

ΠΑΝΤΕΙΟΝ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

PANTEION UNIVERSITY OF SOCIAL AND POLITICAL SCIENCES



ΣΧΟΛΗ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ & ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΤΜΗΜΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ (Π.Μ.Σ.)

«ΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΕΠΙΣΤΗΜΗ»

ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ: ΕΘΝΙΚΗ ΚΑΙ ΕΝΩΣΙΑΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

**«Η αρχή της διαφάνειας στις δημόσιες συμβάσεις στο ενωσιακό και εθνικό
δίκαιο»**

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

Ανθή Κασκούρα

Αθήνα, 2020

Τριμελής Επιτροπή

Μουστάκας Μελέτιος, Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου (Επιβλέπων)

Μουκίου Χρυσούλα, Αναπληρώτρια Καθηγήτρια Παντείου Πανεπιστημίου

Παναγοπούλου Φερενίκη, Επίκουρη Καθηγήτρια Παντείου Πανεπιστημίου



Copyright © Ανθή Κασκούρα, 2021

Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος. All rights reserved.

Απαγορεύεται η αντιγραφή, αποθήκευση και διανομή της παρούσας εργασίας, εξ ολοκλήρου ή τμήματος αυτής, για εμπορικό σκοπό. Επιτρέπεται η ανατύπωση, αποθήκευση και διανομή για σκοπό μη κερδοσκοπικό, εκπαιδευτικής ή ερευνητικής φύσης, υπό την προϋπόθεση να αναφέρεται η πηγή προέλευσης και να διατηρείται το παρόν μήνυμα. Ερωτήματα που αφορούν τη χρήση της διπλωματικής εργασίας για κερδοσκοπικό σκοπό πρέπει να απευθύνονται προς τον συγγραφέα.

Η έγκριση της διπλωματικής εργασίας από το Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών δεν δηλώνει αποδοχή των γνώμων του συγγραφέα.

*Στους γονείς μου, Λένα και Κώστα
και στη δική μου «οικογένεια», τους φίλους μου*

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Περίληψη	1
Abstract.....	2
Λίστα συντομογραφιών	3
Εισαγωγή	4

1^ο Κεφάλαιο : Αρχές

1.1 Η έννοια της αρχής της διαφάνειας	6
1.2 Ορισμοί και κρίσιμες έννοιες στο πλαίσιο των δημοσίων συμβάσεων	8
1.3 Το αντικείμενο των δημοσίων συμβάσεων.....	10
1.4 Είδη διαδικασιών σύναψης δημόσιας σύμβασης.....	12

2^ο Κεφάλαιο : Η διαφάνεια στις δημόσιες συμβάσεις στο δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης

2.1 Η διαφάνεια ως αρχή στο ευρωπαϊκό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων	15
2.2 Η αρχή της διαφάνειας στο πρωτογενές δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.....	16
2.3 Η αρχή της διαφάνειας στις δημόσιες συμβάσεις στο παράγωγο δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.....	19
2.3.1 Οι αρχικοί στόχοι του ενωσιακού νομοθέτη (προϊσχύον καθεστώς)	19
2.3.2 Η μετεξέλιξη της στοχοθεσίας του ευρωπαϊού νομοθέτη (ισχύον καθεστώς)	21
2.3.2.1 Η πάταξη διαφθοράς και η καταπολέμηση της αδιαφάνειας ως στόχος του παράγωγου δικαίου	24
2.3.2.2 Η έννοια της σύγκρουσης συμφερόντων στο παράγωγο δίκαιο.....	25
2.3.2.3 Η δράση των αναθετουσών αρχών και τα κριτήρια ανάθεσης για την καταπολέμηση φαινομένων σύγκρουσης συμφερόντων και την εξασφάλιση της αρχής της ίσης μεταχείρισης	27
2.4 Νομολογία ΔΕΕ επί της αρχής της διαφάνειας και λοιπών αρχών που διέπουν τις δημόσιες συμβάσεις	29
2.4.1 Οι λόγοι αποκλεισμού υποψηφίου στο προπαρασκευαστικό στάδιο της διαδικασίας ανάθεσης δημόσιας σύμβασης και η αρχή ίσης μεταχείρισης.....	30
2.4.2 Ο έλεγχος των σχέσεων μεταξύ υποψηφίων και μεταξύ συνδεδεμένων επιχειρήσεων για την αποφυγή φαινομένων αδιαφάνειας και συμπαιγνίας.....	32
2.4.3 Η αρχή της διαφάνειας και της δημοσιότητας αναλογικά με τη διαδικασία ανάθεσης δημόσιας σύμβασης.....	34

2.4.3.1 Σύγκριση ανοικτής διαδικασίας με κλειστή διαδικασία ανάθεσης δημόσιας σύμβασης	35
2.4.3.2 Διαδικασία ανάθεσης δημόσιας σύμβασης με διαπραγμάτευση ή με ανταγωνιστικό διάλογο	36
2.4.3.3 Η δυνατότητα παρέκκλισης από την υποχρέωση δημοσιότητας.....	38
2.5 Θεώρηση του νομικού πλαισίου της αρχής της διαφάνειας στις δημόσιες συμβάσεις στο Ευρωπαϊκό Δίκαιο	40

3^ο Κεφάλαιο : Η διαφάνεια στις δημόσιες συμβάσεις στο εθνικό δίκαιο

3.1 Η διαφάνεια ως αρχή στο εθνικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων	43
3.2 Η αρχή της διαφάνειας στο ελληνικό Σύνταγμα.....	44
3.2.1 Το άρθρο 14 παρ. 9 του Συντάγματος	47
3.2.2 Το άρθρο 98 παρ. 1 περ. 2 του Συντάγματος.....	48
3.3 Η αρχή της διαφάνειας στην εθνική νομοθεσία περί δημοσίων συμβάσεων	50
3.3.1 Εθνική νομοθεσία περί δημοσίων συμβάσεων (προϊσχύον καθεστώς).....	50
3.3.2 Εθνική νομοθεσία περί δημοσίων συμβάσεων (ισχύον καθεστώς).....	51
3.3.2.1 Σύγκρουση Συμφερόντων	57
3.3.2.2 Κριτήρια αποκλεισμού.....	61
3.3.2.3 Καταχώρηση των δημοσίων συμβάσεων στο ΚΗΜΔΗΣ.....	68
3.3.2.4 Κανόνες για την διενέργεια προκαταρκτικών διαβουλεύσεων της αγοράς.....	70
3.3.2.5 Ανταγωνιστική διαδικασία με διαπραγμάτευση.....	71
3.3.2.6 Πρόσβαση μικρομεσαίων επιχειρήσεων στις δημόσιες συμβάσεις.....	73
3.3.2.7 Κριτήρια ανάθεσης και οι ασυνήθιστα χαμηλές προσφορές των οικονομικών φορέων	78
3.3.2.8 Η τροποποίηση της αρχικής σύμβασης χωρίς νέα διαγωνιστική διαδικασία	83
3.3.2.9 Προστασία κατά την ανάθεση δημοσίων συμβάσεων.....	86
3.3.3 Η Εθνική Ανεξάρτητη Αρχή Δημόσιων Συμβάσεων.....	88
3.3.4 Η κατοχύρωση της αρχής της διαφάνειας στο πλαίσιο των δημοσίων συμβάσεων συνεπεία της επέλασης του κορωνοϊού (Covid-19).....	90
3.4 Πορίσματα της ελληνικής νομολογίας, αναφορικά με την αρχή της διαφάνειας και τις εκφάνσεις της στις δημόσιες συμβάσεις.....	94
3.4.1 Η αρχή της υποχρεωτικής δημοσιότητας και της διαφάνειας	94
3.4.2 Αρχή της ίσης μεταχείρισης.....	96
3.4.3 Αρχή της τυπικότητας.....	98
3.4.4 Σύγκρουση συμφερόντων κατά τον προσυμβατικό έλεγχο	99

3.4.5 Έλεγχος των ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών.....	101
3.4.6 Δημοσιονομική διαφάνεια	103
3.5 Θεώρηση του νομικού πλαισίου της αρχής της διαφάνειας στις δημόσιες συμβάσεις στο Εθνικό Δίκαιο.....	106

4^ο Κεφάλαιο : Επίλογος

4.1 Συμπεράσματα	110
------------------------	-----

Βιβλιογραφία

Ελληνόγλωσση.....	I
Ξενόγλωσση.....	IV
Νομοθετικά Κείμενα (Ελληνικά, Ευρωπαϊκά, Διεθνή)	V
Ελληνική Νομολογία	VIII
Νομολογία του ΔΕΕ (τ. ΔΕΚ) (Αποφάσεις και Προτάσεις).....	XI
Ηλεκτρονικές Πηγές - Δικτυακοί Τόποι.....	XV

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Στην παρούσα διπλωματική εργασία επιχειρείται η αποκρυστάλλωση της έννοιας της αρχής της διαφάνειας προσεγγίζοντας τη θέση που κατέχει τόσο στην ενωσιακή όσο και στην εθνική έννομη τάξη, στο πλαίσιο των δημοσίων συμβάσεων. Αρχικά, μνημονεύονται κρίσιμοι ορισμοί, όπως η έννοια της αρχής της διαφάνειας και η έννοια της δημόσιας σύμβασης, προκειμένου να καταστεί σαφές το πλαίσιο στο οποίο θα αποσαφηνιστεί η εν λόγω αρχή. Έτσι, η παρούσα διαχωρίζεται σε δύο κεντρικούς άξονες, στην ενωσιακή (Κεφάλαιο 2) και στην εθνική (Κεφάλαιο 3) έννομη τάξη, στους οποίους και εμβαθύνεται η αρχή της διαφάνειας πάντοτε υπό το πρίσμα των δημοσίων συμβάσεων μέσω της συγκριτικής θεώρησης του προϊσχύοντος καθεστώτος με το ισχύον καθεστώς και της νομολογίας των δικαστηρίων, προκειμένου να διαφανεί η εξέλιξή της μέσα από την πορεία της. Αξίζει να σημειωθεί ότι, ο εν λόγω διαχωρισμός των κεφαλαίων, αποσκοπεί στην αποφυγή επαναλήψεων, λόγω των κοινών ρυθμίσεων του ενωσιακού δικαίου με το εθνικό μας δίκαιο. Τούτο δε διότι, οι κοινοί αυτοί δικαϊκοί κανόνες, απορρέουν από την υποχρέωση των κρατών-μελών για άμεση και αποτελεσματική εναρμόνιση του δικαίου τους με το ενωσιακό δίκαιο. Έτσι, αρχικά αναλύεται σε γενικό πλαίσιο η αρχή της διαφάνειας στο ενωσιακό καθεστώς και στη διαμορφωθείσα νομολογία και έπειτα εξειδικεύονται οι διατάξεις του εθνικού μας συστήματος, όπως εισήχθησαν από το ενωσιακό δίκαιο με τις προσθήκες που πραγματοποίησε ο εθνικός νομοθέτης στα πλαίσια της διακριτικής του ευχέρειας. Επιπλέον, αναλύονται κρίσιμα θέματα των νέων διατάξεων και πως αυτές αποσκοπούν στην εξασφάλιση της αρχής της διαφάνειας μέσω αποτρεπτικών δικλείδων, όπως ο έλεγχος μεταξύ υποψηφίων, η αποφυγή φαινομένων σύγκρουσης συμφερόντων, τα κριτήρια αποκλεισμού υποψηφίων κλπ. Προκειμένου δε να καταστεί σαφές το πλαίσιο των δημοσίων συμβάσεων, μνημονεύονται ορισμένα διαδικαστικά θέματα τα οποία είναι άμεσα συνυφασμένα με την τήρηση της αρχής της διαφάνειας, καθώς και οι επιμέρους αρχές αυτής, όπως έχουν εξειδικευθεί και από την εθνική νομολογία. Τέλος, αποτυπώνεται το συμπέρασμα, σχετικά με το κρίσιμο ρόλο που διαδραματίζει το δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων και τη σημασία της αρχής της διαφάνειας.

Λέξεις κλειδιά: Η αρχή της διαφάνειας, πρωτογενές δίκαιο, Οδηγίες, δημόσιες συμβάσεις, ενωσιακό δίκαιο, εθνικό δίκαιο, Ν. 4416/2016, νομολογία

ABSTRACT

The scope of the below dissertation is to examine the definition of the principal of transparency, approaching the position that is held by the European and the national legitimate order, within the public conventions. To start with, we will have to analyse crucial terms, like the principal of transparency and the term of public convention, in order to set a clear framework of the subject. Therefore, we will divide the below into two principal chapters, the European public order (Chapter B) and the National public order (Chapter C). In these two chapters we will dive in and examine in depth the principal of transparency always aligned with the public conventions, by comparing the theories of the past establishment with the present ones and the case law of the courts. The desire is to showcase their evolution during the years. In addition it is worth to mention, that the above chapter division is aiming to avoid repetition, due to the fact that the European and National law have similarities. These similar law rules, proceed from the obligation of the EU members for immediate and effective harmonisation of their own laws with the European ones. Therefore we will analyse the general framework of the principal of transparency on the European regime and on the configure of the case law, and after we will focus on the regulations of our national system, as they have been inserted from the European law with their adjustments that have been made by the National legislator. Additionally, we will indicate critical subjects of the new provisions and their aim to secure the principal of transparency by using preventative tools such as the control between candidates, avoiding incidents of conflict, the criteria of candidacy etc. In order to establish the framework of the public conventions, we will have to investigate certain subjects that are closely linked with the principal of transparency, as well as other principles associated with the above and the public case law. Finally, we will conclude with the value of the public conventions and with the foundation of the principal of transparency in primary and secondary European and National law.

Keywords: Principle of transparency, primary law, European Directions, public conventions, European law, National Law, case law.

ΛΙΣΤΑ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΩΝ

ΑΔΑ	Αριθμός Διαδικτυακής Ανάρτησης
ΑΔΑΜ	Αριθμοί Διαδικτυακής Ανάρτησης Μητρώου
ΑΕΙΠΠ	Αρχή Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών
αρ.	Άρθρο
βλ.	Βλέπε
ΓεΔ	Γενικό Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΔΕΑ	Διοικητικό Εφετείο Αθηνών
ΔΕΗ	Δημόσια Επιχείρηση Ηλεκτρισμού
ΔΕΘ	Διοικητικό Εφετείο Θεσσαλονίκης
ΔΕΚ	Δικαστήριο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων
ΔΕΕ	Δικαστήριο Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΕΑΑΔΗΣΥ	Εθνική Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων
εδ.	Εδάφιο
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΕ-ΕΣ	Ευρωπαϊκό Ενιαίο Έγγραφο Σύμβασης
ΕΚ	Ευρωπαϊκή Κοινότητα
ΕΚΠΟΤΑ	Ενιαίος Κανονισμός Προμηθειών Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης
ΕλΣυν	Ελεγκτικό Συνέδριο
ΕΣΗΔΗΣ	Εθνικό Σύστημα Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων
κεφ.	Κεφάλαιο
ΚΔΔιαδ	Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας
ΚΗΜΔΗΣ	Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων
κλπ.	και λοιπά
ΚΠοινΔ	Κώδικας Ποινικής Δικονομίας
ΜΜΕ	Μέσα Μαζικής Ενημέρωσης
Ν	Νόμος
ΟλΣτΕ	Ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας
ΟΟΣΑ	Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης
ΟΣΕ	Οργανισμός Σιδηροδρόμων Ελλάδας
ΟΤΑ	Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης
παρ.	παράγραφος
ΠΔ	Προεδρικό Διάταγμα
ΠΝΠ	Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου
Σ	Σύνταγμα της Ελλάδος
ΣΕΕ	Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Ένωσης
σελ.	σελίδα/σελίδες
ΣΛΕΕ	Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΣτΕ	Συμβούλιο της Επικρατείας
ΤΠΕΔΕ	Τομέας Προνοίας Εργοληπτών Δημοσίων Έργων
ΤΣΜΕΔΕ	Ταμείο Συντάξεων Μηχανικών και Εργοληπτών Δημοσίων Έργων
ΦΕΚ	Φύλλο Εφημερίδας της Κυβερνήσεως
ΦΠΑ	Φόρος Προστιθέμενης Αξίας
Χάρτης ΘΔ	Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης
Covid-19	Η ασθένεια κορωνοϊού 2019, Corona virus disease 2019
pp	pages (σελίδες)
TED	Tenders Electronic Daily

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Στην παρούσα διπλωματική εργασία επιχειρείται η αποκρυστάλλωση της έννοιας της αρχής της διαφάνειας προσεγγίζοντας τη θέση της τόσο στην ενωσιακή όσο και στην εθνική έννομη τάξη, στο πλαίσιο των δημοσίων συμβάσεων. Έτσι η παρούσα, διαχωρίζεται σε δύο βασικά Κεφάλαια, την αρχή της διαφάνειας στις δημόσιες συμβάσεις στο εθνικό δίκαιο (Κεφάλαιο 2) και στο ενωσιακό δίκαιο (Κεφάλαιο 3).

Αρχικά (στο Κεφάλαιο 1) αναλύονται κρίσιμοι ορισμοί, όπως η έννοια της αρχής της διαφάνειας, η έννοια της δημόσιας σύμβασης, των αναθετουσών αρχών, της σύμβασης παραχώρησης, το αντικείμενο των δημοσίων συμβάσεων και τα είδη διαδικασιών σύναψης μιας δημόσιας σύμβασης, προκειμένου να καταστεί εφικτή η κατανόηση της λειτουργίας της αρχής της διαφάνειας στο πλαίσιο των δημοσίων συμβάσεων.

Έπειτα (στο Κεφάλαιο 2), επιχειρείται η ανάλυση της αρχής στην ενωσιακή έννομη τάξη μέσω της θέσης που κατέχει αυτή στο πρωτογενές δίκαιο, καταδεικνύοντας την σημασία της για το ενωσιακό κεκτημένο αλλά και τη θέση που κατείχε στο παράγωγο δίκαιο της ένωσης και τη μετεξέλιξή της από τους αρχικούς στόχους του ενωσιακού νομοθέτη μέχρι και σήμερα, ώστε να γίνει αντιληπτή η προσαρμογή του παράγωγου δικαίου στα νέα δεδομένα. Επιχειρείται, δηλαδή μία συγκριτική θεώρηση του προϊσχύοντος καθεστώτος με το ισχύον καθεστώς. Επιπλέον, αναλύεται η κρίσιμη νομολογία του ΔΕΕ (τ. ΔΕΚ) σχετικά με τους λόγους αποκλεισμού, και ειδικότερα τους λόγους αποκλεισμού υποψήφιου στο προπαρασκευαστικό στάδιο και την αρχή της ίσης μεταχείρισης, τον έλεγχο μεταξύ υποψηφίων και μεταξύ συνδεδεμένων επιχειρήσεων για την αποφυγή φαινομένων αδιαφάνειας και συμπαιγνίας και τέλος επιχειρείται η σύγκριση των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων υπό το πρίσμα της τήρησης της αρχής της διαφάνειας. Το Κεφάλαιο Β, ολοκληρώνεται με την διενέργεια μίας συνολικής θεώρησης της εν λόγω αρχής στο ενωσιακό δίκαιο.

Εν συνεχεία, αναλύεται η θέση της αρχής της διαφάνειας στο εθνικό δίκαιο και ειδικότερα στο ελληνικό Σύνταγμα και έπειτα εξειδικεύεται η εν λόγω αρχή στην εθνική νομοθεσία των δημοσίων συμβάσεων. Γίνεται σύγκριση του προϊσχύοντος νομοθετικού καθεστώτος με το ισχύον καθεστώς προκειμένου να καταστεί σαφής η εξέλιξή της αρχής της διαφάνειας στην εθνική νομοθεσία των δημοσίων συμβάσεων. Έπειτα αναλύονται οι σημαντικότερες ρυθμίσεις του ισχύοντος καθεστώτος των δημοσίων συμβάσεων που αφορούν τη σύγκρουση συμφερόντων, τα κριτήρια αποκλεισμού, την αντιμετώπιση της σύγκρουσης συμφερόντων, την καταχώρηση των δημοσίων συμβάσεων στο ΚΗΜΔΗΣ, τους κανόνες για την διενέργεια προκαταρκτικών διαβουλεύσεων της αγοράς, την ανταγωνιστική διαδικασία με διαπραγμάτευση, την πρόσβαση μικρομεσαίων επιχειρήσεων στις δημόσιες συμβάσεις, τα κριτήρια ανάθεσης και οι ασυνήθιστα χαμηλές προσφορές των οικονομικών φορέων, την τροποποίηση της αρχικής σύμβασης χωρίς νέα διαγωνιστική διαδικασία και την προστασία κατά την ανάθεση των δημοσίων συμβάσεων. Επιπλέον, προσεγγίζεται το κρίσιμο θέμα της κατοχύρωσης της αρχής της διαφάνειας στο πλαίσιο των δημοσίων συμβάσεων, όπως αυτό διαμορφώθηκε συνεπεία της επέλασης του κορωνοϊού (Covid-19). Επίσης γίνεται μνεία της ίδρυσης και της δράσης της Εθνικής Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων. Στο τέλος του κεφαλαίου Γ επιχειρείται η ανάλυση των ειδικότερων εκφάνσεων της αρχής της διαφάνειας, δηλαδή της αρχής της υποχρεωτικής δημοσιότητας και της διαφάνειας, της αρχής της ίσης μεταχείρισης, της αρχής της τυπικότητας, της σύγκρουσης συμφερόντων κατά τον προσυμβατικό έλεγχο, του ελέγχου των ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών, της δημοσιονομικής διαφάνειας, μέσα από τη νομολογιακή πορεία των εθνικών δικαστηρίων. Το Κεφάλαιο Γ, ολοκληρώνεται με τη διενέργεια μίας συνολικής θεώρησης της εν λόγω αρχής στο εθνικό δίκαιο. Στο τέλος της διπλωματικής εργασίας αποτυπώνονται τα συμπεράσματα για τη θέση της αρχής τόσο στο ενωσιακό όσο και στο εθνικό δίκαιο και για τον ρόλο των δημοσίων συμβάσεων στο δημόσιο βίο.

1^ο Κεφάλαιο : Αρχές

1.1 Η έννοια της αρχής της διαφάνειας

Η ετυμολογία κάθε λέξης και η προέλευση αυτής καταδεικνύει την αρχική της σημασία και αποτελεί εναρκτήρια προϋπόθεση για την κατανόησή της. Έτσι, η λέξη «διαφάνεια», προέρχεται από την συνθετική αρχαία ελληνική λέξη δια + φαίνω, όπου το ρήμα φαίνω προέρχεται από την ινδοευρωπαϊκή ρίζα -b^heh που σημαίνει λάμπω. Η δε εννοιολογία της λέξης «διαφάνεια» είναι η ιδιότητα ενός σώματος να επιτρέπει στο φως να το διαπερνά, με αποτέλεσμα να μπορεί να δει κανείς μέσα από αυτό¹. Ήδη από τα ανωτέρω καθίσταται σαφές ότι η έννοια της διαφάνειας είναι μια έννοια με θετικό φορτίο. Ωστόσο, η πραγματική σημασία της, κρίνεται από το σκοπό που εξυπηρετεί στην πράξη και σε συνάρτησή της με τα υπάρχοντα πλαίσια μέσα στα οποία και χρησιμοποιείται.

Ειδικότερα, η αρχή της διαφάνειας² είναι άμεσα συνυφασμένη με την δημοκρατική αρχή, την τήρηση της νομιμότητας, και τη δυνατότητα που έχει ο κάθε πολίτης να «διαπερνά», όπως το φως διαπερνά το σώμα, την δημόσια εξουσία και να μπορεί να «δει» ευκρινώς τη δράση αυτής. Με αυτό τον τρόπο, η έννοια της διαφάνειας τόσο στην διεθνή και ενωσιακή όσο και στην εθνική έννομη τάξη έχει ως κοινό παρανομαστή τη δυνατότητα γνώσης σε σχέση με τον τρόπο λήψης των αποφάσεων των θεσμικών οργάνων και την συνακόλουθη πρόσβαση στα σχετικά έγγραφα, καθώς και την επίτευξη σαφήνειας τόσο σε σχέση με τα κίνητρα και τους στόχους όσο και με το περιεχόμενο της εκάστοτε νομοθετικής παρέμβασης³. Η έννοια αυτή αποκτά ιδιαίτερο νόημα στο πλαίσιο των δημοσίων συμβάσεων και τούτο διότι στο πλαίσιο αυτό, ο σκοπός δεν είναι άλλος παρά το δημόσιο συμφέρον.

¹Γ. Μπαμπινιώτης (2004), *Λεξικό για το σχολείο και το γραφείο*, 2^{ος} Τόμος Γ-Ι, Κέντρο Λεξικολογίας, εκδόσεις Ελεύθερος Τύπος

²Στη σχετική φιλολογία, από πολιτικοκοινωνική ως οικονομική, ο όρος χρησιμοποιείται με ένα μεγάλο εννοιολογικό εύρος, είτε ως το ζητούμενο είτε ως μέσο για την επίτευξη στόχων είτε ως αποτέλεσμα ενεργειών, συχνά συνδεδεμένος προς άλλους όρους όπως η διαφθορά («όπλο για την καταπολέμηση της διαφθοράς»), βλ. Α. Γέροντας (2004), *Ο προληπτικός έλεγχος των δημοσίων συμβάσεων, σε «Διαφάνεια και Ανεξαρτησία στον έλεγχο του δημοσίου χρήματος*, Τιμ. Τόμος για τα 170 χρόνια του Ελεγκτικού Συνεδρίου, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, σελ. 76-79, Ε. Μπεσίλα-Βήκα (2004), *Ο έλεγχος στα πλαίσια της χρηστής τοπικής διακυβέρνησης*, εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 692-695 και για την έννοια της διαφθοράς και τον συσχετισμό προς τη διαφάνεια, Δ. Ραΐκος (2006), *Δημόσια Διοίκηση και Διαφθορά*, εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 417-482.

³Β. Καραγεώργου (2013), *Η αρχή της διαφάνειας στην ενωσιακή έννομη τάξη: Όψεις μιας αναδυόμενης νομικής αρχής*, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, σελ. 58.

Για την περαιτέρω εννοιολογική προσέγγιση της διαφάνειας, κρίσιμη είναι η διάκριση αυτής υπό την τυπική έννοια και υπό ουσιαστική ή ευρεία έννοια. Η διαφάνεια υπό τυπική έννοια συνδέεται με τη δημοσιοποίηση ή γνωστοποίηση εγγράφων και την πρόσβαση των διοικουμένων σε αυτά⁴ και κατ' επέκταση με την δυνατότητα πρόσβασης των διοικουμένων στη διαδικασία σχηματισμού της κρίσεως της Δημόσιας Διοίκησης, της λήψης των αποφάσεων αυτής και έτι περαιτέρω με την δυνατότητα ελέγχου της δράσης της. Ταυτόχρονα όμως υφίσταται και η ουσιαστική ή και ευρεία έννοια της διαφάνειας, δηλαδή η τήρηση όρων, προτύπων, κανόνων και μορφών συμπεριφοράς που έχουν ως σκοπό την προαγωγή της νομιμότητας της δράσης της Δημόσιας Διοίκησης, της αποτελεσματικότητάς της και εν τέλει την προστασία του δημόσιου συμφέροντος⁵.

⁴X. Μουκίου (2018), *Διαφάνεια, Ακεραιότητα & Εντιμότητα στις Δημόσιες Συμβάσεις: Η σταδιακή αφομοίωση του διεθνούς Soft Law σε επίπεδο Δημοσίων Συμβάσεων*, εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 33

⁵X. Μουκίου (2018), ο.π., σελ. 34

1.2 Ορισμοί και κρίσιμες έννοιες στο πλαίσιο των δημοσίων συμβάσεων

Ο όρος «δημόσια σύμβαση» δεν βρίσκεται καθ' εαυτός σε καμία εθνική έννομη τάξη, αλλά αντλείται από το ενωσιακό δίκαιο, και συγκεκριμένα από τις Οδηγίες περί δημοσίων συμβάσεων⁶. Ο όρος «δημόσιες συμβάσεις» αναφέρεται σε όλες τις συμβάσεις που συνάπτει η Διοίκηση εν ευρεία έννοια⁷, είτε πρόκειται για διοικητικές συμβάσεις είτε για ιδιωτικές συμβάσεις. Ως δημόσιες συμβάσεις, νοούνται κατά τον ως άνω όρο, όχι όλες οι συμβάσεις που υπογράφει το Κράτος, οι φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης και τα νομικά πρόσωπα (δημοσίου και ιδιωτικού δικαίου), που ελέγχονται από τους παραπάνω τομείς, αλλά μόνο αυτές που συνάπτονται γραπτώς μεταξύ ενός ή περισσότερων οικονομικών φορέων και μιας ή περισσότερων αναθετουσών αρχών και έχουν ως αντικείμενο την εκτέλεση έργων, την προμήθεια προϊόντων ή την παροχή υπηρεσιών, έχουν δηλαδή δημόσιο σκοπό. Έτσι, ο όρος «δημόσιες συμβάσεις» αναφέρεται γενικά στην αγορά αγαθών και υπηρεσιών από κυβερνητικές ή δημόσιες οντότητες προκειμένου να εκπληρώσουν τις διάφορες λειτουργίες τους. Οι συμβάσεις με τους καλύτερους δυνατούς όρους, θεωρούνται συνήθως πρωταρχικής σημασίας σε αυτή την αγορά⁸.

Κρίσιμα στοιχεία δε, για την ύπαρξη δημόσιας σύμβασης αποτελούν ο «έγγραφος τύπος» της σύμβασης μεταξύ της αναθέτουσας αρχής και του οικονομικού φορέα ο οποίος είναι υποχρεωτικός, καθώς δεν νοείται προφορική δημόσια σύμβαση και η «επαχθής αιτία» που εντοπίζεται στην ύπαρξη παροχής από τον οικονομικό φορέα που αντιστοιχεί στην υποχρέωση της αναθέτουσας αρχής να καταβάλλει αμοιβή⁹. Ουσιαστικά απαιτείται η ύπαρξη αμφοτεροβαρούς σχέσης υπό την μορφή ανταλλαγής υλικών παροχών. Ο αμφοτεροβαρής χαρακτήρας της συμβατικής σχέσης

⁶βλ. Κεφ. Β της παρούσας

⁷Π. Δαγτογλου (2014), *Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο*, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη, σελ.445

⁸Κ. Γιαννακόπουλος (2003), *Η αδιαφάνεια που απαιτεί ο αποτελεσματικός ανταγωνισμός στο κοινοτικό δίκαιο*, εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 87

⁹Πέραν τούτου μπορεί να υιοθετηθεί και η άποψη την οποία ασπάζεται και η γερμανική νομολογία ότι μόνο η διασταλτική ερμηνεία της έννοιας «εξ' επαχθούς αιτίας» ανταποκρίνεται στον σκοπό των οδηγιών για τις δημόσιες συμβάσεις, ο οποίος συνίσταται στο άνοιγμα των αγορών για την επικράτηση γνήσιου ανταγωνισμού. Μόνο έτσι μπορεί να διασφαλισθεί η αποτελεσματική εφαρμογή των οδηγιών και να μην παρατηρηθούν φαινόμενα καταστρατήγησης αυτών (π.χ. με συνομολόγηση άλλων μορφών αμοιβής από τις οποίες δεν προκύπτει ο σκοπός επίτευξης κέρδους), βλ. W. Frenz (2007), *Handbuch Europarecht*, 3^ος τόμος, Heidelberg, σελ. 617

αποτελεί αναγκαίο στοιχείο για την διαπίστωση της πράξης υπαγόμενης στις διατάξεις των δημοσίων συμβάσεων¹⁰.

Επιπλέον, με τον όρο «αναθέτουσα/ες αρχή/ες», νοούνται το κράτος, οι περιφερειακές ή τοπικές αρχές, οι οργανισμοί δημοσίου δικαίου ή οι ενώσεις, μίας ή περισσότερων από αυτές τις αρχές ή ενός ή περισσότερων από αυτούς τους οργανισμούς δημοσίου δικαίου. Ως «ανάθεση της δημόσιας σύμβασης», νοείται το στάδιο εκείνο μιας διαγωνιστικής διαδικασίας, κατά το οποίο η αναθέτουσα αρχή αποφασίζει ποιός από τους προσφέροντες που κατέθεσαν παραδεκτή προσφορά και συγκεντρώνουν τα κριτήρια καταλληλότητας (χρηματοπιστωτική επάρκεια, τεχνική ικανότητα κ.λπ), έχει προσφέρει την καλύτερη προσφορά¹¹. Ως «συμβάσεις παραχώρησης» δε, θεωρούνται οι συμβάσεις εξ επαχθούς αιτίας συναπτόμενες μέσω των οποίων μία ή περισσότερες αναθέτουσες αρχές ή αναθέτοντες φορείς αναθέτουν την εκτέλεση έργων ή την παροχή και τη διαχείριση υπηρεσιών σε έναν ή περισσότερους οικονομικούς φορείς, η αμοιβή των οποίων συνίσταται είτε αποκλειστικά στο δικαίωμα εκμετάλλευσης των έργων ή των υπηρεσιών που αποτελούν το αντικείμενο της σύμβασης, είτε στο δικαίωμα αυτό σε συνδυασμό με καταβολή αμοιβής¹².

¹⁰Προτάσεις Γενικού Εισαγγελέα Verica Trsteniak της 23.05.2012, C-159-11 σκ.30, διαθέσιμες στο δικτυακό τόπο

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=123061&pageIndex=0&doclang=el&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1066348>

¹¹Δ. Ράικος (2014), *Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων*, εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα-Θεσ/νικη, σελ. 460 επ.

¹²Θεματολογικά δελτία για την Ευρωπαϊκή Ένωση 2020, διαθέσιμα στο δικτυακό τόπο <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/el/home>

1.3 Το αντικείμενο των δημοσίων συμβάσεων

Στην ελληνική θεωρία και νομολογία στον ορισμό της δημόσιας σύμβασης ή σύμβασης της διοίκησης, εντάσσεται κάθε σύμβαση η οποία από πλευράς περιεχομένου εξυπηρετεί ένα δημόσιο σκοπό που εντάσσεται στο πλαίσιο του δημοσίου συμφέροντος¹³ και συνάπτεται μεταξύ ενός φορέα της διοίκησης¹⁴ και ενός ιδιώτη. Εδώ διαφαίνεται το λειτουργικό κριτήριο της σύμβασης για τον χαρακτηρισμό ως δημόσιας μίας σύμβασης. Το ΔΕΕ και το ΣτΕ αποδέχονται και το οργανικό-τυπικό κριτήριο¹⁵ για τον χαρακτηρισμό μιας σύμβασης ως δημόσιας, αποδεχόμενα ότι «διοίκηση» μπορούν να ασκούν και κρατικά νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου (ΕΛ.ΤΑ., ΕΡΤ κτλ.) στα οποία ανατίθενται με νόμο η διαχείριση δημόσιας εξουσίας και συνεπώς οι πράξεις που εκδίδονται από αυτά αποτελούν διοικητικές πράξεις.

Έτσι, τα δημόσια νομικά πρόσωπα ή οργανισμοί οφείλουν να καλύπτουν τις ανάγκες τους σε πρόσωπα και εξοπλισμό, για να καταστεί δυνατή η εκπλήρωση της λειτουργικής τους αποστολής για το δημόσιο συμφέρον. Για την κάλυψη των ανωτέρω αναγκών η διοίκηση συνομολογεί συμβάσεις εκτέλεσης δημοσίων διαγωνισμών, ώστε να εξασφαλίσει την λειτουργία των υποδομών της (δημόσια έργα), να ικανοποιήσει τις ανάγκες σε αναλώσιμα αγαθά (συμβάσεις προμηθειών) και να εξασφαλίσει τις απαραίτητες υπηρεσίες εύρυθμης λειτουργίας της (συμβάσεις παροχής υπηρεσιών). Ο νομικός χαρακτηρισμός των δημοσίων συμβάσεων σε έργο, προμήθεια, παροχής υπηρεσιών εξαρτάται από το φύση του αντικειμένου της σύμβασης και είναι ανεξάρτητος από τον χαρακτηρισμό της σύμβασης στην προκήρυξη από τον δημόσιο φορέα. Ο ορισμός μίας σύμβασης ως «δημόσια σύμβαση» ανάγεται στο ενωσιακό δίκαιο και δεν ασκεί επιρροή ο χαρακτηρισμός της από το εθνικό δίκαιο ούτε ο προσδιδόμενος από τα αντισυμβαλλόμενα μέρη νομικός χαρακτηρισμός για να κριθεί αν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής των ενωσιακών Οδηγιών¹⁶. Αξίζει να σημειωθεί ότι, το ισχύον εθνικό νομοθετικό πλαίσιο περιέχει

¹³Δ. Παπανικολαΐδη (1992), *Σύστημα Διοικητικού Δικαίου*, Τόμος Α', εκδόσεις Σάκκουλα, σελ.40

¹⁴Π. Δαγτόγλου (2015), *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, εκδόσεις Σάκκουλα, σελ.335

¹⁵Π. Δαγτόγλου, ο.π. υπόσημείωση 14, σελ. 280

¹⁶ΔΕΚ απόφαση της 18.07.2007, C-382/05, Επιτροπή κατά Ιταλίας, σκ.30, διαθέσιμη στο δικτυακό τόπο:<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=62758&pageIndex=0&doclang=EL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=6308647> και ΔΕΚ απόφαση της 29.10.2009, C-536/07, Επιτροπή κατά Γερμανίας, σκ.54, διαθέσιμη στο δικτυακό τόπο <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=73374&pageIndex=0&doclang=EL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=6308917>

αναλυτικούς ορισμούς των συμβάσεων έργου¹⁷, προμηθειών¹⁸ και παροχής υπηρεσιών¹⁹, καθώς και άλλων τύπων συμβάσεων (μεικτές, συμβάσεις παραχώρησης κτλ.) ρυθμίζοντας εξαντλητικά κάθε περίπτωση.

¹⁷Άρθρο 2 παρ.1 περ.6 του Ν. 4412/2016, «ως «δημόσιες συμβάσεις έργων» και ως «συμβάσεις έργων» νοούνται οι συμβάσεις που έχουν ως αντικείμενο, ένα από τα κάτωθι: α) την εκτέλεση ή συγχρόνως τη μελέτη και την εκτέλεση εργασιών που αφορούν μία από τις δραστηριότητες που αναφέρονται στο Παράρτημα ΙΙ του Προσαρτήματος Α' και στο Παράρτημα Ι του Προσαρτήματος Β', β) την εκτέλεση ή συγχρόνως τη μελέτη και την εκτέλεση έργου, γ) την υλοποίηση, με οποιαδήποτε μέσα, έργου ανταποκρινόμενου στις απαιτήσεις που ορίζει η αναθέτουσα αρχή/αναθέτων φορέας που ασκεί αποφασιστική επιρροή στο είδος ή στη μελέτη του έργου.»

¹⁸Άρθρο 2 παρ. 1 περ.8 του Ν. 4412/2016, «ως «δημόσιες συμβάσεις προμηθειών» και ως «συμβάσεις προμηθειών» νοούνται οι συμβάσεις που έχουν ως αντικείμενο την αγορά, τη χρηματοδοτική μίσθωση, τη μίσθωση ή τη μίσθωση-πώληση, με ή χωρίς δικαίωμα αγοράς, προϊόντων. Μια σύμβαση προμηθειών μπορεί να περιλαμβάνει, παρεμπιπτόντως, εργασίες τοποθέτησης και εγκατάστασης.»

¹⁹Άρθρο 2 παρ. 1 περ. 9 του Ν. 4412/2016 «ως «δημόσιες συμβάσεις υπηρεσιών» και ως «συμβάσεις υπηρεσιών» νοούνται οι συμβάσεις που έχουν ως αντικείμενο την παροχή υπηρεσιών, πλην των αναφερομένων στην περίπτωση 6, (α) ως «δημόσιες συμβάσεις εκπόνησης μελετών και παροχής τεχνικών και λοιπών συναφών επιστημονικών υπηρεσιών» νοούνται αυτές με αντικείμενο την εκπόνηση μελετών και την παροχή τεχνικών και λοιπών συναφών επιστημονικών υπηρεσιών κατά την έννοια των στοιχείων α' και β', αντίστοιχα, της περίπτωσης 6 της παραγράφου 3, σύμφωνα με το Παράρτημα Ι του Προσαρτήματος Γ", όταν οι μελέτες δεν εκπονούνται και οι υπηρεσίες δεν παρέχονται από το προσωπικό της αναθέτουσας αρχής, (β) ως «δημόσιες συμβάσεις γενικών υπηρεσιών» νοούνται οι συμβάσεις που έχουν ως αντικείμενο την παροχή υπηρεσιών, πλην των αναφερομένων στην υποπερίπτωση α' της παρούσας περίπτωσης, συμπεριλαμβανομένων των συμβουλευτικών υπηρεσιών, που ως τέτοιες νοούνται εκείνες που, έχουν ως αντικείμενο το σχεδιασμό, προγραμματισμό, οργάνωση, διαχείριση, παρακολούθηση, έλεγχο και αξιολόγηση επιχειρησιακών και αναπτυξιακών προγραμμάτων και δράσεων σε όλους τους τομείς της οικονομίας, καθώς και σε οριζόντιου χαρακτήρα παρεμβάσεις, την υποστήριξη της υλοποίησης τους με τη μεταφορά της απαραίτητης σχετικής τεχνογνωσίας, καθώς και την παροχή εξωγενών υπηρεσιών (outsourcing) υλοποίησης των ανωτέρω προγραμμάτων και δράσεων. Στις συμβουλευτικές υπηρεσίες υπάγονται ιδίως οι οικονομικές μελέτες, οι κοινωνικές μελέτες, οι μελέτες οργάνωσης και επιχειρησιακής έρευνας, οι περιβαλλοντικές μελέτες, καθώς και οι μελέτες συστημάτων πληροφορικής, εκτός εάν σχετίζονται με έργο κατά την έννοια της περίπτωσης 7 ή με εκπόνηση μελετών και παροχή τεχνικών και λοιπών συναφών επιστημονικών υπηρεσιών κατά την έννοια της υποπερίπτωσης α' της παρούσας περίπτωσης.»

1.4 Είδη διαδικασιών σύναψης δημόσιας σύμβασης

Αρχικά, αξίζει να σημειωθεί ότι, όλες οι διαδικασίες που αποσκοπούν στην σύναψη δημόσιας σύμβασης, πρέπει να είναι σύμφωνες με τις αρχές του κοινοτικού δικαίου και, ειδικότερα, με την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, την ελευθερία εγκατάστασης και την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών, καθώς και τις αρχές που απορρέουν από αυτές, όπως η ίση μεταχείριση, η μη διακριτική μεταχείριση, η αμοιβαία αναγνώριση, η αναλογικότητα και η διαφάνεια. Πρέπει επίσης να τηρούνται οι αρχές του ανταγωνισμού, της εμπιστευτικότητας και της αποτελεσματικότητας. Τα είδη διαδικασιών διαχωρίζονται ανάλογα με τις προσκλήσεις υποβολής προσφορών, οι οποίες πρέπει να αντιστοιχούν στα τρία είδη διαδικασίας, που χρησιμοποιούνται βάσει ενός συστήματος κατώτατων ορίων, σε συνδυασμό με τις μεθόδους υπολογισμού της εκτιμώμενης αξίας κάθε δημόσιας σύμβασης και τις ενδείξεις για τη διαδικασία που θα χρησιμοποιηθεί, υποχρεωτική ή ενδεικτική.

Αναλυτικότερα, στην «ανοικτή διαδικασία» μπορεί να υποβάλει προσφορά κάθε ενδιαφερόμενος οικονομικός φορέας ενώ στην «κλειστή διαδικασία» μπορούν να υποβάλουν προσφορά μόνο προσκεκλημένοι υποψήφιοι. Ειδικότερα, στην ανοικτή διαδικασία, η αναθέτουσα αρχή προσκαλεί δημοσίως έναν απεριόριστο αριθμό επιχειρήσεων να υποβάλλουν προσφορές, εντός προκαθορισμένου χρονικού πλαισίου, και κάθε ενδιαφερόμενη επιχείρηση μπορεί να υποβάλει προσφορά. Έτσι, η αναθέτουσα αρχή μπορεί να ζητήσει από τους προσφέροντες μόνο διευκρινίσεις σχετικά με την προσφορά ή την επιλεξιμότητά τους ενώ διαπραγματεύσεις, ιδίως όσον αφορά στις αλλαγές στις προσφορές ή στις τιμές, δεν επιτρέπονται²⁰. Αντίθετα, στην κλειστή διαδικασία, αν και μπορεί αρχικά κάθε οικονομικός φορέας να υποβάλλει αίτηση, μόνο οι επιχειρήσεις που προσκλήθηκαν από την αναθέτουσα αρχή, μετά την επανεξέταση των παρεχόμενων πληροφοριών μπορούν να υποβάλουν προσφορά. Η αναθέτουσα αρχή μπορεί να περιορίσει τον αριθμό των κατάλληλων υποψηφίων που καλούνται να υποβάλουν προσφορά και ως ελάχιστη προθεσμία υποβολής προσφορών είναι τριάντα (30) ημέρες από την επομένη της ημέρας πρόσκλησης υποβολής προσφορών²¹.

²⁰Κ. Γιαννακόπουλος (2003), ο.π., υποσημείωση 8, σελ. 112

²¹Δ. Ράϊκος (2014), ο.π., υποσημείωση 11, σελ.287

Επιπλέον, υπάρχει και η «ανταγωνιστική διαδικασία με διαπραγμάτευση», όπου κάθε οικονομικός φορέας μπορεί να υποβάλει αίτηση συμμετοχής, αλλά μόνο οι υποψήφιοι καλούνται, μετά από την αξιολόγηση των παρεχομένων πληροφοριών, να υποβάλουν αρχική προσφορά που χρησιμεύει ως βάση για τις διαπραγματεύσεις που θα ακολουθήσουν. Στο πλαίσιο της «διαδικασίας με διαπραγμάτευση ανταγωνιστικού χαρακτήρα» μπορεί να υποβάλει αίτηση συμμετοχής οποιοσδήποτε οικονομικός φορέας αλλά αρχική προσφορά μπορούν να υποβάλουν μόνο οι υποψήφιοι που κλήθηκαν να το κάνουν έπειτα από αξιολόγηση των πληροφοριών που κατέθεσαν²². Στο πλαίσιο αυτό, δηλαδή, της διαδικασίας του «ανταγωνιστικού διαλόγου» μόνο οι αρχικοί υποψήφιοι μπορούν να κληθούν να συμμετάσχουν στον διάλογο. Αυτός, χρησιμοποιείται όταν οι αναθέτουσες αρχές δεν είναι σε θέση να ορίσουν τα μέσα που απαιτούνται για να ικανοποιηθούν οι ανάγκες τους ή να εκτιμήσουν τη λύση που μπορεί να προσφέρει η αγορά. Η σύμβαση ανατίθεται τελικά αποκλειστικά βάσει του κριτηρίου ανάθεσης της καλύτερης σχέσης ποιότητας-τιμής.

Τέλος, σε ειδικές περιπτώσεις και περιστάσεις, οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να συνάπτουν δημόσιες συμβάσεις μέσω διαδικασίας με διαπραγμάτευση χωρίς προηγούμενη δημοσίευση. Αξίζει να αναφερθεί ότι, η απαρίθμηση των περιπτώσεων όπου επιτρέπεται η ανάθεση δημόσιας σύμβασης χωρίς δημοσίευση διακήρυξης ή χωρίς τη διεξαγωγή διαγωνιστικής διαδικασίας είναι εξαντλητική. Δεν επιτρέπεται διασταλτική ερμηνεία των περιπτώσεων όπου εφαρμόζεται η εξαιρετική αυτή διαδικασία και σε άλλες περιπτώσεις εκτός από εκείνες που αναφέρονται ρητά²³. Τούτο δε καταδεικνύει την ιδιαίτερη σημασία που έχει για τον νομοθέτη η τήρηση των ανοιχτών διαδικασιών και η ίση δυνατότητα πρόσβασης καθενός στη διαδικασία ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων με μόνη προϋπόθεση την τήρηση των κριτηρίων που έχουν τεθεί από την αναθέτουσα αρχή.

Όλες οι ανωτέρω διαδικασίες σύναψης συμβάσεων πρέπει να εξασφαλίζουν την απαραίτητη διαφάνεια σε όλα τα στάδια. Αυτό επιτυγχάνεται κυρίως μέσω της δημοσίευσης των βασικών στοιχείων των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων και με τη διάδοση των πληροφοριών σχετικά με τους υποψηφίους και τους προσφέροντες (π.χ. τα κριτήρια και τις ρυθμίσεις που θα εφαρμοστούν όσον αφορά την απόφαση

²²Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/el/FTU_2.1.10.pdf

²³ΑΕΠΠ (6^ο Κλιμάκιο) 128/2020, σελ. 5, διαθέσιμη στο δικτυακό τόπο https://www.aep-procurement.gr/images/Apofaseis_AEPP/Apofasi-128-2020.pdf

ανάθεσης της σύμβασης, σχετικά με πληροφορίες για τη διεξαγωγή και την πρόοδο της διαδικασίας και πληροφορίες σχετικά με τους λόγους απόρριψης), καθώς και μέσω της παροχής επαρκούς τεκμηρίωσης για όλα τα στάδια της διαδικασίας.

2^ο Κεφάλαιο : Η διαφάνεια στις δημόσιες συμβάσεις στο δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης

2.1 Η διαφάνεια ως αρχή στο ευρωπαϊκό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων

Η Ευρωπαϊκή Ένωση δίνει ιδιαίτερη έμφαση στην ενιαία εφαρμογή του δικαίου των δημοσίων συμβάσεων μέσα στα όρια της Ένωσης, θεωρώντας το ως μία από τις συνιστώσες της πολιτικής για την εσωτερική αγορά²⁴. Ειδικότερα, σε ευρωπαϊκό επίπεδο η ενίσχυση της «διαφάνειας» κατά τη λειτουργία των θεσμών και την τήρηση των διαδικασιών αποτέλεσε και προσπάθεια ισοστάθμισης του «δημοκρατικού ελλείμματος στο εσωτερικό της Ευρωπαϊκής Ένωσης»²⁵. Για το λόγο αυτό και συνδέθηκε εννοιολογικά με τη δημοκρατική αρχή και την αρχή του κράτους δικαίου²⁶, ενώ το περιεχόμενό της συνδέθηκε, κυρίως με το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα των ενωσιακών οργάνων²⁷, αλλά επεκτάθηκε σταδιακά σε επίπεδο ανοικτής λειτουργίας των θεσμικών οργάνων και σε ευρύτερο επίπεδο οικονομικών σχέσεων μεταξύ των κρατών μελών και δημοσίων επιχειρήσεων²⁸. Και ενώ αμφισβητείται η διαμόρφωση αντίστοιχης γενικής αρχής του ευρωπαϊκού δικαίου, λόγω έλλειψης αποκρυστάλλωσης του κανονιστικού της περιεχομένου σε τέτοιο βαθμό, ώστε να διαθέτει μια σχετική αυτονομία με άλλες συναφείς αρχές και να λειτουργήσει ως «μέτρο» για την αξιολόγηση των ενωσιακών νομικών πράξεων²⁹, αποτελεί αναμφισβήτητα μια αρχή που διατρέχει όλο το ευρωπαϊκό δίκαιο³⁰. Για το λόγο αυτό, σε επίπεδο ευρωπαϊκού δικαίου η αρχή της διαφάνειας στο πλαίσιο συμμετοχής σε διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων δεν αναφέρεται ρητά στο πρωτογενές ούτε αναφερόταν μέχρι πρόσφατα στο παράγωγο ευρωπαϊκό δίκαιο³¹.

²⁴Επίσημη Εφημερίδα της ΕΕ της 28.11.2001, L-310, *Ερμηνευτική ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με το κοινοτικό δίκαιο περί δημοσίων συμβάσεων και τις δυνατότητες ένταξης κοινωνικών πτυχών στις συμβάσεις αυτές*, σελ. 27, 28, διαθέσιμη στο δικτυακό τόπο <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:310:0019:0021:EL:PDF>

²⁵Κ. Γιαννακόπουλος (2003), ο.π., υποσημείωση 8, σελ. 18-19

²⁶Β. Καραγεώργου (2013), ο.π., σελ. 28 επ.

²⁷Β. Καραγεώργου (2013), ο.π., σελ. 175 επ.

²⁸Κ. Γιαννακόπουλος (2003), ο.π. υποσημείωση 8, σελ. 23

²⁹ Β. Καραγεώργου (2013), ο.π., σελ. 342

³⁰ Κ. Γιαννακόπουλος (2003), ο.π. υποσημείωση 8, σελ. 24

³¹Μ. Amilhat (2014), *La notion de contrat administrative. L' influence du droit de l' Union européenne*, Bruylant, Coll. Droit Administrative Law (dir. L-B.Auby), σελ. 373

2.2 Η αρχή της διαφάνειας στο πρωτογενές δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Η αρχή της διαφάνειας σε επίπεδο ενωσιακής έννομης τάξης συνιστά μια πολυδιάστατη αρχή, η οποία αποτελείται από ορισμένες αλληλοσυνδεόμενες, αλλά διακριτές μεταξύ τους πτυχές, όπως η ανοικτή λειτουργία των θεσμών, η πρόσβαση στα έγγραφα, η σαφήνεια δικαίου και η αιτιολογία των κανόνων³². Με αυτόν τον τρόπο, αν και δεν υπάρχει ρητή κατοχύρωσή της σε επίπεδο πρωτογενούς δικαίου της ένωσης, λόγω της κατοχύρωσης των επιμέρους αυτών πτυχών της, θεωρείται ως μια νέα αυτόνομη γενική αρχή της ενωσιακής έννομης τάξης³³. Και τούτο διότι, με την αναγνώριση και την κατοχύρωση των επιμέρους αρχών που την απαρτίζουν επιτυγχάνεται η αποκρυστάλλωση της έννοιάς της. Αξίζει να σημειωθεί ότι, την πρώτη φορά που εμφανίστηκε η αρχή της διαφάνειας σε κείμενο συνδεόμενο με το πρωτογενές ενωσιακό δίκαιο ήταν με την υπ' αριθμ. 17 δήλωση της ΣΕΕ, σχετικά με το δικαίωμα πρόσβασης στην πληροφόρηση³⁴. Έτσι, η κατοχύρωση της αρχής της διαφάνειας υπό την τυπική της έννοια ως στόχος και γενική αρχή του ευρωπαϊκού δικαίου σχετίζεται με το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα όπως ορίζει η Συνθήκη³⁵ αναφορικά με τη λειτουργία των Ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων ως αναδυόμενη γενική αρχή του ενωσιακού δικαίου σε συνδυασμό με τον Χάρτη Θεμελιωδών

³²U. Bernitz/ J. Nergelius/ C. Cardner (2008), *General Principles of EC Law in a Process of Development*, Kluwer Law International, Great Britain, σελ. 204 επ.

³³B. Καραγεώργου (2013), ο.π., σελ. 343

³⁴Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων της 27.07.1992, C-191, σελ. 101, διαθέσιμη στο δικτυακό τόπο

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1992:191:FULL&from=EN>

³⁵Το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα των ενωσιακών οργάνων κατοχυρώθηκε πρώτη φορά σε επίπεδο πρωτογενούς δικαίου με το άρθρο 255 ΣΕΚ της Συνθήκης του Άμστερνταμ, βλ. και άρθρο 15 παρ. 3 ΣυνθΕΕ: «Κάθε πολίτης της Ένωσης και κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο το οποίο κατοικεί ή έχει την κατασταστική έδρα του σε ένα κράτος μέλος έχει δικαίωμα πρόσβασης σε έγγραφα των θεσμικών και λοιπών οργάνων και οργανισμών της Ένωσης, ανεξαρτήτως υποθέματος, με την επιφύλαξη των αρχών και των προϋποθέσεων που θα καθορισθούν σύμφωνα με την παρούσα παράγραφο.... Καθένα από τα θεσμικά ή λοιπά όργανα ή οργανισμούς εξασφαλίζει τη διαφάνεια των εργασιών του και εισάγει, στον εσωτερικό του κανονισμό, ειδικές διατάξεις για την πρόσβαση στα δικά του έγγραφα, σύμφωνα με τους κανονισμούς που αναφέρονται στο δεύτερο εδάφιο...Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο εξασφαλίζουν τη δημοσίευση των εγγράφων που αφορούν τις νομοθετικές διαδικασίες από τους όρους που ορίζονται στους κανονισμούς που αναφέρονται στο δεύτερο εδάφιο.»

δικαιωμάτων της Ε.Ε.³⁶, ο οποίος έχει δεσμευτική ισχύ μετά τη Συνθήκη της Λισαβόνας³⁷.

Η διαφάνεια, επομένως, ως γενική αρχή του δικαίου των δημοσίων συμβάσεων, απορρέει μέσα από το πνεύμα των Συνθηκών³⁸, και θεμελιώνεται και στο άρθρο 325 ΣΛΕΕ³⁹ που ορίζει ότι η Κοινότητα και τα κράτη-μέλη καταπολεμούν την απάτη, ή οποιαδήποτε άλλη δραστηριότητα κατά των οικονομικών συμφερόντων της Κοινότητας⁴⁰, λαμβάνοντας μέτρα τα οποία θα έχουν αποτρεπτικό χαρακτήρα και θα προσφέρουν αποτελεσματική προστασία στα κράτη-μέλη. Ειδικότερα στο πλαίσιο των δημοσίων συμβάσεων, η διαφάνεια με την ως άνω τυπική έννοια του όρου, αποκτά την έννοια της δημοσιοποίησης των εγγράφων της αναθέτουσας αρχής και του δικαιώματος των υποψηφίων αναδόχων να έχουν πρόσβαση σε αυτά, το οποίο απορρέει και από άλλες διατάξεις των Συνθηκών και κυρίως από την αρχή της ίσης μεταχείρισης των υποψηφίων⁴¹. Η τελευταία εν λόγω αρχή στο πλαίσιο της σύναψης δημόσιας σύμβασης αποσκοπεί και στην εξασφάλιση του γνήσιου και ελεύθερου ανταγωνισμού μεταξύ των επιχειρήσεων που μετέχουν σε διαδικασία ανάθεσης

³⁶Άρθρο 42 ΧΘΔ: «Κάθε πολίτης της Ένωσης καθώς και κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο που κατοικεί ή έχει την καταστατική έδρα του σε ένα κράτος μέλος έχει δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα των θεσμικών και λοιπών οργάνων και οργανισμών της Ένωσης, ανεξαρτήτως υποθέματος.»

³⁷Άρθρο 6 παρ. 1 ΣΕΕ: «Η Ένωση αναγνωρίζει τα δικαιώματα, τις ελευθερίες και τις αρχές που περιέχονται στον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης της 7ης Δεκεμβρίου 2000, όπως προσαρμόστηκε στις 12 Δεκεμβρίου 2007, στο Στρασβούργο, ο οποίος έχει το ίδιο νομικό κύρος με τις Συνθήκες.»

³⁸Βλ. Πράσινο Βιβλίο της ΕΕ, 27.11.1996, κατά την οποία η διαφάνεια αποτελεί αίτημα συνδεδεμένο με την οικονομική δράση του κρατικού φαινομένου. Συνιστά προδήλως πρώτον έκφραση του ελεύθερου ανταγωνισμού και της σταδιακής μεταστροφής του κράτους σε «συνήθη» αντισυμβαλλόμενο και συμμετέχο της οικονομικής ζωής, δεύτερο αρετή του συγκεκριμένου είδους συμβάσεων καθώς στην λοιπή οικονομική ζωή η ελευθερία των συμβάσεων δεν επιβάλλει ανάλογης φύσεως κανόνες και τρίτο κανόνα που συνδέεται με την κρατική οικονομική δράση και θέτει το κράτος ως αντισυμβαλλόμενο σε δυσμενέστερη θέση έναντι των ιδιωτών, έστω και αν είναι ισχυρότεροι από αυτό. βλ. επίσης Ε. Τροβά (2008), *Η καταπολέμηση της διαφθοράς και της απάτης στο κοινοτικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων*, Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου, Τεύχος 10-11-2008, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 1182 επ..

³⁹Άρθρο 325 ΣΛΕΕ (πρώην άρθρο 280 της ΣΕΚ) «1. Η Ένωση και τα κράτη-μέλη καταπολεμούν την απάτη ή οποιαδήποτε άλλη παράνομη δραστηριότητα κατά των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης, λαμβάνοντας σύμφωνα με το παρόν άρθρο μέτρα τα οποία θα έχουν αποτρεπτικό χαρακτήρα και θα προσφέρουν αποτελεσματική προστασία στα κράτη-μέλη καθώς και στα θεσμικά και λοιπά όργανα και τους οργανισμούς της Ένωσης. 2. Τα κράτη-μέλη λαμβάνουν τα ίδια μέτρα καταπολέμησης της απάτης κατά των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης με εκείνα που λαμβάνουν για την καταπολέμηση της απάτης κατά των ιδίων οικονομικών συμφερόντων...».

⁴⁰Θ. Πανάγος (2009), *Η αρχή της διαφάνειας*, σε: *Το θεσμικό πλαίσιο σύναψης των δημοσίων συμβάσεων με ηλεκτρονικά μέσα*, Sakkoulas-Online.gr, σελ. 159-160

⁴¹βλ. άρθρο 18 ΣΛΕΕ «Εντός του πεδίου εφαρμογής των Συνθηκών και με την επιφύλαξη των ειδικών διατάξεών τους, απαγορεύεται κάθε διάκριση λόγω ιθαγενείας. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, αποφασίζοντας σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία, δύνανται να λαμβάνουν μέτρα για την απαγόρευση των διακρίσεων αυτών» και Χ. Μουκίου (2018), ο.π., υποσημείωση 4, σελ. 177

δημοσίας σύμβασης. Και τούτο διότι, όλοι οι υποψήφιοι πρέπει να έχουν τις ίδιες ευκαιρίες κατά τη διατύπωση των όρων των προσφορών τους και, ως εκ τούτου, οι όροι αυτοί πρέπει να είναι όμοιοι για όλους τους υποψηφίους.

2.3 Η αρχή της διαφάνειας στις δημόσιες συμβάσεις στο παράγωγο δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης

2.3.1 Οι αρχικοί στόχοι του ευρωπαϊού νομοθέτη (προϊσχύον καθεστώς)

Η Κοινότητα ενέκρινε νομοθετικές διατάξεις με στόχο τον συντονισμό των εθνικών κανόνων, επιβάλλοντας υποχρεώσεις όσον αφορά τη δημοσίευση των προσκλήσεων υποβολής προσφορών και τα αντικειμενικά κριτήρια εξέτασης των προσφορών⁴², υποχρεώσεις δηλαδή επί του προσυμβατικού σταδίου των δημοσίων συμβάσεων. Αρχής γενομένης από τη δεκαετία του 1960 εγκρίθηκαν αρκετές κανονιστικές πράξεις αλλά αργότερα η Κοινότητα αποφάσισε να απλοποιήσει και να συντονίσει τη νομοθεσία περί δημόσιων συμβάσεων εγκρίνοντας τέσσερις Οδηγίες (Οδηγίες 92/50/ΕΟΚ, 93/36/ΕΟΚ, 93/37/ΕΟΚ και 93/38/ΕΟΚ). Ωστόσο, οι υφιστάμενοι μέχρι το 2014 εναρμονισμένοι σε ευρωπαϊκό επίπεδο κανόνες του παράγωγου δικαίου δεν εξαρκούσαν για την καταπολέμηση του φαινομένου της αδιαφάνειας στις δημόσιες συμβάσεις υπό την ευρεία και ουσιαστική έννοια του όρου. Και τούτο διότι, ο ευρωπαίος νομοθέτης αποσκοπούσε ουσιαστικά στην κατοχύρωση διαδικασιών ανάθεσης που θα ήταν σύμφωνες με τις αρχές της νομιμότητας, της μη διάκρισης, της αντικειμενικότητας και του ελεύθερου και υγιούς ανταγωνισμού⁴³. Στο πλαίσιο αυτό, είχαν προβλεφθεί με εξαντλητικό τρόπο οι περιπτώσεις αποκλεισμού των υποψηφίων αντισυμβαλλομένων από το άρθρο 24 των οδηγιών 93/37/ΕΟΚ⁴⁴ και 93/38/ΕΟΚ, οι οποίες αφορούσαν κυρίως την

⁴²Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, *Θεματολογικά δελτία για την Ευρωπαϊκή Ένωση*, διαθέσιμο στο δικτυακό τόπο

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/el/sheet/34/%CE%B4%CE%B7%CE%BC%CE%BF%CF%83%CE%B9%CE%B5%CF%82-%CF%83%CF%85%CE%BC%CE%B2%CE%B1%CF%83%CE%B5%CE%B9%CF%82>

⁴³Χ. Μουκίου (2018), ο.π. υποσημείωση 4, σελ. 149-150

⁴⁴Άρθρο 24 Οδηγίας 93/37/ΕΚ: «Κάθε εργολήπτης μπορεί να αποκλεισθεί από τη συμμετοχή στο διαγωνισμό όταν: α) βρίσκεται υπό πτώχευση, εκκαθάριση, παύση εργασιών, αναγκαστική διαχείριση ή πτωχευτικό συμβιβασμό ή σε οποιαδήποτε ανάλογη κατάσταση που προκύπτει από παρόμοια διαδικασία η οποία προβλέπεται από τις εθνικές νομοθεσίες- β) έχει κινηθεί εναντίον του διαδικασία κηρύξεως πτωχεύσεως, εκκαθαρίσεως, αναγκαστικής διαχειρίσεως, πτωχευτικού συμβιβασμού ή οποιαδήποτε παρόμοια διαδικασία η οποία προβλέπεται από τις εθνικές νομοθεσίες-γ) έχει καταδικασθεί για αδίκημα που αφορά την επαγγελματική του διαγωγή βάσει αποφάσεως η οποία έχει ισχύ δεδικασμένου-δ) έχει διαπράξει σοβαρό επαγγελματικό παράπτωμα που αποδεδειγμένως διαπιστώθηκε με οποιοδήποτε μέσο μπορούν να διαθέσουν οι αναθέτουσες αρχές-ε) δεν έχει εκπληρώσει τις υποχρεώσεις του όσον αφορά την καταβολή των εισφορών κοινωνικής ασφάλισεως σύμφωνα με τη νομοθεσία της χώρας όπου είναι εγκατεστημένος ή με τη νομοθεσία της χώρας της αναθέτουσας αρχής-στ) δεν έχει εκπληρώσει τις υποχρεώσεις του τις σχετικές με την πληρωμή των φόρων σύμφωνα με τη νομοθεσία της χώρας όπου είναι εγκατεστημένος ή με τη νομοθεσία της χώρας της αναθέτουσας αρχής-ζ) είναι ένοχος σημαντικής

επαγγελματική εντιμότητα, τη φερεγγυότητα και τη χρηματοδοτική και οικονομική ικανότητα (εν γένει αξιοπιστία και φερεγγυότητα) του συμμετέχοντος⁴⁵. Το 2004 με στόχο την απλοποίηση και την αποσαφήνιση των τριών Οδηγιών του 1992 (Οδηγία 92/50/ΕΟΚ⁴⁶, για το συντονισμό των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων υπηρεσιών, Οδηγία 93/36/ΕΟΚ⁴⁷ περί συντονισμού των διαδικασιών για τη σύναψη συμβάσεων δημοσίων προμηθειών και η Οδηγία 93/37/ΕΟΚ⁴⁸ περί συντονισμού των διαδικασιών για τη σύναψη συμβάσεων δημοσίων) αντικαθίστανται και συγχωνεύονται από την Οδηγία 2004/18/ΕΚ⁴⁹, σχετικά με τους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών, η οποία δεχόταν την εφαρμογή μόνο δύο κριτηρίων ανάθεσης: της «χαμηλότερης τιμής» και της «πλέον συμφέρουσας από οικονομική άποψη προσφοράς».

ψευδούς δηλώσεως κατά την παροχή των πληροφοριών που απαιτούνται κατ' εφαρμογή του παρόντος κεφαλαίου...»

⁴⁵ ΔΕΚ απόφαση της 10.02.1982, SA Transporoute et travaux κ. Ministere des travaux publics ('Transporoute'), Υπόθεση 76/81, σκ. 9, διαθέσιμη στο δικτυακό τόπο <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:61981CJ0076&from=EN>

⁴⁶ Οδηγία 92/50/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 18ης Ιουνίου 1992 περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων υπηρεσιών, διαθέσιμη στο δικτυακό τόπο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX:31992L0050>

⁴⁷ Οδηγία 93/36/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 14ης Ιουνίου 1993 περί συντονισμού των διαδικασιών για τη σύναψη συμβάσεων δημοσίων προμηθειών, διαθέσιμη στο δικτυακό τόπο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX%3A31993L0036>

⁴⁸ Οδηγία 93/37/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 14ης Ιουνίου 1993 περί συντονισμού των διαδικασιών για τη σύναψη συμβάσεων δημοσίων έργων, διαθέσιμη στο δικτυακό τόπο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:31993L0037&qid=1399140606822&from=EN>

⁴⁹ Οδηγία 2004/18/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 31ης Μαρτίου 2004 περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών διαθέσιμη στο δικτυακό τόπο: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2004L0018:20080101:EL:PDF>

2.3.2 Η μετεξέλιξη της στοχοθεσίας του ευρωπαϊκού νομοθέτη (ισχύον καθεστώς)

Η αναθεώρηση των οδηγιών του 2004, εντάχθηκε σε ένα συνολικό πρόγραμμα με σκοπό τον ριζικό εκσυγχρονισμό των δημοσίων συμβάσεων στην Ευρωπαϊκή Ένωση⁵⁰, συμβάλλοντας στην υλοποίηση των στόχων της στρατηγικής «Ευρώπη 2020» για έξυπνη, βιώσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη, διασφαλίζοντας παράλληλα την πλέον αποδοτική χρήση των δημόσιων πόρων⁵¹. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ενέκρινε αρχικά διάφορα ψηφίσματα⁵², στα οποία υποστήριζε ιδίως τη λήψη μέτρων απλούστευσης και απηύθυνε έκκληση για ενίσχυση της ασφάλειας δικαίου. Υποστήριζε ότι κατά την ανάθεση των συμβάσεων το μοναδικό κριτήριο δεν πρέπει να είναι η φθηνότερη τιμή, αλλά μάλλον να συνεκτιμάται η καλύτερη σχέση ποιότητας-τιμής, που θα καλύπτει και κριτήρια βιωσιμότητας (όπως το κόστος κύκλου ζωής και περιβαλλοντικά και κοινωνικά κριτήρια)⁵³.

Τελικά το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο ενέκριναν το 2014 μια νέα δέσμη μέτρων για τις δημόσιες συμβάσεις και ο εκσυγχρονισμός πραγματοποιήθηκε με την έκδοση της «τριπλέτας» των ενωσιακών Οδηγιών του 2014, ήτοι της Οδηγίας 2014/23/ΕΕ⁵⁴ σχετικά με την ανάθεση των συμβάσεων

⁵⁰Βλ. σχετικά στην αιτιολογική έκθεση του Ν. 4412/2016 από την ιστοσελίδα της Βουλής των Ελλήνων διαθέσιμη στο δικτυακό τόπο <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/m-stir-olo-1.pdf>

⁵¹Βλ. αναλυτικά Ανακοίνωση της Επιτροπής της 03.03.2010, *Ευρώπη 2020: στρατηγική για έξυπνη, βιώσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη*, διαθέσιμη στο δικτυακό τόπο <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52010DC2020&from=EL>

⁵²Βλ. Τα ψηφίσματα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 18.05.2010 σχετικά με τις νέες εξελίξεις στις δημόσιες συμβάσεις (2009/2175(INI)), διαθέσιμο στο δικτυακό τόπο https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2010-0173_EL.html?redirect, της 12.05.2011 σχετικά με την με την ίση πρόσβαση στις αγορές του δημόσιου τομέα στην ΕΕ και σε τρίτες χώρες και την αναθεώρηση του νομικού πλαισίου των δημοσίων συμβάσεων περιλαμβανομένων των εκχωρήσεων, διαθέσιμο στο δικτυακό τόπο https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2011-0233_EL.html?redirect και της 25.10.2011 σχετικά με τον εκσυγχρονισμό των δημοσίων συμβάσεων (2011/2048(INI)), διαθέσιμο στον δικτυακό τόπο https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2011-0454_EL.html?redirect

⁵³Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, *Θεματολογικά δελτία για την Ευρωπαϊκή Ένωση*, διαθέσιμο στο δικτυακό τόπο

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/el/sheet/34/%CE%B4%CE%B7%CE%BC%CE%BF%CF%83%CE%B9%CE%B5%CF%82-%CF%83%CF%85%CE%BC%CE%B2%CE%B1%CF%83%CE%B5%CE%B9%CF%82>

⁵⁴Οδηγία 2014/23/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26ης Φεβρουαρίου 2014 σχετικά με την ανάθεση συμβάσεων παραχώρησης, διαθέσιμη στο δικτυακό τόπο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0023&from=EN>

παραχώρησης, της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ⁵⁵ σχετικά με τις δημόσιες προμήθειες και της Οδηγίας 2014/25/ΕΕ⁵⁶ σχετικά με τις προμήθειες φορέων που δραστηριοποιούνται στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών, η οποία μετέβαλε τη στοχοθεσία των δημοσίων συμβάσεων⁵⁷ και τις επί μέρους εναρμονισμένες διαδικασίες ανάθεσης. Ως ιδιαίτερα σημαντικές και καινοτόμες μπορούν να θεωρηθούν οι αιτιολογικές σκέψεις 88 και 91-96⁵⁸ της κεντρικής Οδηγίας (2014/24/ΕΕ), οι οποίες αναφέρονται στην εφαρμογή μέτρων ή συστημάτων περιβαλλοντικής διαχείρισης κατά την εκτέλεση μιας δημόσιας σύμβασης και στον προσδιορισμό της πλέον συμφέρουσας από οικονομικής άποψης προσφοράς και το χαμηλότερο κόστος χρησιμοποιώντας μια προσέγγιση κοστολόγησης του κύκλου ζωής των έργων, αγαθών και υπηρεσιών. Επιπλέον, δυνάμει των άρθρων 26 και 31 της ως άνω Οδηγίας εισήχθη μια νέα ειδική διαδικασία ανάθεσης δημόσιας σύμβασης, αυτή της σύμπραξης καινοτομίας (innovation partnership), η οποία επιτρέπει στις αναθέτουσες αρχές να αναπτύσσουν και να αποκτούν στη συνέχεια καινοτόμα προϊόντα υπηρεσίες και έργα που ανταποκρίνονται στις ανάγκες τους, εφόσον αυτά επιτυγχάνουν τα τεθέντα επίπεδα ποιότητας και το καθορισθέν κόστος⁵⁹. Παράλληλα, καθορίστηκαν τα εργαλεία και οι συσκευές που θα χρησιμοποιούνται για τις επικοινωνίες με ηλεκτρονικά μέσα καθώς και τα τεχνικά χαρακτηριστικά τους για την ακώλυτη πρόσβαση των οικονομικών φορέων στη διαδικασία σύναψης δημόσιας σύμβασης με ηλεκτρονικά μέσα⁶⁰.

⁵⁵Οδηγία 2014/24/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26ης Φεβρουαρίου 2014 σχετικά με τις δημόσιες προμήθειες και την κατάργηση της Οδηγίας 2004/18/ΕΚ σχετικά με την ανάθεση συμβάσεων παραχώρησης, διαθέσιμη στο δικτυακό τόπο <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0024&from=EN>

⁵⁶Οδηγία 2014/25/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26ης Φεβρουαρίου 2014 σχετικά με τις προμήθειες φορέων που δραστηριοποιούνται στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών και την κατάργηση της Οδηγίας 2004/17/ΕΚ, διαθέσιμη στο δικτυακό τόπο <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0025&from=EN>

⁵⁷C. Moukiou (2016), *The Principles of Transparency and Anti-Bribery in Public Procurement: a slow engagement with the Letter and the Spirit of the EU Public Procurement*, EPPPL, σ. 72 επ.

⁵⁸«...Δυνάμει του άρθρου 11 της ΣΛΕΕ οι απαιτήσεις της περιβαλλοντικής προστασίας πρέπει να ενταχθούν στον καθορισμό και την εφαρμογή των πολιτικών και δράσεων της Ένωσης, ιδίως προκειμένου να προωθηθεί η αειφόρος ανάπτυξη. Η παρούσα Οδηγία διευκρινίζει με ποιον τρόπο οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να συμβάλλουν στην προστασία του περιβάλλοντος και την προώθηση της αειφόρου ανάπτυξης, ενώ ταυτόχρονα εγγυάται στις αρχές αυτές τη δυνατότητα να επιτυγχάνουν, για τις συμβάσεις τους, την καλύτερη σχέση ποιότητας/τιμής...»

⁵⁹ Η εν λόγω διαδικασία της σύμπραξης καινοτομίας βασίζεται στους κανόνες που εφαρμόζονται στην ανταγωνιστική διαδικασία με διαπραγμάτευση και ανατίθεται με βάση αποκλειστικά το κριτήριο της πλέον συμφέρουσας προσφοράς, από πλευράς σχέσης μεταξύ τιμής και ποιότητας.

⁶⁰ Άρθρο 22 Οδηγίας 2014/24 ΕΕ: «Τα κράτη μέλη εξασφαλίζουν ότι όλες οι επικοινωνίες καθώς και όλες οι ανταλλαγές πληροφοριών δυνάμει της παρούσας Οδηγίας, ιδιαίτερα η ηλεκτρονική υποβολή,

Επιπλέον, εισήχθη⁶¹, ο καινούργιος θεσμός, της δυνατότητα επίκλησης μέτρων αυτοκάθαρσης (self-cleaning measures)⁶², ώστε παρά τη συνδρομή λόγων αποκλεισμού να μπορεί ο οικονομικός φορέας να αναλάβει την εκτέλεση της δημόσιας σύμβασης. Τούτο δε ικανοποιεί δύο συγκεκριμένους στόχους, αφενός τη δημιουργία ανταγωνισμού και αφετέρου, τη διασφάλιση της διαφάνειας και της ακεραιότητας των οικονομικών φορέων που συμμετέχουν στις διαδικασίες δημοσίων συμβάσεων.

Το πλαίσιο, λοιπόν, των δημοσίων συμβάσεων μετατράπηκε από απλό μέσο κάλυψης κρατικών αναγκών των κρατών μελών, σεβόμενο κυρίως τους όρους του υγιούς ανταγωνισμού, σε «εργαλείο» επίτευξης άλλων στόχων, κοινωνικών, ανθρωπιστικών, διεθνών και δημοσιονομικών με βασικό στόχο την εξισορρόπηση των –συχνά– αντικρουόμενων αυτών στόχων⁶³. Μεταξύ των οποίων είναι η πρόληψη και η πάταξη της διαφθοράς και του οργανωμένου εγκλήματος και η εξορθολογισμένη διαχείριση των δημοσίων πόρων.

εκτελούνται με ηλεκτρονικά μέσα επικοινωνίας σύμφωνα με τις απαιτήσεις του παρόντος άρθρου. Τα εργαλεία και οι συσκευές που χρησιμοποιούνται για τις επικοινωνίες με ηλεκτρονικά μέσα, καθώς και τα τεχνικά χαρακτηριστικά τους, δεν δημιουργούν διακρίσεις, είναι γενικώς προσιτά και συμβατά με τις γενικά χρησιμοποιούμενες ΤΠΕ, και δεν περιορίζουν την πρόσβαση των οικονομικών φορέων στη διαδικασία της προμήθειας...»

⁶¹Άρθρο 57 παρ. 6 Οδηγίας 2014/24/ΕΕ, «Οποιοσδήποτε οικονομικός φορέας αντιμετωπίζει μια από τις καταστάσεις που αναφέρονται στις παραγράφους 1 και 4 μπορεί να προσκομίζει στοιχεία από τα οποία να τεκμαίρεται ότι τα μέτρα που έλαβε επαρκούν για να αποδείξουν την αξιοπιστία του, παρότι συντρέχει ο σχετικός λόγος αποκλεισμού. Εάν τα στοιχεία κριθούν επαρκή, ο εν λόγω οικονομικός φορέας δεν αποκλείεται από τη διαδικασία προμήθειας...»

⁶²Πρόκειται για τη δυνατότητα επίκλησης μέτρων αυτοκάθαρσης του οικονομικού φορέα, τα οποία θα τον κάνουν να θεωρηθεί ικανός να εκτελέσει τη δημόσια σύμβαση, παρόλο που συντρέχουν στο πρόσωπό του οι λόγοι αποκλεισμού της παραγράφου 1 και 4, δηλαδή των υποχρεωτικών λόγων αποκλεισμού λόγω τέλεσης ποινικών αδικημάτων και των δυνητικών λόγων αποκλεισμού.

⁶³Χ. Μουκίου (2019), *Σύγκρουση συμφερόντων και διαφάνεια κατά την ανάθεση δημοσίων συμβάσεων*, ΕφημΔΔ 6/2019, Sakkoulas-Online.gr, σελ. 734-744

2.3.2.1 Η πάταξη της διαφθοράς και η καταπολέμηση αδιαφάνειας και της ως στόχος του παράγωγου δικαίου

Η πάταξη της διαφθοράς και η εξασφάλιση της διαφάνειας στο πλαίσιο των δημοσίων συμβάσεων και ειδικότερα στα μεγάλα έργα είναι ένα σύνθημα δεδομένου ότι η σύναψη τέτοιου είδους σύμβασης θεωρείται συχνά ως επικερδής στόχος για πιθανή δωροδοκία. Πρέπει επίσης να τονιστεί ότι η ακεραιότητα της διαδικασίας δεν απειλείται μόνο στην περίπτωση διαφθοράς, κάτι που είναι σχετικά προφανές, αλλά και γενικότερα σε όλες τις περιπτώσεις ευνοιοκρατίας, ακόμη και όταν δεν περιλαμβάνουν διεφθαρμένη συμπεριφορά, π.χ. ευνοιοκρατία προς ένα τοπικό υποψήφιο. Τα συνηθέστερα σενάρια διαφθοράς που ενδέχεται να απαντηθούν στις διαδικασίες δημοσίων συμβάσεων είναι οι «μίξεις» (δηλ. δωροδοκία ως ανταμοιβή του υπαλλήλου που επηρέασε την διαδικασία ανάθεσης της δημόσιας σύμβασης), η παραποίηση των προσφορών για να ευνοηθεί συγκεκριμένος διαγωνιζόμενος και η χρήση εικονικών-ενδιάμεσων εταιρειών για να καλυφθούν οι παράνομες δραστηριότητες διεφθαρμένου υπαλλήλου⁶⁴.

Η αρχή της διαφάνειας, έχει μεταξύ άλλων ως σκοπό την καταπολέμηση της ευνοιοκρατίας και της κατάχρησης εκ μέρους της αναθέτουσας αρχής. Προϋπόθεση για την επίτευξη αυτού του στόχου αποτελεί όλοι οι όροι και τρόποι διεξαγωγής της διαδικασίας ανάθεσης να διατυπώνονται με σαφήνεια, ακρίβεια και χωρίς αμφισημία στην προκήρυξη ενός διαγωνισμού⁶⁵, κατά τρόπο που αφενός να παρέχει σε όλους τους υποψηφίους τη δυνατότητα να κατανοούν το ακριβές περιεχόμενό τους και να τους ερμηνεύουν με τον ίδιο τρόπο και αφετέρου, να καθιστούν δυνατό τον εκ μέρους της αναθέτουσας αρχής αποτελεσματικό έλεγχο του αν οι προσφορές των υποψηφίων ανταποκρίνονται στα κριτήρια που διέπουν την εν λόγω σύμβαση.

Στο ισχύον νομικό πλαίσιο περί δημοσίων συμβάσεων περιλαμβάνονται διατάξεις που σχετίζονται πιο άμεσα με τις πολιτικές για την καταπολέμηση της διαφθοράς, όπως η εξαίρεση από τη διαδικασία υποβολής προσφορών του φορέα έναντι του οποίου εκδόθηκε η τελική απόφαση του δικαστηρίου για υποθέσεις

⁶⁴Πράσινη Βίβλος της ΕΕ σχετικά με τον εκσυγχρονισμό της πολιτικής δημόσιων συμβάσεων: προς μια αποτελεσματικότερη ευρωπαϊκή αγορά δημόσιων συμβάσεων, σελ. 57, διαθέσιμη στο δικτυακό τόπο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0015&from=EN>

⁶⁵ΔΕΕ απόφαση της 18.10.2001, C-19/00 (SIAC Constrution), σκ. 41-43, διαθέσιμη στο δικτυακό τόπο: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=46289&pageIndex=0&doclang=EL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=6307727>

διαφθοράς, οι λεπτομερείς διατάξεις για τη δημοσιότητα και τη διαφάνεια των διαφόρων σταδίων του κύκλου δημοσίων συμβάσεων, τα ελάχιστα πρότυπα για τα διορθωτικά μέτρα, οι ειδικές διατάξεις για τις ασυνήθιστα χαμηλές προσφορές, καθώς και οι διατάξεις που καθορίζουν ορισμένες απαιτήσεις για την τροποποίηση των συμβάσεων⁶⁶. Επιπλέον έχουν εισαχθεί νέες διατάξεις που ρυθμίζουν την τροποποίηση των συμβάσεων προκειμένου να αποφεύγονται οι καταχρήσεις και να διασφαλίζεται ο δίκαιος ανταγωνισμός⁶⁷. Με αυτό τον τρόπο, αναδεικνύεται η ιδιαίτερη σημασία της αρχής της διαφάνειας μέσω καθορισμού αυστηρών κανόνων με απώτερο στόχο την καταπολέμηση της διαφθοράς.

2.3.2.2 Η έννοια της σύγκρουσης συμφερόντων στο παράγωγο δίκαιο

Αρχικά, πρέπει να γίνει αντιληπτό ότι η σύγκρουση συμφερόντων και η διαφθορά δεν είναι ταυτόσημες έννοιες. Η διαφθορά προϋποθέτει συνήθως συμφωνία μεταξύ δύο τουλάχιστον εταίρων και κάποιο είδος δωροδοκίας-χρηματικού ανταλλάγματος-πλεονεκτήματος ενώ η σύγκρουση συμφερόντων ανακύπτει όταν δίνεται σε ένα πρόσωπο η ευκαιρία να θέσει σε προτεραιότητα τα ιδιωτικά του συμφέροντα εις βάρος των επαγγελματικών του καθηκόντων⁶⁸.

Στο πλαίσιο της ως άνω τελολογικής μεταστροφής του παράγωγου δικαίου των δημοσίων συμβάσεων, στο μεν προοίμιο της κεντρικής Οδηγίας 2014/24/ΕΕ⁶⁹ εξαγγέλλονται για πρώτη φορά στόχοι που ξεπερνούν την μέχρι τώρα «αγορακεντρική» στοχοθεσία, στο δε κυρίως κείμενο υιοθετείται για πρώτη φορά ο νεότευκτος –για το ευρωπαϊκό δίκαιο– όρος της σύγκρουσης συμφερόντων: «Οι αναθέτουσες αρχές θα πρέπει να χρησιμοποιούν όλα τα μέσα τα οποία διαθέτουν βάσει του εθνικού δικαίου, ούτως ώστε να αποτρέπουν τη στρέβλωση των διαδικασιών

⁶⁶Εκθεση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για την καταπολέμηση της διαφθοράς, Κεφάλαιο Iv A., διαθέσιμη στο δικτυακό τόπο <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52014DC0038&from=DE>

⁶⁷Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Έγγραφο καθοδήγησης για επαγγελματίες για την αποφυγή των συχνότερων σφαλμάτων κατά τις δημόσιες συμβάσεις έργων που χρηματοδοτούνται από τα Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία, Φεβρουάριος 2018, σελ. 13, διαθέσιμο στο δικτυακό τόπο https://www.eaahsy.gr/images/docs/guidance_public_procurement_2018_el.pdf

⁶⁸Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ευρωπαϊκή, Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF) Πρακτικός Οδηγός για τον εντοπισμό συγκρούσεων συμφερόντων σε διαδικασίες δημοσίων συμβάσεων για διαρθρωτικές δράσεις, σελ. 10, διαθέσιμος στο δικτυακό τόπο <https://ec.europa.eu/sfc/sites/sfc2014/files/sfc-files/guide-conflict-of-interests-EL.pdf>

⁶⁹Αιτιολογικές σκέψεις 2, 17, 42, 59, 60, 66, 78, 103, 121,122 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ

δημόσιων προμηθειών λόγω σύγκρουσης συμφερόντων, συμπεριλαμβανομένων των διαδικασιών προσδιορισμού, πρόληψης και αποκατάστασης της σύγκρουσης συμφερόντων»⁷⁰. Επίσης, εισάγεται ο όρος της προηγούμενης εμπλοκής υποψηφίου αναδόχου⁷¹, καθώς και η επέκταση των δυνητικών περιπτώσεων αποκλεισμού στις περιπτώσεις σύγκρουσης συμφερόντων και προηγούμενης εμπλοκής που οδηγούν σε στρέβλωση του ανταγωνισμού⁷². Με τον τρόπο αυτό η έννοια της διαφάνειας δεν νοείται πλέον ως «τυπική» διαφάνεια, με την έννοια της πρόσβασης στα έγγραφα και τις πληροφορίες και τη δημοσίευση των προκηρύξεων ή προσκλήσεων, αλλά ως «ουσιαστική» διαφάνεια, με την έννοια της καταπολέμησης της διαφθοράς, της απάτης, της έλλειψης ακεραιότητας και εντιμότητας στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων⁷³.

Αναλυτικότερα, η διάταξη του άρθρου 24 της εν λόγω Οδηγίας⁷⁴, προβλέπει ρητά για πρώτη φορά την περίπτωση της «σύγκρουσης συμφερόντων» κατά τη διαδικασία ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων⁷⁵. Σε γενικές γραμμές «σύγκρουση συμφερόντων» υφίσταται κατά τις περιπτώσεις που κάποιος βρίσκει τον εαυτό του να προσπαθεί να εξυπηρετήσει (ή να νομιμοποιήσει) δύο ή περισσότερα άτομα (ή οργανισμούς) των οποίων τα συμφέροντα συγκρούονται μεταξύ τους. Το άτομο που βρίσκεται στη μέση αυτής της σύγκρουσης προσπαθεί να εξυπηρετήσει δύο κυρίους οι οποίοι έλκουν ο καθένας προς διαφορετικές κατευθύνσεις⁷⁶. Η έννοια της σύγκρουσης συμφερόντων, μπορεί να προβλεπόταν ήδη πριν από την ισχύ των

⁷⁰Αιτιολογική σκέψη 16 (βλ. και άρθρ. 24 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ)

⁷¹Άρθρα 40 & 41 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ

⁷²Αιτιολογικές σκέψεις 101 - 102, άρθρ. 57 παρ. 4 περ. ε) της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ.

⁷³C. Moukiou (2016), ο.π. υποσημείωση 57, σελ. 72

⁷⁴Άρθρο 24 Οδηγίας 2014/24/ΕΕ: «Τα κράτη μέλη διασφαλίζουν ότι οι αναθέτουσες αρχές λαμβάνουν τα κατάλληλα μέτρα για την αποτελεσματική πρόληψη, τον εντοπισμό και την επανόρθωση συγκρούσεων συμφερόντων που προκύπτουν κατά τη διεξαγωγή διαδικασιών προμήθειας, ούτως ώστε να αποφεύγονται τυχόν στρεβλώσεις του ανταγωνισμού και να διασφαλίζεται η ίση μεταχείριση όλων των οικονομικών φορέων. Η έννοια της σύγκρουσης συμφερόντων καλύπτει τουλάχιστον οποιαδήποτε κατάσταση κατά την οποία μέλη του προσωπικού της αναθέτουσας αρχής ή παρόχου υπηρεσιών προμηθειών ενεργούντος εξ ονόματος της αναθέτουσας αρχής τα οποία συμμετέχουν στη διεξαγωγή της διαδικασίας προμήθειας ή μπορούν να επηρεάσουν την έκβασή της έχουν, άμεσα ή έμμεσα, χρηματοοικονομικό, οικονομικό ή άλλο προσωπικό συμφέρον που θα μπορούσε να εκληφθεί ως στοιχείο που θίγει την αμεροληψία και την ανεξαρτησία τους στο πλαίσιο της διαδικασίας προμήθειας.»

⁷⁵Ch. Bovis (2012), *Regulatory Trends in Public Procurement at the EU Level*, EPPPL, 2012, pp 221, A.Semple/M.Andrecka (2015), *Classification, Conflicts of Interest and Change of Constructor: A Critical Look at the Public Sector Procurement Directives*, EPPPL, pp 171

⁷⁶ D. Gordon (2005), *Organizational Conflicts of Interest: A Growing Integrity Challenge*, PCLJ, pp 25

Οδηγιών 2014, στο άρθρο 34 του Δημοσιονομικού Κανονισμού⁷⁷, ωστόσο αυτή εξειδικεύθηκε δυνάμει της εν λόγω Οδηγίας 2014/24/ΕΕ.

Η διάταξη αυτή του άρθρου 24 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ αναφέρεται, επομένως, στη διαφάνεια υπό ουσιαστική έννοια *per se* και όχι σε τυπικές διαδικαστικές εγγυήσεις της⁷⁸. Η ερμηνεία και η εφαρμογή της διάταξης οδηγεί στο συμπέρασμα ότι ο νομοθέτης ρυθμίζει ενδεικτικά, τα *minima* των περιπτώσεων σύγκρουσης συμφερόντων καταλείποντας μεγάλη ρυθμιστική ευχέρεια στα δικαιοθετικά όργανα των κρατών μελών στο πλαίσιο εναρμόνισης των εθνικών νομοθεσιών τους προς την Οδηγία⁷⁹.

2.3.2.3 Η δράση και τα κριτήρια ανάθεσης των αναθετουσών αρχών για την καταπολέμηση φαινομένων σύγκρουσης συμφερόντων και την εξασφάλιση της αρχής της ίσης μεταχείρισης

Απόρροια των αρχών της ίσης μεταχείρισης, της διαφάνειας, των ίσων ευκαιριών και της ισότιμης πρόσβασης στις δημόσιες συμβάσεις είναι και ο κανόνας (αρχή) της τυπικότητας, υποχρέωση στην οποία υπόκεινται οι αναθέτουσες αρχές. Έτσι υπάρχει υποχρέωση και μάλιστα αυτοδέσμευση αυτών, να ελέγχουν με αυστηρότητα την τήρηση των κριτηρίων που διατυπώνονται στην διακήρυξη, που οι ίδιες έχουν καθορίσει και να αποκλείουν από το διαγωνισμό τις προσφορές που δεν περιέχουν τα έγγραφα ή στοιχεία που απαιτούνται από τη διακήρυξη με ποινή αποκλεισμού⁸⁰.

Ειδικότερα, ο ρόλος των αναθετουσών αρχών στην αντιμετώπιση καταστάσεων σύγκρουσης δύναται να είναι προληπτικός, διερευνητικός και επανορθωτικός, καθώς θα πρέπει να ενεργούν τόσο *ex ante* όσο και *ex post* («πρόληψη, εντοπισμός και επανόρθωση»), προκειμένου ν' αποφευχθούν «αποτελεσματικά» συγκρούσεις συμφερόντων «που προκύπτουν κατά τη διεξαγωγή προμήθειας, ούτως ώστε να αποφεύγονται τυχόν στρεβλώσεις του ανταγωνισμού και

⁷⁷Κανονισμός (ΕΚ, Ευράτομ) 1605/2002 του Συμβουλίου, της 25.06.2002, για τη θέσπιση του δημοσιονομικού κανονισμού, που εφαρμόζεται στο γενικό προϋπολογισμό των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, διαθέσιμος στο δικτυακό τόπο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/el/TXT/?uri=CELEX%3A32002R1605>

⁷⁸Χ. Μουκίου (2018), ο.π. υποσημείωση 4, σελ. 192

⁷⁹Χ. Μουκίου (2018), ο.π. υποσημείωση 4, σελ. 192

⁸⁰Π. Δέγλερης (2019), *Οι δημόσιες συμβάσεις στην ενωσιακή έννομη τάξη: Η προσωρινή δικαστική προστασία-η θεμελίωση και η νομολογία του ΔΕΕ*, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη, σελ. 249

να διασφαλίζεται ίση μεταχείριση όλων των οικονομικών φορέων»⁸¹. Ο σκοπός της διάταξης δεν είναι άλλος από τη διασφάλιση της ισότιμης μεταχείρισης των συμμετεχόντων και της διαφάνειας, εφόσον, οι πρωταρχικοί αυτοί στόχοι προβλέπονται και στο άρθρο 18 παρ. 1 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ⁸². Και τούτο διότι, όταν η σύγκριση συμφερόντων στο πλαίσιο διαδικασίας δημοσίων συμβάσεων δεν αντιμετωπίζεται αποτελεσματικά, έχει αντίκτυπο στην κανονικότητα των διαδικασιών και οδηγεί σε παραβίαση των αρχών της διαφάνειας, της ίσης μεταχείρισης ή και της μη διάκρισης, οι οποίες πρέπει να τηρούνται στις δημόσιες συμβάσεις όπως προβλέπεται στο άρθρο 102 του Δημοσιονομικού Κανονισμού⁸³.

Παράλληλα, με αναφορά στην αρχή της διαφάνειας και της ίσης μεταχείρισης, στην 90^η αιτιολογική σκέψη της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ διαγράφεται με περισσή ακρίβεια και σαφήνεια το πλαίσιο του διαδικαστικού σταδίου: *«Η ανάθεση της σύμβασης θα πρέπει να πραγματοποιείται βάσει αντικειμενικών κριτηρίων που να εξασφαλίζουν τη συμμόρφωση με τις αρχές της διαφάνειας, της αποφυγής των διακρίσεων και της ίσης μεταχείρισης, με σκοπό να διασφαλίζεται αντικειμενική σύγκριση της σχετικής αξίας των προσφορών, ώστε να προσδιορίζεται, σε συνθήκες πραγματικού ανταγωνισμού, ποια προσφορά είναι η πιο συμφέρουσα από οικονομική άποψη. Θα πρέπει να προβλέπεται ρητά ότι η πιο συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά θα πρέπει να εκτιμάται βάσει της καλύτερης αναλογίας τιμής-ποιότητας, πράγμα το οποίο θα πρέπει να περιλαμβάνει πάντοτε στοιχείο αποτελεσματικότητας σε σχέση με την τιμή ή το κόστος...»*. Όταν δηλαδή, οι αναθέτουσες αρχές επιλέγουν να αναθέσουν τη σύμβαση στην πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά, αξιολογούν τις προσφορές προκειμένου να προσδιορίσουν εκείνη που παρουσιάζει την καλύτερη σχέση ποιότητας-τιμής. Για τον σκοπό αυτό, καθορίζουν τα οικονομικά και ποιοτικά κριτήρια τα οποία, στο σύνολό τους, πρέπει να επιτρέπουν τον προσδιορισμό της πλέον συμφέρουσας από οικονομική άποψη προσφοράς για την

⁸¹X. Μουκίου (2018), ο.π. υποσημείωση υπ' αριθμόν 4, σελ. 191

⁸²Άρθρο 18 παρ. 1 εδάφιο πρώτο της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ: *«Οι αναθέτουσες αρχές αντιμετωπίζουν τους οικονομικούς φορείς ισότιμα και χωρίς διακρίσεις και ενεργούν με διαφανή και αναλογικό τρόπο...»* και X. Μουκίου (2018), ο.π. υποσημείωση υπ' αριθμόν 4, σελ. 191

⁸³ΔΕΚ απόφαση της 10.07.2001, C-315/99, IsmeriEuropaSrl, κατά Ελεγκτικού Συνεδρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, διαθέσιμη στο δικτυακό τόπο <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=46501&pageIndex=0&doclang=EL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=3325946> και ΔΕΚ απόφαση της 17.03.2005, T160/03, AFConManagementConsultants, Mc Mullin, O'Grady κατά Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, διαθέσιμη στο δικτυακό τόπο <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=54264&pageIndex=0&doclang=EL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=6308328>

αναθέτουσα αρχή. Ο καθορισμός αυτών των κριτηρίων τελεί σε συνάρτηση με το αντικείμενο της σύμβασης, στο μέτρο που τα κριτήρια αυτά πρέπει να επιτρέπουν την αξιολόγηση του επιπέδου επίδοσης που παρουσιάζει κάθε προσφορά σε σχέση με το αντικείμενο της σύμβασης, όπως αυτό ορίζεται στις τεχνικές προδιαγραφές, καθώς και τη μέτρηση της σχέσης ποιότητας-τιμής κάθε προσφοράς⁸⁴. Για τη διασφάλιση και της ίσης μεταχείρισης, τα κριτήρια ανάθεσης θα πρέπει να επιτρέπουν τη σύγκριση των προσφορών και την αντικειμενική αξιολόγησή τους. Με βάση τις ίδιες αυτές προϋποθέσεις, η αναθέτουσα αρχή μπορεί να χρησιμοποιεί κριτήρια που αποβλέπουν στην ικανοποίηση κοινωνικών απαιτήσεων που ανταποκρίνονται ιδίως στις οριζόμενες στις προδιαγραφές της αγοράς ανάγκες κατηγοριών πληθυσμού, οι οποίες μειονεκτούν ιδιαίτερα και στις οποίες ανήκουν οι δικαιούχοι/χρήστες των έργων, προμηθειών και υπηρεσιών που αποτελούν αντικείμενο της σύμβασης⁸⁵. Με τον τρόπο αυτό, ο ελεύθερος ανταγωνισμός νοείται ως το πλαίσιο τις ισοτιμίας όλων των οικονομικών φορέων, οι οποίοι επιδιώκεται να έχουν ευκαιρίες συμμετοχής στην αγορά των δημοσίων συμβάσεων⁸⁶.

2.4 Νομολογία ΔΕΕ επί της αρχής της διαφάνειας και λοιπών αρχών που διέπουν τις δημόσιες συμβάσεις

Κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου Ευρωπαϊκής Ένωσης, ο συντονισμός στο επίπεδο της Ένωσης των διαδικασιών συνάψεως των δημοσίων συμβάσεων αποβλέπει 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 επιχειρηματιών, οι οποίοι επιθυμούν να παραδώσουν αγαθά ή να παράσχουν υπηρεσίες σε αναθέτουσες αρχές, που είναι εγκατεστημένες σε άλλο⁸⁷.

Όσον αφορά τα κριτήρια επιλογής των υποψηφίων, ο ενωσιακός νομοθέτης επιδιώκοντας την καθιέρωση ενός συστήματος κριτηρίων και ελέγχου της καταλληλότητας των οικονομικών φορέων επιβάλλει την αποφυγή αυθαίρετων

⁸⁴Δ. Ράικος (2019), *Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων*, εκδόσεις Σάκκουλα, σ. 495-497

⁸⁵Δ. Ράικος (2019), ο.π. υποσημείωση 84, σ. 495-497

⁸⁶Κ.. Γιαννακόπουλος (2007), *Η προστασία του ελεύθερου ανταγωνισμού κατά την εκτέλεση των διοικητικών συμβάσεων*, εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 200 επ.

⁸⁷Προτάσεις Γενικού Εισαγγελέα Paolo Mengozzi της 29.06.2010, C-226/09, Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Ιρλανδίας, διαθέσιμες στο δικτυακό τόπο

http://curia.europa.eu/juris/document/document_print.jsf;jsessionid=68DD557B929243CD1CD9561610DCE7EE?docid=83997&text=&doclang=EL&pageIndex=0&cid=2374212

απορρίψεων περιορίζοντας την εξουσία των αναθετουσών με δύο τρόπους. Πρώτον, με το να επιτρέπει τον αποκλεισμό των οικονομικών φορέων μόνο για τους συγκεκριμένους λόγους που αναφέρονται στις Οδηγίες και με σκοπό την πραγμάτωση της αρχής της ίσης μεταχείρισης και της διαφάνειας και δεύτερον, με την ρύθμιση της διαδικασίας αποκλεισμού, συμπεριλαμβανομένων των στοιχείων που μπορούν να χρησιμοποιηθούν για την απόδειξη της συνδρομής λόγου αποκλεισμού⁸⁸.

2.4.1 Οι λόγοι αποκλεισμού υποψηφίου στο προπαρασκευαστικό στάδιο της διαδικασίας ανάθεσης δημόσιας σύμβασης και η αρχή ίσης μεταχείρισης

Η νομολογία του ΔΕΕ, ήδη πριν από την εφαρμογή της «τριπλέτας» των Οδηγιών 2014, υπήρξε ιδιαίτερα αυστηρή στην ευχέρεια που καταλείπεται στον εθνικό νομοθέτη περί διεύρυνσης των λόγων αποκλεισμού υποψηφίου για την ανάθεση δημόσιας σύμβασης. Με την απόφαση στην υπόθεση «Fabricom»⁸⁹, ο ενωσιακός δικαστής δέχθηκε ότι είναι μη αποδεκτοί κατά το ενωσιακό δίκαιο απόλυτοι περιορισμοί χωρίς να δίνεται η δυνατότητα ανταπόδειξης του κωλύματος ή του λόγου αποκλεισμού που θέτει ο εθνικός δικαστής στον υποψήφιο ανάδοχο. Ειδικότερα, στην εν λόγω υπόθεση αναλύθηκαν οι δυνητικοί λόγοι αποκλεισμού σχετικά με τη σύγκρουση συμφερόντων, και το Δικαστήριο έκρινε ότι αντίκειται στο ενωσιακό δίκαιο ένας βελγικός νόμος που απαγόρευε από τη συμμετοχή στη διαδικασία σύναψης δημόσιας σύμβασης όλων των προσώπων που συμμετείχαν στο προπαρασκευαστικό στάδιο της διαδικασίας, ακόμα και αν αυτά μπορούσαν να αποδείξουν ότι δεν υφίσταται κίνδυνος για τον ανταγωνισμό. Ένας τέτοιος αυτόματος αποκλεισμός από τη συμμετοχή, για λόγους σύγκρουσης συμφερόντων, ήταν αντίθετος προς την αρχή της αναλογικότητας. Και τούτο, δεδομένου ότι η τήρηση της αρχής της ίσης μεταχείρισης μπορούσε να επιτευχθεί και με λιγότερο επαχθή-παρεμβατικά μέτρα σε σχέση με τον αυτόματο αποκλεισμό όλων των οικονομικών φορέων από το σύνολο του διαγωνισμού, όπως λ.χ. με την πρόβλεψη για αποκλεισμό

⁸⁸ X. Δετσαρίδης (2015), *Η εξουσία του εθνικού νομοθέτη σε σχέση με το ενωσιακό δίκαιο να θεσπίζει κριτήρια ελέγχου της καταλληλότητας των υποψηφίων αναδόχων δημοσίων συμβάσεων, ως προς την τέλεση σοβαρού επαγγελματικού παραπτώματος – ΔΕΚ, C-465/11, απόφαση της 13^{ης} Δεκεμβρίου, Forpost SA*, Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου, Τεύχος 3/2015, εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 211.

⁸⁹ ΔΕΚ απόφαση της 03.03.2005, C-21/03 και C-34/03, Fabricom κατά 'Etat Belge, διαθέσιμη στο δικτυακό τόπο <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=55035&pageIndex=0&doclang=EL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=6308181>

μόνο εκείνων των οικονομικών φορέων που δεν μπορούν να αποδείξουν ότι δεν υφίσταται τέτοιος κίνδυνος για τον ανταγωνισμό⁹⁰.

Στη μεταγενέστερη απόφαση της γνωστής ως «Μηχανική Α.Ε.»⁹¹ τέθηκε το ζήτημα αν και κατά πόσο η συνταγματική πρόβλεψη που όριζε το ασυμβίβαστο της σώρευσης στο ίδιο πρόσωπο ή σε συγγενικά μεταξύ τους πρόσωπα της ιδιότητας του ιδιοκτήτη, βασικού μετόχου κτλ επιχείρησης προμήθειας του δημοσίου αφ' ενός και του ιδιοκτήτη, βασικού μετόχου κτλ επιχείρησης μέσω μαζικής ενημέρωσης αφ' ετέρου, ερχόταν σε αντίθεση με την κοινοτική Οδηγία, που παρέθετε περιοριστικά τα καλύματα συμμετοχής σε διαγωνισμό για δημόσιες συμβάσεις. Στη συγκεκριμένη περίπτωση, το Δικαστήριο, έκανε κατ' αρχήν δεκτό ότι εθνικές συνταγματικές αξίες, που επιδιώκουν θεμιτούς σκοπούς, μπορούν να δικαιολογήσουν απαλλαγή ενός κράτους-μέλους από την εφαρμογή συγκεκριμένης κοινοτικής διάταξης, υπό τη προϋπόθεση όμως της τήρησης της αρχής της αναλογικότητας, προϋπόθεση η οποία τελικά έκρινε ότι δεν πληρούνταν στη συγκεκριμένη περίπτωση, καθώς το αμάχητο τεκμήριο αποτελεί δυσανάλογο μέτρο⁹². Συνεπώς, ο ενωσιακός δικαστής επεξέτεινε το σκεπτικό της απόφασης Fabrigom και διαπίστωσε ότι είναι εξαντλητική η απαρίθμηση των λόγων αποκλεισμού υποψηφίου για την ανάθεση δημόσιας σύμβασης και ότι στο πλαίσιο της αρχής της ίσης μεταχείρισης και της διαφάνειας ο εθνικός νομοθέτης δύναται να επικαλεστεί διάταξη εθνικού δικαίου με μοναδικό σκοπό να διατηρεί διατάξεις που τίθενται για την καλύτερη προάσπιση του εθνικού και κοινοτικού συμφέροντος.

⁹⁰Κατευθυντήρια Οδηγία 20 (Απόφαση 42/30-5-2017 της Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων), *Λόγοι αποκλεισμού από τη συμμετοχή στις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων*, σελ. 40, διαθέσιμη στο δικτυακό τόπο https://www.karagilanis.gr/files/kodigia_20_3800_17.pdf

⁹¹ΔΕΚ απόφαση της 16.12.2008, C-213/07, Μηχανική ΑΕ κατά Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης, Υπουργού Επικρατείας, διαθέσιμη στο δικτυακό τόπο: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=76072&pageIndex=0&doclang=EL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=3320729>

⁹²βλ. Κεφ. Γ. Π.α της παρούσας και Προτάσεις Γενικού Εισαγγελέα Poiares Maduro 08.10.2008, Μηχανική ΑΕ κατά Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης, Υπουργού Επικρατείας, σκ. 34«*Συνεπώς, το κοινοτικό δίκαιο δεν απαγορεύει, καταρχήν, σε κράτος μέλος να αποκλείσει τους εργολήπτες που συνδέονται με επιχειρήσεις μέσω ενημέρωσης από τις διαδικασίες σύναψης των συμβάσεων δημοσίων έργων προς τον σκοπό της διασφάλισης των κοινοτικών αρχών της διαφάνειας και της ίσης μεταχείρισης μεταξύ διαγωνιζομένων. Πρέπει, ωστόσο, το ασυμβίβαστο αυτό μεταξύ του τομέα των δημοσίων έργων και του τομέα των μέσων ενημέρωσης να είναι σύμφωνο προς την αρχή της αναλογικότητας.*»

2.4.2 Ο έλεγχος των σχέσεων μεταξύ υποψηφίων και μεταξύ συνδεδεμένων επιχειρήσεων για την αποφυγή φαινομένων αδιαφάνειας και συμπαιγνίας

Δυστυχώς δεν είναι σπάνιο το φαινόμενο στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων να υπάρχουν παράνομες συμπράξεις, μυστικές συμφωνίες δηλαδή μεταξύ επιχειρήσεων, οι οποίες υπό κανονικές συνθήκες θα έπρεπε να λειτουργούν ανταγωνιστικά μεταξύ τους. Οι πρακτικές που εφαρμόζονται με στόχο τη νόθευση της διαδικασίας ανάθεσης είναι διάφορες, όπως ο καθορισμός τιμών, η χειραγώγηση προσφορών και ο περιορισμός των προσφερόμενων ποσοτήτων. Η πιο συχνή μορφή είναι η χρήση πλασματικών τιμολογίων για υπεργολαβία ή για εικονικές συμβάσεις παροχής συμβουλευτικών υπηρεσιών⁹³. Όποια κι αν είναι η μέθοδος που οι υποψήφιοι προσφέρουντες επιλέγουν να χρησιμοποιήσουν, κοινός παρονομαστής όλων είναι ότι η υποβολή της προσφοράς δεν προέρχεται αυτόνομα για τον κάθε υποψήφιο, αλλά είναι αποτέλεσμα απαγορευμένης συμφωνίας μεταξύ των ανταγωνιστών,⁹⁴ παρακωλύοντας έτσι την δυνατότητα για την αναθέτουσα αρχή να προμηθευτεί προϊόντα ή υπηρεσίες στη χαμηλότερη δυνατή τιμή.

Αναφορικά με τον έλεγχο μεταξύ υποψηφίων και μεταξύ συνδεδεμένων επιχειρήσεων, στην υπόθεση Ευρωπαϊκή Δυναμική κατά Ευρωπαϊκής Επιτροπής, το Γενικό Δικαστήριο έκρινε⁹⁵ ότι ένας οικονομικός φορέας, ως θυγατρική εταιρία μητρικής εταιρίας που έχει εμπλακεί σε υπόθεση δωροδοκίας και διαφθοράς, δεν θα μπορούσε να αποκλειστεί για σοβαρό επαγγελματικό παράπτωμα, λόγω δωροδοκίας και διαφθοράς στο πρόσωπο της μητρικής εταιρίας. Άφησε δε να εννοηθεί το ΓεΔ, εκτός και αν η θυγατρική έχει διαπράξει η ίδια το υπό κρίση επαγγελματικό παράπτωμα ή συμμετείχε στην παραβατική συμπεριφορά της μητρικής εταιρίας, ο αποκλεισμός εφαρμόζεται μόνο όταν υφίσταται κατάχρηση δικαιώματος, με σκοπό

⁹³ΟΟΣΑ, *Οδηγίες του ΟΟΣΑ για την καταπολέμηση της νόθευσης διαγωνισμών και της χειραγώγησης προσφορών στις δημόσιες προμήθειες*, Φεβρουάριος 2009, διαθέσιμο στο δικτυακό τόπο <https://www.oecd.org/governance/ethics/2.2-assessment-greece-anti-corruption-high-risk-sectors-el.pdf>

⁹⁴Βλ. σχετικά Μιχ.-Θεοδ. Μαρίνος, *Δίκαιο Ανταγωνισμού, Δίκαιο Δημοσίων Διαγωνισμών Και Προστασία Επιχειρηματικών Απορρήτων*, Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου, Τόμος 1/2011, εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη

⁹⁵ΓεΔ απόφαση της 15.10.2013, T-457/10, Ευρωπαϊκή Δυναμική - Προηγμένα Συστήματα Τηλεπικοινωνιών Πληροφορικής και Τηλεματικής κατά Ευρωπαϊκής Επιτροπής, διαθέσιμη στο δικτυακό τόπο https://curia.europa.eu/jcms/jcms/P_106319/el/?rec=RG&jur=T&anchor=201310T2234#201310T2234

να παρακαμφθεί ένας λόγος αποκλεισμού⁹⁶. Εφόσον δηλαδή, αποδειχθεί ότι η θυγατρική εταιρεία συμμετείχε στο διαγωνισμό για να αποφευχθεί ένας αποκλεισμός που συνδέεται με τη μητρική εταιρία, και το οποίο δεν συνέτρεχε εν προκειμένω⁹⁷. Γενικά και για την αποφυγή φαινομένων σύγκρουσης συμφερόντων, στην περίπτωση που ένας υποψήφιος ή προσφέρων ή μια επιχείρηση που συνδέεται με υποψήφιο ή προσφέροντα παρέχει συμβουλές στην αναθέτουσα αρχή ή μετέχει στην προετοιμασία της διαδικασίας σύναψης σύμβασης, η αναθέτουσα αρχή πρέπει να λάβει τα κατάλληλα μέτρα, ώστε να διασφαλίσει ότι δεν προκύπτει στρέβλωση του ανταγωνισμού από τη συμμετοχή του εν λόγω υποψήφιου ή προσφέροντος⁹⁸. Η αναθέτουσα αρχή, δηλαδή, πρέπει να διατηρεί την ευχέρεια «ad hoc» εκτίμησης της εκάστοτε περίπτωσης και να προβαίνει στον αποκλεισμό, μόνο αν διαπιστώσει ότι η επίμαχη σχέση ελέγχου, λόγω των συγκεκριμένων περιστάσεων, επηρέασε πράγματι το περιεχόμενο των προσφορών που υπέβαλαν οι ενδιαφερόμενες συνδεδεμένες επιχειρήσεις⁹⁹. Μόνο με αυτό τον τρόπο είναι εφικτή η τήρηση της αρχής του ανόθευτου και υγιούς ανταγωνισμού, η εξασφάλιση της προστασίας των συμφερόντων επιτρέποντας της την προμήθεια αγαθών, υπηρεσιών και έργων με τους βέλτιστους ποιοτικά και οικονομικά όρους. Η εν λόγω θεμελιώδης αρχή ισχύει, τόσο στο επίπεδο της αναθέτουσας αρχής, όσο και μεταξύ των συμμετεχόντων σε δημόσιο διαγωνισμό οικονομικών φορέων.

⁹⁶Κατευθυντήρια Οδηγία, ο.π. υποσημείωση 90

⁹⁷ΓεΔ, ο.π. υποσημείωση 95, σκ. 50 έως 64.

⁹⁸Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 29.10.2015, *Δημόσιες Συμβάσεις Έγγραφο Καθοδήγησης για Επαγγελματίες για την αποφυγή συχνότερων σφαλμάτων κατά τις δημόσιες συμβάσεις έργων που χρηματοδοτούνται από τα Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία*, σελ. 14-15, διαθέσιμο στο δικτυακό τόπο https://ec.europa.eu/regional_policy/el/information/publications/guidelines/2015/public-procurement-guidance-for-practitioners

⁹⁹Γ. Καρύδης, *Διασφάλιση συνθηκών πραγματικού ανταγωνισμού στις διαδικασίες δημοσίων συμβάσεων κατά την ενωσιακή νομολογία: Εισαγωγικές παρατηρήσεις: Ο ανταγωνισμός πρωταρχικός σκοπός και κατευθυντήρια γραμμή των ενωσιακών ρυθμίσεων περί δημοσίων συμβάσεων*, Συνέδριο Ελεγκτικού Συνεδρίου 9 και 10.12.2019 διαθέσιμο στο δικτυακό τόπο http://www.esdi.gr/nex/images/stories/pdf/epimorfosi/2019/karidis_2019.pdf

2.4.3 Η αρχή της διαφάνειας και της δημοσιότητας αναλογικά με τη διαδικασία ανάθεσης δημόσιας σύμβασης

Η αρχή της διαφάνειας συνεπάγεται ότι όλοι οι όροι και οι λεπτομέρειες διεξαγωγής του διαγωνισμού πρέπει να είναι διατυπωμένοι με σαφήνεια, ακρίβεια και χωρίς αμφισημία στην προκήρυξη του διαγωνισμού ή στα λοιπά τεύχη δημοπράτησης, ώστε αφενός να παρέχουν σε όλους τους ευλόγως ενημερωμένους και επιδεικνύοντας τη συνήθη επιμέλεια διαγωνιζόμενους τη δυνατότητα να κατανοούν το ακριβές περιεχόμενο των εν λόγω όρων και λεπτομερειών και να τους ερμηνεύουν με τον ίδιο τρόπο και αφετέρου να καθιστούν δυνατό τον εκ μέρους της αναθέτουσας αρχής αποτελεσματικό έλεγχο του εάν οι προσφορές των διαγωνιζομένων ανταποκρίνονται στα κριτήρια που διέπουν την εν λόγω σύμβαση. Αποτελεί δε υποχρέωση της αναθέτουσας αρχής απορρέουσα από την αρχή της διαφάνειας να ακολουθεί την ίδια ερμηνεία των κριτηρίων ανάθεσης καθ' όλη τη διάρκεια διαδικασίας και τέλος κατά την αξιολόγηση των προσφορών τα κριτήρια αυτά να εφαρμόζονται κατά τρόπο αντικειμενικό και ενιαίο για όλους τους προσφέροντες¹⁰⁰.

Σύμφωνα δε με τη νομολογία του ΔΕΕ¹⁰¹, η αρχή της διαφάνειας πρέπει να τυγχάνει εφαρμογής σε όλα τα στάδια της διαδικασίας ανάθεσης, ιδίως δε στο στάδιο της επιλογής υποψηφίων (προσυμβατικό στάδιο) ακόμη και εάν δεν υπάρχει σχετική πρόβλεψη, ώστε να καθίσταται δυνατή η πραγμάτωση της αρχής της παροχής ίσων ευκαιριών στους υποβάλλοντες προσφορά. Συνακόλουθα η υποχρέωση διαφάνειας έχει κατ' ουσίαν ως σκοπό να αποκλείει τον κίνδυνο ευνοιοκρατίας και αυθαιρεσίας εκ μέρους της αναθέτουσας αρχής¹⁰².

¹⁰⁰ ΔΕΚ απόφαση της 18.10.2001, C-19/2000, ο.π. (υποσημείωση 65)

¹⁰¹ ΔΕΚ απόφαση της 07.12.2000, C-324/98, Telaustria Verlags GmbH, διαθέσιμη στο δικτυακό τόπο <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=45859&pageIndex=0&doclang=EL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=6307426>

¹⁰² ΔΕΚ απόφαση της 29.03.2012, C-599/10, SAG ELV Slovensko a.s. κ.λπ. κατά Úrad pre verejné obstarávanie σκ. 25, διαθέσιμη στο δικτυακό τόπο <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=121164&pageIndex=0&doclang=EL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=6004321> και ΔΕΚ απόφαση της 29.04.2004, C-496/99 P, Επιτροπή κατά CAS Succhi di Frutta, σκ. 111, διαθέσιμη στο δικτυακό τόπο <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=49126&pageIndex=0&doclang=EL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=6308027>

2.4.3.1 Σύγκριση ανοικτής διαδικασίας με κλειστή διαδικασία ανάθεσης δημόσιας σύμβασης

Αναφορικά με τις διαδικασίες ανάθεσης δημόσιας σύμβασης, καθίσταται σαφές ότι, στην ανάθεση δημόσιας σύμβασης μέσω ανοικτής διαδικασίας προσφέρεται εκ φύσεως μεγαλύτερη δυνατότητα ανταγωνισμού και διαφάνειας. Αυτός είναι και ο λόγος, για τον οποίο προκρίνεται και είναι η συχνότερη διαδικασία¹⁰³ που εφαρμόζεται, καθώς σε αυτή δύναται οποιοσδήποτε πληροί τις προϋποθέσεις δύναται να υποβάλει προσφορά. Έτσι, η αναθέτουσα αρχή προκηρύσσει διαγωνισμό, στον οποίον μνημονεύονται οι απαραίτητες πληροφορίες και κριτήρια επιλογής, και ο εκάστοτε οικονομικός φορέας ο οποίος ενδιαφέρεται δύναται να υποβάλλει προσφορά από την ημερομηνία όπου γνωστοποιείται η προκήρυξη. Έχει γίνει δε και νομολογιακά δεκτό, ότι με την εν λόγω διαδικασία εξασφαλίζεται η συμμετοχή σε μία διαγωνιστική διαδικασία και αυτή καθεαυτή η διαδικασία είναι απόλυτα συμβατή με τις αρχές της διαφάνειας και της ισότιμης μεταχείρισης¹⁰⁴.

Αντιθέτως, κίνδυνος αδιαφάνειας ελλοχεύει στις κλειστές διαδικασίες, και αυτό διότι δεν εξασφαλίζεται πως όλοι οι ενδιαφερόμενοι θα έχουν πράγματι τη δυνατότητα να υποβάλλουν προσφορές και να λάβουν γνώση των ειδικότερων λεπτομερειών της υπό ανάθεση σύμβασης¹⁰⁵. Στη διαδικασία αυτή, η αναθέτουσα αρχή προκηρύσσει το διαγωνισμό, στον οποίο ο οικονομικός φορέας μπορεί να συμμετάσχει μνημονεύοντας τις απαραίτητες πληροφορίες. Κατόπιν αξιολόγησης των παρεχόμενων πληροφοριών, η αναθέτουσα αρχή προσκαλεί μόνο συγκεκριμένους οικονομικούς φορείς και έχει και την ευχέρεια να προβεί σε αιτιολογημένη περαιτέρω μείωση των υποψηφίων που θα κληθούν τελικά να συμμετάσχουν. Έχει κριθεί νομολογιακά ότι για την εξασφάλιση των αρχών της διαφάνειας και της δημοσιότητας στην εν λόγω διαδικασία, η αναθέτουσα αρχή υποχρεούται, οσάκις, στο πλαίσιο κλειστής διαδικασίας, να έχει καθορίσει πριν από την δημοσίευση της

¹⁰³ΕΕ, *Κανόνες δημόσιων διαγωνισμών*, διαθέσιμο στο δικτυακό τόπο

https://europa.eu/youreurope/business/selling-in-eu/public-contracts/public-tendering-rules/index_el.htm#shortcut-0

¹⁰⁴ΔΕΚ απόφαση της 06.04.2006, C-410/2004, Associazione Nazionale Autotrasporto Viaggiatori (ANAV) κατά Comune di Bari, AMTAB ServizioSpA, σκ. 21, διαθέσιμη στο δικτυακό τόπο <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=55678&pageIndex=0&doclang=EL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=3209562>

¹⁰⁵Α. Γέροντας (2009), *Δίκαιο Δημοσίων Έργων*, εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα – Θεσσαλονίκη, σελ.345

προκηρύξεως τους κανόνες σταθμίσεως των κριτηρίων επιλογής, που πρόκειται να χρησιμοποιήσει και να γνωστοποιήσει εκ των προτέρων τους κανόνες αυτούς στους υποψηφίους, ως μοναδική διαδικασία εξασφαλίζουσα κατάλληλο επίπεδο διαφάνειας¹⁰⁶.

2.4.3.2 Διαδικασία ανάθεσης δημόσιας σύμβασης με διαπραγμάτευση ή ανταγωνιστικό διάλογο

Ιδιαίτερα αυξημένος κίνδυνος φαινομένων αδιαφάνειας προκύπτει κατά τη διαδικασία σύναψης δημόσιας σύμβασης με διαπραγμάτευση ή με ανταγωνιστικό διάλογο¹⁰⁷, και τούτο διότι οι αναθέτουσες αρχές διαβουλεύονται με τους οικονομικούς φορείς της επιλογής τους και συζητούν και διαπραγματεύονται με έναν ή περισσότερους από αυτούς τους όρους της σύμβασης. Εφόσον επιλεγεί αυτή η διαδικασία, τα κριτήρια ανάθεσης δεν καθιερώνονται εκ των προτέρων, αλλά προκύπτουν μέσα από τη διαβούλευση, με αποτέλεσμα να υπάρχουν έντονα στοιχεία εύκαμπτης συμπεριφοράς από μέρος της αναθέτουσας αρχής.

Έτσι, η αναθέτουσα αρχή επιλέγει διαδικασία με διαπραγμάτευση ή ανταγωνιστικό διάλογο στις περιπτώσεις όπου οι ανάγκες της αναθέτουσας αρχής δεν είναι δυνατόν να ικανοποιηθούν χωρίς προσαρμογή των άμεσα διαθέσιμων λύσεων, περιλαμβάνουν σχεδιασμό ή καινοτόμες λύσεις, η σύμβαση δεν είναι δυνατόν να ανατεθεί χωρίς προηγούμενες διαπραγματεύσεις λόγω ειδικών περιστάσεων που σχετίζονται με τη φύση, την πολυπλοκότητα ή τη νομική ή χρηματοοικονομική οργάνωση ή λόγω των κινδύνων που συνδέονται με αυτά, και οι τεχνικές προδιαγραφές δεν είναι δυνατόν να καθοριστούν με επαρκή ακρίβεια από την αναθέτουσα αρχή με αναφορά σε πρότυπο, ευρωπαϊκή τεχνική αξιολόγηση, κοινή τεχνική προδιαγραφή ή τεχνικό πλαίσιο αναφοράς. Επιπλέον, επιλέγονται οι ανωτέρω

¹⁰⁶ ΔΕΚ απόφαση της 12.12.2002, C- 470/99, Universale-Bau AG, κατά Bietergemeinschaft σκ. 99, διαθέσιμη στο δικτυακό τόπο <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=47592&pageIndex=0&doclang=EL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=3210394>

¹⁰⁷ Σκοπός του διαλόγου, ο οποίος δύναται να διεξάγεται και σε διαδοχικές φάσεις, είναι η διερεύνηση και ο προσδιορισμός των μέσων που μπορούν να ικανοποιήσουν κατά το βέλτιστο τρόπο τις ανάγκες της αναθέτουσας αρχής.

διαδικασίες για συμβάσεις έργων, αγαθών ή υπηρεσιών, όταν, έπειτα από ανοικτή ή κλειστή διαδικασία, υποβάλλονται μόνο αντικανονικές ή απαράδεκτες προσφορές¹⁰⁸.

Ειδικότερα, οι διαδικασίες ανάθεσης δημόσιας σύμβασης με διαπραγμάτευση ή ανταγωνιστικό διάλογο διαφοροποιούνται πλήρως από την ανοικτή και την κλειστή διαδικασία, καθώς εμφανίζουν ιδιαίτερα χαρακτηριστικά. Συγκεκριμένα, στις εν λόγω κατηγορίες, η αναθέτουσα αρχή απευθύνεται σε οικονομικούς φορείς της επιλογής της και οι όροι της δημόσιας σύμβασης υπόκεινται σε διαπραγμάτευση. Μάλιστα, τις διαδικασίες μέσω διαπραγματεύσεων χαρακτηρίζει η αρχή του *intuitus personae*¹⁰⁹, της πρόσδοσης δηλαδή ενός έντονου προσωποπαγούς χαρακτήρα. Και ενώ η αρχή αυτή εντοπίζεται έντονα στις ιδιωτικές συμβάσεις¹¹⁰, η σύναψη των οποίων δεν υπόκειται από αμιγώς και μόνο αντικειμενικά κριτήρια¹¹¹, αναφαίνεται το ερώτημα αν μπορεί να υπάρχει και «χώρος» για την εφαρμογή της στις δημόσιες συμβάσεις, οι οποίες οφείλουν λόγω του δημόσιου σκοπού τους να είναι αποτέλεσμα αντικειμενικών και μόνο κριτηρίων.

Για τους ανωτέρω λόγους, και επειδή η προσφυγή στη διαδικασία με διαπραγμάτευση ή με ανταγωνιστικό διάλογο, συνιστά μια ευέλικτη διαδικασία, δικαιολογείται μόνον εφόσον συντρέχουν εξαιρετικές περιστάσεις και επομένως επιτρέπεται μόνο στις περιπτώσεις που προβλέπονται ρητά από το ενωσιακό δίκαιο. Στο μέτρο λοιπόν, που μία τέτοια διαδικασία ελλοχεύει κινδύνους σε σχέση με το σεβασμό της αρχής της ισότητας και της διαφάνειας, θα πρέπει να αποτελεί εξαίρεση. Αφενός, οι όροι της πρέπει να ερμηνεύονται στενά και αυστηρά, ώστε να μην υπάρχει υπερβολική διεύρυνση και αφετέρου προτεραιότητα έχει η διαπραγμάτευση μετά από προηγούμενη δημοσίευση προκήρυξης του διαγωνισμού, ενώ η διαδικασία χωρίς δημοσίευση πρέπει να θεωρηθεί ότι αποτελεί εξαιρετική περίπτωση¹¹². Επιπλέον, η νομολογία του ΔΕΕ δέχεται ότι η ευχέρεια των αναθετουσών αρχών να χρησιμοποιούν τη διαδικασία διαπραγμάτευσης πρέπει να ερμηνεύεται στενά, το

¹⁰⁸E. Γουρζουλίδου (2014), *Το κοινοτικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων*, σελ. 31, διαθέσιμη στο δικτυακό τόπο https://www.ekdd.gr/ekdda/files/ergasies_esdd/22/034/1715.pdf

¹⁰⁹Κ.Γιαννακόπουλο (2003), ο.π., υποσημείωση 8, σελ.90 επ.

¹¹⁰Κ.Γιαννακόπουλο (2003), ο.π., υποσημείωση 8, σελ. 200 επ.

¹¹¹Δ.Τομαρά (1996), *Διοικητικές πράξεις αποσπαστές από τις συμβάσεις της Διοικήσεως*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, σελ.15 και 28 επ.

¹¹²B. Σκουρής (1997), *Προϋποθέσεις απ' ευθείας αναθέσεως δημοσίου έργου κατά το ελληνικό και το ευρωπαϊκό κοινοτικό δίκαιο: Διοικητικές συμβάσεις και δημόσια έργα*, εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 245 επ.

οικονομικό βάρος δε της απόδειξης ότι συντρέχουν πράγματι οι έκτακτες περιστάσεις, που δικαιολογούν την απόκλιση, φέρει όποιος τις επικαλείται.¹¹³

2.4.3.3 Η δυνατότητα παρέκκλισης από την υποχρέωση δημοσιότητας

Επιπλέον, η Οδηγία 2014/24/ΕΕ θεσπίζει μία δέσμη εξαιρετικών διατάξεων, κατά τις οποίες επιτρέπεται στις εθνικές έννομες τάξεις να παρεκκλίνουν από την υποχρέωση δημοσιότητας, προσφεύγοντας στη διαδικασία διαπραγμάτευσης χωρίς δημοσίευση προκήρυξης για την ανάθεση μίας σύμβασης, καθότι η χωρίς αυστηρά κριτήρια προτίμησή της είναι αντίθετη με δύο βασικές αρχές του κοινοτικού δικαίου των δημοσίων συμβάσεων, την αρχή της ισότητας και της δημοσιότητας¹¹⁴. Στην χαρακτηριστική αυτή περίπτωση η αναθέτουσα αρχή έχει δυνατότητα να προσφεύγει στη διαδικασία με διαπραγμάτευση, και μάλιστα χωρίς προηγούμενη δημοσίευση προκήρυξης διαγωνισμού, εάν και εφόσον υπάρχει λόγος κατεπείγουσας ανάγκης οφειλόμενης σε γεγονότα απρόβλεπτα για εκείνη, με αποτέλεσμα να μην είναι δυνατή η τήρηση των προθεσμιών που προβλέπονται για τις λοιπές διαδικασίες. Έτσι, οι γενικότερες αρχές του ανταγωνισμού, της ίσης μεταχείρισης και της διαφάνειας παρακάμπτονται προς όφελος της εξυπηρέτησης συγκεκριμένου υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος (της σύναψης δημόσιας σύμβασης) και της αποτελεσματικότητας της συναλλακτικής δράσης της αναθέτουσας αρχής¹¹⁵ με μοναδικό σκοπό την προστασία του δημόσιου βίου που κρίνεται υπέρτερος και ανώτερος συγκριτικά με τις ανωτέρω αρχές.

¹¹³ ΔΕΚ απόφαση της 14.10.2004, C-340/02, Επιτροπή κατά Γαλλίας σκ. 38, διαθέσιμη στο δικτυακό τόπο http://curia.europa.eu/juris/document/document_print.jsf;jsessionid=9ea7d0f130dee06baf570c1a42c5ad66830a43c313f9.e34KaxiLc3eQc40LaxqMbN4ObxuTe0?doclang=EL&text=&pageIndex=0&part=1&mode=&docid=64648&cid=789514, ΔΕΕ απόφαση της 08.04.2008, C- 337/05, Επιτροπή κατά Ιταλίας σκ. 57-58, διαθέσιμη στο δικτυακό τόπο <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=71038&pageIndex=0&doclang=EL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=3203431> και απόφαση ΔΕΕ της 04.06.2009, C-250/2007, Επιτροπή κατά Ελλάδας σκ. 34, διαθέσιμη στο δικτυακό τόπο <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=74820&pageIndex=0&doclang=el&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=3204102>

¹¹⁴ 50η αιτιολογική σκέψη της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ: «Η εξαίρεση αυτή θα πρέπει να περιορίζεται σε περιπτώσεις που είτε η δημοσίευση είναι αδύνατη, για λόγους κατεπείγουσας ανάγκης οφειλόμενης σε γεγονότα τα οποία η αναθέτουσα αρχή δεν θα μπορούσε να προβλέψει και για τα οποία δεν ευθύνεται, είτε είναι σαφές εξ αρχής ότι η δημοσίευση δεν θα οδηγήσει σε μεγαλύτερο ανταγωνισμό ή σε καλύτερα αποτελέσματα όσον αφορά την προμήθεια, μεταξύ άλλων και γιατί αντικειμενικά υπάρχει μόνο ένας οικονομικός φορέας που μπορεί να εκτελέσει τη σύμβαση. Χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι τα έργα τέχνης, όπου η ταυτότητα του καλλιτέχνη συνδέεται άρρηκτα με τον μοναδικό χαρακτήρα και την αξία του έργου τέχνης.»

¹¹⁵ Κ.Γιαννακόπουλος (2003), ο.π., υποσημείωση 8, σελ.75 επ.

Άλλωστε για τον ίδιο λόγο και η νομολογία του ΔΕΕ επιβάλλει συσταλτική ερμηνεία των περιπτώσεων στις οποίες η αναθέτουσα αρχή έχει τη δυνατότητα μη δημοσίευσης προκήρυξης, στοχεύοντας με τον τρόπο αυτό στη υιοθέτηση μίας αυστηρότερης στάσης ενόψει της κατοχύρωσης της δημοσιότητας και του ελεύθερου ανταγωνισμού¹¹⁶. Ειδικότερα, το Δικαστήριο σε όλες τις μέχρι σήμερα σχετικές αποφάσεις του έχει επιβεβαιώσει ότι η παράθεση των λόγων, που οδήγησαν στην προσφυγή στη διαδικασία της απευθείας ανάθεσης είναι υποχρεωτική και τα κράτη-μέλη δεν έχουν τη δυνατότητα να προβλέψουν και περαιτέρω δυνατότητες εξαιρέσεων ή να συνοδεύουν τις ρητώς προβλεπόμενες από την Οδηγία περιπτώσεις με νέους όρους, που έχουν ως αποτέλεσμα να καθιστούν ευκολότερη την προσφυγή στην εν λόγω διαδικασία¹¹⁷.

Σταχυολογώντας, λοιπόν, τις περιπτώσεις στις οποίες επιτρέπεται «παρέκκλιση» από βασικές αρχές που ενυπάρχουν στη σύναψη δημοσίων συμβάσεων, όπως της ίσης μεταχείρισης, του ελεύθερου ανταγωνισμού και φυσικά της διαφάνειας, διαπιστώνεται ότι αυτές αφορούν μεμονωμένες εξαιρέσεις. Λόγω της εξαντλητικής απαρίθμησης αυτών, της κατ' αρχήν απόκλισης αναλογικής εφαρμογής τους σε έτερες περιπτώσεις, και της στάθμισης των συμφερόντων στην οποία έχει προβεί ο ενωσιακός νομοθέτης με την ελαστικότερη εφαρμογή των κανόνων αυτών, διεξάγεται το συμπέρασμα ότι οι εξαιρετικές περιπτώσεις εφαρμογής αυτών των διαδικασιών συγχωρούνται. Τούτο δε, διότι στις περιπτώσεις αυτές είτε δεν υπήρχε δυνατότητα εξ αρχής εφαρμογής των ως άνω γενικών αρχών, είτε αυτή προέκυψε στη συνέχεια. Δηλαδή, είτε αποκλείεται εξ αρχής το άνοιγμα στον ανταγωνισμό και τη διαφάνεια, όπως στην περίπτωση που για λόγους τεχνικούς, καλλιτεχνικούς ή για λόγους προστασίας αποκλειστικών δικαιωμάτων μια σύμβαση μπορεί να εκτελεστεί μόνο από μια επιχείρηση, είτε παρόλο που φαίνεται καταρχήν δυνατό το άνοιγμα

¹¹⁶Ε. Αλαγιαλόγλου (2009), *Σχολιασμός Απόφασης ΔΕΚ C-250/07 της 4ης Ιουνίου 2009, Απόφαση της 14.09.2004 C-385/02* Δήσκε 3/2009 και σκ. 19 : «Οι διατάξεις,....., που επιτρέπουν παρεκκλίσεις από τους κανόνες που αποσκοπούν στην εξασφάλιση της δυνατότητας ασκήσεως των αναγνωριζόμενων από την Συνθήκη ΕΚ δικαιωμάτων στον τομέα των συμβάσεων των δημοσίων έργων, πρέπει να ερμηνεύονται συσταλτικώς, ενώ το βάρος αποδείξεως ότι όντως συντρέχουν οι έκτακτες περιστάσεις που δικαιολογούν την παρέκκλιση, φέρει αυτός που επικαλείται τις εν λόγω διατάξεις».

¹¹⁷ΔΕΚ απόφαση της 02.06.2005, C-394/02, Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά Ελληνικής Δημοκρατίας, διαθέσιμη στο δικτυακό τόπο <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=60190&pageIndex=0&doclang=EL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=3204881> και ΔΕΚ απόφαση της 18.11.2004, C-126/03, Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, διαθέσιμη στο δικτυακό τόπο <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=49676&pageIndex=0&doclang=EL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=3205041>

στον ελεύθερο ανταγωνισμό και τη διαφάνεια, στην πράξη η όποια προσπάθεια αποβαίνει άκαρπη, όπως συμβαίνει στην περίπτωση όπου, στο πλαίσιο ανοικτών ή κλειστών διαδικασιών, όπου δεν υποβάλλονται προσφορές ή υποβάλλονται μόνον ακατάλληλες ή μη κανονικές και απαράδεκτες προσφορές, είτε, τέλος, το άνοιγμα αυτό στον ανταγωνισμό καθίσταται, λόγω ιδιαιτέρων συνθηκών, αμφίβολο ή αλυσιτελές, όπως στην περίπτωση προμήθειας προϊόντων αποκλειστικά για ερευνητικούς σκοπούς ή προϊόντων «ευκαιρίας» ή στην περίπτωση συμπληρωματικών παραδόσεων από τον αρχικό ανάδοχο για την μερική ανανέωση των προμηθειών του, εφόσον ενδεχόμενη αντικατάστασή του θα προκαλούσε δυσανάλογες τεχνικές δυσχέρειες¹¹⁸.

2.5 Θεώρηση του νομικού πλαισίου της αρχής της διαφάνειας στις δημόσιες συμβάσεις στο Ευρωπαϊκό Δίκαιο

Η αρχή της διαφάνειας αποτελεί τη βάση των Οδηγιών δημοσίων συμβάσεων, προκειμένου να καθίσταται δυνατός ο έλεγχος της τήρησης αυτής. Έχει δε την έννοια της υποχρέωσης της αναθέτουσας αρχής προς διασφάλιση, υπέρ όλων των ενδεχόμενων αναδόχων, προσήκοντος βαθμού δημοσιότητας που να καθιστά δυνατό το άνοιγμα της αγοράς δημοσίων συμβάσεων στον ανταγωνισμό, προτίμηση διαδικασιών ανάθεσης με δομή και όρους που ευνοούν την ευρεία συμμετοχή και το γνήσιο ανταγωνισμό και χρήση σαφών κριτηρίων ποιοτικής επιλογής και ανάθεσης, καθώς και τον έλεγχο του αμερόληπτου χαρακτήρα των διαδικασιών του διαγωνισμού. Ειδικά, μάλιστα στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων η λήψη πρόσθετων μέτρων διαφάνειας, χάριν της προστασίας του ελεύθερου ανταγωνισμού και του δημοσίου συμφέροντος, όπως είναι λ.χ. η θέσπιση ποικίλων κανόνων δημοσιότητας, η παρουσία των ενδιαφερομένων στο άνοιγμα των προσφορών κ.λπ., καλύπτει τα κενά της αρχικής αντίληψης ότι τα υφιστάμενα νομοθετικά μέτρα για τη διασφάλιση της ελεύθερης οικονομίας και του ανταγωνισμού ήταν αρκετά για να αντιμετωπισθεί η απειλή από τη διαφθορά¹¹⁹. Συνεπώς η διαφάνεια στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων συνιστά θεμελιώδη κανόνα του ενωσιακού δικαίου.

¹¹⁸Βλ. σχετικά και σκέψη 50 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ, διαθέσιμη στο δικτυακό τόπο <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0024&from=DA>

¹¹⁹Γενική Διεύθυνση Δημοσίων Συμβάσεων, Κατευθυντήρια Οδηγία 9/2015, *Καταπολέμηση της διαφθοράς κατά τη διεξαγωγή δημοσίων διαγωνισμών*, διαθέσιμη στο δικτυακό τόπο <http://w3.digitalplan.gr/resource-api/dipla/contentObject/KATAPOLEMISH-DIAFTHORAS-DHM-SYMBASEIS -EADHSSY-062015/content>

Όπως ήδη έχει αναφερθεί η αρχή της διαφάνειας σε διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων δεν μνημονεύεται ρητά στο πρωτογενές δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Τούτο δε είναι και το πρόβλημα της μη αναγνώρισής της από πολλούς ως θεμελιώδη αρχή του ενωσιακού οικοδομήματος, όπως η δημοκρατική αρχή και η αρχή του κράτους δικαίου¹²⁰. Το υφιστάμενο δε νομικό πλαίσιο στο ευρωπαϊκό δίκαιο για την εξασφάλιση της αρχής της διαφάνειας στις δημόσιες συμβάσεις αποτελείται από ένα σύνολο Οδηγιών (με κεντρική Οδηγία την 2014/24/ΕΕ) οι οποίες ρυθμίζουν τη διαδικασία ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων. Οι Οδηγίες, λοιπόν, για τις δημόσιες συμβάσεις αντιπροσωπεύουν ένα ρυθμιστικό πλαίσιο το οποίο, δεσμεύει καταρχήν, τα κράτη μέλη ως προς το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα, όπως ορίζεται στη διάταξη άρθρ. 288 ΣΛΕΕ¹²¹, και χρήζουν μεταφοράς στα εθνικά δίκαια των κρατών μελών, όπως κάθε Οδηγία. Όμως πρόκειται για Οδηγίες εναρμόνισης που έχουν εκδοθεί βάσει της ειδικής διαδικασίας άρθρ. 114 ΣΛΕΕ και αποκτούν, κατά συνέπεια, ιδιαίτερα δεσμευτικό αποτέλεσμα για τα κράτη μέλη, τα εθνικά δίκαια των οποίων δύνανται να αποκλίνουν μόνον υπό την τήρηση των αυστηρών όρων άρθρ. 114 ΣΛΕΕ. Το γεγονός αυτό, γεννά σοβαρά ζητήματα εναρμόνισης και διασφάλισης της αποτελεσματικότητας των διατάξεων των οδηγιών αυτών δεδομένου μάλιστα ότι αποτελούν κατά την κρατούσα άποψη, *lex specialis* σε σχέση με τις γενικές αρχές που απορρέουν από το πρωτογενές δίκαιο (π.χ. αρχή της δημοσιότητας, αρχή ίσης μεταχείρισης, αρχή υγιούς και ελεύθερου ανταγωνισμού). Αναφέρεται μάλιστα ότι οι Οδηγίες αυτές «πάσχουν από το νομικά πορώδες ως αποτέλεσμα υπερβολικής εναρμόνισης»¹²². Για το λόγο αυτό, θα μπορούσε να γίνει δεκτό ότι πρόκειται για Οδηγίες όχι «πλήρους εναρμόνισης» αλλά «εναρμόνισης των ελάχιστων απαιτήσεων» κατ' αναλογία όσων έχουν υποστηριχθεί για τις διαδικασίες εναρμόνισης βάσει άρθρ. 115 ΣΛΕΕ¹²³, η θεώρησή τους ως «νομικού πλαισίου» εντός του οποίου τα κράτη μέλη θα καθορίσουν τις εθνικές πολιτικές τους χωρίς να προβαίνουν σε ομογενοποίηση των διαδικασιών ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων¹²⁴.

¹²⁰B. Καραγεώργου (2013), ο.π., σελ. 341

¹²¹Άρθρο 288 ΣΛΕΕ: «...Η Οδηγία δεσμεύει κάθε κράτος μέλος στο οποίο απευθύνεται, όσον αφορά το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα, αλλά αφήνει την επιλογή του τύπου και των μέσων στην αρμοδιότητα των εθνικών αρχών...»

¹²²Ch. Bonis (2012), *Regulatory Trends in Public Procurement at the EU Level*, EPPPL, pp 22

¹²³Αδαμαντίδου Ε, in: Β. Σκουρής, *Ερμηνεία Συνθηκών για την ΕΕ και την ΕΚ*, άρθρ. 94 ΣΕΚ περ. αριθμ. 15, Κώτσηρας Γ in: Β. Χριστιανός, *Συνθήκη ΕΕ και ΣΛΕΕ*, κατ' άρθρο ερμηνεία, άρθρ. περ. αριθμ.7

¹²⁴S. Arrowsmith (2014), *The Law of Public and Utilities Procurement*, 3rd ed., V.I, Sweet and Maxwell, pp 2-4

Συμπερασματικά, λοιπόν, η υποχρέωση των κρατών μελών δεν είναι μόνο η δέσμευση τήρησης των ενωσιακών κανόνων που διέπουν τις δημόσιες συμβάσεις, αλλά και η υποχρέωση διασφάλισης της εθνικής διοικητικής επάρκειας, ούτως ώστε οι εθνικές νομοθεσίες να ενσωματώνουν άμεσα αλλά και αποτελεσματικά το ενωσιακό δίκαιο (πρωτογενές και παράγωγο) και να ανταποκρίνονται επιτυχώς στις ευρωπαϊκές υποχρεώσεις τους με τη δημιουργία αποτελεσματικών εθνικών μηχανισμών παρακολούθησης, εποπτείας και ελέγχου, σε συνεργασία με τους αντίστοιχους ευρωπαϊκούς και διεθνείς μηχανισμούς, προκειμένου να εξασφαλίζεται η διαφάνεια και η αποφυγή φαινομένων κατασπατάλησης του δημοσίου χρήματος, διαφθοράς και ικανοποίησης προσωπικών συμφερόντων.

3^ο Κεφάλαιο : Η διαφάνεια στις δημόσιες συμβάσεις στο εθνικό δίκαιο

3.1 Η διαφάνεια ως αρχή στο εθνικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων.

Η αρχή της διαφάνειας ευρίσκει έρεισμα στη δημοκρατική αρχή, η οποία αποτελεί και τη θεμελιώδη αρχή του πολιτεύματός μας, στην αρχή του κράτους δικαίου και στην γενικότερη αρχή του διοικητικού μας δικαίου περί φανερούς δράσης της δημόσιας διοίκησης. Ως μια έκφανση της δημοκρατικής αρχής, η αρχή της διαφάνειας ευρίσκεται στην εθνική έννομή μας τάξη σε σωρεία νομοθετικών διατάξεων, με κεντρικό ρόλο να διαδραματίζει η πρόσβαση στα διοικητικά έγγραφα με τις διατάξεις του άρθρου 16 του Ν. 1599/1986, του άρθρου 5 ΚΔΔιαδ, καθώς επίσης και με πολλές άλλες διατάξεις της κείμενης νομοθεσίας σε ειδικότερους τομείς, όπως στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων. Έτσι, αρχή της διαφάνειας, στο δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων θεωρείται ως απόρροια της αρχής της ίσης μεταχείρισης. Δυνάμει της αρχής της διαφάνειας, η αναθέτουσα αρχή, υποχρεούται να διασφαλίσει υπέρ όλων των υποψήφιων τον απαιτούμενο βαθμό δημοσιότητας, ώστε να καταστεί δυνατό το άνοιγμα της αγοράς στον ανταγωνισμό (προτίμηση ανοικτών διαδικασιών και χρήση σαφών ορίων επιλογής των προσφορών) και ο έλεγχος του αμερόληπτου χαρακτήρα των διαδικασιών διαγωνισμού¹²⁵.

Προς αποφυγή τυχόν επαναλήψεων με τα ήδη εκτεθέντα σκόπιμο είναι να αναφερθεί ότι ο ισχύον Νόμος για τις δημόσιες συμβάσεις, Ν. 4412/2016 (Α΄ 147/08-08-2016), αποτελεί τη μεταφορά των οδηγιών 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ στο εθνικό μας δίκαιο. Όπως αναλύθηκε εκτενώς και σε προηγούμενο κεφάλαιο της παρούσας¹²⁶, η αρχή της διαφάνειας αποτέλεσε τη βάση των Οδηγιών περί δημοσίων συμβάσεων προκειμένου να καθίσταται δυνατός ο έλεγχος της τήρησης αυτής¹²⁷. Έχει δε την έννοια της υποχρέωσης

¹²⁵Ε.-Ε. Κουλουμπίνη, Η. Μάζος, Ι. Κίτσος (2019), *Δημόσιες Συμβάσεις – Ν. 4412/2016, Νομολογική Προσέγγιση και Πρακτική Εφαρμογή*, εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 110

¹²⁶βλ. Κεφ. Β.ΙΙΙ.α της παρούσας

¹²⁷ΔΕΚ απόφαση της 07.12.2000, C-324/98, Telaustria Verlags GmbH και την κριτική για την έκταση εφαρμογής της αρχής της διαφάνειας στις δημόσιες συμβάσεις σε S.

Attowsmith, ό.π., υπόσημείωση 124, pp. 82-83, που θεωρεί ότι η νομολογία του ΔΕΚ, όπως αυτή εκφράστηκε στη υπόθεση Telaustria, υπερβαίνει τα όρια της αποδεκτής δικαστικής ερμηνείας και

της αναθέτουσας αρχής¹²⁸ προς διασφάλιση, υπέρ όλων των ενδεχόμενων αναδόχων, προσήκοντος βαθμού δημοσιότητας που να καθιστά δυνατό το άνοιγμα της αγοράς δημοσίων συμβάσεων στον ανταγωνισμό, καθώς και τον έλεγχο του αμερόληπτου χαρακτήρα των διαδικασιών διαγωνισμού και την ύπαρξη αποτελεσματικών και ταχέων ενδίκων βοηθημάτων κατά των αποφάσεων που παραβιάζουν το ενωσιακό δίκαιο στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων¹²⁹.

3.2 Η αρχή της διαφάνειας στο ελληνικό Σύνταγμα

Σε συνταγματικό επίπεδο πριν την αναθεώρηση του Συντάγματος το 2001 η διαφάνεια ως αρχή –τόσο υπό την τυπική όσο και υπό την ουσιαστική έννοια της– ήταν κατοχυρωμένη στις θεμελιώδεις διατάξεις του Συντάγματος. Ειδικότερα με τη θετική έκφασή της, δηλαδή με τη μορφή θετικών ενεργειών της Διοίκησης αλλά και άσκησης των δικαιωμάτων των διοικουμένων, είχε τη δικαιολογητική της βάση στην δημοκρατική αρχή¹³⁰. Αυτή, μεταξύ των άλλων, έχει την έννοια της συμμετοχής των πολιτών στη λήψη των αποφάσεων και στην ενημέρωσή τους ως εγγενές στοιχείο της δημοκρατίας, διότι τους παρέχει την δυνατότητα παρακολούθησης των κρατικών ενεργειών και κατά συνεπεία τους δίνει τη δυνατότητα ελέγχου των ενεργειών αυτών, στοιχεία που είναι απαραίτητα για την πλήρη άσκηση των δικαιωμάτων τους. Περαιτέρω, η αρχή της διαφάνειας εδράζεται και στο άρθρο 25 παρ. 1 του Συντάγματος¹³¹ και κυρίως στις αρχές του κράτους δικαίου και της αρχής της νομιμότητας. Μετά την αναθεώρηση του 2001, η αρχή της διαφάνειας, υπό τη θετική

ουσιαστικά συνιστά άσκηση νομοθετικής εξουσίας από το Δικαστήριο, ενώ, περαιτέρω, δημιουργεί κλίμα αβεβαιότητας στους προσφέροντες οικονομικούς φορείς και περιορίζει ανεπίτρεπτα την ελευθερία των αναθετουσών αρχών να εξασφαλίζουν την καλύτερη δυνατή σχέση τιμής και ποιότητας των προσφερόμενων αγαθών και υπηρεσιών.

¹²⁸S. Arrowsmith (2011), *Eu public procurement law: An introduction*, Asia Interuniversity Network, p. 83, διαθέσιμη στο δικτυακό τόπο <https://www.nottingham.ac.uk/pprg/documentsarchive/asialinkmaterials/eupublicprocurementlawintroduction.pdf>

¹²⁹Δ. Ράικος (2019), ο.π., υποσημείωση 84, σελ. 171-177

¹³⁰ Άρθρο 1 Σ «*Το πολίτευμα της Ελλάδας είναι Προεδρευόμενη Κοινοβουλευτική Δημοκρατία. Θεμέλιο του πολιτεύματος είναι η λαϊκή κυριαρχία. Όλες οι εξουσίες πηγάζουν από το Λαό, υπάρχουν υπέρ αυτού και του Έθνους και ασκούνται όπως ορίζει το Σύνταγμα.*»

¹³¹ Άρθρο 25 παρ. 1 Σ «*Τα δικαιώματα του ανθρώπου ως άτομου και ως μέλους του κοινωνικού συνόλου και η αρχή του κοινωνικού κράτους δικαίου τελούν υπό την εγγύηση του Κράτους. Όλα τα κρατικά όργανα υποχρεούνται να διασφαλίζουν την ανεμπόδιση και αποτελεσματική άσκηση τους. Τα δικαιώματα αυτά ισχύουν και στις σχέσεις μεταξύ ιδιωτών στις οποίες προσιδιάζουν. Οι κάθε είδους περιορισμοί που μπορούν κατά το Σύνταγμα να επιβληθούν στα δικαιώματα αυτά πρέπει να προβλέπονται είτε απευθείας από το Σύνταγμα είτε από το νόμο, εφόσον υπάρχει επιφύλαξη υπέρ αυτού και να σέβονται την αρχή της αναλογικότητας.*»

έκφρασή της, εξειδικεύτηκε στα άρθρα 5Α του Συντάγματος¹³², που κατοχυρώνει το δικαίωμα της πληροφόρησης και στο άρθρο 10 παρ.3 του Συντάγματος¹³³, το οποίο κατοχυρώνει το δικαίωμα της πρόσβασης στα έγγραφα.

Ταυτόχρονα, όμως υφίσταται η αρχή της διαφάνειας με την αρνητική έκφρασή της, την ανάγκη δηλαδή για έλλειψη της αδιαφάνειας, η οποία πραγματώνεται με την καταπολέμηση της διαφθοράς, ο περιορισμός της οποίας (της διαφθοράς) οδηγεί στην μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα της δράσης της Δημόσιας Διοίκησης. Η δε διαφθορά ως παθολογικό σύμπτωμα στην άσκηση της πολιτικής απειλεί αγαθά, έχει οικονομικό και πολιτικό κόστος, ανατρέπει την καλή πίστη, με συνέπεια να βλάπτει το δημόσιο συμφέρον. Με την έννοια αυτή, η αρχή της διαφάνειας, μετά την αναθεώρηση του 2001, κατοχυρώνεται σε μία σειρά διατάξεων του Συντάγματος: στο άρθρο 14 παρ. 9¹³⁴ (βασικός μέτοχος, η οποία όμως έχει περιπέσει σε αδράνεια μετά τη σχετική νομολογία του ΔΕΕ), στο άρθρο 29 παρ. 2¹³⁵ που αφορά την χρηματοδότηση των πολιτικών κομμάτων, στο άρθρο 102 παρ. 5¹³⁶ που αφορά την οικονομική αυτοτέλεια

¹³² Άρθρο 5 Α Σ «Καθένας έχει δικαίωμα στην πληροφόρηση, όπως νόμος ορίζει. Περιορισμοί στο δικαίωμα αυτό είναι δυνατόν να επιβληθούν με νόμο μόνο εφόσον είναι απολύτως αναγκαίοι και δικαιολογούνται για λόγους εθνικής ασφάλειας, καταπολέμησης του εγκλήματος ή προστασίας δικαιωμάτων και συμφερόντων τρίτων. Καθένας έχει δικαίωμα συμμετοχής στην Κοινωνία της Πληροφορίας. Η διευκόλυνση της πρόσβασης στις πληροφορίες που διακινούνται ηλεκτρονικά, καθώς και της παραγωγής, ανταλλαγής και διάδοσής τους αποτελεί υποχρέωση του Κράτους, τηρουμένων πάντοτε των εγγυήσεων των άρθρων 9, 9Α και 19.»

¹³³ Άρθρο 10 παρ. 3 Σ «Η αρμόδια υπηρεσία ή αρχή υποχρεούται να απαντά στα αιτήματα για παροχή πληροφοριών και χορήγηση εγγράφων, ιδίως πιστοποιητικών, δικαιολογητικών και βεβαιώσεων μέσα σε ορισμένη προθεσμία, όχι μεγαλύτερη των 60 ημερών, όπως νόμος ορίζει. Σε περίπτωση παράδοσης άπρακτης της προθεσμίας αυτής ή παράνομης άρνησης, πέραν των άλλων τυχόν κυρώσεων και έννομων συνεπειών, καταβάλλεται και ειδική χρηματική ικανοποίηση στον αιτούντα, όπως νόμος ορίζει.»

¹³⁴ Βλ. αναλυτικά το επόμενο Κεφ. Γ. II.α.

¹³⁵ Άρθρο 29 παρ. 2 Σ «Τα κόμματα έχουν δικαίωμα στην οικονομική τους ενίσχυση από το Κράτος για τις εκλογικές και λειτουργικές τους δαπάνες, όπως νόμος ορίζει. Νόμος ορίζει τις εγγυήσεις διαφάνειας ως προς τις εκλογικές δαπάνες και γενικά την οικονομική διαχείριση των κομμάτων, των βουλευτών, των υποψηφίων βουλευτών και των υποψηφίων στην τοπική αυτοδιοίκηση όλων των βαθμών. Με νόμο επιβάλλεται ανώτατο όριο εκλογικών δαπανών, μπορεί να απαγορευτούν ορισμένες μορφές προεκλογικής προβολής και καθορίζονται οι προϋποθέσεις υπό τις οποίες η παράβαση των σχετικών διατάξεων συνιστά λόγο έκπτωσης από το βουλευτικό αξίωμα με πρωτοβουλία του ειδικού οργάνου του επόμενου εδαφίου. Ο έλεγχος των εκλογικών δαπανών των κομμάτων και των υποψηφίων βουλευτών διενεργείται από ειδικό όργανο που συγκροτείται και με τη συμμετοχή ανώτατων δικαστικών λειτουργών, όπως νόμος ορίζει. Με νόμο μπορούν να επεκταθούν οι ρυθμίσεις αυτές και στους υποψηφίους για άλλες αιρετές θέσεις.»

¹³⁶ Άρθρο 102 παρ. 5 Σ «Το Κράτος λαμβάνει τα νομοθετικά, κανονιστικά και δημοσιονομικά μέτρα που απαιτούνται για την εξασφάλιση της οικονομικής αυτοτέλειας και των πόρων που είναι αναγκαίοι για την εκπλήρωση της αποστολής και την άσκηση των αρμοδιοτήτων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης με ταυτόχρονη διασφάλιση της διαφάνειας κατά τη διαχείριση των πόρων αυτών. Νόμος ορίζει τα σχετικά με την απόδοση και κατανομή, μεταξύ των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, των φόρων ή τελών που καθορίζονται υπέρ αυτών και εισπράττονται από το Κράτος. Κάθε μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από κεντρικά ή περιφερειακά όργανα του Κράτους προς την τοπική αυτοδιοίκηση συνεπάγεται και τη μεταφορά των αντίστοιχων πόρων. Νόμος ορίζει τα σχετικά με τον καθορισμό και την είσπραξη τοπικών εσόδων απευθείας από τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης.»

των Ο.Τ.Α. και τη διαφάνεια κατά τη διαχείριση των πόρων και στο άρθρο 103 παρ. 7¹³⁷, που αφορά τη στελέχωση της δημόσιας διοίκησης, με βάση τις αρχές της αντικειμενικότητας και της αξιοκρατίας. Η καταπολέμηση της διαφθοράς ως μορφή της αρχής της διαφάνειας οδηγεί στην ενίσχυση της αρχής της νομιμότητας, που παύει πλέον να αφορά μόνο τη διατύπωση της βούλησης του διοικητικού οργάνου, αλλά αναφέρεται πλέον και στην εσωτερική βούληση αυτού, καθώς και τη διεργασία για την εκδήλωσή της. Μέσω της ύπαρξης πλέον κανόνων για την πρόληψή της και με στόχο την αποφυγή αυτής, ενισχύεται λόγω ακριβώς της εκ των προτέρων γνώσης ότι η διοικητική πράξη είναι δημόσια. Με τον τρόπο αυτό, μετουσιώνεται η αρχή της νομιμότητας σε εγγυητικό πλαίσιο λειτουργίας των οργάνων της δημόσιας διοίκησης και περαιτέρω ενισχύεται η ουσιαστική έννοια της αρχής του κράτους δικαίου, η οποία συνδέεται εδώ και με την αρχή της χρηστής διοίκησης. Το ζητούμενο λοιπόν δεν είναι απλώς η διοίκηση να δρα νόμιμα αλλά και να το αποδεικνύει. Κατά συνέπεια, η διαφάνεια απορρέει και από την αρχή της δημοκρατικής νομιμοποίησης, δεδομένου ότι συνιστά προϋπόθεση για τη λογοδοσία που με τη σειρά της αποτελεί ουσιαστικό στοιχείο της δημοκρατίας.

Αξίζει να σημειωθεί ότι στο Σύνταγμα του 1975/1986 και πριν από την αναθεώρηση του 2001 απουσίαζε κάθε ρητή αναφορά στη διαφάνεια της κρατικής δράσης. Η αδήρητη ανάγκη για διαφάνεια στη δράση της Δημόσιας Διοίκησης προέκυψε ως κοινωνικοπολιτική επιταγή στα τέλη του 20ου αιώνα, στα πλαίσια της ελληνικής πολιτικής και νομικής πραγματικότητας, κυρίως ως αποτέλεσμα αντιμετώπισης φαινομένων κακοδιοίκησης και διαφθοράς εντός των κόλπων της Δημόσιας Διοίκησης. Η ανάγκη αυτή, οδήγησε τελικά στην διατύπωση πλέον δεσμευτικών νομικών διατάξεων, με αποκορύφωμα την συμπερίληψη της έννοιας της διαφάνειας ως αρχής στο συντακτικό χάρτη της χώρας, με την αναθεώρηση του 2001. Κρίσιμο είναι δε να αναφερθεί ότι η εννοιολογική εμβέλεια της εν λόγω αρχής στο εθνικό μας σύστημα και συγκεκριμένα στο Σύνταγμα, περιορίστηκε σχεδόν αποκλειστικά στην καταπολέμηση της διαφθοράς και της διαπλοκής μεταξύ πολιτικής και οικονομικής εξουσίας.

¹³⁷ Άρθρο 103 παρ. 7 Σ «Η πρόσληψη υπαλλήλων στο Δημόσιο και στον ευρύτερο δημόσιο τομέα, όπως αυτός καθορίζεται κάθε φορά, πλην των περιπτώσεων της παραγράφου 5, γίνεται είτε με διαγωνισμό είτε με επιλογή σύμφωνα με προκαθορισμένα και αντικειμενικά κριτήρια και υπόκειται στον έλεγχο ανεξάρτητης αρχής, όπως νόμος ορίζει. Νόμος μπορεί να προβλέπει ειδικές διαδικασίες επιλογής που περιβάλλονται με αυξημένες εγγυήσεις διαφάνειας και αξιοκρατίας ή ειδικές διαδικασίες επιλογής προσωπικού για θέσεις το αντικείμενο των οποίων περιβάλλεται από ειδικές συνταγματικές εγγυήσεις ή προσιδιάζει σε σχέση εντολής.»

3.2.1 Το άρθρο 14 παρ. 9 του Συντάγματος

Με την αναθεώρηση του Συντάγματος το 2001, επιχειρήθηκε, λοιπόν, η δημιουργία ενός ενδυναμωμένου θεσμικού οπλοστασίου στο πρωτογενές ελληνικό δίκαιο για την πρόληψη και αποφυγή φαινομένων διαφθοράς και ευνοιοκρατίας στο πεδίο κατάρτισης δημοσίων συμβάσεων με την ενίσχυση της διαφάνειας. Έτσι, στη Ζ' Αναθεωρητική Βουλή, θεσπίστηκε με τη διάταξη του άρθρου 14 παρ. 9 το ασυμβίβαστο ανάμεσα στο χώρο των δημοσίων συμβάσεων και το χώρο των μέσων μαζικής ενημέρωσης¹³⁸. Επρόκειτο για μία ρύθμιση προληπτικού χαρακτήρα, καθώς το περιεχόμενό της δεν ήταν η πάταξη φαινομένων διαφθοράς κατά τη διαδικασία σύναψης δημοσίων συμβάσεων, αλλά η αποτροπή αυτών με τη θέσπιση ασυμβίβαστων ιδιοτήτων. Η τελολογία της διάταξης του άρθρου 14 παρ. 9 Σ., όπως και των εκτελεστικών νόμων, συνίστατο στην αποτροπή δημιουργίας καταστάσεων, με τη σύμπτωση των ιδιοτήτων του ιδιοκτήτη ΜΜΕ και του αναδόχου δημοσίων συμβάσεων, που κατά τα δεδομένα της κοινής πείρας, προκαλούν γενικά τον κίνδυνο νόθευσης της πολυφωνίας και της αντικειμενικότητας της ενημέρωσης και της πληροφόρησης, καθιστώντας πρόσφορο το έδαφος για την άσκηση αθέμιτης επιρροής στις οικονομικές λειτουργίες του κράτους κατά την ανάθεση των δημοσίων συμβάσεων¹³⁹. Η εξειδίκευση των ασύμβατων αυτών ιδιοτήτων, έγινε με τους εκτελεστικούς νόμους του Συντάγματος νόμους υπ' αριθμ. Ν.3021/2002, Ν.3310/2005, Ν. 3414/2005, δυνάμει των οποίων ορίστηκε η έννοια του βασικού μετόχου και του παρένθετου προσώπου. Αξίζει να σημειωθεί ότι, ο στόχος του συντακτικού νομοθέτη ήταν θεμιτός και σίγουρα όχι από μόνος του αντίθετος με το ενωσιακό δίκαιο, αν δεν συνοδευόταν από έναν απόλυτο διαχωρισμό των δύο ιδιοτήτων, καθώς και από μία λεπτομερειακού χαρακτήρα διατύπωση που καθιέρωνε

¹³⁸ 14 παρ. 9 Σ «Το ιδιοκτησιακό καθεστώς, η οικονομική κατάσταση και τα μέσα χρηματοδότησης των μέσων ενημέρωσης πρέπει να γίνονται γνωστά, όπως νόμος ορίζει. Νόμος προβλέπει τα μέτρα και τους περιορισμούς που είναι αναγκαίοι για την πλήρη διασφάλιση της διαφάνειας και της πολυφωνίας στην ενημέρωση. Απαγορεύεται η συγκέντρωση του ελέγχου περισσότερων μέσων ενημέρωσης της αυτής ή άλλης μορφής. Απαγορεύεται ειδικότερα η συγκέντρωση περισσότερων του ενός ηλεκτρονικών μέσων ενημέρωσης της αυτής μορφής, όπως νόμος ορίζει. Η ιδιότητα του ιδιοκτήτη, του εταίρου, του βασικού μετόχου ή του διευθυντικού στελέχους επιχείρησης μέσων ενημέρωσης είναι ασυμβίβαστη με την ιδιότητα του ιδιοκτήτη, του εταίρου, του βασικού μετόχου ή του διευθυντικού στελέχους επιχείρησης που αναλαμβάνει έναντι του Δημοσίου ή νομικού προσώπου του ευρύτερου δημόσιου τομέα την εκτέλεση έργων ή προμηθειών ή την παροχή υπηρεσιών. Η απαγόρευση του προηγούμενου εδαφίου καταλαμβάνει και κάθε είδους παρένθετα πρόσωπα, όπως συζύγους, συγγενείς, οικονομικά εξαρτημένα άτομα ή εταιρείες. Νόμος ορίζει τις ειδικότερες ρυθμίσεις, τις κυρώσεις που μπορεί να φθάνουν μέχρι την ανάκληση της άδειας ραδιοφωνικού ή τηλεοπτικού σταθμού και μέχρι την απαγόρευση σύναψης ή την ακύρωση της σχετικής σύμβασης, καθώς και τους τρόπους ελέγχου και τις εγγυήσεις αποτροπής των καταστρατηγήσεων των προηγούμενων εδαφίων».

¹³⁹ Βλ. και ΣτΕ 3242/2004, σκ. 14

ρητά ως κανόνα ένα γενικό και απόλυτο ασυμβίβαστο και όχι ένα «ασυμβίβαστο πράξεων»¹⁴⁰.

Η διάταξη αυτή, του άρθρου 14 παρ. 9 του Συντάγματος προκάλεσε ποικίλα ερμηνευτικά προβλήματα, καθώς εγέρθηκαν ζητήματα αντίθεσής της με τις τότε ισχύουσες Οδηγίες του έτους 1993 και συγκεκριμένα με την Οδηγία 93/37/ΕΚ, που προέβλεπε τους λόγους αποκλεισμού αναδόχου, από τη διαδικασία σύναψης δημόσιας σύμβασης. Τα προβλήματα αυτά συνοψίζονται στην πολύκροτη υπόθεση του Βασικού Μετόχου που αντιμετωπίστηκε από το ΣτΕ. Μετά την απόφαση του ΔΕΕ, γνωστή ως «Μηχανική» επί σχετικών προδικαστικών ερωτημάτων¹⁴¹, εκδόθηκε η απόφαση της Ολομέλειας του ΣτΕ, με την οποία οι διατάξεις των άρθρων 2 και 3 του Ν. 3021/2002 (Α' 143) κρίθηκαν τελικά αντισυνταγματικές, διότι η θέσπιση αμάχητων τεκμηρίων ασύμβατων ιδιοτήτων και η καθιέρωση απόλυτης και γενικής απαγόρευσης συνάψεως δημοσίων συμβάσεων κατηγορίας προσώπων που συνδέονται ιδιοκτησιακά με τα ΜΜΕ, αντίκεινται στην αρχή της αναλογικότητας¹⁴².

3.2.2 Το άρθρο 98 παρ. 1 περ. 2 του Συντάγματος

Οι δημόσιες συμβάσεις, εξ ορισμού τους τείνουν στην επίτευξη σκοπών δημοσίου συμφέροντος και συνδέονται με την διάθεση δημοσίου χρήματος. Με το άρθρο 98 παρ. 1 περ. 2 του Συντάγματος¹⁴³, όπως αναθεωρήθηκε το 2001, ανατέθηκε η μη δικαιοδοτική¹⁴⁴, αλλά διοικητική (ελεγκτική) φύσεως αρμοδιότητα στο Ελεγκτικό Συνέδριο, του ελέγχου των συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας. Ειδικότερα, υπάγονται, πλέον, σε προληπτικό έλεγχο νομιμότητας από το Ελεγκτικό Συνέδριο¹⁴⁵ όλες ανεξαιρέτως οι συμβάσεις μεγάλης οικονομικής αξίας στις οποίες αντισυμβαλλόμενοι είναι το Δημόσιο ή άλλο Νομικό Πρόσωπο που εξομοιώνεται με το Δημόσιο από την άποψη αυτή, όπως οι συμβάσεις αυτές ειδικότερα θα

¹⁴⁰Χαρ. Ανθόπουλος (2006), *Το ασυμβίβαστο των ιδιοκτητών μέσων ενημέρωσης πριν και μετά το νέο άρθρο 14 παρ. 9 του Συντάγματος: σε Πέντε χρόνια μετά τη Συνταγματική αναθεώρηση του 2001*, τ. Ι. Αντ. Σάκκουλας, σελ. 313-366

¹⁴¹ Βλ. Κεφ. Β. ΙV. α. της παρούσας

¹⁴²Φ. Σπυρόπουλος, Ξ. Κοντιάδης, Χ. Ανθόπουλος, Γ. Γεραπετρήτης (2017), *Σύνταγμα Κατ' άρθρο ερμηνεία*, εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη, σελ.355

¹⁴³Άρθρο 98 παρ. 1 Σ «*Στην αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου ανήκουν ιδίως:β. Ο έλεγχος συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας στις οποίες αντισυμβαλλόμενος είναι το Δημόσιο ή άλλο νομικό πρόσωπο που εξομοιώνεται με το Δημόσιο από την άποψη αυτή, όπως νόμος ορίζει*».

¹⁴⁴ΑΕΔ 20/2005, 22/2009

¹⁴⁵Η σχετική συνταγματική διάταξη, ενισχύθηκε από μία σειρά διατάξεων νόμων όπως ο Ν. 2947/2001 (άρθρ. 6,7), ο Ν. 3060/2002 (άρθρ. 2), Ν. 3193/2003 (άρθρ. 19), ο Ν. 3433/2006, ο Ν. 3014/2007, με τις οποίες ρυθμίζεται η όλη αρμοδιότητα και η διαδικασία του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

καθοριστούν από το νόμο¹⁴⁶ (κατά κατηγορία - είδος συμβάσεων ή ύψος ποσού) και τέτοιες είναι οι συμβάσεις που συνάπτονται είτε μεταξύ διαφόρων φορέων της δημόσιας διοίκησης (ομοιογενείς συμβάσεις) είτε μεταξύ ενός φορέα της δημόσιας διοίκησης (ανεξαρτήτως της μορφής της νομικής του οργάνωσης) και ενός ιδιώτη (ετερογενείς συμβάσεις).¹⁴⁷

Ο συντακτικός νομοθέτης επέλεξε τον προληπτικό και όχι κατασταλτικό έλεγχο νομιμότητας και εξέφρασε ρητά τη βούλησή του αυτή, ορίζοντας ότι ο έλεγχος νομιμότητας της οικείας δημόσιας σύμβασης διενεργείται «πριν από τη σύναψή της»¹⁴⁸ και επομένως πριν αυτή υπογραφεί, αφού με την υπογραφή της, οι συμβαλλόμενοι αποδέχονται το κείμενο αυτής ως δεσμευτική συμβατική ρύθμιση. Απόδειξη της έμφασης που αποδίδεται στη διενέργεια του προληπτικού ελέγχου είναι η αυτοδίκαιη ακυρότητα της σχετικής σύμβασης, λόγω της μη προηγούμενης διενέργειας αυτού, η οποία δεν θεραπεύεται με την εκ των υστέρων, δηλαδή μετά την υπογραφή και την έναρξη εκτέλεσης της σύμβασης, υποβολή αυτής προς έλεγχο, καθόσον, διαφορετικά, ο σκοπός θέσπισης του ουσιώδους αυτού τύπου δεν θα ικανοποιείτο, αφού ούτε η κατάρτιση συμβάσεων ερειδόμενων σε νομικώς πλημμελείς διαδικασίες επιλογής του αναδόχου θα αποτρεπόταν, ούτε τα ενδεχομένως βελτιωτικά αποτελέσματα του ελέγχου θα μπορούσαν να ενσωματωθούν και να αποτελέσουν περιεχόμενο της συμβατικής σχέσης των μερών¹⁴⁹. Ωστόσο, παρά την ως άνω πρόβλεψη δεν παύουν να υπάρχουν «κενά» στον προσυμβατικό έλεγχο που διενεργείται από το Ελεγκτικό Συνέδριο, στα οποία μπορούν να παρεισφρήσουν φαινόμενα διαπλοκής, αδιαφάνειας και συμπαιγνίας. Και τούτο διότι, όταν

¹⁴⁶Υπαγωγή στον έλεγχο σύμφωνα με τις διατάξεις της παρ. 7 του άρθρου 19 του ΠΔ 774/1980 (ΦΕΚ Α' 189), η οποία προστέθηκε με το άρθρο 15 του Ν.2145/1993 (ΦΕΚ Α' 88) και ισχύει μετά την αντικατάστασή της με τις διατάξεις του άρθρου 8 του Ν.2741/1999 (ΦΕΚ Α' 199) και την τροποποίησή της με τις διατάξεις των άρθρων 2 του Ν.3060/2002 (ΦΕΚ Α' 242), 9 του Ν.3090/2002 (ΦΕΚ Α' 329), 12 παρ. 27 (α) του Ν.3310/2005 (ΦΕΚ Α' 30) και 21 του Ν.3345/2005 (ΦΕΚ Α' 138), καθώς και τις διατάξεις του Ν.3414/2005 (ΦΕΚ Α' 279) 353. - Αδυναμία ελέγχου πριν από την έκδοση του εκτελεστικού της διάταξης του Συντάγματος τυπικού νόμου 354. - Επέκταση του ελέγχου στους Ο.Τ.Α. και τα νομικά τους πρόσωπα βάσει του άρθρου 278 του Ν.3852/2010 (ΦΕΚ Α' 87).

¹⁴⁷ΕΣ (Ζ' Κλιμάκιο) 140/2009, διαθέσιμη στο δικτυακό τόπο <https://www.mydocman.gr/elsin-kl-z-140-2009>

¹⁴⁸Πρακτικά Ολομέλειας ΕΣ της 07.03.2001 της 7^{ης} Γεν. Συν., Θέμα Δ'

¹⁴⁹Πρακτικός Οδηγός για τον έλεγχο από το Ελεγκτικό Συνέδριο των Δημοσίων συμβάσεων των Δήμων, Περιφερειών και των Νομικών τους Προσώπων (το προσυμβατικό στάδιο), σελ. 22, διαθέσιμος στο δικτυακό τόπο <https://www.elsyn.gr/sites/default/files/3%20%28%CE%A0%CE%A1%CE%91%CE%9A%CE%A4%CE%99%CE%9A%CE%9F%CE%A3%20%CE%9F%CE%94%CE%97%CE%93%CE%9F%CE%A3%20%CE%A0%CE%A1%CE%9F%CE%A3%CE%A5%CE%9C%CE%92%CE%91%CE%A4%CE%99%CE%9A%CE%9F%CE%A5%20%CE%95%CE%9B%CE%95%CE%93%CE%A7%CE%9F%CE%A5%29.pdf>

καταλείπεται διακριτική ευχέρεια οργάνου τότε ελλοχεύει ο κίνδυνος για συγκαλυμμένες διακρίσεις. Ίσως το σημαντικότερο έλλειμμα, στον προσυμβατικό έλεγχο των συμβάσεων υψηλής οικονομικής αξίας, παρατηρείται κατά την τεχνική αξιολόγηση των συμμετεχουσών σε διαγωνισμό εταιρειών, η οποία δεν ελέγχεται, εφόσον υπάρχει ειδική και εμπειριστατωμένη αιτιολογία και επομένως παραμένει ουσιαστικά και νομικά ανέλεγκτη.

Συμπερασματικά λοιπόν, με την συνταγματική κατοχύρωση, αυτού του ελέγχου, κατοχυρώθηκε, μια θεσμική εγγύηση για την πρόληψη των απατηλών μεθοδεύσεων, στις οποίες είναι δυνατόν να προσφύγουν είτε οι ενδιαφερόμενοι¹⁵⁰, είτε και «όργανα» της αναθέτουσας αρχής κατά την σύναψη των δημοσίων συμβάσεων, με σκοπό φυσικά το παράνομο κέρδος. Η αναγωγή του εν λόγω προληπτικού ελέγχου σε κανόνα συνταγματικής περιωπής αποβλέπει στην ενίσχυση των αρχών της διαφάνειας, της διασφάλισης υγιούς και ανόθευτου ανταγωνισμού, της εμπέδωσης της εμπιστοσύνης των διοικουμένων στο Κράτος και τους λοιπούς δημόσιους οργανισμούς με συμβατική δραστηριότητα στους ανωτέρω τομείς, καθώς και της χρηστής διαχείρισης του δημοσίου χρήματος.

Καθίσταται σαφές εκ των ανωτέρω, ότι η αρχή της διαφάνειας στο δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων, εκτός από γενική αρχή που προϋπήρχε στο πλαίσιο του εθνικού διοικητικού δικαίου, εκτός από την αναφορά της στο συνταγματικό χάρτη της χώρας μας, αποκτά πλέον μια υπερνομοθετική υπόσταση και αποτελεί ίσως το πιο κομβικό σημείο στο σύστημα των δημοσίων συμβάσεων, καθώς εξασφαλίζει την ορθή διαδικασία σύναψης αυτών.

3.3 Η αρχή της διαφάνειας στην εθνική νομοθεσία περί δημοσίων συμβάσεων

3.3.1 Ιστορική εξέλιξη της εθνικής νομοθεσίας περί δημοσίων συμβάσεων (προϊσχύον καθεστώς)

Στην ελληνική έννομη τάξη, με το ΠΔ 60/2007, ενσωματώθηκε η Οδηγία 2004/18/ΕΚ περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών των οποίων η εκτιμώμενη αξία είναι ίση ή ανώτερη από ορισμένα κατώτατα όρια και με το ΠΔ 50/2007, ενσωματώθηκε η

¹⁵⁰ Ν. Μπάρμπας (2018), *Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου*, εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 192

Οδηγία 2004/17/EK για τους εξαιρούμενους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών. Οι δε διαφορές που αναφύονταν κατά το στάδιο πριν από τη σύναψη δημόσιας συμβάσεως ρυθμίζονταν από το Ν. 3886/2010. Σε ότι αφορά τις διαδικασίες ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων προϋπολογισθείσας αξίας κατώτερης των εκάστοτε ισχύοντων ορίων κύρια νομοθετήματα αποτέλεσαν το ΠΔ 118/2007 για τις συμβάσεις προμηθειών και κατ' αναλογική εφαρμογή υπηρεσιών, ο Ν. 3669/2008 για τις συμβάσεις έργου και ο Ν. 3316/2005 για τις συμβάσεις μελετών, με τις ανάλογες ανά χρονικά διαστήματα τροποποιήσεις τους. Με το Ν. 2522/1997 θεσπίστηκαν ρυθμίσεις για την προστασία κατά το προσυμβατικό στάδιο δημοσίων ελέγχων¹⁵¹, και ο Ν. 2854/2000 που αφορούσε τις συμβάσεις στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών, των ταχυδρομικών υπηρεσιών. Ειδικά όσον αφορά τον τομέα των δημοσίων προμηθειών, υπήρχε πλήρης κατακερματισμός, αφού άλλος νόμος εφαρμοζόταν στις προμήθειες των ΟΤΑ (ΕΚΠΟΤΑ), άλλος νόμος αφορούσε τις προμήθειες του δημοσίου τομέα ευρύτερα (ΠΔ 118/2007) ενώ υπήρχαν ειδικότεροι κανονισμοί προμηθειών που ίσχυαν για άλλους φορείς όπως π.χ. η ΔΕΗ ή ο ΟΣΕ. Το νομικό πλέγμα συμπλήρωναν και με ειδικές ρυθμίσεις σε πολλά και διαφορετικά νομοθετήματα για τις δημόσιες συμβάσεις έργων, υπηρεσιών, εκπόνησης μελετών και παροχής τεχνικών και λοιπών συναφών επιστημονικών υπηρεσιών.

Σύμφωνα με τα ανωτέρω, καθίσταται σαφές ότι το εθνικό δίκαιο δημοσίων συμβάσεων, διεπόταν από πολυνομία, που επέτεινε την ανασφάλεια δικαίου, με την υιοθέτηση διαφορετικών ερμηνειών από τη Διοίκηση, αύξανε τον αριθμό των υποβαλλόμενων διοικητικών και δικαστικών προσφυγών και δυσχέραινε τη διενέργεια ταχέων, αποτελεσματικών και διαφανών διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων¹⁵².

3.3.2 Η αρχή της διαφάνειας στην εθνική νομοθεσία περί δημοσίων συμβάσεων (ισχύον καθεστώς)

Με στόχο την απλούστευση και την ευελιξία των κανόνων και διαδικασιών των δημοσίων συμβάσεων, την επέκταση και, σε μεσοπρόθεσμο χρονικό ορίζοντα, τη γενίκευση των ηλεκτρονικών μέσων ως τρόπου επικοινωνίας στις δημόσιες

¹⁵¹Έως τότε εφαρμοζόταν το ΠΔ 18/1989, γεγονός που οδήγησε σε σχετική καταδικαστική απόφαση του ΔΕΚ της 19.04.1996, C-236/1995, Επιτροπή κατά Ελλάδος, Συλλογή 1996 σελ. I-04459

¹⁵²Βλ. αιτιολογική έκθεση του Ν. 4412/2016, ο.π., υποσημείωση 50

συμβάσεις, τη δραστική περικοπή του διοικητικού φόρτου λόγω των απαιτούμενων δικαιολογητικών από τους οικονομικούς φορείς, τον εκσυγχρονισμό των διαδικασιών, τη διευκόλυνση της πρόσβασης των ΜΜΕ στις δημόσιες συμβάσεις, τη διευκόλυνση μιας καλύτερης ποιοτικής και στρατηγικής χρήσης των δημόσιων συμβάσεων με τη βελτίωση της συνεκτίμησης κοινωνικών και περιβαλλοντικών κριτηρίων, είτε πρόκειται για το κόστος του κύκλου ζωής είτε για την ένταξη ευάλωτων και μειονεκτούντων ατόμων, την ενίσχυση της καινοτομίας, συμβάλλοντας τοιουτοτρόπως στην υλοποίηση των στόχων της στρατηγικής «Ευρώπη 2020», την υιοθέτηση ειδικού πλαισίου για τις κοινωνικές, υγειονομικές και εκπαιδευτικές υπηρεσίες, την εισαγωγή βελτιώσεων στις υφιστάμενες εγγυήσεις με σκοπό την αποφυγή συγκρούσεων συμφερόντων, ευνοιοκρατίας και διαφθοράς, ώστε να διασφαλιστεί μεγαλύτερη ακεραιότητα διαδικασιών, λαμβανομένων υπόψη των οικονομικών προκλήσεων και την εισαγωγή υποχρεώσεων αναφορικά με την καλή διακυβέρνηση στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων (εποπτεία, παρακολούθηση, υλοποίηση και έλεγχος δημοσίων συμβάσεων, υποστήριξη αναθετουσών αρχών και οικονομικών φορέων)¹⁵³, ψηφίστηκε ο Νόμος 4412/2016 «Δημόσιες Συμβάσεις Έργων, Προμηθειών και Υπηρεσιών» (ΦΕΚ Α' 147).

Έτσι, η ενοποίηση της διαδικασίας σύναψης δημόσιας σύμβασης και η απαλλαγή του εθνικού δικαίου από την πολυνομία και τις ειδικότερες διατάξεις που ίσχυαν ανά περίπτωση, η οποία περιέπλεκε ακόμη περισσότερο τις διαδικασίες, κατέστη εφικτή με την ανωτέρω ψήφιση. Πλέον, η ανάθεση και εκτέλεση των δημοσίων συμβάσεων διέπεται σήμερα από το Ν. 4412/2016, όπως τροποποιήθηκε και ισχύει¹⁵⁴, ο οποίος αποτελεί προσαρμογή στις Οδηγίες 2014/24/ΕΕ (διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων) και 2014/25/ΕΕ (προμήθειες φορέων στους τομείς του ύδατος, ενέργειας μεταφορών και ταχυδρομικών υπηρεσιών). Ο Ν.4412/2016 χωρίζεται σε τέσσερα Βιβλία, το Βιβλίο Ι (άρθρα 2- 221) για τις διαδικασίες προγραμματισμού και σύναψης δημοσίων συμβάσεων και διαγωνισμών μελετών που υπάγονται στο εν λόγω τμήμα, το Βιβλίο ΙΙ (άρθρα 222-338) για τις διαδικασίες

¹⁵³Εισηγητική έκθεση του Ν. 4412/2016, από την ιστοσελίδα της Βουλής των Ελλήνων διαθέσιμη στο δικτυακό τόπο https://www.hellenicparliament.gr/Nomothetiko-Ergo/Anazitisi-Nomothetikou-Ergou?law_id=00e5455e-43f3-4b22-af88-a64a016a0b9e

¹⁵⁴Η Οδηγία, 2014/23/ΕΚ σχετικά με τη σύμβαση παροχής υπηρεσιών (L 94/1, 28-3-2014) , μεταφέρθηκε στην ελληνική έννομη τάξη με το Ν. 4413/2016 «Ανάθεση και εκτέλεση συμβάσεων παραχώρησης, εναρμόνιση με την Οδηγία 2014/23/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26^{ης} Φεβρουαρίου 2014, σχετικά με την ανάθεση συμβάσεων παραχώρησης (ΕΕ Λ94/1/28.03.2014) και άλλες διατάξεις (ΦΕΚ Α' 148)

προγραμματισμού και σύναψης δημοσίων συμβάσεων και διαγωνισμών μελετών που υπάγονται στο εν λόγω τμήμα, Βιβλίο III (άρθρα 339-344) για την διακυβέρνηση από τις αναθέτουσες αρχές και τους αναθέτοντες φορείς και τον Βιβλίο IV (άρθρα 345-347) που αφορά έννομη προστασία κατά την σύναψη των δημοσίων συμβάσεων. Ο εν λόγω νόμος είναι απόρροια συμμετοχής της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Ένωση και κατ' εξακολούθηση της υποχρέωσής της ενσωμάτωσης των Οδηγιών το εθνικό δίκαιο¹⁵⁵. Η βασική καινοτομία του Ν. 4412/2016 είναι η ενοποίηση της απολύτως κατακερματισμένης εθνικής νομοθεσίας όσον αφορά την ανάθεση των δημοσίων συμβάσεων πάσης φύσεως.

Στον ισχύοντα νόμο, η αρχή της διαφάνειας αναφέρεται ρητά και αποτελεί τη δικαιολογητική βάση σύνταξης των σχετικών διατάξεων στα ακόλουθα σημεία του νόμου¹⁵⁶, κατοχυρώνεται δε ως γενική αρχή των κανόνων κατάρτισης δημοσίων συμβάσεων. Έτσι, οι αναθέτουσες αρχές αντιμετωπίζουν τους οικονομικούς φορείς ισότιμα και χωρίς διακρίσεις και ενεργούν με διαφάνεια¹⁵⁷, και καθορίζονται ενδεδειγμένα διατάξεις που αφορούν την διαδικασία και εξασφαλίζουν την τήρηση της

¹⁵⁵Στα κράτη μέλη δόθηκαν είκοσι τέσσερις (24) μήνες για την ενσωμάτωση των διατάξεων των νέων οδηγιών στο εθνικό δίκαιο, ενώ ειδικά για τις διαδικασίες σύναψης συμβάσεων με ηλεκτρονικά μέσα τριάντα (30) μήνες επιπλέον. Τούτο συνεπάγεται ότι η Ελλάδα ήταν υποχρεωμένη να εναρμονίσει τις ρυθμίσεις της εσωτερικής της έννομης τάξης με αυτές των νέων Οδηγιών της Ε.Ε. μέχρι την 18η Απριλίου 2016. Ως γνωστόν, η Ελλάδα τελικώς ψήφισε το νέο νόμο λίγο αργότερα από την ως άνω τεθείσα προθεσμία, αφού ο Ν. 4412/2016 δημοσιεύτηκε στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως και άρχισε να έχει ισχύ την 08.08.2016, με καθυστέρηση δηλαδή περίπου τεσσάρων μηνών.

¹⁵⁶Ε.-Ε. Κουλουμπίνη, Η. Μάζος, Ι. Κίτσος (2019), *Δημόσιες Συμβάσεις - Ν. 4412/2016 Νομολογική Προσέγγιση και Πρακτική Εφαρμογή*, εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 226

¹⁵⁷Άρθρο 18 παρ. 1 του Ν. 4412/2016 «Οι αναθέτουσες αρχές αντιμετωπίζουν τους οικονομικούς φορείς ισότιμα και χωρίς διακρίσεις και ενεργούν με διαφάνεια, τηρώντας την αρχή της αναλογικότητας, της αμοιβαίας αναγνώρισης, της προστασίας του δημόσιου συμφέροντος, της προστασίας των δικαιωμάτων των ιδιωτών, της ελευθερίας του ανταγωνισμού και της προστασίας του περιβάλλοντος και της βιώσιμης και αιεφόρου ανάπτυξης. Ο σχεδιασμός των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων δεν γίνεται με σκοπό την εξαίρεσή τους από το πεδίο εφαρμογής του παρόντος Βιβλίου (άρθρα 3 έως 221) ή τον τεχνητό περιορισμό του ανταγωνισμού. Ο ανταγωνισμός θεωρείται ότι περιορίζεται τεχνητά όταν οι διαδικασίες σύναψης συμβάσεων έχουν σχεδιαστεί με σκοπό την αδικαιολόγητα ευνοϊκή ή δυσμενή μεταχείριση ορισμένων οικονομικών φορέων. Οι αναθέτουσες αρχές λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα ώστε να διασφαλίζεται η αποτελεσματικότητα των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων και η χρηστή δημοσιονομική διαχείριση των διατιθέμενων προς το σκοπό αυτό δημοσίων πόρων» και 253 παρ. 1 του Ν. 4412/2016 «Οι αναθέτοντες φορείς αντιμετωπίζουν τους οικονομικούς φορείς ισότιμα και χωρίς διακρίσεις και ενεργούν με διαφάνεια, τηρώντας την αρχή της αναλογικότητας, της αμοιβαίας αναγνώρισης, της προστασίας των δικαιωμάτων των ιδιωτών, της προστασίας του ανταγωνισμού, της προστασίας του περιβάλλοντος και της βιώσιμης και αιεφόρου ανάπτυξης και λαμβάνουν τα απαραίτητα μέτρα, ώστε να διασφαλίζεται η αποτελεσματικότητα των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων. Ο σχεδιασμός των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων δεν γίνεται με σκοπό την εξαίρεσή τους από το πεδίο εφαρμογής του παρόντος βιβλίου (άρθρα 222 έως 338) ή τον τεχνητό περιορισμό του ανταγωνισμού. Ο ανταγωνισμός θεωρείται ότι περιορίζεται τεχνητά όταν οι διαδικασίες σύναψης συμβάσεων έχουν σχεδιαστεί με σκοπό την αδικαιολόγητα ευνοϊκή ή δυσμενή μεταχείριση ορισμένων οικονομικών φορέων.»

δημοσιότητας και της διαφάνειας και αφορούν την προκήρυξη¹⁵⁸, την πρόσκληση συμμετοχής¹⁵⁹, την προκαταρκτική προκήρυξη¹⁶⁰, την αποστολή γνωστοποίησης της συναφθείσας σύμβασης¹⁶¹, την ηλεκτρονική πρόσβαση στα έγγραφα της σύμβασης¹⁶²,

¹⁵⁸Άρθρο 61 παρ. 1 του Ν. 4412/2016 «Για συμβάσεις άνω των ορίων, ως χρόνος έναρξης της ανοικτής διαδικασίας, της κλειστής διαδικασίας, της ανταγωνιστικής διαδικασίας με διαπραγμάτευση, του ανταγωνιστικού διαλόγου και της σύμπραξης καινοτομίας, νοείται η ημερομηνία αποστολής της σχετικής προκήρυξης σύμβασης στην Επίσημη Εφημερίδα της Ένωσης ή της προκαταρκτικής προκήρυξης, όταν η τελευταία χρησιμοποιείται ως μέσο προκήρυξης διαγωνισμού, σύμφωνα με την παρ. 5 του άρθρου 26.»

¹⁵⁹Άρθρο 61 παρ. 2 του Ν. 4412/2016 «Ως χρόνος έναρξης της διαδικασίας διαπραγμάτευσης χωρίς δημοσίευση προκήρυξης, νοείται η ημερομηνία αποστολής προς τους οικονομικούς φορείς της πρώτης πρόσκλησης συμμετοχής σε διαπραγμάτευση. Η πρόσκληση του προηγούμενου εδαφίου δεν απαιτείται να αναρτηθεί στο ΚΗΜΔΗΣ.»

¹⁶⁰Άρθρο 62 παρ. 1 του Ν. 4412/2016 «Οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να γνωστοποιούν τις προθέσεις τους για τις σχεδιαζόμενες διαδικασίες σύναψης συμβάσεων δημοσιεύοντας προκαταρκτική προκήρυξη. Οι εν λόγω προκηρύξεις περιέχουν τις πληροφορίες που προβλέπονται στο Μέρος Β' Τμήμα Ι του Παραρτήματος V του Προσαρτήματος Α'. Δημοσιεύονται είτε από την Υπηρεσία Εκδόσεων της Ένωσης είτε από τις αναθέτουσες αρχές στο «προφίλ αγοραστή» τους, σύμφωνα με την περίπτωση β' της παρ. 2 του Παραρτήματος VIII του Προσαρτήματος Α'. Όταν η προκαταρκτική προκήρυξη δημοσιεύεται από τις αναθέτουσες αρχές στο «προφίλ αγοραστή» τους, οι αναθέτουσες αρχές αποστέλλουν στην Υπηρεσία Εκδόσεων της Ένωσης γνωστοποίηση δημοσίευσης της προκήρυξης στο «προφίλ αγοραστή» τους, σύμφωνα με το Παράρτημα VIII του Προσαρτήματος Α'. Οι εν λόγω προκηρύξεις περιέχουν τις πληροφορίες που προβλέπονται στο Μέρος Α' του Παραρτήματος V του Προσαρτήματος Α'.»

¹⁶¹Άρθρο 64 παρ. 1 του Ν. 4412/2016 «Το αργότερο 30 ημέρες μετά τη σύναψη σύμβασης ή συμφωνίας-πλαίσιο, σε συνέχεια της σχετικής απόφασης ανάθεσης ή σύναψης, οι αναθέτουσες αρχές αποστέλλουν γνωστοποίηση συναφθείσας σύμβασης με τα αποτελέσματα της διαδικασίας σύναψης της σύμβασης. Οι εν λόγω γνωστοποιήσεις περιέχουν τις πληροφορίες που προβλέπονται στο Μέρος Δ' του Παραρτήματος V του Προσαρτήματος Α' και δημοσιεύονται, σύμφωνα με το άρθρο 65.»

¹⁶²Άρθρο 67 του Ν. 4412/2016 «Οι αναθέτουσες αρχές προσφέρουν ελεύθερη, πλήρη, άμεση και δωρεάν ηλεκτρονική πρόσβαση στα έγγραφα της σύμβασης από την ημερομηνία δημοσίευσης της προκήρυξης/γνωστοποίησης, σύμφωνα με το άρθρο 65 ή την ημερομηνία αποστολής της πρόσκλησης επιβεβαίωσης ενδιαφέροντος. Το κείμενο της προκήρυξης γνωστοποίησης ή της πρόσκλησης επιβεβαίωσης ενδιαφέροντος προσδιορίζει τη διεύθυνση διαδικτύου στην οποία διατίθενται τα έγγραφα της σύμβασης. Όταν είναι αδύνατο να παρασχεθεί ελεύθερη, πλήρης, άμεση και δωρεάν ηλεκτρονική πρόσβαση σε ορισμένα έγγραφα της σύμβασης για έναν από τους λόγους που αναφέρονται στο τρίτο εδάφιο της παραγράφου 1 του άρθρου 22, οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να αναφέρουν στην προκήρυξη/γνωστοποίηση ή στην πρόσκληση επιβεβαίωσης ενδιαφέροντος ότι τα σχετικά έγγραφα της σύμβασης θα διαβιβαστούν με μέσα άλλα πλιν των ηλεκτρονικών, σύμφωνα με το πέμπτο εδάφιο παραγράφου 1 του άρθρου 22. Στην περίπτωση αυτή, η προθεσμία υποβολής προσφορών παρατείνεται κατά πέντε ημέρες, εκτός από περιπτώσεις δεόντως αιτιολογημένης επείγουσας ανάγκης, όπως αναφέρεται στην παρ. 3 του άρθρου 27, στην παρ. 7 του άρθρου 28 και στο τέταρτο, πέμπτο και έκτο εδάφιο της παρ. 1 του άρθρου 29. Όταν δεν μπορεί να προσφερθεί ελεύθερη, πλήρης, άμεση και δωρεάν ηλεκτρονική πρόσβαση σε ορισμένα έγγραφα της σύμβασης, διότι οι αναθέτουσες αρχές προτίθενται να εφαρμόσουν την παρ. 2 του άρθρου 21, αναφέρουν στην προκήρυξη/γνωστοποίηση ή στην πρόσκληση επιβεβαίωσης ενδιαφέροντος τα μέτρα προστασίας του εμπιστευτικού χαρακτήρα των πληροφοριών, τα οποία απαιτούν και τον τρόπο με τον οποίο είναι δυνατή η πρόσβαση στα σχετικά έγγραφα. Στην περίπτωση αυτή, η προθεσμία υποβολής προσφορών παρατείνεται κατά πέντε (5) ημέρες, εκτός από περιπτώσεις δεόντως αιτιολογημένης επείγουσας ανάγκης, όπως αναφέρεται στην παρ. 3 του άρθρου 27, στην παρ. 7 του άρθρου 28 και στο τέταρτο, πέμπτο και έκτο εδάφιο της παρ. 1 του άρθρου 29. Εφόσον έχουν ζητηθεί εγκαίρως, οι αναθέτουσες αρχές παρέχουν σε όλους τους προσφέροντες που συμμετέχουν στη διαδικασία σύναψης συμβάσεις συμπληρωματικές πληροφορίες σχετικά με τις προδιαγραφές και οποιαδήποτε σχετικά δικαιολογητικά, το αργότερο έξι ημέρες πριν από τη λήξη της προθεσμίας που έχει οριστεί για την παραλαβή των προσφορών. Σε περίπτωση επιταχυνόμενης διαδικασίας, όπως αναφέρεται στην παρ. 3 του άρθρου 27 και στην παρ. 7 του άρθρου 28, η προθεσμία αυτή ανέρχεται σε τέσσερις (4) ημέρες. Το παρόν άρθρο εφαρμόζεται και στις δημόσιες συμβάσεις κάτω των ορίων, του άρθρου 121 οι οποίες διενεργούνται με ηλεκτρονικά μέσα κατά τις διατάξεις του παρόντος νόμου.»

τη διαβούλευση επί των δημοσιευμένων εγγράφων της σύμβασης¹⁶³, τις προσκλήσεις προς τους υποψηφίους¹⁶⁴, την ενημέρωση των υποψηφίων και των προσφερόντων¹⁶⁵.

¹⁶³Άρθρο 68 του Ν. 4412/2016 «Ειδικά στην περίπτωση δημοσίων συμβάσεων έργων, με τα έγγραφα της σύμβασης μπορεί να ορίζεται, ότι προσκαλούνται οι κατά τον παρόντα νόμο και τα έγγραφα της σύμβασης δυνάμενοι να λάβουν μέρος στη συγκεκριμένη διαδικασία σύναψης σύμβασης οικονομικοί φορείς, προκειμένου η αναθέτουσα αρχή να προβεί σε παρουσίαση του προς ανάθεση έργου και σε σχετική διαβούλευση με τους παριστάμενους οικονομικούς φορείς, σε καθορισμένο από την αναθέτουσα αρχή τόπο, ημερομηνία και ώρα, τουλάχιστον τριάντα (30) ημέρες πριν τη λήξη της προθεσμίας υποβολής προσφορών ή αιτήσεων συμμετοχής. Εντός δέκα (10) ημερών από την ως άνω παρουσίαση, κάθε ενδιαφερόμενος, μπορεί να υποβάλει τεύχος παρατηρήσεων για το έργο, την τεχνική μελέτη και τα τεύχη δημοπράτησης, οικονομικά και συμβατικά. Με το τεύχος παρατηρήσεων θα σχολιάζεται η ορθότητα της λύσης, το εφικτό της κατασκευής και θα επισημαίνονται σφάλματα των όρων των εγγράφων της σύμβασης. Η συμμετοχή των ενδιαφερομένων στην ως άνω παρουσίαση και η υποβολή του τεύχους παρατηρήσεων είναι προαιρετικές, δεν συνεπάγονται την υποχρέωση υποβολής προσφοράς και δεν συνιστούν κώλυμα για τη συμμετοχή τους στη διαδικασία. Η αναθέτουσα αρχή αξιολογεί τα συμπεράσματα της διαβούλευσης και τα τεύχη παρατηρήσεων που υποβλήθηκαν και προβαίνει στις ακόλουθες ενέργειες: α) εφόσον διαπιστωθεί η έλλειψη παρατηρήσεων ή εκτιμηθούν ως μη ορθές οι υποβληθείσες παρατηρήσεις, συνεχίζει τη διαδικασία, σύμφωνα με τα οριζόμενα στα έγγραφα της σύμβασης ή β) εφόσον διαπιστωθεί η ύπαρξη επουσιωδών σφαλμάτων ή ελλείψεων στα έγγραφα της σύμβασης εκδίδει τεύχος τροποποιήσεων/διορθώσεων της διακήρυξης ή και των λοιπών εγγράφων της σύμβασης, εντός πέντε (5) ημερών από τη λήξη της ημερομηνίας υποβολής των τευχών παρατηρήσεων από τους οικονομικούς φορείς. Στο τεύχος αυτό περιλαμβάνονται οι απαιτούμενες επουσιώδεις τροποποιήσεις/διορθώσεις. Το τεύχος κοινοποιείται, με απόδειξη, σε όλους τους οικονομικούς φορείς που έλαβαν τα έγγραφα της σύμβασης, και αναρτάται στην ιστοσελίδα της αναθέτουσας αρχής. Στο ως άνω τεύχος μπορεί να προβλέπεται η διεξαγωγή της δημοπρασίας σε μεταγενέστερη ημερομηνία με τήρηση των διατυπώσεων δημοσιότητας κατά τις διατάξεις των άρθρων 22, 27 έως 32, 37, και 121, οι προθεσμίες των οποίων ανέρχονται κατ' ελάχιστον στο ένα τρίτο (1/3) ή γ) εφόσον διαπιστωθεί η ύπαρξη ουσιωδών σφαλμάτων ή ελλείψεων σε οποιοδήποτε στοιχείο των εγγράφων της σύμβασης, ανακαλεί τη διακήρυξη του διαγωνισμού. Στη συνέχεια, προβαίνει σε νέα διαδικασία σύναψης της σύμβασης έργου, διορθώνοντας τα σχετικά σφάλματα και ελλείψεις. Το τεύχος τροποποιήσεων συγκαταλέγεται στα έγγραφα της σύμβασης και αποτελεί αναπόσπαστο μέρος της σύμβασης μετά την υπογραφή της. Αντίθετα, τα υποβληθέντα από τους οικονομικούς φορείς τεύχη παρατηρήσεων δεν αποτελούν συμβατικά στοιχεία και δεν χρησιμοποιούνται για ερμηνεία της σύμβασης. Το παρόν άρθρο εφαρμόζεται υποχρεωτικά στις περιπτώσεις δημοσίων συμβάσεων έργων της παραγράφου 1 του άρθρου 50, με κατάλληλη προσαρμογή των προθεσμιών για την υποβολή προσφορών ή αιτήσεων συμμετοχής, σύμφωνα με τα αναφερόμενα στο άρθρο 60»

¹⁶⁴Άρθρο 69 του Ν. 4412/2016 «Με την επιφύλαξη του άρθρου 123, στις κλειστές διαδικασίες, τις διαδικασίες ανταγωνιστικού διαλόγου, τις συμπράξεις καινοτομίας και τις ανταγωνιστικές διαδικασίες με διαπραγμάτευση, οι αναθέτουσες αρχές προσκαλούν ταυτοχρόνως και γραπτώς τους επιλεγέντες υποψηφίους να υποβάλουν τις προσφορές τους ή, στην περίπτωση ανταγωνιστικού διαλόγου, να συμμετάσχουν στον διάλογο. Εάν ως μέσο προκήρυξης διαγωνισμού χρησιμοποιείται προκαταρκτική προκήρυξη, σύμφωνα με την παρ. 2 του άρθρου 62, οι αναθέτουσες αρχές προσκαλούν ταυτοχρόνως και γραπτώς τους οικονομικούς φορείς που έχουν εκδηλώσει το ενδιαφέρον τους να επιβεβαιώσουν ότι εξακολουθούν να ενδιαφέρονται. Οι προσκλήσεις που αναφέρονται στην παράγραφο 1 περιλαμβάνουν παραπομπή στην ηλεκτρονική διεύθυνση στην οποία τίθενται σε άμεση διάθεση με ηλεκτρονικά μέσα τα έγγραφα της σύμβασης. Οι προσκλήσεις συνοδεύονται από τα έγγραφα της σύμβασης, στην περίπτωση που στα έγγραφα αυτά δεν παρέχεται ελεύθερη, πλήρης, άμεση και δωρεάν πρόσβαση για τους λόγους που εκτίθενται στο τρίτο και τέταρτο ή πέμπτο και έκτο εδάφιο της παραγράφου 1 του άρθρου 67 και δεν διατίθενται ήδη με οποιοδήποτε άλλο τρόπο. Επιπλέον, οι προσκλήσεις που αναφέρονται στην παράγραφο 1 περιλαμβάνουν τις πληροφορίες που ορίζονται στο Παράρτημα ΙΧ του Προσαρτήματος Α'.»

¹⁶⁵Άρθρο 70 του Ν. 4412/2016 «Οι αναθέτουσες αρχές ενημερώνουν, το συντομότερο δυνατόν, όλους τους υποψηφίους και τους προσφέροντες για τις αποφάσεις που ελήφθησαν σχετικά με τη σύναψη συμφωνίας-πλαίσιο, την ανάθεση σύμβασης ή την αποδοχή σε ένα δυναμικό σύστημα αγορών, συμπεριλαμβανομένων των λόγων για τους οποίους αποφάσισαν να μη συνάψουν συμφωνία-πλαίσιο, να μην αναθέσουν σύμβαση για την οποία προκηρύχθηκε διαγωνισμός, να αρχίσουν νέα διαδικασία ή να μην θέσουν σε εφαρμογή ένα δυναμικό σύστημα αγορών. Κατόπιν αιτήσεως των ενδιαφερομένων υποψηφίων ή προσφερόντων, οι αναθέτουσες αρχές γνωστοποιούν το συντομότερο δυνατόν και σε κάθε

Σημαντικές είναι και οι ρυθμίσεις σχετικά με τις υποχρεώσεις δημοσιότητας σε εθνικό επίπεδο¹⁶⁶ μέσω του Κέντρου Ηλεκτρονικού Μητρώου Δημοσίων Συμβάσεων (ΚΗΜΔΗΣ) και τη λειτουργία επίσημου εθνικού πληροφοριακού συστήματος e-sender μέσω του Εθνικού Συστήματος Ηλεκτρονικών Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΣΗΔΗΣ). Η πρόβλεψη της δυνατότητας λειτουργίας του ΕΣΗΔΗΣ, ως επίσημου πληροφοριακού συστήματος για την απευθείας ηλεκτρονική υποβολή των προκηρύξεων και γνωστοποιήσεων, που αποστέλλονται στην Υπηρεσία Εκδόσεων της Ένωσης, στο Tenders Electronic Daily (TED)¹⁶⁷, διασφαλίζει το αναγκαίο επίπεδο δημοσιότητας και κατ' επέκταση διαφάνειας.

περίπτωση εντός 15 ημερών από την παραλαβή γραπτής αίτησης: α) σε κάθε απορριφθέντα υποψήφιο, τους λόγους απόρριψης της αίτησης συμμετοχής του, β) σε κάθε απορριφθέντα προσφέροντα, τους λόγους απόρριψης της προσφοράς του, στις δε περιπτώσεις που αναφέρονται στις παρ. 5 και 6 του άρθρου 54, αιτιολογούν επίσης την απόφασή τους περί μη ισοδυναμίας των λύσεων ή την απόφασή τους ότι τα έργα, τα αγαθά ή οι υπηρεσίες δεν εκπληρώνουν τις απαιτήσεις περί επίδοσης ή λειτουργίας, γ) σε κάθε προσφέροντα που έχει υποβάλει παραδεκτή προσφορά, τα χαρακτηριστικά και τα σχετικά πλεονεκτήματα της επιλεγείσας προσφοράς, καθώς και το όνομα του αναδόχου ή των συμβαλλομένων μερών της συμφωνίας-πλαίσιο, δ) σε κάθε προσφέροντα που έχει υποβάλει παραδεκτή προσφορά, τη διεξαγωγή και την πρόοδο των διαπραγματεύσεων και του διαλόγου με τους προσφέροντες. Οι αναθέτουσες αρχές δύνανται να αποφασίζουν να μη γνωστοποιήσουν ορισμένες πληροφορίες που αναφέρονται στις παραγράφους 1 και 2 σχετικά με την ανάθεση των συμβάσεων, τη σύναψη συμφωνιών-πλαίσιο ή την αποδοχή σε ένα δυναμικό σύστημα αγορών, εάν η γνωστοποίηση των εν λόγω πληροφοριών μπορεί να εμποδίσει την εφαρμογή των νόμων, να είναι αντίθετη, καθ' οιονδήποτε άλλο τρόπο, προς το δημόσιο συμφέρον ή να βλάψει τα νόμιμα εμπορικά συμφέροντα ενός συγκεκριμένου οικονομικού φορέα δημόσιου ή ιδιωτικού ή τις συνθήκες θεμιτού ανταγωνισμού μεταξύ οικονομικών φορέων»

¹⁶⁶Άρθρο 66 του Ν. 4412/2016 «Οι αναθέτουσες αρχές δημοσιεύουν τις διακηρύξεις και τις προκηρύξεις, ανάλογα με τη διαδικασία ανάθεσης αυτών, με την επιφύλαξη εφαρμογής της παρ. 1 του άρθρου 38, στο ΚΗΜΔΗΣ. Οι αναθέτουσες αρχές πρέπει να είναι σε θέση να αποδεικνύουν την ημερομηνία ανάρτησης των ως άνω στοιχείων στο ΚΗΜΔΗΣ. Οι προκηρύξεις και διακηρύξεις δημοσίων συμβάσεων της παραγράφου 1 πρέπει να φέρουν Αριθμό Διαδικτυακής Ανάρτησης Μητρώου (ΑΔΑΜ) στο ΚΗΜΔΗΣ, σύμφωνα με την παρ. 8 του άρθρου 38. Οι προκηρύξεις και οι γνωστοποιήσεις που αναφέρονται στα άρθρα 62, 63 και 64, καθώς και οι πληροφορίες που περιέχονται σε αυτές δεν δημοσιεύονται σε εθνικό επίπεδο πριν από την ημερομηνία δημοσίευσης, σύμφωνα με το άρθρο 65. Ωστόσο, η δημοσίευση μπορεί να πραγματοποιείται σε κάθε περίπτωση σε εθνικό επίπεδο, όταν οι αναθέτουσες αρχές δεν έχουν ενημερωθεί σχετικά με τη δημοσίευση εντός 48 ωρών από τη βεβαίωση παραλαβής της προκήρυξης/γνωστοποίησης, σύμφωνα με το άρθρο 65. Οι προκηρύξεις και οι γνωστοποιήσεις που δημοσιεύονται σε εθνικό επίπεδο δεν περιλαμβάνουν πληροφορίες άλλες από εκείνες που περιέχονται στις προκηρύξεις και γνωστοποιήσεις που αποστέλλονται στην Υπηρεσία Εκδόσεων της Ένωσης ή δημοσιεύονται στο «προφίλ αγοραστή» αλλά αναφέρουν την ημερομηνία αποστολής της προκήρυξης/γνωστοποίησης που εστάλη στην Υπηρεσία Εκδόσεων της Ένωσης ή της δημοσίευσης στο «προφίλ αγοραστή». Οι προκαταρκτικές προκηρύξεις δεν δημοσιεύονται στο «προφίλ αγοραστή» πριν από την αποστολή στην Υπηρεσία Εκδόσεων της Ένωσης της προκήρυξης/γνωστοποίησης με την οποία ανακοινώνεται η δημοσίευσή τους υπό τη μορφή αυτή. Επίσης αναφέρουν την ημερομηνία αυτής της αποστολής. Το Ε.Σ.Η.Δ.Η.Σ. μπορεί να λειτουργεί ως το επίσημο εθνικό πληροφοριακό σύστημα eSender για την απευθείας ηλεκτρονική υποβολή των προκηρύξεων και γνωστοποιήσεων που αποστέλλονται στην Υπηρεσία Εκδόσεων της Ένωσης, στο Tenders Electronic Daily (TED). Με απόφαση του Υπουργού Οικονομίας, Ανάπτυξης και Τουρισμού καθορίζονται οι αναγκαίες τεχνικές λεπτομέρειες για την εφαρμογή της παρούσας παραγράφου.»

¹⁶⁷Η βάση δεδομένων TED (Tenders Electronic Daily) είναι η ηλεκτρονική έκδοση του Συμπληρώματος της Επίσημης Εφημερίδας της Ευρωπαϊκής Ένωσης, που αφορά τις ευρωπαϊκές δημόσιες συμβάσεις, για περισσότερες πληροφορίες στο δικτυακό τόπο <https://ted.europa.eu/TED/main/HomePage.do?action=Rs&Rs.cl.40431056&Rs.cl.40431056.lgId=el>

Αναλυτικότερα, τα βασικότερα σημεία της σχετικής νομοθεσίας, που σχετίζονται με την εφαρμογή της αρχής αυτής, εντοπίζονται στα ακόλουθα σημεία:

3.3.2.1 Σύγκρουση Συμφερόντων

Με το άρθρο 24 ν. 4412/2016¹⁶⁸, γίνεται μεταφορά του άρθρου 24 των Οδηγιών 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ, και καθιερώνεται η απαγόρευση της σύγκρουσης συμφερόντων κατά τη διαδικασία κατάρτισης δημόσιων συμβάσεων¹⁶⁹. Γενικά η σύγκρουση συμφερόντων, καλύπτει κάθε κατάσταση –ιδίως– όπου υφίσταται άμεσα ή έμμεσα χρηματοοικονομικό, οικονομικό ή προσωπικό συμφέρον, το οποίο θα μπορούσε να εκληφθεί ως στοιχείο που θίγει την αμεροληψία και την ανεξαρτησία των προσώπων, στα οποία η σύγκρουση συμφερόντων αφορά το πλαίσιο της διαδικασίας σύναψης της σύμβασης. Ο ανωτέρω ορισμός εξειδικεύτηκε περαιτέρω από τον ελληνικό νομοθέτη με ειδικότερη μνεία των περιπτώσεων όπου υφίσταται¹⁷⁰.

Ειδικότερα, ο εθνικός νομοθέτης υιοθέτησε λεπτομερέστερες και αυστηρότερες ρυθμίσεις, όπως αυτή της κατάρτισης της σύμβασης, η οποία ρητά περιλαμβάνει και τον σχεδιασμό, την προετοιμασία της διαδικασίας, καθώς και την κατάρτιση των εγγράφων αυτής και επέκτεινε την ύπαρξη ασυμβίβαστου και σε μέλος προσωπικού ή διοίκησης οργάνου της αναθέτουσας αρχής, με ειδικότερη αναφορά σε συζύγους ή συγγενείς εξ αίματος σε ευθεία γραμμή απεριόριστα και σε πλάγια γραμμή έως και τέταρτου βαθμού¹⁷¹. Έτσι, ο εθνικός νομοθέτης προέβη σε ενδεικτική αναφορά των περιπτώσεων σύγκρουσης συμφερόντων¹⁷², όπως επί παραδείγματι η

¹⁶⁸Άρθρο 24 του Ν. 4412/2016 «Οι αναθέτουσες αρχές λαμβάνουν τα κατάλληλα μέτρα, κατά τις επόμενες παραγράφους, για α) την αποτελεσματικότερη πρόληψη, β) τον εντοπισμό και γ) την επανόρθωση συγκρούσεων συμφερόντων που προκύπτουν κατά τη διεξαγωγή διαδικασιών σύναψης σύμβασης, συμπεριλαμβανομένου του σχεδιασμού και της προετοιμασίας της διαδικασίας, καθώς και της κατάρτισης των εγγράφων της σύμβασης, ούτως ώστε να αποφεύγονται τυχόν στρεβλώσεις του ανταγωνισμού και να διασφαλίζεται η ίση μεταχείριση όλων των οικονομικών φορέων. Κατάσταση σύγκρουσης συμφερόντων συντρέχει ιδίως, όταν τα πρόσωπα της επόμενης παραγράφου, έχουν άμεσα ή έμμεσα, χρηματοοικονομικό, οικονομικό ή άλλο προσωπικό συμφέρον, κατά τα ειδικότερα προβλεπόμενα στην παρ. 4, το οποίο θα μπορούσε να εκληφθεί ως στοιχείο που θίγει την αμεροληψία και την ανεξαρτησία τους στο πλαίσιο της διαδικασίας σύναψης της σύμβασης».

¹⁶⁹Προς αποφυγή επαναλήψεων βλ. σχετικά Κεφάλαιο Β' ΙΙΙ.β. και Β' ΙV.β. της παρούσας

¹⁷⁰Άρθρο 24 παρ. 4 του Ν. 4412/2016: «...για το σκοπό του νόμου ως «συμφέροντα» νοούνται προσωπικά, οικογενειακά, οικονομικά, πολιτικά ή άλλα κοινά συμφέροντα με τους υποψηφίους ή προσφέροντες ή με τους υπεργολάβους αυτών ή με οποιοδήποτε μέλος υποψήφιας/ προσφέρουσας ένωσης οικονομικών φορέων, συμπεριλαμβανομένων και αντικρουόμενων επαγγελματικών συμφερόντων.»

¹⁷¹ Βλ. άρθρο 24 παρ. 3 περ. γ' του Ν. 4412/2016, όπως αναλύεται κατωτέρω (υποσημείωση 176)

¹⁷² Άρθρο 24 παρ. 3 του Ν. 4412/2016 «Η σύγκρουση συμφερόντων αφορά ιδίως τα ακόλουθα πρόσωπα: α) μέλη του προσωπικού της αναθέτουσας αρχής ή του παρόχου υπηρεσιών διαδικασιών

κατοχή ποσοστού άνω του 0,5% των μετοχών, εταιρικών μεριδίων και άλλης φύσης δικαιωμάτων επί του κεφαλαίου οικονομικού φορέα που συμμετέχει στην κατάρτιση της δημόσιας σύμβασης. Ειδικά στο εν λόγω παράδειγμα, καταδεικνύεται η επίδραση των εκτελεστικών νόμων του «βασικού μετόχου» και το άρθρο 14 παρ. 9 του Συντάγματος.

Οι αναθέτουσες αρχές είναι επιβαρυνμένες με την λήψη κατάλληλων μέτρων για την αποτελεσματική πρόληψη, εντοπισμό, επανόρθωση συγκρούσεων συμφερόντων που προκύπτουν κατά τη διεξαγωγή διαδικασιών¹⁷³. Σύμφωνα με το

σύναψης συμβάσεων, υπό την έννοια του παρόντος Βιβλίου (άρθρα 3 έως 221), ο οποίος ενεργεί εξ ονόματος της αναθέτουσας αρχής, συμπεριλαμβανομένων των μελών των αποφαινόμενων ή/και γνωμοδοτικών οργάνων ή/και β) τα μέλη των οργάνων διοίκησης ή άλλων οργάνων της αναθέτουσας αρχής ή/και γ) τους συζύγους και συγγενείς εξ αίματος ή εξ αγχιστείας, κατ' ευθεία μεν γραμμή απεριορίστως, εκ πλαγίου δε έως και τέταρτου βαθμού των προσώπων των περιπτώσεων α' και β' [...]

¹⁷³Άρθρο 262 του Ν. 4412/2016 «Οι αναθέτοντες φορείς που είναι αναθέτουσες αρχές λαμβάνουν κατάλληλα μέτρα, κατά τις επόμενες παραγράφους, για α) την αποτελεσματική πρόληψη, β) τον εντοπισμό και γ) την επανόρθωση συγκρούσεων συμφερόντων που προκύπτουν κατά τη διεξαγωγή διαδικασιών σύναψης σύμβασης, συμπεριλαμβανομένου του σχεδιασμού και της προετοιμασίας της διαδικασίας, καθώς και της κατάρτισης των εγγράφων της διαδικασίας σύναψης σύμβασης, ούτως ώστε να αποφεύγονται τυχόν στρεβλώσεις του ανταγωνισμού και να διασφαλίζεται η ίση μεταχείριση όλων των οικονομικών φορέων. Κατάσταση σύγκρουσης συμφερόντων συντρέχει ιδίως όταν μέλη του προσωπικού της αναθέτουσας αρχής ή παρόχου υπηρεσιών για τη σύναψη σύμβασης που ενεργεί εξ ονόματος της αναθέτουσας αρχής, τα οποία εμπλέκονται στη διεξαγωγή της διαδικασίας σύναψης σύμβασης ή μπορούν να επηρεάσουν την έκβασή της έχουν, άμεσα ή έμμεσα, χρηματοοικονομικό, οικονομικό ή άλλο προσωπικό συμφέρον, κατά τα ειδικότερα προβλεπόμενα στην παράγραφο 4, το οποίο θα μπορούσε να εκληφθεί ως στοιχείο που θίγει την αμεροληψία και την ανεξαρτησία τους στο πλαίσιο της διαδικασίας σύναψης της σύμβασης. Η σύγκρουση συμφερόντων αφορά ιδίως τα ακόλουθα πρόσωπα: α) μέλη του προσωπικού της αναθέτουσας αρχής ή του παρόχου υπηρεσιών για τη σύναψη συμβάσεων, ο οποίος ενεργεί εξ ονόματος της αναθέτουσας αρχής, συμπεριλαμβανομένων των μελών των αποφαινόμενων ή/και γνωμοδοτικών οργάνων ή /και β) τα μέλη των οργάνων διοίκησης ή και άλλων οργάνων της αναθέτουσας αρχής γ) τους συζύγους και συγγενείς εξ αίματος ή εξ αγχιστείας, κατ' ευθεία μεν γραμμή απεριορίστως, εκ πλαγίου δε έως και τέταρτου βαθμού των προσώπων των περιπτώσεων α' και β', τα οποία: αα) εμπλέκονται στη διεξαγωγή της διαδικασίας σύναψης σύμβασης, συμπεριλαμβανομένου του σχεδιασμού και της προετοιμασίας της διαδικασίας, καθώς και της κατάρτισης των εγγράφων της διαδικασίας σύναψης σύμβασης ή /και ββ) μπορούν να επηρεάσουν την έκβασή της. Για τους σκοπούς του παρόντος άρθρου, ως «συμφέροντα» νοούνται προσωπικά, οικογενειακά, οικονομικά, πολιτικά ή άλλα κοινά συμφέροντα με τους υποψηφίους ή προσφέροντες ή με τους υπεργολάβους αυτών ή με οποιοδήποτε μέλος υποψήφιας/προσφέρουσας ένωσης οικονομικών φορέων, συμπεριλαμβανομένων και αντικρουόμενων επαγγελματικών συμφερόντων, όπως ιδίως: α) Η συμμετοχή προσώπου της παρ. 3 στα όργανα διοίκησης ή διαχείρισης ενός οικονομικού φορέα, όταν ο εν λόγω οικονομικός φορέας συμμετέχει στη διαδικασία σύναψης σύμβασης που διενεργεί η αναθέτουσα αρχή, β) Η κατοχή από πρόσωπο των περιπτώσεων α' ή/και β' της παρ. 3, ποσοστού άνω του 0,5% των μετοχών, εταιρικών μεριδίων ή άλλης φύσης δικαιωμάτων επί του κεφαλαίου οικονομικού φορέα που συμμετέχει στη διαδικασία σύναψης σύμβασης, εφόσον η κατοχή του ανωτέρω ποσοστού επιτρέπει τη συμμετοχή στη διαχείριση του φορέα αυτού, γ) Η ύπαρξη, κατά τη χρονική περίοδο που έχει ως αφετηρία δώδεκα (12) μήνες πριν από την έναρξη της διαδικασίας σύναψης της σύμβασης και λήξη την ημέρα σύναψης αυτής, συμβατικού δεσμού που αφορά είτε στην παροχή εξηρημένης εργασίας είτε στην εκτέλεση έργου ή παροχή υπηρεσιών ή πώληση προϊόντων μεταξύ ενός προσώπου των περιπτώσεων α' ή/και β' της παρ. 3, με οικονομικό φορέα που συμμετέχει στη διαδικασία σύναψης σύμβασης. Τα πρόσωπα που αναφέρονται στις περιπτ. (α) και (β) της παρ. 3, υποχρεούνται να γνωστοποιήσουν εγγράφως στην αναθέτουσα αρχή τυχόν σύγκρουση συμφερόντων των ιδίων ή των συγγενικών τους προσώπων, υπό την έννοια της περίπτωσης γ' της παρ. 3, σε σχέση με οποιοδήποτε υποψήφιο ή προσφέροντα, από τη στιγμή που λαμβάνουν γνώση της εν λόγω σύγκρουσης, προκειμένου η αναθέτουσα αρχή να είναι σε θέση να

άρθρο 262 του Ν. 4412/2016 προβλέπονται τρία στάδια κρίσης της αναθέτουσας αρχής. Πρώτον, η υποχρέωσή της να εξετάσει κατά δέσμια αρμοδιότητα κατά πόσον η συμμετοχή του προσώπου που είχε εμπλακεί σε προπαρασκευαστικό του διαγωνισμού στάδιο επιφέρει στρέβλωση του ανταγωνισμού, όπου η υποχρέωση κρίσης είναι δέσμια, η δε διαμόρφωση του περιεχομένου της όμως εμπεριέχει και στοιχεία διακριτικής ευχέρειας. Δεύτερον, η υποχρέωσή της να λαμβάνει τα κατάλληλα μέτρα, τα οποία μάλιστα οφείλει να καταγράφει στην ειδική έκθεση¹⁷⁴. Η λήψη και η καταγραφή των κατάλληλων μέτρων γίνεται κατά δέσμια

προβεί σε διορθωτικές ενέργειες, κατά τα οριζόμενα στην παρ. 6. Παράλληλα, τα πρόσωπα αυτά οφείλουν να απέχουν από κάθε ενέργεια σχετική με τη διενέργεια της διαδικασίας σύναψης σύμβασης. Η παράβαση των διατάξεων των προηγούμενων εδαφίων αποτελεί λόγο ακύρωσης κάθε σχετικής διοικητικής πράξης. Η αναθέτουσα αρχή αποφαινεται αιτιολογημένα επί της συνδρομής ή μη κατάστασης σύγκρουσης συμφερόντων. Αν η αναθέτουσα αρχή αποφανθεί ότι συντρέχει κατάσταση σύγκρουσης συμφερόντων, ενημερώνει αμέσως την Αρχή και λαμβάνει αμελλητί τα κατάλληλα μέτρα προς διασφάλιση της ίσης μεταχείρισης όλων των διαγωνιζομένων, στα οποία μπορεί να περιλαμβάνεται η εξαίρεση του συγκεκριμένου προσώπου από οποιαδήποτε συμμετοχή στη σχετική διαδικασία σύναψης σύμβασης, εφαρμοζομένων και των διατάξεων των παραγράφων 4 και 5 του άρθρου 7 του ν. 2690/1999 (Α' 45). Εάν μια σύγκρουση συμφερόντων είναι αδύνατον να θεραπευθεί με άλλον τρόπο, ο υποψήφιος ή προσφέρων, ο οποίος σχετίζεται με αυτή, αποκλείεται από τη διαδικασία, κατά τα ειδικότερα προβλεπόμενα στην περίπτωση δ' της παρ. 4 του άρθρου 73 του Βιβλίου Ι. Η αναθέτουσα αρχή συντάσσει και αποστέλλει στην Αρχή γραπτή έκθεση η οποία περιλαμβάνει τις περιπτώσεις σύγκρουσης συμφερόντων που εντοπίστηκαν, καθώς και όλα τα επακόλουθα μέτρα που ελήφθησαν, σύμφωνα με το παρόν άρθρο, κατά τα ειδικότερα προβλεπόμενα στο άρθρο 341.»

¹⁷⁴ Άρθρο 341 του Ν. 4412/2016 «Για κάθε σύμβαση ή συμφωνία-πλαίσιο που εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του παρόντος νόμου και κάθε εισαγωγή ενός δυναμικού συστήματος αγορών, οι αναθέτουσες αρχές του Βιβλίου Ι συντάσσουν γραπτή έκθεση η οποία περιλαμβάνει τουλάχιστον: α) την επωνυμία και τη διεύθυνση της αναθέτουσας αρχής, το αντικείμενο και την αξία της σύμβασης, της συμφωνίας-πλαίσιο ή του δυναμικού συστήματος αγορών· β) κατά περίπτωση, τα αποτελέσματα της ποιοτικής επιλογής και/ή τον περιορισμό του αριθμού των υποψηφίων ή προσφερόντων και συγκεκριμένα: αα) το όνομα των επιλεγέντων υποψηφίων ή προσφερόντων και την αιτιολόγηση της επιλογής τους, ββ) το όνομα των απορριφθέντων υποψηφίων ή προσφερόντων και τους λόγους της απόρριψής τους, γ) τους λόγους της απόρριψης των προσφορών που κρίθηκαν ασυνήθιστα χαμηλές, δ) την επωνυμία του αναδόχου και την αιτιολόγηση της επιλογής της προσφοράς του, καθώς και, εφόσον είναι γνωστό, το τμήμα της σύμβασης ή της συμφωνίας-πλαίσιο το οποίο ο ανάδοχος προτίθεται να αναθέσει υπό μορφή υπεργολαβίας σε τρίτους και όταν είναι γνωστές κατά τη συγκεκριμένη χρονική στιγμή, τις επωνυμίες των υπεργολάβων του κύριου αναδόχου, εάν συντρέχει περίπτωση, ε) όσον αφορά τις ανταγωνιστικές διαδικασίες με διαπραγμάτευση και τον ανταγωνιστικό διάλογο, τις οριζόμενες στο άρθρο 26 περιστάσεις που δικαιολογούν την προσφυγή στις διαδικασίες αυτές, στ) όσον αφορά τις διαδικασίες με διαπραγμάτευση χωρίς προηγούμενη δημοσίευση, τις οριζόμενες στο άρθρο 32 περιστάσεις που δικαιολογούν την προσφυγή στη διαδικασία αυτή, ζ) εφόσον συντρέχει περίπτωση, τους λόγους για τους οποίους η αναθέτουσα αρχή αποφάσισε να μην αναθέσει σύμβαση ή συμφωνία-πλαίσιο ή να μην εισαγάγει ένα δυναμικό σύστημα αγορών, η) εφόσον συντρέχει περίπτωση, τους λόγους για τους οποίους χρησιμοποιήθηκαν για την υποβολή προσφοράς άλλα μέσα επικοινωνίας πλην των ηλεκτρονικών, θ) εφόσον συντρέχει περίπτωση, τις περιπτώσεις σύγκρουσης συμφερόντων που εντοπίστηκαν και τα επακόλουθα μέτρα που ελήφθησαν. Η έκθεση αυτή δεν απαιτείται για συμβάσεις βασιζόμενες σε συμφωνίες-πλαίσιο, εφόσον συνάπτονται, σύμφωνα με την παρ. 4 του άρθρου 39 ή την περίπτωση α' της παρ. 5 του άρθρου 39. Εφόσον η γνωστοποίηση συναφθείσας σύμβασης που συντάσσεται, σύμφωνα με το άρθρο 64 περιέχει τις πληροφορίες που απαιτούνται στην παρούσα παράγραφο, οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να παραπέμπουν στη γνωστοποίηση αυτή. Οι αναθέτοντες φορείς του Βιβλίου ΙΙ διατηρούν τις κατάλληλες πληροφορίες για κάθε σύμβαση ή συμφωνία-πλαίσιο που εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της παρούσας Οδηγίας και κάθε εισαγωγή δυναμικού συστήματος αγορών και κάθε υλοποίηση δυναμικού συστήματος αγορών. Οι εν λόγω πληροφορίες τους επιτρέπουν, σε μεταγενέστερη φάση, να αιτιολογήσουν τις αποφάσεις τους σχετικά με: α) την προεπιλογή και την επιλογή οικονομικών φορέων και την ανάθεση

αρμοδιότητα, ενώ η επιλογή τους κατ' ενάσκηση διακριτικής ευχέρειας. Και τρίτον, η υποχρέωσή της να ασκεί διακριτική ευχέρεια με πλήρη σεβασμό στην αρχή της αναλογικότητας, δηλαδή το μέτρο αποκλεισμού να λαμβάνεται μόνον αν το ζήτημα στρέβλωσης του ανταγωνισμού που τυχόν διαπιστώνεται δεν μπορεί να θεραπευτεί με λιγότερο παρεμβατικά μέτρα¹⁷⁵.

Επιπλέον, σύμφωνα με την αρχή της ίσης μεταχείρισης, του ελεύθερου ανταγωνισμού, της αναλογικότητας και της προσφορότητας του μέσου προς τον επιδιωκόμενο σκοπό, ο εθνικός νομοθέτης, υποχρέωσε τα πρόσωπα που αναφέρονται ενδεικτικά στις περιπτώσεις σύγκρουσης συμφερόντων, να γνωστοποιήσουν το εν λόγω κώλυμα των ιδίων ή των προσωπικών τους προσώπων, ώστε η αναθέτουσα αρχή να προβεί σε διορθωτικές κινήσεις, και να απόσχουν από τη διαδικασία σύναψης της σύμβασης¹⁷⁶. Με τον τρόπο αυτό, δεν αποκλείονται εξ αρχής οι οικονομικοί φορείς, των οποίων τα πρόσωπα μπορεί έστω και κατά σύμπτωση να είναι συγγενικά και να δημιουργείται κώλυμα συμμετοχής, αλλά δίνεται η δυνατότητα στην αναθέτουσα αρχή να κρίνει και να αποφασίσει αν μπορεί να υπάρξει θεραπεία του κωλύματος αυτού, λαμβάνοντας τα κατάλληλα μέτρα¹⁷⁷. Ειδικότερα, η αναθέτουσα αρχή πρέπει, κατά δέσμια αρμοδιότητα, να εκφέρει κρίση περί του εάν υφίσταται ή όχι δυνατότητα επανόρθωσης της σύγκρουσης συμφερόντων ή της στρέβλωσης του ανταγωνισμού με

των συμβάσεων, β) τη χρήση διαδικασιών διαπραγμάτευσης χωρίς προηγούμενη προκήρυξη σύμβασης, σύμφωνα με το άρθρο 269, γ) τη μη εφαρμογή των άρθρων 263 έως 276, 278 έως 317 και 334 έως 338 δυνάμει των παρεκκλίσεων που προβλέπονται στα άρθρα 227 έως 252, δ) εφόσον συντρέχει περίπτωση, τους λόγους για τους οποίους χρησιμοποιήθηκαν για την υποβολή προσφοράς άλλα μέσα επικοινωνίας πλην των ηλεκτρονικών. Εφόσον η γνωστοποίηση συναφθείσας σύμβασης που συντάσσεται, σύμφωνα με το άρθρο 294 ή την παρ. 2 του άρθρου 319, περιέχει τις πληροφορίες που απαιτούνται στην παρούσα παράγραφο, οι αναθέτοντες φορείς μπορούν να παραπέμπουν στη γνωστοποίηση αυτή. Η έκθεση ή τα κύρια στοιχεία της γνωστοποιούνται στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή και στην Αρχή κατόπιν αιτήσεώς τους. Υπό την επιφύλαξη του άρθρου 45 και του άρθρου 277 στις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων κάτω των ορίων εφαρμογής δεν εφαρμόζονται οι διατάξεις του παρόντος άρθρου.»

¹⁷⁵ΕΣ (Ε'Κλιμάκιο Διακοπών) Πράξη 232/17 και Χ. Μουκίου (2019), ο.π., υποσημείωση 63, σ. 740

¹⁷⁶Άρθρο 24 παρ. 5 του ν. 4412/2016 «τα πρόσωπα που αναφέρονται στις περιπτώσεις α' και β' της παρ. 3 υποχρεούνται να γνωστοποιήσουν εγγράφως στην αναθέτουσα αρχή τυχόν σύγκρουση συμφερόντων των ιδίων ή των συγγενικών τους προσώπων, υπό την έννοια της περίπτωσης γ' της παραγράφου 3, σε σχέση με οποιονδήποτε υποψήφιο ή προσφέροντα, από τη στιγμή που λαμβάνουν γνώση της εν λόγω σύγκρουσης, προκειμένου η αναθέτουσα αρχή να είναι σε θέση να προβεί σε διορθωτικές ενέργειες, κατά τα οριζόμενα στην παρ. 6. Παράλληλα, τα πρόσωπα αυτά οφείλουν να απέχουν από κάθε ενέργεια σχετική με τη διενέργεια της διαδικασίας σύναψης.»

¹⁷⁷Άρθρο 24 παρ. 6 του Ν. 4412/2016 «Η αναθέτουσα αρχή αποφαινεται αιτιολογημένα επί της συνδρομής ή μη κατάστασης σύγκρουσης συμφερόντων. Αν η αναθέτουσα αρχή αποφανθεί ότι συντρέχει κατάσταση σύγκρουσης συμφερόντων, ενημερώνει αμέσως την Αρχή και λαμβάνει αμελλητί τα κατάλληλα μέτρα, προς διασφάλιση της ίσης μεταχείρισης των διαγωνιζομένων και προς αποφυγή στρεβλώσεων του ανταγωνισμού, στα οποία μπορεί να συμπεριλαμβάνεται η εξαίρεση του συγκεκριμένου προσώπου από οποιαδήποτε συμμετοχή στη σχετική διαδικασία σύναψης δημόσιας σύμβασης, εφαρμοζομένων και των διατάξεων των παραγράφων 4 και 5 του άρθρου 7 του ν. 2690/1999 (Α' 45).»

λιγότερο παρεμβατικά μέσα. Το εάν υφίσταται ή όχι τέτοια δυνατότητα το κρίνει κατά τη διακριτική της ευχέρεια, η έκδοση όμως σχετικής απόφασης είναι υποχρεωτική για τη διοίκηση. Προβλέπεται δηλαδή, υποχρέωση εκφοράς κρίσης της αναθέτουσας αρχής αλλά για διακριτική ευχέρεια ως προς το περιεχόμενό της, το οποίο θα είναι κατά συνέπεια, αιτιολογητό¹⁷⁸.

Εκ των ανωτέρω γίνεται αντιληπτό ότι ο έλληνας νομοθέτης εισήγαγε βελτιωμένες εγγυήσεις με σκοπό την αποφυγή συγκρούσεων συμφερόντων, ευνοιοκρατίας και διαφθοράς, ώστε να διασφαλιστεί μεγαλύτερη ακεραιότητα διαδικασιών. Έτσι, οι διατάξεις αυτές, συνιστούν προληπτικά μέτρα αποτροπής κινδύνου σύγκρουσης συμφερόντων και άρα πρόληψης καταστάσεων αδιαφάνειας, αθέμιτης επιρροής, και τυχόν διαφθοράς κατά τη διαδικασία κατάρτισης δημόσιας σύμβασης που επιφέρουν στρέβλωση του ανταγωνισμού με απώτερο στόχο την εξασφάλιση της ίσης μεταχείρισης όλων των συμμετεχόντων.

3.3.2.2 Κριτήρια αποκλεισμού

Με τον Ν. 4412/2016 όπως ισχύει, εισήχθησαν στην εθνική μας έννομη τάξη νέες διατάξεις και νέες ρυθμίσεις σχετικά με τους όρους αποκλεισμού των υποψηφίων προς σύναψη δημόσιας σύμβασης, και οι συνέπειες ύπαρξης αυτών. Στο εν λόγω πλαίσιο, υιοθετούνται λοιπόν νέοι λόγοι αποκλεισμού, προσδιορίζονται με μεγαλύτερη ακρίβεια οι προϋποθέσεις εφαρμογής των λόγων αποκλεισμού, εισάγονται νέοι διαδικαστικοί κανόνες για τον αποκλεισμό, ενώ προβλέπεται για πρώτη φορά η δυνατότητα των οικονομικών φορέων να λαμβάνουν μέτρα συμμόρφωσης-αυτοκάθαρσης προκειμένου να αποδείξουν την αξιοπιστία τους και να μην αποκλειστούν από τη συμμετοχή, παρότι στο πρόσωπό τους συντρέχει ή συντρέξε λόγος αποκλεισμού¹⁷⁹.

Ειδικότερα, οι λόγοι αποκλεισμού διακρίνονται σε υποχρεωτικούς και δυνητικούς. Οι υποχρεωτικοί λόγοι αποκλεισμού, αναφέρονται στην προσωπική κατάσταση του προσφέροντος, με στόχο να μην ανατίθενται δημόσιες συμβάσεις και να αποκλείονται οικονομικοί φορείς σε βάρος των οποίων έχει εκδοθεί τελεσίδικη

¹⁷⁸ Χ. Μουκίου (2018), ο.π. υποσημείωση 4, σελ. 205

¹⁷⁹ Κατευθυντήρια Οδηγία, ο.π. υποσημείωση 90

καταδικαστική απόφαση¹⁸⁰ για αδικήματα, όπως συμμετοχή σε εγκληματική οργάνωση, δωροδοκία, απάτη, νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες ή χρηματοδότηση της τρομοκρατίας, παιδική εργασία και άλλες μορφές εμπορίας¹⁸¹.

Επιπλέον, ως υποχρεωτικός λόγος αποκλεισμού, τον οποίο η αναθέτουσα αρχή οφείλει να περιλάβει στα έγγραφα της σύμβασης, προβλέπεται η αθέτηση των υποχρεώσεων του οικονομικού φορέα όσον αφορά στην καταβολή φόρων-τελών ή εισφορών κοινωνικής ασφάλισης¹⁸². Η αθέτηση αυτή, αναφορικά με την καταβολή

¹⁸⁰Με το άρθρο 107 παρ. 6 του Ν. 4497/2017 τέθηκε ο όρος για την ύπαρξη αμετάκλητης απόφασης αντί «τελεσίδικης» που προβλεπόταν στην αρχική μορφή προκειμένου να υπάρχει εναρμόνιση με τις διατάξεις της ποινικής δικονομίας (άρθρο 574 ΚΠοινΔ).

¹⁸¹Άρθρο 73 παρ. 1 του Ν. 4412/2016 «Οι αναθέτουσες αρχές αποκλείουν έναν οικονομικό φορέα από τη συμμετοχή σε διαδικασία σύναψης σύμβασης όταν αποδεικνύουν, με την επαλήθευση που προβλέπεται στα άρθρα 79 έως 81 ή είναι γνωστό στην αναθέτουσα αρχή με άλλο τρόπο, ότι υπάρχει εις βάρος του "αμετάκλητη" καταδικαστική απόφαση για έναν από τους ακόλουθους λόγους: α) συμμετοχή σε εγκληματική οργάνωση, όπως αυτή ορίζεται στο άρθρο 2 της απόφασης-πλαίσιο 2008/841/ΔΕΥ του Συμβουλίου της 24ης Οκτωβρίου 2008, για την καταπολέμηση του οργανωμένου εγκλήματος (ΕΕ L 300 της 11.11.2008 σ.42), β) δωροδοκία, όπως ορίζεται στο άρθρο 3 της σύμβασης περί της καταπολέμησης της διαφθοράς στην οποία ενέχονται υπάλληλοι των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων ή των κρατών-μελών της Ένωσης (ΕΕ C 195 της 25.6.1997, σ. 1) και στην παράγραφο 1 του άρθρου 2 της απόφασης-πλαίσιο 2003/568/ΔΕΥ του Συμβουλίου της 22ας Ιουλίου 2003, για την καταπολέμηση της δωροδοκίας στον ιδιωτικό τομέα (ΕΕ L 192 της 31.7.2003, σ. 54), καθώς και όπως ορίζεται στην κείμενη νομοθεσία ή στο εθνικό δίκαιο του οικονομικού φορέα, γ) απάτη, κατά την έννοια του άρθρου 1 της σύμβασης σχετικά με την προστασία των οικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΕΕ C 316 της 27.11.1995, σ. 48), η οποία κυρώθηκε με το ν. 2803/2000 (Α' 48), δ) τρομοκρατικά εγκλήματα ή εγκλήματα συνδεδεμένα με τρομοκρατικές δραστηριότητες, όπως ορίζονται, αντιστοίχως, στα άρθρα 1 και 3 της απόφασης-πλαίσιο 2002/475/ΔΕΥ του Συμβουλίου της 13ης Ιουνίου 2002, για την καταπολέμηση της τρομοκρατίας (ΕΕ L 164 της 22.6.2002, σ. 3) ή ηθική αυτουργία ή συνέργεια ή απόπειρα διάπραξης εγκλήματος, όπως ορίζονται στο άρθρο 4 αυτής, ε) νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες ή χρηματοδότηση της τρομοκρατίας, όπως αυτές ορίζονται στο άρθρο 1 της Οδηγίας 2005/60/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26ης Οκτωβρίου 2005, σχετικά με την πρόληψη της χρησιμοποίησης του χρηματοπιστωτικού συστήματος για τη νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες και τη χρηματοδότηση της τρομοκρατίας (ΕΕ L 309 της 25.11.2005, σ. 15), η οποία ενσωματώθηκε στην εθνική νομοθεσία με το ν. 3691/2008 (Α' 166), στ) παιδική εργασία και άλλες μορφές εμπορίας ανθρώπων, όπως ορίζονται στο άρθρο 2 της Οδηγίας 2011/36/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 5ης Απριλίου 2011, για την πρόληψη και την καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων και για την προστασία των θυμάτων της, καθώς και για την αντικατάσταση της απόφασης-πλαίσιο 2002/629/ΔΕΥ του Συμβουλίου (ΕΕ L 101 της 15.4.2011, σ. 1), η οποία ενσωματώθηκε στην εθνική νομοθεσία με το ν. 4198/2013 (Α' 215). Η υποχρέωση αποκλεισμού οικονομικού φορέα εφαρμόζεται επίσης όταν το πρόσωπο εις βάρος του οποίου εκδόθηκε αμετάκλητη καταδικαστική απόφαση είναι μέλος του διοικητικού, διευθυντικού ή εποπτικού οργάνου του εν λόγω οικονομικού φορέα ή έχει εξουσία εκπροσώπησης, λήψης αποφάσεων ή ελέγχου σε αυτό. Η υποχρέωση του προηγούμενου εδαφίου αφορά: αα) στις περιπτώσεις εταιρειών περιορισμένης ευθύνης (Ε.Π.Ε.), ιδιωτικών κεφαλαιουχικών εταιρειών (Ι.Κ.Ε.) και προσωπικών εταιρειών (Ο.Ε. και Ε.Ε.), τους διαχειριστές, ββ) στις περιπτώσεις ανωνύμων εταιρειών (Α.Ε.), τον διευθύνοντα σύμβουλο, καθώς και όλα τα μέλη του Διοικητικού Συμβουλίου, γγ) στις περιπτώσεις των συνεταιρισμών τα μέλη του Διοικητικού Συμβουλίου.»

¹⁸²Άρθρο 73 παρ. 2 του Ν. 4412/2016 «Αποκλείεται από τη συμμετοχή σε διαδικασία σύναψης σύμβασης οποιοσδήποτε οικονομικός φορέας, εάν η αναθέτουσα αρχή: α) γνωρίζει ότι ο εν λόγω οικονομικός φορέας έχει αθετήσει τις υποχρεώσεις του όσον αφορά στην καταβολή φόρων ή εισφορών κοινωνικής ασφάλισης και αυτό έχει διαπιστωθεί από δικαστική ή διοικητική απόφαση με τελεσίδικη και δεσμευτική ισχύ, σύμφωνα με διατάξεις της χώρας όπου είναι εγκατεστημένος ή την εθνική νομοθεσία, β) μπορεί να αποδείξει με τα κατάλληλα μέσα ότι ο οικονομικός φορέας έχει αθετήσει τις υποχρεώσεις του όσον αφορά την καταβολή φόρων ή εισφορών κοινωνικής ασφάλισης, γ) γνωρίζει ή μπορεί να αποδείξει με τα

φόρων ή εισφορών κοινωνικής ασφάλισης πρέπει να έχει διαπιστωθεί από δικαστική ή διοικητική απόφαση με τελεσίδικη δεσμευτική ισχύ, σύμφωνα με τις διατάξεις της χώρας όπου είναι εγκατεστημένος ή την εθνική νομοθεσία¹⁸³ ή και μπορεί να αποδείξει η αναθέτουσα αρχή με κατάλληλα μέσα ότι ο οικονομικός φορέας έχει αθετήσει τις υποχρεώσεις του όσον αφορά την καταβολή φόρων ή εισφορών κοινωνικής ασφάλισης. Ειδικά για την περίπτωση που ο οικονομικός φορέας είναι Έλληνας πολίτης ή έχει την εγκατάστασή του στην Ελλάδα, οι υποχρεώσεις που αφορούν στις εισφορές κοινωνικής ασφάλισης, καλύπτουν τόσο την κύρια όσο και την επικουρική ασφάλιση¹⁸⁴. Από μέρος της θεωρίας επισημαίνεται ότι εγείρονται ζητήματα αναφορικά με την παραβίαση του φορολογικού απορρήτου και των προσωπικών δεδομένων της επιχείρησης και ότι σε κάθε περίπτωση η παροχή σταδίου ευχέρειας στην αναθέτουσα αρχή, ώστε να εφαρμοστεί η αρχή της αναλογικότητας, καθιστά την υποχρέωση, η σχετική κρίση να είναι ειδικά αιτιολογημένη, ώστε να διασφαλίζεται η αρχή της ίσης μεταχείρισης και της διαφάνειας¹⁸⁵.

Σημαντική παρέκκλιση όλων των ανωτέρω λόγων αποκλεισμού προβλέπεται για επιτακτικούς λόγους δημόσιου συμφέροντος, δημόσιας υγείας ή και περιβάλλοντος¹⁸⁶. Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση¹⁸⁷ του εν λόγω

κατάλληλα μέσα ότι έχουν επιβληθεί σε βάρος του οικονομικού φορέα, μέσα σε χρονικό διάστημα δύο (2) ετών πριν από την ημερομηνία λήξης της προθεσμίας υποβολής προσφοράς ή αίτησης συμμετοχής: αα) τρεις (3) πράξεις επιβολής προστίμου από τα αρμόδια ελεγκτικά όργανα του Σώματος Επιθεώρησης Εργασίας για παραβάσεις της εργατικής νομοθεσίας που χαρακτηρίζονται, σύμφωνα με την υπουργική απόφαση 2063/Δ1632/2011 (Β' 266), όπως εκάστοτε ισχύει, ως «υψηλής» ή «πολύ υψηλής» σοβαρότητας, οι οποίες προκύπτουν αθροιστικά από τρεις (3) διενεργηθέντες ελέγχους, ή ββ) δύο (2) πράξεις επιβολής προστίμου από τα αρμόδια ελεγκτικά όργανα του Σώματος Επιθεώρησης Εργασίας για παραβάσεις της εργατικής νομοθεσίας που αφορούν την αδήλωτη εργασία, οι οποίες προκύπτουν αθροιστικά από δύο (2) διενεργηθέντες ελέγχους. Οι υπό αα' και ββ' κυρώσεις πρέπει να έχουν αποκτήσει τελεσίδικη και δεσμευτική ισχύ. Ο λόγος αποκλεισμού δεν εφαρμόζεται όταν η εκτιμώμενη αξία της σύμβασης, χωρίς ΦΠΑ, είναι ίση ή κατώτερη από το ποσό των είκοσι χιλιάδων (20.000) ευρώ.»

¹⁸³Με το άρθρο 39 παρ. 1 του ν. 4488/2017 προστέθηκε νέα περίπτωση υποχρεωτικού αποκλεισμού όταν υπάρχουν σε χρονικό διάστημα δύο ετών πριν από την ημερομηνία λήξης της προθεσμίας υποβολής προσφοράς ή αίτησης συμμετοχής τρεις πράξεις επιβολής προστίμου με τελεσίδικη και δεσμευτική ισχύ από τα αρμόδια ελεγκτικά όργανα του Σώματος Επιθεώρησης Εργασίας για παραβάσεις «υψηλής» ή «πολύ υψηλής» σοβαρότητας της εργατικής νομοθεσίας ή όταν υπάρχουν δύο πράξεις επιβολής προστίμου από τα αρμόδια ελεγκτικά όργανα του Σώματος Επιθεώρησης Εργασίας για παραβάσεις της εργατικής νομοθεσίας ή όταν υπάρχουν δύο πράξεις επιβολής προστίμου από τα αρμόδια ελεγκτικά όργανα Σώματος Επιθεώρησης Εργασίας για παραβάσεις της εργατικής νομοθεσίας που αφορούν την αδήλωτη εργασία. Ο λόγος αυτός αποκλεισμού, δεν εφαρμόζεται όταν η εκτιμώμενη αξία της σύμβασης, χωρίς ΦΠΑ, είναι ίση ή κατώτερη από το ποσό των είκοσι χιλιάδων (20.000) ευρώ

¹⁸⁴Άρθρο 73 παρ. 2^Α του Ν. 4412/2016: «*Αν ο οικονομικός φορέας της παρ. 2 είναι Έλληνας πολίτης ή έχει την εγκατάστασή του στην Ελλάδα, οι υποχρεώσεις του που αφορούν τις εισφορές κοινωνικής ασφάλισης καλύπτουν τόσο την κύρια όσο και την επικουρική ασφάλιση.*»

¹⁸⁵Χ. Μουκίου (2018), ο.π., υποσημείωση 4, σελ. 356-357

¹⁸⁶Άρθρο 73 παρ. 3 του Νόμου 4412/2016 «*Η αναθέτουσα αρχή μπορεί να προβλέπει στα έγγραφα της σύμβασης παρέκκλιση: α) από τον υποχρεωτικό αποκλεισμό που προβλέπεται στις παραγράφους 1 και 2 κατ' εξαίρεση, για επιτακτικούς λόγους δημόσιου συμφέροντος, όπως δημόσιας υγείας ή προστασίας του*

νομοθετήματος, η παρέκκλιση από τον αποκλεισμό επιτρέπεται σε εξαιρετικές περιπτώσεις όπου επιτακτικοί λόγοι δημοσίου συμφέροντος καθιστούν αναγκαία την ανάθεση της σύμβασης για λόγους που επιβάλλονται από την αρχή της αναλογικότητας. Η παρέκκλιση αυτή, πρέπει να ερμηνεύεται υπό το φως της αρχής της αναλογικότητας, δηλαδή, πρέπει να είναι κατάλληλη, αναγκαία και ανάλογη με τον επιδιωκόμενο σκοπό και να μην χρησιμοποιείται με τρόπο αντίθετο με την υποχρέωση τήρησης της αρχής της ίσης μεταχείρισης των διαγωνιζομένων¹⁸⁸ (βλ. αναλυτικότερα Κεφ. ΙΙΙ.δ).

Αντίθετα, οι δυνητικοί λόγοι αποκλεισμού αφορούν σοβαρά επαγγελματικά παραπτώματα¹⁸⁹, την οικονομική κατάσταση, φερεγγυότητα (πτώχευση, εξυγίανση κ.λπ.) και την επιχειρηματική συμπεριφορά του οικονομικού φορέα (στρέβλωση του ανταγωνισμού, μη θεραπεύσιμη σύγκρουση συμφερόντων, πρότερη αθέτηση συμβατικών υποχρεώσεων)¹⁹⁰. Οι λόγοι αυτοί αναφέρονται στη διαφάνεια, στην ακεραιότητα, την εντιμότητα και την αξιοπιστία του υποψηφίου και αφορούν στην παράβαση υποχρεώσεων περί περιβαλλοντικής, κοινωνικοασφαλιστικής και εργατικής νομοθεσίας, την πτώχευση, τη θέση σε αναγκαστική διαχείριση ή σε καθεστώς εξυγίανσης κλπ, συμπαιγνία-σύμπραξη εταιριών, τη σοβαρή πλημμέλεια κατά την εκτέλεση συμβάσεων στο παρελθόν, την επιρροή της διαδικασίας με αθέμιτο τρόπο ή την απόκτηση εμπιστευτικών πληροφοριών για την παροχή ανταγωνιστικού πλεονεκτήματος ή την παροχή εξ αμελείας πληροφοριών και διάπραξη σοβαρού επαγγελματικού παραπτώματος¹⁹¹. Για την διαπίστωση της συνδρομής κάθε ενός εκ

περιβάλλοντος ή/και β) από τον υποχρεωτικό αποκλεισμό που προβλέπεται στην παρ. 2, όταν ο αποκλεισμός θα ήταν σαφώς δυσανάλογος, ιδίως όταν μόνο μικρά ποσά των φόρων ή των εισφορών κοινωνικής ασφάλισης δεν έχουν καταβληθεί ή όταν ο οικονομικός φορέας ενημερώθηκε σχετικά με το ακριβές ποσό που οφείλεται λόγω αθέτησης των υποχρεώσεων του όσον αφορά στην καταβολή φόρων ή εισφορών κοινωνικής ασφάλισης σε χρόνο κατά τον οποίο δεν είχε τη δυνατότητα να λάβει μέτρα, σύμφωνα με το τελευταίο εδάφιο της παρ. 2, πριν από την εκπνοή της προθεσμίας αίτησης συμμετοχής ή σε ανοικτές διαδικασίες της προθεσμίας υποβολής προσφοράς.»

¹⁸⁷Βλ. αιτιολογική έκθεση του Ν. 4412/2016, ο.π., υποσημείωση 50

¹⁸⁸Ε.-Ε. Κουλουμπίνη, Η. Μάζος, Ι. Κίτσος (2019), ο.π., σελ. 259

¹⁸⁹ΕΣ (6^ο Κλιμάκιο) 1322/2018

¹⁹⁰Ε.-Ε. Κουλουμπίνη, Η. Μάζος, Ι. Κίτσος (2019), ο.π., σελ. 12

¹⁹¹ Άρθρο 73 παρ. 4 του Ν. 4412/2016 «Οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να αποκλείουν από τη συμμετοχή σε διαδικασία σύναψης δημόσιας σύμβασης οποιονδήποτε οικονομικό φορέα σε οποιαδήποτε από τις ακόλουθες καταστάσεις: α) εάν η αναθέτουσα αρχή μπορεί να αποδείξει με κατάλληλα μέσα αθέτηση των ισχυουσών υποχρεώσεων που προβλέπονται στην παρ. 2 του άρθρου 18, β) εάν ο οικονομικός φορέας τελεί υπό πτώχευση ή έχει υπαχθεί σε διαδικασία εξυγίανσης ή ειδικής εκκαθάρισης ή τελεί υπό αναγκαστική διαχείριση από εκκαθαριστή ή από το δικαστήριο ή έχει υπαχθεί σε διαδικασία πτωχευτικού συμβιβασμού ή έχει αναστείλει τις επιχειρηματικές του δραστηριότητες ή εάν βρίσκεται σε οποιαδήποτε ανάλογη κατάσταση προκύπτουσα από παρόμοια διαδικασία, προβλεπόμενη σε εθνικές διατάξεις νόμου, γ) εάν, με την επιφύλαξη της παραγράφου 3β του άρθρου 44 του ν. 3959/2011, η

των λόγων αυτών, προβλέπεται διαφοροποιημένος βαθμός απόδειξης δηλαδή «κατάλληλα μέσα» για εκάστη περίπτωση, όπως η ύπαρξη «εύλογων αμφιβολιών», η δυνατότητα self-cleaning-αυτοκάθαρσης, η καταγγελία της προηγούμενης σύμβασης ή η καταβολή αποζημίωσης ή η επιβολή παρόμοιων κυρώσεων και η ευχέρεια απόδειξης με κατάλληλα.

Για την εφαρμογή των κριτηρίων αποκλεισμού δεν υπάρχει από τον ίδιο τον νόμο λεπτομερής πρόβλεψη. Για τον λόγο αυτό, ο ίδιος ο νόμος προβλέπει μια διαδικασία θεραπείας-αντίκρουσης κατά των λόγων αποκλεισμού ενώπιον ειδικής επιτροπής που θα συσταθεί με υπουργική απόφαση των συναρμοδίων Υπουργείων¹⁹².

αναθέτουσα αρχή διαθέτει επαρκώς εύλογες ενδείξεις που οδηγούν στο συμπέρασμα ότι ο οικονομικός φορέας συνήψε συμφωνίες με άλλους οικονομικούς φορείς με στόχο τη στρέβλωση του ανταγωνισμού, δ) εάν μία κατάσταση σύγκρουσης συμφερόντων κατά την έννοια του άρθρου 24 δεν μπορεί να θεραπευθεί αποτελεσματικά με άλλα, λιγότερο παρεμβατικά, μέσα, ε) εάν μία κατάσταση στρέβλωσης του ανταγωνισμού από την πρότερη συμμετοχή των οικονομικών φορέων κατά την προετοιμασία της διαδικασίας σύναψης σύμβασης, κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 48, δεν μπορεί να θεραπευθεί με άλλα, λιγότερο παρεμβατικά, μέσα, στ) εάν ο οικονομικός φορέας έχει επιδείξει σοβαρή ή επαναλαμβανόμενη πλημμέλεια κατά την εκτέλεση ουσιώδους απαίτησης στο πλαίσιο προηγούμενης δημόσιας σύμβασης, προηγούμενης σύμβασης με αναθέτοντα φορέα ή προηγούμενης σύμβασης παραχώρησης» που είχε ως αποτέλεσμα την πρόωρη καταγγελία της προηγούμενης σύμβασης, αποζημιώσεις ή άλλες παρόμοιες κυρώσεις, ζ) εάν ο οικονομικός φορέας έχει κριθεί ένοχος σοβαρών ψευδών δηλώσεων κατά την παροχή των πληροφοριών που απαιτούνται για την εξακρίβωση της απουσίας των λόγων αποκλεισμού ή την πλήρωση των κριτηρίων επιλογής, έχει αποκρύψει τις πληροφορίες αυτές ή δεν είναι σε θέση να προσκομίσει τα δικαιολογητικά που απαιτούνται κατ' εφαρμογή του άρθρου 79, η) εάν ο οικονομικός φορέας επιχειρεί να επηρεάσει με αθέμιτο τρόπο τη διαδικασία λήψης αποφάσεων της αναθέτουσας αρχής, να αποκτήσει εμπιστευτικές πληροφορίες που ενδέχεται να του αποφέρουν αθέμιτο πλεονέκτημα στη διαδικασία σύναψης σύμβασης ή να παράσχει εξ αμελείας παραπλανητικές πληροφορίες που ενδέχεται να επηρεάσουν ουσιωδώς τις αποφάσεις που αφορούν τον αποκλεισμό, την επιλογή ή την ανάθεση, θ) Εάν η αναθέτουσα αρχή μπορεί να αποδείξει, "με κατάλληλα μέσα", ότι ο οικονομικός φορέας έχει διαπράξει σοβαρό επαγγελματικό παράπτωμα, το οποίο θέτει εν αμφιβόλω την ακεραιότητά του.»

¹⁹²Άρθρο 73 παρ. 7 και 8 του Ν.4412/2016 «7. Οποιοσδήποτε οικονομικός φορέας εμπίπτει σε μια από τις καταστάσεις που αναφέρονται στις παραγράφους 1, 2γ και 4 μπορεί να προσκομίζει στοιχεία προκειμένου να αποδείξει ότι τα μέτρα που έλαβε επαρκούν για να αποδείξουν την αξιοπιστία του, παρότι συντρέχει ο σχετικός λόγος αποκλεισμού. Εάν τα στοιχεία κριθούν επαρκή, ο εν λόγω οικονομικός φορέας δεν αποκλείεται από τη διαδικασία σύναψης σύμβασης. Για τον σκοπό αυτόν, ο οικονομικός φορέας αποδεικνύει ότι έχει καταβάλει ή έχει δεσμευθεί να καταβάλει αποζημίωση για τυχόν ζημιές που προκλήθηκαν από το ποινικό αδίκημα ή το παράπτωμα, ότι έχει διευκρινίσει τα γεγονότα και τις περιστάσεις με ολοκληρωμένο τρόπο, μέσω ενεργού συνεργασίας με τις ερευνητικές αρχές, και έχει λάβει συγκεκριμένα τεχνικά και οργανωτικά μέτρα, καθώς και μέτρα σε επίπεδο προσωπικού κατάλληλα για την αποφυγή περαιτέρω ποινικών αδικημάτων ή παραπτωμάτων. Τα μέτρα που λαμβάνονται από τους οικονομικούς φορείς αξιολογούνται σε συνάρτηση με τη σοβαρότητα και τις ιδιαίτερες περιστάσεις του ποινικού αδικήματος ή του παραπτώματος. Αν τα μέτρα κριθούν ανεπαρκή, γνωστοποιείται στον οικονομικό φορέα το σκεπτικό της απόφασης αυτής. Οικονομικός φορέας που έχει αποκλειστεί, με τελεσίδικη απόφαση, από τη συμμετοχή σε διαδικασίες σύναψης σύμβασης ή ανάθεσης παραχώρησης δεν μπορεί να κάνει χρήση της δυνατότητας που παρέχεται βάσει της παρούσας παραγράφου κατά την περίοδο του αποκλεισμού που ορίζεται στην εν λόγω απόφαση στο κράτος - μέλος στο οποίο ισχύει η απόφαση.» και «8.Η απόφαση της αναθέτουσας αρχής για την διαπίστωση της επάρκειας ή μη των επανορθωτικών μέτρων κατά την προηγούμενη παράγραφο εκδίδεται μετά από σύμφωνη γνώμη της επιτροπής της επόμενης παραγράφου, η οποία εκδίδεται εντός προθεσμίας τριάντα (30) ημερών από την περιέλευση του σχεδίου απόφασης της αναθέτουσας αρχής στην εν λόγω επιτροπή συνοδευόμενου από

Αξίζει να σημειωθεί ότι καινοτομία του νόμου θεωρείται η πρόβλεψη για πρώτη φορά δικαιώματος άμυνας του οικονομικού φορέα με την δυνατότητα της «αυτοκάθαρσης-self cleaning», με τη λήψη επανορθωτικών μέτρων. Παρέχεται δηλαδή η δυνατότητα στον οικονομικό φορέα, που εμπίπτει σε κάποια από τις περιπτώσεις υποχρεωτικού ή δυνητικού αποκλεισμού, να ανταποδείξει ότι έχει λάβει όλα εκείνα τα μέτρα για την απόδειξη της αξιοπιστίας του¹⁹³. Ενδεικτικά τέτοια μέτρα είναι η καταβολή αποζημίωσης για ζημία που προκλήθηκε από ποινικό αδίκημα, η ενεργή συνεργασία με τις αρμόδιες ερευνητικές αρχές¹⁹⁴, η λήψη τεχνικών και οργανωτικών μέτρων ως προς τη λειτουργία της επιχείρησης, καθώς και μέτρων σε επίπεδο προσωπικού για την αποφυγή περαιτέρω ποινικών αδικημάτων-παραπτώματων¹⁹⁵. Η ανταπόδειξη αφετηριάζεται κατόπιν πρωτοβουλίας του οικονομικού φορέα, ο οποίος και προσκομίζει αποδεικτικά στοιχεία ενώπιον της αναθέτουσας αρχής, η οποία εάν κρίνει ότι είναι επαρκή τότε ο οικονομικός φορέας παραμένει εντός της διαδικασίας ανάθεσης. Εάν, όμως κριθούν με αιτιολογημένη κρίση ως ανεπαρκή, τότε ο οικονομικός φορέας εξακολουθεί να θεωρείται αποκλειστέος¹⁹⁶. Αν και όπως ήδη ελέχθη, η εν λόγω διαδικασία αποτελεί μια καινοτομία με σκοπό την απομάκρυνση από την αυστηρή τυπολατρία και την αναζήτηση πράγματι αξιόπιστων αντισυμβαλλόμενων, δεν παύουν να γεννώνται ζητήματα αναφορικά με την αρχή της ίσης μεταχείρισης και της διαφάνειας υπό την

όλα τα σχετικά στοιχεία. Με την άπρακτη παρέλευση της ως άνω προθεσμίας η αναθέτουσα αρχή αποκλείει από τη διαδικασία σύναψης σύμβασης τον εν λόγω οικονομικό φορέα. Η απόφαση της αναθέτουσας αρχής, καθώς και η απόφαση με την οποία γίνονται δεκτά ένδικα βοηθήματα κατ' αυτής, κοινοποιείται στην Αρχή.»

¹⁹³ Αν ο αποκλεισμός έγκειται στη διάπραξη ποινικού αδικήματος-παραπτώματος ο οικονομικός φορέας πρέπει να αποδείξει ότι έχει καταβάλει ή δεσμευθεί να καταβάλει αποζημίωση για τις τυχόν προκληθείσες ζημιές, ότι έχει διευκρινίσει τα γεγονότα και τις περιστάσεις με ολοκληρωμένο τρόπο, μέσω ενεργού συνεργασίας με τις ερευνητικές αρχές και έχει λάβει συγκεκριμένα τεχνικά και οργανωτικά μέτρα, καθώς και μέτρα σε επίπεδο προσωπικού κατάλληλα για την αποφυγή περαιτέρω ποινικών αδικημάτων ή παραπτώματων. Αναφορικά με τους λόγους αποκλεισμού της παραγράφου 2, αυτός αίρεται με την καταβολή από τον φορέα, των φόρων ή των εισφορών κοινωνικής ασφάλισης που οφείλει ή με την υπαγωγή σε δεσμευτικό διακανονισμό για την καταβολή τους.

¹⁹⁴ ΔΕΕ απόφαση της 24.10.2018, C-124/177, Vossloh Laeis GmbH vs Stadtwerke Munchen GmbH, διαθέσιμη στο δικτυακό τόπο <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=206983&pageIndex=0&doclang=EL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=6279199>, σκ. 33: «ότι δεν αντιτίθεται σε διάταξη του εθνικού δικαίου που απαιτεί από οικονομικό φορέα ο οποίος επιθυμεί να αποδείξει την αξιοπιστία του, παρά τη συνδρομή σχετικού λόγου αποκλεισμού, να διευκρινίσει με ολοκληρωμένο τρόπο τα γεγονότα και τις περιστάσεις που συνδέονται με το διαπραχθέν ποινικό αδίκημα ή παράπτωμα, συνεργαζόμενος ενεργά όχι μόνο με την ερευνητική αρχή, αλλά και με την αναθέτουσα αρχή, στο πλαίσιο των δικών της καθηκόντων, προκειμένου να αποδείξει την αποκατάσταση της αξιοπιστίας του, υπό τον όρο ότι η συνεργασία αυτή περιορίζεται στα μέτρα που είναι απολύτως αναγκαία για την εξέταση αυτή.»

¹⁹⁵ Ε.-Ε. Κουλουμπίνη, Η. Μάζος, Ι. Κίτσος (2019), ο.π., σελ. 12

¹⁹⁶ Χ. Μουκίου (2018), ο.π., υποσημείωση 4, σελ. 213

τυπική έννοια του όρου¹⁹⁷. Και τούτο διότι, σε περίπτωση που περισσότεροι οικονομικοί φορείς κάνουν χρήση της ευχέρειας αυτής, είναι δυσχερές να αποδειχθεί ότι τηρήθηκε το ίσο μέτρο κρίσης κατά την εκτίμηση των ληφθέντων από φορείς μέτρων και ότι τηρήθηκαν οι όροι της διαφάνειας, υπό την τυπική έννοια ότι υπήρξε δηλαδή επί ίσοις όροις πρόσβαση στα προσκομιζόμενα στοιχεία από τους οικονομικούς φορείς και στα κοινά κριτήρια βάσει των οποίων αυτά αξιολογήθηκαν επαρκή¹⁹⁸.

Επιπλέον, προβλέπεται και ως ειδική περίπτωση άρσης υποχρεωτικού λόγου αποκλεισμού, καθώς παρέχεται η δυνατότητα στην αναθέτουσα αρχή να μην αποκλείσει οικονομικό φορέα που τελεί υπό πτώχευση, ειδική εκκαθάριση, κλπ¹⁹⁹. Η εν λόγω αναγνώριση αυτεπάγγελτης κρίσης στην αναθέτουσα αρχή, εγείρει ζητήματα αναφορικά με την ίση μεταχείριση των υποψηφίων και την διαφάνεια, καθώς δεν εξειδικεύονται τα κριτήρια με βάση τα οποία η αναθέτουσα αρχή θα καταλήξει στην σχετική κρίση, η τεκμηρίωση της οποίας καθίσταται δυσχερής ενόψει του δυσαπόδεικτου χαρακτήρα των κρίσιμων στοιχείων²⁰⁰.

Μια επιπλέον ρύθμιση, που δεν υπήρχε στο προισχύνον καθεστώς, αφορά στις συνέπειες αποκλεισμού οικονομικού φορέα²⁰¹. Μπορεί να επιβληθεί σε βάρος του

¹⁹⁷Τούτο προκύπτει και από την ευρεία διακριτική ευχέρεια που παρέχεται στα κράτη-μέλη στο πλαίσιο προσαρμογής των εθνικών δικαίων τους προς την Οδηγία. Όπως αναφέρεται στην αιτιολογική σκέψη 102 του προοιμίου της Οδηγίας (τελευταίο εδάφιο) «...Θα πρέπει, εντούτοις, να εναπόκειται στα κράτη μέλη να καθορίσουν τους ακριβείς διαδικαστικούς και ουσιαστικούς όρους που θα ισχύσουν σε τέτοιες περιπτώσεις. Θα πρέπει ειδικότερα να έχουν την ελευθερία να αποφασίζουν αν επιθυμούν να επιτρέπουν στις επιμέρους αναθέτουσες αρχές να προβαίνουν οι ίδιες στις σχετικές αξιολογήσεις ή να αναθέτουν το καθήκον αυτό σε άλλες αρχές, σε κεντρικό ή μη επίπεδο»

¹⁹⁸ X. Μουκίου (2018), ο.π., υποσημείωση 4, σελ. 217

¹⁹⁹ Άρθρο 73 παρ. 4 περ. β Ν. 4412/2016: «εάν η αναθέτουσα αρχή έχει αποδείξει ότι ο εν λόγω οικονομικός φορέας είναι σε θέση να εκτελέσει τη σύμβαση λαμβάνοντας υπόψη τις ισχύουσες διατάξεις και τα μέτρα για τη συνέχιση της επιχειρηματικής του λειτουργίας...»

²⁰⁰ X. Μουκίου (2018), ο.π., υποσημείωση 4, σελ. 356-357

²⁰¹ Άρθρο 74 Ν. 4412/2016 «Αν στο πλαίσιο διαδικασίας σύναψης μιας δημόσιας σύμβασης διαπιστωθεί ότι συντρέχει στο πρόσωπο ενός οικονομικού φορέα ένας από τους λόγους αποκλεισμού των παραγράφων 1, 2γ και 4 του άρθρου 73 κι ο οικονομικός φορέας δεν λάβει τα μέτρα για να αποδείξει την αξιοπιστία του, όπως αυτά ορίζονται στην παράγραφο 7 του άρθρου 73 μπορεί να επιβληθεί εις βάρος του αποκλεισμός από τη συμμετοχή σε εν εξελίξει και μελλοντικές διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων για εύλογο χρονικό διάστημα. Η περίοδος αποκλεισμού καθορίζεται, σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας, λαμβάνοντας υπόψη ιδίως τη σοβαρότητα του αδικήματος ή παραπτώματος, τον χρόνο που έχει παρέλθει από τη διάπραξη του αδικήματος ή παραπτώματος, τη διάρκειά του, υποτροπή, την πρόθεση ή τον βαθμό αμέλειας του εκάστοτε οικονομικού φορέα και τα μέτρα που αυτός λαμβάνει προς αποφυγή διάπραξης παρόμοιων αδικημάτων ή παραπτωμάτων στο μέλλον. Εάν η περίοδος αποκλεισμού δεν έχει καθορισθεί από τελεσίδικη απόφαση, η μέγιστη περίοδος αποκλεισμού δεν υπερβαίνει τα πέντε (5) έτη από την ημερομηνία της καταδίκης με αμετάκλητη απόφαση στις περιπτώσεις που αναφέρονται στην παράγραφο 1 του άρθρου 73 και τα τρία (3) έτη από την ημερομηνία του σχετικού γεγονότος στις περιπτώσεις που αναφέρονται στις παραγράφους 2γ και 4 του άρθρου 73. Ο αποκλεισμός επιβάλλεται με κοινή απόφαση των Υπουργών Οικονομίας, Ανάπτυξης και Τουρισμού, Δικαιοσύνης,

οικονομικού φορέα αποκλεισμός από την συμμετοχή του σε εν εξελίξει και μελλοντικές διαδικασίες σύναψης συμβάσεων για εύλογο χρονικό διάστημα. Ο αποκλεισμός αυτός είναι για εύλογο χρονικό διάστημα και είναι απόλυτα σύμφωνος σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας. Όπως εξειδικεύεται, ο αποκλεισμός δεν δύναται να υπερβεί το χρονικό διάστημα των πέντε (5) ετών από την ημερομηνία της καταδίκης με τελεσίδικη απόφαση στις περιπτώσεις που αναφέρονται στην παρ. 1 του αρ. 73 και τριών (3) ετών από την ημερομηνία του σχετικού γεγονότος στις περιπτώσεις που αναφέρονται στην παρ. 4 του άρθρου 73 (παρ. 2). Όσον αφορά το διαδικαστικό ζήτημα, ο αποκλεισμός επιβάλλεται με κοινή απόφαση των Υπουργών Οικονομίας Ανάπτυξης και Τουρισμού, Δικαιοσύνης Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, αρμοδίου για θέματα καταπολέμησης διαφθοράς, καθώς και Υποδομών Μεταφορών και Δικτύων, που εκδίδεται πάντοτε μετά από αιτιολογημένη εισήγηση της αναθέτουσας αρχής που διαπιστώνει την συνδρομή των λόγων αποκλεισμού.

3.3.2.3 Η καταχώρηση των δημοσίων συμβάσεων στο Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων (ΚΗΜΔΗΣ)

Επειδή βασική αρχή που διέπει τη διαδικασία ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων είναι η αρχή της διαφάνειας, επιμέρους έκφανση της οποίας είναι η αρχή της δημοσιότητας, ο Ν. 4416/2016 ορίζει το Κεντρικό Ηλεκτρονικό Μητρώο Δημοσίων Συμβάσεων (ΚΗΜΔΗΣ), ως το μοναδικό και ενιαίο υποχρεωτικό σημείο δημοσιότητας όλων των προκηρύξεων, διακηρύξεων και αποφάσεων ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων σε εθνικό επίπεδο, μέσω της βαθμιαίας αντικατάστασης της

Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, αρμόδιου για θέματα καταπολέμησης διαφθοράς, καθώς και Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων, που εκδίδεται μετά από αιτιολογημένη εισήγηση της αναθέτουσας αρχής που διαπιστώνει την συνδρομή των λόγων αποκλεισμού και (α) για τις διαδικασίες που αφορούν σύναψη δημοσίων συμβάσεων προμηθειών και παροχής γενικών υπηρεσιών κατόπιν γνώμης του συλλογικού οργάνου της παρ. 5 του άρθρου 41, και (β) για διαδικασίες που αφορούν σύναψη δημοσίων συμβάσεων έργων, μελετών και παροχής τεχνικών και λοιπών συναφών επιστημονικών υπηρεσιών, κατόπιν γνώμης του αρμόδιου Τεχνικού Συμβουλίου της Γενικής Γραμματείας Υποδομών. Πριν από την έκδοση της απόφασης περί αποκλεισμού ορισμένου οικονομικού φορέα, παρέχεται σε αυτόν η δυνατότητα ακρόασης. Η απόφαση του πρώτου εδαφίου της παρ. 3 κοινοποιείται στην αναθέτουσα αρχή και τον θιγόμενο οικονομικό φορέα. Ο αποκλεισμός οικονομικού φορέα από διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων του παρόντος Βιβλίου, σύμφωνα με τις προηγούμενες παραγράφους, επιφέρει αυτοδίκαια και τον αποκλεισμό του από μελλοντικές ή εν εξελίξει διαδικασίες σύναψης συμβάσεων έργων, προμηθειών, υπηρεσιών του Βιβλίου ΙΙ (άρθρα 222 έως 338) ή συμβάσεων παραχώρησης έργων και υπηρεσιών του ν. 4413/2016 (Α' 148) για ίσο χρονικό διάστημα. Οι αποφάσεις που εκδίδονται βάσει της παρ. 3 γνωστοποιούνται στην Αρχή, στη Γενική Γραμματεία Εμπορίου και Προστασίας του Καταναλωτή του Υπουργείου Οικονομίας, Ανάπτυξης και Τουρισμού και στη Γενική Γραμματεία Υποδομών του Υπουργείου Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων. Στην Εθνική Βάση Δεδομένων Δημοσίων Συμβάσεων τηρείται κατάλογος των αποκλεισθέντων οικονομικών φορέων, στον οποίο καταχωρούνται τα στοιχεία και η περίοδος αποκλεισμού εκάστου εξ αυτών, υπό την επιφύλαξη των διατάξεων του ν. 2472/1997 (Α' 50)»

υποχρέωσης δημοσίευσης των συμβάσεων στον εθνικό τύπο και την Εφημερίδα της Κυβερνήσεως²⁰². Οι πράξεις που καταχωρούνται στο ΚΗΜΔΗΣ εξαρτούν την ισχύ τους από την καταχώρισή τους σε αυτό. Ειδικότερα, στο ΚΗΜΔΗΣ δημοσιεύονται οι προκηρύξεις, διακηρύξεις και οι αποφάσεις ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων, ανεξαρτήτως αντικειμένου και διαδικασίας ανάθεσης, εκτιμώμενης αξίας ίσης ή ανώτερης του ποσού των χιλίων (1.000) ευρώ, μη συμπεριλαμβανομένου ΦΠΑ²⁰³.

Έτσι, στο ΚΗΜΔΗΣ καταχωρίζονται από τις αναθέτουσες αρχές όλα τα ηλεκτρονικά στοιχεία των ακόλουθων σταδίων για τις δημόσιες συμβάσεις: των πρωτογενών και των εγκεκριμένων αιτημάτων, δηλαδή των αποφάσεων ανάληψης υποχρέωσης ή και των αποφάσεων αρμοδίου οργάνου για τη δέσμευση πίστωσης, της προκήρυξης και της διακήρυξης, της απόφασης ανάθεσης ή κατακύρωσης, του συμφωνητικού και κάθε εντολής πληρωμής. Κατά τη δημοσίευση, εκδίδονται χωριστοί Αριθμοί Διαδικτυακής Ανάρτησης Μητρώου (ΑΔΑΜ), που αφορούν σε όλα τα έγγραφα που καταχωρίζονται στο ΚΗΜΔΗΣ και με βάση αυτούς συνδέονται οι σχετικές μεταξύ τους αντίστοιχες πράξεις. Η καταχώριση δε των δημοσίων συμβάσεων στο ΚΗΜΔΗΣ, καθώς και η αναφορά του ΑΔΑΜ, αποτελούν στοιχεία της κανονικότητας της δαπάνης, με την έννοια ότι η ύπαρξη αριθμού ΑΔΑΜ εξομοιώνεται με δικαιολογητικό που απαιτείται κατά το άρθρο 91 παρ. 2 του Ν. 4270/2014²⁰⁴. Η τήρηση της ανωτέρω διαδικασίας δημοσίευσης στο ΚΗΜΔΗΣ, είναι άκρως σημαντική, γεγονός που αποδεικνύεται από την ειδική πρόβλεψη που υπήρξε στα πλαίσια του κορωνοϊού (Covid-19) περί ανάρτησης των δημοσίων συμβάσεων ακόμη και εκ των υστέρων με τη δημιουργία νέας φόρμας και την προσθήκη επιλογών όπως «Απευθείας ανάθεση – (Covid 19)» και «Διαπραγμάτευση χωρίς προηγούμενη δημοσίευση – (Covid 19)»²⁰⁵. Εν κατακλείδι, η διάταξη και η πρόβλεψη της

²⁰² Το ΚΗΜΔΗΣ συστάθηκε με το άρθρο 11 του Ν. 4013/2011

²⁰³ Άρθρο 38 του Ν. 4412/2016

²⁰⁴ Άρθρο 38 παρ. 8 του Ν. 4412/2016 «*Η καταχώριση δημοσίων συμβάσεων στο ΚΗΜΔΗΣ, καθώς και η αναφορά του Αριθμού Διαδικτυακής Ανάρτησης Μητρώου (ΑΔΑΜ), αποτελούν στοιχεία της κανονικότητας της δαπάνης, με την έννοια ότι η ύπαρξη ΑΔΑΜ εξομοιώνεται με δικαιολογητικό που απαιτείται κατά την παρ. 2 του άρθρου 91 του ν. 4270/2014 (Α'143). Αρκεί η επίκληση του ΑΔΑΜ για την αυτεπάγγελτη αναζήτηση των πράξεων που καταχωρίζονται τόσο κατά τη διεκπεραίωση υποθέσεων των διοικούμενων όσο και κατά την επικοινωνία μεταξύ φορέων του Δημοσίου. Η έκδοση ξεχωριστών ΑΔΑΜ αφορά στα έγγραφα που καταχωρίζονται στο ΚΗΜΔΗΣ.*»

²⁰⁵ Αρ. πρωτ. 6901/08-12-2020 της Γενικής Διεύθυνσης Δημοσίων Συμβάσεων, *Καταχώρηση στο ΚΗΜΔΗΣ στοιχείων δημοσίων συμβάσεων που ανατίθενται κατά παρέκκλιση εθνικών διατάξεων, λόγω της άμεσης ή έμμεσης συνάφειάς τους με την αντιμετώπιση του ιού COVID-19 και την αποτροπή περαιτέρω διασποράς του, διαθέσιμο στο δικτυακό τόπο http://www.sate.gr/data_source/2020%CE%95%CE%91%CE%91%CE%94%CE%97%CE%A3%CE%A5-35983.pdf*

ανάρτησης των εγγράφων που είναι σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις αρκεί και εξυπηρετεί την αρχή της υποχρεωτικής δημοσιότητας και της διαφάνειας, στο χώρο του εθνικού δικαίου δημοσίων συμβάσεων²⁰⁶.

3.3.2.4 Κανόνες για τη διενέργεια προκαταρκτικών διαβουλεύσεων της αγοράς

Οι αναθέτουσες αρχές δύνανται να διεξάγουν διαβουλεύσεις με την αγορά, προκειμένου να προετοιμάσουν τη διαδικασία σύναψης σύμβασης και να ενημερώσουν τους οικονομικούς φορείς για τα σχέδια και τις απαιτήσεις τους όσον αφορά τις συμβάσεις. Για το σκοπό αυτό, μπορούν, ιδίως να ζητούν ή να δέχονται τις συμβουλές ανεξάρτητων εμπειρογνομόνων ή αρχών ή συμμετεχόντων της αγοράς²⁰⁷. Ως ρητή προϋπόθεση θεωρείται οι εν λόγω συμβουλές δύνανται να χρησιμοποιούνται για το σχεδιασμό και τη διεξαγωγή της διαδικασίας σύναψης σύμβασης, εφόσον δεν έχουν ως αποτέλεσμα τη στρέβλωση του ανταγωνισμού και την παραβίαση των αρχών της διαφάνειας και της αποφυγής των διακρίσεων.

Η προκαταρκτική διαβούλευση χρησιμοποιείται, λοιπόν, από την αναθέτουσα αρχή, με σκοπό τη μελέτη της συγκεκριμένης αγοράς ώστε να διερευνηθεί κατά πόσο τα προσφερόμενα προϊόντα, υπηρεσίες, μέθοδοι κλπ ικανοποιούν τις ανάγκες της αναθέτουσας αρχής με στόχο να ετοιμαστούν οι κατάλληλες προδιαγραφές-όροι εντολής που να διασφαλίζουν υγιή ανταγωνισμό και ευρύτητα συμμετοχής. Ως πλεονεκτήματα της εν λόγω διαδικασίας θεωρούνται η διασφάλιση της ορθότητας και της πληρότητας των εγγράφων του διαγωνισμού, η ωρίμανση της αγοράς για την υποβολή αξιολογών προσφορών στο διαγωνισμό, η μείωση της πιθανότητας υποβολής

²⁰⁶ Δ. Ράικος (2019), ο.π. υποσημείωση 84, σελ. 176-177

²⁰⁷ Άρθρο 46 του Ν. 4412/2016 «Πριν από την έναρξη μίας διαδικασίας σύναψης σύμβασης, οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να διεξάγουν διαβουλεύσεις με την αγορά, προκειμένου να προετοιμάσουν τη διαδικασία σύναψης σύμβασης και να ενημερώνουν τους οικονομικούς φορείς για τα σχέδια και τις απαιτήσεις τους όσον αφορά τις συμβάσεις. Για τον σκοπό αυτόν, οι αναθέτουσες αρχές μπορούν, επί παραδείγματι, να ζητούν ή να δέχονται συμβουλές ανεξάρτητων εμπειρογνομόνων ή αρχών, όπως η Αρχή και η Μονάδα Παρακολούθησης Διαγωνισμών και Συμβάσεων (ΜΟ.ΠΑ.Δι.Σ.) του Κέντρου Διεθνούς και Ευρωπαϊκού Οικονομικού Δικαίου (Κ.Δ.Ε.Ο.Δ.) ή συμμετεχόντων της αγοράς. Οι εν λόγω συμβουλές μπορούν να χρησιμοποιούνται για τον σχεδιασμό και τη διεξαγωγή της διαδικασίας σύναψης σύμβασης, εφόσον οι εν λόγω συμβουλές δεν έχουν ως αποτέλεσμα τη στρέβλωση του ανταγωνισμού και την παραβίαση των αρχών της αποφυγής των διακρίσεων και της διαφάνειας.»

προσφυγών κατά του περιεχομένου των εγγράφων διαγωνισμού και η επιβεβαίωση της δυνατότητας ανταπόκρισης της αγοράς στο διαγωνισμό²⁰⁸.

3.3.2.5 Ανταγωνιστική διαδικασία με διαπραγμάτευση

Στην ανταγωνιστική διαδικασία με διαπραγμάτευση, οποιοσδήποτε οικονομικός φορέας μπορεί να υποβάλλει αίτηση συμμετοχής στο πλαίσιο προκήρυξης διαγωνισμού, παρέχοντας τις πληροφορίες για την ποιοτική επιλογή, που ζητούνται από την αναθέτουσα αρχή²⁰⁹. Στα έγγραφα της σύμβασης, οι αναθέτουσες

²⁰⁸Οδηγός βέλτιστων πρακτικών της Κυπριακής Δημοκρατίας (2021) διαθέσιμος στο δικτυακό τόπο: <https://www.publicprocurementuserguides.treasury.gov.cy/3-1-5-prokatartikes-diaboyleyseis-me-thn-agera>

²⁰⁹Άρθρο 29 του Ν. 4412/2016 «Στις ανταγωνιστικές διαδικασίες με διαπραγμάτευση οποιοσδήποτε οικονομικός φορέας μπορεί να υποβάλλει αίτηση συμμετοχής στο πλαίσιο προκήρυξης διαγωνισμού που περιλαμβάνει τις πληροφορίες που ορίζονται στα Μέρη Β' και Γ' του Παραρτήματος V του Προσαρτήματος Α', παρέχοντας τις πληροφορίες για την ποιοτική επιλογή που ζητούνται από την αναθέτουσα αρχή. Στα έγγραφα της σύμβασης, οι αναθέτουσες αρχές: α) καθορίζουν το αντικείμενο της σύμβασης, περιγράφοντας τις ανάγκες τους και τα χαρακτηριστικά που απαιτούνται για τα αγαθά, τα έργα ή τις υπηρεσίες της σύμβασης, β) προσδιορίζουν τα κριτήρια ανάθεσης της σύμβασης, γ) αναφέρουν ποια στοιχεία της περιγραφής ορίζουν τις ελάχιστες απαιτήσεις που πρέπει να πληρούν όλες οι προσφορές. Οι παρεχόμενες πληροφορίες είναι επαρκώς προσδιορισμένες, ώστε οι οικονομικοί φορείς να μπορούν να προσδιορίσουν τη φύση και το εύρος του αντικειμένου της σύμβασης και να αποφασίσουν αν θα ζητήσουν να συμμετάσχουν στη διαδικασία. Η ελάχιστη προθεσμία παραλαβής των αιτήσεων συμμετοχής ανέρχεται σε 30 ημέρες από την ημερομηνία αποστολής της προκήρυξης της σύμβασης ή, εάν ως μέσο προκήρυξης του διαγωνισμού χρησιμοποιείται η προκαταρκτική προκήρυξη, από την ημερομηνία αποστολής της πρόσκλησης επιβεβαίωσης ενδιαφέροντος. Η ελάχιστη προθεσμία παραλαβής των αρχικών προσφορών ανέρχεται σε 30 ημέρες από την ημερομηνία αποστολής της πρόσκλησης. Κατά τα λοιπά εφαρμόζονται οι διατάξεις των παραγράφων 3 έως 7 του άρθρου 28. Αρχική προσφορά, η οποία αποτελεί τη βάση των επακόλουθων διαπραγματεύσεων, μπορούν να υποβάλλουν μόνον οι οικονομικοί φορείς που έχουν προσκληθεί από την αναθέτουσα αρχή, κατόπιν της αξιολόγησης των πληροφοριών που έχουν παρασχεθεί. Οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να περιορίζουν τον αριθμό των κατάλληλων υποψηφίων, οι οποίοι προσκαλούνται να συμμετάσχουν στη διαδικασία, σύμφωνα με το άρθρο 84. Εάν δεν ορίζεται άλλως στην παράγραφο 5, οι αναθέτουσες αρχές διαπραγματεύονται με τους προσφέροντες τις αρχικές και όλες τις επακόλουθες προσφορές που υποβάλλουν, εξαιρουμένης της τελικής προσφοράς κατά την έννοια της παραγράφου 8, με σκοπό τη βελτίωση του περιεχομένου τους. Οι ελάχιστες απαιτήσεις και τα κριτήρια ανάθεσης δεν υπόκεινται σε διαπραγματεύσεις. Οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να αναθέτουν συμβάσεις με βάση τις αρχικές προσφορές χωρίς διαπραγμάτευση, εφόσον έχουν αναφέρει στην προκήρυξη της σύμβασης ή στην πρόσκληση επιβεβαίωσης ενδιαφέροντος ότι διατηρούν τη δυνατότητα να το πράξουν. Κατά τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων, οι αναθέτουσες αρχές εξασφαλίζουν την ίση μεταχείριση όλων των προσφερόντων. Για το σκοπό αυτό οι αναθέτουσες αρχές: α) δεν παρέχουν πληροφορίες κατά τρόπο που να δημιουργεί διακρίσεις, οι οποίες ενδέχεται να ευνοούν ορισμένους προσφέροντες έναντι των υπολοίπων, β) ενημερώνουν όλους τους προσφέροντες των οποίων οι προσφορές δεν έχουν αποκλειστεί, σύμφωνα με την παρ. 7 γραπτώς για τυχόν αλλαγές των τεχνικών προδιαγραφών ή άλλων εγγράφων της σύμβασης πέραν εκείνων που καθορίζουν τις ελάχιστες απαιτήσεις, γ) παρέχουν, μετά τις αλλαγές αυτές, επαρκές χρονικό διάστημα στους προσφέροντες, ώστε να τροποποιήσουν και να επανυποβάλουν τροποποιημένες προσφορές, κατά περίπτωση. Σύμφωνα με το άρθρο 21, οι αναθέτουσες αρχές δεν αποκαλύπτουν στους λοιπούς συμμετέχοντες εμπιστευτικές πληροφορίες που έχουν διαβιβάσει από υποψήφιο ή προσφέροντα που συμμετέχει στις διαπραγματεύσεις, χωρίς την έγγραφη συναίνεσή του. Η εν λόγω συναίνεση δεν λαμβάνει τη μορφή γενικής παραίτησης, αλλά παρέχεται σχετικά με την προτιθέμενη γνωστοποίηση των συγκεκριμένων πληροφοριών. Οι ανταγωνιστικές διαδικασίες με διαπραγμάτευση μπορούν να διεξάγονται σε διαδοχικές φάσεις, ούτως ώστε να μειώνεται ο αριθμός των προς διαπραγμάτευση προσφορών με την εφαρμογή των κριτηρίων ανάθεσης που ορίζονται στην προκήρυξη της σύμβασης, στην πρόσκληση επιβεβαίωσης ενδιαφέροντος ή σε άλλο έγγραφο της σύμβασης. Η αναθέτουσα αρχή αναφέρει αν θα κάνει χρήση της

αρχές καθορίζουν το αντικείμενο της σύμβασης, περιγράφοντας τις ανάγκες τους και τα χαρακτηριστικά που απαιτούνται για τα αγαθά, τα έργα ή τις υπηρεσίες της σύμβασης, προσδιορίζουν τα κριτήρια ανάθεσης της σύμβασης, αναφέρουν ποια στοιχεία της περιγραφής ορίζουν τις ελάχιστες απαιτήσεις που πρέπει να πληρούν όλες οι προσφορές. Οι παρεχόμενες πληροφορίες είναι επαρκώς προσδιορισμένες, ώστε οι οικονομικοί φορείς να μπορούν να προσδιορίσουν τη φύση και το εύρος του αντικείμενου της σύμβασης και να αποφασίσουν αν θα ζητήσουν να συμμετάσχουν στη διαδικασία²¹⁰.

Όλη η διαδικασία θα πρέπει να συνοδεύεται από κατάλληλες διασφαλίσεις με τις οποίες θα εξασφαλίζεται η τήρηση των αρχών της ίσης μεταχείρισης και της διαφάνειας. Ειδικότερα, για τη διασφάλιση της διαφάνειας και της ιχνηλασιμότητας της διαδικασίας, όλες οι φάσεις της διαπραγμάτευσης θα πρέπει να τεκμηριώνονται δεόντως και όλες οι προσφορές καθ' όλη τη διαδικασία θα πρέπει να υποβάλλονται γραπτώς. Κατά τη διάρκεια της διαπραγμάτευσης, οι αναθέτουσες αρχές εξασφαλίζουν την ίση μεταχείριση όλων των οικονομικών φορέων που συμμετέχουν και δεν παρέχουν, κατά τρόπο που να δημιουργεί διακρίσεις, πληροφορίες που ενδέχεται να ευνοούν ορισμένους οικονομικούς φορείς σε σχέση με άλλους. Επιπλέον, οι αναθέτουσες αρχές δεν αποκαλύπτουν στους λοιπούς συμμετέχοντες εμπιστευτικές πληροφορίες που έχουν διαβιβαστεί από υποψήφιο ή προσφέροντα που συμμετέχει στις διαπραγματεύσεις χωρίς τη συναίνεση του. Τέλος, νοείται ότι η συναίνεση του υποψηφίου ή του προσφέροντα δεν πρέπει να είναι γενικής φύσεως αλλά θα πρέπει να αφορά ειδικά στην προτιθέμενη γνωστοποίηση συγκεκριμένων πληροφοριών²¹¹. Με

δυνατότητας αυτής στην προκήρυξη της σύμβασης, στην πρόσκληση επιβεβαίωσης ενδιαφέροντος ή σε άλλο έγγραφο της σύμβασης. Όταν η αναθέτουσα αρχή σκοπεύει να ολοκληρώσει τις διαπραγματεύσεις, ενημερώνει τους εναπομείναντες προσφέροντες και ορίζει κοινή προθεσμία για την υποβολή τυχόν νέων ή αναθεωρημένων προσφορών. Επαληθεύει ότι οι τελικές προσφορές πληρούν τις ελάχιστες απαιτήσεις και συμμορφώνονται με τις διατάξεις του άρθρου 71, αξιολογεί τις τελικές προσφορές, βάσει των κριτηρίων ανάθεσης και αναθέτει τη σύμβαση, σύμφωνα με τα άρθρα 85 έως 89. Κατά παρέκκλιση των ως άνω οριζόμενων προθεσμιών, ειδικά στις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων κάτω των ορίων, ισχύουν οι προθεσμίες του άρθρου 121.»

²¹⁰Άρθρο 29 του Ν. 4412/2016, ο.π.

²¹¹Οδηγός Βέλτιστων Πρακτικών της Κυπριακής Δημοκρατίας (2021), Κεφ. 5.2.1, *Στάδια Ανταγωνιστικής Διαδικασίας με Διαπραγμάτευση*, διαθέσιμος στο δικτυακό τόπο [file:///C:/Users/anthk/Downloads/5.2.1%20CE%A3%CF%84%CE%AC%CE%B4%CE%B9%CE%B1%20CE%91%CE%BD%CF%84%CE%B1%CE%B3%CF%89%CE%BD%CE%B9%CF%83%CF%84%CE%B9%CE%BA%CE%AE%CF%82%20CE%94%CE%B9%CE%B1%CE%B4%CE%B9%CE%BA%CE%B1%CF%83%CE%AF%CE%B1%CF%82%20CE%BC%CE%B5%20CE%94%CE%B9%CE%B1%CF%80%CF%81%CE%B1%CE%B3%CE%BC%CE%AC%CF%84%CE%B5%CF%85%CF%83%CE%B7%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/anthk/Downloads/5.2.1%20CE%A3%CF%84%CE%AC%CE%B4%CE%B9%CE%B1%20CE%91%CE%BD%CF%84%CE%B1%CE%B3%CF%89%CE%BD%CE%B9%CF%83%CF%84%CE%B9%CE%BA%CE%AE%CF%82%20CE%94%CE%B9%CE%B1%CE%B4%CE%B9%CE%BA%CE%B1%CF%83%CE%AF%CE%B1%CF%82%20CE%BC%CE%B5%20CE%94%CE%B9%CE%B1%CF%80%CF%81%CE%B1%CE%B3%CE%BC%CE%AC%CF%84%CE%B5%CF%85%CF%83%CE%B7%20(1).pdf)

την τήρηση των ως άνω εξασφαλίζεται η αρχή της διαφάνειας μέσω του υγιούς ανταγωνισμού ανάμεσα στους οικονομικούς φορείς.

3.3.2.6 Πρόσβαση μικρομεσαίων επιχειρήσεων στις δημόσιες συμβάσεις

Η διευκόλυνση της πρόσβασης των μικρομεσαίων επιχειρήσεων στις δημόσιες συμβάσεις επιτυγχάνεται μέσω μέτρων με τα οποία μειώνονται οι επιβαρύνσεις και με ισχυρά κίνητρα για την υποδιαίρεση σε τμήματα των δημοσίων συμβάσεων, τον περιορισμό των απαιτήσεων οικονομικής επιφάνειας για την υποβολή προσφοράς και των απαιτήσεων συμμετοχής σε εκείνες που κρίνονται απαραίτητες, λαμβανομένης υπ' όψιν την αρχή της αναλογικότητας²¹². Ειδικότερα, η δραστική περικοπή του

²¹²Άρθρο 75 του Ν. 4412/2016 «Τα κριτήρια επιλογής μπορεί να αφορούν: α) την καταλληλότητα για την άσκηση της επαγγελματικής δραστηριότητας, β) την οικονομική και χρηματοοικονομική επάρκεια, γ) την τεχνική και επαγγελματική ικανότητα. Οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να επιβάλλουν στους οικονομικούς φορείς ως απαιτήσεις συμμετοχής μόνο τα κριτήρια που αναφέρονται στις παραγράφους 2, 3 και 4. Οι αναθέτουσες αρχές περιορίζουν τις όποιες απαιτήσεις συμμετοχής σε εκείνες που είναι απαραίτητες ώστε να διασφαλίζεται ότι ο υποψήφιος ή ο προσφέρων διαθέτει τις εκ του νόμου απαιτούμενες προϋποθέσεις, τις χρηματοοικονομικές δυνατότητες, καθώς και τις τεχνικές και επαγγελματικές ικανότητες για την εκτέλεση της υπό ανάθεση σύμβασης. Όλες οι απαιτήσεις σχετίζονται και είναι ανάλογες με το αντικείμενο της σύμβασης. Όσον αφορά την καταλληλότητα για την άσκηση της επαγγελματικής δραστηριότητας, οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να απαιτούν από τους οικονομικούς φορείς να είναι εγγεγραμμένοι σε ένα από τα επαγγελματικά ή εμπορικά μητρώα που τηρούνται στο κράτος - μέλος εγκατάστασής τους, όπως περιγράφεται στο Παράρτημα XI του Προσαρτήματος Α' ή να ικανοποιούν οποιαδήποτε άλλη απαίτηση ορίζεται στο Παράρτημα αυτό. Στις διαδικασίες σύναψης συμβάσεων υπηρεσιών, εφόσον οι οικονομικοί φορείς πρέπει να διαθέτουν ειδική έγκριση ή να είναι μέλη συγκεκριμένου οργανισμού για να μπορούν να παράσχουν τη σχετική υπηρεσία στη χώρα καταγωγής τους, η αναθέτουσα αρχή μπορεί να τους ζητεί να αποδείξουν ότι διαθέτουν την έγκριση αυτή ή ότι είναι μέλη του εν λόγω οργανισμού. Με απόφαση του Υπουργού Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων που εκδίδεται μετά από γνώμη του Τεχνικού Επιμελητηρίου Ελλάδος ή με κοινή απόφαση του Υπουργού Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων και του κατά περίπτωση αρμόδιου Υπουργού, που εκδίδεται μετά από γνώμη επιτροπής που συστήνουν και στην οποία εκπροσωπούνται τα οικεία επαγγελματικά επιμελητήρια, προσδιορίζεται το αντικείμενο κάθε κατηγορίας μελέτης του Παραρτήματος I του Προσαρτήματος Γ'. Με την ίδια απόφαση καθορίζεται η αντιστοιχία κάθε κατηγορίας μελέτης με το επιστημονικό πεδίο απασχόλησης των εγγεγραμμένων στο «Μητρώο Μελετητών», καθώς και στο «Μητρώο Γραφείων Μελετών» του Παραρτήματος XI του Προσαρτήματος Α', σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις, με γνώμονα την εφαρμογή του Κανονισμού ΕΚ 2195/2002. Με όμοια απόφαση μπορούν να διαιρούνται ή ενοποιούνται εν γένει οι παραπάνω κατηγορίες. Όσον αφορά την οικονομική και χρηματοοικονομική επάρκεια, οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να επιβάλλουν απαιτήσεις που να διασφαλίζουν ότι οι οικονομικοί φορείς διαθέτουν την αναγκαία οικονομική και χρηματοδοτική ικανότητα για την εκτέλεση της σύμβασης. Για το σκοπό αυτόν, οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να απαιτούν ειδικότερα από τους οικονομικούς φορείς, να έχουν έναν ορισμένο ελάχιστο ετήσιο κύκλο εργασιών, συμπεριλαμβανομένου ορισμένου ελάχιστου κύκλου εργασιών στον τομέα δραστηριότητάς που καλύπτεται από τη σύμβαση. Επίσης, οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να απαιτούν από τους οικονομικούς φορείς να παρέχουν πληροφορίες σχετικά με τους ετήσιους λογαριασμούς, παρουσιάζοντας την αναλογία, ιδίως, στοιχείων ενεργητικού και παθητικού. Μπορούν επίσης να απαιτούν κατάλληλο επίπεδο ασφαλιστικής κάλυψης έναντι επαγγελματικών κινδύνων. Ο ελάχιστος ετήσιος κύκλος εργασιών που απαιτείται να έχουν οι οικονομικοί φορείς δεν υπερβαίνει το διπλάσιο της εκτιμώμενης αξίας της σύμβασης, εκτός από δεόντως αιτιολογημένες περιπτώσεις, όπως σχετικά με τους ειδικούς κινδύνους που

διοικητικού φόρτου λόγω των απαιτούμενων δικαιολογητικών από τους οικονομικούς φορείς, διευκολύνει ιδίως τις μικρομεσαίες επιχειρήσεις. Επίσης, η υποδιαίρεση των συμβάσεων σε τμήματα αποσκοπεί στη συμμετοχή περισσότερων φορέων και να μην αναλαμβάνει μόνο ένας φορέας την εκπλήρωση της σύμβασης με σκοπό την πρόσβαση μικρομεσαίων επιχειρήσεων σε διαδικασίες ανάθεσης.

Αξίζει να σημειωθεί, στο σημείο αυτό ότι έχει ενισχυθεί η «δάνεια εμπειρία»²¹³, η οποία αφορά την περίπτωση που ένας οικονομικός φορέας, στηρίζεται

αφορούν τη φύση των έργων, των υπηρεσιών ή των αγαθών. Η αναθέτουσα αρχή αναφέρει τους βασικούς λόγους για την απαίτηση αυτή στα έγγραφα της σύμβασης ή στη χωριστή έκθεση που προβλέπεται στο άρθρο 341. Η αναλογία, ενδεικτικά, στοιχείων ενεργητικού και παθητικού μπορεί να λαμβάνεται υπόψη όταν η αναθέτουσα αρχή προσδιορίζει τις μεθόδους και τα κριτήρια της συνεκτίμησης αυτής στα έγγραφα της σύμβασης. Οι μέθοδοι και τα κριτήρια αυτά χαρακτηρίζονται από διαφάνεια, αντικειμενικότητα και αποφυγή διακρίσεων. Όταν μια σύμβαση υποδιαιρείται σε τμήματα, το παρόν άρθρο εφαρμόζεται σε σχέση με κάθε επιμέρους τμήμα. Εντούτοις, η αναθέτουσα αρχή μπορεί να καθορίζει τον ελάχιστο ετήσιο κύκλο εργασιών που πρέπει να έχουν οι οικονομικοί φορείς ανά ομάδες τμημάτων, αν ανατεθούν στον ανάδοχο περισσότερα τμήματα που πρέπει να εκτελεστούν ταυτόχρονα. Εάν οι συμβάσεις βάσει συμφωνίας-πλαίσιο πρόκειται να ανατεθούν μετά από προκήρυξη νέου διαγωνισμού, η μέγιστη απαίτηση ετήσιου κύκλου εργασιών που αναφέρεται στο πέμπτο εδάφιο της παρούσας παραγράφου υπολογίζεται βάσει του αναμενόμενου μέγιστου μεγέθους των συγκεκριμένων συμβάσεων που θα εκτελεστούν ταυτόχρονα ή , εάν αυτό δεν είναι γνωστό, βάσει της εκτιμώμενης αξίας της συμφωνίας-πλαίσιο. Στην περίπτωση δυναμικών συστημάτων αγορών, η μέγιστη απαίτηση ετήσιου κύκλου εργασιών που αναφέρεται στο πέμπτο εδάφιο υπολογίζεται βάσει του αναμενόμενου μέγιστου μεγέθους των συγκεκριμένων συμβάσεων που πρόκειται να ανατεθούν στο πλαίσιο του εν λόγω συστήματος. Όσον αφορά την τεχνική και επαγγελματική ικανότητα, οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να επιβάλλουν απαιτήσεις που να εξασφαλίζουν ότι οι οικονομικοί φορείς διαθέτουν τους αναγκαίους ανθρώπινους και τεχνικούς πόρους και την εμπειρία για να εκτελέσουν τη σύμβαση σε κατάλληλο επίπεδο ποιότητας. Οι αναθέτουσες αρχές μπορεί να απαιτούν ειδικότερα από τους οικονομικούς φορείς, να διαθέτουν ικανοποιητικό επίπεδο εμπειρίας, αποδεικνύόμενο με κατάλληλες συστάσεις από συμβάσεις που έχουν εκτελεστεί κατά το παρελθόν. Μια αναθέτουσα αρχή μπορεί να θεωρεί ότι ένας οικονομικός φορέας δεν διαθέτει τις απαιτούμενες επαγγελματικές ικανότητες εάν διαπιστώσει ότι ο οικονομικός φορέας έχει συγκρουόμενα συμφέροντα που ενδέχεται να επηρεάσουν αρνητικά την εκτέλεση της σύμβασης. Στο πλαίσιο διαδικασιών σύναψης σύμβασης προμηθειών για τις οποίες απαιτούνται εργασίες τοποθέτησης ή εγκατάστασης, παροχή υπηρεσιών ή εκτέλεση έργων, η επαγγελματική ικανότητα των οικονομικών φορέων να παράσχουν αυτή την υπηρεσία ή να εκτελέσουν την εγκατάσταση ή τα έργα μπορεί να αξιολογείται βάσει της τεχνογνωσίας τους, της αποτελεσματικότητας, της εμπειρίας και της αξιοπιστίας τους. Οι αναθέτουσες αρχές αναφέρουν τις απαιτούμενες προϋποθέσεις συμμετοχής που μπορεί να εκφράζονται ως ελάχιστα επίπεδα ικανότητας, καθώς και τα κατάλληλα αποδεικτικά μέσα, στην προκήρυξη σύμβασης ή στην πρόσκληση επιβεβαίωσης ενδιαφέροντος.»

²¹³Άρθρο 78 του Ν. 4412/2016 «Όσον αφορά τα κριτήρια της οικονομικής και χρηματοοικονομικής επάρκειας που προβλέπονται στην παρ. 3 του άρθρου 75 και τα κριτήρια σχετικά με την τεχνική και επαγγελματική ικανότητα που προβλέπονται στην παρ. 4 του άρθρου 75, ένας οικονομικός φορέας μπορεί, κατά περίπτωση και για συγκεκριμένη σύμβαση, να στηρίζεται στις ικανότητες άλλων φορέων, ασχέτως της νομικής φύσης των δεσμών του με αυτούς. Όσον αφορά τα κριτήρια που σχετίζονται με τους τίτλους σπουδών και τα επαγγελματικά προσόντα που ορίζονται στην περίπτωση στ' του Μέρους II του Παραρτήματος XII του Προσαρτήματος Α' ή με την σχετική επαγγελματική εμπειρία, οι οικονομικοί φορείς, μπορούν ωστόσο να βασίζονται στις ικανότητες άλλων φορέων μόνο εάν οι τελευταίοι θα εκτελέσουν τις εργασίες ή τις υπηρεσίες για τις οποίες απαιτούνται οι συγκεκριμένες ικανότητες. Αν ο οικονομικός φορέας επιθυμεί να στηριχθεί στις ικανότητες άλλων φορέων, αποδεικνύει στην αναθέτουσα αρχή ότι θα έχει στη διάθεσή του τους αναγκαίους πόρους, ιδίως, με την προσκόμιση της σχετικής δέσμευσης των φορέων αυτών για τον σκοπό αυτό. Η αναθέτουσα αρχή ελέγχει, σύμφωνα με τα άρθρα 79, 80 και 81, αν οι φορείς, στις ικανότητες των οποίων προτίθεται να στηριχθεί ο οικονομικός φορέας, πληρούν τα σχετικά κριτήρια επιλογής και εάν συντρέχουν λόγοι αποκλεισμού, σύμφωνα με τα άρθρα 73

στις ικανότητες άλλων φορέων, ασχέτως της νομικής φύσης των δεσμών του με αυτούς. Ο όρος είναι ο φορέας, να αποδεικνύει στην αναθέτουσα αρχή ότι θα έχει στη διάθεσή του τους αναγκαίους πόρους, ιδίως με την προσκόμιση της σχετικής δέσμευσης των φορέων αυτών για τον σκοπό αυτό. Για την απόδειξη της ύπαρξης των αναγκαίων πόρων, ο φορέας κατά το μπορεί να επικαλείται οποιοδήποτε κατάλληλο μέσο²¹⁴. Παράλληλα και με στόχο την απλοποίηση της διαδικασίας και την

και 74. Η αναθέτουσα αρχή απαιτεί από τον οικονομικό φορέα να αντικαταστήσει έναν φορέα που δεν πληροί σχετικό κριτήριο επιλογής ή για τον οποίο συντρέχουν λόγοι αποκλεισμού των παραγράφων 1 και 2. του άρθρου 73 και του άρθρου 74. Η αναθέτουσα αρχή μπορεί να απαιτήσει από τον οικονομικό φορέα την αντικατάσταση φορέα για τον οποίον συντρέχουν λόγοι αποκλεισμού της παρ. 4 του άρθρου 73 και του άρθρου 74. Όταν ο οικονομικός φορέας στηρίζεται στις ικανότητες άλλων φορέων όσον αφορά τα κριτήρια που σχετίζονται με την οικονομική και χρηματοοικονομική επάρκεια, η αναθέτουσα αρχή μπορεί να απαιτεί ο οικονομικός φορέας και αυτοί οι φορείς να είναι από κοινού υπεύθυνοι για την εκτέλεση της σύμβασης. Υπό τους ίδιους όρους, μία ένωση οικονομικών φορέων, όπως αναφέρεται στην παρ. 2 του άρθρου 19, μπορεί να στηρίζεται στις ικανότητες των συμμετεχόντων στην ένωση ή άλλων φορέων. Στην περίπτωση συμβάσεων έργων ή συμβάσεων υπηρεσιών ή στην περίπτωση εργασιών τοποθέτησης και εγκατάστασης στο πλαίσιο σύμβασης προμηθειών, οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να απαιτούν την εκτέλεση ορισμένων κρίσιμων καθηκόντων απευθείας από τον ίδιο τον προσφέροντα ή, αν η προσφορά υποβάλλεται από ένωση οικονομικών φορέων, όπως αναφέρεται στην παρ. 2 του άρθρου 19, από έναν από τους συμμετέχοντες στην ένωση αυτή. Το παρόν άρθρο δεν εφαρμόζεται στις διαδικασίες σύναψης συμβάσεων μελετών και παροχής τεχνικών και λοιπών συναφών επιστημονικών υπηρεσιών κάτω των ορίων.»

²¹⁴Άρθρο 80 του Ν. 4412/2016 «Οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να απαιτούν τα πιστοποιητικά, τις βεβαιώσεις και τα λοιπά αποδεικτικά μέσα που αναφέρονται στις παραγράφους 2, 4 και 5 και στο Παράρτημα XII του Προσαρτήματος Α', ως απόδειξη της μη ύπαρξης λόγων αποκλεισμού, όπως αναφέρονται στα άρθρα 73 και 74 και της πλήρωσης των κριτηρίων επιλογής, σύμφωνα με τα άρθρα 75 και 76. Οι αναθέτουσες αρχές δεν απαιτούν αποδεικτικά μέσα, πλην εκείνων που αναφέρονται στο παρόν άρθρο και στο άρθρο 82. Όσον αφορά το άρθρο 78, οι οικονομικοί φορείς μπορούν να στηρίζονται σε οποιοδήποτε κατάλληλο μέσο προκειμένου να αποδείξουν στην αναθέτουσα αρχή ότι θα έχουν τους αναγκαίους πόρους στη διάθεσή τους. Οι αναθέτουσες αρχές δέχονται ως επαρκή απόδειξη του ότι ο οικονομικός φορέας δεν εμπίπτει σε καμία από τις περιπτώσεις που αναφέρονται στο άρθρο 73: α) για την παράγραφο 1 του εν λόγω άρθρου, την προσκόμιση αποσπάσματος του σχετικού μητρώου, όπως του ποινικού μητρώου ή, ελλείψει αυτού, ισοδύναμου εγγράφου που εκδίδεται από αρμόδια δικαστική ή διοικητική αρχή του κράτους-μέλους ή της χώρας καταγωγής ή της χώρας όπου είναι εγκατεστημένος ο εν λόγω οικονομικός φορέας, από τον οποίο προκύπτει ότι πληρούνται αυτές οι προϋποθέσεις. Η υποχρέωση προσκόμισης του ως άνω αποσπάσματος αφορά και τα πρόσωπα του δεύτερου εδαφίου της παραγράφου 1 του άρθρου 73, β) για τις παραγράφους 2 και 4 περίπτωση β' του άρθρου 73, πιστοποιητικό που εκδίδεται από την αρμόδια αρχή του οικείου κράτους - μέλους ή χώρας, γ) για την περίπτωση γ' της παραγράφου 2 του άρθρου 73, πιστοποιητικό από τη Διεύθυνση Προγραμματισμού και Συντονισμού της Επιθεώρησης Εργασιακών Σχέσεων, από το οποίο να προκύπτουν οι πράξεις επιβολής προστίμου που έχουν εκδοθεί σε βάρος του οικονομικού φορέα σε χρονικό διάστημα δύο (2) ετών πριν από την ημερομηνία λήξης της προθεσμίας υποβολής προσφοράς ή αίτησης συμμετοχής. Αν το κράτος-μέλος ή η εν λόγω χώρα δεν εκδίδει τέτοιου είδους έγγραφο ή πιστοποιητικό ή όπου το έγγραφο ή το πιστοποιητικό αυτό δεν καλύπτει όλες τις περιπτώσεις που αναφέρονται στην παράγραφο 1, στις περιπτώσεις α' και β' της παραγράφου 2 και στην περίπτωση β' της παραγράφου 4 του άρθρου 73, το έγγραφο ή το πιστοποιητικό μπορεί να αντικαθίσταται από ένορκη βεβαίωση ή, στα κράτη - μέλη ή στις χώρες όπου δεν προβλέπεται ένορκη βεβαίωση, από υπεύθυνη δήλωση του ενδιαφερομένου ενώπιον αρμόδιας δικαστικής ή διοικητικής αρχής, συμβολαιογράφου ή αρμόδιου επαγγελματικού ή εμπορικού οργανισμού του κράτους - μέλους ή της χώρας καταγωγής ή της χώρας όπου είναι εγκατεστημένος ο οικονομικός φορέας. Οι αρμόδιες δημόσιες αρχές παρέχουν, όπου κρίνεται αναγκαίο, επίσημη δήλωση στην οποία αναφέρεται ότι δεν εκδίδονται τα έγγραφα ή τα πιστοποιητικά της παρούσας παρ. ή ότι τα έγγραφα αυτά δεν καλύπτουν όλες τις περιπτώσεις που αναφέρονται στην παράγραφο 1, στις περιπτώσεις α' και β' της παραγράφου 2 και στην περίπτωση β' της παραγράφου 4 του άρθρου 73. Οι επίσημες δηλώσεις καθίστανται διαθέσιμες μέσω του επιγραμμικού αποθετηρίου πιστοποιητικών (e-Certis) του

παράλληλη διαφύλαξη της αρχής της διαφάνειας, οι οικονομικοί φορείς κατά την

άρθρου 81. Για την απόδειξη της απαίτησης της παραγράφου 2 του άρθρου 75, οι αναθέτουσες αρχές απαιτούν πιστοποιητικό/βεβαίωση του οικείου επαγγελματικού μητρώου του Παραρτήματος XI του Προσαρτήματος Α', με το οποίο να πιστοποιείται αφενός η εγγραφή τους σε αυτό και το ειδικό επάγγελμά τους, κατά τα ειδικότερα οριζόμενα και στα άρθρα 76 και 77, κατά περίπτωση. Για την απόδειξη άσκησης γεωργικού ή κτηνοτροφικού επαγγέλματος, οι αναθέτουσες αρχές απαιτούν σχετική βεβαίωση άσκησης επαγγέλματος, από αρμόδια διοικητική αρχή ή αρχή Οργανισμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Η οικονομική και χρηματοοικονομική επάρκεια του οικονομικού φορέα μπορεί, κατά κανόνα, να αποδεικνύεται με ένα ή περισσότερα από τα δικαιολογητικά που αναφέρονται στο Μέρος Ι του Παραρτήματος XII του Προσαρτήματος Α'. Εάν ο οικονομικός φορέας, για βάσιμο λόγο, δεν είναι σε θέση να προσκομίσει τα δικαιολογητικά που ζητεί η αναθέτουσα αρχή, μπορεί να αποδεικνύει την οικονομική και χρηματοοικονομική του επάρκεια με οποιοδήποτε άλλο έγγραφο, το οποίο η αναθέτουσα αρχή κρίνει κατάλληλο. Η τεχνική ικανότητα των οικονομικών φορέων μπορεί να αποδεικνύεται με έναν ή περισσότερους από τους τρόπους που αναφέρονται στο Μέρος ΙΙ του Παραρτήματος XII του Προσαρτήματος Α', ανάλογα με τη φύση, την ποσότητα ή τη σπουδαιότητα και τη χρήση των έργων, των αγαθών ή των υπηρεσιών. Οι ενώσεις οικονομικών φορέων που υποβάλλουν κοινή προσφορά, υποβάλλουν τα παραπάνω, κατά περίπτωση δικαιολογητικά, για κάθε οικονομικό φορέα που συμμετέχει στην ένωση, σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 19. Εφόσον ζητηθεί, η Αρχή θέτει στη διάθεση άλλων κρατών μελών κάθε πληροφορία σχετικά με τους λόγους αποκλεισμού που παρατίθενται στα άρθρα 73 και 74, την καταλληλότητα για την άσκηση της επαγγελματικής δραστηριότητας και τις χρηματοοικονομικές και τεχνικές ικανότητες των προσφερόντων που αναφέρονται στα άρθρα 75, 76 και 77, καθώς και κάθε πληροφορία σχετικά με τα αποδεικτικά μέσα που αναφέρονται στο παρόν άρθρο. Σε περίπτωση διαδικασίας σύναψης δημόσιας σύμβασης παροχής υπηρεσιών καθαρισμού ή/και φύλαξης, για την απόδειξη της αθέτησης των υποχρεώσεων στους τομείς του κοινωνικοασφαλιστικού και του εργατικού δικαίου της παραγράφου 2 του άρθρου 18, σύμφωνα με την παράγραφο 4 περίπτωση α' του άρθρου 73, η αναθέτουσα αρχή υποχρεούται, κατ' ελάχιστον, να εφαρμόσει τα οριζόμενα στις περιπτώσεις β' και δ' της παρ. 2 του άρθρου 68 του ν. 3863/2010 (Α'115). Τα αποδεικτικά έγγραφα του παρόντος άρθρου και του Παραρτήματος XII του Προσαρτήματος Α', μπορεί να εξειδικεύονται στις στα πρότυπα έγγραφα σύμβασης που εκδίδει η Αρχή, σύμφωνα με την παρ. 5 του άρθρου 53. "Σε δημόσιες συμβάσεις με εκτιμώμενη αξία μεγαλύτερη των δύο χιλιάδων πεντακοσίων (2.500) ευρώ χωρίς Φ.Π.Α. και έως είκοσι χιλιάδες (20.000) ευρώ χωρίς Φ.Π.Α., οι αναθέτουσες αρχές δύνανται να απαιτούν ως απόδειξη για τη μη συνδρομή των λόγων αποκλεισμού της παραγράφου 1 του άρθρου 73 του παρόντος, την υποβολή υπεύθυνης δήλωσης εκ μέρους του οικονομικού φορέα, σε περίπτωση φυσικού προσώπου, ή σε περίπτωση νομικού προσώπου την υποβολή αυτής εκ μέρους του νομίμου εκπροσώπου, όπως αυτός ορίζεται στην περίπτωση 79Α του παρόντος. Τα αποδεικτικά έγγραφα συντάσσονται στην ελληνική γλώσσα ή συνοδεύονται από επίσημη μετάφρασή τους στην ελληνική γλώσσα. Στα αλλοδαπά δημόσια έγγραφα και δικαιολογητικά εφαρμόζεται η Συνθήκη της Χάγης της 5.10.1961, που κυρώθηκε με το ν. 1497/1984 (Α'188). Στα έγγραφα της σύμβασης του άρθρου 53 μπορεί να ορίζεται ότι ενημερωτικά και τεχνικά φυλλάδια και άλλα έντυπα -εταιρικά ή μη με ειδικό τεχνικό περιεχόμενο μπορούν να υποβάλλονται σε άλλη γλώσσα, χωρίς να συνοδεύονται από μετάφραση στην ελληνική. Ειδικά τα αλλοδαπά ιδιωτικά έγγραφα συνοδεύονται από μετάφρασή τους" στην ελληνική γλώσσα επικυρωμένη είτε από πρόσωπο αρμόδιο κατά τις διατάξεις της εθνικής νομοθεσίας είτε από πρόσωπο κατά νόμο αρμόδιο της χώρας στην οποία έχει συνταχθεί το έγγραφο. Το παρόν άρθρο δεν εφαρμόζεται σε δημόσιες συμβάσεις με εκτιμώμενη αξία ίση ή κατώτερη των δύο χιλιάδων πεντακοσίων (2.500) ευρώ (χωρίς ΦΠΑ). Τα αποδεικτικά μέσα γίνονται αποδεκτά κατά τον ακόλουθο τρόπο: α) τα δικαιολογητικά που αφορούν την παράγραφο 1 του άρθρου 73, την περίπτωση γ' της παραγράφου 2 του άρθρου 73 και την περίπτωση β' της παραγράφου 4 του άρθρου 73 εφόσον έχουν εκδοθεί έως τρεις (3) μήνες πριν από την υποβολή τους, β) τα λοιπά δικαιολογητικά που αφορούν την παράγραφο 2 του άρθρου 73 εφόσον είναι εν ισχύ κατά το χρόνο υποβολής τους, άλλως, στην περίπτωση που δεν αναφέρεται χρόνος ισχύος, να έχουν εκδοθεί κατά τα οριζόμενα στην προηγούμενη περίπτωση, γ) τα δικαιολογητικά που αφορούν την παράγραφο 2 του άρθρου 75, τα αποδεικτικά ισχύουσας εκπροσώπησης σε περίπτωση νομικών προσώπων, και τα πιστοποιητικά αρμόδιας αρχής σχετικά με την ονομαστικοποίηση των μετοχών σε περίπτωση ανωνύμων εταιρειών, εφόσον έχουν εκδοθεί έως τριάντα (30) εργάσιμες ημέρες πριν από την υποβολή τους, δ) οι ένορκες βεβαιώσεις, εφόσον έχουν συνταχθεί έως τρεις (3) μήνες πριν από την υποβολή τους και ε) οι υπεύθυνες δηλώσεις, εφόσον έχουν συνταχθεί μετά την κοινοποίηση της πρόσκλησης για την υποβολή των δικαιολογητικών. Τα έγγραφα του παρόντος υποβάλλονται, σύμφωνα με τις διατάξεις του ν. 4250/2014 (Α' 94). Ειδικά τα αποδεικτικά τα οποία αποτελούν ιδιωτικά έγγραφα, μπορεί να γίνονται αποδεκτά και σε απλή φωτοτυπία, εφόσον συνυποβάλλεται υπεύθυνη δήλωση στην οποία βεβαιώνεται η ακρίβειά τους.»

υποβολή αιτήσεων συμμετοχής ή κατά την υποβολή προσφορών στις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων άνω των ορίων, υποβάλλουν το Ευρωπαϊκό Ενιαίο Έγγραφο Σύμβασης (ΕΕ-ΕΣ)²¹⁵, το οποίο αποτελείται από ενημερωμένη υπεύθυνη

²¹⁵Άρθρο 79 του Ν. 4412/2016 «Κατά την υποβολή αιτήσεων συμμετοχής ή κατά την υποβολή προσφορών στις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων άνω των ορίων, οι αναθέτουσες αρχές δέχονται το Ευρωπαϊκό Ενιαίο Έγγραφο Σύμβασης (ΕΕΕΣ), το οποίο αποτελείται από ενημερωμένη υπεύθυνη δήλωση, με τις συνέπειες του ν. 1599/1986 (Α'75), ως προκαταρκτική απόδειξη προς αντικατάσταση των πιστοποιητικών που εκδίδουν δημόσιες αρχές ή τρίτα μέρη, επιβεβαιώνοντας ότι ο εν λόγω οικονομικός φορέας πληροί τις ακόλουθες προϋποθέσεις: α) δεν βρίσκεται σε μία από τις καταστάσεις των άρθρων 73 και 74 για τις οποίες οι οικονομικοί φορείς αποκλείονται ή μπορούν να αποκλειστούν, β) πληροί τα σχετικά κριτήρια επιλογής τα οποία έχουν καθοριστεί, σύμφωνα με τα άρθρα 75, 76 και 77 γ) κατά περίπτωση, τηρεί τους αντικειμενικούς κανόνες και κριτήρια που έχουν καθοριστεί, σύμφωνα με το άρθρο 84. Όταν ο οικονομικός φορέας στηρίζεται στις ικανότητες άλλων φορέων, σύμφωνα με το άρθρο 78, το ΕΕΕΣ περιέχει επίσης τις ως άνω πληροφορίες όσον αφορά τους φορείς αυτούς. Το ΕΕΕΣ αποτελείται από επίσημη δήλωση του οικονομικού φορέα ότι ο σχετικός λόγος αποκλεισμού δεν ισχύει και/ή ότι πληροί το σχετικό κριτήριο επιλογής και παρέχει τις κατάλληλες πληροφορίες, όπως απαιτείται από την αναθέτουσα αρχή. Το ΕΕΕΣ προσδιορίζει τη δημόσια αρχή ή το τρίτο μέρος που είναι υπεύθυνο για την έκδοση των σχετικών δικαιολογητικών και περιλαμβάνει επίσημη δήλωση ότι ο οικονομικός φορέας θα είναι σε θέση, εφόσον του ζητηθεί και χωρίς καθυστέρηση, να προσκομίσει τα εν λόγω δικαιολογητικά. Κατά την απάντηση οικονομικού φορέα στο ερώτημα του ΕΕΕΣ ή άλλου αντίστοιχου εντύπου ή δήλωσης για τυχόν σύναψη συμφωνιών με άλλους οικονομικούς φορείς με στόχο τη στρέβλωση του ανταγωνισμού, η συνδρομή περιστάσεων, όπως η τριετής παραγραφή της παραγράφου 10 του άρθρου 73 ή η εφαρμογή της διάταξης της παραγράφου 3β του άρθρου 44 του ν. 3959/2011, αναλύεται στο σχετικό πεδίο που προβάλλει κατόπιν θετικής απάντησης, ενώ ισχύουν τα όσα αναφέρονται στο προηγούμενο εδάφιο για την προσκόμιση δικαιολογητικών. Στο πλαίσιο διαδικασιών σύναψης δημοσίας σύμβασης, που είτε εκκινούν μετά τη θέση σε ισχύ της παρούσας διάταξης είτε έχουν εκκινήσει νωρίτερα αλλά δεν έχει ακόμη συμπληρωθεί και υποβληθεί στο ΕΕΕΣ, οι τυχόν προηγούμενες αρνητικές απαντήσεις στο ανωτέρω ερώτημα του ΕΕΕΣ ή άλλου αντίστοιχου εντύπου ή δήλωσης, από οικονομικούς φορείς οι οποίοι εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 44 παράγραφος 3β του ν. 3959/2011, δεν στοιχειοθετούν τον λόγο αποκλεισμού του άρθρου 73 παράγραφος 4 περίπτωση ζ' ή/και θ' του παρόντος νόμου και δεν απαιτείται να δηλωθούν κατά τη συμπλήρωση του ΕΕΕΣ και κάθε αντίστοιχου εντύπου. Όταν η αναθέτουσα αρχή μπορεί να λάβει τα σχετικά δικαιολογητικά απευθείας με πρόσβαση σε βάση δεδομένων, σύμφωνα με την παρ. 6, το ΕΕΕΣ περιέχει επίσης τις πληροφορίες που απαιτούνται για τον συγκεκριμένο σκοπό, όπως την ηλεκτρονική διεύθυνση της βάσης δεδομένων, τυχόν δεδομένα αναγνώρισης και, κατά περίπτωση, την απαραίτητη δήλωση συναίνεσης. Οι οικονομικοί φορείς μπορούν να χρησιμοποιήσουν εκ νέου ΕΕΕΣ το οποίο έχει ήδη χρησιμοποιηθεί σε προηγούμενη διαδικασία σύναψης δημοσίας σύμβασης, εφόσον επιβεβαιώνουν ότι οι πληροφορίες του εγγράφου εξακολουθούν να είναι αληθείς. Κατά την υποβολή αιτήσεων συμμετοχής ή κατά την υποβολή προσφορών στις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων κάτω των ορίων "πλην της απευθείας ανάθεσης των άρθρων 118 και 328", οι αναθέτουσες αρχές δέχονται ενημερωμένη υπεύθυνη δήλωση του ν. 1599/1986 (Α'75), ως προκαταρκτική απόδειξη προς αντικατάσταση των πιστοποιητικών που εκδίδουν δημόσιες αρχές ή τρίτα μέρη, επιβεβαιώνοντας ότι ο εν λόγω οικονομικός φορέας πληροί τις ακόλουθες προϋποθέσεις: α) δεν βρίσκεται σε μία από τις καταστάσεις των άρθρων 73 και 74 για τις οποίες οι οικονομικοί φορείς αποκλείονται ή μπορούν να αποκλειστούν, β) πληροί τα σχετικά κριτήρια επιλογής τα οποία έχουν καθοριστεί, σύμφωνα με τα άρθρα 75, 76 και 77, γ) κατά περίπτωση, τηρεί τους αντικειμενικούς κανόνες και κριτήρια που έχουν καθοριστεί, σύμφωνα με το άρθρο 84 και δ) εφόσον η εκτιμώμενη αξία της υπό ανάθεση σύμβασης υπερβαίνει το ένα εκατομμύριο (1.000.000) ευρώ εκτός ΦΠΑ, ότι δεν συντρέχουν οι προϋποθέσεις εφαρμογής της παρ. 4 του άρθρου 8 του ν. 3310/2005 (Α' 30). Τα δεύτερο έως πέμπτο εδάφια της παραγράφου 1 εφαρμόζονται αναλόγως και στις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων κάτω των ορίων. Για τις συμβάσεις άνω των ορίων, το ΕΕΕΣ καταρτίζεται βάσει του τυποποιημένου εντύπου του Παραρτήματος 2 του Κανονισμού (ΕΕ) 2016/7 της Επιτροπής της 5ης Ιανουαρίου 2016, και παρέχεται αποκλειστικά σε ηλεκτρονική μορφή. Για τις συμβάσεις κάτω των ορίων, η Αρχή, σύμφωνα με την παρ. 5 του άρθρου 53, μπορεί να εκδίδει αντίστοιχο τυποποιημένο έντυπο υπεύθυνης δήλωσης, όπου απαιτείται, κατά τις διατάξεις του παρόντος. Μέχρι την έκδοση του τυποποιημένου εντύπου του προηγούμενου εδαφίου, γίνεται δεκτή υπεύθυνη δήλωση της παρ. 4 του άρθρου 8 του ν. 1599/1986. Η αναθέτουσα αρχή μπορεί να ζητεί από προσφέροντες και υποψήφιους, σε οποιοδήποτε χρονικό σημείο κατά τη διάρκεια της διαδικασίας, να υποβάλλουν όλα ή ορισμένα

δήλωση, με τις συνέπειες του Ν. 1599/1985²¹⁶, και είναι το μόνο που αποδέχονται οι αναθέτουσες αρχές. Το ΕΕ-ΕΣ συνιστά προκαταρκτική απόδειξη προς αντικατάσταση των πιστοποιητικών που εκδίδουν δημόσιες αρχές ή τρίτα μέρη, επιβεβαιώνοντας ότι ο εν λόγω οικονομικός φορέας, πληροί τις εκεί οριζόμενες προϋποθέσεις. Στόχος των ανωτέρω, είναι η απλοποίηση της διαδικασίας και η αποφυγή προσκόμισης σωρείας πιστοποιητικών για τα οποία απαιτούνταν σημαντικός χρόνος και ανθρώπινοι πόροι. Η προσκόμιση των σχετικών εγγράφων, για την απόδειξη του ΕΕ-ΕΣ, βαρύνει μόνο τον προσωρινό ανάδοχο, ενώ εξαίρεση μπορεί να εισάγει η αρχή για λόγους ορθής διεξαγωγής του διαγωνισμού²¹⁷.

3.3.2.7 Κριτήρια ανάθεσης και οι ασυνήθιστα χαμηλές προσφορές των οικονομικών φορέων

Η αναθέτουσα αρχή υποχρεούται, να ακολουθεί την ίδια ερμηνεία των κριτηρίων ανάθεσης καθ' όλη τη διάρκεια της διαδικασίας και τέλος κατά την

δικαιολογητικά, όταν αυτό απαιτείται για την ορθή διεξαγωγή της διαδικασίας. Πριν από την ανάθεση της σύμβασης, η αναθέτουσα αρχή, εξαιρουμένων των συμβάσεων που βασίζονται σε συμφωνίες-πλαίσιο, όταν οι συμβάσεις αυτές συνάπτονται δυνάμει της παρ. 4 του άρθρου 39 ή της περίπτωσης α' της παρ. 5 του άρθρου 39, απαιτεί από τον προσφέροντα, στον οποίο έχει αποφασίσει να αναθέσει τη σύμβαση να υποβάλει ενημερωμένα τα σχετικά δικαιολογητικά, σύμφωνα με τα άρθρα 79, και κατά περίπτωση το άρθρο 80. Η αναθέτουσα αρχή μπορεί να καλέσει τους οικονομικούς φορείς να συμπληρώσουν ή να διευκρινίσουν τα πιστοποιητικά που έχουν παραληφθεί, σύμφωνα με τα άρθρα 80 και 82. Κατά παρέκκλιση της παρ. 5, οι οικονομικοί φορείς δεν υποχρεούνται να υποβάλλουν δικαιολογητικά ή άλλα αποδεικτικά στοιχεία, αν και στο μέτρο που η αναθέτουσα αρχή έχει τη δυνατότητα να λαμβάνει τα πιστοποιητικά ή τις συναφείς πληροφορίες απευθείας μέσω πρόσβασης σε εθνική βάση δεδομένων σε οποιοδήποτε κράτος - μέλος της Ένωσης, η οποία διατίθεται δωρεάν, όπως εθνικό μητρώο συμβάσεων, εικονικό φάκελο επιχείρησης, ηλεκτρονικό σύστημα αποθήκευσης εγγράφων ή σύστημα προεπιλογής. Κατά παρέκκλιση της παρ. 5, οι οικονομικοί φορείς δεν υποχρεούνται να υποβάλλουν δικαιολογητικά, όταν η αναθέτουσα αρχή που έχει αναθέσει τη σύμβαση ή συνάψει τη συμφωνία-πλαίσιο, διαθέτει ήδη τα δικαιολογητικά αυτά. Για τον σκοπό του πρώτου εδαφίου, η Γενική Δ/ση Μεταρρυθμιστικής Πολιτικής και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης του Υπουργείου Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης και οι αρμόδιοι φορείς τήρησης των βάσεων δεδομένων, διασφαλίζουν ότι οι βάσεις δεδομένων, οι οποίες περιέχουν σχετικές πληροφορίες για τους οικονομικούς φορείς και μπορούν να χρησιμοποιούνται από τις αναθέτουσες αρχές, μπορούν επίσης να χρησιμοποιούνται υπό τις ίδιους όρους από τις αναθέτουσες αρχές άλλων κρατών-μελών. Η Γενική Δ/ση Μεταρρυθμιστικής Πολιτικής και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης του Υπουργείου Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης, διαθέτει και ενημερώνει στο e-Certis πλήρη κατάλογο των βάσεων δεδομένων, οι οποίες περιλαμβάνουν σχετικές πληροφορίες για τους οικονομικούς φορείς και μπορούν να χρησιμοποιούνται από τις αναθέτουσες αρχές άλλων κρατών μελών. Κατόπιν αιτήσεως, η εν λόγω Γενική Διεύθυνση κοινοποιεί στα λοιπά κράτη-μέλη και στην Αρχή κάθε πληροφορία που αφορά τις βάσεις δεδομένων του παρόντος άρθρου.»

²¹⁶Αρα θεσπίζει αμάχητο τεκμήριο περί αληθείας, όσων αναφέρονται σε αυτό, επιφέροντας τις κατά νόμο προβλεπόμενες κυρώσεις

²¹⁷Το Ευρωπαϊκό Αποθετήριο Πιστοποιητικών (e-Certis), αποτελεί μία πανευρωπαϊκή βάση δεδομένων με δεδομένα για όλους τους συμμετέχοντες σε διαγωνισμούς δημοσίων συμβάσεων, ώστε να αναζητούν οι αρχές τα πιστοποιητικά.

αξιολόγηση των προσφορών τα κριτήρια αυτά να εφαρμόζονται κατά τρόπο αντικειμενικό και ενιαίο για όλους τους προσφέροντες²¹⁸. Έτσι, καθίσταται αναγκαία η ρητή αναφορά στην προκήρυξη των κριτηρίων που θα χρησιμοποιηθούν για την επιλογή, καθώς και το επίπεδο των ειδικών ικανοτήτων που απαιτείται ενδεχομένως από τους οικονομικούς φορείς για να γίνουν δεκτοί στη διαδικασία σύναψης της σύμβασης²¹⁹.

Σύμφωνα με την ισχύουσα εθνική νομοθεσία θεσπίζεται ως μοναδικό κριτήριο ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων, αυτό της «πλέον συμφέρουσας από οικονομική άποψη προσφοράς»²²⁰, υπό την έννοια ότι η τελική επιλογή του αναδόχου αποτελεί

²¹⁸Δ. Ράικος (2019), ο.π. υποσημείωση 84, σελ. 171-177

²¹⁹Χ. Δετσαρίδης (2015), ο.π., υποσημείωση 88, σελ. 211 επ.

²²⁰Άρθρο 86 του Ν. 4412/2016 «Με την επιφύλαξη των εθνικών διατάξεων νόμου ή διοικητικών πράξεων σχετικά με την τιμή ορισμένων αγαθών ή την αμοιβή ορισμένων υπηρεσιών, οι αναθέτουσες αρχές βασίζονται στην ανάθεση των δημοσίων συμβάσεων στην πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά...». Τα κοινωνικά χαρακτηριστικά, κατά την προηγούμενη παράγραφο, εξειδικεύονται ιδίως σε: α) απασχόληση εργαζομένων που ανήκουν σε ευπαθείς ομάδες του πληθυσμού κατά την έννοια της παρ. 4 του άρθρου 1 του ν. 4019/2011 (Α' 216), για χρονικό διάστημα τουλάχιστον δώδεκα (12) μηνών πριν τη συμμετοχή του οικονομικού φορέα σε διαδικασία ανάθεσης δημόσιας σύμβασης, β) διευκόλυνση της κοινωνικής ή/και εργασιακής ένταξης ατόμων που προέρχονται από ευπαθείς ομάδες του πληθυσμού, γ) καταπολέμηση των διακρίσεων ή/και δ) προαγωγή της ισότητας ανδρών και γυναικών. Στα κριτήρια της παραγράφου 2 στις διαδικασίες σύναψης δημόσιας σύμβασης εκπόνησης μελέτης μπορούν να περιλαμβάνονται επιπλέον και ιδίως: α) ο βαθμός κατανόησης του αντικειμένου και των στόχων της προς εκπόνηση μελέτης όπως προκύπτει από την τεχνική έκθεση της περίπτωσης α' της παραγράφου 2 του άρθρου 94, με εντοπισμό των θεμάτων στα οποία πρέπει να δοθεί ιδιαίτερη σημασία κατά την εκπόνηση της μελέτης, β) η πληρότητα και αξιοπιστία της μεθοδολογίας εκπόνησης της μελέτης, βάσει των στοιχείων των περιπτώσεων β' και γ' της παραγράφου 2 του άρθρου 94, δηλαδή συγκεκριμένα: ο βαθμός κάλυψης των απαιτήσεων της προς εκπόνηση μελέτης από δραστηριότητες που παρουσιάζει ο οικονομικός φορέας, ο βαθμός επάρκειας των ενεργειών και διαδικασιών για την παραγωγή της μελέτης, περιλαμβανομένων και των ενεργειών του συντονιστή, καθώς και η τεκμηρίωση της δυνατότητας υλοποίησης και η αξιοπιστία του προτεινόμενου χρονοδιαγράμματος, σε συνδυασμό με τη στελέχωση της ομάδας μελέτης και τα παρεχόμενα στοιχεία από τα οποία διασφαλίζεται ότι οι οικονομικοί φορείς διαθέτουν τους αναγκαίους ανθρώπινους πόρους, για να εκτελέσουν τη σύμβαση σε κατάλληλο ποιοτικό επίπεδο, γ) η οργάνωση του οικονομικού φορέα, βάσει των στοιχείων των περιπτώσεων δ' και ε' της παρ. 2 του άρθρου 94 και συγκεκριμένα: η σαφήνεια στον καθορισμό των καθηκόντων της ομάδας και η επάρκεια της προτεινόμενης ομάδας μελέτης σε σχέση με τη δομή του οργανογράμματος και ο βαθμός συνοχής της προτεινόμενης ομάδας μελέτης, δ) η ευκολία κατασκευής της τεχνικής λύσης και η εκτίμηση της δαπάνης του έργου, που περιλαμβάνει τη δαπάνη κατασκευής του έργου και την ετήσια δαπάνη λειτουργίας και συντήρησης κατά τη διάρκεια ζωής του έργου εφόσον στα έγγραφα της σύμβασης περιλαμβάνονται συγκεκριμένοι παράμετροι υπολογισμού της δαπάνης λειτουργίας και συντήρησης, όπως προκύπτουν από την τεχνική έκθεση της περίπτωσης α' "της παραγράφου 2" του άρθρου 94. Στα κριτήρια της παραγράφου 2 στις διαδικασίες σύναψης δημόσιας σύμβασης παροχής υπηρεσιών, μπορούν να περιλαμβάνονται επιπλέον και ιδίως η ορθότητα αντίληψης από τον οικονομικό φορέα του αντικειμένου και των απαιτήσεων της σύμβασης, η επιτυχής επισήμανση προβλημάτων κατά την υλοποίηση και η διαμόρφωση κατάλληλων προτάσεων για την επίλυσή τους, η επαρκής ανάλυση - εξειδίκευση της καταλληλότητας και αποτελεσματικότητας της μεθοδολογίας υλοποίησης και των απαραίτητων εργαλείων υποστήριξης της εφαρμογής της, καθώς και η αποτελεσματική επικοινωνία του οικονομικού φορέα με την αναθέτουσα αρχή, κατά το στάδιο της εκτέλεσης της σύμβασης, ο αποτελεσματικός προσδιορισμός - τεκμηρίωση των κρίσιμων παραγόντων επιτυχίας και παρουσίαση εναλλακτικών τρόπων διασφάλισης τους, η ορθολογική ανάλυση του αντικειμένου της σύμβασης σε ενότητες εργασιών και σύνδεσή τους με τα ελάχιστα απαιτούμενα παραδοτέα και το χρονοδιάγραμμα που περιγράφονται στις τεχνικές

προδιαγραφές αυτού, η πληρότητα - επάρκεια του καθορισμού των περιεχομένων των προσφερομένων παραδοτέων και τεκμηρίωση της διασφάλισης εφαρμοσιμότητας των λύσεων που προτείνονται, η καταλληλότητα του μοντέλου οργάνωσης της παροχής των υπηρεσιών, η επάρκεια και σαφήνεια κατανομής αρμοδιοτήτων στα μέλη της Ομάδας Έργου, τα επίπεδα διοίκησης. Στις διαδικασίες σύναψης δημόσιας σύμβασης εκπόνησης μελετών (πλήρους μελέτης ή επιμέρους σταδίων αυτής), οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να χρησιμοποιούν την τιμή ή το κόστος ως μοναδικό κριτήριο ανάθεσης μόνο εφόσον συντρέχει μία από τις παρακάτω περιπτώσεις, και κατόπιν γνώμης του αρμόδιου τεχνικού συμβουλίου της αναθέτουσας αρχής: α) όταν δεν απαιτούνται τεχνικά στοιχεία άλλα, πέραν των ήδη περιεχομένων στο Φάκελο Δημόσιας Σύμβασης, όπως κατά κύριο λόγο στις περιπτώσεις τοπογραφικών μελετών ή γεωτεχνικών ερευνών ή β) όταν περιέχονται στο Φάκελο Δημόσιας Σύμβασης επαρκή τεχνικά στοιχεία, ιδίως εγκεκριμένες μελέτες προηγούμενων σταδίων και είναι σε ισχύ εκδοθείσα Α.Ε.Π.Ο. ή γ) όταν πρόκειται για μελέτη μικρού ή απλού έργου ή έργου χωρίς αβεβαιότητες ως προς την τεχνική λύση ή δ) όταν πρόκειται περί μελετών που, κατά τις ισχύουσες προδιαγραφές, εκπονούνται σε ένα στάδιο και των οποίων η έγκριση δεν προϋποθέτει κανενός είδους αδειοδότηση ή θεσμοθετημένη διαδικασία δημόσιας διαβούλευσης, όπως ιδίως των τοπογραφικών, κυκλοφοριακών και οικονομικών. Το στοιχείο του κόστους μπορεί επίσης να λαμβάνει τη μορφή σταθερής τιμής ή κόστους βάσει του οποίου οι οικονομικοί φορείς θα ανταγωνίζονται αποκλειστικά και μόνο βάσει ποιοτικών κριτηρίων. Τα κριτήρια ανάθεσης θεωρούνται ότι συνδέονται με το αντικείμενο της δημόσιας σύμβασης, εφόσον συνδέονται με τα έργα, τα αγαθά ή τις υπηρεσίες που θα παρασχεθούν στο πλαίσιο της σύμβασης σε σχέση με οποιαδήποτε πτυχή της και σε οποιοδήποτε από τα στάδια του κύκλου ζωής της, περιλαμβανομένων και των παραγόντων που εμπλέκονται: α) στη συγκεκριμένη διαδικασία παραγωγής, διάθεσης ή εμπορίας των εν λόγω έργων, αγαθών ή υπηρεσιών ή β) στη συγκεκριμένη διαδικασία άλλου σταδίου του κύκλου ζωής της, έστω και αν οι εν λόγω παράγοντες δεν αποτελούν μέρος της υλικής υπόστασής της. Τα κριτήρια ανάθεσης δεν έχουν ως αποτέλεσμα την παροχή απεριόριστης ελευθερίας επιλογής στην εν λόγω αναθέτουσα αρχή. Διασφαλίζουν τη δυνατότητα αποτελεσματικού ανταγωνισμού και συνοδεύονται από προδιαγραφές που επιτρέπουν την αποτελεσματική επαλήθευση των πληροφοριών που παρέχονται από τους προσφέροντες, προκειμένου να αξιολογείται ο βαθμός συμμόρφωσής τους προς τα κριτήρια ανάθεσης. Εάν υπάρχουν αμφιβολίες, οι αναθέτουσες αρχές επαληθεύουν αποτελεσματικά την ακρίβεια των πληροφοριών και αποδείξουν, τις οποίες παρέχουν οι προσφέροντες. Η αναθέτουσα αρχή διευκρινίζει στα έγγραφα της σύμβασης την σχετική στάθμιση που προσδίδει σε καθένα από τα κριτήρια που έχουν επιλεγεί για τον προσδιορισμό της πλέον συμφέρουσας από οικονομική άποψη προσφοράς, εκτός εάν αυτό καθορίζεται μόνο βάσει της τιμής. Η στάθμιση αυτή μπορεί να εκφράζεται με την πρόβλεψη περιθωρίου διακύμανσης με το κατάλληλο μέγιστο εύρος. Εάν δεν είναι δυνατή η στάθμιση για αντικειμενικούς λόγους, η αναθέτουσα αρχή επισημαίνει τα κριτήρια με φθίνουσα σειρά σπουδαιότητας. Το άθροισμα των σχετικών συντελεστών βαρύτητας των Ομάδων κριτηρίων αξιολόγησης ανέρχεται σε κάθε περίπτωση σε 100. Η βαθμολόγηση και κατάταξη των προσφορών γίνεται, σύμφωνα με τον τύπο: $U = \sigma 1 \cdot K1 + \sigma 2 \cdot K2 + \dots + \sigma n \cdot Kn$ όπου: «σν» είναι ο συντελεστής βαρύτητας του κριτηρίου ανάθεσης K_n και ισχύει $\sigma 1 + \sigma 2 + \dots + \sigma n = 1$. Κάθε κριτήριο αξιολόγησης βαθμολογείται αυτόνομα με βάση τα στοιχεία της προσφοράς. Η βαθμολόγηση πρέπει να είναι πλήρως και ειδικά αιτιολογημένη και να περιλαμβάνει υποχρεωτικά, εκτός από τη βαθμολογία, και την λεκτική διατύπωση της κρίσης ανά κριτήριο. Προσωρινός ανάδοχος αναδεικνύεται εκείνος του οποίου η προσφορά έχει συγκεντρώσει το μεγαλύτερο αριθμό στο U . Στις διαδικασίες σύναψης δημόσιας σύμβασης εκπόνησης μελετών και παροχής τεχνικών και λοιπών συναφών επιστημονικών υπηρεσιών, οι οικονομικές προσφορές βαθμολογούνται σε εκατοντάβαθμια κλίμακα και η βαθμολογία ΒΟΠι της κάθε οικονομικής προσφοράς ΟΠι ισούται με το προσφερόμενο ποσοστό έκπτωσης ως εξής: $ΒΟΠι = 100 \times (1 - ΟΠι/ΠΑ)$, όπου ΠΑ: είναι η προεκτιμώμενη αμοιβή. Στις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων προμηθειών και παροχής γενικών υπηρεσιών, όταν η πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά δεν προσδιορίζεται αποκλειστικά βάσει της τιμής ή του κόστους η βαθμολογία κάθε κριτηρίου αξιολόγησης κυμαίνεται από 100 έως 120 βαθμούς. Η βαθμολογία είναι 100 βαθμοί για τις περιπτώσεις που ικανοποιούνται ακριβώς όλοι οι όροι του κριτηρίου. Η βαθμολογία αυτή αυξάνεται έως 120 βαθμούς, όταν υπερκαλύπτονται οι όροι του κριτηρίου. Η συνολική βαθμολογία της προσφοράς, όπως προκύπτει από τον τύπο της παραγράφου 11 κυμαίνεται από 100 έως 120 βαθμούς. Η αναθέτουσα αρχή μπορεί να ορίσει στα έγγραφα της σύμβασης μεγαλύτερο περιθώριο διακύμανσης από το αναφερόμενο στο πρώτο εδάφιο από 100 έως 150 βαθμούς, προσαρμόζοντας αναλόγως τους όρους της διαδικασίας σύναψης σύμβασης. Η πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά μπορεί να προσδιοριστεί: α) Ως εκείνη που παρουσιάζει τον μικρότερο λόγο της προσφερόμενης ή συγκριτικής τιμής της προσφοράς προς τη βαθμολογία των κριτηρίων αξιολόγησης που δεν αφορούν την τιμή ή το κόστος. Συγκριτική τιμή προσφοράς είναι η τιμή, στην περίπτωση που για τη διαμόρφωσή της λαμβάνονται υπόψη ένα ή περισσότερα είδη κόστους, σύμφωνα με την παράγραφο 1 του άρθρου 87, εφόσον προβλέπεται από τα έγγραφα της σύμβασης. Η αναθέτουσα αρχή, στην περίπτωση

την οικονομικώς επωφελέστερη για την αναθέτουσα αρχή λύση μεταξύ αυτών που προσφέρονται²²¹. Ειδικότερα, οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να θέτουν ως κριτήριο ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων την πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά, είτε βάσει της τιμής ή του κόστους, είτε βάσει της βέλτιστης σχέση ποιότητας-τιμής, υπό την επιφύλαξη όμως ειδικότερων διατάξεων νόμου ή διοικητικών πράξεων σχετικά με την τιμή ορισμένων αγαθών ή την αμοιβή ορισμένων υπηρεσιών. Ορίζονται, λοιπόν, ρητά οι δυνατότητες της αναθέτουσας αρχής να προσδιορίσει τον τρόπο εκτίμησης του κριτηρίου της συμφερότερης από οικονομική άποψη προσφοράς για κάθε σύμβαση²²², έτσι ώστε να επιλέξει την καλύτερη δυνατή προσφορά από τους υποψήφιους για το συγκεκριμένο έργο²²³. Το κριτήριο δηλαδή της συμφερότερης από οικονομική άποψη προσφοράς μπορεί να εκτιμηθεί με βάση είτε την τιμή, είτε το κόστος με προσέγγιση αποτελεσματικότητας, είτε τη βέλτιστη σχέση ποιότητας-τιμής²²⁴.

αυτή, καθορίζει με σαφήνεια στα έγγραφα της σύμβασης τον ακριβή τρόπο υπολογισμού της συγκριτικής τιμής προσφοράς (π.χ. με μαθηματικό τύπο) β) Με εφαρμογή του τύπου της παραγράφου 11 στον οποίο θα αποτυπώνεται η μέθοδος βάσει της οποίας εφαρμόζεται στάθμιση για την ποιότητα και την τιμή. Αν κριτήριο ανάθεσης έχει οριστεί η πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά με βάση τη βέλτιστη σχέση ποιότητας – τιμής κατά το παρόν άρθρο και η διαδικασία σύναψης της σύμβασης διενεργείται από ΚΑΑ, τα κριτήρια, οι "τυχόν" ομάδες στις οποίες αυτά κατατάσσονται, καθώς και οι συντελεστές βαρύτητας αυτών εγκρίνονται από την ΚΑΑ...Στις δημόσιες συμβάσεις προμηθειών και Τουρισμού σχετικά με τη στάθμιση των επιμέρους κριτηρίων ανάθεσης, τους συντελεστές βαρύτητας των κριτηρίων ανάθεσης που σχετίζονται με την τεχνική προσφορά, ανά κατηγορία και εκτιμώμενη αξία σύμβασης. Η αναθέτουσα αρχή μπορεί να αποκλίνει από τα οριζόμενα στις ανωτέρω εγκυκλίους, έπειτα από σύμφωνη γνώμη του συλλογικού οργάνου της παραγράφου 5 του άρθρου 41.»

²²¹ΜΔΕΦΑΘ 485/2018

²²²ΑΕΠΠ (2^ο Κλιμάκιο) 605,606/2019, σκ. 53, διαθέσιμη στο δικτυακό τόπο https://www.aepp-procurement.gr/images/Apofaseis_AEPP/Apofasi-605-2019.pdf

²²³Άρθρο 86 παρ. 2 του Ν. 4412/2016 «Η πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά κατά την κρίση της αναθέτουσας αρχής προσδιορίζεται βάσει της τιμής ή του κόστους, με χρήση προσέγγισης κόστους-αποτελεσματικότητας, όπως της κοστολόγησης του κύκλου ζωής, σύμφωνα με το άρθρο 87 και μπορεί να περιλαμβάνει τη βέλτιστη σχέση ποιότητας - τιμής, η οποία εκτιμάται βάσει κριτηρίων, συμπεριλαμβανομένων, μεταξύ άλλων, ποιοτικών, περιβαλλοντικών ή/και κοινωνικών πτυχών που συνδέονται με το αντικείμενο της συγκεκριμένης δημόσιας σύμβασης. Στα κριτήρια αυτά μπορούν να περιλαμβάνονται, ιδίως: α) η ποιότητα, περιλαμβανομένης της τεχνικής αξίας, τα αισθητικά και λειτουργικά χαρακτηριστικά, η προσβασιμότητα, ο σχεδιασμός για όλους τους χρήστες, τα κοινωνικά, περιβαλλοντικά και καινοτόμα χαρακτηριστικά και η εμπορία και οι σχετικοί όροι, β) η οργάνωση, τα προσόντα και η εμπειρία του προσωπικού στο οποίο ανατίθεται η εκτέλεση της σύμβασης, στην περίπτωση που η ποιότητα του διατεθέντος προσωπικού μπορεί να έχει σημαντική επίδραση στο επίπεδο εκτέλεσης της σύμβασης, γ) η εξυπηρέτηση μετά την πώληση και η τεχνική υποστήριξη, δ) οι όροι παράδοσης, όπως η ημερομηνία παράδοσης, η διαδικασία και η προθεσμία παράδοσης ή η προθεσμία ολοκλήρωσης ή περαίωσης, ε) η παροχή της εγγύησης της παραγράφου 2 του άρθρου 72, στ) η προσαύξηση του προβλεπόμενου στα έγγραφα της σύμβασης χρόνου εγγύησης.»

²²⁴ Απόκλιση προβλέπεται στο άρθρο 86 παρ. 15 του Ν. 4412/2016 «Για τις δημόσιες συμβάσεις έργων, μελετών και παροχής τεχνικών και λοιπών συναφών επιστημονικών υπηρεσιών, με απόφαση του Υπουργού Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων μπορεί να ορίζεται ότι οι αναθέτουσες αρχές δεν μπορούν να χρησιμοποιούν την τιμή ή το κόστος ως μοναδικό κριτήριο ανάθεσης, ή μπορεί να περιορίζεται η χρήση τους σε ορισμένες κατηγορίες αναθετουσών αρχών ή ορισμένα είδη συμβάσεων. Στις δημόσιες συμβάσεις έργων, μελετών, παροχής τεχνικών και λοιπών συναφών επιστημονικών

Επιπλέον, καθίσταται υποχρεωτική από την πλευρά των συμμετεχόντων η πλήρης αιτιολόγηση και η παροχή εξηγήσεων των ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών²²⁵. Εναπόκειται δε στην αναθέτουσα αρχή πρώτον, να εντοπίσει τις ύποπτες προσφορές, δεύτερον, να παράσχει στις ενδιαφερόμενες επιχειρήσεις τη δυνατότητα να αποδείξουν τη σοβαρότητα των προσφορών τους, ζητώντας τους τις διευκρινίσεις που η αναθέτουσα αρχή κρίνει σκόπιμες, τρίτον, να εκτιμήσει τη λυσιτέλεια των εξηγήσεων που παρείχαν οι ενδιαφερόμενοι και, τέταρτον, να αποφασίσει σχετικά με το αν θα δεχθεί ή αν θα απορρίψει τις προαναφερθείσες

υπηρεσιών, μπορεί να εκδίδονται εγκύκλιοι του Υπουργού Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων σχετικά με την στάθμιση των επιμέρους κριτηρίων ανάθεσης, τους συντελεστές βαρύτητας των κριτηρίων ανάθεσης που σχετίζονται με την τεχνική προσφορά, ανά κατηγορία έργου και μελέτης και ανά εκτιμώμενη αξία σύμβασης. Η αναθέτουσα αρχή μπορεί να αποκλίνει από τα οριζόμενα στις ανωτέρω εγκυκλίους, έπειτα από σύμφωνη γνώμη του αρμόδιου τεχνικού συμβουλίου». Προβλέπει, δηλαδή, η τελευταία αυτή διάταξη όχι, ότι οι αναθέτουσες αρχές οφείλουν υποχρεωτικά να προσδιορίζουν σε κάθε περίπτωση την πλέον συμφέρουσα προσφορά με μοναδικό κριτήριο την τιμή ή το κόστος, αλλά αντίθετα ότι με σχετική Υπουργική απόφαση μπορεί να αποκλείεται η εκτίμηση της συμφερότερης από οικονομική άποψη προσφοράς με βάση το κριτήριο αυτό, βλ. και ΑΕΠΠ, ο.π. υποσημείωση 226

²²⁵Άρθρο 88 του Ν. 4412/2016 «Όταν οι προσφορές φαίνονται ασυνήθιστα χαμηλές σε σχέση με τα έργα, τα αγαθά ή τις υπηρεσίες, οι αναθέτουσες αρχές απαιτούν από τους οικονομικούς φορείς να εξηγήσουν την τιμή ή το κόστος που προτείνουν στην προσφορά τους, εντός αποκλειστικής προθεσμίας, κατά ανώτατο όριο δέκα (10) ημερών από την κοινοποίηση της σχετικής πρόσκλησης της αναθέτουσας αρχής. Οι εξηγήσεις που αναφέρονται στην παράγραφο 1 μπορεί να αφορούν ιδίως: α) τα οικονομικά χαρακτηριστικά της μεθόδου κατασκευής, της διαδικασίας παρασκευής ή των παρεχόμενων υπηρεσιών, β) τις επιλεγείσες τεχνικές λύσεις ή τις εξαιρετικά ευνοϊκές συνθήκες που διαθέτει ο προσφέρων για την παροχή των προϊόντων ή την παροχή των υπηρεσιών ή την εκτέλεση του έργου, γ) την πρωτοτυπία του έργου, των αγαθών ή των υπηρεσιών που προτείνονται από τον προσφέροντα, δ) τη συμμόρφωση προς τις υποχρεώσεις της παρ. 2 του άρθρου 18, σύμφωνα με την παρ. 2 του άρθρου 89, ε) τη συμμόρφωση προς τις υποχρεώσεις του άρθρου 131, στ) το ενδεχόμενο χορήγησης κρατικής ενίσχυσης στον προσφέροντα, σύμφωνα με την παράγραφο 1 του άρθρου 89. Η αναθέτουσα αρχή αξιολογεί τις παρεχόμενες πληροφορίες, σε συνεννόηση με τον προσφέροντα. Μπορεί να απορρίψει την προσφορά μόνο εάν τα παρεχόμενα στοιχεία δεν εξηγούν κατά τρόπο ικανοποιητικό το χαμηλό επίπεδο της τιμής ή του κόστους που προτείνεται, λαμβανομένων υπόψη των στοιχείων που αναφέρονται στην παράγραφο 2. Οι αναθέτουσες αρχές απορρίπτουν την προσφορά, εάν διαπιστώσουν ότι η προσφορά είναι ασυνήθιστα χαμηλή, διότι δεν συμμορφώνεται με τις ισχύουσες υποχρεώσεις της παραγράφου 2 του άρθρου 18. Εάν η αναθέτουσα αρχή διαπιστώνει ότι μια προσφορά είναι ασυνήθιστα χαμηλή λόγω χορήγησης κρατικής ενίσχυσης στον προσφέροντα, η προσφορά μπορεί να απορρίπτεται αποκλειστικά για αυτό τον λόγο, μόνο μετά από διαβούλευση με τον προσφέροντα και εφόσον αυτός δεν είναι σε θέση να αποδείξει, εντός επαρκούς προθεσμίας, την οποία ορίζει η αναθέτουσα αρχή, ότι η εν λόγω ενίσχυση είναι σύμφωνη με την εσωτερική αγορά κατά την έννοια του άρθρου 107 της ΣΛΕΕ. Σε περίπτωση που η αναθέτουσα αρχή απορρίπτει προσφορά υπό τις συνθήκες αυτές, ενημερώνει σχετικώς την Επιτροπή. Εφόσον ζητηθεί, η Αρχή θέτει στη διάθεση άλλων κρατών μελών, στο πλαίσιο διοικητικής συνεργασίας, κάθε πληροφορία που η Ελλάδα έχει στη διάθεσή της όπως νόμους, κανονισμούς, συλλογικές συμβάσεις καθολικής ισχύος ή εθνικά τεχνικά πρότυπα— σχετικά με τα δικαιολογητικά και τα έγγραφα που προσκομίζονται σε σχέση με τις λεπτομέρειες που αναφέρονται στην παράγραφο 2. Στις δημόσιες συμβάσεις έργων, μελετών, παροχής τεχνικών και λοιπών συναφών επιστημονικών υπηρεσιών, μπορεί να εκδίδονται εγκύκλιοι του Υπουργού Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων για την εξειδίκευση των όρων χαρακτηρισμού μίας οικονομικής προσφοράς ως ασυνήθιστα χαμηλής ανά κατηγορία έργου και μελέτης και ανά εκτιμώμενη αξία σύμβασης και για την εκτίμηση των παρεχόμενων κατά τα ανωτέρω εξηγήσεων. Η αναθέτουσα αρχή μπορεί να αποκλίνει από τα οριζόμενα στις ανωτέρω εγκυκλίους, έπειτα από σύμφωνη γνώμη του αρμόδιου τεχνικού συμβουλίου»

προσφορές²²⁶. Ως προς την αξιολόγηση των εξηγήσεων και την απόρριψη της προσφοράς, η αναθέτουσα αρχή διαθέτει κατά πρώτη ανάγνωση διακριτική ευχέρεια ώστε να απορρίψει ή να δεχτεί τις εξηγήσεις πράττοντας το αντίστοιχο με την προσφορά. Ωστόσο, μπορεί να θεωρηθεί ότι καταγράφεται κλίση και προς δέσμια αρμοδιότητα της αναθέτουσας αρχής²²⁷, και τούτο είναι ορθότερο.

Η υποβολή ασυνήθιστα χαμηλής προσφοράς δύναται να καταπατήσει την αρχή της διαφάνειας, καθώς αυτή δύναται να νοθεύσει τον ανταγωνισμό και να πλήξει την επί ίσοις όροις συμμετοχή των ενδιαφερομένων στους διαγωνισμούς για την ανάθεση δημοσίων συμβάσεων, αφού με τη μεθόδευση αυτή οι λοιποί υποψήφιοι αποκλείονται κατά το στάδιο αξιολόγησης των οικονομικών προσφορών και η διαδικασία αποβαίνει υπέρ του διαγωνιζομένου εκείνου που προσφέρει τις υπηρεσίες του αντί αδικαιολόγητα χαμηλού, σε σχέση με τα κρατούντα στην αγορά, τιμήματος²²⁸. Ο έλεγχος, λοιπόν, των ασυνήθιστων χαμηλών προσφορών αποτελεί μια από τις σημαντικότερες εγγυήσεις διαφάνειας στη διαδικασία κατάρτισης των δημοσίων συμβάσεων, καθώς αποσκοπεί, αφενός στην προστασία του ελεύθερου ανταγωνισμού, αφετέρου στη διασφάλιση της σοβαρότητας και της φερεγγυότητας των προσφορών²²⁹.

3.3.2.8 Η τροποποίηση της αρχικής σύμβασης χωρίς νέα διαγωνιστική διαδικασία

Στο εθνικό δίκαιο εισήχθησαν ρυθμίσεις που αφορούν στην εκτέλεση της δημόσιας σύμβασης²³⁰ και συγκεκριμένα στην τροποποίησή της. Ειδικότερα, επιτρέπεται η τροποποίηση της σύμβασης με τις προϋποθέσεις να προβλέπεται η δυνατότητα τροποποίησης στην αρχική σύμβαση και να έχει προσδιοριστεί η φύση της τροποποίησης, η οποία δεν μπορεί να μεταβάλλει την συνολική φύση της

²²⁶ ΔΕΚ απόφαση της 27.11.2001, συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-285/99 και C-286/99, Lombardini και Mantovani σκ. 55, διαθέσιμη στο δικτυακό τόπο <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=46878&pageIndex=0&doclang=EL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1316050>

²²⁷ Σε συνδυασμό με το άρθρο 18 παρ. 2 του Ν.4412/2016, Β. Χριστιανός, Θ. Πανάγος (2018), *Δημόσιες Συμβάσεις - Ερμηνεία κατ' άρθρο*, εκδόσεις Σάκκουλα σελ.198

²²⁸ ΑΕΠΠ (5^ο Κλιμάκιο) 742/2020 1 σκ. 9, διαθέσιμη στο δικτυακό τόπο https://www.aepp-procurement.gr/images/Apofaseis_AEPP/Apofasi-742-2020.pdf

²²⁹ Δ.Ράικος, Ε.Βλάχου, Ε.Σαββίδη (2018), *Δημόσιες Συμβάσεις Ν.4412/2016*, Ερμηνεία κατ' άρθρο, εκδόσεις Σάκκουλα, σελ.857 επ.

²³⁰ Άρθρο 132 του Ν. 4412/2016

σύμβασης (π.χ. ποσότητα και είδος)²³¹. Εννοείται πως απαραίτητη και βασική προϋπόθεση για την τροποποίηση είναι η σύμβαση να βρίσκεται σε ισχύ²³². Έτσι, επιτρεπτή περίπτωση τροποποίησης σύμβασης αποτελεί αυτή που έχει ως αντικείμενο συμπληρωματικά αγαθά, για τα οποία η αναθέτουσα αρχή προσφεύγει στον ανάδοχο της αρχικής σύμβασης, κατά τη διάρκεια εκτέλεσής της. Για την εν λόγω τροποποίηση, πρέπει τα συμπληρωματικά αγαθά να μην περιλαμβάνονται στην αρχική σύμβαση και να κατέστησαν αναγκαία κατά τη διάρκεια της εκτέλεσής της, η δε αλλαγή του αρχικού αναδόχου να μην είναι δυνατή για τεχνικούς ή οικονομικούς λόγους, η προϋπολογιζόμενη συνολική αξία των συμβάσεων, που ανατίθενται για τα συμπληρωματικά αγαθά να μην υπερβαίνει το 50% της αξίας της αρχικής σύμβασης

²³¹Άρθρο 132 παρ. 1 του Ν. 4412/2016 «Οι συμβάσεις και οι συμφωνίες-πλαίσιο μπορούν να τροποποιούνται χωρίς νέα διαδικασία σύναψης σύμβασης σε οποιαδήποτε από τις ακόλουθες περιπτώσεις: α) όταν οι τροποποιήσεις, ανεξαρτήτως της χρηματικής αξίας τους, προβλέπονται σε σαφείς, ακριβείς και ρητές ρήτρες αναθεώρησης στα αρχικά έγγραφα της σύμβασης στις οποίες μπορεί να περιλαμβάνονται και ρήτρες αναθεώρησης τιμών ή προαιρέσεις. Οι ρήτρες αυτές αναφέρουν το αντικείμενο και τη φύση των ενδεχόμενων τροποποιήσεων ή προαιρέσεων, καθώς και τους όρους υπό τους οποίους μπορούν να ενεργοποιηθούν. Δεν προβλέπουν τροποποιήσεις ή προαιρέσεις που ενδέχεται να μεταβάλουν τη συνολική φύση της σύμβασης ή της συμφωνίας-πλαίσιο· β) για τα συμπληρωματικά έργα, υπηρεσίες ή αγαθά από τον αρχικό ανάδοχο, τα οποία κατέστησαν αναγκαία και δεν περιλαμβάνονταν στην αρχική σύμβαση, εφόσον η αλλαγή αναδόχου: αα) δεν μπορεί να γίνει για οικονομικούς ή τεχνικούς λόγους, π.χ. απαιτήσεις εναλλαξιμότητας ή διαλειτουργικότητας με τον υφιστάμενο εξοπλισμό, υπηρεσίες ή εγκαταστάσεις που παρασχέθηκαν με τη διαδικασία σύναψης της αρχικής σύμβασης, και ββ) θα συνεπαγόταν σημαντικά προβλήματα ή ουσιαστική επικάλυψη δαπανών για την αναθέτουσα αρχή. Ωστόσο, οποιαδήποτε αύξηση της τιμής δεν υπερβαίνει το πενήντα τοις εκατό (50%) της αξίας της αρχικής σύμβασης. Σε περίπτωση διαδοχικών τροποποιήσεων, η σωρευτική αξία των τροποποιήσεων αυτών δεν μπορεί να υπερβαίνει το το πενήντα τοις εκατό (50%) της αξίας της αρχικής σύμβασης ή της συμφωνίας-πλαίσιο. Οι επακόλουθες τροποποιήσεις δεν πρέπει να αποσκοπούν στην αποφυγή εφαρμογής του παρόντος Βιβλίου (άρθρα 3 έως 221). "γ) όταν πληρούνται σωρευτικά οι ακόλουθες προϋποθέσεις: αα) η ανάγκη τροποποίησης προέκυψε λόγω περιστάσεων που δεν ήταν δυνατόν να προβλεφθούν από μια επιμελή αναθέτουσα αρχή, ββ) η τροποποίηση δεν μεταβάλλει τη συνολική φύση της σύμβασης, γγ) οποιαδήποτε αύξηση της τιμής δεν υπερβαίνει το 50% της αξίας της αρχικής σύμβασης ή της συμφωνίας-πλαίσιο." Σε περίπτωση διαδοχικών τροποποιήσεων, η σωρευτική αξία των τροποποιήσεων αυτών δεν μπορεί να υπερβαίνει το 50% της αξίας της αρχικής σύμβασης ή της συμφωνίας-πλαίσιο. Οι επακόλουθες τροποποιήσεις δεν πρέπει να αποσκοπούν στην αποφυγή εφαρμογής του παρόντος Βιβλίου, δ) όταν ένας νέος ανάδοχος υποκαθιστά εκείνον στον οποίο ανατέθηκε αρχικά η σύμβαση από την αναθέτουσα αρχή, συνεπεία: αα) ρητής ρήτρας αναθεώρησης ή προαίρεσης, σύμφωνης με την περίπτωση α', ββ) ολικής ή μερικής διαδοχής του αρχικού αναδόχου, λόγω εταιρικής αναδιάρθρωσης, περιλαμβανομένων της εξαγοράς, της απορρόφησης, της συγχώνευσης ή καταστάσεων αφερεγγυότητας ιδίως στο πλαίσιο προπρωχεντικών ή πρωχεντικών διαδικασιών, από άλλον οικονομικό φορέα, ο οποίος πληροί τα κριτήρια ποιοτικής επιλογής που καθορίστηκαν αρχικά, υπό τον όρο ότι η διαδοχή δεν συνεπάγεται άλλες ουσιώδεις τροποποιήσεις της σύμβασης και δεν γίνεται με σκοπό την αποφυγή της εφαρμογής του παρόντος Βιβλίου ή γγ) περίπτωσης που η αναθέτουσα αρχή αναλαμβάνει τις υποχρεώσεις του κύριου αναδόχου έναντι των υπεργολάβων του και εφόσον η δυνατότητα αυτή προβλέπεται στις κείμενες διατάξεις, σύμφωνα με το άρθρο 131, ε) όταν οι τροποποιήσεις, ανεξαρτήτως της αξίας τους, δεν είναι ουσιώδεις κατά την έννοια της παρ. 4. Οι αναθέτουσες αρχές που τροποποιούν μία σύμβαση στις περιπτώσεις των περιπτώσεων β' και γ' δημοσιεύουν σχετική γνωστοποίηση στην Επίσημη Εφημερίδα της Ένωσης. Η γνωστοποίηση αυτή περιέχει τις πληροφορίες που προβλέπονται στο Μέρος Ζ' του Παραρτήματος V του Προσαρτήματος Α' και δημοσιεύεται, σύμφωνα με το άρθρο 65.»

²³²Κατευθυντήρια Οδηγία 22/17 της ΕΑΑΔΗΣΥ, Τροποποίηση των συμβάσεων κατά τη διάρκεια τους, διαθέσιμη στο δικτυακό τόπο

<https://diavgeia.gov.gr/doc/7%CE%9C%CE%A5%CE%A4%CE%9F%CE%9E%CE%A4%CE%92-%CE%96%CE%93%CE%96?inline=true>

και η τροποποίηση να μην αποσκοπεί σε αποφυγή εφαρμογής διατάξεων²³³ που αφορούν στον υπολογισμό της εκτιμώμενης αξίας μιας σύμβασης, την επιλογή διαδικασιών σύναψης των συμβάσεων, καθώς και την τήρηση των διατάξεων περί διαφάνειας και ίσης μεταχείρισης των οικονομικών φορέων, οι οποίες αποτυπώνουν τις αντίστοιχες γενικές αρχές που διέπουν το δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων. Οι εν λόγω προϋποθέσεις πρέπει να υφίστανται σωρευτικά, ώστε να καθίσταται νόμιμη η τροποποίηση²³⁴.

Παράλληλα, ως επιτρεπτή περίπτωση τροποποίησης, θεωρείται αυτή εντός των προβλεπόμενων ορίων, όταν δηλαδή η αξία της τροποποίησης είναι κατώτερη αφενός μεν των 209.000,00 ευρώ (χωρίς ΦΠΑ) αφετέρου δε του 10% της αξίας της αρχικής σύμβασης²³⁵. Με αυτόν τον τρόπο παρέχεται η ευχέρεια στα συμβαλλόμενα μέρη να τροποποιήσουν την αρχική σύμβαση εντός των ανωτέρω ορίων εφόσον δεν μεταβάλλουν τη συνολική φύση της, χωρίς, ωστόσο, να απαιτείται επαλήθευση αν πρόκειται για ουσιώδη ή μη τροποποίηση²³⁶. Αξίζει δε να αναφερθεί ότι, ιδιαίτερη περίπτωση τροποποίησης αποτελεί αυτή με τη μορφή της παράτασης ισχύος της δημόσιας σύμβασης. Προκειμένου να είναι νόμιμος ο όρος παρατάσεως, η διάρκεια της δεν πρέπει να εκτείνεται σε τέτοιο βαθμό ώστε, λαμβανομένου υπ' όψιν του χρόνου ισχύος της αρχικής σύμβασης, να οδηγεί σε καταστρατήγηση της δυνατότητας διενέργειας δημόσιου διαγωνισμού και ανάπτυξης ανταγωνισμού²³⁷.

Με τις νέες και ισχύουσες διατάξεις, διευκρινίζονται για πρώτη φορά οι όροι υπό τους οποίους επιτρέπεται η τροποποίηση των συμβάσεων και των συμφωνιών-πλαίσιο κατά τη διάρκεια εκτέλεσής τους, δεδομένου ότι η διασφάλιση του

²³³Άρθρα 3 έως 221 του Ν. 4412/2016

²³⁴ΕΣ (6^ο Τμήμα) 604/2018

²³⁵Άρθρο 132 παρ. 2 του Ν.4412/16 «Χωρίς να απαιτείται επαλήθευση αν τηρούνται οι προϋποθέσεις των περιπτώσεων α' έως δ' της παρ. 4, οι συμβάσεις μπορεί να τροποποιούνται χωρίς νέα διαδικασία σύναψης δημόσιας σύμβασης, σύμφωνα με το παρόν Βιβλίο, εφόσον η αξία της τροποποίησης είναι κατώτερη και των δύο ακόλουθων τιμών: α) των κατώτατων ορίων του άρθρου 5, και β) του δέκα τοις εκατό (10%) της αξίας της αρχικής σύμβασης για τις συμβάσεις υπηρεσιών και προμηθειών και του 15% της αξίας της αρχικής σύμβασης για τις συμβάσεις έργων. Η τροποποίηση δεν μπορεί να μεταβάλει τη συνολική φύση της σύμβασης ή της συμφωνίας-πλαίσιο. Σε περίπτωση διαδοχικών τροποποιήσεων, η αξία τους υπολογίζεται βάσει της καθαρής σωρευτικής αξίας των διαδοχικών τροποποιήσεων.»

²³⁶ΕΣ (Κλιμάκιο Προληπτικού Ελέγχου Δαπανών στο 7^ο Τμήμα) 230/2018 Πράξη «Η ευχέρεια όμως τροποποίησης μιας σύμβασης κατ' εφαρμογή της παρ. 2 του άρθρου 132 του ν. 4412/2016 δεν αναιρεί την υποχρέωση υποβολής της τροποποίησης αυτής στον προσυμβατικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου - εφόσον η αρχική σύμβαση είχε υπαχθεί στον έλεγχο αυτό-, διότι καταλείπεται πεδίο ελέγχου ορθής εφαρμογής των προϋποθέσεων που θέτει η ως άνω διάταξη»

²³⁷Προκειμένου δε περί βραχύβιων συμβάσεων μονοτούς ή διетуός διάρκειας, η παράταση δεν δύναται να υπερβαίνει το χρονικό όριο ισχύος των αρχικών συμβάσεων. (βλ. Πρ. ΕΣ 15/2008, 162/2007, 3037/2010).

αποτελεσματικού ανταγωνισμού και η τήρηση των αρχών της ίσης μεταχείρισης και διαφάνειας διέπουν και το στάδιο εκτέλεσης της σύμβασης. Σημαντικό δε είναι να διευκρινιστεί ότι οι προβλεπόμενες τροποποιήσεις γίνονται χωρίς τη διεξαγωγή νέας διαγωνιστικής διαδικασίας.

3.3.2.9 Προστασία κατά την ανάθεση δημοσίων συμβάσεων

Η Αρχή Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών (εφεξής ΑΕΠΠ) συστάθηκε²³⁸ σε συμμόρφωση με τις ενωσιακές επιταγές²³⁹ και έχει ως έργο την επίλυση των διαφορών που ανακύπτουν κατά το στάδιο που προηγείται της σύναψης των συμβάσεων δημοσίων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών, ύστερα από την άσκηση προδικαστικής προσφυγής. Επιπλέον, απολαύει λειτουργικής ανεξαρτησίας, διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας και δεν υπόκειται σε έλεγχο ή εποπτεία από κυβερνητικά όργανα ή άλλες διοικητικές αρχές παρά μόνο στον έλεγχο της Βουλής, σύμφωνα με το Κανονισμό της²⁴⁰. Ως αρμόδια να επιληφθεί ενδικοφανών προσφυγών, έχει την εξουσία να ασκεί πλήρη έλεγχο νομιμότητας και ουσίας αναφορικά με τις πράξεις ανάθεσης δημόσιας σύμβασης κατά το προσυμβατικό στάδιο που αποτελούν εκτελεστές πράξεις εντασσόμενες στο πλαίσιο της σύνθετης διοικητικής ενέργειας ανάθεσης μιας σύμβασης.

Κάθε ενδιαφερόμενος ο οποίος έχει ή είχε συμφέρον να του ανατεθεί η κατά περίπτωση δημόσια σύμβαση και θίγεται από πράξη ή παράλειψη της αναθέτουσας αρχής που εκδίδεται κατά το στάδιο ανάθεσης της σύμβασης δύναται να προσφύγει με

²³⁸Άρθρο 347 του Ν. 4412/2016 «Συνιστάται Αρχή Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών (ΑΕΠΠ), η οποία έχει ως έργο την επίλυση των διαφορών που ανακύπτουν κατά το στάδιο που προηγείται της σύναψης των συμβάσεων δημοσίων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών, ύστερα από την άσκηση προδικαστικής προσφυγής, σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στο Τμήμα ΙΙ του παρόντος Τίτλου. Η έδρα της ΑΕΠΠ ορίζεται με τον Κανονισμό Λειτουργίας του άρθρου 355. Η ΑΕΠΠ απολαύει λειτουργικής ανεξαρτησίας, διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας και δεν υπόκειται σε έλεγχο ή εποπτεία από κυβερνητικά όργανα ή άλλες διοικητικές αρχές. Υπόκειται μόνο στον έλεγχο της Βουλής, σύμφωνα με τον Κανονισμό της.»

²³⁹Η Αρχή Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών συγκροτήθηκε κατ' επιταγή του άρθρου 2 παρ. 9 της Οδηγίας 89/665/ΕΟΚ, όπως αντικαταστάθηκε από το άρθρο 1 παρ. 1 της Οδηγίας 2007/66/ΕΚ και η συγκρότησή της αποσκοπεί στην εξέταση της διαφοράς από ένα ανεξάρτητο όργανο με υψηλά εχέγγυα θεσμικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας (άρθρα 347, 349 Ν. 4412/2016 και άρθρο 7 ΠΔ 38/2017) και στελέχωση από καταρτισμένους εμπειρογνώμονες (άρθρο 348 Ν. 4412/2016) και στη δημιουργία ενός νέου πλαισίου διασφάλισης της νομιμότητας και εμπέδωσης της εμπιστοσύνης των οικονομικών φορέων στις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων, (βλ. ΑΕΠΠ 1/2019 διαθέσιμη στο δικτυακό τόπο https://www.aepp-procurement.gr/images/Apofaseis_AEPP/Apofasi-E1-2019.pdf)

²⁴⁰Βλ. Επίσημο δικτυακό τόπο της ΑΕΠΠ <https://www.aepp-procurement.gr/index.php/aepp>

προδικαστική προσφυγή ενώπιον του ανεξάρτητου διοικητικού οργάνου, της ΑΕΠΠ, και να ζητήσει την ακύρωσή της, καθώς και προσωρινά μέτρα προστασίας. Επιπλέον, ενώπιον του ίδιου οργάνου δύναται να ζητηθεί η ακύρωση παρανόμως συναφθείσας σύμβασης. Σε κάθε περίπτωση, η άσκηση προδικαστικής προσφυγής αποτελεί όρο του παραδεκτού για την άσκηση ένδικων βοηθημάτων²⁴¹. Οι αποφάσεις της ΑΕΠΠ, καθώς

²⁴¹Άρθρο 372 του Ν. 4412/2016 «Όποιος έχει έννομο συμφέρον μπορεί να ζητήσει την αναστολή της εκτέλεσης της απόφασης της ΑΕΠΠ και την ακύρωσή της ενώπιον του Διοικητικού Εφετείου της έδρας της αναθέτουσας αρχής, με τριμελή σύνθεση, το οποίο αποφαιίνεται αμετακλήτως. Δικαίωμα άσκησης των ίδιων ενδίκων βοηθημάτων έχει και η αναθέτουσα αρχή αν η ΑΕΠΠ κάνει δεκτή την προδικαστική προσφυγή. Με τα ένδικα βοηθήματα της αίτησης αναστολής και της αίτησης ακύρωσης λογίζονται ως συμπροσβαλλόμενες με την απόφαση της ΑΕΠΠ και όλες οι συναφείς προς την ανωτέρω απόφαση πράξεις ή παραλείψεις της αναθέτουσας αρχής, εφόσον έχουν εκδοθεί ή συντελεστεί αντιστοίχως έως τη συζήτηση της αίτησης αναστολής ή την πρώτη συζήτηση της αίτησης ακύρωσης. Με την επιφύλαξη των διατάξεων του παρόντος νόμου, για την εκδίκαση των διαφορών αυτών εφαρμόζονται αναλόγως οι διατάξεις του π.δ. 18/1989 (Α' 8). Αιτήσεις αναστολής του νόμου αυτού εκδικάζονται από τον Πρόεδρο Εφετών του οικείου Διοικητικού Εφετείου ή από τον Εφέτη που αυτός ορίζει. Σε περίπτωση ιδιαίτερης σπουδαιότητας της υπόθεσης, ο ανωτέρω Πρόεδρος ή Εφέτης μπορεί να εισάγουν την αίτηση σε τριμελές συμβούλιο του δικαστηρίου, στο οποίο προεδρεύει ο Πρόεδρος Εφετών και μετέχει ο Εφέτης Εισηγητής. Κατά παρέκκλιση των διατάξεων των δύο προηγούμενων παραγράφων, διαφορές οι οποίες προκύπτουν κατά την ανάθεση συμβάσεων παραχώρησης έργων ή υπηρεσιών, δημόσιων συμβάσεων οι οποίες υλοποιούνται ως Συμπράξεις Δημόσιου-Ιδιωτικού Τομέα (Σ.Δ.Ι.Τ.), σύμφωνα με το ν. 3389/2005 (Α' 232), δημόσιων συμβάσεων που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της Οδηγίας 2014/25/ΕΕ, εκδικάζονται από το Συμβούλιο της Επικρατείας. Ομοίως, διαφορές οι οποίες προκύπτουν από την ανάθεση δημόσιων συμβάσεων που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ με προϋπολογισμό μεγαλύτερο των δεκαπέντε εκατομμυρίων (15.000.000) ευρώ, περιλαμβανομένου του ΦΠΑ, εκδικάζονται από το Συμβούλιο της Επικρατείας. Η άσκηση της αίτησης αναστολής δεν εξαρτάται από την προηγούμενη άσκηση της αίτησης ακύρωσης. Η αίτηση αναστολής κατατίθεται στο αρμόδιο δικαστήριο μέσα σε προθεσμία δέκα (10) ημερών από την "κοινοποίηση ή την πλήρη γνώση" της απόφασης επί της προδικαστικής προσφυγής και συζητείται το αργότερο εντός τριάντα (30) ημερών από την κατάθεσή της. Για την άσκηση της αιτήσεως αναστολής κατατίθεται παράβολο το ύψος του οποίου ανέρχεται σε ποσοστό 0,1% της προϋπολογισθείσας αξίας, περιλαμβανομένου του Φ.Π.Α., το οποίο δεν μπορεί να είναι κατώτερο των πεντακοσίων (500) ευρώ και ανώτερο των πέντε χιλιάδων (5.000) ευρώ. Το 1/2 του ποσού του παραβόλου καταβάλλεται κατά την κατάθεση της αιτήσεως και αν η αίτηση απορριφθεί ο αιτών καταδικάζεται στην καταβολή του υπολοίπου 1/2 με την απόφαση του δικαστηρίου. Για την είσπραξη του παραβόλου εκδίδεται αποκλειστικά διπλότυπο είσπραξης από τις Δημόσιες Οικονομικές Υπηρεσίες, υπέρ του Ταμείου Χρηματοδοτήσεως Δικαστικών Κτηρίων (ΤΑ.Χ.ΔΙ.Κ.) και υπέρ του Δημοσίου, σε ποσοστό 60% και 40% του συνολικού ύψους αντιστοίχως, το οποίο καταμερίζεται σε δύο αντίστοιχα Κ.Α.Ε.. Σε περίπτωση ολικής ή μερικής αποδοχής της αιτήσεως αναστολής το δικαστήριο διατάσσει την απόδοσή του στον αιτούντα. Κατά τα λοιπά εφαρμόζεται το άρθρο 36 του π.δ. 18/1989. Με την κατάθεση της αιτήσεως αναστολής η προθεσμία άσκησης της αίτησης ακύρωσης διακόπτεται και αρχίζει από την επίδοση της σχετικής απόφασης. Ο διάδικος που πέτυχε υπέρ αυτού την αναστολή της εκτέλεσης της προσβαλλόμενης πράξης, οφείλει μέσα σε προθεσμία δέκα (10) ημερών από την επίδοση της απόφασης αυτής, να ασκήσει την αίτηση ακύρωσης, διαφορετικά αίρεται αυτοδικαίως η ισχύς της αναστολής. Η δικάσιμος για την εκδίκαση της αίτησης ακύρωσης δεν πρέπει να απέχει πέραν του τριμήνου από την κατάθεση του δικογράφου. "Κατά παρέκκλιση από τις διατάξεις της παρ. 6 του άρθρου 52 του π.δ. 18/1989 (Α' 8), η αίτηση αναστολής γίνεται δεκτή εφόσον πιθανολογείται σοβαρά η παράβαση κανόνα του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή του εσωτερικού δικαίου και η αναστολή είναι αναγκαία για να αρθούν τα δυσμενή από την παράβαση αποτελέσματα ή να αποτραπεί η ζημία των συμφερόντων του αιτούντος. Η αίτηση όμως μπορεί να απορριφθεί αν, από τη στάθμιση της βλάβης του αιτούντος, των συμφερόντων τρίτων και επιτακτικών λόγων γενικού δημοσίου συμφέροντος, κρίνεται ότι οι αρνητικές συνέπειες από την αποδοχή θα είναι σοβαρότερες από την ωφέλεια του αιτούντος. Η απόφαση επί της αναστολής εκδίδεται μέσα σε προθεσμία είκοσι (20) ημερών από την εκδίκαση της αίτησης. Το διατακτικό των αποφάσεων αυτών, υπογραφόμενο από τον Πρόεδρο, τα μέλη και τον Γραμματέα, εκδίδεται υποχρεωτικά μέσα σε προθεσμία επτά (7) ημερών από την εκδίκαση της αίτησης ή αν έχει χορηγηθεί προθεσμία στους διαδίκους για τη νομιμοποίησή τους ή για την υποβολή υπομνήματος

και κάθε συναφής πράξη της αναθέτουσας αρχής προσβάλλονται με αίτηση ακύρωσης ενώπιον του Διοικητικού Εφετείου της έδρας της αναθέτουσας αρχής ή του Συμβουλίου της Επικρατείας. Με τον τρόπο αυτό εξασφαλίζονται τα εχέγγυα μιας αντικειμενικής κρίσης και ταυτόχρονα επιτυγχάνεται ο εξορθολογισμός της διαδικασίας παροχής έννομης προστασίας²⁴² ενώ εγκαθιδρύεται ένα νέο βελτιωμένο σύστημα έννομης προστασίας το οποίο συμβάλλει στην επιτάχυνση της διαδικασίας επίλυσης των διαφορών που αναδύονται στο στάδιο της ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων²⁴³ και ταυτόχρονα προωθείται η διαφάνεια, η οποία εξασφαλίζεται δια της ύπαρξης των ανωτέρω δικαιωμάτων του έχοντος έννομο συμφέρον οικονομικού φορέα.

3.3.3 Η Εθνική Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΑΑΔΗΣΥ)

Η Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων (εφεξής ΕΑΑΔΗΣΥ) ιδρύθηκε με τον Ν.4013/2011²⁴⁴. Έχει ως σκοπό την ανάπτυξη και προαγωγή της εθνικής στρατηγικής, πολιτικής και δράσης στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, τη διασφάλιση της διαφάνειας, αποτελεσματικότητας, συνοχής και εναρμόνισης των διαδικασιών ανάθεσης και εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων προς το εθνικό και

από τη λήξη της προθεσμίας αυτής. Η προθεσμία προς τους διαδίκους δεν μπορεί πάντως να υπερβαίνει τις τρεις (3) ημέρες από την εκδίκαση. Η άσκηση αίτησης αναστολής κωλύει τη σύναψη της σύμβασης, εκτός εάν με την προσωρινή διαταγή ο αρμόδιος δικαστής αποφανθεί διαφορετικά. Εάν η αίτηση αναστολής γίνει δεκτή, το όργανο το οποίο εξέδωσε την πράξη της οποίας η εκτέλεση αναστέλλεται με την απόφαση μπορεί να συμμορφωθεί προς το διατακτικό ή και το εν γένει περιεχόμενο της απόφασης και να ανακαλέσει ή να τροποποιήσει κατάλληλα την πράξη που προκάλεσε τη διαφορά. Στην περίπτωση αυτή, για το κύριο ένδικο βοήθημα που ασκήθηκε, εφαρμόζεται αναλόγως η παρ. 2 του άρθρου 32 του π.δ. 18/1989. Αν ο ενδιαφερόμενος δεν άσκησε ή άσκησε ανεπιτυχώς την αίτηση αναστολής και η σύμβαση υπογράφηκε και ολοκληρώθηκε η εκτέλεσή της πριν από τη συζήτηση της αίτησης ακύρωσης, εφαρμόζεται αναλόγως η παρ. 2 του άρθρου 32 του π.δ. 18/1989. Αν το δικαστήριο ακυρώσει πράξη ή παράλειψη της αναθέτουσας αρχής μετά τη σύναψη της σχετικής σύμβασης, η τελευταία δεν θίγεται, εκτός αν πριν από τη σύναψη αυτής είχε ανασταλεί η διαδικασία σύναψης της σύμβασης με απόφαση της ΑΕΠΠ ή με απόφαση επί αίτησης αναστολής ή με προσωρινή διαταγή. Στην περίπτωση αυτή, ο ενδιαφερόμενος δικαιούται να αξιώσει αποζημίωση, σύμφωνα με τα αναφερόμενα στο άρθρο 373»

²⁴²ΑΕΠΠ 173/2017, διαθέσιμη στο δικτυακό τόπο https://www.aepp-procurement.gr/images/Apofaseis_AEPP/Apofasi-173-2017.pdf και ΑΕΠΠ 678/2020 διαθέσιμη στο δικτυακό τόπο https://www.aepp-procurement.gr/images/Apofaseis_AEPP/Apofasi-678-2020.pdf

²⁴³Βλ. αιτιολογική έκθεση του Ν. 4412/2016, ο.π., υποσημείωση 50, σελ. 70-71 «Η παροχή έννομης προστασίας κατά το προσυμβατικό στάδιο από ένα ανεξάρτητο όργανο με υψηλά εχέγγυα θεσμικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας και στελέχωση από καταρτισμένους εμπειρογνώμονες, αντί της αναθέτουσας αρχής, εκτιμάται ότι θα συμβάλει στην επιτάχυνση της διαδικασίας επίλυσης διαφορών που αναφέρονται κατά το στάδιο της ανάθεσης, στη βελτίωση της αποτελεσματικότητας του συστήματος έννομης προστασίας, θα περιβάλλει με εμπιστοσύνη τον θεσμό και θα ελαφρύνει το φόρτο των δικαστηρίων που κατακλύζονται με πλήθος σχετικών υποθέσεων.»

²⁴⁴Διέπεται και από τα ΠΔ 122/2012, 123/2012 και 43/2013

ενωσιακό δίκαιο, τη διαρκή βελτίωση του νομικού πλαισίου, καθώς και τον έλεγχο της τήρησής του από τα δημόσια όργανα και τις αναθέτουσες αρχές²⁴⁵. Η λειτουργία της, λοιπόν είναι να αναλαμβάνει, κατά περίπτωση συντονιστικό, συμβουλευτικό, γνωμοδοτικό, εποπτικό και ελεγκτικό ρόλο, αποσκοπώντας στην εξυγίανση στον τομέα των δημόσιων συμβάσεων με γνώμονα τους κανόνες και τις αρχές της ευρωπαϊκής και εθνικής νομοθεσίας²⁴⁶. Σημαντικό για την αποδοτικότητα του έργου της είναι ότι η εν λόγω αρχή απολαμβάνει λειτουργικής ανεξαρτησίας, διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας, καθώς δεν υπόκειται σε έλεγχο ή εποπτεία από κυβερνητικά όργανα ή άλλη ανεξάρτητη ή διοικητική αρχή παρά μόνο στον έλεγχο της Βουλής²⁴⁷ και τα μέλη της απολαύουν λειτουργικής ανεξαρτησίας.

Η ίδρυση της αρχής αυτής, ενίσχυσε τη δημοσιονομική διαφάνεια στον τομέα των συμβάσεων. Με την στρατηγική της κατεύθυνση προς την ενίσχυση της διαφάνειας και της συμμετοχής, την ορθή διαχείριση συστήματος δημοσίων συμβάσεων και την ακεραιότητα κατά τον προγραμματισμό, την ανάθεση και την εκτέλεση των δημοσίων συμβάσεων, διασφαλίζεται σε μεγάλο βαθμό ο κομβικός ρόλος της καλής διακυβέρνησης. Με κατεξοχήν όργανο-εγγυητή την ΕΑΑΔΗΣΥ ²⁴⁸ επιτυγχάνεται η συνοχή, η αποτελεσματικότητα και εναρμόνιση των διαδικασιών ανάθεσης και εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων προς το ευρωπαϊκό και εθνικό δίκαιο, καθώς αυτή συλλέγει και δημοσιεύει πληροφορίες σχετικά με το νομοθετικό

²⁴⁵Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων (Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ.), Ποιοί είμαστε;, διαθέσιμο στο δικτυακό τόπο <https://www.eaadhsy.gr/index.php/m-poiOI-eimaste/25-c-frontpage/frontpage-who-we-are/40-who-we-are-home>

²⁴⁶Άρθρο 2 παρ. 2 του Ν. 4013/2011 «*Η Αρχή έχει τις ακόλουθες αρμοδιότητες: α) Εποπτεύει και συντονίζει τη δράση των φορέων της κεντρικής διοίκησης στον τομέα των δημοσίων επίσης με σκοπό την ενοποίηση και ομοιόμορφη ανάπτυξη και εφαρμογή του δικαίου των δημοσίων συμβάσεων, η Αρχή μπορεί να συγκαλεί συσκέψεις συντονισμού με εκπροσώπους των φορέων της κεντρικής διοίκησης και να συγκροτεί ομάδες εργασίας με τη συμμετοχή εκπροσώπων όλων των συναρμόδιων Υπουργείων.....β) Προάγει την εθνική στρατηγική στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων και μεριμνά για την τήρηση των κανόνων και αρχών της ευρωπαϊκής και εθνικής νομοθεσίας περί δημοσίων συμβάσεων. Ειδικότερα εισηγείται ρυθμίσεις προς τα αρμόδια εθνικά όργανα για την προσηκούσα εναρμόνιση της εθνικής έννομης τάξης προς το ευρωπαϊκό δίκαιο, την απλούστευση, συμπλήρωση, αναμόρφωση, κωδικοποίηση και ενοποίηση των σχετικών νομοθετικών και κανονιστικών διατάξεων του εθνικού δικαίου, καθώς και τον εξορθολογισμό των διοικητικών πρακτικών με σκοπό την ομοιόμορφη, ταχεία και προς όφελος του δημοσίου συμφέροντος εφαρμογή αυτών και τη διασφάλιση της τήρησης προσηκουσών διαδικασιών ανάθεσης και εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων. γ) Γνωμοδοτεί για τη νομιμότητα κάθε διάταξης σχεδίου νόμου ή κανονιστικής πράξης που αφορά στις δημόσιες συμβάσεις και συμμετέχει στις οικείες νομοπαρασκευαστικές επιτροπές».*

²⁴⁷Άρθρο 1 του Ν. 4013/2011 «*...Η Αρχή απολαύει λειτουργικής ανεξαρτησίας, διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας και δεν υπόκειται σε έλεγχο ή εποπτεία από κυβερνητικά όργανα ή άλλη ανεξάρτητη ή διοικητική αρχή. Η Αρχή υπόκειται στον έλεγχο της Βουλής των Ελλήνων σύμφωνα με το άρθρο 138Α του Κανονισμού της Βουλής.»*

²⁴⁸Άρθρο 1 του Ν.4013/2011 με τίτλο «*Σύσταση της Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων και Κεντρικού Ηλεκτρονικού Μητρώου Δημοσίων Συμβάσεων»*

και κανονιστικό πλαίσιο των δημοσίων συμβάσεων²⁴⁹, και η διαρκή βελτίωση του νομικού πλαισίου των δημοσίων συμβάσεων

3.3.4 Η κατοχύρωση της αρχής της διαφάνειας στο πλαίσιο των δημοσίων συμβάσεων συνεπεία της επέλασης του κορωνοϊού (Covid-19)

Με την επέλαση του κορωνοϊού (Covid-19) στην χώρα μας, αλλά και παγκοσμίως, επηρεάστηκε εκτός από την καθημερινότητά μας και η νομοθεσία μας, η οποία αναγκάστηκε να προσαρμοστεί στα νέα δεδομένα. Ειδικότερα, έχουν ενεργοποιηθεί οι ειδικές ρήτρες που υπάρχουν στην φαρέτρα του ενωσιακού και εθνικού δικαίου με σκοπό την άμεση και αποτελεσματική δράση της διοίκησης για την προστασία του ανώτερου αγαθού της δημόσιας υγείας. Είναι αυτονόητο δε ότι, ο κλάδος των δημοσίων συμβάσεων δεν θα μπορούσε να ελλείπει από τις εν λόγω προσαρμοστικές αλλαγές, καθώς η αύξηση των αναγκών για ιατρικό εξοπλισμό (μάσκες, γάντια κτλ) και νοσοκομειακές υποδομές διέπεται από το εν λόγω δίκαιο.

Ήδη από τις πρώτες ημέρες επέλευσης του ιού, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αναγνώρισε τα προβλήματα που ανέκυψαν στο πλαίσιο των δημοσίων συμβάσεων²⁵⁰. Στην από 01-04-2020 Ανακοίνωσή της εξέδωσε πρακτικές οδηγίες²⁵¹ για τις δυνατότητες ευελιξίας βάσει του πλαισίου των δημοσίων συμβάσεων, από τη σημαντική σύντμηση των προθεσμιών που ισχύουν γενικά, ως την προμήθεια χωρίς προηγούμενη δημοσίευση προκηρύξεων διαγωνισμού. Συγκεκριμένα, η δυνατότητα

²⁴⁹Η Εθνική Βάση Δεδομένων Δημοσίων Συμβάσεων, διαθέσιμο στο δικτυακό τόπο https://ppp.eaadhsy.gr/index.php/el/?option=com_sppagebuilder&view=page&id=96

²⁵⁰Επίτροπος κ. Μπρετόν, αρμόδιος για την εσωτερική αγορά, δήλωσε σχετικά: «Στην τρέχουσα κατάσταση έκτακτης ανάγκης, οι αγοραστές του δημόσιου τομέα υφίστανται τεράστιες πιέσεις για να εξασφαλίσουν σε όσους εργάζονται αδιάκοπα για την αντιμετώπιση της κρίσης μέσα ατομικής προστασίας, όπως μάσκες και προστατευτικά γάντια, αναπνευστήρες ζωτικής σημασίας και άλλα ιατρικά εφόδια. Θέλω να τους βοηθήσω, εξηγώντας όλες τις δυνατότητες ευελιξίας και τις λύσεις που παρέχει το πλαίσιο της ΕΕ για τις δημόσιες συμβάσεις για την ταχεία αγορά τέτοιων υλικών. Η κρίση του κορωνοϊού αποτελεί μια εξαιρετικά επείγουσα και απρόβλεπτη κατάσταση. Ακριβώς για τέτοιες καταστάσεις, οι ευρωπαϊκοί κανόνες επιτρέπουν στους αγοραστές του δημόσιου τομέα να πραγματοποιούν αγορές εντός λίγων ημερών, ακόμη και ωρών, εάν είναι απαραίτητο. Απευθύνω έκκληση σε όλους τους αγοραστές του δημόσιου τομέα να αξιοποιήσουν πλήρως αυτές τις δυνατότητες ευελιξίας και να μην διστάσουν να ζητήσουν περαιτέρω Οδηγίες από την Επιτροπή», διαθέσιμο στο δικτυακό τόπο https://ec.europa.eu/greece/news/20200401_6_el

²⁵¹Ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, Οδηγίες σχετικά με τη χρήση του πλαισίου για τις δημόσιες συμβάσεις στην κατάσταση έκτακτης ανάγκης που σχετίζεται με την κρίση της νόσου COVID-19 (2020/C 108 I/01), διαθέσιμη στο δικτυακό τόπο [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0401\(05\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0401(05)&from=EN)

σύντμησης των προθεσμιών²⁵², ως μέσο επίτευξης του σκοπού της προστασίας της δημόσιας υγείας είναι απολύτως σύμφωνο με τις αρχές της ισότητας των συμμετεχόντων, του υγιούς ανταγωνισμού και της αρχής της διαφάνειας και προκρίνεται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Και τούτο διότι, με το μέσο αυτό επιτυγχάνεται η ταχύτητα της διαδικασίας και επομένως ο σκοπός της εξασφάλισης της δημόσιας υγείας χωρίς να παραγκωνίζονται οι ανωτέρω αρχές. Στις περιπτώσεις όπου η εφαρμογή του μέσου της σύντμησης των προθεσμιών δεν επαρκεί λόγω εξαιρετικών περιστάσεων, τότε και μόνο τότε ενεργοποιείται η δυνατότητα της διαπραγμάτευσης της αναθέτουσας αρχής με τους υποψήφιους αναδόχους χωρίς δημοσίευση της προκήρυξης, η οποία και επιτρέπει στους αγοραστές του δημοσίου να προμηθεύονται τα αναγκαία εμπορεύματα σύντομα, ακόμη και εντός ωρών²⁵³. Η επιλογή αυτής της διαδικασίας πρέπει να είναι άκρως και εμπειριστατωμένα αιτιολογημένη από την αναθέτουσα αρχή, η οποία σε ξεχωριστή και γραπτή της έκθεση οφείλει να μνημονεύει την αξιολόγηση και την πλήρωση των κριτηρίων της υπό κρίση περίπτωσης²⁵⁴. Είναι αυτονόητο ότι, η εφαρμογή του μέσου αυτού αποκλίνει από την αρχή της διαφάνειας και για τον λόγο αυτό πρέπει να εφαρμόζεται ως η τελευταία λύση για την αντιμετώπιση των άμεσων αναγκών που έχουν ανακύψει και συνδέονται αιτιωδώς με τις εξαιρετικές περιστάσεις. Λόγω της απόκλισης αυτής, μάλιστα το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο έχει αποφανθεί και έχει τονίσει ότι η χρήση της διαδικασίας αυτής πρέπει να εξακολουθήσει να γίνεται κατ' εξαίρεση και όλες οι

²⁵²Η προθεσμία των 35 ημερών για την υποβολή προσφοράς στις ανοικτές διαδικασίες (άρθρο 27 παρ. 1 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ) δύναται να συντμηθεί σε 15 ημέρες (άρθρο 27 παρ. 3 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ) και η προθεσμία των 30 ημερών (άρθρο 28 παρ. 1 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ) για την υποβολή αιτήσεων συμμετοχής στις κλειστές διαδικασίες σε 15 ημέρες και η προθεσμία των 30 ημερών (άρθρο 28 παρ. 2 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ) για την υποβολή προσφορών στις κλειστές διαδικασίες σε 10 ημέρες (άρθρο 28 παρ. 6 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ)

²⁵³Ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, ο.π., υποσημείωση 255 «Συγκεκριμένα, η διαδικασία με διαπραγμάτευση χωρίς δημοσίευση επιτρέπει στους αγοραστές του δημοσίου τομέα να προμηθεύονται εμπορεύματα και υπηρεσίες το συντομότερο δυνατό. Στο πλαίσιο της εν λόγω διαδικασίας, όπως ορίζεται στο άρθρο 32 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ (στο εξής: Οδηγία), οι αγοραστές του δημοσίου τομέα μπορούν να διαπραγματεύονται απευθείας με τους δυνητικούς αναδόχους και δεν ισχύουν απαιτήσεις δημοσίευσης, ούτε προθεσμίες, ούτε ελάχιστος αριθμός υποψηφίων προς διαβούλευση, ούτε άλλες διαδικαστικές απαιτήσεις. Δεν υπάρχουν ρυθμίσεις για διαδικαστικά βήματα σε επίπεδο ΕΕ. Στην πράξη, αυτό σημαίνει ότι οι αρχές μπορούν να ενεργούν όσο το δυνατόν ταχύτερα από τεχνικής/υλικής άποψης —και η διαδικασία μπορεί να αποτελεί εκ των πραγμάτων άμεση ανάθεση η οποία υπόκειται μόνο στους υλικούς/τεχνικούς περιορισμούς που αφορούν την πραγματική διαθεσιμότητα και την ταχύτητα της παράδοσης»

²⁵⁴Άρθρο 84 παράγραφος 1 στοιχείο στ) της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ «Για κάθε σύμβαση ή συμφωνία-πλαίσιο που καλύπτεται από την παρούσα οδηγία και κάθε συγκρότηση δυναμικού συστήματος αγορών, οι αναθέτουσες αρχές συντάσσουν γραπτή έκθεση η οποία περιλαμβάνει τουλάχιστον: ...στ) όσον αφορά τις διαδικασίες με διαπραγμάτευση χωρίς προηγούμενη δημοσίευση, τις περιστάσεις που ορίζονται στο άρθρο 32 και δικαιολογούν τη χρήση της διαδικασίας αυτής..»

προϋποθέσεις εφαρμογής της πρέπει να πληρούνται σωρευτικά και πρέπει να ερμηνεύονται συσταλτικά²⁵⁵.

Αξίζει να αναφερθεί ότι πριν ακόμα και από την Ανακοίνωση της Επιτροπής, στην χώρα μας και στα πλαίσια της υγειονομικής κρίσης που αντιμετωπίζει και της δημιουργίας άμεσων, επιτακτικών και απρόβλεπτων αναγκών που ανέκυψαν από τη διασπορά του κορωνοϊού εκδόθηκαν, σύμφωνα με το άρθρο 44 παρ. 1 του Συντάγματος²⁵⁶, Πράξεις Νομοθετικού Περιεχομένου (ΠΝΠ) που εισήγαγαν εξαιρετικές και προσωρινού χαρακτήρα διατάξεις αφορώσες την ανάθεση δημοσίων συμβάσεων, που συνεχόνται άμεσα ή έμμεσα με την αντιμετώπιση αυτού. Υπήρξαν νομοθετικές παρεμβάσεις που εισήγαγαν ουσιώδεις παρεκκλίσεις από το ισχύον καθεστώς των δημοσίων συμβάσεων (Ν. 4412/2016). Ήδη στις 12.03.20 με διευκρίνιση του Προέδρου της ΕΑΑΔΗΣΥ, Γεωργίου Καταπόδη²⁵⁷, κατέστη σαφές ότι η υφιστάμενη υγειονομική κρίση συνεπεία του κορωνοϊού (Covid-19) υπάγεται στην έννοια της ανωτέρας βίας²⁵⁸ του άρθρου 2 παρ. 2 περ. γ' υποπερ. δδ' του Ν. 4013/2011²⁵⁹ και επομένως δεν απαιτείται η προηγούμενη σύμφωνη γνώμη της ΕΑΑΔΗΣΥ για την ανάθεση δημοσίων συμβάσεων άνω των ορίων και το αντικείμενο των οποίων συνέχεται άμεσα με τα μέτρα αποφυγής της διάδοσης του κορωνοϊού

²⁵⁵ ΔΕΕ απόφαση της 20.06.2013, C-352/12, Consiglio Nazionale degli Ingegneri, σκ. 50-52, διαθέσιμη στο <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=138907&pageIndex=0&doclang=IT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1319935> δικτυακό τόπο

²⁵⁶ Άρθρο 44 παρ. 1 Σ «Σε έκτακτες περιπτώσεις εξαιρετικά επείγουσας και απρόβλεπτης ανάγκης ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας μπορεί, ύστερα από πρόταση του Υπουργικού Συμβουλίου, να εκδίδει πράξεις νομοθετικού περιεχομένου. Οι πράξεις αυτές υποβάλλονται στη Βουλή για κύρωση σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 72 παράγραφος 1, μέσα σε σαράντα ημέρες από την έκδοσή τους ή μέσα σε σαράντα ημέρες από τη σύγκληση της Βουλής σε σύνοδο. Αν δεν υποβληθούν στη Βουλή μέσα στις προαναφερόμενες προθεσμίες ή αν δεν εγκριθούν από αυτή μέσα σε τρεις μήνες από την υποβολή τους, παύουν να ισχύουν στο εξής.»

²⁵⁷ Αρ. Πρωτ. Γρ. Προέδρου 29/12-03-2020 της ΕΑΑΔΗΣΥ, Διευκρινίσεις σχετικά με τις συμβάσεις που συνάπτονται στο πλαίσιο λήψης μέτρων αποφυγής της διάδοσης του κορωνοϊού (COVID-19), διαθέσιμη στο <https://diavgeia.gov.gr/doc/%CE%A8%CE%98%CE%98%CE%9E%9F%CE%9E%CE%A4%CE%92-%CE%92%CE%A81?inline=true> δικτυακό τόπο

²⁵⁸ ΕΑΑΔΗΣΥ απόφαση Δ107/2018 διαθέσιμη στο [δικτυακό τόπο](https://www.eaadhsy.gr/images/apofaseis/2018_%CE%94107.pdf)

²⁵⁹ Άρθρο 2 παρ. 2 περ. γ' υποπερ. δδ' του Ν. 4013/2011 «Οι αποφάσεις των αναθετουσών Αρχών που αφορούν την προσφυγή στη διαδικασία της διαπραγμάτευσης για την ανάθεση των δημοσίων συμβάσεων, σύμφωνα με την περίπτωση β' της παρ. 2 του άρθρου 26 και τα άρθρα 32 και 269 του Ν. 4412/2016 (Α147) εξαιρουμένων των περιπτώσεων ανωτέρας βίας, εκδίδονται μετά από σύμφωνη γνώμη της Αρχής, εφόσον οι συμβάσεις αυτές εμπíπτουν, λόγω της εκτιμώμενης αξίας τους, στο πεδίο εφαρμογής των Οδηγιών 2014/24/ΕΚ και 2014/25/ΕΚ, οι οποίες ενσωματώθηκαν στην ελληνική έννομη τάξη με το Ν. 4412/2016.»

(Covid-19). Επιπλέον, με την έκδοση αλληπάλληλων ΠΝΠ²⁶⁰ προβλέφθηκε η δυνατότητα των αναθετουσών αρχών και αναθετόντων φορέων να προσφεύγουν στις διαδικασίες πρόσκλησης για απευθείας αναθέσεις (για θέματα καθαριότητας κτιρίων, απολύμανσης κτλ) και αγορών (είδη προστασίας όπως μάσκες, γάντια, φάρμακα κτλ) και διαπραγμάτευσης χωρίς προηγούμενη δημοσίευση της προκήρυξης. Επιπλέον, ρυθμίστηκαν και τα ζητήματα των εν εξελίξει διαδικασιών ανάθεσης και εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων. Έτσι, δόθηκε η δυνατότητα αναβολής της διεξαγωγής διαγωνισμών για την ανάθεση δημοσίων συμβάσεων, παράτασης της καταληκτικής ημερομηνίας αιτήσεων συμμετοχής ή προσφορών στο πλαίσιο διαγωνιστικών διαδικασιών, αυτοδίκαιης αναστολής, για ορισμένο χρόνο, κάθε προθεσμίας που προβλέπεται στο νομικό πλαίσιο ανάθεσης και εκτέλεσης των συμβάσεων και παράτασης των συμβατικών προθεσμιών που αφορούν στην εκτέλεση δημοσίων συμβάσεων²⁶¹.

Οι εξαιρετικές ρυθμίσεις που εισήχθησαν στο πλαίσιο των δημοσίων συμβάσεων και συνδέονται αιτιωδώς με την επέλαση και την έξαρση του κορωνοϊού (Covid-19) παρέχουν επαρκή εργαλεία για την αντιμετώπιση των νέων αναγκών. Δεν πρέπει όμως να παραβλεφθεί ο κίνδυνος αδιαφάνειας που ελλοχεύει σε περιπτώσεις διασταλτικής ερμηνείας των νέων ρυθμίσεων και τυχόν «λαθεμένης» υπαγωγής δημοσίων συμβάσεων σε αυτές τις περιπτώσεις. Για την αποφυγή τέτοιων φαινομένων σκόπιμη κρίνεται η συσταλτική ερμηνεία των εν λόγω ρυθμίσεων. Ήδη από την

²⁶⁰ΠΝΠ (ΦΕΚ 42/Α/25-02-2020) - Κύρωση με το άρθρο 1 του Ν.4682/2020 (ΦΕΚ 76/Α/03.04.2020), ΠΝΠ (ΦΕΚ 55/Α/11-03-2020) - Κύρωση με το άρθρο 2 του Ν.4682/2020 (ΦΕΚ 76/Α/03.04.2020), ΠΝΠ (ΦΕΚ 64/Α/14-03-2020) - Κύρωση με το άρθρο 3 του Ν.4682/2020 (ΦΕΚ 76/Α/03.04.2020), ΠΝΠ (ΦΕΚ 68/Α/20-03-2020) - Κύρωση με το άρθρο 1 του Ν.4683/2020 (ΦΕΚ 83/Α/10.04.2020), ΠΝΠ (ΦΕΚ 75/Α/30-03-2020) - Κύρωση με το άρθρο 1 του Ν.4684/2020 (ΦΕΚ 86/Α/25.04.2020), ΠΝΠ (ΦΕΚ 84/Α/13-04-2020) - Κύρωση με το άρθρο 1 του Ν.4690/2020 (ΦΕΚ 104/Α/30.05.2020), ΠΝΠ (ΦΕΚ 90/Α/01-05-2020) - Κύρωση με το άρθρο 2 του Ν.4690/2020 (ΦΕΚ 104/Α/30.05.2020), ΠΝΠ (ΦΕΚ 157/Α/10-08-2020), ΠΝΠ (ΦΕΚ 161/Α/22-08-2020)

²⁶¹Άρθρο 60 ΠΝΠ (ΦΕΚ Α 68/20-03-2020) «Εφόσον εξακολουθεί να υφίσταται άμεσος κίνδυνος εμφάνισης και διασποράς του κορωνοϊού COVID-19, η έλλειψη του οποίου βεβαιώνεται με απόφαση του Υπουργού Υγείας, και πάντως για χρονικό διάστημα που δεν μπορεί να υπερβαίνει τους έξι (6) μήνες από την έναρξη ισχύος της παρούσας, με απόφαση του κατά περίπτωση αρμόδιου Υπουργού ή του αρμόδιου οργάνου, είναι δυνατή: α) η αναβολή διενέργειας δημόσιων διαγωνισμών, β) η παράταση της ημερομηνίας υποβολής αιτήσεων συμμετοχής ή προσφορών, στις περιπτώσεις που έχει ήδη δημοσιευθεί προκήρυξη κατά την έναρξη ισχύος της παρούσας, γ) η αναστολή κάθε προθεσμίας που αφορά δημόσιες συμβάσεις, ανεξάρτητα από το στάδιο ανάθεσης ή εκτέλεσης αυτών και δ) η χορήγηση παράτασης κάθε είδους συμβατικών προθεσμιών, για χρονικό διάστημα που θα καθορίζεται με την οικεία απόφαση. Οι διατάξεις των από 25.2.2020, 11.3.2020 και 14.3.2020 Πράξεων Νομοθετικού Περιεχομένου, καθώς και της παρούσας που αναφέρονται σε αναθέτουσες αρχές μπορούν να εφαρμοστούν αναλογικά και από τους αναθέτοντες φορείς, κατά την έννοια του άρθρου 224 του ν. 4412/2016.»

γραμματική διατύπωση και ερμηνεία των ΠΝΠ, προκύπτει με σαφήνεια ότι οι εξαιρετικές ρυθμίσεις συσχετίζονται μόνο με εκείνες τις δημόσιες συμβάσεις, των οποίων το φυσικό αντικείμενο συνδέεται αιτιωδώς με την αντιμετώπιση των συνεπειών της επέλασης του κορωνοϊού (Covid-19) και την διασπορά αυτού. Εξ αντιδιαστολής, λοιπόν, όσες δημόσιες συμβάσεις δεν φέρουν φυσικό αντικείμενο άμεσα και αναγκαία σχετιζόμενο με τον ανωτέρω σκοπό δεν εμπίπτουν στην εφαρμογή των εξαιρετικών ρυθμίσεων αλλά στη συνήθη διαδικασία που παρέχει ο Ν. 4412/2016. Προς περαιτέρω διευκρίνιση η ΕΑΑΔΗΣΥ εξέδωσε Κατευθυντήρια Οδηγία²⁶², στην οποία επισημαίνεται μεταξύ άλλων ότι «... με τις διατάξεις των Π.Ν.Π. δεν μπορούν να εισάγονται παρεκκλίσεις ... ακόμη και στο πλαίσιο των εξαιρετικών περιστάσεων της παρούσας υγειονομικής κρίσης, οι οποίες να αφίστανται από τις γενικές αρχές που διέπουν τη σύναψη των δημοσίων συμβάσεων, τις θεμελιώδεις αρχές του ενωσιακού δικαίου, ούτε από διατάξεις της κείμενης εθνικής νομοθεσίας που αποσκοπούν στον εκσυγχρονισμό, τον εξορθολογισμό των διοικητικών διαδικασιών, την αύξηση της αποτελεσματικότητας και την ενίσχυση της διαφάνειας στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων», καταδεικνύοντας με αυτόν τον τρόπο την αναγκαιότητα που υπάρχει ακόμα και στις εξαιρετικές περιπτώσεις διαφύλαξης και μη παραγκωνισμού της αρχής της διαφάνειας.

3.4 Πορίσματα της ελληνικής νομολογίας, αναφορικά με την αρχή της διαφάνειας και τις εκφάνσεις της στις δημόσιες συμβάσεις.

3.4.1 Η αρχή της υποχρεωτικής δημοσιότητας

Μεταξύ των διαφόρων αρχών που διέπουν τις διαδικασίες δημοσίων συμβάσεων, η αρχή της διαφάνειας επιβάλλει την κατάλληλη και εκ των προτέρων δημοσιότητα κατά τη στιγμή της έναρξης της διαδικασίας δημοσίων συμβάσεων. Η νομολογία των εθνικών δικαστηρίων επιβεβαιώνει την κεντρική θέση που κατέχει η αρχή της δημοσιότητας, και της διαφάνειας κατά την ανάθεση δημοσίων συμβάσεων. Ειδικότερα, η τήρηση των διατυπώσεων δημοσιότητας κατά το

²⁶²Κατευθυντήρια Οδηγία 24 της Γενικής Διεύθυνσης Δημοσίων Συμβάσεων (Αρ. πρωτ. 6901/08.12.2020, Καταχώρηση στο ΚΗΜΑΗΣ στοιχείων δημοσίων συμβάσεων που ανατίθενται κατά παρέκκλιση εθνικών διατάξεων, λόγω της άμεσης ή έμμεσης συνάφειάς τους με την αντιμετώπιση του ιού COVID-19 και την αποτροπή περαιτέρω διασποράς του, διαθέσιμη στο δικτυακό τόπο <https://diavgeia.gov.gr/doc/6%CE%A40%CE%9E%CE%9F%CE%9E%CE%A4%CE%92-%CE%915%CE%A7?inline=true>

στάδιο που προηγείται της ανάθεσης της δημόσιας σύμβασης αποτελεί ουσιώδη τύπο της διαδικασίας ανάθεσης, καθώς αποσκοπεί στην διασφάλιση ενός προσήκοντος βαθμού δημοσιότητας, ο οποίος θα επιτρέψει να λάβουν γνώση των προϋποθέσεων και του αντικειμένου οι ενδιαφερόμενοι οικονομικοί φορείς. Έτσι, η παράλειψη ή η πλημμελής τήρηση των διατυπώσεων δημοσιότητας συνιστά παράβαση ουσιώδους τύπου της διαδικασίας του διαγωνισμού, η οποία πλήττει τις αρχές του ανταγωνισμού, της πρόσβασης στις διαδικασίες ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων και της διαφάνειας²⁶³.

Επιπλέον, το Συμβούλιο της Επικρατείας (εφεξής ΣτΕ) έχει επανειλημμένα κρίνει ότι οι διαγωνιζόμενοι έχουν υποχρέωση να προσκομίζουν μόνον τα απαιτούμενα από τη διακήρυξη πιστοποιητικά ή τα πιστοποιητικά που αξιώνει άλλη διάταξη, στην οποία αυτή παραπέμπει ρητά και όχι πιστοποιητικά τα οποία μιν προβλέπονται σε άλλους νόμους πλην όμως δεν ζητούνται ρητά από την διακήρυξη του συγκεκριμένου διαγωνισμού. Οι προσφέροντες έχουν υποχρέωση να προσκομίσουν μόνον αυτά τα δικαιολογητικά ή στοιχεία για την απόδειξη της κρίσιμης ιδιότητας (λ.χ. ασφαλιστική ενημερότητα από το ΤΣΜΕΔΕ ή το ΤΠΕΔΕ) για τη συμμετοχή στο διαγωνισμό, ενώ οι αναθέτουσες αρχές δεν επιτρέπεται να αιφνιδιάζουν τους συμμετέχοντες υποχρεώνοντάς τους να προσκομίσουν διαφορετικά δικαιολογητικά από αυτά που απαιτεί η διακήρυξη²⁶⁴. Μάλιστα κατά τη νομολογία του ανωτάτου διοικητικού δικαστηρίου²⁶⁵, το κανονιστικό πλαίσιο που θέτει η διακήρυξη για τη διεξαγωγή της διαδικασίας του διαγωνισμού ανάθεσης δημόσιας σύμβασης, δρα δεσμευτικά για την αναθέτουσα αρχή και τους διαγωνιζόμενους και κατισχύει κάθε άλλης διάταξης που ρυθμίζει τα σχετικά ζητήματα με διαφορετικό τρόπο²⁶⁶. Έτσι, εξασφαλίζεται η ίση μεταχείριση των διαγωνιζομένων δια της εκ των προτέρων γνωστοποίησης των απαιτούμενων

²⁶³βλ. ΕΑΑΔΗΣΥ 144/2014 & Δ46/2020, ΕΣ 227/2003, 226/2006, 327/2011, 348/2011, 2430/2011, 25/2012, 287/2012, 37/2014

²⁶⁴ΣτΕ 1819/2020, ΣτΕ 72/2020 ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ: «Αν απαιτείτο να προσκομίζεται πιστοποιητικό από αρμόδια αρχή ή ανεξάρτητο οργανισμό, η Διακήρυξη θα έπρεπε να το διατυπώνει ρητά. Και τούτο, διότι ενόψει των αρχών της ισότητας, της τυπικότητας, της διαφάνειας και της δημοσιότητας των ελάχιστων όρων συμμετοχής που διέπουν την διαδικασία σύναψης των δημοσίων συμβάσεων, κατά το πνεύμα τόσο της ενωσιακής όσο και της εθνικής νομοθεσίας, ο διαγωνιζόμενος οφείλει να υποβάλει μόνο τα αξιούμενα από την Διακήρυξη ή από τυχόν άλλη διάταξη, στην οποία αυτή ρητώς παραπέμπει, δικαιολογητικά και στοιχεία για την απόδειξη ιδιότητας κρίσιμης για την συμμετοχή στον διαγωνισμό», ΣτΕ 384/2015, 382/2015, 53/2011, ΣτΕ 3703/2010, 1619/2008 κ.α.

²⁶⁵ΕΑ ΣτΕ 613/2009, 1314/2009, ΣτΕ 1502/2003

²⁶⁶Δ. Ράικος (2019), ο.π. υποσημείωση 84, σελ. 175-176,

δικαιολογητικών εγγράφων και τη δέσμευση τήρησης του πλαισίου που μνημονεύεται και καθιερώνεται στην διακήρυξη του διαγωνισμού.

Παράλληλα, η τήρηση της αρχής της διαφάνειας αποτελεί, επίσης, απαραίτητη παράμετρο για την ανάπτυξη ενός υγιούς και πραγματικού ανταγωνισμού κατά την προδικασία που κατατείνει στη σύναψη της δημόσιας σύμβασης²⁶⁷. Επισημαίνεται ότι, η εν λόγω αρχή πραγματώνεται μόνο με την πλήρη και εξαντλητική δημοσιότητα όλων των πράξεων των αναθετουσών αρχών, κατά τα διάφορα στάδια της προδικασίας²⁶⁸, κατά τρόπο που όλοι οι συμμετέχοντες να λαμβάνουν γνώση και να έχουν ίσες ευκαιρίες συμμετοχής και ελέγχου²⁶⁹.

3.4.2 Αρχή της ίσης μεταχείρισης

Αναφορικά με την τήρηση της αρχής της διαφάνειας ως διασφαλιστική της ίσης μεταχείρισης των διαγωνιζομένων, κατά τη διαδικασία, ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων, έχει κριθεί²⁷⁰ ότι η αρχή αυτή επιβάλλει στην αναθέτουσα αρχή την υποχρέωση να περιγράφει κατά τρόπο σαφή και ακριβή, στη διακήρυξη και τα τεύχη που τη συνοδεύουν, τις πραγματικές συνθήκες, υπό τις οποίες θα κληθεί να παράσχει ο ανάδοχος την υπηρεσία, προκειμένου κάθε ενδιαφερόμενος αφενός μεν να διαθέτει όλες τις πληροφορίες, τις οποίες χρειάζεται για να αποφασίσει αν θα μετάσχει ή όχι στον προκηρυχθέντα διαγωνισμό, αφετέρου δε να έχει, σε περίπτωση συμμετοχής του, τις ίδιες ακριβώς με τους λοιπούς διαγωνιζομένους ευκαιρίες κατά το στάδιο προετοιμασίας και υποβολής της προσφοράς του, αποφεύγοντας συγχρόνως τη μεία όρων, χαρακτηριστικών ή στοιχείων που έχουν ως αποτέλεσμα να ευνοούνται ή να αποκλείονται ορισμένες επιχειρήσεις.

Κατά γενική αρχή του δικαϊκού μας συστήματος, η διακήρυξη του διαγωνισμού ως κανονιστική διοικητική πράξη διέπεται καταρχήν από το τεκμήριο της νομιμότητας, με άλλα λόγια λογίζεται κατά περιεχόμενο σύμφωνη προς τους οικείους νομικούς κανόνες. Η αρχή τούτη κάμπτεται όταν εισάγονται, είτε ευθέως,

²⁶⁷ΣτΕ 1289/2005

²⁶⁸ΣτΕ 2166/2003

²⁶⁹Θ. Πανάγος, ο.π., υποσημείωση 40, σελ.160 και Χ. Δετσαρίδης (2019), *Η αρχή της διαφάνειας σε: η προδικαστική προσφυγή στο στάδιο ανάθεσης Δημοσίων Συμβάσεων*, Sakkoulas-Online.gr, σελ. 86-89, 91

²⁷⁰ΕΣ 2694/2014, ΣτΕ Α923/2016 σκ. 5

είτε εκ πλαγίου, όροι που αντίκεινται, είτε στο νόμο, είτε σε υπερκείμενους κανόνες δικαίου, όπως ενδεικτικά σε κοινοτικού δικαίου διατάξεις ή αναγκαστικού δικαίου διατάξεις της κοινής νομοθεσίας. Σε τούτη την περίπτωση, η διακήρυξη και η συνακόλουθη διαδικασία ανάθεσης δημόσιας συμβάσεως ελέγχονται ως πλημμελείς ένεκα ουσιωδών αποκλίσεων που ως τέτοιες επιδρούν καταλυτικά στην οικεία διαγωνιστική διαδικασία, διότι νοθεύουν τον ελεύθερο ανταγωνισμό ή πλήττουν τη διαφάνεια της διαδικασίας ή δε διασφαλίζουν το δημόσιο συμφέρον²⁷¹.

Περαιτέρω, αποτελεί πάγια νομολογία ότι η αναθέτουσα αρχή είναι, κατ' αρχήν, ελεύθερη να διαμορφώνει κατά την κρίση της τους όρους της διακήρυξης για την ανάθεση σύμβασης προμήθειας, η δε θέσπιση με τη διακήρυξη των απαιτήσεων που κρίνει πρόσφορες ή αναγκαίες για την καλύτερη εξυπηρέτηση των αναγκών της, δεν παραβιάζει τους κανόνες του ανταγωνισμού εκ μόνου του λόγου ότι συνεπάγεται αδυναμία συμμετοχής στον διαγωνισμό ή καθιστά ουσιωδώς δυσχερή την συμμετοχή σ' αυτόν των διαγωνιζομένων, δεδομένου ότι από τη φύση τους οι απαιτήσεις αυτές περιορίζουν τον κύκλο των δυναμένων να συμμετάσχουν στον διαγωνισμό προσώπων²⁷², πλην όμως αυτές ελέγχονται σε κάθε περίπτωση από την άποψη της τήρησης της αρχής της ίσης μεταχείρισης και της απαγόρευσης των διακρίσεων, καθώς και της αρχής της αναλογικότητας²⁷³.

Πάγια πλέον γίνεται δεκτό ότι οι ελάχιστες απαιτήσεις και προϋποθέσεις δεν πρέπει να υπερβαίνουν τις πραγματικές ανάγκες της υπό ανάθεση σύμβασης, υπό την έννοια ότι ανάλογα με το στοιχείο ή τα στοιχεία που επιλέγει η αναθέτουσα αρχή για να αποδειχθεί η κρίσιμη ιδιότητα πρέπει να παρέχεται αντικειμενικά η αντίστοιχη δυνατότητα στον οικονομικό φορέα να την αποδείξει. Με άλλα λόγια πρέπει να είναι προσαρμοσμένο το κείμενο της διακήρυξης, κατά τέτοιο τρόπο ώστε ευχερώς να δίδεται η δυνατότητα εκπλήρωσης των προϋποθέσεων στους υποψηφίους και με την μέριμνα αυτήν να ενισχύεται ο ανταγωνισμός, να επιδιώκεται το άνοιγμα των διαγωνιστικών διαδικασιών σε ευρύ αριθμό υποψηφίων επί σκοπώ επίτευξης βέλτιστου οικονομο-τεχνικού αποτελέσματος για την αναθέτουσα αρχή και κατ' επέκταση να προστατεύεται το δημόσιο συμφέρον. Άρα λοιπόν, ένας όρος δεν πρέπει

²⁷¹ΕΣ 2825/2011, 2752/2011, 2383/2011, 2156/2011, 2190/2011, 1779/2011, 1252/2011, 583/2011, 3143/2010, 2499/2010, ΣτΕ 1135/2010 κ.α.

²⁷²ΣτΕ ΕΑ 124/2015, 9/2015, 354/2014

²⁷³ΣτΕ 189/2015, ΕΑ 124/2015, 9/2015, 354/2014.

να υπερακοντίζει τον σκοπό για τον οποίο τίθεται στη διακήρυξη, να μην βαίνει δηλαδή πέραν του σκοπού που είναι αναγκαίος, δεδομένου ότι σε αντίθετη περίπτωση συνεπάγεται περιορισμό στην άσκηση των θεμελιωδών ελευθεριών του δικαίου της Ένωσης²⁷⁴. Η εντελώς αδικαιολόγητη και αναιτιολόγητη, χωρίς κανέναν επιτακτικό αποχρώντα λόγο δημοσίου συμφέροντος, θέσπιση δυσανάλογων ή μη νόμιμων όρων ή ο αποκλεισμός εναλλακτικών και πάντως ισοδύναμων και απολύτως νόμιμων λύσεων με τις οποίες επιτυγχάνεται εξίσου αποτελεσματικά το προσδοκώμενο από την αρχή που διεξάγει τον διαγωνισμό έχει ως αποτέλεσμα να παρακωλύει και να παρεμποδίζει άνευ ετέρου την ελεύθερη συμμετοχή των οικονομικών φορέων και ως τέτοιοι πρέπει να αποφεύγονται ή να ενθαρρύνεται η αποφυγή τους. Εξάλλου, μια τέτοια ερμηνεία συνάδει προς τον σκοπό του ανοίγματος των δημοσίων συμβάσεων στον ευρύτερο δυνατό ανταγωνισμό, τον οποίο επιδιώκουν οι σχετικές με το αντικείμενο αυτό Οδηγίες προς όφελος όχι μόνον των οικονομικών φορέων αλλά και των αναθετουσών αρχών²⁷⁵. Ενόψει, λοιπόν, των αρχών της ίσης μεταχείρισης των προμηθευτών και της διαφάνειας των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων δημόσιας προμήθειας, σε περίπτωση ακύρωσης έστω μίας ή και περισσότερων διατάξεων της διακήρυξης που ρυθμίζουν τις προϋποθέσεις συμμετοχής ακυρώνεται η διακήρυξη στο σύνολό της²⁷⁶.

3.4.3 Αρχή της τυπικότητας

Σύμφωνα με πάγια νομολογία, η διαδικασία των δημοσίων συμβάσεων ειδικά κατά το στάδιο πριν από τη σύναψη της σύμβασης (των διαγωνισμών) διέπεται από την αρχή της τυπικότητας. Υπό την έννοια αυτή, οι προσφορές των διαγωνιζομένων πρέπει να τηρούν απολύτως τους υποχρεωτικούς και δεσμευτικούς όρους της διακήρυξης και να βρίσκονται σε συμφωνία με το κανονιστικό περιεχόμενο αυτών, το οποίο συνεπάγεται ότι κάθε παράβαση των σχετικών όρων της διακήρυξης έχει σαν επακόλουθο το απαράδεκτο της υπόψη προσφοράς ή ακόμα και την ακυρότητα των πράξεων της αναθέτουσας αρχής, που δεν συνάδουν στις παραπάνω επιταγές-αρχές. Η προαναφερόμενη αρχή της τυπικότητας, που διέπει τη συμπλήρωση των εντύπων και τον τρόπο συντάξεως, εν γένει, των προσφορών στο πλαίσιο της διαδικασίας διενέργειας δημοσίου διαγωνισμού αποσκοπεί στην ύπαρξη διαφάνειας κατά τη

²⁷⁴ΕΣ (Τμ. Μείζονος Επταμελούς Σύμβασης) 3065/2014, 6022/2015, ΚΟ 13/απόφαση 303/2015 της Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ

²⁷⁵ΑΕΠΠ 72/2018

²⁷⁶ΣτΕ 1135/2010, ΣτΕ ΕΑ 1089/2009, ΣτΕ 2951-52/2004, ΑΕΠΠ 127/2018

διεξαγωγή αυτού, στην αποφυγή του κινδύνου αλλοιώσεως των προσφορών και στην ανάγκη ευχερούς συγκρίσεως αυτών μεταξύ τους²⁷⁷. Έκφανση της αρχής αυτής, έχει κριθεί ότι συνιστά η τιθέμενη με τη διακήρυξη υποχρέωση των διαγωνιζομένων να υποβάλλουν σε διαφορετικούς υποφακέλους την τεχνική και την οικονομική τους προσφορά, και ειδικότερα να τοποθετούν τα τεχνικά και οικονομικά στοιχεία της προσφοράς τους στους φακέλους της τεχνικής και της οικονομικής προσφοράς αντίστοιχα²⁷⁸. Τα στάδια δε του διαγωνισμού συνιστούν απολύτως διακεκριμένες φάσεις της διαδικασίας, προκειμένου να διασφαλίζονται οι ουσιώδεις αρχές της διαφάνειας και της ίσης μεταχείρισης των διαγωνιζομένων²⁷⁹.

Ωστόσο, υπό προϋποθέσεις, η αρχή της τυπικότητας –η οποία εξ ορισμού εφαρμόζεται αυστηρά– κάμπτεται με βάση την αρχή της επιείκειας, η οποία επιτρέπει την παροχή διευκρινίσεων και συμπληρώσεων σε ήδη συννόμως υποβληθέντα δικαιολογητικά, όχι όμως σε αναπλήρωση μη υποβληθέντων ή μη νομίμως υποβληθέντων στοιχείων²⁸⁰. Σύμφωνα, λοιπόν, με την αρχή της τυπικότητας, ασάφειες της διακηρύξεως δεν μπορούν να ερμηνεύονται εις βάρος των διαγωνιζομένων και δεν είναι νόμιμος ο αποκλεισμός υποψηφίου για λόγους που οφείλονται σε ασάφεια της διακήρυξης²⁸¹. Υπό το πρίσμα της αρχής της χρηστής διοίκησης, έχει κριθεί ότι η αναθέτουσα αρχή δύναται να λάβει υπ' όψιν δικαιολογητικό που κατατίθεται επ' ευκαιρία άσκησης ένστασης ή προσφυγής, εφόσον το αρχικώς υποβληθέν ήταν ελλιπές, εξαιτίας εκ παραδρομής σφάλματος, που δεν οφειλόταν στον υποψήφιο, αλλά στη δημόσια αρχή που το εξέδωσε²⁸², ενώ πλημμέλειες σε προσκομισθέντα δικαιολογητικά δεν οδηγούν κατ' ανάγκη σε αποκλεισμό υποψηφίου²⁸³.

3.4.4 Σύγκρουση συμφερόντων κατά τον προσυμβατικό έλεγχο

Οι δημόσιες συμβάσεις διέπονται από κανόνες που αφορούν το προσυμβατικό στάδιο και το στάδιο σύναψης και εκτέλεσης της σύμβασης. Ο έλεγχος φαινομένων σύγκρουσης συμφερόντων λαμβάνει χώρα κατά το προσυμβατικό στάδιο με σκοπό

²⁷⁷ΣτΕ 279/2008, ΣτΕ 1329/2008, ΣτΕ 53/2011, 18/2011, 19/2011, 3703/2010, 1329/2008, 1616/2008, 1619/2008

²⁷⁸ΔΕφΘεσσ 203/15, ΔΕφΑθ 29/2013

²⁷⁹ΑΕΠΠ 72/2018

²⁸⁰ΣτΕ 3550/2011, 1415/2010, 1344/2010, 1203/2010, 1118/2010.

²⁸¹ ΣτΕ ΕΑ 424/2011, 425/2011.

²⁸² ΣτΕ ΕΑ 277/2006

²⁸³ ΣτΕ 932/2011

την αποφυγή φαινομένων αδιαφάνειας²⁸⁴. Έτσι, η πλήρης αιτιολογία εκ μέρους της αναθέτουσας αρχής περί μη συνδρομής κατάστασης σύγκρουσης συμφερόντων στην εκάστοτε υπόθεση είναι αρκετή για την εφαρμογή και την πλήρωσή της²⁸⁵. Η αιτιολογία της πράξης αποκλεισμού λόγω σύγκρουσης συμφερόντων είναι η *sine qua non* προϋπόθεση για τη νομιμότητά της, δεδομένου ότι βάσει της αιτιολογίας της πράξης αποκλεισμού λόγω σύγκρουσης συμφερόντων θα κριθεί η νόμιμη άσκηση της διακριτικής ευχέρειας και, ειδικά, η τήρηση της αρχής της αναλογικότητας, ειδικά για την εξέτασή της συνδρομής δυνητικού λόγου αποκλεισμού λόγω σύγκρουσης συμφερόντων²⁸⁶. Τα ανωτέρω προκύπτουν από τη με αμιγώς αντικειμενική προσέγγιση της έννοιας της σύγκρουσης συμφερόντων, βάσει της οργανωτικής διάρθρωσης της αναθέτουσας αρχής, ειδικά σε περίπτωση όπου επρόκειτο για διαγωνισμό με κριτήριο τη χαμηλότερη τιμή, όπου και απαιτείται τυπική κρίση για την αναθέτουσα αρχή, χωρίς υπεισέλευση υποκειμενικών παραγόντων²⁸⁷. Επιπλέον, για τις περιπτώσεις προηγούμενης εμπλοκής υποψηφίου αναδόχου²⁸⁸ που δύναται να γεννήσει θέματα σύγκρουσης ή αθέμιτων ανταγωνιστικών πλεονεκτημάτων υποψηφίων αντισυμβαλλομένων, για τη διαπίστωση δηλαδή του συγκεκριμένου λόγου αποκλεισμού, απαιτείται ειδικά

²⁸⁴Άρθρο 262 Ν. 4412/2016, ο.π., υποσημείωση 177

²⁸⁵ΕΣ (Στ' Κλιμάκιο) 242/2017

²⁸⁶Άρθρα 24 (ο.π., υποσημείωση 172), 73 παρ. 4 περ. 4 (ο.π., υποσημείωση 195), 74 παρ. 1 (ο.π. υποσημείωση 205), 75 παρ. 4 εδ. γ' (ο.π. υποσημείωση 216) του Ν. 4412/2016

²⁸⁷Χ. Μουκίου (2019), ο.π., υποσημείωση 63, σελ. 742-744

²⁸⁸Άρθρα 48 «Εάν ένας υποψήφιος, ένας προσφέρων ή μια επιχείρηση που σχετίζεται με υποψήφιο ή προσφέροντα έχει παράσχει συμβουλές στην αναθέτουσα αρχή είτε εντός είτε εκτός του πλαισίου του άρθρου 46 ή έχει εμπλακεί με οποιονδήποτε τρόπο στην προετοιμασία της διαδικασίας σύναψης σύμβασης, η αναθέτουσα αρχή λαμβάνει τα κατάλληλα μέτρα για να διασφαλίζει τη μη στρέβλωση του ανταγωνισμού λόγω της συμμετοχής του εν λόγω υποψηφίου ή προσφέροντα. Τα εν λόγω μέτρα περιλαμβάνουν τη γνωστοποίηση στους λοιπούς υποψηφίους και προσφέροντες σχετικών πληροφοριών που ανταλλάχθηκαν στο πλαίσιο της προηγούμενης εμπλοκής του υποψηφίου ή του προσφέροντος στην προετοιμασία της διαδικασίας σύναψης σύμβασης και τον προσδιορισμό επαρκών προθεσμιών για την παραλαβή των προσφορών. Ο εμπλεκόμενος υποψήφιος ή προσφέρων αποκλείεται από τη διαδικασία μόνο εάν δεν υπάρχει άλλος τρόπος να διασφαλιστεί συμμόρφωση με την υποχρέωση τήρησης της αρχής της ίσης μεταχείρισης. Πριν από οποιονδήποτε τέτοιο αποκλεισμό, ενημερώνονται η Επιτροπή Ανταγωνισμού, αρμόδια για την εφαρμογή του ν. 3959/2011 (Α' 93) και η Αρχή και παρέχεται η ευκαιρία στους υποψηφίους ή τους προσφέροντες να αποδείξουν ότι η συμμετοχή τους στην προετοιμασία της διαδικασίας σύναψης σύμβασης δεν είναι δυνατόν να προκαλέσει στρέβλωση του ανταγωνισμού. Τα έγγραφα και στοιχεία που υποβάλλονται από τους υποψηφίους ή τους προσφέροντες προς απόδειξη αυτού, καταγράφονται και τίθενται υπόψη της Επιτροπής Ανταγωνισμού και της Αρχής με μέριμνα της αναθέτουσας αρχής. Τα μέτρα που λαμβάνονται καταγράφονται στην ειδική έκθεση που απαιτείται δυνάμει του άρθρου 341.» και 73 παρ. 4 περ. ε' (ο.π. υποσημείωση 195) του Ν. 4412/2016

αιτιολογημένη απόφαση της αναθέτουσας αρχής για την *in concreto* απόκτηση αθέμιτου ανταγωνιστικού πλεονεκτήματος²⁸⁹.

Η προηγούμενη εμπλοκή υποψηφίου αναδόχου είναι δυνατό να επηρεάσει τους όρους διεξαγωγής της διαγωνιστικής διαδικασίας σε ευνοϊκή προς αυτόν κατεύθυνση νοθεύοντας τον ανταγωνισμό μεταξύ των συμμετεχόντων, χωρίς καν ο εν λόγω υποψήφιος να έχει σχετική πρόθεση προς τούτο²⁹⁰. Ωστόσο, δεν υπάρχει ουδεμία εξάρτηση του αποκλεισμού του εμπλεκόμενου σε κατάσταση σύγκρουσης συμφερόντων οικονομικού φορέα, από την απόδειξη αληθούς επέλευσης βλάβης στον ανταγωνισμό²⁹¹, αλλά αποκλειστικά από την έλλειψη άλλων λιγότερο παρεμβατικών, πλην κατάλληλων, για την άρση της σύγκρουσης αυτής και τη διασφάλιση της ίσης μεταχείρισης των διαγωνιζομένων, μέσων²⁹². Έτσι, η αναθέτουσα αρχή δεν υπερβαίνει τα άκρα όρια της διακριτικής ευχέρειάς της αν κρίνει ότι η προσωρινή ανάδοχος διαθέτει τις απαιτούμενες επαγγελματικές ικανότητες, ακόμη και αν συντρέχουν στο πρόσωπό της οι ιδιότητες του ελεγκτή και του ελεγχόμενου, δεδομένου ότι έλαβε όλα τα μέτρα που απαιτούνταν ώστε να μην συντρέξει κατάσταση σύγκρουσης συμφερόντων²⁹³. Ότι, δηλαδή, τηρήθηκε η διαδικασία «ανταπόδειξης» και ελήφθησαν μέτρα «αυτό-κάθαρσης» (*self-cleaning*) και άρα εκδόθηκε με πλήρη αιτιολογία η απόφαση της αναθέτουσας αρχής²⁹⁴.

3.4.5 Έλεγχος των ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών

Στο πλαίσιο της προσωρινής δικαστικής προστασίας κατά το προσυμβατικό στάδιο κατάρτισης των δημοσίων συμβάσεων, και υπό το καθεστώς των νέων διατάξεων²⁹⁵, η διαδικασία, που εισάγεται για τον έλεγχο των ασυνήθιστα χαμηλών

²⁸⁹ ΕΣ (Στ' Κλιμάκιο) 288/2017

²⁹⁰ ΕΣ (Ε' Κλιμάκιο Διακοπών) 232/2017

²⁹¹ Άρθρα 24 παρ. 6-7 (ο.π., υποσημείωση 172) και 73 παρ. 4 περ. δ' (ο.π. υποσημείωση 195) του Ν. 4412/2016

²⁹² ΑΕΠΠ 465/2018

²⁹³ ΑΕΠΠ 877/2018

²⁹⁴ Άρθρο 73 παρ. 7 του Ν. 4412/2016, ο.π. (υποσημείωση 196)

²⁹⁵ Άρθρα 18 (ο.π. υποσημείωση 161), 88 (ο.π. υποσημείωση 229), 89 «Για την απόδειξη ότι η χορηγηθείσα κρατική ενίσχυση είναι σύμφωνη με την εσωτερική αγορά, κατά την έννοια του άρθρου 107 της ΣΛΕΕ, σύμφωνα με την παρ. 4 του άρθρου 88, ο προσφέρων προσκομίζει, εντός της τεθείσας προθεσμίας, ιδίως και κατά περίπτωση τα κατωτέρω έγγραφα: α) σε περιπτώσεις χορήγησης ενίσχυσης στο πλαίσιο του Κανονισμού *de minimis* (ενισχύσεις ήσσονος σημασίας), την κανονιστική πράξη του μέτρου ενίσχυσης και την ατομική πράξη έγκρισης χορήγησης της ενίσχυσης όταν προβλέπεται η έκδοσή της, β) στις λοιπές περιπτώσεις: αα) δημοσίευση στην Ε.Ε.Ε.Ε. είτε της εγκριτικής του μέτρου ενίσχυσης απόφασης της Επιτροπής είτε του συνοπτικού δελτίου πληροφοριών του μέτρου ενίσχυσης και ββ) την

προσφορών, αποσκοπεί στην εγκαθίδρυση και διεξαγωγή ενός πραγματικού διαλόγου μεταξύ της αναθέτουσας αρχής και του υποψηφίου αναδόχου, προκειμένου η αρχή να αξιολογήσει τις οικονομικές προσφορές από την άποψη της «ασυνήθιστα χαμηλής προσφοράς» και να διαπιστώσει, προβαίνοντας σε συγκριτική αξιολόγηση και εκφέροντας ασφαλή κρίση, με βάση τον προϋπολογισμό της υπηρεσίας, αν το προσφερόμενο τίμημα επαρκεί για την προσήκουσα εκτέλεση του φυσικού αντικείμενου της σύμβασης, όπως αυτό οριοθετείται από τις ειδικότερες προβλέψεις της διακήρυξης, καταλείποντας στον ανάδοχο και κάποιο περιθώριο κέρδους²⁹⁶. Έτσι, ως ασυνήθιστα χαμηλή οικονομική προσφορά θεωρείται η μηδενική προσφορά σε διαγωνισμό που διενεργείται για την ανάδειξη αναδόχου²⁹⁷. Στην περίπτωση αυτή, ο υποψήφιος πρέπει να προσκομίσει στοιχεία από τα οποία να προκύπτει η δυνατότητα του να ανταποκριθεί στις υποχρεώσεις της δημόσιας σύμβασης, κατά τρόπο που να διασφαλίζει την ποιοτικά και ποσοτικά επαρκή παροχή των υπηρεσιών αλλά και στοιχεία τα οποία να αποδεικνύουν ότι αποκομίζει ένα μικρό αλλά υπαρκτό όφελος από αυτή την προσφορά με την λογική του μέσου συνετού ανθρώπου.

Επιπλέον, υπάρχουν και περιπτώσεις που εμπίπτουν στο πεδίο των «ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών» και αφορούν οικονομικούς φορείς που υποβάλλουν χαμηλές οικονομικά προσφορές κατά την διαδικασία σύναψης δημόσιας

κανονιστική πράξη του μέτρου ενίσχυσης και την ατομική πράξη έγκρισης χορήγησης της ενίσχυσης όταν προβλέπεται η έκδοσή της. Για την απόδειξη της συμμόρφωσης προς τις υποχρεώσεις της παρ. 2 του άρθρου 18, σύμφωνα με την περίπτωση δ' της παρ. 2 του άρθρου 88, ο προσφέρων προσκομίζει, εντός της τεθείσας προθεσμίας, τα παρακάτω: α) αναφορά στη Συλλογική Σύμβαση Εργασίας (ΣΣΕ), στην οποία υπάγονται οι εργαζόμενοι, και β) δικαιολογητικά, από τα οποία προκύπτουν οι νόμιμες αποδοχές των εργαζομένων και οι αντίστοιχες ασφαλιστικές εισφορές τους» και 139 «Η διεύθυνση των έργων από την πλευρά του αναδόχου στους τόπους κατασκευής τους γίνεται από τεχνικούς που έχουν τα κατάλληλα προσόντα και είναι αποδεκτοί από την διευθύνουσα υπηρεσία. Η επί του τόπου των έργων παρουσία τεχνικού στελέχους ή τεχνικού υπαλλήλου του αναδόχου είναι υποχρεωτική και ανάλογη με τη φύση και το μέγεθος του κατασκευαζόμενου έργου. Η ελάχιστη τεχνική στελέχωση του εργοταξίου σε κάθε έργο καθορίζεται με απόφαση της αναθέτουσας αρχής ή του αναθέτοντος φορέα, στη διακήρυξη. Προκειμένου για έργα προϋπολογισμού πάνω από τρία εκατομμύρια (3.000.000,00) ευρώ, η αναλογία αυτή καθορίζεται τουλάχιστον σε τρεις (3) τεχνικούς ανάλογων προσόντων και πείρας, από τους οποίους ένας (1) τουλάχιστον πρέπει να είναι διπλωματούχος ανώτατου εκπαιδευτικού ιδρύματος (Α.Ε.Ι.) και ένας (1) τουλάχιστον πτυχιούχος ανωτάτου τεχνολογικού εκπαιδευτικού ιδρύματος (Α.Τ.Ε.Ι.). Για το προσωπικό που αποτελεί την ελάχιστη στελέχωση, απαιτείται προσκόμιση στη Διευθύνουσα Υπηρεσία βεβαίωσης του οικείου ασφαλιστικού φορέα, στην οποία θα αναγράφεται και ο χρόνος ασφάλισης των εργαζομένων. Η παράβαση των διατάξεων του άρθρου αυτού αποτελεί πειθαρχικό αδίκημα για τον οικονομικό φορέα, τα στελέχη και τους υπαλλήλους της, καθώς και για τους υπαλλήλους της διευθύνουσας υπηρεσίας. Με απόφαση του Υπουργού Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων μπορεί να καθορίζεται ή και να αναπροσαρμόζεται ο αριθμός των τεχνικών επί τόπου των έργων, ανάλογα με τον προϋπολογισμό και τη φύση του εκτελούμενου έργου.» του Ν. 4412/2016

²⁹⁶ΕΑ ΣτΕ 290, 83/2017, ΔΕΑ (Ακυρωτικό Αναστολής) 32/2019, 197/2015

²⁹⁷ΕΣ 240/2007

σύμβασης, λόγω κρατικών ενισχύσεων που έχουν λάβει²⁹⁸. Στις περιπτώσεις αυτές, υπάρχει αποκλειστική προθεσμία για την παροχή εξηγήσεων²⁹⁹ ενώ το περιεχόμενο των εξηγήσεων που θα δοθεί δύναται να έχει το αναγραφόμενο στον νόμο περιεχόμενο³⁰⁰. Ως προς την αξιολόγηση των εξηγήσεων και την απόρριψη της προσφοράς³⁰¹, η αναθέτουσα αρχή διαθέτει κατά πρώτη ανάγνωση διακριτική ευχέρεια ώστε να απορρίψει ή να δεχτεί τις εξηγήσεις πράττοντας το αντίστοιχο με την προσφορά.

Ωστόσο η διάταξη αυτή σε συνδυασμό με το πνεύμα του νόμου³⁰² μπορεί να θεωρηθεί ότι καταγράφεται τελικά κλίση και προς δέσμια αρμοδιότητα της αναθέτουσας αρχής³⁰³. Ωστόσο, αξίζει να σημειωθεί ότι δεν παραβιάζεται η αρχή της ίσης μεταχείρισης όταν οι αναθέτουσες αρχές επιτρέπουν την συμμετοχή σε διαδικασία διαγωνισμού, υποψηφίων που λαμβάνουν επιδοτήσεις οι οποίες παρέχουν την δυνατότητα υποβολής προσφορών σε τιμές που υπολείπονται των λοιπών προσφερόντων, με το σκεπτικό ότι εάν η βούληση του νομοθέτη ήταν να υποχρεώσει τις αναθέτουσες αρχές να αποκλείουν τους οργανισμούς αυτούς θα το είχε προβλέψει ρητά³⁰⁴.

3.4.6 Δημοσιονομική διαφάνεια

Η έννοια του «δημοσίου χρήματος», είχε διαπλαστεί ήδη από παλαιά³⁰⁵, ως έννοια ευρύτερη όπου απαιτείται η διαφανής διαδικασία κατά την κατάρτιση των δημόσιων συμβάσεων, προκειμένου να διασφαλισθεί η νόμιμη και εξορθολογισμένη

²⁹⁸Άρθρο 88 Ν. 4412/2016

²⁹⁹Άρθρο 88 παρ. 1 Ν. 4412/2016, ο.π. (υποσημείωση 229)

³⁰⁰Άρθρο 88 παρ. 2 Ν. 4412/2016, ο.π. (υποσημείωση 229)

³⁰¹Άρθρο 88 παρ. 3 Ν. 4412/2016, ο.π. (υποσημείωση 229)

³⁰²Άρθρο 18 παρ. 2 του Ν.4412/2016, ο.π. (υποσημείωση 161)

³⁰³Β. Χριστιανός, Θ. Πανάγος (2018), σελ. 198 ο.π. (υποσημείωση 231)

³⁰⁴Βλ. 6/2014 Γνωμοδότηση Νομικού Συμβούλου ΕΑΑΔΗΣΥ με παραπομπή στην ΔΕΚ απόφαση της 07.12.2000, C-94/99, ARGE Gewässerschutz, διαθέσιμη στο δικτυακό τόπο <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=45867&pageIndex=0&doclang=EL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=6283330>, σκ.25 και 26 «Εντούτοις, όπως υποστήριζαν η Αυστριακή και η Γαλλική Κυβέρνηση, καθώς και η Επιτροπή, η αρχή της ίσης μεταχείρισης δεν παραβιάζεται για τον λόγο και μόνον ότι οι αναθέτουσες αρχές επιτρέπουν τη συμμετοχή σε διαδικασία ανάμειξης συμβάσεων οργανισμών που λαμβάνουν επιδοτήσεις, οι οποίες δίδουν τη δυνατότητα στους οργανισμούς αυτούς να υποβάλλουν προσφορές σε τιμές οι οποίες υπολείπονται σημαντικά των τιμών που προσφέρουν οι λοιποί μετέχοντες στην εν λόγω διαδικασία, οι οποίοι δεν επιδοτούνται. Πράγματι, αν ο κοινοτικός νομοθέτης ήθελε να υποχρεώσει τις αναθέτουσες αρχές να αποκλείουν τους οργανισμούς αυτούς, θα το είχε προβλέψει ρητά.»

³⁰⁵ΕΣ 1039/2015

χρήση του «δημοσίου χρήματος». Έτσι, ο έλεγχος κάθε δημόσιας σύμβασης μεγάλης οικονομικής αξίας γίνεται πρωτίστως για λόγους προστασίας του δημοσίου συμφέροντος και του δημοσίου χρήματος, καθώς και για λόγους εμπέδωσης της αρχής της διαφάνειας και εμπιστοσύνης των πολιτών προς τις οικονομικές ενέργειες της δημόσιας διοίκησης και για το λόγο αυτό, πρέπει να είναι πλήρης, καθολικός και αυτεπάγγελτος³⁰⁶. Δυστυχώς, ήδη από πολύ νωρίς είχε εντοπιστεί το ζήτημα της έλλειψης διαφάνειας στις δημόσιες συμβάσεις, ιδίως όταν αυτές, συνάπτονται από νομικά πρόσωπα, που δεν υπάγονται στο υπό στενή έννοια Δημόσιο³⁰⁷. Μορφή προληπτικού ελέγχου θεωρείται ο προσυμβατικός έλεγχος των δημοσίων δαπανών, ο οποίος αποτελεί συνταγματικώς κατοχυρωμένη αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου³⁰⁸. Έτσι, σε προληπτικό έλεγχο νομιμότητας από το Ελεγκτικό Συνέδριο υπάγονται όλες ανεξαιρέτως οι δημόσιες συμβάσεις μεγάλης οικονομικής αξίας, ήτοι οι συμβάσεις, στις οποίες συμβαλλόμενο είναι το Δημόσιο ή άλλο νομικό πρόσωπο που εξομοιώνεται με αυτό. Ο όρος «σύμβαση μεγάλης οικονομικής αξίας» που αναφέρεται στην ανωτέρω συνταγματική διάταξη, είναι αόριστη νομική έννοια, την εξειδίκευση της οποίας επιχειρεί ο κοινός νομοθέτης, διαθέτοντας ευρεία ευχέρεια για τον προσδιορισμό του χρηματικού ορίου³⁰⁹. Ενόψει δε, της κατοχύρωσης της διαφάνειας ως συνταγματικής αρχής στο πλαίσιο των κανόνων του κοινοτικού δικαίου θα πρέπει να γίνει αποδεκτό ότι μόνο περιορισμένου εύρους συμβάσεις θα είναι δυνατόν να εξαιρούνται του ελέγχου του Ελεγκτικού Συνεδρίου³¹⁰.

Ο έλεγχος αυτός συνιστά θεσμική δικλίδα για την προστασία των δημοσίων κονδυλίων και την διασφάλιση της συνταγματικά κατοχυρωμένης δημοσιονομικής

³⁰⁶ΕΣ 5248/15, Πρακτικά της 16ης ΓΣ/19.12.2012, Θέμα Γ' και Δ'

³⁰⁷ΕΣ (Ε' Κλιμάκιο) 118/2013

³⁰⁸Άρθρο 98 Σ «Στην αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου ανήκουν ιδίως: α. Ο έλεγχος των δαπανών του Κράτους, καθώς και των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλων νομικών προσώπων, που υπάγονται με ειδική διάταξη νόμου στο καθεστώς αυτό. β. Ο έλεγχος συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας στις οποίες αντισυμβαλλόμενος είναι το Δημόσιο ή άλλο νομικό πρόσωπο που εξομοιώνεται με το Δημόσιο από την άποψη αυτή, όπως νόμος ορίζει.....ζ. Η εκδίκαση υποθέσεων που αναφέρονται στην ευθύνη των πολιτικών ή στρατιωτικών δημοσίων υπαλλήλων, καθώς και των υπαλλήλων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου για κάθε ζημία που από δόλο ή αμέλεια προκλήθηκε στο Κράτος, τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης ή σε άλλα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου. Οι αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου ρυθμίζονται και ασκούνται, όπως νόμος ορίζει... Οι αποφάσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου για υποθέσεις της παραγράφου 1 δεν υπόκεινται στον έλεγχο του Συμβουλίου της Επικρατείας.»

³⁰⁹Ε. Κουτούπα – Ρεγκάκου (1990), *Ο ρόλος των αορίστων εννοιών στο σύγχρονο κράτος δικαίου*, Μελέτη στις όψεις του κράτους δικαίου, εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 275 επ.

³¹⁰Ε. Τροβά (2004), *Το Ελεγκτικό Συνέδριο και η διασφάλιση της διαφάνειας στις δημόσιες συμβάσεις* Τιμ. Τομ. για τα 170 χρόνια του Ελεγκτικού Συνεδρίου, εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 974.

βιωσιμότητας των δημοσίου ενδιαφέροντος φορέων, για το λόγο δε αυτό είναι καθολικός επί της διαδικασίας ανάθεσης και του οικείου σχεδίου σύμβασης³¹¹. Κατά τον έλεγχο αυτόν, εξετάζεται η συμβατότητα της σχετικής διαδικασίας και του σχεδίου σύμβασης με την εν ευρεία εννοία νομιμότητα, η οποία αναλύεται σε έλεγχο αφενός της εν στενή εννοία τυπικής νομιμότητας της προδικασίας και της κυρίας διαδικασίας ανάθεσης και αφετέρου της δημοσιονομικής νομιμότητας, που συνίσταται στην εξέταση της τήρησης εκ μέρους του ελεγχόμενου φορέα των αρχών της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης και της οικονομικότητας στον βαθμό που αυτές δύνανται να ελεγχθούν στο προ της σύναψης της σύμβασης στάδιο³¹². Έτσι, με την πλέον συνταγματικώς κατοχυρωμένη αρμοδιότητά του, που ήδη ίσχυε³¹³, διαφαίνεται η επιδίωξη του νομοθέτη να ενισχύσει τη διαφάνεια και την αντικειμενικότητα στην ανάθεση δημοσίων συμβάσεων με σημαντικό οικονομικό αποτέλεσμα ώστε να αποφευχθεί η κατάρτιση και εκτέλεση άκυρων συμβάσεων.

Στο πλαίσιο του ελέγχου αυτού το αρμόδιο όργανο ελέγχου δεν υποκαθιστά την ορθότητα των τεχνικών κρίσεων της Διοίκησης³¹⁴ ή τις κρίσεις σκοπιμότητας, αρκούμενο στον έλεγχο της αιτιολογίας των σχετικών διοικητικών πράξεων, καθώς και στον έλεγχο της υπέρβασης ή μη από τα διοικητικά όργανα των άκρων ορίων της διοικητικής τους ευχέρειας³¹⁵. Στο πλαίσιο του ελέγχου, το Ελεγκτικό Συνέδριο αφενός δε μεταβάλλεται σε τροχοπέδη της Διοίκησης, αφετέρου αποτελεί σημαντικό παράγοντα θεραπείας του αιτήματος για διαφάνεια³¹⁶, αλλά και εμπέδωσης της εμπιστοσύνης των πολιτών προς τη Διοίκηση³¹⁷. Έτσι, έχει κριθεί³¹⁸ ως πλημμελής όρος διακήρυξης που επέτρεπε την απαλλαγή του συμμετέχοντος από την προσκόμιση

³¹¹βλ. ΕΛΣ Πρακτικά Ολομ. της 26ης Γεν. Συν/σεως της 17.12.2014, Απόφαση Τμ. Μείζ. Επτ. Συνθ. 4112/2015

³¹²βλ. ΕΛΣ Πράξεις ΣΤ' Κλ. 323/2020, Ζ' Κλιμ. 367/2017, πρβλ. Πρακτικά Ολομ. της 26ης Γεν. Συν/σης της 17.12.2014

³¹³Πριν από την αναθεώρηση του Συντάγματος του έτους 2001, η αρμοδιότητα ελέγχου των δημοσίων συμβάσεων δεν ήταν ρητά κατοχυρωμένη σε συνταγματικό κανόνα δικαίου, στο πλαίσιο του Συντάγματος 1975/1986/2001 για τη δικαστική λειτουργία (άρθρο 26 παρ.3), τη διάκριση και οργάνωση των δικαστηρίων (άρθρο 93 παρ.1) και τις αρμοδιότητες αυτών (άρθρα 94 επ.), ορίζονται πλέον ως αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου με την παράγραφο 1 του άρθρου 98 ιδίως: «(...) β) ο έλεγχος συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας στις οποίες αντισυμβαλλόμενος είναι το Δημόσιο ή άλλο νομικό πρόσωπο που εξομοιώνεται με το Δημόσιο από την άποψη αυτή, όπως νόμος ορίζει (...)».

³¹⁴ΕΣ 2012/2010

³¹⁵ΕΣ 2495/2009

³¹⁶Γ. Μαραγκού (2016), *Ελεγκτικό Συνέδριο: Μελέτες – Συμβολές – Διαγράμματα – Νομολογία – Υποδείγματα*, εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 175.

³¹⁷Γ. Μαραγκού (2017), *Έλεγχος νομιμότητας των δημοσίων συμβάσεων πριν από τη σύναψή τους – Παρουσίαση στην Εθνική Σχολή Δικαστικών Λειτουργών*

³¹⁸ΕΣ 1068/2018

δικαιολογητικών που αποδεικνύουν ότι δεν συντρέχουν λόγοι αποκλεισμού στον τρίτο φορέα που θέτει στη διάθεση του διαγωνιζομένου τα μέσα για την εκτέλεση της σύμβασης (δάνεια εμπειρία). Η σχετική υποχρέωση θεωρήθηκε ουσιώδη τυπική προϋπόθεση και ως εκ τούτου ο τρίτος φορέας, οφείλει να αποδεικνύει στην αναθέτουσα αρχή ότι δεν συντρέχουν, στο πρόσωπο του «δανειστή» τρίτου, λόγοι αποκλεισμού από τη διαγωνιστική διαδικασία, ενώ η αναθέτουσα αρχή υποχρεούται να εφαρμόσει τον σχετικό όρο της διακήρυξης κατά τρόπο συμβατό προς τη νομοθεσία. Υπογραμμίζεται δε³¹⁹, ότι ο προσυμβατικός έλεγχος νομιμότητας των δημοσίων συμβάσεων που ασκείται κατά το άρθρ. 98 Σ αποσκοπεί στην *«εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος, στον οποίο πρωτίστως αποβλέπει η αρχή της νομιμότητας, είναι πλήρης, καθολικός, αυτεπάγγελτος και ανεξάρτητος από τις ενέργειες των συμμετεχόντων στην οικεία διαγωνιστική διαδικασία, για τη διαπίστωση δε της αντικειμενικής νομιμότητας των δημοσίων συμβάσεων ο έλεγχος αυτός εκτείνεται στο σύνολο της διαδικασίας συνάψεώς τους»*. Συνάγεται ότι το κρίσιμο για το Ελεγκτικό Συνέδριο δεν είναι μόνον η νομιμότητα, αλλά και η πρόληψη της διαφθοράς και της διασπάθισης του δημοσίου χρήματος για αλλότριους σκοπούς στο πλαίσιο της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής μεταχείρισης³²⁰.

3.5 Θεώρηση του νομικού πλαισίου της αρχής της διαφάνειας στις δημόσιες συμβάσεις στο Εθνικό Δίκαιο

Πάντως, παρά τη ρητή πλέον αναφορά της διαφάνειας στο συνταγματικό κείμενο, οι προβληματισμοί ως προς τη συνταγματική κατοχύρωση της αρχής είναι ακόμα παρόντες. Και τούτο, διότι ναι μεν επιβάλλεται ιδιαίτερη προσοχή στον χαρακτηρισμό μιας αρχής ως συνταγματικώς κατοχυρωμένης, προκειμένου να μην απολεσθεί η αυστηρότητα του Συντάγματος³²¹, η αναφορά δε της εν λόγω αρχής επιβάλλει την εφαρμογή της σε τέσσερις ειδικότερους τομείς εκ των οποίων οι τρεις αναφέρονται στην οικονομική διαχείριση (άρθρα 14 παρ. 9, 29 παρ. 2 και 102 παρ. 5

³¹⁹Εννοείται το Ελεγκτικό Συνέδριο

³²⁰Χ. Μουκίου (2019), ο.π., υποσημείωση 63, σελ. 741

³²¹Γ. Δρόσος (1996), *Δοκίμιο Ελληνικής Συνταγματικής Θεωρίας*, εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 501 : *«Η επίκληση συνταγματικών επιταγών, και η συνδεόμενη με αυτήν αναφορά στην αυξημένη τυπική ισχύ τους, σε σχεδόν όλες τις σφαίρες της δημόσιας και ιδιωτικής καθημερινότητας συνοδεύονται-αναγκαστικά-από μιαν υποχώρηση της αυστηρότητας των εννοιών και νοημάτων του τυπικού Συντάγματος»*

του Συντάγματος) και ο ένας στην πρόσληψη προσωπικού στη δημόσια διοίκηση (άρθρο 103 παρ. 7 του Συντάγματος). Επομένως είναι αναπόφευκτο το ερώτημα εάν το Σύνταγμα θεσπίζει μια γενική αρχή διαφάνειας που διέπει όλους τους τομείς της κρατικής δράσεις, πέρα από την κανονιστική εμβέλεια των προαναφερθεισών συνταγματικών διατάξεων³²². Αν και μεμονωμένα υποστηρίζεται ότι η διαφάνεια δεν αποτελεί συνταγματικώς προστατευόμενο έννομο αγαθό, παρά μόνο όπου κατοχυρώνεται ρητώς στο συνταγματικό κείμενο³²³, ωστόσο η διαφάνεια συνδέεται άρρηκτα με θεμελιώδεις αρχές του πολιτεύματός μας και συνταγματικές ρυθμίσεις, με αποτέλεσμα να μπορεί και η ίδια να χαρακτηριστεί ως συνταγματική αρχή³²⁴.

Επιπλέον, η διαφάνεια γενικά, ως έννοια αρχικά και τελικά ως αρχή, συνιστά εδώ και αρκετά χρόνια «με ρίζα στο απώτερο παρελθόν - κομβικό σημείο της επιζητούμενης συμπεριφοράς και εξορθολογισμού της δράσης της διοίκησης³²⁵, ή διαφορετικά ανάγεται σε θεμελιώδη χαρακτηριστικό της, που ρυθμίζεται όλο και περισσότερο με δικαιοσύνη διατάξεις, φθάνοντας μέχρι του σημείου της καθιέρωσής της ως συνταγματικής αρχής³²⁶. Έτσι, η έλλειψη διαφάνειας και η διαφθορά στις δημόσιες συμβάσεις πλήττουν την ίδια τη δημοκρατία, αφού συνιστούν παραβίαση της αρχής του κράτους δικαίου και συνεπάγονται τη στρέβλωση της εφαρμογής του κανόνα δικαίου από τα όργανα της εκτελεστικής εξουσίας. Η στρέβλωση αυτή κατέστησε την ανάγκη αντιμετώπισης των θεμάτων αυτών από τα εθνικά δικαιοθετικά όργανα, ως «οιονεί αντανάκλαστική» ενέργεια για τη διασφάλιση της λειτουργίας των εθνικών θερμών τους σύμφωνα με την αρχή του κράτους δικαίου³²⁷.

³²²Σ. Βλαχόπουλος (2007), *Διαφάνεια της κρατικής δράσης και προστασία προσωπικών δεδομένων: Τα όρια μεταξύ αποκάλυψης και απόκρυψης στην εκτελεστική εξουσία*, εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα-Κομοτηνή, σελ. 37.

³²³C. Waldhoff (2006), *Das missverstandene Mandat: Verfassungsrechtliche Masstabe zur Normierung der erweiterten Offenlegungspflichten der Abgeordneten des Deutschen Bundestages*, Zparl, pp. 251

³²⁴Σ. Βλαχόπουλος (2007), ο.π., σελ. 37.

³²⁵Λόγω του φαινομένου της αύξησης της γραφειοκρατίας και της μειωμένης απόδοσης του πολιτικο-διοικητικού συστήματος που συνιστούν μια ευρύτερη κρίση ορθολογισμού που διέπει το σύγχρονο κράτος, βλ. σχετικά Crozier (1975), *The Crisis of Democracy: On the Governability of Democracies*, New York University Press

³²⁶B. Κουγέας (2008), *Οι αρχές του Κοινοτικού Προϋπολογισμού και η εφαρμογή τους: στα στάδια της κατάρτισης, της έγκρισης, της εκτέλεσης και του ελέγχου*, εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 213, Δ. Ράικος (2006), *Δημόσια Διοίκηση και Διαφθορά*, εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 483-499, Ι. Καρκαλής (2005), *Αντιδιαφθορά και Ελεγκτικό Συνέδριο-Εφαρμοσμένη Δημοσιονομική Ελεγκτική*, εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 27

³²⁷Χ. Μουκίου (2018), ο.π., υποσημείωση 4, σελ. 357

Ο τομέας των δημοσίων συμβάσεων μαστιζόταν από χρόνιες παθογένειες, οι οποίες είχαν αναγνωρισθεί και καταγραφεί τόσο από τις δημόσιες αρχές όσο και από τους φορείς της αγοράς και είχαν ως αποτέλεσμα την αδιαφάνεια και την κατασπατάληση των δημοσίων πόρων. Τελικά η ανάγκη, αφενός εναρμόνισης του εθνικού δικαίου με το δίκαιο της ΕΕ και αφετέρου εξόδου από το τέλμα της οικονομικής κρίσης, οδήγησε στην απόφαση της ελληνικής πολιτείας για ριζική αλλαγή του θεσμικού πλαισίου, αυτού του τόσο σημαντικού τομέα. Με τη ψήφιση του Ν. 4412/2016 «Δημόσιες Συμβάσεις Έργων, Προμηθειών και Υπηρεσιών-προσαρμογή στις Οδηγίες 2014/24 ΕΕ και 2014/25 ΕΕ» ενσωματώθηκαν στο ελληνικό δίκαιο οι δύο νέες αυτές Οδηγίες και ενοποιήθηκε το προηγούμενο κατακερματισμένο εθνικό θεσμικό πλαίσιο των δημοσίων συμβάσεων με την κατάργηση μίας πληθώρας πρότερων νομοθετικών, διοικητικών και κανονιστικών διατάξεων που ρύθμιζαν τα θέματα των επιμέρους συμβάσεων και φορέων. Ωστόσο, τα προβλήματα και οι σχετικές αντιδράσεις που υπήρξαν με την εφαρμογή του ως άνω νόμου ήταν έντονες, διότι ο εθνικός νομοθέτης στην προσπάθεια του να προβεί στη ριζική μεταρρύθμιση του νομικού πλαισίου που ρυθμίζει τις δημόσιες συμβάσεις προέβη σε ομογενοποίηση της σχετικής νομοθεσίας, καταργώντας με «βίαιo»³²⁸ τρόπο το σύνολο σχεδόν του πρότερου κατακερματισμένου νομοθετικού πλαισίου.

Από τις σημαντικότερες καινοτομίες του νέου νόμου είναι ότι, για πρώτη φορά στο ίδιο νομοθέτημα περιλαμβάνονται, τόσο διατάξεις προσαρμογής στις Ευρωπαϊκές Οδηγίες, όσο και διατάξεις του εθνικού δικαίου που αφορούν στην εκτέλεση των δημοσίων συμβάσεων και στην έννομη προστασία κατά την ανάθεση τους, ενώ από τα σπουδαιότερα επιτεύγματα του νέου νόμου αποτελεί η σύσταση ενός καινοφανούς οργάνου, της ΑΕΠΠ³²⁹.

Συμπερασματικά, λοιπόν, στο πλαίσιο της καταπολέμησης των φαινομένων αδιαφάνειας και διαφθοράς ο Ν.4412/2016 παρέχει στις αναθέτουσες αρχές επαρκή μέσα για τη θωράκιση του συστήματος ανάθεσης και εκτέλεσης των δημοσίων

³²⁸Ο προσδιορισμός «βίαιος» έχει την έννοια της απουσίας πρόβλεψης μεταβατικής περιόδου και της άμεσης εφαρμογής του νέου νόμου, πριν ακόμα εκδοθούν τα νέα πρότυπα εγγράφων και η πληθώρα των προβλεπόμενων εξουσιοδοτικών πράξεων, με αποτέλεσμα τη δημιουργία σημαντικών διαδικαστικών προβλημάτων και ουσιαστικά το πάγωμα δημοπράτησης νέων έργων κατά το τελευταίο τετράμηνο του 2016

³²⁹Η σύσταση της ΑΕΠΠ επέφερε πολλαπλά οφέλη όπως, την επιτάχυνση των διαδικασιών μέσω της αποφόρτισης των διοικητικών δικαστηρίων, την αύξηση του αισθήματος ασφαλείας δικαίου και την μείωση του διοικητικού φόρτου των αναθετουσών αρχών

συμβάσεων όπως τα μέτρα αποτελεσματικής πρόληψης, εντοπισμού και επανόρθωσης καταστάσεων σύγκρουσης συμφερόντων, την κατάρτιση τεχνικών προδιαγραφών, την ενίσχυση των κανόνων δημοσιότητας, τον καθορισμό υποχρεωτικών και δυνητικών λόγων αποκλεισμού των οικονομικών φορέων, την υποχρέωση αιτιολόγησης των ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών και την αποσαφήνιση των κανόνων που αφορούν στην τροποποίηση των συμβάσεων κατά τη διάρκεια τους.

4^ο Κεφάλαιο : Επίλογος

4.1 Επίλογος - Συμπεράσματα

Η βασική διαφοροποίηση των δημοσίων συμβάσεων σε σχέση με τις συμβάσεις που συνάπτονται μεταξύ ιδιωτών έγκειται στο ότι, ενώ η θεμελιώδης αρχή που διέπει τις δεύτερες είναι η αυτή της ελευθερίας των συμβάσεων, ως έκφραση της ελευθερίας ανάπτυξης και αυτοδιάθεσης του ατόμου, οι δημόσιες συμβάσεις υπάγονται σε αυστηρό, τυπικό πλέγμα κανόνων αναγκαστικού δικαίου, τόσο στο στάδιο ανάθεσης, όσο και στο στάδιο εκτέλεσης. Η διαφοροποίηση αυτή ερείδεται στις βασικές αρχές που διέπουν τις δημόσιες συμβάσεις, που πηγάζουν από το πρωτογενές ενωσιακό δίκαιο και ιδίως από τις αρχές της διαφάνειας, της ίσης μεταχείρισεως και της απαγορεύσεως των διακρίσεων που απορρέουν από τα άρθρα 49 και 56 ΣΛΕΕ³³⁰ και μνημονεύονται στο άρθρο 18 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ και του Ν. 4412/2016. Με την θέσπιση ειδικών κανόνων που ρυθμίζουν τις διαδικασίες ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων διασφαλίζεται ότι το δημόσιο χρήμα δεν θα διατίθεται προς κατευθύνσεις που υπαγορεύονται από τη βούληση του εκάστοτε διαχειριστή του, αλλά με βάση αντικειμενικούς κανόνες που στοχεύουν στην αποφυγή διασπάθισής του³³¹.

Οι δημόσιες συμβάσεις, διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο στην οικονομία των κρατών-μελών και εκτιμάται ότι αντιστοιχούν σε περισσότερο από το 16% του ΑΕΠ της Ένωσης. Υπολογίζεται ότι οι ευρωπαϊκές δημόσιες συμβάσεις αντιπροσωπεύουν όγκο συναλλαγών 2.448 δισεκατομμυρίων ευρώ, γεγονός που δείχνει ότι αποτελούν

³³⁰ΔΕΕ απόφαση της 08.02.2018, C-144/17, Lloyd's of London v Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente della Calabria, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=199201&pageIndex=0&doclang=E L&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=6284530> σκ. 24 «Επομένως, πρέπει να γίνει δεκτό ότι, με το ερώτημά του, το αιτούν δικαστήριο ερωτά, κατ' ουσίαν, αν οι αρχές της διαφάνειας, της ίσης μεταχείρισεως και της απαγορεύσεως των διακρίσεων που απορρέουν από τα άρθρα 49 και 56 ΣΛΕΕ και μνημονεύονται στο άρθρο 2 της οδηγίας 2004/18 έχουν την έννοια ότι αντιτίθενται σε κανονιστική ρύθμιση κράτους μέλους, όπως η επίμαχη στην κύρια δίκη, η οποία δεν επιτρέπει τον αποκλεισμό δύο συνδικάτων μελών της Lloyd's από τη συμμετοχή στην ίδια διαδικασία ανάθεσης δημοσίας συμβάσεως υπηρεσιών ασφαλίσεως για μόνον τον λόγο ότι εκάστη των προσφορών τους υπεγράφη από τον γενικό αντιπρόσωπο της Lloyd's για το εν λόγω κράτος μέλος»

³³¹Β. Χατζηγιαννάκης (2019), *Η δυνατότητα συμπλήρωσης, διευκρίνισης ή και τροποποίησης προσφορών στις διαδικασίες ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων υπό το φως της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ και του Ν. 4412/2016.*, διαθέσιμο στο δικτυακό τόπο https://ec-law.gr/2019/09/07/%CE%AC%CF%81%CE%B8%CF%81%CE%BF-%CE%B2-%CF%87%CE%B1%CF%84%CE%B6%CE%B7%CE%B3%CE%B9%CE%B1%CE%BD%CE%BD%CE%AC%CE%BA%CE%B7-%CE%B3%CE%B9%CE%B1-%CF%84%CE%B7-%CF%83%CF%85%CE%BC%CF%80%CE%BB%CE%AE%CF%81%CF%89/#_Toc454547

σημαντική κινητήρια δύναμη, για την οικονομική μεγέθυνση, τη δημιουργία θέσεων εργασίας και την καινοτομία³³². Από την άλλη μεριά, όπως αναπτύχθηκε στην παρούσα, ο τομέας των δημοσίων συμβάσεων είναι από αυτούς που προσφέρουν πρόσφορο έδαφος για την δημιουργία φαινομένων διαφθοράς, που πλήττουν τον υγιή ανταγωνισμό και την ίση μεταχείριση των διαγωνιζομένων. Τούτο δύναται να συμβεί, είτε με την τακτική των απευθείας αναθέσεων λόγω δήθεν εξαιρετικών περιστάσεων, είτε με την σύνταξη φωτογραφικών διακηρύξεων, είτε μέσω αθέμιτης προτίμησης κάποιου υποψηφίου είτε ακόμη με την ανάθεση δημοσίων συμβάσεων με τρόπο ασύμφορο από οικονομικής απόψεως για την αναθέτουσα αρχή.

Δυστυχώς, ο τομέας των δημοσίων συμβάσεων ήταν και εξακολουθεί να είναι ένα πεδίο στο οποίο πολλοί επιθυμούν να εμπλακούν με απώτερο σκοπό την εξυπηρέτηση προσωπικών συμφερόντων και όχι του δημοσίου συμφέροντος που εξυπηρετεί ο εν λόγω κλάδος. Εννοείται πως έχουν εισαχθεί αρκετές ρυθμίσεις και υπάρχουν ασφαλιστικές δικλείδες για την διαφύλαξη και την προστασία του δημοσίου σκοπού των δημοσίων συμβάσεων, όμως υπάρχουν ακόμη ρυθμίσεις, οι οποίες αν και εξαιρετικές, «επιτρέπουν» έμμεσα τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων χωρίς την τήρηση της προβλεπόμενης διαδικασίας, με αποτέλεσμα να δυσχεραίνεται σε μεγάλο βαθμό ο έλεγχος του σκοπού αυτών των συμβάσεων. Πλέον κρίνεται επιτακτική η ανάγκη, με δεδομένες και τις επικρατούσες συνθήκες που βιώνει η χώρα μας και ολόκληρη η Ευρωπαϊκή Ένωση, περαιτέρω εξειδίκευσης και περαιτέρω ρυθμίσεων στο πλαίσιο της απευθείας ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων λόγω εξαιρετικών περιστάσεων. Και τούτο διότι, η επίκληση μίας εξαιρετικής περιστασης και μίας κατάστασης ανάγκης, όπως είναι αυτή του κορωνοϊού (Covid-19) διαρκεί πέραν του ευλόγου χρονικού διαστήματος, καθώς το νέο πλαίσιο που εισήγαγε ο κορωνοϊός (Covid-19) υφίσταται πλέον του ενός έτους, με αποτέλεσμα να τείνει η επίκληση της εξαιρετικής κατάστασης να θεωρείται πλέον ως «κανονική» διαδικασία σύναψης των δημοσίων συμβάσεων.

Επιπλέον, η εξάλειψη των φαινομένων διαφθοράς, η εμπέδωση της αρχής της διαφάνειας και η κατ' αποτέλεσμα προστασία του δημοσίου χρήματος, που προέρχεται από την φορολόγηση των πολιτών, ανάγεται σε πρωταρχικό σκοπό. Οι νομοθετικές πρωτοβουλίες του ενωσιακού και του εθνικού νομοθέτη, κατατείνουν,

³³²Θεματολογικά δελτία για την Ευρωπαϊκή Ένωση 2020, ο.π. υποσημείωση 12

πρωτίστως στην επίτευξη του σκοπού αυτού, αλλά και σε διεθνές επίπεδο ο ΟΟΣΑ, έχει αναλάβει διάφορες πρωτοβουλίες για την ενίσχυση της εν λόγω αρχής³³³. Η σημαντική αυτή προσπάθεια που καταβάλλεται σε εθνικό, ενωσιακό, αλλά και διεθνές επίπεδο για την ενίσχυση της διαφάνειας, οφείλεται κυρίως στο γεγονός ότι η τελευταία θεωρείται σημαντικό στοιχείο για την αποτελεσματική διαχείριση των δημοσίων οικονομικών και την επίτευξη καλής διακυβέρνησης, ενώ παράλληλα αυξάνει και την εμπιστοσύνη των πολιτών προς τους θεσμούς, καθώς παρέχονται εγγυητικοί μηχανισμοί αναφορικά με το πού και με ποιον τρόπο δαπανάται το δημόσιο χρήμα.

Τέλος, αξίζει να σημειωθεί ότι, τα βήματα που έχουν γίνει τα τελευταία χρόνια είναι σίγουρα αισιόδοξα και προς την σωστή κατεύθυνση, καθώς έχει καταβληθεί ειδικά σε εθνικό επίπεδο μεγάλη προσπάθεια για την απλοποίηση των διαδικασιών (βλ. προσκόμιση σχετικών δικαιολογητικών), του ανοίγματος του κύκλου που μπορεί να είναι μέρος μιας δημόσιας σύμβασης (βλ. διατάξεις για τις μικρομεσαίες επιχειρήσεις), την τήρηση της δημοσιότητας (βλ. ΚΗΜΔΗΣ), την παροχή επαρκούς προστασίας (βλ. προσυμβατικό έλεγχο ΕΣ και δυνατότητα δικαστικής προστασίας των υποψήφιων αναδόχων), χωρίς την καταπάτηση στο βωμό αυτών των «διαδικαστικών διευκολύνσεων» της αρχής της διαφάνειας. Ωστόσο, αυτό δεν σημαίνει ότι οι ρυθμίσεις που άπτονται της διασφάλισης της εν λόγω αρχής δεν επιδέχονται και βελτιώσεων, είτε με περαιτέρω εξειδίκευση είτε και με την εισαγωγή νέων και καινοτόμων ρυθμίσεων προς αυτή την κατεύθυνση.

³³³Συστάσεις του ΟΟΣΑ για την Ακεραιότητα στις Δημόσιες Συμβάσεις του 2008, Συστάσεις για τα ΣΔΙΤ και την Πάταξη Νοθείας κατά την υποβολή προσφορών στις δημόσιες συμβάσεις του 2012, τη Σύσταση για τις Δημόσιες Συμβάσεις το 2015 και τη Σύσταση για την ακεραιότητα και τη διαφάνεια στις συμβάσεις μείζονος σημασίας του 2017, Εργαλειοθήκη για τη Δημόσια Διαφάνεια

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Ελληνόγλωσση

- Ε. Αλαγιαλόγλου (2009), *Σχολιασμός Απόφασης ΔΕΚ C-250/07 της 4ης Ιουνίου 2009, Απόφαση της 14.09.2004 C-385/02, ΔήΣΚΕ (Δημόσιες συμβάσεις και κρατικές ενισχύσεις)* τεύχος 3/2009
- Χ. Ανθόπουλος (2006), *Το ασυμβίβαστο των ιδιοκτητών μέσων ενημέρωσης πριν και μετά το νέο άρθρο 14 παρ. 9 του Συντάγματος: σε Πέντε χρόνια μετά τη Συνταγματική αναθεώρηση του 2001*, εκδόσεις Σάκκουλα
- Βλαχόπουλος (2007), *Διαφάνεια της κρατικής δράσης και προστασία προσωπικών δεδομένων: Τα όρια μεταξύ αποκάλυψης και απόκρυψης στην εκτελεστική εξουσία*, εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα-Κομοτηνή
- Κ. Γιαννακόπουλος (2003), *Η αδιαφάνεια που απαιτεί ο αποτελεσματικός ανταγωνισμός στο κοινοτικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων*, εκδόσεις Σάκκουλα
- Κ. Γιαννακόπουλος (2007), *Η προστασία του ελεύθερου ανταγωνισμού κατά την εκτέλεση των διοικητικών συμβάσεων*, εκδόσεις Σάκκουλα
- Α. Γέροντας (2004), *Ο προληπτικός έλεγχος των δημοσίων συμβάσεων, σε «Διαφάνεια και Ανεξαρτησία στον έλεγχο του δημοσίου χρήματος*, Τιμ. Τόμος για τα 170 χρόνια του Ελεγκτικού Συνεδρίου, εκδόσεις Σάκκουλα
- Α. Γέροντας (2009), *Δίκαιο Δημοσίων Έργων, Η διοικητική σύμβαση – ανάθεση - εκτέλεση – δικαστική προστασία*, Αθήνα – Θεσσαλονίκη,
- Π. Δαγτόγλου (2014), *Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο*, εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη
- Π. Δαγτόγλου (2015), *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, εκδόσεις Σάκκουλα
- Π. Δέγλερης (2019), *Οι δημόσιες συμβάσεις στην ενωσιακή έννομη τάξη: Η προσωρινή δικαστική προστασία-η θεμελίωση και η νομολογία του ΔΕΕ*, εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη
- Χ. Δετσαρίδης (2015), *Η εξουσία του εθνικού νομοθέτη σε σχέση με το ενωσιακό δίκαιο να θεσπίζει κριτήρια ελέγχου της καταλληλότητας των υποψηφίων αναδόχων δημοσίων συμβάσεων, ως προς την τέλεση σοβαρού επαγγελματικού παραπτώματος – ΔΕΚ, C-465/11, απόφαση της 13^{ης} Δεκεμβρίου, Forposta SA, Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου*, Τεύχος 3/2015, εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη

- Χ. Δετσαρίδης (2019), *Η αρχή της διαφάνειας σε: η προδικαστική προσφυγή στο στάδιο ανάθεσης Δημοσίων Συμβάσεων*, Sakkoulas-Online.gr
- Γ. Δρόσος (1996), *Δοκίμιο Ελληνικής Συνταγματικής Θεωρίας*, εκδόσεις Σάκκουλα
- Β. Καραγεώργου (2013), *Η αρχή της διαφάνειας στην ενωσιακή έννομη τάξη: Όψεις μιας αναδύομενης νομικής αρχής*, εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη
- Ι. Καρκαλής (2005), *Αντιδιαφθορά και Ελεγκτικό Συνέδριο-Εφαρμοσμένη Δημοσιονομική Ελεγκτική*, εκδόσεις Σάκκουλα
- Β. Κουγέας (2008), *Οι αρχές του Κοινοτικού Προϋπολογισμού και η εφαρμογή τους: στα στάδια της κατάρτισης, της έγκρισης, της εκτέλεσης και του ελέγχου*, εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη
- Ε.-Ε. Κουλουμπίνη, Η. Μάζος, Ι. Κίτσος (2019), *Δημόσιες Συμβάσεις – Ν. 4412/2016, Νομολογική Προσέγγιση και Πρακτική Εφαρμογή*, εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη
- Ε. Κουτούπα – Ρεγκάκου (1990), *Ο ρόλος των αορίστων εννοιών στο σύγχρονο κράτος δικαίου, Μελέτη στις όψεις του κράτους δικαίου*, εκδόσεις Σάκκουλα
- Γ. Μαραγκού (2016), *Ελεγκτικό Συνέδριο: Μελέτες–Συμβολές–Διαγράμματα-Νομολογία –Υποδείγματα*, εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη
- Μ.-Θ. Μαρίνος, *Δίκαιο Ανταγωνισμού, Δίκαιο Δημοσίων Διαγωνισμών Και Προστασία Επιχειρηματικών Απορρήτων*, Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου, Τόμος 1/2011, εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη
- Χ. Μουκίου (2018), *Διαφάνεια, Ακεραιότητα & Εντιμότητα στις Δημόσιες Συμβάσεις: Η σταδιακή αφομοίωση του διεθνούς Soft Law σε επίπεδο Δημοσίων Συμβάσεων*, εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη
- Χ. Μουκίου (2019), *Σύγκρουση συμφερόντων και διαφάνεια κατά την ανάθεση δημοσίων συμβάσεων*, ΕφημΔΔ 6/2019, Sakkoulas-Online.gr
- Γ. Μπαμπινιώτης (2004), *Λεξικό για το σχολείο και το γραφείο*, 2^{ος} Τόμος Γ-Ι, Κέντρο Λεξικολογίας, εκδόσεις Ελεύθερος Τύπος
- Ν. Μπάρμπας (2018), *Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου*, εκδόσεις Σάκκουλα
- Ε. Μπεσίλα-Βήκα (2004), *Ο έλεγχος στα πλαίσια της χρηστής τοπικής διακυβέρνησης*, εκδόσεις Σάκκουλα
- Θ. Πανάγος (2009), *Η αρχή της διαφάνειας: Το θεσμικό πλαίσιο σύναψης των δημοσίων συμβάσεων με ηλεκτρονικά μέσα*, Sakkoulas-Online.gr

- Δ. Παπανικολαΐδη (1992), *Σύστημα Διοικητικού Δικαίου*, Τόμος Α΄, εκδόσεις Σάκκουλα
- Δ. Ράϊκος (2006), *Δημόσια Διοίκηση και Διαφθορά*, εκδόσεις Σάκκουλα
- Δ. Ράϊκος (2014), *Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων*, εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη
- Δ. Ράϊκος, Ε. Βλάχου, Ε. Σαββίδη (2018), *Δημόσιες Συμβάσεις Ν.4412/2016*, Ερμηνεία κατ' άρθρο, εκδόσεις Σάκκουλα
- Δ. Ράϊκος (2019), *Η αρχή της υποχρεωτικής δημοσιότητας και της διαφάνειας, σε: Δίκαιο δημοσίων συμβάσεων*, Sakkoulas-Online.gr
- Β. Σκουρής (1997), *Προϋποθέσεις απ' ευθείας αναθέσεως δημοσίου έργου κατά το ελληνικό και το ευρωπαϊκό κοινοτικό δίκαιο: Διοικητικές συμβάσεις και δημόσια έργα*, εκδόσεις Σάκκουλα
- Φ. Σπυρόπουλος, Ξ. Κοντιάδης, Χ. Ανθόπουλος, Γ. Γεραπετρήτης (2017), *Σύνταγμα Κατ' άρθρο ερμηνεία*, εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη
- Α. Τάχος (2009), *Άρθρο 5: Πρόσβαση σε έγγραφα, σε: Ερμηνεία Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας*, Sakkoulas-Online.gr
- Δ. Τομαρά (1996), *Διοικητικές πράξεις αποσπαστές από τις συμβάσεις της Διοικήσεως*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη
- Ε. Τροβά (2004), *Το Ελεγκτικό Συνέδριο και η διασφάλιση της διαφάνειας στις δημόσιες συμβάσεις*, Τιμ. Τομ. για τα 170 χρόνια του Ελεγκτικού Συνεδρίου, εκδόσεις Σάκκουλα
- Ε. Τροβά (2008), *Η καταπολέμηση της διαφθοράς και της απάτης στο κοινοτικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων*, Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου, Τεύχος 10.11.2008, εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη
- Β. Χριστιανός, Θ. Πανάγος (2018), *Δημόσιες Συμβάσεις - Ερμηνεία κατ' άρθρο*, εκδόσεις Σάκκουλα

Ξενογλώσση

- M. Amilhat (2014), *La notion de contrat administrative. L' influence du droit de l' Union européenne*, Bruylant, 2014, Coll. Droit Administrative Law (dir. L-B.Auby)
- S. Arrowsmith (2011), *Eu public procurement law: An introduction*, Asia Interuniversity Network, διαθέσιμη στο δικτυακό τόπο: <https://www.nottingham.ac.uk/pprg/documentsarchive/asialinkmaterials/eupublicprocurementlawintroduction.pdf>
- S.Arrowsmith (2014), *The Law of Public and Utilities Procurement.*, V.I, Sweet and Maxwell
- U. Bernitz, J. Nergelius, C. Cardner (2008), *General Principles of EC Law in a Process of Development*, Kluwer Law International, Great Britain
- Ch. Bovis (2012), *Regulatory Trends in Public Procurement at the EU Level*, EPPPL
- Crozier (1975), *The Crisis of Democracy: On the Governability of Democracies*, New York University Press
- W. Frenz (2007), 3^{ος} τόμος, *Handbuch Europarecht*, Heidelberg
- D. Gordon (2005), *Organizational Conflicts of Interest: A Growing Integrity Challenge*, PCLJ
- C. Moukiou (2016), *The Principles of Transparency and Anti-Bribery in Public Procurement: a slow engagement with the Letter and the Spirit of the EU Public Procurement*, EPPPL
- A. Semple, M. Andrecka (2015), *Classification, Conflicts of Interest and Change of Contractor: A Critical Look at the Public Sector Procurement Directives*, EPPPL
- C. Waldhoff (2006), *Das missverstandene Mandat: Verfassungsrechtliche Masstabe zur Normierung der erweiterten Offenlegungspflichten der Abgeordneten des Deutschen Bundestages*, Zparl

Νομοθετικά Κείμενα (Ελληνικά, Ευρωπαϊκά, Διεθνή)

- Σύνταγμα της Ελλάδος
- ΚΔιοικδιαδ
- ΚΠοινΔ
- Ν. 1599/1985
- Ν.2145/1993
- Ν. 2522/1997
- Ν.2741/1999
- Ν. 2854/2000
- Ν. 2947/2001
- Ν.3060/2002
- Ν.3090/2002
- Ν. 3193/2003
- Ν.3310/2005
- Ν. 3316/2005
- Ν.3345/2005
- Ν.3414/2005
- Ν. 3433/2006
- Ν. 3014/2007
- Ν. 3669/2008
- Ν.3852/2010
- Ν. 3886/2010
- Ν. 4013/2011
- Ν. 4275/2014
- Ν. 4412/2016
- Ν.4488/2017
- Ν. 4497/2017
- Αιτιολογική έκθεση του Ν. 4412/2016 από την ιστοσελίδα της Βουλής των Ελλήνων διαθέσιμη στο δικτυακό τόπο <https://www.hellenicparliament.gr/UserFiles/2f026f42-950c-4efc-b950-340c4fb76a24/m-stir-olo-1.pdf>

- Εισηγητική έκθεση του Ν. 4412/2016, από την ιστοσελίδα της Βουλής των Ελλήνων διαθέσιμη στο δικτυακό τόπο https://www.hellenicparliament.gr/Nomothetiko-Ergo/Anazitisi-Nomothetikou-Ergou?law_id=00e5455e-43f3-4b22-af88-a64a016a0b9e
- ΠΔ 774/1980
- ΠΔ 18/1989
- ΠΔ 50/2007
- ΠΔ 60/2007
- ΠΔ 118/2007
- ΠΔ 122/2012
- ΠΔ 123/2012
- ΠΔ 43/2013
- ΠΔ 38/2017
- ΠΝΠ (ΦΕΚ 42/Α'/25-02-2020)
- ΠΝΠ (ΦΕΚ 55/Α'/11-03-2020)
- ΠΝΠ (ΦΕΚ 68/Α'/20-03-2020)
- ΠΝΠ (ΦΕΚ 84/Α'/13-04-2020)
- ΠΝΠ (ΦΕΚ 90/Α'/01-05-2020)
- ΠΝΠ (ΦΕΚ 157/Α'/10-08-2020)
- ΠΝΠ (ΦΕΚ 161/Α'/22-08-2020)

- Κανονισμός (ΕΚ, Ευράτομ) 1605/2002 του Συμβουλίου, της 25.06.2002, για τη θέσπιση του δημοσιονομικού κανονισμού, που εφαρμόζεται στο γενικό προϋπολογισμό των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, διαθέσιμος στο δικτυακό τόπο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/el/TXT/?uri=CELEX%3A32002R1605>
- Οδηγία 89/665/ΕΟΚ
- ΣΕΕ
- ΣΛΕΕ
- Οδηγία 92/50/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 18ης Ιουνίου 1992 περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων υπηρεσιών, διαθέσιμη στο δικτυακό τόπο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX:31992L0050>

- Οδηγία 93/36/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 14ης Ιουνίου 1993 περί συντονισμού των διαδικασιών για τη σύναψη συμβάσεων δημοσίων προμηθειών, διαθέσιμη στο δικτυακό τόπο:
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX%3A31993L0036>
- Οδηγία 93/37/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 14ης Ιουνίου 1993 περί συντονισμού των διαδικασιών για τη σύναψη συμβάσεων δημοσίων έργων, διαθέσιμη στο δικτυακό τόπο:
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:31993L0037&qid=1399140606822&from=EN>
- Οδηγία 2004/18/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 31ης Μαρτίου 2004 περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών διαθέσιμη στο δικτυακό τόπο:
<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2004L0018:20080101:EL:PDF>
- Οδηγία 2014/23/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26ης Φεβρουαρίου 2014 σχετικά με την ανάθεση συμβάσεων παραχώρησης, διαθέσιμη στο δικτυακό τόπο:
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0023&from=EN>
- Οδηγία 2014/24/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26ης Φεβρουαρίου 2014 σχετικά με τις δημόσιες προμήθειες και την κατάργηση της Οδηγίας 2004/18/ΕΚ σχετικά με την ανάθεση συμβάσεων παραχώρησης, διαθέσιμη στο δικτυακό τόπο:
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0024&from=EN>
- Οδηγία 2014/25/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26ης Φεβρουαρίου 2014 σχετικά με τις προμήθειες φορέων που δραστηριοποιούνται στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών και την κατάργηση της Οδηγίας 2004/17/ΕΚ, διαθέσιμη στο δικτυακό τόπο:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0025&from=EN>

- ΧΘΔ

Ελληνική Νομολογία

- ΑΕΔ 20/2005
- ΑΕΔ 22/2009
- ΑΕΠΠ 173/2017, διαθέσιμη στο δικτυακό τόπο: https://www.aepp-procurement.gr/images/Apofaseis_AEPP/Apofasi-173-2017.pdf
- ΑΕΠΠ 72/2018
- ΑΕΠΠ 127/2018
- [ΑΕΠΠ 465/2018](#)
- [ΑΕΠΠ 877/2018](#)
- ΑΕΠΠ 1/2019 διαθέσιμη στο δικτυακό τόπο: https://www.aepp-procurement.gr/images/Apofaseis_AEPP/Apofasi-E1-2019.pdf
- ΑΕΠΠ (2^ο Κλιμάκιο) 605,606/2019, διαθέσιμη στο δικτυακό τόπο: https://www.aepp-procurement.gr/images/Apofaseis_AEPP/Apofasi-605-2019.pdf
- ΑΕΠΠ (6^ο Κλιμάκιο) 128/2020, διαθέσιμη στο δικτυακό τόπο: https://www.aepp-procurement.gr/images/Apofaseis_AEPP/Apofasi-128-2020.pdf
- ΑΕΠΠ 678/2020 διαθέσιμη στο δικτυακό τόπο: https://www.aepp-procurement.gr/images/Apofaseis_AEPP/Apofasi-678-2020.pdf
- ΑΕΠΠ (5^ο Κλιμάκιο) 742/2020, διαθέσιμη στο δικτυακό τόπο: https://www.aepp-procurement.gr/images/Apofaseis_AEPP/Apofasi-742-2020.pdf
- ΔΕΑ 29/2013
- ΔΕΑ 197/2015
- ΔΕΑ 485/2018
- ΔΕΑ 32/2019
- ΔΕΘ 203/2015
- ΕΑΑΔΗΣΥ 144/2014
- ΕΑΑΔΗΣΥ 303/2015
- ΕΑΑΔΗΣΥ Δ46/2020
- ΕΣ 227/2003

- ΕΣ 226/2006
- ΕΣ 162/2007
- ΕΣ 240/2007
- ΕΣ 15/2008
- ΕΣ 140/2009
- ΕΣ 2495/2009
- ΕΣ 3143/2010
- ΕΣ 2012/2010
- ΕΣ 2499/2010
- ΕΣ 3037/2010
- ΕΣ 327/2011
- ΕΣ 348/2011
- ΕΣ 583/2011
- ΕΣ 1252/2011
- ΕΣ 1779/2011
- ΕΣ 2156/2011
- ΕΣ 2190/2011
- ΕΣ 2383/2011
- ΕΣ 2430/2011
- ΕΣ 2752/2011
- ΕΣ 2825/2011
- ΕΣ 25/2012
- ΕΣ 287/2012
- ΕΣ 1182/2013
- ΕΣ 37/2014
- ΕΣ 2694/2014
- ΕΣ 3065/2014
- ΕΣ 1039/2015
- ΕΣ 4112/2015
- ΕΣ 6022/2015
- ΕΣ 232/2017
- ΕΣ 242/2017

- ΕΣ 288/2017
- ΕΣ 367/2017
- ΕΣ 230/2018
- ΕΣ 604/2018
- ΕΣ 1322/2018
- ΕΣ 1068/2018
- ΕΣ 323/2020
- Πρακτικά Ολομέλειας ΕΣ της 07.03.2001, της 7^{ης} Γεν. Συν., Θέμα Δ΄
- Πρακτικά Ολομέλειας ΕΣ της 19.12.2012, της 16^{ης} Γεν. Συν., Θέμα Γ΄ και Δ
- ΣτΕ 1502/2003
- ΣτΕ 2166/2003
- ΣτΕ 2951-52/2004
- ΣτΕ 3242/2004
- ΣτΕ 1289/2005
- ΣτΕ ΕΑ 277/2006
- ΣτΕ 279/2008
- ΣτΕ 1329/2008
- ΣτΕ 1616/2008
- ΣτΕ 1619/2008
- ΣτΕ ΕΑ 613/2009
- ΣτΕ ΕΑ 1089/2009
- ΣτΕ ΕΑ 1314/2009
- ΣτΕ 1118/2010
- ΣτΕ 1135/2010
- ΣτΕ 1203/2010
- ΣτΕ 1344/2010
- ΣτΕ 1415/2010
- ΣτΕ 3703/2010
- ΣτΕ 18/2011
- ΣτΕ 19/2011
- ΣτΕ 53/2011
- ΣτΕ ΕΑ 424/2011

- ΣτΕ 932/2011
- ΣτΕ 3550/2011
- ΣτΕ 354/2014
- ΣτΕ ΕΑ 9/2015
- ΣτΕ ΕΑ 124/2015
- ΣτΕ 189/2015
- ΣτΕ 382/2015
- ΣτΕ 384/2015
- ΣτΕ ΕΑ 290/2017
- ΣτΕ ΕΑ 83/2017
- ΣτΕ 72/2020
- ΣτΕ 1819/2020

Νομολογία του ΔΕΕ (τ. ΔΕΚ) (Αποφάσεις και Προτάσεις)

- ΓεΔ απόφαση της 15.10.2013, T-457/10, Ευρωπαϊκή Δυναμική-Προηγμένα Συστήματα Τηλεπικοινωνιών Πληροφορικής και Τηλεματικής κατά Ευρωπαϊκής Επιτροπής, διαθέσιμη στο δικτυακό τόπο:
https://curia.europa.eu/jcms/jcms/P_106319/el/?rec=RG&jur=T&anchor=201310T2234#201310T2234
- ΔΕΚ απόφαση της 10.02.1982, SA Transporoute et travaux κ. Ministere des travaux publics ('Transporoute'), Υπόθεση 76/81, διαθέσιμη στο δικτυακό τόπο:
<https://op.europa.eu/da/publication-detail/-/publication/ead7057-92e7-43b8-9168-2d62fea3bc9f/language-el/format-PDFA1B>
- ΔΕΚ απόφαση της 19.04.1996, C-236/1995, Επιτροπή κατά Ελλάδος, Συλλογή 1996 σελ. I-04459
- ΔΕΚ απόφαση της 07.12.2000, C-94/99, ARGE Gewässerschutz, διαθέσιμη στο δικτυακό τόπο:
<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=45867&pageIndex=0&doclang=EL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=6283330>
- ΔΕΚ απόφαση της 07.12.2000, C-324/98, Telaustria Verlags GmbH, διαθέσιμη στο δικτυακό τόπο:

- <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=45859&pageIndex=0&doclang=EL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=6307426>
- ΔΕΚ απόφαση της 18.10.2001, C-19/2000, SIAC Construction, διαθέσιμη στο δικτυακό τόπο:
<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=46289&pageIndex=0&doclang=EL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=6307727>
 - ΔΕΚ απόφαση της 27.11.2001, συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-285/99 και C-286/99, Lombardini και Mantovani, διαθέσιμη στο δικτυακό τόπο:
<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=46878&pageIndex=0&doclang=EL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1316050>
 - ΔΕΚ απόφαση της 10.07.2001, C-315/99, IsmeriEuropaSrl, κατά Ελεγκτικού Συνεδρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, διαθέσιμη στο δικτυακό τόπο:
<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=46501&pageIndex=0&doclang=EL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=3325946>
 - ΔΕΚ απόφαση της 12.12.2002, C- 470/99, Universale-Bau AG, κατά Bietergemeinschaft, διαθέσιμη στο δικτυακό τόπο:
<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=47592&pageIndex=0&doclang=EL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=3210394>
 - ΔΕΚ απόφαση της 29.04.2004, C-496/99 P, Επιτροπή κατά CAS Succhi di Frutta, διαθέσιμη στο δικτυακό τόπο:
<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=49126&pageIndex=0&doclang=EL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=6308027>
 - ΔΕΚ απόφαση της 14.10.2004, C-340/02, Επιτροπή κατά Γαλλίας, διαθέσιμη στο δικτυακό τόπο:
http://curia.europa.eu/juris/document/document_print.jsf;jsessionid=9ea7d0f130dee06baf570c1a42c5ad66830a43c313f9.e34KaxiLc3eQc40LaxqMbN4ObxuTe0?doclang=EL&text=&pageIndex=0&part=1&mode=&docid=64648&cid=789514
 - ΔΕΚ απόφαση της 18.11.2004, C-126/03, Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, διαθέσιμη στο δικτυακό τόπο:
<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=49676&pageIndex=0&doclang=EL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=3205041>

- ΔΕΚ απόφαση της 03.03.2005, C-21/03 και C-34/03, Fabricom κατά 'Etat Belge, διαθέσιμη στο δικτυακό τόπο:
<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=55035&pageIndex=0&doclang=EL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=6308181>
- ΔΕΚ απόφαση της 17.03.2005, T160/03, AFConManagementConsultants, Mc Mullin, O'Grady κατά Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, διαθέσιμη στο δικτυακό τόπο:
<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=54264&pageIndex=0&doclang=EL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=6308328>
- ΔΕΚ απόφαση της 02.06.2005, C-394/02, Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά Ελληνικής Δημοκρατίας, διαθέσιμη στο δικτυακό τόπο:
<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=60190&pageIndex=0&doclang=EL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=3204881>
- ΔΕΚ απόφαση της 06.04.2006, C-410/2004, Associazione Nazionale Autotrasporto Viaggiatori (ANAV) κατά Comune di Bari, AMTAB Servizio SpA, διαθέσιμη στο δικτυακό τόπο:
<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=55678&pageIndex=0&doclang=EL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=3209562>
- ΔΕΚ απόφαση της 18.07.2007, C-382/05, Επιτροπή κατά Ιταλίας, διαθέσιμη στο δικτυακό τόπο:
<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=62758&pageIndex=0&doclang=EL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=6308647>
- ΔΕΕ απόφαση της 08.04.2008, C- 337/05, Επιτροπή κατά Ιταλίας, διαθέσιμη στο δικτυακό τόπο:
<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=71038&pageIndex=0&doclang=EL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=3203431>
- ΔΕΚ απόφαση της 16.12.2008, C-213/07, Μηχανική ΑΕ κατά Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης, Υπουργού Επικρατείας, διαθέσιμη στο δικτυακό τόπο:
<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=76072&pageIndex=0&doclang=EL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=3320729>
- ΔΕΕ απόφαση της 04.06.2009, C-250/2007, Επιτροπή κατά Ελλάδας σκ. 34, διαθέσιμη στο δικτυακό τόπο:

- <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=74820&pageIndex=0&doclang=el&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=3204102>
- ΔΕΚ απόφαση της 29.10.2009, C-536/07, Επιτροπή κατά Γερμανίας, διαθέσιμη στο δικτυακό τόπο:
<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=73374&pageIndex=0&doclang=EL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=6308917>
 - ΔΕΚ απόφαση της 29.03.2012, C-599/10, SAG ELV Slovensko a.s. κ.λπ. κατά Úrad pre verejné obstarávanie, διαθέσιμη στο δικτυακό τόπο:
<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=121164&pageIndex=0&doclang=EL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=6004321>
 - ΔΕΕ απόφαση της 20.06.2013, C-352/12, Consiglio Nazionale degli Ingegneri, σκ. 50-52, διαθέσιμη στο δικτυακό τόπο:
<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=138907&pageIndex=0&doclang=IT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1319935>
 - ΔΕΕ απόφαση της 08.02.2018, C-144/17, Lloyd's of London v Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente della Calabria διαθέσιμη στο δικτυακό τόπο:
<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=199201&pageIndex=0&doclang=EL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=6284530>
 - ΔΕΕ απόφαση της 24.10.2018, C-124/177, Vossloh Laeis GmbH vs Stadtwerke Munchen GmbH, διαθέσιμη στο δικτυακό τόπο:
<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=206983&pageIndex=0&doclang=EL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=6279199>
 - Προτάσεις Γενικού Εισαγγελέα Poiares Maduro 08.10.2008, C-213/07, Μηχανική ΑΕ κατά Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης, Υπουργού Επικρατείας διαθέσιμες στο δικτυακό τόπο:
<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=68940&pageIndex=0&doclang=EL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=6274101>
 - Προτάσεις Γενικού Εισαγγελέα Verica Trsteniak της 23.05.2012, C-159/11, διαθέσιμες στο δικτυακό τόπο:
<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=123061&pageIndex=0&doclang=el&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1066348>
 - Προτάσεις Γενικού Εισαγγελέα Paolo Mengozzi της 29.06.2010, C-226/09, Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Ιρλανδίας, διαθέσιμες στο δικτυακό τόπο:

http://curia.europa.eu/juris/document/document_print.jsf;jsessionid=68DD557B929243CD1CD9561610DCE7EE?docid=83997&text=&doclang=EL&pageIndex=0&cid=2374212

Ηλεκτρονικές Πηγές - Δικτυακοί Τόποι

- Ανακοίνωση της Επιτροπής της 03.03.2010, *Ευρώπη 2020: στρατηγική για έξυπνη, βιώσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη*, διαθέσιμη στο δικτυακό τόπο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52010DC2020&from=EL>
- Ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, *Οδηγίες σχετικά με τη χρήση του πλαισίου για τις δημόσιες συμβάσεις στην κατάσταση έκτακτης ανάγκης που σχετίζεται με την κρίση της νόσου COVID-19* (2020/C 108 I/01), διαθέσιμη στο δικτυακό τόπο: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0401\(05\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0401(05)&from=EN)
- Αρ. Πρωτ. 6901/08.12.2020 της Γενικής Διεύθυνσης Δημοσίων Συμβάσεων, *Καταχώρηση στο ΚΗΜΔΗΣ στοιχείων δημοσίων συμβάσεων που ανατίθενται κατά παρέκκλιση εθνικών διατάξεων, λόγω της άμεσης ή έμμεσης συνάφειάς τους με την αντιμετώπιση του ιού COVID-19 και την αποτροπή περαιτέρω διασποράς του*, διαθέσιμο στο δικτυακό τόπο: http://www.sate.gr/data_source/2020%CE%95%CE%91%CE%91%CE%94%CE%97%CE%A3%CE%A5-35983.pdf
- Αρ. Πρωτ. 29/12.03.2020 της ΕΑΑΔΗΣΥ, *Διευκρινίσεις σχετικά με τις συμβάσεις που συνάπτονται στο πλαίσιο λήψης μέτρων αποφυγής της διάδοσης του κορωνοϊού (COVID-19)*, διαθέσιμη στο δικτυακό τόπο: <https://diavgeia.gov.gr/doc/%CE%A8%CE%98%CE%98%CE%9E%CE%9F%CE%9E%CE%A4%CE%92-%CE%92%CE%A81?inline=true>
- Γενική Διεύθυνση Δημοσίων Συμβάσεων, Κατευθυντήρια Οδηγία 9/2015, *Καταπολέμηση της διαφθοράς κατά τη διεξαγωγή δημοσίων διαγωνισμών*, διαθέσιμη στο δικτυακό τόπο: <http://w3.digitalplan.gr/resource-api/dipla/contentObject/KATAPOLEMISH-DIAFTHORAS-DHM-SYMBASEIS -EADHSSY-062015/content>

- Ε. Γουρζουλίδου (2014), *Το κοινοτικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων* διαθέσιμη στο δικτυακό τόπο:
https://www.ekdd.gr/ekdda/files/ergasies_esdd/22/034/1715.pd
- Δήλωση του Επίτροπου κ. Μπρετόν, διαθέσιμη στο δικτυακό τόπο:
https://ec.europa.eu/greece/news/20200401_6_el
- ΕΑΑΔΗΣΥ απόφαση Δ107/2018 διαθέσιμη στο δικτυακό τόπο:
https://www.eaadhsy.gr/images/apofaseis/2018_%CE%94107.pdf
- Η Εθνική Βάση Δεδομένων Δημοσίων Συμβάσεων, διαθέσιμο στο δικτυακό τόπο:
https://ppp.eaadhsy.gr/index.php/el/?option=com_sppagebuilder&view=page&id=96
- Έκθεση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για την καταπολέμηση της διαφθοράς, Κεφάλαιο Iv Α., διαθέσιμη στο δικτυακό τόπο:
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52014DC0038&from=DE>
- Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων (Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ.), Ποιοι είμαστε;, διαθέσιμο στο δικτυακό τόπο:
<https://www.eaadhsy.gr/index.php/m-poiOI-eimaste/25-c-frontpage/frontpage-who-we-are/40-who-we-are-home>
- Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων της 27.07.1992, C-191, σελ. 101, διαθέσιμη στο δικτυακό τόπο :
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1992:191:FULL&from=EN>
- Επίσημη Εφημερίδα της ΕΕ της 28.11.2001, L-310, *Ερμηνευτική ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με το κοινοτικό δίκαιο περί δημοσίων συμβάσεων και τις δυνατότητες ένταξης κοινωνικών πτυχών στις συμβάσεις αυτές*, διαθέσιμη στο δικτυακό τόπο:
<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:310:0019:0021:EL:PDF>
- Επίσημος δικτυακός τόπος της ΑΕΠΠ:
<https://www.aepp-procurement.gr/index.php/aepp>

- Ευρωπαϊκή Ένωση, *Κανόνες δημόσιων διαγωνισμών*, διαθέσιμο στο δικτυακό τόπο: https://europa.eu/youreurope/business/selling-in-eu/public-contracts/public-tendering-rules/index_el.htm#shortcut-0
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή, *Έγγραφο καθοδήγησης για επαγγελματίες για την αποφυγή των συχνότερων σφαλμάτων κατά τις δημόσιες συμβάσεις έργων που χρηματοδοτούνται από τα Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία*, Φεβρουάριος 2018, διαθέσιμο στο δικτυακό τόπο: https://www.eaadhsy.gr/images/docs/guidance_public_procurement_2018_el.pdf
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF) *Πρακτικός Οδηγός για τον εντοπισμό συγκρούσεων συμφερόντων σε διαδικασίες δημοσίων συμβάσεων για διαρθρωτικές δράσεις*, διαθέσιμος στο δικτυακό τόπο: <https://ec.europa.eu/sfc/sites/sfc2014/files/sfc-files/guide-conflict-of-interests-EL.pdf>
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 29.10.2015, *Δημόσιες Συμβάσεις Έγγραφο Καθοδήγησης για Επαγγελματίες για την αποφυγή συχνότερων σφαλμάτων κατά τις δημόσιες συμβάσεις έργων που χρηματοδοτούνται από τα Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία*, διαθέσιμο στο δικτυακό τόπο: https://ec.europa.eu/regional_policy/el/information/publications/guidelines/2015/public-procurement-guidance-for-practitioners
- Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο:
https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/el/FTU_2.1.10.pdf
- Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, *Θεματολογικά δελτία για την Ευρωπαϊκή Ένωση*, διαθέσιμο στο δικτυακό τόπο:
<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/el/sheet/34/%CE%B4%CE%B7%CE%BC%CE%BF%CF%83%CE%B9%CE%B5%CF%82-%CF%83%CF%85%CE%BC%CE%B2%CE%B1%CF%83%CE%B5%CE%B9%CF%82>
- Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, *Θεματολογικά δελτία για την Ευρωπαϊκή Ένωση*, διαθέσιμο στο δικτυακό τόπο:
<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/el/sheet/34/%CE%B4%CE%B7%CE%BC%CE%BF%CF%83%CE%B9%CE%B5%CF%82-%CF%83%CF%85%CE%BC%CE%B2%CE%B1%CF%83%CE%B5%CE%B9%CF%82>

- Θεματολογικά δελτία για την Ευρωπαϊκή Ένωση 2020, διαθέσιμα στο δικτυακό τόπο <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/el/home>
- Γ. Καρύδης (2019), *Διασφάλιση συνθηκών πραγματικού ανταγωνισμού στις διαδικασίες δημοσίων συμβάσεων κατά την ενωσιακή νομολογία: Εισαγωγικές παρατηρήσεις: Ο ανταγωνισμός πρωταρχικός σκοπός και κατευθυντήρια γραμμή των ενωσιακών ρυθμίσεων περί δημοσίων συμβάσεων*, Συνέδριο Ελεγκτικού Συνεδρίου διαθέσιμο στο δικτυακό τόπο:
http://www.esdi.gr/nex/images/stories/pdf/epimorfosi/2019/karidis_2019.pdf
- Κατευθυντήρια Οδηγία 20 (Απόφαση 42/30-5-2017 της ΕΑΑΔΗΣΥ), *Λόγοι αποκλεισμού από τη συμμετοχή στις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων*, διαθέσιμη στο δικτυακό τόπο:
https://www.karagilanis.gr/files/kodigia_20_3800_17.pdf
- Κατευθυντήρια Οδηγία 22/17 της ΕΑΑΔΗΣΥ, *Τροποποίηση των συμβάσεων κατά τη διάρκεια τους*, διαθέσιμη στο δικτυακό τόπο:
<https://diavgeia.gov.gr/doc/7%CE%9C%CE%A5%CE%A4%CE%9F%CE%9E%CE%A4%CE%92-%CE%96%CE%93%CE%96?inline=true>
- Κατευθυντήρια Οδηγία 24 της Γενικής Διεύθυνσης Δημοσίων Συμβάσεων (Αρ. πρωτ. 6901/08.12.2020, *Καταχώρηση στο ΚΗΜΔΗΣ στοιχείων δημοσίων συμβάσεων που ανατίθενται κατά παρέκκλιση εθνικών διατάξεων, λόγω της άμεσης ή έμμεσης συνάφειάς τους με την αντιμετώπιση του ιού COVID-19 και την αποτροπή περαιτέρω διασποράς του*, διαθέσιμη στο δικτυακό τόπο:
<https://diavgeia.gov.gr/doc/6%CE%A4%CE%9E%CE%9F%CE%9E%CE%A4%CE%92-%CE%915%CE%A7?inline=true>
- Οδηγός βέλτιστων πρακτικών της Κυπριακής Δημοκρατίας (2021) διαθέσιμος στο δικτυακό τόπο:
<https://www.publicprocurementuserguides.treasury.gov.cy/3-1-5-prokatarktikes-diaboyleyseis-me-thn-agera>
- ΟΟΣΑ, *Οδηγίες του ΟΟΣΑ για την καταπολέμηση της νόθευσης διαγωνισμών και της χειραγώγησης προσφορών στις δημόσιες προμήθειες*, Φεβρουάριος 2009, διαθέσιμο στο δικτυακό τόπο:
<https://www.oecd.org/governance/ethics/2.2-assessment-greece-anti-corruption-high-risk-sectors-el.pdf>

- Πρακτικός Οδηγός για τον έλεγχο από το Ελεγκτικό Συνέδριο των Δημοσίων συμβάσεων των Δήμων, Περιφερειών και των Νομικών τους Προσώπων (το προσυμβατικό στάδιο), διαθέσιμος στο δικτυακό τόπο:
<https://www.elsyn.gr/sites/default/files/3%20%28%CE%A0%CE%A1%CE%91%CE%9A%CE%A4%CE%99%CE%9A%CE%9F%CE%A3%20%CE%9F%CE%94%CE%97%CE%93%CE%9F%CE%A3%20%CE%A0%CE%A1%CE%9F%CE%A3%CE%A5%CE%9C%CE%92%CE%91%CE%A4%CE%99%CE%9A%CE%9F%CE%A5%20%CE%95%CE%9B%CE%95%CE%93%CE%A7%CE%9F%CE%A5%29.pdf>
- Πράσινη Βίβλος της ΕΕ σχετικά με τον εκσυγχρονισμό της πολιτικής δημόσιων συμβάσεων: προς μια αποτελεσματικότερη ευρωπαϊκή αγορά δημόσιων συμβάσεων, διαθέσιμη στο δικτυακό τόπο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0015&from=EN>
- Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 18.05.2010 σχετικά με τις νέες εξελίξεις στις δημόσιες συμβάσεις (2009/2175(INI)), διαθέσιμο στο δικτυακό τόπο:
https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2010-0173_EL.html?redirect
- Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 12.05.2011 σχετικά με την με την ίση πρόσβαση στις αγορές του δημόσιου τομέα στην ΕΕ και σε τρίτες χώρες και την αναθεώρηση του νομικού πλαισίου των δημοσίων συμβάσεων περιλαμβανομένων των εκχωρήσεων, διαθέσιμο στο δικτυακό τόπο:
https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2011-0233_EL.html?redirect
- Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 25.10.2011 σχετικά με τον εκσυγχρονισμό των δημοσίων συμβάσεων (2011/2048(INI)), διαθέσιμο στον δικτυακό τόπο: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2011-0454_EL.html?redirect
- Β. Χατζηγιαννάκης (2019), *Η δυνατότητα συμπλήρωσης, διευκρίνισης ή και τροποποίησης προσφοράς στις διαδικασίες ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων υπό το φως της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ και του Ν. 4412/2016.*, διαθέσιμο στο δικτυακό τόπο:

https://ec-law.gr/2019/09/07/%CE%AC%CF%81%CE%B8%CF%81%CE%BF-%CE%B2-%CF%87%CE%B1%CF%84%CE%B6%CE%B7%CE%B3%CE%B9%CE%B1%CE%BD%CE%BD%CE%AC%CE%BA%CE%B7-%CE%B3%CE%B9%CE%B1-%CF%84%CE%B7-%CF%83%CF%85%CE%BC%CF%80%CE%BB%CE%AE%CF%81%CF%89/#_Toc454547

- TED (Tenders Electronic Daily), για περισσότερες πληροφορίες στο δικτυακό τόπο:

<https://ted.europa.eu/TED/main/HomePage.do?action=Rs&.Rs.cl.40431056&Rs.c1.40431056.lgId=el>