

ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΙΡΑΙΩΣ



ΔΙΑΤΜΗΜΑΤΙΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ
ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

**ΔΙΚΑΙΟ &
ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ**
MASTER IN LAW & ECONOMICS

ΣΤΑΜΑΤΙΑ ΒΛΑΧΟΥ

**ΜΙΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ ΤΗΣ
ΝΟΜΟΘΕΣΙΑΣ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ
ΜΕΤΑ ΤΟΝ Ν. 4782/2021**

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ : ΑΡΙΣΤΕΙΔΗΣ ΧΑΤΖΗΣ

ΠΕΙΡΑΙΑΣ 2024

Παράρτημα Β: Βεβαίωση Εκπόνησης Διπλωματικής Εργασίας



ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΠΕΙΡΑΙΩΣ ΣΧΟΛΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΕΠΙΧΕΙΡΗΜΑΤΙΚΩΝ ΚΑΙ ΔΙΕΘΝΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ ΔΙΑΤΜΗΜΑΤΙΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ «ΔΙΚΑΙΟ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ»

ΒΕΒΑΙΩΣΗ ΕΚΠΟΝΗΣΗΣ ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

(περιλαμβάνεται ως ξεχωριστή (δεύτερη) σελίδα στο σώμα της διπλωματικής εργασίας)

Δηλώνω υπεύθυνα ότι η διπλωματική εργασία για τη λήψη του μεταπτυχιακού τίτλου σπουδών, του Πανεπιστημίου Πειραιώς, «Δίκαιο και Οικονομία» με τίτλο «ΜΙΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ ΤΗΣ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑΣ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ ΜΕΤΑ ΤΟΝ Ν. 4782/2021» έχει συγγραφεί από εμένα αποκλειστικά και στο σύνολό της. Δεν έχει υποβληθεί ούτε έχει εγκριθεί στο πλαίσιο κάποιου άλλου μεταπτυχιακού προγράμματος ή προπτυχιακού τίτλου σπουδών, στην Ελλάδα ή στο εξωτερικό, ούτε είναι εργασία ή τμήμα εργασίας ακαδημαϊκού ή επαγγελματικού χαρακτήρα.

Δηλώνω επίσης υπεύθυνα ότι οι πηγές στις οποίες ανέτρεξα για την εκπόνηση της συγκεκριμένης εργασίας, αναφέρονται στο σύνολό τους, κάνοντας πλήρη αναφορά στους συγγραφείς, τον εκδοτικό οίκο ή το περιοδικό, συμπεριλαμβανομένων και των πηγών που ενδεχομένως χρησιμοποιήθηκαν από το διαδίκτυο. Παράβαση της ανωτέρω ακαδημαϊκής μου ευθύνης αποτελεί ουσιώδη λόγο για την ανάκληση του πτυχίου μου.

Υπογραφή Μεταπτυχιακού Φοιτητή/ τριας

Ονοματεπώνυμο Σταματία Βλάχου

Ημερομηνία 29.11.2024

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	2
1. Η έννοια της δημόσιας σύμβασης - η δημόσια σύμβαση στην αρχαιότητα.	5
1.1. Η Σύμβαση γενικά.....	5
1.2. Η Διοικητική Σύμβαση.....	6
1.3. Η Δημόσια σύμβαση.....	7
1.4. Νομική φύση δημοσίων συμβάσεων.....	9
1.5. Συμβαλλόμενα Μέρη.....	9
1.6. Είδη Δημοσίων Συμβάσεων.....	11
1.7. Οι γενικές αρχές που διέπουν το Δίκαιο των Δημοσίων Συμβάσεων.	12
i. Η αρχή του υγιούς ανταγωνισμού.....	13
ii. Η αρχή της απαγόρευσης των διακρίσεων ή της ίσης μεταχείρισης.....	13
iii. Η αρχή της αμεροληψίας και της αντικειμενικότητας.....	14
iv. Η αρχή της αναλογικότητας.....	14
v. Η αρχή της ισοδυναμίας ή της αμοιβαίας αναγνώρισης.....	15
1.8. Οι δημόσιες συμβάσεις από την αρχαιότητα έως σήμερα.....	15
2. Οικονομική ανάλυση των δημοσίων συμβάσεων – το φαινόμενο των ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών.	19
2.1. Η αποτελεσματικότητα κατά την ανάθεση των δημοσίων συμβάσεων με την έννοια της economic efficiency.....	19
2.2. Η έννοια της αποτελεσματικότητας.....	20
2.3. Γιατί τόση βαρύτητα στην σύναψη των δημοσίων συμβάσεων, λοιπόν;.....	21
2.4. Καθορισμός ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών (abnormally low offer).....	23
2.5. Αναγκαιότητα διερεύνησης ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών.....	27
2.6. Πώς διαμορφώνεται η προσφορά του εκάστοτε υποψήφιου οικονομικού φορέα;.....	29
3. Επισκόπηση του νομοθετικού πλαισίου αναφορικά με τις ασυνήθιστα χαμηλές προσφορές πριν την θέση σε εφαρμογή των Οδηγιών 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ.....	31
3.1. Η κοινοτική νομοθεσία.....	31

3.2. Η κοινοτική νομολογία.....	34
i. Υποθέσεις Impresa Lombardini και Impresa Mantovani.	34
ii. Υπόθεση SECAP and Santorso.....	35
iii. Υπόθεση SAG ELV Slovensko a.s. κατά Urad pre verejné obstarávanie.....	36
iv. Επίδραση της κοινοτικής νομοθεσίας και νομολογίας στην εθνική έννομη τάξη.	40
4. Το νέο άρθρο για τις ασυνήθιστα χαμηλές προσφορές μετά τον Ν. 4782/2021.....	43
4.1. Η θέσπιση του Ν. 4782/2021.....	43
4.2. Άρθρο 88 Ν 4412/2016 – Ασυνήθιστα χαμηλές προσφορές.	45
i. Στάδια ελέγχου προσφορών.....	47
ii. Υποχρέωση παροχής διευκρινίσεων και αποδεικτικών στοιχείων από τους οικονομικούς φορείς.	50
4.3. Αποκλεισμός οικονομικού φορέα.	52
i. Μη συμμόρφωση με τις διατάξεις της περιβαλλοντικής, κοινωνικοασφαλιστικής και εργατικής νομοθεσίας.....	53
ii. Μη σύμφωνη με το άρθρο 89 παρ. 1 του Ν. 4412/2016 - κρατική ενίσχυση.....	53
4.4. Συνοπτική σύγκριση των κανόνων που ισχύουν για την απόρριψη φαινομενικά χαμηλών προσφορών σε άλλες χώρες.....	55
4.5. Η πρακτική “bid – rigging” και το φαινόμενο των ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών.	57
4.6. Κίνδυνοι ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών.....	59
4.7. Η διαχείριση του φαινομένου κατόπιν θέσπισης του Ν. 4782/2021.	63
5. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ	66
6. ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	68

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η εξέλιξη του δικαίου των δημοσίων συμβάσεων αποτελεί ένα ζωτικό ζήτημα για τη χρηστή διαχείριση των δημοσίων πόρων και την τήρηση της διαφάνειας στο πλαίσιο ενός διαγωνισμού, με σκοπό την ανάθεση μιας δημόσιας σύμβασης έργου, προμήθειας ή υπηρεσίας. Με την επικαιροποίηση του ελληνικού νομικού πλαισίου μέσω της θέσπισης του νέου Ν. 4782/2021 με τίτλο : «*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», ο οποίος αντικατέστησε αρκετές διατάξεις του Ν. 4412/2016, και μάλιστα, με την τροποποίηση του άρθρου 88, επήλθαν σημαντικές αλλαγές στην διαδικασία ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων, και ιδιαίτερα στην αντιμετώπιση του φαινομένου των ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών στις δημόσιες συμβάσεις.

Η παρούσα μελέτη έχει ως στόχο την οικονομική προσέγγιση των νέων διατάξεων που εισήχθησαν με τον Ν. 4782/2021, εστιάζοντας στον τρόπο που αντιμετωπίζονται οι προσφορές με ασυνήθιστα χαμηλό κόστος στις δημόσιες συμβάσεις. Θα διερευνηθεί το πλαίσιο και οι επιπτώσεις των νέων νομικών διατάξεων στη διαδικασία ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων, καθώς και ο τρόπος που επηρεάζεται η οικονομική αποδοτικότητα και η διαχείριση των δημοσίων πόρων.

Στην αρχή αναλύονται η έννοια και οι διακρίσεις των δημοσίων συμβάσεων, τα συμβαλλόμενα μέρη (αναθέτουσες αρχές και οικονομικοί φορείς), αλλά και οι θεμελιώδεις αρχές που διέπουν τις δημόσιες συμβάσεις. Ταυτόχρονα, γίνεται μνεία στον χαρακτήρα που είχαν οι δημόσιες συμβάσεις στην αρχαιότητα, και αναφέρεται το θεσμικό πλαίσιο από τότε, έως και την θέσπιση του νέου Ν. 4782/2021. Στη συνέχεια, γίνεται μια επισκόπηση του νομοθετικού πλαισίου αναφορικά με τις ασυνήθιστα χαμηλές προσφορές, πριν τη θέση σε εφαρμογή των Οδηγιών 2014/24/ΕΕ και 2014/24/ΕΕ καθώς και του Ν. 4412/2016, ενώ ακολούθως αναλύονται λεπτομερώς οι αλλαγές που επήλθαν με την τροποποίηση του άρθρου 88 του Ν. 4412/2016, και η επίδρασή τους στο πλαίσιο ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων. Τέλος, παρατίθενται συμπεράσματα για το κατά πόσο πράγματι αντιμετωπίζεται το φαινόμενο υποβολής ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών από τους υποψήφιους αναδόχους.

Στην παρούσα μελέτη δίνεται έμφαση στην αναγκαιότητα εντοπισμού και αντιμετώπισης των ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών, για την διασφάλιση της διαφάνειας, της αποτελεσματικότητας των δημοσίων συμβάσεων, και της χρηστής διοίκησης των δημοσίων

πόρων, ζητήματα, που προσπαθούν τόσο ο ενωσιακός όσο και ο εθνικός νομοθέτης να επιλύσουν από παλαιότερα χρόνια έως και σήμερα. Ωστόσο, μέχρι και τον Ν. 4412/2016, όπως αυτός τροποποιήθηκε από τον Ν. 4782/2012, το τοπίο αναφορικά με τις δημόσιες συμβάσεις και ειδικά με το στάδιο ανάθεσης αυτών, ήταν αρκετά θολό, με αποτέλεσμα να προκαλείται σύγχυση και αβεβαιότητα όταν ανάκυπτε κάποιο ζήτημα, όπως η υποβολή μιας υπερβολικά χαμηλής προσφοράς από κάποιον υποψήφιο ανάδοχο. Τέλος, καταγράφονται ορισμένες καταληκτικές σκέψεις, εν είδει συμπερασμάτων, και τίθενται ορισμένα ζητήματα για περαιτέρω προβληματισμό.

Κατάφερε, λοιπόν, ο νέος νόμος να αντιμετωπίσει αποτελεσματικά το φαινόμενο των ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών στις δημόσιες συμβάσεις, και εν πάσει περιπτώσει, γιατί αυτό είναι τόσο σημαντικό.

1. Η έννοια της δημόσιας σύμβασης - Η δημόσια σύμβαση στην αρχαιότητα.

1.1. Η Σύμβαση γενικά.

Ο όρος «σύμβαση» προέρχεται από το ιδιωτικό δίκαιο και προϋποθέτει τη σύμπτωση βουλήσεων περισσότερων μερών, σε ένα πλαίσιο ισότητας και συναίνεσης (Ράικος 2019: 9). Παρεμφερή ορισμό συναντά κανείς και στο αγγλοσαξονικό δίκαιο όπου ο όρος σύμβαση εξηγείται με την φράση «meeting of the minds», και μάλιστα: «*Meeting of the minds refers to mutual assent by all parties to the formation of a contract. For a meeting of the minds to occur, the parties must agree to the same terms, conditions, and subject matter.*» (LII 2021)

Στην ελληνική έννομη τάξη, το δικαίωμα των πολιτών να συνάπτουν ελεύθερα συμβάσεις, κατοχυρώνεται στο άρθρο 5 του Συντάγματος, το οποίο έχει θεσπιστεί ως προέκταση της ελεύθερης ανάπτυξης της προσωπικότητας και της οικονομικής ελευθερίας, καθ' ότι κάθε πολίτης, έχοντας την δυνατότητα να συνάψει ελεύθερα συμβάσεις αποκτά το δικαίωμα

συμμετοχής στο οικονομικό, κοινωνικό και πολιτικό γίνεσθαι. Η εν λόγω διάταξη δεν εφαρμόζεται μόνο στο πλαίσιο του Ιδιωτικού Δικαίου, αλλά τυγχάνει εφαρμογής και στο Δημόσιο Δίκαιο.

1.2. Η Διοικητική Σύμβαση.

Όπως και οι ιδιώτες, έτσι και το Δημόσιο, όπως είναι άλλωστε φυσικό, διαθέτει βούληση για την ικανοποίηση παρόμοιων αναγκών, για την οποία είναι απαραίτητος ο εφοδιασμός του με αγαθά και υπηρεσίες. Προς επίλυση του εν λόγω ζητήματος, λοιπόν, το εθνικό δίκαιο έχει προβλέψει την ύπαρξη των διοικητικών συμβάσεων για τον χαρακτηρισμό των οποίων ως τέτοιων, είναι απαραίτητο να συντρέχουν σωρευτικά οι εξής τρεις προϋποθέσεις : α) το οργανικό (άλλως τυπικό) κριτήριο βάσει του οποίου το ένα συμβαλλόμενο μέρος είναι πάντοτε το δημόσιο ή ένα νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου (Ν.Π.Δ.Δ.), β) ο σκοπός που επιδιώκεται με την σύναψη της σύμβασης να είναι η εξυπηρέτηση άμεσου δημοσίου συμφέροντος, και όχι έμμεσου, διαφορετικά η σύμβαση αυτή θα λογιστεί ως σύμβαση ιδιωτικού δικαίου. Η αντίληψη της προϋπόθεσης αυτής είναι αρκετά δύσκολη, καθιστώντας με αυτόν τον τρόπο ιδιαίτερα δυσχερές το έργο του δικαστή, που θα πρέπει να διερευνήσει με μεγάλη προσοχή τους στόχους της εκάστοτε σύμβασης ώστε να διακρίνει το εάν το συμφέρον του Δημοσίου εξυπηρετείται άμεσα ή έμμεσα. Η τελευταία προϋπόθεση είναι ότι γ) η εκτέλεση της σύμβασης θα πρέπει να διέπεται από καθεστώς προνομίων και υποχρεώσεων που εξασφαλίζει στο δημόσιο ή στο Ν.Π.Δ.Δ. υπερέχουσα θέση έναντι του αντισυμβαλλόμενου μέρους (Ράικος 2019: 23-25). Με βάση τη διάκριση μεταξύ ιδιωτικών και διοικητικών συμβάσεων, ένα μεγάλο μέρος συμβάσεων που συνάπτουν οι δημόσιοι φορείς, ενεργώντας ως ιδιώτες, δεν εμπίπτουν στην έννοια των διοικητικών συμβάσεων (πχ. η «Οργανωτική Επιτροπή Ολυμπιακών Αγώνων 2004», η οποία ανήκε στο Ελληνικό Δημόσιο, και ανέθεσε ένα μεγάλο μέρος των ολυμπιακών αγώνων). Ωστόσο, γίνεται αντιληπτό, ότι πολλές από τις ιδιωτικές αυτές συμβάσεις, δύναται

να οδηγήσουν σε κατασπατάληση των δημοσίων πόρων και στρέβλωση της αγοράς. Για αυτό, θα πρέπει να εντάσσονται στην ευρύτερη κατηγορία των δημοσίων συμβάσεων (Σπηλιωτόπουλος : 2017).

1.3. Η Δημόσια σύμβαση.

Ο όρος «δημόσιες συμβάσεις» αναφέρεται σε όλες τις συμβάσεις που συνάπτει η διοίκηση με την ευρεία έννοια, είτε πρόκειται για διοικητικές συμβάσεις, είτε πρόκειται για ιδιωτικές συμβάσεις, και αφορούν μόνο συμβάσεις εκτέλεσης δημοσίων έργων, παροχής δημοσίων υπηρεσιών και προμήθειας αγαθών (Δελλής 2021: 47). Το Δημόσιο, ή ευρύτερος φορέας και όργανο αυτού, από την πλευρά του φέρει την ευθύνη της παροχής, υλοποίησης και λειτουργίας πληθώρας δημοσίων αγαθών και υπηρεσιών προς τους διοικουμένους όπως είναι η ηλεκτροδότηση, η παιδεία, η πνευματική ανάπτυξη, η παροχή ύδατος κ.α., τα οποία εξασφαλίζονται μέσω της συμμετοχής του Δημοσίου στις συναλλαγές και στην ιδιωτική οικονομία, φορώντας – θα μπορούσε κανείς να πει – τον μανδύα του Ιδιωτικού Δικαίου. Ειδικότερα, υπό το ανωτέρω πλαίσιο, το Δημόσιο, ενεργεί μέσω έκδοσης μονομερών διοικητικών πράξεων (πχ. έκδοση οικοδομικής άδειας), μέσω διοικητικής σύμβασης (πχ. σύμβαση εκτέλεσης δημοσίου έργου), καθώς και μέσω δικαιοπραξίας ιδιωτικού δικαίου (πχ. σύμβαση μίσθωσης) (Ράικος : 2019).

Οι δημόσιες συμβάσεις διακρίνονται σε συμβάσεις του ιδιωτικού δικαίου και σε συμβάσεις του δημοσίου δικαίου. Η σημασία της ως άνω διάκρισης έγκειται αρχικά, στο ότι στις συμβάσεις του ιδιωτικού δικαίου, το συμβαλλόμενο κράτος, Ν.Π.Δ.Δ., ή άλλος δημόσιος φορέας δεν μετέχουν ως φορείς δημόσιας εξουσίας, αλλά ως απλοί ιδιώτες και ίστανται στο ίδιο δικαιοπρακτικό επίπεδο με τον αντισυμβαλλόμενο, ακολουθώντας τις διατάξεις του Ιδιωτικού Δικαίου. Παραδείγματα τέτοιου είδους συμβάσεων είναι οι συμβάσεις που συνάπτονται από το

Κράτος ή από Ν.Π.Δ.Δ., με αντικείμενο την διαχείριση της περιουσίας των, οι συμβάσεις εργασίας κατά τους κανόνες του ιδιωτικού δικαίου, οι συμβάσεις πώλησης ακινήτου του δημοσίου κ.α. (Ράικος 2019: 14-15). Επομένως, με τον όρο δημόσια σύμβαση νοείται κάθε σύμβαση, η οποία συνάπτεται μεταξύ ενός φορέα της Διοίκησης, ανεξαρτήτως της μορφής αυτού και ενός ιδιώτη, και εξυπηρετεί έναν δημόσιο σκοπό, εντασσόμενο στο πλαίσιο του δημοσίου συμφέροντος.

Κομβική σημασία ώστε να προσδιορισθεί τι συνιστά «δημόσια σύμβαση», κατέχουν ιδίως οι ορισμοί των οδηγιών 2014/24/EK και 2014/25/EK οι οποίες ενσωματώθηκαν στην εσωτερική έννομη τάξη με τον ν.4412/2016 (Α' 147/08 08-2016)¹. Σύμφωνα με την οδηγία 2014/24/EK *δημόσιες συμβάσεις νοούνται οι συμβάσεις εξ επαχθούς αιτίας οι οποίες συνάπτονται γραπτώς μεταξύ ενός ή περισσότερων οικονομικών φορέων και μία ή περισσότερων αναθετουσών αρχών και έχουν ως αντικείμενο την εκτέλεση έργων, την προμήθεια προϊόντων ή την παροχή υπηρεσιών.*²

Δυνάμει του ανωτέρω ορισμού, δημόσιες χαρακτηρίζονται αποκλειστικά οι συμβάσεις εξ *επαχθούς αιτίας*, κατά το ενωσιακό δίκαιο. Σύμφωνα τόσο με την θεωρία, όσο και με την νομολογία,³ με τον όρο *συμβάσεις εξ επαχθούς αιτίας*, νοούνται εκείνες οι συμβάσεις στις οποίες τα μέρη δεσμεύονται για την εκπλήρωση μιας παροχής, με αντάλλαγμα μια αντιπαροχή, άλλως αμφοτεροβαρείς συμβάσεις, όπου αμφότερα τα μέρη «βαρύνονται» (Ν. Αλεξίου/Δ. Αναστασόπουλος/Γ. Μιχαηλόπουλος : 2009).

¹ Ειδικότερα, το ρυθμιστικό πλαίσιο της ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων αποτελείται από την Οδηγία 2014/24/ΕΕ σχετικά με τις δημόσιες προμήθειες και την κατάργηση της οδηγίας 2004/18/ΕΚ, και την Οδηγία 2014/25/ΕΕ σχετικά με τις προμήθειες φορέων που δραστηριοποιούνται στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών, και την κατάργηση της οδηγίας 2004/17/ΕΚ, ενώ με την Οδηγία 2014/23/ΕΕ ο ενωσιακός νομοθέτης έθεσε, για πρώτη φορά, κανόνες για τις συμβάσεις παραχώρησης, οι οποίοι μεταφέρθηκαν στο εθνικό δίκαιο με τον ν.4413/2016 (Α' 148/ 08-08-2016).

² Άρθρο 2, παρ. 1, στοιχείο 5 της Οδηγίας 2014/24/EK.

³ Α.Π. 1304/2019, Μον. Εφ. Θεσσαλονίκης 1386/2009, ΣτΕ 205/2016.

1.4. Νομική φύση δημοσίων συμβάσεων.

Με τον όρο *σύμβαση* νοείται ένας κανόνας, ήτοι μια νομική πράξη που προκύπτει από την σύμπτωση βουλήσεων δύο ή περισσότερων συμβαλλομένων και έχει ως αντικείμενο την δημιουργία μιας νομικής κατάστασης (ενός συνόλου δικαιωμάτων και υποχρεώσεων), που αποσκοπεί στην εξυπηρέτηση σκοπών, τους οποίους επιδιώκει έκαστος εκ των συμβαλλομένων (Σπηλιωτόπουλος 2017 : 175). Προκειμένου η δημόσια διοίκηση να υλοποιήσει τον σκοπό της, που είναι η επίτευξη του δημοσίου συμφέροντος, χρειάζεται να εξωτερικεύσει την εν λόγω βούλησή της, ώστε αυτή να λάβει νομική αξία, να δηλωθεί, με άλλα λόγια να περάσει από την θεωρία, στην πράξη. Τούτο δύναται να γίνει είτε μέσω της έκδοσης μονομερών διοικητικών πράξεων, που αποκτούν ισχύ αποκλειστικά και μόνο με την βούληση των διοικητικών οργάνων, ανεξαρτήτως συμφωνίας των λοιπών συμβαλλομένων, είτε μέσω της σύναψης δημοσίων συμβάσεων, για την επίτευξη της οποίας, απαραίτητη προϋπόθεση, είναι η σύμπτωση βουλήσεων και των δύο συμβαλλομένων, ήτοι της διοίκησης και του ιδιώτη, οι οποίοι θα πρέπει να έχουν εκφραστεί ελεύθερα (Ράικος 2019: 7-9).⁴

1.5. Συμβαλλόμενα Μέρη.

Απαραίτητη προϋπόθεση ώστε να κατανοήσει κανείς την σημαντικότητα των δημοσίων συμβάσεων στην οικονομία της εκάστοτε χώρας, είναι η αποσαφήνιση των συμβαλλόμενων μερών αυτής. Τα μέρη, λοιπόν, είναι η Αναθέτουσα Αρχή ή ο Αναθέτων Φορέας, και ο Οικονομικός Φορέας ή Υποψήφιος Ανάδοχος (Δημήτρης Α. Σωτηρόπουλος, Σπύρος Βλαχόπουλος, Λεωνίδα Φιλόπουλος, Γιώργος Θ. Ζώης : 2020).

⁴ Η ελευθερία των συμβάσεων (αρ. 360 ΑΚ), αποτελεί την βασική εκδήλωση της αυτονομίας της βούλησης στο ενοχικό δίκαιο, σύμφωνα με την οποία τα συμβαλλόμενα πρόσωπα είναι ελεύθερα να διαμορφώνουν όπως αυτά επιθυμούν τις έννομες σχέσεις τους, συνάπτοντας συμβάσεις, και να ρυθμίζουν ελεύθερα το περιεχόμενό τους.

Η έννοια της αναθέτουσας αρχής, αποσαφηνίζεται στο άρθρο 2 του Ν. 4412/2016 σύμφωνα με το οποίο ως αναθέτουσες αρχές νοούνται το Κράτος – Δημόσιο, οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης, τα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου, και λοιπά πρόσωπα και φορείς δημοσίου δικαίου, καθώς και στην Οδηγία 2014/24/EK, σύμφωνα με την οποία αναθέτουσες αρχές «*νοούνται το κράτος, οι περιφερειακές ή οι τοπικές αρχές, οργανισμοί δημοσίου δικαίου ή οι ενώσεις μίας ή περισσότερων από αυτούς τους οργανισμούς δημοσίου δικαίου*».⁵ Όσον αφορά στους αναθέτοντες φορείς, η έννοια αυτών αποσαφηνίζεται στο άρθρο 224 του Ν. 4412/2016, και αφορά αποκλειστικά δημόσιες συμβάσεις οι οποίες σχετίζονται με την το φυσικό αέριο και τη θερμότητα (αρ. 228), με τον ηλεκτρισμό (αρ. 229), με τη διαχείριση του ύδατος (αρ.230), τις υπηρεσίες μεταφορών (αρ. 231) και τις ταχυδρομικές υπηρεσίες (αρ. 233). Σύμφωνα λοιπόν με τον ανωτέρω νόμο, ως αναθέτων φορέας μπορεί να είναι είτε μία δημόσια επιχείρηση που ασκεί κάποια από τις ανωτέρω δραστηριότητες, είτε κάποιος άλλος φορέας που δεν ανήκει σε μία από τις κατηγορίες αυτές, ωστόσο του έχει δοθεί το δικαίωμα να ασκεί μια εκ των ανωτέρω δραστηριοτήτων, από αρμόδια κρατική αρχή (Γιώργος Δελλής : 2018).

Ο αντισυμβαλλόμενος της αναθέτουσας αρχής ή του αναθέτοντος φορέα, είναι ο οικονομικός φορέας η έννοια του οποίου αποσαφηνίζεται τόσο στο ενωσιακό δίκαιο⁶ όσο και στο εθνικό, με το άρθρο 2 παρ. 11 του Ν. 4412/2016,⁷ δυνάμει του οποίου: «*ως “οικονομικός φορέας” νοείται κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο ή δημόσιος φορέας ή ένωση αυτών των προσώπων ή/και φορέων, συμπεριλαμβανομένων των προσωρινών συμπράξεων επιχειρήσεων, που προσφέρει στην αγορά εκτέλεση εργασιών ή/και έργου, προμήθεια προϊόντων ή παροχή υπηρεσιών*».

⁵ Άρθρο 2, παρ. 1, στοιχείο 1 της Οδηγίας 2014/24/EK.

⁶ Άρθρο 2 παρ. 1 περ. 10 Οδηγίας 2014/24/EE.

⁷ Όπως αυτό τροποποιήθηκε με το άρθρο 1 του Ν. 4782/2021.

Επομένως, υποψήφιος ανάδοχος για την προς ανάθεση σύμβαση και για την εκτέλεσή της μπορεί να είναι οποιοδήποτε πρόσωπο, ένωση, φορέας κ.α.⁸

1.6. Είδη Δημοσίων Συμβάσεων.

Όπως αναφέρθηκε ανωτέρω, οι δημόσιες συμβάσεις μπορούν να έχουν τις εξής μορφές : δημόσιες συμβάσεις α) έργου, β) μελετών,⁹ γ) προμήθειας, δ) αγαθών και υπηρεσιών και ε) παραχώρησης. Ειδικότερα, ως δημόσιες συμβάσεις έργου νοούνται οι συμβάσεις που έχουν ως αντικείμενο την εκτέλεση έργου σύμφωνα με τις προδιαγραφές που ορίζονται από τη δημόσια αρχή,¹⁰ η οποία μετά την ολοκλήρωση του έργου, υποχρεούται να παράσχει στον οικονομικό φορέα την συμφωνηθείσα αμοιβή. Ως έργο βάσει του ορισμού των δημοσίων συμβάσεων σύμφωνα με το ενωσιακό δίκαιο, νοείται η κατασκευή ενός συνόλου οικοδομικών εργασιών, όπως π.χ. η κατασκευή ενός νέου σχολικού κτιρίου, ενώ οι δημόσιες συμβάσεις μελετών έχουν ως αντικείμενο την συμφωνία μεταξύ μιας δημόσιας αρχής και μιας εταιρείας μελετών ή ενός μηχανικού, για την παροχή υπηρεσιών σχεδιασμού και συμβουλευτικής για ένα έργο, όπως π.χ. η προετοιμασία μιας μηχανικής μελέτης για την ανέγερση μιας γέφυρας (Πανάγος : 2009).

Σύμφωνα με το άρθρο 2, παρ. 8, περ. 1 του Ν. 4412/2016, ως δημόσιες συμβάσεις προμήθειας, νοούνται οι συμβάσεις εκείνες, που έχουν ως αντικείμενο την αγορά, τη χρηματοδοτική μίσθωση και τη μίσθωση αγαθών. Γενικότερα, με την σύμβαση προμήθειας, ο ιδιώτης αναλαμβάνει έναντι του δημοσίου ή του Ν.Π.Δ.Δ., την υποχρέωση προμήθειας κυρίως αναλώσιμων αγαθών. Όμως, τα τελευταία χρόνια, κυρίως λόγω της ραγδαίας εξέλιξης της τεχνολογίας, έχουν σημειωθεί μεταβολές και στον τομέα των συμβάσεων προμηθειών, ο

⁸ Σημειωτέον ότι για πρώτη φορά ως οικονομικός φορέας μπορεί να τυγχάνει και αναθέτουσα αρχή ή αναθέτων φορέας, βάσει ρύθμισης που εισήχθη με τις Οδηγίες 24/2014/ΕΕ και 25/2014/ΕΕ.

⁹ Κατηγορία που προστέθηκε με το άρθρο 1 περ. 7^α του Ν. 4782/2021.

¹⁰ Άρθρο 2, παρ. 1, στοιχείο 1 περ. 6 της Οδηγίας 2014/24/ΕΚ.

χαρακτήρας των οποίων πλέον δεν είναι τόσο απλός, καθώς είναι σύνηθες να έχουν πλέον ως αντικείμενο την δημιουργία σύγχρονων λογιστικών προγραμμάτων, εφαρμογών πληροφορικής κ.α. (Ράικος 2019: 55-57). Η τέταρτη κατηγορία δημοσίων συμβάσεων είναι οι συμβάσεις παροχής αγαθών και υπηρεσιών, ήτοι συμβάσεις μεταξύ του δημοσίου ή Ν.Π.Δ.Δ., και του αντισυμβαλλόμενου, ο οποίος παρέχει τις υπηρεσίες του που αφορούν στην εκτέλεση εργασιών ή την προσφορά άυλων αγαθών ή δραστηριοτήτων σε μορφή έργου, προς εξυπηρέτηση των πρώτων συμβαλλομένων (Ράικος, 2019: 58). Τέτοιου είδους σύμβαση, είναι οι συμβάσεις ανάθεσης δειγμάτων αίματος από Μονάδες Υγείας του Ι.Κ.Α., σε πάροχο ταχυμεταφοράς προς εξειδικευμένα εργαστηριακά κέντρα του Ιδρύματος, αλλά και οι συμβάσεις εκπόνησης μελετών και παροχής τεχνικών και επιστημονικών υπηρεσιών. Τέλος, η πέμπτη κατηγορία των δημοσίων συμβάσεων, είναι οι συμβάσεις παραχώρησης (η έννοια των οποίων καθιερώθηκε με την Οδηγία 2014/23/ΕΕ, η οποία μεταφέρθηκε στο εθνικό δίκαιο με τον ν. 4413/2016), σύμφωνα με τις οποίες το κράτος ή κάποιος άλλος δημόσιος φορέας, αναθέτει σε ιδιώτη ανάδοχο, φυσικό ή νομικό πρόσωπο τη διαχείριση και την εκμετάλλευση με ατομική του ευθύνη, μιας δημόσιας οικονομικής υπόθεσης. Με άλλα λόγια, πρόκειται για ένα εργολαβικό αντάλλαγμα υπέρ της αναθέτουσας αρχής. Το βασικό χαρακτηριστικό που διαφοροποιεί την σύμβαση αυτή από τις προηγούμενες, είναι ότι ο «οικονομικός κίνδυνος» ως προς την ολοκλήρωση του έργου μεταφέρεται στον οικονομικό φορέα. Δυνάμει των ανωτέρω, αντικείμενο σύμβασης παραχώρησης δημοσίου έργου αποτελούν η συντήρηση και η εκμετάλλευση ενός κοινοχρήστου έργου δημοσίου ενδιαφέροντος όπως λ.χ. μιας οδού, μιας γέφυρας ή και κάποιου τουριστικού ξενοδοχείου (Ράικος 2019: 70-71).

1.7. Οι γενικές αρχές που διέπουν το Δίκαιο των Δημοσίων Συμβάσεων.

Οι θεμελιώδεις αρχές που διέπουν το δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων είναι η αρχή του υγιούς ανταγωνισμού, η αρχή της απαγόρευσης των διακρίσεων ή της ίσης μεταχείρισης, η αρχή της

αμεροληψίας και της αντικειμενικότητας, η αρχή της αναλογικότητας και η αρχή της ισοδυναμίας ή της αμοιβαίας αναγνώρισης (Ράικος :2019).

i. Η αρχή του υγιούς ανταγωνισμού.

Σύμφωνα με την ανωτέρω αρχή, το βασικό κριτήριο που εξετάζει η εκάστοτε αναθέτουσα αρχή ή ο εκάστοτε αναθέτων φορέας ώστε να επιλέξει τον οικονομικό φορέα στον οποίο θα αναθέσει την σύμβαση, θα πρέπει να είναι το ποιος από τους υποψήφιους οικονομικούς φορείς διαθέτει όντως την ικανότητα να ολοκληρώσει με αποτελεσματικό τρόπο την σύμβαση, και όχι αυτός που προτείνει την πιο «φθηνή» προσφορά, ώστε να μην αποκλείονται έτσι οι πραγματικά ικανοί υποψήφιοι. Μέσω της αρχής του υγιούς ανταγωνισμού λοιπόν, γίνεται προσπάθεια να επιτευχθεί ο ανωτέρω στόχος και να ενισχυθεί με αυτόν τον τρόπο ο ανταγωνισμός. Σημειωτέων μάλιστα, ότι η αρχή του αποτελεσματικού ανταγωνισμού συνδέεται άρρηκτα με την προώθηση συμμετοχής των μικρών και μεσαίων επιχειρήσεων και δη των νεοφυών, στις αντίστοιχες διαδικασίες, ως μοχλός άσκησης ανταγωνιστικής πίεσης και ως εκ τούτου, αύξησης του αποτελεσματικού ανταγωνισμού¹¹ (Ράικος :2019).

ii. Η αρχή της απαγόρευσης των διακρίσεων ή της ίσης μεταχείρισης.

Η εν λόγω αρχή αποτυπώνεται τόσο στο άρθρο 10 της γενικής Οδηγίας 2014/24/ΕΕ, όσο και στο άρθρο 10 της ΣυνθΛΕΕ, και σύμφωνα με αυτήν, οι αναθέτουσες αρχές ή οι αναθέτοντες φορείς θα πρέπει να αντιμετωπίζουν τους οικονομικούς φορείς με ισότητα, να ενεργούν με διαφάνεια, και να μην επιδεικνύουν σε ορισμένους αδικαιολόγητα ευνοϊκή ή δυσμενή μεταχείριση, διασφαλίζοντας με αυτόν τον τρόπο την χρηστή διαχείριση των δημοσίων πόρων που διατίθενται για την σύναψη των δημοσίων συμβάσεων (Ράικος 2019: 178). Χαρακτηριστικό παράδειγμα μη ισότιμης μεταχείρισης οικονομικών φορέων, είναι όταν υφίσταται διάκριση μεταξύ τους λόγω της ιθαγένειάς τους. Ειδικότερα, είναι σύνηθες να

¹¹ Βλ. υπ' αριθμ. 1610/2021 Απόφαση Α.Ε.Π.Π.

αποκλείονται αλλοδαποί οικονομικοί φορείς μη δυνάμενοι να δηλώσουν την υποψηφιότητά τους, άρα και να υποβάλλουν την προσφορά τους (Γιώργος Δελλής : 2018).

Τόσο η αρχή του υγιούς ανταγωνισμού, όσο και η αρχή της ίσης μεταχείρισης είναι αλληλένδετες, καθώς η τελευταία αποβλέπει στην ανάπτυξη αποτελεσματικού και υγιούς ανταγωνισμού μεταξύ συμβαλλόμενων κατά την σύναψη μιας δημόσιας σύμβασης, και για αυτό τον λόγο οι όροι που θα πρέπει να πληρούν οι προσφορές των υποψηφίων θα πρέπει να είναι όμοιοι για όλους, δίνοντάς τους ίσες ευκαιρίες για την ανάθεση της σύμβασης, ενώ ταυτόχρονα διασφαλίζεται η δυνατότητα αντικειμενικής σύγκρισης των προσφορών που υποβλήθηκαν.

iii. Η αρχή της αμεροληψίας και της αντικειμενικότητας.

Η αρχή της αμεροληψίας αποτελεί ειδικότερη έκφραση της αρχής της νομιμότητας, απορρέει από το Σύνταγμα, ενώ αποτυπώνεται με μεγαλύτερη σαφήνεια στην νομολογία.¹² Σύμφωνα με την εν λόγω αρχή, λοιπόν, τα διοικητικά όργανα θα πρέπει να αντιμετωπίζουν τους διοικουμένους αντικειμενικά και αμερόληπτα, ώστε να μην τους δημιουργείται η παραμικρή αμφιβολία ότι υφίστανται διακριτική μεταχείριση (είτε ευνοϊκή είτε εχθρική). Με αυτό τον τρόπο, δημιουργείται στον διοικούμενο ασφάλεια, άλλως του παρέχεται μία εγγύηση ότι η απόφαση που θα ληφθεί από την διοίκηση (εν προκειμένω η επιλογή του οικονομικού φορέα που θα αναλάβει τη δημόσια σύμβαση) θα είναι αντικειμενική και δίκαιη (Γιώργος Δελλής : 2018).

iv. Η αρχή της αναλογικότητας.

Η αρχή της αναλογικότητας κατοχυρώνεται στο άρθρο 25 παρ. 1 του Συντάγματος, ενώ αναφορικά με την εφαρμογή της στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, κατοχυρώνεται στο άρθρο 18 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ. Σύμφωνα, λοιπόν, με την εν λόγω αρχή, ο αναθέτων φορέας

¹² Βλ. ΣτΕ 440/2002.

οφείλει να ενεργεί χρησιμοποιώντας συνεχώς το αναγκαίο και πρόσφορο μέσο προς επίτευξη του επιδιωκόμενου αποτελέσματος, ήτοι την αποτελεσματική σύναψη της δημόσιας σύμβασης μέσω της ορθής επιλογής του οικονομικού φορέα που θα την αναλάβει (Γιώργος Δελλής : 2018).

v. Η αρχή της ισοδυναμίας ή της αμοιβαίας αναγνώρισης.

Δυνάμει της εν λόγω αρχής, η προέλευσή της οποίας είναι κατά βάση νομολογιακή,¹³ η αναθέτουσα αρχή ή ο αναθέτων φορέας, θα πρέπει να αποδέχεται τα προϊόντα και τις υπηρεσίες που παρέχονται από κάποιον οικονομικό φορέα, παρά το γεγονός ότι αυτά έχουν παρασκευασθεί βάσει διαφορετικών προτύπων, εφόσον βέβαια εν τέλει πληρούνται οι απαιτούμενες τεχνικές προδιαγραφές (Ράικος 2019: 192).

1.8. Οι δημόσιες συμβάσεις από την αρχαιότητα έως σήμερα.

Τα δημόσια έργα και δη οι έννοιες «Τεχνικές Προδιαγραφές», «Επίβλεψη», «Επιλογή Εργολάβου» και «Οικονομικός Απολογισμός Έργου», ανιχνεύονται από αρχαιοτάτων χρόνων. Ειδικότερα, στην Αρχαία Ελλάδα η ανάθεση της συνολικής διαχείρισης των δημοσίων έργων, τόσο από τεχνική, όσο και από οικονομική άποψη, ανήκε στην δικαιοδοσία της Βουλής, από την οποία ορίζονταν «άρχοντες», καθήκον των οποίων ήταν η επίβλεψη των δημοσίων έργων και η λογοδοσία αποκλειστικά ενώπιον της Βουλής. Στις πόλεις της Αρχαίας Ελλάδας, λοιπόν, αντικείμενο Δημόσιας Σύμβασης ήταν, μεταξύ άλλων, η Ακρόπολη των Αθηνών τον 5^ο αιώνα π.Χ., που αποφάσισε η αθηναϊκή δημοκρατία μετά τους περσικούς πολέμους και υλοποίησε ο Περικλής με τον Ικτίνο και το Φειδία, καθώς και η Σκευοθήκη του Φίλωνος στο Λιμάνι Ζέας

¹³ Βλ. υπόθεση C-120/78, Rewe-Zentral AG κατά Bundesmonopolverwaltung für Branntwein.

του Πειραιώς το 347π.Χ., η οποία κατασκευάστηκε προκειμένου να φυλάγονται εκεί τα σκεύη, τα πολεμικά πλοία και γενικότερα ο εξοπλισμός των Αθηναίων στον Πειραιά.

Οι πληροφορίες για την κατασκευή των αρχαίων δημοσίων έργων αντλούνται από λεπτομέρειες αρχαίων επιγραφών, οι οποίες ήταν χαραγμένες σε λίθινες στήλες. Οι ως άνω λίθινες στήλες περιέχουν περιγραφή των έργων, τιμές μονάδας, πρόστιμα υπερημερίας ή κακοτεχνίας, καθώς και λεπτομερείς λογαριασμούς των εισπραχθέντων και δαπανηθέντων ποσών, ενώ παράλληλα αναρτώνται σε δημόσια θέα χαραγμένες σε μαρμάρινες πλάκες (ως άλλα Φ.Ε.Κ. ή Κ.Η.Μ.Δ.Η.Σ.) και έκτοτε ουδείς μπορούσε να της «παραχαράξει». Η εν λόγω ανάρτηση, ήταν με άλλα λόγια ένας τρόπος οριστικοποίησης του έργου, χωρίς δυνατότητα μεταβολής του.

Για τον εκσυγχρονισμό της Ελλάδας των νεότερων χρόνων, απαιτήθηκε μεγάλη προσπάθεια, με την κατασκευή έργων υποδομής που έλλειπαν παντελώς από τη χώρα. Η πρώτη νομοθεσία για τα «Δημόσια Έργα» θεσπίστηκε στην αρχή της ίδρυσης του Ελληνικού Κράτους, με το Διάταγμα της 26ης Δεκεμβρίου 1836 «περί της διεύθυνσης των πολιτικών δημοσίων κτιρίων».

Αργότερα, τα έργα ανατίθενται σε εργολάβους καθώς το Β.Δ. 11/22 Σεπτεμβρίου 1850, δυνάμει του οποίου τροποποιείται το διάταγμα της 26^{ης} Δεκεμβρίου 1836, αναφέρεται στις υποχρεώσεις στις οποίες υπόκεινται οι *«αναδεχόμενοι την εκτέλεση δημοσίων έργων εργολάβοι»*.

Επί πρωθυπουργίας Χαριλάου Τρικούπη, οπότε και εκδίδεται το διάταγμα της 20.03.1884, που ρύθμιζε τα της εκτελέσεως των δημοσίων έργων, κατασκευάζονται μεγάλα δημόσια έργα υποδομής (σιδηρόδρομοι, διώρυγα της Κορίνθου, κλπ.), που άλλαξαν τη φυσιογνωμία της χώρας. Αργότερα, επί της τελευταίας πρωθυπουργίας του Ελευθέριου Βενιζέλου (1928-1932), με πειστικές τις ανάγκες των 1.000.000 προσφύγων μετά τη μικρασιατική καταστροφή, κατασκευάζονται πληθώρα δημοσίων έργων, οδών, σχολείων και εγγειοβελτιωτικών έργων

(αποξήρανση λίμνης Γιαννιτσών, εγγειοβελτιωτικά έργα πεδιάδων Σερρών και Δράμας – απόδοση στην καλλιέργεια 2.800.000 στρεμμάτων, κατασκευή 1650 χλμ. οδών, κλπ.), ώστε να δοθούν εκτάσεις προς καλλιέργεια στους πρόσφυγες. Την εποχή αυτή ψηφίζεται ο Ν. 5367/1932 και το εκτελεστικό του Π.Δ./16/16.07.1932 που αποτελούσε την πρώτη ολοκληρωμένη νομική ρύθμιση «περί εκτέλεσης των δημοσίων έργων» στην χώρα μας. Το εν λόγω νομοθετικό καθεστώς καταργείται σαράντα (40) χρόνια μετά την ισχύ του (Γεώργιος Δελλής, 2021 : 48).

Κατόπιν, το 1972 δημοσιεύεται ο Ν. 1266/1972 (ο οποίος καταργεί τον Ν. 5367/1932) και μετά από δώδεκα χρόνια ψηφίζεται ο Ν. 1418/1984, που ουσιαστικά τέθηκε σε ισχύ με το Π.Δ. 609/1985 και ο οποίος ίσχυε μέχρι το 2004. Σύμφωνα λοιπόν με το πρώτο άρθρο του Ν. 1418/1984 «Τα δημόσια έργα είναι έργα υποδομής της χώρας που καλύπτουν βασικές ανάγκες του κοινωνικού συνόλου, συμβάλλουν στην ανάπτυξη των παραγωγικών δυνατοτήτων, στην αύξηση του εθνικού προϊόντος, στην ασφάλεια της χώρας και αποσκοπούν στην βελτίωση της ποιότητας ζωής του λαού. Και οι δύο αυτοί νόμοι (Ν. 1266/72 και 1418/84) ακολουθούσαν την ίδια φιλοσοφία και υιοθετούσαν τις ίδιες βασικές ρυθμίσεις, ήταν περισσότερο αναλυτικοί από το Ν. 5367/32 και, ως εκ τούτου, περισσότερο δεσμευτικοί για τους συμβαλλόμενους (Δημόσιο και εργολάβους). Οι νέες ρυθμίσεις που εισάγονται με το Ν. 1418/84 αφορούν στους εργολάβους-εργοληπτικές επιχειρήσεις, στις συμβάσεις παραχώρησης δημοσίων έργων, στη σύνδεση της κατασκευής των δημοσίων έργων με την προστασία του περιβάλλοντος, κλπ..

Σημειωτέον ότι προς το τέλος του 1995 εισήχθη από την τότε Κυβέρνηση ο όρος αιτιολόγηση των προσφορών, γεγονός το οποίο προκάλεσε την έκρηξη της διαφθοράς μεταξύ φορέων και «οικειών» εργολάβων. Ο τρόπος αυτός δημοπράτησης εγκαταλείφθηκε σχετικά γρήγορα (1998 οπότε και εισήχθη ο «μαθηματικός τύπος») αφήνοντας όμως ανεπανόρθωτη ζημιιά στον τομέα διαφάνειας της ανάθεσης δημοσίων έργων. Ακολούθως, το 2004, ο Ν. 3263/2004 (ΦΕΚ Α΄ 179/28.09.2004) εισήγαγε ένα νέο σύνολο νομοθετικών ρυθμίσεων με σκοπό την

αντικατάσταση του ισχύοντος συστήματος ανάθεσης, γνωστού ως «μαθηματικός τύπος», από ένα σύστημα ανάθεσης στον απόλυτο μειοδότη. Η αλλαγή αυτή του συστήματος ανάθεσης συμπαρέσυρε αναγκαστικά και αλλαγές σε πολλές άλλες διατάξεις, συναφείς με το αντικατασταθέν σύστημα, οι οποίες αφορούν κατά βάσει τη διαδικασία του διαγωνισμού, τις αρμοδιότητες της αναθέτουσας αρχής, τις εγγυήσεις καλής εκτέλεσης, καθώς και τις προϋποθέσεις και τη διαδικασία εκπτώσεως του αναδόχου. Τέλος, ο Νόμος 1418/84 αντικαταστάθηκε από τον νόμο 3669/2008 ο οποίος ενσωμάτωσε και κοινοτικές οδηγίες και ο οποίος ίσχυσε μέχρι την ψήφιση του νόμου 4412/2016, (τον οποίο τροποποιεί ο νέος Ν. 4782/2021). Ειδικότερα, με τον Ν. 4412/2016 καταργούνται και αντικαθίστανται οι ακόλουθοι Νόμοι και Π.Δ.:

- Ν. 2286/1995: Προμήθειες του δημόσιου τομέα και ρυθμίσεις συναφών θεμάτων,
- Ν. 3316/2005: Ανάθεση και εκτέλεση δημοσίων συμβάσεων εκπόνησης μελετών και παροχής συναφών υπηρεσιών και της διατάξεις,
- Π.Δ. 59/2007: Προσαρμογή της Ελληνικής Νομοθεσίας της διατάξεις της Οδηγίας 2004/17/EK περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων της τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών,
- Π.Δ. 60/2007: Προσαρμογή της Ελληνικής Νομοθεσίας της διατάξεις της Οδηγίας 2004/18/EK περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών,
- Π.Δ. 118/2007: Κανονισμός Προμηθειών Δημοσίου,
- Ν. 3669/2008: Κύρωση της κωδικοποίησης της νομοθεσίας κατασκευής δημόσιων έργων.

2. Οικονομική ανάλυση των δημοσίων συμβάσεων – Το φαινόμενο των ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών.

2.1. Η αποτελεσματικότητα κατά την ανάθεση των δημοσίων συμβάσεων με την έννοια της economic efficiency.

Βασικός άξονας της οικονομικής ανάλυσης του δικαίου των δημοσίων συμβάσεων, είναι η έννοια της αποτελεσματικότητας αυτών, η οποία θα οδηγήσει στην βέλτιστη κατανομή των πόρων (optimal allocation of resources), υπό την έννοια της οικονομικής αποδοτικότητας (economic efficiency). Με τον όρο της αποτελεσματικότητας, ουσιαστικά περιγράφεται το κατά πόσο μια επιλογή επιτυγχάνει τους σκοπούς της, κατά τη λήψη μιας απόφασης, στη βάση μιας στάθμισης κόστους – οφέλους, στο πλαίσιο σύγκρισης των διαθέσιμων εναλλακτικών επιλογών. Οικονομικά αποδοτική είναι εκείνη η επιλογή που εξασφαλίζει τόσο την επίτευξη του αποτελέσματος όσο και τις βέλτιστες συνθήκες επίτευξής του, δηλαδή το μεγαλύτερο όφελος με το μικρότερο κόστος,¹⁵ με τελικό στόχο τη μεγιστοποίηση της ατομικής και κοινωνικής ευημερίας. Υπό την έννοια, λοιπόν, της οικονομικής αποδοτικότητας, η αποτελεσματικότητα υφίσταται όταν η σχέση επιτυχίας μεταξύ μιας επιλογής και των στόχων που αυτή η επιδιώκει, λαμβάνει τη μέγιστη τιμή της (Γκράτζιου : 2015).

Όταν αναφερόμαστε στην αποτελεσματικότητα ως οικονομική αποδοτικότητα, μείζονος σημασίας είναι ο τρόπος υπολογισμού κόστους-οφέλους μιας επιλογής, ο οποίος μάλιστα υπόκειται σε πολλές και διαφορετικές αξιολογικές εκτιμήσεις, ανάλογα με τον ορισμό που υιοθετείται κάθε φορά για την κοινωνική ευημερία.¹⁶

Ανάλογα, λοιπόν, με τον ορισμό της κοινωνικής ευημερίας που υιοθετείται κάθε φορά, οι αξιολογικές εκτιμήσεις δύναται να διαφέρουν. Ειδικότερα, η ανάλυση του κόστους οφέλους

¹⁵ Βλ. για την ορολογική διάκριση μεταξύ ορθολογικότητας, αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας Δελλής (2018: 66-67).

¹⁶ Βλ. για τον ορισμό της κοινωνικής ευημερίας Δελλής (2018: 70-72).

θα οδηγήσει σε διαφορετικά αποτελέσματα εάν η κοινωνική ευημερία εννοηθεί αποκλειστικά ως οικονομική αποδοτικότητα με αποκλειστικό σκοπό την μεγαλύτερη δυνατή μεγιστοποίηση του πλούτου σε σχέση με το εάν συμπεριληφθούν σε αυτήν (την κοινωνική ευημερία) και στοιχεία κοινωνικής αλληλεγγύης (Δελλής : 2021).

Στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, η αποτελεσματική ανάθεση αναφέρεται στην σύναψη της σύμβασης με τον καλύτερο δυνατό τρόπο, ήτοι με τους καλύτερους δυνατούς όρους, βάσει της ανάλυσης κόστους-οφέλους. Απώτερος σκοπός, δηλαδή, μιας οικονομικά αποδοτικής ανάθεσης είναι η «οικονομική» ευημερία. Με άλλα λόγια, αυτό που επιδιώκεται στο πλαίσιο των δημοσίων συμβάσεων είναι την ανάθεση μιας εκτέλεσης έργου, προμήθειας ή υπηρεσίας, στον καταλληλότερο οικονομικό φορέα, ο οποίος θα είναι σε θέση να φέρει σε πέρας το έργο που θα του ανατεθεί, υπό τους βέλτιστους όρους των τεχνικών προδιαγραφών και ποιότητας και έχοντας ταυτόχρονα και την πιο συμφέρουσα οικονομικά προσφορά (Ράικος : 2019).

Άλλωστε, η ανάθεση αποτελεί μια μορφή «ιδιωτικοποίησης» της κρατικής δράσης, με την έννοια ότι το Κράτος, αντί να κατασκευάζει έργα και να παρέχει αγαθά και υπηρεσίες με δημόσιους πόρους, τα αναθέτει σε ιδιώτες. Η ανάθεση των δημοσίων συμβάσεων, λοιπόν, αντί της παραγωγής και παροχής αγαθών και υπηρεσιών από το ίδιο το Κράτος, βασίζεται στην εκτίμηση της αποτελεσματικότητας. Ουσιαστικά, εκτιμάται το κόστος που συνεπάγεται η λειτουργία των δημοσίων επιχειρήσεων για την παραγωγή και παροχή έργων, αγαθών ή υπηρεσιών, σε σχέση με την διαδικασία ανάθεσης αυτών σε ιδιώτες.

2.2. Η έννοια της αποτελεσματικότητας.

Ως κριτήριο ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων έχει κριθεί τόσο από τον ενωσιακό,¹⁷ όσο και από τον εθνικό νομοθέτη,¹⁸ η επιλογή από την αναθέτουσα αρχή της πλέον συμφέρουσας από

¹⁷ Άρθρο 67 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ.

¹⁸ Άρθρο 86 του ν.4412/2016, όπως αυτό τροποποιήθηκε με το άρθρο 30 του Ν. 4782/2021.

οικονομικής άποψης προσφοράς, η οποία μπορεί να στηρίζεται σε κριτήρια ποιοτικά, περιβαλλοντικά ή ακόμη και κοινωνικά, τα οποία σχετίζονται με το αντικείμενο της δημόσιας σύμβασης. Η εισαγωγή των εν λόγω κριτηρίων αποτελεί απόδειξη ότι ο νομοθέτης δίνει βάση στον οικονομικό χαρακτήρα των δημοσίων συμβάσεων, μέσω της επικράτησης μιας ορθολογικής πολιτικής διαχείρισης των δημοσίων δαπανών, ενώ την ίδια λογική ακολουθούν και οι Οδηγίες του 2014, οι οποίες καθιερώνουν ως κριτήριο της ανάθεσης την *βέλτιστη σχέση ποιότητας-τιμής*¹⁹ (Γκράτζιου : 2015).

2.3. Γιατί τόση βαρύτητα στην σύναψη των δημοσίων συμβάσεων, λοιπόν;

Οι δημόσιες συμβάσεις αποτελούσαν ανέκαθεν έναν ευαίσθητο τομέα του δημόσιου πολιτικού, οικονομικού, ακόμα και κοινωνικού βίου μιας χώρας, καθώς διαχρονικά απορροφούν ένα σημαντικό ποσοστό του Ακαθάριστου Εγχώριου Προϊόντος (ΑΕγχΠ). Απώτερος σκοπός και βασική επιδίωξη μιας δημόσιας σύμβασης είναι η επίτευξη του δημόσιου συμφέροντος. Η έννοια του δημόσιου συμφέροντος είναι αρκετά αφηρημένη, γενική και δεκτική πολλών διαφορετικών ερμηνειών. Κατά την σύναψη μια δημόσιας σύμβασης, λοιπόν, βασικός στόχος μιας χώρας, ενός Κράτους, είναι η επίτευξη της οικονομικής ευημερίας μέσω της χρηστής διαχείρισης του δημοσίου χρήματος, δεδομένου ότι οι δημόσιες συμβάσεις αφενός μεν επιδρούν σημαντικά στις δημόσιες δαπάνες, αφετέρου δε αποτελούν ένα από τα σημαντικότερα τμήματα της οικονομικής δραστηριότητας μιας χώρας, και άρα η ορθή αντιμετώπισή τους, θα οδηγήσει σε ανέλιξη της ευρύτερης οικονομίας της εκάστοτε χώρας.

Τα τελευταία πενήντα περίπου χρόνια, όλο και περισσότερες χώρες έχουν αρχίσει να αντιλαμβάνονται την σημασία της σύναψης δημοσίων συμβάσεων και την επιρροή τους στην

¹⁹ Υπό την έννοια ότι η οικονομικότερη λύση δεν είναι η φθηνότερη λύση, αλλά η πλέον συμφέρουσα σχέση ποιότητας-τιμής.

οικονομία. Τούτο συνέβη αρχικά, επειδή πλέον, στις σύγχρονες έννομες τάξεις, ο ρόλος των δημοσίων φορέων έχει αλλάξει σημαντικά συγκριτικά με παλαιότερα. Σήμερα, οι δημόσιοι φορείς είναι υπεύθυνοι για την παροχή αρκετά μεγάλου αριθμού αγαθών και υπηρεσιών, την οποία είναι αδύνατο να εξασφαλίσουν μόνο μέσω της λήψης κανόνων δικαίου, δηλαδή μέσω της άσκησης δημόσιας εξουσίας εν στενή εννοία, ή μέσω της δημιουργίας περισσότερων δημοσίων δομών και οργανισμών για τον σκοπό αυτό.²⁰ Επιπλέον, ένα σημαντικό πλεονέκτημα της σύναψης δημοσίων συμβάσεων που κατανόησαν οι σύγχρονες ευρωπαϊκές έννομες τάξεις, είναι ότι αυτές δεν είναι μόνιμες και δεν έχουν αυστηρό περιεχόμενο, αλλά προσαρμόζονται, ή μάλλον ορθότερα πλάθονται προκειμένου να εξυπηρετήσουν τις ανάγκες κάθε χώρας, και να συνάδουν με τις ιδιαιτερότητές της. Άλλωστε, μια από τις βασικές αρχές που η εκάστοτε έννομη τάξη επιχειρεί να υιοθετήσει μέσω της διαδικασίας σύναψης δημοσίων συμβάσεων, είναι αυτή των ίσων όρων του ανταγωνισμού, άλλως η επιλογή του πραγματικά καταλληλότερου φορέα να αναλάβει την εκτέλεση της δημόσιας σύμβασης, ώστε να φέρει σε πέρας τον δημόσιο σκοπό για τον οποίο αυτή έλαβε χώρα εξ αρχής, και όχι η επιλογή ενός φορέα με λανθασμένα κριτήρια όπως αυτό της «χαμηλής» προσφοράς.

Ο Ν. 4412/2016, λοιπόν, θέτει κανόνες που αφορούν το διάστημα μετά την σύναψη των δημοσίων συμβάσεων και για όλα τα στάδια εκτέλεσής τους, ενώ ταυτόχρονα θεσπίζει τον μηχανισμό για την επίλυση των διαφορών που λαμβάνουν χώρα στο στάδιο της ανάθεσης, συστήνοντας για τον σκοπό αυτό την Αρχή Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών (ΑΕΠΠ). Ωστόσο, ο Ν. 4412/2016 δεν αποτελούσε πρότυπο νομοθετικής διάταξης για τις δημόσιες συμβάσεις, καθώς εκ των πραγμάτων δεν δύναται να προβλέψει όλες τις ατέλειες σε όλα τα στάδια της σύναψής των. Ο νόμος αυτός δοκιμάστηκε στην πράξη, η οποία ανέδειξε τα

²⁰ Η λύση αυτή αποδείχθηκε αναποτελεσματική και ακατάλληλη. Χαρακτηριστικό είναι το παράδειγμα της «Θέμις κατασκευαστική», η οποία ιδρύθηκε το 1997 με σκοπό να συντείνει στην ανέγερση των δικαστικών μεγάρων και των φυλακών και κατέληξε να λειτουργεί υπό καθεστώς αδιαφάνειας, καταχραζόμενη δημόσιο χρήμα, αποφεύγοντας μάλιστα ακόμη και την διενέργεια διαγωνισμών, μη ελέγχοντας τις περισσότερες φορές τις υποβαλλόμενες προσφορές. Βλ. Καρανάτση (2005).

αρνητικά του σημεία, που οφείλονταν κατά βάση στις σε τεχνολογικές (αυξανόμενη χρήση εφαρμογών τεχνητής νοημοσύνης) και στις δικαιοπολιτικές εξελίξεις (άνοδος τιμών πρώτων υλών και εισαγόμενων υλικών λόγω ενεργειακής κρίσης).

Έτσι, μετά από πέντε περίπου χρόνια από την δημοσίευση του Ν. 4412/2016, κατέστη αναγκαία η ψήφιση του Ν. 4782/2021, με τον οποίο αναμορφώθηκε το ρυθμιστικό πλαίσιο που διέπει τις δημόσιες συμβάσεις σε όλα τα στάδια της σύναψής των, με μια από τις σημαντικότερες αναμορφώσεις να λαμβάνουν χώρα στο στάδιο ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων, και ειδικότερα στο συχνά εμφανιζόμενο φαινόμενο των ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών. Ειδικότερα, η ύπαρξη ισορροπίας μεταξύ της ποιότητας των κατασκευών και της εξοικονόμησης πόρων παρέμενε ένα ανεπίλυτο ζήτημα στον χώρο των δημοσίων συμβάσεων. Στην πραγματικότητα, το νέο νομικό πλαίσιο επιδιώκει να επιτύχει το καλύτερο δυνατό αποτέλεσμα με το ελάχιστο δυνατό κόστος, χωρίς να θέτει σε κίνδυνο την ποιότητα των έργων, των προμηθειών ή των υπηρεσιών. Έτσι, οι προϋποθέσεις συμμετοχής αφενός μεν δεν πρέπει να είναι υπερβολικά αυστηρές, ώστε να ενθαρρύνουν τον ανταγωνισμό και την υποβολή περισσότερων προσφορών, αφετέρου δε, δεν πρέπει να είναι υπερβολικά ελαστικές, προκειμένου να εξασφαλίζεται ότι οι συμμετέχοντες διαθέτουν τα απαραίτητα προσόντα για την αποτελεσματική και προσήκουσα εκτέλεση του έργου. Προτού όμως προβεί κανείς στην ανάλυση των νέων αυτών ρυθμίσεων, είναι απαραίτητη η κατανόηση της έννοιας της ασυνήθιστα χαμηλής προσφοράς, οι κίνδυνοι που ελλοχεύουν και οι επιπτώσεις αυτών.

2.4. Καθορισμός ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών (abnormally low offer).

Ακριβής ορισμός για την έννοια των ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών δεν υφίσταται, παρά την ύπαρξη εθνικής και κοινοτικής νομοθεσίας αναφορικά με το εν λόγω ζήτημα. Ωστόσο, προκειμένου να προσεγγίσει κανείς εννοιολογικά τον όρο, αρκεί να λάβει υπόψη του την

εννοιολογική σημασία του όρου *ασυνήθιστα χαμηλή προσφορά*. Με άλλα λόγια, τι σημαίνει η λέξη *ασυνήθιστος*; Μη συνηθισμένος, μη κανονικός, μη λογικός, μια εξαίρεση, κάτι που ξεχωρίζει, κάτι διαφορετικό συγκριτικά με κάτι όμοιό του. Ο όρος *ασυνήθιστα χαμηλή προσφορά*, λοιπόν, υπονοεί μια προσφορά που αποκλίνει από κάποιο πρότυπο προσφοράς, την οποία – απόκλιση – δύναται να διακρίνει η αναθέτουσα αρχή.

Ένας τρόπος ώστε να καθοριστεί το κανονικό πρότυπο για μια προσφορά, και άρα να εντοπιστεί η περίπτωση μιας *ασυνήθιστα χαμηλής*, είναι μέσω της εθνικής νομοθεσίας, ήτοι μέσω καθορισμού ενός μαθηματικού προτύπου ο οποίος θα εφαρμόζεται στην διαδικασία σύναψης δημοσίων συμβάσεων, έργων μελετών κλπ.. Ωστόσο, ακριβώς επειδή δεν υφίσταται (ακόμη τουλάχιστον) κάποιος κανονισμός ή κάποια μέθοδος βάσει των οποίων θα καταστεί δυνατή η αξιόπιστη προσέγγιση του πραγματικού κόστους ενός έργου, ο χαρακτηρισμός μιας προσφοράς ως *ασυνήθιστα χαμηλής*, καθίσταται προβληματικός.

Για τους ανωτέρω λόγους, λοιπόν, υιοθετήθηκε το εξής: ότι το μέσο κόστος μιας σύμβασης, είναι δυνατό να προσεγγιστεί μέσω του μέσου όρου των προσφορών, και άρα κριτήριο για τον χαρακτηρισμό μιας προσφοράς ενός οικονομικού φορέα ως *ασυνήθιστα χαμηλής*, θεωρήθηκε κάποιος αποκλεισμός από αυτόν τον μέσο όρο, όπως θεσπίστηκε με την τροποποίηση της διάταξης του άρθρου 88 του Ν 4412/2016 από τον Ν 4782/2021, και ειδικότερα με την προσθήκη της νέας παραγράφου 5α του άρθρου 88, με την οποία ο εισήχθη ως τεκμήριο η απόκλιση των δέκα (10) ποσοστιαίων μονάδων από τον μέσο όρο του συνόλου των εκπτώσεων των παραδεκτών προσφορών που υποβλήθηκαν, για τον χαρακτηρισμό μιας προσφοράς ως *ασυνήθιστα χαμηλής*, κάτι το οποίο θα αναλυθεί παρακάτω.

Το άρθρο 55 της Οδηγίας 18/2004 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, της 31^{ης} Μαρτίου 2004,²¹ περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων έργων, προμηθειών και

²¹ Το οποίο αντικαταστάθηκε από το άρθρο 69 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26^{ης} Φεβρουαρίου 2014.

υπηρεσιών, εισάγει την έννοια της ασυνήθιστα χαμηλής προσφοράς υποψηφίων στο πλαίσιο διαγωνισμού για τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων, προβλέποντας ότι σε περίπτωση που υποψήφιοι ανάδοχοι υποβάλλουν προσφορές για τη σύναψη συγκεκριμένης δημόσιας σύμβασης, οι οποίες φαίνονται ασυνήθιστα χαμηλές σε σχέση με το αντικείμενο της σύμβασης, ο αναθέτων φορέας προτού τις απορρίψει, ζητά γραπτές εξηγήσεις και διευκρινίσεις από τους υποψηφίους αναδόχους στις οποίες διευκρινίζεται σαφώς η σύνθεση της «ύποπτης» προσφοράς. Βάσει του ίδιου άρθρου, οι εξηγήσεις τις οποίες ζητά η αναθέτουσα αρχή αφορούν κατά βάση στον οικονομικό χαρακτήρα της μεθόδου δομικής κατασκευής, της μεθόδου κατασκευής προϊόντων ή της παροχής των υπηρεσιών, στις τεχνικές λύσεις που έχουν επιλεγεί από τον οικονομικό φορέα, στην πρωτοτυπία του έργου, των προμηθειών ή των υπηρεσιών που προτείνει ο προσφέρων, στην τήρηση των ισχυουσών υποχρεώσεων στους τομείς του περιβαλλοντικού, κοινωνικού και εργατικού δικαίου, που έχουν θεσπισθεί με το ενωσιακό δίκαιο, το εθνικό δίκαιο, συλλογικές συμβάσεις ή διεθνείς διατάξεις περιβαλλοντικού, κοινωνικού και εργατικού δικαίου, και στο ενδεχόμενο χορήγησης κρατικής ενίσχυσης στον προσφέροντα. Αφού, λοιπόν, η αναθέτουσα αρχή εξετάσει την σύνθεση της προσφοράς του οικονομικού φορέα, ελέγχοντας τις εξηγήσεις που αυτός υπέβαλε, οι οποίες αφορούν τα παραπάνω πεδία, αλλά και όποιες επιπλέον διευκρινίσεις η αναθέτουσα αρχή κρίνει σκόπιμες, θα πρέπει να διαπιστώσει αν πράγματι υφίσταται μια ασυνήθιστα χαμηλή προσφορά, και να την απορρίψει (Δημήτρης Α. Σωτηρόπουλος, Σπύρος Βλαχόπουλος, Λεωνίδας Φιλόπουλος, Γιώργος Θ. Ζώης :2020).

Αντίστοιχη ρύθμιση προβλέπεται και στο άρθρο 57 της Οδηγίας 2004/17 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 31^{ης} Μαρτίου 2004,²² περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και

²² Το οποίο αντικαταστάθηκε από το άρθρο 84 της Οδηγίας 2014/25/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26^{ης} Φεβρουαρίου 2014.

των ταχυδρομικών υπηρεσιών, ενώ έχει επισημανθεί ότι η ρύθμιση του εν λόγω άρθρου αντιστοιχεί στην διάταξη του άρθρου 27 παρ.5 της παλαιότερης Οδηγίας 1990/531/ΕΕ (Γκράτζιου 2015). Τόσο το άρθρο 55 όσο και το άρθρο 57 των δύο ανωτέρω Οδηγιών αντίστοιχα, προβλέπουν την περίπτωση εμφάνισης ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών, προτείνοντας μεθόδους και τρόπους αντιμετώπισής τους, μέσω της διεξαγωγής ελέγχου από τις αναθέτουσες αρχές. Απώτερος σκοπός του ενωσιακού νομοθέτη μέσω των εν λόγω διατάξεων, είναι η δημιουργία ενός μηχανισμού ελέγχου των προσφορών των υποψηφίων από τις αναθέτουσες αρχές, στοχεύοντας στην προστασία του προσφέροντος από τυχόν άδικο αποκλεισμό τους, στην αποφυγή της νόθευσης του ανταγωνισμού, στην ίση μεταχείριση των ανταγωνιστών, στην καταπολέμηση της διαφθοράς, και στην υποχρέωση διαφάνειας κατά την σύναψη μιας δημόσιας σύμβασης. Ταυτόχρονα βέβαια, μείζονος σημασίας είναι και το γεγονός ότι μέσω του ελέγχου των ασυνήθιστα χαμηλών προστατεύεται και η αναθέτουσα αρχή από κινδύνους οικονομικής φύσεως, δεδομένου ότι είναι πολύ πιθανό ο υποψήφιος που προτείνει μια ασυνήθιστα χαμηλή προσφορά, να μην είναι κατάλληλος για την εκτέλεση του έργου.

Σημειωτέον ότι η βρετανική νομοθεσία έχει ενσωματώσει την 2004/18 Οδηγία και συγκεκριμένα το άρθρο 55 αυτής, αναφορικά με το ζήτημα των ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών, στην οποία δεν υπάρχει κάποια διάταξη σχετικά με τη δυνατότητα χρήσης αυτόματων τύπων για την αξιολόγηση των εξαιρετικά χαμηλών προσφορών, και δίδεται στις αρμόδιες αρχές οι ευχέρεια να αποφασίζουν τι μπορεί να θεωρηθεί ως «εξαιρετικά χαμηλή προσφορά». Αυτό οδηγεί σε νομική αβεβαιότητα σχετικά με το πώς πρέπει να γίνει αυτή η κρίση.

Το θέμα των εξαιρετικά χαμηλών προσφορών στο Ηνωμένο Βασίλειο έχει συζητηθεί με αντιφατικούς όρους σε τρεις υποθέσεις: Στην υπόθεση Morrison Facilities Services Ltd, στην υπόθεση Amey AG Limited v The Scottish Ministers και στην υπόθεση J Varney & Sons Waste Management.

Στην υπόθεση Morrison Facilities Services Ltd κρίθηκε ότι η αναθέτουσα αρχή έχει καθήκον να εξετάσει τις τιμές όλων των προσφερόντων για να κρίνει εάν υπάρχει μια εξαιρετικά χαμηλή προσφορά. Φαίνεται ότι, σύμφωνα με το δικαστήριο, οι αρμόδιες αρχές πρέπει να ακολουθούν το κείμενο της Οδηγίας, η οποία φαίνεται να επιβάλλει τον έλεγχο και όχι τους Κανονισμούς, ο χαρακτήρας των οποίων φαίνεται να είναι ενδεικτικός. Στην υπόθεση Amey AG Ltd, ο δικαστής έκρινε ότι η αρμόδια αρχή έχει, χωρίς αμφιβολία, καθήκον να αξιολογεί τις προσφορές για την ύπαρξη εξαιρετικά χαμηλών τιμών ώστε αυτές να είναι αξιόπιστες, φερέγγυες και βιώσιμες. Ωστόσο, στην υπόθεση J Varney & Sons Waste Management, φαίνεται το Δικαστήριο έκρινε ότι η αναθέτουσα αρχή δύναται να απορρίψει μια προσφορά ως εξαιρετικά χαμηλή, αλλά δεν υποχρεούται να διενεργήσει έρευνα. Από τις τρεις υποθέσεις, η τελευταία φαίνεται να έρχεται σε αντίθεση με τα όσα θεσπίζονται στην Οδηγία. Κατά την άποψη του Telles, ωστόσο, ο Κανονισμός πρέπει να ερμηνευτεί σύμφωνα με την Οδηγία, υπονοώντας με αυτό τον τρόπο ότι η σωστή ερμηνεία είναι αυτή που δόθηκε με τις υποθέσεις Morrison Facilities και Amey.

2.5. Αναγκαιότητα διερεύνησης ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών.

Εντός του ανταγωνιστικού περιβάλλοντος που παρατηρείται μέσα στα πλαίσια ενός διαγωνισμού, μια πίεση στις προσφορές προς τα κάτω, δεν θα πρέπει να φέρει ως συνέπεια την αδυναμία υλοποίησης του αντικειμένου της σύμβασης, την υποβάθμιση της ποιότητας των έργων, καθώς και την επιλογή του οικονομικού φορέα με βάση το κριτήριο της χαμηλότερης προσφοράς, και όχι με βάση το κριτήριο της πραγματικής δυνατότητάς του να φέρει εις πέρας το έργο. Από την άλλη πλευρά, η αναθέτουσα αρχή καλείται να συνάψει δημόσιες συμβάσεις οι οποίες εξυπηρετούν το δημόσιο συμφέρον, προσαρμόζονται στους όποιους περιορισμούς ενδέχεται να εμφανιστούν λόγω της οικονομικής ύφεσης, ενώ ταυτόχρονα φροντίζει να

συνάπτονται με ανταγωνιστικές προσφορές χωρίς αρνητικές συνέπειες όπως αυτές αναλύονται παρακάτω (Γεώργιος Δελλής : 2021).

Όπως αναφέρθηκε και ανωτέρω, παρόλο που ο όρος «ασυνήθιστα χαμηλές προσφορές» έχει απασχολήσει από νομοθετική άποψη τόσο το εθνικό όσο και το κοινοτικό δίκαιο, δεν υπάρχει ακόμη κάποιος κοινά αποδεκτός όρος.²³ Το πρόβλημα εντείνεται όλο και πιο πολύ διότι αφενός μεν οι αναθέτουσες αρχές, αφετέρου δε οι οικονομικοί φορείς, αποσκοπούν σε όλο και χαμηλότερες προσφορές, οι μεν πρώτες λόγω της συνεχούς καθοδικής πίεσης στις τιμές λόγω της οικονομικής ύφεσης, οι δε δεύτεροι στοχεύοντας στο να κερδίσουν τον διαγωνισμό και να επιλεγούν από την αναθέτουσα αρχή για την υλοποίηση του έργου. Ειδικότερα, αν μια προσφορά είναι τόσο χαμηλή, ώστε εκ των πραγμάτων να μην είναι δυνατή η εκτέλεση του έργου, τότε ο επιλεγθείς οικονομικός φορέας καλύπτει αυτή την «ζημιά» με το να μειώσει την ποιότητα ή ακόμη και την ποσότητα των υπηρεσιών που ο ίδιος θα παρέχει, φτάνοντας ακόμη και στο σημείο να παρουσιάζει ψευδή στοιχεία στην αναθέτουσα αρχή, με επιπτώσεις άμεσες ή έμμεσες στο δημόσιο συμφέρον, καθότι το τελευταίο, δεν λαμβάνει εν τέλει τις υπηρεσίες που ζήτησε, αλλά κατώτερες. Μια ακόμη επίπτωση των ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών, έχει να κάνει και με τους ανταγωνιστές, οι οποίοι θα πρέπει είτε να αποδεχθούν το γεγονός ότι δεν θα επιλεγούν ποτέ ως ανάδοχοι, δεδομένου ότι συγκεκριμένοι οικονομικοί φορείς θα υποβάλλουν προσφορές κάτω του κόστους, είτε θα πρέπει να ακολουθήσουν παρόμοιες πρακτικές.

Το φαινόμενο των ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών στις δημόσιες συμβάσεις έχει πλέον αποκτήσει χαρακτήρα επιδημίας, και από εξαίρεση έχει γίνει κανόνας, καταπατώντας τις αρχές της χρηστής διοίκησης, της ίσης μεταχείρισης των διαγωνιζομένων και της διαφάνειας των

²³ Σε ορισμένες αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου οι προσφορές των οικονομικών φορέων χαρακτηρίζονται ως “genuine” (Case CA 114/12, Amey LG Ltd v Scottish Ministers, Case C-285/1999, Impresa Lombardini SpA [2001] ECR I-9233), ή ως “genuine and viable”(Case C – 147/2006, SECAP SpA v Comune di Torino)

δημοσίων συμβάσεων, και για αυτό είναι αναγκαία η εύρεση μιας αποτελεσματικής λύσης, ενός αξιόπιστου τρόπου ελέγχου των προσφορών αυτών, και αποφυγής ακατάλληλων και επιβλαβών για το δημόσιο συμφέρον προσφορών.

2.6. Πώς διαμορφώνεται η προσφορά του εκάστοτε υποψήφιου οικονομικού φορέα;

Ουσιαστικά, στο πλαίσιο διαγωνισμού για μια δημόσια σύμβαση, οι προσφορές που υποβάλλονται από τους υποψήφιους αναδόχους αντικατοπτρίζουν την προσωπική τους εκτίμηση για την αξία του αντικειμένου της σύμβασης. Ο κάθε υποψήφιος ανάδοχος, έχει σαφή και πλήρη γνώση της προσωπικής του εκτίμησης και της μέγιστης τιμής που αυτός πρόκειται να προσφέρει για το εκάστοτε έργο, αλλά ταυτόχρονα δεν είναι ενήμερος για την αξιολόγηση των λοιπών προσφερόντων. Στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, και ειδικά στην ανάθεση έργων που είναι μοναδικά, για την εκτέλεση των οποίων απαιτούνται καινοτόμες λύσεις και ειδικός σχεδιασμός, και για αυτό τον λόγο δεν υφίσταται καθορισμένη τιμή στην αγορά, η διαφορά στις προσφορές έγκειται στην διαφορετική εκτίμηση του κόστους εκτέλεσης της σύμβασης από τον κάθε προσφέροντα. Το αντικείμενο της δημόσιας σύμβασης έχει μια αντικειμενική αξία, η οποία καθορίζεται κατά βάση από την τιμή που αυτό έχει στην αγορά. Ωστόσο, η πραγματική του αξία δεν είναι γνωστή, και άρα οι προσφέροντες μπορούν να έχουν πρόσβαση σε διαφορετικές πληροφορίες σχετικά με την πραγματική αξία του αντικείμενου, γεγονός που εξηγεί άλλωστε και την υποβολή διαφορετικών προσφορών. Συνεπώς, όπως αναφέρθηκε και ανωτέρω, η προσφορά που υποβάλλεται σε έναν διαγωνισμό για την ανάθεση μιας δημόσιας σύμβασης, αποτυπώνει καταρχήν την αξιολόγηση του κάθε προσφέροντα για το αντικείμενο του διαγωνισμού, ωστόσο η προσέγγιση αυτή δεν δύναται να είναι ιδανική, διότι κανένας προσφέρων δεν μπορεί να γνωρίζει με βεβαιότητα την πραγματική αξία του αντικείμενου.

Με βάση το ως άνω σκεπτικό δημιουργείται - ευλόγως - το ερώτημα αν μπορούμε πραγματικά να διακρίνουμε αν η προσφορά του κάθε υποψήφιου οικονομικού φορέα είναι η πράγματι η προσωπική του αξιολόγηση για το αντικείμενο της σύμβασης, ή εάν είναι η προσωπική του αξιολόγηση για την ανάθεση σε αυτόν της σύμβασης. Με άλλα λόγια, η προσφορά που θα σχηματίσει ο εκάστοτε υποψήφιος ανάδοχος θα έχει σχηματιστεί από την εκτίμηση του ίδιου για την αξία του έργου, συνδυαστικά με κάποιες πληροφορίες που ενδεχομένως μπόρεσε να αποσπάσει για αυτό, ή θα έχει σχηματιστεί με μοναδικό σκοπό την επιλογή του ως νικητή και την κατακύρωση σε αυτόν της σύμβασης, αδιαφορώντας ουσιαστικά για την δυνατότητα της προσφοράς του να ανταποκριθεί στην εκτέλεσή της;

Το ενδεχόμενο επιλογής λανθασμένης (μη κατάλληλης) προσφοράς ενισχύεται ακόμη παραπάνω, δεδομένου ότι ο μεγαλύτερος αριθμός των δημοσίων συμβάσεων ανατίθενται με κυριότερο (αν όχι μοναδικό) κριτήριο αυτό της πλέον συμφέρουσας από οικονομική άποψη προσφοράς, με βάση την χαμηλότερη τιμή, άλλως πρόκειται για μειοδοτικό διαγωνισμό.²⁴ Αιτία των ανωτέρω, λοιπόν, δεν είναι η εσφαλμένη εκτίμηση του κόστους της σύμβασης από τον οικονομικό φορέα, αλλά η υπερεκτίμηση του συμφέροντός του να κατακυρωθεί σε αυτόν η σύμβαση, επιλέγοντας έτσι την υποβολή μιας υπερβολικά χαμηλής προσφοράς, η οποία κατά πάσα πιθανότητα δεν θα ανταποκρίνεται στο πραγματικό κόστος της σύμβασης, και άρα δεν θα οδηγήσει στην αποτελεσματική εκτέλεσή της. Αφού, λοιπόν, δόθηκε μια εικόνα αναφορικά με την φύση των ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών αλλά και της αναγκαιότητας εντοπισμού τους, ας δούμε πως αντιμετωπιζόταν το φαινόμενο σε κοινοτικό επίπεδο μέχρι την θέσπιση του Ν. 4782/2021.

²⁴ Βλ. Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, Να γίνουν οι δημόσιες συμβάσεις προμηθειών αποτελεσματικές μέσα στην Ευρώπη και για την Ευρώπη, Στρασβούργο, 3.10.2017 COM(2017) 572 final^(en)

3. Επισκόπηση του νομοθετικού πλαισίου αναφορικά με τις ασυνήθιστα χαμηλές προσφορές πριν τη θέση σε εφαρμογή των Οδηγιών 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ.

3.1. Η κοινοτική νομοθεσία.

Η σημασία της σύναψης δημοσίων συμβάσεων και η αποτροπή των συνεπειών που ενδέχεται να επιφέρει η ύπαρξη των ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών, έχει απασχολήσει και την Ευρωπαϊκή Ένωση αρκετά χρόνια πριν. Ειδικότερα, η Ε.Ε., μέσω Οδηγιών, επιχειρώντας να συντονίσει τις διαδικασίες για την σύναψη δημοσίων συμβάσεων μεταξύ των Κρατών-μελών, αναφερόταν στο φαινόμενο των ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών σε αρκετές από τις Οδηγίες της. Όπως αναφέρθηκε και ανωτέρω, η έννοια της «ασυνήθιστα χαμηλής προσφοράς» εισήχθη με τις Οδηγίες 17 και 18/2004. Ειδικότερα, ήδη από την Οδηγία 71/305/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 26^{ης} Ιουλίου 1971 περί συντονισμού των διαδικασιών για τη σύναψη συμβάσεων δημοσίων έργων, και συγκεκριμένα στο άρθρο 29 παρ. 5 διατυπώνεται ότι σε περίπτωση που η αναθέτουσα αρχή εντοπίσει την ύπαρξη υπερβολικά χαμηλών προσφορών των προσφερόντων, οφείλει να εξακριβώσει την σύνθεση αυτών, προτού αναθέσει το έργο στον οικονομικό φορέα. Με την λέξη *σύνθεση* των υπερβολικά χαμηλών προσφορών, νοείται η φύση αυτών, η προέλευσή τους, και η εξακρίβωση του λόγου ύπαρξής των. Με άλλα λόγια, η αναθέτουσα αρχή ελέγχει αν οι προσφορές αυτές είναι κατάλληλες για την επίτευξη του σκοπού της σύμβασης, παρά το χαμηλό τους κόστος, ή ο οικονομικός φορέας, προκειμένου να προτιμηθεί στην ανάληψη του έργου προτείνει μια φανερά χαμηλή προσφορά, η οποία πιθανότατα είναι απαράδεκτη και ακατάλληλη να εκπληρώσει το σκοπό της δημόσιας σύμβασης. Επίσης, και σε αυτή την Οδηγία, προβλέπεται ότι σε περίπτωση εμφάνισης τέτοιας προσφοράς, η αναθέτουσα αρχή καλεί τον υποψήφιο να προσκομίσει έγγραφα με τα οποία θα αιτιολογεί το χαμηλό ύψος της προσφοράς του, ενώ αν εν τέλει σε περίπτωση που από τα ίδια τα έγγραφα της προκήρυξης του διαγωνισμού προβλέπεται η υποχρέωση της αναθέτουσας αρχής να αναθέσει την σύναψη της δημόσιας σύμβασης στον οικονομικό φορέα με την χαμηλότερη προσφορά, οφείλει να

αιτιολογήσει στην Συμβουλευτική Επιτροπή, που συνιστάται, για ποιον λόγο απέρριψε τις υπερβολικά χαμηλές προσφορές.²⁵

Ομοίως, σύμφωνα με την Οδηγία 77/62/ΕΟΚ, και συγκεκριμένα στο άρθρο 25 παρ. 5, ο νομοθέτης κάνει λόγο για *ανωμάλως χαμηλές προσφορές* για τα είδη προς προμήθεια, σε περίπτωση εμφάνισης των οποίων, η αναθέτουσα αρχή οφείλει να εξετάσει τις λεπτομέρειες που τις στοιχειοθετούν και να καλέσει τον οικονομικό φορέα που την υπέβαλε σε παροχή διευκρινήσεων.²⁶

Ακολούθως, σύμφωνα με την Οδηγία 92/50/ΕΟΚ, και ειδικότερα σύμφωνα με το άρθρο 37 αυτής, σε περίπτωση διαπίστωσης από την αναθέτουσα αρχή *ανωμάλως χαμηλών προσφορών*, η τελευταία ζητά από τον οικονομικό φορέα γραπτώς εξηγήσεις, διευκρινίσεις και λεπτομέρειες αναφορικά με την σύνθεση των προσφορών αυτών, ενώ το διαφορετικό που συναντάται στην Οδηγία αυτή, είναι η δεύτερη παράγραφος του ανωτέρω άρθρου, στην οποία για πρώτη φορά διευκρινίζεται σε κάποιον βαθμό τι είδους εξηγήσεις μπορεί να λάβει υπόψιν της η αναθέτουσα αρχή. Ειδικότερα, βάσει του εν λόγω άρθρου, σε περίπτωση ύπαρξης *ανωμάλως χαμηλών προσφορών* η αναθέτουσα αρχή δύναται προς εξακρίβωση της σύνθεσής των, να λάβει υπόψιν αν ο προσφέρων οικονομικός φορέας διαθέτει κάποιες ιδιαίτερα ευνοϊκές συνθήκες δυνάμει των οποίων θα παρέχει την υπηρεσία του, ή ακόμη και διευκρινίσεις που έχουν να κάνουν με την οικονομία της μεθόδου παροχής των υπηρεσιών.²⁷

Ακόμη, μείζονος σημασίας είναι και η 93/36/ΕΟΚ Οδηγία, και μάλιστα το άρθρο 34 παρ. 5 αυτής, στο οποίο παρατηρεί κανείς ότι πλέον γίνεται λόγος για *ασυνήθως χαμηλές προσφορές*, σε περίπτωση εμφάνισης των οποίων, η αναθέτουσα αρχή έχει την διακριτική ευχέρεια για το

²⁵ Οδηγία 71/305/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 26ης Ιουλίου 1971 περί συντονισμού των διαδικασιών για τη σύναψη συμβάσεων δημοσίων έργων.

²⁶ Οδηγία 77/62/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 21ης Δεκεμβρίου 1976 για τον συντονισμό των διαδικασιών για την ανάθεση δημοσίων συμβάσεων προμηθειών.

²⁷ Οδηγία 92/50/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 18ης Ιουνίου 1992 για το συντονισμό των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων υπηρεσιών.

αν θα τάξει προθεσμία για παροχή εξηγήσεων από τον οικονομικό φορέα, ώστε να κρίνει εάν τα στοιχεία που συνθέτουν αυτή την ασυνήθιστα χαμηλή προσφορά είναι σύμφωνα με την πραγματικότητα που προκύπτει από τις γραπτές εξηγήσεις του υποψήφιου φορέα. Στην εν λόγω Οδηγία, επίσης προστίθεται και μια ακόμη παράγραφος με την οποία επισημαίνεται ότι η αναθέτουσα αρχή δεν μπορεί να απορρίψει μια ασυνήθιστα χαμηλή προσφορά όταν υφίσταται κρατική ενίσχυση.²⁸

Από τα ανωτέρω προκύπτει διακριτική ευχέρεια της αναθέτουσας αρχής να ζητήσει εξηγήσεις από τους οικονομικούς φορείς που υπέβαλαν υπερβολικά χαμηλή προσφορά, ενώ δεν υπάρχει ακριβής πρόβλεψη για τη φύση των εξηγήσεων που θα κληθεί να δώσει ο υποψήφιος ανάδοχος σε περίπτωση υποβολής υπερβολικά χαμηλής προσφοράς.

Οι περισσότερες από τις ανωτέρω οδηγίες συγχωνεύθηκαν στην οδηγία 2004/18/EK περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών, και στην οδηγία 2004/17/EK περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών, και το 2014 εγκρίθηκαν από το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο η οδηγία 2014/24/EE (με την οποία καταργήθηκε η οδηγία 2004/18/EK) σχετικά με τις δημόσιες προμήθειες και η οδηγία 2014/25/EE (με την οποία καταργήθηκε η οδηγία 2004/17/EK) σχετικά με τις προμήθειες φορέων που δραστηριοποιούνται στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών, οι οποίες αναφέρθηκαν ανωτέρω. Ειδικότερα, η οδηγία 2014/24/EE και συγκεκριμένα το άρθρο 69 αυτής ως προς το ζήτημα των ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών επισημαίνει ότι σε περίπτωση πρότασής των από κάποιον υποψήφιο οικονομικό φορέα, ο αναθέτων φορέας απαιτεί την παροχή εξηγήσεων αναφορικά με την τιμή και το κόστος της προσφοράς. Οι εξηγήσεις που καλούνται να παρέχουν

²⁸ Οδηγία 93/38/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 14ης Ιουνίου 1993 περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των τηλεπικοινωνιών.

οι υποψήφιοι ανάδοχοι αφορούν κατά βάση οικονομικά χαρακτηριστικά των μεθόδων και των διαδικασιών κατασκευής, τις τεχνικές λύσεις που έχει επιλέξει ο υποψήφιος ανάδοχος ως προς την εκτέλεση του έργου, την τυχόν ύπαρξη κρατικής ενίσχυσης, και γενικά ζητούνται όλα εκείνα τα αποδεικτικά στοιχεία με τα οποία η αναθέτουσα αρχή θα μπορεί να εξακριβώσει εάν τηρούνται όλες οι προϋποθέσεις, οι υποχρεώσεις και οι αρχές, απορρέουσες από το περιβαλλοντικό, κοινωνικό και πολιτικό δίκαιο, όπως αναλυτικά επισημαίνεται στο άρθρο 18 παρ. 2 της εν λόγω οδηγίας.²⁹ Όσον αφορά την οδηγία 2014/25/ΕΕ, το άρθρο 64 αυτής έχει το ίδιο περιεχόμενο με των ανωτέρω άρθρο της οδηγίας 2014/24/ΕΕ, ως προς το φαινόμενο των ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών.

3.2. Η κοινοτική νομολογία.

i. Υποθέσεις Impresa Lombardini και Impresa Mantovani.

Κάποιες από τις σημαντικότερες αποφάσεις του ΔΕΕ αναφορικά με τις εξαιρετικά χαμηλές προσφορές των υποψηφίων αναδόχων, είναι οι αποφάσεις που εκδόθηκαν κατόπιν εκδίκασης της υπόθεσης Impresa Lombardini και Impresa Mantovani, τις οποίες επικαλείται σε πολλές περιπτώσεις και η ελληνική νομολογία.³⁰ Στο πλαίσιο, λοιπόν, των ανωτέρω αποφάσεων, το ΔΕΕ έκρινε ότι προς αντιμετώπιση του προβλήματος των ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών, η αναθέτουσα αρχή, θα πρέπει αρχικά να εντοπίσει τυχόν ασυνήθιστα χαμηλές προσφορές, και να δώσει την ευκαιρία στους οικονομικούς φορείς που υπέβαλαν αυτές, να παρέχουν τις αναγκαίες εξηγήσεις προκειμένου να αποδείξουν ότι η προσφορά τους, αν και υπερβολικά χαμηλή, είναι κατάλληλη, φερέγγυα, αξιόπιστη, και δεν υφίσταται κίνδυνος υποτίμησης του

²⁹ 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.^[08]

³⁰ Βλ. ΣτΕ Δ' Τμήμα 292/2024 σκ. 13.

αντικειμένου της σύμβασης. Ακόμη, η αναθέτουσα αρχή, θα πρέπει να κρίνει την βασιμότητα των ανωτέρω διευκρινήσεων που ζητά από τους υποψηφίους αναδόχους, και τέλος, να αποφασίζει εάν τελικά θα απορρίψει τις εν λόγω προσφορές. Με τις εν λόγω αποφάσεις έχει επίσης κριθεί, ότι δεν επιτρέπεται ο αυτόματος αποκλεισμός υποψηφίου σε διαγωνισμό για την σύναψη σύμβασης δημοσίου έργου, όπου εφαρμόζεται μαθηματικό κριτήριο, ωστόσο, είναι δυνατή η χρήση τέτοιου είδους κριτηρίου, υπό την προϋπόθεση ότι δεν έχει απόλυτο χαρακτήρα και επιτρέπεται ο επανέλεγχος των προσφορών μετά την ακρόαση των υποψηφίων αναδόχων.³¹ Εκ των ανωτέρω, προκύπτει ότι οι αποφάσεις του ΔΕΕ συγκλίνουν σε ένα σημείο: στην τήρηση μιας διαδικασίας ελέγχου των φαινομενικά χαμηλών προσφορών πριν την απόρριψη τους, με ταυτόχρονη αποτροπή του αυτόματου αποκλεισμού των οικονομικών φορέων.³²

ii. Υπόθεση SECAP and Santorso.

Το ανωτέρω υποστηρίζει το ΔΕΕ και με την απόφαση της 15ης Μαΐου 2008 C147/06 SECAP and Santorso, σύμφωνα με το σκεπτικό 6 της οποίας : «Ο δικαιολογητικός λόγος για τον μη αυτόματο αποκλεισμό των προσφορών που είναι προφανώς ασυνήθιστα χαμηλές σε σχέση με το προς εκτέλεση έργο, προκύπτει από το πρώτο εδάφιο της τεσσαρακοστής έκτης αιτιολογικής σκέψης της οδηγίας 2004/18, σύμφωνα με την οποία «[η] ανάθεση της σύμβασης θα πρέπει να πραγματοποιείται βάσει αντικειμενικών κριτηρίων [...] που εγγυώνται την αξιολόγηση των προσφορών υπό συνθήκες πραγματικού ανταγωνισμού. Συνεπώς, ενδείκνυται να γίνεται δεκτή η εφαρμογή δύο μόνο κριτηρίων ανάθεσης, ήτοι των κριτηρίων της “χαμηλότερης τιμής” και της “πλέον συμφέρουσας από οικονομική άποψη προσφοράς”».³³ Από τα ανωτέρω, λοιπόν,

³¹ Αποφάσεις της 27.11.2001, C-285-6/99, Impresa Lombardini και Impresa Mantovani, Συλλογή 2001, σ. I-9233, σκ. 73.

³² Βλ. Απόφαση ου Δικαστηρίου (τέταρτο τμήμα) της 16ης Οκτωβρίου 1997.Hera SpA κατά Unità sanitaria locale no 3 - genovese (USL) και Impresa Romagnoli SpA.

³³ Απόφαση της 15.05.2006 C-147/06 SECAP and Santorso^[9]

προκύπτει ότι στο πλαίσιο εναρμόνισης με τις Οδηγίες 2004/17 και 18, οι εθνικοί νομοθέτες δεν δύνανται να θεσπίζουν νόμους οι οποίες περιέχουν ρυθμίσεις που αποτρέπουν τον έλεγχο ή την αξιολόγηση και την αποδοχή ή απόρριψη των ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών από τον εκάστοτε αναθέτοντα φορέα, ενώ τα δύο κριτήρια επιλογής αναδόχου είναι η χαμηλότερη τιμή και η συμφερότερη από οικονομική άποψη προσφορά.

iii.Υπόθεση SAG ELV Slovensko a.s. κατά Urad pre verejné obstarávanie.

Στην υπόθεση C-599/10 SAG ELV Slovensko a.s. κατά Urad pre verejné obstarávanie, το Δικαστήριο απάντησε επί προδικαστικών ερωτημάτων, που είχαν τεθεί για το αν η αναθέτουσα αρχή υποχρεούται να ζητήσει διευκρινίσεις και εξηγήσεις αναφορικά με τη σύνθεση της προσφοράς του υποψηφίου αναδόχου, όταν παρατηρεί ότι η τιμή αυτής είναι υπερβολικά χαμηλή, και κατ' επέκταση, εάν συνάδει με τα άρθρα 51 και 2 της Οδηγίας 2004/18 μια ρύθμιση εθνικού δικαίου, με την οποία θεσπίζεται η διακριτική ευχέρεια της αναθέτουσας αρχής να ζητήσει ή όχι διευκρινίσεις από τους υποψηφίους αναδόχους.

Το ΔΕΕ, με την ως άνω απόφασή του, επιλήφθηκε επί προδικαστικού ερωτήματος, ώστε να εκδώσει προδικαστική απόφαση.³⁴ Το ως άνω ερώτημα υπέβαλε το Δικαστήριο της Δημοκρατίας της Σλοβακίας, προς επίλυση της διαφοράς που είχε δημιουργηθεί μεταξύ της υπηρεσίας δημοσίων συμβάσεων της Σλοβακίας (Urad pre verejne), άλλως της αναθέτουσας αρχής, και των υποψηφίων ομίλων εταιρειών, άλλως των οικονομικών φορέων, οι οποίοι και αποκλείστηκαν από την δυνατότητα υποβολής προσφορών στο πλαίσιο του δημοσίου διεθνούς διαγωνισμού, που προκηρύχθηκε από την NDS³⁵, εμπορική εταιρεία, που τελεί υπό τον αποκλειστικό έλεγχο του Σλοβακικού Δημοσίου. Η NDS, ζήτησε από τους ομίλους εταιρειών

³⁴ Κατ' άρθρο 267 ΣΛΕΕ.

³⁵ Národná dial'ničná spoločnosť a.s. ή NDS είναι η κρατική Εθνική Εταιρεία Αυτοκινητοδρόμων της Σλοβακίας η οποία ιδρύθηκε με σκοπό τη διαχείριση, τη συντήρηση, την επισκευή και την ανάπτυξη του δικτύου αυτοκινητοδρόμων και οδών ταχείας κυκλοφορίας στη Σλοβακία.

(οικονομικούς φορείς) να παρέχουν εξηγήσεις αναφορικά με την σύνθεση των προσφορών που υπέβαλαν, και μάλιστα αναφορικά με το ασυνήθιστα χαμηλό τίμημα αυτών. Κατόπιν υποβολής των εξηγήσεων που τους ζητήθηκαν, οι υποψήφιοι όμιλοι εταιρειών αποκλείστηκαν από τον διαγωνισμό διότι κρίθηκε – μεταξύ άλλων – ότι οι εξηγήσεις που υπέβαλαν δεν επαρκούσαν για την αιτιολογία του εξαιρετικά χαμηλού τιμήματος των υποβληθεισών προσφορών τους. Μετά τον αποκλεισμό τους, υπέβαλαν διοικητική προσφυγή κατά της NDS ενώπιον της ίδιας αλλά και ενώπιον του ανώτερου διοικητικού οργάνου της Urad, η οποία αποφάνθηκε ότι οι δύο υποψήφιοι ανάδοχοι δεν παρείχαν τις απαιτούμενες εξηγήσεις και διευκρινίσεις αναφορικά με το τίμημα των ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών που υπέβαλαν, και άρα οι απαντήσεις τους ήταν μη ικανοποιητικές. Την απόφαση αυτή της Urad προσέβαλαν οι οικονομικοί φορείς, προσφεύγοντας ενώπιον του Δικαστηρίου της Μπρατισλάβα, αλλά και ενώπιον του ανώτατου Δικαστηρίου της Δημοκρατίας της Σλοβακίας, το οποίο με τη σειρά του, υπέβαλε προδικαστικά ερωτήματα ενώπιον του ΔΕΕ, προκειμένου να διαπιστωθεί εάν οι αποφάσεις της αναθέτουσας αρχής περί αποκλεισμού των εν λόγω οικονομικών φορέων έρχονται σε αντίθεση με την αρχή της απαγόρευσης των διακρίσεων και την αρχή της διαφάνειας στο πλαίσιο των δημοσίων συμβάσεων.

Ειδικότερα, τα προδικαστικά αυτά ερωτήματα αφορούσαν κατά βάση τα εξής ζητήματα : το εάν υφίσταται υποχρέωση της αναθέτουσας αρχής να ζητήσει από τους υποψηφίους αναδόχους διευκρινίσεις και εξηγήσεις επί της σύνθεσης των προσφορών τους, το εάν η αναθέτουσα αρχή έχει την δυνατότητα να μην ζητά την παροχή περαιτέρω εξηγήσεων εάν κατά την κρίση της έχουν υποβληθεί επαρκή στοιχεία ότι υφίστανται λόγοι για τον αποκλεισμό του από τον διαγωνισμό, το εάν η απόφαση που έλαβε η αναθέτουσα αρχή είναι σύμφωνη με τα άρθρα 51 και 2 της Οδηγίας 2004/18 διάταξη του εθνικού δικαίου, σύμφωνα με την οποία η επιτροπή διενέργειας διαγωνισμού δύναται να ζητά εγγράφως εξηγήσεις από τους συμμετέχοντες στον διαγωνισμό, καθώς και αν είναι σύμφωνη με το άρθρο 55 της Οδηγίας, η πρακτική της

αναθέτουσας αρχής σύμφωνα με την οποία, δεν υποχρεούται να ζητήσει από τον υποψήφιο ανάδοχο διευκρινίσεις σχετικά με το ασυνήθιστα χαμηλό τίμημα. Το Δικαστήριο έκρινε ότι το ζήτημα που θα πρέπει να διασαφηνιστεί, κατόπιν των ανωτέρω προδικαστικών ερωτημάτων, είναι το εάν η αναθέτουσα αρχή, όταν διαπιστώνεται η υποβολή ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών από οικονομικό φορέα, έχει υποχρέωση να ζητήσει από αυτόν την παροχή διευκρινίσεων και εξηγήσεων προς απόδειξη της φερεγγυότητας, της καταλληλότητας, και εν τέλει της αξιοπιστίας της προσφοράς του ή εάν αυτό υπόκειται στην διακριτική της ευχέρεια.³⁶ Το ΔΕΕ, λοιπόν, έκρινε βάσει της διατύπωσης του άρθρου 55 της Οδηγίας 2004/18, ότι ο ενωσιακός νομοθέτης ήθελε ουσιαστικά να επιβάλει στις αναθέτουσες αρχές να προβαίνουν σε επανέλεγχο και διακρίβωση της σύνθεσης των υποβληθεισών ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών, μέσω της υποχρέωσης των οικονομικών φορέων να προσκομίζουν τα αναγκαία αποδεικτικά στοιχεία, με τα οποία αποδεικνύεται ότι η προσφορά τους είναι κατάλληλη και φερέγγυα, και άρα αιτιολογημένα χαμηλή.³⁷ Με αυτό τον τρόπο, αποτρέπονται τυχόν αυθαίρετες εκτιμήσεις από την πλευρά των αναθετουσών αρχών, ενώ ταυτόχρονα διασφαλίζεται και ο υγιής ανταγωνισμός μεταξύ των υποψηφίων αναδόχων στο πλαίσιο της διαγωνιστικής διαδικασίας για την σύναψη δημόσιας σύμβασης.³⁸ Ακολούθως, το Δικαστήριο επεσήμανε με τη σχετική απόφασή του, ότι ο κατάλογος του άρθρου 55 παρ. 1 εδ. β' της Οδηγίας 2004, αναφορικά με τις εξηγήσεις που θα πρέπει να παρέχουν οι υποψήφιοι ανάδοχοι σε περίπτωση υποβολής ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών, να μην είναι αποκλειστικός,

³⁶ Βλ. σκέψη 24 της απόφασης.

³⁷ Βλ. σκέψη 28 της απόφασης, στην οποία παραπέμπει στις αποφάσεις της C-454/99 *Lombardini και Mantovani*, Συλλογή 2001, σ. I-9233, σκ. 46-49, με την οποία κρίθηκε ότι η εφαρμογή μαθηματικού κριτηρίου, δεν παρέχει στους υποψήφιους αναδόχους την δυνατότητα να αποδείξουν επαρκώς την καταλληλότητα των ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών που υπέβαλαν, και άρα η εφαρμογή του εν λόγω κριτηρίου, αντιβαίνει σε όσα ρυθμίζει η Οδηγία 71/305, για την ανάπτυξη υγιούς ανταγωνισμού. Το ΔΕΕ, λοιπόν, έκρινε ότι οι αναθέτουσες αρχές, θα πρέπει να δίνουν την δυνατότητα στους οικονομικούς φορείς, να αποδεικνύουν την καταλληλότητα των προσφορών τους, μετά το άνοιγμα των φακέλων.

³⁸ Βλ. σκέψη 29 της απόφασης.

αλλά δεν είναι και αμιγώς ενδεικτικός, και άρα η αναθέτουσα αρχή δεν δύναται να προσδιορίζει ελεύθερα τα κρίσιμα αποδεικτικά στοιχεία που θα πρέπει να λάβει υπόψη, προτού απορρίψει κάποια προσφορά, η οποία *prima facie* φαίνεται εξαιρετικά χαμηλή.³⁹ Από τα ανωτέρω, λοιπόν, φαίνεται ότι το ΔΕΕ πράγματι, αναγνώρισε κάποια διακριτική ευχέρεια της αναθέτουσας αρχής, η οποία όμως θα πρέπει να εφαρμόζεται ορθά και με προσοχή, προς αποφυγή αδικαιολόγητα διασταλτικής ερμηνείας και αυθαιρεσίας από την πλευρά της.

Τέλος, μείζονος σημασίας, είναι η διαπίστωση του ΔΕΕ, ότι μόνο τα εθνικά δικαστήρια έχουν την αρμοδιότητα να εξακριβώσουν εάν η αίτηση για παροχή εξηγήσεων που απέστειλε η αναθέτουσα αρχή στους οικονομικούς φορείς, παρείχε στους τελευταίους πράγματι την δυνατότητα να παράσχουν επαρκείς εξηγήσεις για την σύνθεση της προσφοράς τους.⁴⁰ Ταυτόχρονα, το ΔΕΕ αποφάνθηκε ότι η διάταξη του άρθρου 55 της Οδηγίας 2004/18 επιτάσσει τη θέσπιση στην εθνική νομοθεσία περί δημοσίων συμβάσεων, μιας ρύθμισης, η οποία επιβάλλει στις αναθέτουσες αρχές, να ζητούν την παροχή διευκρινήσεων από τους οικονομικούς φορείς, σε περίπτωση υποβολής από τους τελευταίους ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών, καταλήγοντας στο ότι οι αναθέτουσες αρχές θα πρέπει να ακολουθούν μια στάση ίσης μεταχείρισης έναντι όλων των υποψηφίων.⁴¹ Κατόπιν των ανωτέρω, το ΔΕΕ κατέληξε στην κρίση ότι η διατυπωθείσα άποψη της αναθέτουσας αρχής στην υπό κρίση υπόθεση, περί μη ύπαρξης υποχρέωσης από την πλευρά της να ζητήσει από τον υποψήφιο ανάδοχο εξηγήσεις αναφορικά με την σύνθεση της ασυνήθιστα χαμηλής προσφοράς που ο τελευταίος υπέβαλε, αντίκειται στην διάταξη του άρθρου 55 της Οδηγίας 2004/18.⁴²

³⁹ Βλ. σκέψη 30 της απόφασης, και ειδικότερα την παραπομπή στην απόφαση της 23.04.2009, C-292/07, Επιτροπή κατά Βελγίου, σκέψη 159.

⁴⁰ Βλ. σκέψη 32 της απόφασης.

⁴¹ Βλ. σκέψη της απόφασης, και ειδικότερα την παραπομπή στην απόφαση της 23.04.2009, C-292/07, Επιτροπή κατά Βελγίου, σκέψεις 161 και 48.

⁴² Βλ. σκέψη 34 της απόφασης.

iv. Επίδραση της κοινοτικής νομοθεσίας και νομολογίας στην εθνική έννομη τάξη.

Με τις ανωτέρω κρίσεις του το ΔΕΕ, και ειδικά με την απόφαση C-599/10 SAG ELV Slovensko and Others κατά Urad pre verejné obstarávanie, ουσιαστικά ώθησε τα κράτη – μέλη σε μια προσπάθεια αντιμετώπισης των ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών, μέσω των εθνικών νομοθεσιών τους, και αυτό διότι σύμφωνα με το σκεπτικό της απόφασής του, εναπόκειται στην εθνική νομοθεσία να θεσπίσει ειδικές ρυθμίσεις σύμφωνα με τις οποίες, οι αναθέτουσες αρχές θα οφείλουν να ζητούν εγγράφως εξηγήσεις από τους υποψήφιους αναδόχους σε διαγωνισμούς με σκοπό την σύναψη δημοσίων συμβάσεων, σε περίπτωση υποβολής υπερβολικά χαμηλών προσφορών.

Η ενσωμάτωση των δύο Κοινοτικών Οδηγιών (2004/17/ΕΚ και 2004/18/ΕΚ) στην ελληνική έννομη τάξη έγινε δυνάμει των διατάξεων των Π.Δ. 59 και 60/2007, οι οποίες προέβλεπαν ειδικές ρυθμίσεις για την αντιμετώπιση του φαινομένου των ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών στα άρθρα 48 και 52 αντίστοιχα.⁴³ Οι ρυθμίσεις αυτές εφαρμόζονταν μόνο σε διεθνείς δημόσιους διαγωνισμούς και όχι σε τακτικούς ή πρόχειρους διαγωνισμούς, καθότι οι τελευταίοι δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής των ανωτέρω Π.Δ., αλλά στο πεδίο εφαρμογής του Π.Δ. 118/2007 (το οποίο επίσης καταργήθηκε και αντικαταστάθηκε από τον Ν. 4412/2016). Το βασικό θέμα που απασχόλησε την εθνική νομολογία αναφορικά με τα εν λόγω άρθρα, ήταν το εάν υφίσταται υποχρέωση από την πλευρά των αναθετουσών αρχών να ζητούν διευκρινίσεις αναφορικά με τις υπερβολικά χαμηλές προσφορές, οι οποίες υποβάλλονται στο πλαίσιο διαγωνισμών για την σύναψη δημοσίων συμβάσεων, που δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής των Οδηγιών. Σημειωτέον ότι στην πράξη, είναι γνωστό ότι η ανάθεση της εκτέλεσης των περισσότερων δημοσίων συμβάσεων, γίνεται με κριτήριο την χαμηλότερη και όχι την καταλληλότερη προσφορά, γεγονός που επιτάσσει στους αναθέτοντες φορείς, να

⁴³ Τόσο το Π.Δ. 59/2007 όσο και το Π.Δ. 60/2007 καταργήθηκαν και αντικαταστάθηκαν από τον Ν. 4412/2016 (άρθρα 88 και 5 αντίστοιχα), οποίος τροποποιήθηκε εκ νέου με τον Ν. 4782/2021.

επιδεικνύουν τη δέουσα προσοχή έτσι ώστε να διασφαλίζεται ότι οι υποψήφιοι ανάδοχοι, αφενός μεν υποβάλλουν κατάλληλες και αξιόπιστες προσφορές, παρά το ασυνήθιστα χαμηλό ύψος αυτών, αφετέρου δε ότι διαθέτουν όλα τα «εργαλεία» που είναι απαραίτητα για την προσήκουσα ολοκλήρωση του σκοπού της δημόσιας σύμβασης, σε περίπτωση που επιλεγούν. Θα μπορούσε βέβαια να υποστηριχθεί, ότι το κριτήριο της χαμηλότερης προσφοράς, ως αποκλειστικό κριτήριο ανάθεσης μιας δημόσιας σύμβασης, επιτάσσεται και από την ανάγκη της αναθέτουσας αρχής να σπαταλήσει όσο το δυνατόν λιγότερα κονδύλια, στο πλαίσιο της αρχής της οικονομικότητας και της χρηστής διοίκησης.⁴⁴

Θα υφίστατο λοιπόν, υποχρέωση των αναθετουσών αρχών να ζητήσουν εξηγήσεις ως προς τις ασυνήθιστα χαμηλές προσφορές, εάν κάποιος δημόσιος διαγωνισμός δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής των ανωτέρω Οδηγιών; Σύμφωνα με την νομολογία του ΔΕΚ και συγκεκριμένα σύμφωνα με την σκέψη 111 της απόφασης C-496/99 Επιτροπή κατά CAS Succhi di Frutta:⁴⁵ *«Η αρχή της διαφάνειας, η οποία αποτελεί το επιστέγασμα της προαναφερθείσας αρχής, έχει στην ουσία ως σκοπό να αποκλείει τον κίνδυνο ευνοιοκρατίας και καταχρήσεως εκ μέρους της αναθέτουσας αρχής. Προϋποθέτει ότι όλοι οι όροι και τρόποι διεξαγωγής της διαδικασίας αναθέσεως πρέπει να διατυπώνονται με σαφήνεια, ακρίβεια και χωρίς αμφισημία στην προκήρυξη του διαγωνισμού ή στη συγγραφή υποχρεώσεων, κατά τρόπο ώστε, αφενός, να παρέχουν σε όλους τους εulόγως ενημερωμένους και κανονικά επιμελείς υποψηφίους τη δυνατότητα να κατανοούν το ακριβές περιεχόμενό τους και να τους ερμηνεύουν με τον ίδιο τρόπο και, αφετέρου, να καθιστούν δυνατό τον εκ μέρους της αναθέτουσας αρχής αποτελεσματικό έλεγχο του αν οι προσφορές των υποψηφίων ανταποκρίνονται στα κριτήρια που διέπουν την εν λόγω σύμβαση.»* Κατόπιν τούτου, προκύπτει ότι η υποχρέωση διαφάνειας στο πεδίο ανάθεσης

⁴⁴ Βλ. άρθρο 1 περ. α του Ν. 3871/2010.

⁴⁵ Απόφαση της 29^{ης} Απριλίου 2004, C-496/99 Επιτροπή κατά CAS Succhi di Frutta Συλλογή 2004. ο. I-3801, σκ. 111.

των δημοσίων συμβάσεων, έχει ως στόχο την αποφυγή αυθαιρεσίας από πλευράς αναθετουσών αρχών, και μάλιστα η τήρηση της υποχρέωσης αυτής, πηγάζει από τον αριθμό 1 του προοιμίου της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ, και το άρθρο 18 αυτής το οποίο προβλέπει ότι οι αναθέτουσες αρχές αντιμετωπίζουν τους οικονομικούς φορείς ισότιμα και χωρίς διακρίσεις και ενεργούν με διαφανή και αναλογικό τρόπο. Σύμφωνα με τα ανωτέρω, λοιπόν, προκύπτει ότι βούληση του ενωσιακού νομοθέτη ήταν η υποχρέωση από την πλευρά της αναθέτουσας αρχής, να εξακριβώσει την σύνθεση των προσφορών που φαίνονται ασυνήθιστα χαμηλές, ζητώντας από τους προσφέροντες να φέρουν όλα τα απαραίτητα δικαιολογητικά, μέσω των οποίων αποδεικνύεται ότι οι προσφορές τους, αν και υπερβολικά χαμηλές, είναι κατάλληλες και αξιόπιστες.

4. Το νέο άρθρο για τις ασυνήθιστα χαμηλές προσφορές μετά τον Ν. 4782/2021.

4.1. Η θέσπιση του Ν. 4782/2021.

Όπως είναι φανερό από τα ανωτέρω, το κυριότερο πρόβλημα που επικρατούσε στον κόσμο των δημοσίων συμβάσεων πριν την εφαρμογή του Ν. 4412/2016, ήταν η πολυνομία που επικρατούσε στην χώρα μας καθώς και ο μεγάλος αριθμός προεδρικών διαταγμάτων και οδηγιών, απόρροια των οποίων είναι η δημιουργία ενός περίπλοκου νομοθετικού πλαισίου και η δημιουργία σύγχυσης και αμφιβολίας ως προς την τήρηση των διαδικασιών. Αναπόφευκτη συνέπεια των ανωτέρω, ήταν η δημιουργία ενός «δαιδαλώδους τοπίου» νομοθετικών και κανονιστικών πράξεων το οποίο καθιστούσε δυσμενή, αν όχι ανέφικτη, την επιλογή του προσήκοντος νομοθετικού πλαισίου, και την εφαρμογή αυτού (Αλεξίου κ.ά. 2009: 456). Για αυτό και κρίθηκε απαραίτητη η δημιουργία ενός νομοθετήματος που θα δώσει μια «καθαρότερη» εικόνα στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων.

Το νομοθετικό πλαίσιο των δημοσίων συμβάσεων, που ισχύει σήμερα, διαμορφώθηκε κατά τη διάρκεια μιας περιόδου όπου τα ελληνικά πολιτικά κόμματα στόχευαν στη διαχείριση και αντιμετώπιση της οικονομικής κρίσης. Οι πολιτικές αυτές εξελίξεις είχαν ως συνέπεια τη σύναψη του τρίτου κατά σειρά «Προγράμματος Οικονομικής Προσαρμογής» (τρίτο Μνημόνιο) το έτος 2015. Κατά τη διάρκεια αυτής της ιδιαίτερα πιεστικής περιόδου, η Ελλάδα, ως κράτος-μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης, υποχρεούταν νομικά να εφαρμόσει νομοθεσία βασισμένη σε Οδηγίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τις δημόσιες συμβάσεις (Σωτηρόπουλος κ.α. 2020: 202). Η βασικότερη βέβαια αιτία υιοθέτησης των εν λόγω Οδηγιών, δεν ήταν μόνο η νομική υποχρέωση της Ελλάδας να συμμορφωθεί με την Ευρωπαϊκή Νομοθεσία, αλλά η προστασία της διαφθοράς και η αντιμετώπιση των αθέμιτων πρακτικών στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, και το κυριότερο, η αποτελεσματικότερη διαχείριση των δημοσίων πόρων, μέσω της υγιούς ανταγωνιστικότητας και της επιλογής των πραγματικά καταλληλότερων προσφορών, άλλως των προσφορών που θα οδηγήσουν εν τέλει στην

εκτέλεση μιας δημόσιας σύμβασης, υλοποιώντας προσηκόντως τον σκοπό της, και συντείνοντας με αυτό τον τρόπο στην αύξηση της κοινωνικής ευημερίας.

Από τα ανωτέρω συνάγεται ότι, τόσο ο ενωσιακός όσο και ο εθνικός νομοθέτης, έχουν επιχειρήσει διαχρονικά να αντιμετωπίσουν το ζήτημα των ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών στο πλαίσιο ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων. Ειδικότερα, ο εθνικός νομοθέτης, με τον Ν. 4412/2016, και ειδικότερα με το άρθρο 88 αυτού, ενσωμάτωσε το άρθρο 69 της οδηγίας 2014/24/ΕΕ, δυνάμει του οποίου ρυθμίζεται σήμερα το φαινόμενο των ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών. Ακολούθως, ο Ν. 4782/2021, χωρίς να χαλάει την «αρχιτεκτονική» του Ν. 4412/2016, επέφερε πολλές και ουσιώδεις τροποποιήσεις στο περιεχόμενο των διατάξεών του.

Σε αυτό το σημείο θα ήταν ιδιαίτερα χρήσιμο να αναφέρουμε απόσπασμα από την εισηγητική έκθεση του Ν. 4782/2021 σύμφωνα με το οποίο : *«Ο ν. 4412/2016 παρουσιάζει πλήθος προβλημάτων που έχουν επισημανθεί από τις αναθέτουσες αρχές και τους οικονομικούς φορείς. Η προσπάθεια για την αντιμετώπισή τους, έως σήμερα, υπήρξε αποσπασματική και, σε αρκετές περιπτώσεις, μη επαρκής. Είναι χαρακτηριστικό το γεγονός ότι οι διατάξεις του ν. 4412/2016 έχουν επιμέρους τροποποιηθεί πάνω από 300 φορές. Παράλληλα, οι διαδικασίες ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων στην Ελλάδα χαρακτηρίζονται από αναποτελεσματικότητα, με μεγάλους χρόνους υλοποίησης, με μακροχρόνιες δικαστικές και προδικαστικές διαδικασίες και χαμηλή ποιότητα προμηθειών κυρίως λόγω της, σχεδόν αποκλειστικής, χρήσης του κριτηρίου ανάθεσης της χαμηλότερης τιμής απόκτησης των αγαθών, υπηρεσιών και έργων...»*.

Ο νέος νόμος επέφερε τροποποιήσεις και αντικαταστάσεις σε 130 άρθρα του Ν. 4412/2016, προσθήκες σε 24 άρθρα, και καταργήσεις σε 11 άρθρα αυτού (Ρόβλιας 2021). Οι κυριότερες αλλαγές που έφερε αφορούν τον εξορθολογισμό των διαδικασιών ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων (όπου υπάγεται και η τροποποίηση του αρ. 88), την απλοποίηση των διαδικασιών στις δημόσιες συμβάσεις μικρής αξίας, την αξιοποίηση των δυνατοτήτων που φέρνουν οι νέες

τεχνολογίες, την αντιμετώπιση της υποστελέχωσης των τεχνικών υπηρεσιών των αναθετουσών αρχών, και την βελτίωση του συστήματος δικαστικής προστασίας.

4.2. Άρθρο 88 Ν 4412/2016 – Ασυνήθιστα χαμηλές προσφορές.

Ένα από τα προβλήματα που είχε να αντιμετωπίσει ο Ν. 4782/2021 είναι αυτό των ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών, η καταπολέμηση του οποίου επιδιώκεται με την τροποποίηση του άρθρου 88 του Ν. 4412/2016, με το άρθρο 32 του Ν 4782/2021. Δυνάμει του νέου αυτού άρθρου: «Όταν οι προσφορές φαίνονται ασυνήθιστα χαμηλές σε σχέση με τα έργα, τα αγαθά ή τις υπηρεσίες, οι αναθέτουσες αρχές απαιτούν από τους οικονομικούς φορείς να εξηγήσουν την τιμή ή το κόστος που προτείνουν στην προσφορά τους, εντός αποκλειστικής προθεσμίας είκοσι (20) ημερών από την κοινοποίηση της πρόσκλησης της αναθέτουσας αρχής. Αν οικονομικός φορέας δεν ανταποκριθεί στη σχετική πρόσκληση της αναθέτουσας αρχής εντός της άνω προθεσμίας και δεν υποβάλλει εξηγήσεις, η προσφορά του απορρίπτεται ως μη κανονική και καταπίπτει υπέρ της αναθέτουσας αρχής η εγγυητική επιστολή συμμετοχής.».

Ενώ προστέθηκε και η παράγραφος 5^α σύμφωνα με την οποία «Στις δημόσιες συμβάσεις έργων, μελετών, παροχής τεχνικών και λοιπών συναφών επιστημονικών υπηρεσιών, ως ασυνήθιστα χαμηλές προσφορές, σε κάθε περίπτωση, τεκμαίρονται προσφορές που υποβάλλονται σε διαγωνισμό και εμφανίζουν απόκλιση μεγαλύτερη των δέκα (10) ποσοστιαίων μονάδων από τον μέσο όρο του συνόλου των εκπτώσεων των παραδεκτών προσφορών που υποβλήθηκαν. Η αναθέτουσα αρχή δύναται να κρίνει ότι συνιστούν ασυνήθιστα χαμηλές προσφορές και προσφορές με μικρότερη ή καθόλου απόκλιση από το ως άνω όριο. Οι παρεχόμενες εξηγήσεις του οικονομικού φορέα, ιδίως ως προς τον προσδιορισμό οικονομικών μεγεθών, με τις οποίες ο προσφέρων διαμόρφωσε την προσφορά του, αποτελούν δεσμευτικές συμφωνίες και τμήμα της

σύμβασης ανάθεσης που δεν μπορούν να μεταβληθούν καθ' όλη τη διάρκεια εκτέλεσης της σύμβασης».

Εν ολίγοις, με τις διατάξεις του Ν 4782/2021, το άρθρο 88 του Ν 4412/20216 τροποποιείται στα εξής:

- Καθορίζεται νέα αποκλειστική προθεσμία 20 ημερών για όλες τις περιπτώσεις, δυνάμει της οποίας ο οικονομικός φορέας πρέπει, μετά από σχετική πρόσκληση από την αναθέτουσα αρχή, να παράσχει εξηγήσεις. Σε περίπτωση που ο φορέας δεν ανταποκριθεί, η προσφορά του απορρίπτεται ως μη κανονική,⁴⁸ με ταυτόχρονη ακύρωση της εγγυητικής επιστολής συμμετοχής του.

- Κάθε προσφορά που αποκλίνει κατά περισσότερο από 10 μονάδες από τον μέσο όρο των παραδεκτών προσφορών θεωρείται αυτομάτως ως ασυνήθιστα χαμηλή, με τον οικονομικό φορέα να καλείται να παράσχει εξηγήσεις. Εισάγεται έτσι ένα κατώφλι που, παρόλο που δεν οδηγεί αυτόματα στον αποκλεισμό (καθώς κάτι τέτοιο θα ήταν αντίθετο προς το ενωσιακό δίκαιο), ενεργοποιεί τον μηχανισμό εντοπισμού με την πρόσκληση για εξηγήσεις. Ακόμη και σε αυτήν την περίπτωση, ωστόσο, παραμένει πάντοτε η δυνατότητα της αναθέτουσας αρχής να ζητήσει εξηγήσεις από οικονομικούς φορείς με προσφορές που παρουσιάζουν μικρή ή καθόλου απόκλιση από το εν λόγω όριο.

- Μια επιπρόσθετη καινοτομία που εισάγει η διάταξη της παρ. 5^α του άρθρου 88 είναι αυτή του τρίτου εδαφίου, σύμφωνα με το οποίο ο οικονομικός φορέας που υπέβαλε μια ασυνήθιστα χαμηλή προσφορά, αφού κληθεί να παρέχει εξηγήσεις και αφού τις παρέχει στην αναθέτουσα αρχή, αυτές, αποτελούν πλέον δεσμευτική συμφωνία και αναπόσπαστο τμήμα της σύμβασης, με αδυναμία τροποποίησής τους κατά τη διάρκεια της εκτέλεσης της σύμβασης. Αυτό δημιουργεί έναν προληπτικό μηχανισμό κατά της υποβολής ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών,

⁴⁸ Για την έννοια της μη κανονικής προσφοράς βλ. άρθρο 26 παρ. 3 του Ν. 4412/2016.

καθώς οι οικονομικοί φορείς, δεσμευόμενοι από τις εξηγήσεις που παρέχουν, δεν έχουν τη δυνατότητα να επιδιώξουν αργότερα τροποποιήσεις στη σύμβαση για να αντισταθμίσουν την αρχικά χαμηλή τους προσφορά.

i. Στάδια ελέγχου προσφορών.

Προκειμένου, λοιπόν, η αναθέτουσα αρχή να προβεί στον έλεγχο μιας προσφοράς, θα πρέπει η σύνθεση της προσφοράς αυτής να δημιουργεί κάποιου είδους αμφιβολία ως προς την αξιοπιστία της, στον βαθμό βέβαια που η εν λόγω προσφορά είναι ικανή να οδηγήσει σε μη εκτέλεση της σύμβασης ή σε πλημμελή εκτέλεσή της, λόγω της ασυνήθιστα χαμηλής τιμής της. Αφού, λοιπόν, ο αναθέτων φορέας παρατηρήσει την ύπαρξη τέτοιας προσφοράς, και προβεί στον χαρακτηρισμό αυτής ως ασυνήθιστης, τότε έχει υποχρέωση κατά δέσμια αρμοδιότητα, να καλέσει τον υποψήφιο ανάδοχο οικονομικό φορέα που την υπέβαλε, ώστε αυτός να της παρέχει τις κατάλληλες γραπτές εξηγήσεις και τα απαραίτητα αποδεικτικά στοιχεία, τα οποία αιτιολογούν επαρκώς την χαμηλή τιμή της προσφοράς του. Σύμφωνα με το νέο άρθρο 88 παρ. 1, η προθεσμία αυτή είναι είκοσι (20) μέρες και είναι αποκλειστική, εάν δηλαδή ο φορέας δεν παρέχει τις εξηγήσεις που του ζητούνται τότε επέρχεται η απόρριψη της προσφοράς του, κάτι το οποίο δεν προβλεπόταν πριν την τροποποίηση με τον Ν. 4782/2021. Με άλλα λόγια, δεν υφίστατο το δεύτερο εδάφιο, αλλά η προθεσμία για παροχή εξηγήσεων ήταν δέκα (10) μέρες, ενώ δεν προβλεπόταν η απόρριψη της προσφοράς ως μη κανονικής, και η ποινή της κατάπτωσης της εγγυητικής επιστολής.

Πλέον, οι οικονομικοί φορείς που υπέβαλαν ασυνήθιστα χαμηλές προσφορές, έχουν στην διάθεσή τους περισσότερο χρόνο να προσκομίσουν αποδείξεις για την αξιοπιστία και την καταλληλότητα αυτών, με ταυτόχρονη κατοχύρωση της ποινής της απόρριψής τους, σε περίπτωση μη ανταπόκρισης στην πρόσκληση αυτή από τις αναθέτουσες αρχές. Με αυτό τον τρόπο, ο νομοθέτης αποφεύγει την καθυστέρηση της διαδικασίας εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων (Δελλής 2021 :29), δεδομένου ότι πλέον ναι μεν παρέχεται περισσότερος χρόνος

στον υποψήφιο ανάδοχο να παρέχει τις αναγκαίες εξηγήσεις που αποδεικνύουν την φερεγγυότητα της προσφοράς του, αλλά σε περίπτωση που δεν δύναται να ανταπεξέλθει σε αυτό, τότε η προσφορά του απορρίπτεται. Με άλλα λόγια, δεν δίνονται ανούσιες και χρονοβόρες παρατάσεις, το πλαίσιο είναι πλέον πιο αυστηρό, παρακινώντας (ίσως) με αυτόν τον τρόπο τους οικονομικούς φορείς, που υποβάλλουν χαμηλές προσφορές, οι οποίες όμως είναι ταυτόχρονα κατάλληλες και αξιόπιστες, διαφορετικά θα αποκλειστούν χωρίς δεύτερη ευκαιρία.

Από την επισκόπηση της εθνικής και κοινοτικής νομοθεσίας και νομολογίας παρατηρήσαμε ότι η αναθέτουσα αρχή δύναται να χρησιμοποιήσει ποικίλους τρόπους και μεθόδους, ακόμη και κάποιο μαθηματικό κριτήριο προσδιορισμού της πλέον συμφέρουσας προσφοράς, το οποίο και επιχείρησε ο νέος νόμος. Ειδικότερα, για τον εντοπισμό των ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών, η νέα παρ. 5^α του άρθρου 88 θεσπίζει ως τεκμήριο την απόκλιση δέκα (10) ποσοστιαίων μονάδων, από το μέσο όρο του συνόλου των υποβληθέντων προσφορών. Συγκεκριμένα, μια προσφορά τεκμαίρεται ασυνήθιστα χαμηλή, όταν αποκλίνει περισσότερο από δέκα (10) ποσοστιαίες μονάδες από το μέσο όρο των παραδεκτών προσφορών που έχουν υποβληθεί, οπότε και η αναθέτουσα αρχή καλεί τον οικονομικό φορέα που την έχει υποβάλει, σε παροχή εξηγήσεων ώστε να αποδείξει την αξιοπιστία της προσφοράς του, σε καμία περίπτωση όμως δεν δύναται να απορρίψει κατευθείαν μια τέτοια προσφορά, διότι μια τέτοια κίνηση θα ήταν αντίθετη με τους κανόνες του ενωσιακού δικαίου (Δελλής 2021 :30). Ουσιαστικά, με την εισαγωγή του εν λόγω κριτηρίου, υπάρχει άμεσος χαρακτηρισμός προσφοράς ως ασυνήθιστα χαμηλής, και κλήση του υποψηφίου σε παροχή εξηγήσεων, εφόσον αυτή αποκλίνει περισσότερο από δέκα ποσοστιαίες μονάδες από τον μέσο όρο των παραδεκτών προσφορών.

Εξίσου σημαντικό, είναι το δεύτερο εδάφιο της παραγράφου 5^α, δυνάμει του οποίου, η αδυναμία τροποποίησης των εξηγήσεων, ως προς τον προσδιορισμό των οικονομικών μεγεθών,

που υποβάλλουν οι οικονομικοί φορείς κατά την εκτέλεση της δημόσιας σύμβασης, αλλά και το γεγονός ότι αυτές θα αποτελούν δεσμευτικές συμφωνίες και τμήμα της σύμβασης ανάθεσης, προστατεύει το δημόσιο από ενδεχόμενες αλλαγές που θα μπορούσαν να επηρεάσουν την αποτελεσματική εκτέλεση της σύμβασης. Με αυτό τον τρόπο, εξασφαλίζεται η συνέπεια και η σταθερότητα στην υλοποίηση του έργου, καθώς οι οικονομικοί φορείς είναι δεσμευμένοι από τις πληροφορίες και τις αποδείξεις που παρέχουν κατά το στάδιο της υποβολής της προσφοράς τους, και άρα, εξασφαλίζεται ότι η σύμβαση θα εκτελεστεί με βάση τα αρχικά δεδομένα και τις προϋποθέσεις, χωρίς νέες συμπληρωματικές συμβάσεις, οι οποίες προσθέτουν διοικητικό κόστος στις αντίστοιχες κρατικές υπηρεσίες.

Σε αυτό το στάδιο, λοιπόν, τα κριτήρια χαρακτηρισμού μιας προσφοράς ως ασυνήθιστα χαμηλής εναπόκεινται στην διακριτική ευχέρεια του αναθέτοντος φορέα, ενώ μετά τον χαρακτηρισμό αυτό και τον εντοπισμό μιας τέτοιας προσφοράς, είναι πλέον υποχρεωμένη η αναθέτουσα αρχή να καλέσει τον οικονομικό φορέα σε παροχή διευκρινίσεων, λειτουργώντας έτσι κατά δέσμια αρμοδιότητα. Από τα ανωτέρω συνάγεται ότι ο εντοπισμός ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών ως προς την εκτέλεση των δημοσίων συμβάσεων πραγματοποιείται σε δύο στάδια.

Στο πρώτο στάδιο (*prima facie*), ο αναθέτων φορέας ελέγχει αν κάποια ή κάποιες από τις υποβληθείσες προσφορές «μοιάζει» κάπως αδικαιολόγητα χαμηλή σύμφωνα με όσα αναφέρονται στο άρθρο 88 του νέου Ν. 4412/2016, ώστε να καλέσει τον οικονομικό φορέα σε παροχή εξηγήσεων. Αντιθέτως, σε περίπτωση μη εμφάνισης μιας τέτοιας προσφοράς, ο αναθέτων φορέας δεν υποχρεούται να αναλύσει την προέλευση και την σύνθεση της προσφοράς, καθόσον δεν πρόκειται για κάποια ασυνήθιστα χαμηλή, και άρα δεν υπάρχει λόγος για τον έλεγχο αυτής.⁴⁹

⁴⁹ ΣτΕ 726/2022, σκ. 29.

Το στάδιο στο οποίο αναφέρεται το άρθρο 88 του Ν. 4412/2016 (όπως αυτό τροποποιήθηκε με το άρθρο 32 του νέου Ν. 4782/2021), είναι αυτό της αξιολόγησης των προσφορών. Τούτο σημαίνει ότι πρόκειται για το στάδιο της διαγωνιστικής διαδικασίας, το οποίο είναι διακριτό από το στάδιο του ποιοτικού ελέγχου των υποψηφίων αναδόχων. Εν προκειμένω, η αναθέτουσα αρχή έχει επιλέξει όσους υποψηφίους συγκεντρώνουν τα κριτήρια καταλληλότητας, και πλέον πρέπει να επιλέξει ανάμεσα στις προσφορές, των επιλεγμένων αυτών υποψηφίων, ποια είναι η συμφερότερη οικονομικά, προβαίνοντας σε σύγκριση του κόστους, αξιολογώντας ταυτόχρονα την ποιότητα των προσφορών.

ii. Υποχρέωση παροχής διευκρινίσεων και αποδεικτικών στοιχείων από τους οικονομικούς φορείς.

Στο δεύτερο αυτό στάδιο, έχοντας κάνει την εμφάνισή της μια προσφορά την οποία η αναθέτουσα αρχή θεωρεί ασυνήθιστα χαμηλή, υποχρεούται να καλέσει τον οικονομικό φορέα που την υπέβαλε ώστε αυτός να παρέχει όλες τις απαραίτητες εξηγήσεις που δικαιολογούν το ύψος της τιμής της προσφοράς του, και οι οποίες ενισχύουν την αξιοπιστία και την φερεγγυότητα αυτής. Με άλλα λόγια, ο οικονομικός φορέας πρέπει να αποδείξει στην αναθέτουσα αρχή ότι η χαμηλή τιμή της προσφοράς του, δεν θα αποτελέσει εμπόδιο στην ορθή εκτέλεσή της σύμβασης.⁵⁰ Η ανάγκη για τους οικονομικούς φορείς να παρέχουν εξηγήσεις σε περίπτωση υποβολής ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών στο πλαίσιο σύναψης δημοσίων συμβάσεων, συνδέεται με τη διαφάνεια, την ανταγωνιστικότητα και την ασφάλεια των δημόσιων διαδικασιών.

Για αυτό και οικονομικοί φορείς, υποβάλλοντας ασυνήθιστα χαμηλές προσφορές, πρέπει να είναι σε θέση να παρέχουν σαφείς εξηγήσεις για τον υπολογισμό του κόστους, τη βιωσιμότητα της προσφοράς και να διασφαλίζουν ότι η προσφορά τους συμμορφώνεται πλήρως με τις

⁵⁰ Στε 1555/2022.

απαιτήσεις της σύμβασης. Αυτό βοηθά στη διατήρηση της εμπιστοσύνης και της διαφάνειας στις δημόσιες διαδικασίες και προστατεύει τα συμφέροντα του δημόσιου τομέα. Στο δεύτερο αυτό στάδιο λοιπόν, η αναθέτουσα αρχή δρα πλέον κατά δέσμια αρμοδιότητα, άλλως οφείλει να καλέσει τον οικονομικό φορέα και να του ζητήσει να της διευκρινίσει τους λόγους που δικαιολογούν την υποβολή μιας υπερβολικά χαμηλής προσφοράς. Η αναθέτουσα αρχή δύναται να απορρίψει μια τέτοια προσφορά, μόνο στην περίπτωση που οι αποδείξεις που προσκομίζει ο οικονομικός φορέας δεν εξηγούν σε ικανοποιητικό βαθμό το χαμηλό επίπεδο της τιμής ή του κόστους που προτείνεται (Ράικος 2019: 525-526). Για να αξιολογηθεί η φερεγγυότητα της προσφοράς του εκάστοτε οικονομικού φορέα, χρειάζεται το αίτημα να διατυπώνεται από την αναθέτουσα αρχή με σαφήνεια, ενώ οι διευκρινίσεις που καλείται να παρέχει ο οικονομικός φορέας διατυπώνονται στο άρθρο 88 παρ. 2 του Ν. 4412/2016 (όπως αυτό τροποποιήθηκε με τον Ν. 4782/2021), αφορούν κατά βάση τα οικονομικά χαρακτηριστικά της μεθόδου κατασκευής, τις επιλεγείσες τεχνικές λύσεις και την πρωτοτυπία του έργου, των υπηρεσιών ή των αγαθών που προτείνονται από τον υποψήφιο ανάδοχο.

Παρά το γεγονός ότι η λίστα των απαραίτητων διευκρινίσεων δεν είναι περιοριστική για την αναθέτουσα αρχή, αλλά έχει την δυνατότητα να παρεκκλίνει αυτών, και να ζητήσει από τον οικονομικό φορέα οποιαδήποτε άλλη διευκρίνιση αυτή κρίνει απαραίτητη προς αιτιολόγηση μιας προσφοράς ως αδικαιολόγητα χαμηλής, ταυτόχρονα δεν αποτελεί και αποκλειστικά ενδεικτικό κατάλογο. Με αυτό τον τρόπο, αποτρέπεται ο κίνδυνος η αναθέτουσα αρχή να λειτουργήσει αυθαίρετα και καταχρηστικά και να ορίζει αποκλειστικά η ίδια τα στοιχεία που θα πρέπει να εξετάσει και βάσει των οποίων ενδέχεται να αποκλείσει κάποιον υποψήφιο ανάδοχο οικονομικό φορέα.⁵¹

⁵¹ Βλ. C-599/10, σκ. 30.

Τέλος, με την παράγραφο 6 του άρθρου 88 του Ν. 4412/2016, όπως αυτό τροποποιήθηκε με τον Ν. 4782/2021, προβλέπεται η έκδοση υπουργικών αποφάσεων από τα αρμόδια, ανάλογα με το είδος της δημόσιας σύμβασης, υπουργεία, που θα καθορίζουν τη μεθοδολογία και τα κριτήρια για να χαρακτηριστεί μια προσφορά ως ασυνήθιστα χαμηλή. Με την πρόβλεψη αυτή, διασφαλίζεται η διαφάνεια και η σωστή διαχείριση των δημοσίων πόρων, διότι οι προσφορές θα αξιολογούνται βάσει σαφών και δίκαιων κανόνων, οι υπουργικές αποφάσεις θα θεσπίζουν κανόνες για την αντιμετώπιση ακατάλληλων προσφορών, καθώς και μέτρα ελέγχου, όπως αναθεώρηση των κριτηρίων αξιολόγησης ή αποκλεισμό των προμηθευτών που υποβάλουν επανειλημμένα υπερβολικά χαμηλές προσφορές. Από τα ανωτέρω, λοιπόν, προκύπτει ότι ο σαφώς καθορισμένος τρόπος αξιολόγησης των προσφορών, θα συντείνει στην προστασία του δημοσίου συμφέροντος, αποτρέποντας την υποβάθμιση της ποιότητας λόγω υποβολής ανεπαρκών προσφορών. Εν ολίγοις, η εν λόγω πρόβλεψη, ενισχύει την εμπιστοσύνη κατά την διαδικασία των δημοσίων συμβάσεων, συντείνοντας στην αντιμετώπιση του φαινομένου των ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών, στοχεύοντας, τελικώς, στην επίτευξη πιο δίκαιων, διαφανών και αποτελεσματικών διαδικασιών ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων.

4.3. Αποκλεισμός οικονομικού φορέα.

Ο βασικός κανόνας που φαίνεται να καθιερώνεται τόσο στις διατάξεις του ενωσιακού δικαίου, όσο και στις εθνικές διατάξεις, είναι η απαγόρευση του αυτόματου αποκλεισμού από τον διαγωνισμό οικονομικού φορέα, αποκλειστικά για τον λόγο του ότι υπέβαλε αδικαιολόγητα χαμηλή προσφορά, χωρίς προηγούμενη πρόσκλησή του σε παροχή εξηγήσεων για αυτήν (την προσφορά). Τούτο θα παραβίαζε βασικές αρχές των δημοσίων συμβάσεων όπως αυτή του υγιούς ανταγωνισμού μεταξύ των υποψηφίων. Ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα του κινδύνου που μπορεί να προκληθεί από την εφαρμογή του αυτόματου αποκλεισμού συναντάται στις δημόσιες συμβάσεις που έχουν διακρατικό χαρακτήρα, όπου οι επιχειρηματίες άλλων κρατών

- μελών τίθενται σε δυσμενή θέση, καθώς λόγω διαφορετικής διάρθρωσης δαπανών, μπορεί να θέλουν να ελαττώσουν το περιθώριο κέρδους τους, έτσι ώστε η είσοδός τους στην αγορά να είναι αποδοτικότερη. Σε τέτοιες περιπτώσεις, οι οικονομικοί φορείς άλλων κρατών δύνανται να υποβάλλουν φερέγγυα και αξιόπιστη προσφορά, την οποία όμως η αναθέτουσα αρχή δεν θα μπορεί να λάβει υπόψιν της σε περίπτωση εφαρμογής του αυτόματου αποκλεισμού (Ράικος 2019: 526).

i. Μη συμμόρφωση με τις διατάξεις της περιβαλλοντικής, κοινωνικοασφαλιστικής και εργατικής νομοθεσίας.

Ο Ν. 4412/2016, όπως ισχύει με τις τροποποιήσεις του Ν. 4782/2021, στο άρθρο 88 παρ. 3 προβλέπει ότι στην περίπτωση που κάποιος οικονομικός φορέας υποβάλλει μια ασυνήθιστα χαμηλή προσφορά, η χαμηλή τιμή της οποίας απορρέει από την παραβίαση των διατάξεων περιβαλλοντικού, κοινωνικοασφαλιστικού και εργατικού δικαίου, τότε θα επέρχεται αυτόματα ο αποκλεισμός τους. Η λογική του εν λόγω άρθρου στηρίζεται στο γεγονός ότι μη συμμορφούμενος με τις ανωτέρω διατάξεις, ο οικονομικός φορέας ουσιαστικά επέρχεται σε καλύτερη θέση έναντι των συνυποψηφίων του χρησιμοποιώντας αθέμιτα μέσα. Ο οικονομικός φορέας δρώντας με αυτόν τον τρόπο, παραβιάζει την αρχή του υγιούς και του επί ίσοις όροις ανταγωνισμού, αναπτύσσοντας αντιανταγωνιστική πρακτική έναντι των λοιπών υποψήφιων οικονομικών φορέων, οι οποίοι συμμορφώνονται με τις απαιτούμενες διατάξεις.

ii. Μη σύμφωνη με το άρθρο 89 παρ. 1 του Ν. 4412/2016 - κρατική ενίσχυση.

Όπως ήδη αναφέρθηκε ανωτέρω, ένα από τα πολλά ζητήματα για τα οποία η αναθέτουσα αρχή καλεί τον οικονομικό φορέα σε παροχή εξηγήσεων, λόγω ύπαρξης ασυνήθιστα χαμηλής προσφοράς, είναι το ενδεχόμενο χορήγησης κρατικής ενίσχυσης στον προσφέροντα. Και μόνο το γεγονός ύπαρξης κρατικής ενίσχυσης, δεν συνιστά λόγω αυτόματου αποκλεισμού ενός οικονομικού φορέα, αλλά η αναθέτουσα αρχή, προβαίνει στον απαραίτητο έλεγχο έτσι ώστε

να εξακριβώσει αν η κρατική ενίσχυση που έχει χορηγηθεί στον οικονομικό φορέα είναι συμβατή με τους με τις αρχές και τους κανόνες του αρ. 107 ΣΛΕΕ.

Ο αναθέτων φορέας, λοιπόν, όταν διαπιστώσει την ύπαρξη μιας ασυνήθιστα χαμηλής προσφοράς λόγω κρατικής ενίσχυσης, οφείλει να ελέγξει εάν λόγω της κρατικής ενίσχυσης ενδέχεται να νοθευτεί ο υγιής ανταγωνισμός μεταξύ των υποψήφιων οικονομικών φορέων και να δημιουργήσει άνισους όρους ανταγωνισμού, ακόμη και αν δεν γεννάται κίνδυνος μη εκτέλεσης της σύμβασης. Για αυτό και σε αυτή την περίπτωση, η αναθέτουσα αρχή καλεί τον οικονομικό φορέα να παρέχει εξηγήσεις που αποδεικνύουν πλήρως ότι η κρατική ενίσχυση που του έχει χορηγηθεί είναι σύμφωνη με τους κανόνες της εσωτερικής αγοράς, και αν οι εξηγήσεις αυτές δεν αποδείξουν την εν λόγω συμβατότητα, τότε η προσφορά θα απορριφθεί με αιτιολογημένη απόφαση της αναθέτουσας αρχής (Ράικος 2019: 529-530).

Τέλος, δεδομένης της αυξανόμενης πολυπλοκότητας των κανόνων για τις κρατικές ενισχύσεις της ΕΕ, φαίνεται ότι αυτή η διάταξη δημιουργεί αντικίνητρα για την αναθέτουσα αρχή, ειδικότερα εάν η βασική διαμάχη για κρατικές ενισχύσεις αφορά δύο «ξένα» κράτη μέλη της ΕΕ. Σε αυτήν την περίπτωση, η αναθέτουσα αρχή μπορεί να εκμεταλλευτεί την συμφωνία και να αποφύγει οποιοσδήποτε πιθανές αξιώσεις ή να κάνει ευέλικτες ερμηνείες των ισχύοντων κανόνων για τις κρατικές ενισχύσεις. Σε σχέση με αυτό, φαίνεται επιθυμητό να επιτραπεί στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή να δημιουργήσει ένα λειτουργικό «χώρο υποστήριξης» που θα επιτρέπει στην αναθέτουσα αρχή να υποβάλλει ερωτήσεις σχετικά με τη συμβατότητα της ενίσχυσης με το άρθρο 107 (περ.1) της ΣΕΕ, ιδιαίτερα όταν οι προσφέροντες οικονομικοί φορείς υποστηρίζουν ότι η προσφορά τους καλύπτεται από κανονισμούς εξαίρεσης ή άλλα μη-εξατομικευμένα μέσα. Σε αυτήν την συγκεκριμένη περίπτωση, η δημιουργία κατευθυντηρίων γραμμών ενδέχεται να μην είναι πολύ χρήσιμη, δεδομένης της πολυπλοκότητας του θέματος και του γεγονότος ότι υπάρχει ήδη μεγάλος αριθμός κατευθυντηρίων γραμμών σχετικά με τους ισχύοντες κανόνες για τις κρατικές ενισχύσεις (Sanchez-Graells 2020).

4.4. Συνοπτική σύγκριση των κανόνων που ισχύουν για την απόρριψη φαινομενικά χαμηλών προσφορών σε άλλες χώρες.

Η *Δανία* δεν έχει καθορίσει κριτήρια ή μια γενική μεθοδολογία για τον εντοπισμό φαινομενικά ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών, ούτε απαιτεί από την αναθέτουσα αρχή να καθορίσει τα κριτήρια ή τη μέθοδο αξιολόγησης εάν μια προσφορά είναι φαινομενικά ασυνήθιστα χαμηλή. Η ευθύνη για την απόδειξη μιας αδικαιολόγητα χαμηλής προσφοράς βαρύνει την αναθέτουσα αρχή.

Στο *Ηνωμένο Βασίλειο*, δεν υπάρχει ένδειξη για το τι αποτελεί φαινομενικά ασυνήθιστα χαμηλή προσφορά. Επιπλέον, δεν υπάρχει διάταξη στη βρετανική νομοθεσία σχετικά με το εάν είναι δυνατή η χρήση αυτόματου τύπου για την αξιολόγηση των φαινομενικά ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών, και, συνεπώς, η αναθέτουσα αρχή αποφασίζει ποια μπορεί να θεωρηθεί από αυτές ως φαινομενικά ασυνήθιστα χαμηλή προσφορά, κάτι που οδηγεί σε νομική ανασφάλεια, καθώς η απόφαση της αρχής περί αποκλεισμού ή όχι του οικονομικού φορέα που έχει υποβάλλει μια αδικαιολόγητα χαμηλή προσφορά, έγκειται αποκλειστικά στην κρίση της αναθέτουσας αρχής, δίνοντάς της με αυτό τον τρόπο το δικαίωμα να αποφασίζει αυθαίρετα για τα κριτήρια καθορισμού μιας προσφοράς ως υπερβολικά χαμηλής (ειδικά με τις αντιφάσεις στην υπάρχουσα νομολογία).

Παρομοίως, η *Γαλλία*, όπως και η *Γερμανία* δεν έχουν κάποιον ορισμό για τις φαινομενικά ασυνήθιστα χαμηλές προσφορές, ούτε κάποια μέθοδο για τον έλεγχό τους.

Στην *Πολωνία*, επίσης δεν υπάρχει ορισμός ή μέθοδος ελέγχου των φαινομενικά ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών, και δεν υπάρχουν νομικές διατάξεις για τις συνθήκες κατά τις οποίες αναδύεται υποχρέωση παροχής εξηγήσεων από τον προσφέροντα (και η νομολογία δεν ήταν μέχρι στιγμής πολύ συγκεκριμένη, καθώς θεωρήθηκε ότι δεν υπάρχει υποχρέωση να ζητηθούν

εξηγήσεις εάν οι διαφορές μεταξύ των προσφερόμενων τιμών δεν υπερβαίνουν το 10%, ενώ τονίζεται ότι δεν υπάρχει οριακό κατώτατο όριο διαφορών τιμών που θα μπορούσε να εφαρμοστεί σε κάθε περίπτωση).

Σε άλλες νομικές δικαιοδοσίες, παρουσιάζεται μια διαφορετική προσέγγιση όσον αφορά τον έλεγχο και τον ορισμό των φαινομενικά ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών. Για παράδειγμα, στη *Ρουμανία*, μια προσφορά θεωρείται αρχικά ως φαινομενικά ασυνήθιστα χαμηλή όταν η προτεινόμενη τιμή χωρίς το ΦΠΑ αντιπροσωπεύει λιγότερο από 85% της εκτιμώμενης αξίας της σύμβασης. Επιπλέον, όταν υπάρχουν τουλάχιστον πέντε έγκυρες προσφορές, μια προσφορά θα θεωρηθεί φαινομενικά ασυνήθιστα χαμηλή αν η τιμή της αντιπροσωπεύει λιγότερο από 85% τον αριθμητικό μέσο όρο των προσφορών (εξαιρουμένων των υψηλότερων και χαμηλότερων προσφορών). Παρομοίως, στην *Ισπανία* μια προσφορά θεωρείται αρχικά ασυνήθιστα χαμηλή εάν υπερβαίνει τον βασικό προϋπολογισμό της προσφοράς κατά περισσότερο από 25% ή εάν είναι χαμηλότερη από τις υπόλοιπες προσφορές κατά περισσότερο από 20% (σε περίπτωση δύο προσφορών) ή περισσότερο από 10% (σε περίπτωση τριών ή περισσότερων προσφορών, με κάποιες διορθώσεις). Επιπλέον, σε εξαιρετικές περιπτώσεις και λαμβάνοντας υπόψη το αντικείμενο της σύμβασης και τις επικρατούσες αγοραστικές συνθήκες, η αρμόδια αρχή μπορεί να μειώσει αυτά τα ποσοστά κατά το ένα τρίτο, προσφέροντας επαρκή αιτιολόγηση στα έγγραφα των εξηγήσεων. Σε κάθε περίπτωση, για την αξιολόγηση των προσφορών ως ανομοιόμορφων, η αρμόδια αρχή εξετάζει τη σχέση μεταξύ της επαρκούς χρηματοοικονομικής ικανότητας του προσφέροντος και της υποβαλλόμενης προσφοράς.

Τέλος, στην *Ιταλία* παρέχεται ευρεία ευελιξία στις αναθέτουσες αρχές για να εξετάζουν ενδεχομένως προσφορές που φαίνονται υπερβολικά χαμηλές, αλλά θεσπίζονται και δύο συγκεκριμένοι κανόνες ελέγχου. Ειδικότερα, όταν οι συμβάσεις πρέπει να ανατεθούν βάσει της χαμηλότερης τιμής και υπάρχουν περισσότερες από πέντε προσφορές, ο έλεγχος βασίζεται στον μέσο όρο της έκπτωσης που προσφέρεται από τους προσφέροντες, με τον αποκλεισμό της

υψηλότερης και χαμηλότερης προσφοράς. Από την άλλη πλευρά, όταν χρησιμοποιείται η μέθοδος MEAT (Most Economically Advantageous Tender),⁵² πρέπει να υπάρχει έλεγχος όλων των προσφορών, των οποίων η τιμή και οι βαθμολογίες για τα κριτήρια εκτός από την τιμή υπερβαίνουν το 4/5 των μέγιστων δυνατών βαθμών. Επιπρόσθετα, οι δαπάνες που σχετίζονται με το προσωπικό και την ασφάλεια στον χώρο εργασίας εκτιμώνται εκ των προτέρων από την αρμόδια αρχή, και κανένας προσφέροντας δεν μπορεί να υποβάλει χαμηλότερη προσφορά όσον αφορά τα έξοδα ασφάλειας του χώρου εργασίας (Sanchez-Graells 2013: ???).

4.5. Η πρακτική “bid-rigging” και το φαινόμενο των ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών.

Η πρακτική “bid-rigging”, άλλως η πρακτική της νόθευσης των προσφορών, είναι μια μορφή συνωμοσίας μεταξύ των ανταγωνιστών σε μια διαδικασία διαγωνισμού για την ανάθεση μιας δημοσίας σύμβασης. Ειδικότερα, η ανωτέρω πρακτική παρουσιάζεται όταν οι προσφέροντες σε μια δημόσια σύμβαση συμφωνούν μεταξύ τους να προσφέρουν υψηλότερες ή χαμηλότερες προσφορές ή χαμηλής ποιότητας αγαθά και υπηρεσίες ή να καταναείμουν μεταξύ τους την

⁵² Είναι μια μέθοδος που χρησιμοποιείται στις δημόσιες συμβάσεις για την αξιολόγηση και την ανάθεση συμβάσεων με βάση κριτήρια πέρα από τη χαμηλότερη τιμή. Στην μέθοδο “MEAT”, η αξιολόγηση επικεντρώνεται στον εντοπισμό της προσφοράς που παρέχει την καλύτερη αξία για τα χρήματα, λαμβάνοντας υπόψη μια συνδυασμένη αξιολόγηση κριτηρίων τιμής και ποιότητας. Κατά τη χρήση της μεθόδου MEAT, η αρχή πλειοδοσίας καθορίζει ένα σύνολο κριτηρίων (εκτός από την τιμή) που θα χρησιμοποιηθούν για την αξιολόγηση και τον βαθμολογικό προσδιορισμό των προσφορών. Αυτά τα κριτήρια μπορεί να περιλαμβάνουν παράγοντες όπως η τεχνική ποιότητα, η καινοτομία, η βιωσιμότητα, ο χρόνος παράδοσης ή άλλες σχετικές πτυχές, ανάλογα με τη φύση της δημόσιας προμήθειας. Οι προσφέροντες αξιολογούνται βάσει του κατά πόσο καλά πληρούν αυτά τα κριτήρια. Η προσέγγιση MEAT επιτρέπει μια πιο σφαιρική αξιολόγηση των προσφορών, λαμβάνοντας υπόψη διάφορους παράγοντες που συνεισφέρουν στην συνολική αξία της προτεινόμενης λύσης. Η εν λόγω μέθοδος αποσκοπεί στο να διασφαλίσει την αποτελεσματική αξιολόγηση και επιλογή προσφορών πέρα από τη μόνον τιμή, προωθώντας έτσι την επιλογή της πιο οικονομικά επικερδούς προσφοράς. Στην Ελλάδα, η μέθοδος MEAT (Most Economically Advantageous Tender) έχει ενσωματωθεί στο νομικό πλαίσιο για τις δημόσιες συμβάσεις (????: 2019). Η χρήση αυτής της μεθόδου επιτρέπει στις αρχές πλειοδοσίας να αξιολογούν τις προσφορές βάσει κριτηρίων πέραν της χαμηλότερης τιμής, όπως η τεχνική ποιότητα, η καινοτομία, η βιωσιμότητα και άλλοι παράγοντες που συμβάλλουν στη συνολική αξία της προσφοράς. Ο νόμος περί Δημοσίων Συμβάσεων (Ν. 4412/2016) είναι το νομικό πλαίσιο που διέπει τις δημόσιες συμβάσεις στην Ελλάδα, και περιλαμβάνει διατάξεις που επιτρέπουν τη χρήση της μεθόδου MEAT.

δημόσια σύμβαση «παραμορφώνοντας» με αυτόν τον τρόπο την διαδικασία ανάθεσης του διαγωνισμού, και προκαθορίζοντας το αποτέλεσμα της διαγωνιστικής διαδικασίας. Ανεξαρτήτως του εάν αποσκοπούν στον καθορισμό των τιμών, στην κατανομή των συμβάσεων ή στην τήρηση μεταξύ τους συμφωνιών, όλες οι μορφές “bid-rigging” στις δημόσιες συμβάσεις είναι παράνομες και τιμωρούνται ως παραβάσεις του δικαίου του ανταγωνισμού,⁵³ ενώ λόγω των ιδιαίτερα σοβαρών συνεπειών που η εν λόγω πρακτική δύναται να επιφέρει, όπως υποβάθμιση της ποιότητας του έργου κ.α., σε ορισμένα κράτη της ΕΕ, όπως στην Γερμανία και στην Ιρλανδία, η πρακτική “bid-rigging” θεωρείται αξιόποινη και εμπίπτει στο πεδίο του ποινικού δικαίου (“*Guidelines for fighting bid-rigging in public procurement*”, S.C.F., § 16-19”).

Η πρακτική “bid-rigging” συνδέεται συχνά με το φαινόμενο των ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών στις δημόσιες συμβάσεις. Στις περιπτώσεις αυτές, οι οικονομικοί φορείς που συνομολογούν, ενδέχεται να καθορίσουν ποιος από τους οικονομικούς φορείς θα υποβάλει την χαμηλότερη προσφορά, επιτρέποντας με αυτόν τον τρόπο την επιλογή της συγκεκριμένης προσφοράς από την αναθέτουσα αρχή. Κάποια από τα οφέλη που δύνανται να έχουν οι οικονομικοί φορείς δια της ανωτέρω πρακτικής είναι η κατακύρωση της σύμβασης σε αυτούς, καθώς η συμφωνημένη υποβολή χαμηλής προσφοράς, τους εξασφαλίζει την επιλογή τους από την αναθέτουσα αρχή. Ακόμη, μέσω αυτής της πρακτικής μειώνεται το ενδεχόμενο να μην επιλεγούν ως νικητές και να χάσουν τον διαγωνισμό. Έτσι, γνωρίζοντας εκ των προτέρων ποιος φορέας έχει συμφωνηθεί να κερδίσει την σύμβαση, μπορούν να υποβάλλουν χαμηλές προσφορές, χωρίς τον φόβο της ανταγωνιστικής πίεσης. Τέλος, οι οικονομικοί φορείς μπορούν να επιτύχουν αυξημένες τιμές για τα αγαθά και τις υπηρεσίες, μετά την επιτυχή κατοχύρωση της δημόσιας σύμβασης, καθώς εάν οι προσφορές υποτιμούν τις πραγματικές δαπάνες,

⁵³ Βλ. σχετικά για την Ελλάδα Ν. 3959/2011.

μπορούν να επιχειρήσουν την επιβολή επιπλέον κόστους κατά την διάρκεια εκτέλεσης της σύμβασης.

Η ως άνω πρακτική μπορεί να φαίνεται ότι έχει κάποια προσωρινά οφέλη για τους οικονομικούς φορείς, ωστόσο είναι παράνομη και αντίθετη με τις αρχές και τους κανόνες του ελεύθερου ανταγωνισμού, και έχει αρνητικές συνέπειες την ανταποδοτικότητα και την δίκαιη χρήση των δημόσιων πόρων.

Οι ασυνήθιστα χαμηλές προσφορές, λοιπόν, μπορούν να αποτελούν ένδειξη ότι ο ανταγωνισμός δεν λειτουργεί αποτελεσματικά, ότι υπάρχει συνεννόηση μεταξύ των διαγωνιζομένων για την κατανομή των δημοσίων συμβάσεων, ή ακόμη και ότι κατά την διαδικασία της δημόσιας σύμβασης δεν λαμβάνονται υπόψη οι πραγματικές δαπάνες ή η πραγματική αξία των προσφερόμενων αγαθών ή υπηρεσιών. Το εν λόγω ζήτημα φαίνεται να προσπαθεί να επιλύσει ο Ν. 4412/2016, όπως αυτός τροποποιήθηκε με τον νέο Ν. 4782/2021, και ειδικότερα όπως τροποποιήθηκε το άρθρο 88 του ανωτέρω νόμου, όπως αναλυτικά περιγράφεται ανωτέρω (Γεώργιος Δελλής : 2021).

4.6. Κίνδυνοι ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών.

Βάσει των ανωτέρω, το φαινόμενο της υποβολής μιας ασυνήθιστα χαμηλής προσφοράς και η επικράτηση αυτής, προκύπτει από τον συνδυασμό των εξής παραγόντων: η ίδια η διαδικασία του διαγωνισμού, οδηγεί στην επιλογή ενός και μόνο αναδόχου, και άρα βασικός στόχος του κάθε υποψηφίου είναι να υποβάλλει μια προσφορά η οποία θα προτιμηθεί έναντι των λοιπών υποβληθεισών προσφορών, ενώ μια ακόμη πηγή κινδύνου είναι η ασυμμετρία της πληροφόρησης μεταξύ των υποψηφίων για την πραγματική αξία του αντικειμένου της σύμβασης αλλά και η έλλειψη πληροφόρησης κάθε προσφέροντος σχετικά με τον αριθμό και τις προσφορές των λοιπών συμμετεχόντων. Πέραν των ανωτέρω όμως, εξίσου σημαντικός

παράγοντας για την ανάθεση μιας δημόσιας σύμβασης, είναι το οικονομικό ποσό της σύμβασης σε συνδυασμό με την οικονομική κατάσταση στην οποία βρίσκεται ο προσφέροντας. Ειδικότερα, η ανάθεση μιας δημόσιας σύμβασης σε έναν οικονομικό φορέα που αντιμετωπίζει οικονομικές δυσκολίες μπορεί να λειτουργήσει ως ένα μέσο «διάσωσης» του, ενισχύοντας με αυτόν τον τρόπο την πιθανότητα υποβολής μιας ακατάλληλης προσφοράς, ενώ αναφορικά με το χρηματικό ύψος του συμβατικού αντικειμένου, αυτή συνεκτιμάται με την οικονομική ισχύ του προσφέροντα. Με άλλα λόγια, μια σημαντική σύμβαση, όπως μια σύμβαση προμηθειών, έχει μεγαλύτερη σημασία για μια μικρομεσαία εταιρεία απ' ό,τι για μια μεγάλη εταιρεία, με αυξημένα μερίδια αγοράς. Κατόπιν των ανωτέρω λοιπόν, προκειμένου να αποφευχθεί όσο είναι δυνατόν η εμφάνιση μιας ασυνήθιστα χαμηλής προσφοράς κατά την ανάθεση μιας δημόσιας σύμβασης, πρέπει να αξιολογούνται με συνέπεια οι παράγοντες που επηρεάζουν τον κίνδυνο της εμφάνισης αυτής, καθώς έχουν διαφορετική επίδραση ανάλογα με το μέγεθος και την οικονομική ισχύ του προσφέροντος.

Το φαινόμενο των ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών μπορεί να φέρει αρνητικές συνέπειες σε ποικίλους τομείς τόσο στον κοινωνικό τομέα, και δη στην επίτευξη δημοσίου συμφέροντος, όσο και στην οικονομική ευημερία της εκάστοτε έννομης τάξης. Αρχικά, όταν το μοναδικό κριτήριο βάσει του οποίου επιλέγεται ένας οικονομικός φορέας με σκοπό την σύναψη μιας δημόσιας σύμβασης, είναι το πόσο χαμηλή οικονομική προσφορά προτείνει στην αναθέτουσα αρχή, το πιο σύνηθες αρνητικό αποτέλεσμα που ενδέχεται να επέλθει είναι η υποβάθμιση της ποιότητας του έργου. Ειδικότερα, σε περίπτωση που ένας οικονομικός φορέας αναλάβει την ευθύνη για την υλοποίηση ενός συγκεκριμένου έργου προτείνοντας την χαμηλότερη προσφορά σκεπτόμενος αποκλειστικά και μόνο πόσο δύναται να «ρίξει την τιμή», για να «βγει πρώτος» στον διαγωνισμό, παραβλέποντας το γεγονός ότι για την επίτευξη του έργου απαιτούνται υψηλότερες δαπάνες, τότε θα είναι αναπόφευκτη η χαμηλή επίδοση, η αδυναμία επιλογής μιας βιώσιμης προσφοράς και άρα μια πιθανή οικονομική κατάρρευση. Ως επακόλουθο των

ανωτέρω, είναι η μεταβολή του αντικειμένου της σύμβασης ώστε αυτή πλέον να προσαρμοστεί στα νέα οικονομικά δεδομένα, ακόμη, η καθυστέρηση στην υλοποίηση του έργου καθώς ενδέχεται να χρειαστεί επαναδημοπράτηση του αντικειμένου της σύμβασης μέσω συμπληρωματικών συμβάσεων, και άρα η απώλεια πόρων για την αναθέτουσα αρχή. Τα ανωτέρω, ενδέχεται ακόμη να οδηγήσουν στην αύξηση των διαφωνιών μεταξύ αναδόχου και αναθέτουσας αρχής, στην αθέτηση φορολογικών και ασφαλιστικών υποχρεώσεων, καθώς και των υποχρεώσεων προς τους εργαζομένους και τους προμηθευτές (Δελλής 2021: 30).

Σύμφωνα με τον Saussier (2013), στις συμβάσεις παραχώρησης οι επαναδιαπραγματεύσεις τείνουν να είναι η ο κανόνας και όχι η εξαίρεση. Ειδικότερα, τονίζει ότι από την στιγμή που επιλεγεί ο οικονομικός φορέας από την αναθέτουσα αρχή, δεν τίθεται ζήτημα ανταγωνισμού, καθώς ο διαγωνισμός έχει «κλείσει», με αποτέλεσμα, να δημιουργείται ένα είδος διμερούς μονοπωλιακής σχέσης μεταξύ αναθέτουσας αρχής και επιλεγέντος οικονομικού φορέα, άλλως μιας εξάρτησης μεταξύ τους, η οποία με την σειρά της δημιουργεί ευκαιρίες για αδικαιολόγητη καθυστέρηση και για τα δύο συμβαλλόμενα μέρη, η οποία αντανακλάται σε δαπανηρές επαναδιαπραγματεύσεις. Πράγματι, οι οικονομικοί φορείς, γνωρίζοντας ότι προβλέπονται τέτοιου είδους επαναδιαπραγματεύσεις, ενθαρρύνονται να υποβάλλουν στρατηγικά χαμηλές προσφορές, οι οποίες περιέχουν υποσχέσεις, η τήρηση των οποίων είναι δύσκολη. Με αυτόν τον τρόπο, φαίνεται ότι ο οικονομικός φορέας που έχει την μεγαλύτερη ικανότητα διαπραγμάτευσης, είναι αυτός που θα κερδίσει τον διαγωνισμό, ακόμη και αν δεν είναι ο πραγματικά καταλληλότερος υποψήφιος, δηλαδή, ακόμη και αν δεν είναι αντικειμενικά σε θέση να ολοκληρώσει αποτελεσματικά την σύμβαση, και άρα να οδηγήσει στην επίτευξη του σκοπού της σύμβασης, άλλως στην επίτευξη του δημοσίου συμφέροντος.

Το ανωτέρω ζήτημα, λοιπόν, ήτοι το ζήτημα της υποβολής ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών από τον οικονομικό φορέα σκοπίμως, με την λογική της επαναδιαπραγμάτευσης σε περίπτωση μη δυνατότητας αποτελεσματικής επίτευξής της, φαίνεται να αντιμετωπίζει ο Ν. 4412/2016,

όπως τροποποιήθηκε με τον Ν. 4782/2021. Ειδικότερα, με την προσθήκη της παραγράφου 5^α στο άρθρο 88, και ειδικότερα με το δεύτερο εδάφιο αυτής θεσπίζεται το εξής : *«Οι παρεχόμενες εξηγήσεις του οικονομικού φορέα, ιδίως ως προς τον προσδιορισμό οικονομικών μεγεθών, με τις οποίες ο προσφέρων διαμόρφωσε την προσφορά του, αποτελούν δεσμευτικές συμφωνίες και τμήμα της σύμβασης ανάθεσης που δεν μπορούν να μεταβληθούν καθ' όλη τη διάρκεια εκτέλεσης της σύμβασης.»*. Σύμφωνα, λοιπόν, με τα ανωτέρω, εάν ο υποψήφιος οικονομικός φορέας υποβάλει μια αδικαιολόγητα χαμηλή προσφορά, η αναθέτουσα αρχή των καλεί σε παροχή εξηγήσεων, και εάν αυτές είναι επαρκείς για την αιτιολογία του κόστους της προσφοράς (και μάλιστα όσες από αυτές αφορούν τα οικονομικά στοιχεία βάσει των οποίων ο οικονομικός φορέας διαμόρφωσε την προσφορά του) έχουν δεσμευτικό χαρακτήρα. Τούτο συνεπάγεται μη δυνατότητα τροποποίησής τους κατά την διάρκεια εκτέλεσης της σύμβασης, άρα αποφυγή καθυστερήσεων και περαιτέρω διαπραγματεύσεων, και παρακίνηση των προσφερόντων φορέων σε υποβολή προσφοράς στηριγμένης στις πραγματικές δυνατότητές τους, και όχι στην προσπάθεια «νίκης» στον διαγωνισμό με οποιοδήποτε κόστος.

Ακόμη, μια από τις κυριότερες αρχές που πλήττονται από το φαινόμενο των ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών, είναι η αυτή του υγιούς ανταγωνισμού και της επί ίσοις όροις συμμετοχής μεταξύ των υποψηφίων οικονομικών φορέων. Με άλλα λόγια, δια της ανωτέρω τακτικής, δεν επιλέγεται ο υποψήφιος που προτείνει την καταλληλότερη για την επίτευξη του σκοπού της δημόσιας σύμβασης προσφορά, αλλά αυτός που θα προτείνει την «φθηνότερη». Με αυτό τον τρόπο, το φαινόμενο των ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών εξοβελίζει τις υγιείς επιχειρήσεις από την ανάθεση των δημοσίων συμβάσεων, υπονομεύοντας την ανάπτυξη υγιούς ανταγωνισμού (Δελλής 2021: 29).

4.7. Η διαχείριση του φαινομένου κατόπιν θέσπισης του Ν. 4782/2021.

Ο νέος Ν. 4782/2021, λοιπόν, αρχικά καθόρισε νέα αποκλειστική προθεσμία είκοσι (20) ημερών από την κοινοποίηση της πρόσκλησης της αναθέτουσας αρχής στον οικονομικό φορέα, ώστε αυτός να της παρέχει τις κατάλληλες γραπτές εξηγήσεις και τα απαραίτητα αποδεικτικά στοιχεία, τα οποία αιτιολογούν επαρκώς την χαμηλή τιμή της προσφοράς του, ενώ σε περίπτωση που ο οικονομικός φορέας δεν ανταποκριθεί εντός της προθεσμίας αυτής, τότε η προσφορά του απορρίπτεται και καταπίπτει η εγγυητική επιστολή. Η εν λόγω ρύθμιση, αποτρέπει τυχόν καθυστέρηση της εκτέλεσης μιας δημόσιας σύμβασης, παροτρύνοντας ταυτόχρονα τους οικονομικούς φορείς να υποβάλλουν προσφορές, οι οποίες είναι ικανές να φέρουν σε πέρας τον σκοπό της δημόσιας σύμβασης, ακόμη και αν έχουν χαμηλό κόστος, καθώς πλέον γνωρίζουν ότι εάν δεν δύνανται να προσκομίσουν εγκαίρως αποδείξεις για την καταλληλότητα των προσφορών τους, αυτές θα απορριφθούν ως μη κανονικές.

Ωστόσο, το πρωτότυπο στον νέο αυτόν νόμο είναι η προσθήκη της παρ. 5^α στο άρθρο 88 του Ν. 4412/2016, με την οποία εισάγεται ένα κριτήριο, σύμφωνα με το οποίο, σε περίπτωση απόκλισης μιας προσφοράς, κατά δέκα (10) μονάδες από το μέσο όρο των υποβληθέντων παραδεκτών προσφορών, αυτή χαρακτηρίζεται άμεσα ως ασυνήθιστα χαμηλή, και ο οικονομικός φορέας θα κληθεί να παρέχει εξηγήσεις. Η σκοπιμότητα του κριτηρίου αυτού, το οποίο έχει θεσπιστεί στη νομοθεσία αρκετών χωρών, όπως αναφέρθηκε, είναι να προστατεύσει το δημόσιο συμφέρον, και να αποτρέψει την ανάθεση των δημοσίων συμβάσεων σε προσφέροντες που ενδέχεται να μην είναι σε θέση να παρέχουν τις απαραίτητες υπηρεσίες με την απαιτούμενη ποιότητα, λόγω του υπερβολικά χαμηλού κόστους της προσφοράς τους. Η πρόθεση του νομοθέτη, λοιπόν, είναι κατανοητή, ωστόσο επιτυγχάνεται με αυτόν τον τρόπο τελικά; Και κατά πόσο εξασφαλίζεται πράγματι η διαφάνεια του διαγωνισμού;

Για παράδειγμα, είναι δυνατό σε κάποιον διαγωνισμό, ένας αριθμός οικονομικών φορέων κατόπιν μεταξύ τους συμφωνίας, να υποβάλλουν προσφορές συγκεκριμένου ύψους, έτσι ώστε

να διαμορφώσουν τον μέσο όρο των προσφορών, όπως εκείνοι επιθυμούν, ανεξαρτήτως της αξίας του αντικειμένου της δημόσιας σύμβασης, προκειμένου να χαρακτηριστούν ως ασυνήθιστα χαμηλές, προσφορές άλλων συνυποψηφίων τους, οι οποίες στην πραγματικότητα είναι κατάλληλες, και προκύπτουν βάσει της αντικειμενικής εκτίμησής τους για την αξία του αντικειμένου της δημόσιας σύμβασης.

Αυτό, μπορεί να οδηγήσει σε έλλειψη ανταγωνισμού και στην εμφάνιση καρτέλ μεταξύ των εταιρειών, όπου οι τιμές που προσφέρονται δεν αντανακλούν πραγματικά το κόστος ή την αξία των παρεχόμενων υπηρεσιών, παρά είναι εικονικές, καθώς μοναδικό μέλημα των οικονομικών φορέων, είναι ο αποκλεισμός των συνυποψηφίων τους, και η ανάθεση σε αυτούς της εκτέλεσης της δημόσιας σύμβασης, αδιαφορώντας για το εάν πράγματι είναι ικανοί να ανταπεξέλθουν σε αυτό, με αποτέλεσμα να παρέχονται έργα ή υπηρεσίες με μειωμένη ποιότητα και αποτελεσματικότητα.

Μέχρι και την θέσπιση του Ν. 4782/2021, ο μοναδικός τρόπος διαχείρισης του φαινομένου των ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών, ήταν αποκλειστικά ο εντοπισμός και ο χαρακτηρισμός τους ως τέτοιων από την αναθέτουσα αρχή, κατόπιν διεξαγωγής ελέγχου από την ίδια, και κλήσης του φορέα για παροχή εξηγήσεων. Σήμερα, έχει εισαχθεί και ένα περαιτέρω κριτήριο, η αποτελεσματικότητα του οποίου είναι τουλάχιστον αμφιλεγόμενη. Το νέο κριτήριο που εισάγεται με την παρ. 5^α, οδηγεί στον άμεσο χαρακτηρισμό μιας προσφοράς ως υπερβολικά χαμηλής, και άρα στην άμεση υποχρέωση του υποψηφίου που την υπέβαλε να παρέχει όλα εκείνα τα αποδεικτικά στοιχεία που αιτιολογούν επαρκώς την καταλληλότητα της προσφοράς του, κάτι που ενδεχομένως να μη χρειαζόταν, καθώς η αναθέτουσα αρχή μπορεί να μη θεωρούσε ύποπτα χαμηλή την προσφορά αυτή, και άρα να μην ζητούσε πληροφορίες για την σύνθεσή της. Άλλωστε, όπως αναφέρθηκε και ανωτέρω, δεν εξασφαλίζεται με αυτόν τον τρόπο το αδιάβλητο της διαδικασίας του δημοσίου διαγωνισμού, αντιθέτως ενδέχεται να ενθαρρύνεται η καταχρηστική χρήση του κριτηρίου αυτού.

Ένα ακόμα ενδιαφέρον ερώτημα, το οποίο τίθεται, και το οποίο θα μπορούσε να δώσει τροφή για περαιτέρω προβληματισμό, είναι η διαφαινόμενη αυθαίρετη επιλογή του συγκεκριμένου μαθηματικού κριτηρίου από τον νομοθέτη. Για ποιόν λόγο επελέγη η απόκλιση κατά δέκα μονάδες από το σύνολο των παραδεκτών προσφορών που υποβλήθηκαν; Ο νόμος, δεν αναφέρει στην αιτιολογική του έκθεση πού βασίστηκε για την θέσπιση του συγκεκριμένου κριτηρίου. Ελήφθησαν υπόψη συγκεκριμένες προϋποθέσεις, όπως στατιστικά στοιχεία; Θα μπορούσε κανείς να υποστηρίξει, ότι τα δεδομένα αυτά, δίνουν πάτημα στην αναθέτουσα αρχή να ακολουθήσει τέτοιου είδους πρακτικές.

Όσον αφορά το δεύτερο εδάφιο της παρ. 5^α σύμφωνα με το οποίο οι εξηγήσεις που παρέχουν οι οικονομικοί φορείς, αποτελούν πλέον δεσμευτική συμφωνία και αποτελούν αναπόσπαστο τμήμα της σύμβασης, με αδυναμία τροποποίησής τους κατά τη διάρκεια της εκτέλεσης της σύμβασης, προσδίδει μεγαλύτερη ασφάλεια ότι οι συμβαλλόμενοι φορείς θα τηρήσουν τις δεσμεύσεις που έχουν αναλάβει, ενισχύοντας τη διαφάνεια και την αξιοπιστία της διαδικασίας ανάθεσης δημόσιων συμβάσεων, καθώς εξασφαλίζει ότι οι εξηγήσεις δεν θα αλλάξουν αυθαίρετα κατά τη διάρκεια της σύμβασης. Με την προσθήκη αυτή, ο νομοθέτης ίσως καταφέρει πράγματι να αποτρέψει – στον βαθμό που είναι δυνατό – ανούσιες συμπληρωματικές συμβάσεις, καθώς πλέον οι διαγωνιζόμενοι δεν μπορούν να ελπίζουν στο – ιδιαίτερα συχνό φαινόμενο – της εκ των υστέρων τροποποίησης των όρων της σύμβασης, προκειμένου να εξισορροπήσουν την υπερβολικά χαμηλή προσφορά που υπέβαλαν (Δελλής 2021: 31).

5. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Είναι γεγονός ότι το ζήτημα της αντιμετώπισης του φαινομένου των ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών, παρουσιάζει μεγάλο θεωρητικό και πρακτικό ενδιαφέρον, καθώς συναρτάται με πολυάριθμους παράγοντες. Η επιτυχής διαχείρισή του αποτελεί μια από τις σημαντικότερες εγγυήσεις διαφάνειας στη διαδικασία κατάρτισης των δημοσίων συμβάσεων. Στο πλαίσιο αυτό, ο νομοθέτης και ο εφαρμοστής του δικαίου, καλούνται να ισορροπήσουν μεταξύ της αποτροπής της στρέβλωσης του ανταγωνισμού με τον αποκλεισμό των ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών, και της υιοθέτησης κανόνων που δεν θα περιορίζουν τον πραγματικό και υγιή ανταγωνισμό, σε βάρος εν τέλει του δημόσιου συμφέροντος. Η προσπάθεια αυτή, περιστρέφεται κατά βάση, γύρω από την παροχή αναγκαίων εξηγήσεων από τους υποψήφιους αναδόχους, με τις οποίες θα αποδεικνύεται επαρκώς εάν η ασυνήθιστα χαμηλή προσφορά που υπέβαλλαν ήταν αξιόπιστη, κατάλληλη και ικανή για την επιτυχή ολοκλήρωση του σκοπού της δημόσιας σύμβασης, παρά το χαμηλό της κόστος.

Στην πράξη, η επίτευξη του ανωτέρω σκοπού είναι ιδιαίτερα δυσχερής, καθότι ο έλεγχος των προσφορών των υποψηφίων αναδόχων δεν είναι εύκολο να γίνεται με κριτήρια τα οποία μπορούν με βεβαιότητα να αποκλείσουν πραγματικά ακατάλληλες προσφορές, εξασφαλίζοντας χωρίς περαιτέρω αμφιβολία την αποτελεσματικότητα της σύμβασης. Και αυτό είναι λογικό, δεδομένου ότι κάθε δημόσια σύμβαση διαφέρει, έχει διαφορετικό αντικείμενο, και άρα διαφορετική αξία, οι παράμετροι που θα πρέπει να ληφθούν υπόψη κάθε φορά είναι επίσης διαφορετικοί, ενώ δεν υπάρχει κάποιος τρόπος αποτροπής συμπράξεων και συμφωνιών μεταξύ των συμμετεχόντων οικονομικών φορέων.

Ο νέος Ν. 4782/2021, εισήγαγε ενδιαφέρουσες τροποποιήσεις αναφορικά με το εν λόγω φαινόμενο, οι οποίες αποδεικνύουν την αντίληψη της σοβαρότητας του ζητήματος από τον νομοθέτη, καθώς για πρώτη φορά, θεσπίστηκε ένα μαθηματικό κριτήριο για τον εντοπισμό υπερβολικά χαμηλών προσφορών. Ωστόσο, το πεδίο των δημοσίων συμβάσεων είναι ιδιαίτερα

περίπλοκο, καθώς μεταβάλλεται συνεχώς. Οι δημόσιες συμβάσεις, ακολουθούν τους ρυθμούς της οικονομίας και της κοινωνίας. Όσο, δηλαδή, θα εξελίσσεται ο κόσμος γύρω μας, τόσο θα πρέπει να εξελίσσονται και οι δημόσιες συμβάσεις, προκειμένου να μπορούν ανταπεξέλθουν στις νέες ανάγκες της κοινωνίας. Με άλλα λόγια, όσο υπάρχουν τεχνολογικές, δικαιοπολιτικές και οικονομικές εξελίξεις, ο χαρακτήρας των δημοσίων συμβάσεων θα ακολουθεί τις εξελίξεις αυτές.

Το άρθρο 88 του Ν. 4412/2016, θα πρέπει να αντιμετωπιστεί στις πραγματικές του διαστάσεις· όχι ως ένας τρόπος με τον οποίο θα δοθεί ένα οριστικό τέλος στο πρόβλημα, αλλά ως ένα κομμάτι ενός πολυδιάστατου παζλ. Η διαδικασία πριν την ανάθεση των δημοσίων συμβάσεων είναι εξίσου σημαντική, καθώς απαιτείται η προσήκουσα προετοιμασία της σύμβασης, από την αναθέτουσα αρχή ώστε η εκτιμώμενη αξία της τελευταίας, να ανταποκρίνεται – στο βαθμό που αυτό είναι δυνατό – στις πραγματικές τιμές της αγοράς.

Εν κατακλείδι, οι νέες διατάξεις είναι επιβοηθητικές για την επίτευξη του δημοσίου συμφέροντος. Η αξιολόγηση του βαθμού της αποτελεσματικότητας τους ωστόσο, δεν μπορεί να είναι μονοσήμαντη, αλλά θα πρέπει κάθε φορά να κρίνεται σε συνάρτηση και με άλλες παραμέτρους, ώστε να επιτευχθεί η ευρύτερη ανάπτυξη και εξέλιξη στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων.

6. ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

ΒΙΒΛΙΑ

- Ν. Αλεξίου/Δ. Αναστασόπουλος/Γ. Μιχαηλόπουλος, 2009. Συμβάσεις Ιδιωτικού και Δημοσίου Δικαίου.
- Γιώργος Δελλής, 2018. Δήμος και Αγορά Το δημόσιο δίκαιο «αλλιώς», με το βλέμμα της οικονομικής ανάλυσης.
- Γεώργιος Δελλής, 2021. Το νέο δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων. Γενική ανάλυση του Νέου Ν. 4782/2021.
- Κατερίνα Γκράτζιου 2015, Η αντιμετώπιση των ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών στους διαγωνισμούς για την ανάθεση δημοσίων συμβάσεων, Αρμενόπουλος 2015, τ. ΞΘ, τεύχ. 7, σελ. 1097-1110.
- Δημήτριος Γ. Ράικος, 2019. Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων, Γ' Έκδοση.
- Θ. Πανάγος, 2009. Το θεσμικό πλαίσιο σύναψης των δημοσίων συμβάσεων με ηλεκτρονικά μέσα, Περιβάλλον και Δίκαιο.
- Σπηλιωτόπουλος, 2017. «Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου» - Τόμος 1, 15η έκδοση, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη.
- Δημήτρης Α. Σωτηρόπουλος, Σπύρος Βλαχόπουλος, Λεωνίδας Φιλόπουλος, Γιώργος Θ. Ζώης, 2020. Δημόσια Έργα, Προμήθειες, Μελέτες και Συναφείς Υπηρεσίες: Ο Νόμος 4412/2016 Και Η Εφαρμογή Του Ανάλυση αστοχιών του παρελθόντος και προτάσεις βελτιώσεων.

ΑΡΘΡΑ- ΜΕΛΕΤΕΣ

- Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, Να γίνουν οι δημόσιες συμβάσεις προμηθειών αποτελεσματικές μέσα στην Ευρώπη και για την Ευρώπη, Στρασβούργο, 3.10.2017 COM(2017) 572 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0572&from=EL>.
- ΕΑΑΔΗΣΥ (2023), Πίνακας αλλαγών στο κείμενο του Ν. 4412/2016. <https://www.eaadhsy.gr/n4412/n4412changes.html>.
- Ενιαία Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων «Ε.Α.ΔΗ.ΣΥ.», Τα δημόσια έργα στην αρχαιότητα (εν συντομία). <https://www.eaadhsy.gr/index.php/stin-arxaiotita.4782/2021>.
- Κωνσταντίνος Ελ. Καβαδέλλας, 2022. Η υποβολή ασυνήθιστα χαμηλής προσφοράς ως κατ' ουσίαν λόγος αποκλεισμού της προσφοράς και η σχέση της με αντιανταγωνιστικές συμπεριφορές υπό το φως των νέων διατάξεων <https://kglawfirm.gr/wp-content/uploads/2023/09/%CE%86%CF%81%CE%B8%CF%81%CE%BF%CE%98%CE%A0%CE%94%CE%94-final.pdf>.
- Έλενα Καρανάτση, «Η Θέμις Α.Ε. στο εδώλιο», Η Καθημερινή, 15.07.2005 <https://www.kathimerini.gr/politics/223214/h-themis-a-e-sto-edolio/>
- Βαγγέλης Μανδραβέλης- 27/10/2020 <https://www.liberal.gr/oikonomia/dimosies-symbaseis-stin-ellada-mia-ponemeni-istoria>.
- Πανελλήνια Ένωση Συνδέσμων Εργοληπτών Δημοσίων Έργων/ Ταυτότητα και Ιστορία. <https://pesede.gr/taytotita-kai-istoria>.
- Ροβλιάς Ντ., 2021, Ο νέος νόμος (4782/2021) για τις δημόσιες συμβάσεις. Όμιλος Αριστόβουλος Μάνεσης. <https://www.constitutionalism.gr/o-neos-nomos-4872-2021-gia-tis-dimosies-simvaseis/>.

- Professor Albert Sanchez-Graells 2019, “*State aid and EU public procurement: more interactions, fuzzier boundaries*” in L Hancher & JJ Piernas López (eds), Research Handbook on European State Aid Law (2nd edn, Edward Elgar, 2020).
- Professor Albert Sanchez-Graells 2013, “*Rejection of abnormally low and non-compliant tenders in EU public procurement: A comparative view on selected jurisdictions*” in European Procurement Law Series, Vol 6.
- Cornell Law School “Meeting of the Minds”, Sept. 22, 2021. https://www.law.cornell.edu/wex/meeting_of_the_minds.
- How to derive meat criteria by European Federation of Engineering Consultancy Associations 2019, https://www.efcanet.org/sites/default/files/2020-01/MEAT%20booklet_final.pdf.
- Stéphane Saussier 2013, Working Paper, “An Economic Analysis of the Closure of Markets and other Dysfunctions in the Awarding of Concession Contracts” RSCAS 2013/08 Robert Schuman Centre for Advanced Studies Loyola de Palacio Programme on Energy Policy.

NΟΜΟΘΕΣΙΑ - ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ

- Οδηγία 71/305/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 26ης Ιουλίου 1971 περί συντονισμού των διαδικασιών για τη σύναψη συμβάσεων δημοσίων έργων. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/098f78cd-caff-4545-aa16-35434a9cbab5/language-el/format-PDFA1B>.
- Οδηγία 77/62/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 21ης Δεκεμβρίου 1976 για τον συντονισμό των διαδικασιών για την ανάθεση δημοσίων συμβάσεων προμηθειών <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/1977/62/oj>.
- Οδηγία 92/50/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 18ης Ιουνίου 1992 για το συντονισμό των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων υπηρεσιών. <https://op.europa.eu/el/publication->

[detail/-/publication/20636849-2227-405a-a141-e26112ca8e31/language-el/format-PDF/source-search.](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX:20636849-2227-405a-a141-e26112ca8e31/language-el/format-PDF/source-search)

- Οδηγία 93/38/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 14ης Ιουνίου 1993 περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των τηλεπικοινωνιών. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX:31993L0038.](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=CELEX:31993L0038)

- 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. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=celex%3A32014L0024.](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=celex%3A32014L0024)

- C-599/10 Απόφαση του Δικαστηρίου (τέταρτο τμήμα) της 29ης Μαρτίου 2012 SAG ELV Slovensko a.s. κ.λπ. κατά Úrad pre verejné obstarávanie, Αίτηση του Najvyšší súd Slovenskej republiky για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως, Δημόσιες συμβάσεις — Οδηγία 2004/18/ΕΚ — Διαδικασίες ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων — Προκήρυξη κλειστού διαγωνισμού — Αξιολόγηση των προσφορών — Αιτήσεις της αναθέτουσας αρχής με αντικείμενο τη διευκρίνιση της προσφοράς — Προϋποθέσεις [https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=121164&pageIndex=0&doclang=EL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2233453.](https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=121164&pageIndex=0&doclang=EL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2233453)

- C-120/78 Απόφαση, υπόθεση Rewe-Zentral AG κατά Bundesmonopolverwaltung für Branntwein, <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-120/78>

- Απόφαση του Δικαστηρίου (τέταρτο τμήμα) της 16ης Οκτωβρίου 1997. Hera SpA κατά Unità sanitaria locale no 3 - genovese (USL) και Impresa Romagnoli SpA. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:61996CJ0304.](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:61996CJ0304)

- Απόφαση της 29ης Απριλίου 2004, C-496/99 Επιτροπή κατά CAS Succhi di Frutta Συλλογή 2004. ο. I-3801, σκ. 111. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:61999CJ0496&qid=1715176928384>.
- Απόφαση της 15.05.2006 C-147/06 SECAP and Santorso <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=67371&pageIndex=0&doclang=EL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=9615571>.
- Case CA 114/12, Amey LG Ltd v Scottish Ministers <https://www.scotcourts.gov.uk/search-judgments/judgment?id=ac9a86a6-8980-69d2-b500-ff0000d74aa7>,
- Case C-285/1999, Impresa Lombardini SpA [2001] ECR I-9233 <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=46878&doclang=en>), ή ως “genuine and viable”(Case C – 147/2006, SECAP SpA v Comune di Torino <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62006CJ0147>).
- Απόφαση Α.Ε.Π.Π. 1610/2021 https://www.aepp-procurement.gr/images/Apofaseis_AEPP/Apofasi-1610-2021.pdf.
- Νόμος υπ’ αριθμ. 4412/2016 «Δημόσιες Συμβάσεις Έργων, Προμηθειών και Υπηρεσιών (προσαρμογή στις Οδηγίες 2014/24/ ΕΕ και 2014/25/ΕΕ)».
- Νόμος υπ’ αριθμ. 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.».
- Νόμος υπ’ αριθμ. 3959/2011 «Προστασία του ελεύθερου ανταγωνισμού».
- Υπ’ αριθμ. 3/1999 Απόφαση Ανώτατου Ειδικού Δικαστηρίου (Α.Ε.Δ.).
- Υπ’ αριθμ. 440/2002 Απόφαση Συμβουλίου της Επικρατείας (ΣτΕ).

- Υπ' αριθμ. 17/2011 Απόφαση Συμβουλίου της Επικρατείας (ΣτΕ).
- Υπ' αριθμ. 2234/2011 Απόφαση Ελεγκτικού Συνεδρίου.
- Υπ' αριθμ. 3202/2011 Απόφαση Ελεγκτικού Συνεδρίου.
- Υπ' αριθμ. 205/2016 Απόφαση Συμβουλίου της Επικρατείας (ΣτΕ).
- Υπ' αριθμ. 1304/2019 Απόφαση Μονομελούς Εφετείου Θεσσαλονίκης.
- Υπ' αριθμ. 1663/2021 Απόφαση Συμβουλίου της Επικρατείας (ΣτΕ).
- Υπ' αριθμ. 1555/2022 Απόφαση Συμβουλίου της Επικρατείας (ΣτΕ).
- Υπ' αριθμ. 726/2022 Απόφαση Συμβουλίου της Επικρατείας (ΣτΕ).