Από το Μάιο 2019, το ΕΣΗΔΗΣ προσφέρει τη νέα ηλεκτρονική υπηρεσία Promitheus ESPDini που αφορά στη σύνταξη και διαχείριση του Ευρωπαϊκού Ενιαίου Εγγράφου Σύμβασης (ΕΕΕΣ - ESPD) καθώς και του Τυποποιημένου Εντύπου Υπεύθυνης Δήλωσης (ΤΕΥΔ),»

αποδεικτικού χαρακτήρα αλλά καλείται να ελέγξει και να προβεί σε ουσιαστικότερες κρίσεις περί καταλληλότητας των προσφορών<sup>229</sup>.

## **ii. «Εσωτερικά στοιχεία» αναβάθμισης του ρόλου της ΕΑΔΗΣΥ ως προς τις προδικαστικές προσφυγές**

### **α. Η κατ' αντιμωλίαν διαδικασία ενώπιον της Αρχής**

Όπως έχει ήδη αναφερθεί, στις προβλέψεις των δικονομικών οδηγιών ορίζονταν σαφώς τα χαρακτηριστικά των μη δικαστικών αρχών που θα μπορούσαν να αναλάβουν το έργο των προσφυγών για την απονομή έννομης προστασίας στο προσυμβατικό στάδιο ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων. Τα όργανα αυτά θα πρέπει να συγκεντρώνουν τα εξής χαρακτηριστικά: α) οι αποφάσεις τους να είναι αιτιολογημένες, να έχουν δεσμευτικά νομικά αποτελέσματα και να προβλέπεται ο δικαστικός έλεγχός τους β) ο διορισμός, η διάρκεια θητείας και η ανάκληση των μελών τους να υπόκειται στους ίδιους όρους με τους δικαστές γ) οι αποφάσεις να λαμβάνονται μετά τη διεξαγωγή κατ' αντιμωλίαν διαδικασίας<sup>230</sup>.

Με το Ν. 4412/2016 η συσταθείσα ΑΕΠΠ συγκέντρωνε όλες προϋποθέσεις των ευρωπαϊκών οδηγιών εκτός της κατ' αντιμωλίαν διαδικασίας, δηλαδή της διαδικασίας κατά την οποία παρίστανται και ακούγονται οι διάδικοι. Η διαδικασία αυτή δεν προβλέφθηκε αρχικά ούτε νομοθετικά ούτε στον Κανονισμό Εξέτασης Προσφυγών της ΑΕΠΠ. Μάλιστα στα πρώτα χρόνια ισχύος του νόμου και του κανονιστικού πλαισίου της ανεξάρτητης αρχής (π.δ. 39/2017) δεν προβλεπόταν η υποβολή υπομνημάτων του προσφεύγοντος, πέραν της αρχικής προσφυγής<sup>231</sup>. Επίσης δεν προβλέπονταν διαδικασίες κοινοποίησης των απόψεων της αναθέτουσας αρχής στους ενδιαφερόμενους. Έτσι ο προσφεύγων δεν μπορούσε να γνωρίζει ούτε φυσικά να αντικρούσει τις τυχόν συμπληρωματικές απόψεις τις αναθέτουσας αρχής καθώς και τις

---

<sup>229</sup> Βλ. Διαθεσόπουλος Μ., «Οι τροποποιήσεις του νέου Νόμου για τις δημόσιες συμβάσεις (Ν 4782/2021) επί του συστήματος προδικαστικής και δικαστικής προστασίας», ο.π. (υποσημείωση 114), Τίτλος Ι Γ «Συμπεράσματα» και ΑΕΠΠ ΕΚΘΕΣΗ ΠΕΠΡΑΓΜΕΝΩΝ ΕΤΟΥΣ 2020, σελ. 5, πηγή [https://www.aepp-procurement.gr/images/Archiki/AEPP\\_2020.pdf](https://www.aepp-procurement.gr/images/Archiki/AEPP_2020.pdf) [πρόσβαση 30/11/2023].

<sup>230</sup> Άρθρο 2 παρ. 9 της «τρίτης δικονομικής οδηγίας» 2007/66/ΕΚ.

<sup>231</sup> Βλ. ενδεικτικά ΑΕΠΠ 49/2017, σκέψεις 32-33, πηγή [https://www.aepp-procurement.gr/images/Apofaseis\\_AEPP/Apofasi-49-2017.pdf](https://www.aepp-procurement.gr/images/Apofaseis_AEPP/Apofasi-49-2017.pdf), όπου αναφέρεται ότι η άσκηση την προσφυγής είναι αρκετή για την ικανοποίηση του δικαιώματος της ακρόασης των θιγόμενων προσώπων και ΑΕΠΠ 678/2018, σκέψη 10, πηγή [https://www.aepp-procurement.gr/images/Apofaseis\\_AEPP/Apofasi-678-2018.pdf](https://www.aepp-procurement.gr/images/Apofaseis_AEPP/Apofasi-678-2018.pdf) όπου αναφέρεται ότι η μη εξέταση υπομνημάτων της προσφεύγουσα και παρεμβαίνουσας εταιρείας οφείλεται τόσο στην έλλειψη κανονιστικού πλαισίου που να την επιτρέπει όσο και στον περιορισμένο χρόνο που είχε στη διάθεσή της η Αρχή λόγω των αποκλειστικών προθεσμιών να εκδώσει την απόφασή της.



απόψεις των παρεμβαινόντων και έτσι στερούνταν της δυνατότητας να απαντήσει στο σύνολο των αιτιάσεων που στρέφονταν εναντίον του.

Το ζήτημα αντιμετωπίστηκε αρχικά νομολογιακά. Συγκεκριμένα, με την απόφαση 395/2018 της ΕΑ του ΣτΕ επί εξέτασης αιτήματος αναστολής εκτέλεσης απόφασης της ΑΕΠΠ κρίθηκε ότι, παρόλο που στο στάδιο εξέτασης της προσφυγής από την ΑΕΠΠ δεν προβλέπεται δημόσια συζήτηση με φυσική παρουσία των διαδίκων, είναι απαραίτητο να δίνεται η δυνατότητα στην προσβάλλουσα εταιρεία να λάβει γνώση των απόψεων της αναθέτουσας αρχής και τυχόν παρεμβαινόντων, ώστε να είναι σε θέση να τις αντικρούσει και να διασφαλίζονται οι προϋποθέσεις ουσιαστικής αντιμωλίας. Το ΣτΕ καταλήγει ότι η απόφαση της ΑΕΠΠ είναι παράνομη κατά παράβαση ουσιώδους τύπου της διαδικασίας διότι, μολονότι βασίζεται για την κρίση της στα στοιχεία που παρέθεσε η αναθέτουσα αρχή στη συμπληρωματική της αιτιολογία, δεν ικανοποιήθηκε το αίτημα της προσβάλλουσας εταιρείας να λάβει γνώση του εγγράφου αυτού για να τα αντιμετωπίσει και κατά συνέπεια πιθανολογεί τη βασιμότητα των λόγων της αίτησης και την κάνει δεκτή.

Ο νομοθέτης επέδειξε ισχυρά αντανakλαστικά επί του θέματος και με την παρ.42 του άρθρου 43 του Ν. 4605/2019 τροποποιήθηκε η παρ. 1 του άρθρου 365 του Ν. 4412/2016, σύμφωνα με την οποία, οι απόψεις και τυχόν συμπληρωματική αιτιολογία της Α.Α. καθώς και τα υπομνήματα που κατατίθενται επί αυτών κοινοποιούνται αυθημερόν στον προσφεύγοντα<sup>232</sup>. Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του νόμου ο λόγος που επέβαλε τη τροποποίηση ήταν η πρόβλεψη διαδικασίας «αντίκρουσης των ισχυρισμών εκ μέρους των ενδιαφερομένων, πριν την εκδίκαση της υπόθεσης από την Α.Ε.Π.Π., διασφαλίζοντας με τον τρόπο αυτό ότι η διαδικασία ενώπιόν της γίνεται κατ' αντιμωλία»<sup>233</sup>.

Ακολούθησαν περαιτέρω τροποποιήσεις, με τελευταίες αυτές του Ν. 4782/2021, σύμφωνα με τις οποίες οι απόψεις της αναθέτουσας αρχής κοινοποιούνται πλέον προς όλους τους ενδιαφερόμενους μέσω του ηλεκτρονικού τόπου (ΕΣΗΔΗΣ)

---

<sup>232</sup> Συγκεκριμένα προστέθηκε η εξής παράγραφος: «Σε περίπτωση συμπληρωματικής αιτιολογίας επί της προσβαλλόμενης πράξης, αυτή υποβάλλεται έως και δέκα (10) ημέρες πριν την συζήτηση της προσφυγής και κοινοποιείται αυθημερόν στον προσφεύγοντα μέσω της πλατφόρμας του ΕΣΗΔΗΣ ή αν αυτό δεν είναι εφικτό με οποιοδήποτε πρόσφορο μέσο. Υπομνήματα επί των απόψεων και της συμπληρωματικής αιτιολογίας της Αναθέτουσας Αρχής κατατίθενται μέσω της πλατφόρμας του ΕΣΗΔΗΣ έως πέντε (5) ημέρες πριν από τη συζήτηση της προσφυγής».

<sup>233</sup>Βλ. Αιτιολογική Έκθεση Ν. 4605/2019, σελ. 23, πηγή <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/e-texep-eis-synolo.pdf>, σελ. 23. [πρόσβαση 01/12/2023].

του διαγωνισμού<sup>234</sup> και παρέχεται η δυνατότητα προφορικής ανάπτυξης των ισχυρισμών επί της προδικαστικής προσφυγής, εφόσον το αιτηθεί κάποιος από τους διαδίκους (προσφεύγων, παρεμβαίνων, αναθέτουσα αρχή) και κατά την κρίση του προεδρεύοντος του Κλιμακίου της Αρχής<sup>235</sup>.

Σύμφωνα με αυτές τις εξελίξεις καλύπτεται το νομοθετικό κενό που υπήρχε, αναβαθμίζεται περαιτέρω ο ρόλος της Αρχής και ενισχύεται το «οπλοστάσιό» της με εργαλεία που δύναται να χρησιμοποιήσει, με σκοπό την ουσιαστική διήθηση της υπόθεσης και την αποτελεσματικότερη και ουσιαστικότερη προδικαστική διαδικασία, ιδιαίτερα όταν τίθενται ενώπιον της περίπλοκα τεχνικά και νομικά δεδομένα.

Η ουσιαστική διαδικασία αντιμωλίας ήταν ένα ζητούμενο από μερίδα του νομικού κόσμου που υποστήριζε ότι, εφόσον η προσφυγή είναι ενδικοφανής, θα πρέπει και όλη η διαδικασία να είναι ενδικοφανής<sup>236</sup> και ότι πρόκειται για απαίτηση του ενωσιακού νομοθέτη για την εξασφάλιση του δικαιώματος εκατέρωθεν ακρόασης των μερών, βάσει του άρθρου 6, παρ.1 ΕΣΔΑ<sup>237</sup>.

Με την πρόσφατη τροποποίηση της διαδικασίας εξέτασης των προδικαστικών προσφυγών από την Αρχή ο νομοθέτης φαίνεται να επέλεξε μια ιδιόμορφη διαδικασία αντιμωλίας, δίνοντας στον Πρόεδρο του Κλιμακίου την ευχέρεια της επιλογής, αν αυτό θεωρείται πρόσφορο, αποφεύγοντας όμως την πλήρη γενίκευση της ακρόασης ή αντίθετα, την απαγόρευσή της. Αναμφισβήτητα, σκοπός είναι η ακρόαση, με φυσική παρουσία των διαδίκων, να χρησιμοποιηθεί προς ενίσχυση της αποτελεσματικότητας

---

<sup>234</sup> Προσθήκη στο άρθρο 365 του Ν. 4412/2016 με το άρθρο 136 του Ν. 4782/2021

<sup>235</sup> Προφανώς ο Πρόεδρος του Κλιμακίου κρίνει κατά περίπτωση και με βάση την αναγκαιότητα για την έκδοση ασφαλούς και εμπεριστατωμένης κρίσης. Η ακρόαση των διαδίκων δεν αποτελεί υποχρέωση αλλά διακριτική ευχέρεια του Κλιμακίου. Σε περίπτωση ακρόασης φυσικά ο Πρόεδρος καλεί όλους τους διάδικους και όχι μόνο αυτόν που αιτήθηκε, με βάση την αρχή της ισότητας και με σκοπό την ουσιαστική αντιμωλία. Η μη παράσταση διαδίκου που κλήθηκε και δεν παρέστη δεν ακυρώνει τη διαδικασία και η ακρόαση συνεχίζει με τους παριστάμενους. Βλ. σχετικά, Διαθεσόπουλος Μ. «Οι τροποποιήσεις του νέου Νόμου για τις δημόσιες συμβάσεις (Ν 4782/2021) επί του συστήματος προδικαστικής και δικαστικής προστασίας», ο.π. (υποσημείωση 114), Τίτλος ΙΑ, παρ. 6.

<sup>236</sup> Βλ. Βενιζέλος Ε., «Σκέψεις για τα πολλαπλά επίπεδα προσυμβατικού ελέγχου των δημοσίων συμβάσεων», ο.π. (υποσημείωση 141).

<sup>237</sup> Βλ. Δετσαρίδης Χ., *Η προδικαστική προσφυγή στο στάδιο ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων*, εκδ. Σάκουλα, 2019, σελ. 504 και ΕΔΔΑ, *Υπόθεση Prebil κατά Σλοβενίας*, 29278/16, 19 Μαρτίου 2019, όπου στη σκέψη 42 αναφέρεται ότι «το Δικαστήριο επαναλαμβάνει ότι η αρχή της αντιδικίας και η αρχή της ισότητας των όπλων, οι οποίες συνδέονται στενά μεταξύ τους, αποτελούν θεμελιώδη στοιχεία της έννοιας της «δίκαιης ακρόασης» κατά την έννοια του άρθρου 6 § 1 της Σύμβασης. Απαιτούν «δίκαιη ισορροπία» μεταξύ των διαδίκων: σε κάθε διάδικο πρέπει να παρέχεται εύλογη ευκαιρία να εκθέσει τις υποθέσεις του υπό προ συνθήκες που δεν τον θέτουν σε ουσιαστικό μειονέκτημα έναντι του αντιδίκου ή των αντιδίκων» (μετάφραση της γράφουσας), πηγή <https://laweuro.com/?p=2313> [πρόσβαση 01/12/2023].

του έργου της Αρχής, όχι όμως εις βάρος της ταχύτητας έκδοσης απόφασης που είναι και το ζητούμενο.

### **β. Συγκρότηση Γραφείου ΝΣΚ και Νομικής Υπηρεσίας -Πρόσβαση σε ψηφιακές βάσεις Δικαστηρίων**

Σημαντικές για την αναβάθμιση της λειτουργίας και του ρόλου της ΕΑΔΗΣΥ είναι οι τροποποιήσεις και οι προσθήκες που γίνονται στο άρθρο 358 του Ν. 4412/2016 με το άρθρο 15 του Ν. 4912/2022 και ισχύ από 17/3/2022.

Συγκεκριμένα:

- ❖ εντός της Αρχής συστήνεται **Γραφείο του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους**<sup>238</sup> το οποίο στελεχώνουν μέλη του κύριου προσωπικού του, με βαθμό Νομικού Συμβούλου, Παρέδρου ή δικαστικού πληρεξουσίου του ΝΣΚ και λειτουργεί σύμφωνα με τις διατάξεις περί ΝΣΚ. Αρμοδιότητα του Γραφείου είναι η δικαστική και νομική υποστήριξη της Αρχής και η παροχή νομικών γνωμοδοτήσεων σε δικαστικές και εξωδικαστικές υποθέσεις.

Βασική παράμετρος είναι ότι, με ρητή διάταξη, τα μέλη της Αρχής δε επιτρέπεται να ζητήσουν γνωμοδοτήσεις ή να απευθύνουν ερωτήματα επί υποθέσεων προδικαστικών προσφυγών. Όπως αναφέρεται στην *«Αιτιολογική Έκθεση»* του Ν. 4912/2022, η έμμεση εμπλοκή του Γραφείου σε θέματα προδικαστικών προσφυγών με τη μορφή γνωμοδοτήσεων επί ερωτημάτων *«θα ισοδυναμούσε με εκχώρηση της αρμοδιότητας της Αρχής να κρίνει τις ασκούμενες ενώπιόν της προδικαστικές προσφυγές ως προς το περιεχόμενο και τις αιτιάσεις που προβάλλονται με αυτές»*<sup>239</sup>.

- ❖ Συστήνεται **Νομική Υπηρεσία**, υπό την εποπτεία του Γραφείου του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, με προϊστάμενο τον εκάστοτε προϊστάμενο αυτού, το οποίο στελεχώνεται από επτά (7) έμμισθους δικηγόρους παρ' Αρείω Πάγω, με πενταετή εμπειρία στο δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων.

Είναι σημαντικό να σημειωθεί ότι τόσο η πρώην ΕΑΑΔΗΣΥ όσο και η ΑΕΕΠ υποστηρίζονταν νομικά από έμπειρους, σε θέματα δημοσίων συμβάσεων,

---

<sup>238</sup> Βλ. παρ. 1-4 άρθρο 358 του Ν. 4412/2016 όπως τροποποιήθηκε από το άρθρο 15 του Ν. 4912/2022.

<sup>239</sup> Βλ. *«ΣΧΕΔΙΟ ΝΟΜΟΥ Ενιαία Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων»*, πηγή [https://ministryofjustice.gr/wp-content/uploads/2022/11/Nomos\\_4912\\_2022-AITIOLOGIKI-EKTHESI.pdf](https://ministryofjustice.gr/wp-content/uploads/2022/11/Nomos_4912_2022-AITIOLOGIKI-EKTHESI.pdf) σελ. 34, σκ. 15 [πρόσβαση 02/12/2023]

δικηγόρους με την ιδιότητα του νομικού συμβούλου<sup>240</sup>. Η ενίσχυση του έργου της ΕΑΔΗΣΥ δια της παραπάνω ρύθμισης είναι αναμφισβήτητη καθώς πλέον η νομική υποστήριξη της Αρχής παρέχεται ουσιαστικά απευθείας από το ΝΣΚ.

- ❖ Με τις τροποποιήσεις του 354 του Ν. 4412/2016<sup>241</sup> άρθρου εισάγονται **ρυθμίσεις διαλειτουργικότητας** της Αρχής με το Ολοκληρωμένο Σύστημα Διαχείρισης Δικαστικών Υποθέσεων Διοικητικής Δικαιοσύνης (Ο.Σ.Δ.Δ.Υ.Δ.Δ.)<sup>242</sup> και το Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα του Ελεγκτικού Συνεδρίου<sup>243</sup> με σκοπό την πρόσβαση των μελών της στη νομολογία των ανώτατων δικαστηρίων της χώρας. Σύμφωνα με την «*Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης*» του Ν. 4912/2022, η πρόσβαση των μελών της Αρχής στις ψηφιακές βάσεις των δικαστηρίων που είναι αρμόδια για τις δημόσιες συμβάσεις έχει σκοπό τη διευκόλυνσή τους στον έλεγχο της υπόθεσης και τη λήψη απόφασης καθώς και την αλληλεπίδραση με τη νομολογία των δικαστηρίων<sup>244</sup>.

Από τις παραπάνω πρόνοιες του νόμου δύναται να εξαχθεί το συμπέρασμα ότι ο νομοθέτης δεν απέβλεψε στην απλή συγχώνευση των αρμοδιοτήτων των δύο προϋφιστάμενων ανεξάρτητων αρχών (ΕΑΑΔΗΣΥ και ΑΕΙΠΠ) αλλά στη δημιουργία μιας ανεξάρτητης αρχής εξοπλισμένης με τους απαραίτητους μηχανισμούς για να ανταπεξέλθει με επιτυχία στο σκοπό της ιδρύσεώς της, δηλαδή την αντιμετώπιση και προώθηση όλων των θεμάτων που αφορούν στις δημόσιες συμβάσεις.

---

<sup>240</sup> Στο άρθρο 10 του Ν. 4013/2011 για την ΕΑΑΔΗΣΥ προβλεπόταν μία (1) θέση Νομικού Συμβούλου την οποία μπορούσε να καταλάβει, με πάγια αντιμισθία, δικηγόρος παρ' Αρείω Πάγω με δεκαετή τουλάχιστον εμπειρία στο αντικείμενο του δικαίου των δημοσίων συμβάσεων. Το Νομικό Σύμβουλο συνεπικουρούσε στο έργο του ένας (1) δικηγόρος με έμμισθη εντολή ενώ η Αρχή μπορούσε να προσλάβει εξωτερικούς δικηγόρους, κατόπιν εισήγησης του Νομικού Συμβούλου. Αντιστοίχως για την ΑΕΙΠΠ, στο προ τροποποίησεως άρθρο 358 του Ν. 4412/2016, προβλέπονταν πέντε (5) θέσεις νομικών συμβούλων τις οποίες μπορούσαν να καταλάβουν, επίσης με πάγια αντιμισθία, δικηγόροι με τα ίδια όπως στην ΕΑΔΗΣΥ προσόντα.

<sup>241</sup> Βλ. παρ. 2 άρθρο 354 του Ν. 4412/2016, όπως τροποποιήθηκε από το άρθρο 11 του Ν. 4912/2022.

<sup>242</sup> **Σκοπός του ΟΠΣ** είναι η «*διαχείριση της ροής του Συμβουλίου της Επικρατείας, της Γενικής Επιτροπείας της Επικρατείας των Τακτικών Διοικητικών Δικαστηρίων και των Διοικητικών Δικαστηρίων της χώρας, τον εμπλουτισμό των υπηρεσιών προς το κοινό και την υποβοήθηση των υποστηρικτικών λειτουργιών τους*». **Στόχος είναι** «*η επιτάχυνση στην απονομή και στην αποτελεσματική Διοίκηση της Διοικητικής Δικαιοσύνης, η μείωση του λειτουργικού της κόστους και η αναβάθμιση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών στους πολίτες*». **Το σύστημα περιλαμβάνει** «*κεντρικά συστήματα διαχείρισης υποθέσεων και νομολογίας, διαδικτυακής πύλης μέσω της οποίας παρέχεται πρόσβαση σε κάθε ενδιαφερόμενο στην ενιαία βάση νομολογίας της Διοικητικής Δικαιοσύνης, καθώς και εφαρμογές παροχής στους πολίτες, τους δικηγόρους και τους δημόσιους φορείς υπηρεσιών ενημέρωσης, πληροφόρησης και παρακολούθησης της πορείας των υποθέσεων, ηλεκτρονικής κατάθεσης ενδίκων βοηθημάτων και μέσω των, διακίνησης εγγράφων, κοινοποίησης αποφάσεων, κατάθεσης αιτήσεων για έκδοση πιστοποιητικών*», πηγή [https://ministryofjustice.gr/?page\\_id=3014](https://ministryofjustice.gr/?page_id=3014) [πρόσβαση 04/12/2023].

<sup>243</sup> Βλ. [https://ministryofjustice.gr/?page\\_id=2755](https://ministryofjustice.gr/?page_id=2755) [πρόσβαση 04/12/2023].

<sup>244</sup> Βλ. Βλ. «*ΣΧΕΔΙΟ ΝΟΜΟΥ Ενιαία Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων*», ο.π.π.(υποσημείωση 239), σελ. 33, σκ. 11.

### iii. Συμπεράσματα

Με το Ν. 4412/2016 και τη σύσταση της Αρχής Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών (ΑΕΠΠ) άλλαξε ριζικά το σύστημα της έννομης προστασίας κατά το προσυμβατικό στάδιο ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων. Οι διαδικασίες που διαμόρφωσαν οι Ν. 2522/1997 και 3886/2010, για περίπου μια εικοσαετία, απαιτούσαν μια «δικαστικοποιημένη» διαδικασία, όπου οι διοικούμενοι βρίσκονταν αντιμέτωποι με το δίπολο «αναθέτουσα αρχή-δικαιοσύνη». Η αντιμετώπιση της διαφοράς σε ενδοδιοικητικό επίπεδο δεν μπορούσε παρά να είναι αναποτελεσματική καθώς η τύχη της προσδιορίζονταν από την κρίση της ίδιας διοικητικής αρχής που είχε εκδώσει την θιγόμενη πράξη και ουσιαστικά λειτουργούσε ως μια ενδιάμεση διαδικασία για την προώθηση της υπόθεσης στα δικαστήρια. Σε δικαστικό επίπεδο ο διοικητικός δικαστής είχε να αντιμετωπίσει μια περίπλοκη, συνήθως τεχνικής φύσεως, διαφορά που ετίθετο ενώπιόν του, χωρίς να έχει εκκαθαριστεί νομικά και πραγματικά.

Με την ίδρυση της ανεξάρτητης διοικητικής αρχής για τις προσφυγές κατά το προσυμβατικό στάδιο (ΑΕΠΠ) ο διοικούμενος είχε τη δυνατότητα εξωδικαστικής επίλυσης του ζητήματος που θεωρούσε ζημιογόνο για τα συμφέροντά του, από ένα ναι μεν διοικητικό όργανο αλλά εξοπλισμένο από το νόμο με τα εχέγγυα θεσμικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας. Έτσι διασφαλίστηκε η ισότιμη και αμερόληπτη αντιμετώπιση των οικονομικών φορέων που συμμετέχουν σε δημόσιους διαγωνισμούς που αύξησε την εμπιστοσύνη και το αίσθημα ασφάλειας και προστασίας, εξαλείφοντας αμφιβολίες και αμφισβητήσεις του προηγούμενου συστήματος<sup>245</sup>.

Με την πάροδο του χρόνου και παρόλη την υποστελέχωση<sup>246</sup> και τον αρχικό σκεπτικισμό από το νομικό κόσμο, τόσο οι αναθέτουσες αρχές όσο και οι οικονομικοί φορείς φαίνεται να αναγνωρίζουν την Αρχή και το ρόλο της στην ταχεία και αποτελεσματική προστασία και στην επίλυση των διαφορών που αναφέρονται στα διάφορα στάδια των διαγωνιστικών διαδικασιών, μέσα από την εφαρμογή των αρχών της διαφάνειας, της αμεροληψίας και της προστασίας του υγιούς ανταγωνισμού.

---

<sup>245</sup> Βλ. Χαιρετισμό του Προέδρου της ΑΕΕΠ κ. Φ. Κατσίγιαννη στην «Έκθεση Πεπραγμένων Έτους 2020», ο.π. (υποσημείωση 229) σελ. 4.

<sup>246</sup> Ως παράδειγμα αναφέρουμε τα στοιχεία που αναφέρονται «Έκθεση Πεπραγμένων Έτους 2020» της ΑΕΠΠ, βλ. ο.π. (υποσημείωση 229), σελ. 41 όπου αναφέρεται ότι από κατά το έτος 2020 υπηρετούσαν κατά μέσο όρο δεκαοκτώ (18) μέλη έναντι των τριάντα (30) που κατά νόμο προβλέπονταν. Η ΠΣΥ «Διορισμός Προέδρου και οκτώ (8) Συμβούλων της Ενιαίας Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων (Ε.Α.ΔΗ.ΣΥ.)» εκδόθηκε 30/9/2022 και έως την περίοδο που γράφεται η παρούσα δεν έχει εκδοθεί άλλη πράξη για την πλήρωση των υπόλοιπων 2 συμβούλων (σύνολο εκ του νόμου 10).

Η συμβολή της Αρχής στη διήθηση των υποθέσεων των προδικαστικών προσφυγών αναγνωρίζεται από τη διοικητική δικαιοσύνη, όπως θα φανεί από τη σχετική νομολογία που θα αναλυθεί στο επόμενο κεφάλαιο, καθώς οι υποθέσεις φτάνουν πλέον ενώπιον του δικαστή εκκαθαρισμένες ως προς το νομικό και πραγματικό τους μέρος, επιτρέποντάς του να επικεντρωθεί στην ακυρωτική του αρμοδιότητα. Το στοιχείο αυτό, εκτός των άλλων, συμβάλλει στην επιτάχυνση έκδοσης των δικαστικών αποφάσεων και εντέλει την ολοκλήρωση των διαγωνιστικών διαδικασιών προς όφελος όλων των εμπλεκόμενων αλλά και του δημοσίου συμφέροντος.

Ο νομοθέτης επίσης, αναγνωρίζοντας το έργο και τη συμβολή της ΑΕΠΠ στο σύστημα έννομης προστασίας στο στάδιο ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων, την ενισχύει με τις τροποποιήσεις του Ν. 4412/2016, επιλύοντας νομοθετικά ζητήματα που αναδείχθηκαν με τη νομολογία της και τη νομολογία των διοικητικών δικαστηρίων. Με την τελευταία σημαντική τροποποίηση, που επήλθε με το Ν. 4912/2022 συντελείται η ενοποίησή ΑΕΠΠ-ΕΑΑΔΗΣΥ (δια απορροφήσεως της δεύτερης από την πρώτη) και συστήνεται μια ενιαία ανεξάρτητη αρχή, αρμόδια για όλα τα θέματα που αφορούν στις δημόσιες συμβάσεις. Με την προσθήκη δε των σχετικών ρυθμίσεων για τη δυνατότητα ακρόασης των διαδίκων, η νέα Αρχή (ΕΑΔΗΣΥ) πληροί πλέον όλα τα κριτήρια των «δικονομικών οδηγιών» του ενωσιακού δικαίου και τις προϋποθέσεις της δίκαιης δίκης, σύμφωνα με την παρ. 1 του άρθρου 6 ΕΣΔΑ.

Σημαντικό είναι επίσης να σημειωθεί η συμβολή της Αρχής (πρώην ΑΕΠΠ) στα δημόσια οικονομικά και στα έσοδα του κρατικού προϋπολογισμού. Με βάση τα στοιχεία της ΑΕΠΠ 2017-2020 το συνολικό ποσό που περιήλθε στο Δημόσιο από την κατάπτωση του παραβόλου στα τρία (3) πρώτα χρόνια λειτουργίας της Αρχής ήταν 6.153.063,76 Ευρω<sup>247</sup>.

Το «στοίχημα» για την ομαλή λειτουργία του συστήματος έννομης προστασίας στις δημόσιες συμβάσεις και την ολοκλήρωση των διαγωνιστικών διαδικασιών σε εύλογο χρόνο που επιδιώκει ο νομοθέτης αφορά όλα τα εμπλεκόμενα μέρη (αναθέτουσα αρχή, ΕΑΔΗΣΥ, δικαιοσύνη). Τα διοικητικά δικαστήρια, βάσει των πρόσφατων ρυθμίσεων του Ν 4782/2021 και της εισαγωγής του νέου «υβριδικού»

---

<sup>247</sup> Βλ. «Έκθεση Πεπραγμένων Έτους 2020» της ΑΕΠΠ, βλ. ο.π. (υποσημείωση 229), σελ. 45. Σημειώνεται ότι έως την περίοδο συγγραφής της παρούσης δεν έχουν εκδοθεί στατιστικά στοιχεία της Αρχής για την περίοδο 2021-2023.

ένδικου βοηθήματος (σώρευση στο ίδιο δικόγραφο της αίτησης αναστολής και ακύρωσης κατά απόφασης της Αρχής) καλούνται να ανταποκριθούν σε νέα δεδομένα και σύντομες προθεσμίες, σε σχέση με ότι ισχύει στην αντιμετώπιση των λοιπών υποθέσεων από τη διοικητική δικαιοσύνη.

Αν η ΕΑΔΗΣΥ, θωρακισμένη νομοθετικά και με την σωρευμένη εμπειρία της ΑΕΙΠΠ της οποίας είναι συνέχεια, καταφέρει να ανταποκριθεί στο ρόλο της<sup>248</sup>, η υπέρμετρη καθυστέρηση απονομής οριστικής δικαστικής προστασίας μπορεί να καταστήσει την όλη προσπάθεια φενάκη αφού, οι αποφάσεις της ΕΑΔΗΣΥ δε θα εκτελούνται για μεγάλο χρονικό διάστημα, οι αναθέτουσες αρχές θα αγωνιούν για την ολοκλήρωση των διαγωνιστικών διαδικασιών, το δημόσιο συμφέρον, δια των δημοσίων συμβάσεων, δε θα εξυπηρετείται ενώ η όλη διαδικασία απονομής έννομης προστασίας είναι πιθανό να χρησιμοποιηθεί από μερίδα των οικονομικών φορέων ως παρελκυστική τακτική και ως μοχλός για καθυστερήσεις και αποκόμιση αθέμιτων πλεονεκτημάτων.

Αναμένεται με ενδιαφέρον η ανταπόκρισή των δικαστηρίων και η τήρηση των προβλεπομένων βραχέων προθεσμιών, που σημειωτέον δεν είναι αποκλειστικές. Όμως η εμπειρία πλέον είναι σημαντική και όλοι οι ενδιαφερόμενοι έχουν εμπιστοσύνη στη σοβαρότητα και την υπευθυνότητα που αναμφίβολα διακρίνει το δικαστικό μας σύστημα.

---

<sup>248</sup> Αξίζει να σημειωθεί ότι ενδεικτικά είναι τα αναφερόμενα στην Έκθεση Πεπραγμένων 2021 – Μάρτιο 2022 της ΕΑΔΗΣΥ. Στην Έκθεση που εκδόθηκε το Μάιο του 2022 και αφορά στην περίοδο 2018-2020 της ΑΕΙΠΠ αναφέρεται ότι: «Παρατηρείται μια σταδιακή αύξηση κατ' έτος του πλήθους των κατατεθειμένων προδικαστικών προσφυγών (κατά 14% το 2019 και 26% το 2020) ... Ιδιαίτερη αξία ωστόσο έχει το γεγονός ότι πολύ μικρό ποσοστό δικαστικών αποφάσεων που εκδόθηκαν επί των ενδίκων βοηθημάτων έκαναν δεκτές τις σχετικές αιτήσεις, (της τάξης του 6% έως 8% για τις αιτήσεις αναστολής και 2% έως 3% για τις αιτήσεις ακύρωσης) που επιβεβαιώνει την ποιοτική λειτουργία και αποτελεσματικότητα του συστήματος προδικαστικών προσφυγών», πηγή [https://www.eadhsy.gr/images/docs/2021-2022\\_Ekthesi\\_Pepragmenon\\_EAADHSY.pdf](https://www.eadhsy.gr/images/docs/2021-2022_Ekthesi_Pepragmenon_EAADHSY.pdf), σελ. 49.

### **Κεφάλαιο 3<sup>ο</sup>: Θέματα ειδικότερου ενδιαφέροντος μέσα από σταχυολόγηση αποφάσεων της Αρχής και των διοικητικών δικαστηρίων**

Μετά την παραπάνω ανάλυση σκοπός του παρόντος κεφαλαίου είναι:

1. Να καταδειχθεί ο «διάλογος» της νομολογίας της Ανεξάρτητης Αρχής με τη νομολογία των διοικητικών δικαστηρίων και ιδιαιτέρως του ΣτΕ
2. Να γίνει αναφορά σε επιμέρους θέματα που ανακύπτουν κατά τη διεξαγωγή των διαγωνισμών και στην κατεύθυνση που δίνει η νομολογία της Ανεξάρτητης Αρχής και των διοικητικών δικαστηρίων στις αναθέτουσες αρχές.
3. Να αναδειχθούν θέματα που δεν έχουν ρυθμιστεί επαρκώς και που προκαλούν σύγχυση στις Α.Α. και στους οικονομικούς φορείς και αντικρουόμενες αποφάσεις της Ανεξάρτητης Αρχής αλλά και των διοικητικών δικαστηρίων.

#### **i. Η συνδρομή ειδικών επιστημόνων στις αποφάσεις της Ανεξάρτητης Αρχής**

Όπως ήδη έχει αναφερθεί<sup>249</sup>, με τις τροποποιήσεις του άρθρου 357 του Ν. 4412/2016 δια του Ν. 4912/2022, επήλθαν αλλαγές στο θέμα του ειδικού επιστημονικού προσωπικού που στελεχώνει την Αρχή. Από τον συνδυασμό δε της παρ. 3 του άρθρου 348<sup>250</sup>, του άρθρου 357 και της Αιτιολογικής Έκθεσης του Ν. 4912/2022<sup>251</sup> συνάγεται ότι τα Κλιμάκια της ΕΑΔΗΣΥ που θα εξετάζουν τις προδικαστικές προσφυγές δύνανται να απαρτίζονται, από ειδικούς επιστήμονες, εκτός φυσικά των νομικών, προκειμένου να αντιμετωπιστούν υποθέσεις με ειδικά επιστημονικά θέματα (π.χ. διαγωνισμοί έργων)<sup>252</sup>. Μάλιστα ο νομοθέτης προέβλεψε την προσωπική και λειτουργική ανεξαρτησία των ειδικών επιστημόνων, με τον τρόπο διορισμού τους και

---

<sup>249</sup> Βλ. σελ. 57.

<sup>250</sup> Βλ. παρ. 3 του άρθρου 348, όπως τροποποιήθηκε από το Ν. 4912/2022 όπου αναφέρεται ότι: «Ως μέλη της Αρχής επιλέγονται πρόσωπα εγνωσμένου κύρους και υψηλής επιστημονικής κατάρτισης. Τα πρόσωπα αυτά πρέπει να διαθέτουν αποδεδειγμένη ακαδημαϊκή ή επαγγελματική εξειδίκευση στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων και να πληρούν τις προϋποθέσεις του άρθρου 2 του π.δ. 50/2001 (Α' 39)».

<sup>251</sup> Βλ. «Αιτιολογική Έκθεση & Λοιπές Συνοδευτικές Εκθέσεις» Ν. 4912/2022, εδ. 5, σελ. 31, πηγή <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/11890713.pdf> [πρόσβαση 10/12/2023].

<sup>252</sup> Αναμένεται ο νέος Οργανισμός και Κανονισμός Λειτουργίας της ΕΑΔΗΣΥ, ο οποίος δεν έχει εκδοθεί έως την περίοδο που γράφεται η παρούσα. Σύμφωνα με την παρ. 6 του άρθρου 17 του Ν. 4912/2022: «Με προεδρικό διάταγμα που εκδίδεται με πρόταση των Υπουργών Δικαιοσύνης, Οικονομικών, Ανάπτυξης και Επενδύσεων, Υποδομών και Μεταφορών και Εσωτερικών, μετά από σύμφωνη γνώμη της Αρχής του άρθρου 347 του ν. 4412/2016, τροποποιείται ο Κανονισμός Λειτουργίας του άρθρου 355 του ν. 4412/2016... Έως την έκδοση του διατάγματος αυτού και της απόφασης του Εκτελεστικού Συμβουλίου για την κατάρτιση του Οργανισμού της Αρχής, που προβλέπεται στο άρθρο 12 του παρόντος, ο Οργανισμός και Κανονισμός Λειτουργίας, που θεσπίστηκε με το άρθρο 53 του ν. 4605/2019 (Α' 52) διατηρείται σε ισχύ, κατά το μέρος που δεν αντίκειται στις διατάξεις του παρόντος και του ν. 4412/2016».



τα προβλεπόμενα ασυμβίβαστα, με σκοπό την άρση οποιασδήποτε επιφύλαξης περί του ρόλου και την ουσιαστική συμβολή τους στο απαιτητικό έργο της Αρχής.

Είναι αλήθεια ότι από τη σύσταση της ΑΕΠΠ και έως τα τελευταία χρόνια το ειδικό επιστημονικό προσωπικό αντιμετωπιζόταν με επιφυλακτικότητα τόσο από το ΣτΕ όσο και από την ίδια την Αρχή. Με τις προηγούμενες διατάξεις του νόμου οι ειδικοί επιστήμονες συνεπικουρούσαν το έργο των Κλιμακίων αλλά δεν προβλέπονταν εχέγγυα προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας τους.

Το ΣτΕ, ήδη από τη διατύπωση γνώμης για την ψήφιση του Ν. 4412/2016, είχε διαβλέψει ότι οι νομικοί δεν θα μπορούσαν μόνοι τους να εισέλθουν στην ουσία πολύ εξειδικευμένων θεμάτων<sup>253</sup>. Η ΑΕΕΠ από την άλλη πλευρά δίσταζε να κάνει μνεία στις αποφάσεις της για τη συνδρομή ειδικών επιστημόνων, παρόλο που περιελάμβανε σε αυτές πολύ λεπτομερείς, τεχνικές επισημάνσεις.

Το Ανώτατο Δικαστήριο με τη νομολογία του έβαλε τις βάσεις και έδωσε τις κατευθύνσεις στην Αρχή, πολύ πριν την παρέμβαση του νομοθέτη και τις τελευταίες τροποποιήσεις του νόμου, δείχνοντας την ανάγκη ουσιαστικότερης διήθησης της

---

<sup>253</sup> Βλ. ΣτΕ Ολ. 13/2016 όπου αναφέρεται: «Τίθενται δε οι εκτιμήσεις που περιλαμβάνονται στην εισηγητική έκθεση του σχεδίου νόμου εν αμφιβόλω και α) από τη συγκεντρωτική δομή του συνιστώμενου οργάνου και τη στελέχωσή του κατά βάση από νομικούς στερούμενους της αναγκαίας για την επίλυση ουσιαστικών ζητημάτων (όπως των συναρτωμένων με τον έλεγχο και την αξιολόγηση των προσφορών των διαγωνιζομένων) τεχνικής κατάρτισης (το ειδικό επιστημονικό προσωπικό επικουρεί, απλώς, τα μέλη της Αρχής και δεν καλύπτεται από αντίστοιχα εχέγγυα προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας) ...».

υπόθεσης από πλευράς της με τη συνδρομή του ειδικού επιστημονικού προσωπικού της.<sup>254</sup>

Στις αποφάσεις ΕΑΔΗΣΥ 858/2022, 878/2022 και 879/2022 εντοπίζεται ένα ακόμα σημαντικό θέμα: η εξέτασης συναφών προσφυγών από διαφορετικά Κλιμάκια και ως εκ τούτου της διαφορετικής μεταχείρισης των υποθέσεων από την Αρχή. Το γεγονός αυτό προκαλεί τη συζήτηση επί δύο ζητημάτων.

Το πρώτο είναι αν η ΕΑΔΗΣΥ, δια της ανάθεσης συναφών υποθέσεων σε διαφορετικά κλιμάκια, παραβίασε την αρχή της ίσης μεταχείρισης και της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας και επομένως οι αποφάσεις της καθίστανται μη νόμιμες, όπως διατείνονται οι διάδικοι. Το Ανώτατο Δικαστήριο δεν συμφωνεί καθώς, από τη γραμματική διατύπωση της σχετικής διάταξης του νόμου<sup>255</sup> ο Πρόεδρος «μπορεί», άρα έχει τη διακριτική ευχέρεια, με πράξη του να αναθέσει την εξέταση της

---

<sup>254</sup>Ενδεικτικές για το θέμα είναι οι αποφάσεις ΑΕΠΠ 1279-1280/2020 και ΕΑΔΗΣΥ 858/2022, 878/2022 και 879/2022 και οι αντίστοιχες αποφάσεις του ΣτΕ: α) **ΑΕΠΠ 1279-1280/2020**, [https://www.aepp-procurement.gr/images/Apofaseis\\_AEPP/Apofasi-1279-2020.pdf](https://www.aepp-procurement.gr/images/Apofaseis_AEPP/Apofasi-1279-2020.pdf). Στην ανάλυση του σκεπτικού της απόφασης περιλαμβάνονται όροι και λεπτομερειακές αναλύσεις τεχνικών θεμάτων, όμως από πουθενά δεν προκύπτει η συνδρομή ειδικού επιστημονικού συμβούλου και σχετικής τεχνικής έκθεσης που έλαβε υπόψη του το Κλιμάκιο. Αυτό βέβαια δε σημαίνει ότι «ατύπως» δεν υπήρξε τέτοιου είδους συνδρομή! Το ΣτΕ επιλαμβάνεται της υπόθεσης μετά από αιτήσεις ακύρωσης των αποφάσεων της ΑΕΠΠ και τελικώς τις ακυρώνει με δύο διαδοχικές αποφάσεις του, που περιλαμβάνουν το ίδιο σκεπτικό, το οποίο συνοψίζεται στις παρακάτω σκέψεις: «...η Α.Ε.Π.Π. δεν παραθέτει συγκεκριμένα στοιχεία σχετικά με τον τρόπο λειτουργίας και τις περιβαλλοντικές συνθήκες, στις οποίες είναι εκθεθειμένες οι επίμαχες εγκαταστάσεις, τα οποία να κλονίζουν τη σχετική τεχνική κρίση της αναθέτουσας αρχής», βλ. ΣτΕ 2406/2021, σκέψη 10 και «...η Αρχή προβαίνει σε μια τεχνική κρίση...χωρίς να τεκμηριώνει την κρίση της αυτή με την παράθεση στοιχείων, στηριζόμενων στα διδάγματα της επιστήμης και της τεχνικής που αφορούν την εκτέλεση έργων», βλ. ΣτΕ 2407/2021, σκέψη 15. β) Σε άλλες περιπτώσεις εντοπίζεται με μεγαλύτερη σαφήνεια η κατεύθυνση που δίνει το ΣτΕ με τις αποφάσεις του στην Ανεξάρτητη Αρχή, σχετικά με την αναγκαιότητα χρησιμοποίησης ειδικών επιστημόνων για την αντιμετώπιση υποθέσεων με ειδικότερα τεχνικά ζητήματα. Ενδεικτικά αναφέρονται οι παρακάτω υποθέσεις: Κατόπιν σιωπηρών απορρίψεων της ΑΕΠΠ (νυν ΕΑΔΗΣΥ) επί προσφυγών στα πλαίσια διαγωνισμού για την ανάθεση έργου, το ΣτΕ (επιλαμβανόμενο λόγω αρμοδιότητας) ανέπεμψε τα υποθέσεις στην ΑΕΠΠ (ήδη ΕΑΔΗΣΥ) προκειμένου να ασκήσει την κατά νόμο αρμοδιότητά της και να τις εξετάσει κατ' ουσίαν. Η ΕΑΔΗΣΥ, συμμορφούμενη με τις αποφάσεις του Ανώτατου Διοικητικού Δικαστηρίου, ανέθεσε την εξέταση των προσφυγών σε δύο διαφορετικά κλιμάκια. Έτσι εκδίδονται οι αποφάσεις **ΕΑΔΗΣΥ 858/2022 και 878/2022 και 879/2022** (βλ. ΕΑΔΗΣΥ 858/2022 [http://www.5518.syzefxis.gov.gr/images/Apofaseis\\_AEPP/Apofasi-858-2022.pdf](http://www.5518.syzefxis.gov.gr/images/Apofaseis_AEPP/Apofasi-858-2022.pdf), ΕΑΔΗΣΥ 878/2022 [http://www.5518.syzefxis.gov.gr/images/Apofaseis\\_AEPP/Apofasi-878-2022.pdf](http://www.5518.syzefxis.gov.gr/images/Apofaseis_AEPP/Apofasi-878-2022.pdf), ΕΑΔΗΣΥ 879/2022 [https://www.aepp-procurement.gr/images/Apofaseis\\_AEPP/Apofasi-879-2022.pdf](https://www.aepp-procurement.gr/images/Apofaseis_AEPP/Apofasi-879-2022.pdf)). Λόγω της πολυπλοκότητας του τεχνικού ζητήματος το ένα εκ των Κλιμακίων ζήτησε τη συνδρομή ειδικών επιστημόνων και έλαβε υπόψη για την κρίση του τη σχετική έκθεσή τους. Αντίθετα, δεν προκύπτει από τις αποφάσεις ότι το έτερο Κλιμάκιο έπραξε κάτι παρόμοιο, χωρίς να αποκλείεται η «άτυπη» συνδρομή ειδικών επιστημόνων στα πλαίσια τη διερεύνηση της υπόθεσης. Το ΣτΕ επιλαμβανόμενο των υποθέσεων, εξέδωσε τις υπ' αριθμ. 1606/2022 και 1607/2022 αποφάσεις με τις οποίες ακύρωσε την υπ' αριθμ. ΕΑΔΗΣΥ 858/2022, με το σκεπτικό ότι η Αρχή προβαίνει σε αναλυτική επιχειρηματολογία επί του τεχνικού θέματος «χωρίς να έχει ζητηθεί συνδρομή ειδικών επιστημόνων» και ως εκ τούτου, σύμφωνα με την άποψη του δικαστηρίου, «δεν αιτιολογείται νομίμως και η απόφαση αυτή» (βλ. Βλ. ΣτΕ 1607/2022, σκ. 24) ενώ απέρριψε την αίτηση ακύρωσης και έτσι επικύρωσε τη απόφαση 879/2022 της Αρχής για την οποία είχε λάβει υπόψη της την έκθεση ειδικού επιστήμονα.

<sup>255</sup> Βλ. παρ.4 άρθρο 353 του Ν. 4412/2016.

προσφυγής στο Εκτελεστικό Συμβούλιο. Σε κάθε περίπτωση όμως, κατά τη σκέψη του δικαστηρίου, οι προσβάλλοντες θα μπορούσαν να υποβάλουν σχετικό αίτημα, οπότε ο Πρόεδρος της Αρχής είχε υποχρέωση να εκδώσει αιτιολογημένη απόφαση για την αποδοχή ή όχι του αιτήματος, συνεκτιμώντας την συνάφεια των υποθέσεων, την ανάγκη αποφυγής αντικρουόμενων αποφάσεων αλλά και την εύρυθμη λειτουργία της Αρχής<sup>256</sup>.

Ένα δεύτερο ζήτημα είναι αν, η μη αξιοποίηση της επιστημονικής συνδρομής στη μια εκ των περιπτώσεων από το Κλιμάκιο της Αρχής, συνιστά παράβαση ουσιώδους τύπου και ως εκ τούτου η απόφαση καθίσταται πλημμελής, όπως υποστηρίζουν οι διάδικοι. Το δικαστήριο αντιτείνει ότι η Αρχή έχει διακριτική ευχέρεια και όχι υποχρέωση να ζητήσει τη συνδρομή του ειδικού επιστημονικού προσωπικού της, επομένως δεν προκύπτει παράβαση ουσιώδους τύπου. Όμως στην περίπτωση που υπάρξει ειδικότερη αμφισβήτηση από ενδιαφερόμενο, το δικαστήριο που ελέγχει ακυρωτικά την απόφαση της Αρχής και την αιτιολογία αποδοχής ή απόρριψης της προσφυγής θα συνεκτιμήσει όλα τα δεδομένα<sup>257</sup>.

Από τα παραπάνω θα μπορούσε να ειπωθεί συμπερασματικά ότι υπάρχει μια «διαλογική» σχέση ανάμεσα στη νομολογία της Αρχής και αυτής των διοικητικών δικαστηρίων, άκρως ενδιαφέρουσα και ιδιαιτέρως γόνιμη. Το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο, αποδεχόμενο τον σημαντικό ρόλο της Αρχής στην ουσιαστική διήθηση της υπόθεσης αλλά και της πολυπλοκότητας των θεμάτων που τίθενται ενώπιόν της, τροφοδοτεί τη νομολογία της με στοιχεία που την καθοδηγούν προς ποιοτικότερες κρίσεις. Όμως, δεν αφήνει περιθώρια υπονόμευσης του έργου και των αποφάσεών της

---

<sup>256</sup> Βλ. ΣτΕ 1607/2022, σκ. 10, όπου αναφέρεται ότι: «Συνεπώς, δεν έγινε χρήση της, κατά την προηγηθείσα σκέψη, ευχέρειας του Προέδρου της καθ' ης Αρχής για μεταβολή του προσδιορισμού των συναφών αυτών υποθέσεων, ούτως ώστε να εξεταστούν από το ίδιο Κλιμάκιο, εξ αυτού του λόγου όμως δεν καθίστανται μη νόμιμες οι σχετικές αποφάσεις... Εξάλλου, ούτε ισχυρίζεται η αιτούσα ότι υπέβαλε αίτημα στον Πρόεδρο της Αρχής για μεταβολή προσδιορισμού των συναφών...η οποία θα είχε ως συνέπεια την υποχρέωση του Προέδρου της καθ' ης Αρχής για αιτιολογημένη απόφαση μετά από εξέταση του σχετικού αιτήματος, συνεκτιμώντων της ενότητας της διαφοράς, της αποφυγής έκδοσης αντιφατικών αποφάσεων καθώς και της εύρυθμης λειτουργίας της Αρχής».

<sup>257</sup> Βλ. ΣτΕ 1607/2022, σκ. 12, όπου αναφέρεται ότι: «...η Αρχή έχει ευχέρεια και όχι υποχρέωση κατά τη διαμόρφωση της ουσιαστικής κρίσης της να χρησιμοποιήσει τη συνδρομή ειδικών επιστημόνων, οι οποίοι, κατά τον Οργανισμό της [άρθρο 7 παρ. 1 του πδ 57/2017 (Α' 88)], στελεχώνουν το Τμήμα Υποστήριξης Κλιμακίων και Επιστημονικών Υπηρεσιών, στην αρμοδιότητα οποίου εμπίπτει κατά το προαναφερθέν άρθρο 7 παρ. 2 β περ. αα.....». Συνεπώς, η αξιοποίηση ή μη της, κατά το προπαρατεθέν άρθρο του πδ 57/2017, δυνατότητας επιστημονικής συνδρομής δεν συνιστά παράβαση ουσιώδους τύπου της διαδικασίας, η δε πράξη της ΕΑΔΗΣΥ δεν καθίσταται πλημμελής εκ του λόγου αυτού και μόνον, πλην όμως η αιτιολογία αποδοχής ή απόρριψης των αιτιάσεων της προδικαστικής προσφυγής ελέγχεται ακυρωτικά κατά τα παγίως κριθέντα από το αρμόδιο προς τούτο Δικαστήριο, εφόσον αμφισβητηθεί ειδικότερα από οποιονδήποτε ενδιαφερόμενο».

που θα οδηγούσαν σε αμφισβήτηση του ρόλου της, όπως αυτός έχει καθιερωθεί από την ενωσιακή και εθνική νομοθεσία.

Από την πλευρά της η ΕΑΔΗΣΥ φαίνεται ότι εμπλουτίζει τις διαδικασίες αντιμετώπισης των προδικαστικών προσφυγών και κατ' επέκταση τη νομολογία της, χρησιμοποιώντας τα «όπλα» που τις παρέχει ο νόμος, με τρόπο ώστε να γίνεται πιο ουσιαστικό το έργο του διοικητικού δικαστή. Αναντίρρητα, ο «διάλογος» αυτός μόνο ωφέλιμος μπορεί να αποδειχθεί (τόρα και στο μέλλον) για όλο το σύστημα έννομης προστασίας στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων, τόσο για τους ενδιαφερόμενους (οικονομικούς φορείς, αναθέτουσες αρχές) όσο και για το δημόσιο συμφέρον.

## **ii. Προσκόμιση/Συμπλήρωση ελλειπόντων δικαιολογητικών κατά το άρθρο 102 του Ν. 4412/2016**

Στο προηγούμενο κεφάλαιο επισημάνθηκαν οι τροποποιήσεις που επήλθαν στα άρθρα 102 και 103 του Ν. 4412/2016 με το Ν. 4782/2021 ως στοιχείο αναβάθμισης του ρόλου της ΕΑΔΗΣΥ στο πεδίο της ενδοδιοικητικής αντιμετώπισης των διαφορών που αναφέρονται στα πλαίσια ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων<sup>258</sup>. Με τις αλλαγές που επήλθαν επιδιώκεται να αμβλυνθεί η αυστηρότητα των διατάξεων αυτών, έτσι ώστε να εναρμονιστούν με το πνεύμα των ευρωπαϊκών οδηγιών<sup>259</sup>. Με τα τροποποιημένα άρθρα δίνεται η δυνατότητα στην Α.Α., τόσο κατά το στάδιο της αξιολόγησης των προσφορών (άρθρο 102) όσο και κατά το στάδιο ελέγχου των δικαιολογητικών κατακύρωσης του προσωρινού αναδόχου (άρθρο 103), να ζητήσει τη συμπλήρωση, διόρθωση ή αποσαφήνιση των προσκομισθέντων εγγράφων.

Ειδικότερα, με το άρθρο 102, η επιδίωξη του νομοθέτη ήταν να δοθεί η δυνατότητα στους συμμετέχοντες να διορθώσουν λάθη ή παραλείψεις τους, χωρίς όμως να τροποποιείται η προσφορά τους ουσιαστικά, που θα είχε ως αποτέλεσμα να

---

<sup>258</sup> Βλ. σελ. 77.

<sup>259</sup> Η παρ. 2 του άρθρου 102 του Ν. 4412/2016 πριν την τροποποίησή της είχε ως εξής: «Η πιο πάνω διευκρίνιση ή η συμπλήρωση αφορά μόνο τις ασάφειες, επουσιώδεις πλημμέλειες ή πρόδηλα τυπικά σφάλματα που επιδέχονται διόρθωση ή συμπλήρωση, ιδίως δε παράλειψη μονογραφών, διακεκομμένη αρίθμηση, ελαττώματα συσκευασίας και σήμανσης του φακέλου και των υποφακέλων των προσφορών ή αιτήσεων συμμετοχής, λεκτικές και φραστικές αποκλίσεις των εγγράφων της προσφοράς από την ορολογία των εγγράφων της σύμβασης, που δεν επιφέρουν έννομες συνέπειες ως προς το περιεχόμενό τους, ελλείψεις ως προς τα νομιμοποιητικά στοιχεία, πλημμελής σήμανση αντιγράφων που εκδίδονται, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 1 του ν. 4250/2014 (Α' 74), μεταφράσεων και λοιπών πιστοποιητικών ή βεβαιώσεων, διαφοροποίηση της δομής των εγγράφων της προσφοράς από τα υποδείγματα, υποχρεωτικά ή μη, που θεσπίζονται με νόμο, κανονιστικές πράξεις ή τα έγγραφα της σύμβασης. Η συμπλήρωση ή η διευκρίνιση, κατά το πρώτο εδάφιο, δεν επιτρέπεται να έχει ως συνέπεια μεταγενέστερη αντικατάσταση ή υποβολή εγγράφων σε συμμόρφωση με τους όρους της διακήρυξης, αλλά μόνο τη διευκρίνιση ή συμπλήρωση, ακόμη και με νέα έγγραφα, εγγράφων ή δικαιολογητικών που έχουν ήδη υποβληθεί».

αποκτήσουν αθέμιτο πλεονέκτημα έναντι των λοιπών συμμετεχόντων. Ως ασφαλιστική δικλείδα τίθεται η προϋπόθεση να είναι δυνατή η αντικειμενική και πέραν πάσης αμφιβολίας δυνατότητα επαλήθευσης ότι τα στοιχεία αυτά προϋπήρχαν και ότι υποβλήθηκαν λανθασμένα εκ προφανούς παραδρομής<sup>260</sup>.

Το θέμα δημιούργησε και δημιουργεί αρκετό προβληματισμό στις αναθέτουσες αρχές καθώς πολλές φορές υπάρχουν αμφιβολίες ποια θέματα θεραπεύονται με τη χρήση της ευχέρειας που δίνει το άρθρο 102. Επίσης οι συμμετέχοντες, στα πλαίσια προδικαστικών προσφυγών, επικαλούνται το άρθρο για να βάλουν κατά των αποφάσεων της Α.Α προκειμένου να αντικρούσουν αιτιάσεις κατά του αποκλεισμού τους ή της αποδοχής της προσφοράς άλλου συμμετέχοντος.

Η ΑΕΠΠ (νυν ΕΑΔΗΣΥ) δημιούργησε, συν τω χρόνω, μια πάγια νομολογία βασιζόμενη στην εθνική νομοθεσία, τη νομολογία του ΔΕΕ, των διοικητικών δικαστηρίων και του Ελεγκτικού Συνεδρίου καθώς και γνωμοδοτήσεις του ΝΣΚ.

Είναι σημαντικό να επισημανθεί ότι, ανεξάρτητα από τις λεπτομέρειες και τις ιδιαιτερότητες της εκάστοτε υπόθεσης που τίθεται ενώπιον της Αρχής, τα πλέον σημαντικά δεδομένα που λαμβάνονται υπόψη για την κρίση της, σχετικά με τις συμπληρώσεις/διευκρινίσεις με βάση το ισχύον άρθρο 102 του Ν. 4412/2016, μπορούν να συνοψιστούν στα εξής:

- 1) Η Διακήρυξη αποτελεί κανονιστική πράξη και δεσμεύει τόσο την Α.Α. όσο και τους διαγωνιζόμενους. Κάθε παράβαση ουσιώδους όρου της Διακήρυξης, σε όλη

---

<sup>260</sup> Βλ. Αιτιολογική Έκθεση του Ν. 4782/2021, σελ. 376-377 (372-373) όπου αναφέρεται: «Η προτεινόμενη τροποποίηση αποτελεί ουσιαστική μετατόπιση του εθνικού θεσμικού πλαισίου πλησιέστερα προς το πνεύμα της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ (παρ. 3άρθρον 56) της οποίας τη διατύπωση, ουσιαστικά, υιοθετεί. Η τροποποίηση του άρθρου κρίνεται αναγκαία χάριν της ανάπτυξης του ευρύτερου δυνατού υγιούς ανταγωνισμού, της κάμψης της τυπολατρείας και του φορμαλισμού και της διευκόλυνσης της πρόσβασης των μικρών και μεσαίων επιχειρήσεων στις δημόσιες συμβάσεις, προς όφελος της επιτυχούς έκβασης των διαγωνιστικών διαδικασιών και της καλύτερης εξυπηρέτησης του δημοσίου συμφέροντος. Με τη νέα διατύπωση του άρθρου 102, η αναθέτουσα αρχή δύναται να ζητήσει να διορθωθούν ή να συμπληρωθούν σε επιμέρους σημεία τα στοιχεία που περιλαμβάνονται σε ένα φάκελο υποψηφιότητας, αρκεί να μην τροποποιείται η προσφορά του οικονομικού φορέα με τέτοιο τρόπο ώστε να του δίνεται αθέμιτο πλεονέκτημα έναντι των λοιπών συμμετεχόντων στη διαδικασία ανάθεσης της σύμβασης και η αίτηση αυτή, της αναθέτουσας αρχής, να αφορά στοιχεία ή δεδομένα, των οποίων είναι αντικειμενικά εξακριβώσιμος ο προγενέστερος χαρακτήρας σε σχέση με το πέρας της προθεσμίας που είχε ταχθεί για την υποβολή υποψηφιότητας. Τα ανωτέρω ισχύουν κατ' αναλογία και για τυχόν ελλείπουσες δηλώσεις, υπό την προϋπόθεση ότι βεβαιώνουν γεγονότα αντικειμενικά εξακριβώσιμα», πηγή <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/11591786.pdf> [πρόσβαση 12/12/2023]

τη διάρκεια του διαγωνισμού και κατά τη σύναψη της σύμβασης, καθιστά όλη τη διαδικασία μη νόμιμη<sup>261</sup>.

- 2) Με βάση τις αρχές της τυπικότητας, της διαφάνειας και της ίσης μεταχείρισης των διαγωνιζομένων, όταν στην διακήρυξη υπάρχουν όροι όπως «*επί ποινή αποκλεισμού*», «*με ποινή απαραδέκτου*», «*οι συμμετέχοντες πρέπει...*» ή άλλοι με παρόμοια έννοια, τότε αυτοί θεωρούνται ουσιώδεις. Η Α.Α. έχει δέσμια αρμοδιότητα να απορρίψει προσφορές που αποκλίνουν από τους όρους της διακήρυξης<sup>262</sup>.
- 3) Η μη υποβολή στοιχείου, κατά παράβαση ουσιώδους όρου της διακήρυξης, αποτελεί σοβαρή πλημμέλεια που οδηγεί στον αποκλεισμό της προσφοράς. Η Α.Α. δεν έχει την ευχέρεια να καλέσει το διαγωνιζόμενο να συμπληρώσει το ελλείπον στοιχείο, με βάση το άρθρο 102, γιατί τότε θα επρόκειτο «*για ανεπίτρεπτη αναπλήρωση μη νομίμως υποβληθέντος δικαιολογητικού*»<sup>263</sup>.
- 4) Διευκρινίσεις ή συμπληρώσεις επιδέχονται μόνο νομίμως υποβληθέντα στοιχεία «*αρκεί να μην τροποποιείται η προσφορά του οικονομικού φορέα με τέτοιο τρόπο ώστε να του δίνεται αθέμιτο πλεονέκτημα έναντι των λοιπών συμμετεχόντων στη διαδικασία ανάθεσης της σύμβασης και η αίτηση αυτή, της αναθέτουσας αρχής, να αφορά στοιχεία ή δεδομένα, των οποίων είναι αντικειμενικά εξακριβώσιμος ο προγενέστερος χαρακτήρας σε σχέση με το πέρας της προθεσμίας που είχε ταχθεί για την υποβολή υποψηφιότητας*»<sup>264</sup>.

Στη συνέχεια γίνεται ειδικότερη αναφορά σε ζητήματα συνηθισμένων πλημμελειών των προσφορών διαγωνιζόμενων και τη δυνατότητα «θεραπείας» τους με βάση το άρθρο 102.

---

<sup>261</sup> Βλ. ενδεικτικά **ΑΕΠΠ 1253/2020** σκ. 21 και την παρατιθέμενη νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου και της Ολομέλειας του ΣτΕ, πηγή [https://www.aepp-procurement.gr/images/Apofaseis\\_AEPP/Apofasi-1253-2020.pdf](https://www.aepp-procurement.gr/images/Apofaseis_AEPP/Apofasi-1253-2020.pdf), **ΑΕΠΠ 1374/2021**, σκ. 11, πηγή [https://www.aepp-procurement.gr/images/Apofaseis\\_AEPP/Apofasi-1374-2021.pdf](https://www.aepp-procurement.gr/images/Apofaseis_AEPP/Apofasi-1374-2021.pdf), **ΑΕΠΠ 1317/2022**, σκ. 10, πηγή [https://www.aepp-procurement.gr/images/Apofaseis\\_AEPP/Apofasi-1317-2022.pdf](https://www.aepp-procurement.gr/images/Apofaseis_AEPP/Apofasi-1317-2022.pdf).

<sup>262</sup> Βλ. ενδεικτικά **ΑΕΠΠ 1253/2020** σκ. 22-32, οπ.π. (υποσημείωση 261) και τις εκεί αναφορές στη νομολογία του ΔΕΕ, των διοικητικών δικαστηρίων, του Ελεγκτικού Συνεδρίου και την Γνμδ ΝΣΚ 70/2022)

<sup>263</sup> Βλ. **ΑΕΠΠ 1253/2020**, σκ. 33, οπ.π. (υποσημείωση 261) και την εκεί αναφορά σε αποφάσεις ΣτΕ και διοικητικών δικαστηρίων.

<sup>264</sup> Βλ. **ΑΕΠΠ 1514/2021**, σκ. 3, πηγή [https://www.aepp-procurement.gr/images/Apofaseis\\_AEPP/Apofasi-1514-2021.pdf](https://www.aepp-procurement.gr/images/Apofaseis_AEPP/Apofasi-1514-2021.pdf), και **ΑΕΠΠ 1659/2021**, σκ. 8, πηγή [https://www.aepp-procurement.gr/images/Apofaseis\\_AEPP/Apofasi-1659-2021.pdf](https://www.aepp-procurement.gr/images/Apofaseis_AEPP/Apofasi-1659-2021.pdf).

### α. «Θεραπεία» εγγυητικής επιστολής συμμετοχής

Η εγγυητική επιστολή συμμετοχής, εφόσον ζητείται ρητώς από τη Διακήρυξη, αποτελεί απαραίτητο και ουσιώδες δικαιολογητικό για τη συμμετοχή ενός οικονομικού φορέα σε διαγωνιστική διαδικασία ανάθεσης δημόσιας σύμβασης. Σύμφωνα με την παρ.12 του άρθρου 72 του Ν. 4412/2016 προβλέπονται συγκεκριμένα στοιχεία, που πρέπει να περιλαμβάνονται κατ' ελάχιστον στην Ε/Ε, τα οποία προσδιορίζονται ειδικότερα στους όρους της Διακήρυξης. Όπως προκύπτει από τη νομολογία της ΑΕΠΠ (νυν ΕΑΔΗΣΥ) δεν είναι δυνατή η εκ των υστέρων «θεραπεία» λαθών στην Ε/Ε με την ενεργοποίηση του άρθρου 102 του νόμου, ανεξαρτήτως του λόγου στον οποίο οφείλονται. Ως εκ τούτου η Α.Α. έχει υποχρέωση να απορρίψει την προσφορά με βάση την αρχή της τυπικότητας που διέπει τους διαγωνισμούς<sup>265</sup>.

---

<sup>265</sup> Ενδεικτικά αναφέρονται οι παρακάτω αποφάσεις:

α) **ΑΕΠΠ 796/2021** [https://www.aepp-procurement.gr/images/Apofaseis\\_AEPP/Apofasi-796-2021.pdf](https://www.aepp-procurement.gr/images/Apofaseis_AEPP/Apofasi-796-2021.pdf).

Μοναδικός λόγος της προσφυγής ήταν η ακύρωση της πράξης της Α.Α με την οποία απορρίπτονταν προσφορά συμμετέχοντος λόγω λανθασμένης ημερομηνίας ισχύος της Ε/Ε συμμετοχής, κατά παράβαση των οριζομένων στη Διακήρυξη. Συγκεκριμένα, στην Ε/Ε αναφερόταν ως ημερομηνία λήξης ισχύος η 30η/09/2021 αντί της ζητούμενης 31ης/10/2021. Η προσφεύγουσα, ενόψει της προσφυγής, προσκόμισε επιστολή της Τράπεζας με την οποία αποδέχεται ως δικό της σφάλμα την λανθασμένη ημερομηνία και παράλληλα βεβαίωνε την ορθή ημερομηνία ισχύος της Ε/Ε, δηλαδή την 31η/10/2021. Η Αρχή δεν έκανε δεκτή την προσφυγή με την αιτιολογία ότι: i) δεν είναι επιτρεπτή ή εκ των υστέρων αντικατάσταση ή συμπλήρωση αντικανονικής, ως προς τον χρόνο ισχύος, Ε/Ε, η οποία είναι ουσιώδης, τυπική προϋπόθεση για τη συμμετοχή μιας εταιρείας σε δημόσιο διαγωνισμό ii) ανεξαρτήτως του λόγου που επιφοίτησε το σφάλμα κατά την έκδοση της εν λόγω Ε/Ε, η εταιρεία «δεν επέδειξε την επιμέλεια που κάθε συνετός διαγωνιζόμενος οφείλει να επιδεικνύει για τις υποθέσεις του, ήτοι δεν ήλεγξε τη συμβατότητα των εγγράφων της προσφοράς της προς τις απαιτήσεις της Διακήρυξης, ώστε να προβεί εγκαίρως στις αναγκαίες ενέργειες, εφόσον διαπίστωνε κάποιο σφάλμα, όπως το επίμαχο» (βλ. σκ. 8)

β) **ΑΕΠΠ 1374/2021** [https://www.aepp-procurement.gr/images/Apofaseis\\_AEPP/Apofasi-1374-2021.pdf](https://www.aepp-procurement.gr/images/Apofaseis_AEPP/Apofasi-1374-2021.pdf).

Σύμφωνα με την απόφαση, μοναδικός λόγος προσφυγής ήταν η απόφαση της Α.Α. να απορρίψει προσφορά συμμετέχοντος λόγω λανθασμένης ημερομηνίας ισχύος της Ε/Ε συμμετοχής. Ειδικότερα, στη Διακήρυξη υφίστατο αρχικά αντιφατικότητα σε σχέση με το χρόνο ισχύος της Ε/Ε καθώς στα σχετικά κεφάλαια αναγράφονταν ότι η Ε/Ε ισχύει για τριάντα (30) ημέρες μετά τη λήξη ισχύος της προσφοράς, ενώ σε παράρτημα παρατίθετο Υπόδειγμα Ε/Ε όπου, εκ παραδρομής, αναγραφόταν ημερομηνία βραχύτερη της υπολογιζόμενης με βάση τα παραπάνω. Η προσφεύγουσα είχε εκδώσει την Ε/Ε με βάση το Υπόδειγμα και όχι τους όρους της Διακήρυξης αλλά και των διατάξεων του νόμου (βλ. παρ. 1 άρθρο 72 του Ν. 4412/2016 όπως ισχύει) που όφειλε να γνωρίζει. Επίσης δεν είχε λάβει υπόψη διευκρινιστική οδηγία της Α.Α για το θέμα που είχε κοινοποιηθεί προς όλους τους ενδιαφερόμενους. Η Αρχή απέρριψε την προσφυγή με το σκεπτικό ότι «ο μέσος επιμελής υποψήφιος ο οποίος δραστηριοποιείται στο χώρο των δημοσίων προμήθειων...γνωρίζει, έστω οφείλει να γνωρίζει ότι ο χρόνος ισχύος της εγγυητικής επιστολής, διαχρονικά μάλιστα και υπό το προηγούμενο καθεστώς, πρέπει να ισχύει επί 30 ημέρες μετά τη λήξη ισχύος του χρόνου των προσφορών» και ότι «δεν καταλείπεται αμφιβολία ότι η παραδρομή του υποδείγματος ήταν πρόδηλη...μη δυνάμενη να δημιουργήσει οιοδήποτε αμφιβολία στο στον ευλόγως ενημερωμένο και επιδεικνύοντα τη συνήθη επιμέλεια προσφέροντα» (σκ. 20). Επίσης αναφέρεται ότι οι πλημμέλειες της Ε/Ε είναι ουσιώδεις «όταν από το περιεχόμενό της καταλείπονται αμφιβολίες σχετικά με την έκταση της δέσμευσης του εγγυητή» και ως τέτοιες δεν μπορούν να συμπληρωθούν εκ των υστέρων με τους όρους και της προϋποθέσεις του άρθρου 102 (σκ. 21)

Για λόγους πληρότητας της εξέτασης του θέματος και καθώς η ορθότητα της Ε/Ε απασχολεί τόσο τους οικονομικούς φορείς όσο και τις αναθέτουσες αρχές αναφέρεται το σκεπτικό της απόφασης ΑΕΠΠ 615/2022 σχετικά με δύο ειδικότερα θέματα.

Το πρώτο αφορά στον όρο που απαιτείται να περιέχεται στην Ε/Ε, σύμφωνα με το εκ του νόμου ελάχιστο περιεχόμενό της, δηλαδή την υποχρέωση του παρέχοντος την εγγύηση περί καταβολής του ποσού ολικά ή μερικά εντός πέντε (5) ημερών μετά από απλή έγγραφη ειδοποίηση της Α.Α.<sup>266</sup>. Από το σκεπτικό της απόφασης προκύπτει ότι ο διαγωνιζόμενος είχε προσκομίσει Ε/Ε που ανέφερε μικρότερο διάστημα καταβολής του ποσού (3 ημέρες) σε περίπτωση αιτήματος κατάπτωσης. Η Αρχή έκρινε ότι η διαφοροποίηση αυτή (επί το αυστηρότερο) «δεν δύναται να άγει σε απόρριψη της προσφοράς άλλωστε τάσσεται επ' ωφέλεια της αναθέτουσας αρχής»<sup>267</sup>.

Το δεύτερο θέμα είναι η μη αναφορά στο σώμα της Ε/Ε της αποδοχής παράτασης που, όπως προκύπτει από το σκεπτικό της απόφασης, δεν υπήρχε στην εξεταζόμενη Ε/Ε. Η Αρχή κρίνει ότι η αποδοχή παράτασης δεν αποτελεί ουσιώδη όρο της Ε/Ε καθώς, αφενός δεν περιλαμβάνεται στο εκ του νόμου ελάχιστο περιεχόμενό της και αφετέρου το θέμα της παράτασης της Ε/Ε συνιστά παρακολουθηματική υποχρέωση του διαγωνιζόμενου, στα πλαίσια ενδεχόμενης παράτασης ισχύος της προσφοράς του, την οποία, εφόσον ζητήσει η Α.Α, δύναται να αρνηθεί<sup>268</sup>. Τούτο σημαίνει ότι αν ο φορέας αποδεχθεί παράταση της προσφοράς του θα προβεί και σε ανάλογη παράταση της Ε/Ε συμμετοχής, ανεξάρτητα αν αναγράφεται στο αρχικό σώμα, προκειμένου να συνεχίσει η συμμετοχή του στην διαγωνιστική διαδικασία.

#### **β. «Θεραπεία» Ευρωπαϊκού Ενιαίου Έγγραφου Σύμβασης (ΕΕΕΣ)**

Το Ευρωπαϊκό Ενιαίο Έγγραφο Σύμβασης (ΕΕΕΣ) αποτελεί κατά το άρθρο 79 του Ν. 4412/2016 υπεύθυνη δήλωση των οικονομικών φορέων που μετέχουν σε διαγωνιστική

---

γ) ΑΕΠΠ 1253/2020 [https://www.aepp-procurement.gr/images/Apofaseis\\_AEPP/Apofasi-1253-2020.pdf](https://www.aepp-procurement.gr/images/Apofaseis_AEPP/Apofasi-1253-2020.pdf). Παρόμοια αντιμετώπιση της Αρχής εντοπίζεται σε περίπτωση μικρότερου ποσού Ε/Ε από τα προβλεπόμενα στη Διακήρυξη, λόγω λανθασμένων υπολογισμών του συμμετέχοντος, καθώς, σύμφωνα με το σκεπτικό της, η Α.Α έχει δέσμια αρμοδιότητα να απορρίψει την προσφορά και δεν μπορούσε να ζητήσει με βάση το άρθρο 102 συμπληρωματική Ε/Ε διότι «τούτο θα συνιστούσε εκ των υστέρων ανεπίτρεπτη μεταβολή της υποβληθείσας προσφοράς δοθέντος ότι θα έπρεπε να τροποποιεί το ποσό για το οποίο έχει εκδοθεί η εγγυητική επιστολή» (σκ. 37).

<sup>266</sup> Βλ. εδ.ι παρ.12 άρθρο 72 του Ν. 4412/2016.

<sup>267</sup> Βλ. ΑΕΠΠ 615/2022, σκ. 20, [http://www.5518.syzefxis.gov.gr/images/Apofaseis\\_AEPP/Apofasi-615-2022.pdf](http://www.5518.syzefxis.gov.gr/images/Apofaseis_AEPP/Apofasi-615-2022.pdf)

<sup>268</sup> Βλ. ΑΕΠΠ 615/2022, οπ.π (υποσημείωση 267), σκ. 20



διαδικασία για την ανάθεση δημόσιας σύμβασης και υποβάλλεται με την προσφορά, ως προκαταρκτική απόδειξη ότι ο φορέας πληροί τις προϋποθέσεις σχετικά με την οικονομική του κατάσταση, τις ικανότητες και την καταλληλότητά του με βάση το νόμο και τους όρους της διακήρυξης<sup>269</sup>. Πρόκειται για ουσιώδες έγγραφο της προσφοράς το οποίο η Α.Α. οφείλει να ελέγξει αναλυτικά.

Το ΕΕΕΣ επίσης, το οποίο υπογράφεται από το νόμιμο εκπρόσωπο του φορέα, αποτελεί την προκαταρκτική απόδειξη των λόγων αποκλεισμού, κατά το άρθρο 73 παρ. 1 του Ν. 4412/2016, για «το σύνολο των φυσικών προσώπων που είναι μέλη του διοικητικού, διευθυντικού ή εποπτικού οργάνου του ή έχουν εξουσία εκπροσώπησης, λήψης αποφάσεων ή ελέγχου σε αυτόν»<sup>270</sup>.

Σε περίπτωση που οι οικονομικοί φορείς προτίθενται να βασιστούν στις ικανότητες τρίτων για την πλήρωση των κριτηρίων περί τεχνικής και επαγγελματικής ικανότητας καθώς και οικονομικής και χρηματοοικονομικής επάρκειας ή/και να αναθέσουν σε τρίτους ποσοστό της εκτέλεσης της σύμβασης με τη μορφή υπεργολαβίας (οι έννοιες της «δάνειας ικανότητας» και της «υπεργολαβίας» δεν

---

<sup>269</sup> Βλ. παρ. 1 άρθρο 79 του Ν. 4412/2016 όπου αναφέρεται: «Κατά την υποβολή αιτήσεων συμμετοχής ή κατά την υποβολή προσφορών στις διαδικασίες σύναψης δημόσιων συμβάσεων, πλην της απευθείας ανάθεσης των άρθρων 118 και 328, οι αναθέτουσες αρχές δέχονται το Ευρωπαϊκό Ενιαίο Έγγραφο Σύμβασης (ΕΕΕΣ), το οποίο ισοδυναμεί με ενημερωμένη υπεύθυνη δήλωση, με τις συνέπειες του ν. 1599/1986 (Α' 75), ως προκαταρκτική απόδειξη προς αντικατάσταση των πιστοποιητικών που εκδίδουν δημόσιες αρχές ή τρίτα μέρη, επιβεβαιώνοντας ότι ο εν λόγω οικονομικός φορέας πληροί τις ακόλουθες προϋποθέσεις: α) δεν βρίσκεται σε μία από τις καταστάσεις των άρθρων 73, περί λόγων αποκλεισμού, και 74, περί αποκλεισμού οικονομικού φορέα από δημόσιες συμβάσεις, για τις οποίες οι οικονομικοί φορείς αποκλείονται ή μπορούν να αποκλεισθούν, β) πληροί τα σχετικά κριτήρια επιλογής, τα οποία έχουν καθορισθεί σύμφωνα με τα άρθρα 75, περί κριτηρίων επιλογής, 76, περί κριτηρίων επιλογής σε διαδικασίες σύναψης δημόσιας σύμβασης έργου και 77, περί κριτηρίων επιλογής σε διαδικασίες σύναψης δημόσιας σύμβασης μελέτης ή παροχής τεχνικών και λοιπών συναφών επιστημονικών υπηρεσιών, και γ) τηρεί τους αντικειμενικούς κανόνες και τα κριτήρια που έχουν καθορισθεί σύμφωνα με το άρθρο 84, περί περιορισμού του αριθμού των πληρούντων τα κριτήρια επιλογής υποψηφίων που καλούνται να συμμετάσχουν στη διαδικασία ανάθεσης σύμβασης. Όταν ο οικονομικός φορέας στηρίζεται στις ικανότητες άλλων φορέων, σύμφωνα με το άρθρο 78, το ΕΕΕΣ περιέχει επίσης τις ίδιες πληροφορίες για τους φορείς αυτούς. Το ΕΕΕΣ αποτελείται από επίσημη δήλωση του οικονομικού φορέα ότι ο σχετικός λόγος αποκλεισμού δεν ισχύει και/ή ότι πληρούται το σχετικό κριτήριο επιλογής και παρέχει τις κατάλληλες πληροφορίες, όπως απαιτείται από την αναθέτουσα αρχή. Το ΕΕΕΣ προσδιορίζει τη δημόσια αρχή ή το τρίτο μέρος που είναι υπεύθυνο για την έκδοση των σχετικών δικαιολογητικών και περιλαμβάνει επίσημη δήλωση ότι ο οικονομικός φορέας θα είναι σε θέση, εφόσον του ζητηθεί και χωρίς καθυστέρηση, να προσκομίσει τα εν λόγω δικαιολογητικά».

<sup>270</sup> Βλ. παρ.1, άρθρο 79<sup>Α</sup> του Ν. 4412/2016, όπως ισχύει.

ταυτίζονται<sup>271</sup>), οφείλουν να το αναφέρουν ρητώς στα ειδικά πεδία του ΕΕΕΣ (μέρος Γ και Δ αντιστοίχως).

Τέλος, στην περίπτωση της δάνειας ικανότητας και της ανάθεσης τμήματος της σύμβασης σε τρίτους, υπό τη μορφή υπεργολαβίας, σε ποσοστό άνω του 30% της συνολικής αξίας της σύμβασης, οφείλεται η κατάθεση ξεχωριστού ΕΕΕΣ για κάθε οικονομικό φορέα με το οποίο να δηλώνεται ότι δεν συντρέχουν οι λόγοι αποκλεισμού του άρθρου 73 του Ν. 4412/2016 για τους τρίτους οικονομικούς φορείς<sup>272</sup>.

Από τη νομολογία της ΑΕΠΠ (νυν ΕΑΔΗΣΥ) προκύπτει ότι γενικά δεν είναι «θεραπεύσιμες» ελλείψεις σχετικά με τα θέματα που αφορούν το ΕΕΕΣ, εκτός των ελαχίστων περιπτώσεων που εξετάζονται ad hoc<sup>273</sup>.

---

<sup>271</sup> Για τη διάκριση των δύο εννοιών βλ. Βλάχου Ε. «Η συμμετοχή τρίτου στην ανάθεση και εκτέλεση δημόσιας σύμβασης», *ΕΣΑΙ*, 2018, πηγή [https://www.esdi.gr/nex/images/stories/pdf/epimorfosi/2018/blaxou\\_Oktober2018.pdf](https://www.esdi.gr/nex/images/stories/pdf/epimorfosi/2018/blaxou_Oktober2018.pdf) [πρόσβαση 30/12/2023] και την εκεί παρατιθέμενη νομολογία και Κατευθυντήρια Οδηγία 14 (Απόφαση 295/2015 της Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων), «Δυνατότητα δανεισμού ικανότητας τρίτων κατά την ανάθεση δημοσίων συμβάσεων» πηγή [https://www.eaadhsy.gr/images/docs/20160425\\_2076-Katey8ynthria-Odhgia-14.pdf](https://www.eaadhsy.gr/images/docs/20160425_2076-Katey8ynthria-Odhgia-14.pdf) [πρόσβαση 30/12/2023].

<sup>272</sup> Βλ. Κατευθυντήρια Οδηγία 23, «Ειδικά θέματα συμπλήρωσης του Τυποποιημένου Εντύπου Υπεύθυνης Δήλωσης (ΤΕΥΔ) και του Ευρωπαϊκού Ενιαίου Εγγράφου Σύμβασης (ΕΕΕΣ)», πηγή <https://diavgeia.gov.gr/doc/%CE%A83%CE%97%CE%99%CE%9F%CE%9E%CE%A4%CE%92-%CE%9A3%CE%95?inline=true> [πρόσβαση 30/12/2023].

<sup>273</sup> Ενδεικτικά παρατίθενται οι παρακάτω αποφάσεις:

α) **ΑΕΠΠ 964/2022** [https://aep-procurement.gr/images/Apofaseis\\_AEPP/Apofasi-964-2022.pdf](https://aep-procurement.gr/images/Apofaseis_AEPP/Apofasi-964-2022.pdf) Με βάση το σκεπτικό της απόφασης στη σχετική διακήρυξη προβλέπονταν ρητώς ότι οι δανειζόντες εμπειρία θα έπρεπε να ήταν και υπεργολάβοι και αυτό θα προαποδεικνυόταν «με την ορθή συμπλήρωση του ΕΕΕΣ, από τις δηλώσεις στο οποίο θα προκύπτει τόσο η κατά τα ανωτέρω ταύτιση των υπεργολάβων με το πρόσωπο των δανειζόντων την εμπειρία, όσο και τα αντίστοιχα ποσοστά της υπεργολαβίας» (σκ. 30). Όμως ο διαγωνιζόμενος και παρεμβαίνων στην προσφυγή δήλωσε στο ΕΕΕΣ ότι θα στηριχθεί στις ικανότητες τρίτων, τους οποίους και κατονομάζει, αλλά στο πεδίο περί υπεργολαβίας δήλωσε ποσοστό 0% και στο σχετικό «Φύλλο Συμμόρφωσης» δήλωσε ότι δεν προτίθεται να αναθέσει τμήματα της σύμβασης υπό μορφή υπεργολαβίας σε τρίτους. Κατά την Α.Α. η δήλωση δάνειας εμπειρίας ταυτίζεται με τη δήλωση υπεργολαβίας και επομένως έκρινε αποδεκτή την προσφορά, παρόλες τις παραπάνω ελλείψεις του ΕΕΕΣ. Περαιτέρω από το σκεπτικό της απόφασης προκύπτει ότι η Α.Α. πρότεινε την εκ των υστέρων συμπλήρωση της παραπάνω πλημμέλειας με την ενεργοποίηση του άρθρου 102 και την κλήση του διαγωνιζόμενου να διορθώσει το ΕΕΕΣ. Αυτό δεν γίνεται αποδεκτό από την Αρχή η οποία κάνει δεκτή την προσφυγή και ακυρώνει την πράξη της Α.Α με το σκεπτικό ότι «...σε περίπτωση πρόσκλησης του παρεμβαίνοντα για τη συμπλήρωση/διόρθωση/διευκρίνιση του ΕΕΕΣ του, η μόνη δυνατή διόρθωση αυτού σημαίνει τη μετατροπή της αρνητικής δήλωσής του περί χρήσης υπεργολάβων σε θετική και την επιπλέον προσθήκη των ποσοστών της υπεργολαβίας, ώστε, επί της ουσίας, σε αυτή την περίπτωση ο παρεμβαίνων θα υποβάλλει προσφορά με νέο περιεχόμενο, αντίθετο μάλιστα από αυτό που αρχικά υπέβαλε. Πλην, όμως, κάτι τέτοιο δεν είναι επιτρεπτό με βάση την αρχή της τυπικότητας και ίσης μεταχείρισης των διαγωνιζόμενων αφού κάτι τέτοιο συνεπάγεται την εκ των υστέρων τροποποίηση της προσφοράς» (σελ. 25, σκ.30).

### iii. Παροχή διευκρινίσεων επί όρων της Διακήρυξης

Η διακήρυξη αποτελεί το κανονιστικό πλαίσιο του διαγωνισμού. Με άλλα λόγια πρόκειται για κανονιστική πράξη που δεσμεύει τόσο τους τρίτους όσο και την Α.Α<sup>274</sup>, η δεσμευτικότητα της οποίας κατοχυρώνεται στο ενωσιακό δίκαιο<sup>275</sup>.

Οι αρχές της ίσης μεταχείρισης και της διαφάνειας ικανοποιούνται μέσω της αυστηρής και με ενιαίο τρόπο εφαρμογής των όρων της διακήρυξης, ώστε να εξασφαλίζεται μια κοινή αφετηρία και ένα ασφαλές δικαϊκό πλαίσιο για τους διαγωνιζόμενους, οι οποίοι γνωρίζουν, εκ των προτέρων και με σαφήνεια, τις απαιτήσεις που οφείλουν να ανταποκριθούν και διαγωνίζονται με ίσες ευκαιρίες και σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας. Τούτο σημαίνει ότι οι όροι της διακήρυξης πρέπει να είναι σαφείς και ακριβείς, χωρίς να καταλείπονται στοιχεία αμφισημίας, σε όλους του ενημερωμένους κα επιδεικνύοντες τη συνήθη επιμέλεια διαγωνιζομένων.

---

β) ΕΑΔΗΣΥ Σ219/2023 [https://www.aepp-procurement.gr/images/Apofaseis/Apofaseis\\_2023/Apofasi-219-2023.pdf](https://www.aepp-procurement.gr/images/Apofaseis/Apofaseis_2023/Apofasi-219-2023.pdf). Παρόμοια είναι η περίπτωση και η αιτιολόγηση στην απόφαση Σ219/2023 της Αρχής όπου στο η Α.Α. παρόλο που είχε απτά στοιχεία περί ανάθεσης τμημάτων της της σύμβασης σε υπεργολάβους, με βάση τα στοιχεία των προσφορών, έκανε αποδεκτό το ΕΕΕΣ διαγωνιζόμενου που είχε απαντήσει αρνητικά στο σχετικό ερώτημα. Στο σκεπτικό της απόφασης αναφέρεται ότι «...η παραπάνω διαπιστωθείσα πλημμέλεια κατά την υποβολή και αποδοχή της προσφοράς της παρεμβαίνουσας δεν μπορεί να θεραπευθεί ύστερα από κλήση της κατά τα οριζόμενα στο αρ. 102 Ν. 4412/2016, καθόσον, όπως έχει κριθεί, μια προσφορά δεν μπορεί να τροποποιηθεί μετά την κατάθεσή της, είτε κατόπιν πρωτοβουλίας της αναθέτουσας αρχής είτε του προσφέροντος» (σκ. 24).

γ) ΑΕΕΠ 615/2022, βλ. ο.π. (υποσημείωση 267). Στο σκεπτικό της απόφασης εντοπίζεται μια από τις ελάχιστες περιπτώσεις που μπορεί μια πλημμέλεια του ΕΕΕΣ να θεραπευτεί εκ των υστέρων κατά το στάδιο του ελέγχου των δικαιολογητικών κατακύρωσης με την ενεργοποίηση του άρθρου 103 του Ν. 4412/2016, που εφαρμόζεται κατά την έννοια του άρθρου 102. Σημαντικό είναι να σημειωθεί ότι η Αρχή διατυπώνει την άποψη ότι «εάν ο κρίσιμος χρόνος υποβολής της προσφοράς, καλύπτεται από την απόδειξη, δύναται βασίμως να υποστηριχθεί ότι λαμβάνεται υπόψη η τελευταία και η τυχόν πλημμέλεια στην προαπόδειξη παρίσταται θεραπεύσιμη» (σελ. 36, σκ. 20). Από τα στοιχεία που τέθηκαν ενώπιον της Αρχής προκύπτει ότι διαγωνιζόμενος οικονομικός φορέας είχε απαντήσει «Όχι» στα πεδία του ΕΕΕΣ περί ύπαρξης ανεκπλήρωτων υποχρεώσεων ως προς την καταβολή εισφορών κοινωνικής ασφάλισης και φόρων. Στη συνέχεια κρίθηκε προσωρινός ανάδοχος και ζητήθηκε από την αναθέτουσα αρχή η προσκόμιση δικαιολογητικών κατακύρωσης. Η ασφαλιστική ενημερότητα κάλυπτε τόσο το χρόνο υποβολής της προσφοράς όσο και το χρόνο υποβολής των δικαιολογητικών κατακύρωσης. Κατά το σκεπτικό της απόφασης «ουδέν ζήτημα δημιουργείται ως προς την μη υπαγωγή του και κατά το χρόνο υποβολής της προσφοράς στο λόγο αποκλεισμού που αφορά σε ασφαλιστικές εισφορές» (σελ. 36, σκ. 20). Όμως η φορολογική ενημερότητα που προσκομίστηκε δεν κάλυπτε το χρόνο υποβολής της προσφοράς γεγονός που, σε συνδυασμό με την αρνητική απάντηση στο ΕΕΕΣ, δημιούργουσε ασάφεια περί της πλήρωσης της συγκεκριμένης προϋπόθεσης, κατά την κρίση του Κλιμακίου. Περαιτέρω, από το σκεπτικό συνάγεται ότι θα μπορούσε να θεραπευτεί η εν λόγω ασάφεια με την κλήση του οικονομικού φορέα για παροχή διευκρινίσεων προκειμένου η Α.Α να προβεί στην τελική της απόφαση, κάτι το οποίο δεν έκανε. Με βάση τα παραπάνω αποδέχεται μερικώς την προσφυγή με το αιτιολογικό ότι «η προσβαλλόμενη πάσχει ακυρότητας, πλην όμως δεν άγει σε απόρριψη της προσφοράς του εν λόγω οικονομικού φορέα άνευ κλήση προς παροχή διευκρινίσεων» (σελ. 37, σκ. 20).

<sup>274</sup> Βλ. ΕΑ ΣτΕ 352/2016 και ενδεικτικά Πράξεις VI Τμήματος ΕλΣυν 181/2006, 78/2007, 294/2010

<sup>275</sup> Βλ. ΔΕΚ C-19/2000, «Απόφαση του Δικαστηρίου (πέμπτο τμήμα) της 18ης Οκτωβρίου 2001. - SIAC Construction Ltd κατά County Council of the County of Mayo. - Αίτηση για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως: Supreme Court - Ιρλανδία. - Συμβάσεις δημοσίων έργων - Ανάθεση στον υποβαλλόντα τη συμφερότερη προσφορά - Κριτήρια αναθέσεως», πηγή <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:62000CJ0019>, (πρόσβαση 01/03/2024) και Πράξη VI Τμήματος ΕλΣυν 70/2006.

Αναντίρρητα, η τήρηση και εφαρμογή των παραπάνω προϋποθέτει την αποφυγή αιφνιδιασμού των ενδιαφερομένων σε όλα τα στάδια της διαγωνιστικής διαδικασίας. Ο νόμος δίνει τη δυνατότητα υποβολής διευκρινιστικών ερωτημάτων επί των όρων της διακήρυξης, εφόσον ζητηθούν από τους υποψήφιους προσφέροντες<sup>276</sup>. Η πράξη παροχής διευκρινίσεων επί των όρων της διακήρυξης, των τεχνικών προδιαγραφών ή άλλων θεμάτων που χρήζουν διευκρινίσεων ή επεξηγήσεων έχει παγίως κριθεί ότι εντάσσεται και συμπληρώνει το κανονιστικό πλαίσιο του διαγωνισμού<sup>277</sup> και επομένως αποτελεί πράξη εκτελεστή που δύναται με προσβληθεί με προσφυγή, συμπροσβαλλόμενη με τη διακήρυξη.

Προϋπόθεση για τα παραπάνω είναι έχουν σταλεί και απαντηθεί νομότυπα και εμπροθέσμως τυχόν διευκρινιστικά ερωτήματα, σύμφωνα με τα χρονικά όρια που θέτει η Διακήρυξη. Επίσης η Α.Α κατ' εξαίρεση μπορεί να διορθώσει ή να συμπληρώσει πρόδηλα ή εκ παραδρομής λάθη, με την επιφύλαξη ότι θα ενημερώσει το σύνολο των ενδιαφερομένων, τηρώντας τις αρχές που διέπουν τις διαγωνιστικές διαδικασίες<sup>278</sup>.

---

<sup>276</sup> Βλ. παρ. 2 άρθρο 67 του Ν. 4412/2016, όπως ισχύει.

<sup>277</sup> Βλ. ενδεικτικά ΕΑ ΣτΕ 254/2012, 108/2015, 190/2015 και Ράικος Χ, οπ.π. (υποσημείωση 6), σελ. 340.

<sup>278</sup> Ενδεικτικά αναφέρουμε την απόφαση ΑΕΠΠ 766/2021, πηγή [https://www.aepp-procurement.gr/images/Apofaseis\\_AEPP/Apofasi-766-2021.pdf](https://www.aepp-procurement.gr/images/Apofaseis_AEPP/Apofasi-766-2021.pdf), σκ. 21 και την εκεί παρατιθέμενη νομολογία ΔΕΕ. Στην απόφαση αναφέρεται: «...η αναθέτουσα αρχή έχει κατ' εξαίρεση τη δυνατότητα διορθώσεως ή συμπληρώσεως των δεδομένων της συγγραφής υποχρεώσεων των οποίων απαιτείται η απλή διευκρίνισή τους ή προς τον σκοπό της διορθώσεως πρόδηλων εκ παραδρομής λαθών, υπό την επιφύλαξη ότι ενημερώνει σχετικά το σύνολο των προσφερόντων ... Πρέπει επίσης να επιτρέπεται στην ως άνω αναθέτουσα αρχή να προβαίνει σε ορισμένες τροποποιήσεις της συγγραφής υποχρεώσεων, υπό την επιφύλαξη της τηρήσεως των αρχών της απαγορεύσεως των διακρίσεων και της ίσης μεταχειρίσεως καθώς και της υποχρεώσεως διαφάνειας. Η απαίτηση αυτή σημαίνει, πρώτον, ότι οι σχετικές τροποποιήσεις, καίτοι μπορεί να είναι σημαντικές, δεν πρέπει να είναι τόσο ουσιώδεις ώστε θα είχαν προσελκύσει δυνητικούς προσφέροντες οι οποίοι, σε περίπτωση που δεν υφίσταντο οι τροποποιήσεις αυτές, δεν θα ήταν σε θέση να υποβάλουν προσφορά. Τούτο θα ίσχυε πιθανώς, μεταξύ άλλων, οσάκις οι τροποποιήσεις καθιστούν τη σύμβαση αισθητά διαφορετική, ως εκ της φύσεώς της, από τη σύμβαση όπως αυτή είχε οριστεί αρχικώς. Δεύτερον, η εν λόγω απαίτηση συνεπάγεται ότι οι τροποποιήσεις αυτές πρέπει να αποτελούν αντικείμενο επαρκούς δημοσιότητας, κατά τρόπον ώστε να παρέχεται σε όλους τους εulόγως ενημερωμένους και έχοντες τη συνήθη επιμέλεια δυνητικούς προσφέροντες η δυνατότητα να λάβουν γνώση των τροποποιήσεων αυτών υπό τις ίδιες προϋποθέσεις και κατά το ίδιο χρονικό σημείο. Τρίτον, η ίδια απαίτηση προϋποθέτει επιπροσθέτως, αφενός, ότι οι εν λόγω τροποποιήσεις πρέπει να έχουν επέλθει πριν από την εκ μέρους των προσφερόντων υποβολή των προσφορών, και, αφετέρου, ότι η προθεσμία για την υποβολή των εν λόγω προσφορών πρέπει να παρατείνεται όταν οι τροποποιήσεις αυτές είναι σημαντικές, ότι η διάρκεια της παρατάσεως αυτής πρέπει να αποτελεί συνάρτηση της σπουδαιότητας των εν λόγω τροποποιήσεων και ότι η εν λόγω διάρκεια πρέπει να είναι επαρκής ώστε να παρέχεται στους ενδιαφερόμενους οικονομικούς φορείς η δυνατότητα να προσαρμόσουν συνακολούθως την προσφορά τους».

#### **iv. Προθεσμία άσκησης προδικαστικής προσφυγής κατά όρων της διακήρυξης**

Όπως αναφέρθηκε στο Κεφάλαιο 2<sup>Α</sup>, στο νόμο εντοπίζεται μια ιδιαιτερότητα ως προς τις προθεσμίες άσκησης των προδικαστικών προσφυγών ανάλογα με την προσβαλλόμενη πράξη. Σε κάθε περίπτωση κρίσιμος είναι ο παράγοντας της πλήρους γνώσης της προσβαλλόμενης πράξης από τον ενδιαφερόμενο. Τούτο σημαίνει ότι η προθεσμία άσκησης της προσφυγής προβλέπεται να εκκινεί την επόμενη ημέρα από την οποία ο θιγόμενος έλαβε πλήρη γνώση της βλαπτικής για τα συμφέροντά του πράξης. Όμως, ενώ για τις λοιπές πράξεις που αφορούν στις διαγωνιστικές διαδικασίες ως χρονικό σημείο κατά το οποίο τεκμαίρεται η πλήρης γνώση αυτών νοείται η ημερομηνία της κοινοποίησής τους, ειδικά για τις διακηρύξεις ισχύουν δύο τυπικές μορφές, η πραγματική και η τεκμαιρόμενη γνώση.

Έτσι, ως πραγματική νοείται η ημερομηνία οποιουδήποτε γεγονότος αποδεικνύει την πλήρη γνώση της διακήρυξης από τον προσβάλλοντα ενώ, εάν δεν υπάρχει κάτι τέτοιο, η πλήρης γνώση τεκμαίρεται, κατά το νόμο, μετά την παρέλευση δεκαπενθημέρου από τη δημοσίευσή της στο ΚΗΜΔΗΣ<sup>279</sup>.

Αυτή η διαφοροποίηση φαίνεται ως δικονομική ιδιοτροπία του νομοθέτη καθώς δεν μπορεί να συναχθεί ερμηνευτικά η εξυπηρέτηση συγκεκριμένου σκοπού. Αντίθετα μάλιστα, με την εμπειρία της πολύχρονης εφαρμογής των διατάξεων, θα μπορούσε να ειπωθεί ότι μάλλον δημιουργεί προβλήματα παρά διευκολύνει την ταχεία και αποτελεσματική επίλυση των διαφορών κατά το προσυμβατικό στάδιο ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων.

Το θέμα αποκτά σοβαρές διαστάσεις, όσον αφορά στην επιτυχή άσκηση του δικαιώματος στην έννομη προστασία των θιγομένων, με το δεδομένο ότι οι προθεσμίες είναι αποκλειστικές, χωρίς δικαίωμα παράτασης, ενώ η εκπρόθεσμη υποβολή της

---

<sup>279</sup> Βλ. εδ. γ παρ. 1 άρθρο 361 του Ν. 4412/2016

προδικαστικής προσφυγής οδηγεί στην απόρριψή της από την Αρχή ως απαράδεκτης και στερεί την περαιτέρω δικαστική προστασία<sup>280</sup>.

Η Αρχή φαίνεται να έχει παγιώσει τη νομολογία της, όμως δεν λείπει ο προβληματισμός των Κλιμακίων, ενώ επισημαίνεται και μία τουλάχιστον μια περίπτωση όπου το ΣτΕ έχει συμπεριλάβει στο σκεπτικό του ερμηνεία των διατάξεων που προβληματίζει, δημιουργώντας ανασφάλεια δικαίου ως προς τη συγκεκριμένη προϋπόθεση παραδεκτού.

Στο σκεπτικό για παράδειγμα της απόφασης ΑΕΠΠ 192-193/2022<sup>281</sup> αναπτύσσεται προβληματισμός του Κλιμακίου για την ημερομηνία πλήρους γνώσης της προσβαλλόμενης διακήρυξης<sup>282</sup>.

Για το παραδεκτό της προσφυγής κατατέθηκαν δύο ηλεκτρονικά παράβολα που αθροιστικά ανταποκρίνονταν στο νόμιμο παράβολο, με βάση την συνολική εκτιμώμενη αξία της σύμβασης, οι ημερομηνίες κατάθεσης των οποίων όμως δημιούργησαν προβληματισμό στο Κλιμάκιο. Συγκεκριμένα ο προβληματισμός αφορούσε το πρώτο χρονολογικά παράβολο, η κατάθεση του οποίου προέκυψε ότι έγινε την 24<sup>η</sup>/01/2022, δηλαδή πριν τη δημοσίευση της διακήρυξης στο ΚΗΜΔΗΣ

---

<sup>280</sup> Ενδεικτικά αναφέρονται: **ΑΕΠΠ 87/2017**, πηγή [https://www.aepp-procurement.gr/images/Apofaseis\\_AEPP/Apofasi-87-2017.pdf](https://www.aepp-procurement.gr/images/Apofaseis_AEPP/Apofasi-87-2017.pdf). Κατά την εξέταση του παραδεκτού και του εμπροθέσμου της προσφυγής στο σκεπτικό της απόφασης της ΑΕΠΠ 87/2017 αναφέρεται ότι η προσφυγή έχει κατατεθεί εμπρόθεσμα σύμφωνα με το άρθρο 361 παρ. 1 «*ήτοι εντός προθεσμίας 25 (=10+15) ημερών από τη δημοσίευση της Διακήρυξης στο Κ.Η.Μ.Δ.Η.Σ.*», (σκ.4). Ωστόσο, στο σκεπτικό της απόφασης **E13/2020 (Επταμελής Σύνοψη)**, πηγή [https://www.aepp-procurement.gr/images/Apofaseis\\_AEPP/Apofasi-E13-2020.pdf](https://www.aepp-procurement.gr/images/Apofaseis_AEPP/Apofasi-E13-2020.pdf), αποσαφηνίζεται ότι «*αφετηρία για την άσκηση της προδικαστικής προσφυγής, τεκμαίρεται από μόνη την πάροδο 15 ημερών από της δημοσίευσής στο ΚΗΜΔΗΣ, εάν από κανένα στοιχείο δεν προκύπτει τέτοια πλήρης γνώση σε προγενέστερο χρόνο*» (σκ. 5, σελ. 6). Στην ίδια σκέψη αναλύεται περαιτέρω ότι για την πλήρη γνώση αρκεί όλα τα πρωτογενή δεδομένα της διακήρυξης (έγγραφα, στοιχεία, γεγονότα, καταστάσεις) να έχουν περιέλθει πλήρως «*στη σφαίρα αντίληψής*» του ενδιαφερόμενου, η οποία δεν αίρεται από την αδυναμία κατανόησης ή παρανόησης του περιεχομένου της διακήρυξης εκ μέρους του. Η απόφαση καταλήγει ότι, εφόσον η εν λόγω διακήρυξη δημοσιεύθηκε στο ΚΗΜΔΗΣ στις 29/5/2020 αλλά η προσφεύγουσα κατέθεσε αίτημα χορήγησης παράτασης υποβολής προσφορών την 11<sup>η</sup>/6/2020 (ήτοι την 13<sup>η</sup> ημέρα από την κοινοποίηση στο ΚΗΜΔΗΣ) η ημερομηνία αυτή αποτελεί αφετηρία της δεκαήμερης άσκησης της προδικαστικής προσφυγής η οποία μπορούσε να κατατεθεί έως τις 22/6/2020 (καθώς η 21<sup>η</sup> ήταν Κυριακή). Οπότε η από 26/6/2020 προδικαστική προσφυγή απορρίφθηκε ως εκπρόθεσμη (σκ. 13 και 15).

<sup>281</sup> Βλ. ΑΕΠΠ Α192-193/2022, [https://www.aepp-procurement.gr/images/Apofaseis\\_AEPP/Apofasi-A192-2022.pdf](https://www.aepp-procurement.gr/images/Apofaseis_AEPP/Apofasi-A192-2022.pdf). Η προσφεύγουσα εταιρεία, εξαντλώντας τα χρονικά όρια που δίνει ο νόμος, υποστηρίζει ότι έλαβε γνώση της Διακήρυξης στις 19-02-2022, δηλαδή δεκαπέντε (15) ημέρες από τη δημοσίευση στο ΚΗΜΔΗΣ (04/02/2022) και κατέθεσε την προσφυγή δέκα (10) ημέρες μετά, δηλαδή την 1/3/2022.

<sup>282</sup> Από τα στοιχεία του φακέλου, όπως αναφέρονται στην απόφαση, προέκυψε ότι η διακήρυξη δημοσιεύθηκε στο ΚΗΜΔΗΣ στις 04/02/2022, η προσβάλλουσα ανέφερε ότι έλαβε πλήρη γνώση της διακήρυξης στις 19/2/2022 (ήτοι 15 ημέρες από την κοινοποίηση στο ΚΗΜΔΗΣ) και η προσφυγή κατατέθηκε την 1η/3/2022 (ήτοι την 25η ημέρα από την κοινοποίηση στο ΚΗΜΔΗΣ).

(04/02/2022) και πριν τη δημοσίευση αυτής στην Υπηρεσία Εκδόσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (28/01/2022)!

Στο σημείο αυτό θα πρέπει να διευκρινιστεί ότι κατά την έκδοση του ηλεκτρονικού παραβόλου δεν προβλέπεται, σε υποχρεωτικό πεδίο, η αναγραφή των στοιχείων του διαγωνισμού ή άλλο δεδομένο που να παραπέμπει σε αυτόν<sup>283</sup>. Είναι επομένως δυνατόν ο προσφεύγων, για λόγους ευκολίας και οικονομικού οφέλους αλλά και εκ παραδρομής, να καταθέσει στο φάκελο της προσφυγής του παράβολο που εξέδωσε στο παρελθόν αλλά δεν χρησιμοποίησε ή εξέδωσε για άλλη προσφυγή!

Το στοιχείο της ημερομηνίας κατάθεσης του πρώτου παραβόλου επισημαίνεται από την μειοψηφούσα άποψη, η οποία θεωρεί ότι βάσει αυτού του στοιχείου τεκμαίρεται, σε κάθε περίπτωση, ότι ημερομηνία πλήρους γνώσης της διακήρυξης από τον προσφεύγοντα αποτελεί η ημερομηνία δημοσίευσης στο ΚΗΜΔΗΣ (04/02/2022). Επομένως, το δεκαήμερο κατάθεσης της προσφυγής εκκινεί από την επόμενη της ημερομηνίας αυτής και καταληκτική ημερομηνία κατάθεσης θεωρείται η 14<sup>η</sup>/02/2022. Έτσι, κατά τη μειοψηφούσα άποψη η προσφυγή που κατατέθηκε την 01/03/2022 πιθανολογείται ως απαράδεκτη και θα πρέπει να απορριφθεί το αίτημα προσωρινών μέτρων και αναστολής-ακύρωσης (σκ. 17).

Κατά την πλειοψηφούσα άποψη «...από μόνη την καταβολή προ της καθ' οιονδήποτε τρόπο δημοσίευσης της Διακήρυξης παραβόλου... δεν μπορεί να συναχθεί πραγματική πλήρης γνώση των στοιχείων Διακήρυξης από την οποία να εκκινεί η προθεσμία άσκησης προδικαστικής προσφυγής. Δεδομένου δε ότι από κανένα άλλο στοιχείο του φακέλου δεν προκύπτει άνευ αμφιβολίας πραγματική γνώση της Διακήρυξης εκ μέρους της προσφεύγουσας σε χρόνο προγενέστερο του χρόνου της τεκμαιρόμενης πλήρους γνώσης, ήτοι κατά την πάροδο δεκαπενθήμερου από την ανάρτηση στο ΚΗΜΔΗΣ, δεν πιθανολογείται ως προδήλως απαράδεκτη λόγω εκπροθέσμου η προκείμενη προδικαστική προσφυγή» (σκ. 17).

Είναι αναμφισβήτητο ότι τόσο η μειοψηφούσα όσο και η πλειοψηφούσα άποψη αντιλαμβάνονται ως δεδομένο ότι εμφιλοχώρησε λάθος της προσφεύγουσας κατά την

---

<sup>283</sup> Βλ. Υπουργείο Ψηφιακής Διακυβέρνησης Γενική Γραμματεία Πληροφοριακών Συστημάτων Δημόσιας Διοίκησης, «Έκδοση ηλεκτρονικού παραβόλου e-Παράβολο- Οδηγίες χρήσης», έκδοση v3.1 (15-11-2019), πηγή [https://www.gsis.gr/sites/default/files/2019-11/odigies\\_dimiourgias-ekdosis\\_e-paravolou\\_v3\\_1\\_151119\\_1.pdf](https://www.gsis.gr/sites/default/files/2019-11/odigies_dimiourgias-ekdosis_e-paravolou_v3_1_151119_1.pdf), [πρόσβαση 01/01/2024], όπου στη σελ. 5 αναφέρονται τα εξής: «Πρόσθετα Στοιχεία (μη υποχρεωτικό πεδίο) Στο πεδίο αυτό ανάλογα με τον τύπο του παραβόλου μπορεί να ζητηθεί από το Φορέα να συμπληρωθεί κάποια ειδική πληροφορία (π.χ. αριθμός Διαβατηρίου ή τόπος Γέννησης ή ΑΜΚΑ ή αρ. σύμβασης σε ενστάσεις κ.λ.π.) όπως αυτή προσδιορίζεται κάθε φορά από τον αρμόδιο Φορέα».

υποβολή του παραβόλου. Η κατά πλειοψηφία απόφαση του Κλιμακίου της Αρχής ελήφθη προφανώς με βάση την αρχή της επιείκειας, δεχόμενο το αίτημα αναστολής-προσωρινών μέτρων, με επιφύλαξη να ελέγξει ενδελεχώς την υπόθεση κατά την εξέταση της προσφυγής<sup>284</sup>.

Το σημαντικότερο συμπέρασμα, κατά την άποψη της γράφουσας, από την ανάλυση της συγκεκριμένης υπόθεσης είναι ότι η ιδιαιτερότητα του νόμου ως προς τις προθεσμίες για την κατάθεση προσφυγής κατά διακήρυξης κατευθύνει τους ενδιαφερόμενους στην εξάντληση οποιουδήποτε χρονικού περιθωρίου θεωρούν ότι τους παρέχει ο νόμος (ενώ σε κάθε άλλη περίπτωση συμμορφώνονται με πολύ βραχύτερες προθεσμίες) γεγονός που, πέρα από σημαντική επιβάρυνση του έργου της Αρχής και κατ' επέκταση των δικαστηρίων, μπορεί να έχει βαρύτερες συνέπειες για την υπεράσπιση των συμφερόντων τους.

Στο ίδιο συμπέρασμα με τα παραπάνω οδηγεί και η υπόθεση που αφορά στην απόφαση ΑΕΠΠ 228/2019<sup>285</sup>. Σε αυτήν μάλιστα την υπόθεση φαίνεται ότι η ιδιαιτερότητα του νόμου σχετικά με τις προθεσμίες άσκησης προδικαστικής προσφυγής κατά της διακήρυξης μπορεί να ευνοήσει φαινόμενα παρελκυστικών τακτικών από πλευράς των οικονομικών φορέων, προκειμένου να αποκτήσουν περισσότερο χρόνο προετοιμασίας των προσφορών τους και ανταγωνιστικό πλεονέκτημα έναντι των συνδιαγωνιζόμενων τους!

---

<sup>284</sup> Βλ. ΑΕΠΠ Α192-193/2022, όπ. π. (υποσημείωση 281), σκ. 5, όπου αναφέρεται ότι: «Περαιτέρω, για την οριστική κρίση περί του παραδεκτού και της βασιμότητας των λόγων της προσφυγής... απαιτείται ενδελεχής έρευνα που δεν μπορεί να συναχθεί στο πλαίσιο της προσωρινής προστασίας... αλλά απαιτείται η λεπτομερής επισκόπηση των εγγράφων του διαγωνισμού, των προβαλλόμενων ισχυρισμών αλλά και των απόψεων της αναθέτουσας αρχής... καθώς και, ενδεχομένως, περαιτέρω αναζήτηση διευκρινήσεων ή/και εγγράφων, προκειμένου το παρόν Κλιμάκιο να αχθεί σε σχετική οριστική κρίση».

<sup>285</sup> Βλ. ΑΕΠΠ 228/2019, [https://www.aepp-procurement.gr/images/Apofaseis\\_AEPP/Apofasi-228-2019.pdf](https://www.aepp-procurement.gr/images/Apofaseis_AEPP/Apofasi-228-2019.pdf). Η προσβαλλόμενη διακήρυξη δημοσιεύθηκε στο ΚΗΜΔΗΣ την 19<sup>η</sup>/12/2018 και αναρτήθηκε στον ηλεκτρονικό τόπο του ΕΣΗΔΗΣ την 20<sup>η</sup>/12/2018 ενώ η προσφεύγουσα εταιρεία δηλώνει ότι έλαβε πλήρη γνώση αυτής την 31<sup>η</sup>/12/2018 και κατέθεσε προσφυγή την 10<sup>η</sup>/1/2019, όπως συνάγεται από τα αναφερόμενα, εξαντλώντας όλα τα χρονικά περιθώρια που έδινε ο νόμος. Όμως, από τα στοιχεία που είχε στη διάθεσή του το Κλιμάκιο προέκυπτε ότι στις 20/12/2023 η εταιρεία υπέβαλε αίτημα επίσκεψης στο έργο προκειμένου να λάβει γνώση των τοπικών συνθηκών και εγκαταστάσεων. Προς δικαιολόγηση αυτού σε υπόμνημά της αναφέρει ότι «Λόγω των εορτών, τα στελέχη της εταιρίας μας, μόλις στις 31/12 εξετάζουν την διακήρυξη και αποκτούν γνώση των βασικών απαιτήσεων της, συντάσσουν και αποστέλλουν το 1ο αίτημα διευκρινίσεων (επί της διακήρυξης) ώστε να διαπιστώσουν εάν η εταιρία καλύπτει τα κριτήρια επιλογή» (σελ. 5). Η Αρχή ακολουθώντας τη νομολογία και την πάγια αντιμετώπιση παρόμοιων υποθέσεων επαναλαμβάνει το σκεπτικό ότι το πραγματικό γεγονός της πλήρους πρόσβασης στα έγγραφα της σύμβασης στις 20/12/2018 καταδεικνύει την πλήρη αυτής κατά την ημερομηνία αυτή, οπότε απορρίπτει την προσφυγή ως απαράδεκτη σημειώνοντας ότι «η υπό εξέταση προσφυγή ασκήθηκε στις 10.1.2019, επί τη βάσει της προβλεπόμενης από τον νόμο τεκμαιρόμενης γνώσης η οποία, εν προκειμένω, δεν τυγχάνει εφαρμογής» (σκ. 24).



Είναι σημαντικό να σημειωθεί ότι και η ΕΑ του ΣτΕ, ενώπιον την οποίας τέθηκε αίτημα αναστολής εκτέλεσης της εν λόγω απόφασης της ΑΕΠΠ, κατέληξε στο ίδιο συμπέρασμα και την απέρριψε, επικυρώνοντας της απόφαση της Αρχής. Στο σκεπτικό του όμως του Ανώτατου Διοικητικού Δικαστηρίου εμφανίζεται μια καινοφανή άποψη. Συγκεκριμένα στη σκέψη 6 αναφέρεται ότι: « *Ειδικώς, στην περίπτωση προσβολής όρων προκήρυξης, η προδικαστική προσφυγή πρέπει να ασκείται εντός δέκα ημερών από την πλήρη γνώση αυτής εκ μέρους του ενδιαφερόμενου οικονομικού φορέα, δεν μπορεί, όμως, να ασκηθεί εν πάση περιπτώσει μετά την πάροδο δεκαπέντε ημερών από την δημοσίευση αυτής στο Κ.Η.Μ.Δ.Η.Σ., διότι μετά την πάροδο της εν λόγω προθεσμίας τεκμαίρεται πλήρης γνώση της προκήρυξης εκ μέρους των ενδιαφερομένων να μετάσχουν στο διαγωνισμό οικονομικών φορέων*»<sup>286</sup>.

Η άποψη αυτή, ότι δηλαδή δεν μπορεί να ασκηθεί προσφυγή κατά διακήρυξης μετά την πάροδο 15μερου από τη δημοσίευση στο ΚΗΜΔΗΣ, αφαιρεί ουσιαστικά το 10ημερο άσκησης μετά την πλήρη γνώση που προβλέπει ο συνδυασμός των εδαφίων α και γ της παρ. 1 του άρθρου 361 του νόμου 4412/2016 και καταλήγει στο συμπέρασμα ότι η άσκηση της προσφυγής δεν μπορεί να ξεπερνά της δεκαπέντε (15) ημέρες από τη δημοσίευση στο ΚΗΜΔΗΣ. Βέβαια αυτό δημιουργεί προβληματισμό και φαίνεται να είναι σε ανακολουθία με το νόμο. Όμως ίσως να αποτελεί μια αφετηρία και μια κατεύθυνση της νομολογίας για πιθανή τροποποίηση της διάταξης αίροντας τα προβλήματα που, όπως αναλύθηκε, αυτή δημιουργεί<sup>287</sup>.

---

<sup>286</sup> Βλ. ΕΑ ΣτΕ 109/2019, σκ. 6 .

<sup>287</sup> Πέραν των όσων αναφέρθηκαν θα πρέπει να επισημανθεί και ένα παράδοξο που προκαλείται από την προθεσμία συνολικά 25 ημερών για την προσφυγή κατά όρων της Διακήρυξης, σύμφωνα με τα ισχύοντα: Στις περιπτώσεις των διαγωνιστικών διαδικασιών κάτω των κοινοτικών ορίων (κατώφλια), σύμφωνα με το άρθρο 121 του Ν. 4412/2016, η ελάχιστη προθεσμία παραλαβής των προσφορών στις ανοικτές διαδικασίες είναι 15 ημέρες από τη δημοσίευση στο ΚΗΜΔΗΣ. Καθώς δεν υπάρχει διαφοροποίηση σχετικά με τις ημερομηνίες πραγματικής και τεκμαιρόμενης γνώσης της Διακήρυξης τούτο σημαίνει ότι, εφόσον επιλεγεί αυτή η διάρκεια από την Α.Α. η προθεσμία προσφυγής (ήτοι 25 (=10+15) ημέρες από τη δημοσίευση της Διακήρυξης στο Κ.Η.Μ.Δ.Η.Σ) ξεπερνά την ημερομηνία διενέργειας του διαγωνισμού και επομένως η προσφυγή μπορεί να κατατεθεί έως και την καταληπτική ημερομηνία κατάθεσης προσφορών!

## Σύνοψη-Συμπεράσματα

- i. Ένα πρώτο βασικό συμπέρασμα που μπορεί να εξαχθεί από την παραπάνω ανάλυση είναι ότι οι δημόσιες συμβάσεις και η επιτυχής ολοκλήρωση των διαδικασιών ανάθεσής τους αποτελούν ζητούμενο με ευρωπαϊκό και εθνικό ενδιαφέρον. Ιδιαίτερα το θέμα της πρόσβασης των συμμετεχόντων στις διαγνωστικές διαδικασίες σε ένα σύστημα απονομής έννομης προστασίας που είναι ταυτόχρονα αντικειμενικό, προσιτό, ταχύ και αποτελεσματικό αποτέλεσε ζήτημα στο οποίο δόθηκε μεγάλη βαρύτητα.

Οι ευρωπαϊκοί θεσμοί διέκριναν από νωρίς τη σημασία των δημοσίων συμβάσεων για την ενίσχυση της επιχειρηματικής δραστηριότητας και του ανταγωνισμού αλλά και την ανάγκη της με κοινούς όρους παροχής έννομης προστασίας, ως στοιχεία για την επίτευξη της ολοκλήρωσης της ενιαίας αγοράς σύμφωνα με τις ενωσιακές αρχές και Συνθήκες. Οι ευρωπαϊκές Οδηγίες διαμόρφωσαν το πλαίσιο στο οποίο θα έπρεπε να κινηθούν τα κράτη μέλη ενώ τα θεσμικά όργανα της Ε.Ε. φρόντισαν να εποπτεύσουν την εφαρμογή του.

Στην ελληνική πραγματικότητα, το θέμα της προστασίας κατά την ανάθεση των δημοσίων συμβάσεων διήλθε από διάφορες φάσεις έως τη σημερινή εποχή. Κάθε περίοδος έχει διαφορετικό προσανατολισμό και μηχανισμούς. Όμως, όπως διαπιστώνεται, σε καθεμία από αυτές το σύστημα εκσυγχρονίζεται, πολλές φορές με την εισαγωγή καινοτόμων λύσεων, όπως είναι η προδικαστική προσφυγή και η εξέτασή της από μια ανεξάρτητη διοικητική αρχή, σε μια προσπάθεια εξωδικαστικής επίλυσης των διαφορών.

Για την κατανόηση του υφιστάμενου συστήματος είναι απαραίτητη η παρακολούθηση της εξελικτικής πορείας της έννομης προστασίας καθώς σε κάθε φάση τίθενται τα θεμέλια για την επόμενη, κάτι που μπορεί να γίνει αντιληπτό μόνο μέσω μιας συνολικής θεώρησης. Έτσι, από ένα «δικαστικοποιημένο» σύστημα, όπου η επίλυση των διαφορών είχε αφευθεί στις κρίσεις των δικαστηρίων, με τη Διοίκηση απλό «θεατή» και τον διοικούμενο αντιμέτωπο με ένα περίπλοκο πλαίσιο που δεν κέρδιζε την εμπιστοσύνη του, καταλήγουμε, στις μέρες μας, στη διαμόρφωση ενός απλούστερου, κυρίως «διοικητικού» μηχανισμού, που έχει ως στόχο την ταχεία και δίκαιη εξωδικαστική επίλυση της διαφοράς, εξασφαλίζει την εύκολη πρόσβαση του διοικούμενου σε αυτόν και ενισχύει το αίσθημα εμπιστοσύνης για δίκαιη αντιμετώπιση του παραπόνου του.

Αναμφισβήτητα πρόκειται για μια δυναμική διαδικασία με συνεχείς αλλαγές όπου όλοι οι εμπλεκόμενοι (οικονομικοί φορείς, αναθέτουσες αρχές, ανεξάρτητη διοικητική αρχή και δικαστήρια) καλούνται να προσαρμοστούν.

- ii. Ο ρόλος της νέας ανεξάρτητης αρχής εξέτασης των προδικαστικών προσφυγών κατά το προσυμβατικό στάδιο (ΑΕΠΠ νυν ΕΑΔΗΣΥ) αναβαθμίστηκε με τους νόμους 4782/2021 και 4912/2022 για να αποτελέσει σημαντικό πυλώνα του όλου συστήματος της έννομης προστασίας στις δημόσιες συμβάσεις. Με τη νομολογία της και την πάγια αντιμετώπιση των διαφορών δίνει τις κατευθύνσεις στις αναθέτουσες αρχές και τους οικονομικούς φορείς και συμβάλλει στον περιορισμό των πλημμελειών και επομένως στην πιο ταχεία και αποτελεσματική διεξαγωγή των διαγωνιστικών διαδικασιών. Από την άλλη πλευρά, ο ρόλος της φαίνεται να γίνεται περισσότερο αποδεκτός από τα δικαστήρια και να αναπτύσσεται ένας γόνιμος νομολογιακός «διάλογος» που εμπεδώνει την ασφάλεια δικαίου προς όφελος των ενδιαφερομένων και του δημοσίου συμφέροντος.
- iii. Αυτό δε σημαίνει βέβαια ότι έχουν επιλυθεί όλα τα προβλήματα και δεν υπάρχει περιθώριο βελτιώσεων. Στην ανάλυση που προηγήθηκε επισημάνθηκαν θέματα που χρήζουν νομοθετικής παρέμβασης, τόσο από την πλευρά του ευρωπαϊού όσο και του εθνικού νομοθέτη, όπως είναι το θέμα της διευκρίνισης του τρόπου υπολογισμού της καταληκτικής ημερομηνίας κατάθεσης των προσφυγών, προς άρση των αμφιβολιών που μπορούν να θίξουν την αποτελεσματική προστασία των συμμετεχόντων στις διαγωνιστικές διαδικασίες.

Επίσης, βάσει των νέων ρυθμίσεων, τόσο η Διοίκηση όσο και τα δικαστήρια καλούνται να ολοκληρώσουν τις προβλεπόμενες διαδικασίες αρμοδιότητάς τους σε πολύ σύντομες προθεσμίες. Δεν μπορεί επομένως να γίνει αντιληπτό γιατί θα πρέπει να συνεχίσει η υφιστάμενη, εκ του νόμου, χρονική διαφοροποίηση μεταξύ της προθεσμίας υποβολής προσφυγής κατά πράξεων ή παραλήψεων της αναθέτουσας αρχής και της προσφυγής κατά όρων της διακήρυξης. Από τις αποφάσεις που αναφέρθηκαν φάνηκε ότι το θέμα προβληματίζει την ανεξάρτητη αρχή και τα δικαστήρια ενώ δίνει το περιθώριο εκμετάλλευσης και παρελκυστικών πρακτικών από πλευράς των οικονομικών φορέων που καθυστερούν την πρόοδο των διαγωνιστικών διαδικασιών.

- iv. Στο επόμενο διάστημα και εφόσον δημοσιευθούν τα σχετικά στοιχεία θα μπορούν να συναχθούν ασφαλή συμπεράσματα αν οι νέες νομοθετικές ρυθμίσεις απέδωσαν

τα αποτελέσματα που επεδίωξε ο νομοθέτης για ένα ολοκληρωμένο, αποδεκτό από όλους τους εμπλεκόμενους στις διαδικασίες ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων, ταχύ και αποτελεσματικό σύστημα έννομης προστασίας.

Αναμένεται με ιδιαίτερο ενδιαφέρον η ανταπόκριση των δικαστηρίων στις βραχείες προθεσμίες που τίθενται για την ολοκλήρωση των υποθέσεων που σχετίζονται με τις διαγωνιστικές διαδικασίες, βάσει των πρόσφατων νομοθετικών ρυθμίσεων και της τροποποίησης των διατάξεων του Ν. 4412/2016, μέσα στο πλαίσιο της γενικότερης προσπάθειας για την επιτάχυνση της ολοκλήρωσης των δικαστικών υποθέσεων καθώς και την αποτελεσματικότητα στη λειτουργία των δικαστικών υπηρεσιών που επιδιώκεται με την ψήφιση του Ν. 5028/2023 *«Αναδιάρθρωση περιφερειών και αποκέντρωση αρμοδιοτήτων των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων, οργάνωση της τηλεματικής συνεδρίασης, μετατροπή μεταβατικών εδρών και ίδρυση δικαστικών γραφείων τηλεματικής Λοιπές επείγουσες ρυθμίσεις του Υπουργείου Δικαιοσύνης και άλλες διατάξεις»*.

## Βιβλιογραφία

Ακριβοπούλου, Χ., & Ανθόπουλος, Χ., *Εισαγωγή στο διοικητικό δίκαιο [Προπτυχιακό εγχειρίδιο]*, Κάλλιπος, Άνοικτες Ακαδημαϊκές Εκδόσεις, 2015, πηγή <https://hdl.handle.net/11419/2532>

Αρναούτογλου Φ., *Η αίτηση ασφαλιστικών μέτρων του ν. 3886/2010 – Προϋποθέσεις παραδεκτού και βασίμου, Έλεγχος του δικαστηρίου*, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2013

Γιαννακόπουλος, Κ, *Δημόσιες συμβάσεις και συμβάσεις παραχώρησης*, εκδ. Σάκκουλας, Αθήνα- Θεσσαλονίκη, 2019

Γεραρής, Χ. *Η προσωρινή προστασία στα δημόσια έργα, τις προμήθειες και τις υπηρεσίες (ν.2522/97)*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 1999

Δέγλερης Π., *Η προσωρινή δικαστική προστασία στις δημόσιες συμβάσεις. Οι «δικονομικές» Οδηγίες 89/665 - 92/13 - 2007/66 και ο Ν. 3886/2010*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη 2013

Δελλής Γ., Κροκίδας Γ., Τσιρωνάς Α., Πούγγουρας Π., *Το νέο δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων*, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2021

Δετσαρίδης Χ., *Η προδικαστική προσφυγή στο στάδιο ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων*, εκδ. Σάκκουλα, 2019

Κουβαρά Ηλ., *Σύνταγμα Ερμηνεία κατ' άρθρο, άρθρο 20, παρ. 1 (ηλεκτρονική έκδοση)*, επιμέλεια Σπ. Βλαχόπουλος, Ξ. Κοντιάδης, Γ. Τασόπουλος, εκδόσεις Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου, Ιανουάριος 2023, στο <https://www.syntagmawatch.gr/my-constitution/arthro-20-par-1/>

Κουτούπα-Ρεγκάκου Ε., *Δημόσιες συμβάσεις και κοινοτικό δίκαιο. Διαδικασίες ανάθεσης και έννομη προστασία*, εκδ. Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη 1995

Κύβελος Σ., *Η Διοικητική & Δικαστική Προστασία κατά τη Σύναψη των Δημοσίων Συμβάσεων: Οι ρυθμίσεις του Ν 3886/2010 και των άρθρων 345-374 του Ν 4412/2016 υπό το πρίσμα των αποφάσεων των Διοικητικών Δικαστηρίων και της ΑΕΠΠ.*, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2018

Πρεβεδούρου Ε., *Η σύνθετη διοικητική ενέργεια*, εκδ. Σάκκουλα, 2005

Ράικος Χ, *Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων*, Β' έκδοση, εκδ. Σάκκουλα ,Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2017

Ρέμελης Κ., *Η αίτηση ασφαλιστικών μέτρων ενώπιον του ΣτΕ*, εκδ. Σάκκουλα, 2000

Στράνης Δ., *Το δημόσιο δίκαιο στο εργατικό δίκαιο του 21ου αιώνα - Ιδιωτικό ή και Δημόσιο Δίκαιο;*, εκδ. Σάκκουλα, 2010

## Διατριβές-Αρθρογραφία

Αλαγιαλόγλου, Ε. (2016) «Σημαντικές νομοθετικές και νομολογιακές εξελίξεις στο πεδίο της έννομης προστασίας κατά το προσυμβατικό στάδιο των δημοσίων συμβάσεων», *Επιστημονικό Περιοδικό Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων (ΕΕΔ)*, τ. 3, 2016, πηγή [http://www.publiclawjournal.com/docs/3/2016\\_1\\_3\\_alagiologlou.pdf](http://www.publiclawjournal.com/docs/3/2016_1_3_alagiologlou.pdf)

Βενιζέλος Ε., «Σκέψεις για τα πολλαπλά επίπεδα προσυμβατικού ελέγχου των δημοσίων συμβάσεων», 25.11.2019, Ομιλία στην παρουσίαση του βιβλίου του

Δετσαρίδης Χ., *Η προδικαστική προσφυγή στο στάδιο ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων*, εκδ. Σάκκουλα, 2019, στο Πνευματικό Κέντρο του Δήμου Αθηναίων, πηγή <https://www.evenizelos.gr/speeches/conferences-events/432-conferencespeech2019/6127-omilia-ev-venizelou-stin-parousiasi-tou-vivliou-tou-xr-detsaridi-i-prodikastiki-prosfygi-sto-stadio-anathesis-dimosion-symvaseon.html>

Βλάχου Ε. «Η συμμετοχή τρίτου στην ανάθεση και εκτέλεση δημόσιας σύμβασης», *ΕΣΔΙ*, 2018, πηγή [https://www.esdi.gr/nex/images/stories/pdf/epimorfosi/2018/blaxou\\_Oktober2018.pdf](https://www.esdi.gr/nex/images/stories/pdf/epimorfosi/2018/blaxou_Oktober2018.pdf)

Γιαννακόπουλος Κ., «Η νέα δικονομία των δημοσίων συμβάσεων: ακόμη μια χαμένη ευκαιρία», *ΕφημΔΔ*, 5/2010

Δετσαρίδης Χ., «Η ενδικοφανής διαδικασία στο στάδιο ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων. Κριτική αποτίμηση», *ΘΠΔΔ*, 2/2018, πηγή <https://www.esdi.gr/nex/images/stories/pdf/epimorfosi/2017/detsaridis.pdf>

Διαθεςόπουλος Μ., «Οι τροποποιήσεις του νέου Νόμου για τις δημόσιες συμβάσεις (Ν 4782/2021) επί του συστήματος προδικαστικής και δικαστικής προστασίας», 2021, , πηγή [https://www.lawspot.gr/nomika-blogs/mihalis\\_diathesopoylos/oi-tropopoiiseis-toy-neoy-nomoy-gia-tis-dimosies-symvaseis-n](https://www.lawspot.gr/nomika-blogs/mihalis_diathesopoylos/oi-tropopoiiseis-toy-neoy-nomoy-gia-tis-dimosies-symvaseis-n)

Καλλικάκη Κ., «Ενοποίηση της δικαιοδοσίας εκδίκασης διαφορών που αναφέρονται στο στάδιο εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων», 2021, στο <https://ddikastes.gr/>

Κύβελος Σ., «Η συμμόρφωση της Αναθέτουσας Αρχής στις αποφάσεις της ΑΕΠΠ και των δικαστηρίων κατά το προσυμβατικό στάδιο» *ΔιΔικ* 4/2019, σελ. 1-8, πηγή [http://www.esdi.gr/nex/images/stories/pdf/epimorfosi/2018/kybelou\\_Oktober2018.pdf](http://www.esdi.gr/nex/images/stories/pdf/epimorfosi/2018/kybelou_Oktober2018.pdf)

Λαμπρόπουλος Ι., «Η δικαστική προστασία κατά το προσυμβατικό στάδιο των δημοσίων συμβάσεων, μετά τις αλλαγές του Ν. 4782/2021», *ΔιΔικ* 1/2022, πηγή [https://www.esdi.gr/wp-content/uploads/images/stories/pdf/epimorfosi/2021/lampropoulosdik\\_2021.pdf](https://www.esdi.gr/wp-content/uploads/images/stories/pdf/epimorfosi/2021/lampropoulosdik_2021.pdf) .

Μαλαματά Γ. «Προσωρινή δικαστική προστασία σε διαγωνισμούς δημοσίων έργων, προμηθειών, μελετών», *ΔηΣΚΕ*, 1/2010, σελ. 35-49.

Μαυρίδης Σ., «Η δικονομική αυτονομία των κρατών μελών κατά την εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου: Η περίπτωση των δικονομικών Οδηγιών 89/665, 92/13 και 2007/66 για τις δημόσιες συμβάσεις». *ΕΕΕυρΔ.*, τ. 3, 2016.

Μαυρίδης Σ., «Η προδικαστική προσφυγή ενώπιον της Αρχής Εξέτασης Προδικαστικών προσφυγών (Ν.4412/2016)», *Ένωση Ελλήνων Δημοσιολόγων* 4/2017(2), σελ. 353-371, πηγή [http://www.publiclawjournal.com/index\\_8.html](http://www.publiclawjournal.com/index_8.html)

Οικονόμου Μ., «Σταχυολόγηση των αποφάσεων της ΑΕΠΠ και της νομολογίας των διοικητικών δικαστηρίων», πηγή <https://ddikastes.gr/εισηγησεις-επιμορφωτικού-σεμιναρίου>

Παπασταμάτη, Α., «Προϋποθέσεις προσωρινής δικαστικής προστασίας κατά τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων, υπό το ειδικότερο πρίσμα του συνταγματικού δικαίου και του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης.», *PHD Thesis, Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών, Νομική Σχολή, Τομέας Δημοσίου Δίκαιου*, 2015, <http://dx.doi.org/10.12681/eadd/36737>

Πρεβεδούρου Ε., «Οι ενδικοφανείς προσφυγές ως μέσω επιτάχυνσης της διοικητικής δίκης», *ΘΠΔΔ*, τευχ.3-4 (2013), πηγή <https://www.prevedourou.gr/>.

Πρεβεδούρου Ε., «Οι ενδικοφανείς προσφυγές ως μέσω επιτάχυνσης της διοικητικής δίκης», *ΘΠΔΔ*, (2013) τευχ. 3-4, πηγή <https://www.prevedourou.gr/wp-content/uploads/2013/08/%CE%B5%CE%BD%CE%B4%CE%B9%CE%BA%CE%BF%CF%86%CE%B1%CE%BD%CE%B7%CF%82.%CF%80%CF%81%CE%BF%CF%83%CF%86%CF%85%CE%B3%CE%B7.doc>

Πρεβεδούρου Ε., «Η σύνθετη διοικητική ενέργεια», 2014, πηγή [prevedourou.gr/η-σύνθετη-διοικητική-ενέργεια-γενικό/](http://prevedourou.gr/η-σύνθετη-διοικητική-ενέργεια-γενικό/),

Πρεβεδούρου Ε., «Οι διοικητικές προσφυγές», 2016, πηγή <https://www.prevedourou.gr/διοικητικές-προσφυγές-γενικό-διοικη/>,

Πρεβεδούρου Ε., «Το νέο «υβριδικό» ένδικο βοήθημα του νόμου 4782/2021», 2021, πηγή <https://www.prevedourou.gr/το-νέο-υβριδικό-ένδικο-βοήθημα-του-ν/>

Πρεβεδούρου Ε., «Οι Ανεξάρτητες Αρχές», 2023, πηγή, <https://www.prevedourou.gr/οι-ανεξάρτητες-αρχές-διαδικτυακό-μάθ/>

Ratcliff, C., Wosyka, M., Martinello, B. & Franco, D., «Δημόσιες Συμβάσεις», *ΘΕΜΑΤΙΚΑ ΔΕΛΤΙΑ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ*, 4/2023, πηγή <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/el/sheet/34/%CE%B4%CE%B7%CE%BC%CE%BF%CF%83%CE%B9%CE%B5%CF%82-%CF%83%CF%85%CE%BC%CE%B2%CE%B1%CF%83%CE%B5%CE%B9%CF%82>

Συνοδινός Χ., «Η προσωρινή δικαστική προστασία κάτω από τα οικονομικά κατώφλια», *ΘΠΔΔ* 10/2010

Συνοδινός Χ., «Η Συμβολή του νέου Ν 3886/2010 στην παροχή πραγματικά αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας, κατά το άρθρο 19 ΣΣΕ», *ΘΠΔΔ*, 8-9-2011

Τσιρώνας Α., «Η έκταση ελέγχου των πράξεων που προσβάλλονται με προδικαστική προσφυγή ενώπιον της ΑΕΠΠ», 2018, πηγή [https://www.esdi.gr/nex/images/stories/pdf/epimorfosi/2018/tsirona\\_Oktober2018.pdf](https://www.esdi.gr/nex/images/stories/pdf/epimorfosi/2018/tsirona_Oktober2018.pdf)

Σκουρή Κ., «Η νέα δικονομική οδηγία 2007/66/ΕΚ– Η ανάγκη τροποποίησης των υπαρχουσών οδηγιών και οι αλλαγές που επέρχονται με την νέα οδηγία», *ΔηΣΚΕ & Αγορά*, 2/2009

Χρυσανθάκης Χ., «Προς μια νέα θεώρηση των ασφαλιστικών μέτρων: ο Νόμος 3886/2010», *ΘΠΔΔ*, 8-9/2011.