

# ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ

N. 4412/2016

ΕΘΝΙΚΗ ΣΧΟΛΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ  
27η Εκπαιδευτική Σειρά, Απρίλιος 2021

# Η δημόσια σύμβαση στο ενωσιακό δίκαιο

Οι συμβάσεις **εξ επαχθούς αιτίας** που συνάπτονται **γραπτώς** μεταξύ ενός ή περισσοτέρων **οικονομικών φορέων** και μιας ή περισσοτέρων **αναθετουσών αρχών** και έχουν ως αντικείμενο την εκτέλεση έργων, την προμήθεια προϊόντων ή την παροχή υπηρεσιών (άρθρο 2 παρ.1. στοιχ. 1 περ. 5 ν.4412/2016).

# Έννοια αναθέτουσας αρχής

Ως **αναθέτουσες αρχές** νοούνται το κράτος, οι αρχές τοπικής αυτοδιοίκησης, οι οργανισμοί δημοσίου δικαίου ή οι ενώσεις μιας ή περισσότερων από αυτές τις αρχές ή ενός ή περισσότερων από αυτούς τους οργανισμούς δημοσίου δικαίου.

Ως **Οργανισμοί Δημοσίου Δικαίου** νοούνται οι οργανισμοί που έχουν όλα τα ακόλουθα χαρακτηριστικά: **α)** έχουν συσταθεί για το συγκεκριμένο σκοπό της κάλυψης των αναγκών γενικού συμφέροντος, που δεν έχουν εμπορικό ή βιομηχανικό χαρακτήρα, **β)** έχουν νομική προσωπικότητα και **γ)** χρηματοδοτούνται, κατά το μεγαλύτερο μέρος, από τις κρατικές αρχές, τις αρχές τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλους οργανισμούς δημοσίου δικαίου ή η διαχείριση των οποίων υπόκειται σε έλεγχο ασκούμενο από τους οργανισμούς αυτούς ή έχουν διοικητικό, διευθυντικό ή εποπτικό συμβούλιο, η πλειοψηφία του οποίου διορίζεται από τις κρατικές αρχές ή τις αρχές τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλους οργανισμούς δημοσίου δικαίου.

## **Έννοια οικονομικού φορέα**

Κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο ή ένωση αυτών, συμπεριλαμβανομένων των προσωρινών συμπράξεων επιχειρήσεων που προσφέρει στην αγορά εκτέλεση εργασιών ή/και έργου, προμήθεια προϊόντων ή παροχή υπηρεσιών.



# Διάκριση από την έννοια της Σύμβασης Παραχώρησης

Οδηγία 2014/23/ΕΕ

Σύμβαση **εξ επαχθούς αιτίας** που συνάπτεται **εγγράφως** μέσω της οποία μία ή περισσότερες **αναθέτουσες αρχές** ή αναθέτοντες φορείς αναθέτουν την εκτέλεση έργων σε έναν ή περισσότερους **οικονομικούς φορείς**, το δε **αντίτιμο γι' αυτή συνίσταται είτε αποκλειστικά στο δικαίωμα εκμετάλλευσης των έργων τα οποία αποτελούν το αντικείμενο της σύμβασης είτε στο δικαίωμα αυτό μαζί με καταβολή πληρωμής**. / Μεταβίβαση λειτουργικού κινδύνου

Διάρκεια Παραχώρησης

Εξαιρέσεις από το πεδίο εφαρμογής της Οδηγίας (άμυνα, ασφάλεια, ύδωρ)

## Συμβάσεις Παραχώρησης

Η σύμβαση με την οποία το κράτος ή άλλος δημόσιος φορέας αναθέτει σε ιδιώτη ανάδοχο τη διαχείριση και εκμετάλλευση, με δική του ευθύνη, δημόσιας οικονομικής υπόθεσης και ιδίως την άσκηση μιας δημόσιας υπηρεσίας ή την κατασκευή και εκμετάλλευση ενός δημοσίου έργου.

Σύμβαση παραχώρησης υπηρεσίας

Διαφορά σύμβασης παραχώρησης υπηρεσίας και σύμβασης παροχής υπηρεσίας

Σύμβαση παραχώρησης έργου

Διαφορά σύμβασης παραχώρησης έργου και σύμβασης έργου

2011-2014

## ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΕΝΩΣΙΑΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ

Η ανάγκη μεταρρύθμισης του Ενωσιακού δικαίου Δημοσίων συμβάσεων, υπαγορεύθηκε από:

### 2011: Πράξη για την Ενιαία Αγορά (Single Market Act)

- διαπίστωση ανάγκης για προσαρμογή στις οικονομικές κοινωνικές πολιτικές και κυρίως δημοσιονομικές **εξελίξεις των τελευταίων ετών** στα κράτη μέλη

### Στρατηγική ΕΥΡΩΠΗ 2020 (1 από τις 12 δράσεις προτεραιότητας)

- αποτέλεσε εργαλείο για τον στόχο **της έξυπνης, βιώσιμης και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξης** εξασφαλίζοντας ταυτόχρονα αφενός την αποτελεσματική χρήση των δημοσίων κονδυλίων, αφετέρου το άνοιγμα των δημοσίων συμβάσεων στην αγορά του συνόλου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ιδίως σε περιόδους οικονομικής κρίσης



ΒΑΣΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ  
ΣΥΝΘΗΚΩΝ

Διαφάνεια  
Απαγόρευση  
διακρίσεων

ΑΓΟΡΑΚΕΝΤΡΙΚΟΙ  
ΣΤΟΧΟΙ  
ΕΥΡΩΠΗΣ  
2020



## Θεμελιώδεις αρχές ΣΛΕΕ που αφορούν στις δημόσιες συμβάσεις

**Προστασίας του ανταγωνισμού:** Απορρέει από τη βούληση προστασίας των δημοσίων κεφαλαίων. Έχει την έννοια ότι :

**α)** τα κριτήρια συμμετοχής και επιλογής του αναδόχου πρέπει να είναι αμερόληπτα, σαφή και εφικτά,

**β)** απαγορεύονται ορισμένες συμπεριφορές, όπως: **i)** η κατά παράβαση των κείμενων διατάξεων αποφυγή ενός δημόσιου διαγωνισμού, **ii)** διαμόρφωση της διαγωνιστικής διαδικασίας κατά τρόπο ώστε να εμποδίζεται η συμμετοχή νεοϊδρυθεισών επιχειρήσεων, **iii)** διαμόρφωση τεχνικών προδιαγραφών που περιορίζουν τη συμμετοχή, **iv)** πρακτικές εύνοιας προς συμμετέχουσες στο διαγωνισμό επιχειρήσεις, **v)** προσφορές που συνιστούν απαγορευμένη σύμπραξη, **vi)** συμπράξεις μεταξύ συμμετεχόντων ή υποβολή εικονικών προσφορών .

**Θεμελιώδεις αρχές ΣΛΕΕ που αφορούν στις δημόσιες συμβάσεις**

**Ελεύθερης παροχής υπηρεσιών και ελεύθερης εγκατάστασης**

**Ελεύθερης κυκλοφορίας κεφαλαίων, εμπορευμάτων και προσώπων**

# **Εξαιρέσεις και περιορισμοί κατά την εφαρμογή των κανόνων της ΣΛΕΕ**

**Εξαιρέσεις που προβλέπονται από τη Συνθήκη** για λόγους δημόσιας τάξης, δημόσιας υγείας ή ηθικής

**Αποκλίσεις για λόγους δημοσίου συμφέροντος** (νμλγ ΔΕΕ: προστασία καταναλωτών, προστασία περιβάλλοντος , βελτίωση συνθηκών εργασίας κ.λπ.)

## **Γενικές αρχές που διέπουν το δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων**

Άρθρο 18 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ & ν.4412/2016

### **Αρχή της υποχρεωτικής δημοσιότητας και διαφάνειας**

Έχει την έννοια της υποχρέωσης της αναθέτουσας αρχής να διασφαλίσει υπέρ όλων των ενδεχόμενων αναδόχων προσήκοντα βαθμό δημοσιότητας που να καθιστά δυνατό το άνοιγμα της αγοράς των δημοσίων συμβάσεων στον ανταγωνισμό, καθώς και τον έλεγχο του αμερόληπτου χαρακτήρα των διαδικασιών διαγωνισμού.



# **Γενικές αρχές που διέπουν το δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων**

Άρθρο 18 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ & ν.4412/2016

## **Αρχή της ίσης μεταχείρισης ή της απαγόρευσης των διακρίσεων**

Οι αναθέτουσες αρχές πρέπει να διασφαλίζουν στους διαγωνιζόμενους ίση μεταχείριση τόσο κατά το χρόνο που ετοιμάζουν τις προσφορές τους όσο και κατά το χρόνο που οι προσφορές τους αποτιμώνται από την αναθέτουσα αρχή.

# **Γενικές αρχές που διέπουν το δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων**

Άρθρο 18 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ & ν. 4412/2016

## **Αρχή της αναλογικότητας**

Οι πράξεις της αναθέτουσας αρχής δεν πρέπει να υπερβαίνουν το πρόσφορο και αναγκαίο μέτρο για την επίτευξη των θεμιτών σκοπών της διαγωνιστικής διαδικασίας.

Πρακτική έκφανση της αρχής της αναλογικότητας στο χώρο των δημοσίων συμβάσεων αποτελεί η απαγόρευση στις αναθέτουσες αρχές να απαιτούν δυσανάλογες και υπερβολικές τεχνικές, επαγγελματικές ή χρηματοοικονομικές ικανότητες κατά την ποιοτική επιλογή των υποψηφίων.

## **Γενικές αρχές που διέπουν το δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων**

Άρθρο 7 Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας

Νομολογία ΔΕΕ

Άρθρο 24 της 2014/24/ΕΕ Οδηγίας και ν. 4412/2016

### **Αρχή της αντικειμενικότητας και της αμεροληψίας**

Τα πρόσωπα που αποτελούν τα διοικητικά όργανα, είτε μονομελή είτε ως μέλη συλλογικού οργάνου, πρέπει να παρέχουν εγγυήσεις για αμερόληπτη κρίση, ώστε να δημιουργείται στο διοικούμενο η πεποίθηση περί του αδιάβλητου της διαγωνιστικής διαδικασίας.

### **Σύγκρουση συμφερόντων**

# **Γενικές αρχές που διέπουν το δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων**

Άρθρο 18 ν. 4412/2016

## **Αρχή της αμοιβαίας αναγνώρισης ή ισοδυναμίας**

Ένα κράτος μέλος οφείλει να δέχεται τα προϊόντα και τις υπηρεσίες που παρέχονται από τους οικονομικούς φορείς άλλων κρατών μελών στο μέτρο που τα εν λόγω προϊόντα ή υπηρεσίες πληρούν με ισοδύναμο τρόπο τους θεμιτούς στόχους που επιδιώκει το κράτος μέλος προορισμού.

## **Αρχή της προστασίας δημοσίου συμφέροντος**



# **Γενικές αρχές που διέπουν το δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων**

Άρθρο 18 ν. 4412/2016

**Αρχή της προστασίας των δικαιωμάτων των ιδιωτών**

**Αρχή της προστασίας του περιβάλλοντος και της βιώσιμης και αειφόρου ανάπτυξης**

# **Γενικές αρχές που διέπουν το δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων**

Άρθρο 18 ν. 4412/2016

## **Αρχή της διοικητικής αποτελεσματικότητας**

Οι αναθέτουσες αρχές λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα ώστε να διασφαλίζεται η αποτελεσματικότητα των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων και η χρηστή δημοσιονομική διαχείριση

## **Αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης των διατιθέμενων προς το σκοπό αυτό δημοσίων πόρων**

## **Αρχή της προστασίας του περιβάλλοντος και της βιώσιμης και αειφόρου ανάπτυξης**

## **Γενικές αρχές που διέπουν το δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων**

### **Αρχή της τυπικότητας στους δημόσιους διαγωνισμούς**

Όλες οι διατάξεις της διακήρυξης που αφορούν τους τύπους που πρέπει να τηρηθούν κατά τη διαδικασία αυτή, καθιερώνουν ουσιώδους όρους, με εξαίρεση εκείνους για τους οποίους προκύπτει το αντίθετο, η δε παράβαση αυτών συνεπάγεται το απαράδεκτο της προσφοράς που υποβλήθηκε από τον υποψήφιο

### **Αρχή της υποχρεωτικής αιτιολογίας των αποφάσεων**

### **Αρχή της ασφάλειας δικαίου**

Σε περίπτωση που οι αναθέτουσας αρχές έχουν υιοθετήσει την πρακτική να θεωρούν μια παράλειψη ως ασήμαντη και επουσιώδη, αυτές δεν δύνανται μεταγενέστερα να μεταβάλλουν άποψη και να θεωρήσουν ότι το εν λόγω σφάλμα είναι ουσιώδες και συνιστά λόγο αποκλεισμού από μια διαδικασία ανάθεσης δημόσιας σύμβασης.

2011-2014

# ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΕΝΩΣΙΑΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ





# ΟΙ ΝΕΕΣ ΟΔΗΓΙΕΣ ΓΙΑ ΤΙΣ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ ΚΑΙ ΤΙΣ ΠΑΡΑΧΩΡΗΣΕΙΣ

**2014/24/ΕΕ**

- αντικατάσταση 2004/18 κλασσικός τομέας
- 94 άρθρα, 15 παραρτήματα και 138 αιτιολογικές σκέψεις (84/12/40)

**2014/25/ΕΕ**

- αντικατάσταση 2004/17 ΟΚΩ
- 110 άρθρα, 21 παραρτήματα και 142 αιτιολογικές σκέψεις (75/25/60)

**2014/23/ΕΕ**

- παραχωρήσεις
- 55 άρθρα και 88 αιτιολογικές σκέψεις

# Διάρθρωση Νόμου 4412/2016

## **BIBΛΙΟ I (3-221)**

Ενσωμάτωση Οδηγίας

**2014/24/ΕΕ**

ΚΛΑΣΙΚΟΣ ΤΟΜΕΑΣ

## **BIBΛΙΟ II (222-338)**

Ενσωμάτωση Οδηγίας

**2014/25/ΕΕ**

ΕΞΑΙΡΟΥΜΕΝΟΙ ΤΟΜΕΙΣ

## **BIBΛΙΟ III (339-344)**

Κοινοί Κανόνες Διακυβέρνησης

## **BIBΛΙΟ IV (345-374)**

Έννομη Προστασία

## **BIBΛΙΟ V (375-379)**

Τελικές Διατάξεις (Τροποποιούμενες/ Μεταβατικές/  
Καταργούμενες/ Έναρξη Ισχύος)

# Το αντικείμενο των δημοσίων συμβάσεων

Με βάση το αντικείμενό τους διακρίνονται σε :

- Δημόσιες συμβάσεις έργων
- Δημόσιες συμβάσεις προμηθειών
- Δημόσιες συμβάσεις εκπόνησης μελετών και παροχής τεχνικών και λοιπών συναφών επιστημονικών υπηρεσιών
- Δημόσιες συμβάσεις γενικών υπηρεσιών

# Μεικτές συμβάσεις

Σύμβαση που ενσωματώνει χαρακτηριστικά περισσότερων κατηγοριών, οπότε ο χαρακτηρισμός της έχει συνέπειες στο πεδίο του εφαρμοστέου ουσιαστικού δικαίου.

Κριτήριο χαρακτηρισμού της μεικτής σύμβασης:

- Προμήθεια –Υπηρεσία / Υψηλότερη αξία
- Έργο – Προμήθεια –Υπηρεσία / Προέχων χαρακτήρας της σύμβασης
- Συμβάσεις καλυπτόμενες και από τις 2 Οδηγίες, 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ



# Συμβάσεις άνω ή κάτω των ορίων

**Συμβάσεις άνω των ορίων** νοούνται οι δημόσιες συμβάσεις των οποίων η εκτιμώμενη αξία (χωρίς ΦΠΑ) είναι ίση ή ανώτερη από τα όρια της διάταξης του άρθρο 5 ν.4412/2016.

**Συμβάσεις κάτω των ορίων** νοούνται οι δημόσιες συμβάσεις των οποίων η εκτιμώμενη αξία (χωρίς ΦΠΑ) είναι κατώτερη από τα όρια της διάταξης του άρθρο 5 ν.4412/2016.

# Κατώτατα Όρια

Ως κατώτατα όρια για τον καθορισμό της εκτιμώμενης αξίας των συμβάσεων του Βιβλίου Ι ορίζονται τα ακόλουθα (**χωρίς ΦΠΑ**)  
(Νέος Κανονισμός ΕΕ 2019/1828 της Επιτροπής από 1.1.2020)

**α)** 5.548.000€ για τις δημόσιες συμβάσεις έργων

**β)** 144.000€ για δημόσιες συμβάσεις προμηθειών αι υπηρεσιών που ανατίθενται από κεντρικές κυβερνητικές αρχές και για διαγωνισμούς μελετών που διοργανώνονται από τις εν λόγω αρχές

**γ)** 221.000€ για δημόσιες συμβάσεις προμηθειών και υπηρεσιών που ανατίθενται από μη κεντρικές αναθέτουσες και για διαγωνισμούς μελετών που διοργανώνονται από τις εν λόγω αρχές

**δ)** 750.000€ για δημόσιες συμβάσεις υπηρεσιών που αφορούν κοινωνικές και άλλες υπηρεσίες του Παραρτήματος XIV του Προσαρτήματος Α' ν.4412/2016

## Εξαιρούμενες συμβάσεις

→ Συμβάσεις Βιβλίου II (ύδωρ, ενέργεια, μεταφορές, ταχυδρομικές υπηρεσίες)

→ Ηλεκτρονικές επικοινωνίες

→ Δημόσιες συμβάσεις που ανατίθενται και διαγωνισμοί μελετών που διοργανώνονται δυνάμει διεθνών κανόνων

→ Ειδικές εξαιρέσεις για συμβάσεις υπηρεσιών

→ Συμβάσεις υπηρεσιών που ανατίθενται βάσει αποκλειστικού δικαιώματος

→ Δημόσιες συμβάσεις μεταξύ φορέων του δημοσίου τομέα



# Πρακτικά Ζητήματα Δημοσίων Συμβάσεων

- Με διακήρυξη της Διευθύνσεως Τεχνικών Υπηρεσιών του Υπουργείου .....προκηρύχθηκε ανοικτός διαγωνισμός με αντικείμενο την «προμήθεια, μεταφορά και εγκατάσταση μεταφερομένων σε τμήματα οικίσκων τύπου container, ετοίμων προς χρήση, των 50 τ.μ.», προϋπολογισθείσης δαπάνης 5.799.000 ευρώ (χωρίς Φ.Π.Α.), με κριτήριο κατακύρωσεως την χαμηλότερη τιμή.
- Ειδικότερα, η διακήρυξη του επιδικού διαγωνισμού αφορά στην επιλογή αναδόχου για την «κατασκευή του έργου» που τιτλοφορείται «προμήθεια, μεταφορά και εγκατάσταση μεταφερομένων σε τμήματα οικίσκων τύπου container, ετοίμων προς χρήση, των 50 τ.μ.».





# Πρακτικά Ζητήματα Δημοσίων Συμβάσεων

Εξάλλου, στο άρθρο 11.4 της διακηρύξεως («περιγραφή και ουσιώδη χαρακτηριστικά του έργου») ορίζεται ότι «... ως μεταφορά νοείται ότι οι οικίσκοι μετά την ολοκλήρωση της κατασκευής τους θα μεταφέρονται σε θέσεις που θα υποδεικνύουν... οι κατά τόπους Δήμοι..., ο ανάδοχος δεν δικαιούται καμία επιπλέον αποζημίωση για τη μεταφορά... ως εγκατάσταση νοείται η τοποθέτηση των οικίσκων επί βάσεων από σκυρόδεμα που θα έχουν ήδη κατασκευασθεί με ευθύνη των Δήμων... καθώς και η οριζοντίωσή τους και σύνδεση των μονάδων που απαρτίζουν κάθε οικίσκο...».

# Πρακτικά Ζητήματα Δημοσίων Συμβάσεων

Περαιτέρω, στην Τεχνική Περιγραφή, η οποία, κατά το άρθρο 5 της διακηρύξεως, αποτελεί ένα εκ των συμβατικών τευχών «με βάση τα οποία θα εκτελεσθεί το υπό ανάθεση έργο», ορίζεται, μεταξύ άλλων, στο κεφάλαιο Α, ότι «το σύστημα δόμησης ανήκει στην κατηγορία της ελαφριάς προκατασκευής» (άρθρο Α1), ότι «οι οικίσκοι θα κατασκευασθούν από τον ανάδοχο και στη συνέχεια θα μεταφερθούν και θα εγκατασταθούν σε θέσεις που θα υποδειχθούν... από τους κατά τόπους Δήμους...» (άρθρο Α2) και ότι «κάθε οικίσκος συντίθεται από δύο κτιριακές μονάδες με χρήση κατοικία και από τέσσερις κτιριακές μονάδες με χρήση Ιατροκοινωνικού Κέντρου... Οι δύο μονάδες συναρμολογούνται μεταξύ τους... Οι οικίσκοι θα είναι έτοιμοι για χρήση με ολοκληρωμένα τα ΗΛΜ δίκτυα (Αποχέτευση-Υδρευση-Ηλεκτρολογικά-ΟΤΕ-TV)...» (άρθρο Α3). Εξ άλλου, στο κεφάλαιο Β της ως άνω Τεχνικής Περιγραφής αναφέρονται αναλυτικά οι ελάχιστες τεχνικές απαιτήσεις ως προς τον φέροντα οργανισμό (βάση, δάπεδο, δοκούς, υποστυλώματα, οροφή, στέγη), τα τοιχώματα, τα κουφώματα, τις ηλεκτρομηχανολογικές και υδραυλικές εγκαταστάσεις και άλλα τεχνικά στοιχεία των οικίσκων που θα κατασκευασθούν.



# Πρακτικά Ζητήματα Δημοσίων Συμβάσεων

Με δεδομένο αυτό το περιεχόμενο της σύμβασης, στην σύναψη της οποίας κατατείνει ο επίδικος διαγωνισμός, να εκθέσετε αιτιολογημένα τις απόψεις σας (με βάση το ενωσιακό και το εθνικό δίκαιο):

Α) Για το αν πρόκειται για δημόσια σύμβαση ή όχι, και βάσει ποιών κριτηρίων υιοθετείτε την αρνητική ή θετική εκδοχή.

Β) Για το είδος της σύμβασης, αν δηλαδή πρόκειται για σύμβαση έργου, προμήθειας ή τυχόν άλλου είδους σύμβαση.

# **ΕΥΧΑΡΙΣΤΩ ΠΟΛΥ ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΡΟΣΟΧΗ ΣΑΣ**



**Συγγραφή: Ευαγγελία Βλάχου/Σταυρούλα Κουρή**