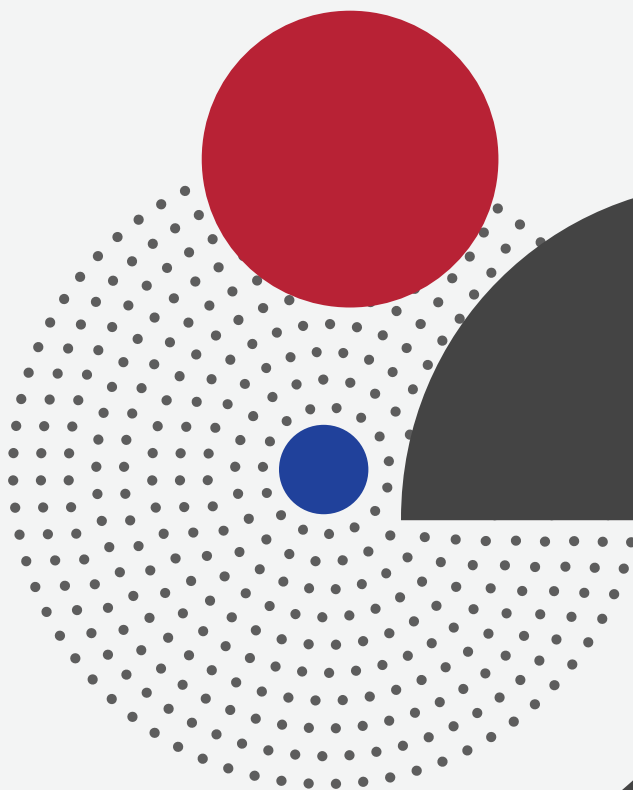


# ΕΓΧΕΙΡΙΔΙΟ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ ΟΤΑ



Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης  
**ΚΕΔΕ**

Επιμέλεια & παραγωγή εντύπου

**Multi Marketing Group A.E.**

Αμαρυσίας Αρτέμιδος 27, Μαρούσι 15124

Τηλ. 210 8066485

E-mail: [mmg@otenet.gr](mailto:mmg@otenet.gr)

Απαγορεύεται η μερική ή ολική  
αναδημοσίευση αυτής της μελέτης  
καθώς και η αναπαραγωγή της  
με οποιοδήποτε μέσο  
χωρίς την άδεια του ΙΤΑ

# ΕΓΧΕΙΡΙΔΙΟ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ ΟΤΑ



ΑΘΗΝΑ 2023



## ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ



### **ΔΗΜΗΤΡΗΣ ΠΑΠΑΣΤΕΡΓΙΟΥ**

Πρόεδρος Κεντρικής  
Ένωσης Δήμων Ελλάδας  
(ΚΕΔΕ)

Δήμαρχος Τρικαίων

Η Μελέτη «Εγχειρίδιο Δημοσίων Συμβάσεων ΟΤΑ» που εκπονεί το Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΙΤΑ), ο «Βραχίονας Σκέψης» της Κεντρικής Ένωσης Δήμων Ελλάδας (ΚΕΔΕ), αποτελεί ένα σημαντικό εγχειρίδιο για τους Δήμους της χώρας.

Στόχος του Ινστιτούτου Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΙΤΑ) είναι η συγκεκριμένη Μελέτη να αποτελέσει έναν χρήσιμο οδηγό για την ενίσχυση των δυνατοτήτων των σύγχρονων ελληνικών Δήμων να αποκομίσουν σημαντικά οφέλη και ενδιαφέρουσες πληροφορίες, καθώς και να αποκτήσουν τις απαραίτητες κατευθύνσεις προς ενίσχυση της τεχνογνωσίας τους για τους δημόσιους διαγωνισμούς, γεγονός που θα συμβάλει στην ποιοτική αναβάθμιση των υπηρεσιών τους και στη βελτίωση, ευρύτερα, της ποιότητας ζωής των πολιτών των τοπικών μας κοινωνιών.

Ειδικότερα, πρόκειται για ένα πολύτιμο και εύχρηστο εργαλείο, με σκοπό να αξιοποιηθεί στα χέρια όλων των Δήμων της χώρας και να παράσχει προς τους ΟΤΑ εξειδικευμένη επιστημονική γνώση, προκειμένου να αντιμετωπίσουν στην καθημερινή πρακτική της Αυτοδιοίκησης, τα αναφερόμενα ερωτήματα και προβλήματα, υιοθετώντας ορθές και σύννομες λύσεις και ταυτόχρονα αποφεύγοντας μεγάλο κόστος σε χρόνο και χρήμα.

Η ΚΕΔΕ θεωρεί επιτακτική ανάγκη την ενίσχυση των Δήμων της χώρας μας στον συγκεκριμένο τομέα και στηρίζει την τόσο αξιόλογη έκδοση του Ινστιτούτου Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΙΤΑ), την οποία υπογράφουν καταρτισμένοι και έμπειροι Νομικοί, οι οποίοι έχουν πραγματοποιήσει εκτεταμένη έρευνα στο προκείμενο αντικείμενο.



## ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ



### **ΗΛΙΑΣ ΑΠΟΣΤΟΛΟΠΟΥΛΟΣ**

Πρόεδρος Ινστιτούτου  
Τοπικής Αυτοδιοίκησης  
(ΙΤΑ)

Μέλος Κεντρικής  
Ένωσης Δήμων Ελλάδας  
(ΚΕΔΕ)

Δήμαρχος  
Παπάγου - Χοβαργού

Με καινοτόμες προτάσεις, το Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΙΤΑ), η «Δεξαμενή Σκέψης» της Κεντρικής Ένωσης Δήμων Ελλάδας (ΚΕΔΕ) προχώρησε στην εκπόνηση της συγκεκριμένης Μελέτης με σκοπό να προσεγγίσει το σοβαρό -και πολύ συχνά ανακύπτον- ζήτημα της τροποποίησης των δημοσίων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών, που καλούνται να συνάψουν οι Δήμοι, μετά την υπογραφή της αρχικής σύμβασης με τον εκάστοτε Ανάδοχο και δη κατά το στάδιο της εκτέλεσης αυτής.

Με πρωτοβουλία του Διοικητικού και του Επιστημονικού Συμβουλίου του ΙΤΑ και έχοντας τη μόνιμη στήριξη του Δ.Σ. της ΚΕΔΕ και του Προέδρου του και Δημάρχου Τρικκαίων, κ. Δημήτρη Παπαστεργίου, στόχος μας είναι η παρούσα πρόταση να αποτελέσει μία πηγή γνώσης για τα Στελέχη των ΟΤΑ, ώστε να ανταποκρίνονται αποτελεσματικά, στις απαιτήσεις που προκύπτουν στις συγκεκριμένες περιπτώσεις.

Ειδικότερα, έχει επιλεγεί αρχικά, η θεωρητική ανάλυση των επιτρεπτών και μη επιτρεπτών περιπτώσεων

τροποποιήσεων κατά το άρθρο 132 του Ν. 4412/2016. Ακολούθως, παρατίθεται η ερμηνεία και εφαρμογή της διάταξης αυτής από το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους. Στη συνέχεια, καταγράφεται η πρόσφατη και κρατούσα νομολογιακή προσέγγιση του ζητήματος από το Ελεγκτικό Συνέδριο, από το Συμβούλιο της Επικρατείας και όλα τα Διοικητικά Εφετεία της χώρας.

Με τον τρόπο αυτόν, αφενός αναδεικνύονται τα διαγνωσθέντα από τα Δικαστήρια σφάλματα των Δήμων, κατά τη σύναψη των τροποποιητικών συμβάσεων, που συνεπάγονται τη μη υπογραφή των τροποποιητικών συμβάσεων ή τη μεταγενέστερη ακύρωση των σχετικών εκδοθεισών πράξεων τους και αφετέρου παρέχονται ουσιώδεις οδηγίες και κατευθύνσεις προς τους Δήμους, τις αρμόδιες Υπηρεσίες και Επιτροπές αυτών, αναφορικά με την ερμηνεία και εφαρμογή των οικείων διατάξεων, την αιτιολόγηση των τροποποιήσεων στις σχετικές αποφάσεις τους και την εν γένει σύννομη και συμφέρουσα για τους Δήμους αντιμετώπιση των τροποποιήσεων.

Η Μελέτη με τίτλο «Εγχειρίδιο Δημοσίων Συμβάσεων ΟΤΑ» παρέχει ουσιαστικές πληροφορίες όσον αφορά στο συγκεκριμένο ζήτημα και έχει ως γνώμονα, αρχικά την κατάρτιση των στελεχών των ΟΤΑ και κατ' επέκταση, τη βελτίωση της ποιότητας ζωής των πολιτών των τοπικών κοινωνιών μας.





## ΙΝΣΤΙΤΟΥΤΟ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

### ΣΚΟΠΟΣ - ΑΝΤΙΚΕΙΜΕΝΟ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΑΣ

Οι προτεραιότητες και το συνεπακόλουθο πρόγραμμα δράσης του ΙΤΑ τίθενται από το Διοικητικό του Συμβούλιο, το οποίο λαμβάνει υπ' όψη του την ιεράρχηση των μεγάλων θεσμικών και οικονομικών θεμάτων, όπως αυτά προσδιορίζονται από τις αποφάσεις του Δ.Σ. και των Συνεδρίων της ΚΕΔΕ.

Τα ακόλουθα θέματα αναφέρονται ενδεικτικά:

- Η παραγωγή πολιτικών για τα θεμελιακά θέματα της Αυτοδιοίκησης
- Ο ολοκληρωμένος σχεδιασμός των προτεραιοτήτων που τίθενται και ο προσδιορισμός των αναγκαιών βημάτων για την υλοποίησή τους
- Η αξιοποίηση της γνώσης, μέσα από τις υπό εκπόνηση μελέτες, αλλά και από την πολύτιμη δουλειά που έχει γίνει -και θα συνεχίσει να γίνεται- από τους άλλους, κεντρικούς ή τοπικούς υποστηρικτικούς μηχανισμούς της Αυτοδιοίκησης
- Η διάχυση αυτής της γνώσης σε όλους τους ΟΤΑ, η ενσωμάτωση και η διαχείρισή της στην καθημερινή πρακτική της Αυτοδιοίκησης
- Ο σχεδιασμός πλαισίου εκπαίδευσης - κατάρτισης - επιμόρφωσης των αιρετών και του ανθρώπινου δυναμικού της Αυτοδιοίκησης.

### ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ

ΠΡΟΕΔΡΟΣ

**Αποστολόπουλος Ηλίας**, Δήμαρχος Παπάγου - Χολαργού, μέλος Δ.Σ. ΚΕΔΕ

ΑΝΤΙΠΡΟΕΔΡΟΣ

**Αμπατζόγλου Θεόδωρος**, Δήμαρχος Αμαρουσίου

ΜΕΛΗ

**Γκουντάρας Αντώνης**, Δήμαρχος Αγιάς

**Καϊτεζίδης Ιγνάτιος**, Δήμαρχος Πυλαίας - Χορτιάτη, Πρόεδρος ΠΕΔ

Κεντρικής Μακεδονίας

**Τσιρογιάννης Χρήστος**, Δήμαρχος Αρταίων, μέλος Δ.Σ. ΚΕΔΕ

**Χαρχαλάκης Ευστράτιος**, Δήμαρχος Κυθήρων

**Χατζηδάκης Γεώργιος**, Δήμαρχος Ηλιούπολης

**Δημαρχόπουλος Χαράλαμπος**, Δημοτικός Σύμβουλος Ξάνθης, μέλος Δ.Σ. ΚΕΔΕ

**Μπίρμπας Δημήτρης**, Δημοτικός Σύμβουλος Αιγάλεω, μέλος Δ.Σ. ΚΕΔΕ

**Λινάκης Κυριάκος**, π. μέλος Δ.Σ. ΚΕΔΕ

**Τζανακούλης Κωνσταντίνος**, π. μέλος Δ.Σ. ΚΕΔΕ

### ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ

**Αγγελόπουλος Μιχάλης**: Πρόεδρος - π. Δήμαρχος Σάμου

**Λέκκας Ευθύμιος**: Α' Αντιπρόεδρος - Καθηγητής Δυναμικής Τεκτονικής

Εφαρμοσμένης Γεωλογίας & Διαχείρισης Φυσικών Καταστροφών

**Ψυχάρης Γιάννης**: Β' Αντιπρόεδρος - Καθηγητής Περιφερειακής Ανάπτυξης

Παντείου Πανεπιστημίου

**Βούγιας Σπύρος:** Συγκοινωνιολόγος, Ομότιμος Καθηγητής στο ΑΠΘ/  
π. Υφυπουργός Μεταφορών

**Οικονόμου Κωνσταντίνος:** Δρ. Πανεπιστημίου Κέμπριτζ, Καθηγητής -  
Σύμβουλος ΕΑΠ, Επιστημονικός Συνεργάτης Πανεπιστημίων Δυτικής Αττικής  
και ΕΚΠΑ

**Καραγιάννης Άγγελος:** Χρηματοοικονομικά - MBA - Τραπεζικός-Senior RM HSBC

**Γεωργακέλλος Δημήτρης:** Καθηγητής Τμ. Οργάνωσης και Διοίκησης  
Επιχειρήσεων, Πανεπιστήμιο Πειραιώς

**Βλαχάβας Ιωάννης:** Καθηγητής Τμ. Πληροφορικής στο ΑΠΘ

**Σφακιανάκης Μιχάλης:** Κοσμήτορας Καθηγητής Εφαρμογών Πληροφορικής &  
Στατιστικής Τμ. Οργάνωσης & Διοίκησης Επιχειρήσεων Πανεπιστημίου Πειραιώς

**Λαζαρίδη Κωνσταντία - Αικατερίνη:** Καθηγήτρια Χαροκόπειου Πανεπιστημίου,  
Βιώσιμη Διαχείριση Αποβλήτων & Φυσικών Πόρων

**Δελλαδέτσιμας Παύλος - Μαρίνος:** Καθηγητής τμ. Γεωγραφίας,  
Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο, Πολεοδομία - Χωροταξία, Πολιτική Γης -  
Διαχείριση Καταστροφών

**Μακρής Γιάννης:** Διδάκτωρ Δημοσίου Δικαίου ΑΠΘ, Δικηγόρος Παρ' Αρείω  
Πάγω, Νομικός Σύμβουλος Δήμου Νεάπολης - Συκεών

**Τσαδήρας Θάνας:** Αναπληρωτής Καθηγητής Πληροφορικής Τμ. Οικονομικών  
Επιστημών ΑΠΘ

**Κουτλιάνος Νίκος:** Επίκουρος Καθηγητής Αξιολόγησης Σωματικής Υγείας  
Αθλουμένων ΑΠΘ

**Σουλιώτης Κυριάκος:** Καθηγητής Πολιτικής Υγείας, Τμ. Κοινωνικών  
και Πολιτικών Επιστημών Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου

**Ρόδη Άλκηστις:** Αναπληρώτρια Καθηγήτρια Αστικού και Πολεοδομικού  
Σχεδιασμού, Πανεπιστήμιο Πατρών

**Τραγάκη Αλεξάνδρα:** Καθηγήτρια Τμ. Γεωγραφίας, Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο

**Συρακούλης Κλεάνθης:** Αναπληρωτής Καθηγητής με γνωστικό αντικείμενο  
«Ποσοτικές Μέθοδοι στη Διαχείριση Αναπτυξιακών Έργων»

Τμ. Διοίκησης Επιχειρήσεων, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας

**Τσέτσης Σταύρος:** Αρχιτέκτονας με Διδακτορικό στον Πολεοδομικό Σχεδιασμό,  
Πολιτικός Μηχανικός

**Χαραλαμπίδης Ιωάννης:** Καθηγητής Ψηφιακής Διακυβέρνησης  
στο Τμήμα Μηχανικών Πληροφοριακών και Επικοινωνιακών Συστημάτων  
στο Πανεπιστήμιο Αιγαίου

**Γαλανός Γιώργος:** Επίκουρος Καθηγητής Πανεπιστημίου Πειραιώς

**Πολίτης Κωνσταντίνος:** Οικονομολόγος, Μεταπτυχιακές Σπουδές  
στην Παιδαγωγική, (MEd) και στη Διοίκηση Επιχειρήσεων, (MBA)/  
π. Καθηγητής Πανεπιστημίου Δυτικής Αττικής

**Ματσίνοβιτς Γιάννης:** Καθηγητής Τμήματος Περιβάλλοντος Πανεπιστημίου  
Αιγαίου - Α' Αντιπρόεδρος ΔΟΑΤΑΠ

**Ελισάβετ Ι. Πρέζα:** Περιφερειολόγος - Οικονομολόγος,  
Διδάκτωρ Πανεπιστημίου Θεσσαλίας

## ΟΙ ΣΥΝΤΑΞΑΝΤΕΣ ΔΙΚΗΓΟΡΟΙ

### ΚΩΣΤΑΝΤΙΝΟΣ ΑΪΒΑΛΙΩΤΗΣ

- Δικηγόρος από το 1999, Παρ' Αρείω Πάγω και Συμβουλίω Επικρατείας, [www.aivaliotislawfirm.gr](http://www.aivaliotislawfirm.gr)
- MASTER από το Πανεπιστήμιο του Essex-Αγγλία στο Ευρωπαϊκό Δίκαιο με διατριβή τις Αγωγές Αποζημίωσης κατά του Δημοσίου για παραβίαση Δικαιωμάτων απονεμόμενων σε Φυσικά και Νομικά Πρόσωπα από Εθνικούς και Κοινοτικούς Κανόνες Δικαίου
- Νομικός Σύμβουλος - Προϊστάμενος της Νομικής Υπηρεσίας του Νομικού Προσώπου Δημοσίου Δικαίου «ΙΟΝΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ» (2010 έως σήμερα)
- Επικεφαλής Νομικής Υπηρεσίας του ιστορικού μη κερδοσκοπικού Σωματείου με την επωνυμία «ΜΟΥΣΙΚΟΣ ΚΑΙ ΔΡΑΜΑΤΙΚΟΣ ΣΥΛΛΟΓΟΣ - ΩΔΕΙΟΝ ΑΘΗΝΩΝ 1871» (2012 έως σήμερα)
- Νομικός Σύμβουλος της ΚΕΔΕ σε θέματα διαχείρισης και ελέγχου δημόσιας χρηματοδότησης μέσω Προγραμμάτων Δημοσίων Δράσεων, ΠΔΕ, ΕΣΠΑ κ.λπ.
- Πληρεξούσιος Δικηγόρος του ΟΤΑ Δήμος Λαγκαδά Θεσσαλονίκης (2009-2019)
- Πληρεξούσιος Δικηγόρος του Ιατρικού Επιστημονικού Σωματείου με την επωνυμία «ΕΤΑΙΡΕΙΑ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΚΑΙ ΨΥΧΙΚΗΣ ΥΓΕΙΑΣ - ΕΠΑΨΥ» (Ιανουάριος 2022 έως σήμερα)
- Πληρεξούσιος Δικηγόρος του Ιατρικού Επιστημονικού μη κερδοσκοπικού Σωματείου με την επωνυμία «ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΦΛΕΒΟΛΟΓΙΚΗ ΕΤΑΙΡΙΑ» (2012 έως σήμερα)
- Πληρεξούσιος Δικηγόρος του Πανελλαδικού Πρωτοβάθμιου Σωματείου με την επωνυμία «ΠΑΝΕΛΛΗΝΙΑ ΕΝΩΣΗ ΜΟΥΣΙΚΩΝ ΟΤΑ» (ΠΕΜ-ΟΤΑ) (2015 έως σήμερα)

### ΜΑΡΙΑ ΣΠΥΡΟΓΛΟΥ

- Δικηγόρος παρ' Αρείω Πάγω και Συμβουλίω Επικρατείας, Μέλος του ΔΣΑ
- Master στο Δημόσιο Δίκαιο/Νομική Σχολή Πανεπιστημίου Αθηνών
- Δημοσιονομικό Δίκαιο, υποθέσεις Ελεγκτικού Συνεδρίου, Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων, Διοικητικό Δίκαιο με έμφαση σε προσφυγές ουσίας και αιτήσεις ακύρωσης κατά δυσμενών διοικητικών πράξεων σε βάρος ΝΠΙΔ και Φυσικών Προσώπων, διεκδίκηση πάσης φύσεως απαιτήσεων πολιτών/εταιριών κατά του Δημοσίου, ΟΤΑ, ΝΠΔΔ, Πολεοδομικό Δίκαιο και Δίκαιο Περιβάλλοντος

# ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

<b>ΠΡΟΛΟΓΙΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ</b> .....	<b>15</b>
<b>I. ΕΙΣΑΓΩΓΗ</b> .....	<b>17</b>
Α. Η δημόσια σύμβαση.....	17
Β. Το στάδιο της εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων.....	20
Γ. Η τροποποίηση των όρων των δημοσίων συμβάσεων.....	22
κατά την εκτέλεσή τους υπό την ισχύ των Οδηγιών 2004/18/ΕΚ και 2004/17/ΕΚ	
Δ. Ισχύον νομοθετικό καθεστώς που διέπει την τροποποίηση των όρων των δημοσίων συμβάσεων κατά την εκτέλεσή τους.....	25
<b>II. ΠΕΡΙΠΤΩΣΕΙΣ ΤΡΟΠΟΠΟΙΗΣΗΣ ΟΡΟΥ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΣΥΜΒΑΣΗΣ ΚΑΤΑ ΤΗΝ ΕΚΤΕΛΕΣΗ</b> .....	<b>33</b>
Α. Γενικά.....	33
Β. Επιτρεπτές τροποποιήσεις της αρχικής σύμβασης για τις οποίες δεν απαιτείται εκκίνηση νέας διαδικασίας σύναψης από την αναθέτουσα Αρχή.....	34
1. Σαφείς, ακριβείς και κατηγορηματικές ρήτρες αναθεώρησης.....	35
2. Εκτέλεση συμπληρωματικών έργων/υπηρεσιών/αγαθών από τον ανάδοχο της αρχικής σύμβασης.....	37
3. Απρόβλεπτες περιστάσεις.....	41
4. Η Υποκατάσταση του αρχικού αναδόχου.....	43
5. Επουσιώδεις τροποποιήσεις.....	48
6. Ήσσονος αξίας τροποποιήσεις (de minimis).....	48
Γ. Ουσιώδεις τροποποιήσεις της αρχικής σύμβασης που επιβάλλουν την εκκίνηση νέας διαδικασίας ανάθεσης από την αναθέτουσα Αρχή.....	51
Δ. Αμιγώς εθνικές διατάξεις για τις δημόσιες συμβάσεις έργων και τις δημόσιες συμβάσεις μελετών και παροχής τεχνικών και λοιπών συναφών επιστημονικών υπηρεσιών.....	54
<b>III. ΟΙ ΤΡΟΠΟΠΟΙΗΣΕΙΣ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ ΜΕΣΑ ΑΠΟ ΤΙΣ ΓΝΩΜΟΔΟΤΗΣΕΙΣ ΤΟΥ ΝΟΜΙΚΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ</b> .....	<b>57</b>

**ΙV. ΟΙ ΤΡΟΠΟΠΟΙΗΣΕΙΣ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ  
ΜΕΣΑ ΑΠΟ ΤΗ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ ΤΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ  
ΚΑΤΑ ΤΟΝ ΠΡΟΣΥΜΒΑΤΙΚΟ ΕΛΕΓΧΟ ΤΟΥΣ ..... 65**

<b>A. Γενικά .....</b>	<b>65</b>
<b>B. Υπαγωγή των τροποποιητικών συμβάσεων στον προσυμβατικό έλεγχο .....</b>	<b>69</b>
<b>Γ. Παραδοχές νομολογίας επί τροποποιητικών συμβάσεων .....</b>	<b>72</b>
α) Νομικό πλαίσιο των τροποποιητικών συμβάσεων.....	72
β) Οι συμπληρωματικές υπηρεσίες και προμήθειες κατά το άρθρο 132 παρ. 1β του Ν. 4412/2016.....	77
γ) Απρόβλεπτες περιστάσεις κατά το άρθρο 132 παρ. 1γ του Ν. 4412/2016 στις υπηρεσίες και προμήθειες. Ειδικά η αναπροσαρμογή της συμβατικής τιμής.....	78
δ) Ειδικά για τις δημόσιες συμβάσεις έργων. Συμπληρωματικές εργασίες και απρόβλεπτες περιστάσεις κατά τα άρθρα 132 και 156 του Ν. 4412/2016 .....	82
ε) Μεταβολές στο πρόσωπο του αναδόχου κατά το άρθρο 132 παρ. 1δ του Ν. 4412/2016.....	95
στ) Ουσιώδης και επουσιώδης τροποποίηση βάσει του άρθρου 132 παρ. 1ε και 4 του Ν. 4412/2016.....	97
ζ) Ήσσονος αξίας τροποποιήσεις κατά το άρθρο 132 παρ. 2 του Ν. 4412/2016 .....	99
η) Αιτιολογία και βάρος απόδειξης της πλήρωσης των προϋποθέσεων της τροποποίησης κατ' άρθρο 132 Ν. 4412/2016 .....	101
θ) Η συμπληρωματική εφαρμογή των διατάξεων του ΑΚ στις τροποποιητικές συμβάσεις.....	109
ι) Συγγνωστή πλάνη αναθέτουσας Αρχής και δημόσιο συμφέρον για τη σύναψη τροποποιητικής σύμβασης.....	111

**V. ΟΙ ΤΡΟΠΟΠΟΙΗΣΕΙΣ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ  
ΜΕΣΑ ΑΠΟ ΤΗ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ ΤΩΝ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΩΝ.  
Η ΔΙΚΑΣΤΙΚΗ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΩΝ ΤΡΙΤΩΝ ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΤΩΝ  
ΚΑΙ ΤΟΥ ΑΝΑΔΟΧΟΥ ..... 115**

**ΠΑΡΑΠΟΜΠΕΣ ..... 127**

**ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ ..... 164**

**ΣΥΝΤΟΜΕΥΣΕΙΣ..... 165**



## ΠΡΟΛΟΓΙΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ

**ΑΝΤΙΚΕΙΜΕΝΟ:** Η παρούσα μελέτη πραγματεύει το σοβαρό -και πολύ συχνά- ανακύπτον ζήτημα της τροποποίησης των δημοσίων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών, που καλούνται να συνάψουν οι Δήμοι μετά την υπογραφή της αρχικής σύμβασης με τον εκάστοτε Ανάδοχο και δη κατά το στάδιο της εκτέλεσης αυτής.

**ΣΚΟΠΟΣ:** Να αποτελέσει ένα πολύτιμο και εύχρηστο ΕΓΧΕΙΡΙΔΙΟ στα χέρια όλων των Δήμων της χώρας και να παράσχει προς τους ΟΤΑ εξειδικευμένη επιστημονική γνώση στο οικείο πεδίο και έτσι να δώσει τη δυνατότητα στους Δήμους να ανατρέχουν ανά πάσα στιγμή σε αυτό, προκειμένου να αντιμετωπίσουν στην καθημερινή πρακτική της Αυτοδιοίκησης, τα αναφυόμενα ερωτήματα και προβλήματα, υιοθετώντας ορθές και σύννομες λύσεις και ταυτόχρονα αποφεύγοντας μεγάλο κόστος σε χρόνο και χρήμα.

**ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΑ:** Έχει επιλεγεί, αρχικά, η θεωρητική ανάλυση των επιτρεπτών και μη επιτρεπτών περιπτώσεων τροποποιήσεων κατά το άρθρο 132 του Ν. 4412/2016. Ακολούθως, παρατίθεται η ερμηνεία και εφαρμογή της διάταξης αυτής από το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους. Στη συνέχεια, καταγράφεται η πρόσφατη και κρατούσα νομολογιακή προσέγγιση του ζητήματος από το Ελεγκτικό Συνέδριο, από το Συμβούλιο της Επικρατείας και όλα τα Διοικητικά Εφετεία της χώρας. Με τον τρόπο αυτόν, αφενός αναδεικνύονται τα διαγνωσθέντα από τα Δικαστήρια σφάλματα των Δήμων, κατά τη σύναψη των τροποποιητικών συμβάσεων, που συνεπάγονται τη μη υπογραφή των τροποποιητικών συμβάσεων ή τη μεταγενέστερη ακύρωση των σχετικών εκδοθέντων πράξεών τους, αφετέρου και ταυτόχρονα, παρέχονται ουσιώδεις οδηγίες και κατευθύνσεις προς τους Δήμους, τις αρμόδιες Υπηρεσίες και Επιτροπές αυτών, αναφορικά με την ερμηνεία και εφαρμογή των οικείων διατάξεων, την αιτιολόγηση των τροποποιήσεων στις σχετικές αποφάσεις τους και την εν γένει σύννομη και συμφέρουσα για τους Δήμους αντιμετώπιση των τροποποιήσεων.

**Κωνσταντίνος Αϊβαλιώτης**  
Δικηγόρος Παρ' Αρειώ Πάγω  
& Συμβουλίω Επικρατείας

**Μαρία Σπυρόγλου**  
Δικηγόρος





## Ι. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

### Α. Η δημόσια σύμβαση

Η Δημόσια Διοίκηση, πέραν της επιχείρησης υλικών ενεργειών και έκδοσης μονομερών εκτελεστών πράξεων, ικανοποιεί τις ανάγκες της και εξυπηρετεί το δημόσιο συμφέρον και μέσω της σύναψης συμβάσεων. Η σύμβαση,<sup>1</sup> μολονότι, αποτελεί θεσμό του Ιδιωτικού Δικαίου που διέπεται από την αρχή της αυτονομίας της βούλησης,<sup>2</sup> τα τελευταία χρόνια, μεταφέρεται, προσαρμοζόμενη, και στον χώρο του Δημοσίου Δικαίου, όπου η αρχή της ελευθερίας των συμβάσεων μετατρέπεται σε συμβατική αρμοδιότητα, καθόσον η αρχή της νομιμότητας, που διέπει στο σύνολο τη δημόσια δράση, υπαγορεύει στη Διοίκηση να συνάπτει συμβάσεις, όταν αυτό ορίζεται από τον νόμο, σύμφωνα με τη διαδικασία και με το περιεχόμενο που καθορίζεται στις διατάξεις του.<sup>3</sup>

Πλέον, η σύμβαση αποτελεί σύγχρονο τρόπο δράσης της Διοίκησης, πιο ευέλικτο και αποτελεσματικό αφού, της επιτρέπει να προσαρμόζεται στις διαρκώς μεταβαλλόμενες κοινωνικές και οικονομικές συνθήκες<sup>4</sup>. Αντικαθιστά τον κλασικό δημόσιο καταναγκασμό, επιτρέποντας τον διάλογο, τις αμοιβαίες επιδράσεις και επιρροές και την έγκαιρη συμφωνία, μειώνοντας το διοικητικό κόστος, κατευθύνοντας τον σκοπό, αποφεύγοντας τις διενέξεις και διευκολύνοντας τον έλεγχο.<sup>5</sup>

Ο όρος «δημόσια σύμβαση» προέρχεται από τον χώρο του Ευρωπαϊκού Δικαίου, είναι αυτόνομος και ευδιάκριτος από τις έννοιες και αντιλήψεις που ισχύουν στα εθνικά δίκαια των κρατών - μελών. Ο ορισμός παρατίθεται στο άρθρο 2 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26ης Φεβρουαρίου 2014, σχετικά με τις δημόσιες προμήθειες και την κατάργηση της Οδηγίας 2004/18/ΕΚ (εφεξής Οδηγία 2014/24/ΕΕ), κατ' επανάληψη του ορισμού της προγενέστερης Οδηγίας 2004/18/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 31ης Μαρτίου 2004, περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών, σύμφωνα με τον οποίο: «5) Ως “δημόσιες συμβάσεις” νοούνται οι συμβάσεις

*εξ επαχθούς αιτίας, οι οποίες συνάπτονται γραπτώς μεταξύ ενός ή περισσότερων οικονομικών φορέων και μιας ή περισσότερων αναθέτουσών Αρχών και έχουν ως αντικείμενο την εκτέλεση έργων, την προμήθεια προϊόντων ή την παροχή υπηρεσιών»<sup>6</sup>. Αντίστοιχος ορισμός περιλαμβάνεται και στο άρθρο 2 της Οδηγίας 2014/25/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26ης Φεβρουαρίου 2014, σχετικά με τις προμήθειες φορέων που δραστηριοποιούνται στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών και την κατάργηση της Οδηγίας 2004/17/ΕΚ (εφεξής Οδηγία 2014/25/ΕΕ), ο οποίος έχει ως εξής: «Ως συμβάσεις αγαθών, έργων και υπηρεσιών νοούνται οι συμβάσεις εξ επαχθούς αιτίας, οι οποίες συνάπτονται γραπτώς μεταξύ ενός ή περισσότερων από τους αναθέτοντες φορείς και ενός ή περισσότερων οικονομικών φορέων και έχουν ως αντικείμενο την εκτέλεση έργων, την προμήθεια προϊόντων ή την παροχή υπηρεσιών».*

Στη συνέχεια, τόσο ο ορισμός της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ όσο και εκείνος της Οδηγίας 2014/25/ΕΕ υιοθετήθηκαν πλήρως από το άρθρο 2 του Ν. 4412/2016, που τις ενσωμάτωσε στην ελληνική έννομη τάξη και ορίζει ότι: «5) Ως “δημόσιες συμβάσεις” και ως “συμβάσεις έργων, μελετών, υπηρεσιών και προμηθειών” νοούνται οι συμβάσεις εξ επαχθούς αιτίας, οι οποίες συνάπτονται γραπτώς μεταξύ ενός ή περισσότερων οικονομικών φορέων και μιας ή ενός ή περισσότερων αναθέτουσών Αρχών ή αναθετόντων φορέων, αντίστοιχα, και έχουν ως αντικείμενο την εκτέλεση έργων, την εκπόνηση μελετών, την προμήθεια αγαθών ή την παροχή υπηρεσιών».

Επομένως, λαμβάνοντας υπόψη το περιεχόμενο των προπαρατιθέμενων ορισμών των Οδηγιών και του Ν. 4412/2016, μία σύμβαση χαρακτηρίζεται «δημόσια» όταν: α) είναι έγγραφη σύμβαση μεταξύ αναθέτουσας Αρχής και οικονομικού φορέα, β) συνάπτεται εξ επαχθούς αιτίας, υπό την έννοια ότι η παροχή του παρέχοντος την υπηρεσία αντιστοιχεί στην υποχρέωση της αναθέτουσας Αρχής να καταβάλλει αμοιβή (αμφοτεροβαρής σχέση) και γ) συνάπτεται μεταξύ δύο συμβαλλόμενων μερών, νομικά διακριτών.

Περαιτέρω, οι δημόσιες συμβάσεις διακρίνονται σε δύο επιμέρους υποκατηγορίες, ήτοι τις συμβάσεις του Ιδιωτικού Δικαίου της Δημό-

σιας Διοίκησης και τις συμβάσεις του Δημοσίου Δικαίου ή αλλιώς διοικητικές συμβάσεις.

Στην πρώτη κατηγορία ανήκουν οι συμβάσεις του κράτους, ΝΠΔΔ ή άλλου δημόσιου φορέα, στις οποίες δεν συμβάλλονται ως φορείς άσκησης δημόσιας εξουσίας αλλά ως απλοί ιδιώτες, ευρισκόμενοι στο ίδιο δικαιοπρακτικό επίπεδο με τον αντισυμβαλλόμενο τους.<sup>7</sup> Οι εν λόγω συμβάσεις καταρτίζονται και λειτουργούν σύμφωνα με τους κανόνες του Ιδιωτικού Δικαίου.<sup>8</sup>

Στη δεύτερη κατηγορία ανήκουν οι συμβάσεις που συγκεντρώνουν σωρευτικά τα ακόλουθα στοιχεία/κριτήρια (κριτήρια διοικητικότητας): α) το οργανικό κριτήριο, σύμφωνα με το οποίο για να θεωρηθεί μία σύμβαση ως διοικητική θα πρέπει το ένα συμβαλλόμενο μέρος να είναι το κράτος, ΝΠΔΔ ή νομικό πρόσωπο διφυούς χαρακτήρα ασκόν δημόσια εξουσία, β) το λειτουργικό κριτήριο, υπό την έννοια ότι θα πρέπει να επιδιώκεται με τη σύμβαση άμεσος δημόσιος σκοπός και γ) το τυπικό κριτήριο, σύμφωνα με το οποίο το νομοθετικό καθεστώς της σύμβασης πρέπει να εξασφαλίζει στο κράτος/ΝΠΔΔ/νομικό πρόσωπο διφυούς χαρακτήρα, υπερέχουσα θέση έναντι του αντισυμβαλλομένου του.

Σε κάθε περίπτωση, πάντως, ως έχει κριθεί από το ΑΕΔ<sup>9</sup> ο χαρακτηρισμός μίας δημόσιας σύμβασης ως διοικητικής, προϋποθέτει την ύπαρξη έγγραφης συμφωνίας μεταξύ των συμβαλλόμενων μερών ώστε να είναι δυνατή η διάγνωση του κανονιστικού καθεστώτος που διέπει την εν λόγω συμφωνία και η διαπίστωση της πρόβλεψης ή μη, σε αυτή ρητρών που αποκλίνουν από το κοινό δίκαιο.<sup>10</sup>

Τέλος, με βάση το αντικείμενό τους, οι δημόσιες συμβάσεις διακρίνονται σε συμβάσεις έργου, μελέτης, προμήθειας ή υπηρεσίας. Ειδικότερα, η διοίκηση για την κάλυψη των αναγκών της συνάπτει συμβάσεις εκτέλεσης δημοσίων έργων και μελετών προκειμένου να εξασφαλίσει τους χώρους λειτουργίας και τις υποδομές της, συμβάσεις προμήθειας αγαθών για να ικανοποιήσει τις ανάγκες της σε αναλώσιμα και άλλα αγαθά και συμβάσεις παροχής υπηρεσιών, για να εξασφαλίσει τις υπηρεσίες εκείνες που είναι απαραίτητες -μεταξύ άλλων- για τον σχεδιασμό, τον εκσυγχρονισμό, την αποδοτικότητα και τη βελτίωση των παρεχόμενων στους πολίτες υπηρεσιών της και εν γένει την εύρυθμη και ορθολογική διαχείριση αυτών.<sup>11</sup>

## **B. Το στάδιο της εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων**

Το αντικείμενο της παρούσας μελέτης εντοπίζεται στο στάδιο της εκτέλεσης της δημόσιας σύμβασης, το οποίο διαχωρίζεται και οριοθετείται σε σχέση με τα λοιπά στάδια από τα οποία διέρχεται μία δημόσια σύμβαση.

Ειδικότερα, μία δημόσια σύμβαση διέρχεται κατά χρονική σειρά από τρία στάδια: το στάδιο της κατάρτισής της, τη σύναψή της και τέλος, το στάδιο της εκτέλεσής της. Με τη δημοσίευση της προκήρυξης, που περιλαμβάνει τους όρους διεξαγωγής του διαγωνισμού, εκκινεί το στάδιο της κατάρτισης (άλλως προσυμβατικό στάδιο) που περιλαμβάνει την κατάθεση των προσφορών, τον έλεγχο και αξιολόγησή τους και εν γένει όλες τις διαδικασίες που ακολουθούνται με σκοπό την ανάδειξη -βάσει των κριτηρίων και λοιπών προϋποθέσεων που ορίζονται στην προκήρυξη- του αντισυμβαλλόμενου της αναθέτουσας Αρχής, ο οποίος θα αναλάβει να φέρει εις πέρας τη συμβατική δέσμευση.

Ακολουθεί η σύναψη της σύμβασης, η οποία λαμβάνει χώρα σύμφωνα με τις διατάξεις: α) του άρθρου 105<sup>12</sup> του Ν. 4412/2016 με τίτλο «Κατακύρωση - σύναψη σύμβασης» και β) του άρθρου 118<sup>13</sup> του Ν. 4412/2016 για τις απευθείας αναθέσεις. Με τη σύναψη της σύμβασης, ιδρύεται ο συμβατικός δεσμός και συντελείται η μετάβαση από το στάδιο κατάρτισης στο στάδιο εκτέλεσης της σύμβασης και η εκκίνηση του τελευταίου.

Το -κρίσιμο εν προκειμένω- στάδιο της εκτέλεσης της σύμβασης περιλαμβάνει την εκπλήρωση των υποχρεώσεων των συμβαλλόμενων μερών και την άσκηση των δικαιωμάτων τους που πηγάζουν από τον συμβατικό δεσμό. Περαιτώνεται με την ολοκλήρωση του αντικειμένου της σύμβασης ως ορίζεται από τις κείμενες διατάξεις αναλόγως του είδους της σύμβασης, σύμφωνα: α) με τις διατάξεις των άρθρων 168-173 του Ν. 4412/2016 για τις δημόσιες συμβάσεις έργων, β) του άρθρου 189 του Ν. 4412/2016 για τις δημόσιες συμβάσεις μελετών και παροχής τεχνικών και λοιπών συναφών επιστημονικών υπηρεσιών και γ) του άρθρου 202 του Ν. 4412/2016 για τις δημόσιες συμβάσεις προμηθειών και γενικών υπηρεσιών.

Στο πλαίσιο της θεματικής της παρούσας μελέτης, η εκτέλεση της

σύμβασης αποτελεί την κοινή και οριζόντια προϋπόθεση για την εφαρμογή των κανόνων (άρθρο 132 και 337 του Ν. 4412/2016) που προβλέπουν τις επιτρεπόμενες ή μη τροποποιήσεις των δημοσίων συμβάσεων. Η εν λόγω προϋπόθεση προκύπτει με σαφήνεια τόσο από τον τίτλο των οικείων διατάξεων, δεδομένου ότι αμφότερα τα άρθρα 132 και 337 του Ν. 4412/2016 τιτλοφορούνται «*Τροποποίηση συμβάσεων κατά τη διάρκειά τους*» όσο και από το περιεχόμενο της υπ' αριθμό 107 αιτιολογικής σκέψης της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ<sup>14</sup> σύμφωνα με την οποία «*Είναι αναγκαίο να αποσαφηνιστούν οι προϋποθέσεις υπό τις οποίες, για τυχόν τροποποιήσεις μιας σύμβασης κατά τη διάρκεια της εκτέλεσής της, απαιτείται νέα διαδικασία προμήθειας, λαμβανομένης υπόψη της σχετικής νομολογίας του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης*».<sup>15</sup>

Τα ανωτέρω επιβεβαιώνονται από την υπ' αριθμό 459/2023 απόφαση του Έβδομου Τμ. του Ελεγκτικού Συνεδρίου σύμφωνα με την οποία: «**5. Ο Ν. 4412/2016 “Δημόσιες Συμβάσεις Έργων, Προμηθειών και Υπηρεσιών (προσαρμογή στις Οδηγίες 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ)” (Α' 147) ρυθμίζει, στις διατάξεις των άρθρων 132 με τίτλο “Τροποποίηση συμβάσεων κατά τη διάρκειά τους (άρθρο 72 Οδηγίας 2014/24/ΕΕ)” και 337 με τίτλο “Τροποποίηση συμβάσεων κατά τη διάρκειά τους (άρθρο 89 της Οδηγίας 2014/25/ΕΕ)”, όπως ισχύουν μετά την τροποποίησή τους με τον Ν. 4605/2019 (Α' 52), τη σύναψη τροποποιητικών συμβάσεων επί αρχικών (κύριων) συμβάσεων που έχουν συναφθεί υπό το καθεστώς των Βιβλίων Ι και ΙΙ του ως άνω νόμου. Κατά την έννοια των ανωτέρω διατάξεων, οι αναθέτουσες Αρχές δύνανται να τροποποιούν τις συμβάσεις που έχουν συνάψει με οικονομικούς φορείς και βρίσκονται ήδη σε στάδιο εκτέλεσης, χωρίς να απαιτείται να ακολουθήσουν εκ νέου οποιαδήποτε προβλεπόμενη από το νόμο διαδικασία σύναψης νέας σύμβασης. Κοινή και οριζόντια προϋπόθεση για όλες τις προβλεπόμενες, από τα προαναφερόμενα άρθρα, περιπτώσεις τροποποίησης αποτελεί -όπως άλλωστε προκύπτει και από τον τίτλο των εν λόγω άρθρων- η τροποποίηση να λαμβάνει χώρα ενόσω διαρκεί η αρχική (κύρια) σύμβαση, ήτοι κατά το χρονικό διάστημα κατά το οποίο αυτή ακόμη είναι ενεργή και εκτελείται. Από αυτά παρέπεται ότι δεν δύναται να θεωρηθεί ως επιτρεπτή τροποποίηση σύμβασης**

εκείνη, που έχει ως αντικείμενο υπηρεσίες όμοιες κατ' είδος με τις υπηρεσίες της αρχικής (κύριας) σύμβασης, οι οποίες ωστόσο σκοπείται να παρασχεθούν σε χρόνο που έπεται της λήξης της διάρκειας της αρχικής σύμβασης και εξάντλησης του αντικείμενου της, καθώς, εξ αυτού του λόγου, δεν καταλείπεται, πλέον, κανένα περιθώριο προσθήκης στην τελευταία νέων υπηρεσιών (πρβλ. ΕλΣυν Τμ. Μείζ. Επτ. Σύνθ. 485/2019, 3062-3/2011, βλ. ΕλΣυν Έβδομο Τμ. 2116, 1850, 1222/2022)». Αντίστοιχα και η 115/2020 Γνωμοδότηση του Δ' Τμήματος ΝΣΚ αναφέρει ότι: «Για την εφαρμογή όλων των περιπτώσεων του άρθρου 132 του Ν. 4412/2016, πρέπει κατ' αρχήν να πληρούται μία **οριζόντια προϋπόθεση, η οποία συνίσταται στο ότι, η τροποποίηση της αρχικής σύμβασης πρέπει να λαμβάνει χώρα κατά το χρόνο που διαρκεί και εκτελείται ακόμα σύμφωνα με το άρθρο 202 του ιδίου ως άνω νόμου**».

Εκ των ανωτέρω παρέπεται πως η ανάλυση που θα ακολουθήσει δεν καταλαμβάνει γεγονότα που λαμβάνουν χώρα κατά τη διάρκεια της διαδικασίας κατάρτισης της σύμβασης και μέχρι το χρονικό σημείο σύναψης αυτής, ούτε βέβαια τις τροποποιήσεις που επέρχονται στην αρχική σύμβαση μετά την ολοκλήρωση της εκτέλεσής της.

### **Γ. Η τροποποίηση των όρων των δημοσίων συμβάσεων κατά την εκτέλεσή τους υπό την ισχύ των Οδηγιών 2004/18/ΕΚ και 2004/17/ΕΚ**

Από τη γενική θεώρηση του περιεχομένου των Οδηγιών του 2004, ήτοι της Οδηγίας 2004/18/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 31ης Μαρτίου 2004, περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών<sup>16</sup> και της Οδηγίας 2004/17/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 31ης Μαρτίου 2004 περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών,<sup>17</sup> προκύπτει πως η μνημονευόμενη -στο προοίμιό τους- αναγκαιότητα, εν γένει, εξασφάλισης του ανταγωνισμού στις δημόσιες συμβάσεις, αφορά κατά κανόνα στο στάδιο της ανάθεσης αυτών. Και τούτο, διότι ο νομοθέτης της Ένωσης επέλεξε το 2004



να μην επεκταθεί και εισχωρήσει ρυθμιστικά στο πεδίο εκτέλεσης των συμβάσεων, τουλάχιστον όχι άμεσα και σε έκταση. Μολονότι, η διασφάλιση του αποτελεσματικού ανταγωνισμού και η τήρηση των αρχών της ίσης μεταχείρισης και της διαφάνειας διέπουν όχι μόνο το προσυμβατικό στάδιο αλλά και το στάδιο της εκτέλεσης της σύμβασης, λόγω της άρρηκτης σύνδεσης μεταξύ των δύο σταδίων, αφού το δεύτερο στάδιο αποτελεί συνέχεια του πρώτου, χρονικά και ουσιαστικά και η σύμβαση που υλοποιείται, κατά τα διάρκειά του δεύτερου, ενσωματώνει το αποτέλεσμα του πρώτου σταδίου. Στις Οδηγίες του 2004 διαπιστώνεται η παράλειψη του Ευρωπαϊκού νομοθέτη να θεσπίσει άμεσους και ρητούς κανόνες για την εκτέλεση των συμβάσεων, δηλαδή κανόνες που θα διαμόρφωναν το πλαίσιο εντός του οποίου, όσο υλοποιείτο/εκτελείτο η σύμβαση, θα αποτρέπονταν συμπεριφορές και πρακτικές που θα παραβίαζαν το Ευρωπαϊκό Δίκαιο και ανέτρεπαν εκ των υστέρων τον ανταγωνισμό που αναπτύχθηκε κατά το στάδιο ανάθεσης της σύμβασης.

Τότε η μέριμνα και ενασχόληση του νομοθέτη της Ένωσης με το στάδιο εκτέλεσης των συμβάσεων ήταν έμμεση, εντοπιζόμενη στις διατάξεις του άρθρου 31 παρ. 2β και 4<sup>18</sup> της Οδηγίας 2004/18/ΕΚ<sup>19</sup> με τίτλο «Περιπτώσεις στις οποίες δικαιολογείται η προσφυγή στη διαδικασία με διαπραγμάτευση, χωρίς δημοσίευση προκήρυξης διαγωνισμού», όπου ο νομοθέτης προέβλεψε τη δυνατότητα προσφυγής σε διαδικασία ανάθεσης στον ανάδοχο της αρχικής σύμβασης συμπληρωματικών παραδόσεων, συμπληρωματικών ή νέων εργασιών ή υπηρεσιών με απευθείας διαπραγματεύσεις, εφόσον πληρούνταν οι ειδικότερα οριζόμενες προϋποθέσεις ως προς την αξία των συμπληρωματικών αντικειμένων, ως προς τις συνθήκες υπό τις οποίες ανέκυψε η σχετική ανάγκη και ως προς τα χαρακτηριστικά που θα πρέπει αυτή να συγκεντρώνει. Η μεταφορά της διάταξης αυτής στην εσωτερική έννομη τάξη πραγματοποιήθηκε με το άρθρο 25 παρ. 2β και 4<sup>20</sup> του Π.Δ. 60/2007 με τίτλο «Διαδικασία με διαπραγμάτευση, χωρίς δημοσίευση προκήρυξης διαγωνισμού (άρθρο 31 Οδηγίας 2004/18/ΕΚ)».

Ούτως εχόντων των πραγμάτων, το ΔΕΕ διαδραμάτισε δημιουργικό και καθοριστικό ρόλο στη διαμόρφωση ενός νομολογιακού πλαισίου για την αντιμετώπιση των υπόλοιπων περιπτώσεων τροποποιί-

ησης που δεν πληρούσαν τους όρους του άρθρου 31 παρ. 2β και 4 της Οδηγίας 2004/18/ΕΚ. Το Δικαστήριο, εφαρμόζοντας τις γενικές αρχές του Ευρωπαϊκού Δικαίου και τις μεθόδους ερμηνείας των κανόνων Δικαίου, ανέλυσε και συστηματοποίησε τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες η τροποποίηση μίας δημόσιας σύμβασης κατά την διάρκεια της εκτέλεσής της μπορεί να θεωρηθεί ως νέα ανάθεση, με κριτήριο την έννοια της «ουσιώδους» τροποποίησης την οποία και αποσαφήνισε. Οι πιο σημαντικές αποφάσεις του ήταν οι ακόλουθες:

α) Η C-496/99 Ρ απόφαση του Δικαστηρίου της 29ης Απριλίου 2004 (απόφαση *Cas Succhi Di Frutta Spa*), στο πλαίσιο της οποίας αφενός για πρώτη φορά πραγματοποιείται επέκταση της ισχύος των γενικών αρχών της ίσης μεταχείρισης και της διαφάνειας στο στάδιο εκτέλεσης των συμβάσεων, αφετέρου καταστρώνονται οι προϋποθέσεις υπό τις οποίες η τροποποίηση ουσιώδους όρου της σύμβασης, εν προκειμένω του τρόπου πληρωμής, δεν αντιβαίνει στις προαναφερθείσες αρχές και κατ' επέκταση δεν απαιτείται διεξαγωγή νέου διαγωνισμού.

β) Η C-454/06 απόφαση του Δικαστηρίου της 19ης Ιουνίου 2008 (απόφαση *Pressetext*), στο πλαίσιο της οποίας καταγράφονται ουσιώδεις τροποποιήσεις, που επιβάλλουν τη σύναψη νέας σύμβασης.

γ) Η C-196/08 απόφαση του Δικαστηρίου της 15ης Οκτωβρίου 2009 (απόφαση *Acoset SpA*), σύμφωνα με την οποία η ουσιώδης τροποποίηση της σύμβασης συνεπάγεται την υποχρέωση διενέργειας διαγωνισμού, παραπέμποντας στην προαναφερθείσα απόφαση *Pressetext* και στα συμπεράσματα που διατύπωσε σε αυτή το Δικαστήριο.

δ) Η C-91/2008 Απόφαση του Δικαστηρίου της 13ης Απριλίου 2010 (απόφαση *Wall AG*), στην οποία το Δικαστήριο ασχολήθηκε με το ζήτημα της μεταγενέστερης αντικατάστασης του υπεργολάβου, στο πλαίσιο υποβολής σχετικών προδικαστικών ερωτημάτων.

Συνοψίζοντας, υπό την ισχύ των προγενέστερων Οδηγιών 2004/18/ΕΚ και 2004/17/ΕΚ, οι επεμβάσεις στη δημόσια σύμβαση ενόσω αυτή εκτελείτο, διακρίνονταν στις ακόλουθες δύο κατηγορίες: α) στην ανάθεση πρόσθετων (νέων ή συμπληρωματικών) εργασιών ή



υπηρεσιών στον ανάδοχο της αρχικής σύμβασης, σύμφωνα με τη διαδικασία της διαπραγμάτευσης δίχως προηγούμενη δημοσίευση προκήρυξης και υπό τις αυστηρά καθοριζόμενες προϋποθέσεις του άρθρου 31 παρ. 2β και 4 της Οδηγίας 2004/18/ΕΚ και του άρθρου 25 παρ. 2β, 4 του Π.Δ. 60/2007<sup>21</sup> και β) στις λοιπές περιπτώσεις επεμβάσεων, οι οποίες, επί τη βάσει της διάκρισής τους σε ουσιώδεις και επουσιώδεις, σύμφωνα με τα κριτήρια που είχε διαμορφώσει η νομολογία του ΔΕΕ, μπορούσαν να θεωρηθούν ως νέα ανάθεση ή όχι.

#### **Δ. Ισχύον νομοθετικό καθεστώς που διέπει την τροποποίηση των όρων των δημοσίων συμβάσεων κατά την εκτέλεσή τους**

Κομβικό σημείο για την τροποποίηση των δημοσίων συμβάσεων κατά την εκτέλεση τους αποτέλεσαν οι Οδηγίες 2014/24/ΕΕ<sup>22</sup> και 2014/25/ΕΕ<sup>23</sup>, διότι για πρώτη φορά εισήχθησαν σε επίπεδο ευρωπαϊκής νομοθεσίας ρυθμίσεις που αφορούν στο στάδιο της εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων και δη ρυθμίσεις διέπουσες την τροποποίηση της σύμβασης κατά το στάδιο αυτό (άρθρο 72 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ και άρθρο 89 της Οδηγίας 2014/25/ΕΕ με τίτλο «Τροποποίηση συμβάσεων κατά τη διάρκειά τους»).

Ο νομοθέτης της Ένωσης αναγνωρίζοντας τη συμβολή και σπουδαιότητα της προαναφερθείσας σχετικής νομολογίας του ΔΕΕ, ενσωματώνει ουσιαστικά αυτή στις νέες διατάξεις. Οι Οδηγίες του 2014 καθορίζουν, μεταξύ άλλων, τις συνθήκες υπό τις οποίες οι συμβάσεις που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής τους μπορούν να τροποποιηθούν χωρίς την εκκίνηση νέας διαδικασίας ανάθεσης και τις ουσιώδεις και επουσιώδεις τροποποιήσεις. Επιπλέον, με τις Οδηγίες αυτές ρυθμίζονται ειδικότερα ορισμένες επιμέρους κατηγορίες τροποποιήσεων σχετικά με τις ρήτρες αναθεώρησης, τα συμπληρωματικά έργα/υπηρεσίες/προμήθειες, τις απρόβλεπτες περιστάσεις, την υποκατάσταση αναδόχου καθώς και τις ήσσονος αξίας (de minimis) τροποποιήσεις.<sup>24</sup>

Όπως χαρακτηριστικά αναφέρουν οι αιτιολογικές σκέψεις 107-111 του προομίου της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ<sup>25</sup>: «(107). Είναι αναγκαίο να αποσαφηνιστούν οι προϋποθέσεις υπό τις οποίες, για τυχόν

τροποποιήσεις μίας σύμβασης κατά τη διάρκεια της εκτέλεσής της, απαιτείται νέα διαδικασία προμήθειας, λαμβανομένης υπόψη της σχετικής νομολογίας του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Νέα διαδικασία προμήθειας απαιτείται σε περίπτωση ουσιωδών αλλαγών της αρχικής σύμβασης, και ιδίως του εύρους και του περιεχομένου των αμοιβαίων δικαιωμάτων και υποχρεώσεων των συμβαλλομένων, συμπεριλαμβανομένης της κατανομής των δικαιωμάτων διανοητικής ιδιοκτησίας. Οι εν λόγω αλλαγές αποτελούν ένδειξη της πρόθεσης των συμβαλλομένων να επαναδιαπραγματευτούν ουσιώδεις όρους ή προϋποθέσεις της σύμβασης. Αυτό ισχύει, ιδίως, σε περίπτωση που οι τροποποιημένες προϋποθέσεις θα επηρέαζαν το αποτέλεσμα της διαδικασίας, εάν αποτελούσαν μέρος της αρχικής διαδικασίας. Τροποποιήσεις της σύμβασης που οδηγούν σε ελάσσονος σημασίας μεταβολή της αξίας της, μέχρι κάποιου ορίου, θα πρέπει να είναι πάντα δυνατές, χωρίς να απαιτείται διεξαγωγή νέας διαδικασίας προμήθειας. Προς τούτο και προκειμένου να εξασφαλιστεί νομική ασφάλεια, η παρούσα Οδηγία θα πρέπει να προβλέπει ελάχιστα κατώτατα όρια, κάτω των οποίων δεν απαιτείται νέα διαδικασία προμήθειας. Τροποποιήσεις της σύμβασης, άνω των εν λόγω κατώτατων ορίων, θα πρέπει να είναι δυνατές χωρίς να απαιτείται διεξαγωγή νέας διαδικασίας προμήθειας, εφόσον συμμορφούνται με τις σχετικές προϋποθέσεις της παρούσας Οδηγίας. (108) Ενδέχεται οι αναθέτουσες Αρχές να αντιμετωπίσουν καταστάσεις όπου απαιτούνται πρόσθετες εργασίες, αγαθά ή υπηρεσίες· σε τέτοιες περιπτώσεις μπορεί να δικαιολογείται η τροποποίηση της αρχικής σύμβασης χωρίς νέα διαδικασία ανάθεσης, ιδίως όπου οι πρόσθετες παραδόσεις αποσκοπούν είτε στη μερική αντικατάσταση είτε στην επέκταση υπηρεσιών, αγαθών ή εγκαταστάσεων που ήδη υπάρχουν, όταν η αλλαγή του προμηθευτή θα υποχρέωνε την αναθέτουσα Αρχή να δεχτεί υλικό, εργασίες ή υπηρεσίες με διαφορετικά τεχνικά χαρακτηριστικά, γεγονός που θα είχε ως αποτέλεσμα την ασυμβατότητα ή την έγερση δυσανάλογων τεχνικών δυσκολιών κατά τη λειτουργία και τη συντήρηση. (109) Οι αναθέτουσες Αρχές μπορεί να χρειαστεί να αντιμετωπίσουν εξαιρετικές περιστάσεις τις οποίες ήταν αδύνατον να προβλέψουν όταν ανέθεταν τη σύμβαση, ιδίως όταν η εκτέλεση της σύμβασης κα-

λύπτει μεγάλο χρονικό διάστημα. Σε αυτή την περίπτωση, χρειάζεται ένας βαθμός ευελιξίας για την προσαρμογή της σύμβασης στις εν λόγω περιστάσεις, χωρίς νέα διαδικασία προμήθειας. Η έννοια των απρόβλεπτων περιστάσεων αναφέρεται σε περιστάσεις που δεν θα ήταν δυνατόν να προβλεφθούν, παρά την, ευλόγως, επιμελή προετοιμασία της αρχικής ανάθεσης από την αναθέτουσα Αρχή, λαμβανομένων υπόψη των διαθέσιμων μέσων, της φύσης και των χαρακτηριστικών του συγκεκριμένου έργου, των ορθών πρακτικών στον σχετικό τομέα και της ανάγκης διασφάλισης της κατάλληλης σχέσης μεταξύ των πόρων που δαπανώνται για την προετοιμασία της ανάθεσης και της προβλεπόμενης αξίας της. Εντούτοις, αυτό δεν ισχύει σε περιπτώσεις όπου η τροποποίηση έχει ως αποτέλεσμα την αλλοίωση της φύσης της συνολικής προμήθειας, επί παραδείγματι μέσω της αντικατάστασης των προς αγορά έργων, αγαθών και υπηρεσιών με κάτι διαφορετικό ή μέσω της ριζικής αλλαγής του είδους της προμήθειας, καθότι, σε μια τέτοια κατάσταση, μπορεί να θεωρηθεί ότι η τροποποίηση θα μπορούσε υποθετικά να επηρεάσει αποτέλεσμα. Σύμφωνα με τις αρχές της ίσης μεταχείρισης και της διαφάνειας, ο ανάδοχος δεν θα πρέπει, επί παραδείγματι όταν η σύμβαση καταγγέλλεται λόγω πλημμελούς εκτέλεσης, να αντικαθίσταται από άλλον οικονομικό φορέα χωρίς να πραγματοποιηθεί προκήρυξη νέου διαγωνισμού. Ωστόσο, ο ανάδοχος που εκτελεί τη σύμβαση θα πρέπει να μπορεί, ιδίως εάν η σύμβαση έχει ανατεθεί σε περισσότερες από μία επιχειρήσεις, να υποστεί ορισμένες διαρθρωτικές μεταβολές κατά την εκτέλεση της σύμβασης, όπως καθαρά εσωτερική αναδιοργάνωση, εξαγορές, συγχωνεύσεις ή διαδικασία αφερεγγυότητας. Οι εν λόγω διαρθρωτικές μεταβολές δεν θα πρέπει να συνεπάγονται αυτομάτως απαίτηση έναρξης νέων διαδικασιών προμήθειας για όλες τις δημόσιες συμβάσεις τις οποίες εκτελεί ο εν λόγω προσφέρων. (111) Οι αναθέτουσες Αρχές θα πρέπει, στις ίδιες τις συμβάσεις, να έχουν τη δυνατότητα να προβλέπουν τροποποιήσεις μέσω ρητρών αναθεώρησης ή προαίρεσης· εντούτοις, οι εν λόγω ρήτρες δεν θα πρέπει να τους παρέχουν απεριόριστη διακριτική ευχέρεια. Συνεπώς, η παρούσα Οδηγία θα πρέπει να ορίζει ως ποιο βαθμό μπορούν να προβλέπονται τροποποιήσεις στην αρχική σύμβαση. Θα πρέπει, κατά συνέπεια,

να διευκρινιστεί ότι ρήτρες αναθεώρησης ή προαίρεσης που έχουν συνταχθεί με επαρκή σαφήνεια μπορούν να προβλέπουν, για παράδειγμα, τιμαριθμική προσαρμογή ή να διασφαλίζουν ότι για παράδειγμα, ο εξοπλισμός επικοινωνιών που πρέπει να παραδοθεί εντός ορισμένης προθεσμίας παραμένει κατάλληλος και στην περίπτωση τροποποίησης των πρωτοκόλλων επικοινωνίας ή άλλων τεχνολογικών αλλαγών. Θα πρέπει επίσης να είναι δυνατόν να προβλέπονται, με ρήτρες που θα είναι επαρκώς σαφείς, προσαρμογές της σύμβασης, οι οποίες καθίστανται αναγκαίες λόγω τεχνικών δυσκολιών που προέκυψαν κατά τη λειτουργία ή συντήρηση. Θα πρέπει επίσης να υπομνησθεί ότι οι συμβάσεις μπορούν, για παράδειγμα, να συμπεριλάβουν τόσο την τακτική συντήρηση όσο και έκτακτες παρεμβάσεις συντήρησης, οι οποίες είναι πιθανόν να απαιτηθούν για την εξασφάλιση της συνέχειας στην παροχή δημόσιας υπηρεσίας».

Οι Οδηγίες του 2014 ενσωματώθηκαν στην ελληνική έννομη τάξη με τον Ν. 4412/2016 «Δημόσιες Συμβάσεις Έργων, Προμηθειών και Υπηρεσιών (προσαρμογή στις Οδηγίες 2014/24/ ΕΕ και 2014/25/ ΕΕ)», που δημοσιεύθηκε στις 08.08.2016 (ΦΕΚ Α 147/08.08.2016). Ειδικότερα, η Οδηγία 2014/24/ΕΕ μεταφέρθηκε με τις διατάξεις του Βιβλίου Ι με τίτλο «Δημόσιες Συμβάσεις έργων, προμηθειών και υπηρεσιών (προσαρμογή στην Οδηγία 2014/24/ΕΕ) του Ν. 4412/2016 (άρθρα 3-221) και η Οδηγία 2014/25/ΕΕ μεταφέρθηκε με εκείνες του Βιβλίου ΙΙ με τίτλο «Συμβάσεις έργων, προμηθειών και υπηρεσιών πρώην εξαιρούμενων τομέων (Οδηγία 2014/25/ΕΕ)» του ίδιου νόμου (άρθρα 222-338). Αναφορικά με την τροποποίηση των συμβάσεων κατά την εκτέλεσή τους, τα σχετικά άρθρα των Οδηγιών ενσωματώθηκαν χωρίς ουσιώδεις αποκλίσεις ως εξής: α) το άρθρο 72 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ με το άρθρο 132 (με τίτλο «Τροποποίηση συμβάσεων κατά τη διάρκειά τους») του Βιβλίου Ι του Ν. 4412/2016 και β) το άρθρο 89 της Οδηγίας 2014/25/ΕΕ με το άρθρο 337 (με τον ίδιο τίτλο) του Βιβλίου ΙΙ του ίδιου νόμου.

Το άρθρο 132 του Ν. 4412/2016 αποσαφηνίζει, βάσει των αρχών που έχουν διατυπωθεί στη σχετική νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τους όρους υπό τους οποίους επιτρέπεται η τροποποίηση των συμβάσεων κατά τη διάρκεια εκτέλεσής τους, δε-

δομένου ότι η διασφάλιση του αποτελεσματικού ανταγωνισμού και η τήρηση των αρχών της ίσης μεταχείρισης και της διαφάνειας, που απορρέουν από τη Συνθήκη, απαιτούνται να διέπουν και το στάδιο εκτέλεσης της σύμβασης.

Ειδικότερα, επιτρέπεται η τροποποίηση σύμβασης και συμφωνίας - πλαίσιο, χωρίς τη διεξαγωγή νέας διαδικασίας σύναψης δημόσιας σύμβασης, στις ακόλουθες περιπτώσεις:

Α) Οι τροποποιήσεις αυτές, ανεξαρτήτως της χρηματικής τους αξίας, έχουν προβλεφθεί στα αρχικά έγγραφα της σύμβασης με τη μορφή σαφών, ακριβών και ρητών ρητρών αναθεώρησης ή προαίρεσης. Οι εν λόγω ρήτρες ορίζουν το εύρος και τη φύση των ενδεχόμενων τροποποιήσεων, καθώς και τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες μπορούν να χρησιμοποιηθούν, ενώ δεν μπορούν να προβλέπουν τροποποιήσεις που θα μπορούσαν να μεταβάλουν τη συνολική φύση της σύμβασης ή της συμφωνίας - πλαίσιο.

Β) Σε περιπτώσεις ανάγκης εκτέλεσης συμπληρωματικών έργων και υπηρεσιών, υπό την προϋπόθεση ότι η οποιαδήποτε αύξηση της αξίας της δεν μπορεί να υπερβαίνει το 50% της αξίας της αρχικής σύμβασης ή της συμφωνίας - πλαίσιο, ενώ σε περίπτωση διαδοχικών τροποποιήσεων, η σωρευτική αξία των τροποποιήσεων αυτών δεν μπορεί να υπερβαίνει το 50% της αξίας της αρχικής σύμβασης ή της συμφωνίας - πλαίσιο.<sup>26, 27</sup>

Γ) Όταν οι αναθέτουσες Αρχές αντιμετωπίσουν εξαιρετικές περιστάσεις, τις οποίες ήταν αδύνατον να προβλέψει μία επιμελής αναθέτουσα Αρχή. Εντούτοις, η εν λόγω τροποποίηση δεν μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα τη μεταβολή της φύσης της σύμβασης στο σύνολό της, και οποιαδήποτε αύξηση της αξίας της δεν μπορεί να υπερβαίνει το 50% της αξίας της αρχικής σύμβασης ή της συμφωνίας - πλαίσιο, ενώ σε περίπτωση διαδοχικών τροποποιήσεων, η σωρευτική αξία των τροποποιήσεων αυτών δεν μπορεί να υπερβαίνει το 50% της αξίας της αρχικής σύμβασης ή της συμφωνίας - πλαίσιο. Ωστόσο, διευκρινίζεται ότι οι επακόλουθες τροποποιήσεις δεν πρέπει να αποσκοπούν στην αποφυγή εφαρμογής του παρόντος νομοθετικού πλαισίου.

Δ) Σε περίπτωση υποκατάστασης του αρχικού αναδόχου από νέο ανάδοχο συνεπεία: α) ρητής ρήτρας αναθεώρησης ή προαίρεσης,

β) καθολικής ή μερικής διαδοχής στη θέση του αρχικού αναδόχου, λόγω εταιρικής αναδιάρθρωσης, περιλαμβανομένης εξαγοράς, απορρόφησης, συγχώνευσης ή καταστάσεων αφερεγγυότητας, ιδίως στο πλαίσιο προπτωχευτικών ή πτωχευτικών διαδικασιών από άλλον οικονομικό φορέα, ο οποίος πληροί τα κριτήρια ποιοτικής επιλογής που καθορίστηκαν αρχικά, εφόσον η διαδοχή δεν συνεπάγεται άλλες ουσιώδεις τροποποιήσεις της σύμβασης και δεν έχει στόχο την αποφυγή του παρόντος νόμου. Η διάταξη αυτή ενσωματώνει τη νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και συνιστά μία νηφάλια και εύλογη προσέγγιση, η οποία ανταποκρίνεται στις σύγχρονες και δυναμικά εξελισσόμενες εταιρικές μορφές των οικονομικών φορέων, ενώ ταυτόχρονα περιλαμβάνει τα εχέγγυα ώστε να μην ερμηνευθεί ως ένα γενικό άνοιγμα των συμβάσεων σε φορείς, που δεν έλαβαν μέρος στην αρχική διαδικασία ανάθεσης και δεν έχουν υπαχθεί σε διαδικασία αξιολόγησης.

Ε) Όταν οι τροποποιήσεις, ανεξαρτήτως της αξίας τους, δεν είναι ουσιώδεις κατά την έννοια της παραγράφου 4. Στην παράγραφο 2 ορίζεται ότι συμβάσεις μπορούν να τροποποιούνται, επίσης, χωρίς νέα διαδικασία σύναψης δημόσιας σύμβασης, εφόσον η αξία της τροποποίησης είναι κατώτερη και των δύο ακόλουθων τιμών: α) η οποία είναι χαμηλότερη των κατωφλίων, β) δεν ξεπερνά το 10% της αξίας της αρχικής σύμβασης για προμήθειες και υπηρεσίες και το 15% για έργα. Η τροποποίηση αυτή, πάντως, δεν μεταβάλλει τη συνολική φύση της σύμβασης ή της συμφωνίας - πλαίσιο. Σε περίπτωση διαδοχικών τροποποιήσεων, η αξία τους υπολογίζεται βάσει της καθαρής σωρευτικής αξίας των διαδοχικών τροποποιήσεων. Τέλος, διευκρινίζεται ότι μία ουσιώδης τροποποίηση της αρχικής σύμβασης ή της συμφωνίας - πλαίσιο απαιτεί μία νέα διαδικασία ανάθεσης. Ουσιώδης τροποποίηση υπάρχει όταν: α) η τροποποίηση εισάγει όρους οι οποίοι, εάν αποτελούσαν μέρος της αρχικής διαδικασίας σύναψης δημόσιας σύμβασης, θα είχαν επιτρέψει τη συμμετοχή διαφορετικών υποψηφίων από αυτούς που επιλέχθηκαν αρχικά ή την αποδοχή προσφοράς διαφορετικής από εκείνη που επιλέχθηκε αρχικά ή θα προσέλκυαν επιπλέον συμμετέχοντες στη διαδικασία σύναψης δημόσιας σύμβασης, β) η τροποποίηση μεταβάλλει την οικονομική ισορροπία της σύμβασης ή της συμ-



φωνίας - πλαίσιο υπέρ του αναδόχου, κατά τρόπον ο οποίος δεν προβλεπόταν στην αρχική σύμβαση ή συμφωνία - πλαίσιο, (γ) η τροποποίηση επεκτείνει σημαντικά το αντικείμενο της σύμβασης ή συμφωνίας - πλαίσιο.

Τέλος, επισημαίνεται πως εκτός από τα γενικά άρθρα 132 (Βιβλίο Ι) και 337 (Βιβλίο ΙΙ) του Ν. 4412/2016, ο εθνικός νομοθέτης θέσπισε περαιτέρω περιπτώσεις τροποποιήσεων με τα άρθρα 155, 156, 164 και 167 για τις δημόσιες συμβάσεις έργων και τα άρθρα 186 και 195 για τις δημόσιες συμβάσεις μελετών και παροχής τεχνικών και λοιπών συναφών επιστημονικών υπηρεσιών.

Ολοκληρώνοντας τις εισαγωγικές παρατηρήσεις, η παρούσα μελέτη πραγματεύεται την τροποποίηση των δημοσίων συμβάσεων κατά τη διάρκεια της εκτέλεσής τους, υπό το καθεστώς που έχει θεσπίσει ο Ν. 4412/2016. Το κυρίως μέρος της μελέτης διαρθρώνεται στα τέσσερα κεφάλαια που ακολουθούν.

Το πρώτο κεφάλαιο (υπό ΙΙ) περιλαμβάνει την θεωρητική ανάλυση των περιπτώσεων επιτρεπτών και μη επιτρεπτών τροποποιήσεων της σύμβασης, όπως αυτές προβλέπονται στον ως άνω νόμο.

Το δεύτερο κεφάλαιο (υπό ΙΙΙ) περιλαμβάνει σημαντικές γνωμοδοτήσεις του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους επί ερωτημάτων φορέων του Δημοσίου με αντικείμενο τροποποιήσεις συμβάσεων κατ' άρθρο 132 Ν. 4412/2016.

Το τρίτο κεφάλαιο (υπό ΙV) αφορά στον προσυμβατικό έλεγχο των τροποποιητικών συμβάσεων από το Ελεγκτικό Συνέδριο. Στο πλαίσιο αυτό: α) αναφέρονται οι προϋποθέσεις υπαγωγής των τροποποιητικών συμβάσεων στον προσυμβατικό έλεγχο, οι συνέπειες εκ της μη υπαγωγής τους στον έλεγχο και η σχέση μεταξύ του ελέγχου της αρχικής και της τροποποιητικής σύμβασης, εξ απόψεως ουσίας και συνεπειών και β) μέσω συγκεκριμένων αποφάσεων καταγράφεται η ερμηνεία των οικείων διατάξεων από το Δικαστήριο, καθώς και οι ουσιαστικές παραδοχές του επί των προϋποθέσεων επιτρεπτών ή μη τροποποιήσεων της σύμβασης.

Το τέταρτο κεφάλαιο (υπό V) πραγματεύεται τη δικαστική προστασία κατά το στάδιο εκτέλεσης των συμβάσεων έναντι τροποποιήσεων των συμβάσεων. Ειδικότερα, προσεγγίζει δύο ζητήματα, αφενός την προστασία των τρίτων ενδιαφερόμενων από μη νόμιμες τροπο-

ποιήσεις των συμβάσεων κατά την εκτέλεση που παραβιάζουν τις αρχές της διαφάνειας, της ίσης μεταχείρισης και της προστασίας του ανταγωνισμού, αφετέρου την προστασία του αναδόχου έναντι της άρνησης της αναθέτουσας Αρχής να τροποποιήσει τη σύμβαση.



## II. ΠΕΡΙΠΤΩΣΕΙΣ ΤΡΟΠΟΠΟΙΗΣΗΣ ΟΡΟΥ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΣΥΜΒΑΣΗΣ ΚΑΤΑ ΤΗΝ ΕΚΤΕΛΕΣΗ

### A. Γενικά

Με τις διατάξεις του άρθρου 132 του Ν. 4412/2016 θεσπίζεται ο κανόνας, σύμφωνα με τον οποίον οι τροποποιήσεις μίας δημόσιας σύμβασης κατά την εκτέλεση είναι ουσιώδεις και κατ' επέκταση μη επιτρεπτές με τη σύναψη τροποποιητικής σύμβασης, επιβάλλοντας την εκκίνηση νέας διαδικασίας ανάθεσης από την αναθέτουσα Αρχή. Εξαιρέση στον εν λόγω κανόνα συνιστούν οι προβλεπόμενες περιπτώσεις επιτρεπτών τροποποιήσεων χωρίς εκκίνηση νέας διαδικασίας ανάθεσης, για τις οποίες ο νομοθέτης έχει θέσει αυστηρές προϋποθέσεις.

Ως έχει κριθεί με την 551/2023 ΟΛΕΣ, με το άρθρο 132 του Ν. 4412/2016 τίθεται ο κανόνας (παρ. 1 περ. ε', 4 και 5) ότι μετά την ανάθεση της δημόσιας σύμβασης δεν μπορεί να γίνει ουσιώδης τροποποίησή της χωρίς την κίνηση νέας διαδικασίας σύναψης σύμβασης (πρβλ. ΔΕΕ απόφ. της 7ης Σεπτεμβρίου 2016, C-549/14, σκ. 27). Ουσιώδης τροποποίηση της σύμβασης χωρίς νέα διαδικασία σύναψης σύμβασης επιτρέπεται σε τέσσερις (4) μόνο περιπτώσεις, οι οποίες απαριθμούνται στα στοιχεία α' έως δ' της παραγράφου 1 του ανωτέρω άρθρου. Οι διατάξεις αυτές, στο μέτρο που εισάγουν εξαιρέσεις που συνιστούν παρέκκλιση από τον γενικό κανόνα και, κατ' επέκταση, λόγω των επιζήμιων επιπτώσεών τους στον ανταγωνισμό, πρέπει να αποτελούν αντικείμενο συσταλτικής ερμηνείας, το δε βάρος απόδειξης περί του ότι συντρέχουν όντως οι ειδικές περιπτώσεις που δικαιολογούν την παρέκκλιση το φέρει η αναθέτουσα Αρχή που προτίθεται να κάνει χρήση των διατάξεων αυτών (βλ. ΕλΣυν Ολ. 1854/2022 σκ. 8, 183/2022 σκ. 4, 1828/2021 σκ. 4, βλ., κατ' αναλογία, ΔΕΕ αποφ. της 16ης Ιουνίου 2022 C-376/21 σκ. 56, της 11ης Σεπτεμβρίου 2014 C-19/13 σκ. 40, της 4ης Ιουνίου 2009 C-250/07 σκ. 17, της 8ης Απριλίου 2008 C-337/05 σκ. 57, 58, της 13ης Ιανουαρίου 2005 C-84/03 σκ. 48).

Η αρχή αυτή συνεπάγεται υποχρέωση της αναθέτουσας Αρχής να

προβεί στον τερματισμό της δημόσιας σύμβασης που έχει υποστεί ουσιώδη τροποποίηση ως αποτυπώνεται στη διάταξη του άρθρου 133 του Ν. 4412/2016.<sup>28</sup>

Δεδομένης της διάρθρωσης της ρύθμισης στο άρθρο 132<sup>29</sup> προκύπτει πως η δομή του άρθρου είναι αντίστροφη αφού εκκινεί από την παρουσίαση των εξαιρετικών περιπτώσεων επιτρεπόμενων τροποποιήσεων και καταλήγει στον κανόνα ότι οι τροποποιήσεις των δημοσίων συμβάσεων κατά την εκτέλεσή τους είναι ουσιώδεις και συνεπώς προϋποθέτουν νέα διαδικασία ανάθεσης.<sup>30</sup>

Σχηματικά, υπό το ισχύον καθεστώς, οι επεμβάσεις σε ήδη συναφθείσα σύμβαση κατά το στάδιο της εκτέλεσής της διακρίνονται στις επιτρεπόμενες τροποποιήσεις, οι οποίες δεν απαιτούν την εκκίνηση νέας διαδικασίας ανάθεσης και στις μη επιτρεπόμενες, οι οποίες επιβάλλουν στις αναθέτουσες Αρχές την προσφυγή σε νέα διαδικασία ανάθεσης. Περαιτέρω δε, οι επιτρεπόμενες τροποποιήσεις διακρίνονται στις επιτρεπόμενες «ουσιώδεις» τροποποιήσεις, οι οποίες πρέπει να πληρούν τις ρητώς και εξαντλητικώς καθοριζόμενες στις οικείες διατάξεις προϋποθέσεις και στις επιτρεπόμενες «επουσιώδεις», οι οποίες απαιτούν την διάγνωση μόνο του μη ουσιώδους χαρακτήρα τους με βάση τα νόμιμα κριτήρια.<sup>31</sup>

## **Β. Επιτρεπτές τροποποιήσεις της αρχικής σύμβασης για τις οποίες δεν απαιτείται εκκίνηση νέας διαδικασίας σύναψης από την αναθέτουσα Αρχή**

Σε συνέχεια των ανωτέρω, οι επιτρεπόμενες «ουσιώδεις» τροποποιήσεις διακρίνονται στις ακόλουθες τέσσερις κατηγορίες περιπτώσεων:

α) Τις τροποποιήσεις που προβλέπονται σε σαφείς, ακριβείς και κατηγορηματικές ρήτρες αναθεώρησης της διακήρυξης σύμφωνα με το άρθρο 132 παρ. 1α.

β) Τις τροποποιήσεις που αφορούν σε συμπληρωματικά έργα/υπηρεσίες/προμήθειες που ανατίθενται στον ανάδοχο της αρχικής σύμβασης κατά το άρθρο 132 παρ. 1β.

γ) Τις τροποποιήσεις που επιβάλλονται λόγω απρόβλεπτων περιστάσεων κατά το άρθρο 132 παρ. 1γ.

δ) Η υποκατάσταση του αρχικού αναδόχου από την αναθέτουσα Αρχή σύμφωνα με το άρθρο 132 παρ. 1δ.

Επιπλέον, στην κατηγορία των επιτρεπόμενων «επουσιωδών» τροποποιήσεων ανήκουν: α) οι τροποποιήσεις που δεν πληρούν τα κριτήρια της παρ. 4 του άρθρου 132 του Ν. 4412/2016 ώστε να είναι ουσιώδεις σύμφωνα με το άρθρο 132 παρ. 1ε και β) οι ήσσονος αξίας (de minimis) τροποποιήσεις, δηλαδή εκείνες που κρίνονται επουσιώδεις λόγω της χαμηλής αξίας του τροποποιούμενου αντικείμενου τους κατά το άρθρο 132 παρ. 2. Αναλυτικά:

### **1. Σαφείς, ακριβείς και κατηγορηματικές ρήτρες αναθεώρησης**

Το άρθρο 72 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ προβλέπει στην παρ. 1α ότι: «1. Οι συμβάσεις και οι συμφωνίες - πλαίσιο μπορούν να τροποποιούνται χωρίς νέα διαδικασία προμήθειας, σύμφωνα με την παρούσα Οδηγία, σε οποιαδήποτε από τις ακόλουθες περιπτώσεις: α) όταν οι τροποποιήσεις, ανεξαρτήτως της χρηματικής αξίας τους, προβλέπονται στα έγγραφα της αρχικής προμήθειας με τη μορφή σαφών, ακριβών και ρητών ρητρών αναθεώρησης, συμπεριλαμβανομένων, ενδεχομένως, ρητρών αναθεώρησης τιμών ή προαιρέσεων. Οι εν λόγω ρήτρες ορίζουν το πεδίο και τη φύση των ενδεχόμενων τροποποιήσεων ή προαιρέσεων, καθώς και τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες μπορούν να χρησιμοποιηθούν. Δεν προβλέπουν τροποποιήσεις ή προαιρέσεις, που θα μπορούσαν να μεταβάλουν τη συνολική φύση της σύμβασης ή της συμφωνίας - πλαίσιο».

Την ανωτέρω ρύθμιση έχει υιοθετήσει το άρθρο 132 του Ν. 4412/2016 στην παρ. 1α, η οποία ορίζει ότι: «1. Οι συμβάσεις και οι συμφωνίες - πλαίσιο μπορούν να τροποποιούνται χωρίς νέα διαδικασία σύναψης σύμβασης σε οποιαδήποτε από τις ακόλουθες περιπτώσεις: α) όταν οι τροποποιήσεις, ανεξαρτήτως της χρηματικής αξίας τους, προβλέπονται σε σαφείς, ακριβείς και ρητές ρήτρες αναθεώρησης στα αρχικά έγγραφα της σύμβασης, στις οποίες μπορεί να περιλαμβάνονται και ρήτρες αναθεώρησης τιμών ή προαιρέσεις. Οι ρήτρες αυτές αναφέρουν το αντικείμενο και τη φύση των ενδεχόμενων τροποποιήσεων ή προαιρέσεων, καθώς και τους όρους υπό τους οποίους μπορούν να ενεργοποιηθούν. Δεν προβλέπουν τροποποιήσεις ή προαιρέσεις που ενδέχεται να μεταβάλουν

*τη συνολική φύση της σύμβασης ή της συμφωνίας - πλαίσιο».*

Με τον όρο ρήτρες αναθεώρησης νοούνται οποιοιδήποτε όροι, με τους οποίους αναθεωρείται, δηλαδή τροποποιείται η αρχική σύμβαση ως προς το αντικείμενό της ή τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις των συμβαλλομένων μερών. Ρήτρες αναθεώρησης, όπως ρητά αναφέρεται στις σχετικές διατάξεις συνιστούν, ιδίως: α) οι ρήτρες αναθεώρησης των τιμών, δηλαδή οι όροι, που περιλαμβάνονται στα αρχικά έγγραφα της σύμβασης, με τους οποίους προβλέπεται η αναπροσαρμογή των τιμών της αρχικής σύμβασης σε ορισμένο ποσό ή μέχρι προκαθορισμένο ποσοστό, καθώς και β) τα δικαιώματα προαίρεσης, ήτοι τα «γνήσια» δικαιώματα προαίρεσης του 17 ΑΚ, τα οποία αποτελούν διαπλαστικά δικαιώματα που ενεργοποιούνται με μονομερή δήλωση της αναθέτουσας Αρχής, χωρίς να απαιτείται σχετική συμφωνία του αναδόχου, καθώς ο τελευταίος έχει ήδη αποδεχθεί, με την υποβολή της προσφοράς του, τους όρους ενεργοποίησης του δικαιώματος προαίρεσης από την αναθέτουσα Αρχή, στη διακριτική ευχέρεια της οποίας εναπόκειται η ενεργοποίησή του ή όχι.<sup>32</sup>

Σημειώνεται δε πως η αξία των δικαιωμάτων προαίρεσης, λαμβάνεται υπόψη για τον υπολογισμό της συνολικής εκτιμώμενης αξίας της δημόσιας σύμβασης και, κατά συνέπεια, η τελευταία συμπεριλαμβάνει και τυχόν δικαιώματα προαίρεσης που προβλέπει η αναθέτουσα Αρχή στα αρχικά έγγραφα της σύμβασης.<sup>33</sup>

Προκειμένου, όμως, οι ρήτρες αναθεώρησης να είναι επιτρεπτές, πρέπει να πληρούν τους ακόλουθους όρους:

α) Να περιλαμβάνονται στα αρχικά έγγραφα της σύμβασης,<sup>34</sup> προκειμένου να διασφαλίζεται ότι όλοι οι οικονομικοί φορείς που θέλουν να συμμετάσχουν στο διαγωνισμό, τις γνωρίζουν εξ αρχής και τελούν τοιουτοτρόπως σε ισότητα κατά την υποβολή της προσφοράς τους.

β) Να είναι σαφείς, ακριβείς και ρητές και να αναφέρουν τη φύση και το αντικείμενο της τροποποίησης.

γ) Να περιλαμβάνουν τους όρους ενεργοποίησής τους (π.χ. το χρονικό διάστημα, εντός του οποίου η αναθέτουσα Αρχή μπορεί, με μονομερή της δήλωση (απόφαση) να τα ενεργοποιήσει, το οποίο σε κάθε περίπτωση πάντως, θα πρέπει να κείται εντός του χρόνου εκτέλεσης της σύμβασης, καθώς και τους ειδικότερους όρους ενε-

γοποίησής τους, όπως π.χ. κοινοποίηση της σχετικής απόφασης στον ανάδοχο εντός προκαθορισμένης, στα αρχικά έγγραφα της σύμβασης, προθεσμίας).

δ) Να μην μεταβάλλουν τη συνολική φύση της σύμβασης, δηλαδή να μην μεταβάλλουν το είδος της αρχικής σύμβασης (π.χ. από σύμβαση προμηθειών σε σύμβαση υπηρεσιών ή έργων ή σε σύμβαση παραχώρησης).<sup>35</sup>

Συνακόλουθα και με βάση τα παραπάνω, δεν αποτελούν επιτρεπτές ρήτρες αναθεώρησης, όροι που για πρώτη φορά τίθενται στην απόφαση κατακύρωσης, στη σύμβαση ή σε απόφαση μεταγενέστερη της αρχικής σύμβασης, όροι αόριστοι, ασαφείς ή που εξαρτώνται από αιρέσεις, διότι δημιουργούν ερμηνευτικά ζητήματα<sup>36</sup>, όροι που δεν περιλαμβάνουν τους όρους ενεργοποίησής τους, καθώς και όροι που μεταβάλλουν τη συνολική φύση της σύμβασης.

Τέλος, προβληματισμός εγείρεται αναφορικά με την αξία της ρήτρας αναθεώρησης. Και τούτο, διότι δεν τίθεται σχετικός περιορισμός από τις εθνικές και ευρωπαϊκές διατάξεις. Κατά συνέπεια, ρήτρες αναθεώρησης ακόμα και αξίας μεγαλύτερης από την αξία της αρχικής σύμβασης, εφόσον σωρευτικά πληρούν όλες τις προαναφερόμενες προϋποθέσεις, αποτελούν καταρχάς επιτρεπτές ρήτρες αναθεώρησης και κατ' επέκταση επιτρεπτές τροποποιήσεις, για τις οποίες η αναθέτουσα Αρχή νόμιμα προσφεύγει στον ανάδοχο της αρχικής σύμβασης, χωρίς να απαιτείται να προβεί σε νέα διαδικασία.

Σε κάθε περίπτωση, ωστόσο οι αναθέτουσες Αρχές κατά τον προσδιορισμό της αξίας των ρητρών αυτών θα πρέπει να λαμβάνουν υπόψη τόσο την αρχή της αναλογικότητας, σε σχέση με την εκτιμώμενη αξία της αρχικής σύμβασης, ώστε να μην εγείρονται ζητήματα τυχόν μεταβολής της συνολικής φύσης της σύμβασης και κατ' επέκταση μη επιτρεπτής τροποποίησης.<sup>37</sup>

## **2. Εκτέλεση συμπληρωματικών έργων/υπηρεσιών/αγαθών από τον ανάδοχο της αρχικής σύμβασης**

Το άρθρο 72 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ προβλέπει στην παρ. 1β ότι: «1. Οι συμβάσεις και οι συμφωνίες - πλαίσιο μπορούν να τροποποιούνται χωρίς νέα διαδικασία προμήθειας, σύμφωνα με την παρούσα Οδηγία, σε οποιαδήποτε από τις ακόλουθες περιπτώσεις: [...] β)

για πρόσθετα έργα, υπηρεσίες ή αγαθά του αρχικού εργολάβου, τα οποία έχουν καταστεί απαραίτητα και δεν περιλαμβάνονταν στην αρχική προμήθεια, όταν η αλλαγή εργολάβου: i) δεν μπορεί να γίνει για οικονομικούς ή τεχνικούς λόγους, π.χ. απαιτήσεις εναλλαξιμότητας ή διαλειτουργικότητας με τον εξοπλισμό, τις υπηρεσίες ή τις εγκαταστάσεις που αποκτήθηκαν με την αρχική προμήθεια, και ii) θα συνεπαγόταν σημαντική αναστάτωση ή ουσιαστική επικάλυψη δαπανών για την αναθέτουσα Αρχή. Ωστόσο, η όποια αύξηση της τιμής δεν μπορεί να υπερβαίνει το 50% της αξίας της αρχικής σύμβασης. Όταν επέρχονται διαδοχικές τροποποιήσεις, ο περιορισμός αυτός ισχύει για την αξία κάθε τροποποίησης. Οι επακόλουθες τροποποιήσεις δεν αποσκοπούν στην αποφυγή της εφαρμογής της παρούσας Οδηγίας. [...] Οι αναθέτουσες Αρχές που τροποποιούν σύμβαση στις περιπτώσεις των στοιχείων β' και γ' της παρούσας παραγράφου, δημοσιεύουν σχετική ανακοίνωση στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Οι εν λόγω ανακοινώσεις περιέχουν τις πληροφορίες που προβλέπονται στο παράρτημα V μέρος Z και δημοσιεύονται σύμφωνα με το άρθρο 51».

Μεταφέροντας την ανωτέρω πρόβλεψη της Οδηγίας, το άρθρο 132 παρ. 1β του Ν. 4412/2016 ορίζει ότι: «1. Οι συμβάσεις και οι συμφωνίες - πλαίσιο μπορούν να τροποποιούνται χωρίς νέα διαδικασία σύναψης σύμβασης σε οποιαδήποτε από τις ακόλουθες περιπτώσεις: [...] β) για τα συμπληρωματικά έργα, υπηρεσίες ή αγαθά από τον αρχικό ανάδοχο, τα οποία κατέστησαν αναγκαία και δεν περιλαμβάνονταν στην αρχική σύμβαση, εφόσον η αλλαγή αναδόχου: αα) δεν μπορεί να γίνει για οικονομικούς ή τεχνικούς λόγους, π.χ. απαιτήσεις εναλλαξιμότητας ή διαλειτουργικότητας με τον υφιστάμενο εξοπλισμό, υπηρεσίες ή εγκαταστάσεις που παρασχέθηκαν με τη διαδικασία σύναψης της αρχικής σύμβασης, και ββ) θα συνεπαγόταν σημαντικά προβλήματα ή ουσιαστική επικάλυψη δαπανών για την αναθέτουσα Αρχή. Ωστόσο, οποιαδήποτε αύξηση της τιμής δεν υπερβαίνει το πενήντα τοις εκατό (50%) της αξίας της αρχικής σύμβασης. Σε περίπτωση διαδοχικών τροποποιήσεων, η σωρευτική αξία των τροποποιήσεων αυτών δεν μπορεί να υπερβαίνει το πενήντα τοις εκατό (50%) της αξίας της αρχικής σύμβασης ή της συμφωνίας - πλαίσιο. Οι επακόλουθες τροποποιήσεις δεν πρέπει να απο-



σκοπούν στην αποφυγή εφαρμογής του παρόντος Βιβλίου (άρθρα 3 έως 221). [...] Οι αναθέτουσες Αρχές που τροποποιούν μία σύμβαση στις περιπτώσεις των περιπτώσεων β' και γ' δημοσιεύουν σχετική γνωστοποίηση στην Επίσημη Εφημερίδα της Ένωσης. Η γνωστοποίηση αυτή περιέχει τις πληροφορίες που προβλέπονται στο Μέρος Ζ του Παραρτήματος V του Προσαρτήματος Α και δημοσιεύεται, σύμφωνα με το άρθρο 65».

Εισαγωγικά επισημαίνεται πως η ανάθεση συμπληρωματικών έργων/υπηρεσιών/αγαθών στον ανάδοχο της αρχικής σύμβασης υπό το καθεστώς του Οδηγίων του 2014 και του Ν. 4412/2016 εντάσσεται στο στάδιο της εκτέλεσης της αρχικής σύμβασης και αποτελεί περίπτωση τροποποίησής της, ενώ υπό το προγενέστερο καθεστώς αποτελούσε περίπτωση προσφυγής της αναθέτουσας Αρχής στη διαδικασία της διαπραγμάτευσης, χωρίς προηγούμενη δημοσίευση προκήρυξης για τη σύναψη συμπληρωματικής σύμβασης.

Σύμφωνα με το ισχύον κανονιστικό πλαίσιο, η ανάθεση συμπληρωματικών έργων/υπηρεσιών/αγαθών στον ανάδοχο της αρχικής σύμβασης αποτελεί επιτρεπτή τροποποίηση της αρχικής σύμβασης εφόσον πληρούνται σωρευτικά οι ακόλουθες προϋποθέσεις:<sup>38</sup>

α) Τα συμπληρωματικά έργα/υπηρεσίες/αγαθά δεν περιλαμβάνονται στην αρχική σύμβαση, κατέστησαν όμως αναγκαία κατά την εκτέλεσή της και είναι απαραίτητα για την άρτια ολοκλήρωση της αρχικής σύμβασης.

β) Η αλλαγή του αναδόχου δεν μπορεί να γίνει για οικονομικούς ή τεχνικούς λόγους.

Στην κατηγορία των τεχνικών λόγων, όπως αυτοί εξειδικεύονται στην υποπερίπτωση αα) του άρθρου 132 παρ. 1β του Ν. 4412/2016 εμπίπτουν ενδεικτικά οι απαιτήσεις εναλλαξιμότητας ή διαλειτουργικότητας με υφιστάμενο εξοπλισμό, με υπηρεσίες ή με εγκαταστάσεις που παρασχέθηκαν με τη διαδικασία σύναψης της αρχικής σύμβασης. Συντρεχουσών τέτοιων απαιτήσεων, καθίσταται απαγορευτική για την αναθέτουσα Αρχή η προσφυγή σε άλλον, πλην του αναδόχου της αρχικής σύμβασης, οικονομικό φορέα, διότι ενδεχόμενη αλλαγή του αναδόχου στην περίπτωση αυτή θα έθετε σε προφανή κίνδυνο την τεχνική αρτιότητα και τη συνολική λειτουργικότητα του έργου/υπηρεσίας/αγαθού. Ως εκ τούτου, η συνδρομή

τεχνικών λόγων συνδέεται με την αποδοχή από την αναθέτουσα Αρχή αγαθών/υπηρεσιών/έργων με διαφορετικά τεχνικά χαρακτηριστικά, με αποτέλεσμα την ασυμβατότητά τους ή την έγερση δυσανάλογων τεχνικών δυσχερειών, κατά τη συντήρηση και λειτουργία του αντικειμένου της αρχικής σύμβασης.

Στην κατηγορία των οικονομικών λόγων της ίδιας υποπερίπτωσης εμπίπτουν λόγοι που σχετίζονται με το οικονομικό αποτέλεσμα, στο οποίο θα οδηγείτο η αναθέτουσα Αρχή, σε περίπτωση ανάθεσης των συμπληρωματικών έργων/υπηρεσιών/αγαθών σε οικονομικό φορέα έτερο του αρχικού αναδόχου, συνιστάμενο στην ενδεχόμενη -δυσανάλογα ασύμφορη οικονομικά- εμπλοκή τρίτου προσώπου.

Οι τεχνικοί και οικονομικοί λόγοι αρκεί να συντρέχουν διαζευκτικά και όχι σωρευτικά, η δε παράθεσή τους στην οικεία διάταξη είναι ενδεικτική και όχι περιοριστική, με αποτέλεσμα να μην περιορίζεται η αναθέτουσα Αρχή στην επίκληση οποιουδήποτε τεχνικού ή οικονομικού λόγου για τον οποίο δεν μπορεί να αντικατασταθεί ο αρχικός ανάδοχος.

γ) Η αλλαγή του αναδόχου δεν μπορεί να συνεπάγεται σημαντικά προβλήματα ή ουσιαστική επικάλυψη δαπανών για την αναθέτουσα Αρχή, με την έννοια ότι η τελευταία θα υποχρεωνόταν, ενδεχομένως, να καταβάλει μεγάλο μέρος δαπανών που έχει ήδη καταβάλει στον αρχικό ανάδοχο, προκειμένου να εκτελέσει τη συμπληρωματική σύμβαση τρίτο πρόσωπο.

δ) Οποιαδήποτε αύξηση της τιμής δεν μπορεί να υπερβαίνει το 50% της αξίας της αρχικής σύμβασης.<sup>39</sup>

ε) Οι διαδοχικές τροποποιήσεις δεν θα πρέπει να αποσκοπούν στην αποφυγή εφαρμογής των διατάξεων του Βιβλίου Ι ή ΙΙ του Ν. 4412/2016 αναλόγως του είδους της σύμβασης.

στ) Η αναθέτουσα Αρχή να αποστείλει στην Επίσημη Εφημερίδα της ΕΕ γνωστοποίηση για κάθε τροποποίηση της αρχικής σύμβασης.<sup>40</sup>

Ως έχει κριθεί με την 1180/2022 ΕΣ Εβδομο Τμ., με την υποχρέωση γνωστοποίησης, θεσμοθετείται ένα μέσο ελέγχου του αναθέτοντος φορέα από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και παρόλο που στις οικείες διατάξεις δεν τίθεται ειδική ρύθμιση ως προς τον χρόνο αποστολής της γνωστοποίησης, η τήρηση αυτής της υποχρέωσης ελέγχεται βάσει των αρχών της αναλογικότητας και της διαφάνειας.



### 3. Απρόβλεπτες περιστάσεις

Το άρθρο 72 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ προβλέπει στην παρ. 1γ ότι: «1. Οι συμβάσεις και οι συμφωνίες - πλαίσια μπορούν να τροποποιούνται χωρίς νέα διαδικασία προμήθειας, σύμφωνα με την παρούσα Οδηγία, σε οποιαδήποτε από τις ακόλουθες περιπτώσεις: [...] γ) όταν πληρούνται οι ακόλουθες σωρευτικές προϋποθέσεις: i) η ανάγκη τροποποίησης προέκυψε λόγω περιστάσεων που δεν ήταν δυνατόν να προβλεφθούν από μια επιμελή αναθέτουσα Αρχή, ii) η τροποποίηση δεν μεταβάλλει τη συνολική φύση της σύμβασης, iii) η όποια αύξηση της τιμής δεν υπερβαίνει το 50% της αξίας της αρχικής σύμβασης ή της συμφωνίας - πλαίσιο. Όταν επέρχονται διαισθητικές τροποποιήσεις, ο περιορισμός αυτός ισχύει για την αξία κάθε τροποποίησης. Οι επακόλουθες τροποποιήσεις δεν αποσκοπούν στην αποφυγή της εφαρμογής της παρούσας Οδηγίας. [...] Οι αναθέτουσες Αρχές που τροποποιούν σύμβαση στις περιπτώσεις των στοιχείων β) και γ) της παρούσας παραγράφου, δημοσιεύουν σχετική ανακοίνωση στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Οι εν λόγω ανακοινώσεις περιέχουν τις πληροφορίες που προβλέπονται στο παράρτημα V μέρος Z και δημοσιεύονται σύμφωνα με το άρθρο 51».

Αντίστοιχα το άρθρο 132 παρ. 1γ του Ν. 4412/2016 ορίζει ότι: «1. Οι συμβάσεις και οι συμφωνίες - πλαίσιο μπορούν να τροποποιούνται χωρίς νέα διαδικασία σύναψης σύμβασης σε οποιαδήποτε από τις ακόλουθες περιπτώσεις: [...] γ) όταν πληρούνται σωρευτικά οι ακόλουθες προϋποθέσεις: αα) η ανάγκη τροποποίησης προέκυψε λόγω περιστάσεων που δεν ήταν δυνατόν να προβλεφθούν από μια επιμελή αναθέτουσα Αρχή, ββ) η τροποποίηση δεν μεταβάλλει τη συνολική φύση της σύμβασης, γγ) οποιαδήποτε αύξηση της τιμής δεν υπερβαίνει το 50% της αξίας της αρχικής σύμβασης ή της συμφωνίας - πλαίσιο. Οι επακόλουθες τροποποιήσεις δεν πρέπει να αποσκοπούν στην αποφυγή εφαρμογής του παρόντος Βιβλίου. [...] Οι αναθέτουσες Αρχές που τροποποιούν μία σύμβαση στις περιπτώσεις β) και γ) δημοσιεύουν σχετική γνωστοποίηση στην Επίσημη Εφημερίδα της Ένωσης. Η γνωστοποίηση αυτή περιέχει τις πληροφορίες, που προβλέπονται στο Μέρος Z του Παραρτήματος V του

*Προσαρτήματος Α και δημοσιεύεται, σύμφωνα με το άρθρο 65».*

Πράγματι, σε ορισμένες περιπτώσεις οι αναθέτουσες Αρχές μπορεί να χρειαστεί να αντιμετωπίσουν εξαιρετικές περιστάσεις, οι οποίες ήταν αδύνατον να προβλεφθούν κατά το χρόνο ανάθεσης της σύμβασης, ιδίως δε όταν η εκτέλεση της σύμβασης καταλαμβάνει μεγάλο χρονικό διάστημα. Με την προαναφερθείσα διάταξη αναγνωρίζεται στις αναθέτουσες Αρχές ένας βαθμός ευελιξίας για την προσαρμογή της αρχικής σύμβασης στις απρόβλεπτες περιστάσεις χωρίς νέα διαδικασία σύναψης.<sup>41</sup>

Συγκεκριμένα, η τρίτη περίπτωση επιτρεπτής τροποποίησης μίας δημόσιας σύμβασης κατά την εκτέλεσή της, η οποία δεν πρέπει να συγχέεται με την διαπραγμάτευση χωρίς δημοσίευση προκήρυξης για κατεπείγοντες λόγους που οφείλονται σε απρόβλεπτες περιστάσεις κατά το άρθρο 32 παρ. 2γ του Ν. 4412/2016,<sup>42</sup> που αποτελεί εξαιρετική διαδικασία σύναψης σύμβασης και όχι περίπτωση τροποποίησης σύμβασης κατά την εκτέλεσή της, συντρέχει υπό τις εξής σωρευτικά προβλεπόμενες προϋποθέσεις:

α) Η ανάγκη τροποποίησης της αρχικής σύμβασης να οφείλεται σε απρόβλεπτες περιστάσεις που δεν μπορούσαν να προβλεφθούν από μία επιμελή αναθέτουσα Αρχή και ανέκυψαν κατά την εκτέλεση της σύμβασης.

Η έννοια των απρόβλεπτων περιστάσεων έχει ερμηνευθεί εξαντλητικά τόσο από το ΔΕΕ όσο και τα εθνικά δικαστήρια στο πλαίσιο ερμηνείας των προϋφιστάμενων διατάξεων, για τη διαπραγμάτευση χωρίς δημοσίευση προκήρυξης για λόγους κατεπείγοντες που οφείλονται σε γεγονότα απρόβλεπτα. Ως απρόβλεπτες περιστάσεις θεωρούνται αιφνίδια πραγματικά περιστατικά, που δεν ανάγονται στον χρόνο κατάρτισης της αρχικής σύμβασης και τα οποία, παρότι ο αρχικός σχεδιασμός, βάσει του οποίου προσδιορίστηκε το αντικείμενο της αρχικής ανάθεσης, υπήρξε κατά το δυνατόν πλήρης και ακριβής αντικειμενικά, εν τούτοις ήταν αδύνατον να προβλεφθούν από «μια επιμελή δημόσια Αρχή» σύμφωνα με τους κανόνες της ανθρώπινης εμπειρίας και λογικής και να ενταχθούν στο αρχικό αντικείμενο της ήδη συναφθείσας σύμβασης.<sup>43</sup>

β) Η τροποποίηση να μην μεταβάλλει τη συνολική φύση της σύμβασης, υπό την έννοια της, δια της τροποποίησης, αλλοίωσης των

βασικών παραμέτρων αυτής, όπως για παράδειγμα μέσω της αντικατάστασης των έργων/υπηρεσιών/αγαθών με κάτι διαφορετικό ή μέσω της ριζικής αλλαγής του χαρακτήρα της σύμβασης (π.χ. από σύμβαση προμηθειών σε σύμβαση υπηρεσιών).

γ) Η οποιαδήποτε αύξηση της τιμής να μην υπερβαίνει το 50% της αξίας της αρχικής σύμβασης.

δ) Οι διαδοχικές τροποποιήσεις να μην αποσκοπούν στην αποφυγή εφαρμογής των διατάξεων του Βιβλίου Ι ή ΙΙ του Ν. 4412/2016, αναλόγως του είδους της σύμβασης.

ε) Η αναθέτουσα Αρχή, συμμορφούμενη στην προβλεπόμενη υποχρέωσή της, να αποστέλλει στην Επίσημη Εφημερίδα της ΕΕ γνωστοποίηση για κάθε τροποποίηση της αρχικής σύμβασης.

Τέλος, συγκρίνοντας την ανωτέρω ρύθμιση με εκείνη του άρθρου 25 παρ. 4α του Π.Δ. 60/2007, από την οποία έχει εμπνευσθεί η πρώτη, σημειώνεται πως η ισχύουσα διαφοροποιείται πρωτίστως διότι περιλαμβάνει στο πεδίο εφαρμογής της και τις συμβάσεις προμηθειών, επιπλέον δε, διότι καλύπτει τροποποιήσεις πέραν των πρόσθετων εργασιών, αλλά και διότι αποσυνδέει τη δυνατότητα τροποποίησης από την κατά το προηγούμενο Δίκαιο προϋπόθεση «τα συμπληρωματικά έργα ή οι υπηρεσίες να μην μπορούν, από τεχνική ή οικονομική άποψη, να διαχωρισθούν από την αρχική σύμβαση χωρίς να δημιουργηθούν μείζονα προβλήματα για τις αναθέτουσες Αρχές, είτε να μπορούν μεν να διαχωρισθούν από την εκτέλεση της αρχικής σύμβασης, πλην όμως, να είναι απόλυτα αναγκαία για την ολοκλήρωσή της».<sup>44</sup>

#### 4. Η Υποκατάσταση του αρχικού αναδόχου

Το άρθρο 72 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ προβλέπει στην παρ. 1δ ότι: «1. Οι συμβάσεις και οι συμφωνίες - πλαίσιο μπορούν να τροποποιούνται χωρίς νέα διαδικασία προμήθειας, σύμφωνα με την παρούσα Οδηγία, σε οποιαδήποτε από τις ακόλουθες περιπτώσεις: [...] δ) όταν νέος εργολάβος αντικαθιστά, εκείνον στον οποίο ανατέθηκε αρχικά η σύμβαση από την αναθέτουσα Αρχή, συνεπεία: i) ρητής ρήτηρας αναθεώρησης ή προαίρεσης, σύμφωνα με το στοιχείο α', ii) μερικής ή ολικής διαδοχής του αρχικού εργολάβου, κατόπιν εταιρικής αναδιάρθρωσης, περιλαμβανομένων της εξαγοράς, της συγ-

χώνευσης και της αφερεγγυότητας, από άλλο οικονομικό φορέα, ο οποίος πληροί τα κριτήρια ποιοτικής επιλογής που καθορίστηκαν αρχικά, εφόσον η διαδοχή δεν συνεπάγεται άλλες ουσιώδεις τροποποιήσεις της σύμβασης και δεν έχει στόχο την αποφυγή της εφαρμογής της παρούσας Οδηγίας, ή iii) όταν η ίδια η αναθέτουσα Αρχή αναλαμβάνει τις υποχρεώσεις του κύριου εργολάβου έναντι των υπεργολάβων του και η δυνατότητα αυτή προβλέπεται στο Εθνικό Δίκαιο, σύμφωνα με το άρθρο 71».

Το ως άνω άρθρο ενσωματώθηκε στην εσωτερική έννομη τάξη με το άρθρο 132 παρ. 1δ του Ν. 4412/2016, σύμφωνα με το οποίο: «1. Οι συμβάσεις και οι συμφωνίες - πλαίσιο μπορούν να τροποποιούνται χωρίς νέα διαδικασία σύναψης σύμβασης σε οποιαδήποτε από τις ακόλουθες περιπτώσεις: [...] δ) όταν ένας νέος ανάδοχος υποκαθιστά εκείνον στον οποίο ανατέθηκε αρχικά η σύμβαση από την αναθέτουσα Αρχή, συνεπεία: αα) ρητής ρήτρας αναθεώρησης ή προαίρεσης, σύμφωνης με την περίπτωση α', ββ) ολικής ή μερικής διαδοχής του αρχικού αναδόχου, λόγω εταιρικής αναδιάρθρωσης, περιλαμβανομένων της εξαγοράς, της απορρόφησης, της συγχώνευσης ή καταστάσεων αφερεγγυότητας, ιδίως στο πλαίσιο προπτωχευτικών ή πτωχευτικών διαδικασιών, από άλλον οικονομικό φορέα, ο οποίος πληροί τα κριτήρια ποιοτικής επιλογής που καθορίστηκαν αρχικά, υπό τον όρο ότι η διαδοχή δεν συνεπάγεται άλλες ουσιώδεις τροποποιήσεις της σύμβασης και δεν γίνεται με σκοπό την αποφυγή της εφαρμογής του παρόντος Βιβλίου ή γγ) περίπτωσης που η αναθέτουσα Αρχή αναλαμβάνει τις υποχρεώσεις του κύριου αναδόχου, έναντι των υπεργολάβων του και εφόσον η δυνατότητα αυτή προβλέπεται στις κείμενες διατάξεις, σύμφωνα με το άρθρο 131».

Από τη συνδυαστική μελέτη των ως άνω διατάξεων καθώς και της παρ. 4 του άρθρου 132 του Ν. 4412/2016<sup>45</sup> προκύπτει πως η υποκατάσταση του αναδόχου της αρχικής σύμβασης αποτελεί ουσιώδη -και άρα μη επιτρεπτή- τροποποίηση της αρχικής σύμβασης, για την οποία η αναθέτουσα Αρχή οφείλει να εκκινήσει νέα διαδικασία ανάθεσης. Κατ' εξαίρεση η υποκατάσταση -αν και ουσιώδης- επιτρέπεται ρητά από τον νομοθέτη στις κάτωθι αυστηρά καθοριζόμενες περιπτώσεις της παρ. 1δ του άρθρου 132:

1) Να υφίσταται πρόβλεψη σε ρητή ρήτρα αναθεώρησης ή προαίρεσης κατά την περ. 1<sup>α</sup> της ίδιας διάταξης

Στην κατηγορία αυτή εμπίπτουν οι περιπτώσεις, στις οποίες τα αρχικά έγγραφα της σύμβασης προβλέπουν ρήτρα αναθεώρησης ή δικαίωμα προαίρεσης, δυνάμει των οποίων η αναθέτουσα Αρχή κατά τη διάρκεια εκτέλεσης της σύμβασης μπορεί να αντικαταστήσει τον ανάδοχο με άλλο πρόσωπο. Σημειώνεται δε, πως η ρήτρα αναθεώρησης ή το δικαίωμα προαίρεσης θα πρέπει σε κάθε περίπτωση να πληρούν τα κριτήρια που ορίζονται στην παρ. 1α του άρθρου 132 και αναλύθηκαν παραπάνω.

Σημειώνεται πως η γραμματική διατύπωση των σχετικών διατάξεων των Οδηγιών και των αντίστοιχων εθνικών διατάξεων δίνει περιθώριο ευρείας ερμηνείας, καθώς φαίνεται να επιτρέπει την υποκατάσταση του αρχικού αναδόχου σε οποιοσδήποτε περιπτώσεις, αρκεί να έχει προβλεφθεί με σαφή, ακριβή και ρητή ρήτρα αναθεώρησης στα αρχικά έγγραφα της σύμβασης, η οποία θα καθορίζει με σαφήνεια τους ειδικότερους όρους, με τους οποίους θα λάβει χώρα η υποκατάσταση.

Ωστόσο, οι σχετικές διατάξεις, μάλλον θα πρέπει να ερμηνεύονται στενότερα, ώστε αφενός να περιορίσουν τη φαινομενικά απεριόριστη δυνατότητα της αναθέτουσας Αρχής να θέτει στα έγγραφα της σύμβασης οποιαδήποτε ρήτρα υποκατάστασης με τη μορφή ρήτρας αναθεώρησης ή δικαιώματος προαίρεσης, αφετέρου να περιορίσουν τους λόγους για τους οποίους θα μπορεί να χωρήσει υποκατάσταση του αρχικού αναδόχου, στο πλαίσιο ρήτρας αναθεώρησης.<sup>46</sup>

2) Σε περίπτωση ολικής ή μερικής διαδοχής του αναδόχου λόγω εταιρικής αναδιάρθρωσης.

Με τον όρο διαδοχή νοείται η μεταβίβαση δικαιωμάτων και υποχρεώσεων εκ μέρους ενός προσώπου (φυσικού ή νομικού) σε άλλο πρόσωπο (διάδοχος), η οποία διακρίνεται σε ολική όταν ο τρίτος υποκαθίσταται στο σύνολο των δικαιωμάτων και υποχρεώσεων του δικαιοδόχου και σε μερική όταν αφορά σε μέρος μόνο δικαιωμάτων και υποχρεώσεων.

Προκειμένου δε, η διαδοχή να συνιστά επιτρεπτή τροποποίηση της

σύμβασης θα πρέπει να συντρέχουν αθροιστικά οι εξής προϋποθέσεις:

α) Η διαδοχή (ολική/μερική) να οφείλεται σε εταιρική αναδιάρθρωση.

Εκ τούτου παρέπεται πως δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της σχετικής διάταξης η κληρονομική διαδοχή (με διαθήκη ή εξ αδιαθέτου) του αρχικού αναδόχου, σε περίπτωση θανάτου του, εφόσον είναι φυσικό πρόσωπο, καθώς παρά το γεγονός ότι αποτελεί μία από τις πλέον συνήθεις μορφές καθολικής διαδοχής, δεν οφείλεται σε εταιρική αναδιάρθρωση, αλλά και η διαδοχή που συνίσταται σε μεταβίβαση εκ μέρους του αναδόχου συγκεκριμένων δικαιωμάτων και υποχρεώσεων σε τρίτα πρόσωπα, με αμοιβαία μεταξύ τους συμφωνία, η οποία, ωστόσο, δεν οφείλεται σε εταιρική αναδιάρθρωση ούτε συνεπάγεται μεταβολές στην εταιρική μορφή της επιχείρησης. Στην έννοια της εταιρικής αναδιάρθρωσης περιλαμβάνονται η εξαγορά, η απορρόφηση, η συγχώνευση και οι καταστάσεις αφερεγγυότητας, ιδίως στο πλαίσιο προπτωχευτικών ή πτωχευτικών διαδικασιών. Ως πτωχευτικές και προπτωχευτικές διαδικασίες νοούνται ενδεικτικά οι προβλεπόμενες στον Πτωχευτικό Κώδικα και εφαρμοζόμενες μόνο σε οικονομικούς φορείς που είναι εγκατεστημένοι στην Ελλάδα<sup>47</sup> διαδικασίες της πτώχευσης, του πτωχευτικού συμβιβασμού (άρθρο 74), της διαδικασίας εξυγίανσης, η οποία αποτελεί συλλογική προπτωχευτική διαδικασία (άρθρα 99 έως 106στ) και του σχεδίου αναδιοργάνωσης (άρθρα 107 έως 131).

Αντίστοιχα, τονίζεται πως μικρότερης έκτασης αλλαγές, που αφορούν στην εσωτερική αναδιοργάνωση της επιχείρησης (όπως π.χ. η αλλαγή της εταιρικής επωνυμίας ή η συγχώνευση διακριτών τμημάτων της ίδιας επιχείρησης και όχι συγχώνευσή της με τρίτη επιχείρηση, η μεταφορά της έδρας) δεν αποτελούν καν υποκατάσταση του αρχικού αναδόχου, καθώς το πρόσωπο (φυσικό ή νομικό) που εκτελεί τη σύμβαση ως ανάδοχος εξακολουθεί να παραμένει το ίδιο και συνεπώς οι εν λόγω αλλαγές είναι πάντοτε επιτρεπτές, εφόσον δεν συνοδεύονται από άλλες μεταβολές στη φύση ή στην έκταση της αρχικής σύμβασης.<sup>48</sup>

β) Πλήρωση από τον διάδοχο του αρχικού αναδόχου των ίδιων κριτηρίων ποιοτικής επιλογής.

Με άλλα λόγια, ο υποκατάστατος ανάδοχος πριν από την εκτέλεση του μέρους της σύμβασης, το οποίο υπολείπεται προς εκτέλεση, μετά την υποκατάσταση του αρχικού αναδόχου οφείλει να προσκομίσει στην αναθέτουσα Αρχή όλα τα σχετικά αποδεικτικά μέσα,<sup>49</sup> προκειμένου να αποδείξει αφενός ότι δεν συντρέχουν στο πρόσωπό του οι υποχρεωτικοί και δυνητικοί λόγοι αποκλεισμού, οι οποίοι είχαν προβλεφθεί από την αναθέτουσα Αρχή και αφετέρου ότι πληροί όλα τα επιμέρους κριτήρια επιλογής (επαγγελματικής καταλληλότητας, τεχνικής και επαγγελματικής ικανότητας, οικονομικής και χρηματοοικονομικής επάρκειας) τα οποία είχαν τεθεί στα έγγραφα της σύμβασης.

γ) Η διαδοχή να μην συνεπάγεται άλλες ουσιώδεις τροποποιήσεις της σύμβασης.

Σε περίπτωση που η διαδοχή συνεπάγεται άλλες ουσιώδεις τροποποιήσεις κατά τους ορισμούς της παρ. 4 του άρθρου 132, η αναθέτουσα Αρχή δεν μπορεί να συνεχίσει την εκτέλεση της σύμβασης με τον διάδοχο και οφείλει να εκκινήσει νέα διαδικασία ανάθεσης.

δ) Η υποκατάσταση του αναδόχου να μην γίνεται με σκοπό την αποφυγή εφαρμογής του Βιβλίου Ι ή ΙΙ (αναλόγως του είδους της σύμβασης) του Ν. 4412/2016.

Πρόκειται για μια γενική εξαγγελία προκειμένου να προλαμβάνονται καταχρηστικές περιπτώσεις υποκατάστασης. Σύμφωνα με αυτή, η υποκατάσταση θα πρέπει να εδράζεται σε πραγματικούς λόγους εταιρικής του αναδιάρθρωσης και να μην υποκρύπτεται πρόθεση εκ μέρους της αναθέτουσας Αρχής ή του αναδόχου για αποφυγή εφαρμογής των διατάξεων του Ν. 4412/2016, και ιδίως των διατάξεων που αφορούν στον υπολογισμό της εκτιμώμενης αξίας της σύμβασης, καθώς και των διατάξεων περί διαφάνειας και ίσης μεταχείρισης των οικονομικών φορέων.

ε) Σε περίπτωση που η αναθέτουσα Αρχή αναλαμβάνει τις υποχρεώσεις του κυρίου αναδόχου έναντι των υπερβολάβων του, σύμφωνα με το άρθρο 131 του Ν. 4412/2016.

Η τελευταία αυτή διάταξη ρυθμίζει την περίπτωση που η αναθέ-



τουσα Αρχή προβλέπει στα έγγραφα της σύμβασης κατόπιν αιτήματος του υπεργολάβου και, εφόσον η φύση της σύμβασης το επιτρέπει, να καταβάλει απευθείας στον υπεργολάβο την αμοιβή του για την εκτέλεση προμήθειας, υπηρεσίας ή έργου, δυνάμει σύμβασης υπεργολαβίας του τελευταίου με τον ανάδοχο.

Η απευθείας πληρωμή του υπεργολάβου από την αναθέτουσα Αρχή, σημαίνει υποκατάσταση του αρχικού αναδόχου από την αναθέτουσα Αρχή στις συμβατικές του υποχρεώσεις από τη σύμβαση υπεργολαβίας και συγκεκριμένα στην υποχρέωση καταβολής της αμοιβής του υπεργολάβου για το ποσοστό της σύμβασης που εκτελεί. Ωστόσο, δεν προκύπτει με σαφήνεια, από την εν λόγω διάταξη, εάν στη συγκεκριμένη ρύθμιση εμπίπτουν και τυχόν άλλες περιπτώσεις, στις οποίες η αναθέτουσα Αρχή υποκαθιστά τον ανάδοχο στις υποχρεώσεις του έναντι των υπεργολάβων του.<sup>50</sup>

## 5. Επουσιώδεις τροποποιήσεις

Το άρθρο 72 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ προβλέπει στην παρ. 1 ότι: «1. Οι συμβάσεις και οι συμφωνίες - πλαίσιο μπορούν να τροποποιούνται χωρίς νέα διαδικασία προμήθειας, σύμφωνα με την παρούσα Οδηγία, σε οποιαδήποτε από τις ακόλουθες περιπτώσεις: [...] ε) όταν οι τροποποιήσεις, ανεξαρτήτως της χρηματικής αξίας τους, δεν είναι ουσιώδεις κατά την έννοια της παραγράφου 4».

Ο Ν. 4412/2016 υιοθέτησε αυτούσιο το περιεχόμενο της ως άνω διάταξης στο άρθρο 132 παρ. 1ε σύμφωνα με το οποίο: «1. Οι συμβάσεις και οι συμφωνίες - πλαίσιο μπορούν να τροποποιούνται χωρίς νέα διαδικασία σύναψης σύμβασης σε οποιαδήποτε από τις ακόλουθες περιπτώσεις: [...] ε) όταν οι τροποποιήσεις, ανεξαρτήτως της αξίας τους, δεν είναι ουσιώδεις κατά την έννοια της παρ. 4».

Ως ευχερώς καθίσταται κατανοητό, επουσιώδης είναι η τροποποίηση που δεν είναι ουσιώδης, σύμφωνα με την παρ. 4 του άρθρου 132.

## 6. Ήσσονος αξίας τροποποιήσεις (de minimis)

Σύμφωνα με το άρθρο 72 παρ. 2 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ: «2. Επίσης, και χωρίς να απαιτείται επαλήθευση αν τηρούνται οι προϋποθέσεις των στοιχείων α' έως δ' της παραγράφου 4, οι συμβάσεις μπορούν



να τροποποιούνται επίσης χωρίς νέα διαδικασία προμηθείας, σύμφωνα με την παρούσα Οδηγία, όταν η αξία της τροποποίησης είναι κατώτερη και των δύο ακόλουθων τιμών: i) των κατώτατων ορίων του άρθρου 4, και ii) του 10% της αξίας της αρχικής σύμβασης, όσον αφορά στις συμβάσεις υπηρεσιών και αγαθών και του 15% της αξίας της αρχικής σύμβασης όσον αφορά στις συμβάσεις έργων. Ωστόσο, η τροποποίηση δεν μπορεί να μεταβάλει τη συνολική φύση της σύμβασης ή της συμφωνίας - πλαίσιο. Όταν επέρχονται διαδοχικές τροποποιήσεις, η αξία τους εκτιμάται βάσει της καθαρής σωρευτικής αξίας των διαδοχικών τροποποιήσεων».

Η ανωτέρω διάταξη μεταφέρθηκε στο Εθνικό Δίκαιο με την παράγραφο 2 του άρθρου 132 του Ν. 4412/2016, η οποία επανέλαβε χωρίς διαφοροποιήσεις την πρόβλεψη του Ευρωπαϊκού νομοθέτη και συγκεκριμένα ότι: «2. Χωρίς να απαιτείται επαλήθευση αν τηρούνται οι προϋποθέσεις των περιπτώσεων α' έως δ' της παρ. 4, οι συμβάσεις μπορεί να τροποποιούνται χωρίς νέα διαδικασία σύναψης δημόσιας σύμβασης, σύμφωνα με το παρόν Βιβλίο, εφόσον η αξία της τροποποίησης είναι κατώτερη και των δύο ακόλουθων τιμών: α) των κατώτατων ορίων του άρθρου 5, και β) του δέκα τοις εκατό (10%) της αξίας της αρχικής σύμβασης για τις συμβάσεις υπηρεσιών και προμηθειών και του 15% της αξίας της αρχικής σύμβασης για τις συμβάσεις έργων. Η τροποποίηση δεν μπορεί να μεταβάλει τη συνολική φύση της σύμβασης ή της συμφωνίας - πλαίσιο. Σε περίπτωση διαδοχικών τροποποιήσεων, η αξία τους υπολογίζεται βάσει της καθαρής σωρευτικής αξίας των διαδοχικών τροποποιήσεων».

Ο κανόνας των ήσσονος αξίας (de minimis) τροποποιήσεων εφαρμόζεται εφόσον πληρούνται σωρευτικά οι τιθέμενες στην οικεία διάταξη προϋποθέσεις, ήτοι:

α) Η αξία της τροποποίησης να είναι κατώτερη των ορίων εφαρμογής των Οδηγιών. Επί των κατώτατων ορίων αναφέρονται τα ακόλουθα:

Το άρθρο 4 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ<sup>51</sup> τροποποιήθηκε με τον κατ'εξουσιοδότηση Κανονισμό (ΕΕ) 2021/1952 της Επιτροπής της 10ης Νοεμβρίου 2021 για την τροποποίηση της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, όσον αφορά στα κατώτατα όρια για τις συμβάσεις προμηθειών, υπηρεσιών και έρ-

γων, και τους διαγωνισμούς μελετών και από την 01.01.2022 και εφεξής καθορίζει το κατώτατο όριο στο ποσό των:

- 5.382.000 € για τις δημόσιες συμβάσεις έργων.
- 140.000 € για τις δημόσιες συμβάσεις αγαθών και υπηρεσιών που ανατίθενται από κεντρικές κρατικές Αρχές και για διαγωνισμούς μελετών που διοργανώνονται από τις εν λόγω Αρχές. Σε περίπτωση που οι δημόσιες συμβάσεις αγαθών ανατίθενται από τις αναθέτουσες Αρχές που δραστηριοποιούνται στον τομέα της άμυνας, το εν λόγω κατώτατο όριο ισχύει μόνο για τις συμβάσεις που αφορούν τα οριζόμενα στο παράρτημα ΙΙΙ προϊόντα.
- 215.000 € για τις δημόσιες συμβάσεις αγαθών και υπηρεσιών που ανατίθενται από μη κεντρικές αναθέτουσες Αρχές και για διαγωνισμούς μελετών που διοργανώνονται από τις εν λόγω Αρχές· το κατώτατο όριο αυτό εφαρμόζεται, επίσης, στις δημόσιες συμβάσεις αγαθών που ανατίθενται από κεντρικές κρατικές Αρχές, οι οποίες δραστηριοποιούνται στον τομέα της άμυνας, όταν οι συμβάσεις αυτές αφορούν προϊόντα που δεν καλύπτονται από το παράρτημα ΙΙΙ.

β) Η αξία της τροποποίησης να μην υπερβαίνει ορισμένο ανώτατο ποσοστό, το οποίο έχει καθορισθεί σε ποσοστό 10% της αξίας της αρχικής σύμβασης για τις δημόσιες συμβάσεις προμηθειών και υπηρεσιών του Βιβλίου Ι και ΙΙ του Ν. 4412/2016 και σε ποσοστό 15% της αξίας της αρχικής σύμβασης για τις δημόσιες συμβάσεις έργων αμφότερων των Βιβλίων. Επί διαδοχικών τροποποιήσεων της αρχικής σύμβασης, η αξία τους υπολογίζεται βάσει της καθαρής αθροιστικής αξίας των διαδοχικών τροποποιήσεων.

γ) Η τροποποίηση να μην μεταβάλλει τη συνολική φύση της σύμβασης. Δηλαδή ακόμα και αν πληρούνται οι προϋποθέσεις περιορισμού της αξίας, οι ήσσονος αξίας τροποποιήσεις, σε καμία περίπτωση δεν πρέπει να μεταβάλλουν το είδος ή το αντικείμενο της αρχικής σύμβασης.

## Γ. Ουσιώδεις τροποποιήσεις της αρχικής σύμβασης που επιβάλλουν την εκκίνηση νέας διαδικασίας ανάθεσης από την αναθέτουσα Αρχή

Όπως ήδη αναφέρθηκε στην αρχή του παρόντος κεφαλαίου, το άρθρο 132 κατοχυρώνει τον κανόνα του ουσιώδους και άρα ανεπίτρεπτου χαρακτήρα των τροποποιήσεων των δημοσίων συμβάσεων κατά την εκτέλεσή τους. Η σχετική ρύθμιση περιλαμβάνεται στην παρ. 4 του άρθρου 132, η οποία ενσωματώνει την αντίστοιχη διάταξη του άρθρου 72 παρ. 4<sup>52</sup> της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ και ορίζει ότι: «4. Η τροποποίηση σύμβασης ή συμφωνίας - πλαίσιο, κατά τη διάρκειά της, θεωρείται ουσιώδης κατά την έννοια της περίπτωσης ε' της παρ. 1, εφόσον καθιστά τη σύμβαση ή τη συμφωνία - πλαίσιο ουσιωδώς διαφορετική, ως προς τον χαρακτήρα, από την αρχικώς συναφθείσα. Σε κάθε περίπτωση, με την επιφύλαξη των παραγράφων 1 και 2, μία τροποποίηση θεωρείται ουσιώδης όταν πληροί μία ή περισσότερες από τις ακόλουθες προϋποθέσεις: α) Η τροποποίηση εισάγει όρους οι οποίοι, εάν είχαν αποτελέσει μέρος της αρχικής διαδικασίας σύναψης σύμβασης, θα είχαν επιτρέψει τη συμμετοχή διαφορετικών υποψηφίων από αυτούς που επιλέχθηκαν αρχικώς ή στην αποδοχή άλλης προσφοράς από εκείνη που επελέγη αρχικώς ή θα προσέελκυαν και άλλους συμμετέχοντες στη διαδικασία σύναψης σύμβασης. β) Η τροποποίηση αλλάζει την οικονομική ισορροπία της σύμβασης ή της συμφωνίας - πλαίσιο υπέρ του αναδόχου, κατά τρόπο που δεν προβλεπόταν στην αρχική σύμβαση ή συμφωνία - πλαίσιο. γ) Η τροποποίηση επεκτείνει σημαντικά το αντικείμενο της σύμβασης ή της συμφωνίας - πλαίσιο. δ) Όταν ο νέος ανάδοχος υποκαθιστά εκείνον στον οποίο είχε ανατεθεί αρχικώς η σύμβαση, σε περιπτώσεις διαφορετικές από τις προβλεπόμενες στην περίπτωση δ' της παραγράφου 1».

Η ανωτέρω ρύθμιση, υιοθετώντας την σχετική νομολογία του ΔΕΕ<sup>53</sup>, καθορίζει εναλλακτικά τα κριτήρια βάσει των οποίων και υπό την επιφύλαξη των περιπτώσεων των επιτρεπτών τροποποιήσεων, η τροποποίηση της σύμβασης θεωρείται ουσιώδης, υπό την έννοια ότι δια της τροποποίησης η σύμβαση καθίσταται ουσιωδώς διαφορετική ως προς τον χαρακτήρα της από την αρχικώς συναφθείσα.

Το πρώτο κριτήριο για την κατάφαση του ουσιώδους χαρακτήρα της τροποποίησης έγκειται στην εισαγωγή όρων με την τροποποίηση, οι οποίοι, εάν είχαν αποτελέσει μέρος της αρχικής διαδικασίας σύναψης της σύμβασης, θα είχαν επιτρέψει τη συμμετοχή διαφορετικών υποψηφίων από αυτούς που επιλέχθηκαν αρχικώς ή στην αποδοχή άλλης προσφοράς από εκείνη που επελέγη αρχικώς ή θα προσέλυκταν και άλλους συμμετέχοντες στη διαδικασία σύναψης σύμβασης.<sup>54</sup> Η ως άνω συνθήκη τυγχάνει εφαρμογής όταν, μετά τη σύναψη της σύμβασης και κατά τη διάρκεια εκτέλεσης αυτής, τα συμβαλλόμενα μέρη αλλάζουν έναν ή περισσότερους όρους της (π.χ. τον χρόνο παράδοσης, τις υποχρεώσεις του αναδόχου κ.λπ.) οι οποίοι, εάν είχαν αποτελέσει μέρος της αρχικής διαδικασίας σύναψης της σύμβασης, ήτοι αν περιλαμβάνονταν στα αρχικά έγγραφα της σύμβασης (προκήρυξη, διακήρυξη, ΕΕΕΣ κ.λπ.), θα είχαν επηρεάσει την πορεία της διαδικασίας, επιτρέποντας τη συμμετοχή διαφορετικών υποψηφίων από αυτούς που επιλέχθηκαν αρχικά,<sup>55</sup> κατά τη φάση υποβολής αιτήσεων συμμετοχής ή οδηγώντας σε αποδοχή άλλης προσφοράς, από αυτή που τελικώς επιλέχθηκε ή προσελκύοντας και άλλους συμμετέχοντες στη διαδικασία σύναψης της σύμβασης. Στην κατηγορία αυτή είναι προφανές ότι εμπίπτει και οποιαδήποτε αλλαγή του αντικειμένου ή της φύσης της αρχικής σύμβασης (π.χ. από σύμβαση προμηθειών σε σύμβαση υπηρεσιών ή έργου και το αντίστροφο ή αντικατάσταση του [x] είδους από το [ψ] είδος) εκτός αν πληροί τις σωρευτικές προϋποθέσεις, για να ενταχθεί σε μία από τις ρητά επιτρεπτές περιπτώσεις τροποποίησης της σύμβασης.<sup>56</sup> Το δεύτερο κριτήριο για την κατάφαση του ουσιώδους χαρακτήρα της τροποποίησης συνδέεται με την αλλαγή της οικονομικής ισορροπίας της σύμβασης, υπέρ του αναδόχου, κατά τρόπο που δεν προβλεπόταν στην αρχική σύμβαση. Η οικονομική ισορροπία, κατά την έννοια αυτή, μεταβάλλεται υπέρ του αναδόχου όταν η αναθέτουσα Αρχή αποφασίζει να καταβάλει υψηλότερη αμοιβή για τις συμφωνηθείσες εργασίες ή αντίστροφα, αποδέχεται εργασίες/αγαθά μειωμένης (σε σχέση με τη συμφωνημένη) ποιότητας ή διαφορετικής φύσης, εφόσον πάντοτε τούτο δεν προβλεπόταν στην αρχική σύμβαση.<sup>57</sup> Οι απλές παρατάσεις της διάρκειας εκτέλεσης της σύμβασης χωρίς

προσαύξηση του οικονομικού αντικειμένου, κατά κανόνα κρίνονται μη ουσιώδεις.<sup>58</sup> Σημειώνεται πάντως, πως η αλλαγή μπορεί να είναι είτε άμεση (π.χ. αύξηση του συμβατικού τιμήματος) είτε έμμεση (π.χ. μείωση φόρου, μείωση κρατήσεων ή μείωση συμβατικών υποχρεώσεων χωρίς αντίστοιχη μείωση του συμβατικού τιμήματος).

Δεδομένου δε, ότι προϋπόθεση για την μεταβολή της οικονομικής ισορροπίας είναι η έλλειψη σχετικής πρόβλεψης στην αρχική σύμβαση, η πρόβλεψη ακριβούς, σαφούς και ρητής ρήτρας αναθεώρησης τιμών στα αρχικά έγγραφα της σύμβασης, ακόμα και αν μεταβάλλει την οικονομική ισορροπία υπέρ του αναδόχου, αποτελεί περίπτωση επιτρεπτής τροποποίησης της αρχικής σύμβασης. Επιπλέον, περίπτωση επιτρεπτής τροποποίησης της αρχικής σύμβασης αν και μεταβάλλει την οικονομική ισορροπία της σύμβασης αποτελεί και η ήσσονος αξίας τροποποίηση σύμφωνα με όσα ορίζει το άρθρο 132 παρ. 2.

Τέλος, επισημαίνεται ότι η συγκεκριμένη συνθήκη (ήτοι η αλλαγή της οικονομικής ισορροπίας της σύμβασης υπέρ του αναδόχου) δεν τυγχάνει εφαρμογής στην περίπτωση που, με την τροποποίηση των όρων της αρχικής σύμβασης, επέρχεται αλλαγή της οικονομίας της, κατά τρόπον όμως με τον οποίο επωφελείται η αναθέτουσα Αρχή<sup>59</sup> και όχι ο ανάδοχος.<sup>60</sup>

Το τρίτο κριτήριο που καταδεικνύει τον ουσιώδη χαρακτήρα της τροποποίησης αφορά στην σημαντική επέκταση του αντικειμένου της σύμβασης. Πρόκειται για την περίπτωση που με όρους μεταγενέστερους της αρχικής σύμβασης ανατίθενται στον ανάδοχο πρόσθετες υπηρεσίες, έργα ή προμήθειες, οι οποίες δεν είχαν προβλεφθεί στην αρχική σύμβαση και με τις οποίες επεκτείνεται σε σημαντικό βαθμό το αντικείμενο της αρχικής σύμβασης. Πρόκειται για περίπτωση που θα κρίνεται «ad hoc» με βάση τα εκάστοτε πραγματικά περιστατικά, δίχως να μπορεί να τεθεί εκ προοιμίου ένας γενικός κανόνας για τις περιπτώσεις που συνιστούν σημαντική επέκταση του αντικειμένου.<sup>61</sup>

Τέλος, το τέταρτο και τελευταίο κριτήριο που φανερώνει τον ουσιώδη χαρακτήρα της τροποποίησης είναι η υποκατάσταση του αρχικού αναδόχου από νέο, δίχως να πληρούνται οι όροι των επιτρεπτών περιπτώσεων υποκατάστασης.

#### **Δ. Αμιγώς εθνικές διατάξεις για τις δημόσιες συμβάσεις έργων και τις δημόσιες συμβάσεις μελετών και παροχής τεχνικών και λοιπών συναφών επιστημονικών υπηρεσιών**

Εκτός των διατάξεων του άρθρου 132 του Ν. 4412/2016, που εφαρμόζονται οριζόντια και με κοινό τρόπο σε όλες τις δημόσιες συμβάσεις, ανεξαρτήτως του είδους τους σύμφωνα με την 551/2023 ΟΛΕΣ «Με τις διατάξεις του άρθρου 132 του Ν. 4412/2016 «Δημόσιες Συμβάσεις Έργων, Προμηθειών και Υπηρεσιών (προσαρμογή στις Οδηγίες 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ)» (Α' 147), με τις οποίες μεταφέρθηκαν στο Εθνικό Δίκαιο οι αντίστοιχες διατάξεις του άρθρου 72 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ «σχετικά με τις δημόσιες προμήθειες» (στο εξής: Οδηγία), ρυθμίζεται, οριζόντια και με κοινό τρόπο, ανεξάρτητα από το είδος της σύμβασης (προμηθειών, υπηρεσιών, έργων), το ζήτημα της τροποποίησης των δημοσίων συμβάσεων του Βιβλίου Ι κατά τη διάρκειά τους») και την 915/2021 ΕΣ Εβδομο Τμ. («Με τις ανωτέρω διατάξεις του άρθρου 132, οι οποίες ρυθμίζουν, οριζόντια και με κοινό τρόπο, ανεξάρτητα από το είδος της σύμβασης (έργων, προμηθειών, υπηρεσιών), το ζήτημα της τροποποίησης των δημοσίων συμβάσεων...»), ο εθνικός νομοθέτης επέλεξε να συμπεριλάβει στον ως άνω νόμο και αμιγώς εθνικές<sup>62</sup> διατάξεις για τις τροποποιήσεις, κατά την εκτέλεση των δημοσίων συμβάσεων έργων και συμβάσεων μελετών και παροχής τεχνικών και λοιπών συναφών επιστημονικών υπηρεσιών.

Πρόκειται αφενός για τις διατάξεις των άρθρων 155<sup>63</sup> με τίτλο «Επείγουσες και απρόβλεπτες πρόσθετες εργασίες, οι οποίες εκτελούνται πριν από την έγκριση του Α.Π.Ε.», 156<sup>64</sup> με τίτλο «Ειδικά θέματα τροποποιήσεων συμβάσεων κατά τη διάρκειά τους - Αυξομειώσεις εργασιών - Νέες εργασίες - Εξουσιοδοτικές διατάξεις», 164<sup>65</sup> με τίτλο «Υποκατάσταση» και 165<sup>66</sup> με τίτλο «Υπεργολαβία κατά την εκτέλεση - Εγκεκριμένος υπεργολάβος - Κατασκευαστική κοινοπραξία» που εντάσσονται στο Τμήμα ΙΙ με τίτλο «Συμβατικό Στάδιο» του Τίτλου 1 για τις δημόσιες συμβάσεις έργων κι αφετέρου για τις διατάξεις των άρθρων 186<sup>67</sup> με τίτλο «Τροποποίηση σύμβασης κατά τη διάρκειά της» και 195<sup>68</sup> με τίτλο «Υποκατάσταση του αναδόχου» που εντάσσονται στο Τμήμα Ι με τίτλο «Συμβατικό Στάδιο» του Τί-

λου 2 για τις δημόσιες συμβάσεις μελετών και παροχής τεχνικών και λοιπών συναφών επιστημονικών υπηρεσιών.

Ως προς τη σχέση της γενικής διάταξης του άρθρου 132 και των ανωτέρω αναφερόμενων ειδικών, οι τελευταίες εφαρμόζονται αποκλειστικά ανά είδος σύμβασης αφενός μεν ως ειδικές αφετέρου δε ως λογικό επακόλουθο των αυστηρότερων ρυθμίσεων που εισάγουν, διότι διαφορετικά καμία αναθέτουσα Αρχή δεν θα επέλεγε την υπαγωγή της στις αυστηρότερες αυτές προϋποθέσεις. Προς επιβεβαίωση των ανωτέρω, με την 303/2018 VI Τμ. κρίθηκε πως η συμπληρωματική σύμβαση αρχικής σύμβασης κατασκευής έργου ελέγχεται με βάση τις προϋποθέσεις του άρθρου 156 του Ν. 4412/2016.

Μάλιστα, η αυστηρότερη αυτή αντιμετώπιση είναι σύμφωνη με το Ενωσιακό Δίκαιο, καθόσον προάγει τις αρχές του ανταγωνισμού και της ίσης μεταχείρισης.<sup>69</sup> Κατά την αποφ. 551/2023 ΟΛΕΣ: *«Ειδικά για τις δημόσιες συμβάσεις έργων, ο εθνικός νομοθέτης -επιτρέπώς στο μέτρο που δεν προβλέπει άλλη μη οριζόμενη στην Οδηγία περίπτωση τροποποίησης και δεν συνοδεύει τις ρητώς προβλεπόμενες στην Οδηγία περιπτώσεις με νέους όρους που έχουν ως αποτέλεσμα να καθιστούν ευκολότερη την τροποποίηση των δημοσίων συμβάσεων (πρβλ. ΔΕΕ απόφ. της 13ης Ιανουαρίου 2005, Επιτροπή κατά Ισπανίας, C-84/03, σκ. 48) - ρυθμίζει τις επιμέρους περιπτώσεις τροποποίησης της αρχικής σύμβασης, χωρίς νέα διαδικασία σύναψης, και τις προϋποθέσεις εφαρμογής τους στο άρθρο 156 παρ. 1 του Ν. 4412/2016».*





### ΙΙΙ. ΟΙ ΤΡΟΠΟΠΟΙΗΣΕΙΣ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ ΜΕΣΑ ΑΠΟ ΤΙΣ ΓΝΩΜΟΔΟΤΗΣΕΙΣ ΤΟΥ ΝΟΜΙΚΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

Στο πλαίσιο του παρόντος κεφαλαίου επιλέγεται να καταγραφούν η 106/2019 Γνωμοδότηση της Ολομέλειας ΝΣΚ (μετά από παραπομπή με την 48/2019 Γνωμοδότηση του Γ΄ Τμήματος του ΝΣΚ, λόγω μείζονος σπουδαιότητας και οριακής πλειοψηφίας) και η 115/2020 Γνωμοδότηση του Δ΄ Τμήματος ΝΣΚ. Αμφότερες δε ερμηνεύουν και εξετάζουν την συνδρομή των προϋποθέσεων του άρθρου 132 παρ. 1γ του Ν. 4412/2016.

Με την 106/2019 Γνωμοδότηση, η Ολομέλεια κλήθηκε να επιλύσει το ερώτημα εάν είναι δυνατή, κατ' άρθρο 132 του Ν. 4412/2016 (ή κατ' άλλη διάταξη), η τροποποίηση διοικητικής σύμβασης παροχής υπηρεσιών φύλαξης Πανεπιστημίου, με **την αναπροσαρμογή (αύξηση) του συμβατικού ανταλλάγματος, ενόψει της εκ του νόμου αύξησης του κατώτατου νομοθετημένου μισθού και ημερομισθίου**, σε συνδυασμό με την προβλεπόμενη από το άρθρο 68 του Ν. 3863/2010 υποχρέωση κάλυψης με την οικονομική προσφορά της αναδόχου, του ελάχιστου εργατικού κόστους παροχής των υπηρεσιών και την υποχρέωση αυτής να τηρεί, κατά την εκτέλεση της σύμβασης, τις διατάξεις της εργατικής νομοθεσίας.

Ειδικότερα, την 31.01.2019 υπεγράφη μεταξύ Πανεπιστημίου και αναδόχου εταιρείας σύμβαση με αντικείμενο τη φύλαξη των χώρων του Πανεπιστημίου. Κατόπιν της αύξησης, με τη με αριθμό Οικ. 4241/127/30.1.2019 απόφαση της Υπουργού Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, με ισχύ από την 1η Φεβρουαρίου 2019, του κατώτατου νομοθετημένου μισθού και ημερομισθίου, χωρίς ηλικιακή διάκριση, η ανάδοχος εταιρία, με αίτησή της, ζήτησε από το Πανεπιστήμιο την αναπροσαρμογή της συμβατικής αμοιβής, προκειμένου να καλυφθεί το αυξημένο εργοδοτικό κόστος εκτέλεσης της σύμβασης, που προέκυψε από το νέο νομοθετικό πλαίσιο για τους απασχολούμενους φύλακες.

Επί του πραγματικού της υπόθεσης, η πλειοψηφία της Ολομέλειας υιοθέτησε, μεταξύ άλλων, τις εξής παραδοχές: «20. [...] η παραπάνω

ρύθμιση αναπροσαρμογής του κατώτατου νομοθετημένου μισθού και ημερομισθίου, δεν αποτελεί “αφ’ εαυτής” ρύθμιση του Δικαίου των δημοσίων συμβάσεων, ωστόσο εντάσσεται, έμμεσα, στο κανονιστικό πλαίσιο της διαδικασίας σύναψης των συμβάσεων παροχής υπηρεσιών καθαριότητας ή/και φύλαξης, ενόψει των ως άνω προβλέψεων του άρθρου 68 του Ν. 3863/2010. Στην περίπτωση του ερωτήματος που εξετάζεται, προκύπτει ότι ο προϋπολογισμός από την αναθέτουσα Αρχή της δαπάνης της σύμβασης και η οικονομική προσφορά της αναδόχου εταιρίας διαμορφώθηκαν, ως προς το ελάχιστο εργασιακό κόστος της σύμβασης, με βάση τα ισχύοντα, κατά τον χρόνο αποστολής της πρόσκλησης (18.1.2019) και της υποβολής της προσφοράς της αναδόχου (23.1.2019), ποσά του κατώτατου νομοθετημένου μισθού και ημερομισθίου, ληφθέντων υπόψη και των ηλικιακών ορίων (υποκατώτατος μισθός και ημερομίσθιο), όπως αυτά είχαν προσδιοριστεί με την υποπαράγραφο ΙΑ 11 περ. 3 του Ν. 4093/2012. Ενόψει τούτων, καθώς και των προαναφερομένων (βλ. παρ. 15) και σε συνδυασμό με την υποχρέωση της αναδόχου, κατ’ άρθρα 68 του Ν. 3863/2010 και 130 του Ν. 4412/2016, να εφαρμόζει, κατά την εκτέλεση της σύμβασης και επί ποινή καταγγελίας αυτής, τα ελάχιστα όρια του νομοθετημένου κατώτατου μισθού και ημερομισθίου, **η αύξηση αυτών και μάλιστα, χωρίς ηλικιακή διάκριση, στις 30.1.2019, με την με αριθμό Οικ. 4241/127/30.1.2019 απόφαση της Υπουργού Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, η οποία θεσπίσθηκε μετά τη σύναψη της σύμβασης, η οποία καταρτίσθηκε στις 28.1.2019 με την ηλεκτρονική αποστολή με έγγραφο του Τμήματος Προμηθειών του Πανεπιστημίου στην ανάδοχο της κατακυρωτικής απόφασης του Πρυτανικού Συμβουλίου, ενώ η υπογραφή του συμφωνητικού στις 31.1.2019 δεν έχει συστατικό αλλά αποδεικτικό χαρακτήρα (άρθρο 105 παρ. 2 και 5 του Ν. 4412/2016, βλ. και άρθρο 23 του Κ.Δ., Ν. 2690/1999), συνιστά απρόβλεπτη περίπτωση, που ανέκυψε μετά τη σύναψη και κατά την εκτέλεση της σύμβασης, η οποία “δεν ήταν δυνατόν να προβλεφθεί από μια επιμελή αναθέτουσα Αρχή”.** Τούτο, διότι δεν ήταν δυνατή, πάντως, η πρόβλεψη, ούτε του ύψους της αύξησης του κατώτατου νομοθετημένου μισθού και ημερομισθίου, ούτε της κατάργησης της ηλικιακής διάκρισης (υποκατώτατος μισθός και

ημερομίσθιο), στοιχεία τα οποία, κατά τα προεκτιθέμενα, αποτέλεσαν, κατά νομοθετική μάλιστα επιταγή, το οικονομικό θεμέλιο της επίμαχης σύμβασης φύλαξης και δεν μπορούσαν, ως εκ τούτου, να ληφθούν υπόψη κατά τον σχεδιασμό της διαδικασίας ανάθεσης και της κατάρτισης της προϋπολογιζόμενης δαπάνης, των προς ανάθεση υπηρεσιών και να συμπεριληφθούν στα αρχικά έγγραφα της σύμβασης. **Συνεπώς, οι περιστάσεις αυτές δικαιολογούν την τροποποίηση της σύμβασης, ως προς την αύξηση του συμβατικού ανταλλάγματος, αντίστοιχη της αύξησης του εργασιακού κόστους εκτέλεσης της σύμβασης (η αντιστοιχία των οποίων ελέγχθηκε από την ερωτώσα Υπηρεσία) και η οποία δεν υπερβαίνει το 50% της αξίας της αρχικής σύμβασης, ενώ η τροποποίηση δεν μεταβάλλει τη συνολική φύση της, οπότε συντρέχουν οι σωρευτικά τασσόμενες προϋποθέσεις του άρθρου 132 παρ. 1 περ. γ' του Ν. 4412/2016 για την τροποποίησή της. Η σχετική ρήτρα στην από 18.1.2019 πρόσκληση προς την ανάδοχο για την υποβολή προσφοράς στη διαδικασία της διαπραγμάτευσης, κατόπιν της οποίας, συνήφθη η εξεταζόμενη σύμβαση, ότι η προσφερόμενη τιμή θα είναι σταθερή καθ' όλη τη διάρκεια της σύμβασης και δεν θα αναπροσαρμόζεται, δεν αναφέρεται, προδήλως, κατά την αληθή βούληση των μερών και σύμφωνα με την καλή πίστη και τα συναλλακτικά ήθη (βλ. άρθρα 171 και 200 ΑΚ), στην απρόβλεπτη περίπτωση της νομοθετικής αύξησης του κατώτατου μισθού και ημερομισθίου και την εξ αυτής ανατροπή της οικονομικής ισορροπίας της σύμβασης, αλλά σε άλλους λόγους (λ.χ. μεταβολή του γενικού δείκτη τιμών καταναλωτή) και δεν αποκλείει, συνεπώς, τη δυνατότητα αναπροσαρμογής του συμβατικού τιμήματος, υπό τη σωρευτική συνδρομή των προϋποθέσεων του άρθρου 132 παρ. 1 περ. γ' του Ν. 4412/2016».**

Επομένως και βάσει των ανωτέρω η Ολομέλεια γνωμοδότησε (κατά πλειοψηφία) ότι η αύξηση, με τη με αριθμό Οικ. 4241/127/30.1.2019 απόφαση της Υπουργού Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, του κατώτατου νομοθετημένου μισθού και του κατώτατου νομοθετημένου ημερομισθίου των υπαλλήλων και εργατοτεχνιτών της χώρας, **συνιστά απρόβλεπτη περίσταση, η οποία δικαιολογεί, κατ' άρθρο 132 παρ. 1 περ. γ' του Ν. 4412/2016, την τροποποίηση της συναφθείσας, πριν την αύξηση αυτών, διοικητι-**

**κής σύμβασης παροχής υπηρεσιών φύλαξης του Πανεπιστημίου, συνιστάμενη στην αντίστοιχη αύξηση της συμβατικής αμοιβής της αναδόχου, σε κάθε δε περίπτωση, με βάση τα πραγματικά οικονομικά δεδομένα της περίπτωσης του εξεταζόμενου ερωτήματος και μόνο, η τροποποίηση αυτή, μπορεί να γίνει με έρεισμα και τις διατάξεις των άρθρων 200 και 288 του Αστικού Κώδικα, με την αναπροσαρμογή του συμβατικού ανταλλάγματος, στο προσήκον μέτρο. Με την 115/2020 Γνωμοδότηση, το Δ' Τμήμα ΝΣΚ κλήθηκε να απαντήσει στα κάτωθι ερωτήματα:**

Α) Αν συντρέχουν οι προϋποθέσεις του άρθρου 132 παρ. 1 περ. γ' του Ν. 4412/2016, ώστε να τροποποιηθεί σύμβαση μεταξύ του Υπουργείου και της αναδόχου για την «Αναβάθμιση Ελληνικού Συστήματος Δορυφορικού Εντοπισμού για αποστολές Έρευνας και Διάσωσης - Συμμετοχή στο σύστημα MEOSAR του διεθνούς Προγράμματος COSPAS-SARSAT (MEOSAR)», κατά τρόπον ώστε να είναι δυνατή η τμηματική παράδοση, και παραλαβή του έργου και αντίστοιχα, η πληρωμή της αναδόχου εταιρείας, δεδομένου ότι, μέχρι τότε είχε ολοκληρωθεί το έργο μέχρι και τη Φάση Γ' και απέμενε η εκτέλεση της Φάσης Δ', σύμφωνα με τα οριζόμενα στο Κεφάλαιο 14 του Παραρτήματος Α' - Τεχνικές Προδιαγραφές της διακήρυξης.

Β) Αν δύναται η αρμόδια Επιτροπή Παρακολούθησης και Παραλαβής του Έργου να εκκινήσει τη διαδικασία παραλαβής των τριών πρώτων φάσεων της σύμβασης και στη συνέχεια να καταβληθεί στην ανάδοχο το 80% του συμβατικού ποσού ή μέρος αυτού, χωρίς τμηματική αποδέσμευση της εγγυητικής επιστολής καλής εκτέλεσης που ήδη έχει κατατεθεί.

Ειδικότερα, την 19.07.2018 υπεγράφη η σύμβαση μεταξύ του Υπουργείου και της αναδόχου εταιρείας για την προμήθεια ειδών για την «Αναβάθμιση Ελληνικού Συστήματος Δορυφορικού Εντοπισμού για αποστολές Έρευνας και Διάσωσης - Συμμετοχή στο σύστημα MEOSAR του διεθνούς Προγράμματος COSPAS-SARSAT (MEOSAR)» και στις 23.3.2020 η ανάδοχος εταιρεία, με επιστολή της, αιτήθηκε εναλλακτικό τρόπο πληρωμής της Σύμβασης και ειδικότερα την καταβολή τμήματος του συμβατικού της ποσού ύψους 80% και το υπόλοιπο 20% της συμβατικής αξίας με την ολοκλήρωση των ελέγχων παραλαβής του έργου, εξαιτίας της αδυναμίας δι-

ενέργειας των ελέγχων επιχειρησιακής λειτουργίας και απόδοσης του LGMMCC από το κομβικό MCC της Γαλλίας (FMCC), λόγω των μέτρων για την εξάπλωση του COV1D-19, λαμβάνοντας υπόψη τις διατάξεις των άρθρων 132 και 72 του Ν. 4412/2016 σε συνδυασμό με τη διάταξη του άρθρου 204 του ίδιου νόμου, καθώς και τη διακήρυξη και την ανωτέρω σύμβαση, αλλά και την τεχνική - οικονομική προσφορά της.

Το Τμήμα αρχικώς διαπίστωσε πως η εκτέλεση μιας δημόσιας σύμβασης αποτελεί μια πολύπλοκη διαδικασία, κατά τη διάρκεια της οποίας είναι δυνατόν να εμφανιστούν προβλήματα οφειλόμενα είτε σε ελλείψεις του αρχικού σχεδιασμού είτε σε επιγενόμενες περιστάσεις. Τα προβλήματα αυτά καθιστούν συχνά δυσχερή ή αδύνατη την ολοκλήρωση της σύμβασης, χωρίς επανεκτίμηση των τεχνικών ή και των οικονομικών δεδομένων στα οποία στηρίζεται. Εντούτοις, οι παρεμβάσεις των μερών για τη διευθέτηση των ανωτέρω προβλημάτων, οι οποίες κατ' αρχήν απευθύνονται προς τους αντισυμβαλλόμενους και -φαινομενικά- δεν επηρεάζουν τρίτους, κατ' επέκταση δε, δεν ελέγχονται άμεσα απ' αυτούς, είναι δυνατόν να οδηγήσουν σε μεταβολή των αρχικών όρων της σύμβασης, τέτοιας φύσης και μεγέθους, ώστε τελικώς να εξουδετερώνεται το ωφέλιμο αποτέλεσμα που επιτεύχθηκε από την προηγηθείσα ανοικτή διαδικασία ανάθεσης. Η διαπίστωση ότι, οι αρχές της διαφάνειας και του ανταγωνισμού πρέπει να διέπουν όχι μόνο τη διαδικασία ανάθεσης αλλά και την εκτέλεση της σύμβασης, οδήγησε στη θέσπιση, με τις Οδηγίες 2014/23/ΕΕ για την ανάθεση συμβάσεων παραχώρησης, 2014/24/ΕΕ για τις δημόσιες προμήθειες και 2014/25/ΕΕ για τις δημόσιες προμήθειες φορέων που δραστηριοποιούνται στους τομείς ύδατος, ενέργειας, μεταφορών και ταχυδρομικών μεταφορών, που ενσωματώθηκαν στο Ελληνικό Δίκαιο με το Ν. 4412/2016, νέων ειδικών κανόνων για την τροποποίηση της δημόσιας σύμβασης μετά την ανάθεσή της.

Επιπλέον, κατά το Τμήμα, η κατάρτιση τροποποιητικής σύμβασης με τον ανάδοχο ήδη εκτελούμενης σύμβασης επιτρέπεται μόνο στις -περιοριστικά- αναφερόμενες στη διάταξη του άρθρου 132 του Ν. 4412/2016, καθόσον η δυνατότητα αυτή συνιστά παρέκκλιση από τις αρχές της διαφάνειας, της ισότητας συμμετοχής στις διαδικασίες

κατάρτισης δημοσίων συμβάσεων και της διασφάλισης του ελεύθερου ανταγωνισμού (βλ. ΕΣ Ε΄ Κλιμ. 793/2018). Η παραπάνω διάταξη προβλέπει τρεις διαφορετικές περιπτώσεις τροποποίησης συμβάσεων κατά τη διάρκειά τους:

Α) Τις επιτρεπτές τροποποιήσεις, όπως εξειδικεύονται στις περιπτώσεις α)-ε) της παραγράφου 1, για τις οποίες όμως, πρέπει να τηρούνται σωρευτικά οι περιοριστικά απαριθμούμενες στον νόμο προϋποθέσεις εφαρμογής τους.

Β) Τις περιπτώσεις ήσσονος αξίας («*minimis*») τροποποιήσεων, όπου και πάλι, σύμφωνα με τα οριζόμενα στην παράγραφο 2 του παραπάνω άρθρου, οι τροποποιήσεις αυτές είναι αποδεκτές υπό προϋποθέσεις, χωρίς να απαιτείται να προσφύγει η αναθέτουσα Αρχή σε νέα διαδικασία σύναψης σύμβασης.

Γ) Στις περιπτώσεις της παραγράφου 4, όπου η τροποποίηση της σύμβασης θεωρείται τόσο ουσιώδης, με συνέπεια, να μην είναι ανεκτή και η εκκίνηση νέας διαδικασίας σύναψης σύμβασης εκ μέρους της αναθέτουσας Αρχής, να αποτελεί μονόδρομο για την τελευταία. Η περιοριστική περιπτωσιολογία των επιτρεπτών τροποποιήσεων ισχύει μόνο στις συγκεκριμένες περιπτώσεις και με τήρηση σωρευτικά των οικείων, κατά περίπτωση, προϋποθέσεων, οπότε και επιτρέπεται η τροποποίηση της αρχικής σύμβασης, χωρίς να ακολουθήσει η αναθέτουσα Αρχή νέα διαδικασία ανάθεσης.

**Περαιτέρω, η εμφάνιση της πανδημίας και η λήψη μέτρων για τον περιορισμό της διάδοσης και διασποράς του κορωνοϊού COVID-19 συνιστούν περίπτωση εξαιρετικά επείγουσας και απρόβλεπτης ανάγκης (βλ. ΝΣΚ 53/2020).** Η έκτακτη αυτή ανάγκη έχει επηρεάσει και το πεδίο των δημοσίων συμβάσεων, για την αντιμετώπιση της οποίας, εξάλλου, ενεργοποιήθηκε και η συνταγματική πρόβλεψη του άρθρου 44 παρ. 1 του Συντάγματος και η υιοθέτηση με Πράξεις Νομοθετικού Περιεχομένου, εξαιρετικών ρυθμίσεων για την αντιμετώπισή της, επιβάλλοντας εκ των πραγμάτων σοβαρές ανατροπές και εισάγοντας παρεκκλίσεις στο πλέγμα των διατάξεων του Ν. 4412/2016 [σχετ. ΠΝΠ της 25.02.2020 (ΦΕΚ Α 42), ΠΝΠ της 11.3.2020 (ΦΕΚ της 11.03.1010 (ΦΕΚ Α 55), ΠΝΠ της 14.03.2020 (ΦΕΚ Α64), ΠΝΠ της 20.03.2020 (ΦΕΚ Α68)]. Επιπλέον, η Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων (απόφαση Προέδρου με αριθ-



μό 29/12.03.2020) έκρινε ότι, η ανάγκη αποτροπής της εξάπλωσης του κορωνοϊού και οι ειδικές ανάγκες που έχουν προκύψει σε συνέχεια εμφάνισης κρουσμάτων του εν λόγω ιού στην Ελλάδα, συνιστούν γεγονότα εντασσόμενα στην έννοια της ανωτέρας βίας.

Ως δεύτερη, σωρευτικά, προϋπόθεση επιτρεπτής τροποποίησης της συναφθείσας και εκτελούμενης σύμβασης, προβλέπεται από το άρθρο 132 παρ. 1 περ. γ' η μη μεταβολή της συνολικής φύσης της αρχικής σύμβασης. Περιπτώσεις, δηλαδή, όπου η τροποποίηση έχει ως αποτέλεσμα την αλλοίωση της φύσης της συνολικής σύμβασης, για παράδειγμα, μέσω της αντικατάστασης των έργων, αγαθών ή υπηρεσιών που περιλαμβάνονται στην αρχική σύμβαση με κάτι διαφορετικό ή μέσω της ριζικής αλλαγής του είδους της σύμβασης (π.χ. από σύμβαση προμηθειών σε σύμβαση υπηρεσιών), δεν αποτελούν επιτρεπτή περίπτωση τροποποίησης, ακόμη και όταν συντρέχει απρόβλεπτη περίπτωση, καθώς σε μια τέτοια κατάσταση, μπορεί να θεωρηθεί ότι, η τροποποίηση θα μπορούσε υποθετικά να επηρεάσει το αποτέλεσμα της αρχικής διαδικασίας σύναψης της σύμβασης.

Εν προκειμένω, **ο αιτούμενος από την ανάδοχο στις 23.03.2020 τρόπος πληρωμής δεν προβλεπόταν στη διακήρυξη του διαγωνισμού και δεν ελήφθη υπόψη από τους οικονομικούς φορείς που επιθυμούσαν να συμμετάσχουν στο διαγωνισμό, οι οποίοι έπρεπε να επιλέξουν μεταξύ άλλων προτεινόμενων τρόπων πληρωμής και, συνακόλουθα, να υπολογίσουν το χρηματοοικονομικό κόστος της οικονομικής προσφοράς τους κατά το χρόνο υποβολής της (βλ. ΕΣ ΣΤ' Κλιμ. 221/2019). Συνεπώς, οποιαδήποτε τμηματική παράδοση και παραλαβή του έργου και συνακόλουθα πληρωμή της αναδόχου εταιρείας, όπως αυτή αιτήθηκε με την από 23.3.2020 επιστολή της (καταβολή του 80% της συμβατικής αξίας και το υπόλοιπο 20% με την ολοκλήρωση των ελέγχων παραλαβής του έργου), μεταβάλλει τη φύση της παρούσας σύμβασης και ταυτόχρονα την ισορροπία της υπέρ της αναδόχου. Η παραπάνω αιτούμενη τροποποίηση του τρόπου πληρωμής, δεν βρίσκεται εντός των ορίων της διακήρυξης και δεν διασφαλίζει την τήρηση των αρχών της διαφάνειας και της ίσης μεταχείρισης των διαγωνιζομένων (βλ. ΕΣ Ε' Κλιμ. 793/2018 και Κατευθυντήρια Οδηγία 22 Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ.) και δεν αποτελεί επιτρεπτή τροποποίηση.**

Ως εκ των ανωτέρω, το Τμήμα με την 115/2020 Γνωμοδότηση, δεχόμενο ότι, η επίμαχη τροποποίηση της Σύμβασης, αν και δικαιολογείται από απρόβλεπτες περιστάσεις, δεν επιτρέπεται σύμφωνα με την περίπτωση γ' της παραγράφου 1 του άρθρου 132 του Ν. 4412/2016 για τον λόγο ότι, δεν πληρούται η δεύτερη απαριθμούμενη στην εν λόγω διάταξη, προϋπόθεση της μη μεταβολής της φύσης της σύμβασης, είναι δε, και ουσιώδης, κατά την έννοια της παραγράφου 4 του νόμου αυτού, αφού μεταβάλλει και τον χαρακτήρα της αρχικής σύμβασης, γνωμοδότησε ομόφωνα: **«α) επί του πρώτου υποερωτήματος, ότι δεν συντρέχουν οι προϋποθέσεις του άρθρου 132 παρ. 1 περ. γ' του Ν. 4412/2016, ώστε να τροποποιηθεί κατάλληλα η επίμαχη σύμβαση, κατά τρόπον ώστε να είναι δυνατή η τμηματική παράδοση και παραλαβή του έργου και συνακόλουθα η τμηματική πληρωμή της αναδόχου εταιρείας, δεδομένου ότι, μέχρι σήμερα έχει ολοκληρωθεί μέχρι και η Φάση Γ', απομένει δε η εκτέλεση της Φάσης Δ', και β) επί του δευτέρου υποερωτήματος, συνακολούθως προς το α', ότι η αρμόδια Επιτροπή Παρακολούθησης και Παραλαβής του Έργου δεν δύναται να εκκινήσει τη διαδικασία παραλαβής των τριών πρώτων φάσεων υλοποίησης της ανωτέρω σύμβασης και στη συνέχεια να καταβληθεί στην ανάδοχο το 80% του συμβατικού ποσού ή μέρος αυτού».**



## ΙV. ΟΙ ΤΡΟΠΟΠΟΙΗΣΕΙΣ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ ΜΕΣΑ ΑΠΟ ΤΗ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ ΤΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ ΚΑΤΑ ΤΟΝ ΠΡΟΣΥΜΒΑΤΙΚΟ ΕΛΕΓΧΟ ΤΟΥΣ

### Α. Γενικά

Ο προσυμβατικός έλεγχος των δημοσίων συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας ασκείται κατά το άρθρο 98 του Συντάγματος και αποβλέπει το πρώτον στην προστασία του δημοσίου χρήματος και στην καθιέρωση της διαφάνειας ως προς τις οικονομικές λειτουργίες του κράτους και περαιτέρω, στην εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος διά της εφαρμογής της αρχής της νομιμότητας, αλλά και στην εμπέδωση της εμπιστοσύνης των διοικούμενων στη δράση της δημόσιας διοίκησης. Είναι ο έλεγχος νομιμότητας, που εκτείνεται μέχρι την υπέρβαση ή μη των άκρων ορίων της διακριτικής ευχέρειας της διοίκησης, καθολικός και ανεξάρτητος από τις ενέργειες των συμμετεχόντων στην οικεία διαγωνιστική διαδικασία, δεδομένου ότι καταλαμβάνει το σύνολο των πράξεων της διαγωνιστικής διαδικασίας (1354/2018 Τμ. Μείζ. Επτ. Σύνθ.). Περαιτέρω, θεσπίζεται από τις οικείες διατάξεις ως προληπτικός, δηλαδή διενεργείται κατά το στάδιο που προηγείται της υπογραφής των δημοσίων συμβάσεων και, κατά μείζονα λόγο, της εκτέλεσής τους, καθόσον αποσκοπεί, αφενός μεν στην εξασφάλιση της διαφάνειας και της αντικειμενικότητας στην ανάθεση των δημοσίων συμβάσεων αφετέρου δε στην πρόληψη τυχόν παραλείψεων ή παραβάσεων της κείμενης νομοθεσίας και, άρα, στην αποφυγή κατάρτισης μη νόμιμων συμβάσεων.

Υπό την έννοια αυτή, ο προσυμβατικός έλεγχος νομιμότητας του Ελεγκτικού Συνεδρίου προϋποθέτει κατά βάση υπηρεσίες «υπό εκτέλεση», δηλαδή υπηρεσίες που πρόκειται να εκτελεσθούν μετά την κρίση του αρμοδίου οργάνου του Ελεγκτικού Συνεδρίου ότι η οικεία διαδικασία είναι νόμιμη και όχι υπηρεσίες που απορρέουν από σύμβαση που έχει ήδη υπογραφεί ή εκτελεσθεί, έστω και μερικώς, καθόσον τούτο θα καθιστούσε τον έλεγχο κατασταλτικό και

θα έτεινε στην εκ των υστέρων νομιμοποίηση υπηρεσιών που έχουν ήδη παρασχεθεί (βλ. Ε.Σ. Τμ. Μείζ. - Επτ. Σύνθ. 440/2018).

Εξάλλου, ο εκ των υστέρων έλεγχος δημοσίων συμβάσεων, οι οποίες συνήφθησαν και εκτελέστηκαν χωρίς να έχουν υποβληθεί για έλεγχο νομιμότητας στο Ελεγκτικό Συνέδριο, κατέστη δυνατός μόνο μετά από ειδική νομοθετική ρύθμιση (βλ. άρθρα 39 Ν. 2778/1999, 3 Ν. 3060/2002 και 14 Ν. 3335/2005), σε εξαιρετικές περιπτώσεις και για λόγους υπερέχοντος δημοσίου συμφέροντος, αφορούσε δε συγκεκριμένες πάντοτε κατηγορίες συμβάσεων. Κατά συνέπεια, σε περίπτωση που υποβάλλεται στο Κλιμάκιο για έλεγχο δημόσια σύμβαση (αρχική ή τροποποιητική), που έχει ήδη εκτελεσθεί εν όλω ή εν μέρει, το Κλιμάκιο στερείται πλέον της χρονικής αρμοδιότητας να προβεί στον έλεγχο αυτής και οφείλει να απέχει του ελέγχου (πρβλ. ΕΣ Τμ. Μείζ. - Επτ. Σύνθ. 2037/2014, 2093/2011 κ.ά.).

Στον προσυμβατικό έλεγχο υπάγονται οι συμβάσεις «μεγάλης οικονομικής αξίας», όπως η τελευταία έννοια έχει εξειδικευθεί από τον κοινό νομοθέτη με τον καθορισμό του ελάχιστου ορίου υπαγωγής των συμβάσεων στον έλεγχο.<sup>70</sup> Ο έλεγχος αποβλέπει στη διαπίστωση τυχόν ουσιωδών νομικών πλημμελειών στις πράξεις της διαδικασίας που προηγείται της σύναψης της σύμβασης, οι οποίες κωλύουν την υπογραφή της σύμβασης, δίχως να έχει εξουσία ακύρωσης των πράξεων αυτών που ανήκουν στο προσυμβατικό στάδιο. Στο πλαίσιο του προσυμβατικού ελέγχου, το αρμόδιο όργανο δεν υποκαθιστά τα αρμόδια διοικητικά όργανα στην ουσιαστική εκτίμηση των πραγμάτων, ούτε ελέγχει την ορθότητα των τεχνικών κρίσεων της Διοίκησης ή τις κρίσεις σκοπιμότητας, αρκούμενο στον έλεγχο της αιτιολογίας των πράξεων καθώς και στον έλεγχο της υπέρβασης ή μη από τα διοικητικά όργανα των άκρων ορίων της διακριτικής τους ευχέρειας.<sup>71</sup>

Ο έλεγχος εκτείνεται επί του συνόλου των πράξεων της διαδικασίας επιλογής αναδόχου, καθώς και του σχεδίου της σύμβασης και συγκεκριμένα καταλαμβάνει: α) την έγκριση διενέργειας του διαγωνισμού, β) τη διακήρυξη, ως προς το περιεχόμενό της και ως προς την τήρηση των τυπικών στοιχείων, όπως η δημοσιότητα, γ) την τήρηση των προβλεπόμενων προθεσμιών (όπως της προθεσμίας υποβολής προσφορών), δ) τον έλεγχο των τυπικών δικαιολογητικών συμμετο-

χής, ε) τον έλεγχο των οικονομικών προσφορών, στ) την απόφαση κατακύρωσης και ζ) το σχέδιο της σύμβασης.

Ως ουσιώδεις δε νομικές πλημμέλειες, δυνάμενες να ενεργοποιήσουν την κυρωτική αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου, θεωρούνται αυτές οι οποίες: α) στη συγκεκριμένη περίπτωση, επηρέασαν το αποτέλεσμα του διαγωνισμού, β) από τις πλημμελείς ενέργειες και αποφάσεις της Διοίκησης παραβιάζονται θεμελιώδεις αρχές που διέπουν τους δημόσιους διαγωνισμούς και γ) από τις πλημμελείς ενέργειες και αποφάσεις της Διοίκησης πλήττεται το δημόσιο συμφέρον.

Σύμφωνα με τις αποφάσεις 1716/2022, 2037/2022 ΟΛΕΣ, η κρίση ότι η υποβληθείσα προς έλεγχο συμπληρωματική σύμβαση δεν είναι νόμιμη **προϋποθέτει δύο διαφορετικές σκέψεις σε σειρά αλληλοδιαδοχής, η πρώτη ότι διαπιστώθηκε πλημμέλεια κατά την διαδικασία ανάθεσης της δημόσιας σύμβασης ή εντός του σχεδίου της ελεγχόμενης σύμβασης και η δεύτερη σκέψη, ότι η πλημμέλεια που διαπιστώθηκε είναι ουσιώδης** υπό την έννοια, ως διαρκώς εξηγείται στις αποφάσεις της Ολομέλειας, των Τμημάτων και των σχηματισμών πρωτογενούς προσυμβατικού ελέγχου, ότι με τη διαπιστωθείσα πλημμέλεια παραβιάζονται ουσιώδεις αρχές της νομοθεσίας περί δημοσίων συμβάσεων κατά τρόπο που πλήττεται η ακεραιότητα της διαδικασίας. Μία πλημμέλεια δε, δεν κρίνεται ουσιώδης κατά τρόπον αφηρημένο και θεωρητικό, αλλά ενόψει των συγκεκριμένων πραγματικών περιστατικών της συγκεκριμένης διαδικασίας που ελέγχεται από το Δικαστήριο.

Από την οιονεί δικαιοδοτική δομή, που ο νομοθέτης προσέδωσε στην εκδίκαση των διαφορών από τον προσυμβατικό έλεγχο (βλ. άρθρα 324-337 του Ν. 4700/2020), προκύπτει ότι το Ελεγκτικό Συνέδριο εξαντλεί την ελεγκτική του λειτουργία με την πράξη που εκδίδεται κατά τον προσυμβατικό έλεγχο από το Κλιμάκιο ή τον Επίτροπο αυτού, περαιτέρω δε, με τις προσφυγές ανάκλησης και αναθεώρησης, επιφυλάσσεται στο Συνέδριο η δικαστικής φύσης εξουσία να ερευνήσει τη βασιμότητα των λόγων που προβάλλονται ενώπιον των δικαιοδοτικών αυτού σχηματισμών, ήτοι του Τμήματος και της Ολομέλειας αυτού (βλ. 551/2023, 179/2022, 505/2021 ΟΛΕΣ).

Κατά την έννοια και το πνεύμα των διατάξεων περί άσκησης από το Ελεγκτικό Συνέδριο προσυμβατικού ελέγχου, ο τελευταίος διενεργείται με ειδική και ταχεία διαδικασία, ώστε να μην παρακωλύεται η συμβατική δράση των δημόσιων φορέων με την επί μακρόν διατήρηση αμφισβητήσεων σχετικών με την υπογραφή συμβάσεων. Η εξισορρόπηση μεταξύ της διαφύλαξης του δημοσίου συμφέροντος, κατά την ανάθεση των δημοσίων συμβάσεων και της μη παρακώλυσης της συναλλακτικής δράσης των δημόσιων φορέων επιβάλλει τη διατύπωση του κανόνα ότι μετά την εκφορά τελειωτικής κρίσης, εκ μέρους του Ελεγκτικού Συνεδρίου επί της νομιμότητας της υποβληθείσας προς έλεγχο διαγωνιστικής διαδικασίας, των επιμέρους σταδίων αυτής και του σχεδίου σύμβασης παράγεται οριστικότητα, ώστε το Κλιμάκιο, ή κατά περίπτωση ο Επίτροπος, να μην μπορούν να επανέλθουν επί της νομιμότητας της αυτής διαδικασίας παραγωγής σχεδίου σύμβασης που έχει ήδη ελεγχθεί (πρβλ. ΕΛΣ Ολ. πρακτικά 20ης Γεν. Συν./11.10.2006, Θέμα Α'). Η αναγνώριση της οριστικότητας επιβάλλεται, περαιτέρω, τόσο για λόγους ασφάλειας δικαίου και σταθερότητας των διαμορφούμενων με τον προσυμβατικό έλεγχο πραγματικών και νομικών καταστάσεων όσο και για την κατοχύρωση της εκπορευόμενης από το Σύνταγμα ανάγκης πρακτικής αποτελεσματικότητας του ελέγχου αυτού.

Συνεπώς, δεν είναι δυνατή η υποβολή για δεύτερη φορά προς έλεγχο του ίδιου σχεδίου σύμβασης, ερειδόμενου επί της αυτής διαδικασίας ανάθεσης. Η οριστικότητα των ανωτέρω κρίσεων και η εξ αυτής απορρέουσα δέσμευση καλύπτει κάθε νομικό ζήτημα που είχε ανακύψει κατά την εξέταση της νομιμότητας μίας συγκεκριμένης διαδικασίας ανάθεσης και έχει κριθεί, κυρίως ή παρεμπιπτόντως, ακόμα και σιωπηρώς, αν η σχετική κρίση ήταν αναγκαία για την ολοκλήρωση του αρχικού ελέγχου. Ο δε τρόπος ανατροπής των εκφερόμενων από το αρμόδιο όργανο κρίσεων προβλέπεται περιοριστικά από το νομικό πλαίσιο που διέπει τον προσυμβατικό έλεγχο. Επομένως, με την εκδιδόμενη πράξη του καθ' ύλην αρμόδιου Κλιμακίου (ή του Επιτρόπου) εξαντλείται η αρμοδιότητα αυτού επί του προληπτικού ελέγχου νομιμότητας της υποβληθείσας προς έλεγχο δημόσιας σύμβασης, καθώς και της προηγηθείσας διαγωνιστικής διαδικασίας, αλλά και των όρων αυτής και δεν χωρεί επανε-

ξέταση της υπόθεσης από το ίδιο όργανο (βλ. 171/2023, 793/2022, 1384/2021, 2135/2020 ΟΛΕΣ, 138/2023 Έβδομο Τμήμα).

Η κρίση περί της νομιμότητας ή μη του ελεγχόμενου σχεδίου δημόσιας σύμβασης δεσμεύει τις αναθέτουσες και λοιπές Αρχές και σε περίπτωση που διαπιστωθούν ουσιώδεις νομικές πλημμέλειες και ο έλεγχος αποβεί αρνητικός, η σύμβαση δεν μπορεί νόμιμα να συναφθεί.

## **Β. Υπαγωγή των τροποποιητικών συμβάσεων στον προσυμβατικό έλεγχο**

Με το άρθρο 43 παρ. 21 του Ν. 4605/2019 (ΦΕΚ Α 52/1.4.2019) προστέθηκε παράγραφος 6 στο άρθρο 132 του Ν. 4412/2016, η οποία προβλέπει την υπαγωγή των τροποποιητικών συμβάσεων στον προσυμβατικό έλεγχο ως ακολούθως: «6. Στον έλεγχο νομιμότητας υπάγονται οι τροποποιητικές συμβάσεις, εφόσον η κύρια σύμβαση διήλθε από τον προληπτικό έλεγχο νομιμότητας του Ελεγκτικού Συνεδρίου, εκτός από τις ακόλουθες περιπτώσεις: α) όταν οι τροποποιήσεις δεν έχουν οικονομικό αντικείμενο και δεν είναι ουσιώδεις κατά την έννοια της παραγράφου 4, β) όταν οι τροποποιήσεις γίνονται κατ' εφαρμογή της περίπτωσης α' της παραγράφου 1 και της παραγράφου 2 του παρόντος και γ) όταν μετά τον έλεγχο νομιμότητας της αρχικής σύμβασης, αυτή εντάχθηκε σε πρόγραμμα χρηματοδότησης και το συνολικό ποσό της αρχικής σύμβασης δεν υπερβαίνει το εκάστοτε ισχύον όριο ελέγχου για τις συγχρηματοδοτούμενες συμβάσεις. Στον έλεγχο νομιμότητας υπάγονται και τροποποιητικές συμβάσεις, δυνάμει των οποίων τροποποιείται σύμβαση της οποίας η αρχική αξία υπολείπεται του εκάστοτε ορίου του ελέγχου, εφόσον με την τροποποίηση αυτή προσαυξάνεται το οικονομικό αντικείμενο τόσο, ώστε η συνολική αξία της σύμβασης να υπερβαίνει το εκάστοτε όριο ελέγχου».

Στη συνέχεια, διάταξη σχετική με την υπαγωγή των τροποποιητικών στον προσυμβατικό έλεγχο συμπεριλήφθηκε και στο Κεφάλαιο 53 με τίτλο «Διενέργεια του προσυμβατικού ελέγχου» του Β' Τμήματος, με τίτλο «Θέσπιση ολοκληρωμένου νομοθετικού πλαισίου για τον προσυμβατικό έλεγχο» του Ν. 4700/2020 «Ενιαίο κείμενο

Δικονομίας για το Ελεγκτικό Συνέδριο, ολοκληρωμένο νομοθετικό πλαίσιο για τον προσυμβατικό έλεγχο, τροποποιήσεις στον Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο, διατάξεις για την αποτελεσματική απονομή της δικαιοσύνης και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α' 127/29.06.2020). Ειδικότερα, με το άρθρο 324 παρ. 5 του ως άνω νόμου προβλέφθηκε ότι: «5. Σε προσυμβατικό έλεγχο υπάγονται οι τροποποιήσεις των συμβάσεων των παρ. 1 έως και 4 όταν: α) η αρχική σύμβαση υποβλήθηκε σε έλεγχο, εφόσον η τροποποίηση είναι ουσιώδης, β) η αρχική σύμβαση δεν υποβλήθηκε σε έλεγχο λόγω ποσού, εφόσον με την τροποποίηση προσαυξάνεται το οικονομικό αντικείμενο, ώστε η προκύπτουσα συνολική δαπάνη της σύμβασης υπερβαίνει το όριο των παρ. 1 και 2».

Παρενθετικά αναφέρεται πως πριν την εισαγωγή των ανωτέρω ρυθμίσεων για τον προσυμβατικό έλεγχο των τροποποιητικών συμβάσεων και εκτός της περίπτωσης υπαγωγής των τροποποιητικών/συμπληρωματικών συμβάσεων στον έλεγχο λόγω της αξίας τους, η νομολογία είχε διαμορφώσει τις ακόλουθες περιπτώσεις ελέγχου: α) εάν η αρχική σύμβαση είχε υπαχθεί στον έλεγχο, τότε όλες οι τροποποιητικές/συμπληρωματικές της ανεξαρτήτως ποσού υπάγονταν στον έλεγχο αυτόν<sup>72, 73</sup> και β) εάν η αρχική σύμβαση δεν είχε υπαχθεί στον έλεγχο λόγω του χρηματικού ορίου τότε η τροποποιητική/συμπληρωματική αυτής θα υπαγόταν εφόσον το ποσό της αρχικής και συμπληρωματικής ήταν πάνω από τα όρια που καθόριζε ο νόμος για την υπαγωγή στον έλεγχο.<sup>74</sup>

Λαμβάνοντας δε υπόψη ότι κατά τις ανωτέρω διατάξεις ο προσυμβατικός έλεγχος της αρχικής σύμβασης αποτελεί προϋπόθεση της υπαγωγής στον έλεγχο και της τροποποιητικής σύμβασης, κρίνεται σκόπιμο να διευκρινισθούν τα κάτωθι:

α) Τυχόν έλεγχος των τροποποιητικών συμβάσεων, με τις οποίες επέρχονται τροποποιήσεις σε αρχική σύμβαση που δεν υπήχθη σε έλεγχο, θα είχε ως αποτέλεσμα να ελέγχεται ευθέως ή παρεμπιπτόντως η τροποποιούμενη σύμβαση μετά τη σύναψή της. Συνεπώς, εάν επί της αρχικής σύμβασης δεν διενεργήθηκε προσυμβατικός έλεγχος, απαραδέκτως υποβάλλεται για έλεγχο η τροποποιητική αυτής ελεγχόμενη σύμβαση, καθόσον τούτο δεν προβλέπεται από τη ρύθμιση του άρθρου 324 παρ. 5 του Ν. 4700/2020 που απα-



ριθμεί τις κατηγορίες των τροποποιητικών συμβάσεων που υπάγονται στον προσυμβατικό έλεγχο (βλ. 2642/2020 Πράξη Κλιμ., ΕΣ 1463/2017, 2552/2013, 36/2008 αποφ. VI Τμ.).

β) Όταν το Κλιμάκιο επιλαμβάνεται τροποποιήσεων σύμβασης που έχει ήδη κριθεί νόμιμη κατά τη διενέργεια προσυμβατικού ελέγχου, δεν δύναται να επανεξετάσει τη νομιμότητα όρων της αρχικής ανάθεσης, καθόσον δεσμεύεται από τις αρχικές διαπιστώσεις, ενόψει του κανόνα της οριστικότητας των σχετικών κρίσεων του αρμοδίου οργάνου στο πλαίσιο του διενεργηθέντος ελέγχου (βλ. ΕλΣυν Ολ. 793/2022, 1384/2021, 2135/2020, VI Τμ. 3013/2013, 2724/2010).

Επί τη βάση των ισχυουσών διατάξεων, ως έχει κριθεί με την 460/2022 ΕΣ Πράξη ΣΤ Κλιμακίου, η έννοια της «ουσιώδους» τροποποίησης της παρ. 5 περ. α' του άρθρου 324 του Ν. 4700/2020 ερμηνεύεται αυτόνομα και έχει οιονεί δικονομικό χαρακτήρα, καθώς οριοθετεί τις τροποποιητικές συμβάσεις που υπάγονται στον προσυμβατικό έλεγχο. Η έννοια δε αυτή φωτίζεται ερμηνευτικά από τις κατευθύνσεις των διατάξεων της παρ. 6 του άρθρου 132 του Ν. 4412/2016, κατά τρόπον ώστε στον προσυμβατικό έλεγχο να υπάγονται οι τροποποιήσεις συμβάσεων, που είχαν αρχικά υπαχθεί στον προσυμβατικό έλεγχο και έχουν οικονομικό αντικείμενο, με την εξαίρεση των ήσσονος σημασίας τροποποιήσεων (*de minimis*) του άρθρου 132 παρ. 2 του Ν. 4412/2016, ή συνεπάγονται τροποποίηση ουσιωδών όρων (*essentialia negotii*) της αρχικής σύμβασης, όπως, ενδεικτικά, του αντικειμένου της σύμβασης, του προσώπου ενός των αντισυμβαλλομένων, του συμβατικού τιμήματος, του τρόπου υπολογισμού και του χρόνου καταβολής αυτού, καθώς και των προβλεπόμενων στη σύμβαση εγγυήσεων καλής εκτέλεσης (βλ. ΕΣ Πράξεις ΣΤ' Κλιμ. 154/2022, 106, 246, 306/2021).

Επίσης, δεν υπάγονται στον προσυμβατικό έλεγχο οι τροποποιητικές συμβάσεις που συνάπτονται κατ' εφαρμογή σαφών και ρητών όρων της αρχικής σύμβασης, διατυπωμένων με ακρίβεια, όπως είναι οι όροι που περιέχουν δικαιώματα προαίρεσης (βλ. ΕΣ Πράξεις ΣΤ' Κλιμ. 154/2022, 8, 472/2021).

Τέλος, κατά τα ειδικότερα διαλαμβανόμενα στο άρθρο 327<sup>75</sup> του Ν. 4700/2020, η σύμβαση είναι αυτοδικαίως άκυρη, αν δεν υπαχθεί στον προσυμβατικό έλεγχο.

## Γ. Παραδοχές νομολογίας επί τροποποιητικών συμβάσεων

Στην παρούσα ενότητα καταγράφονται, ανά θεματικές που ομαδοποιούν την ύλη και διευκολύνουν τον αναγνώστη, σημαντικές πρόσφατες αποφάσεις επί διαφορών προσυμβατικού ελέγχου τροποποιητικών συμβάσεων. Σκοπός της καταγραφής είναι αφενός η παρουσίαση της ερμηνείας των οικείων διατάξεων από το Δικαστήριο, αφετέρου η, μέσω των παραδοχών του Δικαστηρίου, εξαγωγή συμπερασμάτων και η άντληση χρήσιμων εργαλείων για τη σύννομη διαχείριση των τροποποιήσεων από τις αναθέτουσες Αρχές.

Οι αποφάσεις του προσυμβατικού ελέγχου εκκινούν από τη σκέψη ότι η κατάρτιση τροποποιητικής σύμβασης με τον ανάδοχο, ήδη εκτελούμενης σύμβασης, που εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του Βιβλίου Ι και ΙΙ του Ν. 4412/2016, επιτρέπεται μόνο στις περιοριστικά αναφερόμενες στο άρθρο 132 και 337 του εν λόγω νόμου περιπτώσεις και εφόσον συντρέχουν οι προβλεπόμενες στις διατάξεις αυτού προϋποθέσεις, διότι συνιστά παρέκκλιση από τις αρχές της διαφάνειας, της ισότητας συμμετοχής στις διαδικασίες για την κατάρτιση δημοσίων συμβάσεων και της διασφάλισης του ελεύθερου ανταγωνισμού.

### α) Νομικό πλαίσιο των τροποποιητικών συμβάσεων

Η νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου για το νομοθετικό καθεστώς που διήπε τις συμπληρωματικές/τροποποιητικές συμβάσεις ήταν πάγια και σταθερά επαναλαμβανόμενη έως το 2020. Ειδικότερα, ως είχε κριθεί με τις ενδεικτικά αναφερόμενες 343/2019, 276/2019, 1449/2019, 1317/2018, 673/2018, 439/2018 Τμ. Μείζ. Επτ. Σύνθ., **η συμπληρωματική σύμβαση διεπόταν από το νομοθετικό καθεστώς, δυνάμει του οποίου είχε συναφθεί η αρχική σύμβαση, αφού η πρώτη αποτελούσε παρακολούθημα της δεύτερης** (έστω και αν η απόφαση του αρμοδίου οργάνου της αναθέτουσας Αρχής, με την οποία εγκρίθηκε η σύναψη της συμπληρωματικής αυτής σύμβασης, εκδόθηκε μετά την ημερομηνία έναρξης ισχύος του Ν. 4412/2016). Επομένως, αν η αρχική σύμβαση είχε για παράδειγμα συναφθεί υπό το καθεστώς του Ν. 3669/2008, από το ίδιο καθεστώς διεπόταν και η συμπληρωματική αυτής.

Ωστόσο, με την 537/2020 Τμ. Μείζ. Επτ. Σύνθ. το Δικαστήριο, επιση-



μαίνοντας αρχικά ότι οι διατάξεις του άρθρου 57 του Ν. 3669/2008, που ίσχυαν κατά τον χρόνο δημοπράτησης του αρχικού αντικειμένου του κρινόμενου έργου, επαναλήφθηκαν με το άρθρο 156 του Ν. 4412/2016, έκρινε ότι **οι διατάξεις του Ν. 4412/2016 για τις de minimis τροποποιήσεις**, ως εκ του σκοπού τους, αλλά και της συμπερίληψής τους στο άρθρο 156 του Ν. 4412/2016, με το οποίο επαναλαμβάνονται οι περί ανάθεσης συμπληρωματικών εργασιών ρυθμίσεις της προϊσχύσασας Οδηγίας 2004/17/ΕΕ (βλ. άρθρο 40 παρ. 3 περ. στ΄) και του Ν. 3669/2008 (σκ. 4), αναπτύσσουν άμεση ισχύ εφαρμοζόμενες και στις συμπληρωματικές συμβάσεις που συνάπτονται μετά την έναρξη ισχύος του Ν. 4412/2016, ακόμα και αν το αντικείμενο των αρχικών συμβάσεων είχε δημοπρατηθεί υπό το καθεστώς του Ν. 3669/2008 (πρβλ. ΔΕΕ απόφαση της 18.9.2019, Επιτροπή κατά Ιταλίας, C-526/17).<sup>76</sup>

Την ανωτέρω παραδοχή υιοθέτησε το Δικαστήριο και στην 1644/2020 Τμ. Μείζ. Επτ. Σύνθ., σύμφωνα με την οποία και κατ'επίκληση της 537/2020 απόφασης οι διατάξεις για τις de minimis τροποποιήσεις, ως εκ του σκοπού τους, αλλά και της συμπερίληψής τους στο άρθρο 156 του Ν. 4412/2016, με το οποίο επαναλαμβάνονται οι περί ανάθεσης συμπληρωματικών εργασιών ρυθμίσεις της προϊσχύσασας Οδηγίας 2004/18/ΕΕ (βλ. άρθρο 31 παρ. 4) και του Ν. 3669/2008, εφαρμόζονται σε κάθε συμπληρωματική σύμβαση που συνάπτεται μετά την έναρξη ισχύος του Ν. 4412/2016, ακόμα και αν το αντικείμενο της αρχικής σύμβασης είχε δημοπρατηθεί υπό το καθεστώς του Ν. 3669/2008 (πρβλ. ΔΕΕ απόφαση της 18.9.2019, Επιτροπή κατά Ιταλίας, C-526/17).<sup>77</sup>

Το νομικό ζήτημα επιλύθηκε οριστικά με την υπ' αριθμό 1854/2022 ΟΛΕΣ, που δημοσιεύθηκε στις 06.12.2022. Συγκεκριμένα, το Έβδομο Τμήμα ΕΣ με την 1604/2020 απόφασή του υπέβαλε, κατ' άρθρο 328 παρ. 6<sup>78</sup> του Ν. 4700/2020 στην Ολομέλεια το ερώτημα περί του αν, στις συμπληρωματικές συμβάσεις εφαρμοστέες, τυγχάνουν οι διατάξεις που ίσχυαν κατά τον χρόνο υπογραφής της αρχικής σύμβασης ή αντιθέτως οι ισχύουσες κατά τον χρόνο που λαμβάνεται η απόφαση του αρμοδίου οργάνου για τη σύναψη της συμπληρωματικής. Επ' αυτού, η Ολομέλεια απάντησε ότι στις τροποποιητικές συμβάσεις (έργων), εκάστοτε εφαρμοστέες είναι οι διατάξεις που ισχύουν

κατά τον χρόνο, που ο αναθέτων φορέας αποφασίζει να τροποποιήσει την εκτελούμενη σύμβαση με τη σύναψη της τροποποιητικής. Το δε σκεπτικό της απόφασης έχει ως εξής: «8. [...] (i) Η σύναψη συμπληρωματικών συμβάσεων με τον ανάδοχο ήδη εκτελούμενου δημοσίου έργου αποτελεί εξαιρετική διαδικασία ανάθεσης εκτέλεσης εργασιών και για τον λόγο αυτόν εφαρμόζεται μόνον υπό τις καθοριζόμενες στον νόμο προϋποθέσεις, αφού συνιστά παρέκκλιση από τις αρχές της διαφάνειας, της ισότητας συμμετοχής στις διαδικασίες για την κατάρτιση δημοσίων συμβάσεων και του ελεύθερου ανταγωνισμού (ΕλΣυν Ολ. 183/2022 σκ. 4, 1828/2021 σκ. 4). (ii) Με βάση την αρχική διατύπωση του άρθρου 156 του Ν. 4412/2016, όπως αυτό ίσχυε πριν από την τροποποίησή του με τη διάταξη του άρθρου 75 του Ν. 4782/2021, μία εκ των σωρευτικά τασσόμενων προϋποθέσεων για τη σύναψη συμπληρωματικών συμβάσεων για την εκτέλεση συμπληρωματικών εργασιών ήταν η συνδρομή «απρόβλεπτων περιστάσεων», ως τέτοιων νοουμένων αιφνίδιων πραγματικών γεγονότων, που δεν ανάγονται στον χρόνο κατάρτισης της αρχικής σύμβασης και τα οποία αντικειμενικά δεν ήταν δυνατόν να προβλεφθούν, σύμφωνα με τους κανόνες της ανθρώπινης εμπειρίας και λογικής, και να ενταχθούν στο αρχικό έργο και τη συναφθείσα σύμβαση, μολονότι η μελέτη (οριστική ή προμελέτη), με βάση την οποία προσδιορίστηκε το τεχνικό αντικείμενο του έργου, υπήρξε κατά το δυνατόν πλήρης και ακριβής (ΕλΣυν Ολ. 183/2022 σκ. 4, 1828/2021 σκ. 4). (iii) Ακολούθως, μετά την επελθούσα στο άρθρο αυτό τροποποίηση, από 1.9.2021, με τις διατάξεις του άρθρου 75 του Ν. 4782/2021, προβλέπονται πλέον διακριτώς και «σε πλήρη εναρμόνιση με τους ορισμούς του άρθρου 72 της Οδηγίας 20916/24/ΕΕ» (βλ. συνοδευτική έκθεση για την ανάλυση των συνεπειών του Ν. 4782/2021), οι προϋποθέσεις για τη δυνατότητα σύναψης τροποποιητικών συμβάσεων, αφενός μεν για την ανάθεση συμπληρωματικών εργασιών, που δεν περιλαμβάνονται κατ' είδος ή/και ποσότητα, στο αρχικώς ανατεθέν έργο και στην πρώτη συναφθείσα σύμβαση (περ. β της παρ. 1 του άρθρου 156 του Ν. 4412/2016, όπως ισχύει από 1.9.2021), για τις οποίες δεν απαιτείται πλέον η συνδρομή «απρόβλεπτων περιστάσεων» κατά την προαναφερθείσα έννοια, αφετέρου δε για την τροποποίηση άλλων όρων της αρχικής σύμβασης,

πλην της ανάθεσης συμπληρωματικών εργασιών (περ. γ' της παρ. 1 του άρθρου 156 του Ν. 4412/2016, όπως ισχύει από 1.9.2021), για τις οποίες η προϋπόθεση της συνδρομής απρόβλεπτων περιστάσεων διατηρήθηκε ρητώς. 9. Στο άρθρο 140 του Ν. 4782/2021, με τίτλο "Μεταβατικές Διατάξεις Μέρους Α'", στην παράγραφο 5 αυτού, όπως ίσχυε αρχικά, οριζόταν: "Οι διατάξεις των άρθρων (...), 63, 64, 66 έως 79, 82 (...) καταλαμβάνουν διαγωνισμούς, που θα προκηρυχθούν μετά την 1.9.2021. Συμβάσεις που συνάφθηκαν ή θα συναφθούν μέχρι την άνω ημερομηνία, εξακολουθούν να διέπονται από τις διατάξεις που ισχύουν κατά τον χρόνο σύναψής τους. (...)". Ακολούθως, με το άρθρο 21 του Ν. 4903/2022 (Α' 46/5.3.2022), η ως άνω παράγραφος 5 του άρθρου 140 τροποποιήθηκε αφότου αυτή ίσχυσε (1.9.2021), αφαιρέθηκε η αναφορά στο άρθρο 75 και αναδιατυπώθηκε ως εξής: "5. α) Οι διατάξεις των άρθρων (...) 64, 66 έως 74, 76 έως 79, 82, (...) καταλαμβάνουν διαγωνισμούς, που θα προκηρυχθούν μετά την 1.9.2021. Συμβάσεις που συνάφθηκαν ή θα συναφθούν μέχρι την άνω ημερομηνία, εξακολουθούν να διέπονται από τις διατάξεις που ισχύουν κατά τον χρόνο σύναψής τους. β) (...)". 10. Από την προαναφερόμενη διάταξη προκύπτει σαφώς, ότι ο νομοθέτης θέλησε όσες τροποιοητικές συμβάσεις δημοσίων έργων, που αφορούν εκτέλεση συμπληρωματικών εργασιών συνάπτονται μετά την έναρξη ισχύος του Ν. 4782/2021 να διέπονται από τις διατάξεις του άρθρου 156 παρ. 1 περίπτωση β' του Ν. 4412/2016, όπως τούτο ισχύει μετά την από 1.9.2021 αντικατάστασή του με το άρθρο 75 του Ν. 4782/2021, με το οποίο απαλείφθηκε ειδικώς η προϋπόθεση της συνδρομής απροβλέπτων περιστάσεων, σε εναρμόνιση με το νυν ισχύον Ενωσιακό Δίκαιο (και ειδικότερα με τους ορισμούς του άρθρου 72 της Οδηγίας 20916/24/ΕΕ, αλλά και του άρθρου 138 - βλ. και οικεία αιτιολογική έκθεση). Και τούτο διότι με τη νεότερη ρύθμιση του άρθρου 75 του Ν. 4782/2021 εξορθολογίστηκε και κατέστη πιο ευέλικτο το οικείο νομικό πλαίσιο, σε συμμόρφωση με την ισχύουσα Οδηγία και με σκοπό τη βέλτιστη εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος, στο οποίο άλλωστε αποσκοπούν, εξελισσόμενες ως ανωτέρω, οι οικείες διατάξεις (βλ. συναφώς ΕλΣυν Τμ. Μείζ. - Επταμ. Σύνθ. 537/2020 για τις de minimis τροποιοητικές συμβάσεις δημοσίων έργων, αντιθ. σκ. 3 στην 1311/2022 Μείζ. Ολ.,

διατυπωθείσα όμως ως *obiter dictum* μη συνδεόμενη με το διατακτικό της που αφορούσε εντελώς διάφορο θέμα από εκείνο των απρόβλεπτων περιστάσεων ως προϋπόθεση σύναψης της συμπληρωματικής). 11. Η παραπάνω παραδοχή είναι σύμφωνη με την πάγια νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης διαμορφωθείσα από την ερμηνεία της εφαρμοστέας Οδηγίας κατά το μέρος που διέπει τις τροποποιήσεις των δημοσίων συμβάσεων και, κατ' αναλογία συμβάσεων παραχώρησης, με την οποία γίνεται δεκτό ότι η εφαρμοστέα οδηγία είναι καταρχήν αυτή που ισχύει στο χρονικό σημείο, κατά το οποίο η αναθέτουσα Αρχή επιλέγει το είδος της διαδικασίας που θα εφαρμόσει και δίνει, με τον τρόπον αυτό, οριστική απάντηση στο ζήτημα αν υπάρχει ή όχι υποχρέωση διεξαγωγής διαγωνισμού για την ανάθεση μιας δημόσιας σύμβασης (βλ. ΔΕΕ, απόφαση της 2ας Σεπτεμβρίου 2021, στις συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-721/19 και C 722/19, *Sisal SpA* κ.ά., σκ. 24, απόφαση της C 526/17, Απόφαση της 18ης Σεπτεμβρίου 2019, Επιτροπή κατά Ιταλίας, σκ. 60, απόφαση της 7.4.2016, *Partner Apelski Dariusz*, C-324/14, σκ. 83, απόφαση της 11.7.2013, Επιτροπή κατά Βασιλείου των Κάτω Χωρών, C-576/10 σκ. 52, ΔΕΚ απόφαση της 5.10.2000, Επιτροπή κατά Γαλλίας, C-337/98 σκ. 36 και 37). 12. Με βάση τα ανωτέρω, πρέπει να γίνει δεκτό ότι η τροποποιητική σύμβαση αρχικής όμοιας, καίτοι συνδέεται με αυτή, παρουσιάζει αυτοτέλεια ως προς τις προϋποθέσεις σύναψής της, οι οποίες δεν καθορίζονται από τους όρους της αρχικής σύμβασης αλλά από τις ισχύουσες κάθε φορά νομοθετικές διατάξεις, χωρίς τούτο να μεταβάλλει αναδρομικά το νομικό πλαίσιο που διέπει την εκτέλεσή της, καθόσον δεν ανάγεται στους όρους εκτέλεσης της αρχικής σύμβασης. Κατά τούτο, εκάστοτε εφαρμοστέες είναι οι διατάξεις που ισχύουν κατά το χρονικό σημείο, κατά το οποίο ο αναθέτων φορέας επιλέγει με γνώμονα τη βέλτιστη εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος, το είδος της διαδικασίας που θα εφαρμόσει για την ολοκλήρωση της εκτέλεσης της σύμβασης που βρίσκεται σε εξέλιξη -και συγκεκριμένα- εάν υποχρεούται να προβεί στην προκήρυξη διεξαγωγής νέας διαγωνιστικής διαδικασίας για τη σύναψη δημόσιας σύμβασης ολοκλήρωσης του έργου ή μη. 13. Κατόπιν τούτων, στο υποβληθέν προδικαστικό ερώτημα του Εβδόμου Τμήματος προσήκει η απάντηση ότι στις τροποποιητικές συμβάσεις

έργων, εκάστοτε εφαρμοστέες είναι οι διατάξεις που ισχύουν κατά τον χρόνο που ο αναθέτων φορέας αποφασίζει να τροποποιήσει την εκτελούμενη σύμβαση με τη σύναψη της τροποποιητικής. Επομένως, στις συναπτόμενες από 1.9.2021, ήτοι μετά την έναρξη ισχύος του Ν. 4782/2021, τροποποιητικές συμβάσεις δημοσίων έργων που περιλαμβάνουν την ανάθεση εκτέλεσης συμπληρωματικών εργασιών στον αρχικό ανάδοχο (τροποποιητικές - συμπληρωματικές συμβάσεις), εφαρμογής τυγχάνει το άρθρο 156 παρ. 1 εδάφιο β' του Ν. 4412/2016, όπως ισχύει μετά την αντικατάστασή του από το άρθρο 75 του Ν. 4782/2021, σύμφωνα με το οποίο για την εκτέλεση αυτών των συμπληρωματικών εργασιών δεν ελέγχεται η συνδρομή απρόβλεπτων περιστάσεων που κατέστησαν αναγκαία την υπογραφή της συμπληρωματικής σύμβασης».

Έκτοτε, το Δικαστήριο υιοθετεί την ανωτέρω κρίση της Ολομέλειας και εφαρμόζει στις συμπληρωματικές/τροποποιητικές συμβάσεις τις διατάξεις που ισχύουν κατά τον χρόνο που η αναθέτουσα Αρχή αποφασίζει να τροποποιήσει την εκτελούμενη σύμβαση με τη σύναψη της συμπληρωματικής/τροποποιητικής. Ενδεικτικά, αναφέρονται οι αποφάσεις 1855/2022, 551/2023 ΟΛΕΣ και οι 138/2023, 140/2023, 453/2023 Έβδομο Τμ.

### **β) Οι συμπληρωματικές υπηρεσίες και προμήθειες κατά το άρθρο 132 παρ. 1β του Ν. 4412/2016**

Με τις 457/2023, 932/2022, 584/2022 και 586/2022 Έβδομο Τμ. αποσαφηνίσθηκε πως η προϋπόθεση του άρθρου 337 παρ. 1β (αντίστοιχα και του 132 παρ. 1β), κατά την οποία η τροποποίηση της σύμβασης δεν πρέπει να αποσκοπεί στην αποφυγή εφαρμογής των διατάξεων του Ν. 4412/2016 **αναφέρεται ιδίως στις διατάξεις που αφορούν** στον υπολογισμό της εκτιμώμενης αξίας της σύμβασης, στην επιλογή των διαδικασιών σύναψης των συμβάσεων, καθώς και στην τήρηση των διατάξεων περί διαφάνειας και ίσης μεταχείρισης των οικονομικών φορέων, οι οποίες αποτυπώνουν τις αντίστοιχες γενικές αρχές ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων.

Περαιτέρω, με τις 584/2022 και 586/2022 Έβδομο Τμ. κρίθηκε ότι **είναι τεχνικά αναγκαία και πληροί και τις λοιπές προϋποθέσεις του άρθρου 337 παρ. 1β** η σύναψη τροποποιητικής σύμβασης

με αντικείμενο την παροχή συμπληρωματικών **υπηρεσιών τεχνικού συμβούλου** (αύξηση ανθρωπομερών απασχόλησης) για την **υποβοήθηση υποέργου χρηματοδοτούμενης πράξης**, η συνολική προθεσμία περαίωσης του οποίου είχε παραταθεί. **Και τούτο, διότι το αντικείμενο της σύμβασης παροχής υπηρεσιών τεχνικού συμβούλου συνεχεται και παρακολουθεί το φυσικό και οικονομικό αντικείμενο του συγχρηματοδοτούμενου υποέργου**, καθώς και τις υποχρεώσεις που συνεπάγεται η ένταξή του στο προαναφερόμενο επιχειρησιακό πρόγραμμα, οι οποίες είναι ευρύτερες τόσο κατά περιεχόμενο όσο και κατά χρόνο από την ολοκλήρωση του φυσικού ή/και οικονομικού αντικειμένου του.

**γ) Απρόβλεπτες περιστάσεις κατά το άρθρο 132 παρ. 1γ του Ν. 4412/2016 στις υπηρεσίες και προμήθειες.  
Ειδικά η αναπροσαρμογή της συμβατικής τιμής**

Σύμφωνα με την πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, όπως υιοθετείται από τις, ενδεικτικά, αναφερόμενες αποφάσεις 303/2023 ΟΛΕΣ, 12/2023, 142/2023, 143/2023, 454/2023, 444/2023 Έβδομο Τμ., 23/2020 VI Τμ. επί τροποποιητικών συμβάσεων υπηρεσιών/προμηθειών, **ως απρόβλεπτες περιστάσεις νοούνται πραγματικά γεγονότα, που δεν ανάγονται στον χρόνο κατάρτισης της αρχικής σύμβασης και τα οποία, παρότι ο αρχικός σχεδιασμός, βάσει του οποίου προσδιορίστηκε το αντικείμενο της αρχικής ανάθεσης, υπήρξε κατά το δυνατόν πλήρης και ακριβής, λαμβανομένων υπ' όψιν των διαθέσιμων μέσων, της φύσης και των χαρακτηριστικών των συγκεκριμένων προς προμήθεια ειδών, των ορθών πρακτικών στον σχετικό τομέα και της ανάγκης διασφάλισης της κατάλληλης σχέσης μεταξύ των πόρων που δαπανώνται για την προετοιμασία της ανάθεσης και της προβλεπόμενης αξίας της, εν τούτοις ήταν αδύνατον να προβλεφθούν από μια «επιμελή» δημόσια Αρχή.**

Περαιτέρω, με τις αποφάσεις 457/2023 και 932/2022 Έβδομο Τμ. **αποσαφηνίζεται η έννοια της ενδεδειγμένης επιμέλειας την οποία οφείλει να επιδεικνύει η αναθέτουσα Αρχή κατά την κατάρτιση και έγκριση της μελέτης που αποτελεί τη βάση της δημοπράτησης. Ειδικότερα, η ενδεδειγμένη επιμέλεια συνίσταται κυρίως στη συνεκτίμηση των υπηρεσιακών αναγκών, των συνθηκών που τις**



επιηρεάζουν, της φύσης και των χαρακτηριστικών των προς προμήθεια ειδών, των ορθών πρακτικών στον σχετικό τομέα, των δεδομένων που αντλούνται από άλλες παρόμοιες συμβάσεις και των διαθέσιμων πόρων (βλ. αιτιολογική σκέψη 109 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ, ΕλΣυν. Τμ. Μείζ. Επτ. Συνθ. 1317/2018, 682/2017, 2229, 610, 410/2016, VI Τμ. 639/2020).

Επί της προϋπόθεσης της μη μεταβολής της συνολικής φύσης της σύμβασης, με την απόφαση 457/2023 Έβδομο Τμ. κρίθηκε ότι η μεταβολή της φύσης της σύμβασης συνεχεται με το ουσιώδες της τροποποίησης αυτής κατά την έννοια της παρ. 4 του άρθρου 132, το οποίο συντρέχει, μεταξύ άλλων, όταν εισάγονται όροι οι οποίοι, εάν είχαν αποτελέσει μέρος της αρχικής διαδικασίας σύναψης σύμβασης, θα προσέλκυαν και άλλους συμμετέχοντες, αλλά και όταν μεταβάλλεται/αλλοιώνεται η αρχική οικονομική ισορροπία της σύμβασης (βλ. ΕλΣυν Έβδ. Τμ. 948/2022, πρβλ. ΕλΣυν Έβδομο Τμ. 1277/2021, VI Τμ. 1340/2018, πρβλ. ΔΕΕ Επιτροπή κατά CAS Succhi di Frutta, C-496/99P, σκ. 108 - 128) και με την 143/2023 Έβδομο Τμ. ότι η μη μεταβολή της συνολικής φύσης της σύμβασης έχει την έννοια της αλλοίωσης των βασικών παραμέτρων αυτής και ιδίως με την αντικατάσταση των προς προμήθεια αγαθών με άλλα διαφορετικά (βλ. αιτιολογική σκέψη 109 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ, ΕλΣυν Έβδ. Τμ. 1242, 91/2021).

Περαιτέρω, το ΕΣ με τις, ενδεικτικά, αναφερόμενες αποφάσεις 303/2023, 522/2021 ΟΛΕΣ και 12/2023, 454/2023, 444/2023, 142/2023 Έβδομο Τμ. αντιμετώπισε την περίπτωση της αναπροσαρμογής της συμβατικής τιμής, ως ειδικότερη έκφανση της τροποποίησης λόγω απρόβλεπτων περιστάσεων του 132 παρ. 1γ του Ν. 4412/2016, κατ' επίκληση της πανδημίας του COVID-19 και των συνεπειών του, της ενεργειακής κρίσης και του πολέμου της Ουκρανίας. Ειδικότερα, στο πλαίσιο αυτών κρίθηκε πως: α) η τροποποίηση εκτελούμενων συμβάσεων με σκοπό την αναπροσαρμογή των συμβατικών τιμών είναι κατ' αρχήν δυνατή μόνο εάν στο οικείο συμβατικό κείμενο έχει περιληφθεί σχετική ρήτρα αναθεώρησης τιμών, υπό τους όρους του άρθρου 132 παρ. 1 περ. α' του Ν. 4412/2016, β) εάν σε εκτελούμενη σύμβαση ελλείπει η προμνησθείσα ρήτρα, η αναπροσαρμογή τιμών είναι κατ' αρχήν δυνατή βάσει του άρ-

**θρου 132 παρ. 1 περ. γ' του Ν. 4412/2016**, κατά το οποίο επιτρεπτή περίπτωση τροποποίησης σύμβασης προμήθειας αποτελεί, μεταξύ άλλων, αυτή που έχει ως αντικείμενο την αύξηση του συμβατικού τιμήματος σε σχέση με το αρχικά προβλεπόμενο, εφόσον συντρέχουν σωρευτικά, σύμφωνα με τα οριζόμενα στην περ. γ' της παρ. 1 του άρθρου 132 του Ν. 4412/2016, οι ακόλουθες προϋποθέσεις:

- i) Η ανάγκη τροποποίησης προκύπτει από απρόβλεπτες για κάθε επιμελή αναθέτουσα Αρχή περιστάσεις, οι οποίες ανέκυψαν κατά την εκτέλεση της σύμβασης. Ως τέτοιες νοούνται πραγματικά γεγονότα, που δεν ανάγονται στον χρόνο κατάρτισης της αρχικής σύμβασης και τα οποία, παρότι ο αρχικός σχεδιασμός, βάσει του οποίου προσδιορίστηκε το αντικείμενο της αρχικής ανάθεσης, υπήρξε κατά το δυνατόν πλήρης και ακριβής, λαμβανομένων υπ' όψη των διαθέσιμων μέσων, της φύσης και των χαρακτηριστικών των συγκεκριμένων προς προμήθεια ειδών, των ορθών πρακτικών στον σχετικό τομέα και της ανάγκης διασφάλισης της κατάλληλης σχέσης μεταξύ των πόρων που δαπανώνται για την προετοιμασία της ανάθεσης και της προβλεπόμενης αξίας της, εν τούτοις ήταν αδύνατον να προβλεφθούν από «μια επιμελή δημόσια Αρχή».
- ii) Με την επιχειρούμενη τροποποίηση δεν μεταβάλλεται η συνολική φύση της αρχικής σύμβασης, υπό την έννοια της αλλοίωσης των βασικών παραμέτρων αυτής, και ιδίως με την αντικατάσταση των προς προμήθεια αγαθών με άλλα διαφορετικά.
- iii) Η οποιαδήποτε αύξηση τιμής δεν υπερβαίνει το 50% του συμβατικού τιμήματος της αρχικής σύμβασης.
- iv) Η τροποποίηση δεν αποσκοπεί στην αποφυγή εφαρμογής των διατάξεων του Ν. 4412/2016 ως προς τις διαδικασίες ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων,

**γ) ήδη μετά την έναρξη ισχύος του Ν. 4965/2022 (2.9.2022), πέραν των ανωτέρω, οι αναθέτουσες Αρχές υποχρεούνται να τηρούν επιπλέον προϋποθέσεις, για την επιτρεπτή αναπροσαρμογή των συμβατικών τιμών σε εκτελούμενες συμβάσεις, όπως αυτές ορίζονται στο νεοεισαχθέν άρθρο 53 παρ. 9α<sup>79</sup> του Ν. 4412/2016.**

Η υποχρέωση αυτή των αναθετουσών Αρχών συνάγεται από την ανάγκη υιοθέτησης αντικειμενικών κριτηρίων για την αναπροσαρμογή των τιμών, η δε παράλληλη εφαρμογή των προαπαιτηθειών προϋποθέσεων συνάγεται από τη ρητή διατύπωση των νεότερων



διατάξεων ότι οι αναπροσαρμογές υπόκεινται στους περιορισμούς του άρθρου 132 του Ν. 4412/2016. Οι επιπλέον προϋποθέσεις για τις αναπροσαρμογές τιμών είναι οι εξής: i) εφαρμογή του προβλεπόμενου στη διάταξη γενικού μαθηματικού τύπου, που βασίζεται στη διακύμανση του δείκτη τιμών καταναλωτή για το συγκεκριμένο υπό προμήθεια αγαθό, όπως αυτός ανακοινώνεται από την Ελληνική Στατιστική Αρχή. Ο μαθηματικός αυτός τύπος, πάντως, δύναται να προσαρμόζεται στις ιδιαιτερότητες της σύμβασης, υπό τον όρο της σαφούς μαθηματικής του διατύπωσης και της ειδικής αιτιολογίας του, με τη χρήση επίσημων στοιχείων και τιμών αναφοράς, ii) η παρέλευση δώδεκα τουλάχιστον μηνών από την καταληκτική ημερομηνία υποβολής των προσφορών, iii) ο δείκτης τιμών καταναλωτή να είναι μικρότερος από μείον τρία (-3%) και μεγαλύτερος από τρία τοις εκατόν (3%), ως προς το συγκρινόμενο προς προμήθεια προϊόν, iv) η αναθέτουσα Αρχή να αποδεικνύει ότι διαθέτει τις απαραίτητες πιστώσεις για την εφαρμογή της εν λόγω αναπροσαρμογής, καθόσον οι αιτούμενες αναπροσαρμογές δεν δύνανται άνευ άλλου τινός να καλυφθούν από τους οικείους προϋπολογισμούς, δ) Το πλέγμα των ανωτέρω διατάξεων, που παρέχουν τη δυνατότητα τροποποίησης συμβάσεων προμηθειών, πρέπει να ερμηνεύεται στενά, το δε βάρος απόδειξης της συνδρομής των αναφερόμενων σε αυτές ειδικών περιπτώσεων επιτρεπτής τροποποίησης της σύμβασης φέρουν οι αναθέτουσες Αρχές που τις επικαλούνται (βλ. Ελ-Συν Έβδ. Τμ. 1608/2022, 1363/2022 κ.α.).

**Επισημαίνεται ότι οι αναθέτουσες Αρχές, για την τεκμηρίωση του τρόπου υπολογισμού της εγκρινόμενης κατόπιν σχετικής αιτήσεως του αντισυμβαλλόμενου οικονομικού φορέα αναπροσαρμογής και του ύψους αυτής, οφείλουν να λαμβάνουν υπόψη τους επίσημους δείκτες και τα δεδομένα που ανακοινώνονται σε τακτική βάση από τις αρμόδιες κρατικές Αρχές (π.χ. μηνιαίες μεταβολές του ΔΤΚ που αναρτώνται στην ιστοσελίδα του Υπουργείου Ανάπτυξης και Επενδύσεων - βλ. παρ. Α.6 της με αρ. πρωτ. 95213/5.10.2022 Εγκυκλίου του ως άνω Υπουργείου περί εφαρμογής των παρ. 9 έως 10α του άρθρου 53 του Ν. 4412/2016 - ΑΔΑ: 6Μ8Ο46ΜΤΛΡ-ΔΛΓ) και, μόνον επικουρικώς, στοιχεία που αφορούν αποκλειστικά και μόνο στην υπό αναπροσαρμογή σύμβαση (π.χ. τιμολόγια ενός**

προμηθευτή), αφού τέτοια στοιχεία δεν παρέχουν τα εχέγγυα αξιοπιστίας και αντικειμενικότητας και, κυρίως, παρουσιάζουν αποσπασματική εικόνα της ισχύουσας στην αγορά κατάστασης (πρβλ. την αιτιολογική έκθεση του άρθρου 7 του Ν. 4965/2022).

Εξάλλου, η ενδεδειγμένη τεκμηρίωση της αναπροσαρμογής των συμβατικών τιμών με βάση τα κριτήρια του άρθρου 53 παρ. 9α του Ν. 4412/2016 σε συνδυασμό με το άρθρο 132 παρ. 1 περ. γ' αυτού αποτρέπει τη μετακύλιση του επιχειρηματικού κινδύνου από τους προμηθευτές στις αναθέτουσες Αρχές και περιορίζει τις αυθαίρετες αυξήσεις στο ανώτατο επιτρεπόμενο ύψος (50%).

#### **δ) Ειδικά για τις δημόσιες συμβάσεις έργων.**

#### **Συμπληρωματικές εργασίες και απρόβλεπτες περιστάσεις κατά τα άρθρα 132 και 156 του Ν. 4412/2016**

Η νομολογία για τις συμπληρωματικές εργασίες και τις απρόβλεπτες περιστάσεις των συντρεχουσών και των λοιπών προϋποθέσεων, μπορούν να δικαιολογήσουν την τροποποίηση αρχικής σύμβασης έργου και επιλέγεται να εξετασθεί σε χωριστή ενότητα για δύο λόγους. Πρώτον, διότι οι δημόσιες συμβάσεις έργων διέπονται από τις ειδικές - εθνικές ρυθμίσεις που περιλαμβάνει ο Ν. 4412/2016, με κύρια εκείνη του άρθρου 156 και δεύτερον, λόγω της τροποποίησης που υπέστη το άρθρο 156 με το άρθρο 75 του Ν. 4782/2021. Με την τελευταία αυτή τροποποίηση επήλθε εναρμόνιση των ρυθμίσεων για την ανάθεση πρόσθετων εργασιών στα δημόσια έργα με τις διατάξεις της Οδηγίας για τις επιτρεπόμενες τροποποιήσεις στο συμβατικό κείμενο και επιλύθηκε η δημιουργηθείσα υπό τις προϋποθέσεις διατάξεις του Ν. 4412/2016 αμφισβήτηση ως προς το εάν οι πρόσθετες εργασίες θα μπορούσαν να είναι είτε μόνο συμπληρωματικές είτε μόνο νέες.<sup>80</sup>

Με βάση την αρχική διατύπωση του άρθρου 156 του Ν. 4412/2016, όπως αυτό ίσχυε πριν από την τροποποίησή του με τη διάταξη του άρθρου 75 του Ν. 4782/2021,<sup>81</sup> μία εκ των σωρευτικά τασσόμενων προϋποθέσεων για τη σύναψη συμπληρωματικής σύμβασης για την εκτέλεση συμπληρωματικών εργασιών ήταν η συνδρομή «απρόβλεπτων περιστάσεων», ως τέτοιων νοουμένων αιφνίδιων πραγματικών γεγονότων, που δεν ανάγονται στον χρόνο κατάρτι-

σης της αρχικής σύμβασης και τα οποία αντικειμενικά δεν ήταν δυνατόν να προβλεφθούν, σύμφωνα με τους κανόνες της ανθρώπινης εμπειρίας και λογικής, και να ενταχθούν στο αρχικό έργο και τη συναφθείσα σύμβαση, μολονότι η μελέτη (οριστική ή προμελέτη), με βάση την οποία προσδιορίστηκε το τεχνικό αντικείμενο του έργου, υπήρξε κατά το δυνατόν πλήρης και ακριβής (ΕλΣυν Ολ. 183/2022 σκ. 4, 1828/2021 σκ. 4).

Μετά την επελθούσα στο άρθρο αυτό τροποποίηση με τις διατάξεις του άρθρου 75 του Ν. 4782/2021, από 1.9.2021 προβλέπονται πλέον διακριτώς και σε εναρμόνιση με τους ορισμούς του άρθρου 72 της ΟΔΗΓΙΑΣ 2014/24/ΕΕ (βλ. σχετ. συνοδευτική έκθεση για την ανάλυση των συνεπειών του Ν. 4782/2021), οι προϋποθέσεις για τη δυνατότητα σύναψης τροποποιητικής σύμβασης, αφενός μεν για την ανάθεση συμπληρωματικών εργασιών, που δεν περιλαμβάνονται κατ' είδος ή/και ποσότητα, στο αρχικώς ανατεθέν έργο και στην πρώτη συναφθείσα σύμβαση (περ. β' της παρ. 1 του άρθρου 156 του Ν. 4412/2016, όπως ισχύει από 1.9.2021, πλήρως εναρμονισμένη με την παρ. 1β του άρθρου 132), για τις οποίες δεν απαιτείται πλέον η συνδρομή «απρόβλεπτων περιστάσεων» κατά την προαναφερθείσα έννοια, αφετέρου δε για την τροποποίηση άλλων όρων της αρχικής σύμβασης, πλην της ανάθεσης συμπληρωματικών εργασιών (περ. γ' της παρ. 1 του άρθρου 156 του Ν. 4412/2016, όπως ισχύει από 1.9.2021, πλήρως εναρμονισμένη με την παρ. 1γ του άρθρου 132) για τις οποίες η προϋπόθεση της συνδρομής απρόβλεπτων περιστάσεων διατηρήθηκε ρητώς (ΕλΣυν Ολ. 1854/2022 σκ. 8, Έβδ. Τμ. 14/2023 σκ. 4).

### **ΣΥΜΠΛΗΡΩΜΑΤΙΚΕΣ ΕΡΓΑΣΙΕΣ ΚΑΤ' ΑΡΘΡΟ 156 ΠΑΡ. 1Β, ΩΣ ΙΣΧΥΕΙ ΑΠΟ ΤΗΝ 01.09.2021:**

Σε συνέχεια των ανωτέρω, από την επιβαλλόμενη στενή γραμματική ερμηνεία των εξαιρετικού χαρακτήρα διατάξεων του άρθρου 156 παρ. 1 περ. β' του Ν. 4412/2016, ως τροποποιήθηκε από το άρθρο 75 του Ν. 4782/2021 αλλά και από τη συστηματική και τελεολογική προσέγγισή τους, το Δικαστήριο, στην απόφαση 551/2023 της Ολομέλειας, συνήγαγε ότι μία σύμβαση έργου μπορεί να τροποποιείται, χωρίς νέα διαδικασία σύναψης -μεταξύ άλλων- και στην πε-

ρίπτωση ανάθεσης στον ανάδοχο αυτής συμπληρωματικών εργασιών, οι οποίες όμως προέκυψαν κατά την εκτέλεσή της, συνδέονται αρρήκτως και παρίστανται αναγκαίες για την άρτια, από τεχνικής ή λειτουργικής άποψης, ολοκλήρωση του αντικειμένου της, όπως αυτό περιγράφεται στα οικεία συμβατικά τεύχη.

**Επομένως, δεν καλύπτεται από το αντικειμενικό πεδίο εφαρμογής των διατάξεων του άρθρου 156 παρ. 1 περ. β' του Ν. 4412/2016, τροποποίηση της αρχικής σύμβασης, με ανάθεση στον ανάδοχο αυτής συμπληρωματικών εργασιών που, χωρίς να αποτελούν αναγκαία προϋπόθεση για την έντεχνη ολοκλήρωση του εκτελούμενου έργου, επεκτείνουν το τεχνικό αντικείμενό της, καθώς αφορούν σε τεχνικό αντικείμενο νέο, μη αδιαχώριστα συνδεδεμένο με το αντικείμενο της αρχικής σύμβασης, ή κατατείνουν στην ποιοτική αναβάθμιση του αρχικού έργου, με υλικά ή μεθόδους μη προδιαγεγραμμένες στα οικεία συμβατικά τεύχη.**

Διαφορετική ερμηνεία, η οποία θα κατέληγε στο συμπέρασμα ότι επιτρέπεται η ανάθεση συμπληρωματικών εργασιών που δεν αφορούν αποκλειστικά στην άρτια κατασκευή του έργου, όπως αυτό προβλέφθηκε στην αρχική σύμβαση, θα παρείχε ευρύτατο περιθώριο διακριτικής ευχέρειας στην αναθέτουσα Αρχή να επανασχεδιάζει το έργο που ανέθεσε και να επεκτείνει το αντικείμενό του, αποκλείοντας, όμως, το άνοιγμα της τροποποιητικής σύμβασης στον ανταγωνισμό. Μια τέτοια ερμηνεία, πέραν του ότι θα ήταν προδήλως επισφαλής, θα ήταν και συστηματικά ασύμβατη με τον σκοπό θέσπισης των διατάξεων της Οδηγίας, και κατ' επέκταση του Ν. 4412/2016, που συνίσταται στη διασφάλιση τήρησης των αρχών της ίσης μεταχείρισης και της διαφάνειας και το άνοιγμα των δημοσίων συμβάσεων στον ανταγωνισμό [βλ. αιτιολογική σκέψη (1) σε συνδυασμό με το άρθρο 18 παρ. 1 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ (αντίστοιχο άρθρο 18 παρ. 1 του Ν. 4412/2016), καθώς και, ως προς την έννοια των συμπληρωματικών εργασιών, ΕλΣυν Ολ. 1855/2022 σκ. 10, 1828/2021 σκ. 4, Τμ. Μείζ. - Επτ. Σύνθ. 1215/2020 σκ. 7, 1449/2019 σκ. 5, 343/2019 σκ. II.A, 1630/2018 σκ. 2, 1314/2018 σκ. II, 439/2018 σκ. 4.2].

Ακολούθως, και επί τη βάσει της προαναφερθείσας σκέψης, το Δικαστήριο έκρινε ότι:

α) Η ελεγχόμενη συμπληρωματική σύμβαση έργου κατά το σκέλος

που αφορούσε σε **συμπληρωματικές εργασίες για την κατασκευή των υποδομών που θα επέτρεπαν την μελλοντική επέκταση της δυναμικότητας του Κέντρου Επεξεργασίας Λυμάτων (Κ.Ε.Λ.) με την υποδοχή αστικών λυμάτων και άλλων περιοχών αφορούν σε τεχνικό αντικείμενο νέο**, το οποίο δεν είναι αδιαχώριστα συνδεδεμένο με το αντικείμενο της αρχικής σύμβασης, όπως αυτό οριοθετήθηκε με τα εγκεκριμένα τεύχη που είχαν αποτελέσει μέρος της διαδικασίας ανάθεσής της, **και το οποίο δεν αποτελεί αναγκαία προϋπόθεση για την έντεχνη ολοκλήρωση του αρχικού έργου**, που θα εξυπηρετεί, και δίχως την εκτέλεση των συμπληρωματικών αυτών εργασιών, πλήρως τον σκοπό, για τον οποίο δημοπρατήθηκε και ανατέθηκε, υποδεχόμενο τα λύματα από τις περιοχές που περιλήφθηκαν στις αρχικές μελέτες με εκροή κατάλληλη για περιορισμένη άρδευση και για βιομηχανική χρήση. Ως εκ τούτου, η τροποποίηση της αρχικής σύμβασης με την ανάθεση των ως άνω συμπληρωματικών εργασιών στον αρχικό ανάδοχο, χωρίς νέα διαγωνιστική διαδικασία, **δεν καλύπτεται από το αντικειμενικό πεδίο εφαρμογής των διατάξεων του άρθρου 156 παρ. 1 περ. β' του Ν. 4412/2016.**

β) Η ελεγχόμενη συμπληρωματική σύμβαση έργου, κατά το σκέλος που αφορούσε σε **συμπληρωματικές εργασίες για την αναβάθμιση της υφιστάμενης μονάδας τριτοβάθμιας επεξεργασίας, με την προσθήκη ενός επιπλέον σταδίου επεξεργασίας (νέα μονάδα υπερδιήθησης) και μία σειρά επεμβάσεων σε υφιστάμενες μονάδες, προκειμένου η εκροή του Κ.Ε.Λ. να είναι κατάλληλη για απεριόριστη άρδευση και εμπλουτισμό του υπόγειου υδροφόρου, αφορούν σε επέκταση του τεχνικού αντικειμένου της αρχικής σύμβασης**, όπως αυτό οριοθετήθηκε με τα εγκεκριμένα τεύχη που είχαν αποτελέσει μέρος της διαδικασίας ανάθεσής της, κατατείνοντας στην ποιοτική αναβάθμιση του αρχικού έργου, με υλικά ή μεθόδους μη προδιαγεγραμμένες στα οικεία συμβατικά τεύχη, **που δεν αποτελεί αναγκαία προϋπόθεση για την έντεχνη ολοκλήρωσή του, αφού το αρχικό έργο, αν εκτελεστεί όπως έχει αρχικά ανατεθεί, θα είναι άρτιο τεχνικά και λειτουργικά και θα εξυπηρετεί πλήρως τον σκοπό του**, για επαναχρησιμοποίηση των επεξεργασμένων λυμάτων για περιορισμένη άρδευση και για βιομηχανική χρήση. Ως

εκ τούτου, η τροποποίηση της αρχικής σύμβασης, με την ανάθεση των ως άνω συμπληρωματικών εργασιών στον αρχικό ανάδοχο, χωρίς νέα διαγωνιστική διαδικασία, **δεν καλύπτεται από το αντικειμενικό πεδίο εφαρμογής των διατάξεων του άρθρου 156 παρ. 1 περ. β' του Ν. 4412/2016.**

Με την απόφαση 2035/2022 ΟΛΕΣ κρίθηκε ότι η ελεγχόμενη συμπληρωματική σύμβαση κατά το σκέλος που αφορούσε **σε συμπληρωματικές εργασίες για την αντικατάσταση των συμβατικών προβολέων με νέους τεχνολογίας led (ποσού 62.789,10 ευρώ χωρίς ΦΠΑ), με τη χρήση των οποίων επιτυγχάνεται πολλαπλάσια εξοικονόμηση ενέργειας (έως και 90%) σε σχέση με τη χρήση λαμπτήρων αλογονιδίου, ενώ έχουν και μεγαλύτερη διάρκεια ζωής, συνεχονται με το τεχνικό αντικείμενο της αρχικής σύμβασης, είναι δε απολύτως αναγκαίες προκειμένου να επιτευχθεί, υπό τα νεότερα δεδομένα της ενεργειακής κρίσης, που ανέκυψε αιφνιδίως, η αποτελεσματική και έντεχνη ολοκλήρωση του έργου της ενεργειακής αναβάθμισης του σταδίου και συνεπώς, νομίμως ανατίθενται με την επίμαχη συμπληρωματική σύμβαση.** Και τούτο διότι, ως δέχθηκε το Δικαστήριο, με την παγκόσμια οικονομική και ενεργειακή κρίση η οποία έγινε αισθητή στη χώρα, κατά τα κοινώς γνωστά, με το τέλος της πανδημίας COVID-19 (καλοκαίρι 2021) και εντάθηκε αιφνιδίως με την πολεμική σύρραξη Ρωσίας - Ουκρανίας περί το τέλος Φεβρουαρίου 2022, αυξήθηκε κατακόρυφα το ενεργειακό κόστος. Το γεγονός δε αυτό, το οποίο σε κάθε περίπτωση εκφεύγει της σφαίρας επιρροής της αναθέτουσας Αρχής, δεν ήταν γνωστό όταν εγκρίθηκε η φωτοτεχνική μελέτη του έργου της «ενεργειακής αναβάθμισης ηλεκτροφωτισμού». Συνεπεία των ανωτέρω, μεταβλήθηκαν ουσιωδώς οι παράγοντες στους οποίους στηρίχθηκε η μελέτη του έργου και δη σε χρόνο κατά τον οποίο είχε ήδη εγκατασταθεί ο ανάδοχος και είχε αρχίσει να εκτελείται το έργο, με αποτέλεσμα να καθίσταται ανέφικτη ακόμη και η τυχόν επικαιροποίηση της μελέτης αυτής.

Με την απόφαση 228/2023 Έβδομο Τμ. κρίθηκε ότι **δεν συντρέχουν** οι προϋποθέσεις των άρθρων 156 παρ. 1β και 132 παρ. 1β του Ν. 4412/2016 επί συμπληρωματικής σύμβασης εργασιών σε σημεία παρεμβάσεων διαφορετικά από αυτά της αρχικής σύμβασης έργου



(με αντικείμενο «Αποκαταστάσεις διανοίξεων Δήμου»). Ειδικότερα, **το αρχικό έργο**, έχοντας ως αντικείμενο, κατά τη γενική περιγραφή που περιέχεται στην οικεία μελέτη, τη διάνοιξη δρόμων και κατασκευή μικρών τεχνικών έργων ή τοιχίων αντιστήριξης σε μη αρχικώς προσδιορισμένα σημεία Δήμου, αλλά εκεί όπου θα υποδειχθεί από την αναθέτουσα Αρχή με βάση τις εκάστοτε περιστάσεις καθώς και τις ανάγκες αντιμετώπισης κατολισθήσεων, **δεν αποτελεί ενιαίο έργο με λειτουργική και οικονομική αυτοτέλεια, αλλά τούτο συντίθεται από τόσα επιμέρους, αυτοτελή μεταξύ τους, έργα όσες οι μεμονωμένες (σημειακές) επεμβάσεις στις οποίες καθ' υπόδειξη της αναθέτουσας Αρχής, οφείλει να προβεί η ανάδοχος εταιρεία.** Επομένως, εφόσον τα σημεία των παρεμβάσεων που αφορούν οι εργασίες της συμπληρωματικής σύμβασης διαφέρουν από αυτά της αρχικής, ήτοι ουδεμία χωροταξική συνάφεια έχουν, οι εργασίες αυτές δεν έχουν συμπληρωματικό χαρακτήρα, αλλά συνιστούν νέα, επιμέρους έργα με λειτουργική αυτοτέλεια, προστιθέμενα στο αντικείμενο της κύριας σύμβασης, το οποίο και επεκτείνουν μετά την εξάντληση του οικονομικού και τεχνικού αντικειμένου αυτής και δεν καθίστανται αναγκαία για την άρτια ολοκλήρωση κάποιου από τα τμήματα του αρχικού έργου, όπως τούτο προκύπτει από τα περιεχόμενα στον ΑΠΕ στοιχεία ανάλωσης κονδυλίων και ποσοτήτων εργασιών. Ως εκ τούτου, ο διαχωρισμός τους από την κύρια σύμβαση δεν θα δημιουργήσει μείζονα προβλήματα στην αναθέτουσα Αρχή.

Η απόφαση 140/2023 Έβδομο Τμ. έκανε δεκτά τα ακόλουθα επί τροποποίησης αρχικής σύμβασης με αντικείμενο την εκτέλεση έργου αναβάθμισης εγκαταστάσεων αθλητικού σταδίου: «19. [...] οι ανωτέρω περιγραφόμενες εργασίες της 1ης συμπληρωματικής σύμβασης, ήτοι η μείωση του ύψους των ιστών φωτισμού λόγω της τεχνολογίας led και η αύξηση των προβολέων κατά δεκαέξι (16) τεμάχια λόγω ομοιομορφίας του φωτισμού και μέγιστου δυνατού αποτελέσματος, η κατασκευή αρδευτικού δικτύου για το πότισμα του εγκατασταθέντος χλοοτάπητα λόγω μη συμπερίληψής του στην αρχική σύμβαση και η αναβάθμιση του συστήματος στίβου από μη υδροπερατό σε υδροπερατό συνθετικό τάπητα, **πληρούν τις προϋποθέσεις των εφαρμοστέων διατάξεων των άρθρων 132 παρ. 1 περ. β' και**

156 παρ. 1 περ. β' του Ν. 4412/2016. Ειδικότερα, είναι προφανές ότι συντρέχει αδυναμία διαχωρισμού των εργασιών μείωσης του ύψους των ιστών φωτισμού από τριάντα (30) σε είκοσι (20) μέτρα, χωρίς την πρόκληση μειζόνων προβλημάτων στην αναθέτουσα Αρχή, η δε αναγκαιότητα εκτέλεσης αυτών, σε συνδυασμό με την τοποθέτηση προβολέων τεχνολογίας led και την αύξηση του αριθμού των εν λόγω προβολέων συμβάλλει στην άρτια ολοκλήρωση και λειτουργία του έργου, η οποία συνίσταται, όπως αναφέρεται στην οικεία αιτιολογική έκθεση, στην ομοιομορφία του φωτισμού του δημοτικού σταδίου και την παραγωγή του μέγιστου δυνατού αποτελέσματος. Περαιτέρω, εξ ίσου προφανής είναι και η ανάγκη συντήρησης και λειτουργικότητας του εγκατασταθέντος, διά της αρχικής σύμβασης, χλοοτάπητα, η οποία δύναται να επέλθει μόνο μέσω της κατασκευής αρδευτικού συστήματος, καθόσον, όπως ομοίως ορθώς αναφέρεται στην οικεία αιτιολογική έκθεση, δεν υφίσταται σπορά χωρίς πότισμα. Συναφώς δε, ούτε οι εργασίες για την αναβάθμιση του συστήματος στίβου μπορούν να διαχωριστούν από αυτές που περιλαμβάνονται στην αρχική σύμβαση, καθόσον συνίστανται σε διαφορά ποσοτήτων (μεγαλύτερες αναλογίες) και υλικών στον ίδιο χώρο ευθύνης του αναδόχου, όπου κατασκευάζεται ο στίβος έξι (6) διαδρομών, συντελούν δε στην τελειοποίηση του αντικειμένου της αρχικής σύμβασης, δεδομένων των προαναφερθέντων πλεονεκτημάτων του συστήματος Sandwich [μη υδροπερατός τάπητας, χωρίς ανάγκη συντήρησης, με μεγαλύτερη διάρκεια ζωής και μέγιστη αντοχή σε καταπονήσεις, επιτρέποντας τη χρήση αθλητικών παπουτσιών με καρφιά (spikes shoes)] και του γεγονότος ότι μετά τις εν λόγω εργασίες, ο συνθετικός τάπητας στίβου θα είναι κατάλληλος για να χρησιμοποιείται ως επαγγελματικός αγωνιστικός χώρος, σύμφωνα με τις προδιαγραφές της Γενικής Γραμματείας Αθλητισμού. Όλες οι ανωτέρω εργασίες δεν περιλαμβάνονταν στην αρχική σύμβαση, οφείλονται σε εσφαλμένες προμετρήσεις της μελέτης ή στην ανάγκη εκτέλεσης νέων εργασιών που προέκυψαν κατά τη διάρκεια εκτέλεσης των εργασιών του αρχικού έργου, ως εκ τούτου η ανάθεσή τους σε ανάδοχο διαφορετικό από τον αρχικό θα προκαλούσε σημαντικές δυσχέρειες στον αναθέτοντα Δήμο».



Τέλος, το Δικαστήριο δια της απόφασης 135/2023 Έβδομο Τμ. αποφάνθηκε ότι επί συμπληρωματικής σύμβασης για το έργο «Συντηρήσεις - Βελτιώσεις κτιρίων στέγασης Υπηρεσιών Περιφερειακής Ενότητας ... 2020-2021» πληρούνται όλες οι τιθέμενες προϋποθέσεις από τις διατάξεις των άρθρων 132 παρ. 1 περ. β' και 156 παρ. 1 περ. β' του Ν. 4412/2016, για την υπογραφή του σχεδίου της ελεγχόμενης συμπληρωματικής σύμβασης με το ακόλουθο σκεπτικό: **«Συγκεκριμένα, οι περιλαμβανόμενες στην 1η συμπληρωματική σύμβαση εργασίες, σύμφωνα με την ως άνω οικεία αιτιολογική έκθεση, δεν αποτέλεσαν αντικείμενο της αρχικής σύμβασης και προέκυψαν από τα προεκτεθέντα φαινόμενα σφοδρών κακοκαιριών, είτε κατά τη διάρκεια της διαγωνιστικής διαδικασίας (κακοκαιρία "Μπάλλος") είτε κατά τη διάρκεια εκτέλεσης της αρχικής σύμβασης (κακοκαιρία "Ελπίδα" και εξαιρετικά έντονες βροχοπτώσεις Μαρτίου 2022), τα οποία (φαινόμενα) προκάλεσαν εκτεταμένες βλάβες στις εξωτερικές όψεις του κτιρίου, ήτοι σε τμήμα αυτού που περιλαμβανόταν στο αντικείμενο της αρχικής σύμβασης χωρίς όμως να έχει περιληφθεί και η αποκατάσταση των βλαβών αυτών στην έκταση που προκλήθηκε. Επομένως, οι εργασίες αυτές, σύμφωνα με την ίδια αιτιολογική έκθεση, αν και δεν περιλαμβάνονταν στο αντικείμενο της αρχικής σύμβασης, εντούτοις εντάσσονται στο ίδιο πλαίσιο εργασιών συντήρησης και επισκευής του κτιρίου που στεγάζονται οι Υπηρεσίες της Περιφερειακής Ενότητας ..., δηλαδή είναι αλληλένδετες με το αντικείμενο του αρχικού έργου και κατατείνουν στην αποκατάσταση των ως άνω φθορών στις εξωτερικές όψεις και την αποφυγή εμφάνισης νέων στο μέλλον, συμβάλλοντας κατ' ουσίαν στην αρτιότητα εκτέλεσης του αντικειμένου της αρχικής σύμβασης. Κατά λογική ακολουθία, θεωρείται ιδιαίτερα πιθανό ότι η αλλαγή αναδόχου για την εκτέλεση εργασιών που εντάσσονται στο ανωτέρω αναφερθέν ίδιο πλαίσιο, πέραν του επείγοντος χαρακτήρα αυτών των εργασιών λόγω της ήδη διανυόμενης χειμερινής περιόδου, θα προκαλούσε σημαντικά προβλήματα στην αναθέτουσα Περιφέρεια, σε κάθε περίπτωση δε οι εν λόγω εργασίες είναι απολύτως αναγκαίες για την τελειοποίηση της αρχικής σύμβασης, υπό την έννοια ότι συντελούν στη διατήρηση ενός τμήματος του αντικειμένου της αρχικής σύμβασης, των εξωτερικών**

*όψεων, χωρίς φθορές και κινδύνους, προκειμένου το τμήμα αυτό να παραδοθεί ολοκληρωμένο και σύμφωνα με τις απαιτήσεις της αρχικής εργολαβίας. Επιπροσθέτως, το τμήμα της 1ης συμπληρωματικής σύμβασης ανέρχεται σε ποσοστό 23,75% της αρχικής σύμβασης, επομένως δεν υπερβαίνει το 50% της αξίας αυτής, ενώ, περαιτέρω, είναι ξεκάθαρο ότι δεν τροποποιείται η συνολική φύση της αρχικής εργολαβίας, δεδομένου ότι οι εργασίες αυτές, όπως προεκτέθηκε, εντάσσονται στο ίδιο πλαίσιο επισκευής και συντήρησης των εξωτερικών όψεων του κτιρίου».*

### **ΣΥΜΠΛΗΡΩΜΑΤΙΚΕΣ ΕΡΓΑΣΙΕΣ ΠΟΥ ΚΑΤΕΣΤΗΣΑΝ ΑΝΑΓΚΑΙΕΣ ΛΟΓΩ ΑΠΡΟΒΛΕΠΤΩΝ ΠΕΡΙΣΤΑΣΕΩΝ ΚΑΤ' ΑΡΘΡΟ 156, ΩΣ ΙΣΧΥΕ ΠΡΙΝ ΤΗΝ 01.09.2021**

Επί συμπληρωματικής σύμβασης έργου με αντικείμενο την αύξηση της δαπάνης της αρχικής σύμβασης προκειμένου να συμπεριλάβει την απολογιστική δαπάνη για τη διαχείριση των αποβλήτων εκσκαφών, κατασκευών και κατεδαφίσεων (ΑΕΚΚ), η Ολομέλεια του Δικαστηρίου στην 1828/2021 έκρινε ότι **δεν συντρέχουν απρόβλεπτες περιστάσεις, που να καθιστούν αναγκαίο** τον υπολογισμό της επίμαχης απολογιστικής δαπάνης διαχείρισης ΑΕΚΚ στη συμπληρωματική σύμβαση, καθόσον **το κόστος υποδοχής σε αποδεκτούς χώρους των ΑΕΚΚ**, το οποίο δεν συμπεριελήφθη στις τιμές του τιμολογίου μελέτης της αρχικής σύμβασης, ούτε καθορίσθηκε στα λοιπά συμβατικά τεύχη κάποια διαδικασία επιμέτρησης και απολογιστικής καταβολής της σχετικής δαπάνης, **συνιστά νομική υποχρέωση, η οποία βαρύνει τον ανάδοχο του δημόσιου έργου ο οποίος σύμφωνα με την ισχύουσα από το έτος 2010 36259/1757/Ε103/2010 Κοινή Υπουργική Απόφαση υποχρεούται να παραδί-δει τα ΑΕΚΚ του έργου στο εγκεκριμένο - αδειοδοτημένο Συλλογικό Σύστημα Εναλλακτικής Διαχείρισης (ΣΣΕΔ ΑΕΚΚ), με το οποίο έχει συμβληθεί, προκειμένου τα απόβλητα αυτά να τύχουν νόμιμης εναλλακτικής διαχείρισης, καθώς και να καταβάλει τη σχετική εισφορά (τίμημα) στο ΣΣΕΔ ΑΕΚΚ, για την εκάστοτε ποσότητα ΑΕΚΚ που του παραδίδει στο πλαίσιο της μεταξύ τους σύμβασης, η οποία (εισφορά) καθορίζεται στο επίσης εγκεκριμένο από τον**

**ΕΟΑΝ τιμολόγιο του ΣΣΕΔ ΑΕΚΚ.** Ενόψει δε του γεγονότος ότι με τους περιβαλλοντικούς όρους του έργου είχε προβλεφθεί η διάθεση της προϋπολογισθείσας ποσότητας ΑΕΚΚ μετά τις επιχώσεις, σε κατάλληλους χώρους εναλλακτικής διαχείρισης, **η ανάδοχος εταιρεία γνώριζε την υποχρέωσή της αυτή ήδη από τον χρόνο υποβολής της προσφοράς της (2018) και την ανέλαβε, αναλαμβάνοντας ταυτόχρονα και τον αντίστοιχο επιχειρηματικό κίνδυνο.**

Επιπλέον, επί τη βάση του άρθρου 156 του Ν. 4412/2016, ως ίσχυε πριν την τροποποίησή του, το οποίο εφαρμόζεται ειδικά στις συμβάσεις έργου, η Ολομέλεια του Δικαστηρίου με την 1072/2021 απόφαση έκρινε ότι οι αποτελούσες αντικείμενο της ελεγχόμενης σύμβασης συμπληρωματικές εργασίες **συνέχονται με το τεχνικό αντικείμενο της αρχικής σύμβασης,** που συνίσταται στην επισκευή του συνθετικού τάπητα στο Δημοτικό Στάδιο του Δήμου, **και κατέστησαν αναγκαίες λόγω απρόβλεπτων περιστάσεων, συνιστάμενων στα έκτακτα και αιφνίδια έντασης καιρικά φαινόμενα που έπληξαν τον Δήμο, συνεπεία των οποίων το στάδιο υπέστη εκτεταμένες ζημιές, προδήλως δε, δεν ήταν εφικτό να προβλεφθούν κατά τη σύνταξη της μελέτης της αρχικής σύμβασης, η οποία έλαβε χώρα τον Νοέμβριο του έτους 2018.** Ειδικότερα, προκλήθηκαν πλημμυρικά φαινόμενα, τα οποία επέφεραν την αποσάθρωση του 7ου και 8ου διαδρόμου, **με αποτέλεσμα να καθίσταται αδύνατη πλέον η εκτέλεση των εργασιών της αρχικής σύμβασης,** οι οποίες συνίσταντο στην αφαίρεση της επιφανειακής στιβάδας, στην κατά τόπους επισκευή του συνθετικού τάπητα μέχρι την αποκάλυψη της ασφαλικής υπόβασης, στην εξομάλυνση του κρασπέδου ανάμεσα στον 6ο και 7ο διάδρομο και στη διάστρωση σε όλη την επιφάνεια του υπάρχοντος τάπητα της τελικής στρώσης (φάση 3 και 4, retopping), **χωρίς την ταυτόχρονη εκτέλεση των επίμαχων συμπληρωματικών εργασιών** στους ανωτέρω διαδρόμους 7 και 8 και μέχρι τα κάγκελα, οι οποίες συνίστανται στην πλήρη αποξήλωση της πρώτης ασφαλικής στρώσης, πάχους 5 εκατοστών, λόγω της αδυναμίας αποκόλλησης του συνθετικού τάπητα από αυτήν, την κατασκευή νέας ασφαλικής στρώσης και την κατασκευή πρώτης στρώσης συνθετικού τάπητα (φάση 1 και 2). **Οι επίμαχες εργασίες τελούν σε αλληλεξάρτηση με τις εκτελούμενες, από τον ήδη εγκατεστημένο**

**ανάδοχο, εργασίες της αρχικής σύμβασης**, διότι απαιτείται να προηγηθεί η επισκευή του 7ου και του 8ου διαδρόμου με την εκτέλεση των πρώτων σταδίων κατασκευής του τάπητα και, ακολούθως, να πραγματοποιηθούν οι εργασίες της τελικής στρώσης (retopping) σε όλο τον χώρο του στίβου, **με αποτέλεσμα να είναι αναγκαίο οι εργασίες της αρχικής και της συμπληρωματικής σύμβασης να πληρούν κοινές τεχνικές απαιτήσεις και να εκτελούνται σε συνέχεια, διαδοχικά και αδιάλειπτα, προς αποφυγή αλληλοεπικαλύψεων και αστοχιών** (πρβλ. ΕΛΣυν Τμ. Μείζ. - Επταμ. Σύνθ. 765/2019).

Με την ελεγχόμενη σύμβαση **δεν επέρχεται επέκταση του φυσικού και τεχνικού αντικειμένου της αρχικής σύμβασης**, αλλά οι υπό κρίση συμπληρωματικές εργασίες είναι αναγκαίες για την αποκατάσταση των προαναφερθεισών ζημιών και την έντεχνη ολοκλήρωση του έργου και δεν μπορούν να διαχωρισθούν από τις εργασίες της αρχικής σύμβασης, αποσκοπώντας να καταστήσουν το δημοτικό στάδιο ασφαλές και πλήρως λειτουργικό, καθώς, χωρίς τις επίμαχες συμπληρωματικές εργασίες, υφίσταται ο άμεσος κίνδυνος να μεταιωθεί η συνολική επισκευή του συνθετικού τάπητα του στίβου, στην οποία απέβλεψε η αρχική σύμβαση (πρβλ. ΕΛΣυν Τμ. Μείζ. - Επτ. Σύνθ. 343/2019). Ναι μεν κατά τον χρόνο σύνταξης της μελέτης ήταν γνωστό στην αναθέτουσα Αρχή ότι το υφιστάμενο κράσπεδο δημιουργούσε προβλήματα στον 7ο διάδρομο, λόγω της εισροής υγρασίας, και για τον λόγο αυτόν είχε προβλεφθεί και η επισκευή αυτού, καθώς και η εξομάλυνση του κρασπέδου -η οποία, όπως προκύπτει από τον Α.Π.Ε., δεν εντάσσεται στις επίμαχες συμπληρωματικές εργασίες- όμως, δεδομένου ότι τα επικαλούμενα από την αναθέτουσα Αρχή έκτακτα καιρικά φαινόμενα έλαβαν χώρα σε μεταγενέστερο της σύνταξης της μελέτης χρόνο, η αναθέτουσα Αρχή δεν θα μπορούσε να είχε προβλέψει την επιγενόμενη πλήρη αποσάθρωση των ως άνω διαδρόμων και την ανάγκη εκτέλεσης των επίμαχων εργασιών, λόγω αδυναμίας αποκόλλησης του συνθετικού τάπητα από την ασφαλτική στρώση και επακόλουθης αδυναμίας επισκευής αυτού κατά τα προβλεπόμενα στη μελέτη της αρχικής σύμβασης. Τέλος, η αξία των εργασιών της ελεγχόμενης συμπληρωματικής σύμβασης ανέρχεται σε ποσοστό 49,99% της αξίας των εργασιών της αρχικής σύμβασης.

Τέλος, στο πλαίσιο της 591/2022 Έβδομο Τμ. το Δικαστήριο έκρινε ότι η **αλλαγή της άποψης της αναδόχου εταιρείας σχετικά με τη μέθοδο εκτέλεσης του έργου δεν συνιστά απρόβλεπτο γεγονός.**

### **ε) Μεταβολές στο πρόσωπο του αναδόχου κατά το άρθρο 132 παρ. 1δ του Ν. 4412/2016**

Η απόφαση 171/2023 ΟΛΕΣ, ερμηνεύοντας τη διάταξη του άρθρου 132 παρ. 1δ συνήγαγε ότι η **υποκατάσταση του αρχικού αναδόχου από νέο ανάδοχο, που δεν έλαβε μέρος στον οικείο διαγωνισμό και του οποίου η επιλογή δεν στηρίχθηκε στη σύγκριση της προσφοράς του με αυτές τυχόν άλλων υποψηφίων, θεωρείται μεταβολή ενός από τους ουσιώδεις όρους (essentialia negotii) της δημόσιας σύμβασης (ήτοι του προσώπου του αντισυμβαλλομένου) και, ως εκ τούτου, συνιστά, κατ' αρχήν, ουσιώδη τροποποίηση αυτής, η οποία συνεπάγεται την υποχρέωση εκκίνησης νέας διαδικασίας σύναψης σύμβασης εκ μέρους της αναθέτουσας Αρχής, **καθώς εγείρει ζητήματα παραβίασης των αρχών της ίσης μεταχείρισης, της διαφάνειας και του ελεύθερου ανταγωνισμού κατά την ανάθεση των δημοσίων συμβάσεων** (απόφ. ΔΕΕ της 3.2.2022, Advania Sverige AB, C-461/20, σκ. 18, πρβλ. απόφ. της 19.6.2008, presstext Nachrichtenagentur, C-454/06, σκ. 40, 47, ΕΛΣυν Ολ. 2497/2020). Ωστόσο, κατ' εξαίρεση, ένας νέος ανάδοχος μπορεί να υποκαταστήσει εκείνον στον οποίο ανατέθηκε αρχικώς η σύμβαση από την αναθέτουσα Αρχή, χωρίς τη διενέργεια νέας διαδικασίας σύναψης σύμβασης, στις περιπτώσεις που προβλέπονται περιοριστικά στο άρθρο 132 παρ. 1 περ. δ' του Ν. 4412/2016 και, ειδικότερα, όταν η υποκατάσταση αναδόχου εδράζεται σε ρητή ρήτρα αναθεώρησης ή προαίρεσης (υποπερ. α') ή συντρέχει περίπτωση ολικής ή μερικής διαδοχής του αρχικού αναδόχου για λόγους εταιρικής αναδιάρθρωσης, εφόσον ο νέος οικονομικός φορέας πληροί τα κριτήρια ποιοτικής επιλογής που καθορίστηκαν αρχικά και υπό τον όρο ότι η διαδοχή δεν συνεπάγεται άλλες ουσιώδεις τροποποιήσεις της σύμβασης και δεν γίνεται με σκοπό την αποφυγή της εφαρμογής των οικείων διατάξεων του Ν. 4412/2016 (υποπερ. ββ'). Για να είναι επιτρεπτή η υποκατάσταση του αρχικού αναδόχου, δυνάμει ρήτρας αναθεώρησης, πρέπει η ρήτρα αυτή να είναι ρητή, σαφής και ακριβής, να**

προβλέπεται στα αρχικά έγγραφα της σύμβασης, να αναφέρει τις προϋποθέσεις και τους όρους υπό τους οποίους δύναται να ενεργοποιηθεί και να μην μεταβάλει τη συνολική φύση της σύμβασης.

**Περαιτέρω, σε κάθε περίπτωση, η υποκατάσταση του αναδόχου δεν πρέπει να λαμβάνει χώρα καταχρηστικά, ως μέσο καταστρατήγησης από τα συμβαλλόμενα μέρη των κανόνων και αρχών που διέπουν τη διαδικασία σύναψης των δημοσίων συμβάσεων, υποκρύπτουσα πρόθεση παράκαμψης των εφαρμοστέων διατάξεων. Ειδικώς δε, δεν χωρεί νομίμως υποκατάσταση του αναδόχου από νέο, όταν αυτός εξ υπαιτιότητός του παραβίασε τις συμβατικές υποχρεώσεις του, με συνέπεια βάσει του οικείου κανονιστικού πλαισίου να συντρέχει περίπτωση έκπτωσής του ή καταγγελίας της σύμβασης εκ μέρους της αναθέτουσας Αρχής, η δε τελευταία αδράνησε αδικαιολογήτως να προβεί στις σχετικές οφειλόμενες ενέργειες (πρβλ. ΣτΕ, Τμήμα Δ', 1787, 1785/2021 σκ. 21).**

Εξάλλου, σε περίπτωση υποκατάστασης του αναδόχου, η οποία, όπως προεκτέθηκε, συνιστά τροποποίηση ενός από τους ουσιώδεις όρους της σύμβασης, κατ' εφαρμογή ρητής ρήτρας αναθεώρησης περιλαμβανόμενης στα έγγραφα της σύμβασης, **εφόσον αυτή δεν τυγχάνει αυτόματης εφαρμογής και, ως εκ τούτου, καταλείπεται πεδίο ελεγκτικής κρίσης**, ο διενεργούμενος από το ΕΣ προσυμβατικός έλεγχος εκτείνεται στην εξέταση του τρόπου ενεργοποίησης της οικείας ρήτρας και δη των προϋποθέσεων και των όρων υπό τους οποίους έλαβε χώρα η υποκατάσταση, καθώς και των εξ αυτής συνεπειών στη συνολική φύση και την ισορροπία της σύμβασης κατ' εκτίμηση των ειδικότερων περιστάσεων της συγκεκριμένης περίπτωσης (βλ. άρθρο 324 παρ. 5 περ. α' του Ν. 4700/2020, σε συνδυασμό με το άρθρο 132 παρ. 6 περ. β' του Ν. 4412/2016, που προστέθηκε με το άρθρο 43 παρ. 21 του Ν. 4605/2019, Α' 52, ΕΛΣυν Ολ. Πρακτικά 16ης Γεν. Συν./12.12.2018, Θέμα Β').

Περαιτέρω, η απόφαση 2497/2020 ΟΛΕΣ αντιμετώπισε το ζήτημα της υποκατάστασης της αναδόχου εταιρείας από τη μητρική της εταιρεία (που κατέχει το 100% του μετοχικού της κεφαλαίου) επικαλούμενη γενικώς οργανωτική αναδιάρθρωση του Ομίλου, στον οποίο αμφότερες ανήκουν, περιλαμβάνουσα χωροταξικό επαναπροσδιορισμό της αναδόχου εταιρείας και ανακατανομή μεταξύ



των μελών του Ομίλου των εκτελούμενων από αυτά έργων. Επ' αυτού η Ολομέλεια του Δικαστηρίου έκρινε ότι η **επιχειρούμενη υποκατάσταση δεν πληροί τις νόμιμες προϋποθέσεις, δοθέντος ότι δεν συντρέχει η απαιτούμενη διαδοχή μεταξύ των ως άνω εταιρειών -μητρικής και θυγατρικής- συνεπεία εταιρικής αναδιάρθρωσης. Και τούτο διότι στην έννοια της τελευταίας δεν μπορεί να υπαχθεί η εν προκειμένω μεμονωμένη και μη εντασσόμενη σε κάποια ευρύτερη εταιρική μεταβολή, μεταβίβαση της μιας και μοναδικής σύμβασης εκτέλεσης του προαναφερόμενου έργου (για την προσθήκη αίθουσας πολλαπλών χρήσεων στο 1ο Δημοτικό Σχολείο Δήμου) από την ανάδοχο - υποκατάστατη εταιρεία στην υποκαταστάτρια εταιρεία, για λόγους μη διασποράς των δυνάμεων του Ομίλου, στον οποίο ανήκουν οι ως άνω εταιρείες, δοθέντος ότι η υποκαταστάτρια εταιρεία ήδη δραστηριοποιείται στο ευρύτερο παραλιακό μέτωπο του Νομού Αττικής, όπου τοποθετείται ο τόπος εκτέλεσης του επίμαχου έργου. Μη συντρεχούσης δε της προϋπόθεσης της εταιρικής αναδιάρθρωσης, η επιχειρούμενη υποκατάσταση του αρχικού αναδόχου από τη μητρική της εταιρεία για τον προαναφερόμενο λόγο **συνιστά τροποποίηση της αρχικής σύμβασης, που δεν επιτρέπεται να διενεργηθεί χωρίς νέα διαδικασία σύναψης σύμβασης.** Για τον λόγο αυτόν και η διαπιστωθείσα πλημμέλεια είναι ουσιώδης, πλήττουσα την αντικειμενική ακεραιότητα της διαδικασίας, δοθέντος ότι η αναθέτουσα Αρχή όφειλε να αναζητήσει ανάδοχο μέσω του ανταγωνισμού που θα διασφάλιζε η νέα διαδικασία σύναψης σύμβασης.**

Επίσης, δια των αποφάσεων 793/2022 και 2135/2020 ΟΛΕΣ κρίθηκε ότι η **φερόμενη οικονομική αδυναμία της αναδόχου εταιρείας να ολοκληρώσει το έργο λόγω οικονομικής δυσπραγίας της, δεν συνιστά αυτοτελή νόμιμο λόγο υποκατάστασης.**

Τέλος, σύμφωνα με την απόφαση 392/2022 Έβδομο Τμ. **δεν συνιστά νόμιμη, σύμφωνα με το άρθρο 164 παρ. 1 του Ν. 4412/2016, υποκατάσταση αναδόχου και, συνακόλουθα, δεν μπορεί να αποτελέσει, σύμφωνα με το άρθρο 132 παρ. 1 περ. δ' υποπερ. ββ' του ίδιου νόμου, νόμιμο έρεισμα για την τροποποίηση δημόσιας σύμβασης κατά τη διάρκειά της, χωρίς νέα διαδικασία σύναψης σύμβασης, η, κατά τα άρθρα 455 επ. ΑΚ, σύμβαση εκχώρησης εργολαβίας,**



**από τον εργολάβο στον οποίο ανατέθηκε αρχικά σε τρίτο εργολάβο, η οποία δεν οφείλεται σε εταιρική αναδιάρθρωση του αρχικού αναδόχου.**

Ειδικότερα, κρίθηκε ότι οι διατάξεις των άρθρων 132 και 164 του Ν. 4412/2016 πρέπει να ερμηνεύονται στενά, καθόσον πρόκειται για εξαίρεση από τον γενικό κανόνα σχετικά με τις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων (βλ. αποφ. ΔΕΕ, της 3.2.2022 C-461/20 σκ. 30). Από το γράμμα δε των διατάξεων αυτών, σύμφωνα με το οποίο η γενεσιουργός αιτία της διαδοχής πρέπει να συνίσταται σε «εταιρική αναδιάρθρωση», συνάγεται ότι για την επιτρεπτή τροποποίηση μίας δημόσιας σύμβασης δεν αρκεί οποιασδήποτε μορφής ολική ή μερική διαδοχή του αναδόχου της. Χωρίς, εξάλλου, τον ως άνω περιορισμό, θα παρεχόταν απεριόριστη ευχέρεια εκχώρησης (πώλησης) των ήδη ανατεθεισών συμβάσεων. **Επομένως, δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής των ανωτέρω διατάξεων η διαδοχή που συνίσταται σε μεταβίβαση εκ μέρους του αναδόχου συγκεκριμένων δικαιωμάτων και υποχρεώσεων σε τρίτα πρόσωπα, με αμοιβαία μεταξύ τους συμφωνία, η οποία, όμως, δεν οφείλεται σε εταιρική αναδιάρθρωσή του συνεπαγόμενη μεταβολές στην εταιρική μορφή του** (βλ. αιτιολογική σκέψη 110 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ, κατευθυντήρια οδηγία 22/2017 «Τροποποίηση των συμβάσεων κατά τη διάρκειά τους» της Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ., σελ. 17 επ., ΑΔΑ: 7ΜΥΤΟΞΤΒ-ΖΓΖ). Μάλιστα, από το γράμμα των ανωτέρω διατάξεων προκύπτει ρητώς ότι η «αφερεγγυότητα» συμπεριλαμβάνεται, ως έννοια είδους, στην έννοια της εταιρικής αναδιάρθρωσης του αρχικού αναδόχου (βλ. ΔΕΕ ό.π. σκ. 21, 31). Είναι δε έννοια νομική, η οποία προσδιορίζεται από ειδικότερες διατάξεις τόσο του Ενωσιακού [βλ. ενδεικτικά Κανονισμό (ΕΚ) 1346/2000 του Συμβουλίου της 29ης Μαΐου 2000 «περί των διαδικασιών αφερεγγυότητας», ΕΛ L 160/1/30.6.2000, και νεότερο Κανονισμό (ΕΕ) 2015/848 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 20ης Μαΐου 2015 «περί των διαδικασιών αφερεγγυότητας», ΕΛ L 141/19/5.6.2015] όσο και του Εθνικού Δικαίου και προϋποθέτει την κίνηση μίας διαδικασίας αναγνώρισης της κατάστασης αδυναμίας πληρωμών (αφερεγγυότητας) του αναδόχου, όπως η πτώχευση, ο πτωχευτικός συμβιβασμός, η διαδικασία εξυγίανσης, το σχέδιο αναδιοργάνωσης, η εξωδικαστική ρύθ-

μιση χρηματικών οφειλών [βλ. ενδεικτικά Ν. 3588/2007 (Α' 153), Ν. 4013/2011 (Α' 204) Μέρος Δεύτερο, Ν. 4072/2012 (Α' 86) άρθρο 102, Ν. 4469/2017 (Α' 62)].

### **στ) Ουσιώδης και επουσιώδης τροποποίηση βάσει του άρθρου 132 παρ. 1ε και 4 του Ν. 4412/2016**

Κατά την απόφαση 178/2022 ΟΛΕΣ, ως **ουσιώδης τροποποίηση σύμβασης νοείται εκείνη, συνεπεία της οποίας μεταβάλλεται ιδίως το εύρος και το περιεχόμενο των αμοιβαίων δικαιωμάτων και υποχρεώσεων των συμβαλλομένων, υποδηλώνοντας τη βούληση των τελευταίων να επαναδιαπραγματευθούν ουσιώδεις όρους ή προϋποθέσεις της σύμβασης** (βλ. και αιτιολογική σκέψη 107 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ). Η έννοια της ουσιώδους τροποποίησης αποτυπώνεται ρητά στην παράγραφο 4 του άρθρου 132 του Ν. 4412/2016, σύμφωνα με την οποία η τροποποίηση θεωρείται ουσιώδης εφόσον καθιστά τη σύμβαση ή τη συμφωνία - πλαίσιο ουσιωδώς διαφορετική, ως προς τον χαρακτήρα, από την αρχικώς συναφθείσα. Πέραν του ως άνω γενικού ορισμού, στην ίδια παράγραφο 4 καθορίζονται τέσσερις ειδικές περιπτώσεις (προϋποθέσεις), όπου η συνδρομή έστω και μίας από αυτές καθιστά, κατά την ρητή πρόβλεψη του νόμου, ουσιώδη την τροποποίηση της αρχικής σύμβασης. Ειδικότερα, ουσιώδης τροποποίηση σύμβασης ή συμφωνίας - πλαίσιο υφίσταται, μεταξύ άλλων, όταν συνεπεία της τροποποίησης μεταβάλλεται η οικονομική ισορροπία της σύμβασης υπέρ του αναδόχου, χωρίς τούτο να έχει προβλεφθεί στην αρχική σύμβαση. **Η συνδρομή της περίπτωσης αυτής συντρέχει, ιδίως, όταν αυξάνονται τα δικαιώματα ή μειώνονται οι υποχρεώσεις του αναδόχου κατά τρόπο μη προβλεπόμενο στα αρχικά έγγραφα της σύμβασης.** Τέλος, όπως ρητά ορίζεται στην παράγραφο 5 του άρθρου 132 του Ν. 4412/2016, εφόσον η τροποποίηση μίας σύμβασης ή συμφωνίας - πλαίσιο δεν είναι επιτρεπτή, η αναθέτουσα Αρχή οφείλει να κινήσει μία νέα διαδικασία σύναψης σύμβασης, με βάση τα προβλεπόμενα στον Ν. 4412/2016.

Περαιτέρω, με την ίδια απόφαση κρίθηκε ότι **η τροποποίηση της συμφωνίας - πλαίσιο** μεταξύ του Γενικού Επιτελείου Ναυτικού και της αναδόχου εταιρείας, **για την προμήθεια καυσίμων** για την κίνη-

ση των πολεμικών πλοίων και πλωτών μέσων του Λιμενικού Σώματος και της Ελληνικής Ακτοφυλακής, **ως προς την πρόβλεψη του συντελεστή καθορισμού της τιμής από 0,00063 ή 0,063% σε 0,066993 ή 6,6993%, ήτοι αύξηση κατά περισσότερο από εκατό φορές του εργολαβικού ανταλλάγματος, είναι ουσιώδης και άρα μη επιτρεπτή, σύμφωνα με την περίπτωση ε΄ της παραγράφου 1 και την περίπτωση β΄ της παραγράφου 4 του άρθρου 132 του Ν. 4412/2016 διότι μεταβάλλει την οικονομική ισορροπία της συμφωνίας - πλαίσιο κατά τρόπο που δεν προβλεπόταν σε αυτήν.** Συγκεκριμένα, με την εν λόγω τροποποίηση, **το οικονομικό όφελος της αναδόχου εταιρείας, που ήταν το μοναδικό κριτήριο αξιολόγησης κατά την διενεργηθείσα διαγωνιστική διαδικασία, αυξάνεται κατά περισσότερο από εκατό φορές, χωρίς να αυξάνονται (ή έστω να επηρεάζονται) ανάλογα και οι υποχρεώσεις της.** Πρακτικά, με την αύξηση αυτή το ΓΕΝ θα προμηθευτεί μικρότερη ποσότητα καυσίμων και η ανάδοχος εταιρεία θα αντλήσει επιπλέον οικονομικό όφελος, υπερβαίνον τα 5.000.000,00 ευρώ (περίπου 6%), εφόσον εξαντληθεί ο προϋπολογισμός της συμφωνίας - πλαίσιο (90.000.000,00 ευρώ), τούτο δε ανεξαρτήτως του ύψους στο οποίο θα διαμορφώνονται κάθε φορά οι λοιποί μεταβλητοί παράγοντες (τιμή καυσίμου, συναλλαγματική ισοτιμία ευρώ/δολαρίου κ.λπ.).

Στον αντίποδα, η απόφαση 592/2022 Έβδομο Τμ. έκρινε ότι η τροποποίηση που έγκειται στην επαναχάραξη δύο μικρών τμημάτων του συνολικού μήκους των 13.900 μ. δημοπρατηθέντος έργου οδοποιίας, με σκοπό να αποφευχθεί η διέλευσή του από τη λεκάνη κατάκλισης του μελετούμενου φράγματος **είναι επουσιώδης και κατ' επέκταση δυνατή χωρίς να απαιτείται διεξαγωγή νέας διαδικασίας δημοπράτησης, εναρμονίζεται δε και με τις προϋποθέσεις των επιτρεπτών τροποποιήσεων της σύμβασης κατά το μεταγενέστερο στάδιο της εκτέλεσής της που αποτυπώνονται στο άρθρο 132 του Ν. 4412/2016, καθόσον δεν επηρεάζει τον αναπτυχθέντα ανταγωνισμό και το αποτέλεσμα της δημοπρασίας για τους κάτωθι λόγους:** Πρώτον, διότι δεν μεταβάλλει i) τις τεχνικές και οικονομικές παραμέτρους της δημοπράτησης σε βαθμό που θα επηρέαζε τα αρχικώς τεθέντα κριτήρια τεχνικής και οικονομικής επάρκειας συμμετοχής σε αυτή, ii) το χρονοδιάγραμμα εκτέλεσης της σύμβασης

και iii) την κατανομή δικαιωμάτων και υποχρεώσεων μεταξύ αναθέτουσας Αρχής και αναδόχου. Δεύτερον, διότι οι ελάχιστονες ήσσονος σημασίας μεταβολές που επέρχονται στις ποσότητες των προς εκτέλεση εργασιών και στην κατασκευή των τεχνικών έργων, δεν ανατρέπουν τα δεδομένα επί τη βάση των οποίων αναπτύχθηκε ο ανταγωνισμός, ούτε την κατάταξη κατά σειρά μειοδοσίας, συναφώς δε σημειώνεται ότι το ενδεχόμενο ήσσονος αξίας τροποποιήσεων συνυπολογίζεται στον επιχειρηματικό κίνδυνο κατά την υποβολή των προσφορών, διότι μπορεί να απαιτηθούν σύμφωνα με τη μελέτη εφαρμογής που συντάσσεται από τον ανάδοχο. Τρίτον, διότι η επαναχάραξη επιτάσσεται από την ασυμβατότητα τμημάτων της αρχικής οριστικής μελέτης του ελεγχόμενου έργου με την υπό εκπόνηση μελέτη του φράγματος από άλλη Διεύθυνση του Υπουργείου Υποδομών και Μεταφορών, η οποία διαπιστώθηκε μετά την έναρξη της δημοπράτησης και πρέπει να ληφθεί υπόψη για την πλήρη ωριμότητα των μελετών και των δύο έργων, με την ενσωμάτωση σε αυτές, σε πρόδρομο χρόνο, όλων των παραγόντων που θα τα καταστήσουν απρόσκοπτα λειτουργικά. Τέταρτον, διότι ο ανασχεδιασμός της χάραξης δεν έχει οδηγήσει σε απώλεια του ενδιαφέροντος της αναθέτουσας Αρχής και του επιλεγέντος μειοδότη για την εκτέλεση του έργου, ούτε μεταβάλλει την οικονομική ισορροπία της σύμβασης υπέρ του τελευταίου.

### **ζ) Ήσσονος αξίας τροποποιήσεις κατά το άρθρο 132 παρ. 2 του Ν. 4412/2016**

Σύμφωνα με την απόφαση 537/2020 Τμ. Μειζ. Επτ. Σύνθ., **de minimis τροποποιήσεις είναι εκείνες που επιτρέπονται χωρίς να απαιτείται διεξαγωγή νέας διαδικασίας δημοπράτησης, δεδομένου ότι η διενέργεια αυτών, κατά τη στάθμιση των νομοθετικών οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, δεν παραβιάζει ουσιωδώς, εν όψει της μικρής αξίας τους, την ανάπτυξη ελεύθερου και ανόθευτου ανταγωνισμού ούτε αντίκειται στις αρχές της διαφάνειας της ίσης μεταχείρισεως των προσφερόντων** (βλ. σημείο 113 του Προοιμίου της Οδηγίας 2014/25/ΕΕ, πρβλ. ΔΕΚ απόφαση της 19.6.2008, presstext Nachrichtenagentur, C-454/06). Περαιτέρω, με την ίδια απόφαση κρίθηκε πως οι διατάξεις για τις de minimis τροποποιή-

σεις, ως εκ του ανωτέρω σκοπού τους, αλλά και της συμπερίληψής τους στο άρθρο 156 του Ν. 4412/2016, με το οποίο επαναλαμβάνονται οι περί ανάθεσης συμπληρωματικών εργασιών ρυθμίσεις της προϊσχύσασας Οδηγίας 2004/17/ΕΕ (βλ. άρθρο 40 παρ. 3 περ. στ') και του Ν. 3669/2008 (σκ. 4), αναπτύσσουν άμεση ισχύ εφαρμοζόμενες και στις συμπληρωματικές συμβάσεις που συνάπτονται μετά την έναρξη ισχύος του Ν. 4412/2016, ακόμα και αν το αντικείμενο των αρχικών συμβάσεων είχε δημοπρατηθεί υπό το καθεστώς του Ν. 3669/2008 (πρβλ. ΔΕΕ απόφαση της 18.9.2019, Επιτροπή κατά Ιταλίας, C-526/17).

Δυνάμει των ανωτέρω, το Δικαστήριο απεφάνθη ότι «21. [...] η ελεγχόμενη συμπληρωματική σύμβαση νομίμως καταρτίζεται σύμφωνα με τις διατάξεις των παρ. 2 και 4 του άρθρου 337 του Ν. 4412/2016. Και τούτο, διότι η αξία της εν λόγω τροποποίησης ανέρχεται σε 739.949,54 ευρώ, χωρίς Φ.Π.Α. (4,41% του ποσού της αρχικής σύμβασης), και, ως εκ τούτου, είναι κατώτερη των σωρευτικώς τιθόμενων ορίων των 5.548.000 ευρώ και 2.519.338,98 ευρώ (αξία αρχικής σύμβασης χωρίς Φ.Π.Α. 16.795.593,22 X 15%), αντιστοίχως. Εξ άλλου, δεν μεταβάλλεται η συνολική φύση της σύμβασης, καθόσον, όπως ορθώς κρίθηκε με την προσβαλλόμενη, η κατασκευή, με την ελεγχόμενη συμπληρωματική σύμβαση, της δεξαμενής αναρρύθμισης δεν είναι έργο αυτοτελές σε σχέση με τον υποθαλάσσιο αγωγό, καθόσον αποσκοπεί στην εξασφάλιση της ορθής λειτουργίας και της προστασίας αυτού, έχοντας στάθμες λειτουργίας που υπερκαλύπτουν το υψηλό σημείο (+44,52 m) του χερσαίου αγωγού, επιλύοντας με τον τρόπον αυτό το σχετικό πρόβλημα που δημιουργήθηκε κατά την κατασκευή του. Περαιτέρω δε, με τη συμπληρωματική σύμβαση διασφαλίζεται το ενιαίο της ευθύνης στο πρόσωπο του αναδόχου, τόσο για την κατασκευή και ορθή λειτουργία του υποθαλάσσιου αγωγού, όσο και για την παροχή της απαιτούμενης ποσότητας νερού, σύμφωνα με τις συμβατικές του υποχρεώσεις, δεδομένου και του γεγονότος ότι ο ανάδοχος έχει αναλάβει την υποχρέωση παρακολούθησης της λειτουργίας και τη συντήρηση του υποθαλάσσιου αγωγού για χρονικό διάστημα 36 μηνών».

Επιπλέον, η απόφαση 1644/2020 Τμ. Μείζ. Επταμ. Σύνθ. αφού διαπίστωσε την συνδρομή των προϋποθέσεων του άρθρου 132 παρ. 2

του Ν. 4412/2016 και επομένως την συνδρομή ήσσονος αξίας τροποποίησης (de minimis), απείχε του προσυμβατικού ελέγχου της εν λόγω τροποποίησης, ως προβλέπεται στο άρθρο 132 παρ. 6β του ως άνω νόμου.

### **η) Αιτιολογία και βάρος απόδειξης της πλήρωσης των προϋποθέσεων της τροποποίησης κατ' άρθρο 132 Ν. 4412/2016**

Σχετικά με το βάρος απόδειξης της πλήρωσης των προϋποθέσεων σύναψης τροποποιητικής σύμβασης και την αντίστοιχη αιτιολόγηση της απόφασης έγκρισης της τροποποίησης, αναφέρονται ενδεικτικώς οι ακόλουθες αποφάσεις, που αποτυπώνουν πάγια νομολογία του Δικαστηρίου:

α) Με την απόφαση 551/2023 ΟΛΕΣ κρίθηκε πως οι διατάξεις για την τροποποίηση των δημοσίων συμβάσεων κατά την εκτέλεσή τους, στο μέτρο που εισάγουν εξαιρέσεις που συνιστούν παρέκκλιση από τον γενικό κανόνα και, κατ' επέκταση, λόγω των επιζήμιων επιπτώσεών τους στον ανταγωνισμό, **πρέπει να αποτελούν αντικείμενο συσταλτικής ερμηνείας, το δε βάρος απόδειξης περί του ότι συντρέχουν όντως οι ειδικές περιπτώσεις που δικαιολογούν την παρέκκλιση το φέρει η αναθέτουσα Αρχή που προτίθεται να κάνει χρήση των διατάξεων αυτών.**

β) Επί των απρόβλεπτων περιστάσεων τόσο υπό την ισχύ του άρθρου 132 παρ. 1γ του Ν. 4412/2016 όσο και του προγενέστερου άρθρου 57 Ν. 3669/2008, με τις υπ' αριθ. ενδεικτικά αναφερόμενες αποφάσεις 303/2023 ΟΛΕΣ, 454/2023, 142/2023, 1494/2022 Έβδομο Τμήμα, 541/2020, 40/2019, 439/2018, 1317/2018, 1873, 1378, 681/2017 410/2016 Τμ. Μειζ. Επτ. Σύνθ., 606/2021 Έβδ. Τμ. ΕλΣυν έχει κριθεί ότι **η αναθέτουσα Αρχή φέρει το βάρος απόδειξης (βλ. απόφ. 2246/2017 VI Τμ. ΕλΣυν) των περιστάσεων που επικαλείται για την αιτιολόγηση του απροβλέπτου, οι οποίες δεν πρέπει να απορρέουν από δική της ευθύνη ή από έλλειψη επιμέλειας κατά τη σύνταξη των αρχικών μελετών και τον προσδιορισμό του αρχικού συμβατικού αντικειμένου, καθώς και των λοιπών όρων επιτρεπτής τροποποίησης. Η δε απόφαση του αρμοδίου οργάνου περί προσφυγής στην ανωτέρω διαδικασία ανάθεσης πρέπει, ως εκ της φύσης της, να είναι ειδικώς και επαρκώς αιτιολογημένη, ώστε να**



καθίσταται εφικτός ο έλεγχος της νομιμότητάς της.

γ) Με την απόφαση 457/2023 Έβδομο Τμ. κρίθηκε πως η αναθέτουσα Αρχή, στο πλαίσιο σύναψης τροποποιητικής σύμβασης κατά το άρθρο 132 παρ. 1β του Ν. 4412/2016, πρέπει στην απόφαση με την οποία αναθέτει την παροχή συμπληρωματικών υπηρεσιών στον ανάδοχο της αρχικής σύμβασης, να τεκμηριώνει επαρκώς, ώστε να καθίσταται εφικτός ο έλεγχος της νομιμότητάς της, **αφενός ότι αυτές είναι αναγκαίες για την εκτέλεση της σύμβασης και αφετέρου τους επικαλούμενους τεχνικούς ή οικονομικούς λόγους, για τους οποίους κρίνεται ασύμφορη η εμπλοκή οικονομικού φορέα διαφορετικού από τον αρχικό ανάδοχο** (βλ. ΕλΣυν VI Τμ. 1453/2019, 604/2018, Ζ' Κλ. 740/2022, 153/2020, 150/2019, πρβλ. ΕλΣυν Έβδομο Τμ. 1366,739, 1180, 586, 584/2022).

δ) Με την απόφαση 932/2022 Έβδομο Τμ. επί συμπληρωματικής προμήθειας χημικών αντιδραστηρίων, απεφάνθη ότι δεν πληρούνται οι προϋποθέσεις του άρθρου 132 του Ν. 4412/2016 **καίτοι δεν προκύπτει κατά τρόπο σαφή και διφορούμενο από την απόφαση της αναθέτουσας Αρχής σε ποια από τις περιπτώσεις του ως άνω άρθρου βασίζεται η έγκριση σύναψής της**. Εξετάζοντας δε το ίδιο το Δικαστήριο τις προϋποθέσεις τόσο της παρ. 1β όσο και της παρ. 1γ κατέληξε ότι: «8. [...] *Εν πάση περιπτώσει, δεν πληρούνται οι προϋποθέσεις της παρ. 1 του άρθρου 1 περ. β' του εν λόγω άρθρου, διότι οι επιπλέον ποσότητες των ίδιων αντιδραστηρίων για την κάλυψη τόσο των τρεχουσών αναγκών του προσφεύγοντος όσο και των επιγενόμενων, αλλά αναμενόμενων, συναφών αναγκών του νεοπαγούς Κέντρου Ημερήσιας Νοσηλείας "....." δεν μπορούν να θεωρηθούν ως συμπληρωματικά αγαθά απαραίτητα για τη άρτια ολοκλήρωση του φυσικού αντικειμένου της ..... διακήρυξης του διαγωνισμού, αλλά συνιστούν νέες ομοειδείς περιοδικές προμήθειες απαραίτητες για την κάλυψη παγίων αναγκών. Ομοίως, δεν αιτιολογείται κατά τρόπο σαφή, ειδικό και επαρκή στα έγγραφα που αφορούν στη σύναψη των τροποποιητικών συμβάσεων, η συνδρομή απρόβλεπτων περιστάσεων κατά την έννοια της περ. γ' της παρ. 1 του ανωτέρω άρθρου 132. Ο ισχυρισμός του προσφεύγοντος ότι η ανάγκη επαυξημένων ποσοτήτων οφείλεται στο γεγονός ότι αυτές καθορίστηκαν με τα ισχύοντα, προ διετίας από*



το έτος (2019) στοιχεία, δεν στοιχειοθετεί απρόβλεπτη περίπτωση για ένα επιμελές Νοσηλευτικό Ίδρυμα, το οποίο οφείλει να προβαίνει, σε ορθό και εύθετο περιοδικό προγραμματισμό της προμήθειας των αντιδραστηρίων, ενόψει του αναμενόμενου ρυθμού ανάλωσης αυτών και των τυχόν διαφαινόμενων έκτακτων αναγκών, ώστε να διασφαλίζεται η συνεχής και εύρυθμη λειτουργία των Τμημάτων του. Περαιτέρω, αορίστως και αναποδείκτως προβάλλεται από το προσφεύγον ότι η ελεγχόμενη συμπληρωματική προμήθεια αντιδραστηρίων κατέστη αναγκαία συνεπεία της ραγδαίας αύξησης ανάλωσης των ποσοτήτων τους λόγω της πανδημίας COVID-19, αφενός διότι δεν συνδέεται όλη η ποσότητα των επιπλέον αντιδραστηρίων με την πανδημία COVID-19, η δε επικαλούμενη επαύξηση αντιδραστηρίων για τον λόγο αυτόν **είναι υπερβολικά γενική για να διαπιστωθεί ως μετρήσιμη απόρροια απρόβλεπτου γεγονότος.** Τέλος, η επικαλούμενη καθυστερημένη ενημέρωση της Ε.Δ. για την επικείμενη λειτουργία του Κέντρου Ημερήσιας Νοσηλείας «.....» δεν δύναται να θεωρηθεί ως απρόβλεπτο γεγονός, καθώς ο χρόνος ολοκλήρωσης και λειτουργίας ενός έργου δύναται ευχερώς να προβλεφθεί, έστω κατά προσέγγιση».

ε) Με την απόφαση 12/2023 Έβδομο Τμ., επί τροποποιητικής σύμβασης για την αναπροσαρμογή της συμβατικής τιμής που αφορά στην προμήθεια φρέσκου γάλακτος, λόγω αύξησης στις τιμές πρώτων υλών εξαιτίας της ενεργειακής κρίσης, της κρίσης στην Ουκρανία και των συνεχιζόμενων συνεπειών του COVID-19, κατ' άρθρο 132 παρ. 1γ, κρίθηκε ότι η **αναθέτουσα Αρχή δεν αιτιολόγησε, νομίμως, την τροποποίηση.** Και τούτο διότι τα στοιχεία που ελήφθησαν υπόψη δεν αρκούσαν για να τεκμηριώσουν την ανάγκη τροποποίησης των συμβατικών τιμών, για το προϊόν «φρέσκο γάλα» στο ποσοστό της αύξησης, καθόσον, ναι μεν οι περιστάσεις τις οποίες επικαλείται η αναθέτουσα Αρχή, ήτοι η αύξηση τιμών στην ενέργεια και τις πρώτες ύλες σε παγκόσμια κλίμακα, συντρέχουν και μπορούν να χαρακτηριστούν ως απρόβλεπτες υπό την έννοια ότι δεν μπορούσαν να προβλεφθούν από μία επιμελή αναθέτουσα Αρχή, πλην η αναθέτουσα Αρχή έχει το βάρος να αποδείξει ότι εξαιτίας αυτών έχει ανατραπεί η οικονομική ισορροπία της αρχικής σύμβασης, στην οποία απέβλεψαν τα μέρη, και

**μάλιστα υπέρμετρα σε βάρος της προμηθεύτριας εταιρείας.** Εξάλλου, ως προς τα έγγραφα που ελήφθησαν υπόψη για τη λήψη της απόφασης της αναθέτουσας Αρχής περί τροποποίησης των συμβατικών τιμών, δεν διαλαμβάνεται ειδική αξιολόγηση ούτε κρίση. Τούτο προεχόντως διότι από τα προσκομισθέντα τιμολόγια να μεν προκύπτει αυξητική τάση των τιμών πώλησης του προϊόντος από τον παραγωγό, πλην δεν προκύπτει η ακριβής και συγκεκριμένη διαμορφωθείσα συνολικώς τιμή στην αγορά, αλλά απεικονίζεται μία όλως μερική και αποσπασματική κατάσταση, αφού προσκομίζονται μόνο παραστατικά του εκάστοτε αντισυμβαλλόμενου παραγωγού/προμηθευτή της αναδόχου εταιρείας.

Πέραν τούτων, και τα προσκομιζόμενα «επίσημα» στοιχεία δεν αρκούν για την τεκμηρίωση της αυξητικής αναπροσαρμογής, δεδομένου ότι αφενός μεν τα δελτία τιμών της Περιφέρειας Κεντρικής Μακεδονίας δεν αναφέρονται στον χρόνο υποβολής των προσφορών του προηγηθέντος διαγωνισμού (Ιανουάριος του έτους 2022), ενώ από τα δελτία τύπου σχετικά με τον δείκτη τιμών καταναλωτή που προσκομίστηκαν κατόπιν της συζήτησης της υπόθεσης στο ακροατήριο, δεν προέκυπτε με σαφήνεια το ποσοστό αύξησης της τιμής του προς προμήθεια προϊόντος. Δοθέντος δε ότι κατά τον χρόνο λήψης της απόφασης περί αναπροσαρμογής των συμβατικών τιμών είχε τεθεί σε ισχύ το άρθρο 7 του Ν. 4965/2022 με το οποίο απαριθμούνται οι ήδη προδιαληφθείσες προϋποθέσεις για την αναπροσαρμογή τιμών σε εκτελούμενες κατά την έναρξη ισχύος του συμβάσεις, όπως εν προκειμένω η συναφθείσα, έπρεπε να ληφθεί υπόψη από τα αρμόδια όργανα της αναθέτουσας Αρχής για την κρίση επί της επιτρεπόμενης ή μη αναπροσαρμογής του συμβατικού τιμήματος και του ποσοστού αυτής.

Ειδικότερα, όφειλε η αναθέτουσα Αρχή να εξετάσει τη συνδρομή των προϋποθέσεων του ως άνω άρθρου, ανεξαρτήτως των συγκριτικών στοιχείων που κατατέθηκαν, ενόψει και του γεγονότος ότι απαραίτητο στοιχείο κατά τις εισαχθείσες τον Σεπτέμβριο του έτους 2022 και ισχύουσες από τις 2.9.2022 διατάξεις είναι η εφαρμογή από την αναθέτουσα Αρχή του μαθηματικού τύπου, που να λαμβάνει υπόψη τα στοιχεία που αναφέρονται στις εν λόγω διατάξεις, συνεκτιμώντας τυχόν εκδοθείσες κανονιστικές διατάξεις και εγκυ-

κλίους του ως άνω Υπουργείου (βλ. ενδεικτ. την 95213/5.10.2022 με ΑΔΑ 6Μ8Ο46ΜΤΛΡ-ΔΛΓ εγκύκλιο), με τις οποίες δίδονται οδηγίες προς τις αναθέτουσες Αρχές, ως προς τον τρόπον εφαρμογής των κρίσιμων διατάξεων. Επιπροσθέτως, πρέπει να κριθεί η αναγκαιότητα και το ύψος της αναπροσαρμογής με βάση και τις λοιπές προεκτεθείσες προϋποθέσεις, μεταξύ των οποίων είναι και η παρέλευση δώδεκα μηνών από την καταληκτική ημερομηνία υποβολής προσφορών, η οποία εν προκειμένω, ήταν η 30ή Ιανουαρίου 2022. στ) Ομοίως και με την απόφαση 303/2023 ΟΛΕΣ κρίθηκε ότι η **αιτιολογία της απόφασης της αναθέτουσας Αρχής ως προς το επιδιωκόμενο με την ελεγχόμενη τροποποιητική σύμβαση ύψος αυξητικής αναπροσαρμογής, σε ποσοστό 50% της τιμής μονάδας κάθε είδους της αρχικής σύμβασης προμήθειας ελαιολιπαντικών δεν είναι νόμιμη, διότι τα στοιχεία που ελήφθησαν υπόψη δεν αρκούν για να τεκμηριώσουν την ανάγκη τροποποίησης των συμβατικών τιμών για τα επιμέρους είδη της κατηγορίας «Ελαιολιπαντικά είδη» της σύμβασης σε ποσοστό 50%**. Ειδικότερα:

ι) τα προσκομιζόμενα τιμολόγια που αφορούν διάφορα είδη λιπαντικών, εκδοθέντα από έναν μόνο προμηθευτή, δεν είναι ικανά να αναδείξουν την πράγματι επικρατούσα στην αγορά κατάσταση, επομένως, δεν παρέχουν τα εχέγγυα αξιοπιστίας και αντικειμενικότητας και είναι απρόσφορα για την τεκμηρίωση του τρόπου υπολογισμού της αιτούμενης από τον αντισυμβαλλόμενο οικονομικό φορέα αναπροσαρμογής και του ύψους αυτής. Σε κάθε περίπτωση, τα αγαθά που αναφέρονται στα εν λόγω τιμολόγια δεν δύνανται να αντιστοιχηθούν με τα είδη που περιγράφονται στη σύμβαση, ούτε ως προς το όνομα και τα επιμέρους ειδικότερα χαρακτηριστικά τους (π.χ. SAE), αλλά ούτε και ως προς τη μονάδα μέτρησης αυτών (λίτρο στην αρχική σύμβαση και τεμάχια με συγκεκριμένο βάρος ανά χιλιόγραμμα στα προσκομισθέντα τιμολόγια), με αποτέλεσμα να καθίσταται αδύνατη η άντληση ασφαλών συμπερασμάτων περί της διαμορφωθείσας τιμής των επίμαχων ειδών στην αγορά. Άλλωστε, ουδεμία αντιστοίχιση επιχειρείται από την αναθέτουσα Αρχή, μη αρκούντος του αόριστου ισχυρισμού της ότι και μόνο η προσκόμιση εκ μέρους της των εν λόγω τιμολογίων εμπεριέχει τη διαβεβαίωση ότι τα προϊόντα των τιμολογίων με την εμπορική ονοματολογία που

περιέχεται σε αυτά ταυτίζονται με εκείνα της σύμβασης.

ii) Επίσης, οι προσκομιζόμενες ξενόγλωσσες εκθέσεις του φορέα ICIS για τις τιμές λιπαντικών, διεθνώς για τα έτη 2019 και 2022, ως εκ της γενικότητάς τους και της έλλειψης οιασδήποτε συγκεκριμένης σύνδεσης με την εγχώρια αγορά, πολλώ μάλλον με τα προϊόντα της επίμαχης σύμβασης, δεν αποτελούν πρόσφορο στοιχείο για να θεμελιώσουν την ανάγκη αύξησης σε ποσοστό 50% της τιμής μονάδας εκάστου είδους.

iii) Τέλος, τα προσκομιζόμενα δελτία τύπου της Ελληνικής Στατιστικής Αρχής, σχετικά με τις μεταβολές των τιμών αγαθών της κατηγορίας «καύσιμα και λιπαντικά», ναι μεν αποτελούν στοιχεία προερχόμενα από αξιόπιστη και ανεξάρτητη πηγή πληροφόρησης και είναι πρόσφορα για την τεκμηρίωση της αναγκαιότητας και τον αντικειμενικό προσδιορισμό του ύψους της αναπροσαρμογής των τιμών των ειδών της σύμβασης, πλην όμως, αποτυπώνουν ποσοστό αύξησης κατά πολύ χαμηλότερο από το αντίστοιχο εγκριθέν με την απόφαση της αναθέτουσας Αρχής. Πέραν τούτου, η μεσοσταθμική αρνητική μεταβολή -11.9% του δείκτη τιμών καταναλωτή (ΔΤΚ) της ΕΛΣΤΑΤ για την κατηγορία «καύσιμα και λιπαντικά», που επήλθε κατά το χρονικό διάστημα από Αύγουστο 2019 μέχρι Αύγουστο 2020, που είναι το εγγύτερο στο χρόνο υποβολής της οικονομικής προσφοράς της αναδόχου κατά τη διαδικασία σύναψης της αρχικής σύμβασης (14.7.2019), καθιστά το ποσοστό αύξησης του ΔΤΚ ακόμη χαμηλότερο από το αντίστοιχο αιτηθέν και χορηγηθέν, καταδεικνύοντας εμφανέστερα την ανεπάρκεια της αιτιολόγησης της ανωτέρω απόφασης της αναθέτουσας Αρχής ως προς το εν λόγω ποσοστό.

ζ) Με την απόφαση 1363/2022 Έβδομο Τμ. το Δικαστήριο απεφάνθη ότι η τροποποίηση της αρχικής σύμβασης προμήθειας τροφίμων προκειμένου να αυξηθεί η τιμή κατακύρωσης κατά ποσοστό 50% διότι λόγω της παγκόσμιας οικονομικής και ενεργειακής κρίσης του τελευταίου διαστήματος, η οποία εντάθηκε με την πολεμική σύρραξη Ρωσίας - Ουκρανίας, οι τιμές των πρώτων υλών αυξήθηκαν κατακόρυφα όπως και το κόστος της ενέργειας για τη λειτουργία της επιχείρησής της αναδόχου εταιρείας, **δεν πληροί τις προϋποθέσεις του άρθρου 132 παρ. 1γ, αφού οι απρόβλεπτες περιστάσεις που επικαλείται η αναθέτουσα Αρχή, ήτοι η κατακόρυφη αύξηση**

τιμών στην αγορά ενέργειας σε παγκόσμια κλίμακα καθώς και η αύξηση της τιμής των πρώτων υλών, να μην συντρέχουν, και μάλιστα τις περιστάσεις αυτές δεν μπορούσε να προβλέψει, πολλώ μάλλον να επηρεάσει ή να αποφύγει κατά τον χρόνο προκήρυξης της προμήθειας (βλ. και το 2040/13.4.2022 προαναφερθέν έγγραφο της Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ.). Πλην όμως, η αναθέτουσα Αρχή έχει το βάρος να αποδείξει ότι λόγω των απροβλέπτων αυτών περιστάσεων, έχει ανατραπεί η οικονομική ισορροπία της αρχικής σύμβασης, στην οποίαν απέβλεψαν τα μέρη, και δη υπερμέτρως εις βάρος της προμηθεύτριας εταιρείας. Όμως, με την αόριστη αναφορά της στο οικείο Πρακτικό της για αύξηση κατά 50%, δηλαδή ακριβώς στο επιτρεπόμενο όριο, η αναθέτουσα Αρχή, δεν ανταποκρίθηκε στο αποδεικτικό της βάρος. Συγκεκριμένα, από το Πρακτικό, με το οποίο αποφασίστηκε η ένδικη τροποποίηση, δεν προέκυπτε, με αναφορά σε συγκεκριμένα συγκριτικά στοιχεία για την αύξηση του κόστους παραγωγής των προς προμήθεια ειδών ή σε άλλα στοιχεία που επηρεάζουν την τιμή τους (π.χ. μεταφορικά), πώς εξήχθη το ποσοστό αύξησης ύψους 50% της επίμαχης προμήθειας. Ο δε πίνακας που περιλαμβάνεται στο ανωτέρω Πρακτικό, στον οποίο παρατίθενται απλώς οι αναθεωρούμενες τιμές ανά προμηθευόμενο είδος άρτου/αρτοσκευάσματος, δεν περιλαμβάνει τα απαιτούμενα κατά τα ανωτέρω αποδεικτικά στοιχεία, καθόσον δεν προέκυπτε ο τρόπος υπολογισμού από την αναθέτουσα Αρχή των αναθεωρημένων τιμών. Περαιτέρω, από τα προσκομισθέντα τιμολόγια δεν πρέκυπταν οι αυξήσεις στις τιμές πρώτων υλών που να δικαιολογούν την αναπροσαρμογή του συμβατικού τιμήματος κατά 50% πέραν του ότι σε κάποιες περιπτώσεις τα στοιχεία που προσκομίσθηκαν ήταν ελλιπή. η) Αντίστοιχα και με τις αποφάσεις 454/2023, 444/2023 και 142/2023 Έβδομου Τμ. το Δικαστήριο απεφάνθη ότι **η αιτιολογία της αναθέτουσας Αρχής για την τροποποίηση της αρχικής σύμβασης (προμήθειας ελαστικών επισώτρων και παροχή - τοποθέτηση - επισκευαστικές εργασίες αυτών για όλα τα οχήματα της αναθέτουσας Αρχής στην πρώτη περίπτωση, προμήθειας ειδών παντοπωλείου στη δεύτερη και προμήθειας συσκευών και οργάνων έγχυσης στην τρίτη περίπτωση) με την ανάδοχο εταιρεία δεν είναι νόμιμη. Τούτο, διότι τα στοιχεία που έλαβε υπόψη το Δικαστήριο δεν αρκούν για να**

τεκμηριώσουν την ανάγκη τροποποίησης των συμβατικών τιμών για τα επίμαχα είδη και μάλιστα στο ύψος των προαναφερόμενων ποσοστών, καθόσον, ναι μεν οι περιστάσεις τις οποίες επικαλείται η αναθέτουσα Αρχή, ήτοι οι σημαντικές ανατιμήσεις προϊόντων εξαιτίας της ενεργειακής κρίσης, της κρίσης στην Ουκρανία και των συνεχιζόμενων συνεπειών της πανδημίας του COVID-19, φέρουν απρόβλεπτο χαρακτήρα, υπό την έννοια ότι δεν μπορούσαν να προβλεφθούν από μία επιμελή αναθέτουσα Αρχή, πλην όμως η αναθέτουσα Αρχή έχει το βάρος να αποδείξει, ότι εξαιτίας των εν λόγω περιστάσεων έχει ανατραπεί η οικονομική ισορροπία της αρχικής σύμβασης, στην οποία απέβλεψαν τα αρχικώς συμβληθέντα μέρη, και μάλιστα υπέρμετρα σε βάρος της προμηθεύτριας αναδόχου εταιρείας (ΕΛΣυν. Έβδομο Τμ. 12/2023, 2057/2022). Στη συνέχεια, όπως και οι προαναφερθείσες αποφάσεις, έτσι και οι επίμαχες αναλύουν τα προσκομισθέντα στοιχεία και το λόγο για τον οποίο δεν επαρκούν για την αιτιολόγηση εκάστης τροποποίησης.

θ) Τέλος με την απόφαση 23/2020 VI τ.μ., επί τροποποίησης σύμβασης προμήθειας υγρών καυσίμων και λιπαντικών, κρίθηκε ότι **δεν προέκυψε η συνδρομή απρόβλεπτων περιστάσεων**, αφού ο χρόνος λήξης των αρχικών συμβάσεων συμπεριλαμβανομένου του δικαιώματος προαίρεσης ήταν γνωστός από την αρχή στα αρμόδια όργανα της αναθέτουσας Αρχής (Δήμος), **ως εκ τούτου, αυτά μπορούσαν, επιδεικνύοντας τη στοιχειώδη επιμέλεια, να προβούν σε έγκαιρο προγραμματισμό και να δρομολογήσουν, στον κατάλληλο χρόνο, τη διενέργεια νέας διαγωνιστικής διαδικασίας, από την οποία θα αναδεικνυόταν προμηθευτής των ειδών αυτών για το μετά τη λήξη των συμβάσεων αυτών χρονικό διάστημα.**

Η διενέργεια αυτοδιοικητικών εκλογών δεν συνιστά απρόβλεπτη περίπτωση κατά την έννοια των προαναφερόμενων διατάξεων, αφού η ημερομηνία διεξαγωγής αυτών ήταν γνωστή δέκα (10) και πλέον μήνες πριν τη διενέργειά, αυτών, ενώ οι διαδικασίες για τη διενέργεια του νέου διαγωνισμού προμήθειας των επίμαχων ειδών, εκκίνησαν μετά το πέρας επτά (7) και πλέον μηνών από το ως άνω χρονικό σημείο γνωστοποίησης της ακριβούς ημερομηνίας των εκλογών. Εξάλλου, ούτε η αλλαγή των δημοτικών Αρχών, που προέκυψε ως αποτέλεσμα των εκλογών αυτών δύναται να θεωρηθεί



απρόβλεπτο γεγονός, καθόσον η αλλαγή συνιστά πιθανή εξέλιξη σε κάθε διαδικασία αυτοδιοικητικών εκλογών, η οποία θα πρέπει να λαμβάνεται υπόψη από τις αναθέτουσες Αρχές, κατά τον προγραμματισμό των σχετικών προμηθειών για την κάλυψη των αναγκών τους. Περαιτέρω, ούτε η γενική αναστολή της λήψης αποφάσεων από το δημοτικό συμβούλιο για ένα μήνα πριν από τη διενέργεια των εκλογών και μέχρι την εγκατάσταση των νέων δημοτικών Αρχών, κατά τη διάρκεια του οποίου το δημοτικό συμβούλιο αποφασίζει μόνο για θέματα που αναφέρονται σε έκτακτες περιπτώσεις εξαιρετικά επείγουσας και απρόβλεπτης ανάγκης και για θέματα που αφορούν στην υλοποίηση συγχρηματοδοτούμενων έργων, δύναται να θεωρηθεί ως απρόβλεπτο γεγονός. Η αναστολή αυτή προβλέπεται παγίως στο νόμο (βλ. το άρθρο 93 παρ. 6 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων, όπως κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του Ν. 3463/2006, Α' 114, το άρθρο 65 παρ. 5 του Ν. 3852/2010, Α' 87, όπως συμπληρώθηκε με την παράγραφο 2 του άρθρου 1 του Ν. 4257/2014, Α' 93 και το άρθρο 72 του Ν. 4555/2018, Α' 133 στο οποίο δεν προβλέπεται τροποποίηση της παραγράφου 5 του άρθρου 65 του Ν. 3852/2010), ενώ σε κάθε περίπτωση, η άγνοια των σχετικών διατάξεων από την αιτούσα δεν δύναται να στοιχειοθετήσει απρόβλεπτη περίπτωση.

Σε κάθε περίπτωση, εκ της ανωτέρω αναφερόμενης νομολογίας, παρέπεται πως η απλή επανάληψη της διατύπωσης του νόμου δεν ικανοποιεί τις προαναφερόμενες απαιτήσεις ειδικής, επαρκούς και σαφούς αιτιολόγησης των τροποποιήσεων από την πλευρά της αναθέτουσας Αρχής.

### **θ) Η συμπληρωματική εφαρμογή των διατάξεων του ΑΚ στις τροποποιητικές συμβάσεις**

Μεταξύ των ζητημάτων που έχει κληθεί να αντιμετωπίσει η νομολογία του ΕΣ είναι και η θεμελίωση της τροποποίησης ουσιαστών όρων της δημόσιας σύμβασης στις διατάξεις του ΑΚ, όταν η τροποποίηση δεν πληροί τις προϋποθέσεις του άρθρου 132 του Ν. 4412/2016.

Ειδικότερα, το άρθρο 129 του Ν. 4412/2016 με τίτλο «Συμβατικό πλαίσιο - Εφαρμοστέα νομοθεσία» που εντάσσεται στο Κεφάλαιο Ι - Εκτέλεση της σύμβασης του Μέρους Β - Κανόνες Εκτέλεσης του



Ν. 4412/2016 προβλέπει ότι: «Κατά την εκτέλεση δημοσίων συμβάσεων εφαρμόζονται: α) οι διατάξεις του παρόντος, β) οι όροι της σύμβασης και γ) συμπληρωματικά ο Αστικός Κώδικας».

Κατά την ερμηνεία του Δικαστηρίου στις ενδεικτικά αναφερόμενες αποφάσεις 1363/2022 και 142/2023 Έβδομο Τμ. σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 173,<sup>82</sup> 200<sup>83</sup> και 288<sup>84</sup> του Αστικού Κώδικα, οι οποίες εφαρμόζονται συμπληρωματικά στις δημόσιες συμβάσεις βάσει της προαναφερθείσας διάταξης του άρθρου 129 (πρβλ. ΣτΕ 2426/2017, 3803/2009, 74/1992 κ.ά., στο πλαίσιο προγενέστερων μορφών της νομοθεσίας περί δημοσίων συμβάσεων, κατά τις οποίες οι ανωτέρω διατάξεις του Αστικού Κώδικα αποδίδουν γενική αρχή του δικαίου και έχουν ανάλογη εφαρμογή στις διοικητικές συμβάσεις), το αρμόδιο Δικαστήριο μπορεί, αν αυτό δεν επιτεύχθηκε κατά την ενώπιον των διοικητικών οργάνων διαδικασία, να παρεμβαίνει διορθωτικά στη σύμβαση, καθορίζοντας, ακόμη και κατά παρέκκλιση από τα συμφωνηθέντα, την παροχή και την αντιπαροχή, όταν αυτό επιβάλλεται από την καλή πίστη και τα συναλλακτικά ήθη. Ήτοι, στις περιπτώσεις εκείνες κατά τις οποίες συντρέχουν απρόβλεπτες συνθήκες, οι οποίες, αν και δεν συνεπάγονται την εφαρμογή του άρθρου 388<sup>85</sup> του Αστικού Κώδικα, καθιστούν, εν τούτοις, την παροχή, η οποία οφείλεται από έναν από τους συμβαλλόμενους, υπερμέτρως επαχθή και μάλιστα σε βαθμό ο οποίος υπερβαίνει τον κίνδυνο που μπορεί να αναληφθεί από αυτόν, σύμφωνα προς την καλή πίστη και τα συναλλακτικά ήθη.

**Δεν δύναται, όμως, στις ανωτέρω διατάξεις του Αστικού Κώδικα να θεμελιωθεί η τροποποίηση ουσιωδών όρων της σύμβασης, κατά το στάδιο εκτέλεσής της, που θα είχε ως συνέπεια την, κατά παραβίαση της αρχής της ίσης μεταχείρισης των διαγωνιζομένων, ανεπίτρεπτη εκ των υστέρων ανατροπή των όρων, με βάση τους οποίους αναπτύχθηκε κατά το προσυμβατικό στάδιο ο ανταγωνισμός, διαμορφώθηκαν οι προσφορές των διαγωνιζομένων και ανακηρύχθηκε ο ανάδοχος, ήτοι τροποποίησης που θα ενείχε τον κίνδυνο στρέβλωσης του ανταγωνισμού σε βάρος ήδη διαγωνισθέντων ή δυνητικών διαγωνιζομένων (βλ. ΣτΕ 1284/2020, ΕΛΣυν Εβδ. Τμ. 948/2022, Ζ' Κλ. 684/2021, όπου και περαιτέρω παραπομπές).**

Στο πλαίσιο αυτό, με την απόφαση 1363/2022 Έβδομο Τμ. κρίθη-

κε ότι η επιχειρούμενη τροποποίηση ουσιαστών όρων της σύμβασης (αυξητική αναπροσαρμογή του τιμήματος), η οποία δεν πληροί τις προϋποθέσεις της διάταξης του άρθρου 132 παρ. 1γ του Ν. 4412/2016, δεν δύναται να θεμελιωθεί ούτε στις διατάξεις των άρθρων 200 και 288 του Αστικού Κώδικα, **διότι, ανεξαρτήτως του ότι οι τελευταίες δύνανται να ενεργοποιηθούν διορθωτικά μόνον από τον δικαστή της σύμβασης κατά την εκτέλεση αυτής, δεν εφαρμόζονται συμπληρωματικώς στις δημόσιες συμβάσεις, στις περιπτώσεις που το ανακύπτων ζήτημα αντιμετωπίζεται από τις ειδικές για την εκτέλεση των συμβάσεων αυτών διατάξεις, όπως είναι εν προκειμένω οι διατάξεις του άρθρου 132 Ν. 4412/2016, δυνάμει των οποίων και μόνον μπορεί να τροποποιηθεί μία σύμβαση από την αναθέτουσα Αρχή.**<sup>86</sup>

#### **ι) Συγγνωστή πλάνη αναθέτουσας Αρχής και δημόσιο συμφέρον για την σύναψη τροποποιητικής σύμβασης**

Οι τυχόν προβαλλόμενοι από την αναθέτουσα Αρχή ισχυρισμοί περί συγγνωστής πλάνης των αρμοδίων οργάνων/υπηρεσιών της και συνδρομής δημοσίου συμφέροντος για τη σύναψη της ελεγχόμενης τροποποιητικής σύμβασης, καίτοι δεν συντρέχουν οι προϋποθέσεις του άρθρου 132 του Ν. 4412/2016, παγίως απορρίπτονται με τις κάτωθι ενδεικτικώς αναφερόμενες παραδοχές:

α) Με την απόφαση 551/2023 ΟΛΕΣ κρίθηκε ότι «52. [...] η συγγνωστή πλάνη των οργάνων της αναθέτουσας Αρχής που διενεργούν τη διαδικασία ανάθεσης μίας δημόσιας σύμβασης δεν αποτελεί παραδεκτό λόγο προσφυγής ανάκλησης, καθόσον θα αλλοίωνε τον χαρακτήρα και θα έθιγε την πρακτική αποτελεσματικότητα του προσυμβατικού ελέγχου του Ελεγκτικού Συνεδρίου, δεδομένου ότι είναι έλεγχος αντικειμενικής νομιμότητας της εκάστοτε υποβαλλόμενης προς έλεγχο διαδικασίας ανάθεσης που αποβλέπει στη θεραπεία της αντικειμενικής ακεραιότητάς της (βλ. και ΕλΣυν Ολ. 1403/2022 σκ. 18, 180/2022 σκ. 23, 505/2021 σκ. 33, Τμ. Εβδ. 141/2023 σκ. 16, 962/2022 σκ. 27, 741/2022 σκ. 13, 1137/2021 σκ. 26, 1136/2021 σκ. 17.4, 513/2021 σκ. 34)» και ότι «54. [...] οι ως άνω επικαλούμενοι, ως λόγοι δημοσίου συμφέροντος, και αληθείς υποτιθέμενοι δεν ανααιρούν, σε κάθε περίπτωση, την υποχρέωση της ανα-

**θέτουσας Αρχής να τηρεί τους κανόνες ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων, οι οποίοι έχουν επίσης θεσπισθεί για την προστασία του δημοσίου συμφέροντος, και δεν αρκούν για να δικαιολογήσουν την αιτούμενη αναθεώρηση της προσβαλλόμενης απόφασης (βλ. ΕλΣυν Ολ. 1978/2021 σκ. 19, 1884/2022 σκ. 28, 1716/2022 σκ. 43, 310/2022 σκ. 55, 180/2022 σκ. 24, 505/2021 σκ. 35, 2117/2020 σκ. 34, 1642/2020 σκ. 25)».**

β) Με την απόφαση 231/2023 Έβδομο Τμ. κρίθηκε ότι «18. [...] Περαιτέρω, το δημόσιο συμφέρον ικανοποιείται πρωτίστως με την τήρηση του κανόνα, που επιβάλλει τη διενέργεια δημόσιου ανοικτού ή κλειστού διαγωνισμού, έστω και με σύντμηση της προθεσμίας υποβολής προσφορών για την επίτευξη της συμφερότερης προσφοράς για την αναθέτουσα Αρχή και την παροχή της δυνατότητας σε όλους τους ενδιαφερόμενους οικονομικούς φορείς να συμμετάσχουν [ΕλΣ Εβδ. Τμ. 2116 (σκ. 24), 733/2022 (σκ. 35)]» και ότι «19. [...] η συγγνωστή πλάνη των οργάνων της αναθέτουσας Αρχής που διενεργούν τη διαδικασία ανάθεσης μίας δημόσιας σύμβασης δεν αποτελεί παραδεκτό λόγο προσφυγής ανάκλησης, **καθόσον θα αλλοίωνε τον χαρακτήρα και θα έθιγε την πρακτική αποτελεσματικότητα του προσυμβατικού ελέγχου του Ελεγκτικού Συνεδρίου**, δεδομένου ότι είναι έλεγχος αντικειμενικής νομιμότητας της εκάστοτε υποβαλλόμενης προς έλεγχο διαδικασίας ανάθεσης που αποβλέπει στη θεραπεία της αντικειμενικής ακεραιότητάς τους [βλ. και ΕλΣυν Ολ. 505/2021 (σκ. 33), 2498/2020 (σκ. 20), 2141/2020 (σκ. 20) Έβδ. Τμ. 392/2022 (σκ. 7.5.), 1137/2021 (σκ. 26), πρβλ. Έβδ. Τμ. 1136/2021 (σκ. 17.4)]. Πάντως, σε κάθε περίπτωση, η σύναψη συμπληρωματικής σύμβασης χωρίς να συντρέχουν οι τιθέμενες από το επικαλούμενο στην οικεία αιτιολογική έκθεση άρθρο 132 του Ν. 4412/2016, **συνιστά ουσιώδη πλημμέλεια, που δεν μπορεί να θεραπευτεί από την τυχόν συγγνωστή πλάνη της αναθέτουσας Αρχής** (πρβλ. ΕλΣυν Τμ. Μείζ. Επτ. Σύνθ. 1264/2019, Έβδομο Τμ. 2116/2022, 513, 1309/2021, 2108, 2646/2020, VI Τμ. 644, 1348, 1979/2020, 824/2019)».

γ) Με την απόφαση 459/2023 Έβδομο Τμ. ότι «10. ... αβασίμως ζητείται η ανάκληση της προσβαλλόμενης Πράξης για λόγους υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος, συνδεόμενους με την ανάγκη αδιάλειπτης

λειτουργίας των Η/Μ εγκαταστάσεων του Νοσοκομείου, **καθόσον τέτοιοι λόγοι δεν αναιρούν την υποχρέωση της προσφεύγουσας Α.Α. να τηρεί τους κανόνες ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων, οι οποίοι έχουν επίσης θεσπιστεί για την προστασία του δημοσίου συμφέροντος (ΕλΣυν Ολ. 1832/2022, 505/2021, 1642/2020)».**

δ) Με την απόφαση 12/2023 Έβδομο Τμ. ότι «18. Τέλος, ο κατ' εκτίμηση του δικογράφου προβαλλόμενος λόγος περί συγγνωστής πλάνης της αναθέτουσας Αρχής, που για πρώτη φορά εφάρμοσε τις διατάξεις του Ν. 4412/2016 περί τροποποίησης σύμβασης, πρέπει να απορριφθεί προεχόντως ως αλυσιτελής, **καθόσον η αναπροσαρμογή του συμβατικού τιμήματος χωρίς να συντρέχουν οι προϋποθέσεις του νόμου συνιστά ουσιώδη πλημμέλεια, που δεν μπορεί να θεραπευτεί από την τυχόν συγγνωστή πλάνη της αναθέτουσας Αρχής».**

ε) Με την απόφαση 91/2021 Έβδομο Τμ. κρίθηκε ότι οι κατ' εκτίμηση του δικογράφου προβαλλόμενοι ισχυρισμοί περί συγγνωστής πλάνης των αρμοδίων υπηρεσιών του Δήμου και συνδρομής δημοσίου συμφέροντος για τη σύναψη της ελεγχόμενης σύμβασης, τυγχάνουν απορριπτέοι **διότι υπάρχει, από μακρού χρόνου, σταθερότητα του νομικού πλαισίου και της νομολογίας ως προς τις προϋποθέσεις κατάρτισης συμπληρωματικών - τροποποιητικών συμβάσεων, μόνη δε η επίκληση λόγων δημοσίου συμφέροντος δεν αρκεί για να θεωρηθεί συγγνωστή η έλλειψη συνδρομής των προϋποθέσεων σύναψής τους (βλ. Ε.Σ. Τμ. Μείζ. Επταμ. Σύνθ. 581/2019, 1630/2018, 2490/2015, 3998/2013, 3009, 3008/2012, 3053/2011, VI Τμ. 827/2019, 1884, 1333, 842/2018).**

στ) Με την απόφαση 23/2020 VI Τμ. κρίθηκε ότι «Τέλος, ο προβαλλόμενος από την αιτούσα ισχυρισμός περί συνδρομής σοβαρών λόγων, που επιβάλλουν τη σύναψη των επίμαχων τροποποιητικών συμβάσεων και συνίστανται στο ότι η εξάντληση των καυσίμων και των λιπαντικών θα δημιουργήσει προβλήματα στις υπηρεσίες της αιτούσας, και μεταξύ άλλων δεν θα μπορούν να εκτελεσθούν οι μετακινήσεις κατοίκων και μαθητών με λεωφορεία, τυγχάνει απορριπτέος, **καθόσον οι επικαλούμενες περιστάσεις δεν δύνανται να δικαιολογήσουν την παραβίαση των κειμένων διατάξεων, που αφορούν στις διαδικασίες ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων,**

**οι οποίες έχουν θεσπιστεί για λόγους δημοσίου συμφέροντος, επιπροσθέτως, δεν αναιρεί την υποχρέωση των αναθετουσών Αρχών να τηρούν τις εν λόγω διαδικασίες (βλ. Ε.Σ. Τμ. Μείζ. Επταμ. Σύνθ. 1630/2018, 1264/2019, VI Τμ. 842/2018, 1059/2019)».**

## Υ. ΟΙ ΤΡΟΠΟΠΟΙΗΣΕΙΣ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ ΜΕΣΑ ΑΠΟ ΤΗ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ ΤΩΝ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΩΝ - Η ΔΙΚΑΣΤΙΚΗ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΩΝ ΤΡΙΤΩΝ ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΤΩΝ ΚΑΙ ΤΟΥ ΑΝΑΔΟΧΟΥ

Πέρα από την εκτενή νομολογία που έχει αναπτυχθεί στο πλαίσιο του προσυμβατικού ελέγχου των τροποποιητικών συμβάσεων από το Ελεγκτικό Συνέδριο, ελέγχου δικαστικού, που αποσκοπεί στην προστασία του δημοσίου χρήματος κατά την ανάθεση των δημοσίων συμβάσεων, ενδιαφέρον παρουσιάζει η εξέταση των τροποποιήσεων μέσα από τον δικαιοδοτικό έλεγχο του σταδίου εκτέλεσης των συμβάσεων από τον φυσικό δικαστή του σταδίου αυτού. Στο κεφάλαιο αυτό, όπως αναφέρθηκε και στην εισαγωγή, προσεγγίζονται θεωρητικά και νομολογιακά δύο ζητήματα: αφενός η προστασία των τρίτων ενδιαφερόμενων από μη νόμιμες τροποποιήσεις των συμβάσεων κατά την εκτέλεση, που παραβιάζουν τις αρχές της διαφάνειας, της ίσης μεταχείρισης και της προστασίας του ανταγωνισμού, αφετέρου η προστασία του αναδόχου έναντι της άρνησης της αναθέτουσας Αρχής να τροποποιήσει τη σύμβαση.

Η προβληματική της προστασίας των τρίτων ενδιαφερόμενων συνδέεται αφενός με τον προσδιορισμό του κύκλου των προσώπων, που καίτοι δεν συμβάλλονται έχουν έννομο συμφέρον να προσβάλλουν την τροποποίηση της σύμβασης, αφετέρου με την ενημέρωσή τους για το περιεχόμενο των τροποποιήσεων.

Εκκινώντας από το τελευταίο στοιχείο, στο άρθρο 132 παρ. 1 τελευταίο εδάφιο (και 337 αντίστοιχα) του Ν. 4412/2016, προβλέπεται η υποχρέωση των αναθετουσών Αρχών να δημοσιεύουν σχετική γνωστοποίηση στην Επίσημη Εφημερίδα της Ένωσης όταν τροποποιούν μία σύμβαση με ανάθεση συμπληρωματικών έργων/αγαθών/υπηρεσιών στον ανάδοχο της αρχικής σύμβασης (κατά την παρ. 1β του άρθρου 132) και όταν τροποποιούν μία σύμβαση για την αντιμετώπιση απρόβλεπτων περιστάσεων (κατά την παρ. 1γ του ίδιου άρθρου). Ως εκ τούτου, η γνωστοποίηση των μεταβολών αυτή δεν απαιτείται όταν προβλέπεται σε ρήτρες της αρχικής σύμβασης

αφού αυτές είναι ήδη γνωστές στους ενδιαφερόμενους, καθώς και στην περίπτωση των μεταβολών στο πρόσωπο του αναδόχου.

Αναφορικά με το έννομο συμφέρον<sup>87</sup> του τρίτου ενδιαφερόμενου να προσβάλλει την τροποποίηση μιας δημόσιας σύμβασης, θα πρέπει να γίνει δεκτό πως έννομο συμφέρον αναγνωρίζεται σε εκείνους τους οικονομικούς φορείς, η προστασία των συμφερόντων των οποίων, θα δικαιολογούσε, πράγματι, τη διατάραξη της σταθερότητας του συμβατικού δεσμού. Στην κατηγορία αυτή είναι προφανές ότι ανήκουν οι οικονομικοί φορείς που είχαν εκδηλώσει ενδιαφέρον στον αρχικό διαγωνισμό και απορρίφθηκε η προσφορά τους.

Στο πνεύμα αυτό, το Δ τμήμα του ΣτΕ με την 2149/2017 απόφαση του έχει κρίνει πως **η ιδιότητα του συμμετέχοντος σε διαγωνισμό προσδίδει, κατ' αρχήν, σε αυτόν έννομο συμφέρον να μεριμνά για την τήρηση των όρων της διακήρυξης του διαγωνισμού, κατά τη φάση της εκτελέσεώς του** (βλ. ΔΕΚ, απόφαση της 29.4.2004, C-496/99, ..... ) **και να προσβάλλει πράξεις που εκδόθηκαν μεν μετά τη σύναψη της σύμβασης, αλλά, κατά παραβίαση της αρχής της ίσης μεταχείρισης των διαγωνιζομένων, συνιστούν ανεπίτρεπτη ανατροπή των όρων με βάση τους οποίους αναπτύχθηκε ο ανταγωνισμός κατά το προσυμβατικό στάδιο**, εντούτοις, τυχόν ουσιώδης τροποποίηση των όρων της σύμβασης, όπως για παράδειγμα η αλλαγή του προσώπου του αναδόχου (βλ. ΔΕΚ, απόφαση της 19.6.2008, C-54/06, ....), θα είχε ως αποτέλεσμα την υποχρέωση της αναθέτουσας Αρχής να διενεργήσει νέο διαγωνισμό.

Τα ανωτέρω επαναλαμβάνονται και από την υπ' αριθμό 115/2020 Γνωμοδότηση του Δ' Τμήματος ΝΣΚ σύμφωνα με την οποία: *«Ειδικότερα, η δημοσίευση των τροποποιήσεων για την αντιμετώπιση απρόβλεπτων περιστάσεων στην Εφημερίδα της ΕΕ είναι επιτακτική προκειμένου να ενημερωθούν οι τρίτοι ενδιαφερόμενοι για το περιεχόμενό τους. Δεν χρειάζεται γνωστοποίηση των μεταβολών που προβλέπονται σε ρήτρες της αρχικής σύμβασης, αφού αυτές είναι ήδη γνωστές στους ενδιαφερόμενους, καθόσον αποτέλεσαν μέρος της διαγωνιστικής διαδικασίας. Εξάλλου, την τροποποίηση της δημόσιας σύμβασης μπορούν να προσβάλλουν οι επιχειρήσεις που είχαν εκδηλώσει ενδιαφέρον στον αρχικό διαγωνισμό δεδομένου ότι, η ιδιότητα του συμμετέχοντος σε διαγωνισμό προσδίδει, κατ'*



**αρχήν, σε αυτόν έννομο συμφέρον να μεριμνά για την τήρηση των όρων της διακήρυξης του διαγωνισμού κατά τη φάση της εκτέλεσής του και να προσβάλλει πράξεις που εκδόθηκαν μεν μετά τη σύναψη της σύμβασης, αλλά, κατά παραβίαση της αρχής της ίσης μεταχείρισης των διαγωνιζομένων, συνιστούν ανεπίτρεπτη ανατροπή των όρων με βάση τους οποίους αναπτύχθηκε ο ανταγωνισμός κατά το προσυμβατικό στάδιο, εντούτοις, τυχόν ουσιώδης τροποποίηση των όρων της σύμβασης θα είχε ως αποτέλεσμα την υποχρέωση της αναθέτουσας Αρχής να διενεργήσει νέο διαγωνισμό (βλ. ΣτΕ 2149/2017, ΕΣ Ε΄ Κλιμ 423/2014)».**

Πάντως, έννομο συμφέρον πρέπει να γίνει δεκτό ότι αναγνωρίζεται και στους οικονομικούς φορείς, οι οποίοι δεν μετείχαν στη διαγωνιστική διαδικασία της αρχικής σύμβασης εξαιτίας όρων ή απαιτήσεων της αρχικής διακήρυξης, οι οποίες στη συνέχεια μεταβλήθηκαν κατά τρόπον ώστε, αν είχαν περιληφθεί στα αρχικά έγγραφα της σύμβασης, θα είχαν επιτρέψει τη συμμετοχή των συγκεκριμένων οικονομικών φορέων.

Περαιτέρω, λαμβάνοντας υπόψη τη σχετικότητα των συμβάσεων, βάσει της οποίας από την στιγμή που ιδρύεται ο συμβατικός δεσμός και γεννώνται τα αντίστοιχα δικαιώματα και υποχρεώσεις για αμφότερα τα συμβαλλόμενα μέρη, η οποιαδήποτε ανωμαλία στην εξέλιξη του δεσμού αυτού κατά την εκτέλεση, που μπορεί να οφείλεται σε διάφορους παράγοντες, επιδρά αποκλειστικά και μόνο στις σχέσεις μεταξύ της αναθέτουσας Αρχής και του αντισυμβαλλομένου της, τις οποίες και διαταράσσει, καθίσταται προφανές και αυτονόητο το έννομο συμφέρον του αναδόχου να προστατευθεί έναντι της άρνησης της αναθέτουσας Αρχής να τροποποιήσει τη σύμβαση κατόπιν αιτήματός του.

Το Διοικητικό Εφετείο Αθηνών (5ο Τριμελές Τμήμα), στο πλαίσιο της 1451/2021 απόφασής του, έκρινε επί προσφυγής αναδόχου κατά τεκμαιρόμενης απόρριψης αίτησής του, με την οποία ζήτησε να τροποποιηθεί η σύμβαση παροχής υπηρεσιών του Ν. 4412/2016 για την τηλεφωνική εξυπηρέτηση του καταναλωτικού κοινού της καθ' ης εταιρείας (αναθέτουσας Αρχής) κατά το μέρος που αφορά στην τιμή για την παροχή των παραπάνω υπηρεσιών και ειδικότερα, να αναπροσαρμοστεί η τιμή μονάδας ανά κλήση από 0,33 ευρώ πλέον

ΦΠΑ 24% σε 0,38 ευρώ πλέον ΦΠΑ 24% επικαλούμενος το άρθρο 337 του Ν. 4412/2016 και τα άρθρα 200, 288 και 388 ΑΚ καθόσον η μεταβολή του κατώτατου μισθού με ΥΑ όσο εκτελείτο η σύμβαση, συνιστούσε σύμφωνα με τους ισχυρισμούς του απρόοπτη μεταβολή των συνθηκών, αιτούμενος παράλληλα ν' αναγνωριστεί η υποχρέωση της αναθέτουσας Αρχής να του καταβάλει το ποσό που αντιστοιχεί στην παραπάνω αναπροσαρμογή.

Το Δικαστήριο, αφού έλαβε υπόψη το περιεχόμενο του άρθρου 337 του Ν. 4412/2016, των άρθρων 200, 288 και 388 ΑΚ και των όρων της σύμβασης, απέρριψε την προσφυγή, σύμφωνα με το ακόλουθο σκεπτικό: «9. [...] το Δικαστήριο λαμβάνει υπόψη: (α) ότι με την υπ' αριθ. ... σύμβαση μεταξύ της ... και της προσφεύγουσας - ενάγουσας εταιρείας ανατέθηκε στη δεύτερη η παροχή υπηρεσιών για την τηλεφωνική εξυπηρέτηση του καταναλωτικού κοινού της ... για δύο (2) έτη, (β) ότι η συνολική αμοιβή για την εκτέλεση των υπηρεσιών από την προσφεύγουσα - ενάγουσα εταιρεία όπως αυτές περιγράφονται στη σύμβαση, δεν θα μπορεί να ξεπεράσει το ποσό των τριακοσίων εξήντα χιλιάδων (360.000,00) ευρώ, πλέον ΦΠΑ 24% και θα υπολογίζεται απολογιστικά με τιμή μονάδας 0,33 ευρώ ανά κλήση, (γ) ότι με τη με αριθμό πρωτ. ... αίτηση η προσφεύγουσα - ενάγουσα εταιρεία ζήτησε να τροποποιηθεί η ένδικη σύμβαση κατά το μέρος που αφορά στην τιμή για την παροχή των παραπάνω υπηρεσιών και ειδικότερα να αναπροσαρμοστεί η τιμή μονάδας ανά κλήση από 0,33 ευρώ πλέον ΦΠΑ 24 % σε 0,38 ευρώ πλέον ΦΠΑ 24 %, λόγω αύξησης του νόμιμου κατώτατου μισθού και ημερομισθίου, (δ) ότι από το περιεχόμενο της υπ' αριθμό... σύμβασης που προεκτέθηκε, προκύπτει ότι η αύξηση του νόμιμου κατώτατου μισθού και ημερομισθίου δεν αποτελεί συμβατικό λόγο τροποποίησης της ένδικης σύμβασης, ως προς την τιμή μονάδας ανά κλήση που είχε συμφωνηθεί (ειδικότερα στο άρθρο 2 των γενικών όρων της σύμβασης ορίζεται, μεταξύ άλλων, ότι οι συμβαλλόμενοι συνομολογούν και δέχονται αμοιβαία ότι η αμοιβή για την παροχή των υπηρεσιών θα παραμένει σταθερή και αμετάβλητη μέχρι την ολοκλήρωση της παραλαβής των παρεχόμενων υπηρεσιών με τη λήξη της σύμβασης και αποκλείεται απόλυτα κάθε αναπροσαρμογή, αναθεώρηση και γενικά μεταβολή αυτής, για οποιονδήποτε λόγο ή αιτία), (ε) ότι με την ... απόφαση του Διευθύ-

νοντος Συμβούλου της ... αποφασίστηκε η λύση της ένδικης σύμβασης και (στ) ότι η προσφεύγουσα - ενάγουσα εταιρεία δεν επικαλείται και δεν προσκομίζει συγκεκριμένα στοιχεία (π.χ. μισθοδοτικές καταστάσεις προσωπικού που απασχολήθηκε για την εξυπηρέτηση του συγκεκριμένου έργου πριν και μετά την αύξηση του νόμιμου κατώτατου μισθού και ημερομισθίου), από τα οποία να προκύπτει το μέγεθος της αύξησης του μισθολογικού κόστους λόγω της αύξησης του νόμιμου κατώτατου μισθού και ημερομισθίου και οι συνέπειες της αύξησης αυτής στην οικονομική κατάστασή της, κρίνει ότι η προσφεύγουσα - ενάγουσα εταιρεία δεν απέδειξε με συγκεκριμένα στοιχεία ότι, λόγω της αύξησης του νόμιμου κατώτατου μισθού και ημερομισθίου η εκπλήρωση της παροχής της κατέστη υπερμέτρως επαχθής γι' αυτήν και μάλιστα σε βαθμό που να υπερβαίνει τον δυνάμενο να αναληφθεί από αυτήν κίνδυνο. Κατόπιν αυτών, το Δικαστήριο κρίνει ότι δεν πρέπει να αναπροσαρμοστεί η τιμή μονάδας ανά κλήση από 0,33 ευρώ πλέον ΦΠΑ 24% σε 0,38 ευρώ πλέον ΦΠΑ 24%, λόγω αύξησης του νόμιμου κατώτατου μισθού και ημερομισθίου. Άλλωστε, η τροποποίηση του εν λόγω ουσιώδη όρου της ένδικης σύμβασης (τιμή μονάδας ανά κλήση) κατά το στάδιο εκτέλεσης αυτής, χωρίς να συντρέχουν ειδικές συνθήκες, θα είχε και ως συνέπεια την -κατά παραβίαση της αρχής της ίσης μεταχείρισης των διαγωνιζομένων- ανεπίτρεπτη, εκ των υστέρων, ανατροπή των όρων με βάση τους οποίους αναπτύχθηκε (κατά το προσυμβατικό στάδιο) ο ανταγωνισμός, διαμορφώθηκαν οι προσφορές των διαγωνιζομένων και ανακηρύχθηκε ο ανάδοχος, ενέχει δηλαδή τον κίνδυνο στρεβλώσεως του ανταγωνισμού εις βάρος ήδη διαγωνισθέντων ή δυνητικών διαγωνιζομένων. Συνεπώς, ορθά και νόμιμα η ... απέρριψε, έστω και σιωπηρά, τη με αριθμό πρωτ. ... αίτηση της προσφεύγουσας - ενάγουσας εταιρείας».

Με την 2525/2022 απόφαση του Διοικητικού Εφετείου Αθηνών (18ο Τριμελές Τμήμα), επί προσφυγής του αναδόχου κατά της απόφασης της Υπουργού, με την οποία απορρίφθηκε η ενδικοφανής προσφυγή που άσκησε κατά της απόφασης της ίδιας ως άνω Υπουργού, με την οποία αποφασίσθηκε η λύση της σύμβασης παροχής υπηρεσιών νομικής υποστήριξης που ο προσφεύγων ανάδοχος είχε υπογράψει με την Επιτελική Δομή ΕΣΠΑ του Υπουργείου, κατ' άρθρο 133 του

Ν. 4412/2016, με την αιτιολογία της ουσιώδους τροποποίησής της καθώς και της απρόοπτης μεταβολής των συνθηκών, εξαιτίας της κατάργησης, δυνάμει του άρθρου 6 παρ. 5 του Π.Δ. 84/2019, της θέσης του Γενικού Διοικητικού Γραμματέα του Υπουργείου, προς υποστήριξη του οποίου είχε κριθεί επιβεβλημένη η απασχόληση νομικού στο Γραφείο του για ειδικά ζητήματα, ζητώντας παράλληλα να αναγνωρισθεί η υποχρέωση του Ελληνικού Δημοσίου να του καταβάλει, νομιμοτόκως, το ποσό που αντιστοιχεί στο υπόλοιπο (μη εξοφληθέν) συμβατικό τίμημα, που δεν έλαβε εξαιτίας της διάλυσης της σύμβασης, κρίθηκε ότι:

*«9. [...] Όμως, εν προκειμένω, η κατάργηση του Γενικού/Διοικητικού Γραμματέα του Υπουργείου ..., με το άρθρο 6 παρ. 5 του Π.Δ. 84/2019, διατηρουμένης κατά τα λοιπά της ΕΔ ΕΣΠΑ του ίδιου Υπουργείου, δεν συνιστά, κατά την κρίση του Δικαστηρίου, απρόοπτη μεταβολή των συνθηκών, κατά την έννοια του άρθρου 388 ΑΚ, εφ' όσον δεν προκύπτει ότι εκ του λόγου αυτού η εκπλήρωση της παροχής εκ μέρους της ΕΔ ΕΣΠΑ του Υπουργείου ... κατέστη, ενόψει και της αντιπαροχής, υπερμέτρως επαχθής. Ομοίως, το ίδιο ως άνω γεγονός δεν αποτελεί, κατά την κρίση του Δικαστηρίου, ουσιώδη τροποποίηση των όρων της επίδικης σύμβασης, εφ' όσον δεν συντρέχει καμία από τις προϋποθέσεις του άρθρου 132 παρ. 4 του Ν. 4412/2016, που επιτρέπουν στην Αναθέτουσα Αρχή τη λύση μονομερώς της σύμβασης, σύμφωνα με το άρθρο 133 του ίδιου νόμου, ούτε προκύπτει ότι κατέστη, για την ΕΔ ΕΣΠΑ του Υπουργείου ... επαχθής η εκπλήρωση της οφειλόμενης παροχής, σε βαθμό που να υπερβαίνει, τον, κατά την καλή πίστη και τα συναλλακτικά ήθη, κίνδυνο που μπορούσε να αναληφθεί από αυτήν. Και τούτο, ανεξαρτήτως του γεγονότος ότι η κατάργηση του Γενικού Διοικητικού Γραμματέα του Υπουργείου ..., με το άρθρο 6 παρ. 5 του Π.Δ. 84/2019, που αποτελεί τη δικαιολογητική βάση της απόφασης περί λύσης της σύμβασης, δεν ήταν γεγονός απρόβλεπτο για το Ελληνικό Δημόσιο, εφόσον επήλθε με δικές του ενέργειες (νομοθέτηση της εν λόγω κατάργησης). Εξάλλου, η ομαλή εξέλιξη της σύμβασης, μετά την επέλευση του ανωτέρω γεγονότος, δεν αντίκειται στο δημόσιο συμφέρον, απορριπτομένου, προεχόντως ως αόριστου, του ισχυρισμού του Ελληνικού Δημοσίου περί χρηστής*

δημοσιονομικής διαχείρισης και αξιοποίησης των πόρων με τρόπον αποτελεσματικό και αποδοτικό. Σε κάθε, δε, περίπτωση, η εκπλήρωση των συμβατικών υποχρεώσεων εκ μέρους του Ελληνικού Δημοσίου δεν μπορεί να αποκρουσθεί, με την επίκληση της αρχής της χρηστής οικονομικής διαχείρισης (άρθρο 33 του Ν. 4270/2014, ΦΕΚ Α' 143), εκτός αν υφίσταται σχετικώς συμβατική πρόβλεψη (σχ. γνωμ. ΝΣΚ 298/2015), γεγονός που δεν συντρέχει εν προκειμένω. Ενόψει όλων των ανωτέρω, η προσβαλλόμενη απόφαση της Υπουργού περί λύσης της επίδικης σύμβασης, είναι μη νόμιμη και, για τον λόγο αυτόν, πρέπει να ακυρωθεί, παρέλκει, δε, ως αλυσιτελής, η εξέταση του ισχυρισμού της προσφυγής περί μη νομιμότητας της αναδρομικότητας που προσδόθηκε στη λύση της σύμβασης από 17.7.2019, ημερομηνία δημοσίευσης του Π.Δ. 84/2019. Συνεπώς, η προσφυγή πρέπει να γίνει δεκτή κατά το μέρος αυτό. **Περαιτέρω, εφ' όσον στη λύση της σύμβασης δεν συνέβαλε η προσφεύγουσα, το Ελληνικό Δημόσιο οφείλει να την αποζημιώσει, εφόσον αποδεικνύεται ζημία της, από τη μη εκτέλεση της σύμβασης (βλ. Διοικ.Εφετ.Αθ. 2420/2015).** Ειδικότερα, ως προς το ζήτημα αυτό, το Δικαστήριο λαμβάνει υπ' όψιν ότι, σύμφωνα με τους όρους της επίδικης σύμβασης (άρθρα 3 και 5 αυτής), Παραδοτέα του έργου αποτελούν οι μηνιαίες εκθέσεις - εμπειρογνωμοσύνες νομικής υποστήριξης (με τη λήξη κάθε μήνα από την υπογραφή της σύμβασης) και ότι η πληρωμή της αναδόχου θα γίνεται σε ισόποσες μηνιαίες δόσεις, κατόπιν έγκρισης από την αναθέτουσα Αρχή του σχετικού Πρακτικού της Επιτροπής Παραλαβής του έργου με την προσκόμιση των νόμιμων δικαιολογητικών. **Όμως, από τα στοιχεία του φακέλου δεν προκύπτει ότι υποβλήθηκε από την προσφεύγουσα κάποια έκθεση νομικής υποστήριξης για το κρίσιμο χρονικό διάστημα των εννέα μηνών, για το οποίο ζητεί την καταβολή του ποσού των 21.985,20 ευρώ (συμπεριλαμβανομένου του ΦΠΑ).** Ακόμη και για το επιμέρους διάστημα των τριών μηνών, ήτοι από την υποβολή του Πρώτου Παραδοτέου (εγκριθέντος προς εξόφληση στις 12.7.2019, κατά προεκτεθέντα), μέχρι τουλάχιστον τις 10.10.2019, που, κατά τους ισχυρισμούς της, αιφνιδίως της γνωστοποιήθηκε η λύση της σύμβασης, **ναι μεν η προσφεύγουσα υποστηρίζει ότι παρείχε κανονικά τις υπηρεσίες της, καθ' υπόδειξη της αναθέτουσας Αρχής,**

**πλην, ουδέν αποδεικτικό στοιχείο προσκομίζει προς τούτο, ενώ, εξάλλου, δεν προκύπτει η κατάθεση εκ μέρους της εκθέσεων νομικής υποστήριξης (σχ. και το υπ' αριθμό 2/20.11.2019 Πρακτικό της Επιτροπής Παραλαβής Παραδοτέων της σύμβασης, βλ. 6η σκέψη). Τέλος, αορίστως και αναποδείκτως η προσφεύγουσα επικαλείται απώλεια κερδών από την άσκηση του δικηγορικού επαγγέλματος, λόγω της μη ανάληψης υποθέσεων ιδιωτικής πελατείας, με το σκεπτικό ότι απέβλεπε στην ομαλή εξέλιξη της σύμβασης. Με τα δεδομένα αυτά, δεν αποδεικνύεται συγκεκριμένη ζημία της προσφεύγουσας από τη λύση της επίδικης σύμβασης την οποία οφείλει να αποκαταστήσει το Ελληνικό Δημόσιο, απορριπτομένης της προσφυγής κατά το μέρος αυτό».**

Το Διοικητικό Εφετείο Θεσσαλονίκης (Τμήμα Α Τριμελές), με την 1717/2021 απόφασή του, απέρριψε αγωγή αναδόχου εταιρείας κατά της αναθέτουσας Αρχής για την καταβολή ποσού λόγω μη εξόφλησης του τιμήματος από την εκτέλεση επιπλέον -της συμφωνηθείσας με την σύμβαση μεταξύ τους- προμήθειας τροφίμων (φρέσκου γάλακτος) για τα έτη 2017-2018, που προέκυψε κατόπιν τροποποίησης, κατά τους ισχυρισμούς της, της ως άνω σύμβασης από αμφότερα τα συμβαλλόμενα μέρη κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 132 του Ν. 4412/2016, λόγω έλλειψης της γνωμοδότησης του αρμοδίου οργάνου ως εξής:

**«5. Επειδή, σύμφωνα με τον σχετικό όρο της ... σύμβασης προμήθειας γάλακτος, που συνήφθη μεταξύ της ενάγουσας εταιρίας και του εναγομένου Δήμου -και συγκεκριμένα το άρθρο 7 αυτής- η σύμβαση μπορεί να τροποποιείται, κατά τη διάρκειά της, χωρίς να απαιτείται νέα διαδικασία σύναψης σύμβασης, σύμφωνα με τις προϋποθέσεις του άρθρου 132 του Ν. 4412/2016 και κατόπιν γνωμοδότησης του αρμοδίου οργάνου. Ωστόσο, από τα περιλαμβανόμενα στη δικογραφία στοιχεία, δεν προκύπτει οποιαδήποτε τέτοια γνωμοδότηση για την εκτέλεση, κατόπιν σχετικής τροποποίησης της σύμβασης, της προμήθειας του εναγομένου Δήμου με τις πλέον των προβλεπομένων στην ως άνω σύμβαση ποσότητες φρέσκου γάλακτος (2.549 ΤΜ φρέσκου γάλακτος... πλήρες και 35 ΤΜ φρέσκου γάλακτος ... ελαφρύ), για τις οποίες η ενάγουσα διεκδικεί το αιτούμενο ποσό. Συνεπώς, η κύρια βάση της αγωγής της ενάγουσας εται-**



ρίας, που θεμελιώνεται στην τροποποίηση της ως άνω σύμβασης, για την προμήθεια των -πλέον των προβλεπόμενων και περιγραφόμενων στην .... σύμβαση- ως άνω ποσοτήτων φρέσκου γάλακτος, είναι απορριπτέα. Ακολούθως, αναφορικά με την επικουρική βάση της κρινόμενης αγωγής, που ερείδεται στις διατάξεις του αδικαιολογήτου πλουτισμού, το Δικαστήριο, λαμβάνοντας υπόψη ότι από τα προσκομισθέντα από την ενάγουσα έγγραφα, και δη από τα ως άνω δελτία αποστολής των ενδίκων ποσοτήτων φρέσκου γάλακτος, που φέρουν την υπογραφή και το επώνυμο του παραλαβόντος αυτών για λογαριασμό του Δήμου, και στην πλειοψηφία τους τη στρογγυλή σφραγίδα του εναγομένου Δήμου, προκύπτει η παράδοση αυτών προς τον εναγόμενο Δήμο και επομένως, αποδεικνύεται η ωφέλεια, που κατά τους αγωγικούς ισχυρισμούς, απέκτησε για τις ποσότητες αυτές ο εναγόμενος, κρίνει ότι συντρέχει, περίπτωση εφαρμογής των διατάξεων του άρθρου 904 ΑΚ, **αφού το εναγόμενο, προκειμένου να διασφαλίσει την απόκτηση των εν λόγω ποσοτήτων φρέσκου γάλακτος, θα υποβαλλόταν σε αντίστοιχη δαπάνη, την οποία εξοικονόμησε σε βάρος της ενάγουσας και, συνεπώς, συντρέχει εν προκειμένω περίπτωση αποτροπής μείωσης του ενεργητικού της περιουσίας της, που, κατά τα προεκτεθέντα, συνιστά πλουτισμό κατά την έννοια του άρθρου 904 ΑΚ».**

Τέλος, με τις αποφάσεις 1787/2021 και 1785/2021 ΣτΕ (Δ Τμήμα) επί σύμβασης παραχώρησης που διέπεται από τον Ν. 4413/2016<sup>88</sup> και αναφορικά με την υποκατάσταση του παραχωρησιούχου, κρίθηκε ότι «21. [...], **απαγορεύεται η υποκατάσταση του αρχικού παραχωρησιούχου από νέο, με την εκχώρηση σε αυτόν όλων των δικαιωμάτων και των υποχρεώσεων που απορρέουν από τη σύμβαση παραχώρησης. Εξαιρετικώς, η υποκατάσταση αυτή είναι επιτρεπτή, εφόσον συντρέχουν οι τιθέμενες από την ανωτέρω διάταξη προϋποθέσεις (πρόβλεψη της υποκατάστασης από ρητή, σαφή και ακριβή ρήτρα, καθολική ή μερική διαδοχή του παραχωρησιούχου κατόπιν εταιρικής αναδιάρθρωσης, ανάληψη από την αναθέτουσα Αρχή των υποχρεώσεων του παραχωρησιούχου έναντι των υπεργολάβων του). Συνεπώς, εφόσον δεν συντρέχει κάποια από τις εν λόγω προϋποθέσεις, η υποκατάσταση του παραχωρησιούχου, ο οποίος ανεδείχθη κατόπιν της διεξαχθείσας διαγωνιστικής διαδι-**



*κασίας, στο πρόσωπο δε του οποίου απέβλεψε η παραχωρούσα Αρχή για την προσήκουσα εκτέλεση της σύμβασης παραχώρησης, συνιστά ουσιώδη τροποποίηση της σύμβασης αυτής. Ειδικώς δε, δεν χωρεί νομίμως υποκατάσταση του παραχωρησιούχου από νέο, ο οποίος δεν είχε μετάσχει στον διεξαχθέντα διαγωνισμό, όταν ο παραχωρησιούχος, εξ υπαιτιότητός του παρεβίασε τις απορρέουσες από την ανατεθείσα σε αυτόν σύμβαση παραχώρησης υποχρεώσεις του, με συνέπεια να συντρέχει περίπτωση καταγγελίας της σύμβασης αυτής εκ μέρους της παραχωρούσας Αρχής, η δε τελευταία αδράνησε αδικαιολογήτως να προβεί στην παραπάνω οφειλόμενη ενέργεια».*

Μάλιστα, στο πλαίσιο των ως άνω αποφάσεων, ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η σκέψη του Δικαστηρίου προκειμένου να θεμελιώσει την αρμοδιότητά του να κρίνει τη συγκεκριμένη διαφορά ως ακυρωτική του σταδίου κατάρτισης της σύμβασης. Συγκεκριμένα, έκρινε πως η συγκεκριμένη υποκατάσταση συνιστά, κατ' αρχήν, ουσιώδη τροποποίηση της αρχικής σύμβασης παραχώρησης, εντάσσεται δε στην διαδικασία σύναψης νέας σύμβασης για την παραχώρηση της ως άνω υπηρεσίας. Συνεπώς, η απόφαση του Διοικητικού Συμβουλίου της αναθέτουσας Αρχής αποτελεί την πρώτη απόφαση με την οποία εκδηλώνεται η βούληση της παραχωρούσας Αρχής να συνάψει νέα σύμβαση χωρίς την προκήρυξη νέου διαγωνισμού, σύμφωνα με τους κανόνες του Ενωσιακού Δικαίου περί δημοσίων συμβάσεων (πρβλ. ΔΕΕ, απόφαση της 11ης Ιανουαρίου 2005, C-26/03, ... κατά ..., Ε.Α. 205/2016, ΣτΕ 880/2016).

Κατ' ακολουθίαν τούτων, η εν λόγω απόφαση δεν εντάσσεται στο στάδιο της εκτέλεσης της σύμβασης παραχώρησης, δηλαδή στο στάδιο που ακολουθεί την υπογραφή της σύμβασης μεταξύ του αρχικού παραχωρησιούχου και της παραχωρούσας Αρχής, και έχει ως αιτία την σύμβαση αυτή, ώστε, από την αμφισβήτηση της απόφασης αυτής, να προκαλείται διαφορά ουσίας. Αντιθέτως, η ανωτέρω απόφαση εντάσσεται στο στάδιο, το οποίο κατατείνει στην κατάρτιση νέας σύμβασης παραχώρησης. Τούτο δε, αφενός μεν διότι, παρά την αθέτηση εκ μέρους της αρχικής παραχωρησιούχου των υποχρεώσεών της, που απέρρεαν από την σύμβαση, αυτή δεν εκηρύχθη έκπτωτη με πράξη της παραχωρούσας Αρχής, ούτε η

τελευταία ανέθεσε την εκτέλεση της σύμβασης στον δεύτερο κατά σειρά μειοδότη, αφετέρου δε διότι η αιτούσα δεν είχε συμμετάσχει στην διαγνωστική διαδικασία, η οποία απέληξε στην σύναψη της ανωτέρω σύμβασης παραχώρησης. Ενόψει τούτων, από την αμφισβήτηση της ανωτέρω απόφασης εκ μέρους τρίτου, προκαλείται ακυρωτική διαφορά.



## ΠΑΡΑΠΟΜΠΕΣ

1. Η σύμβαση συνιστά νομική πράξη η οποία καταρτίζεται μεταξύ δύο ή περισσότερων προσώπων, με τη σύμπτωση της δήλωσης της βούλησής τους και έχει ως αντικείμενο τη δημιουργία μιας νομικής κατάστασης που αποσκοπεί στην εξυπηρέτηση των συμφερόντων και στην πραγματοποίηση των σκοπών τους. Βλ. Μιχάλη Οικονόμου, Η διαρκής αλληλεπίδραση του δικαίου του ελεύθερου ανταγωνισμού και του δικαίου των δημοσίων συμβάσεων, ΘΠΔΔ, τεύχος 10/2009, σελ. 1091 επ.
2. Στο ΑΚ 361 κατοχυρώνεται η ελευθερία των συμβάσεων και ορίζεται ότι: «*Ενοχή από σύμβαση. Για τη σύσταση ή αλλοίωση ενοχής με δικαιοπραξία απαιτείται σύμβαση, εφόσον ο νόμος δεν ορίζει διαφορετικά*».
3. Το άρθρο 129 του Ν. 4270/2014 με τίτλο «*Προϋποθέσεις σύναψης συμβάσεων*» ορίζει ότι: «*Συμβάσεις, από τις οποίες δημιουργούνται υποχρεώσεις σε βάρος του Δημοσίου, δεν δύναται να συνομολογηθούν εάν δεν προβλέπονται από γενικές ή ειδικές διατάξεις ή δεν συντελούν στην εκπλήρωση των σκοπών του*».
4. Βλ., εκτός των άλλων Χ. Μητκίδη, «*Συμβάσεις Δημοσίων Έργων*», εκδόσεις ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ, Αθήνα 2009, σ.σ. 3 επόμε., όπου ο συγγραφέας αναφέρει: «*...Η σύμβαση ως δικαιοπραξία που αποσκοπεί, με τη σύμπτωση των βουλήσεων των συμβαλλομένων, να επιτύχει σκοπό που εξυπηρετεί τα συμφέροντά τους, είναι, όπως προαναφέρθηκε, θεσμός του Ιδιωτικού Δικαίου. Έτσι, η συμβατική δράση της διοίκησης αναπτύσσεται ραγδαία τον τελευταίο καιρό, επειδή προσδίδει ευελιξία και αποτελεσματικότητα στη διοίκηση, η οποία εκμεταλλεύεται τον δυναμισμό των ιδιωτικών επιχειρήσεων για να επιτύχει τους σκοπούς θεραπείας του Δημοσίου Συμφέροντος, το οποίο εκ της φύσεώς της επιδιώκει...*».
5. Βλ. Απόστολου Γέροντα, Σωτήρη Λύτρα, Προκόπη Παυλόπουλου, Γλυκερίας Σιούτη, Σπυρίδωνος Φλογαϊτή, «*Διοικητικό Δίκαιο*», Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, Β΄ Έκδοση 2010, σελ. 247 επ.
6. Ο ορισμός αυτός διαφωτίζεται και από την υπ' αριθμό 4 αιτιολογική σκέψη της Οδηγίας, σύμφωνα με την οποία: «*Η αυξανόμενη ποικιλομορφία της δημόσιας δράσης έχει καταστήσει αναγκαίο τον σαφέστερο ορισμό της ίδιας της έννοιας των προμηθειών· η διευκρίνιση αυτή δεν θα πρέπει όμως να διευρύνει το πεδίο εφαρμογής της παρούσας Οδηγίας σε σύγκριση με εκείνο της Οδηγίας 2004/18/ΕΚ. Οι κανόνες της Ένωσης σχετικά με τις δημόσιες προμήθειες δεν αποσκοπούν να καλύψουν όλες τις μορφές εκταμίευσης δημόσιου χρήματος, αλλά μόνο όσες στοχεύουν στην απόκτηση έργων, αγαθών ή υπηρεσιών μέσω δημόσιας σύμβασης. Θα πρέπει να διευκρινιστεί ότι η απόκτηση έργων, αγαθών ή υπηρεσιών θα πρέπει να υπόκειται στην παρούσα Οδηγία, είτε γίνεται μέσω αγοράς ή μίσθωσης είτε μέσω άλλων συμβατικών*

μορφών. Η απόκτηση θα πρέπει να γίνεται αντιληπτή υπό ευρεία έννοια, ως απόκτηση των ωφελειών των σχετικών έργων, αγαθών ή υπηρεσιών, χωρίς να απαιτείται απαραίτητα η μεταβίβαση της κυριότητας στις αναθέτουσες Αρχές. Επιπλέον, η απλή χρηματοδότηση δραστηριότητας, κατά κύριο λόγο μέσω επιχορηγήσεων, που συνδέεται συχνά με την υποχρέωση επιστροφής των ποσών που ελήφθησαν εάν δεν χρησιμοποιηθούν για τους σκοπούς για τους οποίους προορίζονται, δεν εμπίπτει συνήθως στους κανόνες για τις δημόσιες προμήθειες. Ομοίως, περιπτώσεις στις οποίες όλοι οι φορείς που πληρούν ορισμένους όρους μπορούν να ασκούν συγκεκριμένα καθήκοντα χωρίς επιλογή, όπως στα συστήματα επιλογής πελάτη και τα συστήματα επιταγών παροχής υπηρεσιών, δεν θα πρέπει να θεωρούνται ως προμήθειες αλλά ως συστήματα απλής αδειοδότησης (π.χ. άδειες για φάρμακα ή ιατρικές υπηρεσίες)».

7. Στην κατηγορία αυτή εμπίπτουν π.χ. οι συμβάσεις που συνάπτει το κράτος, ΝΠΔΔ ή άλλο Δημόσιο Νομικό Πρόσωπο για τη διαχείριση της ιδιωτικής περιουσίας του.
8. Βλ. Δ. Ράικου, Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 4η έκδοση 2022, σελ. 17 επ.
9. Βλ. σχετικώς τις υπ' αριθμό 11, 12/2013, 28/2011, 3/2012 ΑΕΔ.
10. Βλ. Δ. Ράικου, Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 4η έκδοση 2022, σελ. 28.
11. Βλ. Δ. Ράικου, Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 4η έκδοση 2022, σελ. 55.
12. Το άρθρο 105 του Ν. 4412/2016, ως ισχύει από την 01.06.2021 ορίζει ότι: «1. Στην απόφαση κατακύρωσης αναφέρονται υποχρεωτικά οι προθεσμίες για την αναστολή της σύναψης της σύμβασης, σύμφωνα με τα άρθρα 360 έως 372. Στις διαδικασίες ανάθεσης δημόσιας σύμβασης προμήθειας αγαθών ή παροχής γενικών υπηρεσιών, η αναθέτουσα Αρχή, αιτιολογημένα και κατόπιν γνώμης του αρμοδίου γνωμοδοτικού οργάνου, μπορεί να κατακυρώσει τη σύμβαση για ολόκληρη ή μεγαλύτερη ή μικρότερη ποσότητα, αγαθών ή παρεχόμενων υπηρεσιών, από αυτήν που καθορίζεται στα έγγραφα της σύμβασης, εφόσον ο σχετικός όρος έχει περιληφθεί σε αυτά. Με την απόφαση του προηγούμενου εδαφίου, η αναθέτουσα Αρχή μπορεί να κατακυρώσει τη σύμβαση για το ογδόντα τοις εκατό (80%) μέχρι και το εκατόν είκοσι τοις εκατό (120%) της ποσότητας αγαθών ή παρεχόμενων υπηρεσιών, που αναφέρεται στα έγγραφα της σύμβασης. 2. Η αναθέτουσα Αρχή κοινοποιεί την απόφαση κατακύρωσης, μαζί με αντίγραφο όλων των πρακτικών της διαδικασίας ελέγχου και αξιολόγησης των προσφορών, σε όλους τους οικονομικούς φορείς που έλαβαν μέρος στη διαδικασία ανάθεσης δημόσιας σύμβασης, εκτός από τους οριστικώς αποκλεισθέντες και ιδίως, όσους αποκλείστηκαν οριστικά δυνάμει της παρ. 1 του άρθρου 72, με κάθε πρόσφορο τρόπο. Εφόσον, η διαδικασία ανάθεσης διενεργείται μέσω του ΕΣΗΔΗΣ, η κοινοποίηση

του προηγούμενου εδαφίου γίνεται μέσω του ΕΣΗΔΗΣ. 3. Η απόφαση κατακύρωσης καθίσταται οριστική, εφόσον συντρέξουν οι ακόλουθες προϋποθέσεις: α) η απόφαση κατακύρωσης έχει κοινοποιηθεί, σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στην παρ. 2, β) σε συμβάσεις με εκτιμώμενη αξία άνω των ορίων του άρθρου 118, περί απευθείας ανάθεσης, και των εξήντα χιλιάδων (60.000) ευρώ για τις συμβάσεις ενεργειών τεχνικής βοήθειας του άρθρου 119, παρέλθει άπρακτη η προθεσμία άσκησης προδικαστικής προσφυγής ή σε περίπτωση άσκησης, παρέλθει άπρακτη η προθεσμία άσκησης αίτησης αναστολής κατά της απόφασης της ΑΕΠΠ και σε περίπτωση άσκησης αίτησης αναστολής κατά της απόφασης της ΑΕΠΠ, εκδοθεί απόφαση επί της αίτησης, με την επιφύλαξη της χορήγησης προσωρινής διαταγής, σύμφωνα με όσα ορίζονται στο τελευταίο εδάφιο της παρ. 4 του άρθρου 372, περί δικαστικής προστασίας στο πεδίο που προηγείται της σύναψης της σύμβασης, γ) έχει ολοκληρωθεί επιτυχώς ο προσυμβατικός έλεγχος από το Ελεγκτικό Συνέδριο, σύμφωνα με τα άρθρα 324 έως 327 του Ν. 4700/2020 (Α' 127), εφόσον απαιτείται, και δ) ο προσωρινός ανάδοχος έχει υποβάλει έπειτα από σχετική πρόσκληση, υπεύθυνη δήλωση, που υπογράφεται σύμφωνα με όσα ορίζονται στο άρθρο 79Α, περί υπογραφής Ευρωπαϊκού Ενιαίου Εγγράφου Σύμβασης, στην οποία δηλώνεται ότι, δεν έχουν επέλθει στο πρόσωπό του οψιγενείς μεταβολές κατά την έννοια του άρθρου 104 και μόνον στην περίπτωση του προσυμβατικού ελέγχου ή της άσκησης προδικαστικής προσφυγής κατά της απόφασης κατακύρωσης. 4. Μετά από την οριστικοποίηση της απόφασης κατακύρωσης, η αναθέτουσα Αρχή προσκαλεί τον ανάδοχο να προσέλθει για την υπογραφή του συμφωνητικού, θέτοντάς του προθεσμία δεκαπέντε (15) ημερών από την κοινοποίηση σχετικής έγγραφης ειδικής πρόσκλησης. 5. Η σύμβαση θεωρείται συναφθείσα με την κοινοποίηση της πρόσκλησης της παρ. 4 στον ανάδοχο. 6. Οι συμβάσεις που ανατίθενται, σύμφωνα με την παρ. 4 και την περ. α' της παρ. 5 του άρθρου 39 και βασίζονται σε συμφωνία - πλαίσιο στη διαδικασία ανάθεσης, της οποίας οι προσφορές υποβλήθηκαν με τη μορφή ηλεκτρονικών καταλόγων του άρθρου 35, και η εκτέλεσή της γίνεται με χρήση ηλεκτρονικών καταλόγων του άρθρου 35, οι συμβάσεις που συνάπτονται στο πλαίσιο Δυναμικού Συστήματος Αγορών σύμφωνα με την παρ. 8 του άρθρου 35, καθώς και οι συμβάσεις του άρθρου 118Α, θεωρούνται συναφθείσες με την κοινοποίηση εντολής αγοράς, που ισοδυναμεί με απόφαση ανάθεσης, από την αναθέτουσα Αρχή στον ανάδοχο. Στην περίπτωση αυτήν, η εντολή αγοράς επέχει θέση εγγράφου συμφωνητικού με την έννοια του άρθρου 130 του Ν. 4270/2014 (Α' 143). 7. Εάν ο ανάδοχος δεν προσέλθει να υπογράψει το συμφωνητικό, μέσα στην προθεσμία που ορίζεται στην ειδική πρόσκληση, με την επιφύλαξη αντικειμενικών λόγων ανωτέρας βίας, κηρύσσεται έκπτωτος, καταπίπτει υπέρ της αναθέτουσας Αρχής η εγγύηση συμμετοχής του και ακολουθείται η διαδικασία του άρθρου 103 για τον προσφέροντα που υπέβαλε την αμέσως επόμενη πλέον συμφέρουσα

από οικονομική άποψη προσφορά. Αν κανένας από τους προσφέροντες δεν προσέλθει για την υπογραφή του συμφωνητικού, η διαδικασία ανάθεσης ματαιώνεται, σύμφωνα με την περ. β' της παρ. 1 του άρθρου 106. Η αναθέτουσα Αρχή μπορεί, στην περίπτωση αυτή, να αναζητήσει αποζημίωση, πέρα από την καταπίπτουσα εγγυητική επιστολή, ιδίως δυνάμει των άρθρων 197 και 198 ΑΚ. 8. Εάν η αναθέτουσα Αρχή δεν απευθύνει την πρόσκληση της παρ. 4, εντός χρονικού διαστήματος εξήντα (60) ημερών από την οριστικοποίηση της απόφασης κατακύρωσης, με την επιφύλαξη της ύπαρξης επιτακτικού λόγου δημόσιου συμφέροντος ή αντικειμενικών λόγων ανωτέρας βίας, ο ανάδοχος δικαιούται να απέχει από την υπογραφή του συμφωνητικού, χωρίς να εκπέσει η εγγύηση συμμετοχής του, καθώς και να αναζητήσει αποζημίωση ιδίως δυνάμει των άρθρων 197 και 198 ΑΚ».

- 13.** Το οποίο, από την 01.06.2021 και εφεξής, προβλέπει ότι: «1. Προσφυγή στη διαδικασία της απευθείας ανάθεσης επιτρέπεται, όταν η εκτιμώμενη αξία της σύμβασης, είναι ίση ή κατώτερη από το όριο των τριάντα χιλιάδων (30.000) ευρώ. Για τις διαδικασίες ανάθεσης σύμβασης έργου και τις συμβάσεις υπηρεσιών, οι οποίες εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής των άρθρων 107 έως 110, το ποσό του προηγούμενου εδαφίου είναι εξήντα χιλιάδες (60.000) ευρώ. 2. Η απευθείας ανάθεση διενεργείται από τις αρμόδιες για την ανάθεση της σύμβασης υπηρεσίες της αναθέτουσας Αρχής, χωρίς να απαιτείται γνωμοδότηση συλλογικού οργάνου. 3. Μετά την έκδοση της απόφασης ανάθεσης, η αναθέτουσα Αρχή τη δημοσιεύει στο ΚΗΜΔΗΣ, σύμφωνα με την παρ. 3 του άρθρου 38 και την κοινοποιεί στον οικονομικό φορέα. Η παράλειψη εκπλήρωσης της υποχρέωσης του προηγούμενου εδαφίου καθιστά τη σύμβαση αυτοδικαίως άκυρη. Με την κοινοποίηση της απόφασης ανάθεσης, η σύμβαση θεωρείται ότι έχει συναφθεί και η υπογραφή του σχετικού συμφωνητικού έχει αποδεικτικό χαρακτήρα. Η υπογραφή συμφωνητικού απαιτείται για συμβάσεις με εκτιμώμενη αξία που υπερβαίνει το ποσό των δύο χιλιάδων πεντακοσίων (2.500) ευρώ, με την επιφύλαξη της παρ. 6 του άρθρου 105, περί κατακύρωσης και σύναψης σύμβασης. Ειδικά, για τις συμβάσεις προμηθειών και υπηρεσιών που αφορούν σε ενέργειες τεχνικής βοήθειας των συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων του ΕΣΠΑ και του ΕΟΧ ή άλλων ενωσιακών ή διεθνών προγραμμάτων ή/και ταμείων, καθώς και των τομεακών, περιφερειακών και ειδικών προγραμμάτων του Εθνικού Προγράμματος Ανάπτυξης (ΕΠΑ), το ανωτέρω ποσό ορίζεται σε δέκα χιλιάδες (10.000) ευρώ. Η απόφαση ανάθεσης περιέχει κατ' ελάχιστο: α) την επωνυμία και τα στοιχεία της αναθέτουσας Αρχής, β) περιγραφή του αντικειμένου της σύμβασης και της αξίας της, γ) όνομα και στοιχεία επικοινωνίας του οικονομικού φορέα στον οποίο ανατίθεται η σύμβαση, δ) κάθε άλλη πληροφορία που η αναθέτουσα Αρχή κρίνει απαραίτητη. 4. Για τις δημόσιες συμβάσεις έργων, μελετών και παροχής τεχνικών και λοιπών συναφών επιστημονικών υπηρεσιών, η επιλογή του αναδόχου διενεργείται με απόφαση της αναθέ-



τους Αρχής. Η σύμβαση συνάπτεται με τον ανάδοχο που επιλέγεται και διαθέτει τα αναγκαία προς τούτο προσόντα και την απαραίτητη εξειδίκευση. Η εκτιμώμενη αξία της σύμβασης αποτελεί το ανώτατο όριο της συμβατικής αμοιβής του αναδόχου. Μετά από την υπογραφή της σύμβασης, ο ανάδοχος ή ελεγχόμενο από αυτόν φυσικό ή νομικό πρόσωπο, δεν δύναται να συνάψει σύμβαση του παρόντος άρθρου με την αυτή αναθέτουσα Αρχή για διάστημα δώδεκα (12) μηνών. 5. Σύμφωνα με το παρόν άρθρο, μπορούν να ανατεθούν από κάθε αναθέτουσα Αρχή κατ' έτος, μία ή περισσότερες συμβάσεις, συνολικού προϋπολογισμού μέχρι ποσοστού δέκα τοις εκατό (10%) των πιστώσεων της αναθέτουσας Αρχής κατ' έτος, για ανάθεση συμβάσεων έργων, μελετών και παροχής τεχνικών και λοιπών επιστημονικών υπηρεσιών, αντίστοιχα. Συμβάσεις που συνάπτονται κατά παράβαση του ορίου του προηγούμενου εδαφίου είναι άκυρες και δεν παράγουν έννομα αποτελέσματα. 6. Κατά παρέκκλιση της παρ. 1, οι αναθέτουσες Αρχές δύναται να προσφεύγουν στη διαδικασία της απευθείας ανάθεσης όταν η εκτιμώμενη αξία της σύμβασης είναι ίση ή κατώτερη από το όριο των εξήντα χιλιάδων (60.000) ευρώ για αναθέσεις συμβάσεων προμηθειών, υπηρεσιών, έργων και μελετών και τεχνικών και λοιπών συναφών επιστημονικών υπηρεσιών, που αφορούν στην υλοποίηση έργων ΤΠΕ με αντικείμενο την εξασφάλιση της διαλειτουργικότητας των ψηφιακών υπηρεσιών ή τον εκσυγχρονισμό των ψηφιακών εργαλείων της Κεντρικής Διοίκησης κατά την έννοια της περ. στ' της παρ. 1 του άρθρου 14 του Ν. 4270/2014 (Α' 143). Η προσφυγή στη διαδικασία της απευθείας ανάθεσης, σύμφωνα με το προηγούμενο εδάφιο, επιτρέπεται κατόπιν έκδοσης διαπιστωτικής πράξης από τον Υπουργό Ψηφιακής Διακυβέρνησης, μετά από αίτηση της αναθέτουσας Αρχής, που υποβάλλεται στο Υπουργείο Ψηφιακής Διακυβέρνησης. Η διαπιστωτική πράξη εκδίδεται εντός αποκλειστικής προθεσμίας δέκα (10) ημερών από την υποβολή της αίτησης, μετά την παρέλευση της οποίας τεκμαίρεται η απόρριψη αυτής. Με απόφαση του Υπουργού Ψηφιακής Διακυβέρνησης καθορίζονται η διαδικασία και ο τρόπος υποβολής των αιτήσεων από τις αναθέτουσες Αρχές, τα απαραίτητα δικαιολογητικά, η αρμόδια οργανική μονάδα για την επεξεργασία των αιτήσεων και κάθε αναγκαία τεχνική ή άλλη λεπτομέρεια για την εφαρμογή της παρούσας».

14. Και τις αιτιολογικές σκέψεις 113 και 75 των Οδηγιών 2014/25/ΕΕ και 2014/23/ΕΕ αντιστοίχως.
15. Βλ. σχετικώς ΕΑΑΔΗΣΥ, Κατευθυντήρια Οδηγία 22 με θέμα «Τροποποίηση των συμβάσεων κατά τη διάρκειά τους» με ΑΔΑ: 7ΜΥΤΟΞΤΒ-ΖΓΖ, σελ. 5-6 και Α. Τσιρώνά, «Συμπληρωματικές συμβάσεις - Τροποποίηση δημοσίων συμβάσεων κατά τη διάρκειά τους κατά τον Ν. 4412/2016», Ένωση Διοικητικών Δικαστών / Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων (Ε.Α.Α.Δ.Η.ΣΥ.), Δημόσιες συμβάσεις - Κρίσιμα θέματα και νεότερες εξελίξεις, 2021, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα - Θεσσαλονίκη, σελ. 452-453.

16. Μεταφέρθηκε στην εθνική έννομη τάξη με το Π.Δ. 60/2007 «Προσαρμογή της Ελληνικής Νομοθεσίας στις διατάξεις της Οδηγίας 2004/18/ΕΚ «περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών», όπως τροποποιήθηκε με την Οδηγία 2005/51/ΕΚ της Επιτροπής και την Οδηγία 2005/75/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 16ης Νοεμβρίου 2005» (ΦΕΚ 64/Α'/16.3.2007).
17. Μεταφέρθηκε στην εσωτερική έννομη τάξη με το Π.Δ. 59/2007 «Προσαρμογή της Ελληνικής Νομοθεσίας στις διατάξεις της Οδηγίας 2004/17/ΕΚ “περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών”, όπως τροποποιήθηκε και συμπληρώθηκε» (ΦΕΚ 63/Α'/16.03.2007).
18. Το άρθρο 31 της Οδηγίας 2004/18/ΕΚ μεταξύ άλλων προέβλεπε ότι: «Οι αναθέτουσες Αρχές μπορούν να συνάπτουν τις δημόσιες συμβάσεις τους προσφεύγοντας σε διαδικασία με διαπραγμάτευση, χωρίς να προηγείται δημοσίευση σχετικής προκήρυξης, στις ακόλουθες περιπτώσεις: [...] (2) για τις δημόσιες συμβάσεις προμηθειών: [...] β) για τις συμπληρωματικές παραδόσεις που πραγματοποιούνται από τον αρχικό προμηθευτή και προορίζονται είτε για τη μερική ανανέωση προμηθειών ή εγκαταστάσεων τρέχουσας χρήσης είτε για επέκταση υφιστάμενων προμηθειών ή εγκαταστάσεων, εφόσον η αλλαγή προμηθευτή θα υποχρέωνε την αναθέτουσα Αρχή να προμηθευτεί υλικό με διαφορετικά τεχνικά χαρακτηριστικά τα οποία είναι ασυμβίβαστα ή προκαλούν δυσανάλογες τεχνικές δυσχέρειες ως προς τη χρήση και συντήρηση. Η διάρκεια αυτών των συμβάσεων καθώς και των ανανεώσιμων συμβάσεων, δεν μπορεί, κατά κανόνα, να υπερβαίνει τα τρία έτη. [...] (4) στην περίπτωση των δημοσίων συμβάσεων έργων και υπηρεσιών: α) Για τα συμπληρωματικά έργα ή υπηρεσίες που δεν περιλαμβάνονταν στην αρχικώς κατακυρωθείσα μελέτη ούτε στην αρχική σύμβαση και τα οποία, λόγω μη προβλέψιμων περιστάσεων, κατέστησαν αναγκαία για την εκτέλεση των εργασιών ή της υπηρεσίας, όπως περιγράφεται στην αρχική σύμβαση, υπό την προϋπόθεση ότι η ανάθεση γίνεται στον οικονομικό φορέα που εκτελεί τις υπηρεσίες αυτές ή την υπηρεσία αυτή: Όταν αυτά τα συμπληρωματικά έργα ή οι υπηρεσίες δεν μπορούν, από τεχνική ή οικονομική άποψη, να διαχωρισθούν από την αρχική σύμβαση χωρίς να δημιουργηθούν μείζονα προβλήματα για τις αναθέτουσες Αρχές ή όταν αυτά τα έργα ή οι υπηρεσίες, μολονότι μπορούν να διαχωρισθούν από την εκτέλεση της αρχικής σύμβασης, είναι απόλυτα αναγκαία για την ολοκλήρωσή της. Ωστόσο, το σωρευτικό ποσό των συναπτομένων συμβάσεων συμπληρωματικών έργων ή υπηρεσιών δεν πρέπει να υπερβαίνει το 50% του ποσού της αρχικής σύμβασης· β) για νέα έργα ή υπηρεσίες που συνίστανται στην επανάληψη παρομοίων έργων ή υπηρεσιών που ανατέθηκαν στον οικονομικό φορέα ανάδοχο της αρχικής σύμβασης από τις ίδιες αναθέτουσες Αρχές, υπό την προϋπόθεση ότι αυτά τα έργα ή υπηρεσίες είναι σύμφωνα με μία βασική μελέτη και ότι αυτή η με-

λέτη αποτέλεσε αντικείμενο αρχικής σύμβασης, η οποία έχει συναφθεί σύμφωνα με την ανοικτή ή την κλειστή διαδικασία. Η δυνατότητα προσφυγής σε αυτή τη διαδικασία πρέπει να επισημαίνεται ήδη κατά την πρώτη προκήρυξη διαγωνισμού και το συνολικό προβλεπόμενο ποσό για τη συνέχιση των εργασιών ή υπηρεσιών λαμβάνεται υπόψη από τις αναθέτουσες Αρχές για την εφαρμογή του άρθρου 7. Προσφυγή στη διαδικασία αυτή μπορεί να γίνεται μόνο επί μια τριετία μετά τη σύναψη της αρχικής σύμβασης».

19. Παρόμοια είναι και η παρ. 3 του άρθρου 40 της Οδηγίας 2004/17/ΕΚ που επιφυλάσσει υπέρ της αναθέτουσας Αρχής την προσφυγή στη διαδικασία απευθείας ανάθεσης, χωρίς προηγούμενη δημοσίευση σχετικά με συμπληρωματικές προμήθειες, έργα ή υπηρεσίες.
20. Το άρθρο 25 του Π.Δ. 60/2007 μεταξύ άλλων όριζε ότι: «Οι αναθέτουσες Αρχές μπορούν να συνάπτουν τις δημόσιες συμβάσεις τους, προσφεύγοντας σε διαδικασία με διαπραγμάτευση, χωρίς να προηγείται δημοσίευση σχετικής προκήρυξης, στις ακόλουθες περιπτώσεις: [...] 2) Προκειμένου για δημόσιες συμβάσεις προμηθειών: [...] β) όταν αφορούν συμπληρωματικές παραδόσεις, που πραγματοποιούνται από τον αρχικό προμηθευτή και προορίζονται είτε για τη μερική ανανέωση προμηθειών ή εγκαταστάσεων τρέχουσας χρήσης είτε για την επέκταση υφιστάμενων προμηθειών ή εγκαταστάσεων, εφόσον η αλλαγή προμηθευτή θα υποχρέωνε την αναθέτουσα Αρχή να προμηθευτεί υλικό με διαφορετικά τεχνικά χαρακτηριστικά, τα οποία είναι ασυμβίβαστα ή προκαλούν δυσανάλογες τεχνικές δυσχέρειες ως προς τη χρήση και συντήρηση. Η διάρκεια των εν λόγω συμβάσεων καθώς και των ανανεώσιμων συμβάσεων δεν υπερβαίνει τα τρία έτη, εκτός αν συντρέχουν εξαιρετικοί λόγοι, η συνδρομή των οποίων θα πρέπει να αιτιολογείται ειδικώς, [...] 4) Προκειμένου για δημόσιες συμβάσεις έργων και υπηρεσιών: α) όταν αφορούν συμπληρωματικά έργα ή υπηρεσίες που δεν περιλαμβάνονταν στην αρχικώς κατακυρωθείσα μελέτη ούτε στην αρχική σύμβαση και τα οποία, λόγω μη προβλέψιμων περιστάσεων, κατέστησαν αναγκαία για την εκτέλεση των εργασιών ή της υπηρεσίας, όπως περιγράφεται στην αρχική σύμβαση, υπό την προϋπόθεση ότι η ανάθεση γίνεται στον οικονομικό φορέα που εκτελεί τις υπηρεσίες αυτές ή την υπηρεσία αυτή, εφόσον τα συμπληρωματικά έργα ή οι υπηρεσίες είτε δεν μπορούν, από τεχνική ή οικονομική άποψη, να διαχωρισθούν από την αρχική σύμβαση χωρίς να δημιουργηθούν μείζονα προβλήματα για τις αναθέτουσες Αρχές είτε μπορούν να διαχωρισθούν από την εκτέλεση της αρχικής σύμβασης, πλην όμως είναι απόλυτα αναγκαία για την ολοκλήρωσή της. Το σωρευτικό ποσό των συναπτομένων συμβάσεων συμπληρωματικών έργων ή υπηρεσιών δεν επιτρέπεται να υπερβαίνει το 50% του ποσού της αρχικής σύμβασης, β) όταν έχουν ως αντικείμενο νέα έργα ή υπηρεσίες που συνίστανται στην επανάληψη παρόμοιων έργων ή υπηρεσιών που ανατέθηκαν στον οικονομικό φορέα ανάδοχο της αρχικής σύμβασης από τις ίδιες αναθέτουσες Αρχές, υπό την προϋπόθεση ότι αυτά τα έργα ή

οι υπηρεσίες είναι σύμφωνες με μία βασική μελέτη που αποτέλεσε αντικείμενο αρχικής σύμβασης και η οποία έχει συναφθεί σύμφωνα με την ανοικτή ή την κλειστή διαδικασία. Η δυνατότητα προσφυγής στη διαδικασία αυτή πρέπει να επισημαίνεται ήδη κατά την αρχική προκήρυξη διαγωνισμού, και το συνολικό προβλεπόμενο ποσό για τη συνέχιση των εργασιών ή υπηρεσιών λαμβάνεται υπόψη από τις αναθέτουσες Αρχές κατά την εφαρμογή του άρθρου 6. Προσφυγή στη διαδικασία αυτή επιτρέπεται μόνο επί μια τριετία μετά τη σύναψη της αρχικής σύμβασης».

- 21.** Το άρθρο 25 του Π.Δ. 60/2007 με τίτλο «Διαδικασία με διαπραγμάτευση, χωρίς δημοσίευση προκήρυξης διαγωνισμού (άρθρο 31 Οδηγίας 2004/18/ΕΚ)», προέβλεπε ότι: «Οι αναθέτουσες Αρχές μπορούν να συνάπτουν τις δημόσιες συμβάσεις τους προσφεύγοντας σε διαδικασία με διαπραγμάτευση, χωρίς να προηγείται δημοσίευση σχετικής προκήρυξης, στις ακόλουθες περιπτώσεις: [...] 2) Προκειμένου για δημόσιες συμβάσεις προμηθειών: [...] β) όταν αφορούν συμπληρωματικές παραδόσεις που πραγματοποιούνται από τον αρχικό προμηθευτή και προορίζονται είτε για τη μερική ανανέωση προμηθειών ή εγκαταστάσεων τρέχουσας χρήσης είτε για την επέκταση υφιστάμενων προμηθειών ή εγκαταστάσεων, εφόσον η αλλαγή προμηθευτή θα υποχρέωνε την αναθέτουσα Αρχή να προμηθευτεί υλικό με διαφορετικά τεχνικά χαρακτηριστικά, τα οποία είναι ασυμβίβαστα ή προκαλούν δυσανάλογες τεχνικές δυσχέρειες ως προς τη χρήση και συντήρηση. Η διάρκεια των εν λόγω συμβάσεων καθώς και των ανανεώσιμων συμβάσεων δεν υπερβαίνει τα τρία έτη, εκτός αν συντρέχουν εξαιρετικοί λόγοι, η συνδρομή των οποίων θα πρέπει να αιτιολογείται ειδικώς, [...] 4) Προκειμένου για δημόσιες συμβάσεις έργων και υπηρεσιών: α) όταν αφορούν σε συμπληρωματικά έργα ή υπηρεσίες που δεν περιλαμβάνονταν στην αρχικώς κατακυρωθείσα μελέτη ούτε στην αρχική σύμβαση και τα οποία, λόγω μη προβλέψιμων περιστάσεων, κατέστησαν αναγκαία για την εκτέλεση των εργασιών ή της υπηρεσίας, όπως περιγράφεται στην αρχική σύμβαση, υπό την προϋπόθεση ότι η ανάθεση γίνεται στον οικονομικό φορέα που εκτελεί τις υπηρεσίες αυτές ή την υπηρεσία αυτή, εφόσον τα συμπληρωματικά έργα ή οι υπηρεσίες είτε δεν μπορούν, από τεχνική ή οικονομική άποψη, να διαχωρισθούν από την αρχική σύμβαση χωρίς να δημιουργηθούν μείζονα προβλήματα για τις αναθέτουσες Αρχές είτε μπορούν να διαχωρισθούν από την εκτέλεση της αρχικής σύμβασης, πλην όμως είναι απόλυτα αναγκαία για την ολοκλήρωσή της. Το σωρευτικό ποσό των συναπτόμενων συμβάσεων συμπληρωματικών έργων ή υπηρεσιών δεν επιτρέπεται να υπερβαίνει το 50% του ποσού της αρχικής σύμβασης, β) όταν έχουν ως αντικείμενο νέα έργα ή υπηρεσίες που συνίστανται στην επανάληψη παρόμοιων έργων ή υπηρεσιών που ανατέθηκαν στον οικονομικό φορέα ανάδοχο της αρχικής σύμβασης από τις ίδιες αναθέτουσες Αρχές, υπό την προϋπόθεση ότι αυτά τα έργα ή οι υπηρεσίες είναι σύμφωνες με μία βασική μελέτη που αποτέλεσε αντικείμενο αρχικής

σύμβασης και η οποία έχει συναφθεί σύμφωνα με την ανοικτή ή την κλειστή διαδικασία. Η δυνατότητα προσφυγής στη διαδικασία αυτή πρέπει να επισημαίνεται ήδη κατά την αρχική προκήρυξη διαγωνισμού, και το συνολικό προβλεπόμενο ποσό για τη συνέχιση των εργασιών ή υπηρεσιών λαμβάνεται υπόψη από τις αναθέτουσες Αρχές κατά την εφαρμογή του άρθρου 6. Προσφυγή στη διαδικασία αυτή επιτρέπεται μόνο επί μια τριετία μετά τη σύναψη της αρχικής σύμβασης».

22. Του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26ης Φεβρουαρίου 2014 σχετικά με τις δημόσιες προμήθειες και την κατάργηση της Οδηγίας 2004/18/ΕΚ.
23. Του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26ης Φεβρουαρίου 2014 σχετικά με τις προμήθειες φορέων που δραστηριοποιούνται στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών και την κατάργηση της Οδηγίας 2004/17/ΕΚ.
24. Βλ. Κ. Γιαννακόπουλου, «Δημόσιες συμβάσεις και συμβάσεις παραχώρησης», Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2019, σελ. 337.
25. Αντίστοιχο είναι το περιεχόμενο και του προοιμίου της Οδηγίας 2014/25/ΕΕ σύμφωνα με το οποίο: «(113). Είναι αναγκαίο να αποσαφηνιστούν οι προϋποθέσεις υπό τις οποίες, για τυχόν τροποποιήσεις μιας σύμβασης κατά τη διάρκεια της εκτέλεσής της, απαιτείται νέα διαδικασία προμήθειας, λαμβανομένης υπόψη της σχετικής νομολογίας του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Νέα διαδικασία προμήθειας απαιτείται σε περίπτωση ουσιωδών αλλαγών της αρχικής σύμβασης, και ιδίως του εύρους και του περιεχομένου των αμοιβαίων δικαιωμάτων και υποχρεώσεων των συμβαλλομένων, συμπεριλαμβανομένης της κατανομής των δικαιωμάτων διανοητικής ιδιοκτησίας. Οι εν λόγω αλλαγές αποτελούν ένδειξη της πρόθεσης των συμβαλλομένων να επαναδιαπραγματευθούν σημαντικούς όρους της σχετικής σύμβασης. Αυτό ισχύει, ιδίως, σε περίπτωση που οι τροποποιημένοι όροι θα επηρέαζαν το αποτέλεσμα της διαδικασίας, εάν αποτελούσαν μέρος της αρχικής διαδικασίας. Τροποποιήσεις της σύμβασης που οδηγούν σε ελάσσονος σημασίας μεταβολή της αξίας της, μέχρι κάποιου ορίου, θα πρέπει να είναι πάντα δυνατές χωρίς να απαιτείται διεξαγωγή νέας διαδικασίας προμήθειας. Προς τούτο και προκειμένου να εξασφαλιστεί νομική ασφάλεια, η παρούσα Οδηγία θα πρέπει να προβλέπει ελάχιστα κατώτατα όρια κάτω των οποίων δεν απαιτείται νέα διαδικασία προμήθειας. Τροποποιήσεις της σύμβασης με αύξηση των εν λόγω κατώτατων ορίων θα πρέπει να είναι δυνατές χωρίς να απαιτείται διεξαγωγή νέας διαδικασίας προμήθειας, εφόσον συνάδουν προς τους οικείους όρους της παρούσας Οδηγίας. (114) Ενδέχεται οι αναθέτοντες φορείς να αντιμετωπίσουν καταστάσεις, όπου απαιτούνται πρόσθετα έργα, αγαθά ή υπηρεσίες· σε τέτοιες περιπτώσεις μπορεί να δικαιολογείται η τροποποίηση της αρχικής σύμβασης χωρίς νέα διαδικασία προμήθειας, ιδίως όπου οι πρόσθετες παραδόσεις αποσκοπούν είτε στη μερική αντικα-



τάσταση είτε στην επέκταση υπηρεσιών, αγαθών ή εγκαταστάσεων που ήδη υπάρχουν, όταν η αλλαγή του προμηθευτή θα υποχρέωνε τον αναθέτοντα φορέα να δεχτεί υλικό, έργα ή υπηρεσίες με διαφορετικά τεχνικά χαρακτηριστικά, γεγονός που θα προκαλούσε ασυμβατότητα ή δυσανάλογες τεχνικές δυσκολίες κατά τη λειτουργία και τη συντήρηση. (115) Οι αναθέτοντες φορείς ενδέχεται να αντιμετωπίσουν εξωτερικές συνθήκες που δεν μπορούσαν να προβλέψουν κατά την ανάθεση της σύμβασης, ιδίως όταν η εκτέλεση της σύμβασης καλύπτει μεγάλη περίοδο. Σε αυτή την περίπτωση, απαιτείται ορισμένος βαθμός ευελιξίας για την προσαρμογή της σύμβασης στις εν λόγω συνθήκες χωρίς νέα διαδικασία προμηθειών. Η έννοια των απρόβλεπτων συνθηκών αναφέρεται σε συνθήκες, που δεν θα ήταν δυνατόν να προβλεφθούν, παρά την ευλόγως επιμελή προετοιμασία της αρχικής ανάθεσης από τον αναθέτοντα φορέα, λαμβάνοντας υπόψη τα μέσα που διαθέτει, τη φύση και τα χαρακτηριστικά του συγκεκριμένου έργου, τις ορθές πρακτικές στον σχετικό τομέα και την ανάγκη διασφάλισης της κατάλληλης σχέσης μεταξύ των πόρων που δαπανώνται για την προετοιμασία της ανάθεσης και της προβλεπόμενης αξίας της. Εντούτοις, αυτό δεν ισχύει σε περιπτώσεις όπου η τροποποίηση οδηγεί σε αλλοίωση της φύσης της συνολικής προμήθειας, επί παραδείγματι μέσω της αντικατάστασης των προς αγορά έργων, αγαθών και υπηρεσιών με κάτι διαφορετικό ή μέσω της ριζικής αλλαγής του είδους της προμήθειας, καθότι, σε μια τέτοια κατάσταση, μπορεί να θεωρηθεί ότι η τροποποίηση θα μπορούσε υποθετικά να επηρεάσει το αποτέλεσμα. (116) Σύμφωνα με τις αρχές της ίσης μεταχείρισης και της διαφάνειας, ο ανάδοχος δεν θα πρέπει, επί παραδείγματι όταν η σύμβαση καταγγέλλεται λόγω πλημμελούς εκτέλεσης, να αντικαθίσταται από άλλον οικονομικό φορέα χωρίς να πραγματοποιηθεί προκήρυξη νέου διαγωνισμού. Ωστόσο, ο ανάδοχος που εκτελεί τη σύμβαση θα πρέπει να μπορεί, ιδίως εάν η σύμβαση έχει ανατεθεί σε περισσότερες από μία επιχειρήσεις, να υποστεί ορισμένες διαρθρωτικές μεταβολές κατά την εκτέλεση της σύμβασης, όπως καθαρά εσωτερική αναδιοργάνωση, εξαγορές, συγχωνεύσεις ή διαδικασία αφερεγγυότητας. Οι εν λόγω διαρθρωτικές αλλαγές δεν πρέπει να συνεπάγονται αυτομάτως την έναρξη νέων διαδικασιών προμηθειών για όλες τις συμβάσεις που εκτελεί ο προσφέρων αυτός. (117) Οι αναθέτοντες φορείς πρέπει, στις ίδιες τις συμβάσεις, να έχουν τη δυνατότητα να προβλέπουν τροποποιήσεις μέσω ρητρών αναθεώρησης ή προαίρεσης, αλλά οι εν λόγω ρήτρες δεν πρέπει να τους παρέχουν απεριόριστη διακριτική ευχέρεια. Συνεπώς, η παρούσα Οδηγία θα πρέπει να ορίζει ως ποιον βαθμό μπορούν να προβλέπονται τροποποιήσεις στην αρχική σύμβαση. Θα πρέπει, κατά συνέπεια, να διευκρινιστεί ότι ρήτρες αναθεώρησης ή προαίρεσης που έχουν συνταχθεί με επαρκή σαφήνεια, μπορούν να προβλέπουν, για παράδειγμα, τιμαριθμική προσαρμογή ή να διασφαλίζουν, για παράδειγμα, ότι ο εξοπλισμός επικοινωνιών που πρέπει να παραδοθεί εντός ορισμένης προθεσμίας παραμένει κατάλληλος

και στην περίπτωση τροποποίησης των πρωτοκόλλων επικοινωνίας ή άλλων τεχνολογικών αλλαγών. Θα πρέπει επίσης να είναι δυνατόν να προβλέπονται, με ρήτρες που θα είναι επαρκώς σαφείς, προσαρμογές της σύμβασης, οι οποίες καθίστανται αναγκαίες λόγω τεχνικών δυσκολιών που προέκυψαν κατά τη λειτουργία ή συντήρηση. Θα πρέπει, επίσης, να υπομνησθεί ότι οι συμβάσεις μπορούν, για παράδειγμα, να συμπεριλαμβάνουν τόσο την τακτική συντήρηση όσο και έκτακτες παρεμβάσεις συντήρησης, οι οποίες είναι πιθανόν να απαιτηθούν για την εξασφάλιση της συνέχειας στην παροχή δημόσιας υπηρεσίας».

**26.** Βλ. την αιτιολογική έκθεση του Ν. 4412/2016.

**27.** Αντίστοιχα αιτιολογείται και η ρύθμιση του άρθρου 337 στην ίδια αιτιολογική έκθεση σύμφωνα με την οποία: «Το άρθρο 337 περιλαμβάνει κανόνες σχετικά με την τροποποίηση των συμβάσεων. Πιο συγκεκριμένα, αποσαφηνίζει, βάσει των αρχών που έχουν διατυπωθεί στη σχετική νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τους όρους υπό τους οποίους επιτρέπεται η τροποποίηση των συμβάσεων κατά τη διάρκεια εκτέλεσής τους, δεδομένου ότι η διασφάλιση του αποτελεσματικού ανταγωνισμού και η τήρηση των αρχών της ίσης μεταχείρισης και της διαφάνειας, που απορρέουν από τη Συνθήκη, απαιτούνται να διέπουν και το στάδιο εκτέλεσης της σύμβασης. Ειδικότερα, επιτρέπεται η τροποποίηση σύμβασης και συμφωνίας - πλαίσιο χωρίς την διεξαγωγή νέας διαδικασίας σύναψης σύμβασης, στις ακόλουθες περιπτώσεις: α) Όταν οι τροποποιήσεις αυτές, ανεξαρτήτως της χρηματικής τους αξίας, έχουν προβλεφθεί στα αρχικά έγγραφα της σύμβασης με τη μορφή σαφών, ακριβών και ρητών ρητρών αναθεώρησης ή προαίρεσης. Οι εν λόγω ρήτρες δεν παρέχουν απεριόριστη διακριτική ευχέρεια στους αναθέτοντες φορείς, αλλά ορίζουν το εύρος και τη φύση των ενδεχόμενων τροποποιήσεων, καθώς και τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες μπορούν να χρησιμοποιηθούν, ενώ δεν μπορούν να προβλέπουν τροποποιήσεις που θα μπορούσαν να μεταβάλουν τη συνολική φύση της σύμβασης ή της συμφωνίας - πλαίσιο. Διευκρινίζεται ότι, ρήτρες αναθεώρησης ή προαίρεσης που έχουν συνταχθεί με επαρκή σαφήνεια, μπορούν να προβλέπουν, για παράδειγμα, τιμαριθμική προσαρμογή ή να διασφαλίζουν, για παράδειγμα, ότι ο εξοπλισμός επικοινωνιών που πρέπει να παραδοθεί εντός ορισμένης προθεσμίας παραμένει κατάλληλος και στην περίπτωση τροποποίησης των πρωτοκόλλων επικοινωνίας ή άλλων τεχνολογικών αλλαγών. Επιπλέον, είναι δυνατόν να προβλέπονται, με ρήτρες που θα είναι επαρκώς σαφείς, προσαρμογές της σύμβασης, οι οποίες καθίστανται αναγκαίες λόγω τεχνικών δυσκολιών που προέκυψαν κατά τη λειτουργία ή συντήρηση. β) Σε περιπτώσεις ανάγκης εκτέλεσης συμπληρωματικών έργων και υπηρεσιών υπό όρους. Διευκρινίζεται ότι σε τέτοιες περιπτώσεις μπορεί να δικαιολογείται η τροποποίηση της αρχικής σύμβασης χωρίς νέα διαδικασία σύναψης σύμβασης, ιδίως όπου οι πρόσθετες παραδόσεις αποσκοπούν είτε στη μερική



αντικατάσταση είτε στην επέκταση υπηρεσιών, αγαθών ή εγκαταστάσεων που ήδη υπάρχουν, όταν η αλλαγή του αναδόχου θα υποχρέωνε τον αναθέτοντα φορέα να δεχτεί υλικό, έργα ή υπηρεσίες με διαφορετικά τεχνικά χαρακτηριστικά, γεγονός που θα προκαλούσε ασυμβατότητα ή δυσανάλογες τεχνικές δυσκολίες κατά τη λειτουργία και τη συντήρηση. γ) Όταν οι αναθέτοντες φορείς αντιμετωπίζουν εξαιρετικές περιστάσεις τις οποίες, ήταν αδύνατον να προβλέψει ένας αναθέτων φορέας, παρά την ευλόγως επιμελή προετοιμασία της αρχικής ανάθεσης, λαμβάνοντας υπόψη τα μέσα που διαθέτει, τη φύση και τα χαρακτηριστικά του συγκεκριμένου έργου, τις ορθές πρακτικές στον σχετικό τομέα και την ανάγκη διασφάλισης της κατάλληλης σχέσης μεταξύ των πόρων που δαπανώνται για την προετοιμασία της ανάθεσης και της προβλεπόμενης αξίας της. Εντούτοις, η εν λόγω τροποποίηση δεν μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα τη μεταβολή της φύσης της σύμβασης στο σύνολό της, και οποιαδήποτε αύξηση της αξίας της δεν μπορεί να υπερβαίνει το 50% της αξίας της αρχικής σύμβασης ή της συμφωνίας - πλαίσιο. Σε περίπτωση διαδοχικών τροποποιήσεων, ο περιορισμός αυτός ισχύει για την αξία κάθε τροποποίησης, ωστόσο διευκρινίζεται ότι οι επακόλουθες τροποποιήσεις δεν πρέπει να αποσκοπούν στην αποφυγή εφαρμογής του Βιβλίου ΙΙ. δ) Σε περίπτωση υποκατάστασης του αρχικού αναδόχου από νέο ανάδοχο συνεπεία, (α) ρητής ρήτρας αναθεώρησης ή προαίρεσης, (β) καθολικής ή μερικής διαδοχής στη θέση του αρχικού αναδόχου, λόγω εταιρικής αναδιάρθρωσης, περιλαμβανομένης εξαγοράς, απορρόφησης, συγχώνευσης ή καταστάσεων αφερεγγυότητας, ιδίως στο πλαίσιο προπρωτευτικών ή πτωχευτικών διαδικασιών, από άλλον οικονομικό φορέα, ο οποίος πληροί τα κριτήρια ποιοτικής επιλογής που καθορίστηκαν αρχικά, εφόσον η διαδοχή δεν συνεπάγεται άλλες ουσιώδεις τροποποιήσεις της σύμβασης και δεν έχει στόχο την αποφυγή εφαρμογής των διατάξεων του Βιβλίου ΙΙ. Η διάταξη αυτή ενσωματώνει τη νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και συνιστά μία εύλογη προσέγγιση, η οποία ανταποκρίνεται στις σύγχρονες και δυναμικά εξελισσόμενες εταιρικές μορφές των οικονομικών φορέων, ενώ ταυτόχρονα περιλαμβάνει τα εχέγγυα ώστε να μην ερμηνευθεί ως ένα γενικό άνοιγμα των συμβάσεων σε φορείς που δεν έλαβαν μέρος στην αρχική διαδικασία ανάθεσης και δεν έχουν υπαχθεί σε διαδικασία αξιολόγησης. ε) Όταν οι τροποποιήσεις, ανεξαρτήτως της αξίας τους δεν είναι ουσιώδεις κατά την έννοια της παραγράφου 4 του άρθρου. Επιπλέον, διευκρινίζεται ότι συμβάσεις μπορούν να τροποποιούνται, επίσης, χωρίς νέα διαδικασία σύναψης σύμβασης, εφόσον η αξία της τροποποίησης είναι κατώτερη και των δύο ακόλουθων τιμών: (α) των κατωτάτων ορίων εφαρμογής της Οδηγίας και (β) του 10% της αξίας της αρχικής σύμβασης για τις συμβάσεις υπηρεσιών και προμηθειών και 15% για τις συμβάσεις έργων. Η τροποποίηση αυτή πάντως δεν μεταβάλλει τη συνολική φύση της σύμβασης ή της συμφωνίας - πλαίσιο. Σε περίπτωση διαδοχικών τροποποιήσεων, η αξία τους υπολογί-

ζεται βάσει της καθαρής σωρευτικής αξίας των διαδοχικών τροποποιήσεων. Τέλος, διευκρινίζεται ότι μία ουσιώδης τροποποίηση της αρχικής σύμβασης ή της συμφωνίας - πλαίσιο απαιτεί μία νέα διαδικασία ανάθεσης, καθώς ουσιώδης τροποποίηση αποτελεί ένδειξη της πρόθεσης των συμβαλλομένων να επαναδιαπραγματευθούν σημαντικούς όρους της σχετικής σύμβασης. Ουσιώδης τροποποίηση υπάρχει όταν: (α) Η τροποποίηση εισάγει όρους οι οποίοι, εάν αποτελούσαν μέρος της αρχικής διαδικασίας σύναψης δημόσιας σύμβασης, θα είχαν επιτρέψει τη συμμετοχή διαφορετικών υποψηφίων από αυτούς που επιλέχθηκαν αρχικά ή την αποδοχή προσφοράς διαφορετικής από εκείνη που επιλέχθηκε αρχικά ή θα προσέκλυαν επιπλέον συμμετέχοντες στη διαδικασία σύναψης σύμβασης. (β) Η τροποποίηση μεταβάλλει την οικονομική ισορροπία της σύμβασης ή της συμφωνίας - πλαίσιο υπέρ του αναδόχου, κατά τρόπον ο οποίος δεν προβλεπόταν στην αρχική σύμβαση ή συμφωνία - πλαίσιο. (γ) Η τροποποίηση επεκτείνει σημαντικά το αντικείμενο της σύμβασης ή συμφωνίας - πλαίσιο».

- 28.** Το άρθρο 133 του Ν. 4412/2016 με τίτλο «Δικαίωμα μονομερούς λύσης της σύμβασης» προβλέπει ότι: «1. Οι αναθέτουσες Αρχές μπορούν, υπό τις προϋποθέσεις που ορίζουν οι κείμενες διατάξεις, να καταγγέλλουν μια δημόσια σύμβαση κατά τη διάρκεια της εκτέλεσής της, εφόσον: α) Η σύμβαση έχει υποστεί ουσιώδη τροποποίηση, που θα απαιτούσε νέα διαδικασία σύναψης σύμβασης δυνάμει του άρθρου 132. β) Ο ανάδοχος, κατά τον χρόνο της ανάθεσης της σύμβασης, τελούσε σε μια από τις καταστάσεις που αναφέρονται στην παράγραφο 1 του άρθρου 73 και, ως εκ τούτου, θα έπρεπε να έχει αποκλειστεί από τη διαδικασία της σύναψης σύμβασης. γ) η σύμβαση δεν έπρεπε να ανατεθεί στον ανάδοχο λόγω σοβαρής παραβίασης των υποχρεώσεων που υπέχει από τις Συνθήκες και την Οδηγία 2014/24/ΕΕ, η οποία έχει αναγνωριστεί με απόφαση του Δικαστηρίου της Ένωσης στο πλαίσιο διαδικασίας δυνάμει του άρθρου 258 της ΣΛΕΕ. 2. Οι αναθέτουσες Αρχές, υπό τις προϋποθέσεις που ορίζουν οι κείμενες διατάξεις, καταγγέλλουν υποχρεωτικά μία δημόσια σύμβαση κατά τη διάρκεια της εκτέλεσής της, εφόσον συντρέχει η περίπτωση της παρ. 5 ή της παρ. 7 του άρθρου 68 του Ν. 3863/2010 (Α' 115)».
- 29.** Και του άρθρου 337 του Ν. 4412/2016 αντίστοιχα.
- 30.** Βλ. Ε. Κουλουμπίνη - Η. Μάζου - Ι. Κίτσου, «Δημόσιες Συμβάσεις - Ν. 4412/2016, Νομολογιακή Προσέγγιση και Πρακτική Εφαρμογή», Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2019, σελ. 412.
- 31.** Βλ. Α. Τσιρώνά, «Συμπληρωματικές συμβάσεις - Τροποποίηση δημοσίων συμβάσεων κατά τη διάρκειά τους κατά τον Ν. 4412/2016, Ένωση Διοικητικών Δικαστών / Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων (Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ.), Δημόσιες συμβάσεις - Κρίσιμα θέματα και νεότερες εξελίξεις», 2021, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα Θεσσαλονίκη, σελ. 448-449.
- 32.** Βλ. Κατευθυντήρια Οδηγία 22 Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ. με θέμα «Τροποποίηση των συμ-

- βάσεων κατά τη διάρκειά τους» (αρ. πρωτ. 3802/14.06.2017), σελ. 7.
- 33.** Σύμφωνα με τη ρητή διάταξη του άρθρου 5 παρ. 2 του Βιβλίου Ι του Ν. 4412/2016, καθώς και την αντίστοιχη του άρθρου 5 παρ. 2 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ.
- 34.** Δηλαδή να έχουν προβλεφθεί στο αναλυτικό τεύχος διακήρυξης, στην προκήρυξη της σύμβασης στην ΕΕ κ.λπ.
- 35.** Βλ. Κατευθυντήρια Οδηγία 22 Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ. με θέμα «Τροποποίηση των συμβάσεων κατά τη διάρκειά τους» (αρ. πρωτ. 3802/14.06.2017), σελ. 9.
- 36.** Γενικός όρος που περιλαμβάνεται σε διακήρυξη, σύμφωνα με τον οποίο η σύμβαση μπορεί να τροποποιηθεί με αμοιβαία συμφωνία των συμβαλλομένων, δεν αποτελεί ρητή και σαφή ρήτρα αναθεώρησης, καθώς δεν προσδιορίζει με σαφήνεια το αντικείμενο της τροποποίησης, αλλά εισάγει έναν αόριστο όρο, τον οποίον τα συμβαλλόμενα μέρη μπορούν κατά βούληση να ερμηνεύσουν, κατά την εκτέλεση της σύμβασης.
- 37.** Βλ. Κατευθυντήρια Οδηγία 22 Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ. με θέμα «Τροποποίηση των συμβάσεων κατά τη διάρκειά τους» (αρ. πρωτ. 3802/14.06.2017), σελ. 10.
- 38.** Βλ. Κατευθυντήρια Οδηγία 22 Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ. με θέμα «Τροποποίηση των συμβάσεων κατά τη διάρκειά τους» (αρ. πρωτ. 3802/14.06.2017), σελ. 10-12.
- 39.** Από τη συγκριτική επισκόπηση του Ν. 4412/2016 και των Οδηγιών του 2014 προκύπτει πως η ρύθμιση του εθνικού νομοθέτη είναι πιο αυστηρή, καθώς θεσπίζει τον περιορισμό του 50% της αξίας της αρχικής σύμβασης στη συνολική αξία των διαδοχικών τροποποιήσεων με τη μορφή συμπληρωματικών έργων/υπηρεσιών/αγαθών και όχι στην αξία εκάστης τροποποίησης, ως προβλέπει ο νομοθέτης της Ένωσης.
- 40.** Σε κάθε περίπτωση τροποποίησης σύμβασης, οι αναθέτουσες Αρχές οφείλουν να συμπληρώνουν και να αποστέλλουν στην επίσημη Εφημερίδα της ΕΕ το τυποποιημένο έντυπο «Γνωστοποίηση Τροποποίησης», το οποίο έχει εγκριθεί με τον Εκτελεστικό Κανονισμό (ΕΕ) 2015/1986, και το οποίο πρέπει να περιέχει τις πληροφορίες που περιλαμβάνονται:
- Στο Μέρος Ζ' του Παραρτήματος V του Προσαρτήματος Α' του Ν. 4412/2016, εάν πρόκειται για συμβάσεις που εμπίπτουν στο Βιβλίο Ι του νόμου.
  - Στο Παράρτημα XVI του Προσαρτήματος Β' του Ν. 4412/2016 για τις συμβάσεις που εμπίπτουν στο Βιβλίο ΙΙ αυτού.
- 41.** Α. Τσιρώνά, Συμπληρωματικές συμβάσεις - Τροποποίηση δημοσίων συμβάσεων κατά τη διάρκειά τους κατά τον Ν. 4412/2016, Ένωση Διοικητικών Δικαστών/Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων (Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ.), Δημόσιες συμβάσεις - Κρίσιμα θέματα και νεότερες εξελίξεις, 2021, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα Θεσσαλονίκη, σελ. 461-462.
- 42.** Το άρθρο 32 παρ. 2γ του Ν. 4412/2016 προβλέπει ότι: «2. Η διαδικασία με διαπραγμάτευση χωρίς προηγούμενη δημοσίευση μπορεί να χρησιμοποιείται για δημόσιες συμβάσεις έργων, προμηθειών και υπηρεσιών σε οποιαδήποτε από τις κατωτέρω περιπτώσεις: [...] γ) στο μέτρο που είναι απολύτως

απαραίτητο, εάν λόγω κατεπείγουσας ανάγκης οφειλόμενης σε γεγονότα απρόβλεπτα για την αναθέτουσα Αρχή, δεν είναι δυνατή η τήρηση των προθεσμιών που προβλέπονται για τις ανοικτές, κλειστές ή ανταγωνιστικές διαδικασίες με διαπραγμάτευση. Οι περιστάσεις που επικαλούνται οι αναθέτουσες Αρχές για την αιτιολόγηση της κατεπείγουσας ανάγκης δεν πρέπει σε καμία περίπτωση να απορρέουν από δική τους ευθύνη».

43. Βλ. Γ. Μαραγκού, Ελεγκτικό Συνέδριο, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2016, σελ. 202.
44. Βλ. Ε. Κουλουμπίνη - Η. Μάζου - Ι. Κίτσου, «Δημόσιες Συμβάσεις - Ν. 4412/2016, Νομολογιακή Προσέγγιση και Πρακτική Εφαρμογή», Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2019, σελ. 425.
45. Το άρθρο 132 παρ. 4 του Ν. 4412/2016, μεταξύ άλλων ορίζει ότι: «4. Η τροποποίηση σύμβασης ή συμφωνίας - πλαίσιο κατά τη διάρκειά της θεωρείται ουσιώδης κατά την έννοια της περίπτωσης ε΄ της παρ. 1, εφόσον καθιστά τη σύμβαση ή τη συμφωνία - πλαίσιο ουσιωδώς διαφορετική, ως προς τον χαρακτήρα, από την αρχικώς συναφθείσα. Σε κάθε περίπτωση, με την επιφύλαξη των παραγράφων 1 και 2, μία τροποποίηση θεωρείται ουσιώδης όταν πληροί μία ή περισσότερες από τις ακόλουθες προϋποθέσεις: [...] δ) Όταν νέος ανάδοχος υποκαθιστά εκείνον στον οποίο είχε ανατεθεί αρχικώς η σύμβαση σε περιπτώσεις διαφορετικές από τις προβλεπόμενες στην περίπτωση δ΄ της παραγράφου 1».
46. Βλ. Κατευθυντήρια Οδηγία 22 Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ. με θέμα «Τροποποίηση των συμβάσεων κατά τη διάρκειά τους» (αρ. πρωτ. 3802/14.06.2017), σελ. 18.
47. Οι εγκατεστημένοι στην αλλοδαπή οικονομικοί φορείς υπάγονται στις ανάλογες διαδικασίες, που προβλέπονται στο δίκαιο της χώρας εγκατάστασής τους.
48. Βλ. Κατευθυντήρια Οδηγία 22 Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ. με θέμα «Τροποποίηση των συμβάσεων κατά τη διάρκειά τους» (αρ. πρωτ. 3802/14.06.2017), σελ. 19.
49. Όπως αυτά προβλέπονται στο άρθρο 80 του Ν. 4412/2016 και στο Παράρτημα XII του Προσαρτήματος Α του ίδιου νόμου.
50. Βλ. Κατευθυντήρια Οδηγία 22 Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ. με θέμα «Τροποποίηση των συμβάσεων κατά τη διάρκειά τους» (αρ. πρωτ. 3802/14.06.2017), σελ. 21.
51. Αντίστοιχα, το άρθρο 15 της Οδηγίας 2014/25/ΕΕ τροποποιήθηκε με τον κατ' εξουσιοδότηση Κανονισμό (ΕΕ) 2021/1953 της Επιτροπής της 10ης Νοεμβρίου 2021 για την τροποποίηση της Οδηγίας 2014/25/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου όσον αφορά στα κατώτατα όρια για τις συμβάσεις προμηθειών, υπηρεσιών και έργων και τους διαγωνισμούς μελετών και από την 01.01.2022 και εφεξής καθορίζει το κατώτατο όριο στο ποσό των 431.000 € για τις δημόσιες συμβάσεις αγαθών και υπηρεσιών, καθώς και για τους διαγωνισμούς μελετών, στο ποσό των 5.382.000 € για τις δημόσιες συμβάσεις έργων.
52. Το άρθρο 72 παρ. 4 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ ορίζει τα εξής: «4. Η τροπο-

ποίηση σύμβασης ή απόφασης - πλαισίου κατά τη διάρκεια της θεωρείται ουσιώδης κατά την έννοια του στοιχείου ε' της παραγράφου 1, όταν καθιστά τη σύμβαση ή τη συμφωνία - πλαίσιο ουσιωδώς διαφορετική, ως προς τον χαρακτήρα, από εκείνη η οποία συνήφθη αρχικώς. Εν πάση περιπτώσει, με την επιφύλαξη των παραγράφων 1 και 2, η τροποποίηση θεωρείται ουσιώδης όταν πληροῦται μια από τις ακόλουθες προϋποθέσεις: α) Η τροποποίηση εισάγει όρους οι οποίοι, εάν αποτελούσαν μέρος της αρχικής διαδικασίας προμήθειας, θα είχαν οδηγήσει στη συμμετοχή διαφορετικών υποψηφίων από αυτούς που επιλέχθηκαν αρχικώς ή στην αποδοχή άλλης προσφοράς από εκείνη που επελέγη αρχικώς ή θα προσέλκυαν και άλλους συμμετέχοντες στη διαδικασία προμήθειας. β) Η τροποποίηση αλλάζει την οικονομική ισορροπία της σύμβασης ή της συμφωνίας - πλαίσιο υπέρ του εργολάβου κατά τρόπο που δεν προβλεπόταν στην αρχική σύμβαση ή συμφωνία - πλαίσιο. γ) Η τροποποίηση επεκτείνει σημαντικά το αντικείμενο της σύμβασης ή της συμφωνίας - πλαίσιο. δ) Όταν νέος εργολάβος αντικαθιστά εκείνον στον οποίο είχε ανατεθεί αρχικώς η σύμβαση, σε περιπτώσεις διαφορετικές από τις προβλεπόμενες στο στοιχείο δ' της παραγράφου 1».

- 53.** Με την υπ' αριθμό C - 454/06 απόφαση της 19ης Ιουνίου 2008 (απόφαση Pressetext), το ΔΕΕ διέκρινε τέσσερις περιπτώσεις ουσιώδους τροποποίησης της σύμβασης. Ειδικότερα, η πρώτη περίπτωση συντρέχει όταν με την τροποποίηση προστίθενται όροι οι οποίοι, αν είχαν γνωστοποιηθεί στο πλαίσιο της διαδικασίας σύναψης της αρχικής σύμβασης, θα είχαν ίσως ως αποτέλεσμα να επιτραπεί η συμμετοχή στη διαδικασία άλλων διαγωνιζομένων από εκείνους που έγιναν αρχικώς δεκτοί ή να επιλεγεί προσφορά διαφορετική από εκείνη που αρχικώς επελέγη. Η δεύτερη περίπτωση παρουσιάζεται όταν η τροποποίηση διευρύνει σημαντικά το αντικείμενο της σύμβασης, περιλαμβάνοντας υπηρεσίες που δεν είχαν αρχικώς προβλεφθεί. Στην τρίτη περίπτωση, η τροποποίηση μεταβάλλει την οικονομική ισορροπία της σύμβασης υπέρ του επιλεγέντος μειοδότη, κατά τρόπο μη προβλεπόμενο στην αρχική σύμβαση και τέλος, η τέταρτη περίπτωση αφορά στην αντικατάσταση με νέο, του αντισυμβαλλόμενου με τον οποίο η αναθέτουσα Αρχή είχε αρχικώς συνάψει τη σύμβαση. Η τροποποίηση αυτή πρέπει να θεωρείται ως αλλαγή ενός από τους ουσιώδεις όρους της οικείας δημόσιας σύμβασης, εκτός αν, όπως έκρινε το Δικαστήριο, «η αντικατάσταση αυτή προβλεπόταν από την αρχική σύμβαση, π.χ. υπό μορφή υπερβολαβίας».
- 54.** Με την υπ' αριθμό C - 496/99 Ρ απόφαση του Δικαστηρίου της 29ης Απριλίου 2004 (Cas Succhi Di Frutta Spa), το ΔΕΕ έκρινε ότι η αντικατάσταση, μετά τη σύναψη της σύμβασης, του τρόπου πληρωμής, σε σχέση με αυτόν που προβλεπόταν στην προκήρυξη και χωρίς μάλιστα να προβλέπεται η σχετική δυνατότητα στην προκήρυξη, παραβιάζει την αρχή της ίσης μεταχείρισης και της διαφάνειας, καθώς επιφέρει τροποποίηση ουσιώδους όρου της σύμβασης. Μάλιστα, το ΔΕΕ καθόρισε ως ουσιώδη όρο της σύμβασης εκείνον που

- αν είχε περιληφθεί στην προκήρυξη, θα είχε οδηγήσει στην υποβολή ουσιαστών διαφορετικής προσφοράς από πλευράς των υποψηφίων.
- 55.** Η συγκεκριμένη περίπτωση αφορά μόνο στις διαδικασίες που προβλέπουν προεπιλογή των υποψηφίων (κλειστή διαδικασία, ανταγωνιστική διαδικασία με διαπραγμάτευση, ανταγωνιστικό διάλογο & σύμπραξη καινοτομίας).
  - 56.** Βλ. Κατευθυντήρια Οδηγία 22 Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ. με θέμα «Τροποποίηση των συμβάσεων κατά τη διάρκειά τους» (αρ. πρωτ. 3802/14.06.2017), σελ. 24-25.
  - 57.** Η περίπτωση αυτή διαφοροποιείται από την σημαντική επέκταση του αντικειμένου καθόσον στην τελευταία η οικονομική ισορροπία μεταβάλλεται με την καταβολή υψηλότερης αμοιβής για μεγαλύτερη ποσότητα εργασιών.
  - 58.** Βλ. Ε. Κουλουμπίνη - Η. Μάζου - Ι. Κίτσου, Δημόσιες Συμβάσεις - Ν. 4412/2016, Νομολογιακή Προσέγγιση και Πρακτική Εφαρμογή, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2019, σελ. 417.
  - 59.** Π.χ. στην περίπτωση που με νομοθετική ρύθμιση μειώνεται το συμβατικό τίμημα ή στην περίπτωση που με απόφαση της αναθέτουσας Αρχής μειώνεται η αμοιβή του αναδόχου ή αυξάνονται οι συμβατικές του υποχρεώσεις, χωρίς αντίστοιχη αύξηση της αμοιβής του.
  - 60.** Με την υπ' αριθμό C - 454/06 απόφαση της 19ης Ιουνίου 2008 (απόφαση Presstext), το ΔΕΕ έκρινε ότι προβλεπόμενη, σε συμπληρωματική της αρχικής, σύμβαση, ρήτρα μείωσης των τιμών που θα κατέβαλε η αναθέτουσα Αρχή στον ανάδοχο της σύμβασης αποτελεί επιτρεπτή ρήτρα, καθώς η εν λόγω μείωση δεν λειτουργεί υπέρ του αναδόχου, αλλά υπέρ της αναθέτουσας Αρχής και επιπλέον ότι το γεγονός και μόνον ότι η αναθέτουσα Αρχή επιτυγχάνει σημαντικότερη μείωση επί ορισμένων εκ των παροχών που αποτελούν το αντικείμενο της σύμβασης δεν είναι ικανό να επιφέρει στρέβλωση του ανταγωνισμού εις βάρος δυνητικών διαγωνιζομένων. Επίσης στην ίδια υπόθεση το ΔΕΕ έκρινε ότι η μετατροπή σε ευρώ των τιμών που προβλέπει η ισχύουσα σύμβαση μπορεί να συνοδεύεται από προσαρμογή της εσωτερικής τους αξίας, χωρίς αυτό να συνεπάγεται σύναψη νέας σύμβασης, υπό την προϋπόθεση ότι η προσαρμογή αυτή είναι ελάχιστη και οφείλεται σε αντικειμενικούς λόγους, ιδίως όταν πρόκειται να διευκολύνει την εκτέλεση της σύμβασης, απλουστεύοντας π.χ. τις τιμολογήσεις».
  - 61.** Με την υπ' αριθμό C - 160/08 απόφαση της 29ης Απριλίου 2010, το ΔΕΕ έκρινε ότι σε σύμβαση παροχής υπηρεσιών ασθενοφόρων, η ανάθεση στον ανάδοχο της αρχικής σύμβασης πρόσθετων υπηρεσιών αξίας 673.000,00 €, σε σύγκριση με την αξία της αρχικής σύμβασης ποσού 4.450.000,00 €, αποτελεί νέα σύμβαση, για την οποία η αναθέτουσα Αρχή όφειλε να εκκινήσει νέα διαδικασία σύναψης σύμβασης. Ως αιτιολογική βάση της κρίσης αυτής, αναφέρεται μόνο το γεγονός ότι οι πρόσθετες υπηρεσίες υπερέβαιναν σημαντικά τα κατώτατα όρια των Οδηγιών για τις συμβάσεις υπηρεσιών, χωρίς να γίνεται οποιαδήποτε άλλη αναφορά.
  - 62.** Υπό την έννοια ότι οι διατάξεις αυτές δεν αποτελούν μεταφορά στην εσωτε-



- ρική έννομη τάξη ευρωπαϊκής ρύθμισης, βλ. την 915/2021 Έβδομο Τμ.
- 63.** Το άρθρο 155 του Ν. 4412/2016 προβλέπει ότι: «Υπό την επιφύλαξη των οριζόμενων στο άρθρο 156, σε εξαιρετικές περιπτώσεις και αν υπάρχει ανάγκη να εκτελεσθούν κατεπείγουσες και απρόβλεπτες πρόσθετες εργασίες, μπορεί να εγκριθεί από την Προϊσταμένη Αρχή η εκτέλεσή τους πριν από τη σύνταξη ανακεφαλαιωτικού πίνακα εργασιών και μέχρι του ποσού που αντιστοιχεί στο δεκαπέντε τοις εκατό (15%) της αξίας της σύμβασης χωρίς Φ.Π.Α. Στο ανωτέρω ποσοστό περιλαμβάνεται σωρευτικά και η αξία των απολογιστικών εργασιών της παρ. 10 του άρθρου 154, περί εκτέλεσης απολογιστικών εργασιών. Για την έγκριση αυτή, η διευθύνουσα Υπηρεσία συντάσσει τεχνική περιγραφή των εργασιών, με αιτιολόγηση του κατεπείγοντος και εκτίμηση της δαπάνης, με βάση τις συμβατικές τιμές μονάδας ή ενδεικτικές τιμές για νέες εργασίες. Ο ανάδοχος είναι υποχρεωμένος να εκτελέσει τις εργασίες αυτές, που επιτρέπεται να περιλαμβάνονται στους σχετικούς λογαριασμούς και πριν από την έγκριση ανακεφαλαιωτικού πίνακα εργασιών και να ενσωματώνονται στον επόμενο ανακεφαλαιωτικό πίνακα εργασιών. Οι εργασίες, για τις οποίες δεν υπάρχει εγκεκριμένη νέα τιμή, περιλαμβάνονται στους σχετικούς λογαριασμούς με τις ενδεικτικές τιμές μειωμένες κατά είκοσι τοις εκατό (20%). Αν η ενδεικτική τιμή προκύπτει από παρατηρητήριο τιμών, υποχρεωτικά ως τιμή τίθεται η μέση τιμή του παρατηρητηρίου τιμών μειωμένη κατά δέκα τοις εκατό (10%)».
- 64.** Το άρθρο 156 ορίζει ότι: «1. α) Το έργο εκτελείται, σύμφωνα με τη σύμβαση και τα τεύχη και σχέδια που τη συνοδεύουν. β) Η σύμβαση μπορεί να τροποποιείται, χωρίς νέα διαδικασία σύναψης, εφόσον ο φορέας κατασκευής του έργου διαπιστώσει ότι προέκυψε ανάγκη εκτέλεσης συμπληρωματικών εργασιών, οι οποίες δεν περιλαμβάνονται, είτε κατά το είδος είτε κατά την ποσότητα, στο αρχικό ανατεθέν έργο ούτε στην πρώτη συναφθείσα σύμβαση και κατέστησαν αναγκαίες κατά την εκτέλεση του έργου, όπως αυτό περιγράφεται στην αρχική σύμβαση, με την προϋπόθεση ότι οι συμπληρωματικές εργασίες δεν μπορούν τεχνικά ή οικονομικά να διαχωριστούν από την κύρια σύμβαση, χωρίς να δημιουργήσουν μείζονα προβλήματα για τις αναθέτουσες Αρχές ή όταν αυτές οι εργασίες, μολονότι μπορούν να διαχωριστούν από την αρχική σύμβαση, είναι απόλυτα αναγκαίες για την ολοκλήρωσή της χωρίς να μεταβάλλουν τη συνολική της φύση. γ) Εκτός της ανάθεσης συμπληρωματικών εργασιών, η σύμβαση μπορεί να τροποποιείται και ως προς άλλους όρους της, χωρίς νέα διαδικασία σύναψης, εφόσον ο φορέας κατασκευής του έργου διαπιστώσει, ότι η ανάγκη τροποποίησης προέκυψε λόγω περιστάσεων που δεν ήταν δυνατόν να προβλεφθούν από μια επιμελή αναθέτουσα Αρχή και η τροποποίηση δεν μεταβάλλει τη συνολική φύση της σύμβασης. δ) Οποιαδήποτε αύξηση του συμβατικού ανταλλάγματος που μπορεί να προκύψει από τις ως άνω τροποποιήσεις, δεν μπορεί να υπερβαίνει το πενήντα τοις εκατό (50%) της αξίας της αρχικής σύμβασης, χωρίς την



αναθεώρηση και τον Φ.Π.Α. Στο ως άνω ποσό, συμπεριλαμβάνεται και η αμοιβή για τη σύνταξη των απαιτούμενων μελετών για την υλοποίηση των τροποποιήσεων. Σε περίπτωση διαδοχικών τροποποιήσεων, η σωρευτική αξία των τροποποιήσεων αυτών δεν μπορεί να υπερβαίνει το πενήντα τοις εκατό (50%) της αξίας της αρχικής σύμβασης. ε) Η εκτέλεση του έργου με τις αναγκαίες τροποποιήσεις είναι υποχρεωτική για τον ανάδοχο του έργου και -προκειμένου να υπογραφεί η συμφωνία για την τροποποίηση της αρχικής σύμβασης- απαιτείται γνώμη του οικείου Τεχνικού Συμβουλίου. Για τον καθορισμό τιμών μονάδας στις εργασίες της συμπληρωματικής σύμβασης λαμβάνονται υπόψη οι τιμές της αρχικής σύμβασης και για τον κανονισμό τιμών μονάδας στις νέες εργασίες της συμπληρωματικής σύμβασης εφαρμόζονται οι παρ. 4, 5 και 6. 2. Κάθε τροποποίηση της σύμβασης συνοδεύεται από Ανακεφαλαιωτικό Πίνακα Εργασιών (Α.Π.Ε.) που περιλαμβάνει ιδίως, τις ενδείξεις των εργασιών, τις τιμές μονάδας των εργασιών, τα μεγέθη των ποσοτήτων, τις δαπάνες του προϋπολογισμού δημοπράτησης του αρχικά ανατεθέντος έργου, του προϋπολογισμού της αμέσως προηγούμενης σύμβασης και του προϋπολογισμού της προς κατάρτιση νέας σύμβασης. Περιλαμβάνει ακόμη και το κονδύλιο των απρόβλεπτων, καθώς και την προβλεπόμενη δαπάνη για αναθεώρηση, και Φ.Π.Α. Οι δαπάνες για εγκεκριμένες αποζημιώσεις μη υποκειμένες σε Φ.Π.Α. περιλαμβάνονται σε διακριτή ενότητα του Α.Π.Ε. για την καταγραφή της οικονομικής εικόνας του έργου. Για τις εργασίες των άρθρων 154 και 155 δεν απαιτείται εκ των προτέρων η σύνταξη Α.Π.Ε. για την εκτέλεση ή την πληρωμή τους. 3. Επουσιώδεις τροποποιήσεις της σύμβασης μπορούν να γίνουν ως εξής: α) Μπορεί να συμφωνηθεί τροποποίηση της σύμβασης συνολικού ύψους που δεν υπερβαίνει τα κατώτατα όρια του άρθρου 5 και μέχρι του ποσοστού δεκαπέντε τοις εκατό (15%) της αξίας της αρχικής σύμβασης, χωρίς να ελέγχονται οι προϋποθέσεις της παρ. 1 του άρθρου 132, περί τροποποιήσεων συμβάσεων κατά τη διάρκειά τους, καθώς και των περ. β' και γ' της παρ. 1 του παρόντος. Η τροποποίηση γίνεται με την διαδικασία της περ. ε' της παρ. 1 και της παρ. 2 του παρόντος. Η τροποποίηση αυτή δεν μπορεί να μεταβάλει τη συνολική φύση της σύμβασης. Σε περίπτωση διαδοχικών τροποποιήσεων, η αξία τους υπολογίζεται βάσει της καθαρής σωρευτικής αξίας των διαδοχικών τροποποιήσεων. β) Με το κονδύλιο των απρόβλεπτων δαπανών που περιλαμβάνονται στην αρχική σύμβαση μπορούν να καλύπτονται ιδίως, δαπάνες που προκύπτουν από εφαρμογή νέων κανονισμών ή κανόνων που καθιερώθηκαν ως υποχρεωτικοί μετά από την ανάθεση του έργου, καθώς και από προφανείς παραλείψεις ή σφάλματα της προμέτρησης της μελέτης ή από απαιτήσεις της κατασκευής, οι οποίες καθίστανται απαραίτητες για την αρτιότητα και λειτουργικότητα του έργου, παρά την πλήρη εφαρμογή των σχετικών προδιαγραφών κατά την κατάρτιση των μελετών του έργου και υπό την προϋπόθεση να μην τροποποιείται το «βασικό σχέδιο» του έργου, δηλαδή ή όλη κατασκευή, καθώς και

τα βασικά διακριτά στοιχεία της, όπως προβλέπονται από την αρχική σύμβαση. Για τη διάθεση του κονδυλίου των απρόβλεπτων δαπανών συντάσσεται Α.Π.Ε., που δεν μπορεί να συμπεριλάβει συμπληρωματικές εργασίες της περ. Β' της παρ. 1. Τα ποσά των απρόβλεπτων δαπανών ανέρχονται σε ποσοστό εννέα τοις εκατό (9%) επί της αξίας της αρχικής σύμβασης, χωρίς τον συνυπολογισμό των κονδυλίων αναθεώρησης και Φ.Π.Α., για έργα συνολικού προϋπολογισμού ίσου ή μεγαλύτερου του ορίου εφαρμογής της ενωσιακής νομοθεσίας, σύμφωνα με την υπό στοιχεία Δ17α/08/78/ΦΝ 357/3.11.1995 απόφαση του Αναπληρωτή Υπουργού Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων (Β' 941) και δεκαπέντε τοις εκατό (15%) για έργα προϋπολογισμού μικρότερου του ως άνω ορίου, σύμφωνα με την υπό στοιχεία Δ17α/07/45/ΦΝ 380/27.5.1996 απόφαση του Υπουργού Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων (Β' 409). Τα προαναφερόμενα ποσοστά μπορεί να αναπροσαρμόζονται με απόφαση του Υπουργού Υποδομών και Μεταφορών. Το ποσό των απρόβλεπτων δαπανών επανυπολογίζεται κατά την υπογραφή της σύμβασης, ανάλογα με την προσφερθείσα έκπτωση, ώστε να διατηρείται σταθερή η ποσοστιαία αναλογία, σύμφωνα με το άρθρο 135, περί υπογραφής σύμβασης. γ) Οι συμβατικές ποσότητες εργασιών μίας σύμβασης εκτέλεσης δημόσιου έργου επιτρέπεται να μειωθούν και η δαπάνη που εξοικονομείται («επί έλασσον δαπάνη») να χρησιμοποιηθεί για την εκτέλεση άλλων εργασιών της ίδιας εργολαβίας, εφόσον συντρέχουν σωρευτικά οι κατωτέρω προϋποθέσεις: γα) Αναφέρεται ρητά η δυνατότητα αυτή στη διακήρυξη, τη σύμβαση και τα συμβατικά τεύχη. γβ) Δεν τροποποιείται το «βασικό σχέδιο» της προκήρυξης, ούτε οι προδιαγραφές του έργου, όπως περιγράφονται στα συμβατικά τεύχη, ούτε καταργείται ομάδα εργασιών της αρχικής σύμβασης. γγ) Δεν θίγεται η πληρότητα, ποιότητα και λειτουργικότητα του έργου. γδ) Δεν χρησιμοποιείται για την πληρωμή νέων εργασιών που δεν υπήρχαν στην αρχική σύμβαση. γε) Δεν υπερβαίνει η δαπάνη αυτή, κατά τον τελικό εγκεκριμένο Ανακεφαλαιωτικό Πίνακα Εργασιών του έργου, ποσοστό είκοσι τοις εκατό (20%) της συμβατικής δαπάνης ομάδας εργασιών του έργου ούτε, αθροιστικά, ποσοστό δέκα τοις εκατό (10%) της δαπάνης της αρχικής αξίας σύμβασης χωρίς Φ.Π.Α., αναθεώρηση τιμών και απρόβλεπτες δαπάνες. Στην αθροιστική αυτή ανακεφαλαιώση λαμβάνονται υπόψη μόνο οι μεταφορές δαπάνης από μία ομάδα εργασιών σε άλλη. Τα ποσά που εξοικονομούνται, εφόσον υπερβαίνουν τα ανωτέρω όρια (20% ή και 10%), μειώνουν ισόποσα τη δαπάνη της αξίας σύμβασης χωρίς Φ.Π.Α., αναθεωρήσεις και απρόβλεπτες δαπάνες. Για τη χρήση των «επί έλασσον δαπανών» απαιτείται, σε κάθε περίπτωση, η σύμφωνη γνώμη του οικείου τεχνικού συμβουλίου, ύστερα από εισήγηση του φορέα υλοποίησης. Ο προϋπολογισμός των έργων στα οποία εφαρμόζεται η παρούσα, αναλύεται σε ομάδες εργασιών, οι οποίες συντίθενται από εργασίες που υπάγονται σε ενιαία υποσύνολα του τεχνικού αντικειμένου των έργων, έχουν παρόμοιο

τρόπο κατασκευής και επιδέχονται το ίδιο ποσοστό έκπτωσης στις τιμές μονάδας τους. Με απόφαση του Υπουργού Υποδομών και Μεταφορών, η οποία μετά την έκδοσή της θα έχει εφαρμογή σε όλα τα ως άνω έργα, προσδιορίζονται οι ομάδες εργασιών ανά κατηγορία έργων. 4. Όλα τα όρια ή ποσοστά του άρθρου αυτού αναφέρονται στα αρχικά ποσά και τιμές της σύμβασης μαζί με τα απρόβλεπτα και δεν περιλαμβάνονται σε αυτά αναθεώρηση τιμών, μεταγενέστερη τροποποίησή τους ή οποιαδήποτε αποζημίωση. 5. Αν στον ανακεφαλαιωτικό πίνακα εργασιών περιλαμβάνονται και εργασίες για τις οποίες δεν υπάρχουν τιμές μονάδας, ο ανακεφαλαιωτικός πίνακας συνοδεύεται από πρωτόκολλο που κανονίζει τις τιμές για τις εργασίες αυτές. Ο κανονισμός τιμών μονάδας νέων εργασιών γίνεται με υποχρεωτική εφαρμογή κατά σειρά των κατωτέρω περιπτώσεων ως εξής: α) για εργασίες για τις οποίες υπάρχουν συμβατικές τιμές για παρόμοιες ή ανάλογες εργασίες, οι τιμές καθορίζονται ανάλογα προς αυτές, β) για εργασίες για τις οποίες δεν υπάρχουν παρόμοιες ή ανάλογες συμβατικές τιμές, αλλά περιλαμβάνονται σε εγκεκριμένα ή συμβατικά αναλυτικά τιμολόγια (αναλύσεις τιμών), οι τιμές καθορίζονται σύμφωνα με τα τιμολόγια αυτά, και γ) για εργασίες που δεν περιλαμβάνονται στις προηγούμενες περιπτώσεις, οι τιμές καθορίζονται με βάση τα πραγματικά στοιχεία κόστους. Η εξακρίβωση του κόστους γίνεται από επιτροπή, που συγκροτείται από τη διευθύνουσα Υπηρεσία και αποτελείται από τρεις (3) τεχνικούς υπαλλήλους, που έχουν την αντίστοιχη ικανότητα. Στα μέλη της επιτροπής περιλαμβάνεται και ο επιβλέπων το έργο τεχνικός υπάλληλος. Αν δεν επαρκεί το τεχνικό προσωπικό, η επιτροπή συγκροτείται από δύο (2) τεχνικούς υπαλλήλους, μη αποκλεισμένης της συμμετοχής στην επιτροπή του επιβλέποντα και του προϊσταμένου της διευθύνουσας Υπηρεσίας. Η Προϊσταμένη Αρχή μπορεί σε κάθε περίπτωση, να διατάξει τη διενέργεια δοκιμαστικών εργασιών από τον ανάδοχο και να συγκροτήσει άλλη επιτροπή από τεχνικούς υπαλλήλους για την παρακολούθηση της απόδοσης των απαραίτητων συντελεστών παραγωγής της νέας εργασίας. Στοιχεία που έχουν προκύψει για τον κανονισμό της τιμής της ίδιας εργασίας ή τμήματος αυτής του ίδιου φορέα κατασκευής του έργου ή άλλων φορέων του δημόσιου τομέα ή από δοκιμαστικές εργασίες εξακρίβωσης του κόστους άλλων εργολαβιών, δεν αποτελούν τεκμήριο για τον κανονισμό τιμών. Η περ. γ' "ανάλυση της τιμής" διαχωρίζονται τα τμήματα που κανονίζονται, σύμφωνα με την περ. γ' από τα τμήματα που κανονίζονται, σύμφωνα με τις περ. α' ή β'. Για εργασίες που είναι παρεμφερείς προς συμβατικές ή ήδη καθορισμένες νέες, οι τιμές κατά τα παραπάνω συντάσσονται μόνο για τα επιπλέον ή επί έλαττον στοιχεία κόστους. Ο κανονισμός νέων τιμών γίνεται με τις βασικές τιμές ιδίως των ημερομισθίων, υλικών και μισθωμάτων μηχανημάτων, σύμφωνα με τα πρακτικά διαπίστωσης βασικών τιμών υλικών εργατικών και μισθωμάτων από την Επιτροπή Διαπίστωσης Τιμών Δημοσίων Έργων (Ε.Δ.Τ.Δ.Ε.) του Γ' Τριμήνου 2012. Οι προκύπτουσες από πρόσφατα

στοιχεία κόστους τιμές ανάγονται στον χρόνο εκκίνησης της αναθεώρησης, με αντίστροφη εφαρμογή του σχετικού τύπου της αναθεώρησης. Οι τιμές που κανονίζονται, σύμφωνα με την περ. β' υπόκεινται στη σχετική έκπτωση της δημοπρασίας, ρητή ή τεκμαρτή. Η ρητή ή τεκμαρτή έκπτωση εφαρμόζεται και στην περ. α', αν η έκπτωση δεν περιλαμβάνεται στην όμοια ή ανάλογη εργασία, καθώς και στο μέρος της τιμής της περ. γ' που κανονίζεται, σύμφωνα με τις περ. α' ή β'. Οι τιμές ιδίως, των υλικών των μηχανικών εξοπλισμών, των συσκευών, που δεν περιλαμβάνονται στις βασικές τιμές, υπόκεινται στη σχετική έκπτωση της δημοπρασίας, αν αποδεδειγμένα τα είδη αυτά υπάρχουν ευρέως διαδεδομένα στο εμπόριο. Στις συμβάσεις έργων του άρθρου 50, περί δημοσίων συμβάσεων έργων με αξιολόγηση μελέτης, ορίζεται υποχρεωτικά στα έγγραφα της σύμβασης τεκμαρτή έκπτωση και για τον προσδιορισμό της λαμβάνεται υπόψη -μεταξύ των άλλων- η φύση του έργου, οι ιδιαιτερότητες και δυσκολίες των εργασιών και κάθε άλλο στοιχείο που προσιδιάζει στο συγκεκριμένο έργο. 6. Η τιμή μονάδας νέας εργασίας που κανονίζεται, σύμφωνα με την περ. β' της παρ. 5 ή το μέρος της τιμής της περ. γ', που κανονίζεται, σύμφωνα με την περ. β' της παρ. 5, ανάγεται στο επίπεδο των τιμών της προσφοράς, πολλαπλασιαζόμενη με σταθερό συντελεστή, που αφορά στη συμβατική ομάδα ομοειδών εργασιών, στην οποία εντάσσεται η υπόψη νέα εργασία. Ο σταθερός συντελεστής «σ» προκύπτει από τον τύπο:  $\sigma = A:B$  όπου Α: Η δαπάνη της συμβατικής ομάδας ομοειδών εργασιών, που εντάσσεται η νέα εργασία, με τιμές του προϋπολογισμού υπηρεσίας του χρόνου δημοπράτησης του έργου ή άλλου ισχύοντος για την εργολαβία χρόνου εκκίνησης της αναθεώρησης, και Β: Η δαπάνη της συμβατικής ομάδας ομοειδών εργασιών, στην οποία εντάσσεται η νέα εργασία, με τιμές των ισχυουσών εγκεκριμένων αναλύσεων τιμών του χρόνου δημοπράτησης του έργου ή άλλου ισχύοντος για την εργολαβία χρόνου εκκίνησης της αναθεώρησης. Η τιμή μονάδας νέας εργασίας που από τη φύση της δεν εντάσσεται σε κάποια από τις συμβατικές ομάδες ομοειδών εργασιών καθορίζεται πολλαπλασιαζόμενη με συντελεστή που υπολογίζεται με τον ίδιο παραπάνω τύπο  $\sigma = A:B$  όπου οι δαπάνες Α και Β αφορούν στις εργασίες του προϋπολογισμού υπηρεσίας, που θεωρούνται ότι αποτελούν μια ομάδα εργασιών. Για τον υπολογισμό των δαπανών, με βάση τις οποίες προσδιορίζονται τα ανωτέρω πηλικά, λαμβάνονται υπόψη μόνο οι εργασίες εκείνες του προϋπολογισμού υπηρεσίας, οι οποίες είτε υπάρχουν αυτούσιες στις εκάστοτε ισχύουσες εγκεκριμένες αναλύσεις τιμών ή εγκεκριμένα τιμολόγια δημοπράτησης έργων είτε υπάρχουν ως αυτούσια τμήματα εργασιών των αναλύσεων ή τιμολογίων αυτών. Στις περιπτώσεις, που ο προϋπολογισμός υπηρεσίας περιλαμβάνει «κατ' αποκοπήν τιμές» ή οι τιμές του τιμολογίου είναι αναλυτικές ή περιληπτικές για ολοκληρωμένα τμήματα σύνθετων εργασιών ή είναι κατ' αποκοπήν τιμές για ευρύτερα τμήματα του έργου ή για όλο το έργο, με τα έγγραφα της σύμβασης εγκρίνεται υποχρεωτικά και ανάλυση της τιμής των

εργασιών αυτών ή βασικών επί μέρους συνιστωσών εργασιών που επηρεάζουν άμεσα την «κατ' αποκοπήν τιμή» και που περιλαμβάνονται στις ανωτέρω ισχύουσες εγκεκριμένες αναλύσεις τιμών. Ο ανωτέρω τρόπος καθορισμού τιμών των νέων εργασιών δεν εφαρμόζεται στις περιπτώσεις του άρθρου 50. Με τη διακήρυξη ορίζεται για τις περιπτώσεις αυτές σταθερός συντελεστής, που καθορίζεται με βάση τις γενικές αρχές τιμολόγησης των εργασιών στους προϋπολογισμούς υπηρεσίας από τους φορείς κατασκευής των έργων και πάντως σε καμία περίπτωση δεν μπορεί να είναι μεγαλύτερος του 0,90. Οι νέες τιμές μονάδας εργασιών που καθορίζονται με τις διατάξεις του παρόντος άρθρου προσαυξάνονται με το ποσοστό γενικών εξόδων και οφέλους του αναδόχου που ισχύει για τη σύμβαση, αν αυτό για την περ. α' της παρ. 6 δεν περιέχεται στην παρόμοια ή ανάλογη τιμή. 7. Οι Α.Π.Ε. και τα Πρωτόκολλα Κανονισμού Τιμών Μονάδας Νέων Εργασιών που τους συνοδεύουν, συντάσσονται από τη διευθύνουσα Υπηρεσία και υπογράφονται από τον ανάδοχο ανεπιφύλακτα ή με επιφύλαξη. Αν ο ανάδοχος αρνηθεί την υπογραφή, του κοινοποιείται ο ανακεφαλαιωτικός πίνακας και τα πρωτόκολλα, σύμφωνα με το άρθρο 143, περί κοινοποίησης στον ανάδοχο εκπροσώπησης. Στην περίπτωση αυτή, όπως και στην περίπτωση που ο ανάδοχος υπέγραψε τα σχετικά έγγραφα με επιφύλαξη, δικαιούται να υποβάλει ένσταση. Ο Α.Π.Ε. και τα πρωτόκολλα νέων τιμών εγκρίνονται με ή χωρίς διορθώσεις από την Προϊσταμένη Αρχή, στην οποία διαβιβάζονται μαζί με την ένσταση του αναδόχου, την αιτιολογική έκθεση για την ανάγκη των τροποποιήσεων, τον τρόπο κανονισμού των τιμών και κάθε σχετική πληροφορία. Αν έχει υποβληθεί ένσταση, διατυπώνεται και η γνώμη της διευθύνουσας Υπηρεσίας στο περιεχόμενο της ένστασης αυτής. Σε περίπτωση άσκησης ένστασης, η Προϊσταμένη Αρχή οφείλει να αναμείνει την απόφαση επ' αυτής πριν από την έγκριση του Α.Π.Ε. Μετά από την έγκριση του Α.Π.Ε., ο ανάδοχος είναι υποχρεωμένος να εκτελέσει τις σχετικές εργασίες χωρίς αυτό να θίγει τα δικαιώματά του για επίλυση της διαφοράς».

- 65.** Το άρθρο 164 προβλέπει ότι: «1. Η υποκατάσταση του αναδόχου από τρίτο στην κατασκευή μέρους ή όλου του έργου (εκχώρηση του έργου) είναι δυνατή μόνο, αν συντρέχουν οι προϋποθέσεις της περ. δ' της παρ. 1 του άρθρου 132. Για την υποκατάσταση εκδίδονται: α) διαπιστωτική πράξη της Προϊσταμένης Αρχής, στις περιπτώσεις ολικής ή μερικής διαδοχής του αρχικού αναδόχου, λόγω εταιρικής αναδιάρθρωσης, περιλαμβανομένων της εξαγοράς, της απορρόφησης και της συγχώνευσης, και β) εγκριτική απόφαση της ως άνω Αρχής, αν ο αρχικός ανάδοχος έχει περιέλθει σε κατάσταση αφερεγγυότητας, ιδίως στο πλαίσιο προπρωχευτικών ή πτωχευτικών διαδικασιών. Για την έκδοση των ως άνω ελέγχεται, αν ο νέος ανάδοχος πληροί τα κριτήρια ποιοτικής επιλογής, που καθορίστηκαν με τη διακήρυξη του έργου. Δεν θεωρείται υποκατάσταση η, εκ μέρους του αναδόχου, υπεργολαβική ανάθεση συγκεκριμένων εργασιών του έργου. 2. Σε περίπτωση υποκατάστασης λόγω



ολικής ή μερικής διαδοχής του αρχικού αναδόχου, συνεπεία εταιρικής αναδιάρθρωσης, ο αρχικός ανάδοχος απαλλάσσεται από την ευθύνη του προς τον κύριο του έργου και η εγγύηση καλής εκτέλεσης επιστρέφεται, αφού αντικατασταθεί από ισόποση εγγύηση του νέου αναδόχου. Στην περίπτωση της υποκατάστασης, λόγω αφερεγγυότητας του αρχικού αναδόχου, αυτός ευθύνεται μαζί με τον υποκατάστατο εις ολόκληρον προς τον κύριο του έργου, το προσωπικό του έργου και οποιονδήποτε τρίτο. 3. Σε έργα που έχουν χαρακτηριστεί ως Έργα Εθνικού Επιπέδου κατά το άρθρο 10 του Ν. 679/1977 (Α' 245), δύναται να εγκριθεί η υποκατάσταση αναδόχου με απαλλαγή από την ευθύνη του αρχικού αναδόχου, υπό τον όρο στην αίτηση του αναδόχου να προσδιορίζεται το τμήμα της εργολαβίας, για το οποίο ζητείται η υποκατάσταση με απαλλαγή από την ευθύνη και η πιστοποίηση, μετά την οποία όλες οι πληρωμές θα διενεργούνται απευθείας στον νέο ανάδοχο. Μαζί με την αίτηση υποβάλλεται και δήλωση του νέου αναδόχου, ότι αποδέχεται το περιεχόμενο της αίτησης, σύμφωνα με το άρθρο αυτού. Με την απόφαση έγκρισης της υποκατάστασης με απαλλαγή, καθορίζονται το τμήμα της εργολαβίας για το οποίο ισχύει η υποκατάσταση, αν η υποκατάσταση δεν γίνεται για το σύνολο του έργου, η πιστοποίηση μετά την οποία οι πληρωμές θα διενεργούνται στον νέο ανάδοχο, οι εγγυήσεις του νέου αναδόχου και κάθε άλλο αναγκαίο θέμα. Στις περιπτώσεις της παρούσας, ο υποκατάστατος του αναδόχου επέχει στο εξής θέση αναδόχου και αναλαμβάνει όλες τις ευθύνες για το σύνολο του έργου ή για τα τμήματα του έργου που προσδιορίζονται με την απόφαση έγκρισης της υποκατάστασης με απαλλαγή της ευθύνης του αρχικού αναδόχου. Επίσης, αναλαμβάνει και τις υποχρεώσεις του αρχικού αναδόχου προς το προσωπικό, που εργάστηκε στο έργο τους τελευταίους τρεις (3) μήνες πριν από την υποκατάσταση. Οι εγγυήσεις επ' ονόματι του αρχικού αναδόχου ή το μέρος τους που ορίζεται με την εγκριτική απόφαση αποδίδονται, αφού προηγουμένως κατατεθούν νέες ισόποσες εγγυήσεις από τον νέο ανάδοχο. Μόνο μετά την κατάθεση αυτήν επέρχεται η απαλλαγή του αρχικού αναδόχου από την ευθύνη του».

- 66.** Σύμφωνα με το άρθρο 165 του Ν. 4412/2016: «1. Όταν συνάπτεται σύμβαση μίσθωσης έργου μεταξύ του αναδόχου δημόσιου έργου και άλλης εργοληπτικής επιχείρησης, για την κατασκευή μέρους του έργου που έχει αναληφθεί από τον ανάδοχο (υπεργολαβία), ο υπεργολάβος θεωρείται «εγκκεκριμένος» με τις συνέπειες του παρόντος, μετά από έγκριση του κυρίου του έργου ή του φορέα κατασκευής, όταν συντρέχουν οι εξής προϋποθέσεις: α) Ο υπεργολάβος έχει τα αντίστοιχα προσόντα για την εκτέλεση του έργου που αναλαμβάνει και ανήκει σε τάξη και κατηγορία έργου, αντίστοιχη με το ποσό της σύμβασης μίσθωσης έργου, και β) Ο ανάδοχος, πριν από την εγκατάσταση του υπεργολάβου στο έργο, έχει γνωστοποιήσει στον κύριο του έργου ή στον φορέα κατασκευής τη σύμβαση υπεργολαβίας. Η Προϊσταμένη Αρχή μπορεί με απόφασή της, που εκδίδεται μέσα σε αποκλειστική προθεσμία

δεκαπέντε (15) ημερών από την ανωτέρω γνωστοποίηση, να μην εγκρίνει την υπεργολαβία αυτήν. 2. Η έγκριση της υπεργολαβίας έχει τις εξής συνέπειες: α) Το ποσό της σύμβασης της υπεργολαβίας, όπως αυτό προκύπτει ιδίως, από τα τιμολόγια που εκδίδονται από τον υπεργολάβο προς τον ανάδοχο, λαμβάνεται υπόψη για τον υπολογισμό της εμπειρίας. β) Για το ποσό της σύμβασης υπεργολαβίας, ο ανάδοχος δεν δικαιούται πιστοποιητικό εμπειρίας για χρήση στο ΜΗ.Ε.Ε.Δ.Ε., ενώ τα στελέχη του αναδόχου δικαιούνται πιστοποιητικό εμπειρίας, το οποίο για την εξέλιξη στο Μ.Ε.Κ, ανάγεται στο μισό του χρόνου επίβλεψης. 3. Εφόσον, προκύπτει υποχρέωση από τα τεύχη του διαγωνισμού ή αν ο ανάδοχος πρότεινε συγκεκριμένους υπεργολάβους κατά την υποβολή της προσφοράς του, υποχρεούται, κατά την υπογραφή της σύμβασης εκτέλεσης, να προσκομίσει την υπεργολαβική σύμβαση. Η διευθύνουσα Υπηρεσία μπορεί να χορηγήσει προθεσμία στον ανάδοχο κατ' αίτησή του, για την προσκόμιση της υπεργολαβικής σύμβασης με τον αρχικώς προταθέντα υπεργολάβο ή άλλον, που διαθέτει τα αναγκαία κατά την κρίση της Υπηρεσίας αυτής προσόντα, εφόσον συντρέχει σοβαρός λόγος. 4. Επιτρέπεται η σύσταση κοινοπραξίας μεταξύ εργοληπτικών επιχειρήσεων, για την κατασκευή έργου, το οποίο έχει αναλάβει μία ή περισσότερες από τις επιχειρήσεις αυτές (κατασκευαστική κοινοπραξία), αν: α) Όλα τα μέλη της κατασκευαστικής κοινοπραξίας πληρούν τα κριτήρια των άρθρων 73 έως 76, β) το συμφωνητικό σύστασης της κοινοπραξίας γνωστοποιείται στην Προϊσταμένη Αρχή του έργου, και γ) ο προϋπολογισμός του έργου υπερβαίνει το όριο της περ. α' του άρθρου 5. Παράλειψη της υποχρέωσης γνωστοποίησης επιφέρει ακυρότητα της συμφωνίας. Η Προϊσταμένη Αρχή μπορεί να μην εγκρίνει τη σύσταση της κοινοπραξίας, με απόφαση που λαμβάνεται μέσα σε αποκλειστική προθεσμία δύο (2) μηνών από την ανωτέρω γνωστοποίηση. Η άπρακτη πάροδος της ανωτέρω προθεσμίας τεκμαίρεται ως απόρριψη της σύστασης κατασκευαστικής κοινοπραξίας. 5. Ο ανάδοχος πρέπει να διατηρεί συνολικό ποσοστό συμμετοχής στην κατασκευαστική κοινοπραξία τουλάχιστον πενήντα τοις εκατό (50%). Αν ο ανάδοχος είναι κοινοπραξία, πρέπει επιπλέον κάθε επιχείρηση της κοινοπραξίας να διατηρεί ελάχιστο ποσοστό συμμετοχής δεκαπέντε τοις εκατό (15%), εκτός αν η συμμετοχή της στην αρχική κοινοπραξία ανέρχεται σε ποσοστό μικρότερο του δεκαπέντε τοις εκατό (15%), οπότε αυτό ισχύει ως ελάχιστο ποσοστό και στην κατασκευαστική κοινοπραξία. Κάθε άλλη νέα επιχείρηση που μετέχει στην κατασκευαστική κοινοπραξία πρέπει να έχει ελάχιστο ποσοστό συμμετοχής δεκαπέντε τοις εκατό (15%). Τα νέα μέλη της κατασκευαστικής κοινοπραξίας, πέραν του αναδόχου, δεν επιτρέπεται να είναι κοινοπραξίες. 6. Τα μέλη της κοινοπραξίας ευθύνονται εις ολόκληρον έναντι της αναθέτουσας Αρχής, για το σύνολο του έργου».

- 67.** Σύμφωνα με το άρθρο 186 του Ν. 4412/2016: «1. Οι συμβάσεις μελετών και παροχής τεχνικών και λοιπών συναφών επιστημονικών υπηρεσιών μπορούν



να τροποποιούνται κατά τη διάρκειά τους υπό τους όρους και τις προϋποθέσεις που προβλέπονται στο άρθρο 132. Σε κάθε περίπτωση που η τροποποίηση της σύμβασης αφορά στο φυσικό ή οικονομικό αντικείμενο αυτής, συντάσσεται Συγκριτικός Πίνακας, στον οποίο αναφέρονται αναλυτικά και κατά συγκρίσιμο τρόπο οι καταβλητέες αμοιβές πριν και μετά από αυτόν και οι αντίστοιχες τροποποιήσεις στο φυσικό αντικείμενο και υπογράφεται συμπληρωματική/τροποποιητική σύμβαση με τον ανάδοχο. Αν ο ανάδοχος δεν καλύπτει τις κατηγορίες ή και τις ελάχιστες τάξεις των συμπληρωματικών μελετών ή υπηρεσιών, υποχρεώνεται να συμπράξει με άλλον ή άλλους μελετητές ή παρόχους υπηρεσιών που εγκρίνονται από τον εργοδότη και η συμπληρωματική/τροποποιητική σύμβαση υπογράφεται με τη σύμπραξη στη νέα της μορφή. Δεν απαιτείται η υπογραφή συμπληρωματικής/τροποποιητικής σύμβασης στις περιπτώσεις των παραγράφων 3 και 4. 2. Για τον υπολογισμό της αμοιβής των μελετών και υπηρεσιών, που δεν περιλαμβάνονται στην αρχική σύμβαση κατά το είδος τους, συντάσσεται Συγκριτικός Πίνακας (Σ.Π.) και Πρωτόκολλο Κανονισμού Τιμών Μονάδας Νέων Εργασιών (Π.Κ.Τ.Μ.Ν.Ε.). Οι τιμές των νέων εργασιών κανονίζονται με βάση τις αντίστοιχες τιμές μονάδας του Κανονισμού Προεκτιμώμενων Αμοιβών της περίπτωσης δ' της παραγράφου 8 του άρθρου 53 πολλαπλασιαζόμενες με τον λόγο της μέσης τιμής της οικονομικής προσφοράς της αρχικής σύμβασης για ομοειδείς εργασίες, προς τη μέση τιμή του κανονισμού για τις ίδιες εργασίες. Εφόσον στον ανωτέρω κανονισμό δεν περιέχονται τιμές μονάδας, η αμοιβή για τις νέες εργασίες προσδιορίζεται κατόπιν συμφωνίας, "με βάση συγκριτικά στοιχεία από αμοιβές συναφών μελετών". Για τις μελέτες και υπηρεσίες που δεν περιλαμβάνονται στην αρχική σύμβαση κατά το μέγεθος, η αμοιβή τους στον Σ.Π. υπολογίζεται με βάση την αντίστοιχη τιμή μονάδας της οικονομικής προσφοράς του αναδόχου. 3. Υπό την επιφύλαξη των οριζόμενων στο άρθρο 132 και εφόσον αναφέρεται στα έγγραφα της σύμβασης, επιτρέπεται η μείωση της συνολικής συμβατικής αμοιβής ή αυξομείωση των επιμέρους συμβατικών αμοιβών από κατηγορία σε κατηγορία που δεν υπερβαίνει το 20% κάθε κατηγορίας και το 10% της συνολικής συμβατικής αμοιβής, (χωρίς τον ΦΠΑ και αναθεώρηση τιμών), με τη σύνταξη και έγκριση Συγκριτικού Πίνακα υπό την προϋπόθεση ότι: i) Δεν τροποποιείται το βασικό σχέδιο της προκήρυξης ούτε οι προδιαγραφές του έργου, όπως περιγράφονται στα έγγραφα της σύμβασης ούτε καταργείται κατηγορία μελετών της αρχικής σύμβασης, και ii) δεν θίγεται η πληρότητα, ποιότητα και λειτουργικότητα του έργου. Στην αθροιστική αυτή ανακεφαλαίωση λαμβάνονται υπόψη μόνο οι μεταφορές δαπάνης από μία κατηγορία μελετών σε άλλη. 4. Η διάθεση του ποσού για τις απρόβλεπτες δαπάνες που περιλαμβάνεται στην εκτιμώμενη αξία της σύμβασης, σύμφωνα με τα οριζόμενα στην περίπτ. α' της παραγράφου 8 του άρθρου 53, γίνεται με σύνταξη Συγκριτικού Πίνακα. Με το ποσό αυτό καλύπτονται αλλαγές που προκύπτουν ιδίως από εφαρμογή νέων κανονι-

σμών, κανόνων, προδιαγραφών κ.λπ., που καθιερώθηκαν ως υποχρεωτικοί μετά την ανάθεση της μελέτης, αλλά και λόγω απρόβλεπτων περιστάσεων, καθώς και απαιτούμενες αρχαιολογικές έρευνες, ώστε να εξασφαλίζεται γενικότερα η αρτιότητα, η λειτουργικότητα και υλοποιησιμότητα του μελετούμενου έργου. Το ποσό των απρόβλεπτων δαπανών επαναυπολογίζεται κατά την υπογραφή της σύμβασης, ανάλογα με την προσφερθείσα έκπτωση. 5. Ο Σ.Π. και τα κατά περίπτωση Π.Κ.Τ.Μ.Ν.Ε. που συντάσσονται κατά τις ανωτέρω παραγράφους εγκρίνονται μετά από γνώμη του αρμόδιου τεχνικού συμβουλίου. 6. Για τη σύνταξη Πρωτοκόλλου Κανονισμού Τιμών Μονάδας Νέων Εργασιών και Συγκριτικού Πίνακα, ο ανάδοχος υποβάλλει σχέδιο στη Διευθύνουσα Υπηρεσία και πρόταση, εφόσον απαιτείται, για την προθεσμία εκτέλεσης των συμπληρωματικών εργασιών. Η Διευθύνουσα Υπηρεσία συντάσσει και υπογράφει τα στοιχεία αυτά με εισήγηση του επιβλέποντα, συνοδεύοντάς τα με αιτιολογική έκθεση, στην οποία τεκμηριώνεται η κατά το νόμο σύνταξή τους. Ο Σ.Π. και το Π.Κ.Τ.Μ.Ν.Ε. που τον συνοδεύει κοινοποιούνται νομίμως στον ανάδοχο, που υπογράφει με ή χωρίς επιφύλαξη. Εφόσον ο ανάδοχος υπογράψει με επιφύλαξη, δικαιούται να ασκήσει ένσταση κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 198. 7. Η Διευθύνουσα Υπηρεσία υποβάλλει τον Συγκριτικό Πίνακα μαζί με το Π.Κ.Τ.Μ.Ν.Ε., την ένσταση του αναδόχου και τις απόψεις της στην Προϊσταμένη Αρχή, η οποία εκδικάζει την ένσταση και τον εγκρίνει, όπως υποβλήθηκε ή τροποποιήθηκε, μετά από γνώμη του τεχνικού συμβουλίου. Αν ο Σ.Π. περιέχει ασάφειες, ανακρίβειες και λάθη που καθιστούν ιδιαίτερα δυσχερή τη διόρθωσή του, η Προϊσταμένη Αρχή τον επιστρέφει στη Διευθύνουσα Υπηρεσία. Η Προϊσταμένη Αρχή διατηρεί το δικαίωμα να αρνηθεί την έγκριση του Συγκριτικού Πίνακα. 8. Ο εγκεκριμένος Σ.Π. κοινοποιείται στον ανάδοχο, ο οποίος υποχρεούται, όταν απαιτείται από το νόμο, να υπογράψει συμπληρωματική/τροποποιητική σύμβαση, σε προθεσμία που δεν μπορεί να είναι μικρότερη των δεκαπέντε (15) ημερών από την κοινοποίηση και να εκτελέσει τις συμπληρωματικές εργασίες. Αν ο ανάδοχος, παρά τη νόμιμη έγκριση του Συγκριτικού Πίνακα, αρνηθεί να υπογράψει τη συμπληρωματική/τροποποιητική σύμβαση, η Προϊσταμένη Αρχή μπορεί να διαλύσει αζημίως για τον κύριο του έργου τη σύμβαση. εφόσον με αιτιολογημένη απόφασή της κρίνει ότι η αρχική σύμβαση δεν μπορεί να συνεχιστεί χωρίς την εκτέλεση των εργασιών της συμπληρωματικής/τροποποιητικής σύμβασης. 9. Η προθεσμία για την άσκηση αίτησης θεραπείας κατά της απόφασης έγκρισης του Σ.Π. αρχίζει με την κοινοποίησή της στον ανάδοχο και δεν επηρεάζεται από τη μεταγενέστερη υπογραφή της συμπληρωματικής / τροποποιητικής σύμβασης».

- 68.** Το άρθρο 195 ορίζει ότι: «1. Η υποκατάσταση/αντικατάσταση του αρχικού αναδόχου στο σύνολο ή μέρος της σύμβασης της μελέτης ή της υπηρεσίας επιτρέπεται μόνον εφόσον προβλέπεται ρητά στη σύμβαση ή πληρούνται οι προϋποθέσεις της περ. δ' της παρ. 1 του άρθρου 132, περί τροποποίησης

της σύμβασης στη διάρκεια της. 2. α) Σε συμβάσεις που δεν υπερβαίνουν τα όρια των περ. β' και γ' του άρθρου 5, όταν ο ανάδοχος ή ο μοναδικός μελετητής ή πάροχος υπηρεσιών εταιρείας μελετών ή παρόχων υπηρεσιών είναι φυσικό πρόσωπο αντίστοιχα και καθίσταται ανίκανος λόγω ασθένειας ή άλλης αντικειμενικής αιτίας για την εκπλήρωση της παροχής του, η προϊσταμένη Αρχή μπορεί να εφαρμόσει αναλόγως την παρ. 10 του άρθρου 191. β) Αν πτωχεύσει ή αποβιώσει ή καταστεί κατ' άλλο τρόπον ανίκανος για την εκτέλεση ένας εκ των μελετητών αναδόχου εταιρείας μελετών, η εκπόνηση του σταδίου της μελέτης, που άρχισε να εκπονείται, συνεχίζεται από την εταιρεία, ακόμα και αν από το καταστατικό προβλέπεται η διάλυση της εταιρείας και υπό την προϋπόθεση ότι αυτή συνεχίζει να έχει τις απαιτούμενες από τη σύμβαση τάξεις και κατηγορίες πτυχίων. Αν η εταιρεία δεν διαθέτει τις απαιτούμενες κατά τη σύμβαση κατηγορίες και τάξεις πτυχίων, υποχρεούται, σε διάστημα δύο (2) μηνών από τη στιγμή που επήλθε η αλλαγή στο πτυχίο, να αντικαταστήσει τον εταίρο μελετητή ή να ζητήσει υποκατάσταση ή σύμπραξη με μελετητή που διαθέτει τα τυπικά προσόντα, σύμφωνα με την προκήρυξη. Η ανωτέρω ρύθμιση δεν εφαρμόζεται στην περίπτωση διαγραφής μελετητή από τα μητρώα και η σύμβαση εξελίσσεται κανονικά χωρίς τις υποχρεώσεις του προηγούμενου εδαφίου. Η προϊσταμένη Αρχή μπορεί, μετά από γνώμη του αρμόδιου τεχνικού συμβουλίου, να αποφασίσει την εκπόνηση και των επόμενων σταδίων της ανατεθείσας μελέτης από την εταιρεία, αν κρίνει ότι η εταιρεία διαθέτει τα τυπικά και ουσιαστικά προσόντα. Αν η εταιρεία είναι μέλος αναδόχου σύμπραξης ή κοινοπραξίας, ισχύουν αναλόγως τα δύο προηγούμενα εδάφια. γ) Αν πτωχεύσει ή διαγραφεί ή αποβιώσει ή καταστεί ανίκανος για εκπόνηση της μελέτης λόγω σοβαρής ασθένειας ή άλλης αντικειμενικής αιτίας μελετητής φυσικό πρόσωπο, μέλος αναδόχου σύμπραξης ή κοινοπραξίας, τα υπόλοιπα μέλη της υποχρεούνται να τον υποκαταστήσουν εφόσον θεωρείται απαραίτητος για την περάτωση του υπό εκπόνηση σταδίου της μελέτης, με άλλον, αντίστοιχων προσόντων.

3. Οι περ. β' και γ' της παρ. 2 εφαρμόζονται και στις συμβάσεις παροχής υπηρεσιών, εκτός αν προβλέπεται διαφορετικά στη σύμβαση».

- 69.** Βλ. Ε. Κουλουμπίνη - Η. Μάζου - Ι. Κίτσου, «Δημόσιες Συμβάσεις - Ν. 4412/2016, Νομολογιακή Προσέγγιση και Πρακτική Εφαρμογή», Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2019, σελ. 426.
- 70.** Κατά το άρθρο 324 με τίτλο «Υπαγωγή στον προσυμβατικό έλεγχο» του Ν. 4700/2020, ως ισχύει: «1. Στις συμβάσεις έργων, προμηθειών και υπηρεσιών, καθώς και στις συμβάσεις αγοράς ακινήτων, που συνάπτονται από το Δημόσιο, τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης και τα νομικά τους πρόσωπα, τα λοιπά νομικά πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου και τις δημόσιες επιχειρήσεις ή οργανισμούς, η προϋπολογιζόμενη δαπάνη των οποίων υπερβαίνει το ποσό του ενός εκατομμυρίου επτακοσίων χιλιάδων (1.700.000) ευρώ, μη συμπεριλαμβανομένου του φόρου προστιθέμενης αξίας, διενεργείται υποχρεωτικά

έλεγχος νομιμότητας, πριν από τη σύναψή τους από Κλιμάκιο του Ελεγκτικού Συνεδρίου. 2. Στις συμβάσεις έργων, προμηθειών και υπηρεσιών, καθώς και στις συμβάσεις αγοράς ακινήτων, που συνάπτονται από το Δημόσιο, τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης και τα νομικά τους πρόσωπα, καθώς και τα λοιπά νομικά πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου, η προϋπολογιζόμενη δαπάνη των οποίων υπερβαίνει το ποσό των τριακοσίων χιλιάδων (300.000,00) ευρώ, μη συμπεριλαμβανομένου του φόρου προστιθέμενης αξίας, και μέχρι το όριο της παρ. 1, διενεργείται υποχρεωτικά έλεγχος νομιμότητας πριν από τη σύναψή τους από τον Επίτροπο του Ελεγκτικού Συνεδρίου που είναι αρμόδιος για τον κατασταλτικό έλεγχο των λογαριασμών των υπηρεσιών ή φορέων αυτών. 3. Ειδικά για τις συμβάσεις των παρ. 1 και 2, που συγχρηματοδοτούνται από ενωσιακούς πόρους, συμπεριλαμβανομένων των συμβάσεων που συνάπτονται στο πλαίσιο του Ταμείου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας, καθώς και αυτών που συγχρηματοδοτούνται από πόρους του Ευρωπαϊκού Οικονομικού Χώρου, διενεργείται υποχρεωτικά έλεγχος νομιμότητας πριν από τη σύναψή τους από Κλιμάκιο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, εφόσον η προϋπολογιζόμενη δαπάνη, μη συμπεριλαμβανομένου του φόρου προστιθέμενης αξίας, υπερβαίνει το ποσό των πέντε εκατομμυρίων (5.000.000) ευρώ. 4. Στον έλεγχο των παρ. 1 έως 3 συμπεριλαμβάνονται: α) οι προγραμματικές συμβάσεις για τη μελέτη και την εκτέλεση έργων, την εφαρμογή προγραμμάτων και δράσεων, καθώς και για την παροχή υπηρεσιών και την υλοποίηση προμηθειών κάθε είδους, εφόσον ο προϋπολογισμός των συμβάσεων αυτών υπερβαίνει τα αντιστοίχως προβλεπόμενα όρια, β) τα δυναμικά συστήματα αγορών, σύμφωνα με την παρ. 11 του άρθρου 33 και την παρ. 11 του άρθρου 270 του Ν. 4412/2016 (Α' 147), γ) οι συμφωνίες - πλαίσιο και οι εκτελεστικές αυτών συμβάσεις, σύμφωνα με την παρ. 9 του άρθρου 39 και την παρ. 3 του άρθρου 273 του Ν. 4412/2016, δ) οι συμβάσεις έργων, προμηθειών και υπηρεσιών στους τομείς της άμυνας και της ασφάλειας, που διέπονται από τον Ν. 3978/2011 (Α' 137), των οποίων η προϋπολογιζόμενη δαπάνη υπερβαίνει τα όρια της παρ. 1 του παρόντος άρθρου, με εξαίρεση τις συμβάσεις των περ. α', β', γ', στ', ζ' και θ' του άρθρου 17 του ως άνω νόμου, ε) οι συμβάσεις αξιοποίησης των περιουσιακών στοιχείων του Ταμείου Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου και των εταιρειών, των οποίων το μετοχικό κεφάλαιο ανήκει εξ ολοκλήρου άμεσα ή έμμεσα στο Ταμείο, εφόσον το τίμημα ή το αντάλλαγμα της αξιοποίησης υπερβαίνει το ποσό του ενός εκατομμυρίου (1.000.000,00) ευρώ, εφαρμοζόμενων κατά τα λοιπά όσων ορίζονται στην παρ. 4 του άρθρου 9 του Ν. 3986/2011 (Α' 152), στ) οι συμβάσεις που συνάπτει το νομικό πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου με την επωνυμία «Πράσινο Ταμείο» (πρώην Ειδικό Ταμείο Εφαρμογής Ρυθμιστικών και Πολεοδομικών Σχεδίων), με δικαιούχους για την εκτέλεση χρηματοδοτικών προγραμμάτων, των οποίων η προϋπολογιζόμενη δαπάνη υπερβαίνει τα όρια των παρ. 1 και 2, ζ) οι συμβάσεις εκπόνησης μελετών και εκτέλεσης έργων, καθώς και των

συναφών προμηθειών και εργασιών, που συνάπτει η ανώνυμη εταιρεία με την επωνυμία «Πρόγραμμα Ήλιος Ανώνυμη Εταιρεία Αξιοποίησης Ηλιακής Ενέργειας» ή εταιρείες των οποίων το μετοχικό κεφάλαιο ανήκει εξ ολοκλήρου, άμεσα ή έμμεσα σε αυτή, των οποίων η προϋπολογιζόμενη δαπάνη υπερβαίνει τα όρια των παρ. 1 και 2. 5. Σε προσυμβατικό έλεγχο υπάγονται οι τροποποιήσεις των συμβάσεων των παρ. 1 έως και 4 όταν: α) η αρχική σύμβαση υποβλήθηκε σε έλεγχο, εφόσον η τροποποίηση είναι ουσιώδης, β) η αρχική σύμβαση δεν υποβλήθηκε σε έλεγχο λόγω ποσού, εφόσον με την τροποποίηση προσαυξάνεται το οικονομικό αντικείμενο, ώστε η προκύπτουσα συνολική δαπάνη της σύμβασης υπερβαίνει το όριο των παρ. 1 και 2. 6. Ο αρμόδιος υπουργός ή φορέας μπορεί να ζητεί τη διενέργεια ελέγχου νομιμότητας και για επιμέρους φάσεις της σχετικής διαδικασίας που προηγούνται της σύναψης της υποκειμένης σε έλεγχο σύμβασης. 7. Νομικά πρόσωπα στα οποία το Ελληνικό Δημόσιο έπαψε να ελέγχει άμεσα ή έμμεσα την πλειοψηφία του μετοχικού κεφαλαίου τους και δεν ορίζει ούτε ελέγχει άμεσα ή έμμεσα την πλειοψηφία των μελών της διοίκησής τους, δεν υπάγονται στον προσυμβατικό έλεγχο του παρόντος».

Επίσης, σύμφωνα με το άρθρο 325 με τίτλο «Εξαιρέσεις από τον προσυμβατικό έλεγχο» του ίδιου νόμου: «1. Από τον έλεγχο των παρ. 1 έως 3 του άρθρου 324 εξαιρούνται οι συμβάσεις: α) οι οποίες συνάπτονται στο πλαίσιο του Προγράμματος Δανεισμού και Διαχείρισης Χρέους του Ελληνικού Δημοσίου (παρ. 2 του άρθρου 1 του Ν. 2628/1998, Α' 151), β) για την προετοιμασία, την έκδοση και τη διάθεση μετοχοποιήσιμων τίτλων (παρ. 8 του άρθρου 10 του Ν. 2642/1998, Α' 216), γ) οι οποίες αφορούν σε χρηματοπιστωτικές υπηρεσίες σχετικές με την έκδοση, την αγορά, την πώληση ή τη μεταβίβαση τίτλων ή άλλων χρηματοπιστωτικών μέσων, κατά την έννοια των Ν. 3606/2007 (Α' 195) και 4514/2018 (Α' 14), σε υπηρεσίες που παρέχονται από κεντρικές τράπεζες και συναλλαγές με το Ευρωπαϊκό Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας και τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας, καθώς και οι συμβάσεις που αφορούν σε δάνεια είτε συνδέονται είτε όχι με την έκδοση, την πώληση, την αγορά ή τη μεταβίβαση τίτλων ή άλλων χρηματοπιστωτικών μέσων (περ. ε' και στ' του άρθρου 10 του Ν. 4412/2016), με εξαίρεση τις συμβάσεις δανείων που συνάπτονται από Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης, δ) οι οποίες συνάπτονται από το ελληνικό Δημόσιο για την προετοιμασία, την έκδοση και τη διάθεση τίτλων προεσόδων. 2. Κατ' εξαίρεση όσων προβλέπονται στο άρθρο 324, οι συμβάσεις ανάθεσης δημόσιας υπηρεσίας για την εκτέλεση δρομολογίων στις θαλάσσιες ενδομεταφορές, σύμφωνα με τις παρ. 8, 9 και 11 του άρθρου όγδοου του Ν. 2932/2001 (Α' 145), μπορούν να συναφθούν χωρίς προηγούμενη υποβολή στο Ελεγκτικό Συνέδριο σχεδίου σύμβασης με τον σχετικό φάκελο για έλεγχο νομιμότητας, ή πριν από την ολοκλήρωση του ανωτέρω ελέγχου. Στις περιπτώσεις αυτές, η συναφθείσα σύμβαση και ο σχετικός φάκελος υποβάλλονται στο Ελεγκτικό Συνέδριο εντός προθεσμίας



δεκαπέντε (15) εργάσιμων ημερών από την υπογραφή της. Αν η σύμβαση και ο σχετικός φάκελος δεν υποβληθούν εντός της ανωτέρω προθεσμίας ή αν ο έλεγχος του Ελεγκτικού Συνεδρίου αποβεί αρνητικός, η σύμβαση θεωρείται ως μηδέποτε συναφθείσα. 3. Κατ' εξαίρεση όσων προβλέπονται στο άρθρο 324, οι συμβάσεις της παρ. 3 του άρθρου 54 του Ν. 4662/2020 (Α' 27) μπορούν να συναφθούν χωρίς προηγούμενη υποβολή στο Ελεγκτικό Συνέδριο σχεδίου σύμβασης με τον σχετικό φάκελο για έλεγχο νομιμότητας, ή πριν από την ολοκλήρωση του ανωτέρω ελέγχου. Στις περιπτώσεις που η δαπάνη ξεπερνά το ποσό των δύο εκατομμυρίων (2.000.000) ευρώ, μη συμπεριλαμβανομένου του φόρου προστιθέμενης αξίας, η συναφθείσα σύμβαση και ο σχετικός φάκελος υποβάλλονται στο Ελεγκτικό Συνέδριο εντός προθεσμίας τριάντα (30) εργάσιμων ημερών από την υπογραφή της. Αν η σύμβαση και ο σχετικός φάκελος δεν υποβληθούν εντός της ανωτέρω προθεσμίας ή αν ο έλεγχος του Ελεγκτικού Συνεδρίου αποβεί αρνητικός, η σύμβαση θεωρείται ως μηδέποτε συναφθείσα. Στην περίπτωση αυτή εκδίδεται διαπιστωτική πράξη από τον Γενικό Γραμματέα Πολιτικής Προστασίας και με κοινή απόφαση των Υπουργών Οικονομικών και Προστασίας του Πολίτη ρυθμίζονται όλα τα αναγκαία ζητήματα σχετικά με την αποζημίωση της θετικής ζημίας του αντισυμβαλλόμενου του Δημοσίου που υποβλήθηκε σε δαπάνες πριν από την έκδοση της διαπιστωτικής πράξης του προηγούμενου εδαφίου».

71. Βλ. Γ. Μαραγκού, «Ελεγκτικό Συνέδριο», Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2016, σελ. 175.
72. Σύμφωνα με την 485/2019 Τμ. Μείζ. Επτ. Σύνθ.: «Κατ' εξαίρεση, οι συμβάσεις με τις οποίες ανατίθεται, υπό τις προϋποθέσεις του νόμου, στον ανάδοχο της αρχικής σύμβασης η εκτέλεση συμπληρωματικών εργασιών (συμπληρωματικές συμβάσεις), αποτελούν παρακολούθημα της αρχικής σύμβασης που έχει υπαχθεί στον έλεγχο, και ως τέτοιες, υπάγονται στον προσυμβατικό έλεγχο ανεξαρτήτως ποσού (βλ. ΕλΣυν Τμ. Μείζ. - Επταμ. Σύνθ. 294/2016, 3463, 611, 513/2012)».
73. Βλ. Γ. Μαραγκού, «Ελεγκτικό Συνέδριο», Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2016, σελ. 201: «Στη νομολογία αυτή οδηγήθηκε το VI Τμήμα δοθέντος ότι αν τεθεί ως αφετηρία του ελέγχου των συμπληρωματικών συμβάσεων το ποσό που θεσπίζεται για τον προληπτικό έλεγχο των αρχικών συμβάσεων, μεγάλο μέρος των συμπληρωματικών συμβάσεων των οποίων η αρχική σύμβαση υπήχθη στον έλεγχο θα μείνει εντελώς ανέλεγκτο, γεγονός που υπερακοντίζει τον σκοπό του νομοθέτη, ο οποίος ήθελε και οι συμβάσεις αυτές, ανεξαρτήτως ποσού, να υπάγονται στον προληπτικό έλεγχο, ενόψει του ότι αυτές συνάπτονται χωρίς τη διενέργεια ανοιχτού ή κλειστού διαγωνισμού, αλλά κατόπιν εξαιρετικών διαδικασιών και συνιστούν κατ' ουσία παρακολούθημα των κύριων συμβάσεων, ως εκ τούτου, δεν έχουν το χαρακτήρα αυτοτελών συμβάσεων με ιδιαίτερο οικονομικό αντικείμενο, αλλά κυρίως εκτελούνται ενιαία με το αρχικό αντικείμενο...».

- 74.** Σύμφωνα με την 1317/2018 Τμ. Μείζ. Επτ. Σύνθ: «2.Α. Ο Κώδικας Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο, που κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του Ν. 4129/2013 (Α' 52), στο άρθρο 35, όπως τροποποιήθηκε με την περ. 1 της υποπαρ. Γ1 του άρθρου πρώτου του Ν. 4254/2014 (Α' 85), προβλέπει ότι στις συμβάσεις για την κατασκευή δημοσίων έργων που συνάπτονται από το Δημόσιο διενεργείται, πριν από τη σύναψή τους, έλεγχος νομιμότητας από το Ελεγκτικό Συνέδριο, εφόσον η προϋπολογιζόμενη δαπάνη τους, χωρίς να λαμβάνεται υπόψη ο αναλογών φόρος προστιθέμενης αξίας, υπερβαίνει το ποσό των πεντακοσίων χιλιάδων (500.000,00) ευρώ. Σε περίπτωση ωστόσο που σύμβαση, με προϋπολογισμό κατώτερο του ορίου αυτού, δεν υπήχθη στον έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, οι συμπληρωματικές συμβάσεις αυτής υπάγονται σε προσυμβατικό έλεγχο, εφόσον το συμβατικό τους ποσό, αθροιζόμενο με την προϋπολογιζόμενη δαπάνη της αρχικής σύμβασης, υπερβαίνει το, κατά το νόμο, όριο υπαγωγής στον έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου (Ε.Σ. Τμ. Μείζ. Επτ. Σύνθ. 513, 3463/2012)».
- 75.** Το άρθρο 327 με τίτλο «Συνέπεια της μη άσκησης του προσυμβατικού ελέγχου» του Ν. 4700/2020 ορίζει ότι: «Αν δεν διενεργηθεί ο έλεγχος που προβλέπεται στις παρ. 1 έως 3 του άρθρου 324, η σύμβαση που συνάπτεται είναι άκυρη».
- 76.** Η μειοψηφία της απόφασης επανέλαβε την πάγια έως τότε θέση ότι οι προϋποθέσεις σύναψης συμπληρωματικής σύμβασης που αφορά σε έργο, του οποίου η αρχική σύμβαση είχε συναφθεί υπό το καθεστώς του Ν. 3669/2008 και βρίσκεται στο στάδιο της εκτέλεσης, καθορίζονται από τις οικείες διατάξεις του νομοθετήματος αυτού, έστω και αν η απόφαση του αρμοδίου οργάνου της αναθέτουσας Αρχής, με την οποία εγκρίθηκε η σύναψη της συμπληρωματικής αυτής σύμβασης εκδόθηκε μετά την ημερομηνία έναρξης ισχύος του Ν. 4412/2016 (8.8.2016).
- 77.** Ίδια η θέση της μειοψηφίας με εκείνη της 537/2020 Τμ. Μείζ. Επταμ. Σύνθ.
- 78.** Η διάταξη αυτή ορίζει ότι: «Το Τμήμα μπορεί, με απόφασή του, η οποία εκδίδεται ύστερα από γνώμη του Γενικού Επιτρόπου της Επικρατείας του Ελεγκτικού Συνεδρίου, να υποβάλει ερώτημα στην Ολομέλεια, αν, κατά την εξέταση προσφυγής, (...) κρίνει ότι ανακύπτει ζήτημα μείζονος σπουδαιότητας ή γενικότερης σημασίας».
- 79.** Το οποίο ορίζει ότι: «9α. Στα έγγραφα της σύμβασης για την αναπροσαρμογή της τιμής εφαρμόζεται ο τύπος:  $T = T \text{ προσφοράς } X (1 + \Delta TK)$ . Όπου  $\Delta TK$ : ο δείκτης τιμών καταναλωτή της συγκεκριμένης κατηγορίας στην οποία υπάγονται τα αγαθά, όπως έχει ανακοινωθεί από την Ελληνική Στατιστική Αρχή (ΕΛ.ΣΤΑΤ.) για τον μήνα που προηγείται του χρόνου παράδοσης των αγαθών, σε σχέση με τον ίδιο μήνα του έτους κατά το οποίο υποβλήθηκε η προσφορά του οικονομικού φορέα, και ανακοινώνεται σε μηνιαία βάση από το Υπουργείο Ανάπτυξης και Επενδύσεων  $T$  - προσφοράς: η τιμή της οικονομικής προσφοράς του οικονομικού φορέα στον οποίο ανατίθεται η σύμβαση, και  $T$ :



η αναπροσαρμοσμένη τιμή. Η αναπροσαρμογή της τιμής εφαρμόζεται μόνο αν, κατά τον χρόνο παράδοσης των αγαθών, συντρέχουν αθροιστικά οι εξής συνθήκες: α) Έχουν παρέλθει δώδεκα (12) μήνες, τουλάχιστον, από την καταληκτική ημερομηνία υποβολής των προσφορών, που καθορίζεται στα έγγραφα της σύμβασης. β) Ο δείκτης τιμών καταναλωτή (ΔΤΚ) είναι μικρότερος από μείον τρία τοις εκατό (-3%) και μεγαλύτερος από τρία τοις εκατό (3%). γ) Η αναθέτουσα Αρχή διαθέτει τις απαραίτητες πιστώσεις για την εφαρμογή της αναπροσαρμογής της τιμής. Στα έγγραφα της σύμβασης μπορεί να προβλέπεται άλλος τύπος αναπροσαρμογής της τιμής εφόσον αυτός είναι σαφής, συγκεκριμένος, αποτυπώνεται μαθηματικά και αιτιολογείται ειδικά βάσει των ιδιαιτεροτήτων της σύμβασης ή εφόσον οι τιμές των αγαθών υπολογίζονται, βάσει επίσημων τιμών αναφοράς (παρατηρητήρια τιμών)».

- 80.** Βλ. Γ. Δελλή, «Το νέο δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων, Γενική ανάλυση του νέου Ν. 4782/2021», Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2021, σελ. 100.
- 81.** Το άρθρο 156 του Ν. 4412/2016 πριν την τροποποίηση με το άρθρο 75 του Ν. 4782/2021, μεταξύ άλλων, όριζε ότι: «1. α) Το έργο εκτελείται, σύμφωνα με τη σύμβαση και τα τεύχη και σχέδια που τη συνοδεύουν. Ο φορέας κατασκευής του έργου έχει το δικαίωμα αν προκύψει ανάγκη εκτέλεσης συμπληρωματικών εργασιών που δεν περιλαμβάνονται στο αρχικό ανατεθέν έργο, ούτε στην πρώτη συναφθείσα σύμβαση και οι οποίες κατέστησαν αναγκαίες λόγω απροβλέπτων περιστάσεων κατά την εκτέλεση του έργου, όπως αυτό περιγράφεται στην αρχική σύμβαση, να συνάπτει σύμβαση με τον ανάδοχο του έργου, με την προϋπόθεση ότι οι συμπληρωματικές εργασίες δεν μπορούν τεχνικά ή οικονομικά να διαχωριστούν από την κύρια σύμβαση, χωρίς να δημιουργήσουν μείζονα προβλήματα για τις αναθέτουσες Αρχές ή όταν αυτές οι εργασίες, μολονότι μπορούν να διαχωριστούν από την αρχική σύμβαση είναι απόλυτα αναγκαίες για την τελειοποίησή της χωρίς να μεταβάλλουν τη συνολική της φύση. β) Το συνολικό ποσό των συμβάσεων αυτών στο οποίο συμπεριλαμβάνεται και η αμοιβή για τη σύνταξη των απαιτούμενων μελετών για τις συμπληρωματικές εργασίες απαγορεύεται να υπερβαίνει το ποσοστό του πενήντα τοις εκατό (50%) του ποσού της αξίας της αρχικής σύμβασης, χωρίς την αναθεώρηση και τον ΦΠΑ. Οι συμπληρωματικές συμβάσεις συνολικού ύψους μέχρι 15% της αξίας της αρχικής σύμβασης δύνανται να τροποποιούνται άνευ νέας διαδικασίας σύναψης δημόσιας σύμβασης, εφόσον πληρούνται αθροιστικά η περίπτωση α' της παραγράφου 1 «του παρόντος άρθρου» και η παράγραφος 2 του άρθρου 132. Για τις εργασίες των άρθρων 154 και 155 υπό τις προϋποθέσεις του άρθρου 132, δεν απαιτείται εκ των προτέρων η σύνταξη Ανακεφαλαιωτικού Πίνακα Εργασιών (Α.Π.Ε.) της παραγράφου 2 ή σύμβασης για την εκτέλεση ή την πληρωμή τους. Η εκτέλεση των συμπληρωματικών εργασιών είναι υποχρεωτική για τον ανάδοχο του έργου και, προκειμένου να υπογράψει η σύμβαση για την εκτέλεσή τους, απαιτείται γνώμη του οικείου τεχνικού συμβουλίου. Για τον καθορισμό

τιμών μονάδας στις εργασίες της συμπληρωματικής σύμβασης λαμβάνονται οι τιμές της αρχικής σύμβασης και για τον κανονισμό τιμών μονάδας στις νέες εργασίες της συμπληρωματικής σύμβασης εφαρμόζονται οι παράγραφοι 4, 5 και 6».

- 82.** Το άρθρο προβλέπει ότι: «Κατά την ερμηνεία της δήλωσης βουλήσεως αναζητείται η αληθινή βούληση χωρίς προσήλωση στις λέξεις».
- 83.** Το άρθρο 200 ΑΚ με τίτλο «Ερμηνεία συμβάσεων» ορίζει ότι: «Οι συμβάσεις ερμηνεύονται όπως απαιτεί η καλή πίστη, αφού ληφθούν υπόψη και τα συναλλακτικά ήθη».
- 84.** Το άρθρο 288 ΑΚ με τίτλο «Καλόπιστη εκπλήρωση παροχής» προβλέπει ότι: «Ο οφειλέτης έχει υποχρέωση να εκπληρώσει την παροχή όπως απαιτεί η καλή πίστη, αφού ληφθούν υπόψη και τα συναλλακτικά ήθη».
- 85.** Το άρθρο 388 με τίτλο «Απρόοπτη μεταβολή των συνθηκών» προβλέπει ότι: «Αν τα περιστατικά στα οποία κυρίως, ενόψει της καλής πίστης και των συναλλακτικών ηθών, τα μέρη στήριξαν τη σύναψη αμφοτεροβαρούς σύμβασης, μεταβλήθηκαν ύστερα από λόγους που ήταν έκτακτοι και δεν μπορούσαν να προβλεφθούν, και από τη μεταβολή αυτή η παροχή του οφειλέτη, ενόψει και της αντιπαροχής, έγινε υπέρμετρα επαχθής, το Δικαστήριο μπορεί κατά την κρίση του με αίτηση του οφειλέτη να την αναγάγει στο μέτρο που αρμόζει και να αποφασίσει τη λύση της σύμβασης εξολοκλήρου ή κατά το μέρος που δεν εκτελέστηκε ακόμη. Αν αποφασιστεί η λύση της σύμβασης, επέρχεται απόσβεση των υποχρεώσεων παροχής που πηγάζουν απ' αυτήν και οι συμβαλλόμενοι έχουν αμοιβαία υποχρέωση να αποδώσουν τις παροχές που έλαβαν κατά τις διατάξεις για τον αδικαιολόγητο πλουτισμό».
- 86.** Βλ. και τις 1284/2020 ΣτΕ και 1482/2021 ΔιοικΕφΑθ σύμφωνα με τις οποίες οι διατάξεις του ΑΚ δεν εφαρμόζονται συμπληρωματικά στις διοικητικές συμβάσεις στις περιπτώσεις που το ανακύπτων ζήτημα αντιμετωπίζεται από τις ειδικές για την εκτέλεση των συμβάσεων αυτών διατάξεις.
- 87.** Ε. Κουλουμπίνη - Η. Μάζου - Ι. Κίτσου, Δημόσιες Συμβάσεις - Ν. 4412/2016, Νομολογιακή Προσέγγιση και Πρακτική Εφαρμογή, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2019, σελ. 429 επ.
- 88.** Με τον 4413/2016 με τίτλο «Ανάθεση και εκτέλεση συμβάσεων παραχώρησης - Εναρμόνιση με την Οδηγία 2014/23/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26ης Φεβρουαρίου 2014 σχετικά με την ανάθεση συμβάσεων παραχώρησης (ΕΕ L 94/1/28.3.2014) και άλλες διατάξεις» μεταφέρθηκε στην ελληνική έννομη τάξη η Οδηγία 2014/23/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26ης Φεβρουαρίου 2014 σχετικά με την ανάθεση συμβάσεων παραχώρησης. Το άρθρο 51 του Ν. 4412/2016 με τίτλο «Τροποποίηση συμβάσεων κατά τη διάρκειά τους (άρθρο 43 της Οδηγίας 2014/23/ΕΕ)» προβλέπει ότι και το άρθρο 132 και 337 του Ν. 4412/2016. Ειδικότερα ορίζει ότι: «1. Οι συμβάσεις παραχώρησης μπορεί να τροποποιούνται χωρίς διεξαγωγή νέας διαδικασίας ανάθεσης δυνάμει του

παρόντος νόμου σε οποιαδήποτε από τις κατωτέρω περιπτώσεις: α) Όταν οι τροποποιήσεις, ανεξαρτήτως της χρηματικής αξίας τους, προβλέπονται σε σαφείς, ακριβείς και ρητές ρήτρες αναθεώρησης στα αρχικά έγγραφα της σύμβασης παραχώρησης στις οποίες μπορεί να περιλαμβάνονται και ρήτρες αναθεώρησης τιμών ή δικαιώματα προαίρεσης. Οι εν λόγω ρήτρες ορίζουν το πεδίο εφαρμογής και τη φύση των ενδεχόμενων τροποποιήσεων ή αναθεωρήσεων, καθώς και τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες μπορεί να χρησιμοποιηθούν. Δεν προβλέπουν τροποποιήσεις ή αναθεωρήσεις που θα μπορούσαν να μεταβάλουν τη συνολική φύση της σύμβασης παραχώρησης. β) Όσον αφορά συμπληρωματικά έργα ή υπηρεσίες από τον αρχικό παραχωρησιούχο που έχουν καταστεί απαραίτητα και δεν περιλαμβάνονταν στην αρχική σύμβαση παραχώρησης, εφόσον η αλλαγή παραχωρησιούχου: βα) Δεν μπορεί να πραγματοποιηθεί για οικονομικούς ή τεχνικούς λόγους, όπως απαιτήσεις αμοιβαίας αντικατάστασης ή διαλειτουργικότητας με υφιστάμενο εξοπλισμό, υπηρεσίες ή εγκαταστάσεις, η αγορά των οποίων έγινε στο πλαίσιο της αρχικής σύμβασης παραχώρησης και ββ) θα επέφερε σημαντικά μειονεκτήματα ή ουσιαδή επιβάρυνση ως προς το κόστος για την αναθέτουσα Αρχή ή τον αναθέτοντα φορέα. Ωστόσο, σε περιπτώσεις συμβάσεων παραχώρησης που ανατίθενται από αναθέτουσα Αρχή για τους σκοπούς της άσκησης δραστηριότητας, πλην εκείνων που απαριθμούνται στο Παράρτημα II, οποιαδήποτε αύξηση της αξίας δεν μπορεί να υπερβαίνει το 50% της αξίας της αρχικής σύμβασης παραχώρησης. Σε περίπτωση διαδοχικών τροποποιήσεων, η σωρευτική αξία των τροποποιήσεων αυτών δεν μπορεί να υπερβαίνει το 50% της αξίας της αρχικής σύμβασης. Αυτές οι διαδοχικές τροποποιήσεις δεν πρέπει να γίνονται προς το σκοπό αποφυγής της εφαρμογής του παρόντος. γ) Στις περιπτώσεις κατά τις οποίες πληρούνται όλες οι ακόλουθες προϋποθέσεις: γα) Η ανάγκη τροποποίησης προέκυψε λόγω περιστάσεων που δεν ήταν δυνατόν να προβλεφθούν από επιμελή αναθέτουσα Αρχή ή αναθέτοντα φορέα. γβ) Η τροποποίηση δεν μεταβάλλει τη συνολική φύση της παραχώρησης. γγ) Σε περιπτώσεις συμβάσεων παραχώρησης που ανατίθενται από αναθέτουσα Αρχή, για τους σκοπούς της άσκησης δραστηριότητας πλην εκείνων που απαριθμούνται στο Παράρτημα II, οποιαδήποτε αύξηση της αξίας δεν υπερβαίνει το 50% της αξίας της αρχικής σύμβασης παραχώρησης. Σε περίπτωση διαδοχικών τροποποιήσεων, η σωρευτική αξία των τροποποιήσεων αυτών δεν μπορεί να υπερβαίνει το 50% της αξίας της αρχικής σύμβασης. Οι εν λόγω διαδοχικές τροποποιήσεις δεν πρέπει να έχουν ως σκοπό την αποφυγή εφαρμογής του παρόντος. δ) Όταν ένας νέος παραχωρησιούχος αντικαθιστά εκείνον στον οποίο η αναθέτουσα Αρχή ή ο αναθέτων φορέας είχαν αρχικά αναθέσει τη σύμβαση παραχώρησης συνεπεία: δα) είτε ρητής ρήτρας αναθεώρησης ή προαίρεσης σύμφωνα με το στοιχείο α', δβ) είτε καθολικής ή μερικής διαδοχής στη θέση του αρχικού παραχωρησιούχου, λόγω εταιρικής αναδιάρθρωσης, περιλαμβανομένης της εξαγοράς,

της απορρόφησης, της συγχώνευσης ή καταστάσεων αφερεγγυότητας, από άλλο οικονομικό φορέα, ο οποίος πληροί τα κριτήρια ποιοτικής επιλογής που θεσπίστηκαν αρχικά, εφόσον η διαδοχή δεν συνεπάγεται άλλες ουσιώδεις τροποποιήσεις της σύμβασης και δεν έχει ως σκοπό την αποφυγή εφαρμογής του παρόντος, ή δγ) στην περίπτωση που η αναθέτουσα Αρχή ή ο αναθέτων φορέας αναλαμβάνουν οι ίδιοι τις υποχρεώσεις του κύριου παραχωρησιούχου έναντι των υπεργολάβων του. ε) Εφόσον οι τροποποιήσεις, ανεξαρτήτως της αξίας τους, δεν είναι ουσιώδεις κατά την έννοια της παραγράφου 4. Οι αναθέτουσες Αρχές ή οι αναθέτοντες φορείς που έχουν τροποποιήσει σύμβαση παραχώρησης στις περιπτώσεις των στοιχείων β' και γ' της παρούσας παραγράφου, δημοσιεύουν σχετική γνωστοποίηση στην επίσημη εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η εν λόγω γνωστοποίηση περιέχει τις πληροφορίες που προβλέπονται στο Παράρτημα XI και δημοσιεύεται σύμφωνα με τα άρθρα 32 και 33. 2. Επιπλέον, και χωρίς να απαιτείται επαλήθευση κατά πόσον πληρούνται οι προϋποθέσεις των στοιχείων α' έως δ' της παραγράφου 4, οι συμβάσεις παραχώρησης μπορούν να τροποποιούνται χωρίς νέα διαδικασία ανάθεσης σύμβασης παραχώρησης σύμφωνα προς τον παρόντα νόμο, εφόσον η αξία της τροποποίησης είναι κατώτερη των ακόλουθων αξιών: α) του κατώτατου ορίου της περίπτωσης α' της παραγράφου 2 του άρθρου 1 και β) του 10% της αξίας της αρχικής σύμβασης παραχώρησης. Μολαταύτα, η τροποποίηση δεν μπορεί να μεταβάλει τη συνολική φύση της παραχώρησης. Σε περίπτωση που γίνονται διάφορες διαδοχικές τροποποιήσεις, η αξία τους υπολογίζεται βάσει της καθαρής σωρευτικής αξίας των διαδοχικών τροποποιήσεων. 3. Για τον υπολογισμό της αξίας που αναφέρεται στην παράγραφο 2 και στα στοιχεία β' και γ' της παραγράφου 1 του παρόντος άρθρου, σημείο αναφοράς αποτελεί η επικαιροποιημένη αξία, όταν η σύμβαση παραχώρησης περιλαμβάνει ρήτρα τιμαριθμικής αναπροσαρμογής. Εάν δεν περιλαμβάνεται ρήτρα τιμαριθμικής αναπροσαρμογής στη σύμβαση παραχώρησης, η επικαιροποιημένη αξία υπολογίζεται λαμβάνοντας υπόψη τον μέσο πληθωρισμό της ελληνικής οικονομίας. 4. Τροποποίηση μίας σύμβασης παραχώρησης κατά τη διάρκεια ισχύος της θεωρείται ουσιώδης κατά την έννοια του στοιχείου ε' της παραγράφου 1, εάν τροποποιεί ουσιωδώς τη σύμβαση σε σχέση με εκείνη που είχε αρχικά συναφθεί. Σε κάθε περίπτωση, με την επιφύλαξη των παραγράφων 1 και 2, μία τροποποίηση θεωρείται ουσιώδης εάν πληρούται μία ή περισσότερες από τις κατωτέρω προϋποθέσεις: α) η τροποποίηση εισάγει όρους οι οποίοι, εάν αποτελούσαν μέρος της αρχικής διαδικασίας ανάθεσης της σύμβασης παραχώρησης, θα είχαν επιτρέψει την αποδοχή άλλων υποψηφίων από αυτούς που επιλέχθηκαν αρχικά ή την αποδοχή προσφοράς διαφορετικής από εκείνη που επιλέχθηκε αρχικά ή θα προσέκλυαν επιπλέον συμμετέχοντες στη διαδικασία ανάθεσης της σύμβασης παραχώρησης, β) η τροποποίηση μεταβάλλει την οικονομική ισορροπία της σύμβασης παραχώρησης υπέρ του παραχωρησιούχου, κατά τρόπο που δεν

προβλεπόταν στην αρχική σύμβαση παραχώρησης, γ) η τροποποίηση επεκτείνει σημαντικά το πεδίο της παραχώρησης, δ) όταν ένας νέος παραχωρησιούχος αντικαθιστά εκείνον στον οποίο η αναθέτουσα Αρχή ή ο αναθέτων φορέας είχαν αρχικά αναθέσει τη σύμβαση παραχώρησης σε περιπτώσεις άλλες από εκείνες που προβλέπονται στο στοιχείο δ' της παραγράφου 1. 5. Απαιτείται νέα διαδικασία ανάθεσης σύμβασης παραχώρησης για άλλες τροποποιήσεις διατάξεων μίας σύμβασης παραχώρησης κατά τη διάρκεια αυτής, πλην εκείνων που προβλέπονται στις παραγράφους 1 και 2».

## ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Δ. Ράικου, «Δίκαιο Δημοσίων Συμβάσεων», Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 4η έκδοση 2022.
- Α. Τσιρωνά, «Συμπληρωματικές συμβάσεις - Τροποποίηση δημοσίων συμβάσεων κατά τη διάρκειά τους κατά τον Ν. 4412/2016, Ένωση Διοικητικών Δικαστών / Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων (Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ.), Δημόσιες συμβάσεις - Κρίσιμα θέματα και νεότερες εξελίξεις», 2021, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα - Θεσσαλονίκη.
- Γ. Δελλή, «Το νέο δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων, Γενική ανάλυση του νέου Ν. 4782/2021», Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2021.
- Ε. Κουλουμπίνη, Η. Μάζου, Ι. Κίτσου, «Δημόσιες Συμβάσεις - Ν. 4412/2016, Νομολογιακή Προσέγγιση και Πρακτική Εφαρμογή», Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2019.
- Κ. Γιαννακόπουλου, «Δημόσιες συμβάσεις και συμβάσεις παραχώρησης», Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2019, σελ. 337.
- Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ, Κατευθυντήρια Οδηγία 22 με θέμα «Τροποποίηση των συμβάσεων κατά τη διάρκειά τους» (αρ. πρωτ. 3802/14.06.2017), με ΑΔΑ: 7ΜΥΤΟΞΤΒ-ΖΓΖ.
- Γ. Μαραγκού, «Ελεγκτικό Συνέδριο», Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2016.
- Μιχάλη Οικονόμου, «Η διαρκής αλληλεπίδραση του δικαίου του ελεύθερου ανταγωνισμού και του δικαίου των δημοσίων συμβάσεων», ΘΠΔΔ, τεύχος 10/2009.
- Απόστολου Γέροντα, Σωτήρη Λύτρα, Προκόπη Παυλόπουλου, Γλυκερίας Σιούτη, Σπυρίδωνος Φλογαίτη, «Διοικητικό Δίκαιο», Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα - Θεσσαλονίκη, Β' Έκδοση 2010.

## ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

ΑΔΑ.....	Αριθμός Διαδικτυακής Ανάρτησης
ΑΕΚΚ.....	Απόβλητα Εκσκαφών, Κατασκευών και Κατεδαφίσεων
ΑΕΠ.....	Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν
ΑΚ.....	Αστικός Κώδικας
ΑΠ.....	Αρειος Πάγος
αποφ.....	Απόφαση
ασφ.....	Ασφαλιστικά μέτρα (διαδικασία ασφαλιστικών μέτρων)
Βλ.....	Βλέπε
ΓΕΝ.....	Γενικό Επιτελείο Ναυτικού
ΔΕΚ.....	Δικαστήριο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων
ΔΕΕ.....	Δικαστήριο Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΔιοικΕφΑθ.....	Διοικητικό Εφετείο Αθηνών
ΔιοικΕφΘες.....	Διοικητικό Εφετείο Θεσσαλονίκης
ΔΤΚ.....	Δείκτης Τιμών Καταναλωτή
Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ.....	Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων
Έβδ. Τμ.....	Εβδομο Τμήμα Ελεγκτικού Συνεδρίου
ΕΕ.....	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΚ.....	Ευρωπαϊκή Κοινότητα
ΕΛΣΤΑΤ.....	Ελληνική Στατιστική Αρχή
ΕΟΑΝ.....	Ελληνικός Οργανισμός Ανακύκλωσης
ΕΣ και ΕλΣυν.....	Ελεγκτικό Συνέδριο
Επ.....	επόμενα
Κ.Ε.Λ.....	Κέντρο Επεξεργασίας Λυμάτων
Κλιμ. και Κλ.....	Κλιμάκιο Ελεγκτικού Συνεδρίου
κ.λπ.....	και λοιπά
Ν.....	Νόμος
ΝΠ.....	Νομικό Πρόσωπο
ΝΠΔΔ.....	Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου
ΝΠΙΔ.....	Νομικό Πρόσωπο Ιδιωτικού Δικαίου
ΝΣΚ.....	Νομικό Συμβούλιο του Κράτους
Οδ.....	Οδηγία
ΟΛΕΣ και ΕλΣυν Ολ.....	Ολομέλεια Ελεγκτικού Συνεδρίου
ό.π.....	όπου παραπάνω
παρ.....	παράγραφος
Π.Δ.....	Προεδρικό Διάταγμα



Περ.....	περίπτωση
ΠΝΠ.....	Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου
πρβλ.....	παράβαλε
π.χ.....	παραδείγματος χάριν
σκ.....	σκέψη
ΣΣΕΔ ΑΕΚΚ.....	Συλλογικό Σύστημα Εναλλακτικής Διαχείρισης Αποβλήτων Εκσκαφών, Κατασκευών & Κατεδαφίσεων
ΣτΕ.....	Συμβούλιο της Επικρατείας
Τμ.....	Τμήμα
Τμ. Μείζ. Επτ. Σύνθ....	Τμήμα Μείζονος Επταμελούς Σύνθεσης Ελεγκτικού Συνεδρίου
ΦΕΚ.....	Φύλλο Εφημερίδας της Κυβέρνησης
VI Τμ.....	VI Τμήμα Ελεγκτικού Συνεδρίου



