

Περιβάλλον Δημόσιες συμβάσεις Νεώτερες εξελίξεις και προβληματισμοί

Συνέδριο της Ένωσης Μελών του ΝΣΚ και της ΕΑΑΔΗΣΥ

Εισηγήσεις

Αθηνά Αλεφάντη | Αντώνης Αντωνίου
Θεόδωρος Αραβάνης | Σπύρος Βλαχόπουλος
Γιώργος Γεραπετρίτης | Απόστολος Γέροντας
Γεωργία Γιαννακούρου | Γεώργιος Γκανασούλης
Κωνσταντίνος Γώγος | Χρήστος Δετσαριίδης
Κωνσταντίνος Καρασιώλης
Λούση Κιουσοπούλου | Αλέξανδρος Κουλιδής
Ευαγγελία - Ελισάβετ Κουλουμπίνη
Πάνος Λαζαράτος | Ελένη Λευθεριώτου
Άννα Λιγωμένου | Νικόλαος Μαμαλούγκας
Γεωργία Μαραγκού | Ευπραξία - Αίθρα Μαριά
Δημήτρης Μέλισσας | Χρήστος Μητκίδης
Χρήστος Ντουχάνης | Δημήτρης Οικονόμου
Απόστολος Παπακωνσταντίνου
Κυριάκος Παπανικολάου | Ευγενία Πρεβεδούρου
Νικόλαος Ρόζος | Αλέξανδρος Ροιλός
Κατερίνα Σακελλαροπούλου | Γλυκερία Σιούτη
Επαμεινώνδας Τολέρης | Αγγελική Χαροκόπου



ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ

Περιβάλλον Δημόσιες συμβάσεις

Νεώτερες εξελίξεις και προβληματισμοί

Συνέδριο της Ένωσης Μελών του ΝΣΚ και της ΕΑΑΔΗΣΥ

Περιβάλλον – Δημόσιες συμβάσεις
Νεώτερες εξελίξεις και προβληματισμοί

ISBN 978-960-562-527-6

Σύμφωνα με το Ν. 2121/93 για την Πνευματική Ιδιοκτησία απαγορεύεται η αναδημοσίευση και γενικά η αναπαραγωγή του παρόντος έργου, η αποθήκευσή του σε βάση δεδομένων, η αναμετάδοσή του σε ηλεκτρονική ή οποιαδήποτε άλλη μορφή και η φωτοανατύπωσή του με οποιονδήποτε τρόπο, χωρίς γραπτή άδεια του εκδότη.

ΔΗΛΩΣΗ ΕΚΔΟΤΙΚΟΥ ΟΙΚΟΥ

Το περιεχόμενο του παρόντος έργου έχει τύχει επιμελούς και αναλυτικής επιστημονικής επεξεργασίας. Ο εκδοτικός οίκος και οι συντάκτες δεν παρέχουν διά του παρόντος νομικές συμβουλές ή παρεμφερείς συμβουλευτικές υπηρεσίες, ουδεμία δε ευθύνη φέρουν για τυχόν ζημία τρίτου λόγω ενέργειας ή παράλειψης που βασίστηκε εν όλω ή εν μέρει στο περιεχόμενο του παρόντος έργου.

Art Director:	Θεόδωρος Μαστρογιάννης
Υπεύθυνος Παραγωγής:	Ανδρέας Μενούνος
Φωτοστοιχειοθεσία:	Χρυσούλα Ζια
Παραγωγή:	NB Production AM100315M23



ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ

Μαυρομικάλη 23, 106 80 Αθήνα

Τηλ.: 210 3678 800 • Fax: 210 3678 819

<http://www.nb.org> • e-mail: info@nb.org

Αθήνα: Μαυρομικάλη 2, 106 79 • Τηλ.: 210 3607 521

Πειραιάς: Φίλωνος 107-109, 185 36 • Τηλ.: 210 4184 212

Πάτρα: Κανάρη 15, 262 22 • Τηλ.: 2610 361 600

Θεσ/νίκη: Φράγκων 1, 546 26 • Τηλ.: 2310 532 134



member of Europe's 500
dynamic entrepreneurs



© 2016, ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ ΑΕΒΕ



Περιβάλλον Δημόσιες συμβάσεις

Νεώτερες εξελίξεις και προβληματισμοί

Συνέδριο της Ένωσης Μελών του ΝΣΚ και της ΕΑΑΔΗΣΥ

Ναύπλιο 10 – 12 Οκτωβρίου 2014

Εισηγήσεις

Αθηνά Αλεφάντη | Αντώνης Αντωνίου
Θεόδωρος Αραβάνης | Σπύρος Βλαχόπουλος
Γιώργος Γεραπετρίτης | Απόστολος Γέροντας
Γεωργία Γιαννακούρου | Γεώργιος Γκανασούλης
Κωνσταντίνος Γώγος | Χρήστος Δετσαρίδης
Κωνσταντίνος Καρατσώλης
Λούση Κιουσσοπούλου | Αλέξανδρος Κουλίδης
Ευαγγελία - Ελισάβετ Κουλουμπίνη
Πάνος Λαζαράτος | Ελένη Λευθεριώτου
Άννα Λιγωμένου | Νικόλαος Μαμαλούγκας
Γεωργία Μαραγκού | Ευπραξία - Αίθρα Μαριά
Δημήτρης Μέλισσας | Χρήστος Μητκίδης
Χρήστος Ντουχάνης | Δημήτρης Οικονόμου
Απόστολος Παπακωνσταντίνου
Κυριάκος Παπανικολάου | Ευγενία Πρεβεδούρου
Νικόλαος Ρόζος | Αλέξανδρος Ροϊλός
Κατερίνα Σακελλαροπούλου | Γλυκερία Σιούτη
Επαμεινώνδας Τολέρης | Αγγελική Χαροκόπου



ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ

ENVIRONMENT - PUBLIC PROCUREMENT: Recent developments and debates

Abstract: The volume reflects the work and findings of the Conference “ENVIRONMENT - PUBLIC PROCUREMENT: Recent developments and debates” organised by the «Members of Legal Council of the State» and the «Hellenic Single Public Procurement Authority – HSPPA» held in Nafplion on 10-12 October 2014. Therefore, it includes all the presentations on the Conference topics, which covered both its abovementioned thematic sections (ENVIRONMENT - PUBLIC PROCUREMENT). In particular, regarding to the topic of Environment, the Conference dealt with the individual issues of illegal construction, land planning, cultural environment, forests and water resources management, as well as with more specific issues such as construction on the foreshore or the architecture of the New Construction Regulation. Further, in the field of public procurement, the presentations of the Conference covered all the main topics i.e. the conclusion and execution of public contracts, the award process of such contracts and the contracting authorities, the Private and Public Sector Partnerships, the powers of the Court of Auditors, the recourse to judicial protection and its alternative forms such as arbitration etc.

ISBN 978-960-562-527-6

COPYRIGHT

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means, without the prior permission of NOMIKI BIBLIOTHIKI S.A., or as expressly permitted by law or under the terms agreed with the appropriate reprographic rights organisation. Enquiries concerning reproduction which may not be covered by the above should be addressed to NOMIKI BIBLIOTHIKI S.A. at the address below.

DISCLAIMER

The content of this work is intended for information purposes only and should not be treated as legal advice. The publication is necessarily of a general nature; NOMIKI BIBLIOTHIKI S.A. makes no claim as to the comprehensiveness or accuracy of the information provided; Information is not offered for the purpose of providing individualized legal advice. Professional advice should therefore be sought before any action is undertaken based on this publication. Use of this work does not create an attorney-client or any other relationship between the user and NOMIKI BIBLIOTHIKI S.A. or the legal professionals contributing to this publication.



NOMIKI BIBLIOTHIKI

23, Mavromichali Str., 106 80 Athens Greece
Tel.: +30 210 3678 800 • Fax: +30 210 3678 819
<http://www.nb.org> • e-mail: info@nb.org



© 2016, NOMIKI BIBLIOTHIKI S.A.

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

Στις 10 έως 12 Οκτωβρίου 2014 διοργανώθηκε στο Ναύπλιο, στο ξενοδοχείο ΑΜΑΛΙΑ, από την Ένωση Μελών του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους και την Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων [Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ.] Συνέδριο με αντικείμενο «ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ - ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ: Νεώτερες εξελίξεις και προβληματισμοί».

Όπως αναφέρεται και στην ιστοσελίδα του Συνεδρίου, σκοπός του ήταν η παρουσίαση κρίσιμων ζητημάτων του Δικαίου του Περιβάλλοντος και του Δικαίου των Δημοσίων Συμβάσεων και η εμβάθυνση στις νεώτερες εξελίξεις της εθνικής και ενωσιακής νομοθεσίας και νομολογίας, με τη συμμετοχή, πέραν των μελών του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους και της Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων, και δικαστικών λειτουργών του Συμβουλίου της Επικρατείας, του Ελεγκτικού Συνεδρίου, των τακτικών Διοικητικών Δικαστηρίων και των Πολιτικών Δικαστηρίων και την ειδική παρουσία αντιπροσωπειών των Γενικών Διευθύνσεων Δημοσίων Συμβάσεων και Περιβάλλοντος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και των αρμοδίων εθνικών οργάνων.

Το εγχείρημα αυτό ξεκίνησε από ένα δίλημμα. Όταν, κατά την Άνοιξη του 2014, άρχισε να κυκλοφορεί η ιδέα ενός τέτοιου Συνεδρίου στο πλαίσιο της Ένωσης Μελών του ΝΣΚ, η πρώτη σκέψη ήταν να εντοπισθεί ένα αντικείμενο που αφ' ενός μεν συγκεντρώνει το επιστημονικό ενδιαφέρον αφ' ετέρου δε δεν στερείται χρησιμότητας για την νομική πρακτική. Προτιμήθηκαν τελικά δύο υποψηφιότητες που χαρακτηρίζονται και από το στοιχείο της επιστημονικής έμπνευσης και το ιδιαίτερο επιστημονικό και πρακτικό ενδιαφέρον, δηλαδή το Περιβάλλον και οι Δημόσιες Συμβάσεις.

Το δίλημμα για το ποιο ζήτημα θα επελέγετο ως θεματική του Συνεδρίου επιλύθηκε με τον τρόπο που ήδη είναι γνωστός. Θέματα του Συνεδρίου ήταν και τα δύο. Αυτή η επιλογή περιείχε κινδύνους. Η επιλογή των δύο διακριτών θεματικών αξόνων θα μπορούσε, ενδεχομένως, να υπονομεύσει τον χαρακτήρα και την ταυτότητα του Συνεδρίου ή και να οδηγήσει σε παράλληλους μονολόγους.

Τους κινδύνους αυτούς επιχειρήσαμε να αποφύγουμε με την επιλογή της παράλληλης και ταυτόχρονης διεξαγωγής των εργασιών του Συνεδρίου, μέθοδος μάλλον ασυνήθης, που έχει δοκιμαστεί κυρίως στην περίπτωση των workshops. Θεωρήσαμε, όμως, ότι έτσι ενισχύεται η ενότητα και η εσωτερική συνοχή της κάθε θεματικής, χωρίς το γεγονός αυτό να αποστερεί τους συμμετέχοντες από την δυνατότητα παρακολούθησης και άλλων συνεδρίων.

Το Συνέδριο, εκτός από την εναρκτήρια συνεδρία κοινής θεματικής, οργανώθηκε σε δέκα διακριτές συνεδρίες, πέντε για κάθε ενότητα. Συγκεκριμένα, οι συνεδρίες στον τομέα του περιβάλλοντος είχαν μερικότερες θεματικές την αυθαίρετη δόμηση, τον χωροταξικό σχεδιασμό, ειδικά ζητήματα πολιτιστικού περιβάλλοντος, τις επεμβάσεις σε δάση - διαχείριση υδατικών πόρων και αποβλήτων και ειδικά ζητήματα δόμησης. Αντιστοίχως, οι θεματικές στις συνεδρίες του τομέα των δημοσίων συμβάσεων αναφέρονται στη σύναψη και εκτέλεση δημόσιας σύμβασης, την ανάθεση δημόσιας σύμβασης και αναθέτουσες αρχές, τις ΣΔΙΤ, τις αρμοδιότητες Ελεγκτικού Συνεδρίου και τη δικαστική προστασία με τις εναλλακτικές μορφές.

Σχετικά με την αλληλεπίδραση των δύο ευρύτερων ενοτήτων, αξίζει να αναφερθεί ότι, ως ένα από τα χαρακτηριστικά κοινά στοιχεία, όπως αναπτύσσεται και στις εισηγήσεις, αναδείχθηκε το δημόσιο συμφέρον που διατρέχει τις σχέσεις που δημιουργούνται από την εφαρμογή των αρχών και των κανόνων δικαίου και στους δύο τομείς. Πέραν των αυτοτελών σε κάθε τομέα τρόπων συγκρότησης του δημοσίου συμφέροντος, παρατηρείται επιπλέον και η διεύθυνση στοιχείων του περιβαλλοντικού δημοσίου συμφέροντος στο σχετικό με τις δημόσιες συμβάσεις παράγωγο δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και τη νομολογία του Δικαστηρίου.

Κατά την έναρξη των εργασιών του Συνεδρίου, μετά το καλωσόρισμα των διοργανωτών, απηύθυναν χαιρετισμούς ο Υπουργός και ο Αναπληρωτής Υπουργός Περιβάλλοντος Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής, ο Γεν. Γραμματέας του Υπουργείου Δικαιοσύνης Διαφάνειας και Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, καθώς και ο Δήμαρχος Ναυπλίων, ως Δήμαρχος της πόλης που φιλοξένησε το Συνέδριο.

Την έναρξη των εργασιών του Συνεδρίου κήρυξαν, με αντίστοιχες ομιλίες τους, ο Προεδρεύων Αντιπρόεδρος του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους και ο Διευθυντής στη Διεύθυνση Δημοσίων Συμβάσεων της Γεν. Διεύθυνσης Εσωτερικής Αγοράς και Υπηρεσιών της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, ενώ το Συνέδριο ολοκληρώθηκε με την καταληκτική ομιλία του Προέδρου του Συμβουλίου της Επικρατείας.

Τέλος, θα ήταν άδικο να μη γίνει μνεία στις επίμονες και επίπονες προσπάθειες του Προϊσταμένου και των στελεχών της αρμόδιας υπηρεσίας, της ΕΥΔ ΕΠΠΕ-ΡΑΑ του τότε Υπουργείου Π.Ε.Κ.Α., χωρίς τις οποίες το Συνέδριο αυτό δεν θα είχε διοργανωθεί ή, τουλάχιστον, δεν θα είχε τη μορφή που τελικά έλαβε.

Για την Οργανωτική Επιτροπή του Συνεδρίου

Κωνσταντίνος Δ. Βαρδακαστάνης

Πάρεδρος Ν.Σ.Κ.

Πρόεδρος της Ένωσης Μελών Ν.Σ.Κ.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΕΝΑΡΚΤΗΡΙΕΣ ΟΜΙΛΙΕΣ

Μιχαήλ Απέσσος,	17
Πρόεδρος ΝΣΚ	

Joaquim Nunes de Almeida,	21
Διευθυντής στη Διεύθυνση Δημοσίων Συμβάσεων της Γεν. Διεύθυνσης Εσωτερικής Αγοράς και Υπηρεσιών της Ευρωπαϊκής Επιτροπής	

ΚΑΤΑΛΗΚΤΙΚΗ ΟΜΙΛΙΑ

Περιβάλλον - Δημόσιες Συμβάσεις: Νεώτερες εξελίξεις - Προβληματισμοί	29
Σωτήριος Ρίζος, Πρόεδρος ΣτΕ ε.τ.	

ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΕΣ ΕΙΣΗΓΗΣΕΙΣ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ

Οι πράσινες δημόσιες συμβάσεις	35
Γλυκερία Π. Σιούτη, Καθηγήτρια Νομικής Σχολής Πανεπιστημίου Αθηνών	
Γεωργία και περιβάλλον στο ευρωπαϊκό δίκαιο: Ιδιόμορφες δημόσιες συμβάσεις.....	49
Ελένη Λευθεριώτου, Πάρεδρος ΝΣΚ	

ΤΜΗΜΑ Ι ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ

Α. ΑΥΘΑΙΡΕΤΗ ΔΟΜΗΣΗ

Η αυθαίρετη δόμηση και η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας μέχρι και το νόμο 4014/2011	71
Κατερίνα Σακελλαροπούλου, Αντιπρόεδρος ΣτΕ	
Ταυτοποίηση - νομιμοποίηση των αυθαιρέτων και πολιτική αξιοπιστία	89
Δημήτρης Μέλισσας, Καθηγητής ΕΜΠ, Δικηγόρος	

Νόμος 4178/2013 - Αντιμετώπιση της Αυθαίρετης Δόμησης - Περιβαλλοντικό Ισοζύγιο και άλλες διατάξεις - Παρατηρήσεις - Προβληματισμοί.....	100
--	-----

Αθηνά Αλεφάντη, Νομικός Σύμβουλος του Κράτους

Αυθαίρετη δόμηση και ειδικότερες πτυχές κανόνων δικαίου	113
--	-----

Κωνσταντίνος Καρατσώλης, Δικηγόρος

Β. ΧΩΡΟΤΑΞΙΚΟΣ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ

Μια πρώτη, συνολική, επισκόπηση των αλλαγών στο σύστημα χωρικού σχεδιασμού. Σκέψεις και προβληματισμοί	125
--	-----

Γεωργία Γιαννακούρου, Αν. Καθηγήτρια Πανεπιστημίου Αθηνών,
Δικηγόρος

Ειδικά Χωροταξικά Πλαίσια: μεθοδολογικά ζητήματα και ενσωμάτωση στο συνολικό σύστημα χωρικού σχεδιασμού	143
---	-----

Δημήτρης Οικονόμου, Καθηγητής Πανεπιστημίου Θεσσαλίας

Η νομολογία για το χωρικό σχεδιασμό και ο Ν 4269/2014: η περίπτωση των Ειδικών Πλαισίων Χωροταξικού Σχεδιασμού	157
--	-----

Λούση Κιουσοπούλου, Δικηγόρος

Γ. ΕΙΔΙΚΑ ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΠΟΛΙΤΙΣΤΙΚΟΥ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ

Επιδράσεις της κρίσης στη νομοθεσία για την προστασία του πολιτιστικού περιβάλλοντος.....	169
--	-----

Νικόλαος Ρόζος, Αντιπρόεδρος ΣτΕ ε.τ., Δ.Ν.

Κριτήρια χαρακτηρισμού ακινήτων ως «μνημείων» και σχετικές σταθμίσεις στην σημερινή συγκυρία: Σκέψεις με αφορμή την απόφαση ΣΕ 1675/2014 παραπ. 7μ. (ήδη ΣΕ 3176/2015 7μ.)	177
---	-----

Θεόδωρος Αραβάνης, Σύμβουλος Επικρατείας

Παραδοσιακοί οικισμοί και κτίρια - Προβλήματα θεσμικού πλαισίου και εφαρμογής πολιτικών προστασίας	193
---	-----

Γεώργιος Γκανασούλης, Γεν. Δ/ντής Πολεοδομίας ΥΠΕΝ

Δ. ΕΠΕΜΒΑΣΕΙΣ ΣΕ ΔΑΣΗ - ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΥΔΑΤΙΚΩΝ ΠΟΡΩΝ ΚΑΙ ΑΠΟΒΛΗΤΩΝ

Το κεφάλαιο των επιτρεπτών επεμβάσεων στα δάση και
τις δασικές εκτάσεις στον πρόσφατο Ν. 4280/2014:
Προτεραιότητες της κρίσης ή κρίση προτεραιοτήτων; 219

Ευπραξία-Αίθρα Μαριά, Αν. Καθηγήτρια Σχολής Μηχανικών
Περιβάλλοντος Πολυτεχνείου Κρήτης, Δικηγόρος

Ο σχεδιασμός της διαχείρισης των υδατικών πόρων
ως προϋπόθεση της αδειοδότησης έργων 257

Κωνσταντίνος Ε. Γώγος, Αν. Καθηγητής Νομικής Σχολής ΑΠΘ

Οι σημαντικότερες διευκρινίσεις στο θέμα των αποβλήτων
της πρόσφατης νομολογίας του ΔΕΕ και του ΣτΕ 269

Αγγελική Χαροκόπου, Δικηγόρος

Περιβαλλοντική αδειοδότηση έργων σύμπραξης δημόσιου -
ιδιωτικού τομέα για τη διαχείριση στερεών αποβλήτων 297

Επαμεινώνδας Τολέρης, Διευθυντής ΥΠΕΝ

Αλέξανδρος Κουλίδης, Στέλεχος ΔΙΠΑ/ΥΠΕΝ

Ε. ΕΙΔΙΚΑ ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΔΟΜΗΣΗΣ

Πολεοδόμηση και δάσος:
Αλληλοαποκλεισμός ή συνύπαρξη; 309

Χρήστος Ντουχάνης, Σύμβουλος Επικρατείας

Από τους Γ.Ο.Κ. στην αρχιτεκτονική του Ν.Ο.Κ. 325

Δημήτρης Μέλισσας, Καθηγητής ΕΜΠ, Δικηγόρος

Δόμηση στον αιγιαλό:
Προστασία αιγιαλού και περιβαλλοντικό Σύνταγμα 339

Απόστολος Παπακωνσταντίνου, Δρ. Συνταγματικού Δικαίου, Δικηγόρος

Ο αιγιαλός και η παραλία - Η λειτουργία τους -
Η περιβαλλοντική τους διάσταση 352

Χρήστος Μητκίδης, Νομικός Σύμβουλος του Κράτους

ΤΜΗΜΑ ΙΙ

ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ

Α. ΣΥΝΑΨΗ ΚΑΙ ΕΚΤΕΛΕΣΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΣΥΜΒΑΣΗΣ

Η ευθύνη από τις διαπραγματεύσεις στις δημόσιες συμβάσεις - Με αφορμή τις ΣτΕ 451/2013, 1943/2013..... 361

Πάνος Λαζαράτος, Καθηγητής Παν/μίου Αθηνών

Έγκριση επιμετρήσεων και λογαριασμών δημόσιου έργου μετά το Ν 4070/2012 (φ.82), που τροποποίησε το Ν 3669/2008 (φ.116)..... 382

Αλέξανδρος Ροϊλός, Νομικός Σύμβουλος του Κράτους

Β. ΑΝΑΘΕΣΗ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΣΥΜΒΑΣΗΣ - ΑΝΑΘΕΤΟΥΣΕΣ ΑΡΧΕΣ

Το επείγον ως λόγος εξαίρεσης από τις διαγωνιστικές διαδικασίες επί δημοσίων συμβάσεων..... 391

Γιώργος Γεραπετρίτης, Αν. Καθηγητής Νομικής Σχολής Παν/μίου Αθηνών

Η εξουσία του εθνικού νομοθέτη σε σχέση με το ενωσιακό δίκαιο να θεσπίζει κριτήρια ελέγχου της καταλληλότητας των υποψηφίων αναδόχων δημοσίων συμβάσεων, ως προς την τέλεση σοβαρού επαγγελματικού παραπτώματος.

Υπόθεση C-465/11, ΔΕΚ 13-12-2012, Forposta SA..... 405

Χρήστος Π. Δετσαρίδης, Επίκουρος Καθηγητής Νομικής Σχολής ΔΠΘ

Η επίδραση της νομολογίας των Δικαστηρίων της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην διαμόρφωση της νέας Οδηγίας 2014/24, για τις δημόσιες συμβάσεις προμηθειών - Ορισμένες χαρακτηριστικές περιπτώσεις..... 424

Χρήστος Μητκίδης, Νομικός Σύμβουλος του Κράτους

Θέματα δημοσίων συμβάσεων στον τομέα περιβάλλοντος όπως προκύπτουν κατά την διαχείρισή τους από την ΕΥΔ ΕΠΠΕΡΑΑ 440

Νικόλαος Μαμαλούγκας, Προϊστάμενος Υποδ. Περιβάλλοντος της ΕΥΔ ΥΜΕΠΕΡΑΑ Υπουργείου Οικονομίας Ανάπτυξης και Τουρισμού (ΥΠΟΑΤ)

Γ. ΣΔΙΤ

Συμπράξεις Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα - Ο έλεγχός τους
από τα Ανώτατα Ελεγκτικά Ιδρύματα - Η περίπτωση
του Ελληνικού Ελεγκτικού Συνεδρίου..... 451

Γεωργία Μαραγκού, Αντιπρόεδρος ΕΛΣυν

Οι συμβάσεις παραχώρησης κατά την οδηγία 2014/23/ΕΕ
του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου 468

Ευγενία Β. Πρεβεδούρου, Αν. Καθηγήτρια Νομικής Σχολής ΑΠΘ

Δ. ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ

Πτυχές της νομολογίας του Ελεγκτικού Συνεδρίου
σε θέματα ελεύθερου ανταγωνισμού επί δημόσιων
συμβάσεων 497

Άννα Λιγωμένου, Αντιπρόεδρος ΕΛΣυν

Παράλληλες αρμοδιότητες Ελεγκτικού Συνεδρίου και Ενιαίας
Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων - Διασφάλιση
της νομιμότητας ή ανασφάλεια δικαίου;
Σκέψεις με αφορμή την ΕΣ 506/2014
(Τμήμα μείζονος - επταμελούς Σύνθεσης) 509

Σπύρος Β. Βλαχόπουλος, Αν. Καθηγητής Νομικής Σχολής Παν/μίου Αθηνών

Ο έλεγχος των συμπληρωματικών συμβάσεων από
το Ελεγκτικό Συνέδριο - Μια επαναλαμβανόμενη
παθογένεια 513

Ευαγγελία-Ελισάβετ Κουλουμπίνη, Σύμβουλος ΕΛΣυν

Ε. ΔΙΚΑΣΤΙΚΗ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΚΑΙ ΕΝΑΛΛΑΚΤΙΚΕΣ ΜΟΡΦΕΣ

Η αποζημίωση του αναδόχου κατά το προσυμβατικό και
συμβατικό στάδιο στο δίκαιο δημοσίων έργων 527

Αποστόλης Γέροντας, Καθηγητής ΕΑΠ

Απαγορεύσεις τροποποίησης δημοσίων συμβάσεων
και δικαστική προστασία 537

Κυριάκος Π. Παπανικολάου, Λέκτωρ Νομικής Σχολής ΔΠΘ

Διαιτητική επίλυση διαφορών από δημόσιες συμβάσεις
και δημόσιο συμφέρον 544

Αντώνης Αντωνίου, Πάρεδρος ΝΣΚ

ΣΥΝΟΨΕΙΣ - ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ

A. ΠΟΡΙΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΕΠΙΣΗΜΑΝΣΕΙΣ ΣΤΑ ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ

Αγγελική Θεοφιλοπούλου,
Αντιπρόεδρος ΣτΕ ε.τ. 563

Ιωάννης Καρακώστας,
Ομ. Καθηγητής Νομικής Σχολής Παν/μίου Αθηνών..... 569

B. ΠΟΡΙΣΜΑΤΑ ΚΑΙ ΕΠΙΣΗΜΑΝΣΕΙΣ ΣΤΑ ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ

Χαράλαμπος Χρυσανθάκης, Καθηγητής Διοικητικού Δικαίου -
Διοικητικών Θεσμών στο Τμήμα ΠΕ&ΔΔ Αθηνών, Δικηγόρος 575

Δημήτριος Ράικος, Πρόεδρος ΕΑΑΔΗΣΥ,
Αν. Καθηγητής Νομικής Σχολής ΔΠΘ 579

**Παράλληλες αρμοδιότητες Ελεγκτικού
Συνεδρίου και Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής
Δημοσίων Συμβάσεων - Διασφάλιση
της νομιμότητας ή ανασφάλεια δικαίου;
Σκέψεις με αφορμή την ΕΣ 506/2014
(Τμήμα μείζονος - επταμελούς Σύμβασης)¹**

Σπύρος Β. Βλαχόπουλος

Αν. Καθηγητής Νομικής Σχολής Πανεπιστημίου Αθηνών

Α. Η νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου ασχολήθηκε πρόσφατα με ένα καίριο ζήτημα, το οποίο οφείλεται στο ότι η έννομη τάξη μας θεσπίζει περισσότερα στάδια ελέγχου της διαδικασίας ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων: Όταν η Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων (στο εξής: «Αρχή»), ασκώντας την αρμοδιότητά της κατ' άρθρο 2 § 2 περ. γ' υποπερ. δδ' του ν. 4013/2011, κρίνει ότι δεν συντρέχουν οι νόμιμες προϋποθέσεις για την προσφυγή στη διαδικασία της διαπραγμάτευσης, μπορεί το Ελεγκτικό Συνέδριο κατά τον προσυμβατικό έλεγχο να δεχθεί ότι δεν κωλύεται η υπογραφή του σχετικού σχεδίου της δημόσιας σύμβασης;² Το ερώτημα ανακύπτει διότι η προαναφερθείσα διάταξη του ν. 4013/2011 προβλέπει «σύμφωνη γνώμη» της Αρχής. Επομένως, όταν η Αρχή κρίνει ότι δεν συντρέχουν οι προϋποθέσεις της

1. Η εισήγηση αυτή, σε παρόμοια μορφή, έχει δημοσιευθεί ως σχόλιο στην ΕΣ 506/2014 στο περιοδικό «Διοικητική Δίκη» 2014, σελ. 563 επ.

2. Για τη γενικότερη προβληματική των σχέσεων μεταξύ Ελεγκτικού Συνεδρίου και Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων, βλ. *Χρ. Δετσαρίδη*, Ο έλεγχος από το Ελεγκτικό Συνέδριο των δημοσίων συμβάσεων - Είναι αναγκαία η αναθεώρηση του άρθρου 98 παρ. 1 β' Συντ; ΘΠΔΔ 2014, σελ. 489 [499 επ.], *Ελ. -Β. Ζαχαράκη*, Ο προληπτικός έλεγχος των δημοσίων συμβάσεων από το Ελεγκτικό Συνέδριο, ΕΔΔΔ 2015, σελ. 683 [695 επ.]. Βλ. επίσης *Κ. Γιαννακόπουλο*, Η σχέση του προσυμβατικού ελέγχου νομιμότητας από το Ελεγκτικό Συνέδριο με άλλες μορφές ελέγχου νομιμότητας της ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων στην εθνική έννομη τάξη, ΕφημΔΔ 2013, σελ. 457: «Πιο πρόσφατα δε ... η νομοθετική θέσπιση της Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων ήρθε να περιπλέξει μάλλον, παρά να απλουστεύσει τις δομές του σχετικού ελέγχου».

διαδικασίας της διαπραγμάτευσης, τότε εκδίδει αρνητική σύμφωνη γνωμοδότηση που αποτελεί εκτελεστή διοικητική πράξη και είναι υποχρεωτική για την αναθέτουσα αρχή.

Το ζήτημα κρίθηκε με την απόφαση 506/2014 της μείζονος επταμελούς Συνθέσεως του Ελεγκτικού Συνεδρίου, η οποία με οριακή πλειοψηφία (τεσσάρων έναντι τριών) υιοθέτησε την αντίθετη άποψη από αυτή που ακολούθησαν τόσο το Ε' Κλιμάκιο (πράξη 389/2013) όσο και το VI Τμήμα (απόφαση 5002/2013) του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Ειδικότερα, η πλειοψηφία της απόφασης δέχθηκε ότι «η διατύπωση γνώμης από την Αρχή..., δεν μπορεί να οδηγεί στην ματαίωση του ελεγκτικού έργου του Ελεγκτικού Συνεδρίου, εφόσον η αναθέτουσα αρχή, κρίνει, με αιτιολογημένη απόφασή της, ότι ο φάκελος μαζί με το σχέδιο της σύμβασης πρέπει να υποβληθεί στο Ελεγκτικό Συνέδριο...». Περαιτέρω, «η καθιέρωση ενός επιπλέον διοικητικού προσταδίου ελέγχου, όπως είναι ο έλεγχος από την Ενιαία Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων ... ουδόλως μεταβάλλει ή απομειώνει την ανατεθείσα από την ανωτέρω συνταγματική διάταξη [άρθρο 98 § 1 εδ. Β'] αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου εφ' όλης της διαδικασίας σύναψης των συμβάσεων αυτών, δεδομένου ότι, αφ' ενός μεν κατατείνει στην ενίσχυση της διαφάνειας της προηγηθείσας διοικητικής διαδικασίας ..., αφ' ετέρου δε συμβάλλει θετικά στην άσκηση του ελέγχου που σε κάθε περίπτωση θα διεξάγει, μεταγενεστέρως το Ελεγκτικό Συνέδριο, καθόσον αυτό δεν δεσμεύεται από τη γνώμη της Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ».

Η θέση της πλειοψηφίας της ΕΣ 506/2014, η οποία αποκλίνει και από την προγενέστερη νομολογία της μείζονος επταμελούς Συνθέσεως του Ελεγκτικού Συνεδρίου³, δεν λαμβάνει ίσως επαρκώς υπόψη της την ακόλουθη σκέψη: Όταν το Σύνταγμα αναθέτει στο Ελεγκτικό Συνέδριο τον προσυμβατικό έλεγχο, αναφέρεται σε διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων που μπορούν νομίμως να ολοκληρωθούν σύμφωνα με τις εκάστοτε ισχύουσες νομοθετικές διατάξεις και όχι σε διαδικασίες, η έναρξη ή συνέχιση ή ολοκλήρωση των οποίων κωλύεται βάσει διατάξεων της ισχύουσας νομοθεσίας (όπως συμβαίνει όταν ο ν. 4013/2011 ορίζει ότι η προσφυγή στη διαδικασία διαπραγμάτευσης προϋπο-

3. ΕΣ 4001/2013: «Κατά συνέπεια ... σε περίπτωση κατά την οποία μια αναθέτουσα αρχή κρίνει αναγκαία τη σύναψη συμπληρωματικής σύμβασης [με τη διαδικασία των διαπραγματεύσεων χωρίς δημοσίευση διακήρυξης κατ' άρθρο 25 του π.δ. 60/2007] οφείλει, πριν από τη λήψη της απόφασης έγκρισης του σχετικού ΑΠΕ και σύναψης της σύμβασης, να υποβάλει το φάκελο με όλα τα αναγκαία στοιχεία ενώπιον της ανωτέρω Αρχής [Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων], προκειμένου αυτή να ασκήσει τη γνωμοδοτική της αρμοδιότητα. Αν η Αρχή γνωμοδοτήσει αρνητικά η σύμβαση δεν μπορεί να συναφθεί, αφού ο νόμος ορίζει ότι η γνώμη που διατυπώνει είναι σύμφωνη και κατά συνέπεια το όργανο που ασκεί την αποφασιστική αρμοδιότητα υποχρεούται να ενεργήσει κατά τον τρόπο που του υποδεικνύει το γνωμοδοτούν όργανο». Ομοίως και η ΕΣ 4700/2013 (επίσης της μείζονος επταμελούς Σύνοψης), ΘΠΔΔ 2014, σελ. 77 επ.

θέτει την προηγούμενη σύμφωνη γνώμη της Αρχής). Άλλωστε, η διάταξη του άρθρου 98 § 1 περ. Β' Συντ κατοχυρώνει τον έλεγχο των συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας «όπως νόμος ορίζει». Με τη συλλογιστική της πλειοψηφίας της ΕΣ 506/2014, το Ελεγκτικό Συνέδριο μπορεί να αποφανθεί ότι δεν κωλύεται η υπογραφή μιας σύμβασης, ακόμα και όταν η κείμενη νομοθεσία προβλέπει την έγκριση της κατακυρωτικής απόφασης και η έγκριση αυτή δεν έχει δοθεί (βλ. και την ορθή επισήμανση της μειοψηφίας της ίδιας απόφασης, σύμφωνα με την οποία δεν «αναιρείται ο προσυμβατικός έλεγχος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ώστε να ανακύπτει ζήτημα παραβίασης του άρθρου 98 παρ. 1 περ. Β' του Συντάγματος, αφού αυτό επιλαμβάνεται κατά τη συνταγματική αυτή διάταξη και τους νόμους που έχουν εκδοθεί σε εκτέλεσή της, μόνο όταν έχει ολοκληρωθεί η διαδικασία ανάδειξης αναδόχου»).

Επίσης, η δυνατότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου να εκφέρει θετική κρίση για την υπογραφή μιας δημόσιας σύμβασης παρά την αρνητική σύμφωνη γνώμη της Αρχής, δεν φαίνεται να τελεί σε αρμονία με τον σημαντικό ρόλο που επιφύλαξε ο νομοθέτης στην Αρχή, «η οποία έχει σκοπό την ανάπτυξη και προαγωγή της εθνικής στρατηγικής, πολιτικής και δράσης στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, τη διασφάλιση της διαφάνειας, αποτελεσματικότητας, συνοχής και εναρμόνισης των διαδικασιών ανάθεσης και εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων προς το εθνικό και ευρωπαϊκό δίκαιο, τη διαρκή βελτίωση του νομικού πλαισίου των δημοσίων συμβάσεων, καθώς και τον έλεγχο της τήρησής του από τα δημόσια όργανα και τις αναθέτουσες αρχές» (άρθρο 1 του ν. 4013/2011). Όσον αφορά το ζήτημα της δικαστικής προστασίας, από τη στιγμή που η αρνητική σύμφωνη γνώμοδότηση της Αρχής αποτελεί εκτελεστή διοικητική πράξη, αυτή μπορεί να προσβληθεί δικαστικά από τους ενδιαφερόμενους ιδιώτες ή την αναθέτουσα αρχή. Η προβληματική επικεντρώνεται στο επίπεδο της προσωρινής δικαστικής προστασίας, αφού παγίως η νομολογία των διοικητικών δικαστηρίων δέχεται ότι δεν είναι δεκτικές αναστολής εκτέλεσης οι (γνήσιες) αρνητικές διοικητικές πράξεις, όπως η αρνητική σύμφωνη γνώμοδότηση. Πάντως, η μη δυνατότητα αναστολής εκτέλεσης των αρνητικών διοικητικών πράξεων αποτελεί ένα γενικότερο σημείο προβληματισμού στο διοικητικό δικονομικό δίκαιο⁴ και δεν αφορά μόνον τις αρνητικές σύμφωνες γνώμοδοτήσεις της Αρχής. Σε κάθε περίπτωση, τα κενά στην προσωρινή δικαστική προστασία κατά των αρνητικών διοικητικών πράξεων έχουν αμβλυνθεί ύστερα από την τροποποίηση του άρθρου 52 § 8 του π.δ. 18/1989 (με το άρθρο 35 του ν. 2721/1999) που επιτρέπει πλέον στον ακυρωτικό δικαστή

4. Βλ., αντί άλλων, Ι. Πετρόγλου, Αναστολή εκτέλεσης αρνητικών διοικητικών πράξεων, ΕΔΚΑ 2000, σ. 721 επ.

τη λήψη κάθε άλλου κατάλληλου ασφαλιστικού μέτρου πέραν της κλασικής αναστολής εκτέλεσης⁵.

Β. Η ΕΣ 506/2014 εμφανίζει όμως ενδιαφέρον και για τη θέση που λαμβάνει σε ένα περαιτέρω ζήτημα: Οι έντονες αντιδράσεις μιας τοπικής κοινωνίας στην εκτέλεση ενός δημόσιου έργου συνιστούν απρόβλεπτες περιστάσεις, οι οποίες δικαιολογούν παρεκκλίσεις από τον αρχικό σχεδιασμό του έργου (εν προκειμένω την τροποποίηση της όδευσης του αγωγού φυσικού αερίου) και επιτρέπουν τη σύναψη συμπληρωματικής σύμβασης; Όπως αναφέρεται στο ιστορικό της απόφασης, οι «*εκπρόσωποι της τοπικής αυτοδιοίκησης ζήτησαν τη μετατόπιση του αγωγού ... ενόψει των ... έντονων και συντονισμένων αντιδράσεων των ιδιοκτητών γης, οι οποίες εκδηλώθηκαν μετά τη γνωστοποίηση της εγκατάστασης του εργολάβου, παρότι είχαν ενημερωθεί εγκαίρως σχετικά με την εκτέλεση του έργου*». Κατόπι αυτού, η ΔΕΣΦΑ ΑΕ ζήτησε την αλλαγή της όδευσης του αγωγού, «*αφού ούτε οι κρατικές αρχές, ούτε ο ΔΕΣΦΑ ούτε κανένας άλλος μπορούσε να κάμψει τις αντιδράσεις κατοίκων και φορέων*». Στο ζήτημα αυτό, η πλειοψηφία της απόφασης δέχεται ότι οι αντιδράσεις της τοπικής κοινωνίας συνιστούν «*απρόβλεπτη περίσταση*» και συνακόλουθα «*πραγματική αδυναμία*» να υλοποιηθεί ο αρχικός σχεδιασμός του έργου, με περαιτέρω συνέπεια να δικαιολογείται η σύναψη συμπληρωματικής σύμβασης. Μήπως όμως έτσι είναι σαν να δεχόμαστε ότι όσο πιο έντονη και δυναμική είναι η αντίδραση μιας τοπικής κοινωνίας στην εκτέλεση ενός δημόσιου έργου, τόσο πιο πιθανό είναι να αλλάξει ο αρχικός σχεδιασμός του; Συνάδει κάτι τέτοιο με την εξορθολογισμό της κρατικής δράσης; Στα ανωτέρω θα μπορούσε να προστεθεί και η σκέψη ότι οι αποσπασματικές και εκ των υστέρων τροποποιήσεις στην εκτέλεση ενός δημόσιου έργου εμφανίζουν ένα ακόμη μειονέκτημα: Μπορεί να θέσουν σε διακινδύνευση σημαντικά έννομα αγαθά που έχουν αξιολογηθεί κατά τον αρχικό σχεδιασμό του έργου, όπως εν προκειμένω όπου η νέα χάραξη του αγωγού είχε απορριφθεί ως εναλλακτική λύση της αρχικής μελέτης περιβαλλοντικών επιπτώσεων κατά τον βασικό σχεδιασμό του έργου. Για όλους αυτούς τους λόγους και επειδή η κάθε τοπική κοινωνία πρέπει να αντιδρά και να υποστηρίζει τα νόμιμα συμφέροντά της έγκαιρα και θεσμικά στο πλαίσιο των πολλαπλών δυνατοτήτων που της παρέχει η έννομη τάξη (π.χ. συμμετοχή στη διαδικασία περιβαλλοντικής αδειοδότησης, άσκηση των οικείων ενδίκων βοηθημάτων), ορθώς επισημαίνει η μειοψηφία της απόφασης ότι «*οι αντιδράσεις των τοπικών κοινωνιών δεν μπορεί να υποστηριχθεί ότι συνιστούν απρόβλεπτες περιστάσεις, που δικαιολογούν τη σύναψη της επίμαχης συμπληρωματικής σύμβασης*».

5. Πρβλ. λ.χ. ΕΑ ΣτΕ 31/2000, 420-421/2001, ΕΑ ΔΕφΑΘ 166/2010, 383/2011, ΕΑ ΔΠρωτόρ. 72/2006.



ISBN: 978-960-562-527-6



15643