

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

**Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών**  
**«Διακυβέρνηση και Δημόσιες Πολιτικές»**

**Σύστημα ελέγχου για τον εντοπισμό, καταγραφή και  
ανάλυση όρων και προϋποθέσεων για την προσφυγή  
στην διαδικασία της διαπραγμάτευσης για την  
ανάθεση δημόσιας σύμβασης προμηθειών και  
υπηρεσιών για λόγους κατεπείγουσας ανάγκης.**

**Αικατερίνη Κ. ΘΕΟΔΩΡΟΠΟΥΛΟΥ**

**Επιβλέπων Καθηγητής: Νικήτας – Σπύρος ΚΟΥΤΣΟΥΚΗΣ**

**Κόρινθος Σεπτέμβριος 2018**

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

**Master Program in**  
**Governance and Public Policies**

**Decision making and control system to locate, register and analyze terms and conditions for the use of the negotiated procedure without prior publication for the award of public supply contracts and public service contracts for reasons of extreme urgency.**

**Aikaterini Theodoropoulou**

**Supervisor: Nikitas Spiros Koutsoukis**

**Corinth, September 2018**

## **ΥΠΕΥΘΥΝΗ ΔΗΛΩΣΗ**

Με την παρούσα:

1. Δηλώνω ρητά και ανεπιφύλακτα ότι η διπλωματική εργασία που σας καταθέτω αποτελεί προϊόν δικής μου πνευματικής προσπάθειας, δεν παραβιάζει τα δικαιώματα τρίτων μερών και ακολουθεί τα διεθνώς αναγνωρισμένα πρότυπα επιστημονικής συγγραφής, τηρώντας πιστά την ακαδημαϊκή δεοντολογία.
2. Οι απόψεις που εκφράζονται αποτελούν αποκλειστικά ευθύνη του/ης συγγραφέα/ως και ο/η επιβλέπων/ουσα, οι εξεταστές, το Τμήμα και το Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου δεν υιοθετούν κατ' ανάγκη τις εκφραζόμενες απόψεις ούτε φέρουν οποιαδήποτε ευθύνη για τυχόν λάθη και παραλείψεις.

## Ευχαριστίες

Η παρούσα διπλωματική εργασία εκπονήθηκε στα πλαίσια του μεταπτυχιακού προγράμματος «*Διακυβέρνηση και Δημόσιες Πολιτικές*» του Πανεπιστημίου Πελοποννήσου. Ως ελάχιστη μνεία ευχαριστώ όλους όσους συνέβαλαν στην εκπόνησή της καθώς και γενικότερα έκαναν το χρόνο που πέρασε ένα δύσκολο μεν αλλά συναρπαστικό ταξίδι.

Τον επιβλέποντα καθηγητή μου κο Νικήτα-Σπύρο Κουτσούκη για την απεριόριστη υποστήριξη του, τις σημαντικές υποδείξεις και τα εύστοχα σχόλια, την άψογη καθοδήγηση του, το πολύ καλό κλίμα συνεργασίας, το χρόνο του και κυρίως την απεριόριστη υπομονή του και το ανεξάντλητο χιούμορ του.

Το Βασίλη, τη Μελίνα και την Έλλη για την ένθερμη συμπαράσταση και την ανοχή για το χρόνο που τους έκλεψα. Κυρίως δε γιατί μου δάνεισαν τα ... φτερά.

Το Διονύση για την βαθιά πίστη του σε εμένα.

Τον πατέρα μου και τη μητέρα μου και που με έμαθαν ότι η γνώση είναι μια μακρά διαδικασία αλλά και ένα παράθυρο στον κόσμο.

Τον Πρόεδρο της Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων, τα μέλη του Υπηρεσιακού Συμβουλίου και τους συναδέλφους μου για την αρωγή τους σε κάθε φάση της προσπάθειας μου.

Τη Φωτεινή που ήταν η έμπνευση για το ταξίδι αυτό και την Κωνσταντία για την πολύτιμη συνδρομή της.

## Περίληψη

Ο τομέας των δημοσίων συμβάσεων παίζει σημαντικό ρόλο στις οικονομίες των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, καθώς εκτιμάται ότι αντιπροσωπεύει διαχρονικά ένα σημαντικό κομμάτι του ΑΕΠ. Το ενωσιακό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων αποτελεί μέρος του οικονομικού δικαίου και οι πηγές του δικαίου των δημοσίων συμβάσεων συντίθενται τόσο από εξειδικευμένες οδηγίες όσο και από τις διατάξεις των Συνθηκών, στις οποίες θεμελιώνονται και οι γενικές αρχές.

Το ενωσιακό δίκαιο καθιερώνει κοινούς δεσμευτικούς κανόνες για όλα τα κράτη μέλη με σκοπό τη δημιουργία των απαραίτητων συνθηκών ανταγωνισμού, ώστε οι δημόσιες συμβάσεις να ανατίθενται χωρίς διακρίσεις και να επιτυγχάνεται αφενός η επιλογή της καλύτερης προσφοράς, και αφετέρου η ισότιμη πρόσβαση των επιχειρήσεων σε μία ενιαία αγορά. Οι κανόνες αυτοί αναφέρονται μεταξύ άλλων και στις διαδικασίες ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων με θεμελιώδη άξονα την τήρηση αυστηρών κανόνων δημοσιότητας.

Ως παρέκκλιση από το γενικό κανόνα έχει προβλεφθεί η εξαιρετική διαδικασία διαπραγμάτευσης χωρίς δημοσίευση προκήρυξης σε ορισμένες περιπτώσεις. Μεταξύ αυτών και η περίπτωση που η δημοσίευση είναι αδύνατη, για λόγους κατεπείγουσας ανάγκης οφειλομένης σε απρόβλεπτα γεγονότα τα οποία η αναθέτουσα αρχή δεν θα μπορούσε να προβλέψει και για τα οποία δεν ευθύνεται. Στην παρούσα καταγράφονται και αναλύονται οι όροι και οι προϋποθέσεις προσφυγής στην διαδικασία της διαπραγμάτευσης, χωρίς δημοσίευση προκήρυξης, για την ανάθεση δημόσιας σύμβασης προμηθειών και υπηρεσιών για λόγους κατεπείγουσας ανάγκης, με βάση το νέο νομοθετικό πλαίσιο για τις δημόσιες συμβάσεις του ν. 4412/2016.

**Σημαντικοί όροι:** δημόσιες συμβάσεις, διαδικασίες ανάθεσης, αναθέτουσα αρχή, διαπραγμάτευση χωρίς δημοσίευση προκήρυξης, απευθείας ανάθεση, κατεπείγουσα ανάγκη, απρόβλεπτες περιστάσεις, ευθύνη αναθέτουσας αρχής, αιτιώδης συνάφεια, απαραίτητο μέτρο της υπό ανάθεση σύμβασης.

## **Abstract**

Public procurement sector plays a key role and has been a field of great interest for the European Union because its budget is an important part of the country's Gross Domestic Product (GDP) and is crucial for its economy. Public procurement creates job opportunities, contributes to public administration, economic growth and job creation. Looking in recent literature, progress in this area is highlighted when it comes to the adoption of legislation, directives and rules aimed at promoting fair competition, transparency, economic development, innovation, and reducing corruption, bureaucracy and high administrative burdens.

In view of the detrimental effects on competition, negotiated procedures without prior publication of a contract notice should therefore be used only in rare exceptional circumstances. However, European Law Directives and the national legislation specify the cases in which it is justified to use negotiated procedure without publication of notice, for example in cases of extreme urgency.

Only in exceptional situations where extreme urgency brought about by events unforeseeable by the contracting authority concerned that are not attributable to that contracting authority makes it impossible to conduct a regular procedure even with shortened time limits, contracting authorities should, in so far as strictly necessary, have the possibility to award contracts by negotiated procedure without prior publication. This might be the case where natural catastrophes require immediate action. Furthermore, the circumstances invoked by the Contracting Authority to justify the occurrence of extreme urgency must not in any event be attributable to the Contracting Authority. This paper refers to characteristics and conditions implementing the negotiated procedure without prior publication in case of extreme urgency, which renders the application of the specific case appropriate and legitimate.

For this paper I consulted mainly public procurement legislation, especially Greek bibliography concerning public procurement legislation, as well as relevant articles published in law journals and websites.

**Keywords:** public procurement, European Union law, competition, contraction authority, award procedures, open procedure, negotiated procedure without prior publication, reasons of extreme urgency, unforeseeable circumstances.

## **Περιεχόμενα**

Κατάλογος Πινάκων

Πίνακας Συντμήσεων και Συντομογραφιών

### **Κεφάλαιο 1 - Εισαγωγή..... 1**

### **Κεφάλαιο 2 - Δημόσιες Συμβάσεις: Πλαίσιο και Σημασία .... 4**

- 2.1 Δημόσιες συμβάσεις – Σημασία στην οικονομική και κοινωνική ζωή της ΕΕ και Ελλάδας.....4
- 2.2 Η πολιτική και το πλαίσιο της ΕΕ για τις δημόσιες συμβάσεις .....6
- 2.3 Αναμόρφωση ενωσιακού δικαίου με Οδηγίες 2014/24 και 2014/25 / Στρατηγική Ανάπτυξης «Ευρώπη 2020».....9
- 2.4 Εθνική μεταρρύθμιση και στρατηγική για τις δημόσιες συμβάσεις .....10

### **Κεφάλαιο 3 - Διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων .14**

- 3.1 Διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων. ....14
- 3.2 Κανόνες ανάθεσης: πως λειτουργούν;.....16
- 3.3 Διαδικασίες ανάθεσης που παρεκκλίνουν από την απουσία δημοσιότητας.....18

### **Κεφάλαιο 4 - Η διαδικασία διαπραγμάτευσης χωρίς δημοσίευση προκήρυξης .....22**

- 4.1 Το άρθρο 32 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ και του ν. 4412/2016 -



Γενικά .....	22
4.2 Προϋποθέσεις εφαρμογής.....	26
4.3 Ο κατεπείγων χαρακτήρας της κατάστασης καθιστά αδύνατη τη συμμόρφωση με τις γενικές προθεσμίες των «κλασσικών» διαδικασιών.....	29
4.4 Γεγονότα απρόβλεπτα για τις ενδιαφερόμενες αναθέτουσες αρχές.....	32
4.5 Οι περιστάσεις που επικαλούνται οι αναθέτουσες αρχές για την αιτιολόγηση της κατεπείγουσας ανάγκης δεν πρέπει να απορρέουν σε καμία περίπτωση από δική τους ευθύνη .....	36
4.6 Αιτιώδης συνάφεια μεταξύ του απροβλέπτου συμβάντος και του κατεπείγοντος χαρακτήρα.....	38
4.7 Η ανάθεση της σύμβασης στο μέτρο που είναι απολύτως απαραίτητο.....	40
<b>Κεφάλαιο 5 – Ο ρόλος της Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων .....</b>	<b>42</b>
<b>Κεφάλαιο 6 – Εφαρμογή της ρύθμισης των απευθείας αναθέσεων με προσφυγή στη διαπραγμάτευση χωρίς δημοσίευση προκήρυξης. ....</b>	<b>47</b>
6.1 Ευρήματα σχετικά με την εφαρμογή της επιλεγείσας ρύθμισης της προσφυγής στη διαπραγμάτευση χωρίς δημοσίευση για λόγους κατεπείγοντος. ....	47
6.2 Ο ρόλος της νόμιμης προσφυγής στην διαπραγμάτευση λόγω κατεπείγοντος ως στοιχείο της χρηστής διακυβέρνησης. ....	49

<b>Κεφάλαιο 7 – Συμπεράσματα .....</b>	<b>52</b>
<b>Κατάλογος Πηγών.....</b>	<b>55</b>
<b>Παράρτημα 1 - Γλωσσάριο .....</b>	<b>63</b>
<b>Παράρτημα 2 – Περιπτωσιολογία Απρόβλεπτες Περιστάσεις .....</b>	<b>66</b>
<b>Παράρτημα 3 – Περιπτωσιολογία - Κατεπείγουσα ανάγκη/. .....</b>	<b>70</b>
<b>Παράρτημα 4 – Συλλογή Νομολογίας.....</b>	<b>72</b>

## Κατάλογος Πινάκων

Πίνακας	Τίτλος	Σελίδα
Πίνακας 3.1	Οι έξι βασικοί τύποι διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων βάσει των οδηγιών του 2014	12
Πίνακας 4.1	Περιστάσεις προσφυγής στην απευθείας ανάθεση μιας σύμβασης με προσφυγή στη διαδικασία διαπραγμάτευσης χωρίς δημοσίευση προκήρυξης	19

## Πίνακας Συντμήσεων και Συντομογραφιών

CPV	Common Procurement Vocabulary
DG GROW	Γενική Διεύθυνση Εσωτερικής Αγοράς, Βιομηχανίας, Επιχειρηματικότητας και ΜΜΕ
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GPA	Government Procurement Agreement
GRECO	Group of States against Corruption
OLAF	Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης
SIMAP	System of Information on Public Procurement
TED	Tenders Electronic Daily
ΑΕΙΠΠ	Αρχή Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών
ΑΚ	Αστικός Κώδικας
ΑΠ	Άρειος Πάγος
ΔΕΕ	Δικαστήριο Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΔΕΚ	Δικαστήριο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων
ΕΑ	Επιτροπή Αναστολών
Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ.	Ενιαία Απεξάρτηση Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΕΕΕ	Επίσημη Εφημερίδα Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΕΕΣ	Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο
ΕΣ	Ελεγκτικό Συνέδριο

ΜΜΕ	Μικρές και Μεσαίες Επιχειρήσεις
ΟΟΣΑ	Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης
ΠΟΕ	Παγκόσμιος Οργανισμός Εμπορίου
ΣΔΣ	Συμφωνία του Παγκόσμιου Οργανισμού Εμπορίου για τις δημόσιες προμήθειες
ΣΕΕ	Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση
ΣΛΕΕ	Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΣτΕ	Συμβούλιο της Επικρατείας
ΤΠΕ	Τεχνολογία Πληροφοριών και Επικοινωνίας
ΦΠΑ	Φόρος Προστιθέμενης Αξίας

## Κεφάλαιο 1 - Εισαγωγή

Οι δημόσιες αρχές συνάπτουν συμβάσεις προκειμένου να διασφαλίσουν την εκτέλεση έργων, την προμήθεια προϊόντων ή την παροχή υπηρεσιών σε πολλούς τομείς της δραστηριότητάς τους. Οι εν λόγω συμβάσεις, οι οποίες συνάπτονται έναντι αμοιβής με μία ή περισσότερες επιχειρήσεις, καλούνται «**δημόσιες συμβάσεις**», όπως έχει αποδοθεί στα ελληνικά ο αγγλικός όρος «*public procurement*».

Κάθε χρόνο, πάνω από 250.000 δημόσιες αρχές στην ΕΕ δαπανούν περίπου το 14% του ΑΕΠ για την αγορά υπηρεσιών, έργων και προμηθειών. Σε πολλούς τομείς, όπως η ενέργεια, οι μεταφορές, η διαχείριση αποβλήτων, η κοινωνική προστασία και η παροχή υπηρεσιών υγείας ή εκπαίδευσης, οι δημόσιες αρχές είναι οι κυριότεροι αγοραστές. Το δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων, τμήμα του διεθνούς/κοινοτικού οικονομικού δικαίου, είναι ένα σύνολο/σύστημα νομικών ρυθμίσεων που καθορίζει κυρίως τη διαδικασία με την οποία οι δημόσιες αρχές, όπως οι κυβερνητικές υπηρεσίες ή οι τοπικές αρχές, αγοράζουν εργασίες, αγαθά ή υπηρεσίες από ιδιωτικές επιχειρήσεις.

Για να δημιουργηθούν ισότιμοι όροι ανταγωνισμού για όλες τις επιχειρήσεις σε ολόκληρη την Ευρώπη, το δίκαιο της ΕΕ καθορίζει ελάχιστους εναρμονισμένους κανόνες για τις δημόσιες συμβάσεις. Οι κανόνες αυτοί οργανώνουν τον τρόπο με τον οποίο οι δημόσιες αρχές και ορισμένοι φορείς εκμετάλλευσης δημοσίων υπηρεσιών κοινής ωφελείας αγοράζουν αγαθά, έργα και υπηρεσίες και μεταφέρονται στην εθνική νομοθεσία και εφαρμόζονται σε διαγωνισμούς των οποίων η χρηματική αξία υπερβαίνει ένα ορισμένο ποσό. Στη συνέχεια οι εν λόγω κανόνες μεταφέρονται στην εθνική νομοθεσία ενώ επιπλέον και οι τιθέμενοι εθνικοί κανόνες πρέπει επίσης να σέβονται τις γενικές αρχές του δικαίου της ΕΕ.

Το 2014 εγκρίθηκε από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο ένα νέο πακέτο ρυθμίσεων με στόχο να απλουστευτούν και να καταστούν πιο ευέλικτες οι διαδικασίες και να γίνουν οι δημόσιες συμβάσεις ένα από τα «*αγορακεντρικά εργαλεία*» που πρέπει να χρησιμοποιηθούν για την επίτευξη έξυπνης, διατηρήσιμης και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξης, παράλληλα με τη διασφάλιση της πλέον αποδοτικής χρήσης των δημοσίων πόρων. Το νομοθετικό πλαίσιο περιλαμβάνει την οδηγία 2014/24/ΕΕ σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις την οδηγία 2014/25/ΕΕ σχετικά με συμβάσεις που συνάπτονται

από φορείς που δραστηριοποιούνται στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών και μία νέα οδηγία για τις συμβάσεις παραχώρησης (οδηγία 2014/23/ΕΕ της 26ης Φεβρουαρίου 2014), η οποία θεσπίζει κατάλληλο νομικό πλαίσιο για την ανάθεση των συμβάσεων παραχώρησης.

Το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχει θέσει μέσω των οδηγιών αυστηρούς κανόνες σχετικά με τη διαδικασία ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων θέτοντας ως γενικό κανόνα τη διενέργεια δημόσιου διαγωνισμού ώστε να κινητοποιηθούν περισσότεροι οικονομικοί φορείς, συντελώντας έτσι στην ανάπτυξη του ανταγωνισμού. Κατ' εξαίρεση προβλέπεται μία δέσμη εξαιρετικών διατάξεων, κατά τις οποίες επιτρέπεται στις αναθέτουσες αρχές η παρέκκλιση από την υποχρέωση δημοσιότητας, προσφεύγοντας στη διαδικασία διαπραγμάτευσης χωρίς δημοσίευση προκήρυξης για την ανάθεση μίας σύμβασης.

Σκοπός της παρούσας εργασίας είναι να παρουσιάσει και να αναλύσει την εξαιρετική περίπτωση της ανάθεσης δημόσιας σύμβασης προμηθειών και υπηρεσιών λόγω κατεπείγουσας ανάγκης οφειλόμενης σε απρόβλεπτα γεγονότα. Και τούτο διότι στις αναθέτουσες αρχές παρέχεται η ευχέρεια να συνάπτουν δημόσια σύμβαση, κατά παρέκκλιση από τις διαγωνιστικές διαδικασίες, κατόπιν διαπραγμάτευσης, εφόσον συντρέχουν σωρευτικά ορισμένες προϋποθέσεις.

Το κεντρικό ερώτημα είναι η ανάλυση και ερμηνεία των όρων και των προϋποθέσεων προσφυγής στην διαδικασία της διαπραγμάτευσης, χωρίς δημοσίευση προκήρυξης, για την ανάθεση δημόσιας σύμβασης προμηθειών και υπηρεσιών για λόγους κατεπείγουσας ανάγκης, με βάση το νέο νομοθετικό πλαίσιο για τις δημόσιες συμβάσεις του ν. 4412/2016. Ζητούμενο της εργασίας είναι επίσης η αποτύπωση των τασσομένων από το νόμο προϋποθέσεων σε ένα σύστημα ελέγχου που μπορεί να χρησιμοποιηθεί τόσο από τις αναθέτουσες αρχές όσο και τα όργανα, στον έλεγχο των οποίων υπόκεινται οι δημόσιες συμβάσεις μεγάλης αξίας (άνω των ορίων) που συνάπτονται με βάση την ως άνω εξαιρετική διαδικασία ανάθεσης.

Η μεθοδολογία της εργασίας είναι η μελέτη της οικείας εθνικής και ενωσιακής νομοθεσίας και των σχετικών αιτιολογικών εκθέσεων, η παράθεση σχετικής βιβλιογραφικής επισκόπησης και σχετικής αρθρογραφίας, η εξέταση και ανάλυση των εμπειρικών δεδομένων (λ.χ. μελέτη αποφάσεων διοικητικών οργάνων και νομολογίας

δικαστηρίων στον έλεγχο των οποίων υπόκεινται οι εν θέματι δημόσιες συμβάσεις, μελέτη σχετικών εκθέσεων ελεγκτικών οργάνων κ.α.).

Αναφορικά με τη μεθοδολογία προσέγγισης και ερμηνείας των κατά περίπτωση διατάξεων, κανόνων δικαίου, γενικών αρχών κ.α. ειδικότερα σημειώνονται τα κάτωθι: Κατά την εξέταση και ανάλυση των ζητημάτων που τίθενται θα λαμβάνονται υπ' όψιν οι αιτιολογικές σκέψεις των οδηγιών καθώς και η αιτιολογική έκθεση που συνοδεύει το αντίστοιχο σχέδιο νόμου, καθότι στα οικεία σημεία γίνεται η αποσαφήνιση εκ μέρους του νομοθέτη του αιτιολογικού λόγου και του σκοπού των προτεινόμενων ρυθμίσεων. Στόχος της παράθεσης είναι αποκλειστικά και μόνο η διευκόλυνση της ερμηνείας και της εφαρμογής του υπό εξέταση ζητήματος. Συνεπώς, στο μέτρο που από τις αιτιολογικές σκέψεις αφενός παρέχονται κρίσιμα στοιχεία αναφορικά με το σκοπό των ρυθμίσεων και λύνονται σχετικά ερμηνευτικά ζητήματα αφετέρου δε καταδεικνύεται με έμφαση ο αιτιολογικός λόγος της εξεταζόμενης περίπτωσης, είναι επιβεβλημένο, αν όχι υποχρεωτικό, ειδικά στην προκειμένη περίπτωση που αφορά σε μεταρρύθμιση της νομοθεσίας, το εκάστοτε ζήτημα να εξετάζεται και υπό το πρίσμα και το πνεύμα των αιτιολογικών σκέψεων τόσο του ενωσιακού όσο και του εθνικού δικαίου.



## **Κεφάλαιο 2 - Δημόσιες Συμβάσεις: Πλαίσιο και Σημασία**

### ***2.1 Δημόσιες συμβάσεις – Σημασία στην οικονομική και κοινωνική ζωή της ΕΕ και Ελλάδας***

Ο τομέας των δημοσίων συμβάσεων παίζει σημαντικό ρόλο στις οικονομίες των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, καθώς εκτιμάται ότι αντιπροσωπεύει διαχρονικά ένα σημαντικό κομμάτι του ΑΕΠ της ΕΕ. Σε σχετική μελέτη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για το χρονικό διάστημα 2012-2015 υπολογίζεται ότι οι σχετικές δημόσιες δαπάνες ανέρχονται για τη χώρα μας σε ποσοστό 10,6% του Α.Ε.Π. και για το σύνολο των κρατών – μελών της Ε.Ε. σε ποσοστό 13,8% του Α.Ε.Π. (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2016). Αυτή είναι η πλέον πρόσφατη εκτίμηση με βάση το από 22.11.2017 θεματικό ενημερωτικό δελτίο ευρωπαϊκού εξαμήνου (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2017) για τις δημόσιες προμήθειες. Σημειωτέον ότι το εν λόγω δελτίο δεν συμπεριλαμβάνει τις δαπάνες από τις επιχειρήσεις κοινής ωφέλειας, καθώς σε προηγούμενες εκτιμήσεις στις οποίες συμπεριλαμβάνονταν και οι προμήθειες επιχειρήσεων κοινής ωφέλειας, το ποσοστό ανερχόταν περίπου στο 19% του ΑΕΠ της ΕΕ, ήτοι περίπου 2,3 τρις ευρώ.

Λόγω του αναμφισβήτητου όγκου και μεγέθους τους αποτελούν μέρος της καθημερινής μας ζωής, παίζουν καίριο ρόλο στις δημόσιες δαπάνες και την οικονομική ανάπτυξη κάθε χώρας. Είναι δε ιδιαίτερα σημαντικές σε τομείς όπως τα δημόσια έργα, η ενέργεια, η άμυνα, η τεχνολογία των πληροφοριών, οι υπηρεσίες υγείας και διαχείρισης απορριμμάτων, όπου κατεξοχήν ο δημόσιος τομέας είναι ο αγοραστής ή αποτελεί τη βασική πηγή της ζήτησης.

Οι αποτελεσματικές δημόσιες συμβάσεις αποτελούν βασική πτυχή των δημοσίων επενδύσεων καθώς τονώνουν την οικονομική ανάπτυξη στην Ευρώπη και αποτελούν σημαντικό στοιχείο για την ενίσχυση της ενιαίας αγοράς. Μπορούν επομένως να συνεισφέρουν σε πολλές από τις βασικές προκλήσεις τις οποίες σήμερα αντιμετωπίζει η ΕΕ, όπως η ανάπτυξη, η απασχόληση η δημοσιονομική πειθαρχία, ο εκσυγχρονισμός της δημόσιας διοίκησης, η καταπολέμηση της διαφθοράς, η πρόσβαση των ΜΜΕ, η εμπιστοσύνη των πολιτών στη δημοκρατία καθώς και η καινοτομία και η περιβαλλοντικά και κοινωνικά βιώσιμη ανάπτυξη (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ο.π.).

Επιπροσθέτως οι ορθολογικές δαπάνες και παραγωγικές επενδύσεις μπορούν να συμβάλουν με τον πλέον αποτελεσματικό τρόπο στην οικονομική ανάπτυξη, ιδιαίτερος σήμερα σε μια περίοδο δημοσιονομικής λιτότητας και οικονομικών δυσχερειών στο πλείστο των κρατών μελών. Επίσης αποτελούν το μέσο για την επίτευξη των εθνικών στρατηγικών στόχων των κρατών μελών όπως λ.χ η ανταγωνιστικότητα, βελτίωση αποδοτικότητας δημοσίων δαπανών, επίτευξη βέλτιστης σχέσης κόστους/οφέλους, παροχή υψηλότερης διαθέσιμης ποιότητας υπηρεσιών και αγαθών προς τους πολίτες σε τομείς καίριους για την κρατική λειτουργία<sup>1</sup>. Με το τρόπο αυτό μπορούν να αποτελέσουν βασικό μοχλό για την αναπτυξιακή πολιτική και τη δημιουργία μιας δικαιότερης κοινωνίας που βασίζεται στις ίσες ευκαιρίες, τη βιώσιμη οικονομική ανάπτυξη και την ευρεία συμμετοχή στην αγορά. Η διαφάνεια και η ακεραιότητα στις σχετικές διαδικασίες είναι επίσης αναγκαίες για τη διατήρηση της εμπιστοσύνης των πολιτών προς την κρατική εξουσία.

Συνακόλουθα οι δημόσιες συμβάσεις ισχυροποιούν την παρουσία των ΜΜΕ στη διευρυνόμενη αγορά, προσφέρουν ευκαιρίες σε επιχειρήσεις, ενθαρρύνουν τις ιδιωτικές επενδύσεις και συμβάλλουν στην ανάπτυξη και στην απασχόληση επιτόπου. (βλ. και τις σχετικές εκτενείς αναφορές στις αιτιολογικές σκέψεις Οδηγιών 2004/18/ΕΕ και 2014/24/ΕΕ).

Τέλος, οι δημόσιες συμβάσεις διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο στη διοχέτευση των ευρωπαϊκών διαρθρωτικών και επενδυτικών ταμείων. Εκτιμάται ότι περίπου το 48% (Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2014) των πόρων των ευρωπαϊκών διαρθρωτικών και επενδυτικών ταμείων δαπανώνται μέσω δημοσίων συμβάσεων. Στα κράτη μέλη, τα έργα που συγχρηματοδοτούνται από τα ταμεία της ΕΕ, πρέπει να είναι σύμφωνα με τους εφαρμοστέους κανόνες για τις δημόσιες συμβάσεις, οι οποίοι εξασφαλίζουν την οικονομική αποδοτικότητα των πόρων και τον θεμιτό ανταγωνισμό στην αγορά (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ο.π.).

Για όλους τους ανωτέρω λόγους οι δημόσιες συμβάσεις επηρεάζουν σημαντικά τις δημόσιες δαπάνες και την οικονομική ανάπτυξη της ΕΕ και των κρατών μελών και

---

<sup>1</sup> όπως οι υποδομές, οι κατασκευές και τα δημόσια έργα, η ηλεκτρονική διακυβέρνηση, η υγεία, η ενέργεια κ.α.

επομένως η ορθή και αποτελεσματική λειτουργία τους αποτελεί έναν από τους σημαντικότερους δείκτες διαφάνειας, χρηστής διαχείρισης και αξιοποίησης του δημοσίου χρήματος. Ειδικότερα δε μπορεί να υποστηριχθεί ότι η ορθή και συνεκτική εφαρμογή των κανόνων για τις δημόσιες συμβάσεις έχει ως αποτέλεσμα οφέλη από άποψη αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας για όλους - για τις δημόσιες διοικήσεις σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο, για τις επιχειρήσεις και για τους πολίτες-. Βοηθά όλους μας να αξιοποιήσουμε όσο το δυνατόν καλύτερα τις δημόσιες επενδύσεις και να εξασφαλιστεί το μέγιστο όφελος από τα ταμεία της ΕΕ.

## **2.2 Η πολιτική και το πλαίσιο της ΕΕ για τις δημόσιες συμβάσεις**

Ο τομέας των δημοσίων συμβάσεων έχει συνδεθεί άρρηκτα με την ορθή λειτουργία της ενιαίας αγοράς και την εφαρμογή των ενωσιακών πολιτικών και κυρίως της πολιτικής του ανταγωνισμού (ενδεικτικά Γιαννακόπουλος Κ, 2006, Οικονόμου Μ, 2009). Η βασική προτεραιότητα των κρατών μελών αναφορικά με την ανάθεση δημοσίων συμβάσεων από τις αρμόδιες Αρχές ή εκ μέρους αυτών ήταν η απόλυτη συμφωνία με τις αρχές της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ) και τις τέσσερις βασικές ελευθερίες που καθιερώθηκαν :

- α) την αρχή της ελευθερίας κυκλοφορίας των αγαθών,
- β) της ελευθερίας κυκλοφορίας διαμονής και εγκατάστασης μισθωτών και μη μισθωτών εργαζομένων,
- γ) της ελευθερίας εγκατάστασης φυσικών και νομικών προσώπων στο έδαφος οποιουδήποτε κράτους μέλους και
- δ) της ελευθερίας διακίνησης κεφαλαίων για προσωπικούς και επαγγελματικούς λόγους.

Οι ως άνω αρχές καθώς και οι εξ αυτών απορρέουσες, όπως έχει δεχθεί το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης με σωρεία αποφάσεων του, γενικές αρχές

- i) της ίσης μεταχείρισης,
- ii) της αποφυγής διακρίσεων,
- iii) της αμοιβαίας αναγνώρισης,

iv) της αναλογικότητας,

v) της υποχρέωσης διαφάνειας και

vi) της προστασίας του γνήσιου και ελεύθερου ανταγωνισμού (Γιαννακόπουλος, 2006)<sup>2</sup>

βρίσκουν ευρύ πεδίο εφαρμογής στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων (Ράικος 2014) [Οδηγία 2014/24/ΕΕ, Αιτιολογική Σκέψη (1) & Οδηγία 2004/18/ΕΕ, Σκέψη (2)].

Επιδιωκόμενο στόχο αποτελεί η δημιουργία ισότιμων όρων ανταγωνισμού για όλες τις επιχειρήσεις σε ολόκληρη την Ευρώπη, ώστε να διασφαλίζεται ότι κάθε εταιρεία, εντός ενιαίας αγοράς, έχει τη δυνατότητα για ανταγωνίζεται για την ανάθεση δημοσίων συμβάσεων. Για την υλοποίηση της πολιτικής στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, με στόχο την επίτευξη του ανωτέρω σκοπού, η νομοθεσία της ΕΕ καθορίζει, κυρίως με την έκδοση οδηγιών, τους ελάχιστους εναρμονισμένους κανόνες για τις δημόσιες συμβάσεις που πρέπει να τηρούν οι δημόσιες αρχές για τη σύναψη συμβάσεων υψηλής αξίας. Οι κανόνες αυτοί οργανώνουν τις διαδικασίες και τον τρόπο με τον οποίο οι δημόσιες αρχές αγοράζουν αγαθά, έργα και υπηρεσίες, συμβάλλοντας στην καθιέρωση ισότιμων όρων ανταγωνισμού και, εκ παραλλήλου, παρέχουν στα κράτη μέλη τη δυνατότητα να θεσπίζουν ειδικότερους ή αυστηρότερους νόμους, αναλόγως των εθνικών τους ιδιαιτεροτήτων.

Στη συνέχεια μεταφέρονται στην εθνική νομοθεσία και εφαρμόζονται σε διαγωνισμούς των οποίων η χρηματική αξία υπερβαίνει ένα ορισμένο ποσό ενώ για τις δημόσιες συμβάσεις χαμηλότερης αξίας ισχύουν οι εθνικοί κανόνες. Ωστόσο, και οι τιθέμενοι εθνικοί κανόνες πρέπει επίσης να σέβονται τις γενικές αρχές του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (αναλογικότητα, ισότιμη μεταχείριση και απαγόρευση διακρίσεων, διαφάνεια, αμοιβαία αναγνώριση). Προς τον αυτό σκοπό εκδίδονται επιπροσθέτως πληθώρα μη δεσμευτικών νομικών κειμένων (Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2011), επικαιροποιημένοι Οδηγοί επί των δημοσίων συμβάσεων (Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2014 και 2018) καθώς και έγγραφα που υποδεικνύουν κάποια ενέργεια ή

---

<sup>2</sup> Βλ. περί αυτού Κ. Γιαννακόπουλο, Η προστασία του ελεύθερου ανταγωνισμού κατά την εκτέλεση των διοικητικών συμβάσεων, 2006

σκιαγραφούν τους στόχους μιας κοινής πολιτικής (π.χ. συστάσεις Κοινοβουλίου και Επιτροπής) εκτιμούν μια κατάσταση ή ορισμένα γεγονότα στην Ένωση ή στα κράτη μέλη (γνώμες) και δηλώνουν μια πολιτική βούληση ενέργειας σε κάποιο θέμα ή τομέα (ψηφίσματα Συμβουλίου Κοινοβουλίου).

Επομένως μία σειρά ρυθμίσεων του πρωτογενούς και παραγώγου ευρωπαϊκού ενωσιακού δικαίου καθώς και η νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης συγκροτούν το ευρωπαϊκό κεκτημένο στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων. Πέρα από τις επιταγές που απορρέουν από τις βασικές ελευθερίες, οι οποίες διέπουν κάθε οικονομική δραστηριότητα εντός της εσωτερικής αγοράς, συμπεριλαμβανομένου του τομέα των δημοσίων συμβάσεων, οι διαδικασίες ανάθεσης των τελευταίων διέπονται και από ένα σύστημα γενικών αρχών που έχει διαπλάσει η νομολογία του Δικαστηρίου.

Οι εν λόγω γενικές αρχές αποβλέπουν στην εξάλειψη των εμποδίων στην ελεύθερη παροχή των υπηρεσιών και την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων και, συνεπώς, στην προστασία των συμφερόντων των εγκατεστημένων σε κράτος μέλος επιχειρήσεων, οι οποίες επιθυμούν να συμμετέχουν σε διαγωνισμούς δημοσίων συμβάσεων. Αποτελούν δε τους ερμηνευτικούς άξονες για το σύνολο των κανόνων του ενωσιακού δικαίου και επιπροσθέτως τις βασικές και θεμελιώδεις αρχές που διέπουν τη διαδικασία ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων (κατωτέρω υπό ενότητα 3.2.). Οι αρχές αυτές έχουν ως επί το πλείστον διαμορφωθεί από τη νομολογία του ΔΕΕ και ερείδονται στις γενικές διατάξεις της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ), καθώς και τους ευρύτερους σκοπούς της ΕΕ. Η ανωτέρω νομολογία του ΔΕΕ έχει πλέον αποτυπωθεί και στα κείμενα των Οδηγιών και είναι πλέον εμφανές ότι οι γενικές αρχές που διαμορφώθηκαν νομολογιακά έχουν αποκτήσει και κανονιστικό χαρακτήρα<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Πρόκειται για κανόνες που βρίσκουν την εφαρμογή τους τόσο εντός των κρατών μελών όσο και σε επίπεδο ΕΕ, τους οποίους έχει επικαλεσθεί το ΔΕΕ σε υποθέσεις δημοσίων συμβάσεων.

### **2.3 Αναμόρφωση ενωσιακού δικαίου με Οδηγίες 2014/24 και 2014/25 / Στρατηγική Ανάπτυξης «Ευρώπη 2020»**

Η Ευρωπαϊκή Κοινότητα από πολύ νωρίς είχε εφοδιαστεί με νομοθεσία που αποσκοπούσε στο συντονισμό των εθνικών κανόνων, επιβάλλοντας υποχρεώσεις σε σχέση με τη δημοσιότητα των προσκλήσεων υποβολής προσφορών και τα αντικειμενικά κριτήρια εξέτασης των προσφορών στο πλαίσιο μιας διαγωνιστικής διαδικασίας.<sup>4</sup> Ο τομέας των δημοσίων συμβάσεων ωστόσο σηματοδοτείται το 2011 από την πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τη μεταρρύθμιση του δικαίου της Ένωσης στο πεδίο αυτό, με την αναθεώρηση των δύο εκ των τεσσάρων οδηγιών και με την έκδοση μίας πέμπτης για πρώτη φορά στο ειδικότερο αντικείμενο των παραχωρήσεων.<sup>5</sup> Η μεταρρύθμιση αυτή κατέστη αναγκαία λόγω των οικονομικών, κοινωνικών και πολιτικών εξελίξεων στα κράτη μέλη καθώς και των δημοσιονομικών περιορισμών.

Ο αιτιολογικός λόγος με σαφήνεια αποτυπώνεται στη σκέψη 2 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ και αφορά κυρίως στο άνοιγμα του των δημοσίων συμβάσεων στον ανταγωνισμό, προς όφελος

- αφ' ενός μεν του δημοσίου συμφέροντος, μέσω της επίτευξης του βέλτιστου λόγου κόστους / ποιότητας κατά την ανάθεση των δημοσίων συμβάσεων και, κατ' επέκταση, της αποδοτικότερης αξιοποίησης των δημοσίων πόρων και της χρηστής διαχείρισης των εισφορών των φορολογουμένων,

---

<sup>4</sup> Αρχικώς με την Οδηγία 71/304/ΕΟΚ καταργήθηκαν οι περιορισμοί στην ελεύθερη παροχή υπηρεσιών όσον αφορά τα δημόσια έργα και σχεδόν είκοσι χρόνια αργότερα επιτεύχθηκε το άνοιγμα στον ευρωπαϊκό ανταγωνισμό με την έκδοση των Οδηγιών 92/50/ΕΟΚ, 93/36/ΕΟΚ και 93/37/ΕΟΚ για το συντονισμό των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων υπηρεσιών, προμηθειών, και συμβάσεων δημοσίων έργων αντίστοιχα.

<sup>5</sup> Στην από 3ης Μαρτίου 2010 ανακοίνωση της Επιτροπής με τίτλο «Ευρώπη 2020 — Στρατηγική για έξυπνη, διατηρήσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη» («Στρατηγική Ευρώπη 2020 για έξυπνη, διατηρήσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη») αποτυπώνεται ότι «οι δημόσιες προμήθειες διαδραματίζουν βασικό ρόλο στη στρατηγική «Ευρώπη 2020», ως ένα από τα αγορακεντρικά εργαλεία που πρέπει να χρησιμοποιηθούν για την επίτευξη έξυπνης, διατηρήσιμης και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξης, παράλληλα με τη διασφάλιση της πλέον αποδοτικής χρήσης των δημοσίων πόρων.»

- αφ' ετέρου δε της οικονομίας και της κοινωνίας, μέσω της δημιουργίας επιχειρηματικών ευκαιριών υπό όρους ίσης πρόσβασης και δίκαιου ανταγωνισμού.

Προκειμένου να επιτευχθούν οι ανωτέρω στόχοι σε μια περίοδο δημοσιονομικής λιτότητας και οικονομικών δυσχερειών στην πλειονότητα των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η τελευταία έκρινε ότι η πολιτική στον τομέα των δημόσιων συμβάσεων όφειλε να εξασφαλίσει τη βέλτιστη χρησιμοποίηση των σχετικών κονδυλίων, ώστε να στηρίξει την οικονομική ανάπτυξη και τη δημιουργία θέσεων απασχόλησης.

Έτσι, η ευρωπαϊκή πολιτική στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων και η αναθεώρηση των σχετικών νομοθετικών κειμένων εντάχθηκε σε συνολικό πρόγραμμα με κύριο σκοπό τον ριζικό εκσυγχρονισμό των δημοσίων συμβάσεων, συμβάλλοντας στην υλοποίηση των στόχων της στρατηγικής "Ευρώπη 2020" για έξυπνη, βιώσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη, με την υιοθέτηση, τον Ιανουάριο του 2014 τριών νέων οδηγιών. Ειδικότερα το νέο νομοθετικό πλαίσιο περιλαμβάνει:

- την οδηγία 2014/24/ΕΕ της 26ης Φεβρουαρίου 2014 σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις έργων, προμηθειών και υπηρεσιών,
- την οδηγία 2014/25/ΕΕ της 26ης Φεβρουαρίου 2014 σχετικά με συμβάσεις που συνάπτονται από φορείς που δραστηριοποιούνται στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών, ενώ η νέα δέσμη μέτρων για τις δημόσιες συμβάσεις ολοκληρώνεται με μια νέα οδηγία για τις συμβάσεις παραχώρησης
- την οδηγία 2014/23/ΕΕ της 26ης Φεβρουαρίου 2014 σχετικά με την ανάθεση συμβάσεων παραχώρησης, η οποία θεσπίζει κατάλληλο νομικό πλαίσιο για την ανάθεση των συμβάσεων παραχώρησης, εξασφαλίζοντας ότι όλοι οι οικονομικοί παράγοντες της ΕΕ θα έχουν αποτελεσματική και χωρίς διακρίσεις πρόσβαση στην αγορά της ΕΕ. (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2011).

#### ***2.4 Εθνική μεταρρύθμιση και στρατηγική για τις δημόσιες συμβάσεις***

Στο πλαίσιο των μεταρρυθμιστικών αλλαγών σε ευρωπαϊκό επίπεδο, ως αναφέρθηκε

ανωτέρω, και με δεδομένες τις μακροχρόνιες παθογένειες, αδυναμίες και ελλείψεις που ενδημούσαν στο ελληνικό σύστημα δημοσίων συμβάσεων<sup>6</sup>, λαμβανομένου επιπροσθέτως υπ' όψιν ότι ο τομέας των δημοσίων συμβάσεων παίζει σημαντικό ρόλο στην οικονομία της χώρας, σχεδιάστηκε και υλοποιήθηκε η εθνική πολιτική στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων. Όπως εύστοχα επεσήμανε ο Πρόεδρος της Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ (2015, Διαβούλευση Σχεδίου Εθνικής Στρατηγικής στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων), η εν λόγω πολιτική «αποτελεί μέρος της ευρύτερης εθνικής πολιτικής της χώρας και εργαλείο για την επίτευξη πολιτικής αειφόρου ανάπτυξης, κοινωνικής πολιτικής, πολιτικής κατά της διαφθοράς με όρους χρηστής διακυβέρνησης».

Οι στρατηγικοί στόχοι που τέθηκαν πρωτίστως ήταν οι κάτωθι:

- η απλούστευση, ο εξορθολογισμός και η ενοποίηση της κύριας νομοθεσίας περί δημοσίων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών,
- ο εξορθολογισμός των διοικητικών δομών και διαδικασιών στις δημόσιες συμβάσεις για την επίτευξη επιθυμητών αποτελεσμάτων σε όρους αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας και
- η επιτάχυνση και επαύξηση της αποτελεσματικότητας του συστήματος παροχής έννομης προστασίας κατά την σύναψη δημοσίων συμβάσεων.

Ως πλέον κατάλληλο μέσο για να σχηματιστεί η πολιτική και να επιτευχθούν οι ανωτέρω στόχοι προκρίθηκε η διαμόρφωση ενός ενιαίου θεσμικού πλαισίου στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων που θα περιελάμβανε και το νέο καθεστώς των ευρωπαϊκών οδηγιών, ικανοποιώντας το ευρωπαϊκό κεκτημένο, και θα προωθούσε, μεταξύ άλλων, τον εκσυγχρονισμό της λειτουργίας του συστήματος των δημοσίων συμβάσεων, την απλοποίηση και την αποτελεσματική εφαρμογή του.

---

<sup>6</sup> κυρίως, κατακερματισμός θεσμικού πλαισίου, πολυνομία, διαπλοκή, διαφθορά, περιορισμένη συμμετοχή προμηθευτών, γραφειοκρατία, χαμηλή ποιότητα των προμηθευόμενων ειδών. Οι εν λόγω παθογένειες και ανωμαλίες περιόριζαν την αποτελεσματικότητα των δημοσίων συμβάσεων και υπονόμουν την επίτευξη εγκαθίδρυσης μίας διαφανούς, ανταγωνιστικής και αποδοτικής αγοράς στον τομέα αυτόν.



Με δεδομένη την παροχή ευρείας διακριτικής ευχέρειας στα κράτη μέλη για την ενσωμάτωση των οδηγιών ή/και τον τρόπο αυτής καθώς και την πολυπλοκότητα πολλών εκ των νέων ρυθμίσεων αποφασίσθηκε η διενέργεια ευρείας και ουσιαστικής δημόσιας διαβούλευσης με σκοπό να υιοθετηθούν οι πλέον κατάλληλες για την Ελλάδα ρυθμίσεις. Μετά τη διενέργεια διαβούλευσης, (Μάρτιος-Ιούνιος 2015), οι εμπλεκόμενοι φορείς επεξεργάσθηκαν τα σχέδια νόμων για τις δημόσιες συμβάσεις και τις συμβάσεις παραχώρησης, τα οποία ετέθησαν εκ νέου σε δημόσια διαβούλευση (κατά το μήνα Μάρτιο 2016), κατέληξαν δε στην έκδοση των ν. 4412/2016 και 4413/2016, οι οποίοι ψηφίσθηκαν και τέθηκαν σε ισχύ στις 8 Αυγούστου 2016.

Το νέο, διαμορφούμενο κυρίως με το ν. 4412/2016 καθώς και το κανονιστικό πλαίσιο που εκδίδεται κατ' εξουσιοδότηση του νόμου αυτού, θεσμικό πλαίσιο αποτελεί ορόσημο και ένα καινοτόμο εγχείρημα για το ελληνικό δικαιοσύστημα των δημοσίων συμβάσεων. Με το μέτρο αυτό καταργήθηκε το σύνολο σχεδόν του νομοθετικού και κανονιστικού πλαισίου που ίσχυε πριν από τη θέση σε ισχύ του ως άνω νόμου. Συγκεκριμένα, με την ενοποίηση όλων των κανόνων που αφορούν στη σύναψη δημοσίων συμβάσεων ανεξαρτήτου είδους, εκτιμώμενης αξίας, τομέα αγοράς και είδος αναθέτουσας αρχής, κυρίως μέσω του ν. 4412/2016, καταργήθηκε πληθώρα νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών ρυθμίσεων που ρύθμιζαν ζητήματα δημοσίων συμβάσεων, όπως ενδεικτικά τα προεδρικά διατάγματα 59/2007, 60/2007 και 118/2007, οι νόμοι 3886/2010, 3669/2008 και 3316/2005 και επιμέρους κανονισμοί ανάθεσης και εκτέλεσης έργων, μελετών, υπηρεσιών και προμηθειών αναθετουσών αρχών, που είχαν ως αποτέλεσμα την εκτεταμένη διάσπαση και πολυπλοκότητα του θεσμικού πλαισίου του θεσμικού δικαίου<sup>7</sup>.

Επιπροσθέτως το Κυβερνητικό Συμβούλιο Οικονομικής Πολιτικής (ΚΥ.Σ.ΟΙ.Π.) με την υπ' αριθμ. 50/20.01.2017 απόφασή του ενέκρινε το υποβληθέν σχέδιο για την εθνική στρατηγική για τις δημόσιες συμβάσεις, οι δράσεις του οποίου αναμορφώνουν

---

<sup>7</sup> Σημειωτέον ότι μόνο στο άρθρο 377 του ν. 4412/2016 (*Καταργούμενες διατάξεις*) περιλαμβάνονται 127 περιπτώσεις κατάργησης νομοθετημάτων και κανονιστικών πράξεων που αφορούσαν στην ανάθεση και εκτέλεση συμβάσεων καθώς και μια γενική διάταξη σύμφωνα με την οποία *«καταργείται κάθε γενική ή ειδική διάταξη που είναι αντίθετη με τις διατάξεις του εν λόγω νόμου ή ρυθμίζει τα ζητήματα αυτά με άλλον τρόπο»*.

και εξυγιαίνουν το σύστημα των δημοσίων συμβάσεων και προμηθειών προασπίζοντας το δημόσιο συμφέρον. Με την πολιτική αυτή επιδιώκεται να υλοποιηθούν δύο στόχοι: α) να αντιμετωπισθούν νοσηρά φαινόμενα και χρόνιες παθολογίες στόχος ο οποίος θα οδηγήσει και σε εξοικονόμηση δημοσίων οικονομικών πόρων και β) να καταστούν οι δημόσιες συμβάσεις και προμήθειες ένα εργαλείο για την αναπτυξιακή πολιτική της χώρας και την ενίσχυση των παραγωγικών μικρομεσαίων ελληνικών επιχειρήσεων, στο πλαίσιο των κανόνων του ανταγωνισμού που ισχύουν σε επίπεδο Ε.Ε (ΚΥ.Σ.ΟΙ.Π, 2017).

## Κεφάλαιο 3 - Διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων

### 3.1 Διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων.

Όταν δαπανώνται δημόσια κονδύλια, οι κανόνες περί δημοσίων συμβάσεων προβλέπουν συγκεκριμένες διαδικασίες ανάθεσης και εκτέλεσης των συμβάσεων προκειμένου οι προμήθειες του δημοσίου να πραγματοποιούνται κατά τον πλέον λογικό, αποτελεσματικό, διαφανή και έντιμο τρόπο. Προβλέπονται διασφαλίσεις για να αντισταθμίζεται η ενδεχόμενη έλλειψη εμπορικής πειθαρχίας στις αγορές του δημοσίου, καθώς και για να εξασφαλίζεται προφύλαξη από δαπανηρή προτιμησιακή αντιμετώπιση που θα ευνοούσε συγκεκριμένους εθνικούς ή τοπικούς οικονομικούς φορείς (Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2011).

Όπως αναφέρεται και από τους Τροβά Ε. και Σκουρή Π. (2009, σελ 342) «*οι διαδικασίες ανάθεσης αποτελούν και τη μεγαλύτερη εγγύηση για την τήρηση του δικαίου των δημοσίων συμβάσεων*». Η βασική λειτουργία της διαδικασίας αυτή έγκειται στην ευρύτατη γνωστοποίηση της ώστε να ενημερωθούν και να κινητοποιηθούν για να συμμετέχουν περισσότεροι, κατά το δυνατό, ενδιαφερόμενοι, συντελώντας έτσι στην ανάπτυξη του ανταγωνισμού.

Οι κανόνες περί της ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων εφαρμόζονται σε όλες τις συμβάσεις που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής των οδηγιών της ΕΕ και ενδιαφέρουν δυνητικά τις επιχειρήσεις εντός της εσωτερικής αγοράς, εξασφαλίζοντας ισότιμη πρόσβαση και συνθήκες ελεύθερου ανταγωνισμού, ενώ, αναφορικά με τη διαχείριση των δημοσίων δαπανών, τα κράτη μέλη εφαρμόζουν τα δικά τους πλαίσια δημόσιας διαχείρισης και ελέγχου, στα οποία συμμετέχει και ευρύ φάσμα δημοσίων αρχών.

#### Πίνακας 3.1

#### Οι έξι βασικοί τύποι διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων βάσει των οδηγιών του 2014

<p><b>Ανοικτή διαδικασία.</b> Είναι η συχνότερα χρησιμοποιούμενη διαδικασία, καθώς αντιστοιχεί στο 51 % όλων των συμβάσεων που ανατίθενται. Οι προσφορές πρέπει να υποβάλλονται έως μια ορισμένη ημερομηνία και στη συνέχεια αξιολογούνται όλες οι</p>
--

παραδεκτές προσφορές.

**Κλειστή διαδικασία.** Αρχικά, οι ενδιαφερόμενοι προσφέροντες καλούνται να υποβάλουν τα δικαιολογητικά που αφορούν τα προσόντα τους. Στη συνέχεια καταρτίζεται κατάλογος επικρατέστερων υποψηφίων και μόνο όσοι περιλαμβάνονται στον κατάλογο αυτό προσκαλούνται να υποβάλουν προσφορές.

**Ανταγωνιστικός διάλογος.** Χρησιμοποιείται για συνθετότερες συμβάσεις. Η διαδικασία περιλαμβάνει διάλογο μεταξύ της αναθέτουσας αρχής και των υποψηφίων αναδόχων, στο πλαίσιο του οποίου αναζητείται και καθορίζεται το νομικό ή/και οικονομικό πλαίσιο ενός έργου που ικανοποιεί στον βέλτιστο βαθμό τις ανάγκες ή τους στόχους της αναθέτουσας αρχής.

**Ανταγωνιστική διαδικασία με διαπραγμάτευση.** Κατόπιν προκήρυξης διαγωνισμού και μιας πρώτης αξιολόγησης, η αναθέτουσα αρχή προσκαλεί τους οικονομικούς φορείς που έχει επιλέξει να υποβάλουν αρχική προσφορά. Στη συνέχεια, η αναθέτουσα αρχή διαπραγματεύεται με τους προσφέροντες τις αρχικές και όλες τις επακόλουθες προσφορές που υποβάλλουν, εξαιρουμένης της τελικής προσφοράς, με σκοπό τη βελτίωση του περιεχόμενου τους.

**Η διαδικασία με διαπραγμάτευση χωρίς προηγούμενη δημοσίευση** διεξάγεται μόνο σε μικρό αριθμό περιοριστικά αναφερόμενων περιπτώσεων. Η αναθέτουσα αρχή διεξάγει διαπραγματεύσεις για τη σύναψη σύμβασης με έναν ή περισσότερους υποψηφίους αναδόχους.

**Σύμπραξη καινοτομίας.** Η αναθέτουσα αρχή επιλέγει παρόχους κατόπιν γνωστοποίησης προκήρυξης σύμβασης και χρησιμοποιεί μια διαπραγματευτική προσέγγιση μέσω της οποίας τους καλεί να υποβάλουν ιδέες για την ανάπτυξη καινοτόμων έργων, αγαθών και υπηρεσιών που σκοπό έχουν την ικανοποίηση ανάγκης η οποία δεν καλύπτεται επαρκώς από κανένα «προϊόν» της τρέχουσας αγοράς. Η αναθέτουσα αρχή μπορεί να αναθέτει τέτοιες συμπράξεις σε περισσότερους του ενός παρόχους.

Πηγή : Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, 2015

### 3.2 Κανόνες ανάθεσης: πως λειτουργούν;

Εκάστη των ανωτέρω διαδικασιών ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων<sup>8</sup> χαρακτηρίζεται από έναν βαθμό πολυπλοκότητας καθώς έχουν τεθεί αυστηροί κανόνες βάσει των οποίων δημοπρατούνται τα έργα, οι υπηρεσίες και οι προμήθειες, εφόσον υπάγονται στο πεδίο εφαρμογής των οδηγιών. Ειδικότερα η διαδικασία ανάθεσης είναι ένα εγχείρημα σύνθετο από πολλές πλευρές, καθώς προϋποθέτει μια διαδικασία επιλογής, μέσω της οποίας ο δημόσιος αγοραστής θα διαλέξει την καλύτερη προσφορά. Κατά τον Απ. Γέροντα (2010) «η επιλογή του αντισυμβαλλομένου γίνεται με διαγωνισμό (δημοπρασία) ή με απευθείας ανάθεση[...]. Με τη δημοπρασία επιδιώκεται, αφενός η αναζήτηση ικανών και κατάλληλων αναδόχων και αφετέρου η προάσπιση του δημοσίου συμφέροντος»<sup>9</sup>.

Για το λόγο αυτό οι κανόνες ανάθεσης με τη διατύπωση κοινών κανόνων δημοσιότητας της σχετικής διαγωνιστικής διαδικασίας επικεντρώνονται στη διαμόρφωση ελεύθερης πρόσβασης των οικονομικών φορέων στην αγορά των δημοσίων συμβάσεων (Ράικος, 2014, σελ. 265), με βασική λειτουργία της διαδικασίας ανάθεσης την γνωστοποίησή της, η οποία και αποσκοπεί στο να κινητοποιήσει περισσότερους κατά το δυνατό ενδιαφερόμενους. Ο επιδιωκόμενος αυτός σκοπός είναι απολύτως συμβατός με έναν από τους διαχρονικά βασικότερους στόχους του ενωσιακού δικαίου των δημοσίων συμβάσεων, αυτόν της ανάπτυξης του

---

<sup>8</sup> Το ενωσιακό και εθνικό δίκαιο δεν φαίνεται από μία πρώτη ματιά άμεσα να επιβάλλει κάποια ιεραρχία ανάμεσα στις ανοικτές και τις κλειστές διαγωνιστικές διαδικασίες, καθόσον άλλωστε μία τέτοια a priori κατάταξη ανεξαιρέτως της κάθε είδους διαδικασίας ως υπερέχουσας στον ελεύθερο και ανόθευτο ανταγωνισμό, δίχως να συνυπολογίζονται τα συγκεκριμένα δεδομένα κάθε δημόσιας σύμβασης, θα ήταν μία πρόχειρη διαδικασία, μη ανταποκρινόμενη στις συνεχώς μεταβαλλόμενες συνθήκες της αγοράς (Ράικος 2014). Εντούτοις όμως είναι απολύτως σαφές ότι οι ανοικτές διαδικασίες προσφέρουν εκ της υφής τους, ένα πεδίο ανταγωνισμού και διαφάνειας πιο ευρύ από τις κλειστές διαδικασίες. (Μεταξιώτου Β, 2016)

<sup>9</sup> Κατά την απόφαση 690/57 του Συμβουλίου της Επικρατείας, «...ο καταλληλότερος ανάδοχος δέον χάριν του δημοσίου συμφέροντος να αναδεικνύεται εν ελευθέρω διαγωνισμώ, εις τον οποίον να διευκολύνηται- κατόπιν ευρείας γνωστοποιήσεως- η προσέλευσις και να εξασφαλίζηται η υπό τους αυτούς δια γενικού και απροσώπου νόμου καθοριζόμενους όρους συμμετοχή παντός ενδιαφερομένου»

ανταγωνισμού μεταξύ των οικονομικών φορέων των κρατών – μελών.

Η τήρηση των διατυπώσεων της υποχρεωτικής δημοσίευσης αποτελεί ουσιώδη τύπο της διαδικασίας ανάθεσης και σκοπεί στη διασφάλιση ενός ελάχιστου επιπέδου δημοσιότητας υπέρ όλων των ενδεχόμενων αναδόχων και την παροχή ίσων ευκαιριών σε κατά το δυνατόν περισσότερους ανταγωνιστές, προκειμένου αυτοί να λάβουν γνώση, να έχουν τη δυνατότητα να κατανοήσουν το ακριβές περιεχόμενο των όρων και των λεπτομερειών της εκάστοτε διακήρυξης και να αποφασίσουν εάν θα συμμετάσχουν εν τέλει στην εν λόγω διαδικασία. Κατά παγία νομολογία του ΕΣ και της Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ, η μη εκπλήρωση της υποχρέωσης της προσήκουσας δημοσίευσης συνιστά άμεση παραβίαση των διατάξεων περί δημοσιότητας και, συνακολούθως, ουσιώδη πλημμέλεια της διαγωνιστικής διαδικασίας, η οποία πλήττει τις αρχές του ανταγωνισμού, της πρόσβασης στις διαδικασίες ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων και της διαφάνειας και καθιστά μη νόμιμη τη διενέργειά της, μπορεί δε να οδηγήσει σε ακυρότητα της τελευταίας (Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ., 2014, Θεοδωροπούλου Κ, 2015).

Παράλληλα δε διατυπώνονται κοινοί δεσμευτικοί κανόνες που αναφέρονται στην εκάστοτε επιλεγείσα διαγωνιστική διαδικασία επιλογής του αντισυμβαλλομένου καθώς και στα κριτήρια ποιοτικής επιλογής με σκοπό την ίση και μη διακριτή μεταχείριση των υποψηφίων αναδόχων (Ράικος ο.π., & Γέροντας, Λύτρας, Παυλόπουλος, Σιούτη, Φλογαϊτης, 2010).

Στο πλαίσιο της διαγωνιστικής διαδικασίας ανάθεσης δημόσιας σύμβασης όλοι οι συμμετέχοντες υπέχουν την υποχρέωση να εφαρμόζουν όλους τους σχετικούς κανόνες και αρχές ενώ επιπλέον η αναθέτουσα έχει την ευθύνη να μεριμνήσει και να διαφυλάξει το αδιάβλητο και αμερόληπτο της δυναμικής αυτής διαδικασίας διασφαλίζοντας *«την ανάπτυξη ανόθευτου και πραγματικού ανταγωνισμού μεταξύ των οικονομικών φορέων που ενδιαφέρονται για την ανάληψη της εκτέλεσης της υπό ανάθεση σύμβασης»* (Ράικος, ο.π.)

- Η διακήρυξη, η οποία αποτελεί την αφετηρία της διαγωνιστικής διαδικασίας και το κανονιστικό πλαίσιο (ΣτΕ ΕΑ 637/2012, ΣτΕ Δ' Τμ. 1086/2015, ΕΣ Πράξεις VI Τμήμ. 78/2007, 19/2005, 31/2003, ΑΕΠΠ 2<sup>ο</sup> Κλ. 244/2018) που

δεσμεύει την αρχή που διενεργεί το διαγωνισμό και τους διαγωνιζόμενους<sup>10</sup>,

- η υποχρέωση δημοσίευσης αυτής στο καταλληλότερο, ανά περίπτωση, μέσο δημοσιοποίησης,
- προθεσμίες επαρκείς για την προετοιμασία των διαγωνιζομένων και στη συνέχεια ελάχιστες για την υποβολή των προσφορών,
- ο καθορισμός των προδιαγραφών («standards») ως προς τα χαρακτηριστικά του ζητούμενου αγαθού ή υπηρεσίας,
- οι κανόνες υποβολής των προσφορών,
- η διαδικασία αποσφράγισης και αξιολόγησης των υποβληθέντων προσφορών και
- η λειτουργία και οι αρμοδιότητες των οργάνων του διαγωνισμού

αποτελούν σε γενικές γραμμές και πολύ συνοπτικά τους άξονες στους οποίους έχουν εξειδικευθεί οι κανόνες ανάθεσης μιας δημόσιας σύμβασης με στόχο να διευρύνεται ο αριθμός των υποβληθεισομένων προσφορών, από τις οποίες θα επιλεγεί η πλέον συμφέρουσα<sup>11</sup>.

### **3.3 Διαδικασίες ανάθεσης που παρεκκλίνουν από τις αρχές της**

---

<sup>10</sup> Η παράβαση των διατάξεων (όρων) της διακήρυξης, οι οποίες πρέπει να ερμηνεύονται στενά και αυστηρά, συνιστά παράβαση νόμου και οδηγεί σε ακυρότητα των εγκριτικών πράξεων του αποτελέσματος του διαγωνισμού και των κατακυρωτικών αυτού πράξεων (Ολομέλεια ΣΤΕ 2137/1993).

<sup>11</sup> «Επειδή, η διακήρυξη αποτελεί το κανονιστικό πλαίσιο που δεσμεύει τόσο την Αρχή που διενεργεί το διαγωνισμό όσο και τους διαγωνιζόμενους, επιβάλλεται δε να προσδιορίζονται επακριβώς στη διακήρυξη τα προς συμμετοχή στο διαγωνισμό απαιτούμενα προσόντα και τα υποβλητέα, κατά την κατάθεση της προσφοράς, δικαιολογητικά και λοιπά στοιχεία. Εν όψει τούτων, αλλά και των αρχών της ισότητας, της τυπικότητας, της διαφάνειας και της δημοσιότητας των ελαχίστων όρων συμμετοχής που διέπουν τη διαδικασία συνάψεως των δημοσίων συμβάσεων κατά το πνεύμα τόσο της κοινοτικής όσο και της εθνικής νομοθεσίας, ο διαγωνιζόμενος οφείλει να υποβάλει τα αξιούμενα από τη διακήρυξη ή από τυχόν άλλη διάταξη, στην οποία αυτή ρητώς παραπέμπει, δικαιολογητικά και στοιχεία για την απόδειξη ιδιότητας κρίσιμης για τη συμμετοχή στο διαγωνισμό» (ΣτΕ 2635/2009 και τις εκεί παραπομπές)

### *διαφάνειας και του ελεύθερου ανταγωνισμού.*

Η κύρια και βασικότερη λειτουργία μιας διαδικασίας ανάθεσης έγκειται στη γνωστοποίηση της ώστε να είναι εφικτή η ενημέρωση, με πλήρη σαφήνεια, των ενδιαφερομένων επιχειρήσεων για να συμμετέχουν στον αντίστοιχο διαγωνισμό. Επιπλέον οι ελάχιστες προθεσμίες υποβολής προσφορών εξασφαλίζουν στους ενδιαφερομένους την απαραίτητη επάρκεια χρόνου, προκειμένου να προετοιμάσουν τις προσφορές τους, να εκτιμήσουν τις υποχρεώσεις που πρόκειται να αναληφθούν και τους συναφείς κινδύνους και να διαμορφώσουν ανάλογα την προσφορά τους. Παράλληλα αποφεύγεται να καθορίζουν οι αναθέτουσες αρχές τόσο σύντομες προθεσμίες, ώστε να αποτρέπεται η συμμετοχή αλλοδαπών οικονομικών φορέων (Μεταξιώτου Β, 2016, Π. Βερβενιώτης – Μ. Βερβενιώτη 2009).

Από τον ως άνω γενικό κανόνα έχουν καθιερωθεί αποκλίσεις, οι διαδικασίες με διαπραγμάτευση, στο πλαίσιο των οποίων, οι αρχές διαβουλεύονται με οικονομικούς φορείς της επιλογής τους και διαπραγματεύονται με έναν ή περισσότερους από αυτούς τους όρους της σύμβασης.

Οι διαδικασίες αυτές, καθώς διακρίνονται από την απουσία παντελούς δημοσιότητας, παρεκκλίνουν κατάφωρα από την αρχή της διαφάνειας και του ελεύθερου και ανοθέτου ανταγωνισμού και έτσι διαχρονικά αντιμετωπίζονται εχθρικά από το δίκαιο. Η επιλογή των οικονομικών φορέων με τους οποίους γίνεται η διαπραγμάτευση γίνεται με ή χωρίς δημοσίευση προκήρυξης. Επομένως η διαδικασία διαπραγμάτευσης διακρίνεται ανάλογα με το

- αν προηγείται δημοσίευση προκήρυξης
- ή μη.

**Η πρώτη περίπτωση** δηλ. οι διαδικασίες ανάθεσης με διαπραγματεύσεις που περιλαμβάνουν δημοσίευση προκήρυξης<sup>12</sup>, καθώς παρέχουν τη χρησιμότητα να προσαρμόσουν την προφορά στη ζήτηση, αντιμετωπίζονται από το δίκαιο υπό το πρίσμα ενίσχυσης και προώθησης της δυνατότητας για μεγαλύτερη ευελιξία κατά την

---

<sup>12</sup> όπως η ανταγωνιστική διαδικασία με διαπραγμάτευση και ο ανταγωνιστικός διάλογος



επιλογή διαδικασίας προμήθειας που να προβλέπει διαπραγματεύσεις (Ράικος, Βλάχου, Σαββίδη, 2018). Ο ευρωπαϊός νομοθέτης θεωρεί ότι *εκτενέστερη χρήση των διαδικασιών αυτών είναι, εξάλλου, πιθανό να αυξήσει τις διασυνοριακές συναλλαγές, καθώς η αξιολόγηση έδειξε ότι οι συμβάσεις που ανατίθενται μέσω διαδικασίας με διαπραγμάτευση και προηγούμενη δημοσίευση, έχουν ιδιαίτερα υψηλό ποσοστό επιτυχίας διασυνοριακών προσφορών [...] ιδίως δε στις περιπτώσεις που αφορούν καινοτόμα έργα, εκτέλεση σημαντικών έργων υποδομής ολοκληρωμένων μεταφορών, μεγάλα δίκτυα πληροφορικής ή έργα που απαιτούν περίπλοκη και διαρθρωμένη χρηματοδότηση* (Αιτιολογική σκέψη 42 Οδηγίας 2014/24). Ωστόσο ακριβώς λόγω της ευελιξίας που επιτρέπουν δεν παρέχουν τις ίδιες εγγυήσεις διαφάνειας, ίσης μεταχείρισης και αντικειμενικότητας όσο οι πιο αυστηρές διαδικασίες και γιαυτό αποτελούν εξαιρετικές διαδικασίες η προσφυγή στις οποίες γίνεται μόνο σε ορισμένες περιοριστικά αναφερόμενες περιπτώσεις (Οικονόμου Μ. 2009).

**Κατά τη δεύτερη περίπτωση** ήτοι προσφυγή στη διαδικασία διαπραγμάτευσης χωρίς προηγούμενη δημοσίευση η αναθέτουσα αρχή δεν δημοσιοποιεί την πρόθεσή της για σύναψη σύμβασης. Αλλά απλά μπορεί να συζητά με έναν ή περισσότερους οικονομικούς φορείς της επιλογής της και να διαπραγματεύεται με αυτούς απευθείας τους όρους της σύμβασης.

Εφόσον επιλεγεί αυτή η διαδικασία τα κριτήρια ανάθεσης δεν έχουν διατυπωθεί από πριν αλλά μπορούν να καθορίζονται ανά περίπτωση καθώς προκύπτουν μέσα από μια διαδικασία διαλόγου μεταξύ του δημόσιου φορέα και του επιλεγμένου ενδιαφερόμενου που καλείται προς συζήτηση. Η δεύτερη αυτή περίπτωση αναφέρεται συχνά και ως «*απευθείας ανάθεση*». (Τροβά/Σκουρής 346).

Καθώς λοιπόν μια τέτοια επιλογή εγκυμονεί κινδύνους αναφορικά με την τήρηση των γενικών αρχών της ισότητας και της διαφάνειας αποτελεί εξαίρεση και θα πρέπει να προτιμάται η ανοικτή διαδικασία ως πιο ασφαλής για τον ανταγωνισμό και ακοσκοπούσα στη διασφάλιση της αποτελεσματικότητας των αναγνωριζόμενων από τη Συνθήκη δικαιωμάτων στον τομέα των συμβάσεων δημοσίων (ΔΕΚ, Απόφαση C-84/2003, Επιτροπή κατά Ισπανίας, σκ. 48, ΔΕΚ Απόφαση C-126/2003, Επιτροπή κατά Γερμανίας, σκ. 23, ΔΕΚ Απόφαση C-28/2001, Επιτροπή κατά Γερμανίας, σκ. 58 και τις εκεί παραπομπές σε αντίστοιχες αποφάσεις).

Πάντως σε κάθε περίπτωση επισημαίνεται ότι η διαδικασία με διαπραγματευση χωρίς δημοσίευση προκήρυξης, στην οποία έχουν την ευχέρεια να προσφεύγουν οι αναθέτουσες αρχές, έχει εξαιρετικό χαρακτήρα και επιτρέπεται να εφαρμόζεται μόνο στις περιοριστικά απαριθμούμενες στο άρθρο 32 της Οδηγίας 2014/24, όπως μεταφέρθηκε στην εσωτερική έννομη τάξη με το άρθρο 32 του ν. 4412/2016, περιπτώσεις.

## Κεφάλαιο 4 - Η διαδικασία διαπραγμάτευσης χωρίς δημοσίευση προκήρυξης

### 4.1 Το άρθρο 32 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ και του ν. 4412/2016 - Γενικά

Με τις νέες οδηγίες, όπως μεταφέρθηκαν και ενσωματώθηκαν στην ελληνική έννομη τάξη, έχουν τεθεί από το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης αυστηροί κανόνες βάσει των οποίων δημοπρατούνται τα έργα, οι υπηρεσίες και οι προμήθειες. Δεδομένου μάλιστα ότι οι προαναφερόμενες διατάξεις των οδηγιών είναι υπερνομοθετικής ισχύος, πρέπει, περαιτέρω, να γίνει δεκτό ότι οποιεσδήποτε διατάξεις του εσωτερικού δικαίου ρυθμίζουν τις προϋποθέσεις απ' ευθείας ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων με τρόπο διαφορετικό από τον προβλεπόμενο είναι μη εφαρμοστέες για τις συμβάσεις εκείνες που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής τους (Μπαράκου Π., 2015).

Ειδικότερα στο σημείο αυτό επισημαίνεται ότι κατά πάγια νομολογία των εθνικών δικαστηρίων (ενδεικτικά ΣτΕ 1747/2011, ΕΣ 29/2012 Τμήμα VI, ΕΣ 94/2008) οι αναθέτουσες αρχές υποχρεούνται να συνάπτουν δημόσιες συμβάσεις κατά κανόνα με τη διενέργεια ανοικτού ή κλειστού διαγωνισμού, ενώ η προσφυγή στη διαδικασία της διαπραγμάτευσης αποτελεί «εξαιρετική διαδικασία που προβλέπεται μόνο σε ορισμένες περιοριστικώς αναφερόμενες στο νόμο περιπτώσεις και υπό ορισμένες προϋποθέσεις» καθόσον «συνιστά παρέκκλιση από τις αρχές της διαφάνειας, της ισότητας συμμετοχής στις διαδικασίες για την κατάρτιση δημοσίων συμβάσεων και του ελεύθερου ανταγωνισμού» ( καθώς και ΕΣ 5/2012 Τμήμα Μείζονος Σύνθεσης.). Αντιστοίχως και από το ΔΕΕ (ενδεικτικά ΔΕΚ C-199/85 Επιτροπή κατά Ιταλίας, C-318/94 Επιτροπή κατά Γερμανίας, C-337-98 Επιτροπή κατά Γαλλίας) κατ' επανάληψη έχει διατυπωθεί η θέση ότι πρόκειται για διαδικασίες που παρεκκλίνουν από τον κανόνα διενέργειας διαγωνιστικής διαδικασίας χρησιμοποιούνται μόνο σε άκρως εξαιρετικές περιστάσεις<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Διάταξη εθνικής νομοθεσίας καθόσον επιτρέπει την ανάθεση σύμβασης κατόπιν κοινής συμφωνίας «εφόσον τα έργα, οι αγορές, οι μεταφορές επείγουν τόσο ώστε να μην επιτρέπουν καμία αναβολή» είναι ασυμβίβαστη με το οικείο άρθρο της οδηγίας, εφόσον επιτρέπει την επίκληση του

Με βάση το άρθρο 32 της Οδηγίας 2014/24 προκύπτει ότι οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να συνάπτουν δημόσιες συμβάσεις με προσφυγή στη διαδικασία της διαπραγμάτευσης χωρίς δημοσίευση προκήρυξης υπό όρους και προϋποθέσεις που αποτυπώνονται στην εν λόγω διάταξη. Συναφώς στο χώρο του εθνικού δικαίου το άρθρο 32 του ν. 4412/2016 ρυθμίζει αντιστοίχως το ζήτημα.

Συγκεκριμένα στην εν θέματι διάταξη περιλαμβάνονται οι περιπτώσεις στις οποίες μια αναθέτουσα αρχή μπορεί να συνάπτει δημόσια σύμβαση χωρίς να γνωστοποιήσει προς κάθε πιθανό ενδιαφερόμενο υποψήφιο προμηθευτή/πάροχο υπηρεσίας την πρόθεσή της για σύναψη σύμβασης μέσω των επιβαλλόμενων κανόνων δημοσιότητας σε εθνικό και ενωσιακό επίπεδο, παρακάμπτοντας με τον τρόπο αυτό τα οφέλη της τήρησης των κανόνων δημοσιότητας<sup>14</sup>, τα οποία είναι πολλαπλά (ΟΑΣΑ, 2014, σελ. 39 επ).

Λόγω των επιζήμιων επιπτώσεων στον ανταγωνισμό, οι διαδικασίες με διαπραγμάτευση χωρίς προηγούμενη δημοσίευση προκήρυξης θα πρέπει να χρησιμοποιούνται μόνο σε άκρως εξαιρετικές περιπτώσεις. (Arrowsmith S, 2011, p. 198, Ράικος Δ, 2017, σελ. 313)<sup>15</sup>. Επομένως, καθόσον συνιστά παρέκκλιση από τις αρχές της διαφάνειας, της ισότιμης συμμετοχής<sup>16</sup> και του ελεύθερου ανταγωνισμού

---

επείγοντος σε περιπτώσεις που δεν προβλέποντας ρητώς στο αντίστοιχο άρθρο»(Δημητρακόπουλος Ι, 2003 καθώς και Απόφαση ΔΕΚ της 28.03.1985, 274/83, Επιτροπή κατά Ιταλίας, σκέψεις 34-35).

<sup>14</sup> Καθώς με τον τρόπο αυτό διασφαλίζεται υψηλός βαθμός διαφάνειας, επαρκής δημοσιότητα κατά την ανάθεση των δημοσίων συμβάσεων, ενώ συγχρόνως παρέχεται στις επιχειρήσεις ένα αξιόπιστο και εύχρηστο εργαλείο για την αναζήτηση επιχειρηματικών ευκαιριών που προσφέρονται στον δημόσιο τομέα.

<sup>15</sup> Όπως αναφέρεται στην αιτιολογική σκέψη (80) της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ «μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις όπου καταστάσεις κατεπείγουσας ανάγκης τις οποίες η οικεία αναθέτουσα αρχή δεν θα μπορούσε να προβλέψει και για τις οποίες δεν είναι υπεύθυνα καθιστούν αδύνατη τη διεξαγωγή συνήθους διαδικασίας ακόμη και με συντόμευση της προθεσμίας, οι αναθέτουσες αρχές θα πρέπει να μπορούν, στο μέτρο του απολύτως αναγκαίου, να αναθέτουν συμβάσεις κάνοντας χρήση της διαδικασίας με διαπραγμάτευση χωρίς προηγούμενη δημοσίευση. Αυτό μπορεί να συμβεί σε περίπτωση φυσικών καταστροφών, όπου απαιτείται άμεση δράση».

<sup>16</sup> Χαρακτηριστική είναι η απόφαση ΔΕΕ της 21.07.2005, υπόθεση C-231/2003 (σκέψη 17), με την οποία κρίθηκε ότι η με απ' ευθείας ανάθεση, χωρίς καμία διαφάνεια, σύναψη της εν λόγω

(πρβλ και ΕΣ 5/2012 Τμήμα Μείζονος Σύνοθεσης) εφαρμόζεται μόνον στις περιοριστικά απαριθμούμενες στη διάταξη αυτή περιπτώσεις (numerus clausus) (Ράικος Δ, Βλάχου Ε, Σαββίδη Ε., Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων, 2018, σελ. 313), συσταλτικά ερμηνευομένων.

Οι περιστάσεις, που αν συντρέχουν αλληλοαποκλειόμενες (δηλ διαζευκτικά), οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να προσφύγουν στην απευθείας ανάθεση μιας σύμβασης είναι συνολικά έντεκα (11), ορίζονται δε στις παρ. 2 έως 6 του άρθρου 32 του ν. 4412/2016 και απεικονίζονται στον πίνακα κατωτέρω. Μεταξύ αυτών και η εν προκειμένω εξεταστέα περίπτωση, ήτοι η περίπτωση που η δημοσίευση είναι αδύνατη, για λόγους κατεπείγουσας ανάγκης οφειλομένης σε γεγονότα τα οποία η αναθέτουσα αρχή δεν θα μπορούσε να προβλέψει και για τα οποία δεν ευθύνεται. Οι προβλεπόμενες περιστάσεις δεν είναι κοινές για όλες τις συμβάσεις αλλά κάποιες τυγχάνουν εφαρμογής σε όλες, π.χ. οι περιπτώσεις κατωτέρω με α/α 1, 2, 3, και 4 για συμβάσεις προμηθειών, υπηρεσιών και έργων), άλλες σε συμβάσεις προμηθειών και υπηρεσιών (περ. με α/α 6), άλλες μόνο σε συμβάσεις έργων και υπηρεσιών (περ. με α/α 11) ενώ άλλες μόνο σε συμβάσεις προμηθειών (περ. με α/α 7, 8, 9) ή υπηρεσιών (περ. με α/α 10) αντίστοιχα.

#### Πίνακας 4.1

**Περιστάσεις προσφυγής στην απευθείας ανάθεση μιας σύμβασης με προσφυγή στη διαδικασία διαπραγμάτευσης χωρίς δημοσίευση προκήρυξης, κατ' άρθρο 32 ν. 4412/2016.**

1. Μη υποβολή προσφορών /Υποβολή μη κατάλληλων προσφορών
2. Δημιουργία ή απόκτηση μοναδικού έργου τέχνης ή καλλιτεχνικής εκδήλωσης
3. Η ύπαρξη ενός μόνο υποψηφίου για τεχνικούς λόγους

συμβάσεως με μια επιχείρηση εγκατεστημένη στο συγκεκριμένο κράτος συνιστά διαφορετική μεταχείριση εις βάρος επιχειρήσεων που είναι εγκατεστημένες εντός του άλλου κράτους μέλους, εφόσον η σύμβαση μπορεί να ενδιαφέρει και αυτές.

<p><b>4.</b> Η ύπαρξη ενός μόνο υποψηφίου για λόγους αποκλειστικών δικαιωμάτων, συμπεριλαμβανομένων των δικαιωμάτων διανοητικής ιδιοκτησίας</p>
<p><b>5.</b> Ύπαρξη κατεπείγουσας ανάγκης που προκύπτει από γεγονότα απρόβλεπτα για την αναθέτουσα αρχή, δεν επιτρέπει την τήρηση των προθεσμιών που προβλέπονται από τις άλλες διαδικασίες.</p>
<p><b>6.</b> Δημόσιες συμβάσεις προμηθειών και υπηρεσιών για την αγορά αγαθών ή υπηρεσιών, υπό ιδιαίτερα ευνοϊκούς όρους είτε από προμηθευτή που παύει οριστικά τις εμπορικές του δραστηριότητες είτε από τον εκκαθαριστή διαδικασίας αφερεγγυότητας, δικαστικού συμβιβασμού ή ανάλογης διαδικασίας</p>
<p><b>7.</b> Αποκλειστικά για δημόσιες συμβάσεις προμηθειών όταν τα σχετικά προϊόντα κατασκευάζονται αποκλειστικά για σκοπούς έρευνας, πειραματισμού, μελέτης ή ανάπτυξης</p>
<p><b>8.</b> Για συμπληρωματικές παραδόσεις αγαθών που πραγματοποιούνται από τον αρχικό προμηθευτή και προορίζονται για μερική αντικατάσταση αγαθών είτε για επέκταση των υφιστάμενων</p>
<p><b>9.</b> Για αγαθά που είναι εισηγμένα και αγοράζονται σε χρηματιστήριο εμπορευμάτων</p>
<p><b>10.</b> Περιπτώσεις που η σύμβαση έπεται διαγωνισμού μελετών και πρέπει να ανατεθεί στο νικητή ή σε ένας από τους νικητές του διαγωνισμού</p>
<p><b>11.</b> Νέα έργα ή υπηρεσίες που συνίστανται στην επανάληψη παρομοίων που ανατέθηκαν στον ίδιο οικονομικό φορέα ανάδοχο</p>

*Πηγή: Άρθρο 32 ν. 4412/2016*

Στο σημείο αυτό επισημαίνεται ότι Δικαστήριο και νομοθέτης έχουν χαρακτηρίσει την *απευθείας ανάθεση* ως τη σημαντικότερη παράβαση του ενωσιακού δικαίου την οποία επιστρατευτήκαν να καταπολεμήσουν και οι δικονομικοί κανόνες του ευρωπαϊκού δικαίου επιφυλάσσοντας στην παράνομη απευθείας ανάθεση την βαρύτερη προβλεπόμενη κύρωση, αυτή της δυνατότητας κήρυξης άκυρης μίας σύμβασης που

ανατέθηκε με απευθείας ανάθεση (Ράικος, Βλάχου, Σαββίδη, ο.π. 319)<sup>17</sup>

## 4.2 Προϋποθέσεις εφαρμογής

Στην περίπτωση (γ) της παρ. 2 του άρθρου 32 του ν. 4412/2016 προβλέπεται ότι επιτρέπεται η προσφυγή στη διαδικασία με διαπραγμάτευση, άνευ δημοσίευσης προκήρυξης, σε περίπτωση που υφίσταται κατεπείγουσα ανάγκη, οφειλόμενη σε γεγονότα απρόβλεπτα τα οποία δεν επιτρέπουν την τήρηση των προθεσμιών δημοσίευσης της προκήρυξης.

Επομένως η εφαρμογή της ως άνω διάταξης εξαρτάται από τη συνδρομή των κάτωθι προϋποθέσεων, σωρευτικά εφαρμοζομένων<sup>18</sup>:

- i. ύπαρξη κατεπείγουσας ανάγκης που δεν συμβιβάζεται με τις προθεσμίες που επιτάσσουν οι άλλες διαδικασίες
- ii. ύπαρξη απρόβλεπτου γεγονότος
- iii. οι περιστάσεις που επικαλούνται οι αναθέτουσες αρχές για την αιτιολόγηση της κατεπείγουσας ανάγκης δεν πρέπει να απορρέουν σε καμία περίπτωση από

---

<sup>17</sup> Η βούληση του ευρωπαϊού νομοθέτη αποτυπώνεται με έμφαση στην αιτιολογική σκέψη 13 της Οδηγίας 2007/66/EK, 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 ως κάτωθι: *Προκειμένου να καταπολεμηθεί η παράνομη απευθείας ανάθεση συμβάσεων, την οποία το Δικαστήριο έχει χαρακτηρίσει ως τη σημαντικότερη παράβαση του κοινοτικού δικαίου για τις δημόσιες συμβάσεις εκ μέρους μιας αναθέτουσας αρχής ή ενός αναθέτοντος φορέα, θα πρέπει να προβλέπεται αποτελεσματική, αναλογική και αποτρεπτική κύρωση. Κάθε σύμβαση που προκύπτει από παράνομη απευθείας ανάθεση θα πρέπει συνεπώς να θεωρείται καταρχήν ανενεργή. Το ανενεργό δεν θα πρέπει να έχει αυτόματο χαρακτήρα, αλλά να κηρύσσεται από ανεξάρτητο όργανο προσφυγής ή θα πρέπει να προκύπτει από απόφαση ανεξαρτήτου οργάνου προσφυγής. Αντίστοιχη ρύθμιση αλλά και πρόβλεψη δικαιώματος αποζημίωσης υπάρχει και στο εθνικό δίκαιο (διατάξεις των άρθρων 373 του ν. 4412/2018 και 9 του ν. 3886/2010, για το τελευταίο βλ. Λαζαράτος Π, 2015, Ράικος 2009 ).*

<sup>18</sup> Απόφαση ΔΕΚ της 18.03.1992, C-24/91, Επιτροπή κατά Ιταλίας, σκέψεις 13-15, Απόφαση ΔΕΚ της 02.08.1993, C-107/92, Επιτροπή κατά Ιταλίας, σκέψεις 12-15, Απόφαση ΔΕΚ της 28.03.1996, C-318/94, Επιτροπή κατά Γερμανίας, σκέψεις 12 3π.

δική τους ευθύνη

- iv. ύπαρξη αιτιώδους συνδέσμου μεταξύ απρόβλεπτου γεγονότος και κατεπείγουσας ανάγκης που ανακύπτει
- v. η ανάθεση της σύμβασης στο μέτρο που είναι απολύτως απαραίτητο.

Σημειώνεται σχετικώς ότι το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, κατά την ερμηνεία αντίστοιχου περιεχομένου ρυθμίσεων των Οδηγιών 71/305 του Συμβουλίου και 93/98/ΕΟΚ έκρινε ότι η επίκληση λόγων κατεπείγοντος επιτρέπεται σε περιπτώσεις στις οποίες οι αναθέτουσες αρχές δεν διαθέτουν επαρκή χρόνο για τη διοργάνωση ταχείας διαγωνιστικής διαδικασίας, δεδομένου ότι σκοπός των ανωτέρω διατάξεων είναι η καθιέρωση διαφάνειας, η οποία επιτρέπει την ισότητα συμμετοχής στις διαδικασίες για την κατάρτιση δημοσίων συμβάσεων και την ανάπτυξη πραγματικού ανταγωνισμού<sup>19</sup> (πρβλ. απόφαση ΔΕΚ της 18.3.1992, υπόθ. C – 24/1991, ΔΕΚ απόφαση της 30.5.1994, υπόθεση. C – 328/1992 καθώς και Βουλή των Ελλήνων, 2016). Επομένως η απαλλαγή από την υποχρέωση δημοσίευσης προκήρυξης συναρτάται με τη συνδρομή των ως άνω προϋποθέσεων (πρβλ. απόφαση ΔΕΚ της 18.5.1995, υπόθεση C – 57/1994 και C – 107/1992). Πάντως, οι περιστάσεις που επικαλούνται οι αναθέτουσες αρχές για την αιτιολόγηση του κατεπείγοντος δεν πρέπει να οφείλονται σε δική τους υπαίτια συμπεριφορά ή τη γενικότερη αβελτηρία τους (βλ. ΣτΕ 1747/2011, ΕΣ 1312/2015, ΕΣ 120/2010<sup>20</sup>).

Αν δεν πληρούται μία εκ των προαναφερομένων προϋποθέσεων η νομολογία του ΔΕΕ δέχεται ότι η προσφυγή στη διαδικασία διαπραγμάτευσης δεν δικαιολογείται. Η δε παράνομη απευθείας ανάθεση παράγει μεν τα έννομα αποτελέσματά της, μπορεί όμως

---

<sup>19</sup> υπό το πνεύμα αυτό, αποφάσεις ΔΕΕ 2ας Ιουνίου 2005, C-394/02 Επιτροπή κατά Ελλάδας, σκ. 40, C-107/92, Επιτροπή κατά Ιταλίας, Συλλογή 1993, σ. I-4655, σκέψη 12, και της 28ης Μαρτίου 1996, C-318/94, Επιτροπή κατά Γερμανίας, Συλλογή 1996, σ. I-1949, σκέψη 14) και Τοπάλη Φ, 2014.

<sup>20</sup> Η παρατιθέμενη νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των εθνικών δικαστηρίων ερμηνεύει την αντίστοιχου περιεχομένου διάταξη της υποπερίπτωσης γ' της περίπτωσης 1 του άρθρου 25 του προϊσχύσαντος π.δ/τος 60/2007.



να ακυρωθεί (ανατραπεί) με δικαστική απόφαση, οπότε εξομοιώνεται με την εξαρχής άκυρη, και επιπλέον γεννά και δικαίωμα αποζημίωσης σε όποιον έχει υποστεί ζημία (Απόφαση Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ. 24/2017, Τριανταφύλλου, Β. και τις εκεί παραπομπές στη νομολογία του ΔΕΕ).

Σημειωτέον ότι η εν θέματι διάταξη, στο μέτρο που εισάγει εξαίρεση από τον κανόνα της διεξαγωγής διαγωνιστικής διαδικασίας, ήτοι από κανόνα που αποβλέπει πρωτίστως στη διασφάλιση του υγιούς ανταγωνισμού, στην καταπολέμηση της αδιαφάνειας και της διαφθοράς και στην προαγωγή της ισονομίας και της ισότητας στην ευχέρεια πρόσβασης κάθε φυσικού και νομικού προσώπου στη δημόσια οικονομική ζωή, με τη διασφάλιση προεχόντως της ακώλυτης άσκησης του δικαιώματός του να μετέχει σε κάθε δημόσια διαγωνιστική διαδικασία ως υποψήφιος ανάδοχος, πρέπει να γίνεται αντικείμενο συσταλτικής ερμηνείας. Η ανωτέρω θέση εκκινεί από τη γενική αρχή του δικαίου ότι εξαιρετική διάταξη που εισάγει παρέκκλιση από το γενικό κανόνα δεν είναι δυνατόν να ερμηνευθεί διασταλτικά (ΔΕΚ 199/1985, ΔΕΚ 107/1992, ΔΕΚ C-24/1991, Γνωμ. ΝΣΚ 223/2008, 295/2005, 165/2990). Συγκεκριμένα, όπως παγίως γίνεται δεκτό από το ΔΕΕ «τα κράτη μέλη και οι αναθέτουσες αρχές δεν επιτρέπεται να προβλέπουν περιπτώσεις προσφυγής στη διαδικασία με διαπραγμάτευση που δεν προβλέπονται από την εν λόγω οδηγία ή να συνοδεύουν τις ρητώς προβλεπόμενες από την οδηγία αυτή περιπτώσεις με νέους όρους που έχουν ως αποτέλεσμα να καθιστούν ευκολότερη την προσφυγή στην εν λόγω διαδικασία»<sup>21</sup>.

Επιπροσθέτως η αναθέτουσα αρχή οφείλει να αιτιολογεί την επιλογή του εξαιρετικού αυτού νομικού πλαισίου, η εισαγωγή του οποίου στην έννομη τάξη δικαιολογείται ως ειδική επιλογή προκειμένου να εξυπηρετηθεί σε ορισμένη χρονική στιγμή και χωρική συγκυρία το δημόσιο συμφέρον, όταν εξαιτίας έκτακτης και φανερά επιτακτικής ανάγκης η προσφυγή της αναθέτουσας αρχής στη διαγωνιστική διαδικασία θα έθετε σε κίνδυνο υπέρτερα δημόσια αγαθά όπως ιδίως η δημόσια υγεία, η δημόσια ασφάλεια κ.λπ. Περαιτέρω η υπό εξέταση περίπτωση, ερμηνευόμενη υπό το πρίσμα της ισότητας, της χρηστής διοίκησης, της διαφάνειας και της ουδετερότητας της

---

<sup>21</sup> Ενδεικτικά ΔΕΕ αποφάσεις της 18ης Μαΐου 1995, C- 57/94, σκ. 23, της 28ης Μαρτίου 1996, C-318/94, σκ. 13, 13ης Ιανουαρίου 2005, C-84/03, σκ. 48.

διοίκησης, έχει την έννοια ότι αν η αναθέτουσα αρχή αναθέσει τη σύμβαση σε ορισμένο οικονομικό φορέα πρέπει να αιτιολογήσει την απόφασή της, προσδιορίζοντας όχι μόνο τους λόγους για τους οποίους αυτός κρίνεται κατάλληλος αλλά, και στην περίπτωση κατά την οποία άλλες επιχειρήσεις αναπτύσσουν δραστηριότητα στον αντίστοιχο τομέα, και τους λόγους για τους οποίους η ίδια επιχείρηση κρίνεται είτε καταλληλότερη των άλλων είτε, ενδεχομένως, η μόνη κατάλληλη (ΝΣΚ 17/2010, ΣτΕ 3540/2005 και Γκράτζιου Κ, 2013 και τις εκεί παραπομπές σε νομολογία του ΔΕΕ).

### ***4.3 Ο κατεπείγων χαρακτήρας της κατάστασης καθιστά αδύνατη τη συμμόρφωση με τις γενικές προθεσμίες των «κλασσικών» διαδικασιών***

Με τη διαδικασία διαπραγμάτευσης χωρίς δημοσίευση προκήρυξης το ενωσιακό δίκαιο παρέχει ένα πρόσθετο εργαλείο, το οποίο επιτρέπει την ανάθεση συμβάσεων ώστε να καλύπτονται οι ανάγκες των αναθετουσών αρχών ακόμα και στις περιπτώσεις επιτακτικά επείγουσας ανάγκης (κατεπείγουσας ανάγκης) (βλ. Γενικό Λογιστήριο της Κυπριακής Δημοκρατίας, 2018 ) και τούτο διότι οι πλέον επιτακτικές ανάγκες θα πρέπει να καλύπτονται το ταχύτερο δυνατόν.

Θα πρέπει να αξιολογείται ad hoc αν η κατεπείγουσα ανάγκη δεν επιτρέπει την τήρηση των προθεσμιών που προβλέπονται από τις άλλες διαδικασίες, ακόμη και των πολύ σύντομων προθεσμιών όπως, για παράδειγμα, της «επισπευσμένης διαδικασίας» (accelerated procedure)<sup>22</sup>. Και τούτο διότι σε περιπτώσεις επείγουσας κατάστασης παρέχεται στις αναθέτουσες αρχές η δυνατότητα να προβούν σε σημαντική σύντμηση των γενικών προθεσμιών. Η δυνατότητα αυτή καθιστά εφικτή την ταχεία ανάθεση της σύμβασης, ώστε να καλυφθεί η αδιατάρακτη λειτουργία των αναθετουσών αρχών, ως προς την συγκεκριμένη ανάγκη, με τη χρήση διαφανούς, εξαιρετικά γρήγορης και νόμιμης διαδικασίας (ανοικτής/κλειστής) αντί της μη ανταγωνιστικής και κατά κανόνα αδιαφανούς διαδικασίας με διαπραγμάτευση χωρίς δημοσίευση προκήρυξης. Σημειωτέον ότι η τελευταία προϋποθέτει την ύπαρξη κατεπείγουσας και όχι απλά

---

<sup>22</sup>

Συναφής η αιτιολογική σκέψη 46 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ και η σκέψη 80 της ίδιας οδηγίας.

επείγουσας ανάγκης. (Ράικος, Βλάχου, Σαββίδη, ο.π. σελ. 340). Είναι αυτονόητο ότι και η «επισπευσμένη κλειστή ή ανοιχτή διαδικασία» συνεπάγεται την εφαρμογή των αρχών της ίσης μεταχείρισης και της διαφάνειας, ώστε να μπορεί να διασφαλίζεται, σε κάποιον βαθμό, ο υγιής ανταγωνισμός, ακόμα και όταν συντρέχει επείγουσα ανάγκη.

Με άλλα λόγια οι αναθέτουσες αρχές θα πρέπει να λαμβάνουν υπόψη τους ότι οι ελάχιστες (συντετμημένες) προθεσμίες που θέτουν τόσο οι οδηγίες όσο και το εθνικό δίκαιο για τις επείγουσες περιπτώσεις («*λόγοι ανάγκης καθιστούν ανέφικτη την τήρηση των κανονικών προθεσμιών χωρίς να καθιστούν αδύνατη συνήθη διαδικασία με δημοσίευση*») ενδέχεται να καλύπτουν τις απαιτήσεις τους χωρίς να είναι αναγκαία η προσφυγή στην περίπτωση της «*κατεπείγουσας ανάγκης*» της διάταξης του άρθρου 32, παρ. 2, περ. γ) του ν. 4412/2016. Στην περίπτωση που θα μπορούσαν να προβούν εγκαίρως στην ανάθεση για την κάλυψη της εν λόγω ανάγκης χρησιμοποιώντας την ως άνω διαδικασία και προέβησαν στην διαδικασία με διαπραγμάτευση, τότε η προσφυγή στην τελευταία δεν είναι νόμιμη.

Όπως έχει γίνει δεκτό από τη νομολογία του ΔΕΕ (Απόφαση C-352/12, σκέψεις 50-52), αν γίνεται επίκληση κατεπείγουσας ανάγκης, η σχετική σύμβαση πρέπει να ανατίθεται χωρίς καθυστέρηση. Η εν θέματι παρέκκλιση δεν μπορεί να χρησιμοποιηθεί ως επιχείρημα για την ανάθεση συμβάσεων για τις οποίες απαιτείται περισσότερος χρόνος απ' ό,τι θα απαιτείτο αν είχαν εφαρμοστεί οι κλασικές διαδικασίες ανάθεσης, συμπεριλαμβανομένης της επισπευσμένης διαδικασίας. Επί παραδείγματι με την Πράξη 211/2014 του Κλιμακίου Προληπτικού Ελέγχου Δαπανών στο VII Τμήμα του Ελεγκτικού Συνεδρίου κρίθηκε, μεταξύ άλλων, μη νόμιμη η καταβολή αμοιβής, από Δήμο σε μελετητικά γραφεία για την εκπόνηση μελέτης, κατόπιν αναθέσεως με τη διαδικασία της πρόσκλησης περιορισμένου αριθμού εργοληπτικών επιχειρήσεων, χωρίς προηγούμενη δημοσίευση διακήρυξης διαγωνισμού «*εξαιτίας ισχυρών καιρικών φαινομένων*», διότι σημειώθηκαν αδικαιολόγητες καθυστερήσεις που υπερέβαιναν την καθυστέρηση που θα επέφερε τυχόν δημοσίευση διακήρυξης ανοιχτού διαγωνισμού (ΕΣ, 2015.). Επιπροσθέτως στην ίδια ως άνω Πράξη κρίθηκε ότι η έλλειψη επαρκούς χρόνου που συνιστά την κατεπείγουσα ανάγκη δεν πρέπει να οφείλεται σε γεγονότα για τα οποία έχει ευθύνη η αναθέτουσα Αρχή, συνθήκη που θα αναλυθεί κατωτέρω.

Οι αυστηροί κανόνες τήρησης δημοσιότητας και οι προθεσμίες που τίθενται

αντιστοίχως σε συνδυασμό με τις προπαρασκευαστικές ενέργειες που προηγούνται των διαγωνιστικών διαδικασιών, η διαδικασία σύνταξης/διαβούλευσης/έγκρισης εξειδικευμένων τεχνικών προδιαγραφών ή απαιτούμενων μελετών, οι εντάξεις/τροποποιήσεις/εγκρίσεις των αντιστοίχων προϋπολογισμών, καθιστούν τις σχετικές διαδικασίες αρκετά χρονοβόρες. Ως απόρροια αυτών των συνθηκών και των αυστηρών χρονικών ορίων καθίσταται αδύνατη η ανάθεση της επιδιωκόμενης σύμβασης προκειμένου να καλυφθούν οι κατεπείγουσες ανάγκες των δημοσίων φορέων και έτσι δύναται οι αρχές να καταφεύγουν νομίμως στην εξαιρετική διαδικασία ανάθεσης, η δε σχετική αδυναμία πρέπει κάθε φορά να αποδεικνύεται τεκμηριωμένα.

Επομένως η κατεπείγουσα ανάγκη αποτελεί την πρώτη αναγκαία συνθήκη νόμιμης προσφυγής στην εν θέματι διαδικασία και η τεκμηρίωση της συνδρομής της δεν εμφανίζει ιδιαίτερες δυσχέρειες, καθώς ανά περίπτωση οι αναθέτουσες αρχές διαθέτουν μέσα για την απόδειξή της.

Συνηθέστερα οι περιστάσεις που επικαλούνται οι αναθέτουσες για την αιτιολόγηση της κατεπείγουσας ανάγκης προμήθειας ή παροχής υπηρεσιών αφορούν στην επίκληση συμβάσεων ή και των τυχόν παρατάσεων /ανανεώσεων τους που έληξαν ή έληξαν αιφνιδίως [π.χ. λόγω της θέσης σε εκκαθάριση της συμβαλλομένης εταιρείας, (ΣτΕ, Τμήμα Δ', Απόφαση 1747/2011, καταγγελία της σύμβασης, θάνατος αναδόχου)], οπότε συνακόλουθα δεν υπάρχει η δυνατότητα προμήθειας των εν λόγω ειδών με τις νομίμως προβλεπόμενες διαδικασίες. Η τεκμηρίωση συμπληρώνεται με την περαιτέρω προσκόμιση, διοικητικών εγγράφων σχετικά με την ύπαρξη ή μη αποθεμάτων των προς προμήθεια ειδών, καθώς και αποδεικτικά στοιχεία με τα οποία βεβαιώνεται η συνδρομή των, ήδη διαπιστωθεισών, αναγκών τους (Τοπάλη, Πειραϊκή Νομολογία, ό.π.).

Εκτός των ανωτέρω, όπως έχει γίνει δεκτό και από το ΕΣ (Πράξη 188/2012 Τμ. VII, όπου και παρατίθεται συναφής νομολογία), απαιτείται να διαλαμβάνεται στο σώμα της απόφασης του αποφασίζοντος οργάνου περί προσφυγής στη διαδικασία της απευθείας ανάθεσης ειδική, επαρκής και σαφής αιτιολογία, με την παράθεση, μεταξύ των άλλων, και των δυσμενών επιπτώσεων που θα είχε για το συμφέρον και τη λειτουργία της υπηρεσίας η τήρηση της διαδικασίας του ανοικτού ή κλειστού διαγωνισμού, ώστε να καθίσταται δυνατός ο έλεγχος της νομιμότητας της σύμβασης

από το εκάστοτε ελεγκτικό όργανο. Τούτο δε απαιτείται επειδή η κρίση περί της συνδρομής λόγων επείγοντος είναι νομική κρίση, η δε απευθείας ανάθεση αποτελεί, ως προελέχθη, εξαιρετική διαδικασία.

Επομένως όταν οι αναθέτουσες αρχές δεν διαθέτουν επαρκή χρόνο για τη διοργάνωση -ακόμα και της- ταχείας διαδικασίας διαγωνισμού (πρβλ. ΔΕΚ Απόφαση C-24/1991, Επιτροπή κατά Ισπανίας, σκέψ. 14-15<sup>23</sup>), αλλά αποδεδειγμένα συντρέχει εξαιρετική περίπτωση ανάγκης, η οποία είναι τόσο επιτακτική, ώστε η καθυστέρηση που θα προκαλείτο από την εφαρμογή των προβλεπόμενων προθεσμιών, θα έθετε σε κίνδυνο την κάλυψη των αναγκών, οι οποίες αποτελούν το αντικείμενο της υπό ανάθεση σύμβασης, πληρούται η πρώτη προϋπόθεση εφαρμογής της υπό εξέταση διάταξης.

#### ***4.4 Γεγονότα απρόβλεπτα για τις ενδιαφερόμενες αναθέτουσες αρχές***

Όπως φαίνεται και από τα παραπάνω εκτεθέντα κάθε αναθέτουσα αρχή θα πρέπει καταρχάς να αξιολογεί και να αιτιολογεί με τρόπο ειδικό, επαρκή και σαφή το κατά πόσον υφίσταται επιτακτική ανάγκη προμήθειας, έργου και παροχής υπηρεσιών για την αδιατάρακτη, ορθή και ομαλή λειτουργία και εξυπηρέτηση του σκοπού της, η οποία (κατεπείγουσα ανάγκη) δημιουργείται ως συνέπεια έκτακτου και απρόβλεπτου γεγονότος.

Ειδικότερα γίνεται δεκτό, από τη θεωρία, τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας και του Ελεγκτικού Συνεδρίου καθώς και τις γνωμοδοτήσεις του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, ότι η αναθέτουσα αρχή μπορεί να προσφεύγει, κατά παρέκκλιση από τη διαφανή διαγωνιστική διαδικασία, σε διαδικασίες διαπραγμάτευσης χωρίς προηγούμενη δημοσίευση της προκήρυξης σύμβασης, μόνον όταν φανερά κατεπείγουσα ανάγκη *«οφειλόμενη σε γεγονότα απρόβλεπτα για την ίδια και δη μη απορρέοντα από δική της ευθύνη»* καθιστά αδύνατη τη διενέργεια διαγωνισμού. Εν προκειμένω, κατά πάγια άποψη των ως άνω οργάνων, ως *«απρόβλεπτες περιστάσεις»* νοούνται πραγματικά γεγονότα, έκτακτα και αιφνίδια, τα

---

<sup>23</sup> όπου το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο θεώρησε ασυμβίβαστο το επιχείρημα της Ισπανικής Κυβέρνησης περί κατεπείγοντος διότι τα χρονικά όρια που έθετε ξεπερνούσαν τις προθεσμίες των κοινοτικών οδηγιών για τις επείγουσες περιπτώσεις.

οποία σε κάθε περίπτωση δεν δύνανται να προβλεφθούν, σύμφωνα με τους κανόνες της ανθρώπινης εμπειρίας και λογικής από τα καταβάλλοντα την επιμέλεια ενός μέσου συνετού ανθρώπου κατά τον προγραμματισμό των αναγκών του ενδιαφερόμενου φορέα αρμόδια όργανα. Ειδικότερα όπως ορίζεται από την Κουτούπα-Ρεγκάκου, (1995, σ. 82-83) *«ως απρόβλεπτες περιστάσεις πρέπει να νοούνται γεγονότα που υπερβαίνουν κατά πολύ τον συνήθη ρου του οικονομικού και κοινωνικού βίου, όπως λ.χ. οι θεομηνίες (πλημμύρες, σεισμοί κλπ.), οι οποίες καθιστούν κατεπειγόντως απαραίτητη την παράδοση διαφόρων προμηθειών στους πληγέντες»*.

Σύμφωνα δηλαδή με βάση την εν λόγω ερμηνεία, ως απρόβλεπτες περιστάσεις θεωρούνται τα αιφνίδια εκείνα πραγματικά γεγονότα, τα οποία ακριβώς επειδή δεν μπορούσαν να είναι γνωστά στην αναθέτουσα αρχή, ούτε ανάγονται στη σφαίρα της ευθύνης της ή σε έλλειψη επιμέλειας και εκ των προτέρων συστηματικού σχεδιασμού των πρόσφορων ενεργειών, κατέστησαν ανέφικτο τον έγκαιρο από την ίδια προγραμματισμό των αναγκαίων για την αντιμετώπισή τους ενεργειών (ΝΣΚ 17/2010). Επομένως στην έννοια του *«απρόβλεπτου»* εμπεριέχεται κάθε γεγονός που αντικειμενικά, κατά τα διδάγματα της κοινής πείρας και σύμφωνα με τους κανόνες επιμελούς διαχείρισης του μέσου συνετού κοινωνού, δεν ήταν δυνατόν να προβλεφθεί και να αντιμετωπισθεί με μέτρα πρόληψης και να αποφευχθεί έγκαιρα και λυσιτελώς, ώστε να μην ανακύψουν εξαιρετικά επείγουσες ανάγκες που καθιστούν αδύνατη την τήρηση των τασσόμενων από το νόμο προθεσμιών για τη διενέργεια ανοικτού ή κλειστού διαγωνισμού (Πράξεις ΕΣ 91, 105, 171, 191, 200, 205, 214/2007, 15, 74/2008, Τμ. VI 3355/2009 και 2050, 935/2010, 15/2008, Ε.Σ. Ζ' Κλιμάκιο Πράξη 164/2018 και Τμήμα VI Απόφαση 1326/2018 και τις εκεί παραπομπές). Την ανωτέρω νομολογιακή άποψη έχει υιοθετήσει και η Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ. η οποία δέχεται με πληθώρα αποφάσεων της ότι *«απρόβλεπτες περιστάσεις είναι τα γεγονότα που δεν μπορούν αντικειμενικά να προβλεφθούν, είναι δε ανεξάρτητα της βούλησης της αναθέτουσας αρχής και δεν απορρέουν από έλλειψη προγραμματισμού και επιμέλειας της αναθέτουσας αρχής»* (βλ. ενδεικτικά αποφάσεις Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ. 6, 9, 31, 81, 236, 254, 408, 435/2013, 30, 31, 48, 66, 92/2014).

Συνακόλουθα από την ερμηνεία των αποφάσεων των δικαστηρίων και των αρμόδιων διοικητικών οργάνων και αρχών συνάγεται ότι η έννοια της απρόβλεπτης περιστασης αναφέρεται, *«όχι στο αν πραγματικά προέβλεψε ή όχι η αναθέτουσα αρχή ένα γεγονός*

αλλά στο αν όφειλε, αντικειμενικά, με βάση τα διδάγματα ανθρώπινης πείρας και λογικής να το προβλέψει. Έτσι δεν επιτρέπεται η προσφυγή στην εξαιρετική αυτή διαδικασία αν η αναθέτουσα είχε τη δυνατότητα να προβλέψει τις προς κάλυψη ανάγκες της σε αγαθά και υπηρεσίες και να ενεργήσει αναλόγως» (Ράικος Βλάχου Σαββίδη, 2018). Με άλλα λόγια εάν το πραγματικό γεγονός, στο οποίο κατά την αναθέτουσα αρχή ερείδεται η επιλογή της μη κανονικής, εξαιρετικής εκτός διαγωνισμού διαδικασίας, δεν είναι αιφνίδιο ή/και μπορούσε να προβλεφθεί και να αντιμετωπισθεί έγκαιρα, καθώς και εάν η αντιμετώπισή του οφείλεται σε ίδιο πταίσμα αυτής, η παρέκκλιση από τον κανόνα της διενέργειας διαγωνισμού είναι μη νόμιμη.

Επί παραδείγματι, αν η ανάγκη που επιδιώκεται να καλυφθεί με την εξαιρετική διαδικασία της διαπραγμάτευσης χωρίς δημοσίευση προκήρυξης είναι πάγια, έχει περιοδικό χαρακτήρα και επομένως έχει αποτελέσει αντικείμενο προηγούμενων συμβάσεων διότι λ.χ. ανακύπτει σε ετήσια βάση (π.χ. καταπολέμηση δάκου και κουνουπιών, μεταφορά μαθητών, υπηρεσίες καθαριότητας, σίτισης διαχείρισης απορριμμάτων, προμήθεια ιατροτεχνολογικού υλικού, υγρών καυσίμων, τροφίμων, κ.α. ) η εν λόγω ανάγκη αποτελεί προβλέσιμο στοιχείο, το οποίο είναι γνωστό εκ των προτέρων και πρέπει να αξιολογηθεί από την αναθέτουσα. Η αναθέτουσα αρχή επομένως, λαμβάνοντας υπ' όψιν τις πάγιες και διαρκείς ανάγκες της καθώς και τις, επίσης γνωστές σε αυτήν, απαιτούμενες από το νόμο διαδικασίες, τις διατυπώσεις δημοσιότητας, καθώς και τον εκτιμώμενο χρόνο ολοκλήρωσης της διαγωνιστικής διαδικασίας, οφείλει να επιδείξει τη δέουσα επιμέλεια κατά τον προγραμματισμό και επιλογή της ορθής διαδικασίας σύναψης της οικείας σύμβασης, με βάση την κατά γενικό κανόνα διενέργειας ανοικτού ή κλειστού διαγωνισμού κατά τις προβλεπόμενες κοινές διατάξεις του δικαίου ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων (Ράικος, Βλάχου, Σαββίδη, ο.π., σελ. 337 και Ράικος, Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων, 2014, σελ. 321, καθώς επίσης και απόφαση 261/2014 Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ.)

Συνεπώς, υπό την προεκτεθείσα νομολογία, πρόκειται για γεγονότα τα οποία είναι ανεξάρτητα της βούλησης της αναθέτουσας αρχής, δεν ανάγονται στη σφαίρα ευθύνης και επιρροής της και τοιουτοτρόπως καθιστούν μη δυνατό τον έγκαιρο προγραμματισμό και την επιλογή της προσήκουσας διαδικασίας για την ανάθεση της σύμβασης (Τοπάλη, ο.π.). καθώς είτε δεν ήταν γνωστά εκ των προτέρων, είτε δεν ήταν δυνατό να έχουν προβλεφθεί από αυτήν με την πραγματοποίηση εγκαίρου

προγραμματισμού και την επίδειξη, εκ μέρους τους, της απαιτούμενης επιμέλειας. (Σχετική νομολογία, ενδεικτικά: πράξεις ΕΣ 91, 105, 171, 191, 200, 205 και 214/2007, 15 και 74/2008, 93/2011).

### **Η ξεχωριστή περίπτωση των περιστάσεων ανωτέρας βίας**

Στο σημείο αυτό κρίνεται σκόπιμη η παρενθετική αντιπαραβολή των απρόβλεπτων περιστάσεων με τις περιπτώσεις ανωτέρας βίας, καθώς σύμφωνα με τη σχετική νομοθετική πρόβλεψη του άρθρου 2, παρ. 2, περ. γ', υποπερ. δδ' του Ν. 4013/2011, όπως ισχύει, στο οποίο και ερείδεται η γνωμοδοτική αρμοδιότητα της Αρχής<sup>24</sup>, οι περιπτώσεις ανωτέρας βίας εξαιρούνται ρητά από την αρμοδιότητα της Αρχής για παροχή σύμφωνης γνώμης για την προσφυγή στη διαδικασία της διαπραγμάτευσης<sup>25</sup>.

Ρητώς συνάγεται από τη βούληση του νομοθέτη ότι οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να προσφύγουν στην εφαρμογή της έκτακτης διαδικασίας της απευθείας αναθέσεως συμβάσεως με διαπραγμάτευση όταν συντρέχει ανωτέρα βία. Όμως, η προσφυγή στη διαδικασία αυτή τότε μόνον είναι επιτρεπτή, όταν τούτο επιβάλλεται για την ικανοποίηση κατεπείγουσας ανάγκης που ανέκυψε εξαιτίας απρόβλεπτων περιστάσεων, ήτοι στην περίπτωση που η αιφνίδια και απρόβλεπτη ανάγκη, της οποίας γίνεται κάθε φορά επίκληση, παρίσταται τόσο άμεση και συγχρόνως αδήριτη, ώστε ακόμη και η ελάχιστη χρονοβόρα διαδικασία της διαπραγμάτευσης χωρίς δημοσίευση προκήρυξης, με τη σύμφωνη γνώμη της Αρχής, να αποβαίνει απρόσφορη για την εξυπηρέτησή της (πρβλ. Ελ Συν Ολομέλεια 716/2018). Η αναθέτουσα αρχή, η

---

<sup>24</sup> παρακάτω αναλυτικά υπό Κεφάλαιο 5.

<sup>25</sup> Στην έννοια της ανωτέρας βίας συμπεριλαμβάνεται οποιοδήποτε γεγονός, εντελώς εξαιρετικής φύσεως, το οποίο δεν αναμενόταν, ούτε ήταν δυνατό να προληφθεί με μέτρα άκρας επιμέλειας συντετού ανθρώπου, δηλ. κάθε εξωτερικό γεγονός του οποίου η επέλευση είναι προφανώς αναπότρεπτη από τη φύση του. Κατά την Α.Π. (Τμήμα Ζ') 267/2010 «ως ανωτέρα βία, νοείται κάθε γεγονός απρόβλεπτο και εξαιρετικό είτε αντικειμενικά είτε σε σχέση με το πρόσωπο του δικαιούχου, το οποίο δεν μπορούσε στη συγκεκριμένη περίπτωση να αποτραπεί με μέτρα εξαιρετικής επιμέλειας και σύνεσης [...]» ενώ με βάση τη Γνωμοδότηση 252/2017 ΝΣΚ «ως τέτοια νοείται κάθε γεγονός απρόβλεπτο και μη δυνάμενο να αποτραπεί ακόμα και με μέτρα άκρας επιμέλειας και συνέσεως και εξαιτίας του οποίου εμποδίζεται κάποιος να τηρήσει νόμιμη ή συμβατική υποχρέωση ή να ασκήσει δικαίωμα εμπροθέσμως, ακόμα και αν καταβάλει την επιμέλεια και πρόνοια ενός μέσου συντετού ανθρώπου».



οποία χειρίζεται επί της ουσίας την υπόθεση, εκτιμώντας ad hoc τα πραγματικά περιστατικά, διαπιστώνει ότι έχουν το εγγενές στοιχείο του «παντελώς απρόβλεπτο και του ακαταμάχητου», είναι δε τόσο επιτακτικά, έκτακτα και ασυνήθη που δεν επιτρέπουν την τήρηση των προβλεπόμενων διαδικασιών, ούτε καν και της εξαιρετικής διαδικασίας της διαπραγμάτευσης.

Σύμφωνα δε με τη γνώμη του Αναπληρωτή Αντιπροέδρου της Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ. Κωνσταντίνου Βαρδακαστάνη, κατά τη διατυπωθείσα μειοψηφία του στην υπ' αριθμ. 261/2014 Απόφαση της Αρχής ως λόγοι ανωτέρας βίας, «όπως έχουν οριοθετηθεί από την νομολογία, αποτελεί μια κατηγορία ασυνήθων περιστατικών, ανεξάρτητων από τη βούληση του επικαλούμενου την ανωτέρα βία, των οποίων οι συνέπειες δεν θα μπορούσαν να αποφευχθούν μολονότι έχει επιδειχθεί κάθε δυνατή επιμέλεια, παρά μόνο με υπέρμετρες θυσίες (βλ. Ανακοίνωση Επιτροπής C 88/1689/E.E. 7 αρ. 259/6-10-1988, και Αποφάσεις C-136/93, Transafrica, C-208/01, Parras Medina). Υπό την έννοια αυτή ως περιπτώσεις ανωτέρας βίας έχει κριθεί νομολογιακά ότι αποτελούν περιστατικά φυσικών καταστροφών, πράξεων εθνικής κυριαρχίας, απεργιών χωρίς προειδοποίηση, σεισμού, εξαιρετικών πλημμυρών ή εκτεταμένης πυρκαγιάς η καταστολή της οποίας υπερβαίνει της δυνατότητας της πυροσβεστικής υπηρεσίας κ.λπ».

#### **4.5 Οι περιστάσεις που επικαλούνται οι αναθέτουσες αρχές για την αιτιολόγηση της κατεπείγουσας ανάγκης δεν πρέπει να απορρέουν σε καμία περίπτωση από δική τους ευθύνη.**

Η υπό εξέταση προϋπόθεση είναι αλληλένδετη με τις προηγούμενες και συνέχεται με τη συνδρομή των υπολοίπων, οπότε και η κατωτέρω ανάλυση αυτής συσχετίζεται με τα ως άνω αναφερόμενα, λαμβανομένης δε υπ' όψιν της ρητής διατύπωσης της διάταξης του άρθρου 32, παρ.2. περ. γ) του ν.4412/2016, για την εφαρμογή της οποίας τίθεται ως προϋπόθεση ότι το επείγον, που δημιουργείται από την έκτακτη ανάγκη, δεν υφίσταται αν έχει προέλθει από έλλειψη προγραμματισμού ή έγκαιρης προετοιμασίας της ίδιας ή -ακόμη και- από την γενικότερη αβελτηρία της.

Οι αναθέτουσες αρχές, με βάση την εμπειρία τους, γνωρίζουν τις πάγιες και επαναλαμβανόμενες ανάγκες τους που ανακύπτουν σε ετήσια βάση και έχουν τη δυνατότητα να διαμορφώσουν τη στρατηγική τους για την κάλυψή τους με ορθολογικό και σε βάθος χρόνου προγραμματισμό, με ορθό σχεδιασμό και λήψη των

κατάλληλων μέτρων. Υπό το πρίσμα αυτό αξιολογούν την καταλληλότητα έκαστης διαδικασίας ανάθεσης, λαμβάνουν υπόψη τα πλεονεκτήματα και τα μειονεκτήματα αυτών, σχεδιάζουν και προετοιμάζουν την προσήκουσα διαγωνιστική διαδικασία ώστε να εξασφαλισθεί η επιτυχής και αποτελεσματική υλοποίησή της και εντέλει η έγκαιρη και έγκυρη κάλυψη της συγκεκριμένης ανάγκης.

Έτσι λοιπόν με στρατηγική ανάλυση της αγοράς και σχεδιασμό της κατάλληλης διαδικασίας οι δημόσιοι αγοραστές είναι σε θέση να διαμορφώσουν το πλέον αποτελεσματικό πλαίσιο για την κάλυψη των αναγκών τους με έγκαιρο σχεδιασμό, επιλογή και διαμόρφωση της κατάλληλης μεθόδου ανάθεσης. Τούτο δε υλοποιείται είτε μέσω της προκήρυξης διακριτών συμβάσεων, είτε μέσω της χρήσης άλλων διαδικασιών απόκτησης συγκεντρωτικών αγορών (π.χ. συμφωνίες-πλαίσιο ή δυναμικά συστήματα αγοράς, χρήση ηλεκτρονικών καταλόγων, περιστασιακές από κοινού διαδικασίες, πραγματοποίηση αγορών από τις Κεντρικές Αρχές Αγορών κ.α.). Με τον τρόπο αυτό εξασφαλίζεται η καλύτερη δυνατή χρησιμοποίηση των δημόσιων πόρων, αυξάνοντας τον ανταγωνισμό όταν πρόκειται για συνηθισμένα ή έτοιμα προς χρήση προϊόντα, έργα ή υπηρεσίες που είναι κατά κανόνα διαθέσιμες στην αγορά<sup>26</sup>.

Επομένως, καθώς είναι γνωστές οι απαιτούμενες από το νόμο διαδικασίες, οι διατυπώσεις δημοσιότητας, καθώς και ο εκτιμώμενος χρόνος ολοκλήρωσης της διαγωνιστικής διαδικασίας, ώστε να ληφθούν υπόψη για τον έγκυρο και έγκαιρο προγραμματισμό του διαγωνισμού, δεν αιτιολογείται η κατεπείγουσα ανάγκη να απορρέει από την ευθύνη της αναθέτουσας.

Έτσι δεν επιτρέπεται η προσφυγή στην διαπραγμάτευση στην περίπτωση που η διενέργεια του άνω των ορίων διαγωνισμού δεν έχει ακόμη ολοκληρωθεί, καθώς η μη ολοκλήρωση μπορεί να οφείλεται στην καθυστέρηση είτε της έναρξης των διαδικασιών είτε της ολοκλήρωσης των επιμέρους σταδίων του διαγωνισμού. Όπως έχει επισημανθεί στη θεωρία, τη σχετική αρθρογραφία (Ράικος 2014 & 2017, Τοπάλη 2014, Τριανταφύλλου 2013) και στη νομολογία παραλείψεις ή καθυστερήσεις της αναθέτουσας να προγραμματίσει και να προβεί έγκαιρα στις απαιτούμενες ενέργειες ανάθεσης της σύμβασης, παρά τη διαπίστωση της ανάγκης και του κατεπείγοντος

---

<sup>26</sup> πρβλ. αιτιολογικές σκέψεις 59 επ. της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ

χαρακτήρα της, έχει κριθεί ότι δεν μπορούν να στοιχειοθετήσουν κατεπείγουσα ανάγκη οφειλόμενη σε απρόβλεπτο γεγονός.

Επί παραδείγματι έχει κριθεί ότι ενέργειες των αναθετουσών αρχών που σχετίζονται με την έγκαιρη έναρξη και ολοκλήρωση των επιμέρους σταδίων της διαδικασίας διενέργειας των εν εξελίξει διαγωνισμών, [ λ.χ. νομικές πλημμέλειες της διαγωνιστικής διαδικασίας (Απόφαση 348/2014 Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ. )] καθώς και η αναβολή και η ματαίωση του διαγωνισμού, ιδίως δε λόγω σφαλμάτων που εντοπίστηκαν στο τεύχος διακήρυξης ανάγονται στη σφαίρα επιρροής των αναθετουσών αρχών (Αποφάσεις 153/2015 και 31, 48, 250/2014 Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ.). Οι ως άνω λόγοι προδήλως ανάγονται στην ευθύνη των αναθετουσών αρχών, καθώς η έγκαιρη εκκίνηση και διενέργεια της διαγωνιστικής διαδικασίας καθώς και η ορθότητα της διακήρυξης ανήκει αποκλειστικά στη δική τους μέριμνα.

Αντιστοίχως με την Πράξη 213/2014 Ε΄ Κλιμακίου του Ελεγκτικού Συνεδρίου έχει κριθεί ως μη νόμιμη η προσφυγή στην διαπραγμάτευση καθόσον *«οι προτεινόμενες στην ελεγχόμενη σύμβαση εργασίες, [...]οφείλονται σε αστοχία της μελέτης, η οποία θα είχε αποφευχθεί, εάν είχε καταβληθεί η δέουσα επιμέλεια κατά την εκπόνησή της και, ως εκ τούτου, δεν δικαιολογείται για αυτές η σύναψη της σύμβασης.»*

Επομένως η ευθύνη της αναθέτουσας αρχής, κατά κανόνα, συνίσταται σε πράξεις ή παραλείψεις μη έγκαιρου προγραμματισμού της ανάθεσης της σύμβασης, μέσω διαγωνιστικής διαδικασίας, καθώς και στην μη επίδειξη της, ανά περίπτωση, δέουσας επιμέλειας (Τοπάλη, ο.π.).

#### ***4.6 Αιτιώδης συνάφεια μεταξύ του απροβλέπτου συμβάντος και του κατεπείγοντος χαρακτήρα***

Κατά τη διάταξη του άρθρου 32 παρ. 2, περ. γ' του ν. 4412/2016 ανάμεσα στις προϋποθέσεις εφαρμογής αναφέρεται και η ύπαρξη κατεπείγουσας ανάγκης που δεν συμβιβάζεται με τις προθεσμίες που επιτάσσουν οι λοιπές διαδικασίες. Πρέπει ωστόσο να διευκρινισθεί πως η κατεπείγουσα ανάγκη, για την οποία γίνεται λόγος επί του παρόντος, είναι απαραίτητο να αποτελεί άμεση συνέπεια των απρόβλεπτων γεγονότων, να υπάρχει δηλαδή αιτιώδης συνάφεια μεταξύ απρόβλεπτου γεγονότος και κατεπείγουσας ανάγκης. Με άλλα λόγια ο μηχανισμός της ανάθεσης της σύμβασης με

διαπραγματεύση χωρίς δημοσίευση προκήρυξης τίθεται σε κίνηση μόνο εφόσον υπάρχει αιτιώδης συνάφεια, δηλαδή απρόβλεπτο γεγονός και κατεπείγουσα ανάγκη συνδέονται με σχέση αιτίας –αιτιατού. Ως αιτιώδης συνάφεια εννοείται η σχέση αιτίας και αποτελέσματος μεταξύ του απρόβλεπτου γεγονότος και της επικαλούμενης επιτακτικής ανάγκης, η σχέση δε αυτή συνίσταται στο ότι η κατεπείγουσα ανάγκη επήλθε επειδή συνέβη το απρόβλεπτο γεγονός και βεβαίως δεν θα είχε επέλθει αν δεν είχε προηγηθεί η μεταβολή της κατάστασης λόγω του γεγονότος.

Η αιτιώδης συνάφεια στα πλαίσια της δικαιοϊκής τάξης κατέχει ξεχωριστή σημασία. Δεν πρόκειται απλώς για μια αόριστη νομική έννοια αλλά για ένα εργαλείο της νομικής επιστήμης καθώς ο κύριος ρόλος της αιτιώδους συνάφειας είναι η σύνδεση της πραγματικότητας με την έννομη τάξη. Ιδιαίτερη σημασία έχει για το αστικό και το δημόσιο δίκαιο, στο βαθμό που έχει τεθεί, εκ του νόμου, ως μία εκ των προϋποθέσεων της αδιοπρακτικής ευθύνης, (Γεωργιάδης 2015) και της αστικής ευθύνης του δημοσίου (Παυλόπουλος Π, 2010), κατ' άρθρον άρθρο 914 Α.Κ. και 105-106 Εισ.Ν.Α.Κ. αντίστοιχα.

Συνακόλουθα αιτιώδης συνάφεια είναι ο νοητός σύνδεσμος που υφίσταται μεταξύ μιας πράξεως και των διαφόρων αποτελεσμάτων της. Ωστόσο θα μπορούσε κάποιος να ισχυριστεί ότι η αναγκαιότητα ύπαρξης αιτιώδους συνδέσμου μεταξύ πράξης και αποτελέσματος αφορά καταρχάς στην οντική διάσταση της πράξης και προηγείται της υπαγωγής στον γενικό και αφηρημένο κανόνα δικαίου των στοιχείων που συνθέτουν την ατομική και συγκεκριμένη περίπτωση (δικανικός συλλογισμός). Η έννοια της αιτιώδους συνάφειας αποτελεί μεν αόριστη νομική έννοια και η κρίση περί της συνδρομής της είναι νομική κρίση, υπόκειται δε στον έλεγχο του Αρείου Πάγου, αναγόμενη στην ορθή ή μη υπαγωγή των πραγματικών περιστατικών στην έννοια αυτή (Γεωργιάδης Α, 2010).

Εν προκειμένω εξετάζεται ως μία εκ των προϋποθέσεων προσφυγής στην απευθείας ανάθεση δημόσιας σύμβασης και σχετίζεται με τη συνδρομή απρόβλεπτων γεγονότων τα οποία συνδέονται αιτιωδώς με την επικαλούμενη κατεπείγουσα ανάγκη. Κυρίως αφορά στην απόδειξη και αιτιολόγηση κατά τρόπο εμπειριστατωμένο, εκ μέρους της αναθέτουσας αρχής, ότι υφίσταται αντικειμενικός αιτιώδης σύνδεσμος όταν, σύμφωνα με τα διδάγματα της κοινής πείρας το επικαλούμενο ως απρόβλεπτο γεγονός, κατά τη συνήθη και κανονική πορεία των πραγμάτων, αντικειμενικά επαρκεί, χωρίς

μεσολάβηση άλλου περιστατικού, να επιφέρει την κατεπείγουσα ανάγκη<sup>27</sup> (πρβλ. ΑΠ, 359/2011 Α' Πολιτικό Τμήμα, ΑΠ 23/1988 Ολομέλεια, Διοικητικό Εφετείο Αθηνών 12ο 567/2017, Γνωμ. ΝΣΚ 187/2016 κ.α). Τούτο δε διότι, όπως έχει γίνει δεκτό στο σκεπτικό της υπ' αριθμ 441/2018 Απόφασης της ΑΕΠΠ «*η δυσκολία υπαγωγής των πραγματικών περιστατικών στην συγκεκριμένη διάταξη εντοπίζεται, κυρίως, στην τεκμηρίωση, ή, ανά περίπτωση, στην αδυναμία τεκμηρίωσης, της συνδρομής των προϋποθέσεων εφαρμογής της διάταξης, με προεξάρχουσα εκείνη της ύπαρξης απροβλέπτου γεγονότος και δη γεγονότος που να τελεί σε αιτιώδη συνάφεια με την ανακύπτουσα κατεπείγουσα ανάγκη, στη λογική της σχέσης αιτίου-αιτιατού (Σχετική νομολογία, ενδεικτικά: πράξεις ΕΣ 91, 105, 171, 191, 200, 205 και 214/2007, 15 και 74/2008, 93/2011)*».

Τέλος επί παραδείγματι με την από 09.09.2015 COM(2015) 454 final Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με τους κανόνες για τις δημόσιες συμβάσεις σε σχέση με την κρίση του ασύλου γίνεται δεκτό, ως προς την κάλυψη των πλέον επιτακτικών αναγκών των αιτούντων άσυλο σε πολύ σύντομο χρονικό διάστημα, ότι «*δεν μπορεί ευλόγως να αμφισβητηθεί η αιτιώδης συνάφεια μεταξύ της αύξησης των αιτούντων άσυλο και της ανάγκης αντιμετώπισης των αναγκών τους*».

#### ***4.7 Η ανάθεση της σύμβασης στο μέτρο που είναι απολύτως απαραίτητο.***

Οι εξαιρετικού χαρακτήρα διαδικασίες με διαπραγμάτευση χωρίς προηγούμενη δημοσίευση προσφέρουν τη δυνατότητα αποτελεσματικότερης ανταπόκρισης όσον αφορά στις άμεσες ανάγκες των αναθετουσών αρχών καθώς καλύπτουν απλώς το κενό έως ότου βρεθούν σταθερότερες λύσεις, όπως λ.χ. συμβάσεις-πλαίσιο που συνάπτονται με τις συνήθεις κλασικές διαδικασίες.

Δεδομένου δε ότι οι περιπτώσεις αυτές απαιτούν άμεσες παρεμβατικές ενέργειες

---

<sup>27</sup> έτσι έχει κριθεί (Στε 1893-1894/2000) ότι δεν υπάρχει αιτιώδης σύνδεσμος μεταξύ της διαρροής πετρελαιοειδών (λόγω παράλειψης συντήρησης υποθαλάσσιου αγωγού καυσίμων) και της καταστροφής ιχθύων ιχθυοτροφείου, κατά το μέρος που η καταστροφή των ιχθύων θα συνέβαινε ούτως ή άλλως, ω συνέπεια της προσβολής τους από ιό, από τον οποίο είχαν προσβληθεί πριν διαρρεύσουν τα πετρελαιοειδή στη θάλασσα (αναλυτικά Παυλόπουλος, 2010).

αποκαταστάσεων και βοήθειας των πληγέντων, η προσφυγή στη διαπραγμάτευση, στην περίπτωση αυτή, θα πρέπει να περιορίζεται στην ανάθεση εκείνων των προμηθειών που κρίνονται αναγκαίες για την άμεση εξυπηρέτηση και ανακούφιση των σχετικών αναγκών (Ράικος, ο.π., Κουτούπα-Ρεγκάκου 1995, Τοπάλη, 2014).

Με άλλα λόγια, λόγω της παρέκκλισης από τη βασική ρύθμιση που εισάγεται, επιτρέπεται η εφαρμογή της εν θέματι διαδικασίας με φειδώ και πάντοτε επί τη βάση της προσωρινής κάλυψης έκτακτων αναγκών και όχι του συνόλου των παγίων και διαρκών αναγκών της αναθέτουσας αρχής (Απόφαση 1/2012 σημ. 10, 56/2015 Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ.) Εν προκειμένω, όπως εύστοχα ερμηνεύεται από την Κουτούπα Ρεγκάκου, *«η προσφυγή στη διαδικασία αυτή νομιμοποιείται μόνο για την προμήθεια ειδών/παροχή υπηρεσιών και των ποσοτήτων εκείνων που είναι πράγματι αναγκαία για την άμεση αντιμετώπιση της έκτακτης περίπτωσης, δηλαδή και αν λάβει κανείς υπ' όψιν του τις προθεσμίες που ισχύουν για την επισπευσμένη διαδικασία, για χρονική περίοδο ενός περίπου μηνός»*. Για τα αγαθά που είναι απαραίτητα μετά την περίοδο αυτή η αναθέτουσα έχει τη δυνατότητα στον ανταγωνισμό σύμφωνα με το ισχύον πλαίσιο.

Συναφώς επισημαίνεται ότι στην υπ' αριθμ 24/2012 απόφαση της Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ. αναφέρεται ότι *«κύριο λόγο για την παροχή της σύμφωνης γνώμης της Αρχής διαδραμάτισε το γεγονός της βραχείας (τρίμηνης) διάρκειας της υπό ανάθεση σύμβασης»* ενώ η Αρχή έχει κρίνει σε άλλες αποφάσεις της ότι τα εξετασθέντα αιτήματα δεν είχαν υποβληθεί στο απολύτως απαραίτητο μέτρο. Επί παραδείγματι, με την υπ' αριθμ 348/2014 Απόφαση της Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ. κρίθηκε, μεταξύ άλλων, ότι το αίτημα δεν υποβλήθηκε στο μέτρο που ήταν απολύτως απαραίτητο, καθώς αφορούσε στην ανάθεση σύμβασης προμήθειας αντιδραστηρίων που προοριζόταν να καλύψει το σύνολο των παγίων και διαρκών αναγκών του Νοσοκομείου, διάρκειας ενός έτους και δαπάνης αντίστοιχης με αυτή που εγκρίθηκε και εντάχθηκε στον υπό διενέργεια διαγωνισμό διάρκειας 12 μηνών (αντιστοίχως και η απόφαση 56/2015).

Καταληκτικά δε επισημαίνεται ότι οι διαδικασίες με διαπραγμάτευση χωρίς προηγούμενη δημοσίευση μπορούν να προσφέρουν τη δυνατότητα αποτελεσματικότερης ανταπόκρισης όσον αφορά στην κάλυψη των άμεσων αναγκών, έως ότου βρεθούν σταθερότερες λύσεις που συνάπτονται με τις συνήθεις διαδικασίες ανάθεσης.

## Κεφάλαιο 5 – Ο ρόλος της Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων

Με το νόμο 4013/2011 συστήθηκε η Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων ως μία ανεξάρτητη νομοθετικά κατοχυρωμένη διοικητική αρχή<sup>28</sup>, η οποία θεσμοθετήθηκε αρμόδια για την εποπτεία και τη διασφάλιση της νομιμότητας κατά την τήρηση και εφαρμογή του νομικού πλαισίου επί των δημοσίων συμβάσεων εκ μέρους όλων των δημοσίων οργάνων και φορέων<sup>29</sup>.

Η αναγκαιότητα σύστασης της Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων αναφέρεται εκτενώς και στην αιτιολογική έκθεση του ως άνω νόμου, υπογραμμίζοντας τα προβλήματα τα οποία είχαν προκύψει από την διοικητική πρακτική των αναθετουσών αρχών κατά το στάδιο ανάθεσης και εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων και τα οποία είχαν διαπιστωθεί από όλους τους ενδιαφερόμενους οικονομικούς φορείς.

Με τη σύσταση της Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων έγινε μια ουσιαστική προσπάθεια στη συγκέντρωση του διοικητικού αυτοελέγχου στις δημόσιες συμβάσεις και ειδικότερα επιδιώκεται:

---

<sup>28</sup> Εξετάζοντας την ιστορική παράδοση της χώρας μας στον τρόπο κατανομής και διαχωρισμού των αρμοδιοτήτων των Υπουργείων στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, καθώς και στον τρόπο ανάθεσης και εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων από τις αναθέτουσες αρχές, η επιλογή ενός κεντρικού φορέα υπό τη μορφή μίας ανεξάρτητης νομοθετικά κατοχυρωμένης αρχής στο τομέα των δημοσίων συμβάσεων προκρίθηκε ως το βέλτιστο εργαλείο ανάπτυξης και προαγωγής ενός εθνικού συστήματος παρακολούθησης και εποπτείας επί των δημοσίων συμβάσεων. Το σύστημα αυτό ανταποκρίνεται στις διεθνείς δεσμεύσεις της χώρας στο πλαίσιο της συμμετοχής της στην Ευρωπαϊκή Ένωση και τον Παγκόσμιο Οργανισμό Εμπορίου, εξυπηρετεί τις ανάγκες απλοποίησης και εξορθολογισμού του υπάρχοντος περίπλοκου εσωτερικού νομικού πλαισίου και ικανοποιεί το αίτημα καθιέρωσης ενός κεντρικού σημείου επικοινωνίας με τα αρμόδια κοσμικά ευρωπαϊκά και διεθνή όργανα.

<sup>29</sup> με βάση το σχέδιο δράσης που υιοθετήθηκε στο πλαίσιο του αναθεωρημένου Μνημονίου της 02.08.2010, βλ. ν. 4046/2012(ΦΕΚ Α' 28), Παράρτημα V\_2, άρθρο 2.5, υπότιτλος «Αποτελεσματικότητα των διαδικασιών»

- η ανάπτυξη και προαγωγή της εθνικής στρατηγικής, πολιτικής και δράσης στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων,
- η προσήκουσα εναρμόνιση της εθνικής έννομης τάξης προς την ευρωπαϊκή νομοθεσία περί δημοσίων συμβάσεων,
- ο έλεγχος τήρησης των κανόνων και αρχών της ευρωπαϊκής και εθνικής νομοθεσίας περί δημοσίων συμβάσεων,
- η βελτίωση και ενοποίηση του εθνικού νομικού πλαισίου στο τομέα των δημοσίων συμβάσεων,
- ο συντονισμός και εξορθολογισμός της διοικητικής πρακτικής των αναθετουσών αρχών με στόχο τη διευκόλυνση και ενθάρρυνση της συμμετοχής των ενδιαφερομένων οικονομικών φορέων στους διαγωνισμούς του δημοσίου καθώς και την ανάπτυξη ενός υγιούς ανταγωνισμού στις διαγωνιστικές διαδικασίες,
- η καθιέρωση μίας πρωτεύουσας εθνικής αρχής επικοινωνίας και ενός αξιόπιστου και αμερόληπτου συνομιλητή με τα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε ό,τι αφορά την εθνική στρατηγική και πολιτική στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων
- ο έλεγχος και η μείωση των δαπανών του κράτους για τις δημόσιες συμβάσεις, η τήρηση της Εθνικής Βάσης με τα δεδομένα των δημοσίων συμβάσεων (Κουρή Σ, 2013, Αλαμπάση Θ 2013).

Στο σημείο αυτό αξίζει να σημειωθεί ότι η Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ. συμπεριλαμβάνεται στους φορείς για την πρόληψη και καταπολέμηση της απάτης, μεταξύ άλλων, και στις συγχρηματοδοτούμενες δράσεις (αναφορικά με τις δημόσιες συμβάσεις) μαζί με άλλους ελεγκτικούς μηχανισμούς/θεσμούς.<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> «Εθνική Στρατηγική κατά της Απάτης στις Διαρθρωτικές Δράσεις» ( Απρίλιος 2014) του Υπουργείου Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας, η οποία υποβάλλεται προς έγκριση στην Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF) .



Μια από τις πλέον κρίσιμες αρμοδιότητες (ν.4013/2011, άρθρο 2, παρ.2, περ. γ', υποπερ. δδ') είναι εκείνη της παροχής υποχρεωτικής γνωμοδότησης εκ μέρους της Αρχής επί αποφάσεων των αναθέτουσών αρχών που αφορούν την προσφυγή στη διαδικασία της διαπραγμάτευσης, εξαιρουμένων των περιπτώσεων ανωτέρας βίας, για την απευθείας ανάθεση των δημοσίων συμβάσεων.<sup>31</sup> Η αναθέτουσα αρχή δεσμεύεται κατά νόμο να ακολουθήσει τη γνώμη που θα διατυπωθεί από την Ανεξάρτητη Αρχή ως προς την συνδρομή ή μη των προϋποθέσεων προσφυγής στην διαδικασία της διαπραγμάτευσης.

Στην περίπτωση της παροχής σύμφωνης γνώμης το αποφασίζον όργανο -εδώ η αναθέτουσα αρχή- οφείλει, α) είτε να εκδώσει την διοικητική πράξη σύμφωνα με το περιεχόμενο της γνωμοδότησης, β) είτε να απέχει από την έκδοση αυτής, αν δεν συμφωνεί με τη γνώμη, εφόσον διαθέτει διακριτική ευχέρεια για αυτό. Σε καμία περίπτωση όμως δεν μπορεί να τροποποιήσει ή να μεταβάλλει το περιεχόμενο της γνώμης. Επομένως, εάν Αρχή προβεί σε αρνητική γνωμοδότηση, η γνώμη της αυτή έχει δεσμευτικό χαρακτήρα, ως προς την αναθέτουσα αρχή και δεν της αφήνει περιθώριο να προβεί σε οποιαδήποτε άλλη ενέργεια ή πράξη. (Ράικος, 2014, Σκαρτσούνη Β.).

Με βάση το ισχύον νομοθετικό καθεστώς που αφορά στην εν θέματι γνωμοδοτική αρμοδιότητα της Αρχής προκύπτει ότι αυτή είναι αρμόδια στις περιπτώσεις προσφυγής στη διαδικασία με διαπραγμάτευση χωρίς τη δημοσίευση προκήρυξης για την ανάθεση συμβάσεων, η εκτιμώμενη αξία των οποίων είναι ίση ή ανώτερη των καθορισμένων από τις οικείες διατάξεις κατωφλίων<sup>32</sup>. Ο έλεγχος συνδρομής των

---

<sup>31</sup> Η κατά το νόμο 4013/2011, άρθρο 2, παρ.2, περ. γ', υποπερ. δδ' γνωμοδοτική αρμοδιότητα της Αρχής δεν μεταβάλλει τη συνταγματικά ανατεθείσα στο Ελεγκτικό Συνέδριο αρμοδιότητα άσκησης προληπτικού ελέγχου νομιμότητας του συνόλου των πράξεων της διαδικασίας ανάθεσης των συμβάσεων, εμποδίζοντας την παράνομη σύναψη αυτών (αναλυτικά Ράικος ο.π. Γιαννακόπουλος 2013, Ρένεση 2016.).

<sup>32</sup> το νομοθετικό πλαίσιο λειτουργίας της Αρχής αποτελούν οι διατάξεις του ν. 4013/2011, όπως αυτός τροποποιήθηκε και ισχύει καθώς και τα κατ' εξουσιοδότηση αυτού εκδοθέντα προεδρικά διατάγματα 122/2012 (Κανονισμός λειτουργίας Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ.), 123/2012 (Οργανισμός Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ.) και 43/2013 (Κανονισμός Οικονομικής Διαχείρισης Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ.)

προϋποθέσεων για τη νόμιμη προσφυγή στην εξαιρετική διαδικασία της διαπραγμάτευσης είναι καθολικός και ευρύς<sup>33</sup>, αποβλέπει δε στη διαπίστωση της αντικειμενικής νομιμότητάς τους, στην τήρηση των ενωσιακών και εθνικών κανόνων που έχουν θεσπισθεί για την ανάθεση των δημοσίων συμβάσεων, χωρίς να ενδιαφέρει η συμπεριφορά των αρμόδιων οργάνων της αναθέτουσας αρχής, εάν δηλαδή η παραβίασή τους οφείλεται σε παρερμηνεία, έστω και συγγνωστή των οικείων διατάξεων, ως προς την έννοια των εφαρμοστέων διατάξεων<sup>34</sup>.

Ουσιαστικά, η Αρχή, διατυπώνοντας την σύμφωνη γνώμη της, συναποφασίζει στην ουσία με την αναθέτουσα αρχή, εάν μπορεί να καταρτιστεί η σχετική σύμβαση. Όπως εύστοχα ερμηνεύεται από το Δετσαρίδη (2016) η πρόβλεψη διατύπωσης σύμφωνης γνώμης κατά τρόπο ειδικό αφορά σε μια προσπάθεια ελέγχου των διαδικασιών διαπραγμάτευσης *«που από τη φύση τους αποτελούν εξαίρεση της διαγωνιστικής διαδικασίας, δίνοντας έτσι περιθώρια στον περιορισμό του ανταγωνισμού και της εμφάνισης φαινομένων διαφθοράς»*.

Με βάση τα ανωτέρω καθίσταται σαφές ότι η Αρχή έχει εξοπλιστεί με μία καίριας σημασίας αρμοδιότητα στο νευραλγικό τομέα και στο ιδιαίτερα κρίσιμο πεδίο των διαδικασιών διαπραγμάτευσης χωρίς δημοσίευση προκήρυξης. Η αρνητική σύμφωνη γνώμη έχει άμεση ισχύ, είναι δυνατή η ανάκλησή της, σύμφωνα με τα γενικώς ισχύοντα περί ανάκλησης ατομικών διοικητικών πράξεων, μπορεί να επανεξετασθεί μετά από αίτηση θεραπείας και μπορεί να προσβληθεί αυτοτελώς με αίτηση ακύρωσης (Ράικος, 2017). Η δε παράλειψη υποβολής αιτήματος παροχής σύμφωνης γνώμης συνεπάγεται ακυρότητα της πράξης της διοίκησης (Γνωμοδότηση ΝΣΚ 262/2008 και ΕΣ Τμήμα IV 3630/2013) ενώ δεν χωρεί εκ των υστέρων έγκριση (Αποφάσεις 50/2014, 106/2014, 38/2013, 80/2012 Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ).

---

<sup>33</sup> με την έννοια του ότι ελέγχεται το σύνολο των διοικητικών ενεργειών για την επιλογή του αναδόχου απευθείας καθώς και εν γένει του εξαιρετικού νομικού πλαισίου εκ μέρους της αναθέτουσας αρχής.

<sup>34</sup> βλ. απόφ. Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ. 549/2013, σκέψη 12 σημ. Γ), με παραπομπή σε ΕΣ Τμήμ. VI 27/2013, κατά την οποία ο σε κάθε περίπτωση, γενική αρχή του ημεδαπού δικαίου, όπως λ.χ.η συγγνωστή πλάνη, η οποία αποτελεί απόρροια της αρχής της επιείκειας, δεν μπορεί να οδηγήει στη μη εφαρμογή ρητών κανόνων του ενωσιακού δικαίου όπως αυτών περί συμπληρωματικών συμβάσεων.

Με τον γενόμενο έλεγχο από την Αρχή διαπιστώνεται αν πράγματι συντρέχουν οι αυστηρώς από το ενωσιακό δίκαιο καθοριζόμενες προϋποθέσεις προσφυγής στη διαδικασία διαπραγμάτευσης και έτσι αποτρέπεται πλήθος αναθέσεων οι οποίες θα ήταν νομικά πλημμελείς και πιθανόν επιβλαβείς για το δημόσιο συμφέρον, εφόσον αυτές δεν θα είχαν αμφισβητηθεί δικαστικώς από τους διαγωνιζόμενους. Παράλληλα προστατεύονται και οι τρίτοι οικονομικοί φορείς που ενδεχομένως βλάπτονται από την απευθείας ανάθεση σε ανταγωνιστή τους, που καθίσταται τοιουτοτρόπως παίκτης με επιρροή στην αγορά. Πολλές φορές ο τρίτος φορέας, είτε λόγω άγνοιας της ανάθεσης, είτε λόγω παραίτησής του από την άσκηση των ένδικων βοηθημάτων, αδυνατεί να προσβάλλει την εν λόγω ανάθεση ενώπιον των αρμόδιων δικαστηρίων.

Εν προκειμένω η άσκηση της εν λόγω γνωμοδοτικής αρμοδιότητάς της Αρχής αποκτά βαρύνουσα σημασία για την προάσπιση του δημοσίου συμφέροντος, την ενίσχυση της διαφάνειας και την προστασία των αρχών του ελεύθερου και ανοθέτου ανταγωνισμού, λόγω ανυπαρξίας διαγωνιστικής διαδικασίας, η οποία αδιαμφισβήτητα επηρεάζει την επίτευξη του βέλτιστου για τα συμφέροντα του αναθέτοντος δημοσίου φορέα αποτελέσματα.

## **Κεφάλαιο 6 – Εφαρμογή της ρύθμισης των απευθείας αναθέσεων με προσφυγή στη διαπραγμάτευση χωρίς δημοσίευση προκήρυξης.**

### ***6.1 Ευρήματα σχετικά με την εφαρμογή της επιλεγείσας ρύθμισης της προσφυγής στη διαπραγμάτευση χωρίς δημοσίευση για λόγους κατεπείγοντος.***

Σε σχετικά έγγραφα και εκθέσεις αρμοδίων οργάνων (Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2014, Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο 2015, ΟΑΣΑ 2014, Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ. 2018Α κ.α.) οι απευθείας αναθέσεις δημοσίων συμβάσεων εντοπίζονται ως μιας από τις σημαντικότερες παθογένειες του συστήματος των δημοσίων συμβάσεων. Συγκεκριμένα έχουν επισημανθεί και αναφερθεί (Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ. 2018Α) ως μία από τις «*συχνότερες αιτίες<sup>35</sup> πλημμελούς εφαρμογής ή έλλειψης ασφάλειας δικαίου*» κατά το σχεδιασμό και την προετοιμασία του κύκλου ζωής της δημόσιας σύμβασης.<sup>36</sup>

Το άρθρο 32 του ν. 4412/2016 και ειδικότερα η περίπτωση της προσφυγής στη διαπραγμάτευση για λόγους κατεπείγοντος ανήκει στις νομικές ρυθμίσεις που φαίνεται να εμφανίζουν σημαντικά προβλήματα εφαρμογής. Και τούτο διότι, βάσει των αποφάσεων της Αρχής επί αιτημάτων παροχής σύμφωνης γνώμης για την προσφυγή σε διαδικασία διαπραγμάτευσης χωρίς δημοσίευση προκήρυξης, προκύπτει ότι τα συχνότερα προβλήματα ανακύπτουν κατά την αξιολόγηση των προϋποθέσεων των «*απρόβλεπτων γεγονότων*» (Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ. 2018Α). Επομένως η υπό εξέταση διάταξη έχει εντοπισθεί ως ένα από τα «*διαρθρωτικά ή επαναλαμβανόμενα προβλήματα στην εφαρμογή των κανόνων των δημοσίων συμβάσεων*».

Επιπλέον οι απευθείας αναθέσεις, με βάση την Ειδική Έκθεση του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου (2015), αποτελούν χρόνια και σημαντική πηγή σφαλμάτων

---

<sup>35</sup> συνήθως λόγω κάλυψης άμεσων αναγκών (κύρια λειτουργικών) και αδυναμίας προγραμματισμού.

<sup>36</sup> επόμενα στάδια: διαγωνιστική διαδικασία-εκτέλεση της σύμβασης-αποτίμηση της σύμβασης

κατά τη φάση που προηγείται της διαγωνιστικής διαδικασίας καθώς «οι αναθέτουσες αρχές είχαν παραλείψει παντελώς την κίνηση της διαδικασίας σύναψης συμβάσεων, προβαίνοντας σε απευθείας ανάθεση σε περιπτώσεις που έπρεπε να είχε διεξαχθεί διαδικασία σύναψης συμβάσεων» ενώ, κατά τη συστηματική ανάλυση των σφαλμάτων, στην ίδια ως άνω έκθεση, αναδείχθηκε ως σημαντικό σφάλμα «ο περιορισμένος ανταγωνισμός λόγω αδικαιολόγητης επίκλησης λόγου επείγουσας ανάγκης».

Επιπροσθέτως και σύμφωνα με την έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (2014) για την καταπολέμηση της διαφθοράς, καθώς ο τομέας των δημοσίων συμβάσεων κρίνεται ιδιαίτερα ευάλωτος σε πρακτικές διαφθοράς, η διαδικασία με διαπραγμάτευση χωρίς δημοσίευση προκήρυξης αποτελεί το είδος της διαδικασίας που πλήττεται περισσότερο από παρατυπίες<sup>37</sup> και διαπιστώνεται η αδικαιολόγητη χρήση της<sup>38</sup>. Ειδικότερα τα προβλήματα που παρουσιάστηκαν συχνότερα αφορούσαν και την αδικαιολόγητη χρήση των διαδικασιών έκτακτης ανάγκης. Καταδεικνύεται επίσης στα ευρήματα της Έκθεσης ότι υπάρχουν περιπτώσεις στις οποίες η άμεση ανάθεση γίνεται με σκοπό την αποφυγή των υποχρεώσεων της ανταγωνιστικής διαδικασίας<sup>39</sup>.

---

<sup>37</sup> Οι περισσότερες υποθέσεις εσφαλμένης εφαρμογής αφορούσαν τον τομέα των υποδομών, και ακολουθούν οι τομείς της διαχείρισης λυμάτων/αποβλήτων, της παροχής υπηρεσιών πληροφορικής, των σιδηροδρόμων, του τομέα της υγείας και της ενέργειας.

<sup>38</sup> Με βάση το είδος των υποθέσεων για τις οποίες η Επιτροπή κινεί διαδικασίες επί παραβάσει για εικαζόμενες παραβάσεις των κανόνων της ΕΕ όσον αφορά τον συντονισμό των διαδικασιών για τη σύναψη συμβάσεων δημοσίων έργων, συμβάσεων δημοσίων προμηθειών και συμβάσεων δημοσίων υπηρεσιών.

<sup>39</sup> Ειδικά δε στο Κεφάλαιο της Έκθεσης με τις πληροφορίες ανά χώρα που αφορά στην Ελλάδα (ANNEX 8 Greece to the EU Anti-Corruption report) παρουσιάζεται έρευνα του Ευρωβαρόμετρου (2013) για τη διαφθορά στην οποία οι ερωτηθέντες απάντησαν ότι οι ακόλουθες πρακτικές:

α) κατάχρηση των διαδικασιών με διαπραγμάτευση και

β) κατάχρηση λόγων έκτακτης ανάγκης για την αποφυγή ανταγωνιστικών διαδικασιών είναι ευρέως διαδεδομένες στις δημόσιες συμβάσεις κατά ποσοστό 75% και 72% αντιστοίχως. Σημειωτέον ότι αυτά είναι μεταξύ των υψηλότερων ποσοστών στην ΕΕ.

Επιπλέον στο εν λόγω κείμενο αναφέρεται μελέτη<sup>40</sup> στην οποία προσδιορίστηκαν τέσσερις βασικοί τύποι παράτυπων πρακτικών που αφορούσαν 96 υποθέσεις, στις οποίες οι καταγγελίες περί διαφθοράς έχουν ήδη επιβεβαιωθεί από τελεσίδικες δικαστικές αποφάσεις ή στις οποίες υπάρχουν ισχυρές ενδείξεις διεφθαρμένων πρακτικών. Μεταξύ άλλων, παράτυπες πρακτικές αφορούσαν και σε «*σκόπιμη κακοδιαχείριση/άγνοια, όταν οι δημόσιοι υπάλληλοι δεν [...] ακολουθούν τις απαιτούμενες διαδικασίες*».

Τέλος συμπληρωματικά με τα ανωτέρω αναφέρεται από το Ράικο (2016) ότι «*στην έκθεση της Επιτροπής του έτους 2012 για τον έλεγχο της εφαρμογής της ενωσιακής νομοθεσίας δημοσίων συμβάσεων από τα κράτη μέλη, οι περισσότερες παραβιάσεις αφορούν στην ανάθεση των δημοσίων συμβάσεων ιδίως με τη διαδικασία της διαπραγμάτευσης*».

## **6.2 Ο ρόλος της νόμιμης προσφυγής στην διαπραγμάτευση λόγω κατεπίγοντος ως στοιχείο της χρηστής διακυβέρνησης.**

Με βάση τα όσα αμέσως ανωτέρω συνοπτικά αναπτύχθηκαν, διαφαίνεται ότι ένα από τα σημαντικότερα προβλήματα που συχνότερα παρουσιάζονται στις δημόσιες συμβάσεις αφορά στην αδικαιολόγητη χρήση των διαδικασιών της διαπραγμάτευσης, κυρίως δε με τη χρήση ως νομικής βάσης του λόγου του κατεπίγοντος<sup>41</sup>. Τούτο δε συνιστά σημαντικό ζήτημα στην εφαρμογή της διάταξης της περ. (γ) της παρ. 2 του άρθρου 32 του ν. 4412/2016 καθώς δεν τηρούνται οι κανόνες για την νόμιμη προσφυγή στην εν λόγω εξαιρετική διαδικασία.

---

<sup>40</sup> «*Ο εντοπισμός και η μείωση της διαφθοράς στις δημόσιες συμβάσεις στην ΕΕ - Ανάπτυξη μεθοδολογίας για την εκτίμηση των άμεσων δαπανών της διαφθοράς και άλλων στοιχείων για την εδραίωση ενός μηχανισμού αξιολόγησης στην ΕΕ στον τομέα της καταπολέμησης της διαφθοράς*», 30 Ιουνίου 2013, PricewaterHouse και ECORYS, με βάση την Υποσημείωση υπ' αριθμ. 39, σελ. 31 της Έκθεσης

<sup>41</sup> Με βάση τα στοιχεία της Ετήσιας Έκθεσης Πεπραγμένων (Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ. 2018 Β): ποσοστό 85% των εκδοθεισών γνώμων του έτους 2017 αφορούσε σε προσφυγή σε διαδικασία με διαπραγμάτευση, χωρίς δημοσίευση προκήρυξης. Εξ αυτών ποσοστό 14% αφορούσε επίκληση λόγων κατεπίγουσας ανάγκης οφειλόμενης σε απρόβλεπτη περίσταση.

Επιπλέον η αδικαιολόγητη χρήση της απευθείας ανάθεσης καθώς και η καταστρατήγηση των διατάξεων περί απευθείας ανάθεσης λόγω ανώτερης βίας συμπεριλαμβάνεται στις συχνότερα εμφανιζόμενες μορφές που ενδέχεται να υποκρύπτουν διαφθορά (Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ. 2015). Βεβαίως σήμερα έχει διαπιστωθεί παγκοσμίως ότι εν γένει ο τομέας των δημοσίων συμβάσεων κρίνεται ιδιαίτερα ευάλωτος σε πρακτικές διαφθοράς, καθώς η αγορά αγαθών και υπηρεσιών από το κράτος και τον ευρύτερο δημόσιο τομέα αναλογεί σχεδόν στο 1/5 του ΑΕΠ της ΕΕ, όπως ήδη σημειώθηκε. Το γεγονός αυτό, δηλ. οι τεράστιες ποσότητες χρημάτων που διαχειρίζονται οι δημόσιοι υπάλληλοι κάνει τις δημόσιες συμβάσεις «*πρωταρχικό στόχο του οργανωμένου εγκλήματος και της διαφθοράς*» (Ράικος, ο.π.).

Με βάση τα ανωτέρω η κακοδιοίκηση στις δημόσιες συμβάσεις συνιστά τη σημαντικότερη πηγή διαφθοράς και οικονομικών απωλειών μιας κυβέρνησης ενώ η ορθή και αποτελεσματική τους λειτουργία αποτελεί δείκτη διαφάνειας και χρηστής διαχείρισης του δημόσιου χρήματος. Σε ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο οι δημόσιες συμβάσεις συνδέονται στενά με την άσκηση πολιτικής (ανωτέρω υπό Κεφάλαιο 2). Κατά συνέπεια ο τρόπος διακυβέρνησης επηρεάζει και τις δημόσιες συμβάσεις, κυρίως στην συμμετοχή των ενδιαφερομένων μερών στη διαφάνεια και τη λογοδοσία. Σύμφωνα με τον ΟΟΣΑ «*οι δημόσιες συμβάσεις είναι βασικό κομμάτι της διακυβέρνησης και των δημοσίων οικονομικών*» (Στυλιανίδου 2018).

Παρενθετικά αναφέρεται ότι η έννοια της Διακυβέρνησης και της καλής/χρηστής Διακυβέρνησης, αν και χρησιμοποιείται ευρέως, δεν έχει προσδιοριστεί με σαφή και συγκεκριμένο τρόπο καθώς ένας κοινά αποδεκτός ορισμός δεν έχει διατυπωθεί ακόμη, με αποτέλεσμα να είναι αρκετά ευρεία<sup>42</sup>. Ωστόσο στο κείμενο της εθνικής στρατηγικής για τις δημόσιες συμβάσεις (Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ. 2016) αποτυπώνονται οι αρχές της καλής διακυβέρνησης ως προς τον τομέα των δημοσίων συμβάσεων ως κάτωθι: α) ενίσχυση της διαφάνειας και συμμετοχής, β) ορθή διαχείριση συστήματος δημοσίων συμβάσεων και γ) ακεραιότητα κατά τον προγραμματισμό των δημοσίων

---

<sup>42</sup> βλ. Καρκατσούλη Π, Η διακυβέρνηση ως περιεχόμενο και διαδικασία λήψης απόφασης για τις δημόσιες υποθέσεις, Επιστήμη και Κοινωνία 2001, όπου και σχετική βιβλιογραφία.

συμβάσεων<sup>43</sup>.

Με βάση τα όσα εκτέθηκαν ανωτέρω (υπό Ενότητα 6.1.) καταδεικνύεται ότι καθόσον οι απευθείας αναθέσεις αποτελούν μια από τις σημαντικότερες παθογένειες του συστήματος που θίγουν την εγκαθίδρυση μιας διαφανούς και ανταγωνιστικής αγοράς των δημοσίων συμβάσεων, αποτελούν τροχοπέδη στην επίτευξη του ρόλου της καλής διακυβέρνησης. Ειδικότερα δε, η αποσαφήνιση και η ορθή εφαρμογή της διάταξης που επιτρέπει την ανάθεση συμβάσεων για λόγους κατεπείγοντος, σε συνδυασμό με τη συνολική μεταρρύθμιση του πλαισίου για τις δημόσιες συμβάσεις, θα έχει ως αποτέλεσμα την ασφάλεια δικαίου, και συνεκδοχικά τη διενέργεια αποτελεσματικών και διαφανών διαγωνιστικών διαδικασιών. Με την αντιμετώπιση αδυναμιών που ενυπάρχουν στο σύστημα (όπως η υπό εξέταση περίπτωση), οι οποίες αποτελούν εμπόδιο στη συμμετοχή των οικονομικών φορέων σε διαγωνισμούς, θα επιτευχθεί ο ρόλος της καλής διακυβέρνησης, ο οποίος συνίσταται στο εξής: *«αποβλέπει στην επίτευξη της συνοχής, της αποτελεσματικότητας και εναρμόνισης των διαδικασιών ανάθεσης και εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων προς το ευρωπαϊκό και εθνικό δίκαιο και την διαρκή βελτίωση του νομικού πλαισίου των δημοσίων συμβάσεων»* (Στυλιανίδου ο.π.).

Επιπλέον γίνεται σαφές ότι οι κακές πρακτικές στη διαδικασία ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων (και οι παράνομες απευθείας αναθέσεις με επίκληση του κατεπείγοντος συνιστούν μια αποδεδειγμένα κακή πρακτική) αποτελούν σύμπτωμα κακής διακυβέρνησης. Το αποτέλεσμα της κακής διακυβέρνησης και της κακής πρακτικής των δημοσίων συμβάσεων είναι χαμηλό επίπεδο ανάπτυξης

---

<sup>43</sup> Επιπλέον, προκειμένου να εξασφαλίζεται η ορθή και αποτελεσματική εφαρμογή των διατάξεων των δημοσίων συμβάσεων στο Βιβλίο ΙΙΙ (με τίτλο: Διακυβέρνηση) του ν. 4412/2016 θεσπίζονται διαδικασίες και υποχρεώσεις διακυβέρνησης, οι οποίες εφαρμόζονται από τις αναθέτουσες αρχές και τους αναθέτοντες φορείς. Μεταξύ αυτών στο άρθρο 341 του ως άνω νόμου προβλέπεται η υποχρέωση των αναθετουσών αρχών να συντάσσουν γραπτή έκθεση η οποία περιλαμβάνει όσον αφορά τις διαδικασίες με διαπραγμάτευση χωρίς προηγούμενη δημοσίευση, τις οριζόμενες στο άρθρο 32 περιστάσεις που δικαιολογούν την προσφυγή στη διαδικασία αυτή.



## Κεφάλαιο 7 – Συμπεράσματα

Ανατρέχοντας στο ελληνικό νομοθετικό πλαίσιο που ρυθμίζει την προσφυγή στην διαδικασία της διαπραγμάτευσης για την ανάθεση δημόσιας σύμβασης για λόγους κατεπείγουσας ανάγκης, μπορεί κανείς με βεβαιότητα να συμπεράνει ότι χαρακτηρίζεται από πληρότητα, ως προς την έκταση και το περιεχόμενό του, καθώς πρόκειται για μια εκτεταμένη και εξαιρετικά λεπτομερή ρύθμιση.

Από την επισκόπηση των παραπάνω καθίσταται σαφές επίσης ότι η περίπτωση του κατεπείγοντος, ως λόγου ταχείας διενέργειας διαγωνισμού και ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων προμηθειών και υπηρεσιών, ανήκει στις νομικές ρυθμίσεις που εμφανίζουν σημαντικά προβλήματα εφαρμογής. Τόσο το ενωσιακό και το εθνικό δίκαιο όσο και η νομολογία των εθνικών δικαστηρίων και αυτή της Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ. καθώς και η αντίστοιχη του ΔΕΕ αντιμετωπίζει με αυστηρότητα τη συνδρομή των προϋποθέσεων της οικείας διάταξης (ιδίως δε του απρόβλεπτου χαρακτήρα των περιστάσεων) ώστε να αποφευχθεί η παράνομη ανάθεση συμβάσεων, η καταπολέμηση του φαινομένου της διαφθοράς και των αρνητικών επιπτώσεων του στις οικονομίες των κρατών<sup>44</sup> αλλά και να διαπλαστεί μια χρηστή δημοσιονομική συμπεριφορά.

Σε μια προσπάθεια ελέγχου των διαδικασιών διαπραγμάτευσης, που από τη φύση τους αποτελούν εξαίρεση της διαγωνιστικής διαδικασίας, ο νόμος προέβλεψε τη διατύπωση σύμφωνης γνώμης σε αιτήματα αναθετουσών αρχών που αφορούν προσφυγή στην εν λόγω διαδικασία, με στόχο τη διασφάλιση της νομιμότητας. Ωστόσο και με βάση τα ευρήματα της ενότητας 6.1, όπως συνοπτικά παρατέθηκαν αλλά θα μπορούσαν να αποτελέσουν αντικείμενο περαιτέρω μελλοντικής έρευνας, διαφαίνεται ότι οι απευθείας αναθέσεις και δη με επίκληση λόγων κατεπείγοντος αποτελούν μία από τις πλέον δομικές αδυναμίες που ενυπάρχουν στο ισχύον σύστημα των δημοσίων συμβάσεων.

---

<sup>44</sup> αξίζει να σημειωθεί ότι το κόστος της διαφθοράς στην ΕΕ για το 2012 εκτιμάται ότι άγγιξε τα 120 δισεκατομμύρια ευρώ, δηλ. περίπου το 1,1% του ΑΕΠ της (σχετικό έγγραφο εργασίας της Ειδικής Επιτροπής του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, Ρένεση 2016, υποσημείωση 1)

Αποτελεί επιβεβλημένη αναγκαιότητα ένα ολοκληρωμένο, σύγχρονο, ευέλικτο και αποτελεσματικό σύστημα ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων, με δίκαιες και διαφανείς διαδικασίες, που εξασφαλίζει κανόνες ορθής διαχείρισης κατά τον στρατηγικό σχεδιασμό της διακήρυξης, προγραμματισμό, έρευνα αγοράς και επιλογής της κατάλληλης διαγωνιστικής διαδικασίας ώστε να μειωθούν οι περιπτώσεις παράνομων απευθείας αναθέσεων.

Η ανάληψη σαφούς και συγκεκριμένης δράσης με στόχο την ευαισθητοποίηση και την καθοδήγηση των αναθετουσών αρχών στον τομέα αυτό, σχετικά με τρόπους αποφυγής σφαλμάτων που παρατηρούνται συχνά στην εν λόγω διαδικασία θα μπορούσε να μετατρέψει τις δημόσιες προμήθειες σε ένα ισχυρό εργαλείο και εγγύηση για ισότιμες και χωρίς διακρίσεις διαδικασίες, ελαχιστοποιώντας φαινόμενα διαφθοράς και εξασφαλίζοντας ουσιαστικά οφέλη όσον αφορά τα αποτελέσματα των δημόσιων προμηθειών.

Επιπλέον, μέτρα για την αύξηση εν γένει του επαγγελματισμού<sup>45</sup> των αναθετουσών αρχών (η εθνική πολιτική για την επαγγελματοποίηση στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων είναι σημαντική προκειμένου να εξασφαλίζεται ότι οι αγοραστές διαθέτουν τις αναγκαίες δεξιότητες, τις γνώσεις και την ακεραιότητα), καθώς και ανταλλαγή εμπειριών, ορθών πρακτικών και εργαλείων θα δώσουν τη δυνατότητα σε αυτές να βελτιώσουν τις πρακτικές που ακολουθούν στον τομέα των δημόσιων συμβάσεων και να αποφύγουν τα σοβαρά σφάλματα.

Επιπροσθέτως η τήρηση βάσεων δεδομένων για τις παρατυπίες που διαπιστώνονται στο πλαίσιο των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων, περιλαμβανομένων εκείνων της πλημμελούς ερμηνείας και εφαρμογής του άρθρου 32 του ν. 4412/2016, η εμπειριστατωμένη ανάλυση της συχνότητας, της σοβαρότητας και των αιτιών των σφαλμάτων αυτών καθώς και η εξαγωγή συμπερασμάτων μπορεί να βελτιώσει την

---

<sup>45</sup> Η Σύσταση (ΕΕ) 2017/1805 της Επιτροπής, της 3ης Οκτωβρίου 2017, για την «επαγγελματοποίηση του τομέα των δημοσίων συμβάσεων — Δημιουργία δομής για την επαγγελματοποίηση των δημοσίων συμβάσεων» αποτελεί μέρος της δέσμης για τις δημόσιες συμβάσεις η οποία καθορίζει τις προτεραιότητες της ΕΕ όσον αφορά την πολιτική για τις δημόσιες συμβάσεις (<https://ec.europa.eu/growth/content/increasing-impact-public-investment-through-efficient-and-professional-procurement->)

αποτελεσματικότητα της δημόσιας διοίκησης στον τομέα αυτόν. Τα εργαλεία ΤΠΕ μπορούν επίσης να συμβάλουν στην άμβλυνση των κινδύνων που σχετίζονται με τις παράνομες αναθέσεις.

Όλοι οι εμπλεκόμενοι, δηλ. κυβέρνηση, ιδιωτικός τομέας και επιχειρήσεις καθώς και πολίτες και Μ.Κ.Ο., στο πλαίσιο της καλής διακυβέρνησης, έχουν μπροστά τους μια πρόκληση και ένα μεγάλο στοίχημα: να αποτελέσουν όλοι μαζί παράγοντες για την καθιέρωση και την επικράτηση στο χώρο των δημοσίων συμβάσεων της διαφάνειας, της ίσης μεταχείρισης, της διασφάλισης του υγιούς και ανόθευτου ανταγωνισμού, της αποφυγής της διασπάθισης του δημοσίου χρήματος, της εμπέδωσης της εμπιστοσύνης των διοικουμένων, ώστε το σύστημα να είναι θωρακισμένο σε φαινόμενα κακοδιοίκησης και διαφθοράς.

# Κατάλογος Πηγών

## Βιβλιογραφία

Arrowsmith S, EU public procurement law: An Introduction, 2011,

Γέροντας Α., Λύτρας Σ., Παυλόπουλος Π., Σιούτη Γ., Φλογαϊτης Σ, (2010), Διοικητικό Δίκαιο, Σάκκουλα.

Γεωργιάδης Α. (2010), Σύντομη ερμηνεία του Αστικού Κώδικα, Τόμος Ι, Δίκαιο και Οικονομία Π.Ν. Σάκκουλας

Γεωργιάδης Α. (2015), Ενοχικό Δίκαιο, Γενικό Μέρος, Π.Ν. Σάκκουλας

Γιαννακόπουλος Κ. (2006) Η προστασία του ελεύθερου ανταγωνισμού κατά την εκτέλεση των διοικητικών συμβάσεων, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα.

Δημητρακόπουλος Ι. (2003), Το κοινοτικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα

Κάρκαλης Ι. (2005) Αντιδιαφθορά & Ελεγκτικό Συνέδριο, Εκδόσεις, Σάκκουλα.

Κουτούπα-Ρεγκάκου Ευ. (2005), Δημόσιες Συμβάσεις και Κοινοτικό Δίκαιο, Εκδόσεις Σάκκουλα.

Οικονόμου Μ. (2009), Δημόσιες συμβάσεις και δίκαιο ελεύθερου ανταγωνισμού, Νομική Βιβλιοθήκη.

Ράικος Δ. (2006) Δημόσια Διοίκηση και Διαφθορά, Εκδόσεις Σάκκουλα.

Ράικος Δ. (2009) Το ένδικο βοήθημα της αγωγής στο πεδίο των διαφορών από διοικητικές συμβάσεις, Εκδόσεις Σάκκουλα.

Ράικος Δ. (2014) Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων, Εκδόσεις Σάκκουλα.

Ράικος Δ. (2017) Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων, Εκδόσεις Σάκκουλα.

Ράικος Δ. Βλάχου Ε, Σαββίδη Ε, (2018) Δημόσιες Συμβάσεις, Κατ' άρθρον ερμηνεία του ν. 4412/2016, Τόμος 1, Εκδόσεις Σάκκουλα.

Τροβά Ε, Σκουρής Π. (2009) Το κοινοτικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων, Εκδόσεις Σάκκουλα.

Βουλή των Ελλήνων (2016), ΕΚΘΕΣΗ της επιστημονικής υπηρεσίας στο νομοσχέδιο του Υπουργείου Οικονομίας, Ανάπτυξης και Τουρισμού «Δημόσιες συμβάσεις έργων, προμηθειών και υπηρεσιών (προσαρμογή στις Οδηγίες 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ)».

Γενικό Λογιστήριο της Κυπριακής Δημοκρατίας (2018), Οδηγός βέλτιστων πρακτικών για τη σύναψη και εκτέλεση δημοσίων συμβάσεων.

Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ. (2013), Κατευθυντήρια Οδηγία 1, Απόφαση 130/12/2013 «Διαδικασία έκδοσης απόφασης της Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων επί αιτημάτων αναθετουσών αρχών/αναθετόντων φορέων περί παροχής σύμφωνης γνώμης για την προσφυγή σε διαδικασία διαπραγμάτευσης του αρ. 2 παρ. 2 περ. (γ) υποπερ. (δδ) Ν.4013/2011».

Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ. (2014), Κατευθυντήρια Οδηγία 4, Απόφαση 294/2014, «Τήρηση διατυπώσεων δημοσιότητας κατά τη διαδικασία σύναψης δημοσίων συμβάσεων»

Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ. (2015), Κατευθυντήρια Οδηγία 9, Απόφαση 2984/2015, «Καταπολέμηση της διαφθοράς κατά τη διεξαγωγή δημοσίων διαγωνισμών».

Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ. (2016), Πρόταση για την υιοθέτηση της εθνικής στρατηγικής για τις δημόσιες συμβάσεις, 2016-2020.

Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ. 2018, Έκθεση Παρακολούθησης Δημοσίων Συμβάσεων στην Ελλάδα 2017, (Α).

Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ. 2018, Έκθεση Πεπραγμένων 2017, (Β).

Ελεγκτικό Συνέδριο (2015), Νομολογία Επί θεμάτων Προληπτικού και Προσυμβατικού Ελέγχου έτους 2014.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2011), Δελτίο Τύπου, «Εκσυγχρονισμός των ευρωπαϊκών δημοσίων συμβάσεων για να στηριχθεί η οικονομική ανάπτυξη και η απασχόληση».

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2011) Πράσινη Βίβλος σχετικά με τον εκσυγχρονισμό της πολιτικής δημοσίων συμβάσεων της ΕΕ- Προς μια αποτελεσματικότερη ευρωπαϊκή

αγορά δημόσιων συμβάσεων, COM(2011) 48 τελικό, Βρυξέλλες.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2014) Έγγραφο καθοδήγησης για επαγγελματίες για την αποφυγή των συχνότερων σφαλμάτων κατά τις δημόσιες συμβάσεις έργων που χρηματοδοτούνται από τα Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2015). Ανακοίνωση προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο σχετικά με τους κανόνες για τις δημόσιες συμβάσεις σε σχέση με την τρέχουσα κρίση του ασύλου.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2016), Γενική Διεύθυνση Εσωτερικής Αγοράς, Βιομηχανίας, Επιχειρηματικότητας και ΜΜΕ, Public Procurement Indicators 2015 Innovative and e-Procurement.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2017), European-semester\_thematic-factsheet\_public-procurement.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2018), Έγγραφο καθοδήγησης για επαγγελματίες για την αποφυγή των συχνότερων σφαλμάτων κατά τις δημόσιες συμβάσεις έργων που χρηματοδοτούνται από τα Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία.

Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο (2015), Ειδική έκθεση :«Προβλήματα στις δημόσιες συμβάσεις στον τομέα των δαπανών συνοχής της ΕΕ: πρέπει να ενταθούν οι προσπάθειες για την επίλυσή τους», (υποβαλλόμενη δυνάμει του άρθρου 287, παράγραφος 4, δεύτερο εδάφιο, ΣΛΕΕ).

Κυβερνητικό Συμβούλιο Οικονομικής Πολιτικής (2017), Αναμόρφωση και εξυγίανση στο σύστημα των δημοσίων συμβάσεων και προμηθειών.

ΟΑΣΑ (2014) Τελική Έκθεση, Μέτρηση και μείωση των διοικητικών βαρών σε 13 κλάδους στην Ελλάδα, Τελική Έκθεση Δημόσιες συμβάσεις, [https://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/Greece\\_2014\\_Measuring\\_administrative\\_burdens\\_Public%20Procurement.pdf](https://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/Greece_2014_Measuring_administrative_burdens_Public%20Procurement.pdf)

## Αρθρογραφία

Αλαμπάση Θ. (2013), Η Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων, ως φορέας ενίσχυσης της αποτελεσματικότητας του ελληνικού συστήματος των δημοσίων συμβάσεων, Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης.

Βερβενιώτης Π.– Βερβενιώτη Μ. (2009), Ο προσδιορισμός της προθεσμίας υποβολής προσφορών και αιτήσεων συμμετοχής κατά το κοινοτικό δίκαιο και η προστασία των υποψηφίων, Δημόσιες Συμβάσεις και Κρατικές ενισχύσεις.

Γιαννακόπουλος Κ. (2013), Η σχέση του προσυμβατικού ελέγχου νομιμότητας από το Ελεγκτικό Συνέδριο με άλλες μορφές νομιμότητας της ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων στην εθνική έννομη τάξη, Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου.

Γκράτζιου Κ. (2013), Σκέψεις αναφορικά με την προσφυγή σε διαδικασίες διαπραγμάτευσης και απευθείας αναθέσεις δημοσίων συμβάσεων με αφορμή την απόφαση του ΔΕΕ C-601/2010 Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Ελληνικής Δημοκρατίας της 27.10.2011., Αρμενόπουλος.

Δετσαρίδης Χ. (2016), Οι αρμοδιότητες της Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων, Συλλογικό έργο, Ζιούβα Δ, Δίκαιο και Πολιτική κατά της Διαφθοράς, Νομική Βιβλιοθήκη.

Θεοδοροπούλου Κ. (2015), Διατυπώσεις δημοσιότητας στις δημόσιες συμβάσεις - Συνέπειες μη τήρησης αυτών, Αρμενόπουλος

Κουρή Σ. (2013), Ενισχύοντας την αποτελεσματικότητα του ελληνικού συστήματος δημοσίων συμβάσεων: Μελλοντικές προοπτικές, Πειραϊκή Νομολογία

Λαζαράτος Π. (2015), Η ευθύνη από τις διαπραγματεύσεις στις δημόσιες συμβάσεις, Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου.

Μεταξιώτου Β. (2016), Δημόσιες Συμβάσεις και Κοινοτικό Δίκαιο: Διαδικασίες και κριτήρια ανάθεσης των συμβάσεων, Διπλωματική Εργασία, Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης, Τμήμα Μεταπτυχιακών Σπουδών Δημοσίου Δικαίου και Πολιτικής Επιστήμης.

Μπαράκου Π. (2015), Η διαδικασία της διαπραγμάτευσης για την ανάθεση των δημοσίων συμβάσεων στην ελληνική έννομη τάξη, Πειραϊκή Νομολογία.

Ράικος Δ. (2016), Το φαινόμενο της διαφθοράς στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων, Συλλογικό έργο, Ζιούβα Δ, Δίκαιο και Πολιτική κατά της Διαφθοράς, Νομική Βιβλιοθήκη.

Ρένεση Ν. (2016), Ο έλεγχος των συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας από το Ελεγκτικό Συνέδριο ως συνταγματική εγγύηση αντιδιαφθοράς, Συλλογικό έργο, Ζιούβα Δ, Δίκαιο και Πολιτική κατά της Διαφθοράς, Νομική Βιβλιοθήκη.

Σκαρτσούνη Β. (2016), Η Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων και η συμβολή της στην διενέργεια του προσυμβατικού ελέγχου στις δημόσιες συμβάσεις, Επιθεώρησις δημοσίου δικαίου και διοικητικού δικαίου

Στυλιανίδου Μ. (2018), Δημόσιες συμβάσεις: ένας πυλώνας καλής διακυβέρνησης;, Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου.

Τοπάλη Φ. (2014), Η επίκληση της συνδρομής κατεπείγουσας ανάγκης ως λόγος προσφυγής στη διαδικασία διαπραγμάτευσης, χωρίς δημοσίευση προκήρυξης διαγωνισμού, κατά την παράγραφο 1, περίπτωση γ του άρθρου 25 του Π.Δ. 60/2007 (άρθρο 31 οδηγίας 2004/18/EK), Πειραιϊκή Νομολογία

Τριανταφύλλου Β. (2013), Η έννοια της κατεπείγουσας ανάγκης για την προσφυγή στη διαδικασία με διαπραγμάτευση, χωρίς δημοσίευση προκήρυξης διαγωνισμού στο πλαίσιο του ευρωπαϊκού δικαίου, υπό το πρίσμα της θεωρίας και της νομολογίας, Δικογραφία

## **Νομοθεσία**

Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και Συμβούλιο, Οδηγία 2004/17/EK της 31ης Μαρτίου 2004, περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών

Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και Συμβούλιο, Οδηγία 2004/18/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 31ης Μαρτίου 2004, περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών.

Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και Συμβούλιο, Οδηγία 2007/66/EK, 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.

Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και Συμβούλιο, Οδηγία 2014/23/ΕΕ της 26ης Φεβρουαρίου 2014 σχετικά με την ανάθεση συμβάσεων παραχώρησης.

Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και Συμβούλιο, Οδηγία 2014/24/ΕΕ της 26ης Φεβρουαρίου 2014, σχετικά με τις δημόσιες προμήθειες και την κατάργηση της οδηγίας 2004/18/ΕΚ.

Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και Συμβούλιο, Οδηγία 2014/25/ΕΕ 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.

Νόμος 4013/2011 (ΦΕΚ Α' 204/15-09-2011) Σύσταση ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων και Κεντρικού Ηλεκτρονικού Μητρώου Δημοσίων Συμβάσεων - Αντικατάσταση του έκτου κεφαλαίου του ν. 3588/2007 (πτωχευτικός κώδικας) - Προπτωχευτική διαδικασία εξυγίανσης και άλλες διατάξεις.

Νόμος 4281/2014 (ΦΕΚ 160/Α/08.08.2014) Μέτρα στήριξης και ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας, οργανωτικά θέματα Υπουργείου Οικονομικών και άλλες διατάξεις, Μέρος Β' Κανόνες Σύναψης Δημοσίων Συμβάσεων Έργων, Προμηθειών και Υπηρεσιών

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

## **Αιτιολογικές εκθέσεις**

Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Δημόσιες Συμβάσεις Έργων, Προμηθειών και Υπηρεσιών (προσαρμογή στις Οδηγίες 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ)».

Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Μέτρα στήριξης και ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας, οργανωτικά θέματα Υπουργείου Οικονομικών και άλλες διατάξεις» (μετέπειτα ν. 4281/2014 ΦΕΚ 160/Α)

Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Σύσταση ενιαίας ανεξάρτητης αρχής δημοσίων συμβάσεων και κεντρικού ηλεκτρονικού μητρώου δημοσίων συμβάσεων – αντικατάσταση του έκτου κεφαλαίου του ν. 3588/2007 (Πτωχευτικός κώδικας) – Προπτωχευτική διαδικασία εξυγίανσης και άλλες διατάξεις»

## **Διαδικτυακοί τόποι**

<a href="https://www.adjustice.gr">https://www.adjustice.gr</a>	Ιστότοπος Συμβουλίου της Επικρατείας και Διοικητικής Δικαιοσύνης
<a href="http://www.aepp-procurement.gr">http://www.aepp-procurement.gr</a>	Ιστότοπος Αρχής Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών
<a href="https://www.auth.gr">https://www.auth.gr</a>	Ιστότοπος Αριστοτελείου Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης
<a href="http://www.curia.europa.eu/">http://www.curia.europa.eu/</a>	Ιστότοπος Δικαστηρίου Ευρωπαϊκής Ένωσης
<a href="https://www.eaadhsy.gr">https://www.eaadhsy.gr</a>	Ιστότοπος Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων
<a href="https://www.ec.europa.eu">https://www.ec.europa.eu</a>	Ιστότοπος Ευρωπαϊκής Επιτροπής
<a href="https://www.eca.europa.eu">https://www.eca.europa.eu</a>	Ιστότοπος Ευρωπαϊκού Εκλεκτικού Συνεδρίου
<a href="https://www.elsyn.gr">https://www.elsyn.gr</a>	Ιστότοπος Ελεγκτικού Συνεδρίου
<a href="https://eur-lex.europa.eu">https://eur-lex.europa.eu</a>	Ιστοσελίδα Δικαίου και Εκδόσεων Ε.Ε.
<a href="http://www.europarl.europa.eu/">http://www.europarl.europa.eu/</a>	Ιστότοπος Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου
<a href="https://www.government.gov.gr">https://www.government.gov.gr</a>	Ιστότοπος Ελληνικής Κυβέρνησης
<a href="https://www.hellenicparliament.gr">https://www.hellenicparliament.gr</a>	Ιστότοπος της Βουλής των Ελλήνων
<a href="https://lawdb.intrasoftnet.com">https://lawdb.intrasoftnet.com</a>	Ιστότοπος ΝΟΜΟΣ Βάση Νομικών Δεδομένων
<a href="https://www.nomoteleia.gr">https://www.nomoteleia.gr</a>	Ιστότοπος ΝΟΜΟΤΕΛΕΙΑ, Τράπεζα Νομικών Πληροφοριών
<a href="https://www.oecd.org">https://www.oecd.org</a>	Ιστότοπος ΟΟΣΑ

<https://www.opengov.gr>

Ιστότοπος Ανοικτής Διακυβέρνησης, Υπουργείο  
Διοικητικής Ανασυγκρότησης

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

Ιστότοπος του συστήματος πληροφοριών για  
της δημόσιες συμβάσεις (Συμπλήρωμα της  
Επίσημης Εφημερίδας της Ευρωπαϊκής  
Ένωσης)

<http://www.treasury.gov.cy>

Ιστότοπος του Γενικού Λογιστηρίου του  
Κράτους της Κυπριακής Δημοκρατίας

## Παράρτημα 1 - Γλωσσάριο

Ως **Δημόσιες Συμβάσεις** νοούνται οι συμβάσεις εξ επαχθούς αιτίας, οι οποίες συνάπτονται γραπτώς μεταξύ ενός ή περισσοτέρων οικονομικών φορέων και μιας ή περισσοτέρων αναθετουσών αρχών και έχουν ως αντικείμενο την εκτέλεση έργων, την προμήθεια προϊόντων ή την παροχή υπηρεσιών, όπως αυτά ορίζονται στην οικεία νομοθεσία.

Ως «**σύμβαση παραχώρησης έργων/υπηρεσιών**» νοείται η σύμβαση εξ επαχθούς αιτίας που συνάπτεται εγγράφως μέσω της οποίας μία ή περισσότερες αναθέτουσες αρχές ή αναθέτοντες φορείς αναθέτουν την εκτέλεση έργων / την παροχή και διαχείριση υπηρεσιών σε έναν ή περισσότερους οικονομικούς φορείς, το δε αντάλλαγμα για αυτή συνίσταται είτε αποκλειστικά στο δικαίωμα εκμετάλλευσης των έργων τα οποία αποτελούν το αντικείμενο της σύμβασης είτε στο δικαίωμα αυτό μαζί με την καταβολή πληρωμής.

Οι **αναθέτουσες αρχές** είναι εθνικές, περιφερειακές ή τοπικές αρχές ή οργανισμοί δημοσίου δικαίου, στα καθήκοντα των οποίων εμπίπτουν η εφαρμογή των οδηγιών για τις δημόσιες συμβάσεις και ο σχεδιασμός διαγωνισμών.

Οι **Κεντρικές Αρχές Αγορών** αναλαμβάνουν την πραγματοποίηση αγορών, τη διαχείριση δυναμικών συστημάτων αγορών ή την ανάθεση δημόσιων συμβάσεων / συμφωνιών-πλαίσιο που προορίζονται για άλλες αναθέτουσες αρχές, είτε έναντι αμοιβής είτε όχι.

**Οικονομικός φορέας** είναι κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο ή δημόσιος φορέας ή ομάδα αυτών των προσώπων και/ή φορέων, συμπεριλαμβανομένων των προσωρινών ενώσεων επιχειρήσεων, που προσφέρει την εκτέλεση εργασιών και/ή έργου, την προμήθεια προϊόντων ή την παροχή υπηρεσιών στην αγορά. Η έννοια του οικονομικού φορέα πρέπει να ερμηνεύεται διασταλτικά ώστε να καλύπτει κάθε πρόσωπο και/ή οντότητα που προσφέρει τα ανωτέρω.

Η **προκήρυξη σύμβασης** είναι το έγγραφο με το οποίο δρομολογείται επίσημα και δημοσίως η διαδικασία ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων. Ανάλογα με την αξία της σύμβασης και τους εθνικούς κανόνες, η προκήρυξη σύμβασης δημοσιεύεται στη Επίσημη Εφημερίδα της ΕΕ ή/και σε εθνικά, περιφερειακά ή τοπικά έντυπα σχετικών

δημοσιεύσεων Παρέχει τις απαραίτητες πληροφορίες σχετικά με τη σύμβαση, περιλαμβάνει αναφορά στους βασικούς οικείους φορείς και υποδεικνύει τους τρόπους με τους οποίους τα ενδιαφερόμενα μέρη μπορούν να αποκτήσουν πρόσβαση στα πλήρη τεύχη δημοπράτησης.

**Συσταλτική ερμηνεία** είναι η ερμηνευτική προσέγγιση ενός κανόνα δικαίου, καταρχάς σύμφωνη με το σκοπό του (δηλ. βασίζεται στη σκέψη ότι το νόημα που θέλησε να αποδώσει ο νομοθέτης εξαρτάται κυρίως από το σκοπό που επιδίωκε) που περιορίζει το πεδίο εφαρμογής του σε σχέση με τη γραμματική διατύπωση και αφορά κυρίως σε εξαιρέσεις οι οποίες πρέπει, κατά τη νομολογία, να ερμηνεύονται στενά.

Η **διαδικασία σύναψης δημόσιων συμβάσεων** είναι η διαδικασία με την οποία εθνικές, περιφερειακές και τοπικές δημόσιες αρχές, ή οργανισμοί δημόσιου δικαίου, αποκτούν αγαθά, υπηρεσίες και δημόσια έργα. Οι ιδιωτικές επιχειρήσεις υπόκεινται επίσης στους κανόνες ή/και στις αρχές που διέπουν τις δημόσιες συμβάσεις κάθε φορά που προβαίνουν στη σύναψη συμβάσεων που χρηματοδοτούνται κατά κύριο λόγο από δημόσιους πόρους, ή όταν αντίστοιχες απαιτήσεις περιλαμβάνονται στη συμφωνία επιχορήγησης που συνάπτουν.

Ως **διαφθορά** νοείται η κατάχρηση της δημόσιας εξουσίας για ίδιον όφελος. Ειδικότερα, παθητική δωροδοκία στοιχειοθετείται όταν υπάλληλος, εκ προθέσεως, ζητεί ή λαμβάνει, άμεσα ή με τη μεσολάβηση τρίτου, για τον εαυτό του ή για τρίτο, ωφελήματα ή υποσχέσεις αυτών, οποιασδήποτε φύσης, για να τελέσει ή για να μην τελέσει πράξη, κατά τρόπο που αντιβαίνει προς τα επίσημα καθήκοντά του. Η ενεργητική δωροδοκία στοιχειοθετείται όταν οποιοσδήποτε υπόσχεται ή παρέχει εκ προθέσεως σε υπάλληλο τέτοιο ωφέλημα.

Η **απάτη** είναι πράξη εσκεμμένης παραπλάνησης προς προσπορισμό ιδίου οφέλους ή για την πρόκληση ζημίας σε άλλον.

Η **Γενική Διεύθυνση Εσωτερικής Αγοράς, Βιομηχανίας, Επιχειρηματικότητας και ΜΜΕ**, παλαιότερα γνωστή ως ΓΔ Εσωτερικής αγοράς και Υπηρεσιών, είναι η διεύθυνση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής που είναι αρμόδια για την ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς αγαθών και υπηρεσιών, την ενίσχυση της οικονομίας της ΕΕ μέσω δραστηριοτήτων υποστηρικτικών της βιομηχανίας και των μικρών και μεσαίων επιχειρήσεων, καθώς και την εφαρμογή της πολιτικής διαστήματος της ΕΕ. Στις

αρμοδιότητές της περιλαμβάνονται επίσης η κατάρτιση νομοθεσίας της ΕΕ για τις δημόσιες συμβάσεις και η παρακολούθηση της εφαρμογής της από τα κράτη μέλη.

## Παράρτημα 2 – Περιπτώσιολογία Απρόβλεπτες Περιστάσεις

### Α) Έχει κριθεί ότι δεν συνιστούν απρόβλεπτες περιστάσεις:

- Χρονοβόρες διαδικασίες διενέργειας διαγωνισμών εξαιτίας των δημοσιεύσεων ή της υποβολής ενστάσεων, προσφυγών και αιτήσεων ασφαλιστικών μέτρων . (Ελ.Συν. Κλ. Ζ Πράξη 264/2010, Τμ. VI Απόφαση 170/2011, 540/2013 Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ.).
- Παραλείψεις (π.χ. τήρησης κανόνων δημοσιότητας) και σφάλματα στη διενέργεια του διαγωνισμού (λ.χ. ματαίωση για μη νόμιμο λόγο) (βλ. Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ. 261/2014, 17/2014, 153/2015 )
- Καθυστέρηση στην εκκίνηση της διαγωνιστικής διαδικασίας ( 56/2015 Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ.)
- Αναβλητική πράξη κατά τη διάρκεια προσυμβατικού ελέγχου. (Ελ.Συν.Κλιμ.Τμ.7 Πράξη 166/2015)
- Υποβολή προσφυγών και αιτήσεων ασφαλιστικών μέτρων. (Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ. 1/2013/30.12.2013)
- Προσεχής λήξη ισχύος των συμβάσεων/ ανάγκη παροχής υπηρεσιών για την εύρυθμη λειτουργία του φορέα (ΕΣ Πράξη 130/2017, ΕΣ Τμήμα VI 93/2011, 91/2007, Κλ. Ζ' 264/2010, Κλ. Στ' 205/2007, Τμ. VI 58/2005, 91, 2007, 19/2007 & Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ. 1/2013/30.12.2013)
- Η εκ μέρους της αρχής που πρέπει να εγκρίνει ένα συγκεκριμένο σχέδιο ενδεχόμενη άρνηση ή η ενδεχόμενη επιβολή προθεσμιών αποτελεί προβλέψιμο στοιχείο της διαδικασίας έγκρισης του εν λόγω σχεδίου (ΔΕΚ C-394/02 σκ. 42-43 και C- 318/94 σκ. 18)
- Καθυστέρηση έκδοσης ένταξης έργου σε συγχρηματοδοτούμενο πρόγραμμα και η παρελκόμενη καθυστέρηση στην έγκριση χρηματοδότησης της σύμβασης (Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ. 171/2014)
- Καθυστέρηση έκδοσης απόφασης της Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ. (Ελ.Συν.Κλιμ.Στ Πράξη

168/2015)

- Δυσκολία διενέργειας ηλεκτρονικού διαγωνισμού. (Ελ.Συν.Κλιμ.Στ Πράξη 168/2015) Πραγματοποίηση πλημμελούς διαγωνιστικής διαδικασίας. (Ελ.Συν. Κλιμ. Ζ Πράξη 215/2012)
- Η κήρυξη του διαγωνισμού ως άγονου, η καθυστέρηση έγκρισης των τεχνικών προδιαγραφών ούτε η αύξηση της προσέλευσης των ασθενών στο Νοσοκομείο (Πράξη 158/2014 Κλιμακίου Προληπτικού Ελέγχου Δαπανών στο IV Τμήμα) Δεδομένου ότι,
- Η έγκριση διενέργειας του σχετικού διαγωνισμού εγκρίθηκε, μετά από αρκετό χρόνο, από τη λήξη των προηγούμενων συμβάσεων (ίδια ως άνω Πράξη)
- Η έλλειψη επαρκών πιστώσεων για την εκ των προτέρων ανάληψη του συνόλου της απαιτούμενης δαπάνης (Πράξη 113/2014 του Κλιμακίου Προληπτικού Ελέγχου Δαπανών στο IV Τμήμα)
- Διαμαρτυρίες κατοίκων και τοπικών αρχών για την εκτέλεση έργου (ΕΣ Μείζονος 3249/2013, ΕΣ Τμήμα VI 2270/2013, Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ. 549/2013)
- Η διάλυση της σύμβασης με υπαιτιότητα του κυρίου του έργου επειδή δεν έχουν συντελεσθεί οι απαλλοτριώσεις και δεν έχουν απελευθερωθεί οι απαιτούμενες εκτάσεις (ΕΣ Ε' Κλ. 405/2010)
- Η ενδεχόμενη επιβολή προστίμων (Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ. 394/2013 & ΕΣ Τμήμα IV Πράξη 227/2011)
- Αλλαγή νομοθετικού πλαισίου πριν από τη δημοσίευση της προκήρυξης (Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ. 543/2013).
- Η περικοπή δαπανών και η αναστολή νέων χρηματοδοτήσεων για τη μελλοντική διενέργεια διαγωνισμού για την αγορά του υπό ανάθεση είδους ούτε η περικοπή δαπανών για την αποκατάσταση βλαβών και αγορά ανταλλακτικών Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ 223/2015.
- Ο κίνδυνος πυρκαγιάς καθόσον υφίσταται κάθε έτος, κατά τους θερινούς



ειδικότερα μήνες (ΕΣ Τμήμα VII, Πράξη 170/2011).

- Δικαστικές εμπλοκές και καθυστερήσεις που λαμβάνουν χώρα κατά τη διάρκεια μιας διαγωνιστικής διαδικασίας (Στε 1747/2011, ΕΣ VI Τμ. 91/2007 και 205/2007. Ομοίως Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ. 115/2014). Ωστόσο εν προκειμένω σημειώνεται ότι ορισμένες φορές αναφορικά η νομολογία δεν αντιμετωπίζει την εν θέματι περίπτωση με απόλυτη συνέπεια. Λ.χ. έχει κριθεί ότι *«αντικειμενικώς απρόβλεπτη περίπτωση μπορεί υπό προϋποθέσεις (έγκαιρη προκήρυξη και διεξαγωγή του διαγωνισμού, αποφυγή από τα αρμόδια διοικητικά όργανα καταφανών σφαλμάτων κατά τη διαγωνιστική διαδικασία, μη υποβολή συνεχών αιτημάτων αναβολής εκδίκασης των δικαστικών προσφυγών, συνυπολογισμός της συνήθους χρονικής διάρκειας εκδίκασης μιας δικαστικής προσφυγής στον απαιτούμενο χρόνο για την ολοκλήρωση του διαγωνισμού) να συνιστά η δικαστική εμπλοκή κατά τη διαδικασία διενέργειας ενός δημόσιου διαγωνισμού (βλ. Πράξη 30/2014 του Κλιμακίου Προληπτικού Ελέγχου Δαπανών, ΕΣ IV Τμήμα Πράξεις 39/2012, 28/2010, 146/2008, Κλιμ. IV Τμήμ. 45/2013 καθώς και ΕΑΔΔΗΣΥ Δ62/2018 καθώς και ΝΣΚ 17/2010 όπου έχει γίνει δεκτό ότι «η εξαιτίας της δικαστικής εμπλοκής μη έγκαιρη περαίωση του διενεργηθέντος διαγωνισμού συνιστά εξαιρετική περίπτωση δυνάμενη να οδηγήσει στην απευθείας ανάθεση»).*
- Αποχή δικηγόρων , Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ. (με μειοψηφία μέλους της Αρχής).
- Περαιτέρω η ανάγκη εύρυθμης λειτουργίας των Αποκεντρωμένων Μονάδων της ως άνω Υγειονομικής Περιφέρειας, που προβάλλεται ως μοναδική αιτιολογία για την προσφυγή στην επίμαχη εξαιρετική διαδικασία, από μόνη της, δε συνιστά νόμιμο λόγο για την παράκαμψη των διαδικασιών του τακτικού διαγωνισμού (βλ. Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ. 39/2016 και 173/2015 Πράξη Στ' Κλιμακίου ΕΣ).

## **Β) Έχει κριθεί ότι συνιστούν απρόβλεπτες περιστάσεις**

- Κακοκαιρία της 15ης.11.2017, που προκάλεσε εκτεταμένα πλημμυρικά φαινόμενα στη Μάνδρα Αττικής (Ε.Σ. Ζ' Κλιμάκιο Πράξη 164/2018 και Τμήμα VI Απόφαση 1326/2018)

- Εξάντληση του φυσικού αντικειμένου της σύμβασης προμήθειας πριν από την πάροδο του συμβατικού χρόνου, λόγω προφανώς αυξημένων αναγκών της Δ.Ε.Υ.Α.. (Ελ.Συν.Κλιμ.Τμ.7 Πράξη 267/2015)
- Θάνατος εργολάβου (Δ 27/2018 Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ.)
- Κήρυξη αναδόχου εκπτώτου (Δ 48/2018 Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ. )
- Κλοπή ηλεκτρολογικού υλικού. (Ελ.Συν.Κλιμ.Τμ.7 Πράξη 222/2015)
- Κλοπή ιατροτεχνολογικού υλικού Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ. ΝΟΣ ΒΟΛΟΥ
- Η διακοπή της βατότητας του δημοτικού οδικού δικτύου εξαιτίας των έντονων καιρικών φαινομένων. (Ελ. Συν. Κλιμ. Τμ. 7 Πράξη 19/2013)
- Απουσία της διαχειρίστριας του Ε.Σ.Η.ΔΗ.Σ., η οποία ήταν η δεύτερη - και μοναδική εναπομείνασα- Συνιστά απρόβλεπτη περίπτωση. (Ελ.Συν.Κλιμ.Τμ.7 Πράξη 80/2016)
- Καθυστέρηση παράδοσης των στοιχείων προσυμβατικού ελέγχου στο Ελεγκτικό Συνέδριο από τα ΕΛ.ΤΑ. (Ελ.Συν.Κλιμ.Τμ.7 Πράξη 211/2015)
- Κάλυψη εξαιρετικά επείγουσας και απρόβλεπτης ανάγκης η οποία προέκυψε για την αντιμετώπιση σπάνιας και ιδιαίτερα σοβαρής πάθησης, ενώ εξάλλου το προς προμήθεια είδος δεν ήταν ενταγμένο στο Παρατηρητήριο Τιμών, ούτε συμπεριλαμβανόταν στην συμφωνία- πλαίσιο με την συγκεκριμένη εταιρεία, η οποία δεν διέθετε το είδος. (Πράξη 139/2014 του Κλιμακίου Προληπτικού Ελέγχου Δαπανών στο IV Τμήμα)
- Κατάληψη υπηρεσιών ιδρύματος και συνεπεία αυτής διακοπή της λειτουργίας των υπηρεσιών για μεγάλο χρονικό διάστημα (Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ. Δ 43/2018)
- Θεομηνία με ανεμοστρόβιλο εξαιτίας της οποίας αποκολλήθηκε μεγάλο τμήμα της επιστέγασης κολυμβητηρίου, η αποκατάσταση της οποίας υπήρξε κατεπείγουσα (ΕΣ Πράξη 242/2017 του Κλιμακίου Προληπτικού Ελέγχου Δαπανών στο VII Τμήμα)

### **Παράρτημα 3 – Περιπτώσιολογία - Κατεπείγουσα ανάγκη.**

- Επίκληση κατεπείγουσας ανάγκης, η σχετική σύμβαση πρέπει να ανατίθεται χωρίς καθυστέρηση, Απόφαση C-352/12, σκέψεις 50-52.
- Μη δυνατότητα επαρκούς χρόνου για τη διοργάνωση ταχείας διαδικασίας διαγωνισμού αλλά αποδεδειγμένα συνδρομή της εξαιρετικής περίπτωσης ανάγκης, η οποία είναι τόσο επιτακτική, ώστε η καθυστέρηση που θα προκαλείτο από την εφαρμογή των προβλεπομένων προθεσμιών, θα έθετε σε κίνδυνο την κάλυψη των αναγκών της υπό εξέταση διάταξης, ΔΕΚ Απόφαση C-24/1991, Επιτροπή κατά Ισπανίας, σκέψ. 14-15).
- Γενική και άνευ διακρίσεων προσφυγή στη διαδικασία της απευθείας ανάθεσης για όλες τις προμήθειες όλων των προϊόντων με σκοπό τον εφοδιασμό όλων των συναφών οργανισμών. Η προμήθεια ορισμένου φαρμακευτικού ιδιοσκευάσματος στο φαρμακείο ενός νοσοκομείου, δεν δικαιολογείται εκ των προτέρων συστηματική προσφυγή στη διαδικασία της απευθείας αναθέσεως για όλες τις προμήθειες φαρμακευτικών προϊόντων και ιδιοσκευασμάτων στα νοσοκομεία, Απόφαση ΔΕΚ της 3.05.1994, C-382/92, Επιτροπή κατά Ισπανίας σκέψεις 17-19.
- Δεν συντρέχει κατεπείγουσα ανάγκη ανακατασκευής κάμινος για καύση αποβλήτων καθόσον η ανάγκη αναδιάρθρωσης ήταν ήδη γνωστή από το 1982 (η διαδικασία ανάθεσης σύμβασης ξεκίνησε το Δεκέμβριο 1987) Διάταξη του Προέδρου του ΔΕΚ της 27.09.1988, 194/88 R, Επιτροπή κατά Ιταλίας, σκέψη 14.
- Η παρέκκλιση δεν ισχύει όταν η αναθέτουσα αρχή διαθέτει επαρκή χρόνο για την τήρηση της ταχείας διαδικασίας διαγωνισμού, επομένως δεν πληρούται η κατεπείγουσα ανάγκη που να δικαιολογεί τη μη τήρηση δημοσιότητας και των απαιτούμενων ελάχιστων προθεσμιών (Απόφαση ΔΕΚ της 18.02.1992, C-24/91, Επιτροπή κατά Ισπανίας, σκέψεις 13επ, Απόφαση ΔΕΚ της 02.09.1993, C-107/92, Επιτροπή κατά Ιταλίας, σκέψεις 12-15)
- Δεν είναι κατεπείγουσα η ανάγκη όταν απαιτείται περισσότερος χρόνος απ’

ό,τι θα απαιτούνταν αν είχαν εφαρμοστεί οι κλασικές διαδικασίες ανάθεσης, συμπεριλαμβανομένης της επισπευσμένης διαδικασίας, με την Πράξη 211/2014 του Κλιμακίου Προληπτικού Ελέγχου Δαπανών στο VII Τμήμα του ΕΣ.

- Η έλλειψη επαρκούς χρόνου που συνιστά την κατεπείγουσα ανάγκη δεν πρέπει να οφείλεται σε γεγονότα για τα οποία έχει ευθύνη η αναθέτουσα Αρχή, ίδια Πράξη, ο.π.
- Λήξη συμβάσεων ή και των τυχόν παρατάσεων /ανανεώσεων τους που έληξαν ή έληξαν αιφνιδίως (π.χ. λόγω της θέσης σε εκκαθάριση της συμβαλλομένης εταιρείας) ΣτΕ, Τμήμα Δ', Απόφαση 1747/2011.
- Η κρίση περί της συνδρομής λόγων επείγοντος είναι νομική κρίση, Πράξη 188/2012 Τμ. VII ΕΣ και εκεί παρατιθέμενη συναφής νομολογία)
- Η κατεπείγουσα ανάγκη δεν υφίσταται στο βαθμό που οι αιτούμενες υπηρεσίες παρέχονται ήδη με άλλο τρόπο, Γνώμη Δ67/2018 Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ..
- Η κατεπείγουσα ανάγκη δεν υφίσταται στο βαθμό που η αναθέτουσα δεν έχει εξαντλήσει τις δυνατότητες και τα εργαλεία που της παρέχει το υφιστάμενο νομικό πλαίσιο, Γνώμη Δ67/2018 Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ..
- Η συνδρομή κατεπείγουσας ανάγκης δεν συνεπάγεται, άνευ ετέρου, την αδυναμία τήρησης των σχετικών προθεσμιών, αλλά απαιτείται περαιτέρω όπως η ανάγκη αυτή είναι τόσο επιτακτική, ώστε η καθυστέρηση που θα προκαλείτο από την εφαρμογή των προβλεπόμενων προθεσμιών, θα έθετε σε κίνδυνο την κάλυψη των αναγκών, οι οποίες αποτελούν το αντικείμενο της υπό ανάθεση σύμβασης (Απόφαση ΑΕΠΠ 441/2018).

## **Παράρτημα 4 – Συλλογή Νομολογίας.**

### **Δικαστήριο Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ )**

1. Απόφαση της 28.03.1985, Υπόθεση 274/83, Επιτροπή κατά Ιταλίας.
2. Απόφαση της 10ης Μαρτίου 1987, Υπόθεση C-199/85 Επιτροπή κατά Ιταλίας.
3. Διάταξη της 27.09.1988, 194/88 R, Επιτροπή κατά Ιταλίας.
4. Απόφαση της 18.02.1992, Υπόθεση C-24/91, Επιτροπή κατά Ισπανίας.
5. Απόφαση της 02.08.1993, Υπόθεση C-107/92, Επιτροπή κατά Ιταλίας
6. Απόφαση της 05.05.1994, Υπόθεση C-328/1992, Επιτροπή κατά Ισπανίας.
7. Απόφαση της 15.12.1994 Υπόθεση C-136/93, Transafrica κατά Administración del Estado español.
8. Απόφαση της 18.05.1995, Υπόθεση C-57/94, Επιτροπή κατά Ιταλίας.
9. Απόφαση της 28.03.1996, Υπόθεση C-318/94, Επιτροπή κατά Γερμανίας.
10. Απόφαση της 10.04.2003, Υπόθεση C-28/2001, Επιτροπή κατά Γερμανίας.
11. Αποφάσεις, της 17.10.2002, Υπόθεση C-208/2001, Parras Medina.
12. Απόφαση της 02.06.2005, Υπόθεση C-394/02 Επιτροπή κατά Ελλάδας.
13. Απόφαση της 13.01.2005, Υπόθεση C-84/03, Επιτροπή κατά Ισπανίας.
14. Απόφαση της 18.11.2004, Υπόθεση C-126/2003, Επιτροπή κατά Γερμανίας
15. Απόφαση της 21.07.2005, Υπόθεση C-231/2003, Consorzio Aziende Metano (Coname) κατά Comune di Cingia de' Botti.
16. Απόφαση της 20.06.2013, Υπόθεση C-352/12 Consiglio Nazionale degli Ingegneri κατά Comune di Castelvecchio Subequo και Comune di Barisciano

### **Νομολογία Ελληνικών Δικαστηρίων**

#### **Άρειος Πάγος**

1. Ολομέλεια 23/1988.
2. Α' Πολιτικό Τμήμα 359/2011.

#### **Συμβούλιο της Επικρατείας**

1. 690/57.
2. 2137/1993.

3. 1893 & 1894/2000.
4. 2635/2009.
5. 1747/2011.
6. 637/2012.
7. 1086/2015.

#### **Ελεγκτικό Συνέδριο**

1. VI Τμήμα 31/2003.
2. VI Τμήμα 19/2005.
3. VI Τμήμα 58/2005.
4. VI Τμήμα 19/2007.
5. VI Τμήμα 78/2007.
6. VI Τμήμα 91/2007.
7. VI Τμήμα 105/2007.
8. VI Τμήμα 171/2007.
9. VI Τμήμα 191/2007.
10. VI Τμήμα 200/2007.
11. Στ Κλιμάκιο 205/2007.
12. VI Τμήμα 214/2007.
13. VI Τμήμα 15/2008.
14. VI Τμήμα 74/2008.
15. VI Τμήμα 94/2008.
16. IV Τμήμα 146/2008.
17. VI Τμήμα 3355/2009.
18. IV Τμήμα 28/2010.
19. VII Τμήμα 120/2010.
20. Ζ Κλιμάκιο 264/2010.
21. Ε Κλιμάκιο 405/2010.
22. VI Τμήμα 935/2010.
23. VI Τμήμα 2050/2010.
24. VI Τμήμα 93/2011.
25. VI Τμήμα 170/2011.
26. IV Τμήμα 227/2011.

27. Τμήμα Μείζονος Σύνοψης 5/2012.
28. VI Τμήμα 29/2012.
29. IV Τμήμα 39/2012.
30. VII Τμήμα 188/2012.
31. Ζ Κλιμάκιο 215/2012.
32. Κλιμάκιο προληπτικού ελέγχου δαπανών Τμήμα VII 19/2013.
33. Κλιμάκιο προληπτικού ελέγχου δαπανών Τμήμα IV. 45/2013.
34. Τμήμα VI 2270/2013.
35. Τμήμα Μείζονος Σύνοψης 3249/2013.
36. IV Τμήμα 3630/2013
37. Κλιμάκιο προληπτικού ελέγχου δαπανών Τμήμα IV 30/2014.
38. Κλιμάκιο προληπτικού ελέγχου δαπανών Τμήμα IV 113/2014.
39. Κλιμάκιο προληπτικού ελέγχου δαπανών Τμήμα IV 139/2014.
40. Κλιμάκιο προληπτικού ελέγχου δαπανών Τμήμα IV 158/2014.
41. Κλιμάκιο προληπτικού ελέγχου δαπανών Τμήμα VII 211/2014.
42. Ε' Κλιμάκιο 213/2014.
43. Κλιμάκιο προληπτικού ελέγχου δαπανών Τμήμα IV 68/2015.
44. Κλιμάκιο προληπτικού ελέγχου δαπανών Τμήμα VI 166/2015.
45. Κλιμάκιο προληπτικού ελέγχου δαπανών Τμήμα VII 173/2015.
46. Κλιμάκιο προληπτικού ελέγχου δαπανών Τμήμα VII 211/2015.
47. Κλιμάκιο προληπτικού ελέγχου δαπανών Τμήμα VII 222/2015
48. Κλιμάκιο προληπτικού ελέγχου δαπανών Τμήμα VII 80/2016.
49. Κλιμάκιο προληπτικού ελέγχου δαπανών Τμήμα IV 130/2017.
50. Κλιμάκιο προληπτικού ελέγχου δαπανών Τμήμα IV 242/2017.
51. Ζ' Κλιμάκιο Πράξη 164/2018.
52. Τμήμα Μείζονος Σύνοψης 716/2018
53. Τμήμα VI 1326/2018.

#### **Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων ( Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ.)**

1. 1/2012.
2. 24/2012.
3. 80/2012.
4. 1/2013.

5. 6/2013.
6. 9/2013.
7. 31/2013.
8. 38/2013
9. 81/2013.
10. 254/2013
11. 236/2013.
12. 394/2013.
13. 408/2013.
14. 435/2013.
15. 540/2013.
16. 543/2013.
17. 549/2013.
18. 17/2014.
19. 30/2014.
20. 31/2014.
21. 48/2014.
22. 50/2014
23. 66/2014.
24. 92/2014.
25. 106/2014.
26. 115/2014.
27. 171/2014.
28. 250/2014.
29. 261/2014.
30. 348/2014 .
31. 11/2015.
32. 56/2015.
33. 153/2015.
34. 223/2015.
35. 39/2016.
36. 24/2017.
37. 72/2017.
38. 27/2018.



39. 43/2018

40. 48/2018

41. 55/2018.

42. 62/2018.

43. 67/2018.

### **Αρχή Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών (Α.Ε.Π.Π.)**

1. 244/2018

2. 441/2018

### **Νομικό Συμβούλιο του Κράτους**

1. Γνωμοδότηση 262/2008.

2. Γνωμοδότηση 17/2010

3. Γνωμοδότηση 193/2010

4. Γνωμοδότηση 187/2016

5. Γνωμοδότηση 252/2017