

**Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου**  
**Σχολή Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών**  
**Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Διεθνών Σχέσεων**

**Διαπανεπιστημιακό πρόγραμμα μεταπτυχιακών σπουδών**  
**«Τοπική και περιφερειακή ανάπτυξη και αυτοδιοίκηση»**



**Τίτλος Διπλωματικής εργασίας**

**«Αξιολόγηση του νέου νόμου 4412/2016 ως προς την**  
**έννομη προστασία των δημοσίων συμβάσεων Ο.Τ.Α. Α΄**  
**βαθμού»**

**Αργυρώ Δάλλα**  
**ΑΕΜ:3033201505244**

**Επιβλέπωντας Διδάκτορας**  
**Μιλτιάδης Σαρηγιαννίδης**

**Κόρινθος, Μάρτιος 2017**

**University of Peloponnese**  
**Faculty of Social and Political Sciences**  
**Department of Political Studies and International Relations**

**Interuniversity Program of postgraduate studies in**  
**“Local and regional development and government”**



---

**Dissertation**

**“Evaluation of the new law 4412/2016  
concerning the legal protection of local  
authority public contracts”**

**ARGYRO DALLA**  
**AEM:3033201505244**

**Supervisor**  
**Miltiadis Sarigiannidis**

**Korinthos, March 2017**

*Στην οικογένεια μου  
για την υπομονή και  
την αμέριστη συμπαράστασή της*

## Περιεχόμενα

### ΠΕΡΙΛΗΨΗ

#### ABSTRACT

<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1:</b> .....	<b>1</b>
<b>ΕΙΣΑΓΩΓΗ</b> .....	<b>1</b>
1.1 ΟΡΙΟΘΕΤΗΣΗ ΘΕΜΑΤΟΣ .....	1
1.2 ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑ ΚΑΙ ΔΟΜΗ ΤΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ .....	2
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: ΑΙΤΙΕΣ ΑΝΑΔΙΑΡΘΩΣΗΣ ΕΝΝΟΜΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΣΤΟΝ ΤΟΜΕΑ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ ΤΩΝ Ο.Τ.Α. Α΄ ΒΑΘΜΟΥ- ΣΤΟΧΟΙ</b> .....	<b>3</b>
2.1 ΕΙΣΑΓΩΓΗ .....	3
2.2 ΑΙΤΙΕΣ ΠΟΥ ΟΔΗΓΗΣΑΝ ΣΤΗΝ ΑΝΑΓΚΗ ΘΕΣΠΙΣΗΣ ΝΕΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΕΝΝΟΜΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ. ....	3
2.2.1 Η ΑΝΑΓΚΑΙΟΤΗΤΑ ΕΝΑΡΜΟΝΙΣΗΣ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑΣ ΣΤΗΝ ΚΟΙΝΟΤΙΚΗ. ....	3
2.2.2 Η αναγκαιότητα ενός βελτιωμένου συστήματος έννομης προστασίας.....	4
2.2.3 Η αναγκαιότητα της θέσπισης ενός ενιαίου νόμου για την αντιμετώπιση της πολυνομίας και του αναχρονισμού των νομοθετημάτων. ....	5
2.2.4 Η αναγκαιότητα προαγωγής της ασφάλειας δικαίου και μείωσης του διοικητικού φόρτου των δικαστηρίων. ....	6
2.3 Στόχοι της μεταρρύθμισης της έννομης προστασίας στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων .....	7
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: ΘΕΩΡΗΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ - ΕΞΕΛΙΚΤΙΚΗ ΠΟΡΕΙΑ ΤΗΣ ΕΝΝΟΜΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ -ΠΡΟΣΔΟΚΙΕΣ ΑΠΟ ΤΗ ΘΕΣΠΙΣΗ ΤΟΥ ΝΕΟΥ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟΥ ΚΑΘΕΣΤΩΤΟΣ</b> .....	<b>8</b>
3.1 ΕΙΣΑΓΩΓΗ .....	8
3.2 ΘΕΩΡΗΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ.....	8
3.2.1 Προσφυγές κατά πράξεων των αναθετουσών αρχών. ....	8
3.2.2 Συμβάσεις σύμφωνα με την εθνική και ευρωπαϊκή νομοθεσία. ....	15
3.2.3 Ισχύον νομοθετικό πλαίσιο προδικαστικής προστασίας. ....	18
3.2.3.1 Ένσταση κατά δημόσιας σύμβασης εκτιμώμενης αξίας ίσης και κατώτερης των 60.000 € άνευ Φ.Π.Α. ....	18
3.2.3.2 Ειδική διοικητική προσφυγή (αρ. 224-231 του ν.3852/2010) .....	19
3.2.3.3 Προδικαστική προσφυγή κατά δημόσιας σύμβασης με εκτιμώμενη αξία ανώτερη των 60.000 € άνευ ΦΠΑ.....	20
3.2.3.4 Δικαστική προστασία στο στάδιο που προηγείται της σύναψης της σύμβασης .....	21
3.3 ΕΞΕΛΙΚΤΙΚΗ ΠΟΡΕΙΑ ΤΗΣ ΕΝΝΟΜΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ. ....	23
3.4 ΠΡΟΣΔΟΚΙΕΣ ΑΠΟ ΤΗ ΘΕΣΠΙΣΗ ΤΗΣ ΝΕΑΣ ΕΝΝΟΜΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ .....	26
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4: ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΗ ΑΝΑΛΥΣΗ ΤΟΥ ΠΡΟΥΠΑΡΧΟΝΤΟΣ ΚΑΙ ΝΕΟΥ ΘΕΣΜΙΚΟΥ ΠΛΑΙΣΙΟΥ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΝΝΟΜΗ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΣΤΟ ΣΤΑΔΙΟ ΠΟΥ ΠΡΟΗΓΕΙΤΑΙ ΤΗΣ ΣΥΝΑΨΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΣΥΜΒΑΣΗΣ</b> .....	<b>27</b>
4.1 ΕΙΣΑΓΩΓΗ .....	27
4.2 ΕΝΣΤΑΣΕΙΣ ΚΑΤΑ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ ΕΚΤΙΜΩΜΕΝΗΣ ΑΞΙΑΣ ΊΣΗΣ Η ΚΑΤΩΤΕΡΗΣ ΤΩΝ 60.000 € ΑΝΕΥ Φ.Π.Α. ....	27
4.2.1 Ωφέλειες για τους Ο.Τ.Α. Α΄ βαθμού.....	28
4.2.2 Ωφέλειες για τους οικονομικούς φορείς.....	29

4.2.3 Ωφέλεια για τις αναθέτουσες αρχές και τους οικονομικούς φορείς. ....	30
4.2.4 Δυσλειτουργίες νομοθετικού πλαισίου.....	33
4.3 ΠΡΟΔΙΚΑΣΤΙΚΕΣ ΠΡΟΣΦΥΓΕΣ ΚΑΤΑ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ ΕΚΤΙΜΩΜΕΝΗΣ ΑΞΙΑΣ ΑΝΩΤΕΡΗΣ ΤΩΝ 60.000 € ΑΝΕΥ Φ.Π.Α. ....	35
4.3.1 Βελτίωση του νομοθετικού πλαισίου.....	35
4.3.2 Ωφέλειες για τους οικονομικούς φορείς.....	37
4.3.3 Δυσλειτουργίες του νομοθετικού πλαισίου έννομης προστασίας.....	38
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5: ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ - ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ.....</b>	<b>41</b>
5.1 ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	41
5.2 ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ.....	41
5.3 ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ.....	44
<b>ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....</b>	<b>46</b>
<b>ΠΙΝΑΚΑΣ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΩΝ ΚΑΙ ΣΥΝΤΜΗΣΕΩΝ.....</b>	<b>50</b>

## ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η προδικαστική προσφυγή αποτελεί μέσο προάσπισης των συμφερόντων των οικονομικών φορέων που συμμετέχουν σε διαγωνισμούς δημοσίων συμβάσεων. Η αποτελεσματικότητά της εξαρτάται από τους κανόνες έννομης προστασίας που θεσπίζονται στην εσωτερική νομοθεσία κάθε χώρας. Η εναρμόνιση της ελληνικής νομοθεσίας στην κοινοτική αποτελεί επιταγή της σημερινής ψηφιακής εποχής των συμβάσεων. Η χώρα μας προβαίνει σε αναδιάρθρωση των κανόνων της προδικαστικής προστασίας με την εφαρμογή τους σε διαφορές που αναφύονται από συμβάσεις εκτιμώμενης αξίας κάτω του κοινοτικού ορίου συνεκτιμώντας αφενός την σπουδαιότητα της ανάπτυξης του κοινοτικού ανταγωνισμού και αφετέρου την ανάγκη εφαρμογής ενιαίου δικαίου.

Στην παρούσα εργασία παρουσιάζονται οι αιτίες αναδιάρθρωσης του συστήματος έννομης προστασίας των δημοσίων συμβάσεων των Ο.Τ.Α. Α΄ βαθμού, οι στόχοι που καλείται να επιτύχει, το θεωρητικό πλαίσιο που διέπει την προσφυγή, την εξελικτική πορεία της προδικαστικής προστασίας και η συγκριτική αξιολόγησή του σε σχέση με το προϊσχύον νομοθετικό καθεστώς. Από την ανάλυση διαπιστώνονται πλεονεκτήματα αλλά και μειονεκτήματα που αναμένεται να προκαλέσουν δυσλειτουργίες στην παροχή της προδικαστικής προστασίας. Πολλά είναι τα ζητήματα των ασαφειών και αστοχιών του νόμου, των οποίων η επίλυση επιβάλλεται, ώστε να ανταποκριθεί η Αρχή Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών στην εξασφάλιση αποτελεσματικής προσφυγής. Τέλος παρατίθενται τα συμπεράσματα, μετά από εκτίμηση των ανωτέρω αποτελεσμάτων και διατυπώνονται προτάσεις για την επίλυση των προβλημάτων που αναμένονται.

**Σημαντικοί όροι:** Προδικαστική Προσφυγή, ν.4412/2016, Δημόσιες συμβάσεις, Ο.Τ.Α. Α΄ βαθμού.

## ABSTRACT

Prejudicial objection constitutes a way of advocating the interests of the financial organizations participating in public tenders. Its effectiveness depends on the rules of lawful protection enacted by the internal legislation of each country. The modulation of the Greek along with the European legislation is commanded in the current digital era governing contracts. Our country is acting upon the restructuring of the prejudicial protection rules by implementing them into differences that are raised from contracts whose estimated value is below the community limit, taking into account on the one hand the importance of developing competition among the Community and on the other hand the need of implementing a unified law.

This paper presents the causes of the legal protection system reformation, about local authority public contracts, the goals it has to achieve, the theoretical framework of legal proceedings, the progress of judicial protection, as well as its comparative evaluation concerning the previously effective legislation. Advantages and disadvantages which are expected to cause dysfunctions related to providing judicial protection come of the analysis. There are many issues of vagueness and misfire of the law, the solution of which is necessary so that the Examination Authority corresponds in order to provide effective objections. Finally, conclusions are stated, after the examination of the above results and suggestions are propounded for the solution of the anticipated problems.

**Important Terms:** Prejudicial objection, Law 4412/2016, Public contracts, Local authority (First Degree).

# ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1:

## ΕΙΣΑΓΩΓΗ

### 1.1 Οριοθέτηση θέματος

Η προδικαστική προστασία θεσπίζεται υποχρεωτικά από το κάθε κράτος μέλος της ευρωπαϊκής ένωσης, για την προάσπιση των συμφερόντων των διαγωνιζομένων στο στάδιο που προηγείται της σύναψης σύμβασης. Η προσαρμογή της εσωτερικής έννομης τάξης στις οδηγίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ε.Ε.), όσον αφορά τη χώρα μας, αποτελεί μια δύσκολη υπόθεση λόγω του σύνθετου νομικού πλαισίου που διέπει τις δημόσιες συμβάσεις και των πολλών προβλημάτων ερμηνείας των νόμων που οδήγησαν σε αντικρουόμενες δικαστικές αποφάσεις. Η παροχή αποτελεσματικής έννομης προστασίας αποτελεί καθοριστικό παράγοντα για την ανάπτυξη του κοινοτικού ανταγωνισμού αλλά και οι κοινοί στόχοι με την Ε.Ε. για τόνωση της αγοράς, λόγω της δημοσιονομικής κρίσης, απαιτούν την θέσπιση ενιαίου κοινοτικού δικαίου. Τα ανωτέρω οδήγησαν τη χώρα μας στη λήψη μέτρων για την εγκαθίδρυση ενός εξειδικευμένου ανεξάρτητου διοικητικού οργάνου (Α.Ε.Π.Π.) με αποκλειστική αρμοδιότητα την εξέταση των προδικαστικών προσφυγών. Οι προσδοκίες του νέου συστήματος παροχής προδικαστικής προστασίας αφορούν κυρίως στην αποτελεσματικότερη προσφυγή, στην προαγωγή της ασφάλειας δικαίου και στον κοινοτικό ανταγωνισμό.

Σκοπός της εργασίας είναι να επισημανθούν τα αίτια που οδήγησαν στην ανάγκη για τη σύσταση της Α.Ε.Π.Π., οι στόχοι που αναμένεται να επιτευχθούν, καθώς και η εκπλήρωση αυτών μέσω της εφαρμογής του νέου μηχανισμού στους Ο.Τ.Α. Α΄ βαθμού. Για την απόδειξη των ανωτέρω παρουσιάζονται η αξιολόγηση του νέου νόμου σε σύγκριση με το προϊσχύον νομοθετικό πλαίσιο των προσφυγών, αλλά και τα πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα που προκύπτουν από την εφαρμογή του (την 31-3-2017). Τα ερωτήματα που επιδιώκεται να απαντηθούν με την παρούσα εργασία είναι εάν η εφαρμογή του νέου συστήματος έννομης προστασίας οδηγεί στην επίτευξη των στόχων και εάν αυτοί είναι εφικτοί.

Η συνεισφορά της παρούσας εργασίας έγκειται στη διευκρίνηση των αστοχιών του νέου νόμου και στον εντοπισμό και καταγραφή των προβλημάτων που δυσχεραίνουν την ομαλή εφαρμογή των κανόνων έννομης προστασίας, με σκοπό να αποτελέσει



χρήσιμο οδηγό στους οργανισμούς που πρόκειται να τους υλοποιήσουν, ώστε να γνωρίζουν τα θέματα που πρέπει να προσεχθούν και να αντιμετωπισθούν και η παροχή προδικαστικής προστασίας να καταστεί όσον το δυνατόν πιο έγκαιρη, άμεση και ευέλικτη διαδικασία.

## 1.2 Μεθοδολογία και δομή της εργασίας

Η συγγραφή της εργασίας αφορά μία ποιοτική έρευνα, η οποία βασίστηκε σε πρωτογενείς πηγές. Οι πληροφορίες αντλήθηκαν από την εθνική νομοθεσία, την ευρωπαϊκή νομοθεσία, την εθνική και ευρωπαϊκή νομολογία. Επιπλέον έγινε αναζήτηση σε δευτερογενείς πηγές όπως βιβλιογραφία και ανακοινώσεις, ωστόσο λόγω της μικρής περιόδου εφαρμογής του νόμου των δημοσίων συμβάσεων (τέθηκε σε ισχύ την 8-8-2016) δεν έχουν καταγραφεί κρίσεις και απόψεις σε επιστημονικό επίπεδο, ιδίως για τους κανόνες έννομης προστασίας των συμβάσεων που αποτελούν το αντικείμενο του θέματος της εργασίας, καθώς η εφαρμογή άρχεται την 31-3-2017.

Η παρούσα εργασία αποτελείται από πέντε κεφάλαια. Αναλυτικότερα, στο πρώτο κεφάλαιο γίνεται μία σύντομη εισαγωγή στο θέμα και στους σκοπούς της εργασίας. Στο δεύτερο κεφάλαιο αναλύονται τα αίτια της αναδιάρθρωσης της έννομης προστασίας καθώς και οι στόχοι που τέθηκαν στον τομέα των δημόσιων συμβάσεων στο στάδιο που προηγείται της σύναψής τους. Στο τρίτο κεφάλαιο της εργασίας παρέχεται το θεωρητικό υπόβαθρο των προσφυγών κατά των πράξεων και των συμβάσεων όπως προβλέπεται στην εθνική και ευρωπαϊκή νομοθεσία, το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο της προδικαστικής προστασίας, η εξελικτική πορεία αυτής στην Ελλάδα και οι προσδοκίες από τη θέσπιση των νέων κανόνων. Στο τέταρτο κεφάλαιο ακολουθεί η αξιολόγηση του νέου νόμου και η συγκριτική ανάλυσή του με το προϋπάρχον νομοθετικό καθεστώς. Τέλος, η εργασία ολοκληρώνεται με το πέμπτο κεφάλαιο, στο οποίο παρατίθενται τα συμπεράσματα βάσει των αποτελεσμάτων του προηγούμενου κεφαλαίου και προτάσεις προς αντιμετώπιση των προβλημάτων που αναμένονται από την εφαρμογή των διατάξεων του νέου νόμου 4412/2016.

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: ΑΙΤΙΕΣ ΑΝΑΔΙΑΡΘΩΣΗΣ ΕΝΝΟΜΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΣΤΟΝ ΤΟΜΕΑ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ ΤΩΝ Ο.Τ.Α. Α΄ ΒΑΘΜΟΥ- ΣΤΟΧΟΙ**

### **2.1 Εισαγωγή**

Στο παρόν κεφάλαιο αναφέρονται οι αιτίες που οδήγησαν στην αναθεώρηση των κανόνων της έννομης προστασίας που διέπουν τις δημόσιες συμβάσεις όλου του δημόσιου και του ευρύτερου δημόσιου τομέα καθώς και οι στόχοι της αναδιάρθρωσης.

### **2.2 Αιτίες που οδήγησαν στην ανάγκη θέσπισης νέου συστήματος έννομης προστασίας.**

Οι δυσλειτουργίες και τα προβλήματα του προηγούμενου νομοθετικού καθεστώτος τα οποία οδήγησαν στην ανάγκη ενός νέου νομοθετικού πλαισίου έννομης προστασίας των δημοσίων συμβάσεων, δεν είναι γνωστά διότι, μέχρι σήμερα δεν υφίσταται καμία καταγραφή τους και δεν έχει γίνει καμία αξιολόγηση του ελληνικού δικαστικού συστήματος που λειτούργησε σχεδόν για μία εικοσαετία<sup>1</sup>. Ωστόσο θα επιδιώξουμε να περιγράψουμε τις ανάγκες που οδήγησαν στην μεταρρύθμιση της έννομης δικαστικής προστασίας.

#### **2.2.1 Η αναγκαιότητα εναρμόνισης της ελληνικής νομοθεσίας στην κοινοτική.**

Τα τελευταία χρόνια έχει παρατηρηθεί αυξημένο ενδιαφέρον από την ευρωπαϊκή κοινότητα, για τη διασφάλιση της διαφάνειας και της ίσης συμμετοχής των κοινοτικών διαγωνιζομένων, με στόχο την αυξημένη συμμετοχή τους στους διαγωνισμούς των κρατών μελών, ώστε να αποκτηθούν τα δημόσια αγαθά και οι υπηρεσίες στις καλύτερες

---

<sup>1</sup> «Δεν υφίσταται συνολική αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας του υπάρχοντος δικαστικού συστήματος ένδικων μέσων... ..προκειμένου να τεκμηριώνονται οι ελλείψεις ή δυσλειτουργίες του ισχύοντος συστήματος που οδήγησαν στην αναγκαιότητα σύστασης της Α.Ε.Π.Π.», Γνώμη 5/2016 της Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων (Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ), σελ.28. <http://www.eaadhsy.gr/index.php/m-gnomes/m-oles-oi-gnomes/sxedia-nomvn>

τιμές και να εξοικονομηθούν πόροι. Προκειμένου να επιτευχθεί ο στόχος και να σημειωθεί αυξημένος ανταγωνισμός, τα κράτη μέλη οφείλουν να διασφαλίσουν αποτελεσματικές προσφυγές μέσω της ανάπτυξης σχετικών μέσων και μηχανισμών. Για την ενιαία και ομοιόμορφη αντιμετώπιση των κοινοτικών διαγωνιζομένων, έχουν εκδοθεί από την Ε.Ε. οδηγίες με τους κανόνες της έννομης προστασίας των δημοσίων συμβάσεων. Η μεταφορά των κανόνων των οδηγιών στις εθνικές νομοθεσίες των κρατών μελών ήταν υποχρεωτική, δίχως να είναι αυστηρή, καθώς παρεχόταν η ευχέρεια για προσαρμογή αυτών στις εσωτερικές νομοθετικές ανάγκες κάθε κράτους μέλους. Η παροχή της δυνατότητας αυτής οδήγησε σε ανομοιομορφία της εφαρμογής των κανόνων έννομης προστασίας, εξασθένηση της ασφάλειας δικαίου και σε μειωμένο κοινοτικό ανταγωνισμό. Η Ε.Ε. με τις οδηγίες έτους 2014 για τις δημόσιες συμβάσεις, θέτει ως προτεραιότητα την αντιμετώπιση της δημοσιονομικής στενότητας των κρατών μελών μέσω της απόδοσης των δημοσίων συμβάσεων<sup>2</sup>.

Η Ελλάδα προέβη σε αναθεώρηση του θεσμικού πλαισίου των δημοσίων συμβάσεων και των κανόνων έννομης προστασίας, ώστε να επιτύχει την πλησιέστερη συμμόρφωση της εθνικής νομοθεσίας στους στόχους των κοινοτικών οδηγιών. Για την εναρμόνιση της ελληνικής στην κοινοτική νομοθεσία θεσπίστηκε ο νόμος 4412/2016, με τον οποίο εισάγονται διατάξεις των κοινοτικών οδηγιών 89/665/ΕΟΚ, 92/13/ΕΟΚ, 2007/66/ΕΚ και καθιερώνονται νέοι κανόνες στην αγορά των δημοσίων συμβάσεων<sup>3</sup>.

### **2.2.2 Η αναγκαιότητα ενός βελτιωμένου συστήματος έννομης προστασίας**

Η δυνατότητα εγκαθίδρυσης ενός οργάνου ανεξάρτητου και εξειδικευμένου, με αποκλειστική αρμοδιότητά του τον διοικητικό έλεγχο των δημοσίων συμβάσεων προβλεπόταν στο ενωσιακό δίκαιο<sup>4</sup>. Η δυνατότητα αυτή αξιοποιήθηκε και εφαρμόστηκε

---

<sup>2</sup> Ο τομέας των δημοσίων συμβάσεων καλύπτει ποσοστό 18% του ακαθάριστου εγχώριου προϊόντος της ευρωπαϊκής ένωσης, (προοίμιο της αιτιολογικής έκθεσης του ν.4412/2016 σελ.4).

<sup>3</sup> 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 δημόσιων συμβάσεων.

<sup>4</sup> Η δυνατότητα εγκαθίδρυσης ξεχωριστής αρχής, υπεύθυνης επί των προσφυγών, προβλεπόταν στις διατάξεις της παρ.2 άρ.2 της 1ης δικονομικής οδηγίας 89/665/ΕΟΚ (L 395/33).

με επιτυχία σε δέκα κράτη μέλη της ευρωπαϊκής ένωσης που θέσπισαν ανεξάρτητους φορείς (Δανία, Εσθονία, Ισπανία, Κροατία, Κύπρος, Μάλτα, Ουγγαρία, Πολωνία, Σλοβακία, Σλοβενία)<sup>5</sup>.

Στην Ελλάδα ο έλεγχος των προσφυγών διεξαγόταν από την αναθέτουσα αρχή αντί ενός ανεξάρτητου φορέα. Η αποσπασματική και ανομοιομορφη αντιμετώπιση των δημοσίων συμβάσεων από την εκάστοτε αναθέτουσα αρχή, η πλημμελής διαδικασία, ο μεγάλος αριθμός αναίτιων και νομικά αστήρικτων προσφυγών, η επιμήκυνση των διαγωνισμών επέφερε οικονομικό και διοικητικό κόστος στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων.

Για την αντιμετώπιση της αναποτελεσματικότητας της λειτουργίας του προηγούμενου συστήματος, μόλις πρόσφατα, τον μήνα Αύγουστο του 2016, θεσπίστηκε η σύσταση της Αρχής Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών (Α.Ε.Π.Π.), με αποκλειστική αρμοδιότητα την επίλυση των διοικητικών διαφορών που ανακύπτουν κατά τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων. Μέσω της θέσπισης της Α.Ε.Π.Π. επιδιώκεται η βελτίωση του συστήματος έννομης προστασίας. Αυτό άλλωστε ορίζεται ρητά στην πρώτη παράγραφο της αιτιολογικής έκθεσης του ν.4412/2016 αναφορικά με τη σύστασή της.

### **2.2.3 Η αναγκαιότητα της θέσπισης ενός ενιαίου νόμου για την αντιμετώπιση της πολυνομίας και του αναχρονισμού των νομοθετημάτων.**

Μέχρι τα μέσα του 2016 η διεξαγωγή διαγωνιστικής διαδικασίας συμβάσεων διεπόταν από πληθώρα νομοθετημάτων (νόμων, υπουργικών αποφάσεων, εγκυκλίων). Η πολυνομία και ο αναχρονισμός των νομοθετημάτων, οδήγησαν σε αντικρουόμενες ερμηνείες και αποφάσεις των ελεγκτικών μηχανισμών (Ελεγκτικό Συνέδριο (Ε.Σ.), Συμβούλιο της Επικρατείας (ΣτΕ), Αποκεντρωμένες Διοικήσεις (Α.Δ.), Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων (Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ.). Ο μεγάλος όγκος νομολογίας που λειτουργούσε αυξητικά στην ήδη υπάρχουσα δαιδαλώδη νομοθεσία ταλάνιζε το νομικό, δημόσιο και ιδιωτικό τομέα, αποθάρρυνε τη συμμετοχή των

---

<sup>5</sup> Όπως αναφέρεται στην αιτιολογική έκθεση του ν.4412/2016 σελ.139 στο [http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/%20d-ergopro-eis-aitiologiki\\_XPress\\_Hamster\\_temp.qxp.pdf](http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/%20d-ergopro-eis-aitiologiki_XPress_Hamster_temp.qxp.pdf)

κοινοτικών επιχειρήσεων στους διαγωνισμούς της χώρας μας και δε συντελούσε στην εξοικονόμηση δημόσιων πόρων.

Για την αντιμετώπιση των ανωτέρω ζητημάτων, θεσπίστηκε ένας ενιαίος νόμος, ο ν.4412/2016, στον οποίο συγκεντρώνονται και κωδικοποιούνται όλα τα προηγούμενα νομοθετήματα που σχετίζονταν με συμβάσεις του δημόσιου και του ευρύτερου δημόσιου τομέα, καταργώντας τους αναχρονιστικούς νόμους του παρελθόντος οι οποίοι εμπόδιζαν την ενιαία και ομοιόμορφη αντιμετώπιση των δημοσίων συμβάσεων και ιδίως των ενστάσεων και των προσφυγών που αναφύονταν κατά τη διαδικασία σύναψής τους<sup>6</sup>.

#### **2.2.4 Η αναγκαιότητα προαγωγής της ασφάλειας δικαίου και μείωσης του διοικητικού φόρτου των δικαστηρίων.**

Οι όροι των διαγωνισμών καθορίζονταν από την αναθέτουσα αρχή και οι προσφυγές των διαγωνιζομένων, σύμφωνα με το προηγούμενο νομοθετικό καθεστώς, εξετάζονταν από την αναθέτουσα αρχή που είχε προκηρύξει το διαγωνισμό. Συνεπώς, η εξέταση των προσφυγών επαφίετο στις γνώσεις και στην τεχνική κατάρτιση των υπαλλήλων της εκάστοτε αναθέτουσας αρχής. Με την προϊσχύουσα διαδικασία αιωρούνταν υπόνοιες για υποκειμενική κρίση και διαβλητή ανάθεση των συμβάσεων. Τα φαινόμενα της αδικίας και της άνισης μεταχείρισης σε βάρος των οικονομικών φορέων, τους υποχρέωναν να προσφεύγουν σε δικαστικούς αγώνες, με αποτέλεσμα τα δικαστήρια να κατακλύζονται από υποθέσεις προσφυγών δημοσίων συμβάσεων.

Επομένως επιβάλλεται η θέσπιση ενός ανεξάρτητου διοικητικού οργάνου (Α.Ε.Π.Π.) που θα προάγει την ασφάλεια δικαίου, εξασφαλίζοντας τα εχέγγυα για την αντικειμενική κρίση επί των προσφυγών. Οι αποφάσεις του οργάνου θα φέρουν νομική

---

<sup>6</sup> Αναφέρουμε ενδεικτικά την πληθώρα νομοθετημάτων που διεπύονταν ένας διαγωνισμός και καταργήθηκαν με το άρθρο 377 του ν.4412/2016 μεταξύ άλλων: ν.2286/1985 (προμήθειες), ν.3669/2008 (έργα), ν.3316/2005 (μελέτες), Π.Δ.171/1987 (έργα), Π.Δ.28/1980 (υπηρεσίες), Π.Δ.118/2007 (προμήθειες), απόφ. Υπουργού Εσωτερικών 11389/1993 (προμήθειες Ο.Τ.Α.), Π.Δ. 60/2007 (ως μεταφορά της Οδηγίας 2004/18/EK), Π.Δ.59/2007 (ως μεταφορά της Οδηγίας 2004/17/EK) κ.α..

και εμπειριστατωμένη αιτιολόγηση, όπου θα διασφαλίζονται τα δικαιώματα των ενιστάμενων αποτρέποντάς τους από την προσφυγή στα δικαστήρια.<sup>7</sup>

### **2.3 Στόχοι της μεταρρύθμισης της έννομης προστασίας στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων**

Ο νόμος 4412/2016 επέφερε ριζική αναδιάρθρωση στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων με τη μεταφορά στο εθνικό δίκαιο της ενωσιακής νομοθεσίας και με τη καθιέρωση ενός νέου συστήματος προδικαστικής προστασίας, με σκοπό την ενιαία και ομοιόμορφη εφαρμογή του δικαίου στις κοινοτικές προμήθειες, έργα, υπηρεσίες.

Οι νέοι κανόνες έννομης προστασίας αποσκοπούν στην επιτάχυνση της διαδικασίας επίλυσης των διαφορών που αναφύονται από τις συμβάσεις. Η αποτελεσματικότερη προσφυγή και η σταδιακή βελτίωση της ασφάλειας δικαίου επιδιώκονται με την εξασφάλιση της αντικειμενικής κρίσης επί των προσφυγών μέσω της Α.Ε.Π.Π., καθώς πρόκειται για ένα όργανο πλαισιωμένο από καταρτισμένους νομικούς. Μάλιστα η επιλογή του έλληνα νομοθέτη να εφαρμόσει τους κοινοτικούς κανόνες προδικαστικής προστασίας σε ένα διευρυμένο πεδίο εφαρμογής συμβάσεων, θα συμβάλει στην ενότητα της ασφάλειας δικαίου, στην αύξηση της συμμετοχής των οικονομικών φορέων, στον κοινοτικό ανταγωνισμό και στην αποτελεσματικότητα των διαγωνισμών.

---

<sup>7</sup> Αναφέρονται στο προοίμιο της αιτιολογικής έκθεσης ν.4412/2016 σελ.138.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: ΘΕΩΡΗΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ - ΕΞΕΛΙΚΤΙΚΗ ΠΟΡΕΙΑ ΤΗΣ ΕΝΝΟΜΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ -ΠΡΟΣΔΟΚΙΕΣ ΑΠΟ ΤΗ ΘΕΣΠΙΣΗ ΤΟΥ ΝΕΟΥ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟΥ ΚΑΘΕΣΤΩΤΟΣ.

### 3.1 Εισαγωγή

Στο παρόν κεφάλαιο μέσα από την ειδική βιβλιογραφία και τη νομοθεσία επιχειρείται μια συνοπτική παρουσίαση της έννοιας της προσφυγής και του σχετικού βασικού θεωρητικού πλαισίου που χρησιμοποιήθηκε κατά τη συγγραφή της εργασίας. Στη συνέχεια θα παρουσιαστεί η εξελικτική πορεία της προδικαστικής προστασίας στην Ελλάδα από την πρώτη δικονομική οδηγία μέχρι σήμερα και τέλος οι προσδοκίες από τη θέσπιση της έννομης προστασίας του ν.4412/2016.

### 3.2 Θεωρητικό πλαίσιο

Στον επιχειρηματικό κόσμο η προσφυγή αναγνωρίζεται ως το μέσο των οικονομικών φορέων που τους επιτρέπει να διεκδικούν τη διασφάλιση των δικαιωμάτων τους και να προστρέχουν στην δικαιοσύνη προκειμένου να ανατρέψουν το αποτέλεσμα του διαγωνισμού σε όφελός τους.

#### 3.2.1 Προσφυγές κατά πράξεων των αναθετουσών αρχών.

Οι προσφυγές κατά πράξεων των αναθετουσών αρχών κατοχυρώνονται από το ν.4412/2016 που ψηφίστηκε και τέθηκε σε ισχύ την 8-8-2016. Σε όσους συμμετέχουν σε διαγωνιστικές διαδικασίες ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων του προαναφερθέντος νόμου, τους παρέχεται έννομη προδικαστική προστασία. Πιο συγκεκριμένα *«Κάθε ενδιαφερόμενος, ο οποίος έχει ή είχε συμφέρον να του ανατεθεί συγκεκριμένη σύμβαση του ν.4412/2016 και έχει ή είχε ή ενδέχεται να υποστεί ζημία από εκτελεστή πράξη ή παράλειψη της αναθέτουσας αρχής κατά παράβαση της νομοθεσίας της Ευρωπαϊκής ή της εσωτερικής νομοθεσίας, έχει δικαίωμα να προσφύγει στην Αρχή Εξέτασης*

*Προδικαστικών Προσφυγών (ΑΕΙΠΠ) και να ζητήσει προσωρινή προστασία, ακύρωση παράνομης πράξης ή παράλειψης της αναθέτουσας αρχής ή ακύρωση σύμβασης η οποία έχει συναφθεί παράνομα»<sup>8</sup>.*

Το δικαίωμα άσκησης προσφυγής που προβλέπεται από το ν.4412/2016 αφορά συμβάσεις άνω του ποσού των 60.000 € χωρίς το Φόρο Προστιθέμενης Αξίας (Φ.Π.Α). Οι αναθέτουσες αρχές δημοσιοποιούν διαγωνισμούς αναθέσεων για προμήθειες, υπηρεσίες, μελέτες και έργα και προσκαλούν τις επιχειρήσεις να συμμετάσχουν.

Οι επιχειρήσεις που συμμετέχουν στους διαγωνισμούς είναι φυσικά ή νομικά πρόσωπα που δραστηριοποιούνται είτε στην χώρα μας είτε σε κράτος μέλος της ένωσης ή του Ευρωπαϊκού Οικονομικού Χώρου (Ε.Ο.Χ.) είτε σε τρίτες χώρες<sup>9</sup>.

Κατ' αρχήν είναι σημαντικό να αναφερθούμε στις αναθέτουσες αρχές στις οποίες υφίσταται η κατοχύρωση της προσφυγής για τους οικονομικούς φορείς. Ως αναθέτουσες αρχές νοούνται το κράτος, τα Υπουργεία, οι Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, οι Ανεξάρτητες Διοικητικές Αρχές, τα Πανεπιστήμια, οι Ο.Τ.Α. Α' βαθμού, οι Ο.Τ.Α. Β' βαθμού, τα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου (Ν.Π.Δ.Δ.), τα Νομικά Πρόσωπα Ιδιωτικού Δικαίου (Ν.Π.Ι.Δ.), οι ενώσεις τους κ.λ.π., καθώς και οι αναθέτοντες φορείς.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> Στο άρθρο 346 του ν.4412/2016, ορίζεται το περιεχόμενο της έννομης προστασίας των δημοσίων συμβάσεων του νόμου αυτού.

<sup>9</sup> Υποψήφιοι ή προσφέροντες και, σε περίπτωση ενώσεων, τα μέλη αυτών μπορούν να είναι φυσικά ή νομικά πρόσωπα εγκαταστημένα σε: α) σε κράτος μέλος της Ένωσης, β) σε κράτος μέλος του Ευρωπαϊκού Οικονομικού Χώρου (Ε.Ο.Χ.), γ) σε τρίτες χώρες που έχουν υπογράψει και κυρώσει τη Διεθνή Συμφωνία για τις Δημόσιες Συμβάσεις (Σ.Δ.Σ.), καθώς και δ) σε τρίτες χώρες που δεν εμπίπτουν στην ανωτέρω περίπτωση γ' και έχουν συνάψει διμερείς ή πολυμερείς συμφωνίες με την Ένωση σε θέματα διαδικασιών ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων (παρ. 1 άρ. 25 ν.4412/2016).

<sup>10</sup> Ως «αναθέτουσες αρχές νοούνται οι αναθέτουσες αρχές και οι αναθέτοντες φορείς της περ.1 της παρ.1 του άρθρου 2 του ν.4412/2016 (παρ. 3 άρθρου 345, ν.4412/2016). Συγκεκριμένα «Ως αναθέτουσες αρχές νοούνται το κράτος, οι αρχές περιφερειακής και τοπικής αυτοδιοίκησης, οι οργανισμοί δημοσίου δικαίου και οι ενώσεις μιας ή περισσότερων από αυτές τις αρχές ή ενός ή περισσότερων από αυτούς τους οργανισμούς δημοσίου δικαίου», κατά την έννοια του άρ. 223 του ν.4412/2016 και: «Ως αναθέτοντες φορείς είναι εκείνοι οι οποίοι: α) είναι αναθέτουσες αρχές ή δημόσιες επιχειρήσεις οι οποίες ασκούν μία από τις δραστηριότητες: φυσικό αέριο και θερμότητα, ηλεκτρισμός, Ύδωρ, Υπηρεσίες μεταφορών, λιμένες και αερολιμένες, ταχυδρομικές υπηρεσίες, Εξόρυξη πετρελαίου και φυσικού αερίου και αναζήτηση ή εξόρυξη άνθρακα και άλλων στερεών καυσίμων β) αν δεν είναι αναθέτουσες αρχές ή δημόσιες επιχειρήσεις ασκούν μεταξύ των δραστηριοτήτων τους, κάποια που προαναφέρθηκαν ή συνδυασμό τέτοιων δραστηριοτήτων και



Ο κάθε πολίτης έχει δικαίωμα υποβολής έγγραφης αναφοράς προς τις αρχές που εξέδωσαν πράξη από την οποία θίγονται τα συμφέροντά του. Το δικαίωμα αυτό κατοχυρώνεται από το Σύνταγμα και οι αρχές που εξέδωσαν τη βλαπτική πράξη, οφείλουν να απαντήσουν σύντομα και αιτιολογημένα στην έγγραφη αναφορά του ενιστάμενου<sup>11</sup>.

Αυτού του είδους η άσκηση προσφυγής που δεν προβλέπεται από ειδικές διατάξεις αποτελεί μια απλή διοικητική προσφυγή, που είτε υποβάλλεται στην αρχή που εξέδωσε την πράξη και αιτείται από την αρχή να την ανακαλέσει ή να την τροποποιήσει (αίτηση θεραπείας), είτε υποβάλλεται στην ιεραρχικώς προϊστάμενη αρχή, η οποία επιβάλλει στην αρχή που την εξέδωσε την ακύρωση ή μη της προσβαλλόμενης πράξης (ιεραρχική προσφυγή). Η άσκηση προσφυγής δύναται να προβλέπεται από ειδικές διατάξεις του νόμου στις οποίες καθορίζονται η αρχή στην οποία πρέπει να υποβληθεί και οι χρονικές προθεσμίες ώστε να είναι εμπρόθεσμη και να εξεταστεί. Με το δικαίωμα της προσφυγής ο διοικούμενος μπορεί να συμμετάσχει στις διαδικασίες της διοίκησης ασκώντας πίεση με τα αιτήματά του για έλεγχο της νομιμότητας και της σκοπιμότητας των πράξεων της διοίκησης. Ανάλογα με το είδος ελέγχου που αιτείται η εκδιδόμενη πράξη κατηγοριοποιείται σε ειδική ή σε ενδικοφανή. Αφενός, στην ειδική προσφυγή η αρμόδια αρχή επανεξετάζει μόνο τη νομιμότητα της πράξης και εκδίδεται απόφαση είτε για την απόρριψη της προσφυγής, οπότε η πράξη παραμένει ως έχει, είτε για την ακύρωση της παράνομης πράξης. Αφετέρου, στην ενδικοφανή προσφυγή η αρμόδια αρχή προβαίνει σε πλήρη έλεγχο της πράξης και εξετάζει τη νομιμότητα και τη σκοπιμότητα αυτής (αν εξυπηρετήθηκε ο σκοπός στον οποίο αναφέρεται το περιεχόμενο της πράξης)<sup>12</sup>.

---

*λειτουργούν επί τη βάσει ειδικών ή αποκλειστικών δικαιωμάτων τα οποία εκχωρεί η αρμόδια αρχή της Ελλάδας»* όπως αναφέρονται στο άρ. 224 του ν. 4412/2016.

<sup>11</sup> «Καθένας ή πολλοί μαζί έχουν το δικαίωμα, τηρώντας τους νόμους του Κράτους, να αναφέρονται εγγράφως στις αρχές, οι οποίες είναι υποχρεωμένες να ενεργούν σύντομα κατά τις κείμενες διατάξεις και να απαντούν αιτιολογημένα σε εκείνον, που υπέβαλε την αναφορά, σύμφωνα με το νόμο» παρ.1 άρ. 10 του Συντάγματος.

<sup>12</sup> Επαμεινώνδας Π. Σπηλιωτόπουλος (2011), *Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου*, Εκδόσεις Νομική βιβλιοθήκη, Αθήνα, σελ. 257-260.  
Κώδικας διοικητικής διαδικασίας άρ.24-27 του ν.2690/1999 (ΦΕΚ Α'45/9-3-1999)

Η πράξη της αναθέτουσας αρχής, προκειμένου να μην προσβληθεί και ακυρωθεί, πρέπει να φέρει στοιχεία νομιμότητας, όπως να προβλέπεται στους κανόνες δικαίου και η αρχή που την εξέδωσε να έχει την αρμοδιότητα έκδοσής της<sup>13</sup>.

Όπως ειπώθηκε, η προσφυγή στρέφεται κατά πράξης ή παράλειψης της αναθέτουσας αρχής, η οποία σχετίζεται πολλές φορές με ανεπιθύμητα αποτελέσματα για τον οικονομικό φορέα όπως για παράδειγμα απόφαση για απόρριψη της προσφοράς του και αποκλεισμό του από το διαγωνισμό. Όσον αφορά την παράλειψη οφειλόμενης ενέργειας αυτή συντελείται όταν υφίσταται υποχρέωση της αναθέτουσας αρχής και παρέρχεται άπρακτο το χρονικό διάστημα για την έκδοση της πράξης<sup>14</sup>.

Στο σημείο αυτό αξίζει να δώσουμε βαρύτητα και να εξετάσουμε τα χαρακτηριστικά της πράξης, η οποία εκδίδεται από μία αναθέτουσα αρχή. Στο διοικητικό δίκαιο ορίζεται ότι: «*Διοικητική πράξη είναι η δήλωση της βούλησης του διοικητικού οργάνου, που γίνεται σύμφωνα με ορισμένη διαδικασία ή και χωρίς διαδικασία, με την οποία θεσπίζεται μονομερώς ένας κανόνας δικαίου, δηλαδή θεσπίζεται μία νομική ρύθμιση κατ' ενάσκηση δημόσιας εξουσίας με μόνη τη βούληση του διοικητικού οργάνου*»<sup>15</sup>.

Αυτό σημαίνει ότι η πράξη χαρακτηρίζεται ως διοικητική επειδή προέρχεται από διοικητικό όργανο και εκδίδεται με μόνη τη βούλησή του δίχως τη συμμετοχή των διοικούμενων<sup>16</sup>. Εξυπακούεται ότι η εξουσία του οργάνου, την οποία ασκεί, βασίζεται

---

<sup>13</sup> «*Η διοίκηση οφείλει ή μπορεί να προβαίνει μόνο στις ενέργειες που προβλέπονται ή επιτρέπονται από τους κανόνες. Δηλαδή, ενώ οι ιδιώτες μπορούν να ενεργήσουν ο,τιδήποτε δεν απαγορεύεται, αντίθετα, η Διοίκηση οφείλει ή μπορεί να ενεργήσει μόνον ό,τι επιτρέπεται*». Επαμεινώνδας Π. Σπηλιωτόπουλος (2011), *Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου*, Εκδόσεις Νομική βιβλιοθήκη, Αθήνα,σελ.88.

<sup>14</sup> Παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας υφίσταται όταν η διοίκηση, αν και υποχρεούται, δεν εκδίδει τη διοικητική πράξη και παρέλθει άπρακτη η προθεσμία που ορίζουν οι διατάξεις για την έκδοσή της, είτε αυτεπαγγέλτως είτε ύστερα από αίτηση του ενδιαφερόμενου, άρ.63 Κώδικας Διοικητικής Δικονομίας (ν.2717/1999 (ΦΕΚ Α'97/17-5-1999)).

<sup>15</sup> «*Στοιχεία της έννοιας της διοικητικής πράξης είναι α) η μονομερής θέσπιση κανόνα δικαίου και β) η προέλευση από διοικητικό όργανο*» Επαμεινώνδας Π. Σπηλιωτόπουλος (2011), *Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου*, Εκδόσεις Νομική βιβλιοθήκη, Αθήνα, σελ. 100, 101.

<sup>16</sup> «*Διοικητικά όργανα*» ονομάζονται όλα τα δημόσια όργανα της έννομης τάξης, δηλαδή εκείνα που ασκούν δημόσια εξουσία, τα οποία δεν ανήκουν στη «νομοθετική» ή τη «δικαστική εξουσία». Στη δική μας έννομη τάξη, της οποίας το πλαίσιο είναι το κοινοβουλευτικό πολίτευμα, διοικητικά όργανα είναι, σύμφωνα με το Σύνταγμα, ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας, η Κυβέρνηση, ο Πρωθυπουργός, οι υπουργοί, και όλα τα άλλα δημόσια όργανα που προβλέπονται

σε νομοθετικά καθοριζόμενες αρμοδιότητες που προβλέπονται σε κανόνες διοικητικού δικαίου και όχι ιδιωτικού δικαίου (Επ. Σπηλιωτόπουλος (2011) σελ.101).

Επομένως οι πράξεις που εκδίδονται από τα αποφαινόμενα όργανα των ΟΤΑ Α΄ βαθμού, βάσει των αρμοδιοτήτων τους<sup>17</sup> και προβλέπονται σε διατάξεις νόμου, αποτελούν διοικητικές πράξεις. Κατά των πράξεων που σχετίζονται με διαγωνισμό, προβλέπεται στις ειδικές διατάξεις της νομοθεσίας περί συμβάσεων η άσκηση προδικαστικής προσφυγής. Οι οικονομικοί φορείς στρέφονται κατά των πράξεων της αναθέτουσας αρχής με τις οποίες καταρτίστηκαν όροι διακήρυξης, εγκρίθηκαν τα στάδια του διαγωνισμού (δικαιολογητικών συμμετοχής, τεχνικών προσφορών, οικονομικών προσφορών, δικαιολογητικών κατακύρωσης) και κατά της σύμβασης που συνάφθηκε<sup>18</sup>.

Ειδικότερα για τις πράξεις των Ο.Τ.Α. Α΄ βαθμού, αυτές εναπόκεινται σε διαρκή έλεγχο νομιμότητας από ελεγκτικούς μηχανισμούς (Α.Δ., Ε.Σ.)<sup>19</sup>.

Τέλος, το σημαντικότερο είναι ότι οι κανόνες δικαίου που θεσπίζονται από τα διοικητικά όργανα στην ελληνική έννομη τάξη έχουν θέση αμέσως μετά τους κανόνες

---

από νομοθετικές και διοικητικές κανονιστικές πράξεις, τα οποία βρίσκονται προς τα απευθείας από το Σύνταγμα προβλεπόμενα όργανα σε ιεραρχική σχέση ή σε σχέση διοικητικής εποπτείας καθώς και τα συλλογικά όργανα που συνδέονται με τα όργανα αυτά. Επαμεινώνδας Π. Σπηλιωτόπουλος (2011), *Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου*, Εκδόσεις Νομική βιβλιοθήκη, Αθήνα, σελ.7.

<sup>17</sup> Οι αρμοδιότητες των Ο.Τ.Α. Α΄ βαθμού αναφέρονται στις διατάξεις του ν.3463/2006 (άρ. 75), ν.3852/2010 (άρ.94), ν.3870/2010 (άρ.18), ν.3905/2010 (άρ.51), ν.3979/2011 (άρ. 44).

<sup>18</sup> Άρ.127 (ενστάσεις) και άρ.345-374 (προδικαστικές προσφυγές) κατά τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων του ν.4412/2016.

<sup>19</sup> *«Το κράτος ασκεί στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης εποπτεία που συνίσταται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας και δεν επιτρέπεται να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους. Ο έλεγχος νομιμότητας ασκείται όπως νόμος ορίζει»* παρ. 4 άρ. 102 Συντάγματος.

Η Αποκεντρωμένη Διοίκηση (Α.Δ.) βάσει του άρ. 225 του ν.3852/2010 για τον υποχρεωτικό έλεγχο νομιμότητας: *«Οι αποφάσεις των συλλογικών οργάνων των δήμων και των περιφερειών αποστέλλονται υποχρεωτικά για έλεγχο νομιμότητας στην Αυτοτελή Υπηρεσία Εποπτείας Ο.Τ.Α., .....*»

Το Ελεγκτικό Συνέδριο (Ε.Σ.) ως Ανάτατο Δημοσιονομικό Δικαστήριο της χώρας σύμφωνα με το άρ.31 του ν.4270/2014: *«α. Έλεγχος των δαπανών του Κράτους, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ... β.β. έλεγχος νομιμότητας στις διαδικασίες ανάθεσης συμβάσεων έργων, προμηθειών και παροχής υπηρεσιών μεγάλης οικονομικής αξίας, που συνάπτει το Δημόσιο ή άλλο νομικό πρόσωπο που εξομοιώνεται με αυτό, ...γ. Εκδικάζει ένδικα βοηθήματα .....*».

του Συντάγματος<sup>20</sup>, με την επιφύλαξη των κανόνων του Δικαίου Ευρωπαϊκής Ένωσης (Δ.Ε.Ε.) που εισάγονται στην ελληνική νομοθεσία. Η ιεραρχία των κανόνων δικαίου σε σχέση με την ιεραρχία των οργάνων από τα οποία προέρχονται είναι η ακόλουθη:

Α) Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης<sup>21</sup>

Β) Σύνταγμα

Γ) Γενικώς παραδεδεγμένοι κανόνες διεθνούς δικαίου και διεθνών συμβάσεων, οι οποίες κυρώθηκαν με τις Νομοθετικές Πράξεις<sup>22</sup>,

Δ) Νόμοι,

Ε) Νομοθετικές πράξεις, Πράξεις νομοθετικού περιεχομένου,

Ζ) Κανονιστικές Διοικητικές Πράξεις (Επ. Σπηλιωτόπουλος, (2011) σελ.37)

Επειδή η τυπική ισχύς των κανόνων παίζει πρωτεύοντα ρόλο στην υπόθεση εξέτασης προσφυγών ενός διαγωνισμού, τονίζεται ότι αυτή καθορίζεται από τη δημοσίευση του κανόνα δικαίου (η οποία σηματοδοτεί την ύπαρξη και σε περίπτωση αντίθεσης δύο κανόνων υπερισχύει ο νεότερος γενικός κανόνας, εφόσον δεν καταργεί προγενέστερο ειδικό κανόνα) και από τη θέση του σε σχέση με τους άλλους κανόνες της έννομης τάξης (οι κανόνες που θεσπίζονται από ένα όργανο τροποποιούνται ή καταργούνται από το ίδιο όργανο ή ανώτερό του)<sup>23</sup>.

---

<sup>20</sup> Επαμεινώνδας Π. Σπηλιωτόπουλος (2011), *Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου*, Εκδόσεις Νομική βιβλιοθήκη, Αθήνα, σελ.3.

<sup>21</sup> Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Δ.Ε.Ε.) περιλαμβάνει τις τρεις ιδρυτικές συνθήκες ΣυνθΕΕ, ΣυνθΛΕΕ, η ΣυνθΕΚΑΧ, [Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση - Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης - Συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακα και Χάλυβα] και το Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ε.Ε.

Επιπροσθέτως, περιλαμβάνει τους απρόσωπους κανόνες δικαίου που θεσπίζονται με «νομοθετικές πράξεις» (κανονισμούς, οδηγίες και αποφάσεις), τις οποίες εκδίδουν τα όργανα της Ε.Ε. σύμφωνα με τις συνθήκες.

Με το ν.945/1979 κυρώθηκε η συνθήκη προσχώρησης της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα με έναρξη ισχύος την 1.1.1981. Επαμεινώνδας Π. Σπηλιωτόπουλος (2011), *Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου*, Εκδόσεις Νομική βιβλιοθήκη, Αθήνα, σελ.75-77.

Κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου Ευρωπαϊκής Κοινότητας (Δικαστήριο Ε.Κ.) οι κανόνες του Δικαίου Ευρωπαϊκής Ένωσης (Δ.Ε.Ε.) υπερισχύουν από τους συνταγματικούς κανόνες 1.7.1964 υποθ.6/64. Επομένως το σύνταγμα δεν πρέπει να έχει περιεχόμενο αντίθετο προς τους κανόνες του Δ.Ε.Ε., Επαμεινώνδας Π. Σπηλιωτόπουλος (2011), *Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου*, Εκδόσεις Νομική βιβλιοθήκη, Αθήνα, σελ.81.

<sup>22</sup> Οι διεθνείς συνθήκες υπερισχύουν από το νόμο σύμφωνα με το άρ. 28 του Συντάγματος.

<sup>23</sup> Επαμεινώνδας Π. Σπηλιωτόπουλος (2011), *Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου*, Εκδόσεις Νομική βιβλιοθήκη, Αθήνα, σελ.35,36.

Συγκεκριμένα, για τις αποφάσεις των συλλογικών οργάνων των Ο.Τ.Α., αυτές είναι εκτελεστές αφότου εκδοθούν<sup>24</sup>.

Παράλληλα, ισχύουν από την ανάρτησή τους στο διαδίκτυο «πρόγραμμα διαύγεια». Οι πράξεις που αναρτώνται στο πρόγραμμα διαύγεια (περιλήψεις διακηρύξεων και αποφάσεις ανάθεσης) δεν υποκαθιστούν τη δημοσίευση, ούτε αποτελούν τεκμήριο γνώσης, ως γεγονός έναρξης της προθεσμίας ασκήσεως των ένδικων βοηθημάτων<sup>25</sup>.

Η ιεραρχική σειρά των κανόνων και η τυπική ισχύς είναι απαραίτητες για την εξέταση της υπόθεσης από τα ελληνικά δικαστήρια, τα οποία δικάζουν με γνώμονα το ότι οι διατάξεις της ελληνικής νομοθεσίας πρέπει να είναι σύμφωνες προς το Δ.Ε.Ε.<sup>26</sup>.

Όσον αφορά την εκδίκαση των διοικητικών διαφορών των ΟΤΑ Α΄ βαθμού παρατηρούμε ότι η δικαιοδοσία μοιράζεται στο Δ.Ε., στο ΣτΕ εκτός από όσες ρητά ανήκουν στη δικαιοδοσία του Ε.Σ.<sup>27</sup>.

---

<sup>24</sup> «Οι αποφάσεις των συλλογικών και μονομελών οργάνων των δήμων και των περιφερειών και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου αυτών είναι εκτελεστές αφότου εκδοθούν», άρ. 224 ν.3852/2010.

<sup>25</sup> «Οι πράξεις ... αναρτώνται στο διαδίκτυο... και ισχύουν από την ανάρτησή τους..... δεν θίγουν τις σχετικές δικονομικές ρυθμίσεις ως προς την άσκηση ενδίκων μέσων και βοηθημάτων ούτε τις ρυθμίσεις που ισχύουν για τις διοικητικές προσφυγές» άρ. 4 ν.3861/2010. Η ανάρτηση πράξεων στο διαδίκτυο «Πρόγραμμα Διαύγεια» αναρτώνται για τη διασφάλιση ευρύτατης δημοσιότητάς τους, όπως αναφέρεται στο άρ. 31 Π.Δ.28/2015 (ΦΕΚ Α΄34/23-03-2015): Κωδικοποίηση διατάξεων για την πρόσβαση σε δημόσια έγγραφα και στοιχεία.

<sup>26</sup> Επαμεινώνδας Π. Σπηλιωτόπουλος (2011), *Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου*, Εκδόσεις Νομική βιβλιοθήκη, Αθήνα, σελ.82.

<sup>27</sup> Οι αρμοδιότητες του ΣτΕ αναφέρονται στο άρ. 95 του Συντάγματος και του Ε.Σ. στο άρ.98 του Συντάγματος.

Σύμφωνα με όσα προβλέπονται στο Σύνταγμα «α) η εκδίκαση όλων των διοικητικών διαφορών ανήκει στα διοικητικά δικαστήρια, β) ο ακυρωτικός έλεγχος ανήκει κατ' αρχήν στο ΣτΕ και κατ' ανάθεση στα τακτικά διοικητικά δικαστήρια και γ) ο ουσιαστικός έλεγχος ανήκει κατ' αρχήν στα διοικητικά δικαστήρια και κατ' ανάθεση στο ΣτΕ και στο Ε.Σ.» Π.Δ.ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ (2014), *Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, σελ.475.

### 3.2.2 Συμβάσεις σύμφωνα με την εθνική και ευρωπαϊκή νομοθεσία.

Ο τομέας των συμβάσεων είναι ιδιαίτερα σημαντικός και χρήζει προσοχής καθώς σχετίζεται, με τη δικαστική προστασία των οικονομικών φορέων που δραστηριοποιούνται στην εθνική και κοινοτική αγορά. Αρκετοί είναι οι όροι που έχουν χρησιμοποιηθεί για τον ορισμό της έννοιας της σύμβασης.

Ωστόσο, στην ελληνική ορολογία απαντάται ο όρος «σύμβαση» ή «διοικητική σύμβαση» ενώ στο ενωσιακό δίκαιο υπαγορεύεται ο όρος «δημόσια σύμβαση». Στην συνέχεια θα παρουσιαστούν οι όροι και η μεταξύ τους διαφορά. *«Σύμβαση είναι η νομική πράξη, η οποία καταρτίζεται μεταξύ δύο ή περισσότερων προσώπων (των συμβαλλομένων) με τη σύμπτωση της δήλωσης της βούλησής τους (δηλαδή με συμφωνία ή ομοφωνία της βούλησής τους) και έχει ως αντικείμενο τη δημιουργία μιας νομικής κατάστασης (και ειδικότερα δικαιωμάτων και υποχρεώσεων), που αποσκοπεί στην εξυπηρέτηση των συμφερόντων και στην πραγματοποίηση των σκοπών, τους οποίους επιδιώκει κάθε συμβαλλόμενος. Τα συμφέροντα και οι σκοποί αυτοί είναι δυνατό να είναι κοινοί ή να διαφέρουν, χωρίς αναγκαίως να αντιτίθενται»<sup>28</sup>.*

Μία σύμβαση, προκειμένου να χαρακτηριστεί διοικητική σύμβαση πρέπει οπωσδήποτε ένα από τα συμβαλλόμενα μέρη της, να είναι το Δημόσιο ή Ο.Τ.Α. ή Ν.Π.Δ.Δ., το αντικείμενο της να έχει σχέση με δημόσια υπηρεσία ή να εξυπηρετεί δημόσιο σκοπό και η κατάρτιση και εκτέλεση της σύμβασης να διέπονται, τουλάχιστον εν μέρει, από κανόνες διοικητικού δικαίου. Επιπροσθέτως, η σύμβαση οφείλει να περιέχει όρους που παρέχουν στο συμβαλλόμενο δημόσιο νομικό πρόσωπο δυνατότητες μονομερούς επέμβασης στις συμβατικές σχέσεις, και συνεπώς να δημιουργούν γι' αυτό εξαιρετικό συμβατικό καθεστώς.<sup>29</sup>.

---

<sup>28</sup> Επαμεινώνδας Π. Σπηλιωτόπουλος (2011), *Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου*, Εκδόσεις Νομική βιβλιοθήκη, Αθήνα, σελ.195.

<sup>29</sup> Μόνο η συνδρομή του στοιχείου του δημόσιου σκοπού δεν αρκεί για να χαρακτηριστεί η σύμβαση διοικητική (ΣτΕ 4704/1987, ΑΕΔ 10/1992). Επίσης, εάν η σύμβαση έχει μεν συναφθεί κατά διοικητική διαδικασία, αλλά δεν έχει ως αντικείμενο δημόσιο σκοπό, δεν είναι διοικητική (ΣτΕ 968/2001), Επαμεινώνδας Π. Σπηλιωτόπουλος (2011), *Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου*, Εκδόσεις Νομική βιβλιοθήκη, Αθήνα, σελ.197,198.

Για πρώτη φορά κατοχυρώνεται στις αναθέτουσες αρχές (ν.4412/2016), το δικαίωμα μονομερούς λύσης της σύμβασης, προκειμένου να εξυπηρετηθούν οι αρχές που έχουν διατυπωθεί στη σχετική νομολογία του Δικαστηρίου της Ε.Ε.<sup>30</sup>.

*«Ο χαρακτηρισμός μιας σύμβασης ως διοικητικής έχει ιδιαίτερη σημασία για τη δικαιοδοσία των δικαστηρίων, στα οποία υπάγονται οι διαφορές που δημιουργούνται από αυτή, και για το δίκαιο που πρέπει να εφαρμοσθεί. Ο χαρακτηρισμός αυτός δεν είναι πάντοτε ευχερής και θα υπάρξουν περιπτώσεις αμφισβήτησης, που θα δημιουργήσουν σύγκρουση καθηκόντων μεταξύ των δικαστηρίων, για την άρση της οποίας αρμόδιο είναι το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο»(Α.Ε.Δ)<sup>31</sup>.*

Αναφορικά με τη δικαιοδοσία των ελληνικών δικαστηρίων οι διοικητικές συμβάσεις, όπως των ΟΤΑ Α' βαθμού, υπάγονται στα Δ.Ε., ενώ οι συμβάσεις που δεν έχουν στοιχεία διοικητικών συμβάσεων υπάγονται στη δικαιοδοσία των πολιτικών δικαστηρίων. Ενδιαφέρον παρουσιάζει το γεγονός ότι και μετά από το στάδιο σύναψης της σύμβασης, παρέχεται πλήρης και αποτελεσματική προσφυγή στους οικονομικούς φορείς που αποκλείστηκαν από τη σύμβαση. Προσφεύγουν στις δικαστικές αρχές και αιτούνται την ακύρωση της παράνομης σύμβασης και την αξίωση αποζημίωσης σε βάρος της αναθέτουσας αρχής. Η παράνομη συμπεριφορά της αναθέτουσας αρχής, καθιστά τη σύμβαση άκυρη, όταν δεν πραγματοποιείται η υποχρεωτική δημοσίευση της προκήρυξης στην επίσημη εφημερίδα της Ε.Ε. (TED)<sup>32</sup> ή δεν τηρείται η υποχρεωτική ανασταλτική προθεσμία.

---

<sup>30</sup> Οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να καταγγέλλουν μια δημόσια σύμβαση κατά τη διάρκεια εκτέλεσής της (άρ. 133 ν.4412/2016 και αιτιολογική έκθεση ν.4412/2016 σελ.65).

<sup>31</sup> Επαμεινώνδας Π. Σπηλιωτόπουλος (2011), *Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου*, Εκδόσεις Νομική βιβλιοθήκη, Αθήνα, σελ. 199, 200.

Το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο είναι το ύπατο δικαστήριο που διαφυλάσσει ή αποκαθιστά την ενότητα της νομολογίας και αποτρέπει ή λύει τις συγκρούσεις δικαιοδοσιών μεταξύ των τριών ανώτατων δικαστηρίων Άρειος Πάγος, ΣτΕ, Ε.Σ. Π.Δ.ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ (2014), *Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, σελ.475

<sup>32</sup> Πρόκειται για βάση δεδομένων TED (Tenders Electronic Daily), είναι η ηλεκτρονική έκδοση του συμπληρώματος της Επίσημης Εφημερίδας της Ευρωπαϊκής Ένωσης, που αφορά τις ευρωπαϊκές δημόσιες συμβάσεις. <http://ted.europa.eu/TED/main/HomePage.do>

Επομένως υποστηρίζονται τα δικαιώματα των οικονομικών φορέων και δεν κωλύεται η παροχή έννομης προστασίας. Με ευρύτερο περιεχόμενο από αυτό της διοικητικής σύμβασης έχει καθιερωθεί ο όρος δημόσια σύμβαση στο Δ.Ε.Ε.<sup>33</sup>.

*Ως «δημόσιες συμβάσεις» και ως «συμβάσεις έργων, υπηρεσιών και προμηθειών» νοούνται οι συμβάσεις εξ επαχθούς αιτίας οι οποίες συνάπτονται γραπτώς μεταξύ ενός ή περισσότερων οικονομικών φορέων και μιας ή ενός ή περισσότερων αναθετουσών αρχών/αναθετόντων φορέων, αντίστοιχα, και έχουν ως αντικείμενο την εκτέλεση έργων, την προμήθεια αγαθών ή την παροχή υπηρεσιών»<sup>34</sup>.*

Βασικός παράγοντας για το διαχωρισμό μιας διοικητικής σύμβασης από τη δημόσια, είναι από πού προέρχεται ο συμβαλλόμενος. Στη διοικητική σύμβαση πρέπει οπωσδήποτε ο ένας συμβαλλόμενος να είναι Ν.Π.Δ.Δ., ενώ στη δημόσια ο συμβαλλόμενος μπορεί να προέρχεται από το δημόσιο και από το ευρύτερο δημόσιο τομέα, δηλαδή μπορεί να είναι Ν.Π.Ι.Δ. Ο διαχωρισμός των συμβάσεων σε ιδιωτικές και διοικητικές και ο περαιτέρω διαχωρισμός των διοικητικών συμβάσεων σε άνω και κάτω των κοινοτικών ορίων (δημόσιες και διοικητικές), οδηγούσε συχνά στο ζήτημα της δικαιοδοσίας μεταξύ διοικητικών και πολιτικών δικαστηρίων και ΣτΕ. Για την αντιμετώπιση των ανωτέρω πραγματοποιήθηκε η ενοποίηση της δικαιοδοσίας των δικαστηρίων και αρμόδια ορίστηκαν τα κατά τόπους Διοικητικά Εφετεία (Δ.Ε.) τα οποία αποφαινόταν αμετακλήτως<sup>35</sup>. Το σύστημα αυτό διατηρήθηκε στο νέο νόμο (4412/2016)<sup>36</sup>.

---

<sup>33</sup> Επαμεινώνδας Π. Σπηλιωτόπουλος (2011), Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου, Εκδόσεις Νομική βιβλιοθήκη, Αθήνα, σελ. 197.

<sup>34</sup> Ο ορισμός των δημοσίων συμβάσεων αναφέρεται στην παρ.5 άρ. 2 ν.4412/2016.

<sup>35</sup> Αρμόδια ορίστηκαν τα κατά τόπους Διοικητικά Εφετεία (Δ.Ε.) για την εκδίκαση όλων των διαφορών που υπάγονται στο νόμο 3886/2010, ανεξαρτήτως της μορφής της αναθέτουσας αρχής και από το εάν η σύμβαση είχε συναφθεί με κανόνες ιδιωτικού ή διοικητικού δικαίου. Η ενοποίηση δικαιοδοσίας θεωρήθηκε αναγκαία εξ' αιτίας της αμφισβήτησης 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 νομική μορφή Ν.Π.Ι.Δ. (αυτά αναφέρονται στο προοίμιο Γ της αιτιολογικής έκθεσης του ν.3886/2010) στο <http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/D-DIPROEL-EIS.qxp.pdf>

<sup>36</sup> Αιτιολογική έκθεση ν.4412/2016, σελ.126, όπου αναφέρεται ότι διατηρείται σε ισχύ το επιτυχημένο σύστημα προστασίας που εισήγαγε ο ν. 3886/2010.



### 3.2.3 Ισχύον νομοθετικό πλαίσιο προδικαστικής προστασίας.

Οι κανόνες έννομης προστασίας που προβλέπονται στον ν.4412/2016 διακρίνονται σε δύο κατηγορίες, ανάλογα με την εκτιμώμενη αξία της σύμβασης στο πλαίσιο της οποίας ασκούνται ενστάσεις και προδικαστικές προσφυγές (ανώτερη ή κατώτερη των 60.000 €) και σε μία προσωρινή τρίτη κατηγορία άνω και κάτω των κοινοτικών ορίων<sup>37</sup>.

- Ενστάσεις κατά συμβάσεων εκτιμώμενης αξίας ίσης και κατώτερης των 60.000 € άνευ Φ.Π.Α. (άρ. 127 του ν.4412/2016, 8-8-2016 έναρξη ισχύος).
- Προδικαστική προσφυγή κατά συμβάσεων με εκτιμώμενη αξία ανώτερη των 60.000 € άνευ Φ.Π.Α. (άρ.345-373 ν.4412/2016, 31-3-2017 έναρξη ισχύος).
- Ειδικό καθεστώς το οποίο ισχύει προσωρινά, για το χρονικό διάστημα από 8-8-2016 έως και 30-3-2017. Για ποσά εκτιμώμενης αξίας έως 209.000 € ακολουθείται η διαδικασία των ενστάσεων (άρ.127 του ν.4412/2016) ενώ για συμβάσεις αξίας άνω των 209.000 € παραμένει σε ισχύ ο ν.3886/2010<sup>38</sup> και οι προδικαστικές προσφυγές ασκούνται ενώπιον της αναθέτουσας αρχής.

#### 3.2.3.1 Ένσταση κατά δημόσιας σύμβασης εκτιμώμενης αξίας ίσης και κατώτερης των 60.000 € άνευ Φ.Π.Α.

Η ένσταση ασκείται ενώπιον της αναθέτουσας αρχής και στρέφεται κατά εκτελεστής διοικητικής πράξης, η οποία σχετίζεται με δημόσια σύμβαση απευθείας ανάθεση ή

---

<sup>37</sup> Το κοινοτικό όριο ορίζεται στο ποσό των 209.000 € άνευ Φ.Π.Α. για δημόσιες συμβάσεις προμηθειών και υπηρεσιών που ανατίθενται από μη κεντρικές αρχές, συμπεριλαμβανομένων των ΟΤΑ Α΄ βαθμού. Τα κατώτατα κοινοτικά όρια αναφέρονται στα άρ.5 και 235 του ν.4412/2016.

<sup>38</sup> Έως και την 30-3-2017 για την παροχή έννομης προστασίας κατά τη διαδικασία ανάθεσης συμβάσεων άνω των ορίων παραμένει σε ισχύ ο ν.3886/2010 (ΦΕΚ Α΄173/30-9-2010). Ο ν.3886/2010 αφορά την 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 (L335), καταργώντας τους ν.2522/1997 και ν.2854/2000.

συνοπτικό διαγωνισμό, με την υποχρέωση καταβολής παραβόλου 1% επί της εκτιμώμενης αξίας της σύμβασης<sup>39</sup>.

Η ένσταση στρέφεται:

α) κατά όρου της διακήρυξης ή της πρόσκλησης υποβολής προσφορών εντός πέντε ημερών πριν από τη καταληκτική ημερομηνία υποβολής προσφορών και

β) κατά της απόφασης της οικονομικής επιτροπής του Δήμου (για επικύρωση σταδίου του διαγωνισμού, ανάδειξη προσωρινού αναδόχου, κατακύρωση του διαγωνισμού) εντός πέντε ημερών από την κοινοποίηση της προσβαλλόμενης πράξης στο διαγωνιζόμενο.

### 3.2.3.2 Ειδική διοικητική προσφυγή (αρ. 224-231 του ν.3852/2010)

Όποιος έχει έννομο συμφέρον μπορεί να ασκήσει διοικητική προσφυγή ενώπιον του Γενικού Γραμματέα της Α.Δ., κατά απόφασης των συλλογικών ή μονομελών οργάνων των Δήμων<sup>40</sup>.

Επομένως από τον ίδιο ενιστάμενο είτε σε συνοπτικό διαγωνισμό είτε σε απευθείας ανάθεση παρέχεται η δυνατότητα άσκησης διοικητικής προσφυγής, κατά της αυτής πράξης ή παράλειψης ενώπιον της Α.Δ. (δίχως παράβολο και εντός 15 ημερών) και παράλληλα άσκηση ένστασης ενώπιον της αναθέτουσας αρχής (με παράβολο και εντός 5 ημερών) από την κοινοποίηση της πράξης.

<sup>39</sup> Για τις δημόσιες συμβάσεις κάτω των 60.000 € η ένσταση υποβάλλεται κατά της πράξης της αναθέτουσας αρχής εντός πέντε (5) ημερών από την κοινοποίηση της προσβαλλόμενης πράξης, κατά της διακήρυξης μέχρι πέντε (5) ημέρες πριν από την καταληκτική ημερομηνία υποβολής προσφορών. Η αναθέτουσα αρχή αποφασίζει εντός δέκα (10) ημερών, μετά την άπρακτη πάροδο της οποίας τεκμαίρεται η απόρριψη της ένστασης άρ.127 ν.4412/2016.

<sup>40</sup> «Οποιοσδήποτε έχει έννομο συμφέρον μπορεί να προσβάλει τις αποφάσεις των συλλογικών ή μονομελών οργάνων των δήμων, ..... για λόγους νομιμότητας, μέσα σε προθεσμία δεκαπέντε (15) ημερών από τη δημοσίευση της απόφασης ή την ανάρτησή της στο διαδίκτυο ή από την κοινοποίησή της ή αότου ελαβε γνώση αυτής.... Ο Ελεγκτής Νομιμότητας αποφαίνεται επί της προσφυγής μέσα σε αποκλειστική προθεσμία δύο (2) μηνών από την υποβολή της. Αν παρέλθει η ανωτέρω προθεσμία χωρίς να εκδοθεί απόφαση θεωρείται ότι η προσφυγή έχει σιωπηρώς απορριφθεί. Η άσκηση της ειδικής διοικητικής προσφυγής αποτελεί προϋπόθεση για την άσκηση ενδίκων βοηθημάτων ενώπιον των αρμόδιων δικαστηρίων». (άρ.227 ν.3852/2010)

### 3.2.3.3 Προδικαστική προσφυγή κατά δημόσιας σύμβασης με εκτιμώμενη αξία ανώτερη των 60.000 € άνευ ΦΠΑ.

Για τις δημόσιες συμβάσεις με εκτιμώμενη αξία άνω των 60.000 € άνευ Φ.Π.Α., οι αναθέτουσες αρχές υποχρεούνται από την 1-10-2014 να διεξάγουν τους διαγωνισμούς μέσω του Εθνικού Συστήματος Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων (Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ.) για όλα τα στάδια της διαδικασίας ανάθεσης<sup>41</sup>.

Οι ηλεκτρονικοί διαγωνισμοί διακρίνονται σε δύο στάδια:

1. Στάδιο δικαιολογητικών συμμετοχής και τεχνικής προσφοράς και
2. Στάδιο οικονομικής προσφοράς.

Οι οικονομικοί φορείς υποβάλουν ηλεκτρονικά τον φάκελο προσφοράς τους και έχουν τη δυνατότητα πρόσβασης στις ηλεκτρονικές προσφορές των συνυποψηφίων τους. Με τη γνώση της κοινοποίησης της απόφασης κατακύρωσης σε συνδυασμό με την άμεση και πλήρη ηλεκτρονική πρόσβαση στα έγγραφα που υπεβλήθησαν, τους παρέχεται η δυνατότητα υποβολής προσφυγής, στις καθοριζόμενες προθεσμίες που αναγράφονται υποχρεωτικά στην εν λόγω απόφαση.

Η προστασία των διαγωνιζομένων κατά τη σύναψη της σύμβασης παρέχεται επαρκώς σε δύο επίπεδα, στην προδικαστική και στη δικαστική.

Στη προδικαστική προστασία ο διαγωνιζόμενος αιτείται α) αρχικά την αναστολή της βλαπτικής πράξης<sup>42</sup> και

---

<sup>41</sup> ν.4155/2013 (Φ.Ε.Κ. Α'120/29.05.2013) «Εθνικό Σύστημα Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων και άλλες διατάξεις». Οι διαγωνισμοί διενεργούνται μέσω του Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ. για όλες τις συμβάσεις με εκτιμώμενη αξία ίση ή ανώτερη των 60.000 €, χωρίς να συμπεριλαμβάνεται ο Φ.Π.Α. Η υποχρέωση αυτή εφαρμόζεται από την 1-7-2014 για τους φορείς της Κεντρικής Διοίκησης και από την 1-10-2014 για τους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης.

<sup>42</sup> Η Α.Ε.Π.Π. μπορεί να διατάξει την αναστολή της εκτέλεσης της προσβαλλόμενης πράξης είτε κατόπιν αιτήματος είτε αυτεπαγγέλτως έως ότου αποφανθεί για την προσφυγή. Η συζήτηση της προσφυγής διενεργείται εντός σαράντα (40) ημερών από την ημερομηνία κατάθεσης της προσφυγής και η σχετική απόφαση λαμβάνεται εντός είκοσι (20) ημερών, η οποία κοινοποιείται στους ενδιαφερόμενους και αναρτάται στην ιστοσελίδα της Α.Ε.Π.Π. άρ.365 και αρ.366 ν.4412/2016.

β) στη συνέχεια αιτείται την ακύρωση της παράνομης πράξης ή παράλειψης της αναθέτουσας αρχής. Η αναθέτουσα αρχή και ο ενιστάμενος πρέπει να συμμορφώνονται στην απόφαση της Α.Ε.Π.Π., διαφορετικά δύναται να προσφεύγουν αμφότεροι στο Δ.Ε. ή στο ΣτΕ.

γ) ξεχωριστή περίπτωση αποτελεί η προσφυγή για την κήρυξη της ακυρότητας της σύμβασης η οποία έχει συναφθεί δίχως δημοσίευση ή κατά την ανασταλτική προθεσμία<sup>43</sup>.

### 3.2.3.4 Δικαστική προστασία στο στάδιο που προηγείται της σύναψης της σύμβασης

Προϋπόθεση για την προσφυγή των διαγωνιζομένων στα δικαστήρια αποτελεί η προηγούμενη άσκηση της προδικαστικής προσφυγής ενώπιον της Α.Ε.Π.Π. Ο ενδιαφερόμενος αιτείται, εντός δέκα ημερών από την έκδοση της απόφασης της Α.Ε.Π.Π., ενώπιον του Δ.Ε.

- 1) την αναστολή της εκτέλεσης της απόφασης της Α.Ε.Π.Π. και
- 2) την ακύρωση της απόφασης της Α.Ε.Π.Π.,

όταν η εκδίκαση διαφοράς προκύπτει από δημόσια σύμβαση εκτιμώμενης αξίας έως 15.000.000 € με Φ.Π.Α. Συμβάσεις ανώτερες του εν λόγω ποσού εκδικάζονται από το ΣτΕ<sup>44</sup>.

Ο προσφεύγων αιτείται την αναστολή της πράξης της Α.Ε.Π.Π., επειδή ακριβώς δεν προβλέπεται αυτοδίκαιη αναστολή<sup>45</sup>.

---

<sup>43</sup> Ο ενδιαφερόμενος σε διάστημα τριάντα (30) ημερών και όχι πέραν των έξι (6) μηνών από την ημερομηνία υπογραφής της παράνομης σύμβασης ασκεί προσφυγή ακύρωσής της, όταν αυτή έχει συναφθεί δίχως δημοσίευση ή κατά την ανασταλτική προθεσμία (άρ.368-371 ν.4412/2016). Μετά από την κήρυξη ακυρότητας της σύμβασης ακολουθούν η εκδίκαση της αξίωσης αποζημίωσης η οποία εκδικάζεται από τα αρμόδια δικαστήρια (άρ.373 ν.4412/2016).

<sup>44</sup> Από το ΣτΕ εξετάζονται διαφορές που αναφέρονται από:

1. Συμβάσεις παραχώρησης έργων ή υπηρεσιών Ν.4413/2016
2. Συμπράξεις Δημοσίου - Ιδιωτικού Τομέα (Σ.Δ.Ι.Τ.) ν.3389/2005
3. Δημόσιες συμβάσεις που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2014/25/ΕΕ
4. Δημόσιες συμβάσεις με εκτιμώμενη αξία άνω των 15.000.000 € με Φ.Π.Α. της οδηγίας 2014/24/ΕΕ (άρ.372 ν.4412/2016)

Εννοείται ότι η προσβαλλόμενη πράξη δεν αναστέλλεται εάν έχει ήδη εκτελεστεί, (όπως συνέβαινε με την επίσπευση της σύναψης σύμβασης που αναφέρεται παρακάτω). Εάν ωστόσο ο ενιστάμενος (ενδιαφερόμενος ή αναθέτουσα αρχή) πέτυχε την αναστολή πρέπει να ασκήσει την αίτηση ακύρωσης (η οποία εκδικάζεται εντός ενός μεγάλου χρονικού διαστήματος μέσα σε ένα τρίμηνο από την κατάθεση του δικογράφου) διαφορετικά αίρεται αυτοδικαίως η ισχύς της αναστολής και δεν εκδικάζεται η υπόθεση<sup>46</sup>.

Στην απόφαση αναστολής υπέρ του ενιστάμενου, η αναθέτουσα αρχή μπορεί να συμμορφωθεί οπότε και καταργείται η δίκη<sup>47</sup>. Επίσης η δίκη καταργείται όταν ολοκληρώνεται η σύμβαση πριν τη συζήτηση της αίτησης ακύρωσης του θιγόμενου, εκτός αν ο θιγόμενος επικαλεσθεί άλλο ιδιαίτερο έννομο συμφέρον για τη συνέχιση της δίκης<sup>48</sup>.

Ο προσφεύγων έχει δικαίωμα να αιτηθεί μόνον ακύρωση της πράξης, δηλαδή τον έλεγχο νομιμότητας, ωστόσο το δικαστήριο (Δ.Ε. ή ΣτΕ) ελέγχει αυτεπαγγέλτως τη

---

<sup>45</sup> Η Α.Ε.Π.Π. μπορεί να μην εκδόσει την πράξη αναστολής αν κρίνει ότι, από τη στάθμιση όλων των συμφερόντων που ενδέχεται να ζημιωθούν (του αιτούντος και των τρίτων), καθώς και του δημοσίου συμφέροντος, οι αρνητικές συνέπειες θα είναι σοβαρότερες από την ωφέλεια του αιτούντος (άρ.366 ν.4412/2016). Σημειώνεται ότι η προθεσμία για την άσκηση της προδικαστικής προσφυγής και η άσκησή της, κατά της πράξης της αναθέτουσας αρχής ενώπιον της Α.Ε.Π.Π., κωλύουν τη σύναψη σύμβασης (άρ. 364 ν.4412/2016).

<sup>46</sup> Για την άσκηση αίτησης αναστολής απαιτείται η κατάθεση παραβόλου ύψους 0,1% της προϋπολογισθείσας αξίας, περιλαμβανομένου του Φ.Π.Α. το οποίο δεν μπορεί να είναι κατώτερο των 500 € και ανωτέρω των 5.000 €, σε ποσοστό 60% υπέρ του Ταμείου Χρηματοδοτήσεως Δικαστικών Κτηρίων (ΤΑ.Χ.ΔΙ.Κ.) και 40% υπέρ του Δημοσίου. Σε περίπτωση ολικής ή μερικής αποδοχής της αιτήσεως αναστολής το δικαστήριο διατάσσει την απόδοσή του στον αιτούντα. άρ. 372 ν.4412/2016.

<sup>47</sup> «1.Η δίκη καταργείται αν μετά την άσκηση του ένδικου μέσου η προσβαλλόμενη πράξη ή δικαστική απόφαση ανακλήθηκε, ακυρώθηκε ή εξαφανίσθηκε 2.Καταργείται ομοίως η δίκη αν μετά την άσκηση της αίτησης ακυρώσεως και έως την πρώτη συζήτηση της υπόθεσης η προσβαλλόμενη πράξη έπαυσε για οποιοδήποτε λόγο να ισχύει, εκτός αν ο αιτών επικαλείται ιδιαίτερο έννομο συμφέρον που δικαιολογεί τη συνέχιση της δίκης» (παρ. 1 και παρ. 2 άρ.32 του Π.Δ. 18/1989).

<sup>48</sup> Αυτά αναφέρονται στην παρ. 6 αρ.372 ν.4412/2016 και παρ.2 του αρ.32 του Π.Δ. 18/1989.

νομιμότητα και σκοπιμότητα της πράξης. Οπότε το δικαστήριο ακυρώνει την πράξη της Α.Ε.Π.Π. (εν όλω ή εν μέρει) ή απορρίπτει την αίτηση ακυρώσεως<sup>49</sup>.

### 3.3 Εξελικτική πορεία της έννομης προστασίας στην Ελλάδα.

Για το άνοιγμα των δημοσίων συμβάσεων στον κοινοτικό ανταγωνισμό με την αύξηση της συμμετοχής των επιχειρήσεων στους διαγωνισμούς των κρατών μελών, πρέπει να παρέχονται αποτελεσματικά μέσα προσφυγής έννομης προστασίας στο στάδιο πριν την ανάθεση δημοσίων συμβάσεων. Η μειωμένη συμμετοχή των κοινοτικών επιχειρήσεων οφείλεται στην ανεπάρκεια των μηχανισμών για την άσκηση προσφυγής και στην σύντομη διαδικασία σύναψης σύμβασης<sup>50</sup>.

Προκειμένου να αντιμετωπιστεί το φαινόμενο αυτό, το Συμβούλιο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων σε συνεργασία με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (Ε.Κ.), στις 21-12-1989 εξέδωσε την πρώτη δικονομική οδηγία 89/665/ΕΟΚ<sup>51</sup> ζητώντας από τα κράτη μέλη να τη συμπεριλάβουν στο εσωτερικό τους δίκαιο εντός δύο ετών, ώστε να θεσμοθετηθούν κοινές αρχές προδικαστικής προστασίας δημοσίων συμβάσεων. Στόχος της δικονομικής οδηγίας ήταν η θέσπιση αποτελεσματικών και όσο το δυνατόν ταχύτερων προσφυγών. Το αξιοσημείωτο είναι ότι προβλεπόταν η σύσταση αρμόδιας αρχής για τις διαδικασίες προσφυγής<sup>52</sup>.

Η Ελλάδα εκτιμώντας ότι δεν απαιτείται σύσταση αρχής για την εξέταση προσφυγής και ότι επαρκεί η ισχύουσα νομοθετική δικαστική προστασία που παρείχε, δεν έλαβε τα

---

<sup>49</sup> «Το δικαστήριο ελέγχει την προσβαλλόμενη πράξη ή παράλειψη κατά το νόμο και την ουσία, μέσα στα όρια της προσφυγής, τα οποία προσδιορίζονται από τους λόγους και το αίτημά της» (άρ.79). Κώδικας Διοικητικής Δικονομίας (Κ.Δ.Δ.) ν.2717/1999 (ΦΕΚ Α'97/17-5-1999)

<sup>50</sup> Αυτά αναφέρονται στο προοίμιο και το άρ. 1 της κοινοτικής οδηγίας 89/665/ΕΟΚ.

<sup>51</sup> Οδηγία 89/665/ΕΟΚ της 21ης Δεκεμβρίου 1989 «για το συντονισμό των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων περί της εφαρμογής των διαδικασιών προσφυγής στον τομέα της σύναψης συμβάσεων κρατικών προμηθειών και δημοσίων έργων» (L 395/33)

<sup>52</sup> Αυτό αναφέρεται στο άρθρο 1 της 1<sup>ης</sup> δικονομικής οδηγίας 89/665/ΕΟΚ.

αναγκαία μέτρα για την μεταφορά της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο σχετικά με τον τομέα συμβάσεων κρατικών προμηθειών<sup>53</sup>.

Η προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας στις διατάξεις της οδηγίας 89/665/Ε.Ο.Κ. πραγματοποιήθηκε πολύ καθυστερημένα μετά από δέκα (10) έτη με το ν.2522/1997<sup>54</sup> και μάλιστα μετά από καταδικαστική απόφαση του Δικαστηρίου Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (Δ.Ε.Κ.) (υπόθεση C-236/95)<sup>55</sup>.

Ακολούθησε ο ν.2854/2000 για τη μεταφορά της 2<sup>ης</sup> δικονομικής οδηγίας 92/13/ΕΟΚ<sup>56</sup> με την οποία καθορίστηκαν παρόμοιοι κανόνες κατά την ανάθεση συμβάσεων από δημόσιους φορείς που δραστηριοποιούνται στους τομείς ύδατος, ενέργειας, μεταφορών και τηλεπικοινωνιών.

---

<sup>53</sup> Αυτό που είχε κάνει η Ελλάδα, ήταν να προβεί στην έκδοση Προεδρικού Διατάγματος (Π.Δ.) 23/1993 για τη μεταφορά στην ελληνική έννομη τάξη μόνο του δεύτερου μέρους της δικονομικής οδηγίας 89/665/ΕΟΚ. Αυτό σήμαινε ότι θέσπισε τους κανόνες που αναφέρονταν στην υποχρέωση των κρατών-μελών για την παροχή στατιστικών στοιχείων και πληροφοριών στην Ευρωπαϊκή Ένωση (Ε.Ε.), σχετικά με τη σύναψη των δημόσιων συμβάσεων. Π.Δ. 23/1993 (ΦΕΚ Α' 8/1993) : Προσαρμογή της Ελληνικής Νομοθεσίας για τα Δημόσια Έργα προς τις διατάξεις των οδηγιών 71/304, 71/305, 78/669, 89/440 και 89/665 της ΕΟΚ.

<sup>54</sup> ν.2522/1997 (ΦΕΚ Α' 178/8-9-1997) «Δικαστική προστασία κατά το στάδιο που προηγείται της σύναψης συμβάσεως δημοσίων έργων, κρατικών προμηθειών και υπηρεσιών σύμφωνα με την οδηγία 89/665 Ε.Ο.Κ.».

<sup>55</sup> Αυτά αναφέρονται στην από 6-6-1997 εισηγητική έκθεση προς τη Βουλή των Ελλήνων για το σχέδιο νόμου «Δικαστική προστασία κατά το στάδιο που προηγείται της σύναψης συμβάσεως δημοσίων έργων, κρατικών προμηθειών και υπηρεσιών σύμφωνα με την οδηγία 89/665/ΕΟΚ» (ν.2522/1997) στο [http://www.hellenicparliament.gr/Nomothetiko-Ergo/Anazitisi-Nomothetikou-Ergou?law\\_id=41a35c87-1885-48d0-8b70-64358690cc6f](http://www.hellenicparliament.gr/Nomothetiko-Ergo/Anazitisi-Nomothetikou-Ergou?law_id=41a35c87-1885-48d0-8b70-64358690cc6f)

Αναφορικά με την απόφαση της 19-9-1996 του Δικαστηρίου Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΔΕΚ), υπόθεση C-236/95 Επιτροπή κατά Ελλάδος, κρίθηκε ότι η Ελλάδα παραβίασε το άρθρο 5 της οδηγίας 89/665/ΕΟΚ σύμφωνα με το οποίο «τα κράτη μέλη θέτουν σε ισχύ τα αναγκαία μέτρα προκειμένου να συμμορφωθούν προς την εν λόγω οδηγία πριν από τις 21 Δεκεμβρίου 1991 και κοινοποιούν στην Επιτροπή το κείμενο των ουσιαστικών νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων εσωτερικού δικαίου που θεσπίζουν στον τομέα τον οποίο διέπει η οδηγία».

<sup>56</sup> Οδηγία 92/13/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 25<sup>ης</sup> Φεβρουαρίου 1992 περί του συντονισμού των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων σχετικά με την εφαρμογή των κοινοτικών κανόνων στις διαδικασίες σύναψης των συμβάσεων φορέων οι οποίοι λειτουργούν στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των τηλεπικοινωνιών. Η οδηγία αυτή ενσωματώθηκε στο εθνικό δίκαιο με το ν.2854/2000.

Η Ε.Ε. προέβη σε αποτίμηση της εφαρμογής των οδηγιών και μεταξύ των αδυναμιών που εντοπίστηκαν περιλαμβάνονταν η απουσία ελάχιστης ανασταλτικής προθεσμίας, η οποία καθιερώνεται με την έκδοση της οδηγίας 2007/66/ΕΚ ώστε να περιοριστεί το φαινόμενο επίσπευσης σύναψης της σύμβασης.

Με αφορμή τη μεταφορά της εν λόγω οδηγίας στην ελληνική νομοθεσία (ν.3886/2010), καθιερώθηκαν στις διαδικασίες συμβάσεων η τήρηση της ελάχιστης ανασταλτικής προθεσμίας, η δυνατότητα στους διαγωνιζόμενους να προσφεύγουν στη δικαιοσύνη για την κήρυξη άκυρης της ίδιας της σύμβασης και ο καθορισμός των Δ.Ε. ως αρμόδιων για την επίλυση των διοικητικών διαφορών.

Παρατηρούμε ότι στους δύο νόμους 2522/1997 και 3886/2010 που κάλυψαν την έννομη προστασία των δημοσίων συμβάσεων περίπου για μια εικοσαετία<sup>57</sup>, προβλέφθηκε η εξέταση των προσφυγών να ασκείται από την εκάστοτε αναθέτουσα αρχή και η δικαστική προστασία να απονέμεται από τα δικαστήρια. Διαπιστωμένης της αδυναμίας της αναθέτουσας αρχής να αποφασίζει με αιτιολογημένες νομικές αιτιάσεις και του διοικητικού φόρτου των δικαστηρίων, είχε προβλεφθεί να ανατεθεί στην Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ. η εξέταση των προδικαστικών προσφυγών των δημοσίων συμβάσεων<sup>58</sup>.

Ακολούθως επιχειρήθηκε η νομοθέτηση της απονομής της προστασίας από ανεξάρτητο όργανο μη δικαστικό (ν.4281/2014)<sup>59</sup>.

---

<sup>57</sup> Παρεμπιπτόντως ο ν.3886/2010 εξακολουθεί και ισχύει.

<sup>58</sup> «Με προεδρικό διάταγμα, που εκδίδεται μετά από σύμφωνη γνώμη της Αρχής (Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ.) με πρόταση των Υπουργών Οικονομικών, Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας, Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων και του κατά περίπτωση αρμόδιου Υπουργού, μπορεί να ανατίθενται στην Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ. και περαιτέρω αρμοδιότητες για την εκπλήρωση του σκοπού της, όπως η εξέταση των προδικαστικών προσφυγών του άρ.4 του ν.3886/2010 κατά τις διαδικασίες ανάθεσης και εκτέλεση δημοσίων συμβάσεων», αυτά αναφέρονταν στην παρ.3 άρ.2 ν.4013/2011 (ΦΕΚ Α'204/15-9-2011): «Σύσταση ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων και Κεντρικού Ηλεκτρονικού Μητρώου Δημοσίων Συμβάσεων – Αντικατάσταση του έκτου κεφαλαίου του ν.3588/2007 (πρωτεύτικός κώδικας) – Προπτωχευτική διαδικασία εξυγίανσης και άλλες διατάξεις», η οποία καταργήθηκε με την παρ.1 άρ.377 του ν.4412/2016.

<sup>59</sup> Στο όγδοο μέρος του ν.4281/2014 προβλέφθηκε η έκδοση προεδρικού διατάγματος για τον ορισμό της Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων (Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ.) ή άλλου όργανο, αρμόδιου να αποφανθεί επί των προσφυγών κατά πράξεων των αναθετουσών αρχών. Ο ν.4281/2014 (ΦΕΚ Α'160/8-8-2014) «Μέτρα στήριξης και ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας, οργανωτικά θέματα Υπουργείου Οικονομικών και άλλες διατάξεις» στις 1-7-2016 ακυρώθηκε με το άρθρο 57 του ν.4403/2016 (ΦΕΚ Α'125/7-7-2016).



Η προσπάθεια από τον έλληνα νομοθέτη δεν εγκαταλείφθηκε και στις 8-8-2016 με την θέσπιση του ν.4412/2016, ορίζεται η σύσταση της Α.Ε.Π.Π. για την εξέταση προδικαστικών προσφυγών, που αφορούν διαφορές που αναφύονται κατά τη διαδικασία ανάθεσης σύμβασης με εκτιμώμενη αξία ανώτερη των 60.000 € άνευ Φ.Π.Α., εφόσον εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2004/24/EK<sup>60</sup> του δημόσιου τομέα, της οδηγίας 2004/25/EK<sup>61</sup> των πρώην εξαιρούμενων τομέων και των συμβάσεων παραχώρησης της οδηγίας 2014/23/ΕΕ, η οποία θεσμοθετήθηκε με το ν.4413/2016<sup>62</sup>.

### 3.4 Προσδοκίες από τη θέσπιση της νέας έννομης προστασίας

Η Α.Ε.Π.Π. συστάθηκε για την παροχή αποτελεσματικότερης έννομης προστασίας στον επιχειρηματικό κόσμο που συμμετέχει σε ηλεκτρονικούς διαγωνισμούς και επιζητά την ταχεία εκδίκαση των προσφυγών. Ωστόσο η συγκρότηση μόνο 10 κλιμακίων είναι αδύνατο να ανταποκριθεί στον όγκο των προσφυγών όλης της ελληνικής επικράτειας. Αυτά που εξασφαλίζονται με τη θέσπιση της Α.Ε.Π.Π. είναι η αντικειμενική κρίση των προσφυγών, η αδιάβλητη διαδικασία των δημοσίων συμβάσεων και η επιδίωξη της ομοιόμορφης και ενιαίας αντιμετώπισης των δημοσίων συμβάσεων<sup>63</sup>. Η έκδοση ενιαίου νόμου και η εφαρμογή του σε ένα διευρυμένο πεδίο συμβάσεων μπορεί να αποτελέσει ένα σημαντικό προβάδισμα για το νομοθετικό εκσυγχρονισμό, ωστόσο η μη έκδοση προεδρικών διαταγμάτων και εγκυκλίων που προβλέπονται σε αυτόν θα περιορίζει τη δυνατότητα της Α.Ε.Π.Π. στο έργο της για παροχή προδικαστικής προστασίας.

---

<sup>60</sup> Οδηγία 2014/24/ΕΕ ( L 94/65) του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26ης Φεβρουαρίου 2014 σχετικά με τις δημόσιες προμήθειες και την κατάργηση της οδηγίας 2004/18/EK, διαθέσιμη στο

<sup>61</sup> Οδηγία 2014/25/ΕΕ (L 94/243) 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/EK, διαθέσιμη στο

<sup>62</sup> ν. 4413/2016 (ΦΕΚ Α'148/8-8-2016) : Ανάθεση και εκτέλεση συμβάσεων παραχώρησης – Εναρμόνιση με την Οδηγία 2014/23/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26ης Φεβρουαρίου 2014 σχετικά με την ανάθεση συμβάσεων παραχώρησης (L 94/1) και άλλες διατάξεις.

<sup>63</sup> Προοίμιο αιτιολογικής έκθεσης του ν.4412/2016, σελ.138, 139.

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4: ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΗ ΑΝΑΛΥΣΗ ΤΟΥ ΠΡΟΥΠΑΡΧΟΝΤΟΣ ΚΑΙ ΝΕΟΥ ΘΕΣΜΙΚΟΥ ΠΛΑΙΣΙΟΥ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΝΝΟΜΗ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΣΤΟ ΣΤΑΔΙΟ ΠΟΥ ΠΡΟΗΓΕΙΤΑΙ ΤΗΣ ΣΥΝΑΨΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΣΥΜΒΑΣΗΣ.**

### **4.1 Εισαγωγή**

Στο παρόν κεφάλαιο παρουσιάζονται τα αποτελέσματα από τη συγκριτική ανάλυση του προϋπάρχοντος και του νέου νομοθετικού πλαισίου που τίθεται σε εφαρμογή για τις ενστάσεις και τις προδικαστικές προσφυγές. Επισημαίνονται οι ωφέλειες για τις αναθέτουσες αρχές και τους οικονομικούς φορείς. Στο σημείο αυτό τονίζουμε ότι εντοπίστηκαν πολλές ασάφειες και αστοχίες του νομικού πλαισίου που πρόκειται να εφαρμοστεί, οι οποίες σωρευτικά θα οδηγήσουν στη δυσλειτουργία της παροχής έννομης προστασίας στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων.

### **4.2 Ενστάσεις κατά δημοσίων συμβάσεων εκτιμώμενης αξίας ίσης ή κατώτερης των 60.000 € άνευ Φ.Π.Α.**

Οι δημόσιες συμβάσεις εκτιμώμενης αξίας ίσης ή κατώτερης των 60.000 € αφορούν τον συνοπτικό διαγωνισμό (άρ.117 ν.4412/2016) και την απευθείας ανάθεση (άρ. 118 ν.4412/2016). Η ένσταση του διαγωνιζόμενου υποβάλλεται ενώπιον της αναθέτουσας αρχής και εξετάζεται από το αποφαινόμενο συλλογικό όργανο, δηλαδή την οικονομική επιτροπή του Δήμου<sup>64</sup>, μετά από την καταβολή παραβόλου υπέρ του δημοσίου.

---

<sup>64</sup> Η οικονομική επιτροπή: «καταρτίζει τους όρους, συντάσσει τη διακήρυξη, διεξάγει και κατακυρώνει όλες τις δημοπρασίες σύμφωνα με την κείμενη νομοθεσία» (παρ. ε άρ. 72 του ν.3852/2010). Αρμόδιο όργανο να αποφασίσει επί της προσφυγής είναι εκείνο που έχει την εξουσία να κατακυρώσει το αποτέλεσμα του διαγωνισμού, δηλαδή η οικονομική επιτροπή (Ε.Α. ΣτΕ 959/2010).

## 4.2.1 Ωφέλειες για τους Ο.Τ.Α. Α΄ βαθμού

### Περιορισμός των ενστάσεων

Αναμένεται μείωση του αριθμού των ενστάσεων και αποτροπή του διαγωνιζομένου από τα δικαστήρια λόγω της υποχρεωτικής καταβολής παραβόλου<sup>65</sup>.

Η επιβολή παραβόλου διασφαλίζει ότι κάθε διαγωνιζόμενος θα έχει σοβαρούς λόγους προσφυγής. Σύμφωνα με το προηγούμενο νομοθετικό καθεστώς προσέφευγαν σε κατάθεση ενστάσεων ακόμη και όταν δεν υπήρχαν βάσιμοι λόγοι υποβολής τους. Λόγω της απουσίας καταβολής παραβόλου, δεν υπήρχε οικονομική επιβάρυνση στους ενιστάμενους με αποτέλεσμα την ύπαρξη πληθώρας υποβολής ενστάσεων. Το παράβολο ίσχυε μόνο στο δημόσιο (Π.Δ. 118/2007)<sup>66</sup>. Κατά το μεταβατικό στάδιο υποβολής ενστάσεων για συμβάσεις κάτω των 209.000 € η καταβολή παραβόλου ανέρχεται μόνο στο ποσό των 600 € και δεν υφίσταται αναλογικότητα<sup>67</sup>.

### Δυνατότητα επιλογής των μελών της επιτροπής διαγωνισμού.

Κατά το προηγούμενο νομοθετικό καθεστώς τα μέλη της επιτροπής διαγωνισμού προέκυπταν μέσω κλήρωσης<sup>68</sup>. Η τυχαία επιλογή ατόμων που δεν διέθεταν τις απαιτούμενες γνώσεις και κριτική ικανότητα για να γνωμοδοτήσουν αιτιολογημένα επί

---

<sup>65</sup> «Για το παραδεκτό της άσκησης ένστασης, απαιτείται, η καταβολή παραβόλου, υπέρ του Δημοσίου ποσού ίσου με το ένα τοις εκατό (1%) επί της εκτιμώμενης αξίας της σύμβασης. Το παράβολο αυτό αποτελεί δημόσιο έσοδο. Το παράβολο επιστρέφεται με πράξη της αναθέτουσας αρχής, αν η ένσταση γίνει δεκτή από το αποφασίζον διοικητικό όργανο (εδάφιο β παρ.2 άρ. 127 ν.4412/2016)».

<sup>66</sup> Παράβολο 0,1% επί της προϋπολογιζόμενης αξίας, άρ. 15 παρ.6 του Π.Δ. 118/2007 (ΦΕΚ Α΄ 150/10-7-2007): «Κανονισμός Προμηθειών Δημοσίου (Κ.Π.Δ.)».

<sup>67</sup> Ειδικά για τις συμβάσεις άνω των 60.000 € χωρίς Φ.Π.Α. το ύψος του παραβόλου υπέρ δημοσίου δεν υπερβαίνει τα 600 € (παρ. 3 άρθρο 46 ν.4447/16 (ΦΕΚ Α΄241/23.12.2016) Χωρικός σχεδιασμός-Βιώσιμη ανάπτυξη και άλλες διατάξεις).

<sup>68</sup> Άρθρο 26 περί «συγκρότησης συλλογικών οργάνων της διοίκησης» ν. 4024/2011 (ΦΕΚ Α΄ 226/27-10-2011) : Συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις, ενιαίο μισθολόγιο - βαθμολόγιο, εργασιακή εφεδρεία και άλλες διατάξεις εφαρμογής του μεσοπρόθεσμου πλαισίου δημοσιονομικής στρατηγικής 2012-2015.

των ενστάσεων, είχε επιπτώσεις στην έκβαση των αποτελεσμάτων του διαγωνισμού. Με το νέο νόμο δίνεται η δυνατότητα στη διοίκηση να επιλέξει ελεύθερα τον τρόπο συγκρότησης των μελών επιτροπής που θα την εκπροσωπήσουν στο διαγωνισμό και στις ενστάσεις. Η αναθέτουσα αρχή επιλέγει τα μέλη της επιτροπής σύμφωνα με την κρίση της και συγκροτεί γνωμοδοτικά όργανα από υπαλλήλους της που έχουν εμπειρία και τεχνική κρίση επί των ενστάσεων.

Προκειμένου να ελαχιστοποιηθούν οι αστοχίες και τα λάθη που οφείλονται σε έλλειψη καταρτισμένου προσωπικού, έχει προβλεφθεί η κατάρτιση μέσω πιστοποιημένων προγραμμάτων των υπαλλήλων (τα οποία δεν έχουν προγραμματιστεί) καθώς και η σύσταση Μητρώου Πιστοποιημένων Υπαλλήλων Δημοσίων Συμβάσεων (Μη. Π. Υ. Δη. Συ.), που θα λειτουργήσει μετά έξι μήνες από την έκδοση σχετικού Π.Δ.<sup>69</sup>.

## 4.2.2 Ωφέλειες για τους οικονομικούς φορείς

### **Αύξηση χρονικής προθεσμίας υποβολής ένστασης.**

Ο οικονομικός φορέας υποβάλλει ένσταση κατά όρου διακήρυξης εφόσον λάβει πλήρη γνώση των όρων της διακήρυξης.

Στον πρόχειρο διαγωνισμό βάσει του Ενιαίου Κανονισμού Προμηθειών Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ε.Κ.Π.Ο.Τ.Α.), ο ενδιαφερόμενος ενημερωνόταν από τη μία και μοναδική εφημερίδα όπου δημοσιευόταν η περίληψη της διακήρυξης, τουλάχιστον πέντε (5) ημέρες πριν τη διενέργεια του διαγωνισμού<sup>70</sup>. Επισημαίνεται ότι δεν προβλεπόταν ένσταση κατά της διακήρυξης στο Π.Δ.28/80.

---

<sup>69</sup> Με την έκδοση Π.Δ. συστήνεται μητρώο πιστοποιημένων υπαλλήλων δημοσίων συμβάσεων που θα υποστηρίζει τις αναθέτουσες αρχές κατά την προπαρασκευή και διενέργεια δημοσίων συμβάσεων σχετικές με το νόμο 4412/2016, άρ.344 ν.4412/2016.

<sup>70</sup> Ο πρόχειρος διαγωνισμός διενεργείται ενώπιον της επιτροπής, αφού προηγηθεί δημοσίευση της περίληψης της διακηρύξεως σε μία ημερήσια ή εβδομαδιαία εφημερίδα, τοπική ή της έδρας του νομού, πέντε (5) τουλάχιστον ημέρες πριν από την διενέργειά του (παρ. 5 άρ. 23 Ε.Κ.Π.Ο.Τ.Α.).

Με το νέο νόμο αυξάνεται η ελάχιστη προθεσμία παραλαβής προσφορών στις δώδεκα (12) ημέρες<sup>71</sup> από την ημερομηνία δημοσίευσης της προκήρυξης στο Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων (Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ.)<sup>72</sup>.

Επομένως, ο ενδιαφερόμενος έχει αρκετό χρόνο στη διάθεσή του να επιδιώξει μέσω της άσκησης ένστασης τη βελτίωση της θέσης του στο διαγωνισμό και να ασκήσει πίεση στην αναθέτουσα αρχή για την αλλαγή όρων που περιορίζουν τη συμμετοχή του.

### 4.2.3 Ωφέλεια για τις αναθέτουσες αρχές και τους οικονομικούς φορείς.

#### **Ενιαία και ομοιόμορφη διαδικασία υποβολής ενστάσεων.**

Με τον Ε.Κ.Π.Ο.Τ.Α. η ένσταση κατά όρου διακήρυξης κατατίθεται μέσα στο ήμισυ του χρονικού διαστήματος των πέντε ημερών δημοσίευσης της διακήρυξης, ενώ κατά του πρακτικού του διαγωνισμού μέχρι και την επομένη ημέρα από την κοινοποίηση αυτού<sup>73</sup>.

---

<sup>71</sup> «Στο συνοπτικό διαγωνισμό, η ελάχιστη προθεσμία παραλαβής προσφορών ανέρχεται σε δώδεκα (12) ημέρες από την ημερομηνία δημοσίευσης της προκήρυξης της σύμβασης στο ΚΗΜΔΗΣ» (περ. γ παρ.1 άρ. 121 ν.4412/2016). Για την άσκηση ένστασης κατά διακήρυξης η ένσταση υποβάλλεται μέχρι πέντε (5) ημέρες πριν από την καταληκτική ημερομηνία υποβολής προσφορών.

<sup>72</sup> Το Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ. συστάθηκε με το άρ. 11 του ν. 4013/2011 στο Υπουργείο Οικονομίας, Ανάπτυξης και Τουρισμού (Γενική Γραμματεία Εμπορίου και Προστασίας Καταναλωτή), έχει ως σκοπό τη συλλογή, την επεξεργασία και τη δημοσιοποίηση στοιχείων αναφορικά με τις συμβάσεις, η εκτιμώμενη αξία των οποίων είναι ίση ή ανώτερη του ποσού των χιλίων ευρώ άνευ Φ.Π.Α. (άρ. 38 ν.4412/2016). Στο Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ. καταχωρίζονται μεταξύ άλλων η προκήρυξη και η διακήρυξη (άρ. 38 ν.4412/2016). Επειδή δεν υφίσταται τεχνικό πεδίο για την καταχώρηση της προκήρυξης έχει οριστεί ότι η ημερομηνία καταχώρησης της διακήρυξης σηματοδοτεί το χρόνο έναρξης του υπολογισμού της ελάχιστης προθεσμίας παραλαβής προσφορών (παρ. 5 αρ. 376 ν.4412/2016), μέχρι την ολοκλήρωση των αναγκαίων τεχνικών προσαρμογών που θα υλοποιηθεί με την έκδοση κοινής υπουργικής απόφασης της παρ.6 άρ. 38 ν.4412/2016.

<sup>73</sup> «Ένσταση ....α. Κατά της διακήρυξης του διαγωνισμού,.. μέσα στο μισό του χρονικού διαστήματος από τη δημοσίευση της διακήρυξης μέχρι την ημερομηνία υποβολής των προσφορών..... β. Κατά της νομιμότητας της διενέργειας του διαγωνισμού ή της συμμετοχής προμηθευτή σ' αυτόν,... μέχρι και την επόμενη εργάσιμη ημέρα από την ανακοίνωση του αποτελέσματος του αντιστοίχου σταδίου» (άρ. 15 Ε.Κ.Π.Ο.Τ.Α). Δηλαδή της κοινοποίησης του πρακτικού.

Με το Π.Δ. 28/80 ένσταση προβλεπόταν μόνον κατά του αποτελέσματος του διαγωνισμού<sup>74</sup>.

Με το νόμο 4412/2016 εισάγονται κοινά στάδια υποβολής ενστάσεων. Οι ενστάσεις κατά της διακήρυξης και κατά της πράξης της αναθέτουσας αρχής ασκούνται εντός πέντε ημερών, πριν από την καταληκτική ημερομηνία υποβολής προσφορών και από την κοινοποίηση της προσβαλλόμενης πράξης, αντίστοιχα.

### **Εκσυγχρονισμός νομοθετικού πλαισίου**

Η ένσταση στον αναχρονιστικό νόμο του Ε.Κ.Π.Ο.Τ.Α., υποβαλλόταν κατά του πρακτικού, για προμήθειες κάτω του κοινοτικού ορίου<sup>75</sup>.

Ωστόσο, το πρακτικό αποτελεί γνωμοδότηση σύμφωνα με την οποία προτείνεται είτε η κατακύρωση, είτε η απόρριψη προσφοράς, ενώ η ένσταση υποβάλλεται στην πράξη της αναθέτουσας αρχής με την οποία αποφασίζεται η έγκριση ή μη του πρακτικού. Επομένως, για το διαγωνιζόμενο που συμμετείχε σε προμήθειες του Ε.Κ.Π.Ο.Τ.Α. παραβιαζόταν το δικαίωμα να προσφεύγει κατά πράξης της αναθέτουσας αρχής. Πιο συγκεκριμένα, τεκμαιρόταν ότι ο εκάστοτε διαγωνιζόμενος, ο οποίος δεν κατέθετε ένσταση κατά του πρακτικού, αποδεχόταν τα αποτελέσματα του διαγωνισμού και έχανε το δικαίωμα ένστασης κατά της απόφασης που ενέκρινε το πρακτικό. Ιδίως στην περίπτωση που η αναθέτουσα αρχή αποφάσιζε διαφορετικά από την επιτροπή

---

<sup>74</sup> «Αι επί της διεξαγωγής της δημοπρασίας ενστάσεις κατατίθενται εις την διενεργήσασαν την δημοπρασίαν επιτροπήν ή εις τον δήμον ή την κοινότητα μέχρι της επομένης από της διεξαγωγής της δημοπρασίας εργασίμου ημέρας ή της επομένης της ανακοινώσεως του αποτελέσματος εις τας περιπτώσεις εξετάσεως και αξιολογήσεως των προσφορών» (άρ. 20 Π.Δ. 28/1980 (ΦΕΚ Α' 11) : Περί εκτελέσεως έργων και προμηθειών Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοικήσεως.

<sup>75</sup> Κανονισμός Ευρωπαϊκής Επιτροπής (Ε.Ε.) 2015/2170 της Επιτροπής της 24ης Νοεμβρίου 2015 για την τροποποίηση της οδηγίας 2014/24/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου όσον αφορά τα κατώτατα όρια εφαρμογής κατά τις διαδικασίες σύναψης συμβάσεων (L 307/5). Ο αναφερόμενος κανονισμός ισχύει από την 1η Ιανουαρίου 2016, τα όρια αναπροσαρμόζονται ανά διετία με κανονισμό που εκδίδει η Ε.Ε.

διαγωνισμού και έκανε δεκτή στο διαγωνισμό προσφορά που η επιτροπή είχε προτείνει την απόρριψή της ή το αντίθετο<sup>76</sup>.

Ο νέος νόμος (4412/2016) διορθώνει το πρόβλημα, κατοχυρώνοντας το δικαίωμα του διαγωνιζόμενου να υποβάλλει ένσταση κατά της απόφασης της αναθέτουσας αρχής (όχι κατά πρακτικού της επιτροπής) για αποτελεσματικότερη προσφυγή.

### **Συγκρότηση ειδικής επιτροπής ενστάσεων**

Επί της ένστασης που κατατίθετο από ενιστάμενο διαγωνισμού γνωμοδοτούσε η ίδια επιτροπή η οποία είχε διεξάγει και είχε αξιολογήσει τα αποτελέσματα του διαγωνισμού (άρ.46 Ε.Κ.Π.Ο.Τ.Α., άρ.20 Π.Δ.28/80)<sup>77</sup>. Το καινοτόμο στη νέα διαδικασία είναι η συγκρότηση επιτροπής με αποκλειστική αρμοδιότητα την εξέταση ενστάσεων που υποβάλλονται ενώπιον της αναθέτουσας αρχής. Απαίτηση του νόμου αποτελεί τα μέλη να είναι διαφορετικά από αυτά της επιτροπής που διενεργεί το διαγωνισμό. Κατ' αυτό τον τρόπο η επιτροπή αξιολόγησης ενστάσεων ελέγχει όλα τα στοιχεία του διαγωνισμού αμερόληπτα και αντικειμενικά<sup>78</sup>.

---

<sup>76</sup> Το αποφασίζον όργανο μπορεί να διαφοροποιηθεί από την απλή γνώμη, αλλά υποχρεούται να εξηγήσει τους λόγους για τους οποίους δεν την αποδέχεται, είτε αυτή έχει θετικό είτε αρνητικό περιεχόμενο. Απόστολος Γέροντας *et al* (2015), *Διοικητικό Δίκαιο*, Εκδόσεις Σάκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη σελ. 217, 218.

<sup>77</sup> «Αι κατατιθέμεναι εις τον δήμον ή την κοινότητα ενστάσεις πρωτοκολλούνται και διαβιβάζονται αυθημερόν εις την διενεργήσασαν την δημοπρασίαν επιτροπήν. Η επιτροπή υποχρεούται να υποβάλη το πρακτικόν της δημοπρασίας εις το δημοτικόν ή κοινοτικόν συμβούλιον, ευθύς μετά την παρέλευσιν της κατά την προηγουμένην παράγραφον, προθεσμίας δια την υποβολήν ενστάσεων, μετά της επί τούτων γνώμης της» (εδάφιο β παρ. 1 και παρ.2 άρ. 20 Π.Δ.28/80).

Οι επιτροπές γνωμοδοτούσαν πέραν των θεμάτων αξιολόγησης και για κάθε θέμα που προέκυπτε κατά την εκτέλεση των συμβάσεων (παρ. 2 άρ. 46 Ε.Κ.Π.Ο.Τ.Α.).

<sup>78</sup> «Στις δημόσιες συμβάσεις προμηθειών και παροχής γενικών υπηρεσιών: α) Για την εξέταση των προβλεπόμενων ενστάσεων και προσφυγών που υποβάλλονται ενώπιον της αναθέτουσας αρχής, συγκροτείται χωριστό γνωμοδοτικό όργανο τριμελές ή πενταμελές (επιτροπή αξιολόγησης ενστάσεων), τα μέλη του οποίου είναι διαφορετικά από τα μέλη του γνωμοδοτικού οργάνου που είναι αρμόδιο για τα υπόλοιπα θέματα που ανακύπτουν κατά τη διαδικασία ανάθεσης (αξιολόγησης προσφορών κ.λ.π.)» (παρ.11 άρ. 221 ν.4412/2016).

#### 4.2.4 Δυσλειτουργίες νομοθετικού πλαισίου

Στη συνέχεια αναφέρονται οι ελλείψεις και οι ασάφειες που εντοπίζονται στο νομικό πλαίσιο των δημοσίων συμβάσεων προμηθειών και υπηρεσιών των Ο.Τ.Α. Α΄ βαθμού, οι οποίες δυσχεραίνουν την παροχή της προδικαστικής προστασίας.

##### **Αντιφατική αναφορά νόμου (δικαιώματος ένστασης -παροχής διευκρινήσεων).**

Με το προηγούμενο καθεστώς δεν προβλέπονταν προθεσμίες παροχής διευκρινήσεων για συμβάσεις κάτω των κοινοτικών ορίων. Αντίθετα, με το νόμο 4412/2016 έχει δοθεί μεγάλη βαρύτητα στο να μπορούν οι οικονομικοί φορείς να λάβουν γνώση όλων των αναγκαίων πληροφοριών για την κατάρτιση των προσφορών τους. Ο κάθε οικονομικός φορέας προκειμένου να καταρτίσει την προσφορά του, μπορεί να ζητήσει έγκαιρα διευκρινήσεις, οι οποίες παρέχονται το αργότερο τέσσερις μέρες πριν από την προθεσμία που ορίζεται για την υποβολή των προσφορών<sup>79</sup>.

Το παράδοξο είναι ότι το δικαίωμα ένστασης πρέπει να το ασκήσει εντός πέντε ημερών και εάν θελήσει ο οικονομικός φορέας να καταθέσει ένσταση κατά όρου διακήρυξης, μετά τις παρεχόμενες πληροφορίες, ουσιαστικά έχει χάσει το δικαίωμα ένστασης.

##### **Η απόφαση κατακύρωσης κοινοποιείται, δίχως την αναγραφή της ελάχιστης ανασταλτικής προθεσμίας.**

Δεν επιβάλλεται η αναγραφή της ελάχιστης ανασταλτικής προθεσμίας στην απόφαση κατακύρωσης, ώστε με την κοινοποίηση αυτής στους προσφέροντες να γίνονται γνωστές οι προθεσμίες για υποβολή ενστάσεων<sup>80</sup>.

---

<sup>79</sup> Πρόσθετες πληροφορίες, παρέχονται στον οικονομικό φορέα εφόσον ζητήθηκαν έγκαιρα το αργότερο τέσσερις (4) ημέρες πριν από την καταληκτική ημερομηνία υποβολής προσφορών (περ. α παρ.5 άρ. 121 ν.4412/2016).

<sup>80</sup> Στην απόφαση κατακύρωσης αναφέρονται υποχρεωτικά οι προθεσμίες για την αναστολή σύναψης της σύμβασης, σύμφωνα με τα άρθρα 360 επόμενα του ν.4412/2016 (παρ. 1 άρ. 105 του ν.4412/2016). Οι διατάξεις αναφέρονται μόνο στις προδικαστικές προσφυγές και όχι στις ενστάσεις.



Συνεπώς βάσει νόμου δεν τηρείται η διαδικασία και δεν προστατεύεται επαρκώς ο διαγωνιζόμενος, καθώς δεν λαμβάνει γνώση των προθεσμιών για να υποβάλλει ένσταση κατά της κατακυρωτικής απόφασης.

### **Αστοχία νόμου περί κοινοποίησης της απόφασης κατακύρωσης στους αποκλειόμενους.**

Σύμφωνα με το προηγούμενο νομοθετικό καθεστώς, η απόφαση κατακύρωσης αποστέλλεται στον ανάδοχο και καθίστατο γνωστή σε όσους είχαν υποβάλει αποδεκτές προσφορές, προκειμένου να λάβουν γνώση των δικαιολογητικών του διαγωνισμού, διότι είχαν έννομο συμφέρον να προσβάλουν την απόφαση κατακύρωσης.

Το παράδοξο με το νέο νόμο είναι ότι, στο τέλος της διαγωνιστικής διαδικασίας, η αναθέτουσα αρχή αποστέλλει την απόφαση κατακύρωσης μαζί με τα πρακτικά σε όλους τους προσφέροντες, εκτός του προσωρινού αναδόχου<sup>81</sup>.

Η απαίτηση του νόμου από τη μία να αποσταλεί η απόφαση στους αποκλειόμενους, και από την άλλη ότι έχουν πρόσβαση στα έγγραφα του διαγωνισμού μόνον όσοι υπέβαλαν παραδεκτές προσφορές (παρ. 7 άρ. 103 ν.4412/2016), αποτελεί ασάφεια νόμου και προκαλεί σύγχυση στους διαγωνιζόμενους για δικαίωμα υποβολής ένστασης ή μη.

### **Ασάφεια νόμου και επιπτώσεις στους οικονομικούς φορείς**

Ο ίδιος διαγωνιζόμενος έχει δικαίωμα να υποβάλλει ένσταση ενώπιον της αναθέτουσας αρχής (άρ.127 ν.4412/2016) και παράλληλα διοικητική προσφυγή ενώπιον της οικείας Α.Δ. (άρ.225 ν.3852/2010) κατά της αυτής πράξης, με αποτέλεσμα να προκαλείται σύγχυση, αλληλοεπικάλυψη αρμοδιοτήτων και αντικρουόμενες αποφάσεις.

---

<sup>81</sup> Η αναθέτουσα αρχή κοινοποιεί αμέσως την απόφαση κατακύρωσης, μαζί με αντίγραφο όλων των πρακτικών της διαδικασίας ελέγχου και αξιολόγησης των προσφορών, σε κάθε προσφέροντα εκτός από τον προσωρινό ανάδοχο με κάθε πρόσφορο τρόπο όπως με τηλεομοιοτυπία, ηλεκτρονικό ταχυδρομείο κ.λπ., επί αποδείξει (παρ. 2 άρ. 105 ν.4412/2016).

### **4.3 Προδικαστικές προσφυγές κατά δημοσίων συμβάσεων εκτιμώμενης αξίας ανώτερης των 60.000 € άνευ Φ.Π.Α.**

Με το ν.4412/2016 για τις συμβάσεις άνω των 60.000 € δεν προβλέπεται άλλη διοικητική προσφυγή, πέραν της προδικαστικής ενώπιον της Α.Ε.Π.Π. κατά πράξης ή παράλειψης της αναθέτουσας αρχής ή ακύρωσης της σύναψης σύμβασης, πριν την υποβολή ένδικων βοηθημάτων ενώπιον του Δ.Ε. ή του ΣτΕ<sup>82</sup>.

#### **4.3.1 Βελτίωση του νομοθετικού πλαισίου**

##### **Διεύρυνση του πεδίου εφαρμογής**

Παρατηρούμε ότι στους Ο.Τ.Α. Α' βαθμού το πεδίο εφαρμογής των προσφυγών που υποβάλλονται ενώπιον της Α.Ε.Π.Π. ταυτίζεται με τις δημόσιες συμβάσεις που διεξάγονται μέσω του Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ. Επομένως, αυξάνεται το πεδίο εφαρμογής δικαστικής προστασίας πέραν του κοινοτικού ορίου, ενώ με το ν.3886/2010 περιοριζόταν μόνο σε συμβάσεις άνω των 209.000 € άνευ ΦΠΑ.

##### **Αναδιάρθρωση της δικαστικής προστασίας-αποσυμφόρηση δικαστηρίων.**

Οι φορείς προσφεύγουν με την κατάθεση μίας προσφυγής στην Α.Ε.Π.Π., ενώ με το ν.3886/2010 κατέθεταν μία ενώπιον της αναθέτουσας αρχής και στη συνέχεια άλλη μία ενώπιον του Δ.Ε. (ασφαλιστικά μέτρα) πριν την εκδίκαση από τα δικαστήρια. Πλέον τα δικαστήρια δεν απασχολούνται με θέματα προσφυγών σε προδικαστικό στάδιο και η προσφυγή θα εξετάζεται σε δύο επίπεδα, στο προδικαστικό αποκλειστικά από την Α.Ε.Π.Π. και στο δικαστικό επίπεδο από το Δ.Ε. ή ΣτΕ, αναλόγως του πεδίου εφαρμογής και της σπουδαιότητας των συμβάσεων. Η διαδικασία ασφαλιστικών μέτρων<sup>83</sup> προκαλούσε δικαστικές καθυστερήσεις, υπονόμει τους δημοκρατικούς

---

<sup>82</sup> «Δεν επιτρέπεται η άσκηση άλλης διοικητικής προσφυγής κατά των εκτελεστών πράξεων ή παραλείψεων της αναθέτουσας αρχής κατά τη διαδικασία της ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων εκτός από την προδικαστική προσφυγή» παρ.3 άρ. 360 ν.4412/2016.

<sup>83</sup> «Η αίτηση ασφαλιστικών μέτρων κατατίθεται στο αρμόδιο δικαστήριο μέσα σε προθεσμία δέκα (10) ημερών από τη ρητή ή σιωπηρή απόρριψη της προδικαστικής προσφυγής και δεν

θεσμούς. Με το νέο νόμο (4412/2016) επιδιώκεται η ενίσχυση της εμπιστοσύνης στους θεσμούς και το αίσθημα της ασφάλειας δικαίου.

### **Σύσταση της Α.Ε.Π.Π.**

Αυτά που διασφαλίζουν την παροχή αντικειμενικής και αμερόληπτης έννομης προστασίας των οικονομικών φορέων είναι ο ορισμός επίτιμου δικαστικού λειτουργού ως προέδρου, η τουλάχιστον πενταετής εμπειρία των μελών σε νομικά ζητήματα στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων, καθώς και η σύσταση νομικής υπηρεσίας πλαισιωμένης από τρεις δικηγόρους παρ' Αρείω Πάγω με μεγάλη εξειδίκευση στο δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων. Άλλωστε δεν θα μπορούσε η σύνθεση να είναι διαφορετική, διότι η σύσταση ενός ακόμη ελεγκτικού μηχανισμού που θα προσέδιδε διαφορετική ερμηνεία των νόμων θα προκαλούσε ανυπέρβλητα εμπόδια στους διαγωνισμούς. Η ερμηνεία των νόμων με βάση το πνεύμα του Δ.Ε.Ε. και τους σκοπούς των κοινοτικών οδηγιών, κατά τους οποίους έχουν συνταχθεί οι συμβάσεις, θα αποτελέσει τον πρόδρομο της εκδίκασης των υποθέσεων στα δικαστήρια. Με τον τρόπο αυτό, η νομολογία θα καταστεί πολύτιμος οδηγός για τις αναθέτουσες αρχές, ενώ αξίζει να σημειωθεί ότι η προγενέστερη νομολογία δεν ισχύει, καθώς αφορά ερμηνείες καταργημένων νομικών διατάξεων<sup>84</sup>.

### **Νομοθετική ρύθμιση για διασφάλιση της αναστολής σύναψης σύμβασης.**

---

*επιτρέπεται να περιέχει αιτιάσεις διαφορετικές από τις αιτιάσεις της προδικαστικής προσφυγής Η ημερομηνία εκδίκασης δεν πρέπει να απέχει πέραν των τριάντα (30) ημερών από την κατάθεση της αιτήσεως. Η απόφαση επί της αιτήσεως ασφαλιστικών μέτρων εκδίδεται μέσα σε προθεσμία είκοσι (20) ημερών από την εκδίκαση της αίτησης. Ο διάδικος που πέτυχε υπέρ αυτού τη λήψη ενός ασφαλιστικού μέτρου, οφείλει μέσα σε προθεσμία τριάντα (30) ημερών από την επίδοση της απόφασης αυτής, να ασκήσει το κύριο ένδικο βοήθημα, διαφορετικά αίρεται αυτοδικαίως η ισχύς του ασφαλιστικού μέτρου. Η δικάσιμος για την εκδίκασή του δεν πρέπει να απέχει πέραν του τριμήνου από την κατάθεση του δικογράφου» (αρ. 5 ν.3886/2010).*

<sup>84</sup> Προοίμιο αιτιολογικής έκθεσης ν.4412/2016.

Για πρώτη φορά προβλέπεται ρητά σε νόμο να αναφέρονται στην απόφαση κατακύρωσης οι ελάχιστες προθεσμίες για την αναστολή της σύναψης της σύμβασης<sup>85</sup>.

Κατ' αυτόν τον τρόπο κατοχυρώνονται τα έννομα αποτελέσματα των πράξεων του διαγωνισμού. Επιπλέον, ορίζεται ρητά ότι δεν προβλέπεται άλλη άσκηση προσφυγής εκτός της προδικαστικής. Αυτό σημαίνει ότι ο διαγωνιζόμενος υποχρεούται να ασκήσει την προβλεπόμενη από τις διατάξεις προσφυγή, στις ημερομηνίες που αναφέρονται στην εν λόγω απόφαση, διαφορετικά κινδυνεύει με απώλεια του δικαιώματος δικαστικής προστασίας.

### 4.3.2 Ωφέλειες για τους οικονομικούς φορείς

#### **Εκσυγχρονισμός- ηλεκτρονική προσφυγή.**

Οι οικονομικοί φορείς με μόνα εφόδια τη σύνδεση στο διαδίκτυο και έναν υπολογιστή, μπορούν να έχουν πλήρη, άμεση και δωρεάν πρόσβαση στα έγγραφα των διαγωνισμών (προμηθειών και υπηρεσιών άνω των 60.000 € άνευ Φ.Π.Α.), μέσω της ηλεκτρονικής πλατφόρμας του Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ.. Η αποσφράγιση και αξιολόγηση των προσφορών γίνεται ηλεκτρονικά, οι συμμετέχοντες λαμβάνουν γνώση των λοιπών συμμετεχόντων και των στοιχείων που υποβλήθηκαν από αυτούς. Κατ' αυτό τον τρόπο διευκολύνεται η εξ' αποστάσεως υποβολή προσφυγής στον ηλεκτρονικό διαγωνισμό<sup>86</sup>.

---

<sup>85</sup> Στην απόφαση κατακύρωσης αναφέρονται υποχρεωτικά οι προθεσμίες για την αναστολή της σύναψης της σύμβασης, σύμφωνα με τα άρθρα 360 επόμενα. (παρ. 1 άρ. 105 ν.4412/2016). Ειδικότερα, στη παρ.3 του άρ. 105 ορίζεται ότι: «*Τα έννομα αποτελέσματα της απόφασης κατακύρωσης και ιδίως η σύναψη σύμβασης επέρχονται εφόσον συντρέξουν σωρευτικά τα εξής:*  
*Α) άπρακτη πάροδος των προθεσμιών άσκησης των προβλεπόμενων στις κείμενες διατάξεις βοηθημάτων και μέσων στο στάδιο της προδικαστικής και δικαστικής προσφυγής και από τις αποφάσεις αναστολών επί αυτών.*  
*Β) ολοκλήρωση του προσυμβατικού ελέγχου από το Ελεγκτικό Συνέδριο, σύμφωνα με τα άρθρα 35 και 36 του ν.4129/2013, εφόσον απαιτείται και*  
*Γ) κοινοποίηση της απόφασης κατακύρωσης στον προσωρινό ανάδοχο, εφόσον ο τελευταίος υποβάλλει επικαιροποιημένα τα δικαιολογητικά του άρθρου 80 του ν.4412/2016, έπειτα από σχετική πρόσκληση».*

<sup>86</sup> Η προσφυγή κατατίθεται στον ηλεκτρονικό διαγωνισμό ή ενώπιον της Α.Ε.Π.Π., σε κάθε περίπτωση με τη χρήση τυποποιημένου εντύπου (άρ. 362 ν.4412/2016).

## **Μείωση παραβόλου**

Το παράβολο δεν ξεπερνά συνολικά τις 20.000 € για την προδικαστική και δικαστική προστασία<sup>87</sup>. Η θέσπιση του μέτρου της μείωσης του παραβόλου κρίνεται αναγκαία, λόγω της οικονομικής κρίσης, για την προτροπή των οικονομικών φορέων να συμμετάσχουν σε διαγωνισμούς μεγάλης οικονομικής αξίας που θα φέρουν την ανάπτυξη και το άνοιγμα των επιχειρήσεων στην αγορά. Βάσει του προηγούμενου καθεστώτος, η κατάθεση παραβόλου ανερχόταν σε ποσοστό 1% της προϋπολογισθείσας αξίας με το Φ.Π.Α. και μέχρι 50.000 €, ως προϋπόθεση για το παραδεκτό της άσκησης ασφαλιστικών μέτρων<sup>88</sup>.

### **4.3.3 Δυσλειτουργίες του νομοθετικού πλαισίου έννομης προστασίας**

#### **Πρόκληση σύγχυσης λόγω του παρατεταμένου χρονικά μεταβατικού σταδίου.**

Προκαλείται σύγχυση στις αναθέτουσες αρχές και στους διαγωνιζόμενους, δεδομένου ότι επί του παρόντος υπάρχει δυνατότητα άσκησης προδικαστικής προσφυγής μόνο για τις συμβάσεις άνω του κοινοτικού ορίου των 209.000 € και όχι άνω των 60.000 €.

Ειδικότερα, για τις συμβάσεις εκτιμώμενης αξίας 60.000 € έως 209.000 € ισχύουν οι διατάξεις των ενστάσεων (άρ. 127 ν.4412/2016) και για τις συμβάσεις εκτιμώμενης αξίας άνω των 209.000 € ο ν.3886/2010. Το μεταβατικό αυτό στάδιο ισχύει από την 8-8-2016 μέχρι και την 30-3-2017.

#### **Μη ευέλικτο το σύστημα της Α.Ε.Π.Π.**

---

<sup>87</sup> Με το νέο νόμο το παράβολο ορίζεται για την άσκηση προδικαστικής προσφυγής σε ποσοστό 0,5% επί του προϋπολογισμού της σύμβασης άνευ Φ.Π.Α. (600 € - 15.000 €), άρ. 363 ν.4412/2016 και για την αίτηση αναστολής της απόφασης της Α.Ε.Π.Π. ορίζεται σε ποσοστό 0,1% επί της αξίας της σύμβασης με Φ.Π.Α., (500 €- 5.000 €), άρ. 372 ν.4412/2016.

<sup>88</sup> Για το παραδεκτό της άσκησης της αιτήσεως ασφαλιστικών μέτρων (άρ. 5 ν.3886/2010) έπρεπε να κατατεθεί, μέχρι την πρώτη συζήτηση της υποθέσεως, παράβολο το ύψος του οποίου ανερχόταν σε ποσοστό 1% της προϋπολογισθείσας αξίας, περιλαμβανομένου του Φ.Π.Α. και δεν μπορούσε να υπερβεί τις 50.000 € (άρ. 28 του ν.4111/2013, ΦΕΚ Α' 18/25-1-2013) ισχύς από 5-12-2012.

Η Α.Ε.Π.Π. αποτελείται από 31 μέλη μαζί με τον πρόεδρό της, τα οποία θα συγκροτήσουν 10 κλιμάκια, με αποκλειστική αρμοδιότητα την εξέταση των προδικαστικών προσφυγών όλης της ελληνικής επικράτειας. Το σχήμα είναι πολύ μικρό για να ανταπεξέλθει στις χιλιάδες αναθέτουσες αρχές, γρήγορα θα καταστεί δυσκίνητο και δε θα μπορέσει να απονείμει την ταχεία και αποτελεσματική δικαιοσύνη, για την οποία συστάθηκε. Γίνεται εύκολα αντιληπτό ότι η προβλεπόμενη διαδικασία είναι χρονοβόρα, καθόσον ο διαγωνιζόμενος για να ασκήσει τα ένδικα βοηθήματα στα δικαστήρια υποχρεούται πρώτα να καταθέσει προδικαστική προσφυγή ενώπιον της Α.Ε.Π.Π. Η υπόθεση θα εξετάζεται εντός 40 ημερών από την υποβολή προσφυγής ενώ εντός 20ημέρου από την ημέρα εξέτασης εκδίδεται η απόφαση (σύνολο εξήντα ημέρες).

### **Αξίωση εφαρμογής από δύο νόμους για τον ίδιο διαγωνισμό**

Ο ν.4412/2016 θα ισχύσει από τη δημοσίευσή του για πράξεις ή παραλείψεις, που θα εκδοθούν ή θα συντελεστούν μετά την 31-3-2017<sup>89</sup>.

Πράγματι, η προσφυγή κατά απόφασης της αναθέτουσας αρχής που εκδόθηκε μέχρι και την 30-3-2017 κρίνεται με το ν.3886/2010 (από την αναθέτουσα αρχή χωρίς καταβολή παραβόλου) ενώ κατά απόφασης που εκδίδεται από την 31-3-2017 με βάση το ν.4412/2016 η προσφυγή κατατίθεται στην Α.Ε.Π.Π. με καταβολή παραβόλου. Η αξίωση εφαρμογής διαφορετικών ρυθμίσεων για τον ίδιο διαγωνισμό θα προκαλέσουν σύγχυση και ασάφειες στη διαδικασία του διαγωνισμού.

### **Αναμενόμενη αδυναμία ανταπόκρισης της Α.Ε.Π.Π. στα πληροφοριακά συστήματα**

Ο ενιστάμενος οικονομικός φορέας κοινοποιούσε την προσφυγή στον κάθε τρίτο του οποίου τα συμφέροντα θίγονταν από την αποδοχή της προσφυγής του (παρ. 2 άρ. 4 ν.3886/2010). Στη νέα διαδικασία προβλέπεται η κατάθεση προσφυγής στον

---

<sup>89</sup> Οι διατάξεις της έννομης προστασίας (άρ. 345 έως 374 ν.4412/2016) διέπουν τις διαφορές που αναφέρονται από πράξεις ή παραλείψεις, οι οποίες εκδίδονται ή συντελούνται μετά την ισχύ τους, δηλαδή την 31-3-2017 (παρ. 7 και παρ.8 άρ. 379 ν.4412/2016).

ηλεκτρονικό διαγωνισμό<sup>90</sup>. Στη συνέχεια η αναθέτουσα αρχή, υποχρεούται να την κοινοποιήσει στον κάθε ενδιαφερόμενο τρίτο και να διαβιβάσει τον φάκελο της υπόθεσης στην Α.Ε.Π.Π. Η παράλειψη των ενεργειών συνιστά πειθαρχικό αδίκημα των υπαλλήλων<sup>91</sup>.

Η περιγραφόμενη χρονοβόρα διαδικασία δεν συνάδει με τον ψηφιακό κόσμο των δημοσίων συμβάσεων, θα μπορούσε να εκσυγχρονιστεί μέσω των πληροφοριακών συστημάτων με πολλαπλά οφέλη για τους εμπλεκόμενους.

### **Δυσμενής θέση του προσφεύγοντος ενώπιον της Α.Ε.Π.Π.**

Παρέχεται δυνατότητα στην αναθέτουσα αρχή να παραθέσει νέα ή συμπληρωματική αιτιολόγηση της προσβαλλόμενης απόφασής της στην Α.Ε.Π.Π.<sup>92</sup>. Διαπιστώνεται ότι δίνεται χρόνος στην αναθέτουσα αρχή να αιτιολογήσει την πράξη της ενώ ο προσφεύγων είναι σε δυσμενή θέση δεδομένου ότι δεν γνωρίζει τους νέους λόγους που θα εξεταστούν ώστε να προετοιμαστεί κατάλληλα.

---

<sup>90</sup> Στους ηλεκτρονικούς διαγωνισμούς των Ο.Τ.Α. Α' βαθμού (προμήθειες και υπηρεσίες) η προσφυγή κατατίθεται στο σύστημα Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ. «Σε περίπτωση που η διαγωνιστική διαδικασία δεν διενεργείται μέσω του ΕΣΗΔΗΣ, η προδικαστική προσφυγή κατατίθεται στην Α.Ε.Π.Π.» σύμφωνα με το άρ.49 ν.4456/2017 (ΦΕΚ Α' 24/01.03.2017) «Συμπληρωματικά μέτρα εφαρμογής του Κανονισμού (ΕΕ, ΕΥΡΑΤΟΜ) 1141/2014 ... μέτρα επιτάχυνσης του κυβερνητικού έργου αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών και άλλες διατάξεις».

<sup>91</sup> Η παράλειψη των ανωτέρω ενεργειών συνιστά πειθαρχικό παράπτωμα των αρμόδιων υπαλλήλων, μπορεί να επιβληθεί αυτεπαγγέλτως χρηματική κύρωση στην αναθέτουσα αρχή από 100 € έως 500 € και μνεία της κύρωσης γίνεται στον ατομικό, υπηρεσιακό φάκελο του υπαλλήλου (άρ. 365 ν.4412/2016).

<sup>92</sup> Η αναθέτουσα αρχή μπορεί στις απόψεις της, που αποστέλλει μαζί με το φάκελο της υπόθεσης, να παραθέσει αρχική ή συμπληρωματική αιτιολογία της προσβαλλόμενης με την προδικαστική προσφυγή πράξης, παρ. 1 άρ. 365 ν.4412/2016.

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5: ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ - ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ**

### **5.1 ΕΙΣΑΓΩΓΗ**

Στο πέμπτο κεφάλαιο θα αναφερθούν τα συμπεράσματα από τα αποτελέσματα που παρουσιάστηκαν προηγουμένως. Βάσει των συμπερασμάτων θα κατατεθούν προτάσεις αναφορικά με τη λήψη μέτρων που θα ευνοήσουν την αποτελεσματική προδικαστική προστασία.

### **5.2 ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ**

Από την 31-3-2017 τίθεται σε λειτουργία η Α.Ε.Π.Π., ένας νέος ελεγκτικός μηχανισμός διοικητικών συμβάσεων με προδικαστικές εξουσίες να ακυρώνει πράξεις, συμβάσεις, να επιβάλλει πρόστιμα και να θέτει σε αναστολή διαγωνισμούς σε όλη την επικράτεια. Οι εμπειριστατωμένες αποφάσεις της νέας αρχής (Α.Ε.Π.Π.) ληφθείσες από νομικούς, θα είναι εκτελεστές και δεν θα επιδέχονται άλλης προσφυγής πέραν της δικαστικής αμφισβήτησης.

Ένας από τους βασικότερους λόγους της εγκαθίδρυσης της Α.Ε.Π.Π., αποτέλεσε η υποχρέωση της χώρας μας για την ενιαία και ομοιόμορφη εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου στις υποθέσεις των δημοσίων συμβάσεων. Μέσω της Α.Ε.Π.Π. επιδιώκεται η ερμηνεία των διατάξεων με ενιαίο τρόπο κατά την εκδίκαση των υποθέσεων βάσει των κανόνων των κοινοτικών οδηγιών και της νομολογίας του Δικαστηρίου Ε.Ε. Κατ' αυτό τον τρόπο αναμένεται ότι θα επέλθει η εξυγίανση του εσωτερικού δικαίου από τα ερμηνευτικά προβλήματα και την αντίθετη νομολογία επί των ίδιων διατάξεων (ΣτΕ, Δ.Ε., Πολιτικά Δικαστήρια).

Η αποσυμφόρηση των δικαστηρίων από τον τεράστιο διοικητικό φόρτο αναμένεται να επιτευχθεί καθώς οι υποθέσεις θα φτάνουν στα δικαστήρια μόνον όταν δεν θα μπορούν να επιλυθούν διοικητικά. Με την αφαίρεση του ρόλου των αναθετουσών αρχών να εξετάζουν τις προσφυγές εξαλείφονται τα φαινόμενα διαφθοράς.



Από τη συγκριτική ανάλυση του προηγούμενου κεφαλαίου που στόχο είχε να διερευνήσει κατά πόσο η ριζική αναμόρφωση του συστήματος για την παροχή έννομης προστασίας στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων θα συμβάλει σε αποτελεσματικότερες προσφυγές οδήγησε σε θετικά και αρνητικά συμπεράσματα τα οποία αναφέρονται παρακάτω.

#### Πλεονεκτήματα:

1. Ενσωμάτωση κοινοτικής οδηγίας
2. Διευρυμένο πεδίο εφαρμογής συμβάσεων
3. Αποτελεσματικότερη έννομη προστασία (ειδική επιτροπή ενστάσεων-Α.Ε.Π.Π.)
4. Απονομή δικαιοσύνης με ενιαίο τρόπο- ενίσχυση της ασφάλειας δικαίου
5. Περιορισμός των ενστάσεων και των προσφυγών
6. Αύξηση χρόνου για υποβολή ένστασης-προσφυγής
7. Ενιαία και ομοιόμορφη διαδικασία υποβολής ενστάσεων
8. Ηλεκτρονική πρόσβαση στα έγγραφα-ηλεκτρονική προσφυγή
9. Μείωση παραβόλου για τις συμβάσεις μεγάλης εκτιμώμενης αξίας.
10. Διασφάλιση της νομιμότητας, της ίσης μεταχείρισης, αποφυγή πλημμελειών
11. Αναμόρφωση του συστήματος με την αφαίρεση της αρμοδιότητας εκδίκασης αιτήσεων ασφαλιστικών μέτρων από τα Δ.Ε.
12. Αποσυμφόρηση των δικαστηρίων.

Εντυπωσιακή η πρωτοβουλία της χώρας μας για τη θέσπιση ομοιόμορφης προδικαστικής προστασίας με την επέκταση της εφαρμογής των κοινοτικών διατάξεων και στις συμβάσεις που δεν διέπονται από αυτές. Αυτό συνεπάγεται ότι οι ηλεκτρονικές προμήθειες και υπηρεσίες των Ο.Τ.Α. Α΄ βαθμού αντιμετωπίζονται ενιαία, παρέχεται πληρέστερη και αποτελεσματικότερη προδικαστική προστασία σε αυτές.

#### Μειονεκτήματα

1. Μη σύσταση της Α.Ε.Π.Π.
2. Έλλειψη έκδοσης Π.Δ. και Υ.Α.
3. Ασάφειες και αστοχίες νόμου
4. Μη ευέλικτο σύστημα της Α.Ε.Π.Π.
5. Ελλιπής αξιοποίηση πληροφοριακών συστημάτων από την Α.Ε.Π.Π.
6. Αλληλοεπικάλυψη αρμοδιοτήτων

7. Έλλειψη εκπαίδευσης και πιστοποίησης προσωπικού
8. Γραφειοκρατία (έντυπη αποστολή φακέλου στην Α.Ε.Π.Π.)
9. Μη έγκαιρη απονομή δικαιοσύνης
10. Επιβολή παραβόλου επιβάρυνση για τους οικονομικούς φορείς.

Τα αναμενόμενα πλεονεκτήματα υπερτερούν έναντι των μειονεκτημάτων και ανταποκρίνονται στους τιθέμενους στόχους. Ωστόσο όσο καθυστερεί η έναρξη της λειτουργίας της Α.Ε.Π.Π. δεν επέρχονται τα σχετικά θετικά αποτελέσματα. Προκειμένου να λειτουργήσει άμεσα θα μπορούσε να παρακαμφθεί η χρονοβόρα διαδικασία αντί της επιλογής των μελών της Α.Ε.Π.Π. μέσω Ανώτατου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού (Α.Σ.Ε.Π.), με την έκδοση πρόσκλησης από τον Υπουργό Δικαιοσύνης, Διαφάνειας και Ανθρωπίνων δικαιωμάτων, όπως προβλέπεται για τον πρόεδρο, δεδομένου ότι ο κανονισμός λειτουργίας της Α.Ε.Π.Π. απαιτεί την επίσης χρονοβόρα διαδικασία έκδοσης Π.Δ.

Ένα άλλο βασικό ζήτημα είναι ότι δεν επιλύεται η καθυστέρηση της παροχής προδικαστικής προστασίας με την σύσταση της Α.Ε.Π.Π. λόγω του μικρού σχήματος (δέκα κλιμάκια) που προβλέπεται για την εξυπηρέτηση του όγκου των υποθέσεων σε όλη την ελληνική επικράτεια.

Η επιβολή παραβόλου στο σημείο εκκίνησης προσφυγής θεσπίστηκε για να αποτραπούν αβάσιμες προσφυγές και να μειωθεί ο αριθμός υποθέσεων στα δικαστήρια. Ωστόσο το παράβολο δεν εξασφαλίζει την παροχή έννομης προστασίας, παρακωλύει την πρόσβαση του αδύναμου οικονομικά θιγόμενου διαγωνιζόμενου στη δικαιοσύνη καθώς αποτελεί πλεονέκτημα για αυτούς που έχουν την οικονομική δυνατότητα δίχως να αποτρέπονται οι αστήρικτες προσφυγές. Υφίστανται πολλές ασάφειες του νόμου σχετικά με δικαιώματα και διαδικασίες. Όπως δεν προβλέπεται εάν ο θιγόμενος τρίτος, στον οποίο δεν κοινοποιήθηκε η προδικαστική προσφυγή και δεν άσκησε παρέμβαση, μπορεί να στραφεί απευθείας με αίτηση αναστολής/ακύρωσης κατά της απόφασης της Α.Ε.Π.Π. που αποδέχεται την προσφυγή άλλου ή πρέπει να προηγηθεί η άσκηση προδικαστικής προσφυγής.

## 5.3 ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ

Προϋπόθεση για την εύρυθμη λειτουργία της Α.Ε.Π.Π. αποτελεί η καλή νομοθέτηση ώστε να μη προκύπτουν διαφορετικές ερμηνείες και εκδίδονται αντικρουόμενες πράξεις των κλιμακίων της Α.Ε.Π.Π.

Επομένως πρέπει να εκδοθούν οι προβλεπόμενες υπουργικές, εγκύκλιοι, προεδρικά διατάγματα, ώστε να υπάρχει ένας νόμος ολοκληρωμένος που θα συμβάλει, στην έγκαιρη απονομή δικαιοσύνης για αποτελεσματικές συμβάσεις και εναρμόνιση με το δίκαιο της ευρωπαϊκής ένωσης.

Το νομοθετικό πλαίσιο των δημοσίων συμβάσεων έχει προσαρμοστεί σε ένα ψηφιακό περιβάλλον, οι πράξεις σε όλα τα στάδια του διαγωνισμού διενεργούνται με τη χρήση της ψηφιακής υπογραφής των οικονομικών φορέων και των υπαλλήλων των αναθετουσών αρχών με σκοπό την ενίσχυση της διαφάνειας και τη μείωση της γραφειοκρατίας. Ωστόσο αποκαλύπτεται ότι η Α.Ε.Π.Π. υστερεί στην αξιοποίηση των πληροφοριακών συστημάτων και επικοινωνίας. Για την επίλυση του ζητήματος προτείνεται: 1) η παροχή δικαιώματος πρόσβασης στην Α.Ε.Π.Π. σε όλους τους ηλεκτρονικούς διαγωνισμούς των Ο.Τ.Α. Α΄ βαθμού που διεξάγονται μέσω συστήματος Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ. με την απόκτηση κωδικών όπως έχει γίνει άλλωστε με το Ε.Σ. ώστε να εξοικονομηθεί χρόνος, διοικητικός φόρτος και κόστος<sup>93</sup>, 2) η δημιουργία ηλεκτρονικής βάσης για την αποτελεσματική παρακολούθηση των προσφυγών ώστε να εξασφαλιστούν αξιόπιστα και επίκαιρα δεδομένα (όπως παραβατικότητα αναθετουσών αρχών) από τα οποία θα εξαχθούν χρήσιμα συμπεράσματα ώστε να σημειωθούν βελτιωτικές παρεμβάσεις, 3) η έκδοση προτύπων διακηρύξεων από την Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ.<sup>94</sup> η παράμετρος αυτή αποτελεί έναν σημαντικό παράγοντα για την προαγωγή του δικαίου ασφάλειας, καθώς θα μειωθούν οι αμφισβητήσεις των οικονομικών φορέων σχετικά με

---

<sup>93</sup> Χορηγήθηκαν από την 30-10-2015 κωδικοί χρήσης Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ. στις Υπηρεσίες Επιτρόπων, μετά από συνεργασία της 3<sup>ης</sup> υπηρεσίας Επιτρόπου Πληροφορικής του Ελεγκτικού Συνεδρίου με τη Γενική Γραμματεία Εμπορίου και Προστασίας Καταναλωτή.

<sup>94</sup> Η Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ. μεταξύ των αρμοδιοτήτων της «εκδίδει πρότυπα τεύχη δημοπράτησης και σχέδια συμβάσεων μετά από διαβούλευση με τους κατά περίπτωση αρμόδιους δημόσιους φορείς ... παρέχει συμβουλές στις αναθέτουσες αρχές με δική της πρωτοβουλία ή ύστερα από αιτήματα των τελευταίων, ιδίως κατά το στάδιο εκδίκασης ή εξέτασης προδικαστικών προσφυγών, σχετικά με τη νόμιμη διεξαγωγή των διαδικασιών ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων και την ομοιόμορφη εφαρμογή της ευρωπαϊκής και εθνικής νομοθεσίας περί δημοσίων συμβάσεων..» άρ.2 ν.4013/2011.

τους όρους των διαγωνισμών, αφού θα τίθενται από τα πρότυπα, θα ελαχιστοποιηθούν οι αστοχίες, ώστε να επανέλθει η εμπιστοσύνη στους θεσμούς συμβάλλοντας στη μείωση των προσφυγών και στην ελάφρυνση του φόρτου των δικαστηρίων, 4) η λειτουργία της Α.Ε.Π.Π. με τη σύσταση περιφερειακών γραφείων, όπως κατά τόπους άλλωστε είναι και τα ελεγκτικά όργανα των αναθετουσών αρχών (Ε.Σ., Α.Δ., Δ.Ε.), ώστε να μπορεί να προβεί στην άμεση εκτίμηση της σοβαρότητας της υπόθεσης, παρουσία της αναθέτουσας αρχής και του ενιστάμενου οικονομικού φορέα, ιδίως για την έκδοση απόφασης περί αναστολής της παράνομης πράξης που βλάπτει τον ενιστάμενο και τη δικαιοσύνη, 5) να διατηρηθεί ο κανόνας περί κοινοποίησης της προδικαστικής προσφυγής με φροντίδα του προσφεύγοντος, όπως ίσχυσε με το ν. 3886/2010, 6) η εκδίκαση των υποθέσεων από ένα δικαστήριο π.χ. το ΣτΕ το οποίο θα εγγυάται την ενιαία εφαρμογή της νομοθεσίας, τον πλήρη έλεγχο των αποφάσεων της Α.Ε.Π.Π. και την ενίσχυση της ασφάλειας δικαίου, 7) η κατάρτιση των υπαλλήλων που εμπλέκονται στις διαδικασίες συμβάσεων για την ομαλή προσαρμογή στην ολοένα αυξανόμενη χρήση των Τεχνολογικών Πληροφορίας και Επικοινωνιών (Τ.Π.Ε.) και την αξιοποίηση των νέων δυνατοτήτων που απορρέουν από το νομοθετικό πλαίσιο, για την επίτευξη διαφάνειας, αξιοπιστίας και συντόμευσης διαδικασιών, 8) η επίτευξη της διαλειτουργικότητας του Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ. με τα πληροφοριακά συστήματα των αναθετουσών αρχών και των δικαστικών αρχών για την αύξηση της διαφάνειας και τη μείωση των παραβιάσεων του εθνικού και ενωσιακού δικαίου περί των δημοσίων συμβάσεων και τέλος 9) η συνολική αξιολόγηση της προδικαστικής προστασίας συμβάσεων και του δικαστικού συστήματος ώστε να τεκμηριώνονται οι ελλείψεις και να γίνονται βελτιωτικές παρεμβάσεις.

## ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

### Πρωτογενείς πηγές (Ευρωπαϊκή νομοθεσία - Εθνική νομοθεσία – Ευρωπαϊκή νομολογία-Εθνική νομολογία)

- Οδηγία 2014/24/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26ης Φεβρουαρίου 2014 σχετικά με τις δημόσιες προμήθειες και την κατάργηση της οδηγίας 2004/18/ΕΚ (L94/65)
- 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 και την κατάργηση της οδηγίας 2004/17/ΕΚ (L94/243)
- Κανονισμός Ευρωπαϊκής Επιτροπής (Ε.Ε.) 2015/2170 της Επιτροπής της 24ης Νοεμβρίου 2015 για την τροποποίηση της οδηγίας 2014/24/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου όσον αφορά τα κατώτατα όρια εφαρμογής για τις διαδικασίες σύναψης συμβάσεων (L307/5)
- 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 δημόσιων συμβάσεων (L335/31)
- Οδηγία 92/13/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 25ης Φεβρουαρίου 1992 για το συντονισμό των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων σχετικά με την εφαρμογή των κοινοτικών κανόνων στις διαδικασίες σύναψης των συμβάσεων φορέων οι οποίοι λειτουργούν στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των τηλεπικοινωνιών (L 76/14)
- Οδηγία 89/665/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 21ης Δεκεμβρίου 1989 για το συντονισμό των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων περί της εφαρμογής των διαδικασιών προσφυγής στον τομέα της σύναψης συμβάσεων κρατικών προμηθειών και δημοσίων έργων (L 395/33)
- ν.4412/2016 (Φ.Ε.Κ. Α' 147/8-8-2016) «Δημόσιες Συμβάσεις Έργων, Προμηθειών και Υπηρεσιών (προσαρμογή στις Οδηγίες 2014/24/ ΕΕ και 2014/25/ΕΕ)» όπως ισχύει μετά την τροποποίηση με το ν.4447/2016 (ΦΕΚ

- A'241/23-12-2016) «Χωρικός σχεδιασμός-Βιώσιμη ανάπτυξη και άλλες διατάξεις» και με το ν.4456/2017 (ΦΕΚ Α' 24/1-3-2017) «Συμπληρωματικά μέτρα εφαρμογής του Κανονισμού (ΕΕ, ΕΥΡΑΤΟΜ) 1141/2014 περί ευρωπαϊκών πολιτικών κομμάτων και ιδρυμάτων, μέτρα επιτάχυνσης του κυβερνητικού έργου αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών και άλλες διατάξεις»
- ν.4413/2016 (ΦΕΚ Α'148/8-8-16) «Ανάθεση και εκτέλεση συμβάσεων παραχώρησης-Εναρμόνιση με την Οδηγία 2014/23/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26ης Φεβρουαρίου 2014 σχετικά με την ανάθεση συμβάσεων παραχώρησης (ΕΕ L 94/1) και άλλες διατάξεις»
  - ν.4281/2014 (Φ.Ε.Κ. Α'160/8-8-2014) «Μέτρα στήριξης και ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας, οργανωτικά θέματα Υπουργείου Οικονομικών και άλλες διατάξεις»
  - ν.4155/2013 (Φ.Ε.Κ. Α'120/29.05.2013) «Εθνικό Σύστημα Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων και άλλες διατάξεις»
  - ν.4129/2013 (Φ.Ε.Κ. Α' 52/28-2-2013) «Κύρωση του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο»
  - [Μέχρι τις 30/03/2017] του ν. 3886/2010 (ΦΕΚ Α' 173/30-9-2010) «Δικαστική προστασία κατά τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων. Εναρμόνιση της ελληνικής νομοθεσίας με την Οδηγία 89/665/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 21ης Ιουνίου 1989 (L 395) και την Οδηγία 92/13/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 25ης Φεβρουαρίου 1992 (L 76), όπως τροποποιήθηκαν με την Οδηγία 2007/66/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 11ης Δεκεμβρίου 2007 (L335)»
  - ν.4129/2013 (Φ.Ε.Κ. Α'52/28-2-2013) «Κύρωση του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο»
  - ν.4111/2013(Φ.Ε.Κ.Α'18/25-1-2013) «Συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις τροποποιήσεις του ν.4093/2012... και άλλες επείγουσες διατάξεις»
  - ν.4024/2011 (Φ.Ε.Κ. Α'226/27-20-1011) «Συγκρότηση συλλογικών οργάνων - της διοίκησης και ορισμός των μελών τους με κλήρωση»
  - ν.4013/2011 (Φ.Ε.Κ. Α'204/15-9-2011) «Σύσταση ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων και Κεντρικού Ηλεκτρονικού Μητρώου Δημοσίων Συμβάσεων...»

- ν.3979/2011 (Φ.Ε.Κ. Α'138/16-6-2011) «Για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση και λοιπές διατάξεις»
- ν.3861/2010 (Φ.Ε.Κ. Α'112/13-7-2010) «Ενίσχυση της διαφάνειας με την υποχρεωτική ανάρτηση νόμων και πράξεων των κυβερνητικών, διοικητικών και αυτοδιοικητικών οργάνων στο διαδίκτυο "Πρόγραμμα Διαύγεια" και άλλες διατάξεις»
- ν.3852/2010 (Φ.Ε.Κ. Α'87/07.06.2010) «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης»
- ν.2717/1999 (ΦΕΚ Α'97/17-5-1999) Κώδικας Διοικητικής Δικονομίας (Κ.Δ.Δ.)
- Π.Δ. 118/2007 (Φ.Ε.Κ. Α'150/10-7-07) «Κανονισμός Προμηθειών Δημοσίου»
- ν.3389/2005 (Φ.Ε.Κ. Α'232/22-9-2005) «Συμπράξεις Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα»
- ν.3463/2006 (Φ.Ε.Κ. Α'114/8-6-2006) «Κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων»
- απόφασης με αριθμ.11389/1993 (Φ.Ε.Κ. Β' 185) του Υπουργού Εσωτερικών
- ν.2690/1999 (Φ.Ε.Κ. Α'45/9-3-1999) «Κύρωση του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας και άλλες διατάξεις»
- ν. 2522/1997 (Φ.Ε.Κ. Α'178/8-9-1997) «Δικαστική προστασία κατά το στάδιο που προηγείται της σύναψης συμβάσεως δημόσιων έργων, κρατικών προμηθειών και υπηρεσιών σύμφωνα με την οδηγία 89/665 ΕΟΚ»
- ν. 2286/1995 (Φ.Ε.Κ. Α' 19/1-2-1995) «Προμήθειες του δημόσιου τομέα και ρυθμίσεις συναφών θεμάτων»
- Π.Δ. 23/1993 (Φ.Ε.Κ. Α'8/5-3-1993) «Προσαρμογή της Ελληνικής Νομοθεσίας για τα Δημόσια Έργα προς τις διατάξεις των οδηγιών 71/304, 71/305, 78/669, 89/440 και 89/665 της ΕΟΚ»
- Π.Δ. 18/1989 (ΦΕΚ Α'8/9-1-1989) «Κωδικοποίηση διατάξεων νόμων για το Συμβούλιο της Επικρατείας»
- Π.Δ. 28/1980 (Φ.Ε.Κ. Α' 11/15-1-1980) «Περί εκτελέσεως έργων και προμηθειών Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοικήσεως»
- ν.945/1979 (Φ.Ε.Κ. Α'170/13-1-1979) «Περί κυρώσεως της Συνθήκης Προσχωρήσεως της Ελλάδος εις την Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα και την Ευρωπαϊκή Κοινότητα Ατομικής Ενεργείας, ως και της συμφωνίας "περί

προσχωρήσεως της Ελλάδος, εις την Ευρωπαϊκή Κοινότητα Άνθρακος και Χάλυβος»

- Π.Δ.28/2015 (Φ.Ε.Κ. Α' 34/23-3-2015) «Κωδικοποίηση διατάξεων για την πρόσβαση σε δημόσια έγγραφα και στοιχεία»
- ΔΕΚ, υπόθεση C-236/95
- ΔΕΚ, υπόθεση 6/64
- Επιτροπή Αναστολών ΣτΕ 959/2010
- ΣτΕ 968/2001, Τμήμα ΣΤ'
- ΣτΕ 4704/1987
- ΣτΕ 2172/1974
- Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο 10/992

#### Δευτερογενείς πηγές (Βιβλία)

- Επαμεινώνδας Π. Σπηλιωτόπουλος (2011), *Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου*, Εκδόσεις Νομική βιβλιοθήκη, Αθήνα,
- Απ. Γέροντας Σ. Λύτρας, Πρ. Παυλόπουλος, Γλ. Σιούτη, Σ. Φλογαΐτης (2015), *Διοικητικό Δίκαιο*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη,
- Π.Δ.ΔΑΓΤΟΓΛΟΥ (2014), *Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη.

#### Διαδικτυακές πηγές

- <http://www.eaadhsy.gr/index.php/m-gnomes/m-oles-oi-gnomes/sxedia-nomvn> τελευταία επίσκεψη 28-2-2017
- <http://ted.europa.eu/TED/main/HomePage.do> τελευταία επίσκεψη 28-2-2017
- [http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/%20d-ergopro-eis-aitiologiki\\_XPress\\_Hamster\\_temp.qxp.pdf](http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/%20d-ergopro-eis-aitiologiki_XPress_Hamster_temp.qxp.pdf) τελευταία επίσκεψη 28-2-2017
- <http://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/D-DIPROEL-EIS.qxp.pdf> τελευταία επίσκεψη 28-2-2017
- [http://www.hellenicparliament.gr/Nomothetiko-Ergo/Anazitisi-Nomothetikou-Ergou?law\\_id=41a35c87-1885-48d0-8b70-64358690cc6f](http://www.hellenicparliament.gr/Nomothetiko-Ergo/Anazitisi-Nomothetikou-Ergou?law_id=41a35c87-1885-48d0-8b70-64358690cc6f) τελευταία επίσκεψη 28-2-2017



## ΠΙΝΑΚΑΣ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΩΝ ΚΑΙ ΣΥΝΤΜΗΣΕΩΝ

Α.Ε.Δ.	:Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο
Α.Ε.Π.Π.	:Αρχή Εξέτασης Προδικαστικής Προσφυγή
Α.Δ.	:Αποκεντρωμένη Διοίκηση
Α.Σ.Ε.Π.	:Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού
άρ.	:άρθρο
απόφ.	:απόφαση
Δ.Ε.	:Διοικητικό Εφετείο
Δ.Ε.Ε.	:Δίκαιο Ευρωπαϊκής Ένωσης
Δικαστήριο Ε.Ε	:Δικαστήριο Ευρωπαϊκής Ένωσης (πρώην Δικαστήριο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων-ΔΕΚ)
Ε.Ε.	:Ευρωπαϊκή Επιτροπή
Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ.	:Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων
Ε.Κ.	:Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο
Ε.Κ.Π.Ο.Τ.Α.	:Ενιαίος Κανονισμός Προμηθειών Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης
Ε.Σ.	:Ελεγκτικό Συνέδριο
Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ.	:Εθνικό Σύστημα Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων
Ε.Ο.Κ.	:Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα
Ε.Ο.Χ.	:Ευρωπαϊκός Οικονομικός Χώρος
κ.α.	: και άλλα
κ.λ.π.	: και λοιπά
Κ.Η.Μ.ΔΗ.Σ.	:Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων

Κ.Δ.Δ.	:Κώδικας Διοικητικής Δικονομίας
Κ.Δ.Κ.	:Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων
Κ.Π.Δ.	:Κανονισμός Προμηθειών Δημοσίου
Μη.Π.Υ.Δη.Συ.	:Μητρώο Πιστοποιημένων Υπαλλήλων Δημοσίων Συμβάσεων
ν.	:Νόμος
Ν.Π.Δ.Δ.	:Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου
Ν.Π.Ι.Δ.	:Νομικό Πρόσωπο Ιδιωτικού Δικαίου
ΟΤΑ Α΄ βαθμού	:Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Δήμοι)
παρ.	:Παράγραφος
περ.	:Περίπτωση
Π.Δ.	:Προεδρικό διάταγμα
Σ.Δ.Ι.Τ.	:Συμπράξεις Δημοσίου Ιδιωτικού Τομέα
Σ.Δ.Σ.	:Συμφωνία Δημοσίων Συμβάσεων
Σελ.	:Σελίδα
ΣτΕ	:Συμβούλιο της Επικρατείας
ΤΑ.Χ.ΔΙ.Κ.	:Ταμείο Χρηματοδότησης Δικαστικών Κτηρίων
TED	:Η βάση δεδομένων TED (Tenders Electronic Daily) Επίσημης Εφημερίδας της Ευρωπαϊκής Ένωσης, που αφορά τις ευρωπαϊκές δημόσιες συμβάσεις
Τ.Π.Ε.	:Τεχνολογίες Πληροφορίας και Επικοινωνιών
Φ.Ε.Κ.	:Φύλλο Εφημερίδας της Κυβέρνησης
Φ.Π.Α.	:Φόρος Προστιθέμενης Αξίας