



**ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΤΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ
ΕΒΔΟΜΟ ΤΜΗΜΑ**

Συνεδρίασε δημόσια στο ακροατήριό του, την 18η Νοεμβρίου 2025, με την ακόλουθη σύνθεση: Μαρία Βλαχάκη, Αντιπρόεδρος, Πρόεδρος του Τμήματος, Ευαγγελία Πασπάτη και Ευπραξία Δημολιού (εισηγήτρια), Σύμβουλοι, Ιωάννης Νταλαχάνης και Ανδρέας Σώκος, Πάρεδροι με συμβουλευτική ψήφο.

Γενικός Επίτροπος της Επικρατείας στο Ελεγκτικό Συνέδριο: Παρέστη ο Αντεπίτροπος Επικρατείας της Γενικής Επιτροπείας της Επικρατείας στο Ελεγκτικό Συνέδριο Ιωάννης Κάρκαλης, ως νόμιμος αναπληρωτής του κωλυόμενου Γενικού Επιτρόπου της Επικρατείας.

Γραμματέας: Θεοδώρα Νάνου, υπάλληλος του Τμήματος.

Για να αποφασίσει σχετικά με την από 3.11.2025 (με Α.Β.Δ....) προσφυγή του Υπουργού Υποδομών και Μεταφορών ως πολιτικού Προϊσταμένου και εκπροσώπου της υπαχθείσας στο εν λόγω Υπουργείο Υπηρεσίας Πολιτικής Αεροπορίας, στη δικονομική θέση του οποίου υπεισήλθε από 24.10.2025 το συσταθέν με το άρθρο 4 του ν. 5240/2025 (Α' 184) ν.π.δ.δ. με την επωνυμία Υπηρεσία Πολιτικής Αεροπορίας, με έδρα στον Δήμο Παπάγου Αττικής (Αναστάσεως 2 και Τσιγάντε, Τ.Κ. 10191), το οποίο παρέστη διά της Παρέδρου του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους Σοφίας Αλεξανδρίδου.

Με την προσφυγή επιδιώκεται η ανάκληση της 300/2025 Πράξης προσυμβατικού ελέγχου του ΣΤ' Κλιμακίου του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Υπέρ του προσφεύγοντος Υπουργού και κατά του κύρους της προσβαλλόμενης Πράξης παρεμβαίνει η εταιρεία με την επωνυμία «...» και εκπροσωπούμενη νόμιμα, η οποία παρέστη δια του πληρεξουσίου δικηγόρου της Πέτρου Πούγγουρα (Α.Μ. ... Δ.Σ.Α.).

Το Ελληνικό Δημόσιο, όπως εκπροσωπείται νόμιμα, παρέστη διά της Παρέδρου του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους Σοφίας Αλεξανδρίδου.

Κατά τη συζήτηση που ακολούθησε, το Δικαστήριο άκουσε:

Την Πάρεδρο του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους στο Υπουργείο Υποδομών και Μεταφορών, ως εκπρόσωπο του προσφεύγοντος Υπουργού (και ήδη του ν.π.δ.δ. της Υπηρεσίας Πολιτικής Αεροπορίας) και του Ελληνικού Δημοσίου, η οποία ζήτησε την παραδοχή της προσφυγής ανάκλησης και την ακρόαση από το Δικαστήριο του Προϊσταμένου της

Διεύθυνσης Συστημάτων και Υποδομών Αεροναυτιλίας της Υπηρεσίας Πολιτικής Αεροπορίας Παναγιώτη Κυριαζή του Αθανασίου, ο οποίος προσήλθε και παρείχε διευκρινήσεις επί της υποθέσεως.

Τον πληρεξούσιο δικηγόρο της παρεμβαίνουσας, ο οποίος ζήτησε την παραδοχή της προσφυγής ανάκλησης και της υπέρ αυτής παρέμβασή της.

Τον Αντεπίτροπο Επικρατείας στο Ελεγκτικό Συνέδριο, ο οποίος πρότεινε την απόρριψη της προσφυγής ανάκλησης και της υπέρ αυτής ασκηθείσας παρέμβασης.

Μετά τη δημόσια συνεδρίαση το Δικαστήριο συνήλθε σε διάσκεψη, με την παρουσία όλων των ανωτέρω μελών του.

**Άκουσε την εισήγηση της Παρέδρου Ευπραξίας Δημολιού και
Σκέφθηκε κατά το Νόμο και
Αποφάσισε τα ακόλουθα :**

1. Η υπό κρίση προσφυγή του Υπουργού Υποδομών και Μεταφορών, για την άσκηση της οποίας δεν απαιτείται η καταβολή παραβόλου [άρθρο 308 παρ. 3 του ν. 4700/2020 (Α' 127), στο οποίο παραπέμπει το άρθρο 336 του ίδιου νόμου], έχει ασκηθεί εμπροθέσμως και νομοτύπως. Συνεπώς, είναι τυπικά δεκτή και πρέπει να εξεταστεί περαιτέρω.

2. Με προφανές έννομο συμφέρον ως αντισυμβαλλόμενη στην ελεγχόμενη σύμβαση, και εν γένει παραδεκτώς, παρεμβαίνει υπέρ της προσφεύγουσας η προμνησθείσα εταιρεία (...).

3. Με την προσφυγή, και την υπέρ αυτής ασκηθείσα παρέμβαση ζητείται η ανάκληση της 300/2025 Πράξης του ΣΤ' Κλιμακίου Ελεγκτικού Συνεδρίου. Με αυτή ελέγχθηκε η νομιμότητα του σχεδίου για την τροποποίηση της 3/2019 σύμβασης μεταξύ του Υπουργείου Υποδομών και Μεταφορών και της εταιρίας (...), με αντικείμενο την προμήθεια συστήματος επικοινωνιών και καταγραφής φωνής (Voice Communication & Recording System-VCRS) για τις ανάγκες των κέντρων ελέγχου Αθηνών & Μακεδονίας. Η 3/2019 σύμβαση έχει προϋπολογισθείσα δαπάνη 7.208.182,00 ευρώ πλέον Φ.Π.Α. (9.484.450,00 συμπεριλαμβανομένου Φ.Π.Α. 24%), και συμβατικό τίμημα 3.796.063,00 ευρώ πλέον Φ.Π.Α. (4.707.118,12 ευρώ συμπεριλαμβανομένου Φ.Π.Α. 24%).

4. Με την προσβαλλόμενη Πράξη κρίθηκε ότι κωλύεται η υπογραφή του σχεδίου τροποποίησης της αρχικής σύμβασης λόγω της εμφιλοχωρήσασας ουσιώδους νομικής πλημμέλειας της προηγούμενης λήξης του χρόνου ισχύος αυτής στις 30 Σεπτεμβρίου 2021 λόγω μη παράδοσης του προς προμήθεια υλικού, και τούτο ανεξαρτήτως του ότι δεν έχει ολοκληρωθεί το φυσικό και οικονομικό της αντικείμενο.

Το νομικό πλαίσιο

5. Ο ν. 4412/2016 (Α' 147) προβλέπει στο άρθρο 18, με τίτλο «Αρχές εφαρμοζόμενες στις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων»,

ότι: «1. Οι αναθέτουσες αρχές αντιμετωπίζουν τους οικονομικούς φορείς ισότιμα και χωρίς διακρίσεις και ενεργούν με διαφάνεια, τηρώντας την αρχή της αναλογικότητας, της αμοιβαίας αναγνώρισης, της προστασίας του δημόσιου συμφέροντος, της προστασίας των δικαιωμάτων των ιδιωτών, της ελευθερίας του ανταγωνισμού και της προστασίας του περιβάλλοντος και της βιώσιμης και αειφόρου ανάπτυξης (...). Οι αναθέτουσες αρχές λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα ώστε να διασφαλίζεται η αποτελεσματικότητα των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων και η χρηστή δημοσιονομική διαχείριση των διατιθέμενων προς το σκοπό αυτό δημοσίων πόρων (...)», και στο άρθρο 132, με τίτλο «Τροποποίηση συμβάσεων κατά τη διάρκειά τους (άρθρο 72 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ), ότι: «1. Οι συμβάσεις (...) 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 (...), β) (...), (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 (...). ε) όταν οι τροποποιήσεις, ανεξαρτήτως της αξίας τους, δεν είναι ουσιώδεις κατά την έννοια της παρ. 4. (...) 4. Η τροποποίηση σύμβασης (...) κατά τη διάρκεια της θεωρείται ουσιώδης κατά την έννοια της περίπτωσης ε' της παρ. 1, εφόσον καθιστά τη σύμβαση (...) 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 προσέλκυαν και άλλους συμμετέχοντες στη διαδικασία σύναψης σύμβασης, β) η τροποποίηση αλλάζει την οικονομική ισορροπία της σύμβασης (...) υπέρ του αναδόχου, κατά τρόπο που δεν προβλεπόταν στην αρχική σύμβαση (...), γ) η τροποποίηση επεκτείνει σημαντικά το αντικείμενο της σύμβασης (...)».

6. Το άρθρο 206 του ανωτέρω ν. 4412/2016 με τίτλο «Χρόνος παράδοσης υλικών», [όπως ίσχυε πριν από την τροποποίησή του με το άρθρο 104 του ν. 4782/2021 (Α' 36), με έναρξη ισχύος, σύμφωνα με το άρθρο 142 παρ. 3 του ίδιου νόμου από την 1^η Ιουνίου 2021], ορίζει τα εξής: «1. Ο προμηθευτής υποχρεούται να παραδίδει το υλικό μέσα στα χρονικά όρια και με τον τρόπο που ορίζει η σύμβαση. Ο συμβατικός χρόνος παράδοσης των υλικών μπορεί να παρατείνεται υπό τις ακόλουθες

σωρευτικές προϋποθέσεις: α) τηρούνται οι όροι του άρθρου 132 περί τροποποίησης συμβάσεων κατά τη διάρκειά τους, β) έχει εκδοθεί αιτιολογημένη απόφαση του αρμόδιου αποφαινομένου οργάνου της αναθέτουσας Αρχής μετά από γνωμοδότηση αρμόδιου συλλογικού οργάνου είτε με πρωτοβουλία της αναθέτουσας αρχής και εφόσον συμφωνεί ο προμηθευτής είτε ύστερα από σχετικό αίτημα του προμηθευτή, το οποίο υποβάλλεται υποχρεωτικά πριν από τη λήξη του συμβατικού χρόνου, γ) το χρονικό διάστημα της παράτασης είναι ίσο ή μικρότερο από τον αρχικό συμβατικό χρόνο παράδοσης. 2. Στην περίπτωση παράτασης του συμβατικού χρόνου παράδοσης, ο χρόνος παράτασης δεν συνυπολογίζεται στον συμβατικό χρόνο παράδοσης. 3. Η απόφαση παράτασης εκδίδεται εντός εulόγου χρονικού διαστήματος από την υποβολή του σχετικού αιτήματος του προμηθευτή. 4. Στην περίπτωση παράτασης του συμβατικού χρόνου παράδοσης συνεπεία λόγων ανωτέρας βίας ή άλλων ιδιαιτέρως σοβαρών λόγων που καθιστούν αντικειμενικώς αδύνατη την εμπρόθεσμη παράδοση των συμβατικών ειδών, δεν επιβάλλονται κυρώσεις. Σε κάθε άλλη περίπτωση παράτασης του συμβατικού χρόνου, επιβάλλονται οι κυρώσεις που προβλέπονται στο άρθρο 207. 5. Εάν λήξει ο συμβατικός χρόνο παράδοσης, χωρίς να παραδοθεί το υλικό ο προμηθευτής κηρύσσεται έκπτωτος».

7. Από τις προπαρατεθείσες διατάξεις, ερμηνευόμενες αυτοτελώς αλλά και σε συνδυασμό μεταξύ τους, συνάγονται τα ακόλουθα: Η τροποποίηση όρων ήδη εκτελούμενης σύμβασης που εμπίπτει στο Βιβλίο Ι του ν. 4412/2016 επιτρέπεται μόνο στις περιοριστικά αναφερόμενες στο άρθρο 132 του εν λόγω νόμου περιπτώσεις, και εφόσον συντρέχουν οι τιθέμενες ανά περίπτωση προϋποθέσεις. Τούτο, διότι η τροποποίηση συνιστά παρέκκλιση από τις αρχές της ισότητας συμμετοχής, της διαφάνειας και του ελεύθερου ανταγωνισμού, που διασφαλίζονται προεχόντως με τις ανοικτές διαδικασίες ανάθεσης, και οι οποίες, όπως γίνεται παγίως δεκτό, διέπουν όχι μόνο το προσυμβατικό στάδιο της ανάθεσης αλλά και το στάδιο εκτέλεσης της σύμβασης (βλ. ενδεικτικά ΔΕΕ, Επιτροπή κατά Ιταλικής Δημοκρατίας, C-526/17, σκ. 32, CAS Succhi di Frutta, C-496/99P, σκ. 115-117, 120-121, Finn Frogne C- 549/14, σκ. 28, 32, 40). Από τον τίτλο του άρθρου 132 «Τροποποίηση συμβάσεων κατά τη διάρκειά τους (άρθρο 72 της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ)» και από τη διατύπωση όλων των επιτρεπόμενων περιπτώσεων σύναψης τροποποιητικών συμβάσεων που απαριθμούνται στην παρ. 1 αυτού προκύπτει ότι αξιώνεται, ως γενική προϋπόθεση νομιμότητας αυτών, να καταρτίζονται κατά τη διάρκεια του νομίμως καθορισθέντος και παραταθέντος χρόνου εκτέλεσης της αρχικής σύμβασης. Προσέτι, κάθε τροποποίηση στις εν λόγω περιπτώσεις οριοθετείται από την αρχή της μη ουσιώδους μεταβολής των θεμελιωδών όρων της αρχικής σύμβασης, ανεξαρτήτως της αξίας του αντικειμένου της. Υπό αντίθετη παραδοχή, η τροποποιητική σύμβαση θα

ισοδυναμούσε με νέα σύμβαση, συναπτόμενη κατά παράβαση του πλέγματος των ενωσιακών κι εθνικών ρυθμίσεων και παρεμποδίζουσα, άμεσα και έμμεσα, πραγματικά και δυνητικά, τον ανταγωνισμό σε βάρος των ήδη διαγωνισθέντων κατά την αρχική ανάθεση και όσων δυνητικώς θα μπορούσαν να υποβάλλουν προσφορά εάν το αντικείμενο της τροποποιητικής σύμβασης υπό τους αναδιαμορφωθέντες όρους είχε καταστεί αντικείμενο της αρχικής ανάθεσης (πρβλ. ΕλΣυν. Ολ. 510/2024 σκ. 10, 551/2023 σκ. 11, 13, Τμ. Μείζ.- Επτ. Συνθ 1215/2020 σκ. 7, Εβδ. Τμ.1385/2024 σκ.5, 1277/2021, VI Τμ. 1340/2018, πρβλ. ΔΕΕ Επιτροπή κατά CAS Succhi di Frutta, C-496/99P, σκ. 108 – 128). Εκ τούτων παρέπεται ότι η Διοίκηση και ο επιλεγείς ανάδοχος δεν είναι ελεύθεροι να τροποποιούν συναινετικά τους όρους της μεταξύ των αρχικής σύμβασης. Ούτε δύναται να θεμελιωθεί η δυνατότητα αυτή στη συμπληρωματική εφαρμογή, κατά το άρθρο 129 του ν. 4412/2016, των διατάξεων του Αστικού Κώδικα που διέπουν τις ιδιωτικές συμβάσεις όταν η τροποποίηση διέπεται από ειδικές επί του θέματος διατάξεις δημοσίου δικαίου ή όταν η εφαρμογή αυτών οδηγεί, κατά παράβαση της ίσης μεταχείρισης των διαγωνισθέντων και των ενδεχόμενων αναδόχων, στην ανατροπή των ουσιωδών όρων της διακήρυξης με βάση τους οποίους αναπτύχθηκε ο ανταγωνισμός και επελέγη ο ανάδοχος (βλ. ΕλΣυν Έβδ Τμ. 142/2023, 1363/2022, 948/2022, ΣτΕ 1284/2020, 1734/2016 κ.ά.). Τέτοιο ουσιώδη όρο συνιστά και το καθορισθέν στη διακήρυξη χρονοδιάγραμμα εκτέλεσης της σύμβασης, το οποίο καθορίζει τα διαδοχικά στάδια ροής των εργασιών και τις προθεσμίες αποπεράτωσής τους, με πρόβλεψη ρητρών επιβαλλόμενων για υπαίτια καθυστέρηση. Προσλαμβάνει δε μεγάλη σπουδαιότητα η τήρηση αυτού, καθώς εξυπηρετεί διττό σκοπό: Αφενός να διασφαλίσει την τήρηση των εθνικών και ενωσιακών κανόνων στο καθορισμένο συμβατικά χρονικό πλαίσιο, αφετέρου να παράσχει τη δυνατότητα προσαρμογής του αντικειμένου της σύμβασης με αποκλίσεις δικαιολογούμενες από την ιδιομορφία του και το δημόσιο συμφέρον, δίχως καθυστερήσεις που νοθεύουν τον ανταγωνισμό κατά την εκτέλεσή της. Συνεπώς, τα συμβληθέντα μέρη δεν δύναται να παρατείνουν τον καθορισθέντα στη διακήρυξη χρόνο εκτέλεσης δίχως την τήρηση των οριζόμενων στο νόμο προϋποθέσεων, ούτε να διαιωνίζουν επ' άοριστον τη συμβατική τους σχέση μετά την κατά νόμον λήξη του. Τα ίδια ισχύουν και για τον χρόνο παράδοσης των υλικών στις δημόσιες συμβάσεις προμηθειών, ο οποίος καθορίζεται ειδικά, μαζί με τις προϋποθέσεις παράτασής του, στις διατάξεις του προπαρατεθέντος άρθρου 206 του ν. 4412/2016, διακεκριμένα από τον χρόνο παραλαβής των υλικών που ρυθμίζεται στο άρθρο 209 του ίδιου νόμου. Και αν μεν η ανώμαλη εξέλιξη του σταδίου παράδοσης των υλικών οφείλεται σε αντισυμβατική συμπεριφορά του προμηθευτή, οι επιπτώσεις, συμπεριλαμβανομένης της κήρυξης αυτού εκπτώτου, προβλέπονται στις διατάξεις των παρ. 4 και 5 του άρθρου 206 σε

συνδυασμό με αυτές των άρθρων 203 και 207 του ν. 4412/2016. Στην περίπτωση δε της μη εκπληρώσεως ή μη εγκαίρου και προσήκουσας εκπληρώσεως των συμφωνηθέντων όρων εκ μέρους της αναθέτουσας αρχής, και ανυπαίτιως από πλευράς του αναδόχου, πρέπει να γίνει δεκτό ότι ο λήξας χρόνος παράδοσης των υλικών δεν επεκτείνεται και ότι η σύμβαση, καθιστάμενη ανενεργής λύεται αυτοδικαίως, προς αποκατάσταση της αρχής της νομιμότητας και προς εκ νέου ενεργοποίηση του ανταγωνισμού εντός της ενιαίας αγοράς, όπως τούτο συνάγεται από την τελεολογική ερμηνεία του νόμου. Επίσης, λόγω του αντικειμενικού χαρακτήρα των αποτελεσμάτων που επιφέρει η κατά τα ανωτέρω παρέλευση του συμβατικού χρόνου παράδοσης, δεν επιτρέπεται να συνεκτιμηθούν, προς άρση της παράβασης και διατήρηση της σύμβασης ενεργού, άλλοι παράμετροι, όπως η ανάγκη εξυπηρέτησης χρονιζουσών υπηρεσιακών αναγκών, η προστασία της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του καλόπιστου συναλλασσόμενου, η εκτίμηση κόστους – οφέλους ή η χρονική καθυστέρηση που θα προκληθεί από την υποχρέωση τήρησης νέας διαδικασίας ανάθεσης. Συνακόλουθα, δεν είναι νοητή η τροποποίηση, κατ' άρθρο 132 του ν. 4412/2016, λήξασας σύμβασης κατ'επίκληση των ανωτέρω λόγων, εφόσον τόσο από το γράμμα του συνόλου των διατάξεων του άρθρου 206, το οποίο παραπέμπει ως προς την δυνατότητα τροποποίησης στο άρθρο 132, όσο και από τον τίτλο του άρθρου 132 και από το γράμμα του συνόλου των διατάξεών του, προκύπτει ότι η τροποποίηση προϋποθέτει σύμβαση εν ισχύ.

Τα πραγματικά περιστατικά

8. Στην κρινόμενη υπόθεση, από την προσβαλλόμενη Πράξη και από τα λοιπά στοιχεία της δικογραφίας προκύπτουν τα ακόλουθα:

8.1. Με την Δ11/Ε/24866/15840/28.11.2017 Απόφαση του Υπουργού Υποδομών και Μεταφορών προκηρύχθηκε ανοιχτός ηλεκτρονικός ανοιχτός διαγωνισμός άνω των ορίων εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου με αντικείμενο την προμήθεια «Συστήματος Επικοινωνιών και Καταγραφής Φωνής (Voice Communication Recording System - VCRS)», προϋπολογισθείσας δαπάνης 7.208.182,00 ευρώ πλέον Φ.Π.Α. (9.484.450,00 συμπεριλαμβανομένου Φ.Π.Α. 24%), χρηματοδοτούμενης από το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων 2017, ΣΑΕ 671/1 (Κ.Α.Ε. 2017 ΣΕ 67110000). Κριτήριο κατακύρωσης ορίστηκε η πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά βάσει βέλτιστης σχέσης ποιότητας- τιμής. Η οικεία 13/2017 διακήρυξη (...) περιελάμβανε οκτώ (8) Παραρτήματα ως αναπόσπαστα μέρη αυτής.

8.2. Στο Παράρτημα Α' ορίστηκε ως τόπος εγκατάστασης και παράδοσης του υπό προμήθεια συστήματος το κτήριο Κέντρων Ελέγχου περιοχής Αθηνών και Μακεδονίας (ΚΕΠΑΘΜ) στο Ελληνικό και οι αναμεταβιβαστικοί σταθμοί της Υπηρεσίας Πολιτικής Αεροπορίας (ΥΠΑ). Στο ίδιο Παράρτημα προσδιορίστηκε η διάρκεια της σύμβασης με

πρόβλεψη δύο φάσεων. Του χρόνου παράδοσης και του χρόνου παραλαβής. Για τον χρόνο παράδοσης προβλέφθηκαν τα εξής: «Η ολοκλήρωση της εγκατάστασης και παράδοσης του συστήματος από την ημερομηνία υπογραφής της σύμβασης έως την ημερομηνία έναρξης των Ελέγχων Αποδοχής του στη Θέση Εγκατάστασης (SAT) δεν θα ξεπερνά τους τριάντα (30) μήνες». Ο χρόνος παραλαβής επιμερίστηκε σε δύο εξαμηνιαία διαστήματα ως ακολούθως: «Οι έλεγχοι παραλαβής του συστήματος στη Θέση Εγκατάστασής του θα διαρκέσουν έως έξι (6) μήνες. Με την επιτυχή ολοκλήρωση των ελέγχων παραλαβής στη θέση εγκατάστασης, το σύστημα θα τεθεί σε Επιχειρησιακή Αξιολόγηση (active trials) για χρονικό διάστημα έξι (6) μηνών. Με την επιτυχή ολοκλήρωση της Επιχειρησιακής Αξιολόγησης συντάσσεται το πρωτόκολλο παραλαβής του συστήματος».

8.3. Στο Παράρτημα Β' ορίστηκαν ως προς τον χρόνο παράδοσης των υλικών τα κάτωθι: «9.2. Ο προμηθευτής υποχρεούται να παραδίδει το υλικό μέσα στα χρονικά όρια και με τον τρόπο που ορίζει η σύμβαση. Ο συμβατικός χρόνος παράδοσης των υλικών μπορεί να παρατείνεται, πριν από τη λήξη του αρχικού συμβατικού χρόνου παράδοσης, υπό τις προϋποθέσεις του άρθρου 206 του ν. 4412/2016. Στην περίπτωση παράτασης του συμβατικού χρόνου παράδοσης συνεπεία λόγων ανωτέρας βίας, ή άλλων ιδιαιτέρως σοβαρών λόγων που καθιστούν αντικειμενικώς αδύνατη την εμπρόθεσμη παράδοση των συμβατικών ειδών δεν επιβάλλονται κυρώσεις. Σε κάθε άλλη περίπτωση παράτασης του συμβατικού χρόνου παράδοσης, επιβάλλονται οι κυρώσεις που προβλέπονται στο άρθρο 207 του ν. 4412/2016. Εάν λήξει ο συμβατικός χρόνος παράδοσης χωρίς να υποβληθεί εγκαίρως αίτημα παράτασής του ή εάν λήξει ο παραταθείς, κατά τα ανωτέρω, χρόνος, χωρίς να παραδοθεί το υλικό, ο ανάδοχο κηρύσσεται έκπτωτος». Περαιτέρω, αναφορικά με τη δυνατότητα τροποποίησης της σύμβασης προβλέφθηκε ότι: «9.4. Η σύμβαση μπορεί να τροποποιείται κατά τη διάρκειά της, χωρίς να απαιτείται νέα διαδικασία σύναψης σύμβασης, μόνο σύμφωνα με τους όρους και τις προϋποθέσεις του άρθρου 132 του ν. 4412/2016 και κατόπιν γνωμοδότησης του αρμοδίου οργάνου».

8.4. Στο Παράρτημα Ε' της διακήρυξης περιελήφθησαν εκτενείς τεχνικές προδιαγραφές (σελ. 6-135), οι οποίες είχαν καταρτισθεί τον Σεπτέμβριο του 2016 από την αρμόδια Επιτροπή Εκπόνησης Τεχνικών Προδιαγραφών. Πέραν τούτων, στον όρο 2.6.4. του ιδίου Παραρτήματος, με τίτλο «Τεκμηρίωση Λεπτομερών Τεχνικών Προδιαγραφών (Detailed Functional Specification Documentation DFS), προβλέφθηκε ότι:

(.....)
8.5. Στον διαγωνισμό υπεβλήθησαν προσφορές από τέσσερις οικονομικούς φορείς, τους (...) με τη συμμετοχή, αντίστοιχα, των κατασκευαστικών οίκων(...). Οι προσφορές των εταιρειών (...) απερρίφθησαν στο στάδιο της αξιολόγησης των τεχνικών προσφορών, από τις δύο δε εναπομείνουσες, την

(...)με οικονομική προσφορά (...) ευρώ πλέον Φ.Π.Α και την (...) με οικονομική προσφορά (...)ευρώ πλέον Φ.Π.Α., η προσφορά της (...) ενείχε την καλύτερη σχέση ποιότητας – τιμής και σε αυτή κατακυρώθηκε το αποτέλεσμα του διαγωνισμού με την Δ11/Ε/30002/13539/15.11.2018 απόφαση του Υπουργού Υποδομών και Μεταφορών. Κατόπιν της 445/2018 θετικής Πράξης προσυμβατικού Ελέγχου του Ελεγκτικού Συνεδρίου υπεγράφη την 1^η Απριλίου 2019 η 3/2019 σύμβαση, εμπεριέχουσα όρους όμοιους με αυτούς της διακήρυξης.

8.6. Την 1η Φεβρουαρίου 2021, η συσταθείσα από την αναθέτουσα Ομάδα Εργασίας, στην οποία μετείχε και ο ανάδοχος, ολοκλήρωσε, κατόπιν 35 συσκέψεων, την επεξεργασία και οριστικοποίηση των Λεπτομερειακών Λειτουργικών Προδιαγραφών (DFS) με την έκδοση του Πρακτικού Κ.Γ./ΔΙ9/ΙΣΤ/ΜΕΓΑΠ/3054/1.2.2021.

8.7. Την 21^η Μαΐου 2021 προωθήθηκε από την αρμόδια Διεύθυνση Διαχείρισης Συστημάτων και Υποδομών Αεροναυτιλίας (Δ6) της ΥΠΑ εισήγηση και σχέδιο απόφασης προς τον Υπουργό Υποδομών και Μεταφορών με σκοπό την υπογραφή σχετικής απόφασης αποδοχής του εγχειριδίου των DFS προκειμένου να προσαρτηθεί στη σύμβαση 3/2019 ως αναπόσπαστο μέρος αυτής και να αποτελέσει το βασικό τεχνικό και επιχειρησιακό πλαίσιο εκτέλεσης των αναφερομένων στη σύμβαση.

8.8. Με το 143417/1.6.2021 έγγραφο του Διευθυντή του Γραφείου Υπουργού Υποδομών και Μεταφορών επεστράφη στην ΥΠΑ ανυπόγραφο το ανωτέρω σχέδιο υπουργικής απόφασης έγκρισης των DFS, με την αιτιολογία ότι κατά την άποψη των νομικών συμβούλων του Υπουργού «(...) προκύπτει ότι εν προκειμένω έχει προφανώς λάβει χώρα τροποποίηση της αρχικής Σύμβασης ως προς το αντικείμενο αυτής (...), καθώς και του χρονοδιαγράμματος υλοποίησης έργου, (...) χωρίς να προκύπτει εκ των τιθέμενων στοιχείων η τήρηση των προϋποθέσεων και διατυπώσεων του άρθρου 132 ν. 4412/2016 — σχετ. η υπ' αρ. 22/2017 Κατευθυντήρια Οδηγία της ΕΑΑΔΗΣΥ — και ανεξαρτήτως μη μεταβολής του συνολικού οικονομικού τιμήματος της υπόψη Σύμβασης(...). Συνεπώς η προτεινόμενη διαδικασία στερείται ερείσματος στην προαναφερόμενη διάταξη και επιστρέφεται ανυπόγραφο το σχέδιο ΥΑ».

8.9. Την 11^η Ιουνίου 2021 διαβιβάστηκε στη Διεύθυνση Δ11 (Οικονομικού και Εφοδιασμού) της ΥΠΑ το ΓΔΦΠΥΑΝ/Δ6/6582/11.6.2021 έγγραφο αίτημα της Διεύθυνσης Δ6 (Διαχείρισης Συστημάτων και Υποδομών Αεροναυτιλίας) αυτής περί τροποποίησης της Σύμβασης 3/2019 επί τη βάσει των τροποποιήσεων που περιλαμβάνονται το εγχειρίδιο των DFS, το οποίο, κατά τα προαναφερθέντα, δεν είχε τύχει αποδοχής από τον Υπουργό Υποδομών και Μεταφορών. Λαμβάνοντας υπόψη ότι οι διατάξεις του άρθρου 221 του ν. 4412/2016 απαιτούν για την τροποποίηση της σύμβασης τη σύμφωνη γνώμη του αρμόδιου γνωμοδοτικού οργάνου, η Διεύθυνση Δ11 της ΥΠΑ διαβίβασε, με το ΓΔΔΥ/Δ11/Ε6856/22.6.2021

έγγραφό της, το ανωτέρω αίτημα τροποποίησης προς γνωμοδότηση στην Επιτροπή Παρακολούθησης και Παραλαβής.

8.10. Με την Κ.Γ./ΚΕΠΑΘΜ/Α2/Β/24792/ 21.7.2021 γνωμοδότησή της η εν λόγω Επιτροπή γνωμοδότησε ομόφωνα αρνητικά για την τροποποίηση της σύμβασης, διαπιστώνοντας ότι το υφιστάμενο εγχειρίδιο DFS: «(...) α) πραγματοποιεί θεμελιώδεις και ουσιώδεις αλλαγές στη σύμβαση 03/2019 (...) στερούμενο τεκμηρίωσης και νομιμοποίησης, β) κρίνεται εκ της δομής του ανεπαρκές και ακατάλληλο για την επίτευξη τόσο του σκοπού του, όσο και της ορθής ποιοτικής και ποσοτικής παραλαβής της σύμβασης 03/2019, γ) δεν προκύπτει ότι διασφαλίζεται το δημόσιο συμφέρον (...)», και καταλήγοντας στο συμπέρασμα ότι: «οι επιχειρούμενες αλλαγές βάσει του εγχειριδίου DFS (...) είναι θεμελιώδεις και ουσιώδεις σε σχέση με την αρχικώς συναφθείσα σύμβαση» και ότι «η προτεινόμενη τροποποίηση εισάγει όρους/τροποποιήσεις υλικών, οι οποίοι εάν είχαν αποτελέσει αντικείμενο της αρχικής διαδικασίας σύναψης της Διακήρυξης/Σύμβασης, ενδεχομένως να είχαν επιτρέψει τη συμμετοχή διαφορετικών υποψηφίων ή στην αποδοχή άλλης προσφοράς από εκείνη που επελέγη ή να προσέλκυαν και άλλους συμμετέχοντες υποψηφίους (...)».

8.11. Στις 4 Αυγούστου 2021 εξεδόθη από τον Διοικητή της ΥΠΑ η ΓΔΦΠΥΑΝ/Δ6/Α/8531 απόφαση περί έγκρισης του Εγχειριδίου των DFS κατόπιν αιτήματος της Δ6 Διεύθυνσης Διαχείρισης Συστημάτων και Υποδομών Αεροναυτιλίας, η οποία κοινοποιήθηκε στην ανάδοχο. Κατ' επίκληση αυτής, η ανωτέρω Διεύθυνση Δ6 αιτήθηκε εκ νέου, με το ΓΔΦΠΥΑΝ/Δ6/Β/3077/23.3.2022 έγγραφό της προς την Διεύθυνση Δ11 την τροποποίηση της 3/2019 σύμβασης, τόσο ως προς το παραδοτέο υλικό, όσο και ως προς το χρόνο παράδοσης αυτού.

8.12. Η Δ11 Διεύθυνση απάντησε, με το ΓΔΔΥ/Δ11/Ε/3379/30.3.2022 έγγραφό της, ότι η 3/2019 σύμβαση δεν δύναται να τροποποιηθεί καθώς έχει ήδη παρέλθει από 30.9.2021 ο συμβατικός χρόνος παράδοσης της προμήθειας. Με το ίδιο έγγραφο ζήτησε να ενημερωθεί για την εξέλιξη της προμήθειας, προκειμένου να εφαρμοστούν οι διατάξεις περί κήρυξης εκπτώτου της επιλεγείσας αναδόχου και να επιβληθούν κυρώσεις κατ' εφαρμογή των διατάξεων των άρθρων 203 και 207 του ν. 4412/2016. Σε απάντηση του αιτήματός της υπεβλήθη το Κ.Γ./ΚΕΠΑΘΜ/Α2/Β/Ι6858/28.6.2022 Πρακτικό Συνεδρίασης της Επιτροπής Παραλαβής, στα συμπεράσματα του οποίου διαλαμβάνονται κατ' ουσίαν τα εξής: Η ΥΠΑ ήταν ενήμερη για την παύση εμπορικής διάθεσης παραδοσιακών μισθωμένων γραμμών από πλευράς ΟΤΕ ήδη 4 μήνες πριν από την υπογραφή της σύμβασης. Η τροποποίηση της σύμβασης μέσω της αποδοχής των DFS συνιστά θεμελιώδη τροποποίηση και ουσιώδη αλλαγή σε σχέση με την αρχικώς συναφθείσα σύμβαση. Επίσης, το τεθέν στην κρίση της εγχειρίδιο των DFS

ενσωματώνει, μεταξύ άλλων αποκλίσεων, σοβαρότατες αποκλίσεις από τις τεχνικές προδιαγραφές. Αν οι προτεινόμενες τροποποιήσεις είχαν υιοθετηθεί κατά την έκδοση της Διακήρυξης, τότε ενδεχομένως να παρεχόταν δυνατότητα συμμετοχής και σε άλλους οικονομικούς φορείς που δεν είχαν την δυνατότητα να προσφέρουν την υποστήριξη του αναλογικού σκέλους των τεχνικών προδιαγραφών - οι οποίες με την αιτούμενη τροποποίηση ζητείτο να αφαιρεθούν από τις τεχνικές προδιαγραφές. Η επίκληση από πλευράς της Διεύθυνσης Δ6 του επιχειρήματος της «πρακτικής θεμιτής παρανομίας» δεν κάμπτει σε καμία περίπτωση την αρχή της νομιμότητας. Η ευθύνη για τη μη υλοποίηση της σύμβασης βαρύνει την ΥΠΑ και όχι την ανάδοχο. Η διαδικασία της προμήθειας θα έπρεπε να είχε ματαιωθεί ακριβώς λόγω του ότι προέκυψε το δεδομένο της παύσης εμπορικής διάθεσης της αναλογικής υποδομής από πλευράς COSMOTE.

8.13. Παρά ταύτα, με το ...έγγραφο του Διοικητή της ΥΠΑ, δόθηκε γραπτή εντολή για την τροποποίηση της 3/2019 Σύμβασης. Ακολούθως, με το ...έγγραφο της Δ6 Διεύθυνσης της ΥΠΑ διαβιβάστηκαν προς τη Διεύθυνση Δ11 αυτής οι προτεινόμενες αλλαγές στα άρθρα 1 και 3 της 3/2019 Σύμβασης. Δεδομένου ότι σύμφωνα με το άρθρο 206 του ν. 4412/2016, απόφαση μετάθεσης του συμβατικού χρόνου φόρτωσης - παράδοσης εκδίδεται ύστερα από γνωμοδότηση του οργάνου της περ. β' της παρ. 11 του άρθρου 221, το ΓΔΦΠΥΑΝ/Δ6/Β/9008/12.8.2022 έγγραφο διαβιβάστηκε, με το ΓΔΔΥ/Δ11/Ε9538/2.9.2022 υπηρεσιακό σημείωμα της Δ11 Διεύθυνσης, προς την Επιτροπή Παραλαβής προκειμένου αυτή να γνωμοδοτήσει σχετικά.

8.14. Η Επιτροπή Παραλαβής αποφάσισε κατά πλειοψηφία, με το Κ.Γ./ΚΕΠΑΘΜ/Α2/Β/23861/21.09.2022 Πρακτικό της, ότι έχει ήδη αποφανθεί αρνητικά για την τροποποίηση του Άρθρου 1 (ΠΟΣΟΤΗΤΑ-ΕΙΔΟΣ- ΑΞΙΑ) της σύμβασης, και ότι ως προς το Άρθρο 3 αυτής (ΠΑΡΑΔΟΣΗ – ΠΑΡΑΛΑΒΗ) δεν νοείται παράταση του συμβατικού χρόνου παράδοσης, ακριβώς λόγω της λήξης της συμβατικής προθεσμίας των 30 μηνών από την ημερομηνία υπογραφής της σύμβασης. Η συμβατική αυτή προθεσμία είχε λήξει έναν χρόνο νωρίτερα, στις 30 Σεπτεμβρίου 2021, δίχως μάλιστα να έχει υποβληθεί προηγουμένως αίτημα του προμηθευτή για παράταση αυτής.

8.15. Την 26^η Ιουνίου 2023 διαβιβάστηκε στην ΥΠΑ από το Υπουργείο Υποδομών και Μεταφορών (Διεύθυνση Νομοθετικού Συντονισμού - Τμήμα Β') εξώδικη όχληση δήλωση της αναδόχου (...), με την οποία αφενός διαμαρτυρόταν για την πορεία εκτέλεσης της σύμβασης και αφετέρου καλούσε την ΥΠΑ και το Υπουργείο να προχωρήσουν στην τροποποίηση της 3/2019 σύμβασης, τόσο ως προς το αντικείμενο όσο και ως προς το χρονοδιάγραμμα υλοποίησής της, ύστερα από τον καθορισμό των DFS με το από 29.1.2021 Πρακτικό της Ομάδας Εργασίας,

επικαλούμενη συνυποβαλλόμενο γνωμοδοτικό σημείωμα Καθηγητή της Νομικής Σχολής του Πανεπιστημίου Αθηνών.

8.16. Κατόπιν τούτου, με το από 6.12.2023 έγγραφο της Υ.Π.Α. και με το 221/7.12.2023 έγγραφο του Υπουργού Υποδομών και Μεταφορών ετέθησαν ερωτήματα προς το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (ΝΣΚ) επί ζητημάτων που ανέκυψαν κατά την εκτέλεση της 3/2019 σύμβασης. Τα ερωτήματα και οι επ'αυτών απαντήσεις του ΝΣΚ που εδόθησαν με την 33/13.3.2024 γνωμοδότηση του Ε' Τμήματος αυτού, συνοψίζονται ως εξής:

* **Επί του πρώτου ερωτήματος:** «Ποια είναι τα αρμόδια όργανα των συμβαλλομένων μερών για την υπογραφή του εγχειριδίου των DFS;» το ΝΣΚ απάντησε εν ολίγοις ότι «Η ενσωμάτωση της Τεκμηρίωσης Λεπτομερειακών Λειτουργικών Προδιαγραφών (DFS) στην με αριθμό 03/2019 σύμβαση προϋποθέτει την υπογραφή τους, ως συμβατικού Προσαρτήματος, αφενός από το νόμιμο εκπρόσωπο της προμηθεύτριας εταιρείας και αφετέρου από τον Υπουργό Υποδομών και Μεταφορών, ως εκπρόσωπο του Ελληνικού Δημοσίου, καθώς από τις κείμενες διατάξεις δεν προβλέπεται μεταβίβαση της σχετικής αρμοδιότητας σε άλλο όργανο».

* **Επί του δεύτερου ερωτήματος:** «Δεσμεύεται ο Υπουργός Υποδομών και Μεταφορών από την προηγηθείσα εγκριτική απόφαση του Διοικητή της ΥΠΑ; Περαιτέρω, είναι επιτρεπτή η έγκριση του Εγχειριδίου DFS από τον ανωτέρω Υπουργό, ενόψει της επιστροφής του οικείου φακέλου στην ΥΠΑ λόγω επιφυλάξεων ως προς τις προτεινόμενες τροποποιήσεις;» το ΝΣΚ απάντησε εν κατακλείδι ότι «Με την έκδοση της με αριθμό πρωτ. ΓΔΦΠΥΑΝ/Δ6/Α8531/ 4.8.2021 απόφασης του Διοικητή της ΥΠΑ. δεν υλοποιήθηκε η ενσωμάτωση του Εγχειριδίου DFS v1.0 – 28.1.2021 στην υπ' αριθ. 03/2019 Σύμβαση, αφού, κατά τη ρητή πρόβλεψη του όρου 2.6.4 της Διακήρυξης, το αποτέλεσμα αυτό επέρχεται μόνο με την υπογραφή του σχετικού συμβατικού Προσαρτήματος από τα συμβαλλόμενα μέρη, νομίμως εκπροσωπούμενα. Για το λόγο αυτό, δεν παράγονται από την πράξη αυτή συμβατικές δεσμεύσεις για το Ελληνικό Δημόσιο. Η εν λόγω εγκριτική πράξη, ως εκδοθείσα από αναρμόδιο όργανο, είναι νομικά πλημμελής και ανεξάρτητα αν φέρει τα χαρακτηριστικά της διοικητικής πράξης ή μη, ενδείκνυται για λόγους ασφάλειας δικαίου, να ανακληθεί, από το αρμόδιο αποφαινόμενο όργανο (Υπουργό Υποδομών και Μεταφορών) ή από το όργανο που την εξέδωσε αναρμοδίως (Διοικητή ΥΠΑ). Περαιτέρω, το υπ' αριθ. πρωτ. 143417/1.6.2021 έγγραφο του Διευθυντή του Γραφείου του Υπουργού Υποδομών και Μεταφορών δεν συνιστά διοικητική πράξη και, ως εκ τούτου, δεν παράγει έννομες συνέπειες ούτε επηρεάζει, με οποιονδήποτε τρόπο, την εξέλιξη της με αριθμό 3/2019 σύμβασης».

* **Επί του τρίτου ερωτήματος:** «Ποιο είναι το αρμόδιο γνωμοδοτικό όργανο και ποιο το αποφαινόμενο όργανο για τα ακόλουθα ζητήματα: α. εάν συντρέχει περίπτωση μετάθεσης ή παράτασης του συμβατικού χρόνου ή κήρυξης της προμηθεύτριας ως έκπτωτης και β. εάν οι μεταβολές που επέρχονται στη

σύμβαση, δυνάμει του συνταχθέντος Εγχειριδίου DFS, συνιστούν ουσιώδεις τροποποιήσεις κατ' άρθρο 132 του ν. 4412/2016;» το Ν.Σ.Κ., επεσήμανε στο σκεπτικό του ότι, μετά την τροποποίηση -με την παρ. 2 του άρθρου 1 της Δ10/Α/21175/1238/2017 (Β' 3677) απόφαση του Υπουργού Υποδομών και Μεταφορών- του άρθρου 2 περ. 2.27 της 2105/2014 απόφασης του ίδιου Υπουργού, και τον περιορισμό του δικαιώματος του Διοικητή της ΥΠΑ να υπογράψει με εντολή Υπουργού πράξεις που αφορούν σε συμβάσεις προμηθειών ή υπηρεσιών, χρηματικού αντικειμένου από 50.000,01 έως 700.000,00 ευρώ, «Η γνωμοδοτική αρμοδιότητα για τα ζητήματα εφαρμογής των άρθρων 203 (κήρυξη αναδόχου ως εκπτώτου) και 206 (χρόνος παράδοσης υλικών) του ν. 4412/2016 ανήκει στην Επιτροπή Παρακολούθησης και Παραλαβής του άρθρου 221 παρ.1 ζ' και 11 β' και ζ' του ίδιου νόμου, όπως αυτή θα ορισθεί από το αρμόδιο όργανο, δηλαδή από τον Υπουργό Υποδομών και Μεταφορών. Η ως άνω Επιτροπή είναι, περαιτέρω, αρμόδια να γνωμοδοτήσει για το ζήτημα εάν οι μεταβολές, που επέρχονται στη σύμβαση δυνάμει του από 28-1-2021 Εγχειριδίου DFS, συνιστούν ουσιώδη ή επουσιώδη τροποποίηση της σύμβασης κατ' άρθρο 132 του ν. 4412/2016. Η αποφασιστική αρμοδιότητα για τα ανωτέρω ζητήματα ανήκει, ελλείψει ρητής άλλης ρύθμισης, στον Υπουργό Υποδομών και Μεταφορών, ο οποίος μπορεί να αποκλίνει από την γνώμη της Επιτροπής, με ειδικά αιτιολογημένη απόφασή του». ***Επί του τέταρτου ερωτήματος:** «Το γεγονός ότι δεν μεταβάλλεται το οικονομικό αντικείμενο της σύμβασης αρκεί για να θεωρηθεί ότι οι ανωτέρω τροποποιήσεις είναι ήσσονος σημασίας;» το Ν.Σ.Κ. απάντησε ότι «Δεν αρκεί το γεγονός ότι με τα DFS δεν χωρεί αύξηση του οικονομικού αντικειμένου της σύμβασης, για να θεωρηθεί ότι οι τροποποιήσεις, που επέρχονται στη σύμβαση δυνάμει των DFS, είναι ήσσονος σημασίας, κατά τις διατάξεις του άρθρου 132 του ν. 4412/2016, διότι πρέπει να εξετασθούν και οι υπόλοιπες προϋποθέσεις που τάσσει το άρθρο 132 για τη δυνατότητα τροποποίησης σύμβασης κατά τη διάρκεια της».* **Επί του πέμπτου ερωτήματος:** «Ενόψει του γεγονότος ότι έχει ήδη παρέλθει η συμβατική προθεσμία παράδοσης, είναι επιτρεπτή η μετάθεση ή παράταση του χρόνου παράδοσης και η μεταβολή του χρονοδιαγράμματος της σύμβασης; Περαιτέρω, ποια είναι η εξέλιξη της σύμβασης σε περίπτωση που το αρμόδιο όργανο αποφασίσει: α. ότι οι ανωτέρω τροποποιήσεις είναι ουσιώδεις και β. ότι οι ανωτέρω τροποποιήσεις είναι μη ουσιώδεις;» το Ν.Σ.Κ. απάντησε ότι: «Το νομοθετικό – κανονιστικό πλαίσιο, που διέπει τη σύμβαση, δεν επιτρέπει κατ' αρχήν, την παράταση ή μετάθεση του συμβατικού χρόνου παράδοσης, κατ' άρθρο 206 του ν. 4412/2016, όπως ίσχυε κατά το χρόνο δημοσίευσης της διακήρυξης, της έκδοσης της κατακυρωτικής απόφασης και της σύναψης της σύμβασης, αλλά και κατά το Παράρτημα Β' της διακήρυξης περ. 9.2. αυτής. Λόγω της λήξης του συμβατικού χρόνου παράδοσης της προμήθειας, η Αναθέτουσα Αρχή

οφείλει κατ' αρχάς να διερευνήσει την συνδρομή των προϋποθέσεων για την έκπτωση της προμηθεύτριας εταιρείας, δεδομένου ότι η κύρωση αυτή επιβάλλεται από τη Διοίκηση κατά δέσμια αρμοδιότητα. Ωστόσο, εφόσον κριθεί από το αρμόδιο όργανο (Υπουργός Υποδομών και Μεταφορών) ότι δεν συντρέχουν οι νόμιμες προϋποθέσεις για την κήρυξη της προμηθεύτριας έκπτωτης κατά τις διατάξεις της παρ. 3 του άρθρου 203 του ν. 4412/2016, παρέχεται η δυνατότητα παράτασης του συμβατικού χρόνου παράδοσης του αντικειμένου της σύμβασης και εν γένει του χρονοδιαγράμματος της εγγυητικής λειτουργίας του ανωτέρω αντικειμένου, για ένα εύλογο χρονικό διάστημα, μετά την άρση του λόγου ευθύνης της Αναθέτουσας Αρχής ή του λόγου της ανωτέρας βίας, κατ' εφαρμογή των άρθρων 200, 288, 341 και 342 του Α.Κ., οι διατάξεις του οποίου εφαρμόζονται συμπληρωματικά στην ανωτέρω σύμβαση. Η ανωτέρω παράταση, όμως, τελεί υπό τις εξής προϋποθέσεις: α) ότι το αντικείμενο της σύμβασης, όπως διαμορφώνεται και από τις DFS, εξυπηρετεί σήμερα τις ανάγκες της Αναθέτουσας Αρχής, β) οι DFS δεν επιφέρουν ουσιώδεις τροποποιήσεις στη σύμβαση κατ' άρθρο 132 του ν.4412/2016 και γ) συναινεί και η προμηθεύτρια εταιρεία. Σε περίπτωση που το αρμόδιο όργανο (Υπουργός Υποδομών και Μεταφορών) αποφασίσει ότι οι μεταβολές, που επέρχονται στη σύμβαση δυνάμει του από 28.1.2021 Εγχειριδίου DFS, συνιστούν επουσιώδεις τροποποιήσεις, η σύμβαση δύναται να τροποποιηθεί κατ' εφαρμογή του άρθρου 132 του ν.4412/2016, εφ' όσον έχει εξετασθεί, όμως προηγουμένως, από τα αρμόδια όργανα (γνωμοδοτικό και αποφαινόμενο), αν εν προκειμένω συντρέχουν οι προϋποθέσεις κήρυξης της προμηθεύτριας ως έκπτωτης ή μη. Σε περίπτωση που κριθεί ότι οι ως άνω τροποποιήσεις είναι ουσιώδεις, απαιτείται, κατ' εφαρμογή του άρθρου 132 παρ. 5 του ν. 4412/2016, νέα διαδικασία σύναψης σύμβασης και κατά συνέπεια λύση της υφιστάμενης σύμβασης. Σε κάθε περίπτωση είναι δυνατόν να επιδιωχθεί, εν προκειμένω, η λύση της επίμαχης σύμβασης προμήθειας, με την έκδοση μονομερούς εκτελεστής πράξης της αναθέτουσας Αρχής, εάν μετά την επανεκτίμηση του αντικειμένου της σύμβασης διαπιστωθεί ότι, υπό τις διαμορφωθείσες πλέον πραγματικές συνθήκες, η ικανοποίηση του επιδιωκόμενου με την κατάρτισής της δημόσιου σκοπού, καθίσταται πλέον ατελέσφορη και αντίθετη προς το δημόσιο συμφέρον, με συνέπεια, στην περίπτωση αυτή την, τυχόν, αποζημιωτική ευθύνη της Αναθέτουσας Αρχής έναντι της προμηθεύτριας εταιρείας». ***Τέλος, επί του έκτου ερωτήματος:** «Δύναται να υλοποιηθεί το αρχικό αντικείμενο της Σύμβασης με κατάλληλη προσαρμογή των DFS ή υπάρχει αδυναμία παροχής; Ποιο είναι το αρμόδιο όργανο για να γνωμοδοτήσει επί του ανωτέρω ζητήματος;», το Ν.Σ.Κ. απάντησε ότι: «Η απάντηση στο ερώτημα αυτό προϋποθέτει ουσιαστική εκτίμηση και στάθμιση των υφιστάμενων πραγματικών περιστατικών, αρμοδιότητα που δεν ανήκει στο Νομικό Συμβούλιο του Κράτους. Το ζήτημα της δυνατότητας υλοποίησης του αντικειμένου της με αριθμό

3/2019 σύμβασης με σύνταξη νέας Τεκμηρίωσης Λεπτομερειακών Λειτουργικών Προδιαγραφών (DFS) ανήκει στην γνωμοδοτική αρμοδιότητα της Επιτροπής του άρθρου 221 παρ. 1 ζ' και 11 β' και ζ' του ν. 4412/2016». Η ανωτέρω γνωμοδότηση έγινε αποδεκτή με επισημείωση που ετέθη από τον Υπουργό Υποδομών και Μεταφορών επί του σώματος αυτής στις 30.4.2025.

8.17. Εν όψει των διαλαμβανομένων σε αυτή, συγκροτήθηκε εκ νέου από τη Διεύθυνση Δ6 της ΥΠΑ Ομάδα εργασίας (απόφαση ΓΔΦΠΥΑΝ/Δ6/Α/6385/4.6.2024) για την αξιολόγηση πρότασης ανασχεδιασμού της τεχνικής λύσης υλοποίησης της επιχειρησιακής απαίτησης τηλεχειρισμού των εφεδρικών πομποδεκτών από τις θέσεις εργασίας ΕΕΚ του κυρίου συστήματος VCS του ΚΕΠΑΘΜ, η οποία υπέβαλε την (...)τεχνική έκθεση. Επίσης, εν όψει της ίδιας γνωμοδότησης του Ν.Σ.Κ. συγκροτήθηκε νέα Επιτροπή Παραλαβής με την Κ.Γ./Δ11/Ε/23744/4.12.2024 απόφαση του αρμοδίου Υπουργού Υποδομών και Μεταφορών.

8.18. Κατόπιν συνεργασίας με την ΥΠΑ, η ανάδοχος απηύθυνε προς αυτή την από 31.1.2025 επιστολή της, εισηγούμενη τεχνικές προτάσεις τροποποίησης τις οποίες θεωρούσε «ότι συμβάλλουν στην παράδοση προς χρήση στην ΥΠΑ ενός ‘state of the art’ συστήματος και οι οποίες σε καμία περίπτωση δεν επιβαρύνουν οικονομικά την ΥΠΑ». Συγκεκριμένα, πρότεινε να τροποποιηθεί το κείμενο των DFS στα ακόλουθα σημεία: (...) Η Δ6 Διεύθυνση της ΥΠΑ ζήτησε με το (...) έγγραφό της συμπληρωματικά στοιχεία από την ανάδοχο σε σχέση με την προαναφερθείσα επιστολή της. Αυτή υπέβαλε με την (...) επιστολή της τα ζητούμενα στοιχεία, ήτοι: α) το νέο προτεινόμενο σχέδιο εκπαίδευσης, β) τον νέο χρονικό προγραμματισμό υλοποίησης του έργου και γ) τους συγκριτικούς πίνακες των παραδοτέων. Περαιτέρω, με την από 1.7.2025 επιστολή της η ανάδοχος ανανέωσε το αρχικώς υποβληθέν στις 10.1.2020 αίτημά της να εξοφληθεί το σύνολο του συμβατικού τιμήματος μετά την οριστική παραλαβή των υλικών/υπηρεσιών, αντί της αρχικώς επιλεγείσας, στο άρθρο 4 της σύμβασης, διαδικασίας πληρωμής. Οι ανωτέρω επιστολές της αναδόχου κρίθηκαν επί της αρχής θετικά και προωθήθηκαν από την Διεύθυνση Δ11 της ΥΠΑ προς την κατά τα ανωτέρω συσταθείσα με την Κ.Γ./Δ11/Ε/23744/4.12.2024 απόφαση του αρμοδίου Υπουργού Υποδομών και Μεταφορών νέα Επιτροπή Παραλαβής προκειμένου αυτή να γνωμοδοτήσει: α) σχετικά με τη συνδρομή ή μη των προϋποθέσεων κήρυξης έκπτωτης της αναδόχου σύμφωνα με το άρθρο 203 του ν. 4412/2016, β) σχετικά με τη συνδρομή των προϋποθέσεων τροποποίησης της σύμβασης και γ) ως προς την αλλαγή του τρόπου πληρωμής, και τη συνακόλουθη τροποποίηση της σύμβασης ως προς το άρθρο 4 αυτής.

8.19 Με το από 20.5.2025 Πρακτικό 1 αυτής, η νέα Επιτροπή Παραλαβής γνωμοδότησε ομόφωνα να μην κηρυχθεί έκπτωτη η επιλεγείσα

ανάδοχος για τη μη ολοκλήρωση της παράδοσης του υλικού εντός του συμβατικού χρόνου. Τούτο, με την αιτιολογία ότι αυτή συνεργάστηκε με επαγγελματισμό και επιμέλεια με την ομάδα εργασίας DFS της ΥΠΑ (...)επίσης δήλωνε με κάθε ευκαιρία και με κάθε πρόσφορο μέσο την ετοιμότητά της για παράδοση και εγκατάσταση του εξοπλισμού (επιστολές αυτής της 9^{ης} Απριλίου 2022, της 16^{ης} Απριλίου 2024, της 19^{ης} Δεκεμβρίου 2024 κ.λπ.), και καλούσε την αναθέτουσα να τροποποιήσει την αρχική σύμβαση, και, τέλος, με την από 31 Ιανουαρίου 2025 επιστολή της υπέβαλε νέα πρόταση με αντικείμενο την αναθεώρηση του χρονοδιαγράμματος και την επικαιροποίηση των DFS, με σκοπό τη δημιουργία των προϋποθέσεων για την τροποποίηση της σύμβασης. Σύμφωνα με το ως άνω Πρακτικό, η όποια καθυστέρηση ολοκλήρωσης του Εγχειριδίου των DFS οφειλόταν σε λόγους ανωτέρας βίας (παύση εμπορικής διάθεσης νέων αναλογικών κυκλωμάτων από την 1^η Φεβρουαρίου 2019 από τον πάροχο τηλεπικοινωνιών, δυσχέρειες συναντήσεων δια ζώσης λόγω πανδημίας COVID-19 κλπ.). Αντιθέτως, η έγκριση των DFS με διαφοροποιημένο το παραδοτέο υλικό, η συνακόλουθη τροποποίηση της σύμβασης ως προς τα άρθρα 1 και 3, και η προώθηση της προσάρτησης των DFS στη σύμβαση αφορούν διαδικασίες οι οποίες αποτελούν αρμοδιότητα της αναθέτουσας, και η μη ολοκλήρωσή τους εμπίπτει στη σφαίρα της δικής της αρμοδιότητας και διαχείρισης. Το ίδιο ισχύει και για την ανάσχεση της πορείας της σύμβασης από τον Μάρτιο του 2022 έως τον Μάρτιο του 2024.

8.20. Περαιτέρω, η ίδια Επιτροπή Παραλαβής, με το από 24.6.2025 Πρακτικό 2 αυτής, έκρινε ότι συντρέχουν οι προϋποθέσεις για την τροποποίηση της σύμβασης. Τούτο διότι στις 6 Δεκεμβρίου 2018, ήτοι τρεις εβδομάδες μετά την κατακύρωση του αποτελέσματος του διαγωνισμού στις 15 Νοεμβρίου 2019, και πριν από την υπογραφή της σύμβασης την 1^η Απριλίου 2019, ο βασικός πάροχος υπηρεσιών τηλεπικοινωνιών για τη διασύνδεση θέσεων με εφαρμογές αεροναυτιλίας που είναι η COSMOTE ενημέρωσε επισήμως την ΥΠΑ ότι, λόγω αναβάθμισης του εξοπλισμού του, θα έπαυε την εμπορική διάθεση νέων μισθωμένων αναλογικών και ψηφιακών κυκλωμάτων από την 1^η Φεβρουαρίου 2019 (...)Μέσα από τη συνεργασία της Ομάδας Εργασίας με την ανάδοχο για την οριστικοποίηση των DFS, αντικαταστάθηκαν, επικαιροποιήθηκαν ή αναβαθμίστηκαν, κατά περίπτωση, οι απαιτήσεις τόσο για τον εξοπλισμό όσο και για το λογισμικό της σύμβασης. Όπως αναλυτικά περιγράφεται στο σχετικό Πρακτικό της Ομάδας εργασίας DFS, η ολοκλήρωση των εργασιών λεπτομερούς σχεδιασμού των υπό προμήθεια συστημάτων είχε ως αποτέλεσμα την αλλαγή κάποιων εκ των ειδών και των ποσοτήτων του παραδοτέου υλικού και λογισμικού (...). Επίσης, στις 5^{ης} Σεπτεμβρίου 2024 ολοκληρώθηκε ανοικτός ηλεκτρονικός διαγωνισμός για την προμήθεια συγκροτημάτων πομπού δέκτη VHF(...)Όλες οι ανωτέρω προτάσεις τροποποίησης αυξάνουν τις συμβατικές υποχρεώσεις της αναδόχου χωρίς καμία αύξηση

της αμοιβής της, κατά συνέπεια η οικονομική ισορροπία της σύμβασης κλίνει υπέρ της ΥΠΑ και του Ελληνικού Δημοσίου. Ο συμβατικός δε χρόνος παράδοσης μπορεί να μετατεθεί, σύμφωνα με την παράγραφο 4 του άρθρου 206, καθώς η Επιτροπή με το από 20.5.2025 Πρακτικό 1 αυτής εισηγήθηκε ομόφωνα τη μη κήρυξη της αναδόχου εκπτώτου. Τέλος η Επιτροπή Παραλαβής υπογραμμίζει ότι ο διαγωνισμός ήταν ανοικτός, από τη διακήρυξη κατέστη γνωστό σε όλους τους συμμετέχοντες ότι θα ακολουθούσε διαδικασία καθορισμού των DFS, οι δε τροποποιήσεις οφείλονται σε εξωτερικούς παράγοντες (τεχνολογική εξέλιξη και συμβατότητα λόγω επικαιροποιήσεων) επομένως κατέστησαν αντικειμενικά αναγκαίες χωρίς να συναρτώνται με συγκεκριμένη προμηθεύτρια, αλλά προορίζονται για την κάλυψη των αναγκών της Υ.Π.Α. με τον βέλτιστο τρόπο. Η αναγκαιότητα δε της προμήθειας προκύπτει κυρίως από το γεγονός ότι τα υφιστάμενα συστήματα, τα οποία σχεδιάστηκαν, εγκαταστάθηκαν και τέθηκαν σε επιχειρησιακή εκμετάλλευση τη δεκαετία του 1990, αφενός είναι κορεσμένα και δεν μπορούν να εξυπηρετήσουν τις ανάγκες των αερομεταφορών, καθώς και νέων εφαρμογών, οι οποίες αναπτύσσονται στον ευρωπαϊκό χώρο και αφετέρου καθίσταται ιδιαίτερος δυσχερής η διορθωτική συντήρηση αυτών, λόγω παρωχημένης τεχνολογίας, αδυναμίας παραγωγής νέων ανταλλακτικών μονάδων κ.λπ. Η αναγκαιότητα αυτή υπερθεματίζεται από τη ραγδαία αύξηση της αεροπορικής κίνησης την τελευταία διετία, ενώ προβλέπεται αυξητικός ρυθμός την προσεχή πενταετία. Λαμβάνοντας υπόψη όλα τα ανωτέρω δεδομένα και τις αξιολογήσεις αυτών, η Επιτροπή Παραλαβής έκρινε ότι η τροποποίηση της σύμβασης εντάσσεται εν μέρει στην περίπτωση α) της παραγράφου 1 του άρθρου 132 λόγω των προβλεπόμενων ρητρών αναθεώρησης, ήτοι της υποχρέωσης της αναδόχου να συντάξει σε συνεργασία με την ΥΠΑ το εγχειρίδιο των DFS, και εν μέρει στην περίπτωση γ' της παραγράφου 1 του ίδιου άρθρου 132, εφόσον: α) συντρέχει το απρόβλεπτο της αλλαγής τεχνολογίας διασύνδεσης από την COSMOTE, β) ο εν μέρει νέος τεχνικός σχεδιασμός δεν μεταβάλλει το αντικείμενο και τη φύση της σύμβασης, λαμβανομένου υπόψη ότι και στη διακήρυξη είχαν προβλεφθεί κάποιες κατ' ελάχιστον τεχνικές απαιτήσεις για την τεχνολογία VoIP, τις οποίες έπρεπε να πληρούν οι προσφορές και ότι οι όποιες προσθήκες εξοπλισμού, οφείλονται στον νέο σχεδιασμό των διασυνδέσεων και αποτελούν λειτουργικά τμήματα των ήδη προδιαγραφμένων συστημάτων, γ) δεν υφίσταται αλλαγή της συνολικής αξίας της σύμβασης και δ) μολονότι η τελική διαμόρφωση της προμήθειας, όπως περιγράφεται στο κείμενο των DFS, δείχνει να έχει διαφορές από τη σύμβαση, εντούτοις οι διαφορές αυτές προβλέπονταν από τις Τεχνικές Προδιαγραφές και, ως εκ τούτου, όλοι οι συμμετέχοντες θα μπορούσαν να ανταποκριθούν, ενώ δεν υπήρχαν άλλοι στον ευρωπαϊκό χώρο με συστήματα εφάμιλλης αξίας, που θα μπορούσαν να προσέλθουν. Περαιτέρω, η Επιτροπή Παραλαβής επεσήμανε ότι ο

συμβατικός χρόνος παράδοσης δύναται να μετατεθεί σύμφωνα με την παρ. 4 του άρθρου 206, καθώς η ίδια, με το από 20.5.2025 Πρακτικό 1 αυτής, είχε εισηγηθεί τη μη κήρυξη εκπτώτου της αναδόχου. Λαμβάνοντας υπόψη όλα τα ανωτέρω, η Επιτροπή Παραλαβής εισηγήθηκε θετικά, με το εν λόγω από 24.6.2025 Πρακτικό 2 αυτής, για την τροποποίηση της 3/2019 σύμβασης και ειδικότερα για την τροποποίηση: Α) του άρθρου 1 (ΠΟΣΟΤΗΤΑ- ΕΙΔΟΣ – ΑΞΙΑ), με αντικατάσταση των πινάκων Α1 έως Α5 αυτού, οι οποίοι περιλαμβάνουν λεπτομερή στοιχεία των υπό προμήθεια ειδών με περιγραφή, ποσότητα και κόστος από τους επικαιροποιημένους πίνακες παραδοτέων που επισυνάπτονται στην από 18 Φεβρουαρίου 2025 επιστολή της αναδόχου(..)Επίσης σημείωσε ότι με την από 18 Ιουνίου 2025 απόφαση του ΥΠ.ΕΘ.Ο. εγκρίθηκε η ένταξη του έργου στο Αναπτυξιακό Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων 2025 προς διασφάλιση της συνέχισης της χρηματοδότησής του. Και τα τρία ανωτέρω Πρακτικά εγκρίθηκαν με την Κ.Γ./Δ11/Ε/21665/15.10.2025 απόφαση του Υπουργού Υποδομών και Μεταφορών. Εν συνεχεία, ο ίδιος Υπουργός, με την Κ.Γ./16.10.2025 απόφασή του, ενέκρινε τις DFS της σύμβασης, όπως είχαν αρχικά διαμορφωθεί το έτος 2021 και όπως αναθεωρούνται σύμφωνα με τα διαλαμβανόμενα στο ανωτέρω Πρακτικό 2 της Επιτροπής Παραλαβής.

9. Με την προσβαλλόμενη Πράξη διαπιστώθηκε ότι η ημερομηνία λήξης της αρχικής σύμβασης, που ήταν η 30.9.2021, παρήλθε, χωρίς να έχει ολοκληρωθεί η παράδοση του προς προμήθεια υλικού και χωρίς να προκύπτει από τα στοιχεία του φακέλου ότι προηγουμένως ο αναθέτων φορέας είχε αποφασίσει την παράταση του χρόνου ισχύος αυτής ή την τροποποίησή της ή ότι ο ανάδοχος είχε υποβάλει σχετικό αίτημα σύμφωνα με το οριζόμενα στο άρθρο 206 του ν. 4412/2016. Η δε Κ.Γ./Δ11/Ε 21665/15.10.2025 απόφαση του Υπουργού Υποδομών και Μεταφορών, με την οποία εγκρίθηκαν τα Πρακτικά γνωμοδότησης της νέας Επιτροπής Παραλαβής υπέρ της τροποποίησης, μεταξύ άλλων, του άρθρου 3 της σύμβασης εκδόθηκε τέσσερα και πλέον έτη μετά την ανωτέρω λήξη του χρόνου ισχύος της αρχικής σύμβασης. Εν όψει τούτων κρίθηκε ότι κωλύεται η υπογραφή του σχεδίου τροποποίησης της αρχικής σύμβασης λόγω της εμφιλοχωρήσασας ουσιώδους νομικής πλημμέλειας της προηγούμενης λήξης του ανωτέρω χρονικού οροσήμου, τούτο δε ανεξαρτήτως του ότι δεν είχε ολοκληρωθεί το φυσικό και οικονομικό της αντικείμενο, ζήτημα το οποίο, ως αναγόμενο στην εκτέλεση αυτής, εκφεύγει του πεδίου του διενεργούμενου από το Ελεγκτικό Συνέδριο προσυμβατικού ελέγχου νομιμότητας.

Λόγοι προσφυγής και παρέμβασης

10. Προς αντίκρουση του διακωλυτικού λόγου, με την προσφυγή, την παρέμβαση και τα προς ανάπτυξη αυτών παραδεκτώς κατατεθέντα υπομνήματα γίνεται αναφορά σε διάφορα στοιχεία του ανωτέρω παρατεθέντος ιστορικού και προβάλλεται ότι η κρίση της προσβαλλόμενης

είναι εσφαλμένη λόγω πλημμελούς εκτίμησης αυτών. Ειδικότερα υποστηρίζεται ότι η άπρακτη πάροδος του χρονικού διαστήματος των 30 μηνών, το οποίο προβλέπεται στο άρθρο 3 της σύμβασης, δεν συνεπάγεται την αυτοδίκαιη λήξη ισχύος της σύμβασης, εφόσον ο χρόνος παράδοσης του υλικού και ο χρόνος ισχύος της σύμβασης δεν ταυτίζονται. Τούτο διότι ο χρόνος ισχύος της σύμβασης συνιστά ευρύτερη έννοια και περιλαμβάνει, σύμφωνα με το άρθρο 3 αυτής, πέραν του 30μήνου για την ολοκλήρωση της εγκατάστασης και παράδοσης του συστήματος, έξι (6) περαιτέρω μήνες για τους ελέγχους παραλαβής του συστήματος στη θέση εγκατάστασης, και άλλους έξι (6) μήνες για επιχειρησιακή αξιολόγησή του, μετά την επιτυχή ολοκλήρωση της οποίας συντάσσεται το Πρωτόκολλο παραλαβής του συστήματος. Επιπλέον των ανωτέρω προθεσμιών, σύμφωνα με το άρθρο 6ο της σύμβασης, ο προμηθευτής υποχρεούται να εγγυηθεί την καλή λειτουργία του υπό προμήθεια εξοπλισμού για είκοσι τέσσερις (24) μήνες από την ημερομηνία υπογραφής του πρωτοκόλλου οριστικής παραλαβής. Συνεπώς, αθροιστικά, η συνολική διάρκεια της αρχικής, 3/2019 σύμβασης ανέρχεται τύποις σε $30+6+6+24=66$ μήνες (5,5 έτη), ήτοι μέχρι την 30ή Σεπτεμβρίου 2024. Ανεξαρτήτως των ανωτέρω, σε κανένα σημείο της διακήρυξης και της σύμβασης δεν ορίζεται ότι καταληκτικός συμβατικός χρόνος παράδοσης του υλικού είναι η 30ή Σεπτεμβρίου 2021, διότι δεν ήταν γνωστό εξαρχής το πότε θα συμφωνηθεί και θα υπογραφεί το κομβικό Εγχειρίδιο των DFS. Ο ορίζοντας της 30^{ης} Σεπτεμβρίου 2021 δεν ήταν ούτε ρητός, ούτε αυστηρά δεσμευτικός, ούτε πραγματικός, ούτε εφικτός. Μάλιστα, η ημερομηνία αυτή δεν συμφωνήθηκε ποτέ από τα μέρη, εφόσον δεν είχε υπογραφεί το Εγχειρίδιο των DFS, με το οποίο οριστικοποιείται το αντικείμενο της σύμβασης ώστε από το χρονικό αυτό τελευταίο σημείο να εκκινήσει, η 30μηνη διάρκειά της. Η εν λόγω ημερομηνία συνιστούσε μαθηματικό μόνο υπολογισμό τριάντα (30) μηνών από την 1^η Απριλίου 2019, ημερομηνία υπογραφής της σύμβασης. Επιπλέον συνέτρεξαν λόγοι ανωτέρας βίας, αλλά και ευθύνη της ίδιας της αναθέτουσας για τη μη έγκαιρη παράδοση του υλικού της προμήθειας λόγω μη συνυπογραφής του Εγχειριδίου των DFS από το αρμόδιο όργανο, με αποτέλεσμα η προμηθεύτρια, η οποία δεν είχε λόγο να κηρυχθεί έκπτωτη, να μην αποξενωθεί από τη σύμβαση. Κατά συνέπεια, η σύμβαση δεν έληξε με μόνη την παρέλευση των τριάντα (30) μηνών που όριζε η ίδια ως εν μέρει διάρκειά της από τον ημερολογιακό χρόνο σύναψής της, αλλά παραμένει ενεργή χωρίς να ρυθμίζεται το ζήτημα της εξέλιξής της. Όπως δε δέχθηκε το ΝΣΚ στην 33/2024 γνωμοδότησή του, ειδικά σε αυτή την περίπτωση υφίσταται δυνατότητα μετάθεσης, άλλως παράτασης, του συμβατικού χρόνου παράδοσης και του συμβατικού χρόνου συνολικά – για εύλογο χρονικό διάστημα μετά την άρση του λόγου ευθύνης της αναθέτουσας ή του γεγονότος ανωτέρας βίας που εμπόδιζε την υλοποίηση της σύμβασης, υπό την προϋπόθεση ότι η ολοκλήρωσή της εξυπηρετεί τις ανάγκες της

αναθέτουσας, ότι ο ανάδοχος συναινεί και ότι τηρούνται οι απαιτήσεις του άρθρου 132 του ν. 4412/2016. Εν προκειμένω υποστηρίζεται ότι όλες αυτές οι προϋποθέσεις πληρούνται. Από την πλευρά της αναθέτουσας και του δημοσίου συμφέροντος η συνέχιση και η ολοκλήρωση της σύμβασης θεωρείται απολύτως επιβεβλημένη. Πρώτον, για τη διασφάλιση της ασφαλούς και απρόσκοπτης διαχείρισης της εναέριας κυκλοφορίας, καθώς το υφιστάμενο σύστημα, μετά από τριάντα (30) έτη λειτουργίας έχει φτάσει στα όρια της λειτουργικότητας και υποστηρίζεται τεχνικά με μεγάλη δυσχέρεια, λόγω έλλειψης ανταλλακτικών. Δεύτερον, για την αποφυγή νέων παραβάσεων του Ευρωπαϊκού Δικαίου και την άρση των υφισταμένων. Ειδικότερα αναφέρεται ότι με την άμεση τροποποίηση και εκτέλεση της σύμβασης θα επιτευχθούν: (...)Από την πλευρά της η ανάδοχος έχει επιδείξει έμπρακτα τη συνέπεια και τη δέσμευσή της στην εκτέλεση της σύμβασης διατηρώντας συνεχώς την προσφορά και τις σχετικές εγγυητικές επιστολές και δηλώνοντας σε πλείστα έγγραφα ετοιμότητα για την εκτέλεση της σύμβασης μετά την τροποποίησή της. Συναινεί δε απολύτως με την ελεγχόμενη τροποποίηση της σύμβασης, αφού αυτή έχει προτείνει όλες τις αλλαγές προς όφελος της αρχιτεκτονικής του συστήματος, με νέο βιώσιμο χρονοδιάγραμμα, με διατήρηση του αρχικού συμβατικού τιμήματος και καταβολή αυτού μετά την οριστική παραλαβή. Επικαλούμενες τα ανωτέρω και το εγκριθέν Πρακτικό 2 της αρμοδίως γνωμοδοτήσασας Επιτροπής Παραλαβής, η προσφεύγουσα και η παρεμβαίνουσα ισχυρίζονται ότι πληρούνται όλες οι προϋποθέσεις των διατάξεων του άρθρου 132 παρ. 1 α', γ' και παρ. 4, για την τροποποίηση της 3/2021 σύμβασης κατά τη διάρκειά της. Τέλος, το προσφεύγον ζητεί να αναγνωρισθεί τουλάχιστον συγγνωστή πλάνη και να επιτραπεί η υπογραφή της τροποποιητικής σύμβασης χάριν και της ασφάλειας δικαίου και των λοιπών λόγων επιτακτικού δημοσίου συμφέροντος.

Κρίση του Δικαστηρίου επί της διαφοράς

11. Υπό τα εκτεθέντα στο ιστορικό της υπόθεσης πραγματικά δεδομένα και σύμφωνα με όσα έγιναν δεκτά ανωτέρω στις μείζονες σκέψεις 5 έως 7, η υποστηριζόμενη από την προσφεύγουσα και την παρεμβαίνουσα επιχειρηματολογία δεν είναι ορθή. Η 30μηνη προθεσμία που προβλέφθηκε διακριτά στο Παράρτημα Α' της διακήρυξης ως μέγιστος χρόνος παράδοσης του υλικού (βλ. σκ. 8.2.) σύμφωνα με το άρθρο 206 του ν. 4412/2016 που ρυθμίζει ειδικά τον χρόνο παράδοσης των υλικών εκκινούσε από την υπογραφή της σύμβασης και όχι από την έγκριση και συνυπογραφή των DFS από τα συμβαλλόμενα μέρη, για τις οποίες δεν προβλέπεται στη διακήρυξη και στη σύμβαση ιδιαίτερη προθεσμία. Περαιτέρω, αυτή δεν παρατάθηκε πριν από τη λήξη της με αιτιολογημένη απόφαση του αρμοδίου αποφαινόμενου οργάνου της αναθέτουσας Αρχής μετά από γνωμοδότηση αρμοδίου συλλογικού οργάνου, σύμφωνα με τα οριζόμενα στο προπαρατεθέν άρθρο 206 του ν. 4412/2016. Παρά δε την οριστικοποίηση

των DFS την 1^η Φεβρουαρίου 2021 (βλ. σκ. 8.6.), η φάση αυτή της σύμβασης δεν έχει εισέτι ολοκληρωθεί, καθώς οι DFS έτυχαν αποδοχής και υπογραφής από τον αρμόδιο Υπουργό στις 16.10.2025. Ήτοι, δεν μετά το πέρας όχι μόνο του κρίσιμου εν προκειμένω 30μήνου από την υπογραφή της σύμβασης (1.4.2019) που έληγε στις 30 Σεπτεμβρίου 2021, αλλά και των επακολουθούντων δύο εξαμήνων, κατά τα οποία, σύμφωνα με το Παράρτημα Α' της σύμβασης, έπρεπε να διενεργηθούν οι έλεγχοι παραλαβής του συστήματος στη θέση εγκατάστασής του και η επιχειρησιακή του αξιολόγηση (βλ. σκ. 8.2.), τα οποία έληγαν στις 30 Σεπτεμβρίου 2022. Αβασίμως δε προβάλλεται με την παρέμβαση ότι στον χρόνο ισχύος της σύμβασης πρέπει να προστεθεί και η προβλεφθείσα στη σύμβαση 24μηνη εγγύηση προϊόντων (βλ. όρο 2.8. του Παραρτήματος Ε' σκ. 8.4.) δοθέντος ότι η εγγύηση έχει ως αντικείμενο την κάλυψη βλαβών που ανακύπτουν σε ήδη παραληφθέντα είδη εντός της περιόδου εγγύησης και, για τον λόγο αυτό έχει παρεπόμενο χαρακτήρα ως προς τη σύμβαση της προμήθειας, σε κάθε δε περίπτωση δεν συνυπολογίζεται από τη διακήρυξη στη διάρκεια της σύμβασης. Συνεπώς, σύμφωνα με τις ανωτέρω διαπιστώσεις, η διάρκεια του συμβατικού χρόνου παράδοσης είχε λήξει αυτοδικαίως στις 30 Σεπτεμβρίου 2021, όπως ορθώς δέχθηκε το Κλιμάκιο, αλλά και στις 30 Σεπτεμβρίου 2022, όπως υποστηρίζεται στα εξεταζόμενα δικόγραφα, σύμφωνα με τα οποία στη συνολική διάρκεια της σύμβασης πρέπει να συνυπολογιστούν τα δύο εξάμηνα που προβλέπονται για τους ελέγχους παραλαβής και την επιχειρησιακή αξιολόγηση, και για τον λόγο αυτό δεν ήταν δυνατή η μεταγενέστερη παράταση της ισχύος της. Σε κάθε περίπτωση δε, το αίτημα για την παράταση του συμβατικού χρόνου παράδοσης, που υποβάλλεται είτε με πρωτοβουλία της αναθέτουσας αρχής είτε από τον προμηθευτή (παρ. 1 εδάφ. β' του άρθρου 206 του ν. 4412/2016, είτε συντρέχουν λόγοι ανωτέρας βίας ή άλλοι ιδιαιτέρως σοβαροί λόγοι (βλ. τη διάταξη της παρ. 4 του άρθρου 206, η οποία, μετά την τροποποίησή της – από 1.6.2021 – με το άρθρο 104 του ν. 4872/2021, Α' 36, προβλέπει τη *μετάθεση* του χρόνου παράδοσης επί συνδρομής των ως άνω λόγων) είτε όχι, πρέπει να υποβάλλεται και να εγκρίνεται προ της παρόδου του συμβατικού χρόνου παράδοσης, ο οποίος εν προκειμένω, όπως προεκτέθηκε, ανέρχεται σε τριάντα (30) μήνες και έχει λήξει στις 31 Σεπτεμβρίου 2021, με αποτέλεσμα να αποκλείεται κατά νόμο, για τους προεκτέθεντες στη σκ. 7 της παρούσας λόγους, η μεταγενέστερη – κατ'αποδοχή του εκπροθέσμως υποβληθέντος αιτήματος – έγκριση της παράτασης αυτού (του συμβατικού χρόνου παράδοσης). Το γεγονός ότι η ανάδοχος δεν είχε κηρυχθεί έκπτωτη δεν είχε ως αποτέλεσμα να παραμείνει ενεργή η κατά τα ανωτέρω αυτοδικαίως λήξασα σύμβαση, ούτε «παρέχεται η δυνατότητα παράτασης του συμβατικού χρόνου παράδοσης του αντικειμένου της σύμβασης (...) για εύλογο χρονικό διάστημα μετά την άρση του λόγου ευθύνης ή του λόγου της ανωτέρας βίας», σύμφωνα με την

πρόταση του ΝΣΚ στη γνωμοδότησή του, η οποία απευθύνεται στη Διοίκηση και, σε κάθε περίπτωση, δεν δεσμεύει το Ελεγκτικό Συνέδριο. Τούτο διότι η καθυστέρηση που αποδίδεται στη συνδρομή λόγων ανωτέρας βίας λόγω του Covid-19, χωρίς περαιτέρω στοιχειοθέτηση, συνδέεται, πάντως, με την καθυστερημένη οριστικοποίηση των DFS, η οποία, όμως, έλαβε χώρα την 1^η Φεβρουαρίου 2021, ήτοι εντός της 30μηνιας προθεσμίας παράδοσης, χωρίς να αποτελέσει λόγο νομίμου παρατάσεως της σύμβασης κατά το άρθρο 206 για το επιγενόμενο διάστημα. Λαμβανομένων υπόψη των ανωτέρω, το Δικαστήριο κρίνει ότι η σύμβαση είχε λήξει κατά τον χρόνο έκδοσης της Κ.Γ./Δ11/Ε/21665/15.10.2025 απόφασης του Υπουργού Υποδομών και Μεταφορών, με την οποία εγκρίθηκαν τα σχετικά με την τροποποίηση Πρακτικά της Επιτροπής Παραλαβής, και δεν είναι δυνατή η τροποποίησή της δυνάμει του άρθρου 132 του ν. 4412/2016, η εφαρμογή του οποίου, όπως αναπτύχθηκε ανωτέρω στη σκέψη 7, προϋποθέτει σύμβαση εν ισχύ. Ως προς τους επικαλούμενους από την αναθέτουσα λόγους δημοσίου συμφέροντος που επέβαλαν τον ανασχεδιασμό της αρχιτεκτονικής του συστήματος και τη μετατροπή του από το αρχικά προδιαγραφέν στη διακήρυξη υβριδικό, ήτοι αναλογικό και ψηφιακό (βλ. σκ. 8.4. και 8.20) τελικώς σε αμιγώς ψηφιακό (βλ. σκ. 8.18), προκειμένου το αναδιαμορφούμενο σύστημα να ανταποκριθεί στις απαιτήσεις αξιοπιστίας, ασφάλειας και αποφυγής παραβάσεων, το Δικαστήριο κρίνει ότι οι λόγοι αυτοί είναι απορριπτέοι ως αλυσιτελώς προβαλλόμενοι, διότι δεν μπορούν να οδηγήσουν στην θεώρηση της ληξιάσης σύμβασης ως ενεργού, κατά παράβαση των αρχών της νομιμότητας και του απρόσκοπτου ανταγωνισμού, ούτε στην κατά παράβαση των ρητών διατάξεων του άρθρου 206 παρ. 1(β) και 5 – παράταση του συμβατικού χρόνου παράδοσης μετά τη λήξη αυτού, όπως έγινε δεκτό ανωτέρω στη σκέψη 7. Τέλος, ο επικουρικός προβαλλόμενος με την προσφυγή λόγος περί συγγνωστής πλάνης της αναθέτουσας ως προς τη νομιμότητα της τροποποίησης είναι απορριπτέος ως απαραδέκτως προβαλλόμενος, καθόσον, κατά τα παγίως γενόμενα δεκτά από το Δικαστήριο, η παραδοχή του θα έθιγε τον αντικειμενική φύση και θα αλλοίωνε την πρακτική αποτελεσματικότητα του προσυμβατικού ελέγχου.

12. Βάσει των ανωτέρω σκέψεων, η κρίση του Κλιμακίου παρίσταται ορθή, αν και με εν μέρει παραλλάσσουσα αιτιολογία και η κρινόμενη προσφυγή μετά της υπέρ αυτής ασκηθείσας παρέμβασης πρέπει να απορριφθούν.

Για τους λόγους αυτούς

Απορρίπτει την με Α.Β.Δ. 2038/3.11.2025 προσφυγή του Υπουργού Υποδομών και Μεταφορών και την υπέρ αυτής ασκηθείσα παρέμβαση της εταιρείας «...».

Δεν ανακαλεί, κατά τα αναφερόμενα στο αιτιολογικό, την 300/2025 Πράξη προσυμβατικού ελέγχου του ΣΤ' Κλιμακίου του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Κρίθηκε και αποφασίσθηκε σε διασκέψεις, στις 16 Δεκεμβρίου 2025, στις 9 και στις 13 Ιανουαρίου 2026.

Η ΠΡΟΕΔΡΟΣ
ΜΑΡΙΑ ΒΛΑΧΑΚΗ

Η ΕΙΣΗΓΗΤΡΙΑ ΣΥΜΒΟΥΛΟΣ
ΕΥΠΡΑΞΙΑ ΔΗΜΟΛΙΟΥ

Η ΓΡΑΜΜΑΤΕΑΣ
ΘΕΟΔΩΡΑ ΝΑΝΟΥ

Δημοσιεύθηκε σε έκτακτη δημόσια συνεδρίαση στο ακροατήριο του Δικαστηρίου, την 20^η Ιανουαρίου 2026.

Η ΠΡΟΕΔΡΟΣ
ΜΑΡΙΑ ΒΛΑΧΑΚΗ

Η ΓΡΑΜΜΑΤΕΑΣ
ΓΕΩΡΓΙΑ ΤΖΕΝΟΥ