

ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ

ΤΜΗΜΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
«Νομική και Διοικητική Επιστήμη»

ΕΙΔΙΚΕΥΣΗ:
«ΔΙΚΑΙΟ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΤΗΣ Ε.Ε»
Κατεύθυνση: Εθνική και Ενωσιακή Διοίκηση

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

**«Η αρχή της νομιμότητας στις δημόσιες συμβάσεις στο πλαίσιο του
ενωσιακού και εθνικού δικαίου»**

Επιβλέπουσα: Αν. Καθηγήτρια κα Μουκίου Χρυσούλα

ΔΕΣΠΟΙΝΑ ΤΣΟΥΚΑΛΑ

ΑΜ: 7123m007

ΑΘΗΝΑ, ΝΟΕΜΒΡΙΟΣ 2024

Τριμελής Επιτροπή

Χρυσούλα Μουκίου, Αναπληρώτρια Καθηγήτρια Παντείου Πανεπιστημίου
(Επιβλέπουσα)

Ευαγγελία Μπάλτα, Επίκουρη Καθηγήτρια Παντείου Πανεπιστημίου

Φερενίκη Παναγοπούλου, Επίκουρη Καθηγήτρια Παντείου Πανεπιστημίου

Copyright © Δέσποινα Τσουκαλά, 2024

All rights reserved. Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος.

Απαγορεύεται η αντιγραφή, αποθήκευση και διανομή της παρούσας διπλωματικής 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 Πάντειον Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών δεν δηλώνει αποδοχή των γνώμων του συγγραφέα.

ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ

Η παρούσα εργασία είναι αφιερωμένη στους κοντινούς μου ανθρώπους που με παρακινούν να εξελίσσομαι πνευματικά και ψυχικά.

Περιεχόμενα

I. Εισαγωγή	9
II. ΕΝΟΤΗΤΑ Α.....	12
1. Η αρχή της νομιμότητας της διοικητικής δράσης.....	12
1.1. Το κανονιστικό περιεχόμενο της αρχής	12
1.2. Περιπτώσεις συρρίκνωσης του πεδίου εφαρμογής της αρχής της νομιμότητας	15
1.3. Συνέπειες από την παραβίαση της αρχής	19
1.4. Η αρχή της νομιμότητας και η προστασία του δημοσίου συμφέροντος	21
2. Η συμβατική διοικητική δράση και η αλληλεπίδρασή της με την αρχή της νομιμότητας	24
2.1. Συμβατική δράση διοικήσεως	24
2.2. Εφαρμογή της αρχής της νομιμότητας στο πεδίο της συμβατικής διοικητικής δράσης	26
2.3. Σύγκρουση της αρχής της νομιμότητας και της συμβατικής ελευθερίας της Διοικήσεως.....	28
2.4. Λόγοι έλλειψης συνταγματικής κατοχύρωσης της συμβατικής ελευθερίας του Δημοσίου	31
II. ΕΝΟΤΗΤΑ Β	33
3. Οι δημόσιες συμβάσεις στο πλαίσιο του ενωσιακού δικαίου	33
3.1. Νομικό θεμέλιο και πεδίο εφαρμογής της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ	33
3.2. Οριοθέτηση των δημοσίων συμβάσεων βάσει της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ	36
3.3. Εφαρμογή της αρχής της νομιμότητας επί της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ.....	39
3.4. Σχετική νομολογία του ΔΕΕ	42
4. Οι δημόσιες συμβάσεις στο πλαίσιο του εθνικού δικαίου	46
4.1. Προσαρμογή του εθνικού δικαίου στα ενωσιακά δεδομένα	46
4.2. Αντικείμενο και πεδίο εφαρμογής του ν.4412/2016	49
4.3. Έννομη προστασία κατά το προσυμβατικό στάδιο	52
4.4. Νομολογία των ελληνικών δικαστηρίων.....	56
III. Συμπεράσματα	62
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ.....	68

ΕΝΔΕΙΚΤΙΚΕΣ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

ΕΛΛΗΝΙΚΑ

Α.Ε.Δ	Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο
Α.Ε.Π.Π	Αρχή Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών
Αρθρ.	Άρθρο
Βλ.	Βλέπε
ΔΕΕ	Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΔΕφΑθ	Διοικητικό Εφετείο Αθηνών
Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ	Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων
Ε.Ε.	Ευρωπαϊκή Ένωση
εδ.	εδάφιο
εκδ.	Εκδόσεις
ΕλΣυν	Ελεγκτικό Συνέδριο
επ.	επόμενα
κ. λπ.	και λοιπά
Ν.	Νόμος
Ν.Π.Δ.Δ	Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου
ό.π.	όπως παραπάνω
παρ.	παράγραφος
π.χ.	παραδείγματος χάριν
Σ.	Σύνταγμα
ΣΛΕΕ	Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΣτΕ	Συμβούλιο της Επικρατείας
σελ.	σελίδα

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Το παρόν πόνημα πραγματεύεται το ζήτημα της εφαρμογής της αρχής της νομιμότητας στο πλαίσιο των συμβάσεων που ανατίθενται από φορείς του δημοσίου (δημόσιες συμβάσεις), υπό το πρίσμα των θεωρητικών και νομολογιακών προσεγγίσεων που έχουν αναδειχθεί μέσω του ενωσιακού και εθνικού δικαίου.

Οι δημόσιες συμβάσεις αποτελούν έναν από τους βασικούς μηχανισμούς μέσω των οποίων η Ε.Ε. προάγει τις πολιτικές της, ενισχύει την οικονομική ανάπτυξη και εξασφαλίζει την αποτελεσματική χρήση των δημόσιων πόρων. Μέσω των κοινών ρυθμιστικών κανόνων και διαδικασιών, η Ε.Ε. διασφαλίζει ότι όλη η διαδικασία σύναψης δημόσιας σύμβασης διενεργείται με τρόπο διαφανή και δίκαιο, σε συμφωνία με την αρχή της νομιμότητας και ότι οι δημόσιοι πόροι χρησιμοποιούνται αποτελεσματικά προς όφελος των πολιτών και της κοινωνίας στο σύνολό της. Εντός αυτού του πλαισίου, οι δημόσιες συμβάσεις συνδέονται με θεμελιώδεις αρχές του ευρωπαϊκού δικαίου (όπως είναι η ελεύθερη κυκλοφορία αγαθών, η ίση μεταχείριση και η διαφάνεια) και υπόκεινται σε διαρκή έλεγχο νομιμότητας τόσο από τα εθνικά δικαστήρια των κρατών μελών όσο και από το Δικαστήριο της Ένωσης.

Υπό το φως των ανωτέρω παραδοχών, με την παρούσα εργασία επιχειρείται η ανάπτυξη μιας σειράς γενικών και ειδικών ζητημάτων, που συνδέονται με τις αρχές που διέπουν τις δημόσιες συμβάσεις και δη με την αρχή της νομιμότητας. Αρχικά στην ενότητα Α, δίδεται έμφαση στην εννοιολογική προσέγγιση της εν λόγω αρχής, τις συνέπειες από την παραβίαση της καθώς και την σύνδεσή της με την ανάγκη προστασίας του δημοσίου συμφέροντος. Εν συνεχεία αναλύεται η αλληλεπίδραση της συμβατικής δράσης της Διοίκησης με την αρχή της νομιμότητας καθώς και οι προβληματισμοί που έχουν αναπτυχθεί κατά καιρούς στην θεωρία και τη νομολογία σχετικά με το πεδίο εφαρμογής της αρχής κατά την συμβατική διοικητική δράση.

Επιπρόσθετα, στην ενότητα Β παρουσιάζονται οι νομοθετικές πρωτοβουλίες που έχουν λάβει τόσο η Ευρωπαϊκή Ένωση όσο και η χώρα μας για την διαφύλαξη της νομιμότητας στις δημόσιες συμβάσεις. Συγκεκριμένα γίνεται εκτενής αναφορά στην καίρια ενωσιακή Οδηγία 2014/24/ΕΕ για τις δημόσιες προμήθειες, η οποία εντάσσεται σε μια δέσμη μέτρων που ενέκριναν το 2014 το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις. Περαιτέρω εκτίθενται οι επιμέρους πτυχές της εθνικής νομοθεσίας αναφορικά με τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων και ειδικότερα ο Ν.4412/2016 (Α' 147/8.8.2016), με τον οποίο το εθνικό δίκαιο εναρμονίστηκε με τις νομοθετικές προβλέψεις της ως άνω Οδηγίας, εισάγοντας

ουσιώδεις μεταρρυθμίσεις στο ήδη υπάρχον εθνικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων. Δυνάμει του ως άνω νόμου, γίνεται μια σύντομη αναφορά στον τρόπο με τον οποίο η Αρχή Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών (ΑΕΠΠ) προβαίνει σε διοικητικό έλεγχο της εφαρμογής της κρινόμενης αρχής, με σκοπό την έγκαιρη αναγνώριση τυχόν παρατυπιών ή παραβιάσεων των κανόνων περί δημοσίων συμβάσεων και τη διόρθωσή τους.

Τέλος, γίνεται μια προσπάθεια ανάδειξης των σημαντικότερων πεδίων ενδιαφέροντος της εν λόγω θεματικής και παρατίθενται ορισμένα συμπεράσματα επί των αναλυθέντων στις ενότητες Α και Β της εργασίας. Στο εγχείρημα αυτό, καθοριστική τυγχάνει η αναφορά στην ελληνική και ξενόγλωσση βιβλιογραφία, καθώς και σε πλήθος σχετικών ενωσιακών και εθνικών δικαστικών αποφάσεων, που πραγματεύονται τα υπό εξέταση ζητήματα προβληματισμού.

ΛΕΞΕΙΣ ΚΛΕΙΔΙΑ: Αρχή της νομιμότητας, Νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου, θεμελιώδεις αρχές, δημόσια διοίκηση, δημόσιες συμβάσεις, Οδηγία 2014/24/ΕΕ, Ν. 4412/2016.

ABSTRACT

This work addresses the issue of applying the principle of legality within the framework of contracts awarded by public authorities (public contracts), through the lens of theoretical and jurisprudential approaches that have emerged through the European and national law.

Public contracts are one of the key mechanisms through which the EU promotes its policies, enhances economic development, and ensures the effective use of public resources. Through common regulatory rules and procedures, the EU ensures that the entire public procurement process is conducted in a transparent and fair manner, in accordance with the principle of legality, and that public resources are used effectively for the benefit of citizens and society as a whole. Within this framework, public contracts are linked to fundamental principles of European law (such as the free movement of goods, equal treatment, and transparency) and are subject to continuous legality checks by both the national courts of the member states and the Court of the EU.

In light of the above assumptions, this paper attempts to develop a series of general and more specific issues related to the principles governing public contracts, particularly the principle of legality. Initially, in section A, emphasis is placed on the conceptual approach of the aforementioned principle, the consequences of its violation, and its connection to the need for protecting the public interest. Subsequently, the interaction between the contractual actions of the Administration and the principle of legality is analyzed, as well as the concerns that have been developed over time in theory and jurisprudence regarding the scope of application of the principle in contractual administrative actions.

Additionally, in section B, the legislative initiatives taken by both the European Union and our country to safeguard legality in public contracts are presented. Specifically, there is an extensive reference to the crucial EU Directive 2014/24/EU on public procurement, which is part of a package of measures approved by the European Parliament and the Council in 2014 regarding public contracts. Furthermore, the individual aspects of national legislation regarding the conclusion of public contracts are presented, specifically Law 4412/2016 (A' 147/8.8.2016), through which national law was harmonized with the legislative provisions of the aforementioned Directive, introducing essential reforms to the existing national public procurement law. By virtue of the aforementioned law, a brief reference is made to the manner in which the Authority for the Examination of Pre-contractual Appeals (AEPP) conducts an

administrative review of the application of the examined authority, with the aim of timely recognizing any irregularities or violations of the public procurement rules and correcting them.

Finally, an effort is made to highlight the most important areas of interest of this subject matter, and some conclusions are presented based on the analysis in sections A and B of the paper. In this endeavor, the reference to greek and foreign literature, as well as the multitude of relevant EU and national court decisions addressing the pertinent issues of concern, is crucial.

KEYWORDS: Principle of legality, legal entity under public law, fundamental principles, public administration, public contracts, Directive 2014/24/EU, L.4412/2016.

I. Εισαγωγή

Η δράση και η λειτουργία της Διοίκησης διέπεται από ορισμένες θεμελιώδεις αρχές, οι οποίες αποτυπώνουν το βασικό περιεχόμενο που πρέπει να παρουσιάζει η δημόσια διοίκηση ώστε οι πράξεις της (νομικές ή υλικές ενέργειες) να φέρουν το περίβλημα της νομιμότητας. Οι περισσότερες από τις αρχές αυτές έχουν διαμορφωθεί στο πλαίσιο της νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας αλλά και των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων, ενώ στο σύνολό τους διαθέτουν συνταγματικό έρεισμα¹. Συνολικά, η σημασία τους είναι καθοριστική για την ερμηνεία των κανόνων του διοικητικού δικαίου και την ενότητα της εφαρμογής τους, καθότι με αυτές διατυπώνεται ο ενδεικνυόμενος τρόπος οργάνωσης και λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης.

Μία από τις «θεμέλιες λίθους» του διοικητικού δικαίου με την οποία θα ασχοληθούμε εν προκειμένω, είναι η αρχή της νομιμότητας η οποία συνιστά την πεμπτούσια του κράτους δικαίου ενώ διαθέτει και μια υπερεθνική διάσταση καθότι στο πεδίο εφαρμογής της υπάγονται εξίσου η Ε.Ε., οι διεθνείς οργανισμοί και οι διεθνείς σχέσεις μεταξύ των κρατών. Το περιεχόμενο της αρχής αυτής αντανακλά την συνταγματική ιστορία και τις πρακτικές διαμόρφωσης της θεσμικής διάρθρωσης της κάθε χώρας. Στο γαλλικό διοικητικό δίκαιο η αρχή της νομιμότητας έχει την βάση της στις αξίες της Γαλλικής Επανάστασης και στην αρχή της διάκρισης των εξουσιών ενώ στο γερμανικό διοικητικό δίκαιο το συνταγματικό παρελθόν της διπλής νομιμοποίησης², έχει προσδώσει στην αρχή της νομιμότητας τη σημασία ότι επιτρέπεται στην δημόσια διοίκηση κάθε τί που δεν απαγορεύεται, υπό την προϋπόθεση ότι δεν αντιστρατεύεται τους κανόνες προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων.

Δεδομένου ότι στη χώρα μας δεν υπήρχε θεσμικό παρελθόν προγενέστερο της πράξης ίδρυσης του Ελληνικού κράτους³, η αρχή της νομιμότητας όπως και το σύνολο του ελληνικού διοικητικού δικαίου συνιστούν προϊόν μεταφύτευσης του γαλλικού - κυρίως- θεσμικού συστήματος. Για τον λόγο αυτό, η αρχή της νομιμότητας έχει στο εγχώριο συνταγματικό οικοδόμημα μια τυπική έκφραση και ένα απλό περιεχόμενο.

¹ Γέροντας, Α., Παυλόπουλος, Π., Σιούτη, Γ., Φλογαΐτης, Σ. (2022). Διοικητικό Δίκαιο, Δ' Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 26-28

² Το μοναρχικό πολίτευμα που επικρατούσε στην Γερμανία έως το 1919 είχε περιορίσει την ανάπτυξη του διοικητικού δικαίου. Μετά την έναρξη ισχύος του Συντάγματος της Βαϊμάρης, το οποίο καθιέρωνε την αρχή της λαϊκής κυριαρχίας και την αρχή της νομιμότητας της δράσης της Διοίκησης συντελέστηκε σημαντική πρόοδος στον τομέα του διοικητικού δικαίου.

³ Ήτοι της πράξης ίδρυσης με την ελληνική επανάσταση, βλ. σχετ. Σπηλιωτόπουλος, Ε., Κονδύλης, Β. (2023). Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Τόμος 1ος, 16η Έκδοση

Συνιστά στην ουσία το βασικό μέσον υπαγωγής της Διοίκησης στο νόμο, επιβάλλοντας στις διοικητικές αρχές να ενεργούν στο πλαίσιο των κανονιστικών διατάξεων και να διασφαλίζουν την εφαρμογή τους, εκδίδοντας πράξεις που τελούν σε αρμονία με αυτό⁴. Η Διοίκηση συνεπώς ενεργεί έγκυρα και αποτελεσματικά μόνο στο μέτρο που τηρεί τις επιταγές της εν λόγω αρχής.

Στο πλαίσιο της δράσης της, η Διοίκηση συνάπτει συμβάσεις με ιδιώτες ή με άλλα νομικά πρόσωπα δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου, οι οποίες θα πρέπει να διέπονται από κανόνες δικαίου ώστε να θεωρούνται νόμιμες και να μπορούν να παράγουν αποτελέσματα στην έννομη τάξη. Συνεπώς η αρχή της νομιμότητας έχει άμεση εφαρμογή στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, ο οποίος υφίσταται την έντονη επιρροή του ενωσιακού δικαίου. Σε ενωσιακό επίπεδο, οι δημόσιες συμβάσεις είναι ζωτικής σημασίας για τις οικονομίες των κρατών μελών, καθώς συνεισφέρουν πάνω από το 16 % του ακαθάριστου εγχώριου προϊόντος (ΑΕΠ) της Ε.Ε ⁵. Δεδομένου αυτού, γίνεται σαφές ότι οι δημόσιες συμβάσεις συνιστούν κινητήριο μοχλό για την οικονομική ανάπτυξη, την δημιουργία θέσεων εργασίας και την καινοτομία εντός του ενωσιακού χώρου.

Η αλματώδης ανάπτυξη των δημοσίων συμβάσεων και η συνακόλουθη παραπομπή ολοένα και περισσότερων αναφυόμενων διαφορών ενώπιον των εθνικών και ενωσιακών δικαιοδοτικών αρχών, δημιούργησε την ανάγκη εμπλουτισμού της έννομης τάξης με ρυθμιστικούς κανόνες που να ανταποκρίνονται στις σύγχρονες συνθήκες. Κατέστη λοιπόν αναγκαία η παρέμβαση του ενωσιακού νομοθέτη, η οποία επετεύχθη με την θέση σε ισχύ ενός συνόλου Οδηγιών με στόχο τον συντονισμό των εθνικών κανόνων. Με την πιο πρόσφατη νομοθετική μεταρρύθμιση του 2014, οι Οδηγίες της ΕΕ για τις δημόσιες συμβάσεις οδήγησαν σε αύξηση της συνολικής αξίας των αναθέσεων από λιγότερα από 200 δισεκατομμύρια ευρώ το 2009 σε περίπου 525 δισεκατομμύρια ευρώ το 2017⁶.

Η παρούσα εργασία είναι δομημένη σε δύο ενότητες, κατά τα πρότυπα του γαλλικού συστήματος (*Καρτεσιανό Σύστημα Αναφοράς*). Στην πρώτη ενότητα επιχειρείται μια πρώτη θεωρητική προσέγγιση του κανονιστικού περιεχομένου της θεμελιώδους αρχής της νομιμότητας στο πλαίσιο της δια συμβάσεων ασκούμενης

⁴ Θεοδωράτος, Η. (1994). Η εννοιοκρατική κρίση της αρχής της νομιμότητας, Διδικ, 5, σελ. 1019-1049

⁵ Martinello, B. (2024). *Δημόσιες Συμβάσεις*, Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο Θεματολογικά δελτία για την Ευρωπαϊκή Ένωση – 2024, Διαθέσιμο σε www.europarl.europa.eu/factsheets/el

⁶ Bovis, C. (2019). Contribution to Growth: European Public Procurement – Delivering improved rights for European citizens and businesses, European Parliament, Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies. Directorate-General for Internal Policies, PE 626.088

δημόσιας διοίκησης. Αναδεικνύεται περαιτέρω το εύρος του πεδίου εφαρμογής της αρχής της νομιμότητας κατά τη συμβατική διοικητική δράση, με αναφορά νομικών προβληματισμών που έχουν αναπτυχθεί κατά καιρούς στην θεωρία και τη νομολογία. Επιπλέον γίνεται αναφορά στην συγκρουσιακή σχέση που φαίνεται να ανακύπτει κατά την εφαρμογή της αρχής της νομιμότητας στις δημόσιες συμβάσεις με την συμβατική ελευθερία της Διοικήσεως ενώ παράλληλα επισημαίνονται οι λόγοι αδυναμίας συνταγματικής κατοχύρωσης της συμβατικής ελευθερίας για την Διοίκηση.

Στην δεύτερη ενότητα επιδιώκεται η διερεύνηση της επίδρασης που άσκησε η ενσωμάτωση του κοινοτικού-ενωσιακού δικαίου των δημοσίων συμβάσεων στην ελληνική έννομη τάξη, με την παράλληλη εξέταση νομολογιακών ζητημάτων που τέθηκαν τόσο ενώπιον του Δικαστηρίου της Ένωσης όσο και ενώπιον των εθνικών διοικητικών δικαστηρίων.

Ειδικότερα γίνεται εκτενής αναφορά στο πεδίο εφαρμογής της ενωσιακής Οδηγίας 2014/24/ΕΕ⁷ για τις δημόσιες προμήθειες καθώς και στην έμμεση κατοχύρωση της αρχής της νομιμότητας εντός των διατάξεών της. Στη συνέχεια, εκτίθεται η προσαρμογή της εθνικής νομοθεσίας στα ενωσιακά δεδομένα με τη θέση σε ισχύ του Ν. 4412/2016 (Α' 147/8.8.2016)⁸, με στόχο την βελτίωση της διαδικασίας σύναψης των δημοσίων συμβάσεων και την καταπολέμηση φαινομένων καταχρηστικότητας και διαφθοράς. Ακολουθώντας, εκτίθεται ο τρόπος λειτουργίας και οι αρμοδιότητες της Αρχής Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών (ΑΕΠΠ), η οποία ασκεί προσυμβατικό διοικητικό έλεγχο παρέχοντας έννομη προστασία κατά πράξεων που ανάγονται στο στάδιο ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων.

Καταληκτικά, κατόπιν ενδελεχούς επισκόπησης του θέματος παρατίθενται ορισμένα συμπεράσματα επί της εφαρμογής της αρχής της νομιμότητας στις δημόσιες συμβάσεις καθώς και ανακύπτοντα ζητήματα από την νομική δέσμευση των κρατικών φορέων που λειτουργούν ως αναθέτουσες αρχές στα πλαίσια της συμβατικής διαδικασίας.

⁷ 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

⁸ Ν. 4412/2016 «Δημόσιες Συμβάσεις Έργων, Προμηθειών και Υπηρεσιών (Προσαρμογή στις Οδηγίες 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ)», ΦΕΚ Α'147/8.8.2016.

II. ΕΝΟΤΗΤΑ Α

1. Η αρχή της νομιμότητας της διοικητικής δράσης

1.1. Το κανονιστικό περιεχόμενο της αρχής

Σε αντίθεση με το ιδιωτικό δίκαιο όπου η αρχή της νομιμότητας εξισώνεται με μια ελευθερία νομικά περιορίσιμη, στο πεδίο του διοικητικού δικαίου η αρχή της νομιμότητας σημαίνει ότι η αρμοδιότητα των κρατικών οργάνων διέπεται από το ισχύον δίκαιο. Ενώ οι ιδιώτες δηλαδή έχουν το δικαίωμα να πράττουν ό,τι δεν απαγορεύεται από το ισχύον δίκαιο (*«ό, τι δεν απαγορεύεται, επιτρέπεται»*), η διοίκηση έχει νομική υποχρέωση να πράττει μόνο ό,τι προβλέπεται από τους κανόνες δικαίου, πράγμα το οποίο αποτυπώνεται στην έννομη τάξη υπό τους εξής δύο έννοιες: *«ό, τι δεν προβλέπεται νομικά, απαγορεύεται»* και *«ό, τι προβλέπεται νομικά, κατ' αρχήν είναι υποχρεωτικό»*⁹.

Σύμφωνα με την πρώτη έννοια, οι ενέργειες των οργάνων της Διοίκησης δεν πρέπει να είναι αντίθετες με τους προαναφερόμενους κανόνες δικαίου ενώ κατά τη δεύτερη έννοια, οι ενέργειες αυτές πρέπει να είναι σύμφωνες ή να βρίσκονται σε αρμονία με τους κανόνες της¹⁰. Στην πρώτη περίπτωση η Διοίκηση μπορεί να προβαίνει σε κάθε ενέργεια που δεν απαγορεύεται από τους κανόνες ή έστω δεν αντίκειται σε αυτούς, όπως εφαρμόζεται αντίστοιχα και για τους ιδιώτες. Στη δεύτερη περίπτωση, η Διοίκηση οφείλει ή μπορεί να προβαίνει μόνο στις ενέργειες που προβλέπονται ή επιβάλλονται από τους εν λόγω δικαιοϊκούς κανόνες.

Στις έννομες τάξεις που στηρίζονται στην αρχή της λαϊκής κυριαρχίας, μεταξύ των οποίων είναι και η ελληνική, η αρχή της νομιμότητας νοείται με την έννοια ότι η δράση και οι ενέργειες της Διοίκησης πρέπει να προβλέπονται από κανόνες δικαίου. Ειδικότερα κάθε κανόνας δικαίου που θέτει η εκτελεστική εξουσία πρέπει να βρίσκεται σε συμφωνία ή αρμονία με το «μπλοκ» των προϋφιστάμενων κανόνων, του λεγόμενου «μπλοκ της νομιμότητας»¹¹. Συνεπώς η διοικητική δράση ασκείται κατ' αρχήν κατά αρμοδιότητα, δεδομένου ότι η διοίκηση δεν μπορεί να προβαίνει σε νομικές πράξεις,

⁹ Μαθιουδάκης, Ι. (2024), Η οικειοθελής εφαρμογή των κανόνων του διοικητικού δικαίου από τη διοίκηση, Εφημ ΔΔ 2/2024

¹⁰ Βλ. Τάχος, Α. (2008). Ελληνικό διοικητικό δίκαιο, 9η έκδ., Εκδόσεις Σάκκουλα, Παυλόπουλος, Π. (1991). Ζητήματα δικαστικής προστασίας στο πλαίσιο των διαφορών από διοικητικές συμβάσεις, ΔιΔικ 2, σελ. 249 επ.

¹¹ Σπηλιωτόπουλος, Ε., Κονδύλης, Β. (2023). Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Τόμος 1ος, 16η Έκδοση, σελ. 98-103

δηλαδή, στην έκδοση διοικητικών πράξεων και στη σύναψη συμβάσεων, καθώς και σε υλικές ενέργειες, παρά μόνο βάσει της σχετικής αρμοδιότητας που παρέχεται από το κανονιστικό πλαίσιο.

Δυνάμει της αρχής της νομιμότητας, η διοικητική ενέργεια επιβάλλεται να είναι νομικά επιτετραμμένη και να έχει έρεισμα στο θετό δίκαιο δηλαδή να είναι σύμφωνη με τον εκάστοτε κανόνα δικαίου που διέπει την δράση της. Ειδικότερα όσον αφορά την συμμόρφωση της διοίκησης και των πράξεών της με ανώτερης τυπικής ισχύος κανόνες που τις διέπουν, μπορούμε να διακρίνουμε δύο βαθμίδες υποχρεωτικότητας. Αρχικά όταν ο κανόνας περιγράφει λεπτομερώς τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες η ενέργεια είναι υποχρεωτική καθώς και το περιεχόμενο που πρέπει να έχει αυτή, συντρέχει δέσμια αρμοδιότητα της διοίκησης να ενεργήσει προς την προβλεπόμενη κατεύθυνση. Όταν πάλι ο κανόνας καθορίζει κατά τρόπο ευρύτερο το πλαίσιο μέσα στο οποίο η διοικητική ενέργεια μπορεί ή πρέπει να γίνει, η διοίκηση διαθέτει την διακριτική ευχέρεια να δράσει κατά τρόπο που να τελεί σε αρμονία με τον κανόνα δικαίου.

Στους κανόνες που απαρτίζουν το πλέγμα («μπλοκ») της νομιμότητας¹², όπως αναφέρθηκε ανωτέρω, και διέπουν τη δράση της Δημόσιας Διοίκησης περιλαμβάνονται οι συνταγματικά κατοχυρωμένοι κανόνες, οι κανόνες του ευρωπαϊκού δικαίου καθώς και οι κανόνες των διεθνών συνθηκών που έχουν κυρωθεί με νομοθετικές πράξεις και επικυρωθεί, οι κανόνες οι οποίοι έχουν θεσπιστεί νομοθετικές πράξεις και με διοικητικές κανονιστικές πράξεις που έχουν εκδοθεί βάσει νομοθετικής εξουσιοδότησης ή βάσει του άρθρου 83 Σ.

Κατά έναν ευρύτερο και ορθότερο προσδιορισμό, η αρχή της νομιμότητας συνεπάγεται την υπαγωγή της Δημόσιας Διοίκησης στο σύνολο των κανόνων δικαίου, από οποιαδήποτε πηγή του δικαίου κι αν προέρχονται¹³. Κοινώς όλοι οι κανόνες που διέπουν την οργάνωση, τη λειτουργία και γενικά τη δράση της διοίκησης, είτε πρόκειται για γενικώς παραδεγεμένους κανόνες του διεθνούς δικαίου, γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου ή νομολογιακούς κανόνες, απολαμβάνουν ίσης αξίας κατά την άσκηση της ρυθμιστικής εξουσίας των διοικητικών οργάνων. Επομένως, φαίνεται ότι η νομιμότητα εξελίχθηκε σταδιακά, καθώς εμπλουτίστηκε με τις συνταγματικές, τις ενωσιακές και τις συμβατικές πηγές του δικαίου.

Προκειμένου να μπορέσουμε να εμβαθύνουμε περαιτέρω στο περιεχόμενο της έννοιας της νομιμότητας, θα πρέπει πρώτα να οριοθετήσουμε το υποκείμενο της

¹² bloc de légalité, όπως αποδίδεται στο Γαλλικό Διοικητικό Δίκαιο

¹³ Μαρινάκη, Π., Πανταζόπουλου, Π. (2011). Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο, 7η εκδ., Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη

διοικητικής δράσης. Ειδικότερα η αρχή της νομιμότητας της διοικητικής δράσης συνίσταται στην υποχρέωση της δημόσιας διοίκησης υπό λειτουργική έννοια, δηλαδή όλων των οργάνων του κράτους αλλά και όλων των νομικών προσώπων που διέπονται από το ιδιωτικό δίκαιο να ασκούν δημόσια διοικητική λειτουργία (νομικά πρόσωπα διφυούς χαρακτήρα) και να τηρούν κατά την υπηρεσιακή τους δράση τους ισχύοντες κανόνες δικαίου. Όταν η οργάνωση και λειτουργία των δημόσιων νομικών προσώπων διέπεται συνολικά ή εν μέρει από τους κανόνες του ιδιωτικού δικαίου, η αρχή της νομιμότητας, με την έννοια της συμφωνίας της δράσης της Δημόσιας Διοίκησης στους κανόνες του δικαίου ή της αρμονίας με αυτούς, αφορά την ίδρυση αυτών των δημόσιων νομικών προσώπων και την παρέμβαση του Κράτους στην λειτουργία της¹⁴.

Η νομιμότητα πρέπει να τηρείται από τα διοικητικά όργανα που εκδίδουν διοικητικές πράξεις ή ασκούν κάποιας μορφής διοικητική δράση αλλά και από τα αρμόδια όργανα για τον έλεγχο της διοικητικής δράσης. Με άλλα λόγια, η αρχή της νομιμότητας διέπει τόσο τη διοικητική δράση όσο και τον έλεγχο της διοικητικής δράσης από τα διοικητικά δικαστήρια (δικαστικός έλεγχος). Μάλιστα η τήρηση της νομιμότητας είναι αναγκαία, αλλά όχι απαραίτητα και επαρκής προϋπόθεση για την ποιότητα της διοικητικής δράσης αλλά και για την ποιότητα του ελέγχου της ορθής λειτουργίας της¹⁵.

Αποδέκτες της αρχής της νομιμότητας είναι όλοι οι κοινωνοί του δικαίου και οι δημόσιοι φορείς ενώ δεσμεύονται αντίστοιχα και όλες οι κρατικές εξουσίες (νομοθετική, εκτελεστική και δικαστική). Η νομοθετική εξουσία από την πλευρά της έχει υποχρέωση να θεσπίζει κανόνες δικαίου σε συμφωνία με το Σύνταγμα και τους νόμους, το Ευρωπαϊκό Δίκαιο, τους γενικώς παραδεδεγμένους κανόνες του διεθνούς δικαίου και γενικότερα κάθε άλλη ανώτερης τυπικής ισχύος πηγή δικαίου. Αντίστοιχα, η δικαστική εξουσία πρέπει να εκδίδει αποφάσεις με βάση τους συνταγματικούς κανόνες ενώ η εκτελεστική εξουσία έχει υποχρέωση οι πράξεις (ή οι παραλείψεις) της να ερείδονται στον νόμο.

Γίνεται λοιπόν αντιληπτό ότι στην ελληνική έννομη τάξη η αρχή της νομιμότητας απορρέει από την αρχή της διάκρισης των λειτουργιών (άρθρο 26 παρ. 2 Σ.) και συνιστά θεμελιακό πυλώνα της εφαρμογής της αρχής του κράτους δικαίου (άρθρο 25 §1 Σ.). Εγγυάται την υποχρέωση της δημόσιας διοίκησης να σέβεται τις

¹⁴ Συμεωνίδης, Ι. (1988). Οι συμβάσεις του δημοσίου τομέα ενώπιον της διοικητικής δικαιοδοσίας, ΕΔΔΔΔ 1988, σ. 236 επ.

¹⁵ Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΚΔΔΑ), *Νομιμότητα και Διαφάνεια στη Δημόσια Διοίκηση και την Τοπική Αυτοδιοίκηση*, Εκπαιδευτικό Υλικό, Διαθέσιμο σε: <https://resources.ekdd.gr/index.php/2021-06-03-11-00-34>

επιλογές και τις απαγορεύσεις του νομοθέτη, ενώ ταυτόχρονα διασφαλίζει τον έλεγχο των πράξεων των διοικητικών οργάνων από τα διοικητικά δικαστήρια¹⁶. Παράλληλα, δεν επιτρέπει στη δημόσια διοίκηση, να περιορίσει τα δικαιώματα και τις ελευθερίες των πολιτών, παρά μόνο δυνάμει επιφύλαξης του νόμου.

Μέσω της υπαγωγής της δημόσιας διοίκησης στους κανόνες δικαίου που ψηφίζονται από το νομοθετικό όργανο, επιτυγχάνεται με έμμεσο τρόπο η υποταγή της Διοίκησης στη βούληση του εκλογικού σώματος, στο λαό δηλαδή με τη στενή έννοια, ως φορέα της λαϊκής κυριαρχίας¹⁷. Κατ' επέκταση η αρχή της νομιμότητας ερείδεται στις αρχές της λαϊκής κυριαρχίας και του αντιπροσωπευτικού συστήματος δυνάμει του τεκμηρίου της αρμοδιότητας του νομοθετικού οργάνου που συγκροτείται και από αντιπροσώπους του εκλογικού σώματος.

Κατά την αρχή αυτή, οι διοικητικές πράξεις και ενέργειες πρέπει να αντλούν την νομιμοποιητική τους δύναμη από την υποταγή της διοικήσεως στην έννοια της λαϊκής κυριαρχίας, επί της οποίας στηρίζεται όλη η έννομη τάξη¹⁸. Αυτή η υπαγωγή της εκτελεστικής εξουσίας, η οποία ασκείται από τα διοικητικά όργανα, σε κανόνες δικαίου που θεσπίζονται με πράξεις του νομοθετικού οργάνου, λειτουργεί στην ουσία προς εξυπηρέτηση του σκοπού του δημοσίου συμφέροντος.

1.2. Περιπτώσεις συρρίκνωσης του πεδίου εφαρμογής της αρχής της νομιμότητας

Η αυστηρή τήρηση της νομιμότητας, με την έννοια της απαρέγκλιτης συμμόρφωσης της Διοίκησης στους κανόνες δικαίου, είναι πιθανό να οδηγήσει σε ανεπιεική αποτελέσματα και να περιορίσει τη διοικητική δράση σε βαθμό που να επηρεάσει αρνητικά την ορθή και αποτελεσματική άσκησή της και την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος. Δεδομένου αυτού, ο νομοθέτης επιλέγει σε ορισμένες περιπτώσεις να περιορίσει την αρχή της νομιμότητας, η οποία υποχωρεί σύμφωνα με τις νομοθετικές προβλέψεις, προκειμένου να εξυπηρετηθούν άλλοι σκοποί της

¹⁶ Γιαννακάκης, Π. (2019). Η Απόδειξη ενώπιον των Τακτικών Διοικητικών Δικαστηρίων, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη Βιβλιοθήκη

¹⁷ Γέροντας Α., Παυλόπουλος Π., Σιούτη Γ., Φλογαΐτης, *Διοικητικό Δίκαιο*, σελ. 25-28

¹⁸ Όπως υποσημείωση ανωτέρω: Σπηλιωτόπουλος, Ε., Κονδύλης, Β. (2023). *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Τόμος 1ος, 16η Έκδοση, σελ. 98-103

διοικητικής δράσης, όπως είναι η προστασία του δημοσίου συμφέροντος και η αποτελεσματική δράση της δημόσιας διοίκησης¹⁹.

Τέτοιες χαρακτηριστικές περιπτώσεις υποχώρησης του πεδίου εφαρμογής της αρχής εμφανίζονται επί παραδείγματι κατά την έκδοση κυβερνητικών πράξεων ή τη λήψη μέτρων εσωτερικής τάξης. Ειδικότερα, οι κυβερνητικές πράξεις συνιστούν πράξεις των οργάνων της εκτελεστικής εξουσίας, που ενώ διαθέτουν όλα τα στοιχεία της διοικητικής πράξης, εκφεύγουν του ακυρωτικού ελέγχου του ΣτΕ, διότι ρυθμίζουν θέματα σχετικά με τη διαχείριση της πολιτικής εξουσίας²⁰. Συγκεκριμένα η νομολογία του Δικαστηρίου, έχει χαρακτηρίσει ως κυβερνητικές, τις πράξεις που σχετίζονται με την ρύθμιση των διεθνών σχέσεων, των σχέσεων εκτελεστικής και νομοθετικής εξουσίας, την κήρυξη επιστράτευσης ή την απονομή χάρης.

Από την άλλη, ο χαρακτηρισμός μιας απόφασης ως μέτρο εσωτερικής τάξης την καθιστά επίσης μια πράξη ανεπίδεκτη δικαστικής προσβολής. Τα μέτρα αυτά αφορούν την κυριαρχική σχέση που υφίσταται μεταξύ κράτους και διοικουμένου αλλά και γενικότερα μεταξύ του κράτους και κάποιων επιμέρους κατηγοριών διοικουμένων, οι οποίοι παρουσιάζουν ιδιάζοντα χαρακτηριστικά. Κατά το δημόσιο δίκαιο, τέτοιες σχέσεις αποκαλούνται και ειδικές σχέσεις εξουσίασης, αναπτύσσονται δε σε περιπτώσεις διοικουμένων που εκτίουν λόγου χάριν ποινές φυλάκισης, εκπληρώνουν τις στρατιωτικές της υποχρεώσεις ή έχουν την ιδιότητα του μαθητή ή του δημοσίου υπαλλήλου²¹.

Στις προαναφερόμενες κατηγορίες διοικουμένων είναι πιθανό να επιβάλλονται κάποιοι ειδικοί περιορισμοί ως προς την απόλαυση ορισμένων κατά τα άλλα θεμελιωδών δικαιωμάτων, όπως για παράδειγμα στέρηση της ελευθερίας κίνησης στην περίπτωση των φυλακισμένων. Βέβαια ακόμα και σε αυτές τις περιπτώσεις που η αρχή της νομιμότητας κάμπτεται, δεν παύει να εκλείπει εντελώς αφού δεν επιτρέπεται η επιβολή περιορισμών στα θεμελιώδη δικαιώματα των διοικουμένων που τελούν σε ειδικές σχέσεις εξουσίασης, παρά μόνο επί τη βάση νόμου²².

¹⁹ Μουζουράκη, Σ., Η αρχή της νομιμότητας και ο παρεμπόδιση από τα διοικητικά δικαστήρια έλεγχος των διοικητικών πράξεων, ΤομΤιμΣτΕ-75 χρόνια, 2004, σ. 697 επ.

²⁰ άρθρ. 45 παρ. 5 του π.δ. 18/1989 «Κωδικοποίηση διατάξεων νόμων για το Συμβούλιο της Επικρατείας» (ΦΕΚ Α' 8/09.01.1989)

²¹ Πρεβεδούρου, Ε. (2020). Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο – Η φύση της προσβαλλόμενης πράξης (4.11.2020) Διαθέσιμο σε επίσημη σελίδα: <https://www.prevedourou.gr/>

²² Ακριβοπούλου, Χ., Ανθόπουλος, Χ. (2015). Εισαγωγή στο Διοικητικό Δίκαιο, Ελληνικά Ακαδημαϊκά Ηλεκτρονικά Συγγράμματα και Βοηθήματα, Σύνδεσμος Ελληνικών Ακαδημαϊκών Βιβλιοθηκών (ΣΕΑΒ), σελ. 23

Ένας επιπλέον διορθωτικός μηχανισμός που περιορίζει το αντίκτυπο από την άκαμπτη εφαρμογή της αρχής της νομιμότητας είναι ο εμπλουτισμός της από τις αρχές της ασφάλειας δικαίου και της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του διοικούμενου προς τη δημόσια διοίκηση²³. Επί παραδείγματι, η έκδοση παράνομων επωφελών διοικητικών πράξεων συνιστά μια χαρακτηριστική περίπτωση αποδέσμευσης της διοίκησης από τους κανόνες της συνήθους διοικητικής νομιμότητας και αποτύπωσης της ανάγκης συγκερασμού των αρχών αυτών.

Εν προκειμένω η σύγκρουση υφίσταται μεταξύ, αφενός, της αρχής της νομιμότητας που επιτάσσει την άρση της παρανομίας και την εξαφάνιση της πράξης από την έννομη τάξη, δηλαδή την αναδρομική ανάκληση της παράνομης πράξης, και αφετέρου, της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης που απαιτεί τη διατήρηση της ισχύος της ευμενούς για τον καλόπιστο διοικούμενο πράξης. Εάν η διοίκηση δημιούργησε στον διοικούμενο την εύλογη πεποίθηση ότι μια κατάσταση που τον αφορά θα συνεχιστεί και στο μέλλον, δεν μπορεί να ενεργεί αντιφατικά κατά τρόπο αντίθετο της προσδοκίας που η ίδια έχει διαμορφώσει. Ο προβληματισμός που αναφύεται στηρίζεται στο γεγονός ότι η –κατά τ’ άλλα επιβεβλημένη– τήρηση της αρχής της νομιμότητας και η επακόλουθη ανάκληση της διοικητικής πράξης, θα μπορούσε να έχει δυσμενείς συνέπειες για τον ιδιώτη, ο οποίος έδειξε εμπιστοσύνη στην κρίση της Διοίκησης²⁴.

Ως αποτέλεσμα της σύγκρουσης των εν λόγω συνταγματικής τάξης αρχών, ο νομοθέτης επιχείρησε μια πρώτη στάθμιση αυτών μέσω της θέσπισης του μόνου άρθρου του α.ν. 261/1968, με το οποίο διαμορφώθηκαν οι γενικές αρχές που διέπουν την ανάκληση των διοικητικών πράξεων²⁵. Σύμφωνα με το άρθρο αυτό, οι παράνομες ευμενείς διοικητικές πράξεις δύνανται να ανακληθούν, εντός εύλογου χρόνου χρόνου από την έκδοσή της, ακόμη και αν χαρακτηρίζονται από τις σχετικές διατάξεις ως

²³ Πρεβεδούρου, Ε., Η Αρχή της Νομιμότητας, στη σειρά: Εγχειρίδια Δημοσίου Δικαίου και Ευρωπαϊκού Δημοσίου Δικαίου - Γενικές Αρχές Δημοσίου Δικαίου, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 187-188

²⁴ Γώγος, Κ. (2005). *Η δικαστική προσβολή παραλείψεων της διοίκησης*, Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 110-113

²⁵ Ν. 261/1968 (ΦΕΚ Α 12/23.1.1968) Άρθρον μόνον : «1. Ατομικαί διοικητικάί πράξεις, εκδοθείσαι κατά παράβασιν νόμου, ανακαλούνται υπό της Διοικήσεως ελευθέρως και άνευ οιασδήποτε δια το Δημόσιον συνεπείας, εντός ευλόγου από της εκδόσεως αυτών χρόνου. Επιφυλασσομένων των ειδικώς, άλλως οριζουσών, διατάξεων της κειμένης νομοθεσίας, χρόνος, ήσων της 5ετίας τουλάχιστον από της εκδόσεως των κατά τα άνω ανακλητέων πράξεων, εν ουδεμιά περιπτώσει δύναται να θεωρηθή ως μη εύλογος προς ανάκλησιν, ανεξαρτήτως τυχόν κτήσεως υπό τρίτων βάσει αυτών οιουδήποτε δικαιώματος».

οριστικές ή ανέκκλητες, με την προϋπόθεση ότι η ανάκληση γίνεται μόνο για λόγους νομιμότητας.

Το ΣτΕ και τα διοικητικά δικαστήρια έχουν κληθεί κι αυτά με τη σειρά τους να εξειδικεύσουν την έννοια του εύλογου χρόνου, υιοθετώντας τον γενικό κανόνα ότι η πενταετία αποτελεί το ελάχιστο χρονικό όριο εντός του οποίου δύναται να ανακληθεί η διοικητική πράξη για να θεωρηθεί ότι η ανάκληση γίνεται εντός εύλογου χρόνου²⁶. Χωρίς να γίνεται ειδική μνεία στην δυνατότητα ανάκλησης μετά την πενταετία, ο νομοθέτης επέλεξε να προσδώσει προέχουσα σημασία στην αρχή της νομιμότητας της Διοίκησης για το διάστημα της πρώτης πενταετίας από την έκδοση της πράξης, ενώ για τον περαιτέρω χρόνο ανέθεσε στη Διοίκηση τη στάθμιση των αρχών της νομιμότητας και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, ανάλογα με τα πραγματικά περιστατικά της εκάστοτε υπόθεσης.

Στις περιπτώσεις άμβλυνσης της αρχής της νομιμότητας ή, ακριβέστερα, εμπλουτισμού της από την αρχή της ασφάλειας δικαίου θα μπορούσε να ενταχθεί και ο κανόνας του *de facto* διοικητικού οργάνου²⁷. Πρόκειται για μονομελές διοικητικό όργανο, του οποίου η πράξη εκλογής ή διορισμού υφίσταται μεν στο νομικό κόσμο αλλά είναι παράνομη. Το όργανο αυτό παρά το ότι είναι παρανόμως διορισθέν ή εκλεγέν, εκδίδει νόμιμες πράξεις δηλαδή η επίφαση νομιμότητας του ιδίου δεν επιδρά στο κύρος των διοικητικών πράξεων που έχει ήδη εκδώσει, εφόσον αυτές δεν είναι παράνομες για άλλο λόγο.

Η επίφαση νομιμότητας έγκειται στο γεγονός ότι υπό τις συνθήκες που ασκούσε τα καθήκοντά του το εν λόγω όργανο, ο καλόπιστος διοικούμενος μπορούσε εύλογα να θεωρήσει ότι το πρόσωπο αυτό είχε αποκτήσει με νόμιμο τρόπο την ιδιότητα του διοικητικού οργάνου. Ο κανόνας του *de facto* οργάνου ανταποκρίνεται στην ανάγκη ασφάλειας του δικαίου και προστασίας των διοικουμένων, οι οποίοι εύλογα είχαν την πεποίθηση ότι το διοικητικό όργανο διέθετε νόμιμη υπόσταση, οπότε δεν κρίνεται σκόπιμο να υποστούν τις συνέπειες της υφιστάμενης αλλά όχι εμφανούς παρανομίας²⁸.

²⁶ Λαζαράτος, Π. (2009). Περί της αντισυνταγματικότητας του άρθρου μόνου α.ν.261/68, Δ40/2009, 565 επ.

²⁷ Όπως υποσημείωση ανωτέρω: Σπηλιωτόπουλος, Ε., Κονδύλης, Β. (2023). Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Τόμος 1ος, 16η Έκδοση, σελ. 119

²⁸ Βλ. σχετικά την ΣτΕ 1437/2021

1.3. Συνέπειες από την παραβίαση της αρχής

Πέραν της εκ του νόμου προβλεπόμενης συρρίκνωσης του πεδίου εφαρμογής της για λόγους δημοσίου συμφέροντος, η αρχή της νομιμότητας είναι πιθανό να παραβιαστεί από τα ίδια τα διοικητικά όργανα κατά την ενάσκηση των καθηκόντων τους. Οι συνέπειες που μπορεί να επέλθουν από μια τέτοια παραβίαση εξαρτώνται άμεσα από την ενέργεια του διοικητικού οργάνου που είναι αντίθετη προς την αρχή αυτήν και το είδος του ελέγχου που τελείται ως προς την διαπιστούμενη παρανομία²⁹.

Στην ελληνική έννομη τάξη ο έλεγχος της νομιμότητας των διοικητικών πράξεων λαμβάνει δύο μορφές. Η πρώτη μορφή αφορά τον διοικητικό έλεγχο που διενεργείται από την ίδια η Διοίκηση επί των πράξεών της, είτε αυτεπαγγέλτως είτε κατόπιν αιτήσεως του διοικούμενου, κατά τον οποίο επέρχονται και οι προβλεπόμενες από τις οικείες διατάξεις κυρώσεις. Όταν η παραβίαση αφορά διοικητικές πράξεις που δεν είναι ανυπόστατες, ο διοικούμενος μπορεί με την άσκηση διοικητικής προσφυγής να αιτηθεί την επανεξέταση της υπόθεσης που τον αφορά, και να επιτύχει την άρση της παράβασης με ανάκληση, ακύρωση ή τροποποίηση της προσβαλλόμενης πράξης³⁰. Η ενδεχόμενη ακυρότητα δεν είναι απαραίτητο ότι θα αφορά ολόκληρη την πράξη, αλλά μπορεί να περιορίζεται σε τμήμα αυτής.

Εάν πάλι οι διοικητικές πράξεις κρίνονται ανυπόστατες, δηλαδή ανύπαρκτες στον νομικό κόσμο (π.χ. λόγω μη νόμιμης υπόστασης του οργάνου που τις εξέδωσε) δεν παράγουν καν έννομα αποτελέσματα, οπότε δεν υπόκεινται σε διοικητικές προσφυγές³¹. Κοινώς οι πράξεις που εκδίδονται χωρίς την απαιτούμενη από τους κανόνες δικαίου νομιμότητα δεν διαθέτουν εξ υπαρχής καμία νομική ισχύ, με αποτέλεσμα να μην επιφέρουν καμία έννομη συνέπεια ήδη από την στιγμή της έκδοσής τους.

Υπό την προϋπόθεση ότι τα μέσα αυτά δεν θα αποδώσουν, ο διοικούμενος έχει τη δυνατότητα να προσφύγει στα διοικητικά δικαστήρια, ασκώντας τα προβλεπόμενα από το νόμο ένδικα βοηθήματα με σκοπό να επιτύχει την ακύρωση ή/και την μεταρρύθμιση της εκτελεστής διοικητικής πράξης και την αποκατάσταση της ζημίας

²⁹ Ρέμελης, Κ. (1989). Η έννοια της διοικητικής αρχής και οι δικονομικές παραμορφώσεις της, ΔιΔικ 1/1989

³⁰ Άρθρο 24 & 25 του ΚΔΔιαδ. (Ν. 2190/1999, ΦΕΚ Α' 102)

³¹ Γώγος, Κ. (2012). Η ανυπόστατη διοικητική πράξη, Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ.45 επ.

που του προκάλεσε η παράβαση³². Το Συμβούλιο της Επικρατείας έχει την εξουσία να ακυρώνει διοικητικές πράξεις που παραβιάζουν τη νομιμότητα, ως μέρος του ελέγχου της συνταγματικότητας και της νομιμότητας των διοικητικών πράξεων κατά το άρθρο 95 παρ.1 του Συντάγματος, το οποίο έχει δικονομικό χαρακτήρα³³.

Προβλέπεται επομένως ότι ο δικαστικός έλεγχος της νομιμότητας των διοικητικών πράξεων συνιστά την ύστατη λύση στην οποία μπορεί να καταφύγει ο διοικούμενος αποκλειστικά με δική του πρωτοβουλία, σε περιπτώσεις πιθανής παραβίασης της αρχής της νομιμότητας. Αυτός ο έλεγχος αφορά όχι μόνο τη νομιμότητα αλλά και τη σκοπιμότητα της πράξης. Εάν η διοίκηση ενεργεί εκτός του θεσμικού πλαισίου που καθορίζεται από τον νόμο, μπορεί να προσβληθεί η πράξη αυτή μέσω προσφυγής ή αίτησης ακύρωσης στο αρμόδιο δικαστήριο (π.χ. το Συμβούλιο της Επικρατείας). Αντίστοιχα όταν πρόκειται για τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων, η μη τήρηση των νόμιμων διαδικασιών ή η παραβίαση των κανόνων δικαίου που διέπουν αυτές, μπορεί να οδηγήσει στην ακύρωση της σύμβασης ή στη μη επικύρωση της απόφασης κατακύρωσης.

Η παραβίαση της αρχής της νομιμότητας μπορεί επίσης να οδηγήσει σε εφαρμογή των διατάξεων περί αστικής ευθύνης των οργάνων της διοίκησης³⁴. Στις περιπτώσεις που η παράβαση του δημοσίου οργάνου προκαλεί ζημία σε ιδιώτες, η διοίκηση μπορεί να υποχρεωθεί να καταβάλει αποζημίωση. Αυτό προκύπτει από την ευθύνη του κράτους για τις πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων του που προκαλούν ζημία στους πολίτες. Αν μια πράξη της διοίκησης παραβιάζει τη νομιμότητα και προκαλεί ζημία σε τρίτους, η διοίκηση ή το δημόσιο μπορεί να είναι υπεύθυνο για την αποζημίωση των θιγόμενων προσώπων³⁵.

Σε άλλες περιπτώσεις, η παραβίαση της νομιμότητας μπορεί να επιφέρει την αναστολή εκτέλεσης της διοικητικής πράξης, όταν η διοικητική πράξη ή ενέργεια που προσβάλλεται είναι ιδιαίτερα επαχθής για τον προσφεύγοντα ιδιώτη και η εκτέλεσή της μπορεί κατ' επέκταση να προκαλέσει σε αυτόν ανεπανόρθωτη ζημία. Η αναστολή εκτέλεσης έχει προσωρινό χαρακτήρα και μπορεί να επιβληθεί μέχρι να εκδοθεί

³² Λαζαράτος, Π. (2010). Περί αρμοδιότητας προς ανάκληση διοικητικών πράξεων – με αφορμή την ΣτΕ 1581/2010, ΘΠΔΔ 8-9/2010, σελ. 849 επ.

³³ Μπαρδούτσου, Δ. (1997). Ζήτημα συνταγματικής τάξης (από τα άρθρα 94 και 95 του Σ.) και ο ρόλος του εφαρμοστέου στις συμβάσεις δικαίου, ΔιΔικ 1997

³⁴ Σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 105-106 του ΕισΝΑΚ (ευθύνη του Δημοσίου για παράνομες πράξεις των οργάνων του).

³⁵ Αργυρός, Α. (2023). Αστική Ευθύνη των οργάνων του Δημοσίου, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 28-46

οριστική απόφαση επί της κύριας υπόθεσης σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στο άρθρο 20 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας.

Συνολικά βέβαια η παραβίαση της αρχής της νομιμότητας από τα ίδια τα διοικητικά όργανα μπορεί να επιφέρει ένα ουσιώδες πλήγμα στην σχέση μεταξύ διοικούμενου και δημόσιας διοίκησης. Τέτοιες ενέργειες υπονομεύουν το κράτος δικαίου εν συνόλω και κλονίζουν την εμπιστοσύνη των πολιτών προς την κρατική εξουσία, τις δημόσιες αρχές και τους διακυβερνητικούς θεσμούς, δημιουργώντας αμφισβήτηση για την αντικειμενικότητα και την δίκαιη κρίση των διοικητικών αποφάσεων.

1.4. Η αρχή της νομιμότητας και η προστασία του δημοσίου συμφέροντος

Όπως έχει αναλυθεί και ανωτέρω, απώτερος σκοπός της διοικητικής δράσης και της συμμόρφωσης της σε συγκεκριμένους κανόνες δικαίου είναι η άμεση ή έμμεση ικανοποίηση του δημοσίου συμφέροντος. Στην πράξη λοιπόν το δημόσιο συμφέρον κατευθύνει τον τρόπο λειτουργίας και οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης και των δημοσίων υπηρεσιών. Η συνταγματική αναγνώριση της έννοιας του δημοσίου συμφέροντος γίνεται στα άρθρα 24 §1 Σ. (ως δημόσιο συμφέρον) και 17 §2 Σ. (ως δημόσια ωφέλεια) αλλά και σε επιμέρους άρθρα που αφορούν την προστασία της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, της εθνικής οικονομίας και της ισότητας ενώπιον του νόμου³⁶.

Η έννοια του δημοσίου συμφέροντος και της προστασίας του, συνιστά επομένως θεμελιακή αρχή για την οργάνωση και λειτουργία της δημόσιας διοίκησης. Πρόκειται για μια αόριστη νομική έννοια, η οποία καθορίζεται είτε ως ένα από τα στοιχεία του περιεχομένου των κανόνων δικαίου, είτε ως σκοπός των νομικών πράξεων ή υλικών ενεργειών της Διοίκησης. Η αόριστη αυτή νομική έννοια θα πρέπει να προσδιοριστεί ειδικότερα ώστε να ακολουθήσει μια περαιτέρω διερεύνηση των συνδετικών στοιχείων της με την αρχή της νομιμότητας.

Κατ' αρχήν, δημόσιο χαρακτηρίζεται το συμφέρον, του οποίου υποκείμενο είναι ο λαός, που έχει οργανωθεί με την έννομη τάξη σε κράτος³⁷. Βάσει αυτού του αντικειμενικού κριτηρίου το δημόσιο συμφέρον, ταυτίζεται άμεσα με το γενικό συμφέρον όλων των πολιτών καθότι αφορά την ικανοποίηση των βασικών δικαιωμάτων που απολαμβάνουν όλα τα μέλη της κοινωνίας (π.χ. εθνική άμυνα,

³⁶ Αρ. 106 §1 Σ. , άρ. 4 §3 Σ και 28 §2 Σ.

³⁷ Όπως υποσημείωση ανωτέρω: Σπηλιωτόπουλος, Ε., Κονδύλης, Β. (2023). Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Τόμος 1ος, 16η Έκδοση, σελ. 120

οικονομική ανάπτυξη, προστασία της ιδιοκτησίας, υγεία, παιδεία, συγκοινωνίες, επικοινωνίες).

Σε ορισμένες περιπτώσεις το δημόσιο συμφέρον αντίκειται σε επιμέρους συμφέροντα ιδιωτών, καθοριζόμενα κατά το υποκειμενικό κριτήριο, ανεξάρτητα από το αν εξυπηρετεί ή όχι συγκεκριμένα συμφέροντα άλλων μελών της κοινωνίας. Ακόμα και στις περιπτώσεις αυτές όμως τα ευρύτερα συμφέροντα των προσώπων που τυχόν βλάπτονται, συμπίπτουν με το δημόσιο συμφέρον, του οποίου η ικανοποίηση τυχόν έβλαψε ένα επιμέρους δικαίωμά τους.

Με βάση την ανωτέρω ανάλυση, το δημόσιο συμφέρον μπορεί να διακριθεί λοιπόν σε «γενικό», όταν έχει κοινωνικό χαρακτήρα και σε «ειδικό», όταν αφορά ορισμένα τμήματα του κοινωνικού συνόλου, τα οποία καθορίζονται βάσει γενικών κριτηρίων, επί παραδείγματι όταν επικεντρώνεται στους διαμένοντες σε μια συγκεκριμένη γεωγραφική περιοχή ή σε επαγγελματίες ενός συγκεκριμένου κλάδου απασχόλησης. Εδώ θα πρέπει να ληφθεί υπόψιν ότι η εκτίμηση περί της χρησιμότητας ή της ωφέλειας ορισμένων νομικών ρυθμίσεων βάσει υποκειμενικών ή αντικειμενικών κριτηρίων, ώστε να καθοριστεί το υποκείμενο του δημοσίου συμφέροντος, συνιστά το θεμελιώδες αξιολογικό στοιχείο της εν λόγω νομικής έννοιας.

Στην ελληνική έννομη τάξη, ο ειδικότερος προσδιορισμός του δημόσιου συμφέροντος ανήκει κάθε φορά στο νομοθετικό όργανο, το οποίο με τους κανόνες που θεσπίζει, ρυθμίζει την οργάνωση και λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης, καθορίζει τους σκοπούς που επιδιώκονται με αυτήν και ανάγει την επιδίωξη των σκοπών αυτών σε αντικείμενο της δράσης της³⁸. Δεδομένου ότι ένας από της βασικότερους σκοπούς των κρατικών οργάνων και των άλλων δημόσιων νομικών προσώπων είναι η ικανοποίηση του δημόσιου συμφέροντος, τα διοικητικά όργανα οφείλουν να συμμορφώνονται με τις σχετικές ρυθμίσεις που προβλέπουν οι κανόνες δικαίου (Σύνταγμα, τυπικοί νόμοι). Στις περιπτώσεις που παρέχεται στην διοίκηση κανονιστική αρμοδιότητα στο πλαίσιο νομοθετικής εξουσιοδότησης, τα διοικητικά όργανα είναι αυτά που καλούνται να καθορίσουν το δημόσιο συμφέρον, με την έκδοση κανονιστικών διοικητικών πράξεων.

Αντιστοίχως και στην περίπτωση έκδοσης ατομικών διοικητικών πράξεων από την διοίκηση, θα πρέπει να εξυπηρετείται ο σκοπός δημοσίου συμφέροντος και η περιβολή αυτών με το τεκμήριο της νομιμότητας. Ο «εξοπλισμός» μιας διοικητικής πράξης με το τεκμήριο της νομιμότητας, το οποίο συνδέεται με την άσκηση δημόσιας

³⁸ Κοϊμτζόγλου, Ι., Το εξαιρετικό νομικό καθεστώς της σύμβασης ως κριτήριο του διοικητικού της χαρακτήρα, σε: ΔιΔικ 4/1997, σελ. 851-857

εξουσίας εκ μέρους του διοικητικού οργάνου κατά την θέσπιση της πράξης, έχει ως συνέπεια ότι η πράξη αυτή παράγει όλα τα έννομα αποτελέσματά της μέχρι την εξαφάνισή της από τον νομικό κόσμο. Η ισχύς της μπορεί να παύσει είτε μέσω της ακύρωσής της με δικαστική απόφαση ή με άλλη διοικητική πράξη ή μέσω της ανάκλησής της από το όργανο που την εξέδωσε ή της κατάργησής της, ανεξάρτητα από την πιθανή νομική πλημμέλεια που την βαρύνει, ακόμη κι αν έτσι υποχωρεί η αρχή της νομιμότητας³⁹.

Συνεπώς όταν μια διοικητική πράξη κρίνεται κατόπιν ελέγχου παράνομη, επιτρέπεται η υποχώρηση της αρχής της νομιμότητας και η κατάργησή της πράξης, ως εξαίρεση στον κανόνα που επιτάσσει ότι η διοικητική δράση διέπεται από κανόνες δικαίου, με τους οποίους οφείλει να συμμορφώνεται απαρεγκλίτως. Ακόμα κι εδώ η εν λόγω παρέκκλιση και εξαφάνιση της πράξης από τον νομικό κόσμο, γίνεται με σκοπό την προστασία του δημοσίου συμφέροντος (γενικού ή ειδικού) που έχει παραβιαστεί και την επαναφορά σε μια πρότερη κατάσταση νομιμότητας.

Όλα τα παραπάνω επαληθεύουν ότι το δημόσιο συμφέρον υφίσταται μόνον εφόσον προσδιορίζεται από συγκεκριμένο κανόνα δικαίου, ο οποίος διέρχεται από την κορυφή της έννομης τάξης (Σύνταγμα) έως τη βάση της (κανονιστική πράξη). Κατά συνέπεια, η δημόσια διοίκηση δεν δύναται μέσα από την επίκληση της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος να θεμελιώσει την απαλλαγή της από την αρχή της νομιμότητας⁴⁰. Τα διοικητικά όργανα δηλαδή υπέχουν την υποχρέωση να μην προβαίνουν σε ενέργειες που παραβιάζουν το κανονιστικό πλέγμα, με την αιτιολογία ότι η παραβίαση αυτή δικαιολογείται για λόγους δημοσίου συμφέροντος. Αυτό αποτυπώνεται και κατά την ενάσκηση της διακριτικής ευχέρειας της διοίκησης όταν τα διοικητικά όργανα καλούνται να επιλέξουν μεταξύ περισσότερων, εξίσου νόμιμων λύσεων, αυτή που κατά την κρίση της εξυπηρετεί καλύτερα το δημόσιο συμφέρον.

Παρόλο δηλαδή που η δέσμευση της διοίκησης είναι πιο χαλαρή στην περίπτωση άσκησης διακριτικής ευχέρειας, η Διοίκηση δεν παύει να ενέχει υποχρέωση να ενεργεί εντός του πλέγματος της νομιμότητας, το οποίο της χορηγεί μια λιγότερο ή περισσότερο ευρεία εξουσία εκτίμησης. Επομένως, η αρμόδια αρχή εκτιμώντας την βέλτιστη κατά την κρίση της εξυπηρέτηση των σκοπών που επιδιώκονται με τον

³⁹ Καραθανασόπουλος, Ε. Α. (2010). Ο προσυμβατικός έλεγχος από το ελεγκτικό συνέδριο : συμβάσεις δημοσίων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών, Βιβλιοθήκη Θεωρίας και Πράξης Διοικητικού Δικαίου, Βιβλίο 3, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη

⁴⁰ Χρυσανθάκη, Χ., Ο δικαστικός έλεγχος των προδικαστικών ζητημάτων από το Τεκμήριο νομιμότητας και παρεμπόδιση έλεγχος των διοικητικών πράξεων Ελεγκτικό Συνέδριο, ΝοΒ 2007, σελ. 1774 επ.

κανόνα δικαίου, προβαίνει σε επιλογές που συνάδουν με την αρχή της νομιμότητας της δράσης της και κατ' επέκταση με την αρχή του κράτους δικαίου.

2. Η συμβατική διοικητική δράση και η αλληλεπίδρασή της με την αρχή της νομιμότητας

2.1. Συμβατική δράση διοικήσεως

Η διοίκηση των δημοσίων υποθέσεων με σκοπό την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος ανατίθεται από το νομοθέτη στο νομικό πρόσωπο του Κράτους, τα ΝΠΔΔ, αλλά και σε δημόσιους φορείς, οργανωμένους κατά τους νομικούς τύπους του ιδιωτικού δικαίου. Η δραστηριότητα όλων των ανωτέρω είναι δυνατό να διακριθεί με κριτήριο το μέσο άσκησής της σε μονομερή και δια συμβάσεων ασκούμενη (ή συμβατική)⁴¹.

Η Διοίκηση αποκτά την δυνατότητα επιλογής μεταξύ μονομερούς και συμβατικής δράσεως, για να επιτύχει τον υπό του νόμου επιδιωκόμενο σκοπό με τον καλύτερο δυνατό τρόπο⁴². Η διάκριση αυτή ερείδεται στο γερμανικό συνταγματικό δίκαιο⁴³ καθώς ούτε το ελληνικό ούτε το γαλλικό δίκαιο περιέχουν σχετική πρόβλεψη περί δυνατότητας υποκαταστάσεως της μονομερούς διοικητικής πράξεως από την σύμβαση. Μάλιστα στην γαλλική θεωρία υποστηρίχθηκε ότι αιτία της απουσίας μιας τέτοιας πρόβλεψης έγκειται στην αντίθεση της με το άρθρο 3 της Διακηρύξεως των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και του Πολίτη που απαγορεύει την διάθεση αρμοδιοτήτων⁴⁴.

Στο εθνικό δικαιοσύστημα, η έννοια της σύμβασης έχει τις καταβολές της στο ιδιωτικό δίκαιο όπου κυριαρχεί η αρχή της αυτονομίας της ιδιωτικής βούλησης⁴⁵. Κύρια εκδήλωση της αρχής είναι η σύμπτωση της δικαιοπρακτικής βούλησης των

⁴¹ Δαγτόγλου Π. (2014), *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, 7η Αναθεωρημένη Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, σ. 230

⁴² Καραμιχαλέλη, Α. (1986). Η φύση των διαφορών από διοικητικές συμβάσεις, ΕλλΔικ. 27 (1986)

⁴³ Στο άρθρο 54 του γερμανικού κώδικα διοικητικής διαδικασίας προβλέπεται η δυνατότητα της Διοικήσεως να συνάψει σύμβαση σε κάθε περίπτωση που θα ήταν επιτρεπτή η έκδοση διοικητικής πράξεως.

⁴⁴ Τομαράς, Δ. (2023). *Δημόσιες Συμβάσεις-Ερμηνεία του ν. 4412/2016 όπως ισχύει μετά τον ν. 4782/2021*, 3^η έκδοση, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, σ.27-29

⁴⁵ Ρέμελης, Κ. (2006). *Διοικητική αρμοδιότητα και ιδιωτικό δίκαιο*, σε ΕφημΔΔ 3/2006, σελ. 379 επ.

ιδιωτών μέσω της συμβατικής δράσης. Αντίθετα στο δημόσιο δίκαιο, η διοικητική δράση ασκείται κατά κύριο λόγο μέσω μονομερών εκτελεστών πράξεων των διοικητικών αρχών και των νομικών προσώπων που ασκούν δημόσια εξουσία⁴⁶. Οι νομικές αυτές πράξεις με τις οποίες θεσπίζονται κανόνες δικαίου, αποτυπώνουν την κυριαρχική βούληση της Διοικήσεως και δεν προϋποθέτουν την συναίνεση ή την αποδοχή των διοικούμενων προ της εκδόσεώς τους, όντας νομικά δεσμευτικές για αυτούς.

Σε αρκετές περιπτώσεις για την καλύτερη εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος, η Διοίκηση προβαίνει στην σύναψη συμβάσεων με συμβαλλόμενους από την μία νομικά πρόσωπα του δημοσίου και από την άλλη ιδιώτη ανάδοχο. Ως ιδιώτες βέβαια μπορεί να δρουν και τα ίδια τα ΝΠΔΔ ή άλλοι δημόσιοι φορείς (δημοτικές επιχειρήσεις), όταν λόγου χάριν συνάπτουν συμβάσεις για την διαχείριση της ιδιωτικής τους περιουσίας, οπότε και εφαρμόζονται οι κανόνες του ιδιωτικού δικαίου⁴⁷. Στην παρούσα εργασία, σε συμφωνία και με το παγίως αξιούμενο από την ελληνική νομολογία οργανικό κριτήριο⁴⁸, γίνεται λόγος αποκλειστικά για τις δημόσιες συμβάσεις, οι οποίες καταρτίζονται μεταξύ φορέων δημόσιας εξουσίας που διαθέτουν υπερκείμενη εξουσία βούλησης και ιδιωτών. Οι συμβάσεις αυτές καταρτίζονται και λειτουργούν σύμφωνα με τους κανόνες του δημοσίου (διοικητικού) δικαίου.

Δεδομένου ότι σκοπός σύναψης των δημοσίων συμβάσεων είναι η ικανοποίηση του δημοσίου συμφέροντος, -σε αντίθεση με τις συμβάσεις που συνάπτονται μεταξύ ιδιωτών- διαφοροποιείται η θέση του συμβαλλομένου Δημοσίου ή ν.π.δ.δ., σε σχέση με τον αντισυμβαλλόμενο ιδιώτη. Ο ιδιώτης ο οποίος επιλέγεται τελικώς για την σύναψη της διοικητικής συμβάσεως, συμμετέχει στη διαδικασίαπραγματούσεως του δημοσίου σκοπού διατηρώντας την προσδοκία απόκτησης ιδιωτικού οφέλους από αυτή, ενεργώντας στην ουσία μια κερδοσκοπική εμπορική πράξη.

Προς επίρρωση των ανωτέρω, η νομολογία των δικαστηρίων έχει διατυπώσει ότι χαρακτηριστικό γνώρισμα και θεμελιώδες κριτήριο της διοικητικής συμβάσεως, είναι η επιδίωξη ικανοποιήσεως γενικότερης ανάγκης, δημοσίου ή κοινωνικού ενδιαφέροντος, ή κοινής ωφελείας, η πραγμάτωση, δηλαδή, με αυτή, δημοσίου σκοπού⁴⁹. Σύμφωνα και με τα προλεχθέντα, ο δημόσιος σκοπός είναι μια αφηρημένη

⁴⁶ Ράϊκος, Δ. (2022). Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων, Δ' Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλας, σ. 9 επ.

⁴⁷ Γώγος, Κ. (1995). Η λειτουργία της διάκρισης ανάμεσα στα νομικά πρόσωπα δημοσίου και ιδιωτικού δικαίου, ΕπισΕπΑρμ 1995, σ. 39 επ.

⁴⁸ ΣτΕ 898/1993, ΣτΕ 72/2009, ΣτΕ 236/2012, Α.Ε.Δ. 3/1999, 45/1991, 10/1987

⁴⁹ Κίτσος, Ι. (2014). Συμπράξεις Δημοσίου Ιδιωτικού Τομέα και Συμβάσεις Παραχώρησης, Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 37 επ.

νομική έννοια, η οποία προσδιορίζεται κάθε φορά από το δικαστήριο, το οποίο διενεργεί ουσιαστικό έλεγχο, αφού η διαπίστωση της συνδρομής του δημόσιου σκοπού, οδηγεί στο νομικό χαρακτηρισμό της συμβάσεως ως διοικητικής και έλκει σε εφαρμογή διάφορες, σε σχέση με τις ιδιωτικές συμβάσεις, διατάξεις.

2.2. Εφαρμογή της αρχής της νομιμότητας στο πεδίο της συμβατικής διοικητικής δράσης

Προκειμένου να εξετάσουμε το κατά πόσο η αρχή της νομιμότητας εφαρμόζεται εκτός από το πεδίο ενάσκησης της μονομερούς δράσης της διοίκησης και στο πεδίο της συμβατικής δράσης, θα πρέπει να προηγηθεί μια πρώτη διάκριση μεταξύ των συμβάσεων διοικητικού και ιδιωτικού δικαίου που συνάπτονται από τη Διοίκηση. Οι συμβάσεις διοικητικού δικαίου είναι αυτές στις οποίες το δημόσιο και τα ν.π.δ.δ. δρουν στα πλαίσια άσκησης δημόσιας εξουσίας, αποσκοπώντας στην εκπλήρωση δημόσιου σκοπού. Οι συμβάσεις αυτές συνάπτονται είτε κατόπιν διενέργειας (ανοικτού ή κλειστού) διαγωνισμού είτε μετά από απευθείας ανάθεση από το διοικητικό όργανο προς τον αντισυμβαλλόμενο ιδιώτη.

Κατά το προσυμβατικό στάδιο της διενέργειας του διαγωνισμού, εκδίδεται διαδοχικά μια σειρά εκτελεστών διοικητικών πράξεων, οι οποίες θεωρείται ότι συγκροτούν την σύνθετη διοικητική ενέργεια⁵⁰. Στη διαδικασία αυτή της σύνθετης διοικητικής ενέργειας, η επίτευξη του σκοπού έκδοσης των επιμέρους πράξεων συντελείται με την έκδοση της τελικής πράξης, ενώ οι προηγούμενες αποβάλλουν την αυτοτέλειά τους, δηλαδή τον εκτελεστό τους χαρακτήρα, και ενσωματώνονται στην τελική. Η σύνθετη διοικητική ενέργεια ολοκληρώνεται λοιπόν με την έκδοση της τελικής πράξης, με την οποία δηλώνεται η βούληση του Δημοσίου ή του ΝΠΔΔ για την επιλογή του αντισυμβαλλόμενου και η οποία είναι και η μόνη παραδεκτώς προσβαλλόμενη ενώπιον των διοικητικών δικαστηρίων.

Στην περίπτωση της απευθείας ανάθεσης πάλι, η σύμβαση υπογράφεται χωρίς την τήρηση της ανωτέρω προδικασίας οπότε η απόφαση για τη σύναψη της σύμβασης και η επιλογή του αντισυμβαλλόμενου συμπίπτει με την ίδια τη σύναψή της. Ακόμα και εδώ όμως, η Διοίκηση δεσμεύεται από την αρχή της νομιμότητας καθότι κάθε δικαιοπραξία – ακόμη και αυτή του ιδιωτικού δικαίου – εμπεριέχει κανόνα δικαίου, εφόσον οι δικαιοπρακτούντες δημιουργούν δίκαιο και υπόκεινται σε αυτό. Κατ’

⁵⁰ Πρόκειται για μια νομολογιακή κατασκευή του γαλλικού διοικητικού δικαίου, βλ. Πρεβεδούρου, Ε. (2005). Η σύνθετη διοικητική ενέργεια, Εθνικό δίκαιο και κοινοτική προοπτική, Εκδόσεις Σάκκουλα

επέκταση και η απόφαση ανάθεσης της σύμβασης αποτελεί εκτελεστική διοικητική πράξη, δεν εκφεύγει της εφαρμογής της αρχής της νομιμότητας και γι' αυτό παραδεκτά μπορεί να προσβληθεί με αίτηση ακύρωσης ενώπιον του ΣτΕ.

Επομένως, με τη σύναψη της διοικητικής σύμβασης είτε πρόκειται για σύνθετη διοικητική ενέργεια που αποτελείται από ένα σύνολο διαδοχικών εκτελεστών διοικητικών πράξεων, είτε για απ' ευθείας ανάθεση, θεσπίζεται κανόνας δικαίου, η έκδοση του οποίου πρέπει να προβλέπεται από κάποιον προϋφιστάμενο και υπέρτερο κανόνα δικαίου, σε συμφωνία με την αρχή της νομιμότητας. Η επιβεβλημένη εφαρμογή της αρχής της νομιμότητας εν προκειμένω δεν αντίκειται στην συνταγματικά κατοχυρωμένη συμβατική ελευθερία του αντισυμβαλλόμενου ιδιώτη, καθώς είναι γνωστό ότι *«σε μία διοικητική σύμβαση παίζει εξ' υπαρχής και εν γνώσει του ιδιώτη συμβαλλόμενου ιδιαίτερο ρόλο το δημόσιο συμφέρον»*⁵¹.

Περαιτέρω, ο χαρακτηρισμός μιας σύμβασης ως διοικητικής προϋποθέτει την συνδρομή εκτός του οργανικού και του λειτουργικού κριτηρίου, δηλαδή την επίτευξη μέσω της σύναψης της σύμβασης δημόσιου σκοπού με τη θέσπιση ιδιαίτερων προνομίων ή υποχρεώσεων για τη Διοίκηση⁵². Με δεδομένο λοιπόν ότι η συμβατική διοικητική δράση υπηρετεί σκοπούς εντασσόμενους στο πλαίσιο του δημόσιου συμφέροντος και περιορίζεται από την εξυπηρέτηση δημοσίου σκοπού, ως ειδικότερης έκφρασης του δημοσίου συμφέροντος, καθίσταται προφανές ότι η διοικητική σύμβαση διέπεται από την αρχή της νομιμότητας δυνάμει της έννοιας του δημοσίου συμφέροντος. Όλα αυτά καταδεικνύουν ότι η διαδικασία κατάρτισης διοικητικής σύμβασης υποχρεωτικά προβλέπεται από έναν κανόνα δικαίου, ο οποίος προσδιορίζει ειδικότερα το δημόσιο σκοπό που επιδιώκεται με τη σύναψή της.

Από την άλλη πλευρά όταν η Διοίκηση δρα ως ιδιώτης, συνάπτοντας δημόσιες συμβάσεις ιδιωτικού δικαίου, λόγω της φύσης των εφαρμοστέων κανόνων μοιάζει νομικά αποδεκτό να εφαρμόζεται η αρχή της ελευθερίας των συμβάσεων έναντι της αρχής της νομιμότητας. Αν γίνει δεκτή μια τέτοια υποχώρηση της αρχής της νομιμότητας στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων ιδιωτικού δικαίου, τότε ο διοικούμενος καθίσταται απροστάτευτος μπροστά στην δράση της εκτελεστικής εξουσίας και στην δυνατότητά της να υπάγει αυθαίρετα τη δράση της άλλοτε στους

⁵¹ Μουκίου, Χ. (1997). *Η αρχή της νομιμότητας και οι συμβάσεις του Δημοσίου και των Ν.Π.Δ.Δ.* (Σχόλιο στην Ολομ. ΣτΕ 4936/1995), ΔιΔικ 1997, σελ.293 επ.

⁵² Κοϊμτζόγλου, Ι., Οι άμεσες επεμβάσεις της διοίκησης στη διοικητική σύμβαση ως γενική αρχή, πέραν του νόμου ή της σύμβασης, σε: ΔιΔικ 2/1995

ευέλκτους κανόνες των ιδιωτών και άλλοτε να χρησιμοποιεί τα μέσα δημόσιας εξουσίας⁵³.

Επομένως παρά την ύπαρξη νομοθετικής πρόβλεψης σύμφωνα με την οποία μπορεί να ορίζεται ότι ένας δημόσιος φορέας δραστηριοποιείται στα πλαίσια του ιδιωτικού δικαίου, δεν σημαίνει ότι εν προκειμένω δεν βρίσκει εφαρμογή η αρχή της νομιμότητας. Ακόμα και σε αυτές τις περιπτώσεις, ο νόμος είναι που αυτός παρέχει στην διοίκηση την εξουσία να εφαρμόζει τους κανόνες του ιδιωτικού δικαίου, συνεπώς η συμμόρφωση με την νομοθετική ρύθμιση αποτελεί καθοριστικό στοιχείο και κατά την μη ενάσκηση δημόσιας εξουσίας από τη διοίκηση.

Η ελληνική θεωρία αναζητώντας το νομικό θεμέλιο της εφαρμογής της αρχής της νομιμότητας επί των διοικητικών συμβάσεων, στράφηκε στο άρθρο 79 του ν. 2362/1995 (πλέον άρθρο 129 του νέου ν. 4270/2014)⁵⁴ περί δημοσίου λογιστικού. Σύμφωνα με αυτό, συμβάσεις από τις οποίες δημιουργούνται υποχρεώσεις εις βάρος του Δημοσίου, δεν δύναται να συνομολογηθούν εάν δεν προβλέπονται από γενικές ή ειδικές διατάξεις ή δεν συντελούν στην εκπλήρωση των σκοπών του.

Ως προς την ερμηνεία της διάταξης του άρθρου αυτού, διατυπώθηκαν διαφορετικές απόψεις στην θεωρία με την τελικά επικρατούσα να δέχεται ότι οι διατάξεις περί δημοσίου λογιστικού αποτελούν μία μερική εφαρμογή της συνταγματικώς κατοχυρωμένης αρχής της νομιμότητας στη συμβατική διοικητική δράση με περιορισμένες έννομες συνέπειες. Η επίκλησή της θα μπορούσε να γίνει μόνον προς επίρρωση της κρίσεως περί εφαρμογής της αρχής της νομιμότητας επί των διοικητικών συμβάσεων και όχι ως αυτοτελές νομικό θεμέλιο για την ακυρότητα της σχετικής σύμβασης⁵⁵.

2.3. Σύγκρουση της αρχής της νομιμότητας και της συμβατικής ελευθερίας της Διοικήσεως

Η λεπτή ισορροπία μεταξύ της αρχής της νομιμότητας και της συμβατικής ελευθερίας της Διοίκησης μπορεί να διαταραχθεί, λαμβανομένου υπόψιν του γεγονότος

⁵³ Αλεξίου, Ν., Αναστασόπουλος, Δ., Μιχαλόπουλος, Γ. (2009). Συμβάσεις Ιδιωτικού και Δημοσίου Δικαίου, Εκδόσεις Σάκκουλα

⁵⁴ Ν. 4270/2014 (ΦΕΚ Α'143/28.6.2014), Άρθρ. 129: «Συμβάσεις, από τις οποίες δημιουργούνται υποχρεώσεις σε βάρος του Δημοσίου, δεν δύναται να συνομολογηθούν εάν δεν προβλέπονται από γενικές ή ειδικές διατάξεις ή δεν συντελούν στην εκπλήρωση των σκοπών του.»

⁵⁵ Βλ. Μουκίου, Χ. (1997). *Η αρχή της νομιμότητας και οι συμβάσεις του Δημοσίου και των Ν.Π.Δ.Δ.* (Σχόλιο στην Ολομ. ΣτΕ 4936/1995), Διδικ 1997,σελ.293 επ., Τομαράς, Δ. (2023), Δημόσιες Συμβάσεις, Ερμηνεία του Ν 4412/2016, όπως ισχύει μετά τον Ν. 4782/2021, Εκδόσεις Νομική

ότι οι δύο θεμελιώδεις αυτές αρχές που διέπουν τις δημόσιες συμβάσεις εξυπηρετούν διαφορετικούς σκοπούς κατά την διαδικασία σύναψης των δημοσίων συμβάσεων⁵⁶.

Από τη μία πλευρά η αρχή της νομιμότητας επιβάλλει στις δημόσιες αρχές να ενεργούν σύμφωνα με το νόμο, δρώντας αυστηρά εντός του καθορισμένου νομοθετικού πλαισίου το οποίο σε κάθε περίπτωση θα πρέπει να βρίσκεται σε συμφωνία με το ενωσιακό δίκαιο. Κοινώς η δυνατότητα της Διοίκησης να προσαρμόζει ή να παρακάμπτει τις προβλεπόμενες διαδικασίες κατά το δοκούν περιορίζεται, προκειμένου να εξασφαλιστεί η ίση μεταχείριση όλων των προσφερόντων και η αποφυγή της διαφθοράς ή κατάχρησης εξουσίας κατά τη σύναψη των δημοσίων συμβάσεων.

Αντίθετα, η αρχή της συμβατικής ελευθερίας της Διοίκησης παραπέμπει στην αντίστοιχη έννοια του Αστικού δικαίου και την ελευθερία επιλογής των όρων και των διαδικασιών κατά τη σύναψη σύμβασης⁵⁷. Στο διοικητικό δίκαιο η αρχή αυτή αναφέρεται στην ελευθερία που διαθέτουν οι δημόσιοι φορείς να διαπραγματεύονται, να καθορίζουν της όρους των συμβάσεων και να συνάπτουν συμφωνίες που εξυπηρετούν τα συμφέροντα του Δημοσίου⁵⁸. Η συμβατική ελευθερία της Διοίκησης της επιτρέπει μεταξύ άλλων, να καθορίζει της όρους και της προϋποθέσεις των συμβάσεων και να επιλέγει την διαδικασία ανάθεσης (π.χ., ανοιχτός ή κλειστός διαγωνισμός) προκειμένου να επιτυγχάνεται κάθε φορά το βέλτιστο δυνατό αποτέλεσμα για το δημόσιο συμφέρον.

Ωστόσο, η άσκηση της συμβατικής ελευθερίας δεν είναι απεριόριστη, καθώς υπόκειται στις περιοριστικές διατάξεις του νόμου και της αρχής της νομιμότητας. Κατά τη διαδικασία σύναψης των δημοσίων συμβάσεων, όταν η ελευθερία της Διοίκησης να διαχειριστεί και να προσαρμόσει το περιεχόμενο της δημόσιας σύμβασης ανάλογα με τις ανάγκες και τις εκάστοτε συνθήκες, αντίκειται στην ανάγκη αυστηρής τήρησης των νομικών πλαισίων και των διαδικασιών (όπως ορίζονται στον Ν. 4412/2016 και στις ενωσιακές Οδηγίες), προκαλείται μια σύγκρουση συμφερόντων.

Βιβλιοθήκη, Αντίθετα: Ευστρατίου, Π.-Μ. (1993). Διοικητικές συμβάσεις και αρχή της νομιμότητας, Νομικό Βήμα 41, σελ. 656-670

⁵⁶ Σχετικά είχε κρίνει και η ΟλΣτΕ 4936/1995, εκδοθείσα κατά παραπομπή της ΣτΕ 2123/1994, με την οποία κρίθηκε ότι διάταξη προεδρικού διατάγματος η οποία εισήγαγε στις δημόσιες συμβάσεις την αρχή της ελευθερίας των συμβάσεων με την λαμβανόμενη στο ιδιωτικό δίκαιο έννοια, θεωρείται μη νόμιμη

⁵⁷ Στο ιδιωτικό δίκαιο η αρχή της συμβατικής ελευθερίας των ιδιωτών κατοχυρώνεται στο αρθρ. 361 ΑΚ

⁵⁸ Τσαμπάση Α., Η έννοια της διοικητικής σύμβασης. Νεώτεροι προβληματισμοί εκ της νομολογίας, ΕφΔΔ 1995, σ. 211

Επί παραδείγματι, η Διοίκηση μπορεί να επιθυμεί να προχωρήσει σε μια απλοποιημένη ή ταχύτερη διαδικασία ανάθεσης, προκειμένου να καλύψει μια επείγουσα ανάγκη. Ωστόσο, η αρχή της νομιμότητας επιβάλλει την τήρηση των διαγωνιστικών διαδικασιών όπως ορίζονται στη νομοθεσία, εκτός κι αν επιτρέπεται παρέκκλιση από αυτή με βάση ειδική διάταξη νόμου. Εάν η Διοίκηση παρακάμψει αυτές της διαδικασίες χωρίς να υπάρχει νόμιμος λόγος (π.χ. εξαιρετικές περιστάσεις), η απόφαση μπορεί να θεωρηθεί παράνομη και είναι δεκτική προσφυγής ενώπιον των διοικητικών δικαστηρίων.

Σε άλλες περιπτώσεις, η Διοίκηση μπορεί να θελήσει να τροποποιήσει τους όρους μιας σύμβασης ή να διαπραγματευτεί νέους όρους με τον ανάδοχο μετά την υπογραφή της σύμβασης. Ωστόσο, αν η τροποποίηση αυτή παραβιάζει την αρχή της νομιμότητας και δη αν η διαδικασία τροποποίησης δεν είναι προβλεπόμενη ή αν δεν ακολουθείται η κατάλληλη διαδικασία, μπορεί να υπάρξει νομική αμφισβήτηση της έγκυρης εφαρμογής της αρχής.

Για να προσπελαστεί αυτός ο σκόπελος και να διασφαλιστεί η ισορροπία μεταξύ των δύο αρχών, η Διοίκηση οφείλει πρωτίστως να τηρεί τους κανόνες του δικαίου σε κάθε στάδιο της διαδικασίας, χωρίς να παρακάμπτει τις απαιτήσεις της νομιμότητας. Σε περίπτωση ύπαρξης νομοθετικών διατάξεων που δίδουν προτεραιότητα στην εφαρμογή της συμβατικής ελευθερίας, τότε και μόνο εντός των ορίων που θέτει ο νόμος, η Διοίκηση έχει τη δυνατότητα να δρα κατά προτίμηση αυτής ακολουθώντας διαφανείς διαδικασίες και αιτιολογώντας ειδικά την απόφασή της. Εάν τα μέσα αυτά δεν καταστούν επαρκή, προβλέπονται παράλληλα και μηχανισμοί νομικής προστασίας και στήριξης προς τον οικονομικό φορέα (ενστάσεις, προσφυγές), μέσω των οποίων διασφαλίζεται ο έλεγχος και η επαναφορά της νομιμότητας⁵⁹.

Σύμφωνα λοιπόν με αυτή την προσέγγιση, η Διοίκηση μπορεί να ασκήσει τη συμβατική ελευθερία της κατά τρόπο που εξυπηρετεί το δημόσιο συμφέρον, χωρίς να παραβιάζει την αρχή της νομιμότητας και κατ' επέκταση τις αρχές της διαφάνειας και της ίσης μεταχείρισης⁶⁰. Η συμβολή του εθνικού δικαστή κρίνεται καίρια στις περιπτώσεις αυτές που θα χρειαστεί να προβεί σε ερμηνεία της επίμαχης νομοθετικής διάταξης και να κρίνει ποια από τις δύο αρχές θα εφαρμοστεί κατά προτεραιότητα.

⁵⁹ Βόλτη, Δ. (2004). Ο έλεγχος νομιμότητας συμβάσεων του Δημοσίου από το Ελεγκτικό Συνέδριο, σε ΤιμΤομ ΕλΣυν, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή, σ. 15 επ.

⁶⁰ Κόρσος, Δ. (2013). Διοικητικό Δίκαιο, 4η έκδ., Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 175-177

2.4. Λόγοι έλλειψης συνταγματικής κατοχύρωσης της συμβατικής ελευθερίας του Δημοσίου

Στην εθνική έννομη τάξη, η συμβατική ελευθερία του Δημοσίου δεν αναγνωρίζεται στο συνταγματικό κείμενο διότι αφενός δεν θα μπορούσε να βρει νόμιμο έρεισμα στις οικείες συνταγματικές διατάξεις, και αφετέρου θα αναιρούσε την συνταγματικά κατοχυρωμένη αρχή της νομιμότητας η οποία διέπει το διοικητικό δίκαιο⁶¹.

Υπό το καθεστώς του ισχύοντος Συντάγματος, η συμβατική ελευθερία κατοχυρώνεται ρητά στο άρθρο 5 παρ. 3 Σ.⁶² ως ειδικότερη έκφανση της προσωπικής ελευθερίας των ιδιωτών και μάλιστα της οικονομικής ελευθερίας. Για τη Δημόσια Διοίκηση η ελευθερία του «συμβάλλεσθαι» δεν θα μπορούσε να θεμελιωθεί στις διατάξεις του άρθρου αυτού, με το οποίο κατοχυρώνεται ένα κατεξοχήν ανθρωποκεντρικό δικαίωμα. Ειδικότερα η προσωπική και η συνακόλουθη οικονομική ελευθερία του ιδιώτη συνιστούν έκφραση της αντιδιαστολής μεταξύ Κράτους-πολίτη και πυρήνα προστασίας της σφαίρας της ιδιωτικής αυτονομίας απέναντι σε πιθανές κρατικές αυθαιρεσίες. Επομένως δεν θα μπορούσε ένα με αρνητικό πρόσημο για την κρατική εξουσία δικαίωμα να τύχει αναλογικής εφαρμογής και για την διοίκηση, καθώς κάτι τέτοιο θα αντίκειτο στο ratio της εν λόγω συνταγματικής πρόβλεψης.

Παράλληλα σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στην διάταξη του άρθρου 361 ΑΚ και, κυρίως, του άρθρου 5 παρ. 1 Σ.⁶³, άμεση συνέπεια της αρχής της αυτονομίας της ιδιωτικής βούλησης είναι η αρχή της ελευθερίας των συμβάσεων. Στο χώρο του δημοσίου δικαίου, τέτοια ελευθερία βούλησης με την έννοια του αυτοκαθορισμού του δικαιοπρακτούντος δεν μπορεί να υπάρξει. Δεδομένου ότι όλα τα διοικητικά όργανα εξυπηρετούν σκοπό δημοσίου συμφέροντος, η «βούληση» τους καθορίζεται με βάση αυτό το οποίο επιβάλλεται κάθε φορά από τον νομοθέτη για την ικανοποίηση του κοινού καλού.

⁶¹ Γιαννακόπουλος, Κ. (2019). Δημόσιες συμβάσεις και συμβάσεις παραχώρησης Μεγάλες αποφάσεις του δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Εκδόσεις Σάκκουλα

⁶² Άρθρ. 5 παρ. 3 Σ. «Η προσωπική ελευθερία είναι απαραβίαστη. Κανένας δεν καταδιώκεται ούτε συλλαμβάνεται ούτε φυλακίζεται ούτε με οποιονδήποτε άλλο τρόπο περιορίζεται, παρά μόνο όταν και όπως ορίζει ο νόμος.»

⁶³ Άρθρ. 5 παρ. 1 Σ. «Καθένας έχει δικαίωμα να αναπτύσσει ελεύθερα την προσωπικότητά του και να συμμετέχει στην κοινωνική, οικονομική και πολιτική ζωή της Χώρας, εφόσον δεν προσβάλλει τα δικαιώματα των άλλων και δεν παραβιάζει το Σύνταγμα ή τα χρηστά ήθη.»

Επιπρόσθετα η συμβατική ελευθερία του δημοσίου δεν θα μπορούσε να θεμελιωθεί συνταγματικά ούτε στις διατάξεις του άρθρου 106 παρ. 1 και 3. Σ.⁶⁴, διότι αυτές απευθύνονται στον νομοθέτη και προσδιορίζουν τα όρια επέμβασης της κρατικής δράσης στην οικονομική δραστηριότητα της Χώρας. Ειδικότερα το περιεχόμενο του άρθρου αυτού αναφέρεται στις κρατικές ενέργειες και στα νομοθετικά μέτρα που λαμβάνονται για την εδραίωση της κοινωνικής ειρήνης και την προστασία του γενικού συμφέροντος, χωρίς να παρέχει νομικό έρεισμα για τη σύναψη συμβάσεων από την Διοίκηση με φυσικά ή νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου προς εκτέλεση έργων κοινής ωφελείας.

Περαιτέρω υπάρχει μια εκ φύσεως αδυναμία κατοχύρωσης της συμβατικής ελευθερίας της Διοίκησης ως συνταγματικό δικαίωμα, λαμβανομένου υπόψιν του κανόνα ότι προϋπόθεση για την διενέργεια μιας οποιαδήποτε μονομερούς διοικητικής πράξης από τη Διοίκηση μέσω των οργάνων της, συνιστά η θεμελίωση σχετικής αρμοδιότητάς της προς τούτο⁶⁵. Η αρμοδιότητα αυτή πρέπει να προβλέπεται από κανόνα δικαίου, που να καθορίζει ότι συγκεκριμένο διοικητικό όργανο θα έχει την εξουσία έκδοσης της εκάστοτε νομικής πράξης. Αντίστοιχα και στα πλαίσια της συμβατικής διοικητικής δράσης, θα πρέπει να προϋπάρχει κανόνας δικαίου ο οποίος να προβλέπει την σχετική αρμοδιότητα ειδάλλως η διοίκηση δεν δύναται να προχωρήσει στην σύναψη σύμβασης. Η ίδια η νομοθετική πρόβλεψη της αρμοδιότητας των διοικητικών οργάνων δηλαδή αποκλείει αυτόματα την συνταγματική κατοχύρωση της συμβατικής ελευθερίας της Διοίκησης.

Εξάλλου εάν η συμβατική ελευθερία αναγνωριζόταν και στα ν.π.δ.δ. θα οδηγούσε σε έμμεση καταστρατήγηση της συνταγματικά κατοχυρωμένης αρχής της νομιμότητας. Ειδικότερα εάν η Διοίκηση προέβαινε σε συνταγματική διεύρυνση της ρυθμιστέας ύλης της συμβατικής δράσης της έναντι της μονομερούς, μεταφέροντας σε αυτήν απεριόριστα ολοένα και περισσότερα αντικείμενα θα επερχόταν σταδιακά μια

⁶⁴ Άρθρ. 106 παρ. 1 & 3: «1. Για την εδραίωση της κοινωνικής ειρήνης και την προστασία του γενικού συμφέροντος το Κράτος προγραμματίζει και συντονίζει την οικονομική δραστηριότητα στη Χώρα, επιδιώκοντας να εξασφαλίσει την οικονομική ανάπτυξη όλων των τομέων της εθνικής οικονομίας....»

«3. Με την επιφύλαξη της προστασίας που παρέχεται από το άρθρο 107 ως προς την επανεξαγωγή κεφαλαίων εξωτερικού, μπορεί να ρυθμίζονται με νόμο τα σχετικά με την εξαγορά επιχειρήσεων ή την αναγκαστική συμμετοχή σ' αυτές του Κράτους ή άλλων δημόσιων φορέων, εφόσον οι επιχειρήσεις αυτές έχουν χαρακτήρα μονοπωλίου ή ζωτική σημασία για την αξιοποίηση των πηγών του εθνικού πλούτου, ή έχουν ως κύριο σκοπό την παροχή υπηρεσιών στο κοινωνικό σύνολο.»

⁶⁵ Όπως προκύπτει και από το σχετικό λόγο ακύρωσης στο αρ. 48 π.δ. 18/1989 «Κωδικοποίηση διατάξεων νόμων για το Συμβούλιο της Επικρατείας» (ΦΕΚ Α' 8/09.01.1989)

αποδυνάμωση της αρχής της μονομερούς δράσης της Διοίκησης⁶⁶. Η αρχή αυτή η οποία αποτελεί και ένα από τα θεμέλια της διοικητικής δράσης συναρτάται άμεσα με την αρχή της νομιμότητας, συνεπώς η παράκαμψή της θα ισοδυναμούσε με παράκαμψη της αρχής της νομιμότητας που υποχρεωτικά τη διέπει.

Για τους λόγους αυτούς, καθίσταται φανερό ότι δεν είναι δυνατό βάσει συνταγματικής διάταξης, ή συναγωγής συναφούς αρχής συνταγματικού επιπέδου, να καθιερωθεί η συμβατική ελευθερία του Δημοσίου. Εξ ορισμού η έννοια της συμβατικής ελευθερίας συσχετίζεται με την αυτονομία βούλησης του ιδιώτη και δεν είναι συμβατή με την σκοπούμενη δράση των διοικητικών οργάνων.

II. ΕΝΟΤΗΤΑ Β

3. Οι δημόσιες συμβάσεις στο πλαίσιο του ενωσιακού δικαίου

3.1. Νομικό θεμέλιο και πεδίο εφαρμογής της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ

Ο όρος «Δημόσιες Συμβάσεις» προέρχεται από το δίκαιο της ευρωπαϊκής ένωσης, το οποίο ενδιαφέρεται αποκλειστικά για το λειτουργικό κριτήριο δηλαδή την εξυπηρέτηση δημοσίου σκοπού⁶⁷. Υπό το πρίσμα του ενωσιακού δικαίου, η φιλοσοφία του εν λόγω θεσμού ανάγεται σε αποτροπή παρέμβασης του κράτους στον ελεύθερο ανταγωνισμό. Δεδομένου ότι τα κράτη της Ε.Ε. είναι αυτά που με την συμβατική τους δράση καθορίζουν ένα μεγάλο κομμάτι της ενωσιακής οικονομίας, κρίθηκε απαραίτητη η θέσπιση ενός κοινού κανονιστικού πλαισίου που να ρυθμίζει κατά τρόπο ομοιόμορφο τα ανακύπτοντα ζητήματα από αυτού του είδους τις συμβάσεις σε ενωσιακό επίπεδο.

Το νομικό θεμέλιο των δημοσίων συμβάσεων στο ενωσιακό δίκαιο προκύπτει αρχικά από τις διατάξεις των ιδρυτικών Συνθηκών και δη από τις θεμελιώδεις ευρωπαϊκές ελευθερίες, όπως αυτές κατοχυρώνονται στα αρ. 26, 34, 56-57 της ΣΛΕΕ (αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων, ελευθερίας εγκατάστασης και ελεύθερης παροχής υπηρεσιών). Βάσει των ελευθεριών αυτών και του μεγάλου οικονομικού αντικτύπου των δημοσίων συμβάσεων, ο ενωσιακός νομοθέτης χρειάστηκε να παρέμβει ανά τα έτη, εκδίδοντας ένα πλήθος ενωσιακών οδηγιών-

⁶⁶ Καραμιχαλέλη, Α. Η φύση των διαφορών από διοικητικές συμβάσεις, ΕλλΔικ. 27 (1986)

⁶⁷ Τροβά, Ε., Σκουρής, Π., (2009). Το κοινοτικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων, Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ 36 επ.

ουσιαστικού και δικονομικού δικαίου⁶⁸ - με σκοπό τον συντονισμό της διαδικασίας κατάρτισης δημοσίων συμβάσεων μεταξύ των κρατών μελών⁶⁹.

Κατόπιν διάγνωσης της ανάγκης προσαρμογής στο εξελισσόμενο πολιτικοκοινωνικό πλαίσιο της Ένωσης⁷⁰, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή διατύπωσε το 2011 προτάσεις για τον εκσυγχρονισμό των δημοσίων συμβάσεων και την τροποποίηση των μέχρι τότε ισχυουσών Οδηγιών 2004/17/Ε.Κ. και 2004/18/Ε.Κ., με αναφορά στην ανάγκη ρύθμισης και των συμβάσεων παραχώρησης, οι οποίες μέχρι τότε εξαιρούνταν από το πεδίο εφαρμογής των Οδηγιών⁷¹. Έτσι το 2014 ψηφίστηκαν οι ουσιαστικού περιεχομένου Οδηγίες 2014/23/ΕΕ, 2014/24/ΕΕ, 2014/25/ΕΕ, οι οποίες εκδόθηκαν δυνάμει των άρθρων 53§1 και 114 ΣΛΕΕ. Σκοπός της έκδοσης αυτών των οδηγιών εκ μέρους του ενωσιακού νομοθέτη συνίστατο στην διασφάλιση της αντικειμενικότητας, της διαφάνειας και της αμεροληψίας κατά τη διαδικασία ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων, με συμβαλλόμενα μέρη τα κράτη μέλη της Ένωσης.

Αξίζει να σημειωθεί εδώ ότι οι νέες Οδηγίες δεν περιορίστηκαν στην πιστή αποτύπωση της ήδη διαμορφωθείσας νομολογίας του Δικαστηρίου. Εισήγαγαν ορισμένες προσθήκες στους εδραιωμένους νομολογιακούς κανόνες από τους οποίους εμπνέονται, όπως αποδεικνύεται χαρακτηριστικώς από τις διατάξεις για τις διάφορες μορφές συμπράξεων μεταξύ δημοσίων φορέων και για την τροποποίηση των δημοσίων συμβάσεων κατά τη διάρκειά τους. Μάλιστα, οι Οδηγίες του 2014 δεν δίστασαν ακόμα και να αποκλίνουν από τους εν λόγω νομολογιακούς κανόνες, όπως προκύπτει από τις διατάξεις που προβλέπουν τη δυνατότητα αναίρεσης της διακριτικής ευχέρειας των αναθετουσών αρχών να επιλέγουν το εφαρμοστέο κριτήριο ανάθεσης και από τις διατάξεις που εισάγουν τη δυνατότητα εφαρμογής των κριτηρίων ανάθεσης πριν την εφαρμογή των κριτηρίων επιλογής.

Όλα τα παραπάνω μαρτυρούν ότι το παράγωγο δίκαιο επιχειρεί να διορθώσει πιθανά κενά και ασάφειες της νομολογίας και να εξισορροπήσει τυχόν αντιδράσεις που αυτή μπορεί να έχει προκαλέσει. Σε κάθε περίπτωση, ο ενωσιακός νομοθέτης διατηρεί πάντοτε την καθοριστική πρωτοβουλία εκσυγχρονισμού του νομικού πλαισίου των δημοσίων συμβάσεων και των συμβάσεων παραχώρησης, όπως φάνηκε ξεκάθαρα και

⁶⁸ Ουσιαστικού δικαίου Οδηγίες 71/305/ΕΟΚ, 77/62/ΕΟΚ & «δικονομική» Οδηγία 89/665/ΕΟΚ, βλ. σχ. Δέγλερης, Π. (2013). Η προσωρινή δικαστική προστασία στις δημόσιες συμβάσεις, Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 1-3

⁶⁹ 1η αιτιολογική σκέψη της Οδηγίας 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, 28.3.2014, L 94/65

⁷⁰ European Commission, *Impact Assessment*, Brussels, 20.12.2011, SEC(2011) 1585, Διαθέσιμο στο <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011SC1585>, σελ. 35-38

⁷¹ Αλεξοπούλου, Μ. (2016). Δημόσιες Συμβάσεις - Ενωσιακό Δίκαιο & Παγκόσμιος Οργανισμός Εμπορίου, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 46-50

κατά την υιοθέτηση των Οδηγιών του 2014, στις περιπτώσεις της αναβάθμισης των διαδικασιών ανάθεσης με διαπραγματεύσεις, της ρητής διασύνδεσης της πρόβλεψης εναλλακτικών προσφορών με τον σκοπό της διευκόλυνσης της πρόσβασης των επιχειρήσεων στις διαδικασίες ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων και της προώθησης της πρόσβασης των μικρομεσαίων επιχειρήσεων στις δημόσιες συμβάσεις μέσω της βελτίωσης του καθεστώτος της υπεργολαβίας⁷².

Ειδικότερα, η Οδηγία 2014/24/ΕΕ συνιστά θεμελιώδες νομικό κείμενο στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων εντός της Ένωσης διότι θεσπίζει κανόνες σχετικά με τις διαδικασίες προμήθειας που πραγματοποιούνται από αναθέτουσες αρχές τόσο για δημόσιες συμβάσεις όσο για διαγωνισμούς μελετών, των οποίων η αξία εκτιμάται ότι δεν υπολείπεται των προβλεπόμενων κατώτατων ορίων. Παρ' όλα αυτά η εν λόγω οδηγία δεν θίγει το δικαίωμα των κρατών μελών να ορίζουν, σύμφωνα με το ενωσιακό δίκαιο, ποιες υπηρεσίες θεωρούνται γενικού οικονομικού συμφέροντος, πώς θα πρέπει να οργανώνονται και να χρηματοδοτούνται οι υπηρεσίες αυτές, σύμφωνα με τους κανόνες περί κρατικών ενισχύσεων, και σε ποιες ειδικές υποχρεώσεις θα πρέπει να υπόκεινται.

Μια σύμβαση θεωρείται ότι υπάγεται στο πεδίο του ενωσιακού δικαίου των δημοσίων συμβάσεων μόνο στην περίπτωση που το αντικείμενό της καλύπτει την εκτέλεση συγκεκριμένων δραστηριοτήτων, όπως αυτές απαριθμούνται ειδικά στο Παράρτημα II της Οδηγίας, ακόμα κι αν η σύμβαση καλύπτει την παροχή και άλλων υπηρεσιών που είναι αναγκαίες για την εκτέλεση των εν λόγω δραστηριοτήτων. Ιδίως στον τομέα των υπηρεσιών διαχείρισης ακινήτων, οι δημόσιες συμβάσεις υπηρεσιών μπορούν να περιλαμβάνουν και την εκτέλεση έργων. Ωστόσο, όταν τα έργα αυτά είναι παρεμπίπτοντα ως προς το κύριο αντικείμενο της σύμβασης, και αποτελούν ενδεχόμενη συνέπεια ή συμπλήρωμα αυτού του αντικειμένου, το γεγονός ότι τα εν λόγω έργα συμπεριλαμβάνονται στη σύμβαση δεν μπορεί να δικαιολογήσει τον χαρακτηρισμό της δημόσιας σύμβασης υπηρεσιών ως δημόσιας σύμβασης έργων.

Επιπλέον, στην Οδηγία απαριθμούνται και οι περιπτώσεις που δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της με χαρακτηριστικό παράδειγμα την περίπτωση της απλής χρηματοδότησης μιας κρατικής δραστηριότητας μέσω επιχορηγήσεων, η οποία συνδέεται συχνά με την υποχρέωση επιστροφής των ποσών που ελήφθησαν εφόσον δεν χρησιμοποιήθηκαν για τους σκοπούς για τους οποίους προορίζονται⁷³. Ομοίως,

⁷² Παπαστυλιανού, Κ. (2009). Η συνταγματική ταυτότητα των κρατών - μελών της Ε.Ε. και η ομοιόμορφη εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου από τα κράτη - μέλη, ΕφημΔΔ 4/2009, σ. 538

⁷³ Προοίμιο 4^η αιτιολογική σκέψη της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ

περιπτώσεις στις οποίες όλοι οι φορείς που πληρούν ορισμένους όρους μπορούν να ασκούν συγκεκριμένα καθήκοντα χωρίς επιλογή, όπως στα συστήματα επιλογής πελάτη και τα συστήματα επιταγών παροχής υπηρεσιών, δεν θα πρέπει να θεωρούνται ως προμήθειες αλλά ως συστήματα απλής αδειοδότησης (π.χ. άδειες για φάρμακα ή ιατρικές υπηρεσίες).

Αντίστοιχα, η παρούσα οδηγία δεν εφαρμόζεται επί αποφάσεων των δημόσιων αρχών για τον τρόπο και τον βαθμό που επιθυμούν να εκτελέσουν τα δημόσια καθήκοντα οι ίδιες, σύμφωνα με το άρθρο 14 της ΣΛΕΕ και το πρωτόκολλο αριθ. 26 σχετικά με τις υπηρεσίες γενικού συμφέροντος. Ακόμα αφήνει ελεύθερα τα κράτη μέλη να καθορίζουν τον τρόπο με τον οποίο θα οργανώνουν τα συστήματά τους στον τομέα της κοινωνικής ασφάλισης. Παρομοίως, οποιεσδήποτε άλλες συμφωνίες, αποφάσεις ή άλλες νομικές πράξεις που οργανώνουν τη μεταβίβαση δικαιωμάτων και ευθυνών για την εκτέλεση δημόσιων καθηκόντων μεταξύ αναθετουσών αρχών ή ομίλων αναθετουσών αρχών και δεν προβλέπουν αμοιβή για την εκτέλεση των συμβάσεων, θεωρούνται ζήτηματα εσωτερικής οργάνωσης του εκάστοτε κράτους μέλους και κατά συνέπεια δεν επηρεάζονται από την παρούσα οδηγία.

3.2. Οριοθέτηση των δημοσίων συμβάσεων βάσει της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ

Σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στην Οδηγία 2014/24/ΕΕ, προκειμένου μια σύμβαση να θεωρηθεί δημόσια θα πρέπει να πληρούνται σωρευτικά ορισμένα κριτήρια.

Αρχικά ένα βασικό γνώρισμα που θα πρέπει να διαθέτει μια σύμβαση για να χαρακτηριστεί δημόσια, είναι να αφορά δημόσια έργα, προμήθειες και υπηρεσίες ή παραχώρηση έργου ή υπηρεσίας⁷⁴. Βέβαια οι ρυθμιστικοί κανόνες της Ένωσης σχετικά με τις δημόσιες προμήθειες δεν αποσκοπούν στο να καλύψουν κάθε πιθανή μορφή εκταμίευσης δημόσιου χρήματος, αλλά μόνο αυτές που στοχεύουν στην απόκτηση έργων, αγαθών ή υπηρεσιών μέσω δημόσιας σύμβασης και να υπόκεινται στην παρούσα οδηγία, ανεξάρτητα από την συμβατική μορφή που λαμβάνουν⁷⁵. Αυτή η απόκτηση θα πρέπει να γίνεται αντιληπτή υπό μια ευρεία έννοια, ως απόκτηση των ωφελειών των σχετικών έργων, αγαθών ή υπηρεσιών, χωρίς να απαιτείται απαραίτητα η μεταβίβαση της κυριότητας στις αναθέτουσες αρχές του Δημοσίου.

Ένα ακόμα χαρακτηριστικό που πρέπει να διαθέτει μια σύμβαση για να χαρακτηριστεί δημόσια, είναι η υποχρέωση το ένα εκ των συμβαλλομένων μερών να

⁷⁴ Άρθρ. 2 παρ.1 περ. 5 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ

⁷⁵ Προοίμιο τέταρτη αιτιολογική σκ. της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ

είναι το κράτος, ΟΤΑ ή γενικότερα οργανισμοί δημοσίου δικαίου. Συγκεκριμένα στην Οδηγία χρησιμοποιείται ο όρος «οργανισμοί δημοσίου δικαίου», για να περιγράψει όλες τις νομικές οντότητες άσκησης δημόσιας εξουσίας. Ο όρος αυτός έχει καθιερωθεί από την νομολογία του Δικαστηρίου της Ένωσης⁷⁶ και χρησιμοποιείται για να αποσαφηνίσει το πεδίο εφαρμογής της παρούσας οδηγίας, ενσωματώνοντας παράλληλα ορισμένες διευκρινίσεις που προσφέρει η νομολογία για την καλύτερη κατανόηση του⁷⁷. Μέσω αυτού του νομικού κατασκευάσματος, το δίκαιο της Ε.Ε. υπάγει στο πλέγμα των δημοσίων συμβάσεων όλους αυτούς τους φορείς που σύμφωνα με το ελληνικό δίκαιο θα εντάσσαμε στον ευρύτερο δημόσιο τομέα⁷⁸.

Προς διασαφήνιση της έννοιας αυτής, η οδηγία προσδιορίζει ως οργανισμό δημοσίου δικαίου κάθε οργανισμό με διακριτή νομική προσωπικότητα που έχει συσταθεί για να υπηρετήσει σκοπούς γενικού συμφέροντος, που δεν παρουσιάζουν βιομηχανικό ή εμπορικό χαρακτήρα⁷⁹. Κάτι τέτοιο θα αντέβαινε στο λειτουργικό κριτήριο, με βάση το οποίο κρίνεται το εάν μια σύμβαση εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της Οδηγίας. Συνεπώς ένας οργανισμός ο οποίος λειτουργεί στα πλαίσια άσκησης οικονομικής δραστηριότητας, αποσκοπεί στην απόκτηση χρηματικού οφέλους και υφίσταται τις ζημιές που απορρέουν από την άσκηση αυτής της δραστηριότητας, δεν μπορεί να υπαχθεί στην έννοια του «οργανισμού δημοσίου δικαίου».

Επιπλέον σύμφωνα με την Οδηγία, προκειμένου οι οργανισμοί αυτοί να χαρακτηριστούν ως δημοσίου δικαίου και η σύμβαση ως δημόσια, θα πρέπει να χρηματοδοτούνται, κατά το μεγαλύτερο μέρος από κρατικές, περιφερειακές ή τοπικές αρχές, ή άλλους οργανισμούς δημοσίου δικαίου ή να υπόκεινται σε διαχειριστική εποπτεία από τις αρχές ή τους οργανισμούς αυτούς. Ειδικά θα πρέπει να έχουν διοικητικό, διευθυντικό ή εποπτικό συμβούλιο, του οποίου περισσότερο από το ήμισυ των μελών να διορίζεται από τις κρατικές, περιφερειακές ή τοπικές αρχές, ή από άλλους οργανισμούς δημοσίου δικαίου⁸⁰. Συγκεκριμένα όσον αφορά την προέλευση της χρηματοδότησης ενός οργανισμού, η νομολογία έχει διευκρινίσει μεταξύ άλλων ότι χρηματοδότηση «κατά το πλείστον» σημαίνει περισσότερο από το μισό και ότι μια

⁷⁶ Βλ. σχετικά ΔΕΕ, απόφαση της 3ης Φεβρουαρίου 2021, συνεκδ. υποθέσεις C-155/19 και C-156/19, FIGC κ.λπ. κατά De Vellis Servizi Globali Srl., σκ. 34 και 46

⁷⁷ Προοίμιο δέκατη αιτιολογική σκ. της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ

⁷⁸ Δελλής, Γ. (2021). Το νέο δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, σελ.1-17

⁷⁹ Άρθρο 2 παρ. 1 περ. 4 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ

⁸⁰ Άρθρο 2 παρ. 1 περ.4 εδ γ) της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ

τέτοια χρηματοδότηση μπορεί να περιλαμβάνει και οι οποίες διέπονται από τους κανόνες του δημοσίου δικαίου⁸¹.

Πρόσθετη προϋπόθεση για τον χαρακτηρισμό μιας συμφωνίας ως δημόσιας σύμβασης, είναι να συνάπτεται «εξ επαχθούς αιτίας». Με την έννοια αυτή, δηλώνεται ότι η αναθέτουσα αρχή θα πρέπει να καταβάλλει αμοιβή με αντάλλαγμα την παροχή υπηρεσίας/έργου/προμήθειας από τον εκάστοτε οικονομικό φορέα που αναλαμβάνει την εκτέλεση της σύμβασης. Απαιτείται δηλαδή η δημιουργία μιας αμοιβαίας σχέσης μεταξύ των συμβαλλομένων μερών, δυνάμει της οποίας το κάθε μέρος αναλαμβάνει την υποχρέωση να εκπληρώσει μια παροχή έναντι μιας αντιπαροχής με στόχο την αποκόμιση οικονομικού οφέλους εκ μέρους του συμβαλλομένου οικονομικού φορέα⁸².

Ακόμα όμως και στην περίπτωση έλλειψης άμεσου κέρδους, δεν σημαίνει αυτόματα ότι η συμφωνία καθίσταται χαριστική και ότι κατ' επέκταση δεν μπορεί να θεωρηθεί ως δημόσια σύμβαση που υπάγεται στο πεδίο εφαρμογής της Οδηγίας. Εφόσον ο λήπτης λαμβάνει μια παροχή που αποτιμάται σε χρήμα, κατά μια διασταλτική θεώρηση της έννοιας της «επαχθούς αιτίας», μπορεί η συνομολόγηση άλλων μορφών αμοιβής από τις οποίες δεν προκύπτει απαραίτητα κέρδος να συμπεριλαμβάνονται στο πεδίο εφαρμογής της Οδηγίας. Παραδείγματος χάριν είναι δυνατό η αμοιβή να λαμβάνει τη μορφή της απόσβεσης των μεταξύ των συμβαλλομένων αμοιβαίων αξιώσεων που μπορεί να προϋπάρχουν και κατ' αυτό τον τρόπο να η αμοιβαία σχέση να ολοκληρώνεται⁸³.

Από τις παραπάνω παρατηρήσεις προκύπτει ευλόγως το συμπέρασμα ότι οι δημόσιες συμβάσεις του ενωσιακού δικαίου δεν ταυτίζονται σαν έννοια με τις διοικητικές συμβάσεις του ελληνικού δικαίου. Στην εσωτερική έννομη τάξη, οι διοικητικές συμβάσεις αντιπαραβάλλονται με τις ιδιωτικές συμβάσεις που διέπονται από τις διατάξεις του Αστικού Κώδικα και αποτελούν μαζί με τις διοικητικές πράξεις τα μέσα, με τα οποία η Δημόσια Διοίκηση ασκεί τη νομική της δράση.

⁸¹ Πανάγος, Θ., Σπηλιοπούλου, Β., Μπαλτά, Ι. κ.λπ. (2021). Δημόσιες Συμβάσεις Σχόλια – Νομολογία κατ' άρθρο, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη

⁸² Βλ. σχετ. ΔΕΕ απόφαση της 28.5.2020, Informatikgesellschaft für Software-Entwicklung (ISE) mbH κατά Stadt Köln, C-796/18 , ΔΕΕ απόφαση της 18ης Οκτωβρίου 2018, IBA Lolecular Italy Srl κατά Azienda κ.λπ., C-606/17, σκ. 28

⁸³ Όπως ανωτέρω υποσημείωση: Ράϊκος, Δ. (2022). *Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων*, 4η έκδ. Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη

3.3. Εφαρμογή της αρχής της νομιμότητας επί της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ

Κατ' αρχάς θα πρέπει να επισημανθεί ότι η αρχή της νομιμότητας, ως θεμελιώδης αρχή του ενωσιακού δικαίου καθώς και οι απορρέουσες από αυτήν αρχές, διέπουν την πυραμίδα της ενωσιακής έννομης τάξης, ξεκινώντας από τους κανόνες του πρωτογενούς δικαίου και διατρέχοντας μέχρι και τους κανόνες του παράγωγου ενωσιακού δικαίου⁸⁴. Δεδομένου ότι οι κανόνες αυτοί τυγχάνουν ευθείας εφαρμογής στο πεδίο του δικαίου των δημοσίων συμβάσεων, οι αναθέτουσες αρχές δεσμεύονται να ενεργούν κατά τρόπο που να μην παραβιάζουν την εν λόγω αρχή κατά την διαδικασία σύναψης δημοσίων συμβάσεων. Αλλά ακόμα κι αν υπάρχουν δημόσιες συμβάσεις που δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του παράγωγου ενωσιακού δικαίου, εντούτοις σε κάθε περίπτωση διέπονται υποχρεωτικά από το πρωτογενές ενωσιακό δίκαιο των Συνθηκών.

Η Οδηγία 2014/24/ΕΕ για τις δημόσιες συμβάσεις εντάσσεται σε ένα γενικότερο πρόγραμμα με στόχο τον ευρύτερο εκσυγχρονισμό του συστήματος των δημόσιων συμβάσεων στην Ευρωπαϊκή Ένωση, τόσο αναφορικά με τις δημόσιες συμβάσεις γενικού χαρακτήρα όσο και με τις συμβάσεις ειδικού χαρακτήρα που συνάπτονται με φορείς που δραστηριοποιούνται σε άλλους τομείς (του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών). Ρητή αναφορά στην αρχή της νομιμότητας δεν γίνεται στην εν λόγω Οδηγία, η οποία διέπει τις δημόσιες συμβάσεις γενικότερα όπως αναλύθηκε παραπάνω, αλλά η εφαρμογή της αρχής συνάγεται εμμέσως από τις διατάξεις της.

Με βάση τα προβλεπόμενα στο Προοίμιο και στα πρώτα άρθρα της Οδηγίας, καταδεικνύεται ότι η αρχή της νομιμότητας διατρέχει σε λανθάνουσα μορφή όλο το ρυθμιστικό πλαίσιο της Οδηγίας για τις δημόσιες συμβάσεις. Ειδικότερα σύμφωνα και με την ενωσιακή νομολογία, η αρχή της νομιμότητας θα πρέπει να τυγχάνει εφαρμογής σε όλα τα στάδια της διαδικασίας ανάθεσης μιας δημόσιας σύμβασης⁸⁵. Θεμελιώνει υποχρέωση εκ μέρους της αναθέτουσας αρχής να ακολουθεί συγκεκριμένους κανόνες δικαίου, οι οποίοι προβλέπονται από τις διατάξεις της και γενικότερα από το παράγωγο και πρωτογενές ενωσιακό δίκαιο, προκειμένου να υπάρξουν κοινές διαδικασίες για τις δημόσιες συμβάσεις σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Με τον τρόπο αυτό επιδιώκεται η

⁸⁴ Γέροντας, Α. (2024). Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη

⁸⁵ Κουτούπα-Ρεγκάκου, Ε. (2021). Η νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τις δημόσιες συμβάσεις, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη

εξασφάλιση της διαφάνειας και της αντικειμενικότητας στις δημόσιες συμβάσεις και η προώθηση του δημοσίου συμφέροντος⁸⁶.

Αρχικά στο Προοίμιο της Οδηγίας και δη στην πρωταρχική σκέψη ορίζεται ότι η ανάθεση δημόσιων συμβάσεων από τις αρχές των κρατών μελών ή εκ μέρους αυτών πρέπει να είναι σύμφωνη με τις θεμελιώδεις αρχές του πρωτογενούς δικαίου της Ένωσης και ειδικότερα της ιδρυτικής Συνθήκης για την Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (γνωστή και ως ΣΛΕΕ). Στην Συνθήκη κατοχυρώνονται οι αρχές της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων, η αρχή της ελευθερίας της εγκατάστασης και ελεύθερης παροχής υπηρεσιών⁸⁷, από τις οποίες απορρέει η εφαρμογή των γενικών αρχών της ίσης μεταχείρισης, της αποφυγής διακρίσεων, της αμοιβαίας αναγνώρισης, της αναλογικότητας και της διαφάνειας. Κοινώς, προκειμένου να υλοποιηθεί ο ενωσιακός στόχος της εγκαθίδρυσης της εσωτερικής αγοράς, προϋποτίθεται ότι θα εφαρμόζονται απαρέγκλιτα οι ισχύοντες κανόνες δικαίου και οι νομικές δεσμεύσεις που έχουν αναλάβει τα κράτη μέλη, ήδη από την ένταξή τους στην Ένωση.

Επιπλέον στην τρίτη σκέψη του Προοιμίου, προβλέπεται ότι κατά την εφαρμογή της παρούσας Οδηγίας θα πρέπει να λαμβάνεται υπόψιν η σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών για τα δικαιώματα των ατόμων με αναπηρία, ιδίως όσον αφορά την επιλογή των μέσων επικοινωνίας, τεχνικών προδιαγραφών, κριτηρίων ανάθεσης και όρων εκτελέσεων των συμβάσεων. Σύμφωνα με την πρόβλεψη αυτή, καθίσταται υποχρεωτικό τα κράτη μέλη τα οποία προβαίνουν στην σύναψη δημόσιας σύμβασης να τηρούν ορισμένους κανόνες δικαίου, οι οποίοι πηγάζουν από διεθνώς αναγνωρισμένες συνθήκες, ώστε η δράση τους να πληροί τα κριτήρια της νομιμότητας και να συμβαδίζει με τους γενικά παραδεδεγμένους κανόνες του διεθνούς δικαίου.

Παρομοίως προβλέπεται ότι στα πλαίσια των περιβαλλοντικών, κοινωνικών και εργασιακών απαιτήσεων που εμπεριέχονται στις διαδικασίες των δημόσιων προμηθειών, τα κράτη μέλη και οι αναθέτουσες αρχές οφείλουν να λαμβάνουν κάθε φορά τα κατάλληλα μέτρα για να εξασφαλίζουν την συμμόρφωσή τους με τις υποχρεώσεις τους σε αυτούς τους τομείς. Οι προαναφερόμενες υποχρεώσεις των κρατών μελών απορρέουν από νόμους, κανονισμούς, διατάγματα και αποφάσεις, σε εθνικό και ενωσιακό επίπεδο, καθώς και από συλλογικές συμβάσεις, υπό την προϋπόθεση ότι οι το σύνολο αυτών των κανόνων βρίσκεται σε συμφωνία με το

⁸⁶ Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τις συμβάσεις που συνάπτονται με τους φορείς που δραστηριοποιούνται στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών», 29.6.2012, C 191/84

⁸⁷ Όπως κατοχυρώνονται στο άρθρ. 26 παρ. 2 της ΣΛΕΕ

ενωσιακό δίκαιο⁸⁸. Αυτό υπάγεται στα πλαίσια της δέσμευσης των κρατικών φορέων από τους υπέρτερης τυπικής ισχύος προϋφιστάμενους κανόνες δικαίου και της υποχρέωσής τους να ενεργούν πάντα σύμφωνα με τον νόμο⁸⁹.

Αναφορικά με την τήρηση των υποχρεώσεων που απορρέουν από την παρούσα οδηγία προβλέπεται ότι θα πρέπει να θεσπιστούν συγκεκριμένοι κανόνες με τους οποίους θα ρυθμίζεται ειδικότερα και η έκταση της ευθύνης που αναλαμβάνει η κεντρική αρχή αγορών και οι αναθέτουσες αρχές που πραγματοποιούν αγορές από την κεντρική αρχή αγορών ή μέσω αυτής⁹⁰. Μάλιστα επισημαίνεται ότι ανάλογα με το είδος της αρμοδιότητας (αποκλειστική ή συντρέχουσα) της αρχής για την σύναψη της εκάστοτε σύμβασης, προσδιορίζεται ο βαθμός της ευθύνης για τη νομιμότητα των διαδικασιών⁹¹.

Σε άμεση συνάφεια με όλα τα παραπάνω, προβλέπεται σαφώς στην Οδηγία ότι οι αναθέτουσες αρχές θα πρέπει να χρησιμοποιούν όλα τα μέσα τα οποία διαθέτουν βάσει των κανόνων του εκάστοτε εθνικού δικαίου που εφαρμόζεται, ούτως ώστε να αποτρέπεται η στρέβλωση των διαδικασιών δημόσιων προμηθειών λόγω ύπαρξης μιας πιθανής σύγκρουσης συμφερόντων⁹². Συγχρόνως για να εξασφαλιστεί η συμμόρφωση με την αρχή της ίσης μεταχείρισης κατά την ανάθεση δημοσίων συμβάσεων, οι αναθέτουσες αρχές υποχρεούνται να δημιουργούν τις απαιτούμενες συνθήκες διαφάνειας, προκειμένου όλοι οι προσφέροντες να έχουν ενημέρωση σχετικά με τα κριτήρια ανάθεσης της σύμβασης⁹³.

Συνολικά γίνεται αντιληπτό ότι η αρχή της νομιμότητας διαπερνά το πλέγμα των ρυθμιστικών κανόνων του παράγωγου ενωσιακού δικαίου που θεσπίζονται με την Οδηγία, δεδομένου ότι οριοθετεί την συμβατική δράση των αρχών των κρατών μελών. Κατ' αυτό τον τρόπο, επιτυγχάνεται η εξυπηρέτηση των ενωσιακών συμφερόντων στα οποία συμπεριλαμβάνεται και η προώθηση της οικονομικής ευρωστίας της Ένωσης μέσω της αποφυγής δημιουργίας συνθηκών παρέλκυσης της διαδικασίας ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων.

⁸⁸ Προοίμιο σκ. 37 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ

⁸⁹ *Secundum legem*, βλ. Μουκίου, Χ. (1997). Η αρχή της νομιμότητας και οι συμβάσεις του Δημοσίου και των Ν.Π.Δ.Δ., ΔιΔικ 1997, σελ.293 επ.

⁹⁰ Οι κεντρικές αρχές αγορών αναλαμβάνουν την πραγματοποίηση αγορών, τη διαχείριση δυναμικών συστημάτων αγορών ή την ανάθεση δημόσιων συμβάσεων / συμφωνιών-πλαisiών που προορίζονται για άλλες αναθέτουσες αρχές, είτε έναντι αμοιβής είτε όχι.

⁹¹ Προοίμιο σκ. 69 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ

⁹² Προοίμιο σκ. 16 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ

⁹³ Προοίμιο σκ. 90 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ

3.4. Σχετική νομολογία του ΔΕΕ

Με την πάροδο των ετών, το ΔΕΕ συνέβαλε σημαντικά μέσω της έκδοσης μιας πληθώρας αποφάσεων στην ερμηνεία του ενωσιακού δικαίου των δημοσίων συμβάσεων και στον προσδιορισμό των σχετικών νομικών όρων, σε αρμονία με τις θεμελιώδεις αρχές που διέπουν αυτές. Η μέχρι σήμερα νομολογία του Δικαστηρίου καταδεικνύει ότι το ενωσιακό καθεστώς των δημοσίων συμβάσεων, εμφανίζει χαρακτηριστικά τέτοια που προσιδιάζουν στα χαρακτηριστικά του δημοσίου δικαίου, όπως αυτό έχει διαμορφωθεί στην έννομη τάξη των επιμέρους κρατών μελών. Εντός των πλαισίων αυτών, η συμβατική δράση μιας αναθέτουσας αρχής ενέχει την ενάσκηση προνομίων και διαφοροποιείται από την συμβατική δράση των ιδιωτών και την εκεί ισότιμη θέση των συμβαλλομένων, ενώ προσομοιάζει στην δράση των δημοσίων φορέων που συνάπτουν διοικητικές συμβάσεις⁹⁴.

Δεδομένου ότι στόχος του ενωσιακού δικαίου όπως αντικατοπτρίζεται και στις ρυθμίσεις της προαναφερόμενης Οδηγίας 2014/24/ΕΕ, συνιστά η μεγαλύτερη δυνατή συμμετοχή οικονομικών φορέων στις διαδικασίες ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων, το Δικαστήριο προσάρμοσε ανάλογα την νομολογία του επιδιώκοντας την διάσωση της νομιμότητας όσο των δυνατών περισσότερων προσφορών. Για τον λόγο αυτό, ασπάστηκε μεταξύ άλλων την θεωρία του ωφέλιμου αποτελέσματος (effet utile), βάσει της οποίας ερμηνεύονται όλοι οι ορισμοί που περιλαμβάνονται στις ευρωπαϊκές οδηγίες για τις δημόσιες συμβάσεις⁹⁵. Με τη θεωρία αυτή, το Δικαστήριο κατέδειξε ότι τόσο τα ενωσιακά όργανα όσο και τα κράτη μέλη της Ένωσης δεσμεύονται να εξαντλούν κάθε περιθώριο διατήρησης της νομιμότητας εντός του πλαισίου των αρμοδιοτήτων τους, υπακούοντας στους τιθέμενους κανόνες δικαίου ανώτερης τυπικής ισχύος.

Υπό το φως όλων των παραπάνω, το ΔΕΕ με απόφασή του έκρινε ότι τα κράτη μέλη δύνανται να αναγνωρίζουν την ύπαρξη διαδικασιών προσφυγής τις οποίες μπορούν να κινήσουν οι εθνικές ελεγκτικές αρχές προκειμένου να διαπιστωθούν τυχόν παραβάσεις της νομοθεσίας περί δημοσίων συμβάσεων, με σκοπό την διασφάλιση της

⁹⁴ Γενική Επιτροπεία της Επικρατείας των Τακτικών Διοικητικών Δικαστηρίων/Περιφέρεια Πελοποννήσου/Δήμος Τρίπολης κ.λπ. (2022). Δημόσιες Συμβάσεις - Κρίσιμα ζητήματα και πρόσφατες εξελίξεις, Εκδόσεις Σάκκουλα

⁹⁵ Γιαννακόπουλος, Κ. (2020). Δημόσιες Συμβάσεις και Συμβάσεις Παραχώρησης, Μεγάλες αποφάσεις του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 1-15

προστασίας των δημοσιονομικών συμφερόντων της Ένωσης⁹⁶. Η απόφαση αυτή εκδόθηκε κατόπιν προδικαστικής παραπομπής που υπέβαλε το αρμόδιο περιφερειακό δικαστήριο της Βουδαπέστης, στα πλαίσια δύο ένδικων διαφορών που διανοίχθηκαν ενώπιόν του με αντικείμενο τελεσθείσες τροποποιήσεις σε υπό εκτέλεση συμβάσεις.

Συγκεκριμένα στην ανωτέρω υπόθεση, η αναθέτουσα αρχή (Budapesti Közlekedési) συνήψε το 2006 και το 2009, δύο δημόσιες συμβάσεις με αντικείμενο την κατασκευή της γραμμής 4 του μετρό της Βουδαπέστης. Το 2017 ο Πρόεδρος της αρχής δημοσίων συμβάσεων κίνησε αυτεπαγγέλτως διαδικασίες προσφυγής -δυνάμει ορισμένων εθνικών διατάξεων που θεσπίστηκαν το 2015- κατά τροποποιήσεων των συμβάσεων αυτών που είχαν πραγματοποιηθεί τα έτη 2009 και το 2010 αντίστοιχα. Κατόπιν των προσφυγών αυτών, η αρμόδια επιτροπή διαιτησίας δημοσίων συμβάσεων επέβαλε στην αναθέτουσα αρχή και στους προσφέροντες πρόστιμα.

Το βασικό ζήτημα που ανέκυψε στις υποθέσεις αυτές ήταν κατά πόσο το ενωσιακό δίκαιο και ειδικότερα η γενική αρχή ασφάλειας του δικαίου, επιτρέπει την αυτεπάγγελτη κίνηση διαδικασιών προσφυγής από δημόσιες αρχές, με αντικείμενο τροποποιήσεις δημοσίων συμβάσεων, κατόπιν λήξης των αποκλειστικών προθεσμιών που προβλέπονταν σχετικώς στην εθνική νομοθετική ρύθμιση που ίσχυε κατά τον χρόνο πραγματοποίησης των τροποποιήσεων, δεδομένου ότι οι προσφυγές αυτές καταλήγουν στην επιβολή κυρώσεων σε αμφότερα τα συμβαλλόμενα μέρη της σύμβασης, μετά την πάροδο ετών από την πραγματοποίηση των τροποποιήσεων⁹⁷.

Κατόπιν της πρότασης του Γενικού Εισαγγελέα, το Δικαστήριο κατέληξε ότι οι Οδηγίες για την παροχή έννομης προστασίας κατά τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνεται και η οδηγία 2014/24, δεν απαιτούν ούτε όμως απαγορεύουν από τα κράτη μέλη να θεσπίζουν διαδικασίες προσφυγής που κινούνται αυτεπαγγέλτως από δημόσιες αρχές, για λόγους διασφάλισης της αρχής της νομιμότητας και της προστασίας των δημοσίων πόρων. Άπαξ όμως και έχουν θεσπιστεί τέτοιου είδους μηχανισμοί από το κράτος μέλος, τότε αυτοί εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης στο μέτρο κατά το οποίο οι δημόσιες συμβάσεις που αποτελούν αντικείμενο της προσφυγής αυτής εμπίπτουν στο καθ' ύλην πεδίο εφαρμογής των οδηγιών περί δημοσίων συμβάσεων.

⁹⁶ ΔΕΕ, Απόφαση της 26ης Μαρτίου 2020, υπόθεση C-496/18 – HUNGEOD κ.λπ. κατά Közbeszerzési Hatóság Közbeszerzési Döntőbizottság (επιτροπή διαιτησίας δημοσίων συμβάσεων)

⁹⁷ Προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα Michael Bobek της 21ης Νοεμβρίου 2019, στις συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-496/18 και C-497/18, σκ. 2

Παράλληλα κρίθηκε κατά συμφωνία και με τη γνώμη της Επιτροπής, ότι η εφαρμογή εθνικών διατάξεων που επιτρέπουν αυτεπάγγελτη προσφυγή όσον αφορά παραβάσεις των κανόνων για τις δημόσιες συμβάσεις, οι οποίες έχουν τελεσθεί πριν από την έναρξη ισχύος των κανόνων αυτών αντιβαίνει στην αρχή της ασφάλειας δικαίου, στην περίπτωση που οι τασσόμενες από την προϋσχύσασα εθνική νομοθετική ρύθμιση προθεσμίες έχουν ήδη λήξει. Κοινώς διατυπώθηκε η αρχή ότι η αυτεπάγγελτη κίνηση διαδικασίας προσφυγής κατά απόφασης αναθέτουσας αρχής που καταλήγει στην επιβολή προστίμου αντιβαίνει στην αρχή της ασφάλειας δικαίου, εφόσον οι σχετικές προθεσμίες έχουν ήδη λήξει.

Συμπερασματικά με την εν λόγω απόφαση κρίθηκε ότι σε κάθε περίπτωση ακόμα κι αν διαπιστωθούν παρατυπίες στη διαχείριση των ενωσιακών πόρων σε στάδιο μεταγενέστερο της σύναψης της σύμβασης, θα πρέπει να προηγηθεί μια στάθμιση μεταξύ της προστασίας των δημοσιονομικών συμφερόντων της Ένωσης και της ισχύουσας στο δίκαιο της Ένωσης αρχής της ασφάλειας δικαίου και της νομιμότητας. Συνεπώς αν και σε γενικές γραμμές εκδοθείσες αποφάσεις οι οποίες βλάπτουν τα δημοσιονομικά συμφέροντα της Ένωσης χρήζουν ακύρωσης, οι αποφάσεις οι οποίες αφορούν την εκτέλεση δημοσίων συμβάσεων και ενέχουν κάποια παρανομία καθίστανται απρόσβλητες, μετά το πέρας ενός εύλογου χρονικού διαστήματος από την τέλεση της παρανομίας⁹⁸.

Με άλλη απόφασή του το ΔΕΕ κλήθηκε να ερμηνεύσει το άρθρο 18, παράγραφος 1 της οδηγίας 2014/24/ΕΕ το οποίο αφορά τις αρχές που εφαρμόζονται κατά τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων. Ειδικότερα ζητήθηκαν διευκρινίσεις αναφορικά με το κατά πόσο η διάταξη αυτή έχει την έννοια ότι οι αρχές της ίσης μεταχείρισης και της διαφάνειας, επιτρέπουν στο πλαίσιο της διαδικασίας σύναψης δημόσιας σύμβασης υποδιαιρούμενης σε τμήματα, να ανατίθεται, σύμφωνα με τους προκαθορισμένους όρους των εγγράφων του διαγωνισμού, στον διαγωνιζόμενο που υπέβαλε τη δεύτερη πιο συμφέρουσα από οικονομικής απόψεως προσφορά ένα τμήμα της σύμβασης υπό την προϋπόθεση ότι αυτός αποδέχεται να χρεώνει, για τις προμήθειες των αγαθών και την παροχή των υπηρεσιών που σχετίζονται με το συγκεκριμένο τμήμα, την ίδια τιμή με την προταθείσα από τον διαγωνιζόμενο ο οποίος υπέβαλε την πλέον συμφέρουσα από οικονομικής απόψεως προσφορά και στον οποίο, κατά συνέπεια, ανατέθηκε ένα άλλο, μεγαλύτερο τμήμα της σύμβασης.

⁹⁸ Προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα Michael Bobek της 21ης Νοεμβρίου 2019, στις συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-496/18 και C-497/18, σκ. 110

Ειδικότερα, περιήλθε ενώπιον του ΔΕΕ αίτηση προδικαστικού ερωτήματος που υποβλήθηκε από το Εφετείο της ανατολικής περιφέρειας της Δανίας (Østre Landsret), στο πλαίσιο ένδικης διαφοράς μεταξύ της κεντρικής αρχής αγορών ανήκουσα στο δανεικό Δημόσιο⁹⁹ και της εταιρείας BibMedia, με αντικείμενο την ανάθεση δημόσιας σύμβασης για την προμήθεια υλικού βιβλιοθήκης και την παροχή συναφών προπαρασκευαστικών υπηρεσιών. Η διαφορά ανέκυψε όταν ο προσφέρων οικονομικός φορέας επικαλέστηκε ότι η αναθέτουσα αρχή είχε παραβεί τον δανεικό νόμο για τις δημόσιες συμβάσεις επειδή η συγγραφή υποχρεώσεων αντέβαινε στην αρχή της απαγόρευσης των διαπραγματεύσεων, η οποία απορρέει από τις αρχές της ίσης μεταχείρισης και της διαφάνειας στο ενωσιακό δίκαιο.

Σύμφωνα με την νομολογία του Δικαστηρίου, οι αρχές της ίσης μεταχείρισης και της διαφάνειας τις οποίες κατοχυρώνει η παρούσα οδηγία, απαγορεύουν κάθε διαπραγμάτευση μεταξύ της αναθέτουσας αρχής και ενός διαγωνιζομένου στο πλαίσιο διαδικασίας σύναψης δημόσιας σύμβασης. Συνεπώς κατ' αρχήν δεν καθίσταται εφικτή η τροποποίηση μιας προσφοράς μετά την κατάθεσή της, κατόπιν πρωτοβουλίας είτε της αναθέτουσας αρχής είτε του διαγωνιζομένου¹⁰⁰.

Εν προκειμένω όμως κρίθηκε ότι η επίμαχη ρύθμιση της διαδικασίας σύναψης δημοσίων συμβάσεων δεν ενέχει κανένα στοιχείο διαπραγμάτευσης, αλλά αντίθετα τίθεται με σκοπό να διασφαλίσει την τήρηση του κριτηρίου της χαμηλότερης τιμής. Η ρύθμιση αυτή δεν συνεπάγεται ότι η αναθέτουσα αρχή δύναται να παρεκκλίνει από το κριτήριο αυτό ή να προβεί σε τροποποίηση της προσφορά των διαγωνιζομένων, δεδομένου ότι είναι υποχρεωμένη να στηριχθεί στις τιμές που προτάθηκαν πριν από τη λήξη της προθεσμίας κατάθεσης των προσφορών.

Βάσει όλων των παραπάνω, το Δικαστήριο κατέληξε ότι οι αρχές της ίσης μεταχείρισης και της διαφάνειας, οι οποίες κατοχυρώνονται στο άρθρο 18 παρ. 1 της οδηγίας 2014/24/ΕΕ επιτρέπουν την ανάθεση σε τμήματα δημόσιας σύμβασης σύμφωνα με προκαθορισμένους όρους και προϋποθέσεις, χωρίς να παραβιάζεται η νομιμότητα και η αρχή της απαγόρευσης των διαπραγματεύσεων σε στάδιο μετά την λήξη της προθεσμίας κατάθεσης των προσφορών.

⁹⁹ Staten og Kommunernes Indkøbsservice

¹⁰⁰ ΔΕΕ, απόφαση της 13ης Ιουνίου 2024, υπόθεση C-737/22, Staten og Kommunernes Indkøbsservice A/S κατά BibMedia A/S

4. Οι δημόσιες συμβάσεις στο πλαίσιο του εθνικού δικαίου

4.1. Προσαρμογή του εθνικού δικαίου στα ενωσιακά δεδομένα

Ενόψει της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, οι επιλογές του εθνικού νομοθέτη στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων θα πρέπει υποχρεωτικά να συγκλίνουν με εκείνες των υπόλοιπων κρατών-μελών της Ένωσης. Εφόσον εκκρεμεί η ενσωμάτωση ενωσιακής Οδηγίας στο εθνικό δίκαιο, απαιτείται η εναρμόνιση της εθνικής νομοθεσίας με τους κανόνες του παράγωγου ενωσιακού δικαίου που θεσπίζονται με αυτή¹⁰¹. Ιδιαίτερα καθοριστική σε αυτή διαδικασία εναρμόνισης, διαδραματίζει η εκάστοτε πολιτικοοικονομική συγκυρία, η οποία αντανακλά το εκάστοτε αξιακό σύστημα και τις ανακύπτουσες ανάγκες της κοινωνίας.

Με αφετηρία την οικονομική κρίση που έπληξε την Ευρώπη την δεκαετία του 2010, ο ενωσιακός νομοθέτης κλήθηκε να θεσπίσει ρυθμίσεις οι οποίες απέβλεπαν όχι μόνο στην εφαρμογή της αρχής της νομιμότητας στις δημόσιες συμβάσεις αλλά και στην προώθηση της οικονομικής ανάπτυξης μέσω της απλοποίησης των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων. Για όλα τα κράτη μέλη, ο βαθμός απόδοσης των δημόσιων συμβάσεων κατέστη προτεραιότητα για την αντιμετώπιση της τρέχουσας δημοσιονομικής στενότητας. Αντίστοιχα και στην Ελλάδα, δεδομένων των δυσχερών οικονομικών συνθηκών που επικράτησαν από το έτος 2010 και έπειτα, υπήρξαν αλληπάλληλες πιέσεις από τα ευρωπαϊκά όργανα για την επιτάχυνση απονομής της δικαιοσύνης, καθότι η χώρα μας είχε πολύ χαμηλή κατάταξη μεταξύ των ευρωπαϊκών χωρών, όσον αφορά την ταχύτητα επίλυσης διαφορών σχετικών με τις δημόσιες συμβάσεις¹⁰². Εξίσου αργή με την δικαστική εξουσία ήταν και η ανταπόκριση της δημόσιας διοίκησης, δηλαδή των Αναθετουσών Αρχών, σε ζητήματα διαφορών μεταξύ των διαγωνιζομένων ιδιωτών ή σε διαφορές τους με το Δημόσιο.

Λαμβάνοντας υπόψιν ότι ο δημοσιονομικός εκτροχιασμός της χώρας αποδόθηκε εν μέρει και στην εκτεταμένη σπατάλη δημοσίων πόρων, ανέκυψε η ανάγκη για διαφανέστερες διαδικασίες προκήρυξης, ανάθεσης και υλοποίησης δημοσίων έργων, προμηθειών και μελετών. Όλα αυτά συντέλεσαν στην ανάγκη θέσπισης ενός

¹⁰¹ Άρθρο 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.»

¹⁰² Μαζί με τις επίσης υστερούσες Πορτογαλία και Ιρλανδία, European Commission 2018, 11-13

εκσυγχρονισμένου θεσμικού πλαισίου για τις δημόσιες συμβάσεις στο εθνικό νομικό οικοδόμημα, ανάγκη την οποία ήρθε να καλύψει η έκδοση της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ και η συνακόλουθη υποχρέωση της Ελλάδας να μεταφέρει στο εσωτερικό της δίκαιο τις ρυθμίσεις της.

Με την θέση σε ισχύ της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ, δόθηκε προθεσμία είκοσι τεσσάρων μηνών στα κράτη μέλη προκειμένου αυτά να ενσωματώσουν στην εθνική έννομη τάξη τους τις διατάξεις της. Στην Ελλάδα, αρμόδια αρχή για τον συντονισμό και την εισήγηση προς την Κυβέρνηση και την Βουλή των σχετικών με την ενσωμάτωση του ενωσιακού δικαίου στην εθνική έννομη τάξη ρυθμίσεων αναφορικά με τις δημόσιες συμβάσεις, είχε καταστεί τότε -βάσει νόμου¹⁰³- η Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων (Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ). Εντός αυτών των πλαισίων, η Αρχή προώθησε την ανοικτή διαβούλευση πάνω στα καίρια ζητήματα των νέων ενωσιακών ρυθμίσεων με τη συμμετοχή φορέων τόσο του δημοσίου όσο και του ιδιωτικού δικαίου, προκειμένου να επιτευχθεί η διαμόρφωση ενός ευέλικτου θεσμικού πλαισίου που θα έχαιρε ευρείας αποδοχής¹⁰⁴.

Κατόπιν ολοκλήρωσης της σχετικής συνταγματικά προβλεπόμενης διαδικασίας, η ενωσιακή Οδηγία 2014/24/ΕΕ ενσωματώθηκε στην εθνική έννομη τάξη με τον ν. 4412/2016 (όπως αυτός ισχύει μετά την θέση σε ισχύ του ν. 4782/2021) ο οποίος αντικατέστησε τον προηγούμενο ν. 3669/2008¹⁰⁵, μεταρρυθμίζοντας δραστικά το θεσμικό πλαίσιο για τις δημόσιες συμβάσεις στη χώρα μας. Σημαντικό είναι να επισημανθεί στο σημείο αυτό ότι η χρονική σύντμηση στην προθεσμία μεταξύ ψήφισης και δημοσίευσης ήταν αποτέλεσμα του κατεπείγοντος χαρακτήρα του νομοσχεδίου, αφού αυτό είχε συμπεριληφθεί στα προαποαιτούμενα για την εκταμίευση χρημάτων στο πλαίσιο των τότε μνημονιακών υποχρεώσεων της χώρας¹⁰⁶.

Ο ν. 4412/2016 τέθηκε τελικά σε ισχύ τον Αύγουστο του 2016, εισάγοντας ένα εκτεταμένο θεσμικό πλαίσιο για τη διαχείριση και την ανάθεση δημόσιων έργων,

¹⁰³ Άρθρο 2 παρ. 2 περίπτωση β' του ν. 4013/2011 (Α' 204), όπως καταργήθηκε από το αρθρ. 19 εδ. (α) του Ν. 4912/2022 (ΦΕΚ Α 59/17.3.2022)

¹⁰⁴ Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Δημόσιες Συμβάσεις Έργων, Προμηθειών και Υπηρεσιών (προσαρμογή στις Οδηγίες 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ)», σελ. 1-3

¹⁰⁵ Ν. 3669/2008 «Κύρωση της κωδικοποίησης της νομοθεσίας κατασκευής δημόσιων έργων» (ΦΕΚ Α 116/18.6.2008), όπως καταργήθηκε από τις 8/8/2016 με την παρ.1 του Αρθρ. 377 του Ν. 4412/2016 (ΦΕΚ 147/τ. Α' 8.8.2016)

¹⁰⁶ Σωτηρόπουλος, Δ., Βλαχόπουλος, Σ., Φιλόπουλος, Λ., Ζώης, Γ. (2020). Δημόσια έργα, Προμήθειες, μελέτες, και συναφείς υπηρεσίες: Ο Νόμος 4412/2016 και η εφαρμογή του, (Μελέτη), Εκδόσεις ΔιαΝΕΟσις, σελ. 43-45

υπηρεσιών και προμηθειών στην Ελλάδα, ενσωματώνοντας παράλληλα τους σκοπούς και τις θεμελιώδεις αρχές, όπως αυτοί προκύπτουν από την Οδηγία 2014/24/ΕΕ. Συγκεκριμένα σύμφωνα με τα όσα προβλέπονται και στην Αιτιολογική Έκθεση του νόμου, οι διατάξεις του στοχεύουν μεταξύ άλλων στην ενίσχυση της διαφάνειας των διαδικασιών ανάθεσης των συμβάσεων, με τη δημοσιοποίηση των όρων και των κριτηρίων αξιολόγησης του διαγωνισμού αλλά και στον εκσυγχρονισμό της διαδικασίας με διάφορους μηχανισμούς απλοποίησης¹⁰⁷.

Παράλληλα, στα πλαίσια της τελεολογικής προσέγγισης των τιθέμενων νομοθετικών διατάξεων εντάσσεται και η βελτίωση της συνεκτίμησης κοινωνικών και περιβαλλοντικών κριτηρίων μέσω μιας πιο ποιοτικής και στρατηγικής χρήσης των δημόσιων συμβάσεων, συμβάλλοντας έτσι στην υλοποίηση των στόχων της στρατηγικής «Ευρώπη 2020»¹⁰⁸. Σε γενικότερα πλαίσια, επιδιώχθηκε η παροχή θεσμικών εγγυήσεων με σκοπό την αποφυγή συγκρούσεων συμφερόντων, ευνοιοκρατίας και διαφθοράς, ώστε να διασφαλιστεί μεγαλύτερη ακεραιότητα των διαδικασιών λαμβανομένων υπόψη των προπεριγραφόμενων οικονομικών προκλήσεων που αντιμετώπιζε η χώρα.

Συνολικά με την ενσωμάτωση της ως άνω ενωσιακής Οδηγίας για τις δημόσιες συμβάσεις, ο ν. 4412/2016 αναμόρφωσε και μεταρρύθμισε το εθνικό δίκαιο για τη σύναψη των δημοσίων συμβάσεων έχοντας ως στόχο την ενοποίηση του σχετικού ρυθμιστικού πλαισίου τόσο σε επίπεδο ουσιαστικών όσο και δικονομικών κανόνων δικαίου, αλλά και προβλέψεων καλής διακυβέρνησης στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων. Με σκοπό να καλυφθούν όλες αυτές οι ελλείψεις, το κείμενο του νέου νόμου είναι αρκετά εκτενές και λεπτομερειακό, ρυθμίζοντας όσο το δυνατόν πληρέστερα το εθνικό νομοθετικό πλαίσιο των δημοσίων συμβάσεων. Συγχρόνως αποδίδει το περιεχόμενο των απαραίτητων ορισμών που περιγράφονται στην Οδηγία, κατά τέτοιο τρόπο ώστε να μην δημιουργείται σύγχυση μεταξύ των ενωσιακών και των αντίστοιχων ή παρόμοιων ορισμών του εθνικού δικαίου.

¹⁰⁷ Όπως ανωτέρω υποσημείωση: Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Δημόσιες Συμβάσεις Έργων, Προμηθειών και Υπηρεσιών (προσαρμογή στις Οδηγίες 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ)», σελ. 2

¹⁰⁸ Ευρωπαϊκή Επιτροπή (3.3.2010). Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ, ΕΥΡΩΠΗ 2020 Στρατηγική για έξυπνη, διατηρήσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη, COM(2010) 2020 τελικό

4.2. Αντικείμενο και πεδίο εφαρμογής του ν.4412/2016

Κατά τα ανωτέρω αναλυθέντα, ο ν. 4412/2016 αποτελεί προσαρμογή του εθνικού δικαίου στις διατάξεις των ενωσιακών Οδηγιών 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ και ισχύει για όλες τις δημόσιες συμβάσεις που ανατίθενται από δημόσιες αρχές ή αναθέτοντες φορείς στην Ελλάδα. Το πεδίο εφαρμογής του καθορίζει τις διαδικασίες και τις προϋποθέσεις για την ανάθεση δημοσίων συμβάσεων στον τομέα των συμβάσεων έργων, των προμηθειών και των υπηρεσιών¹⁰⁹. Ο ίδιος νόμος θεσπίζει κανόνες αναφορικά με τον προγραμματισμό, την ανάθεση, σύναψη και εκτέλεση δημοσίων συμβάσεων και διαγωνισμών μελετών, που υπάγονται στο πεδίο εφαρμογής των Βιβλίων Ι (άρθρα 3 έως 221) και ΙΙ (άρθρα 222 έως 338), τις διαδικασίες διακυβέρνησης, που υπάγονται στο πεδίο εφαρμογής του Βιβλίου ΙΙΙ (άρθρα 339 έως 344) καθώς και την έννομη προστασία κατά τη σύναψη συμβάσεων, που υπάγονται στο πεδίο εφαρμογής του Βιβλίου ΙV (άρθρα 345 έως 374)¹¹⁰.

Ειδικότερα στο άρθρο 3 του νόμου, προσδιορίζεται το αντικείμενο και το πεδίο εφαρμογής του Βιβλίου Ι¹¹¹, δηλαδή των διατάξεων των άρθρων 3 έως 221 που αφορούν τις διαδικασίες προγραμματισμού και σύναψης συμβάσεων και διαγωνισμών μελετών που πραγματοποιούνται από αναθέτουσες αρχές. Ορίζεται μάλιστα ότι το Βιβλίο Ι θεσπίζει κανόνες για τις διαδικασίες τόσο προγραμματισμού όσο και σύναψης συμβάσεων και διαγωνισμών μελετών που πραγματοποιούνται από αναθέτουσες αρχές, ανεξαρτήτως της εκτιμώμενης αξίας αυτών. Στο ίδιο άρθρο επίσης, δίνεται ο ορισμός της έννοιας της δημόσιας σύμβασης και της διαδικασίας σύναψης δημόσιας σύμβασης, διευκρινίζοντας ότι οι κανόνες του Βιβλίου Ι εφαρμόζονται *«ανεξαρτήτως του κατά πόσον τα έργα, τα αγαθά ή οι υπηρεσίες προορίζονται για την εξυπηρέτηση σκοπού δημοσίου συμφέροντος»*¹¹².

Εν συνεχεία, υπογραμμίζεται ότι καμία διάταξη του Βιβλίου Ι δεν υποχρεώνει τις αναθέτουσες αρχές να αναθέτουν σε εξωτερικούς φορείς την παροχή υπηρεσιών που επιθυμούν να παρέχουν οι ίδιες ή να οργανώνουν με άλλα μέσα πλην των δημοσίων συμβάσεων. Έτσι, ορίζεται ρητά ότι οι διατάξεις του Βιβλίου Ι δεν θίγουν το δικαίωμα των αναθετουσών αρχών να ορίζουν, σύμφωνα με το δίκαιο της Ένωσης, ποιες

¹⁰⁹ Κώτσηρας, Γ., Παλιού, Ε., Πανάγος, Θ. κ.λπ. (2018). Δημόσιες Συμβάσεις, Ερμηνεία κατ' άρθρο Νόμοι 4412/2016 και 4413/2013, Εκδόσεις Σάκκουλα

¹¹⁰ Άρθρ. 1 παρ. 2 του Ν. 4412/2016 (ΦΕΚ 147/τ. Α' /8.8.2016)

¹¹¹ Το Βιβλίο Ι αφορά τις ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ ΈΡΓΩΝ, ΠΡΟΜΗΘΕΙΩΝ ΚΑΙ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ (ΠΡΟΣΑΡΜΟΓΗ ΣΤΗΝ ΟΔΗΓΙΑ 2014/24/ΕΕ)

¹¹² Άρθρ. 3 παρ. 2 του Ν. 4412/2016 (ΦΕΚ 147/τ. Α' /8.8.2016)

υπηρεσίες θεωρούν γενικού οικονομικού συμφέροντος, πώς θα πρέπει να οργανώνονται και να χρηματοδοτούνται οι υπηρεσίες αυτές, σύμφωνα με τους κανόνες περί κρατικών ενισχύσεων, και σε ποιες ειδικές υποχρεώσεις θα πρέπει να υπόκεινται. Το κράτος δηλαδή είναι ελεύθερο να οργανώνει την παροχή υποχρεωτικών κοινωνικών υπηρεσιών ή άλλων υπηρεσιών, όπως π.χ. των ταχυδρομικών, είτε με τη μορφή υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος είτε με τη μορφή μη οικονομικών υπηρεσιών γενικού συμφέροντος είτε ως συνδυασμού των ανωτέρω¹¹³.

Επίσης, ορίζεται ρητά ότι δεν τίγονται οι αποφάσεις των δημόσιων αρχών αν, πώς και σε ποιο βαθμό επιθυμούν να ασκούν δημόσιες λειτουργίες οι ίδιες, σύμφωνα με το άρθρο 14 της ΣΛΕΕ¹¹⁴ και το πρωτόκολλο υπ' αριθ. 26 για τις υπηρεσίες γενικού ενδιαφέροντος που προσαρτάται στη ΣΛΕΕ και στη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ). Τέλος, ορίζεται ρητά ότι από τις διατάξεις του Βιβλίου Ι αποκλείονται ζητήματα εσωτερικής οργάνωσης του Κράτους και δη σε περίπτωση συμφωνιών, αποφάσεων ή άλλων νομικών πράξεων που οργανώνουν τη μεταβίβαση εξουσιών και αρμοδιοτήτων για την εκτέλεση σκοπών δημοσίου συμφέροντος μεταξύ αναθετουσών αρχών ή ενώσεων αναθετουσών αρχών και δεν προβλέπουν αμοιβή για την εκτέλεση των συμβάσεων.

Παρά την εκτεταμένη εφαρμογή του Ν. 4412/2016, προβλέπονται και ορισμένες εξαιρέσεις που περιορίζουν την εφαρμογή του σε συγκεκριμένες κατηγορίες συμβάσεων, οι οποίες περιλαμβάνουν ειδικότερες μορφές συμβάσεων που καλύπτονται από ειδικά θεσμικά πλαίσια¹¹⁵. Για παράδειγμα ορίζεται μεταξύ άλλων ότι οι διατάξεις του Βιβλίου Ι δεν εφαρμόζονται σε συμβάσεις που συνάπτονται από αναθέτουσες αρχές οι οποίες ασκούν μία ή περισσότερες από τις δραστηριότητες που αναφέρονται στα άρθρα 228 έως 234 του νόμου και δη στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών¹¹⁶. Επίσης σύμφωνα με το άρθρο 8 του νόμου, συμβάσεις με αντικείμενο την διάθεση ή εκμετάλλευση

¹¹³ Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Δημόσιες Συμβάσεις Έργων, Προμηθειών και Υπηρεσιών (προσαρμογή στις Οδηγίες 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ)», σελ. 4

¹¹⁴ Άρθρ. 14 ΣΛΕΕ: «Υπό την επιφύλαξη του άρθρου 4 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, και των άρθρων 93, 106 και 107 της παρούσας Συνθήκης, και ενόψει της θέσης που κατέχουν οι υπηρεσίες γενικού οικονομικού ενδιαφέροντος στα πλαίσια των κοινών αξιών της Ένωσης, καθώς και της συμβολής τους στην προώθηση της κοινωνικής και εδαφικής συνοχής, η Ένωση και τα κράτη μέλη, εντός των πλαισίων των αντιστοίχων αρμοδιοτήτων τους, και εντός του πεδίου εφαρμογής των Συνθηκών, μεριμνούν ούτως ώστε οι υπηρεσίες αυτές να λειτουργούν βάσει αρχών και προϋποθέσεων, ιδίως οικονομικών και δημοσιονομικών, οι οποίες επιτρέπουν την εκπλήρωση του σκοπού τους....»

¹¹⁵ Βλ. άρθρ. 7-17 του Ν. 4412/2016 (ΦΕΚ 147/τ. Α' /8.8.2016)

¹¹⁶ Άρθρ. 7 του ν. 4412/2016 (ΦΕΚ 147/τ. Α' /8.8.2016)

δημόσιων δικτύων επικοινωνιών ή την παροχή στο κοινό μιας ή περισσότερων υπηρεσιών ηλεκτρονικών επικοινωνιών, ρυθμίζονται από άλλες ειδικές νομοθετικές διατάξεις.

Παράλληλα, ορίζεται ότι οι διατάξεις του παρόντος νόμου δεν εφαρμόζονται σε συμβάσεις που εκτελούνται από διεθνείς οργανισμούς εξ ονόματος τους και για ίδιο λογαριασμό και διευκρινίζει τις περιπτώσεις που εφαρμόζεται σε συμβάσεις που διέπονται από ειδικούς διεθνείς κανόνες¹¹⁷. Αντίστοιχα με τον παρόντα νόμο προβλέπονται ειδικές περιπτώσεις εξαιρέσεων από την εφαρμογή των διατάξεών του αναφορικά με συμβάσεις οι οποίες που σχετίζονται με την άμυνα ή την ασφάλεια και εκτελούνται από διεθνείς οργανισμούς εξ ονόματός τους και για ίδιο λογαριασμό ενώ επισημαίνονται οι περιπτώσεις που εφαρμόζεται σε συμβάσεις που διέπονται από ειδικούς διεθνείς κανόνες.

Ειδικοί κανόνες προβλέπονται και για τις μεικτές συμβάσεις που ενσωματώνουν χαρακτηριστικά περισσότερων κατηγοριών (έργα, προμήθειες, υπηρεσίες)¹¹⁸. Οι μεικτές συμβάσεις χωρίζονται σε τρεις κατηγορίες και δη στις κάτωθι:

A. Μεικτές συμβάσεις με αντικείμενο διαφορετικά είδη συμβάσεων, το σύνολο των οποίων εμπίπτει στο Βιβλίο I και έχουν ως αντικείμενο είτε έργα και προμήθειες ή έργα και υπηρεσίες (είτε κατά την έννοια των άρθρων 107 έως 110 είτε άλλες υπηρεσίες) είτε προμήθειες και υπηρεσίες (είτε κατά την έννοια των άρθρων 107 έως 110 είτε άλλες υπηρεσίες) ή υπηρεσίες κατά την έννοια των άρθρων 107 έως 110 και άλλες υπηρεσίες.

B. Μεικτές συμβάσεις με αντικείμενο συμβάσεις που εμπίπτουν στο Βιβλίο I και συμβάσεις που διέπονται από άλλα νομικά καθεστώτα και δεν μπορούν να χωριστούν αντικειμενικά.

Γ. Μεικτές συμβάσεις με αντικείμενο συμβάσεις που εμπίπτουν στο Βιβλίο I και συμβάσεις που διέπονται από άλλα νομικά καθεστώτα και μπορούν να χωριστούν αντικειμενικά.

Μάλιστα το ΣτΕ όταν κλήθηκε να διευθετήσει διαφορά για τις μεικτές συμβάσεις, έκρινε ότι σύμβαση με αντικείμενο την εγκατάσταση μονάδας αφαλάτωσης έχει κατ' αρχήν μεικτό χαρακτήρα, έργου, προμηθειών και υπηρεσιών, λαμβάνοντας ως δεδομένο ότι στην επίδικη σύμβαση πέραν της προμήθειας των μηχανημάτων,

¹¹⁷ Αιτιολογική Έκθεση Ν. 4412/2016 σελ.5

¹¹⁸ Άρθρο 4 του Ν. 4412/2016 (Α' 147/8.8.2016)

καθοριστικό στοιχείο καθίσταται η συνολική εγκατάσταση και εκτέλεση του έργου¹¹⁹. Με αυτό το κριτήριο, το Δικαστήριο κατέληξε στο συμπέρασμα ότι ορθώς ο επίδικος διαγωνισμός προκηρύχθηκε ως διαγωνισμός δημοσίου έργου και αντίστοιχα η σύμβαση χαρακτηρίστηκε ως δημόσια σύμβαση έργου¹²⁰. Προέχων χαρακτήρας της σύμβασης δεν ήταν η προμήθεια των μηχανημάτων αφαλάτωσης και η παροχή των σχετικών υπηρεσιών, αλλά η κατασκευή ενός πλήρους λειτουργικού έργου που θα επιτελούσε μια τεχνική λειτουργία. Κατά την ολοκλήρωση της σύμβασης και τη θέση του έργου σε λειτουργία, το ολοκληρωμένο σύστημα αφαλάτωσης θα μπορούσε να παράγει πόσιμο νερό από τη θάλασσα, θα κατέτεινε δηλαδή στο ολοκληρωμένο τεχνικό αποτέλεσμα, στο οποίο είχε αποβλέψει εξ αρχής η αναθέτουσα αρχή με την προκήρυξη του διαγωνισμού.

Υπό το φως όλων των παραπάνω, γίνεται αντιληπτό ότι με τον ν. 4412/2016 πραγματοποιήθηκε για πρώτη φορά στην εθνική έννομη τάξη μια συστηματοποίηση του τομέα των δημοσίων συμβάσεων καθότι στο πεδίο εφαρμογής του υπήχθη το σύνολο των δημοσίων συμβάσεων και συμβάσεων που συνάπτουν οι αναθέτουσες αρχές και αναθέτοντες φορείς, ανεξαρτήτως αξίας και κατηγορίας σύμβασης. Με το συγκεκριμένο νομοθέτημα τέθηκαν ενιαίοι ρυθμιστικοί κανόνες κυρίως κατά το στάδιο της ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων, κάνοντας παράλληλα ρητή αναφορά στις περιπτώσεις απόκλισης από τους κανόνες αυτούς¹²¹.

4.3. Έννομη προστασία κατά το προσυμβατικό στάδιο

Στο άρθρο 346 του βιβλίου IV του ν.4412/2016, προβλέπεται η δυνατότητα διοικητικής έννομης προστασίας κατά την ανάθεση των δημοσίων συμβάσεων με εκτιμώμενη αξία ανώτερη από εξήντα χιλιάδες ευρώ¹²², μέσω της άσκησης προδικαστικής προσφυγής από τον ενδιαφερόμενο διαγωνιζόμενο προς την Αρχή Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών (ΑΕΠΠ). Με την πρόβλεψη αυτή εισάγεται μια σημαντική καινοτομία σε σχέση με το προϊσχύσαν νομοθετικό καθεστώς για την επίλυση των διαφορών που ανακύπτουν κατά το προσυμβατικό στάδιο, καθότι η

¹¹⁹ Βλ. σχετικά την Αιτ. σκ. 9, 10 της απόφασης 2387/2009

¹²⁰ Μητκίδης, Χ. (2021). Σύμβαση Εκτέλεσης Δημοσίου Έργου - Ερμηνεία κατ' άρθρο του Ν 4412/2016, όπως ισχύει μετά τον 4782/2021, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 3-15

¹²¹ Μαυρομάτη, Α. (2015). Το νέο ευρωπαϊκό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων. Ένα βήμα μπροστά; σε: Ένωση Διοικητικών Δικαστών, Τιμητικός Τόμος για τα 50 χρόνια των Τακτικών Διοικητικών Δικαστηρίων, Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 935 επ.

¹²² Άρθρ. 345 παρ. 1 ν. 4412/2016

εξέταση της διοικητικής προσφυγής ανατίθεται πλέον σε όργανο διαφορετικό από την αναθέτουσα αρχή¹²³.

Ως απαραίτητη προϋπόθεση για να τύχει ένας ενδιαφερόμενος οικονομικός φορέας έννομης προστασίας κατά τις διατάξεις αυτές, είναι η επίμαχη διαφορά να έχει ανακύψει κατά το στάδιο ανάθεσης της σύμβασης, δηλαδή πριν την εκτέλεσή της. Ειδικότερα ο ενδιαφερόμενος για να μπορέσει να τύχει της έννομης προστασίας που προβλέπουν οι διατάξεις αυτές, θα πρέπει να πρωτίστως να θεμελιώνει το έννομο συμφέρον του επί τη βάση ότι υπέστη προηγούμενη βέβαιη ή ενδεχόμενη «ζημία» από την εκτελεστική πράξη ή παράλειψη της αναθέτουσας αρχής κατά παράβαση της νομοθεσίας της Ε.Ε. ή της εθνικής νομοθεσίας¹²⁴.

Στο σημείο αυτό θα πρέπει να αναφερθεί ότι καίριας σημασίας καθίσταται η σύσταση και πρόβλεψη στον νόμο της Αρχής Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών (ΑΕΠΠ), η οποία συνιστά μια ανεξάρτητη αρχή με αποκλειστική αρμοδιότητα των διοικητικό έλεγχο νομιμότητας των δημοσίων συμβάσεων. Η Αρχή αυτή αποτελεί τον κύριο βραχίονα παροχής έννομης προστασίας κατά την διαδικασία που προηγείται της ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων. Αποτελεί ναι μεν μια Διοικητική Αρχή, ωστόσο τα μέλη της είναι εξοπλισμένα με αυξημένες εγγυήσεις προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας, ώστε να διασφαλίζεται η κατά το δυνατόν αντικειμενικότερη και αμερόληπτη κρίση επί των ζητημάτων που άπτονται της αρμοδιότητάς της¹²⁵.

Βασική αρμοδιότητα της Αρχής είναι να αποφασίζει για τις προσφυγές που υποβάλλονται από ενδιαφερόμενους φορείς κατά της διαδικασίας ανάθεσης δημόσιων συμβάσεων, σε στάδιο πριν την υπογραφή της σύμβασης. Συγκεκριμένα η ΑΕΠΠ εξετάζει τις προσφυγές που υποβάλλονται από οποιονδήποτε συμμετέχοντα σε δημόσιο διαγωνισμό, όταν αυτός εντείνεται ότι υπάρχει παραβίαση των κανόνων του διαγωνισμού ή του νόμου, επιδιώκοντας έτσι να αποκαταστήσει τη νομιμότητα στη διαδικασία ανάθεσης.

Ευρύτερος σκοπός της δράσης της ΑΕΠΠ είναι η προστασία της νομιμότητας στις διαδικασίες σύναψης των δημόσιων συμβάσεων και η διασφάλιση ότι οι δημόσιοι

¹²³ Μαυρίδης, Σ. (2017). Η προδικαστική προσφυγή ενώπιον της Αρχής Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών (ν. 4412/2016), σε «ΔΗΜΟΣΙΟ ΔΙΚΑΙΟ», Επιστημονικό Περιοδικό Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων (ΕΕΔ), 2017(2), Τεύχος (4), Οκτώβριος – Δεκέμβριος, σελ. 353

¹²⁴ Άρθρ. 360 παρ. 1 του ν. 4412/2016

¹²⁵ Τσιρωνάς, Α. (2018). Η έκταση ελέγχου των πράξεων που προσβάλλονται με προδικαστική προσφυγή ενώπιον της ΑΕΠΠ, Επεξεργασμένη μορφή της εισηγήσεως στην ΕΣΔΙ με θέμα «Δημόσιες Συμβάσεις - Κρατικές Ενισχύσεις», σελ. 8-10, Κατσιγιάννη, Φ. (2018). Η Αρχή Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών και οι αρμοδιότητές της, ΘΠΔΔ 2018, σελ. 723 και 729

φορείς εφαρμόζουν ορθά τους νόμους και τις κανονιστικές πράξεις που διέπουν τις δημόσιες συμβάσεις¹²⁶. Παράλληλα διαδραματίζει καίριο ρόλο στην ανάπτυξη και προαγωγή της εθνικής στρατηγικής, πολιτικής και δράσης στον τομέα των δημόσιων συμβάσεων, τη διασφάλιση της διαφάνειας, αποτελεσματικότητας, συνοχής και εναρμόνισης των διαδικασιών ανάθεσης και εκτέλεσης των δημόσιων συμβάσεων προς το εθνικό και ενωσιακό δίκαιο, τη διαρκή βελτίωση του νομικού πλαισίου των δημόσιων συμβάσεων και την τήρησή του από τα δημόσια όργανα και τις αναθέτουσες αρχές¹²⁷.

Όσον αφορά την διαδικασία άσκησης προσφυγής ενώπιον της ΑΕΠΠ, αυτή αποτελείται από τα εξής στάδια. Αρχικά οι ενδιαφερόμενοι φορείς, δηλαδή οι συμμετέχοντες στους διαγωνισμούς, μπορούν να υποβάλουν προσφυγή κατά των αποφάσεων ή ενεργειών του αναθέτοντος φορέα που παραβιάζουν τις διατάξεις του ν. 4412/2016. Από την στιγμή που η προσφυγή υποβληθεί ενώπιον της Αρχής, αυτή προβαίνει σε εξέταση για το αν η διαδικασία που ακολουθήθηκε είναι σύμφωνη με τις νομοθετικές διατάξεις και τις ενωσιακές Οδηγίες σε συμφωνία με την αρχή της διαφάνειας και του ανταγωνισμού. Κατόπιν διαπίστωσης για την παρανομία ή μη, η Αρχή εκδίδει σχετική απόφαση για την αποδοχή ή απόρριψη της προσφυγής. Αν η ΑΕΠΠ κρίνει ότι η διαδικασία ανάθεσης παραβιάζει το νόμο, μπορεί να αποφασίσει ακόμα και να ανασταλεί προσωρινά ή να αναβάλλει την υπογραφή της σύμβασης και να διατάξει την εκ νέου εκτίμηση της προσφοράς ή να προβεί σε ακύρωση της διαδικασίας.

Αυτή η προδικαστική προσφυγή έχει ενδικοφανή χαρακτήρα και πρόκειται για μια ειδική περίπτωση στην έννομη τάξη κατά την οποία υιοθετείται ενδικοφανές στάδιο πριν από την άσκηση ενδίκου βοηθήματος προσωρινής δικαστικής προστασίας. Το γεγονός ότι ο νομοθέτης δεν την κατονομάζει ως «ενδικοφανή», δεν δημιουργεί αμφιβολίες για την φύση της ως τέτοια, καθότι συγκεντρώνει όλα τα χαρακτηριστικά της ενδικοφανούς προσφυγής του διοικητικού δικαίου¹²⁸. Με την προσφυγή αυτή, επιτρέπεται η κατ' ουσία επανεκτίμηση όλων των πραγματικών δεδομένων της

¹²⁶ Κυβέλος, Σ. (2022). *Η Διοικητική & Δικαστική Προστασία κατά τη Σύναψη των Δημοσίων Συμβάσεων*, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 70-94

¹²⁷ Άρθρ. 374 παρ. 1 εδ. α' του ν. 4412/2016 (ΦΕΚ 147/τ. Α' /8.8.2016)

¹²⁸ Δετσαρίδης, Χ. (2019). *Η προδικαστική προσφυγή στο στάδιο ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων*, Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 289-355

υπόθεσης.

Εκτός όμως από την δυνατότητα άσκησης προδικαστικής προσφυγής ενώπιον της ΑΕΠΠ (διοικητική έννομη προστασία), στο νόμο προβλέπεται και η δυνατότητα δικαστικής έννομης προστασίας κατά το προσυμβατικό στάδιο¹²⁹. Οι ρυθμίσεις αυτές αφορούν τη δικαστική προστασία που παρέχεται κατά των αποφάσεων της ΑΕΠΠ και των συναφών πράξεων των αναθετουσών αρχών. Σύμφωνα με το σύστημα αυτό, εάν δεν ευδοκιμήσει η προσφυγή του θιγόμενου προς την Ανεξάρτητη Αρχή τότε αυτός έχει δικαίωμα να ζητήσει την αναστολή εκτέλεσης της βλαπτικής γι' αυτόν απόφασης επί της προδικαστικής προσφυγής, ενώπιον του Διοικητικού Εφετείου της έδρας της αναθέτουσας αρχής ή του Συμβουλίου της Επικρατείας. Η αίτηση αναστολής του εν λόγω άρθρου αντιστοιχεί στην αίτηση ασφαλιστικών μέτρων του προγενέστερου νόμου που καταργήθηκε¹³⁰. Η άσκηση της συνεπάγεται την αδυναμία σύναψης της σύμβασης και για την αποδοχή της απαιτείται αντιστοίχως σοβαρή πιθανολόγηση παράβασης κανόνα δικαίου της ΕΕ ή του εθνικού δικαίου¹³¹.

Κατόπιν άσκησης της αίτησης αναστολής εκτέλεσης της προσβαλλόμενης πράξης και εφόσον αυτή γίνει αποδεκτή, θα πρέπει να κατατεθεί εντός δέκα (10) ημερών από την επίδοση της απόφασης αποδοχής της, η αίτηση ακύρωσης ενώπιον του αρμοδίου δικαστηρίου¹³². Σε περιπτώσεις που -όπως προβλέπεται στο εν λόγω άρθρο- το δικαστήριο ακυρώσει την προσβαλλόμενη πράξη ή παράλειψη της αναθέτουσας αρχής ενώ έχει ήδη συναφθεί η σύμβαση, το κύρος της τελευταίας δεν θίγεται, εκτός αν πριν από τη σύναψη αυτής είχε ανασταλεί η διαδικασία σύναψής της.

Σκοπός του νομοθέτη με την πρόβλεψη αυτή της έννομης προστασίας και την ίδρυση της ΑΕΠΠ ήταν να αποβάλει εντελώς την αναθέτουσα αρχή από τον έλεγχο των πράξεών της¹³³ και να απαλλάξει τα δικαστήρια από το βάρος επίλυσης των σχετικών διαφορών μεταθέτοντάς το στην Αρχή. Εξοπλίζοντας την ΑΕΠΠ με την εξουσία να ακυρώνει τις παράνομες πράξεις ή παραλείψεις των αναθετουσών αρχών και δίνοντας στον προσφεύγοντα ήδη από το στάδιο της προδικαστικής προσφυγής την δυνατότητα παροχής προσωρινής έννομης προστασίας απευθείας από την Αρχή, επεδίωξε να πετύχει αυτόν τον στόχο. Έτσι, σκοπείται να περιορισθεί η δικαστική

¹²⁹ Άρθρ. 372 του ν. 4412/2016 (ΦΕΚ 147/τ. Α' /8.8.2016)

¹³⁰ Άρθρ. 5 του Ν. 3886/2010 (ΦΕΚ Α' 173/30.09.2010) ήδη καταργηθέν από την 8/8/2014 με την παρ.2 Άρθρο 199 ν. 4281/2014

¹³¹ Κυβέλος, Σ. (2022). Η Διοικητική & Δικαστική Προστασία κατά τη Σύναψη των Δημοσίων Συμβάσεων, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 70-94

¹³² Άρθρ. 372 παρ. 8 του Ν. 4412/2016 (ΦΕΚ 147/τ. Α' /8.8.2016)

¹³³ Όπως ίσχυε με βάση τον προϋφιστάμενο ν.3669/2008 (ΦΕΚ Α 116/18.6.2008)

προστασία στον αμιγώς ακυρωτικό έλεγχο των αποφάσεων της Αρχής, δηλαδή σε έναν καθαρά νομικό επανέλεγχο των αποφάσεων της Αρχής.

Προς ανάδειξη του σημαίνοντος ρόλου της ΑΕΠΠ, ήδη από την έναρξη λειτουργίας της η Αρχή έχει προβεί στην επίλυση πλήθους συμβατικών διαφορών, με την έκδοση αποφάσεων. Ειδικότερα σε σχετικές αποφάσεις της¹³⁴, η Αρχή έκρινε ότι η αιτιολόγηση της επιλογής της κρινόμενης προσφοράς από την αναθέτουσα αρχή ήταν επαρκής και νόμιμη και ότι κατά την διαγωνιστική διαδικασία τηρήθηκε η αρχή της ισότητας με την ενιαίου μέτρου κρίση των προσφορών, καταλήγοντας στην απόρριψη την προσφυγή της αιτούσας εταιρείας, με την οποία αυτή αιτείτο την ακύρωση της επίμαχης πράξης της αναθέτουσας αρχής. Αντίστοιχα με την 340/2020, η ΑΕΠΠ έκανε δεκτή προδικαστική προσφυγή που ασκήθηκε ενώπιόν της από υποψήφια εταιρεία στο πλαίσιο δημόσιας σύμβασης συντήρησης υποδομών, της οποίας υπεργολάβος δήλωνε ότι δεν προτίθεται να διαθέσει σε τρίτους εμπιστευτικά έγγραφα. Η ΑΕΠΠ έκρινε ότι η προσφορά της υπεργολάβου συνιστώντας τμήμα της οικονομικής προσφοράς της προσφέρουσας εταιρείας, δεν δύνατο να θεωρηθεί ως εμπιστευτική¹³⁵.

4.4. Νομολογία των ελληνικών δικαστηρίων

Ανά τα έτη, οι αποφάσεις των ελληνικών δικαστηρίων έχουν αναδειχθεί σε καθοριστικό παράγοντα ερμηνείας του δικαίου που διέπει τις δημόσιες συμβάσεις, με τον εθνικό δικαστή να καλείται να διευθετήσει καίρια ζητήματα ως προς την εφαρμογή των κανόνων που διέπουν τις διαδικασίες ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων και την διασφάλιση των αρχών της νομιμότητας, της διαφάνειας και του υγιούς ανταγωνισμού. Ο εθνικός δικαστής βρίσκεται σε έναν διαρκή «διάλογο» με τον ενωσιακό δικαστή και τη νομολογία του ΔΕΕ. Μέσω αυτής της αλληλεπίδρασης προσδιορίζονται οι αποκλίσεις μεταξύ της ενωσιακής και της εθνικής έννομης τάξης και τίθενται τα όρια για την εύρεση μιας μέσης συμβιβαστικής λύσης¹³⁶.

¹³⁴ ΑΕΠΠ Α35/2017 (σκ. 48,49), 241/2017

¹³⁵ Γκράτζιου, Κ. (2021). Εμπιστευτικές πληροφορίες στο πλαίσιο διαδικασιών ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων, Εκδόσεις Σάκκουλα

¹³⁶ Ένα από αυτά τα σημεία απόκλισης συνίσταται στο ότι το ενωσιακό δίκαιο πλαισιώνεται από ένα «Σύνταγμα σκοπών» ενώ το εθνικό δίκαιο πλαισιώνεται από ένα «Σύνταγμα ορίων», δηλαδή μιας αυστηρής οριοθέτησης της κρατικής δράσης και ιδιαιτέρως του κρατικού παρεμβατισμού., βλ. σχετ. Σκουρή, Β. (1986). Η επίδραση του ευρωπαϊκού κοινοτικού δικαίου στη διάκριση μεταξύ ιδιωτικού και δημοσίου δικαίου ιδιαίτερα στις δημόσιες συμβάσεις και τις ιδιωτικοποιήσεις, Αρμ 1986, σ. 861 επ.

Σύμφωνα με πάγια νομολογία του, το ΣτΕ φαίνεται να υιοθετεί την άποψη ότι η αρχή της νομιμότητας, όπως νοείται στο δημόσιο δίκαιο, διέπει και τις διοικητικές συμβάσεις, υπό την έννοια ότι η τόσο η Διοίκηση όσο και τα νπδδ -σε αντίθεση με ό,τι ισχύει για τους ιδιώτες- δεν μπορούν να προβούν σε σύναψη σύμβασης, αν δεν υπάρχει κάποιος κανόνας δικαίου, προϋφιστάμενος και ανώτερης τυπικής ισχύος, που να το επιβάλλει ή να το επιτρέπει¹³⁷.

Χαρακτηριστικά, ήδη από την δεκαετία του 1990 η Ολομέλεια του ΣτΕ με την υπ' αριθμ. 4936/1995¹³⁸ απόφασή της δίστασε να θέσει έναν γενικό κανόνα σχετικά με την τήρηση της αρχής της νομιμότητας στις δημόσιες συμβάσεις που συνάπτονται γενικά από το Δημόσιο και τα νπδδ, αποδεχόμενη τον κανόνα αυτό μόνο στις συμβάσεις που διέπονται από το διοικητικό δίκαιο. Μάλιστα, το ΣτΕ προς διευκρίνιση του ζητήματος εξέδωσε το σχετικό πρακτικό επεξεργασίας 202/1996 με το οποίο έκρινε ότι η επίμαχη εθνική διάταξη έπρεπε να διαγραφεί ως μη νόμιμη καθότι εισήγαγε τον κανόνα ότι η αρχή της νομιμότητας που διέπει τη διοικητική δράση, μπορεί να εφαρμοστεί στις συμβάσεις του Δημοσίου γενικά εφόσον δεν αντίκειται σε απαγορευτική διάταξη νόμου, επί τη βάση της αρχής της ελευθερίας των συμβάσεων¹³⁹.

Διατηρώντας λοιπόν μια στενή αντίληψη περί της εφαρμογής της αρχής της νομιμότητας¹⁴⁰, τα εθνικά διοικητικά δικαστήρια σε υποθέσεις που αφορούν τη σύναψη δημόσιων συμβάσεων συχνά καταλήγουν στην ακύρωση της διαδικασίας όταν διαπιστώνεται παραβίαση των διαδικαστικών απαιτήσεων του ν. 4412/2016 ή άλλων κανονιστικών πράξεων που διέπουν τις δημόσιες συμβάσεις¹⁴¹. Σε πλείστες περιπτώσεις στο σκεπτικό των αποφάσεων επαναλαμβάνεται ότι οι διαδικασίες ανάθεσης των συμβάσεων πρέπει να πληρούν τις προϋποθέσεις της διαφάνειας και να εκτελούνται σύμφωνα με τις νομοθετικές προβλέψεις, ακόμη και αν αυτό προκαλεί

¹³⁷ Πικραμένος, Μ. (2006). Τα κριτήρια της νομολογίας του ΑΕΔ και του ΣτΕ για τη διάκριση ιδιωτικών-διοικητικών διαφορών, ΕφημΔΔ 2006, σ. 733 επ., Εμπέογλου, Α. (2012). Δικονομία Συμβουλίου της Επικρατείας - Κατ' άρθρο νομολογία, Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 891-939

¹³⁸ Πρόκειται για σημαίνουσα υπόθεση, γνωστή και ως «υπόθεση αεροψεκασμών»

¹³⁹ Όπως ανωτέρω υποσημείωση, Μουκίου, Χ. *Η αρχή της νομιμότητας και οι συμβάσεις του Δημοσίου και των Ν.Π.Δ.Δ.* ΔιΔικ 1997

¹⁴⁰ Η διοίκηση μπορεί να συνάπτει εγκύτως συμβάσεις, μόνο εφόσον ο νόμος παρέχει ρητά την σχετική δυνατότητα προς τούτο, βλ. Φλογαΐτης, Σπ. (1991). *Η Διοικητική Σύμβαση, έννοια και φύση*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, σελ. 53 επ.

¹⁴¹ Όπως ανωτέρω υποσημείωση, βλ. Κίτσος, Ι. (2014). *Συμπράξεις Δημοσίου Ιδιωτικού Τομέα και Συμβάσεις Παραχώρησης*, Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 55-61

δικαιολογημένες καθυστερήσεις ή δεν ευνοεί την ευχέρεια της διοίκησης¹⁴². Μάλιστα με σχετική απόφασή του, το Συμβούλιο της Επικρατείας έκρινε ότι η παράλειψη της πλήρους δημοσιοποίησης των όρων του διαγωνισμού αποτελεί παραβίαση της αρχής της διαφάνειας και της νομιμότητας. Συνεπώς, η διαδικασία ανάθεσης κρίθηκε άκυρη, καθώς οι συμμετέχοντες δεν είχαν πλήρη και επαρκή ενημέρωση για τους όρους και τις προϋποθέσεις του διαγωνισμού.

Εξάλλου, η ίδια η αρχή της νομιμότητας διασφαλίζει το δικαίωμα των ενδιαφερομένων μερών να προσφεύγουν κατά των αποφάσεων ή των ενεργειών των δημόσιων φορέων, όταν θεωρούν ότι παραβιάζονται οι κανόνες δικαίου ή ότι οι διαδικασίες δεν είναι σύμφωνες με τις αρχές της διαφάνειας και της ίσης μεταχείρισης. Έτσι και στην απόφαση ΣτΕ 4514/2021, το δικαστήριο έκανε δεκτή την προσφυγή εταιρείας που συμμετείχε σε διαγωνισμό και αμφισβήτησε την ορθότητα της αξιολόγησης των προσφορών. Το Δικαστήριο επεσήμανε εν προκειμένω ότι η Διοίκηση έχει υποχρέωση να αιτιολογεί πλήρως την επιλογή της, δημοσιοποιώντας την διαδικασία που ακολούθησε για την αξιολόγηση των προσφορών ώστε να μπορεί ο ενδιαφερόμενος να εξακριβώσει την τήρηση των προβλεπόμενων κανόνων, ειδάλλως η απόφαση μπορεί να ακυρωθεί¹⁴³.

Στο στάδιο μετά τη σύναψη της σύμβασης κι εφόσον έχει εισχωρήσει κάποια πλημμέλεια, η νομολογία έχει κρίνει ότι η αρχή της νομιμότητας επιτρέπει τη δυνατότητα ακύρωσης της σύμβασης όταν η ανάθεση αυτής έχει πραγματοποιηθεί κατά παράβαση των νομοθετικών διατάξεων. Η αναθέτουσα αρχή δεν έχει το δικαίωμα να προβαίνει σε αυθαίρετες επιλογές χωρίς να παρέχει επαρκή αιτιολογία σε περίπτωση απόκλισης από την νόμιμη διαδικασία. Επί παραδείγματι, με απόφασή του το ΣτΕ ακύρωσε σύμβαση που είχε υπογραφεί λόγω μη τήρησης της απαιτούμενης διαδικασίας δημοσιοποίησης των όρων του διαγωνισμού, που σύμφωνα με τον ν. 4412/2016 ήταν απαραίτητη για τη διασφάλιση της διαφάνειας και της ίσης μεταχείρισης¹⁴⁴. Γίνεται λοιπόν ξεκάθαρο ότι η παράβαση αυτών των αρχών μπορεί να

¹⁴² Σιούτη, Γ. (2021). *Η αρχή της διαφάνειας στο πεδίο έντασης μεταξύ διαδικαστικής νομιμότητας και οικονομικής αποτελεσματικότητας*, σε: Ένωση Διοικητικών Δικαστών/Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων (Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ.), Δημόσιες συμβάσεις - Κρίσιμα θέματα και νεότερες εξελίξεις, 4^η Συνεδρία

¹⁴³ Αλεξοπούλου, Μ. (2024). Δημόσιες συμβάσεις : βασικοί κανόνες και πρακτικές ασκήσεις για το προσυμβατικό και συμβατικό στάδιο, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη

¹⁴⁴ Βλ. σχετικά ΣτΕ 5362/2020, σε Φραγκάκη Ν., Δημόσιες συμβάσεις και κοινοτικό δίκαιο. Η έννοια της αναθέτουσας αρχής και η άμεση εφαρμογή της οδηγίας για τις δημόσιες συμβάσεις υπηρεσιών (92/50/ΕΟΚ). Η εξαίρεση λόγω επείγουσας ανάγκης (Γνωμοδότηση), ΝοΒ 1996.

οδηγήσει σε ακύρωση όλης της προγενέστερης διαδικασίας ανάθεσης ή σε καταλογισμό ευθυνών στους υπευθύνους για τη διαδικασία ανάθεσης.

Εντός των πλαισίων αυτών, η διασφάλιση του ανταγωνισμού και της διαφάνειας όντας βασικές πτυχές της αρχής της νομιμότητας, θεμελιώνουν δικαίωμα προσφυγής κατά διοικητικής πράξης του αρμοδίου οργάνου κατά την διαδικασία σύναψης δημόσιας σύμβασης¹⁴⁵. Σε σχετική απόφασή του, του το ΣτΕ 3338/2018 αναγνώρισε ότι η καταχρηστική άσκηση εξουσίας εκ μέρους της διοίκησης ή η παραβίαση της διαφάνειας κατά την διαδικασία επιλογής του αναδόχου μπορεί να οδηγήσει σε ακύρωση της διαδικασίας, ακόμα και αν η αναθέτουσα αρχή είχε καταλήξει σε έναν φαινομενικά αξιόπιστο αποτέλεσμα¹⁴⁶. Η απόφαση αυτή υπογραμμίζει ότι η προστασία της διαφάνειας ενός δημοσίου διαγωνισμού προκρίνεται έναντι της αρχής της αποτελεσματικότητας στις περιπτώσεις που παραβιάζεται η διαδικασία επιλογής.

Πάντως, σύμφωνα με το ισχύον καθεστώς του ν. 4412/2016 που η οριστική δικαστική προστασία κατέχει τον κεντρικό ρόλο, η νομολογία των δικαστηρίων έχει προκρίνει την άποψη ότι ο βλαπτόμενος από τη διάταξη της διακήρυξης και του νόμου θα πρέπει εγκαίρως να την αμφισβητήσει. Προσβάλλοντας έτσι τον επίμαχο όρο της διακήρυξης κατά το προσυμβατικό στάδιο ανάθεσης, ο βλαπτόμενος έχει την δυνατότητα σε ένα μεταγενέστερο στάδιο να προσβάλλει έναν ενδεχόμενο αποκλεισμό του, ο οποίος θα ερείδεται επί του όρου αυτού. Κατ' αυτόν τον τρόπο, επιτυγχάνεται η ασφάλεια του δικαίου, αφού διορθώνονται εγκαίρως οι όποιες σοβαρές πλημμέλειες της σύμβασης που επιδρούν στο δικαίωμα συμμετοχής του οικονομικού φορέα και είναι εφικτή η απρόσκοπτη συνέχιση της διαγωνιστικής διαδικασίας.

Υπό τους όρους αυτούς, έχει κριθεί ότι μπορεί να προσβληθεί και κάθε πράξη που προηγείται της διενέργειας της διαγωνιστικής διαδικασίας, όπως είναι λόγου χάριν η περίπτωση προσβολής της απόφασης της αναθέτουσας αρχής να μην προβεί στη διενέργεια διαγωνισμού. Σε περίπτωση προσβολής πράξης της αναθέτουσας αρχής με την οποία τροποποιείται μια δημόσια σύμβαση και προβολής του επιχειρήματος ότι η εν λόγω τροποποίηση είναι παράνομη καθότι έπρεπε να διεξαχθεί σχετικός διαγωνισμός, ένας τρίτος οικονομικός φορέας δύναται να προσβάλλει την νομιμότητα της τροποποίησης της αρχικής σύμβασης δεδομένου ότι αν προσφύγει κατά των όρων

¹⁴⁵ Σκουρής, Β. (1997). Διοικητικές συμβάσεις και δημόσια έργα, 2η έκδ., Εκδόσεις Σάκκουλα

¹⁴⁶ Τσιρώνας, Α. (2015). Η νομική φύση του Υπερταμείου και η δέσμευσή του από την αρχή της νομιμότητας των δημοσίων συμβάσεων, ΔιΔικ 3/2015

εκτέλεσης της αρχικής σύμβασης, ακόμη και αν δεν έχει συμμετάσχει στην αρχική διαδικασία ανάθεσης, έχει έννομο συμφέρον να του ανατεθεί η σύμβαση.

Με πρόσφατη νομολογία του¹⁴⁷, το ΣτΕ έκρινε ότι οικονομικός φορέας ο οποίος δραστηριοποιείται επαγγελματικά στο αντικείμενο του επίμαχου διαγωνισμού αλλά η συμμετοχή του στην διαγωνιστική διαδικασία καθίσταται δυσχερής λόγω κάποιου πληττόμενου όρου της προκήρυξης, έχει το δικαίωμα άσκησης προδικαστικής προσφυγής ενώπιον της Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ.¹⁴⁸, προσβάλλοντας την νομιμότητα του όρου αυτού. Για την θεμελίωση του εννόμου συμφέροντος του, ο ενδιαφερόμενος να μετάσχει στη διαδικασία ανάθεσης αρκεί και μόνο να αποδείξει ότι περιλαμβάνεται, κατ' αρχήν στον κύκλο των οικονομικών φορέων που δικαιούνται, κατά τη διακήρυξη, να μετάσχουν στην οικεία διαγωνιστική διαδικασία¹⁴⁹.

Αντίστοιχα πράξεις στο προσυμβατικό στάδιο της διαδικασίας, όπως είναι η μετάθεση της καταληκτικής ημερομηνίας υποβολής προσφορών ή της αποσφράγισης δεν προσβάλλονται παραδεκτώς, εφόσον δεν γίνεται επίκληση ή θεμελίωση της ειδικής βλάβης που υφίσταται ο προσφεύγων. Ακόμα και το αίτημα του ενδιαφερομένου για παράταση της προθεσμίας ενδεχομένως να έχει βλαπτικό περιεχόμενο για άλλον ενδιαφερόμενο, στο μέτρο που δίνεται η δυνατότητα στον αιτούντα να προετοιμαστεί, σε βάρος των λοιπών διαγωνιζομένων που είχαν εγκαίρως προετοιμαστεί. Η βλάβη αυτή της πράξης προ της υποβολής προσφορών δεν φτάνει σε σημείο να δυσχεραίνει τη συμμετοχή του εγκαίρως προετοιμασμένου υποψηφίου, ωστόσο περιορίζει τις πιθανότητες αποδοχής της προσφοράς του¹⁵⁰.

Οι προβληματισμοί αυτοί δύσκολα μπορεί να αποτελέσουν αντικείμενο προσφυγής, αφού από την απόφαση περί χορήγησης παράτασης έως την αρχική καταληκτική ημερομηνία μεσολαβεί συνήθως μικρό χρονικό διάστημα και δεν είναι πιθανόν να ασκηθεί λυσιτελής προσφυγή. Σε περίπτωση, ωστόσο, που η απόφαση παράτασης εκδοθεί μετά την παρέλευση της καταληκτικής ημερομηνίας και πριν την αποσφράγιση, μια τέτοια προσφυγή θα είχε αντικείμενο, αφού πλέον έχει καθοριστεί ο κύκλος των ενδιαφερομένων και αντικείμενο της προσφυγής θα ήταν η απαγόρευση

¹⁴⁷ ΣτΕ 288/2024, σχετικά με το έννομο συμφέρον για άσκηση προδικαστικής προσφυγής από τον προσφεύγοντα ενώπιον της Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ. για διαγωνισμό διαχείρισης αποβλήτων.

¹⁴⁸ Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ. (2023). Πίνακας αλλαγών στο κείμενο του Ν. 4412/2016. Διαθέσιμο σε: <https://www.eaadhsy.gr/n4412/n4412changes.html>

¹⁴⁹ Βλ. σχετική νομολογία : ΣτΕ 1116/2022 και Ε.Α. 233/2021, καθώς και ΣτΕ 2631/2020, 308/2020

¹⁵⁰ Γκέρτσος, Β., Δαγαλάκη, Β., Δαρέλλη, Δ., Ευαγγελίου, Χ. κ.λπ. (2019). Δημόσιες Συμβάσεις – Ν. 4412/2016, Νομολογιακή Προσέγγιση και Πρακτική Εφαρμογή, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη

διεύρυνσης του κύκλου αυτού με την εισαγωγή άλλων διαγωνιζομένων στην διαγωνιστική διαδικασία¹⁵¹.

Όσον αφορά το στάδιο μετά την υποβολή των προσφορών ή των αιτήσεων συμμετοχής, τα πράγματα γίνονται πιο απλά αφού μόνη η υποβολή προσφοράς αρκεί για να θεμελιωθεί έννομο συμφέρον του διαγωνιζόμενου. Παρ' όλα αυτά έχει ανακύψει αρκετές φορές ζήτημα ως προς το εύρος του εννόμου συμφέροντος ενός διαγωνιζόμενου, ήτοι μέχρι ποιο χρονικό σημείο της διαγωνιστικής διαδικασίας μπορεί να αυτός να βάζει κατά των αποφάσεων της αναθέτουσας αρχής και αν μπορεί να στραφεί κατά όλων των συνυποψηφίων του.

Ειδικότερα με απόφαση της Επιτροπής Αναστολών του ΣτΕ¹⁵², έγινε δεκτό ότι το έννομο συμφέρον της αιτούσας εταιρείας για την προβολή των λόγων της αίτησης ακύρωσης που βάλλουν κατά της αποδοχής της συμμετοχής και προσφοράς άλλου υποψηφίου, κρίνεται με βάση τα παγίως γενόμενα δεκτά στη νομολογία της Επιτροπής Αναστολών του Δικαστηρίου. Για τον λόγο αυτό δεν μπορούν να θεωρηθούν ως προδήλως βάσιμοι οι λόγοι ακύρωσης ότι η συμμετοχή και προσφορά της εταιρείας, στην οποία κατακυρώθηκε τελικώς ο διαγωνισμός, δεν πληρούσαν απαιτήσεις της διακήρυξης, διαφορετικές από εκείνες, στις οποίες στηρίχθηκε ο αποκλεισμός της αιτούσας.

Εν κατακλείδι, δεδομένου ότι με τον ν.4412/2016 μεταφέρονται στην εθνική έννομη τάξη οι ευρωπαϊκές Οδηγίες για τις δημόσιες συμβάσεις, ο εθνικός δικαστής εφαρμόζει παράλληλα με το εθνικό δίκαιο και το ενωσιακό. Σε γενικές γραμμές, ο εθνικός δικαστής οφείλει να ακολουθεί τις αποφάσεις του ΔΕΕ ως προς την υπαγωγή συγκεκριμένων καταστάσεων στο πεδίο εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου, αλλά του δίνεται και η ευχέρεια να προβεί σε μια οικειοθελή ευθυγράμμιση του εθνικού δικαίου με τις επιλογές του δικαίου της Ένωσης¹⁵³.

Όσον αφορά το δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων, η ρευστότητα που το χαρακτηρίζει αντανακλάται και σε επίπεδο δικαστηριακής πράξης, όπως προκύπτει ενδεικτικά από την κυμαινόμενη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας σε ορισμένα θέματα ή με την παραπομπή ζητημάτων στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής

¹⁵¹ Γιαννακόπουλος, Κ. (2006). Η προστασία του ελεύθερου ανταγωνισμού κατά την εκτέλεση των δημοσίων συμβάσεων, Εκδόσεις Α.Ν Σάκκουλας

¹⁵² ΣτΕ ΕΑ 155/2024 Τμ. Γ' Θερινό αφορούσα το έννομο συμφέρον εταιρείας η οποία αποκλείστηκε από διαγωνισμό για την εκμίσθωση κοινόχρηστων χώρων για την προβολή υπαίθριας διαφήμισης, να στραφεί κατά συνυποψήφιας εταιρείας.

¹⁵³ Γιαννακόπουλος, Κ. (2013). Η επίδραση του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης στον δικαστικό έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη

Ένωσης¹⁵⁴. Σχετικά με την εφαρμογή της αρχής της νομιμότητας στις δημόσιες συμβάσεις διαπιστώνεται ότι η νομολογία των ελληνικών δικαστηρίων προκρίνει την ανάγκη για αυστηρή τήρηση των τυπικών διαδικασιών, την προστασία της διαφάνειας και της ίσης μεταχείρισης καθώς και την διασφάλιση του ανταγωνισμού. Κυρίως μέσω της νομολογίας του Ανώτατου Διοικητικού δικαστηρίου της χώρας έχει αναγνωριστεί ότι οποιαδήποτε παρέκκλιση από τις νόμιμες διαδικασίες μπορεί να οδηγήσει σε ακύρωση της σύμβασης ή της διαδικασίας ανάθεσης και στην επιβολή νομικών συνεπειών στα αρμόδια όργανα της Διοίκησης¹⁵⁵.

III. Συμπεράσματα

Σύμφωνα με όλα τα ανωτέρω, καθίσταται σαφές ότι η αρχή της νομιμότητας στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων έχει ένα ευρύ πεδίο εφαρμογής, καθότι περιέχει μεταβλητές έννοιες που παρουσιάζουν χαρακτηριστικά προσαρμογής στις οικονομικοπολιτικές συνθήκες της εκάστοτε χρονικής περιόδου. Δεδομένου ότι η αρχή διαπνέει τους κανόνες δικαίου τόσο της εθνικής όσο και της ενωσιακής έννομης τάξης, καθίσταται απαραίτητος ο έλεγχος της συμφωνίας των νομοθετικών πράξεων που εκδίδουν τα κρατικά ή ενωσιακά όργανα και φορείς με τις επιταγές των κανόνων για τις δημόσιες συμβάσεις που ρυθμίζουν την δράση τους. Αυτό συνηγορεί υπέρ του ότι η άσκηση της κρατικής εξουσίας από την δημόσια διοίκηση αυτοπεριορίζεται από τους ίδιους τους κανόνες δικαίου που καλείται να εφαρμόσει κατά την ανάθεση και εκτέλεση των δημοσίων συμβάσεων, με απώτερο στόχο την επίτευξη της οικονομικής ολοκλήρωσης εντός της Ένωσης και την προώθηση της δημοσιονομικής εξυγίανσης σε εθνικό επίπεδο.

Η αποτελεσματική σύναψη δημοσίων συμβάσεων έχει αναγνωριστεί ως ζωτικής σημασίας για τα αναπτυξιακά συμφέροντα της Ε.Ε. καθώς και των εθνικών οικονομιών, καθώς παρέχεται η δυνατότητα στο κράτος να προμηθεύεται αγαθά, υπηρεσίες και έργα με διαφανείς και ανταγωνιστικούς όρους, εξασφαλίζοντας την καλύτερη δυνατή τιμή και ποιότητα. Συνιστά έτσι ένα από τα πιο ισχυρά εργαλεία που διαθέτει η κρατική εξουσία για την προαγωγή της υγιούς επιχειρηματικότητας και ανταγωνιστικότητας, περιορίζοντας τον κίνδυνο διαφθοράς με τη καθιέρωση τυπικών διαδικασιών και μηχανισμών πρόληψης καταχρηστικών πρακτικών εκ μέρους των

¹⁵⁴ Χατζηγιαννάκης Β. (2023), Οι έλεγχοι νομιμότητας στις δημόσιες συμβάσεις, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη. Σελ. 437-439

¹⁵⁵ Τσιφονιάς, Α. (2015). Οι συγκρούσεις λειτουργιών και δικαιοδοσιών και η επίλυσή τους από το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο, Εκδόσεις Σάκκουλα

αναθετουσών αρχών. Η τήρηση αυστηρών τυπικών κανόνων και διαδικασιών κατά την σύναψη δημοσίων συμβάσεων ενισχύει την ασφάλεια δικαίου γενικότερα και ανανεώνει την εμπιστοσύνη των διοικουμένων προς τους δημόσιους θεσμούς, οι οποίοι μέσω της συμβατικής δράσης τους προωθούν πρωτίστως την ικανοποίηση του δημοσίου συμφέροντος.

Αυτή η αυξημένη βαρύτητα των δημοσίων συμβάσεων για τις εθνικές οικονομίες και η ευρεία παρουσία τους στην ενιαία αγορά εντός της Ένωσης, αποδεικνύεται και από την εντεταμένη προσπάθεια που λαμβάνει χώρα τις τελευταίες δεκαετίες για λήψη μέτρων, προκειμένου να ρυθμιστούν επιμέρους ζητήματα που ανακύπτουν κατά καιρούς στο πλαίσιο των διαδικασιών σύναψης τους. Αρχικά σε ενωσιακό επίπεδο, επιδιώχθηκε η διαμόρφωση μιας μακροπρόθεσμης πολιτικής για τις δημόσιες συμβάσεις όπως αποτυπώνεται μέσα από στρατηγικά κείμενα και πρωτοβουλίες των ενωσιακών οργάνων. Κείμενα όπως ανακοινώσεις της Επιτροπής για τη θέσπιση κανόνων σχετικά με την μετάβαση σε πλήρως ηλεκτρονικές δημόσιες συμβάσεις στην Ε.Ε.¹⁵⁶ καθώς και ψηφίσματα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με την ίση πρόσβαση στις αγορές του δημόσιου τομέα στην Ένωση¹⁵⁷, αποτελούν κάποιες από τις βασικές συνιστώσες μιας ολιστικής προσέγγισης που ακολούθησε η Ένωση με σκοπό την βελτιστοποίηση και τον εξορθολογισμό των δημοσίων συμβάσεων.

Υπό το φως των παραπάνω, κρίθηκε αναγκαία η ολική μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου των δημοσίων συμβάσεων με την ψήφιση μιας δέσμης νομικά δεσμευτικών μέτρων εκ μέρους των ενωσιακών οργάνων. Κατά συνέπεια το 2014, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο προέβησαν στην ψήφιση και έκδοση πράξεων του παράγωγου ενωσιακού δικαίου για τις δημόσιες συμβάσεις, σημαντικότερες εκ των οποίων είναι η Οδηγία 2014/24/ΕΕ σχετικά με τις δημόσιες προμήθειες (κατάργηση της οδηγίας 2004/18/ΕΚ) καθώς και η ειδικότερη Οδηγία 2014/25/ΕΕ σχετικά με τις προμήθειες φορέων που δραστηριοποιούνται στους τομείς

¹⁵⁶ Ευρωπαϊκή Επιτροπή (6.7.2021). Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΕΣ ΠΡΟΕΡΧΟΜΕΝΕΣ ΑΠΟ ΤΑ ΘΕΣΜΙΚΑ ΚΑΙ ΛΟΙΠΑ ΟΡΓΑΝΑ ΚΑΙ ΤΟΥΣ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΥΣ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ, Ανακοίνωση της Επιτροπής, Καθοδήγηση για τις δημόσιες συμβάσεις καινοτομίας (2021/C 267/01)

¹⁵⁷ Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, (7.12.2012). Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 12ης Μαΐου 2011 σχετικά 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, (2012/C 377 E/12), Διαθέσιμο σε <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011IP0233>

του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών (κατάργηση της οδηγίας 2004/17/EK).

Σε εφαρμογή των διατάξεων των Οδηγιών που είχαν εντωμεταξύ εκδοθεί, θεσπίστηκε στην εθνική έννομη τάξη μας ο ν. 4412/2016¹⁵⁸, με στόχο να ενοποιήσει και να επικαιροποιήσει το εθνικό θεσμικό πλαίσιο των δημοσίων συμβάσεων, καθιερώνοντας έναν ενιαίο τρόπο αντιμετώπισης των διαφορών κατά τη σύναψη των συμβάσεων που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του. Μάλιστα ο νομοθέτης εισήγαγε στην εθνική έννομη τάξη τον νέο θεσμό της ΑΕΠΠ (Αρχή Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών), με αρμοδιότητα την άσκηση διοικητικού ελέγχου νομιμότητας κατόπιν προσφυγής κατά το προσυμβατικό στάδιο. Μέσω της καθιέρωσης ενός απλοποιημένου ρυθμιστικού πλαισίου για τις δημόσιες συμβάσεις, το οποίο διαπνέεται από την αρχή της νομιμότητας και όλες τις επιμέρους αρχές που απορρέουν από αυτή, η συμβατική δράση της Διοίκησης αποκτά πλέον ορισμένα εχέγγυα για μια πιο αποτελεσματική πρόληψη και αντιμετώπιση φαινομένων διαφθοράς ή περιπτώσεων σύγκρουσης συμφερόντων.

Ταυτόχρονα οι ενωσιακές πρωτοβουλίες αποτέλεσαν και την βάση αναφοράς για την περαιτέρω χάραξη αντίστοιχων στρατηγικών από τα αρμόδια εθνικά όργανα. Ειδικότερα, κατ' εφαρμογή των ενωσιακών προτύπων, καταρτίστηκε το σχέδιο δράσης της νέας Εθνικής Στρατηγικής Δημοσίων Συμβάσεων περιόδου 2021-2025, σε συνέχεια και προς αναμόρφωση της Εθνικής Στρατηγικής Δημοσίων Συμβάσεων της προηγούμενης περιόδου 2016-2020¹⁵⁹. Ως βασικοί άξονες δράσης του σχεδίου τέθηκαν η αύξηση της αποτελεσματικότητας του συστήματος ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων μέσω της απλοποίησης του θεσμικού πλαισίου, ο ψηφιακός μετασχηματισμός και η επίτευξη καλής διακυβέρνησης στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων¹⁶⁰. Όλα αυτά με την σκέψη ότι η υλοποίηση τέτοιων σχεδίων δράσης

¹⁵⁸ Ο οποίος έχει ήδη τροποποιηθεί σε μεγάλο βαθμό από τον ν. 4782/2021 (ΦΕΚ 36/τ. Α' /9.3.2021), βλ. σχετικά: Ρόβλιας, Ντ. (2021). Ο νέος νόμος (4782/2021) για τις δημόσιες συμβάσεις. Όμιλος Αριστόβουλος Μάνεσης. Διαθέσιμο σε: <https://www.constitutionalism.gr/o-neos-nomos-4872-2021-gia-tis-dimosiessimvaseis/>

¹⁵⁹ Γενική Γραμματεία Εμπορίου, (2020). Εθνική Στρατηγική Δημοσίων Συμβάσεων, Διαθέσιμο σε <https://gge.mindev.gov.gr/tomeas-dimosion-simvaseon/ethniki-stratigiki-dimosion-symbaseon/>

¹⁶⁰ Οικονόμου, Μ. (2009). Δημόσιες συμβάσεις και δίκαιο ελεύθερου ανταγωνισμού, Βιβλιοθήκη Θεωρίας και Πράξης Διοικητικού Δικαίου, Τόμος 1ος, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Πανάγος, Θ. (2009). Το θεσμικό πλαίσιο σύναψης των δημοσίων συμβάσεων με ηλεκτρονικά μέσα, Εκδόσεις Σάκκουλα

συνιστά μια δυναμική διαδικασία καθότι οι εξελίξεις στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων είναι διαρκείς.

Οι ως άνω νομοθετικές πρωτοβουλίες οι οποίες ξεκίνησαν ως προϊόν της ενωσιακής έννομης τάξης και εν συνεχεία ενσωματώθηκαν στην εσωτερική έννομη τάξη των κρατών μελών, έχουν συμβάλλει σημαντικά στην βελτίωση των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων. Ωστόσο παρότι έχουν πραγματοποιηθεί αρκετές ενέργειες συντονισμού των πολιτικών και ανάδειξης των δυσλειτουργιών του ισχύοντος θεσμικού πλαισίου των δημοσίων συμβάσεων, πολλές από τις χρόνιες παθογένειες εξακολουθούν. Η διαφθορά ορισμένων εμπλεκόμενων δημοσίων υπηρεσιών, η ελαττωματική εποπτεία από τους δημόσιους φορείς, οι υπερβολικές καθυστερήσεις κατά την εκτέλεση των δημοσίων συμβάσεων, η συστηματική μεροληπτική μεταχείριση υπέρ ορισμένων οικονομικών φορέων έναντι άλλων και η επακόλουθη σπατάλη εθνικών και ενωσιακών πόρων, είναι μόνο μερικά από τα ζητήματα που ανακύπτουν.

Εάν σε όλα αυτά προστεθεί και η αδυναμία πρόβλεψης κάθε πιθανής διαφοράς που μπορεί να προκύψει στο πλαίσιο κατάρτισης μιας δημόσιας σύμβασης¹⁶¹, δεν είναι άξιο απορίας γιατί παρά τις επανειλημμένες νομοθετικές πρωτοβουλίες συνεχίζουν να υπάρχουν ζητήματα που παρεμποδίζουν την αποτελεσματικότητα της αγοράς. Πολλά από αυτά παραμένουν διαρθρωτικά προβλήματα που απαιτούν θαρραλέες μεταρρυθμίσεις και συνδέονται με την έλλειψη συντονισμένης κρατικής δράσης, εμποδίζοντας την αποδοτική και διαφανή λειτουργία των δημοσίων συμβάσεων. Για τον λόγο αυτό, η τάση προσφυγής στην δικαιοσύνη συνιστά μια διαχρονική σταθερά για τους ανταγωνιζόμενους οικονομικούς φορείς και τις κρατικές αρχές που επιθυμούν να διεκδικήσουν τα έννομα συμφέροντά τους.

Ως απόρροια όλων αυτών, η συνεχής κάλυψη των νομοθετικών κενών με τις συχνές τροποποιήσεις του παράγωγου ενωσιακού δικαίου υπέρ μιας διαρκούς επαναπροώθησης του δικαίου των δημοσίων συμβάσεων στην ευρωπαϊκή αγορά, οδηγεί πολλές φορές σε καταστάσεις αντίθετες από αυτές που αρχικά επιδιώκονταν¹⁶². Στον βαθμό που οι νέες ενωσιακές Οδηγίες αποτυπώνουν τα διεξάγοντα

¹⁶¹ Becker, J. et al., (2019). Contribution to Growth. European Public Procurement. Delivering Economic Benefits for Citizens and Businesses, Publication for the committee on the Internal Market and Consumer Protection, Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies, European Parliament, Luxembourg

¹⁶² Núñez Ferrer, J. (2020). The EU's Public Procurement Framework, European Parliament, Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies. Directorate-General for Internal Policies, PE 648.770

συμπεράσματα της νομολογίας του ΔΕΕ, αντί για απλούστευση και ελάφρυνση των κανόνων και των διαδικασιών, διαπιστώνεται συχνά ένας πολλαπλασιασμός και μια αλληλοεπικάλυψη των νομοθετικών διατάξεων. Κατά συνέπεια η κατάσταση αυτή δυσχεραίνει τις διαδικασίες ανάθεσης και εκτέλεσης των συμβάσεων και συμβάλλει στην αναλογική αύξηση των διαφορών.

Υπό τις συνθήκες αυτές, προκύπτει αντίστοιχα και η ανάγκη ερμηνείας και διασαφήνισης νέων νομικών όρων και εννοιών από το Δικαστήριο της Ένωσης. Χωρίς να υπάρχει μέτρο σύγκρισης, ο ενωσιακός δικαστής καλείται πολλές φορές να ερμηνεύσει νεοφυείς διατάξεις και να εφαρμόσει κανόνες δικαίου που έχουν πρόσφατα ενσωματωθεί στην έννομη τάξη κατά την εκδίκαση διαφορών στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων. Στο έργο αυτό σημαντικός αρωγός καθίσταται η προηγούμενη νομολογία του ΔΕΕ καθώς και η προσέγγιση των θεωρητικών του δικαίου απέναντι σε νομικά ζητήματα που έχουν απασχολήσει κατά καιρούς τη διεθνή επιστημονική κοινότητα.

Σε παράλληλη τροχιά με τα ερμηνευτικά ζητήματα που απασχολούν τον ενωσιακό δικαστή, οι προβληματισμοί που έχουν απασχολήσει κατά καιρούς τον εθνικό δικαστή καθώς και τον νομικό κόσμο της χώρας είναι πολλαπλοί, με βασικότερο από αυτούς το εύρος του πεδίου εφαρμογής της αρχής της νομιμότητας στις δημόσιες συμβάσεις. Με δεδομένη την αρχή της υπεροχής του ενωσιακού δικαίου έναντι των αντικρουόμενων διατάξεων του εθνικού δικαίου, όπως κατοχυρώνεται στο εθνικό μας Σύνταγμα¹⁶³, ο εθνικός δικαστής θα πρέπει να εξετάζει κάθε φορά εάν μια συμβατική διαφορά υπάγεται στο ενωσιακό δίκαιο και αν ναι, να προβαίνει σε μια σύμφωνη με το ενωσιακό δίκαιο ερμηνεία, πάντα εντός των ορίων που επιτάσσει η αρχή της νομιμότητας¹⁶⁴.

Στα πλαίσια αυτά, έχει υποστηριχθεί ότι υπό ορισμένες συνθήκες, η εφαρμογή της αρχής μπορεί να λειτουργήσει σαν σκόπελος απέναντι στη συμβατική ελευθερία και στο άνοιγμα στον ανταγωνισμό, όπως επιδιώκεται με την σύναψη των δημοσίων

¹⁶³ Άρθρο 28 του Σ. : «1. Οι γενικά παραδεγμένοι κανόνες του διεθνούς δικαίου, καθώς και οι διεθνείς συμβάσεις, από την επικύρωσή τους με νόμο και τη θέση τους σε ισχύ σύμφωνα με τους όρους καθεμιάς, αποτελούν αναπόσπαστο μέρος του εσωτερικού ελληνικού δικαίου και υπερισχύουν από κάθε άλλη αντίθετη διάταξη νόμου.. 2. Για να εξυπηρετηθεί σπουδαίο εθνικό συμφέρον και να προαχθεί η συνεργασία με άλλα κράτη, μπορεί να αναγνωρισθούν, με συνθήκη ή συμφωνία, σε όργανα διεθνών οργανισμών αρμοδιότητες που προβλέπονται από το Σύνταγμα...»

¹⁶⁴ Πρεβεδούρου, Ε. (2014). Η υποχρέωση συμμόρφωσης σε απόφαση του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης που διαπιστώνει τη σύναψη δημόσιας σύμβασης κατά παράβαση των διατάξεων του ενωσιακού δικαίου (γνωμ.), ΘΠΔΔ 2014, σ. 997.

συμβάσεων από το κράτος. Την ίδια στιγμή όμως δεν είναι δυνατό να δοθεί μια διευρυμένη ερμηνεία σε αυτή την θεμελιώδη αρχή που καθιερώνεται από το κράτος δικαίου, παρακάμπτοντας τις επιταγές των κανόνων δικαίου με σκοπό να διανοιχθεί ο τομέας των δημοσίων συμβάσεων. Αυτή ακριβώς η αντίληψη αποτυπώνεται και στη μέχρι σήμερα νομολογία του Ανώτατου Διοικητικού Δικαστηρίου της χώρας. Σημαντικό είναι να επισημανθεί εδώ ότι η αρχή της νομιμότητας δεν λειτουργεί σαν όριο της διοικητικής δράσης αλλά σαν εφαλτήριο της συμβατικής αρμοδιότητας των οργάνων της διοίκησης.

Σε επίπεδο ενωσιακής νομοθεσίας, οι Οδηγίες περί δημοσίων συμβάσεων διαπνέονται από την αρχή της νομιμότητας παρά την έλλειψη ρητής αναφοράς σε αυτή. Εξάλλου, η τήρηση της νομιμότητας και η διαφύλαξη των δημοσίων πόρων σε μία οργανωμένη αγορά όπως αυτή της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αποτελούν ύψιστα αγαθά τα οποία θα πρέπει να προστατεύονται δεόντως¹⁶⁵. Η βέλτιστη εφαρμογή της αρχής στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων προϋποθέτει λοιπόν συντονισμένες δράσεις σε επίπεδο διαφάνειας, ελέγχου, κατάρτισης και τεχνολογικών συστημάτων. Η συνεχής ανατροφοδότηση από τις εμπλεκόμενες πλευρές (δημόσιες αρχές, ανάδοχοι) ως προς την σύννομη εφαρμογή των διαδικασιών μπορεί να συμβάλλει τα δέοντα στην προσαρμογή του θεσμικού πλαισίου και την μεγιστοποίηση της αποδοτικότητας των δημοσίων συμβάσεων.

¹⁶⁵ Βλάχου, Ε. (2022). Οι κανόνες αποκλεισμού των επιχειρήσεων στις δημόσιες συμβάσεις, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 1-10, Σοφιώτης, Η. (2020). Οι θεσμοί της οικονομίας κατά το Δημόσιο Δίκαιο, Εκδόσεις Σάκκουλα

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

ΕΛΛΗΝΙΚΗ

Ακριβοπούλου, Χ., Ανθόπουλος, Χ. (2015). *Εισαγωγή στο Διοικητικό Δίκαιο*, Ελληνικά Ακαδημαϊκά Ηλεκτρονικά Συγγράμματα και Βοηθήματα, Σύνδεσμος Ελληνικών Ακαδημαϊκών Βιβλιοθηκών (ΣΕΑΒ)

Αλεξίου, Ν., Αναστασόπουλος, Δ., Μιχαηλόπουλος, Γ. (2009). *Συμβάσεις Ιδιωτικού και Δημοσίου Δικαίου*, Εκδόσεις Σάκκουλα

Αλεξοπούλου, Μ. (2016). *Δημόσιες Συμβάσεις - Ενωσιακό Δίκαιο & Παγκόσμιος Οργανισμός Εμπορίου*, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη Αθήνα

Αλεξοπούλου, Μ. (2024). *Δημόσιες συμβάσεις : βασικοί κανόνες και πρακτικές ασκήσεις για το προσυμβατικό και συμβατικό στάδιο*, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη

Αργυρός, Α. (2023). *Αστική Ευθύνη των οργάνων του Δημοσίου*, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 28-46

Βλάχου, Ε. (2022). *Οι κανόνες αποκλεισμού των επιχειρήσεων στις δημόσιες συμβάσεις*, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 1-10

Βόλτη, Δ. (2004). *Ο έλεγχος νομιμότητας συμβάσεων του Δημοσίου από το Ελεγκτικό Συνέδριο*, σε ΤιμΤομ ΕλΣυν, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή, σ. 15 επ.

Βουλή των Ελλήνων (2014), *Αιτιολογική Έκθεση στο σχέδιο νόμου «Δημόσιες Συμβάσεις Έργων, Προμηθειών και Υπηρεσιών (προσαρμογή στις Οδηγίες 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ)»*, Διαθέσιμο σε https://www.hellenicparliament.gr/Nomothetiko-Ergo/Anazitisi-Nomothetikou-Ergou?law_id=00e5455e-43f3-4b22-af88-a64a016a0b9e

Γενική Γραμματεία Εμπορίου, (2020). *Εθνική Στρατηγική Δημοσίων Συμβάσεων*, Διαθέσιμο σε <https://gge.mindev.gov.gr/tomeas-dimosion-simvaseon/ethniki-stratigiki-dimosion-symbaseon/>

Γενική Επιτροπεία της Επικρατείας των Τακτικών Διοικητικών Δικαστηρίων/Περιφέρεια Πελοποννήσου/Δήμος Τρίπολης κ.λπ. (2022). *Δημόσιες Συμβάσεις - Κρίσιμα ζητήματα και πρόσφατες εξελίξεις*, Εκδόσεις Σάκκουλα

Γέροντας, Α. (2017). *Η εφαρμογή των άρθρων 200, 288 και 388 του ΑΚ στις δημόσιες συμβάσεις*, ΔιΔικ 5/2017, σ. 695-701

Γέροντας, Α., Παυλόπουλος, Π., Σιούτη Γ., Φλογαΐτης, Σ. (2022). *Διοικητικό Δίκαιο*, Δ' Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα

- Γέροντας, Α. (2024). *Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων*, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη
- Γιαννακάκης, Π. (2019). *Η Απόδειξη ενώπιον των Τακτικών Διοικητικών Δικαστηρίων*, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη Βιβλιοθήκη
- Γιαννακόπουλος, Κ. (2006). *Η προστασία του ελεύθερου ανταγωνισμού κατά την εκτέλεση των δημοσίων συμβάσεων*, Εκδόσεις Α.Ν Σάκκουλας
- Γιαννακόπουλος, Κ. (2013). *Η επίδραση του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης στον δικαστικό έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων*, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη
- Γιαννακόπουλος, Κ. (2019). *Δημόσιες συμβάσεις και συμβάσεις παραχώρησης Μεγάλες αποφάσεις του δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Εκδόσεις Σάκκουλα
- Γκέρτσος, Β., Δαγαλάκη, Β., Δαρέλλη, Δ., Ευαγγελίου, Χ. κ.λπ. (2019). *Δημόσιες Συμβάσεις – Ν. 4412/2016, Νομολογιακή Προσέγγιση και Πρακτική Εφαρμογή*, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη
- Γκράτζιου, Κ. (2021). *Εμπιστευτικές πληροφορίες στο πλαίσιο διαδικασιών ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων*, Εκδόσεις Σάκκουλα
- Γώγος, Κ. (1995). *Η λειτουργία της διάκρισης ανάμεσα στα νομικά πρόσωπα δημοσίου και ιδιωτικού δικαίου*, ΕπισΕπΑρμ 1995, σ. 39 επ.
- Γώγος, Κ. (2005). *Η δικαστική προσβολή παραλείψεων της διοίκησης*, Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 110-113
- Γώγος, Κ. (2012). *Η ανυπόστατη διοικητική πράξη*, Εκδόσεις Σάκκουλα
- Δαγτόγλου, Π. (2015). *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, 7η έκδ., Εκδόσεις Σάκκουλα
- Δέγλερης, Π. (2013). *Η προσωρινή δικαστική προστασία στις δημόσιες συμβάσεις*, Εκδόσεις Σάκκουλα
- Δέγλερης, Π. (2019). *Οι δημόσιες συμβάσεις στην ενωσιακή έννομη τάξη*, τόμ. 1, Εκδόσεις Σάκκουλα
- Δελλής, Γ. (2021). *Το νέο δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων*, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, σελ.1-17
- Δετσαρίδης, Χ. (2019). *Η προδικαστική προσφυγή στο στάδιο ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων*, Εκδόσεις Σάκκουλα , σελ. 289-355
- Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ. (2023). *Πίνακας αλλαγών στο κείμενο του Ν. 4412/2016*. Διαθέσιμο σε: <https://www.eaadhsy.gr/n4412/n4412changes.html>
- Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης (ΕΚΔΔΑ), Τίτλος Προγράμματος: Νομιμότητα και Διαφάνεια στη Δημόσια Διοίκηση και την Τοπική Αυτοδιοίκηση,

Εκπαιδευτικό Υλικό, Υποέργο: Υποέργο 3 «Δράσεις Βελτίωσης Ποιότητας Σχεδιασμού των Εκπαιδευτικών Δράσεων του ΙΝΕΠ», Διαθέσιμο σε: <https://resources.ekdd.gr/index.php/2021-06-03-11-00-34>

Εμπέογλου, Α. (2012). *Δικονομία Συμβουλίου της Επικρατείας - Κατ' άρθρο νομολογία*, Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 891-939

Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, (16.8.71). Οδηγία του Συμβουλίου της 26ης Ιουλίου 1971 περί συντονισμού των διαδικασιών για τη σύναψη συμβάσεων δημοσίων έργων, (71 /305 /ΕΟΚ), 'Αριθ. Ν 185/5

Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Οδηγία 77/62/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 21ης Δεκεμβρίου 1976 περί συντονισμού των διαδικασιών συνάψεως συμβάσεων κρατικών προμηθειών, *EE L 13 της 15.1.1977, p. 1–14*

Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Οδηγία 89/655/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 30ής Νοεμβρίου 1989 σχετικά με τις ελάχιστες προδιαγραφές ασφάλειας και υγείας για τη χρησιμοποίηση εξοπλισμού από τους εργαζομένους κατά την εργασία τους (Δεύτερη ειδική οδηγία κατά την έννοια του άρθρου 16 παράγραφος 1 της οδηγίας 89/391/ΕΟΚ), *EE L 393 της 30.12.1989, p. 13–17*

Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης της 13ης Δεκεμβρίου 2007 — ενοποιημένη απόδοση (EE C 202/1 της 7.6.2016, σ. 47-360)

Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, (7.12.2012). Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 12ης Μαΐου 2011 σχετικά 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, (2012/C 377 E/12), Διαθέσιμο σε <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011IP0233>

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (6.7.2021). Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΕΣ ΠΡΟΕΡΧΟΜΕΝΕΣ ΑΠΟ ΤΑ ΘΕΣΜΙΚΑ ΚΑΙ ΛΟΙΠΑ ΟΡΓΑΝΑ ΚΑΙ ΤΟΥΣ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΥΣ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ, Ανακοίνωση της Επιτροπής, Καθοδήγηση για τις δημόσιες συμβάσεις καινοτομίας (2021/C 267/01)

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (3.3.2010). Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης , ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ, *ΕΥΡΩΠΗ 2020* Στρατηγική για έξυπνη, διατηρήσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη, COM(2010) 2020 τελικό

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (20.4.2012). Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΣΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ, ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ, ΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΚΑΙ

ΤΗΝ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ, *Στρατηγική για τις ηλεκτρονικές δημόσιες συμβάσεις*, Βρυξέλλες, COM(2012) 179 final

Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και Συμβούλιο (28.3.2014), 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 (Κείμενο που παρουσιάζει ενδιαφέρον για τον ΕΟΧ), Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, L 94/65 διαθέσιμη σε <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=celex%3A32014L0024>

Ευστρατίου, Π. (1993). *Διοικητικές συμβάσεις και αρχή της νομιμότητας*, Νομικό Βήμα 41, σελ. 656-670

Θεοδωράτος, Η. (1994). *Η εννοιοκρατική κρίση της αρχής της νομιμότητας*, Διδικ, 5, σελ. 1019-1049

Καραθανασόπουλος, Ε. Α. (2010). *Ο προσυμβατικός έλεγχος από το ελεγκτικό συνέδριο : συμβάσεις δημοσίων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών*, Βιβλιοθήκη Θεωρίας και Πράξης Διοικητικού Δικαίου, Βιβλίο 3, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη

Καραμιχαλέλη, Α. *Η φύση των διαφορών από διοικητικές συμβάσεις*, ΕλλΔικ. 27 (1986)

Κατσίγιαννη, Φ. (2018). *Η Αρχή Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών και οι αρμοδιότητές της*, ΘΠΔΔ 2018, σελ. 723 και 729

Κίτσος, Ι. (2014). *Συμπράξεις Δημοσίου Ιδιωτικού Τομέα και Συμβάσεις Παραχώρησης*, Εκδόσεις Σάκκουλα

Κοϊμτζόγλου, Ι., *Το εξαιρετικό νομικό καθεστώς της σύμβασης ως κριτήριο του διοικητικού της χαρακτήρα*, σε: ΔιΔικ 4/1997, σελ. 851-857

Κοϊμτζόγλου, Ι., *Οι άμεσες επεμβάσεις της διοίκησης στη διοικητική σύμβαση ως γενική αρχή, πέραν του νόμου ή της σύμβασης*, σε: ΔιΔικ 2/1995

Κόρσος, Δ. (2013). *Διοικητικό Δίκαιο*, 4η έκδ., Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 175-177, 458-505

Κουτούπα-Ρεγκάκου, Ε. (2021). *Η νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τις δημόσιες συμβάσεις*, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη

Κυβέλος, Σ. (2022). *Η Διοικητική & Δικαστική Προστασία κατά τη Σύναψη των Δημοσίων Συμβάσεων*, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 70-94

Κώτσηρας, Γ., Παλιού, Ε., Πανάγος, Θ. κ.λπ. (2018). *Δημόσιες Συμβάσεις, Ερμηνεία κατ' άρθρο Νόμοι 4412/2016 και 4413/2013*, Εκδόσεις Σάκκουλα

Λαζαράτος, Π. (2009). *Περί της αντισυνταγματικότητας του άρθρου μόνου α.ν.261/68, Δ40/2009*, 565 επ.

Λαζαράτος, Π. (2010). *Περί αρμοδιότητας προς ανάκληση διοικητικών πράξεων – με αφορμή την ΣτΕ 1581/2010, ΘΠΔΔ 8-9/2010*, 849 επ.

Μαθιουδάκης, Ι. (2024), *Η οικειοθελής εφαρμογή των κανόνων του διοικητικού δικαίου από τη διοίκηση*, Εφημ ΔΔ 2/2024

Μαρινάκη, Π., Πανταζόπουλου, Π. (2011). *Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο*, 7η εκδ., Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη

Μαυρίδης, Σ. (2017). *Η προδικαστική προσφυγή ενώπιον της Αρχής Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών* (ν. 4412/2016) σε «ΔΗΜΟΣΙΟ ΔΙΚΑΙΟ», Επιστημονικό Περιοδικό Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων (ΕΕΔ), 2017(2), Τεύχος (4), Οκτώβριος – Δεκέμβριος, σελ. 353

Μαυρομαμάτη, Α. (2015). *Το νέο ευρωπαϊκό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων. Ένα βήμα μπροστά; σε: Ένωση Διοικητικών Δικαστών*, Τιμητικός Τόμος για τα 50 χρόνια των Τακτικών Διοικητικών Δικαστηρίων, Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 935 επ.

Μητκίδης, Χ. (2021). *Σύμβαση Εκτέλεσης Δημοσίου Έργου - Ερμηνεία κατ' άρθρο του Ν 4412/2016, όπως ισχύει μετά τον 4782/2021*, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 3-15

Μπαρδούτσου, Δ. (1997). *Ζήτημα συνταγματικής τάξης (από τα άρθρα 94 και 95 του Σ.) και ο ρόλος του εφαρμοστέου στις συμβάσεις δικαίου*, ΔιΔικ 1997

Μουζουράκη, Σ., *Η αρχή της νομιμότητας και ο παρεμπίπτων από τα διοικητικά δικαστήρια έλεγχος των διοικητικών πράξεων*, ΤομΤιμΣτΕ-75 χρόνια, 2004, σ. 697 επ

Μουκίου, Χ. (1997). *Η αρχή της νομιμότητας και οι συμβάσεις του Δημοσίου και των ΝΠΔΔ*, ΔιΔικ. 2, σελ.283

Οικονόμου, Μ. (2009). *Δημόσιες συμβάσεις και δίκαιο ελεύθερου ανταγωνισμού*, Βιβλιοθήκη Θεωρίας και Πράξης Διοικητικού Δικαίου, Τόμος 1^{ος}, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη

Πανάγος, Θ. (2009). *Το θεσμικό πλαίσιο σύναψης των δημοσίων συμβάσεων με ηλεκτρονικά μέσα*, Εκδόσεις Σάκκουλα

Πανάγος, Θ., Σπηλιοπούλου, Β., Μπαλτά, Ι. κ.λπ. (2021). *Δημόσιες Συμβάσεις Σχόλια – Νομολογία κατ' άρθρο*, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη

Παπαστυλιανού, Κ. (2009). *Η συνταγματική ταυτότητα των κρατών - μελών της Ε.Ε. και η ομοιόμορφη εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου από τα κράτη - μέλη*, ΕφημΔΔ 4/2009, σ. 538

Παυλόπουλος, Π. (1991). *Ζητήματα δικαστικής προστασίας στο πλαίσιο των διαφορών από διοικητικές συμβάσεις*, ΔιΔικ 2 ,σελ. 249 επ.

Πικραμένος, Μ., *Τα κριτήρια της νομολογίας του ΑΕΔ και του ΣτΕ για τη διάκριση ιδιωτικών-διοικητικών διαφορών*, ΕφημΔΔ 2006, σ. 733 επ.

Πρεβεδούρου, Ε. (2005). *Η σύνθετη διοικητική ενέργεια*, Εκδόσεις Σάκκουλα

Πρεβεδούρου, Ε. (2014). *Η Αρχή της Νομιμότητας*, (επιμ. Θ. Αντωνίου) στη σειρά: Εγχειρίδια Δημοσίου Δικαίου και Ευρωπαϊκού Δημοσίου Δικαίου –Γενικές Αρχές Δημοσίου Δικαίου (Τόμος 1^{ος}), Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη σελ. 179 επ.

Πρεβεδούρου, Ε. (2014). *Η υποχρέωση συμμόρφωσης σε απόφαση του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης που διαπιστώνει τη σύναψη δημόσιας σύμβασης κατά παράβαση των διατάξεων του ενωσιακού δικαίου* (γνωμ.), ΘΠΔΔ 2014, σ. 997.

Πρεβεδούρου, Ε. (2020). *Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο – Η φύση της προσβαλλόμενης πράξης* (4.11.2020), Υλικό Υποστήριξης Διδασκαλίας, Διαθέσιμο σε επίσημη σελίδα: <https://www.prevedourou.gr/>

Ραΐκος, Δ. (2022). *Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων*, 4η έκδ. Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη

Ρέμελης, Κ. (1989). *Η έννοια της διοικητικής αρχής και οι δικονομικές παραμορφώσεις της*, ΔιΔικ 1/1989

Ρέμελης, Κ. (2006). *Διοικητική αρμοδιότητα και ιδιωτικό δίκαιο*, σε ΕφημΔΔ 3/2006, σελ. 379 επ.

Ρόβλιας, Ντ. (2021). *Ο νέος νόμος (4782/2021) για τις δημόσιες συμβάσεις*. Όμιλος Αριστόβουλος Μάνεσης. Διαθέσιμο σε: [https:// www.constitutionalism.gr/o-neos-nomos-4782-2021-gia-tis-dimosiessimvaseis/](https://www.constitutionalism.gr/o-neos-nomos-4782-2021-gia-tis-dimosiessimvaseis/)

Σιούτη, Γ. (2021). *Η αρχή της διαφάνειας στο πεδίο έντασης μεταξύ διαδικαστικής νομιμότητας και οικονομικής αποτελεσματικότητας*, σε: Ένωση Διοικητικών Δικαστών/Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων (Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ.), Δημόσιες συμβάσεις - Κρίσιμα θέματα και νεότερες εξελίξεις, 4^η Συνεδρία

Σκουρής, Β. (1986). *Η επίδραση του ευρωπαϊκού κοινοτικού δικαίου στη διάκριση μεταξύ ιδιωτικού και δημοσίου δικαίου ιδιαίτερα στις δημόσιες συμβάσεις και τις ιδιωτικοποιήσεις*, Αρμ 1986, σ. 861 επ.

Σκουρής, Β. (1997). *Διοικητικές συμβάσεις και δημόσια έργα*, 2η έκδ., Εκδόσεις Σάκκουλα

Σοφιώτης, Η. (2020). *Οι θεσμοί της οικονομίας κατά το Δημόσιο Δίκαιο*, Εκδόσεις Σάκκουλα

- Σπηλιωτόπουλος, Ε., Κονδύλης, Β. (2023). *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Τόμος 1^{ος}, 16^η Έκδοση, σελ. 98-103
- Συμεωνίδης, Ι. (1988). *Οι συμβάσεις του δημοσίου τομέα ενώπιον της διοικητικής δικαιοδοσίας*, ΕΔΔΔ 1988, σ. 236 επ.
- Σωτηρόπουλος, Δ., Βλαχόπουλος, Σ., Φιλόπουλος, Λ., Ζώης, Γ. (2020). *Δημόσια έργα, Προμήθειες, μελέτες, και συναφείς υπηρεσίες: Ο Νόμος 4412/2016 και η εφαρμογή του*, (Μελέτη), Εκδόσεις ΔιαΝΕΟσις
- Τάχος, Α. (2008). *Ελληνικό διοικητικό δίκαιο*, 9η έκδ., Εκδόσεις Σάκκουλα
- Τομαράς, Δ. (2023), *Δημόσιες Συμβάσεις, Ερμηνεία του Ν 4412/2016, όπως ισχύει μετά τον Ν. 4782/2021*, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη
- Τροβά, Ε., Σκουρής, Π., (2009). *Το κοινοτικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων*, Εκδόσεις Σάκκουλα Α.Ε. Αθήνα-Θεσσαλονίκη
- Τσαμπάση Α., *Η έννοια της διοικητικής συμβάσεως*. Νεώτεροι προβληματισμοί εκ της νομολογίας, ΕφΔΔ 1995, σ. 211
- Τσιρωνάς, Α. (2015). *Η νομική φύση του Υπερταμείου και η δέσμευσή του από την αρχή της νομιμότητας των δημοσίων συμβάσεων*, ΔιΔικ 3/2015
- Τσιρωνάς, Α. (2018). *Η έκταση ελέγχου των πράξεων που προσβάλλονται με προδικαστική προσφυγή ενώπιον της ΑΕΠΠ*, Επεξεργασμένη μορφή της εισηγήσεως που αναπτύχθηκε στην επιμορφωτική διημερίδα, που οργάνωσε η Εθνική Σχολή Δικαστικών Λειτουργών στην Θεσσαλονίκη στις 15 και 16 Οκτωβρίου 2018, με θέμα «Δημόσιες Συμβάσεις - Κρατικές Ενισχύσεις».
- Φλογαΐτης, Σπ. (1991). *Η Διοικητική Σύμβαση, έννοια και φύση*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή
- Φραγκάκη Ν., *Δημόσιες συμβάσεις και κοινοτικό δίκαιο. Η έννοια της αναθέτουσας αρχής και η άμεση εφαρμογή της οδηγίας για τις δημόσιες συμβάσεις υπηρεσιών (92/50/ΕΟΚ). Η εξαίρεση λόγω επείγουσας ανάγκης (Γνωμοδότηση)*, ΝοΒ 1996.
- Χατζηγιαννάκης, Β. (2023). *Οι έλεγχοι νομιμότητας στις δημόσιες συμβάσεις*, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη
- Χρυσανθάκη, Χ., *Ο δικαστικός έλεγχος των προδικαστικών ζητημάτων από το Τεκμήριο νομιμότητας και παρεμπόπων έλεγχος των διοικητικών πράξεων* Ελεγκτικό Συνέδριο, ΝοΒ 2007, σελ. 1774 επ.

ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΗ

Becker, J. et al., (2019). *Contribution to Growth. European Public Procurement. Delivering Economic Benefits for Citizens and Businesses*, Publication for the committee on the Internal Market and Consumer Protection, Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies, European Parliament, Luxembourg, Διαθέσιμο σε: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/631048/IPOL_STU\(2018\)631048_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/631048/IPOL_STU(2018)631048_EN.pdf)

Bovis, C. (2019). *Contribution to Growth: European Public Procurement – Delivering improved rights for European citizens and businesses*, European Parliament, Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies. Directorate-General for Internal Policies, PE 626.088

Caranta., R, (2018). *Commentary to the Article 27 Open Procedure of the Directive 2014/24/EU*, in Steinicke, M. and Vesterdorf, P. (eds.), *EU Public Procurement Law*, Brussels Commentary, Baden-Baden: Nomos

European Commission, *Impact Assessment*, Brussels, 20.12.2011, SEC(2011) 1585, Διαθέσιμο στο <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011SC1585>

Dahlberg, E. et al. (2020). *Legal obstacles in Member States to Single Market rules*, European Parliament, Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies. Directorate-General for Internal Policies, PE 658.189

Farca, L., DRAGOȘ, D.C. (2020). RESILIENCE IN TIMES OF PANDEMIC: IS THE PUBLIC PROCUREMENT LEGAL FRAMEWORK FIT FOR PURPOSE? *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, Special Issue 2020, 60-79 Published First Online: 11/23/2020, DOI: 10.24193/tras.SI2020.4

Martinello, B. (2024). *Δημόσιες Συμβάσεις*, Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο Θεματολογικά δελτία για την Ευρωπαϊκή Ένωση – 2024, Διαθέσιμο σε www.europarl.europa.eu/factsheets/el

Núñez Ferrer, J. (2020). *The EU's Public Procurement Framework*, European Parliament, Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies. Directorate-General for Internal Policies, PE 648.770

ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ

Σύνταγμα της Ελλάδας (Φ.Ε.Κ. 187/Α'/28.11.2019)

Ν. 261/1968 «Περί χρόνου ανακλήσεως παρανόμων Διοικητικών Πράξεων» (ΦΕΚ Α 12/23.1.1968)

Π.Δ. 18/1989 «Κωδικοποίηση διατάξεων νόμων για το Συμβούλιο της Επικρατείας» (ΦΕΚ Α' 8/09.01.1989)

Ν. 2362/1995 «Περί Δημοσίου Λογιστικού, ελέγχου των δαπανών του κράτους και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α' 247)

Ν. 2190/1999 «Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας» (ΦΕΚ Α' 102)

Ν. 3669/2008 «Κύρωση της κωδικοποίησης της νομοθεσίας κατασκευής δημόσιων έργων» (ΦΕΚ Α 116/18.6.2008)

Ν. 3886/2010 «Δικαστική προστασία κατά τη σύναψη δημόσιων συμβάσεων – Εναρμόνιση της ελληνικής νομοθεσίας με την Οδηγία 89/665/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 21ης Ιουνίου 1989 (L 395) και την Οδηγία 92/13/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 25ης Φεβρουαρίου 1992 (L 76), όπως τροποποιήθηκαν με την Οδηγία 2007/66/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 11ης Δεκεμβρίου 2007 (L 335)» (ΦΕΚ Α' 173/30.09.2010)

Ν. 4013/2011 «Σύσταση ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων και Κεντρικού Ηλεκτρονικού Μητρώου Δημοσίων Συμβάσεων - Αντικατάσταση του έκτου κεφαλαίου του Ν. 3588/2007 (πτωχευτικός κώδικας) - Προπτωχευτική διαδικασία εξυγίανσης και άλλες διατάξεις.» (ΦΕΚ Α' 204/15.9.2011)

Ν. 4270/2014 «Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας (ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ) - δημόσιο λογιστικό και άλλες διατάξεις.» (ΦΕΚ Α' 143/28.6.2014)

Ν. 4281/2014 «Μέτρα στήριξης και ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας, οργανωτικά θέματα Υπουργείου Οικονομικών και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α' 160/8.8.2014)

Ν. 4412/2016 «Δημόσιες Συμβάσεις Έργων, Προμηθειών και Υπηρεσιών (προσαρμογή στις Οδηγίες 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ)» (ΦΕΚ 147/τ. Α' /8.8.2016)

Ν. 4782/2021 «Εκσυγχρονισμός, απλοποίηση και αναμόρφωση του ρυθμιστικού πλαισίου των δημοσίων συμβάσεων, ειδικότερες ρυθμίσεις προμηθειών στους τομείς της άμυνας και της ασφάλειας και άλλες διατάξεις για την ανάπτυξη, τις υποδομές και την υγεία» (ΦΕΚ 36/τ. Α΄ /9.3.2021)

Ν. 4912/2022 «Ενιαία Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων και άλλες διατάξεις του Υπουργείου Δικαιοσύνης» (ΦΕΚ Α 59/17.3.2022)

ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ

Ενωσιακή

ΔΕΕ, απόφαση της 26ης Μαρτίου 2020, υπόθεση C-496/18, HUNGEOD κ.λπ. κατά Közbeszerzési Hatóság Közbeszerzési Döntőbizottság (επιτροπή διαιτησίας δημοσίων συμβάσεων)

ΔΕΕ, απόφαση της 28.5.2020, υπόθεση C-796/18, Informatikgesellschaft für Software-Entwicklung (ISE) mbH κατά Stadt Köln,

ΔΕΕ, απόφαση της 18ης Οκτωβρίου 2018, υπόθεση C-606/17, IBA Lolecular Italy Srl κατά Azienda κ.λπ., σκ. 28

ΔΕΕ, απόφαση της 13ης Ιουνίου 2024, υπόθεση C-737/22, Staten og Kommunernes Indkøbsservice A/S κατά BibMedia A/S

ΔΕΕ, απόφαση της 3ης Φεβρουαρίου 2021, συνεκδ. υποθέσεις C-155/19 και C-156/19, FIGC κ.λπ. κατά De Vellis Servizi Globali Srl., σκ. 34 και 46

Εθνική

ΣτΕ 10/1987

ΣτΕ 45/1991

ΣτΕ 898/1993

Α.Ε.Δ. 3/1999

ΣτΕ 72/2009

ΣτΕ 236/2012

ΣτΕ 3338/2018

ΣτΕ 5362/2020

ΣτΕ 4514/2021

ΣτΕ 1437/2021

ΣτΕ 2221/2023

ΣτΕ 288/2024

ΑΕΠΠ Α35/2017 (σκ. 48,49), 241/2017