



**ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΡΗΤΗΣ**  
**ΤΜΗΜΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ**  
**ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ**  
**«ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΑΝΑΛΥΣΗ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΘΕΩΡΙΑ»**

---

**ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ ΕΙΔΙΚΕΥΣΗΣ**

**ΤΗΣ**

**ΜΑΡΙΑΣ ΜΑΝΟΥΣΟΥ ΤΣΙΡΙΓΩΤΑΚΗ**

**Α.Μ.97 ΕΤΟΣ ΕΓΓΡΑΦΗΣ 2008**

**ΜΕ ΤΙΤΛΟ**

*ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ*

**ΕΠΙΒΛΕΠΟΥΣΑ**

**ΗΒΗ ΜΑΥΡΟΜΟΥΣΤΑΚΟΥ**

**ΡΕΘΥΜΝΟ**

**ΜΑΡΤΙΟΣ 2011**

**ΑΞΙΟΛΟΓΗΤΕΣ:**

1. ΗΒΗ ΜΑΥΡΟΜΟΥΣΤΑΚΟΥ

\_\_\_\_\_

2. ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΣ ΛΑΒΔΑΣ

\_\_\_\_\_

3. ΝΕΚΤΑΡΙΟΣ ΑΛΕΞΟΠΟΥΛΟΣ

\_\_\_\_\_

Ημερομηνία αξιολόγησης .././2011

## ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

### ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

### ΠΕΡΙΛΗΨΗ

### ΠΡΩΤΟ ΜΕΡΟΣ

#### ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

##### ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ:

#### ΤΑ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΤΩΝ ΠΟΛΙΤΩΝ ΠΟΥ ΕΝΙΣΧΥΟΥΝ ΤΗ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ.....10

- 1.ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ ΚΑΙ ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΠΡΟΣΒΑΣΗΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ ΣΤΑ  
ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΑ ΕΓΓΡΑΦΑ..... 10
- 2.ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ ΚΑΙ ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΤΗΣ ΑΝΑΦΟΡΑΣ..... 13
- 3.ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ ΚΑΙ ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΠΡΟΗΓΟΥΜΕΝΗΣ ΑΚΡΟΑΣΗΣ.....17

##### ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ:

#### ΑΡΧΕΣ ΤΟΥ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ ΠΟΥ ΕΝΙΣΧΥΟΥΝ ΤΗ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ ΣΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ.....23

1. ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ ΚΑΙ ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΟΤΗΤΑΣ.....23
- 2.ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ ΚΑΙ ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΑΜΕΡΟΛΗΨΙΑΣ ΤΩΝ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ  
ΟΡΓΑΝΩΝ.....25
3. ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ ΚΑΙ ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΑΣ ΤΩΝ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΩΝ  
ΠΡΑΞΕΩΝ.....27

##### ΔΕΥΤΕΡΟ ΜΕΡΟΣ:

#### Η ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ ΣΤΙΣ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ.....30

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ:**

### **Η ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ ΣΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ- ΚΟΙΝΟΤΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ ΤΩΝ**

#### **ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ.....30**

1. Ο ΕΝΝΟΙΟΛΟΓΙΚΟΣ ΠΡΟΣΔΙΟΡΙΣΜΟΣ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΣΥΜΒΑΣΗΣ... 30

2. Η ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ ΒΑΣΕΙ ΤΗΣ ΣΥΝΘΗΚΗΣ ΤΗΣ Ε.Ε. ΚΑΙ ΟΙ ΑΡΧΕΣ ΠΟΥ  
ΤΗΝ ΚΑΤΟΧΥΡΩΝΟΥΝ.....33

2.1 Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΙΣΗΣ ΜΕΤΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΚΑΙ Η ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ.....34

2.1.1 ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ.....36

2.2 ΤΟ ΔΙΚΑΙΩΜΑ ΕΓΚΑΤΑΣΤΑΣΗΣ ΚΑΙ ΠΑΡΟΧΗΣ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΚΑΙ  
Η ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ.....38

2.2.1 ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ.....39

2.3 Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΑΝΑΛΟΓΙΚΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ Η ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ.....43

2.3.1 ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ.....44

2.4 Η ΑΡΧΗ ΤΟΥ ΕΛΕΥΘΕΡΟΥ ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΜΟΥ ΚΑΙ  
Η ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ.....46

2.4.1 ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ.....48

3. ΟΙ ΚΟΙΝΟΤΙΚΕΣ ΟΔΗΓΙΕΣ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ ΚΑΙ Η  
ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ.....52

3.1 ΚΑΝΟΝΕΣ ΔΗΜΟΣΙΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ.....53

3.1.1 ΕΝΗΜΕΡΩΣΗ ΤΩΝ ΥΠΟΨΗΦΙΩΝ ΚΑΙ ΤΩΝ ΠΡΟΣΦΕΡΟΝΤΩΝ.....56

3.1.2 ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΤΗΣ Ε.Ε. ΚΑΙ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ ΤΟΥ  
Δ.Ε.Κ.....58

3.2 Η ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΑΝΑΘΕΣΗΣ ΜΙΑΣ ΣΥΜΒΑΣΗΣ ΚΑΙ Η ΑΡΧΗ  
ΤΗΣ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑΣ.....60

3.2.1 ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΤΗΣ Ε.Ε. ΚΑΙ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ ΤΟΥ

Δ.Ε.Κ .....	64
3.3 Η ΚΑΤΑΛΛΗΛΟΤΗΤΑ ΤΩΝ ΥΠΟΨΗΦΙΩΝ ΚΑΙ Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑΣ.....	70
3.3.1 ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ.....	73
3.4 ΤΑ ΚΡΙΤΗΡΙΑ ΑΝΑΘΕΣΗΣ ΜΙΑΣ ΣΥΜΒΑΣΗΣ ΚΑΙ Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑΣ.....	75
3.4.1 Η ΧΑΜΗΛΟΤΕΡΗ ΤΙΜΗ.....	76
3.4.2 ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ.....	78
3.4.3 Η ΠΛΕΟΝ ΣΥΜΦΕΡΟΥΣΑ ΑΠΟ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΑΠΟΨΗ ΠΡΟΣΦΟΡΑ.....	79
3.4.4 ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ.....	80
3.5 Η ΗΛΕΚΤΡΟΝΙΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ ΣΤΙΣ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ ΚΑΙ Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑΣ.....	83
<b>ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ:</b>	
<b>Η ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ ΣΤΟ ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ.....</b>	<b>88</b>
1. Η ΠΡΟΣΑΡΜΟΓΗ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑΣ ΠΕΡΙ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ ΣΤΟ ΚΟΙΝΟΤΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ.....	88
2. ΕΙΔΙΚΟΤΕΡΕΣ ΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΣΤΟ ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ ΠΟΥ ΚΑΤΟΧΥΡΩΝΟΥΝ ΤΗΝ ΤΗΡΗΣΗ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ ΤΗΣ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑΣ.....	89
2.1 ΤΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ ΚΑΙ Ο ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ ΜΕΓΑΛΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΑΞΙΑΣ.....	89
2.1.1 ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ.....	90
2.2 ΤΟ ΣΩΜΑ ΕΠΙΘΕΩΡΗΤΩΝ ΕΛΕΓΚΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ.....	94

2.3 Η ΥΠΟΧΡΕΩΣΗ ΟΝΟΜΑΣΤΙΚΟΠΟΙΗΣΗΣ ΜΕΤΟΧΩΝ ΤΩΝ ΑΝΩΝΥΜΩΝ ΕΤΑΙΡΕΙΩΝ ΕΠΙ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ.....	97
2.3.1 ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ.....	100
2.4 ΤΟ ΕΘΝΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΡΑΔΙΟΤΗΛΕΟΡΑΣΗΣ.....	103
2.5 Η ΔΙΚΑΣΤΙΚΗ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ.....	105
2.6 Η «ΔΗΜΙΟΥΡΓΙΑ» ΤΗΣ ΕΝΙΑΙΑΣ ΑΡΧΗΣ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ....	108
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ.....	112
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ .....	119
ΠΗΓΕΣ ΔΙΑΔΙΚΤΥΟΥ .....	123

## ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

Α.Ε.Δ.	ΑΝΩΤΑΤΟ ΕΙΔΙΚΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ
Άρθρ.	Άρθρο
Α.Σ.Ε.Π.	ΑΝΩΤΑΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΕΠΙΛΟΓΗΣ ΠΡΟΣΩΠΙΚΟΥ
Βλ.	Βλέπε
Δ.Ε.Κ.	ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ
Εδ.	Εδάφιο
Ε.Σ.Ρ.	ΕΘΝΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΡΑΔΙΟΤΗΛΕΟΡΑΣΗΣ
Ε.Σ.	ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ
Επ.	Επόμενα
Ε.Ε.	ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ
Ε.Σ.Δ.Α.	ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΣΥΜΒΑΣΗ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΩΝ ΤΟΥ ΑΝΘΡΩΠΟΥ
Κ.Δ.Δ.	ΚΩΔΙΚΑΣ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑΣ
Κ.ποιν.Δ	ΚΩΔΙΚΑΣ ΠΟΙΝΙΚΗΣ ΔΙΚΟΝΟΜΙΑΣ
Κ.πολ.Δ	ΚΩΔΙΚΑΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΔΙΚΟΝΟΜΙΑΣ
Μ.Μ.Ε.	ΜΕΣΑ ΜΑΖΙΚΗΣ ΕΝΗΜΕΡΩΣΗΣ

ΝοΒ.	ΝΟΜΙΚΟ ΒΗΜΑ(Περιοδικό)
Ν. ή ν.	Νόμος
Ολ.	Ολομέλεια
Ο.Τ.Α.	ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΙ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
Παρ.	Παράγραφος
Π.δ.	Προεδρικό διάταγμα
σ.	Σελίδα
Σ.Τ.Ε.	ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ
Συνθ.ΕΚ.	ΣΥΝΘΗΚΗ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΚΟΙΝΟΤΗΤΑΣ
Σ.	ΣΥΝΤΑΓΜΑ
Σ.Ε.Ε.Δ.Δ.	ΣΩΜΑ ΕΠΙΘΕΩΡΗΤΩΝ ΕΛΕΓΚΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
Υ.Α.	ΥΠΟΥΡΓΙΚΗ ΑΠΟΦΑΣΗ
Φ.Ε.Κ.	ΦΥΛΛΟ ΕΠΙΣΗΜΗΣ ΚΥΚΛΟΦΟΡΙΑΣ

*«Το φως του ήλιου είναι το καλύτερο απολυμαντικό» **Louis Brandeis.***

*Η παρούσα εργασία αφιερώνεται στο μωρό μου  
που έρχεται στη ζωή μου σε λίγους μήνες.*

*Ευχαριστώ την καθηγήτριά μου κα Ηβη Μαυρομούστακου  
για την καθοδήγησή της καθ' όλη τη διάρκεια του ΠΜΣ.*



## ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η παρούσα εργασία έχει ως αντικείμενο την αρχή της διαφάνειας στη δημόσια διοίκηση και ειδικότερα την διαφάνεια στο χώρο των δημοσίων συμβάσεων. Η μελέτη του ως άνω αντικειμένου βασίζεται σε βιβλιογραφικές αναφορές αλλά και σε νομολογιακές παραπομπές τόσο του κοινοτικού όσο και του εθνικού δικαίου.

Σε ένα πρώτο επίπεδο, στο γενικό μέρος της μελέτης, γίνεται μια προσπάθεια οριοθέτησης της έννοιας της διαφάνειας όπου παρουσιάζονται τόσο τα δικαιώματα των πολιτών όσο και οι αρχές του διοικητικού δικαίου, οι οποίες ενισχύουν τη διαφάνεια στο χώρο της δημόσιας Διοίκησης..

Σε ένα δεύτερο επίπεδο, στο ειδικό μέρος της εργασίας, παρουσιάζεται η αρχή της διαφάνειας στο χώρο των δημοσίων συμβάσεων. Εν πρώτοις, περιγράφεται η έννοια της διαφάνειας αναφορικά με την έννοια της δημόσιας σύμβασης. Ακολουθεί μια λειτουργική παρουσίαση της αρχής της διαφάνειας στο κοινοτικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων, όπως αυτή εμφανίζεται μέσα από τη Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Ένωσης και τη νομολογία του ΔΕΚ αλλά κυρίως βάσει του παράγωγου Κοινοτικού δικαίου, δηλαδή αυτό των Οδηγιών. Περαιτέρω, επιχειρείται μια συνοπτική παρουσίαση της αρχής της διαφάνειας στο ελληνικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων όπου εκτίθεται η νομοθεσία του ελληνικού δικαίου των δημοσίων συμβάσεων, όπως αυτή έχει προσαρμοστεί στο κοινοτικό δίκαιο αλλά κυρίως καταγράφονται ειδικότερες ρυθμίσεις του εθνικού δικαίου που κατοχυρώνουν και εξασφαλίζουν την τήρηση της διαφάνειας στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων.

**ΠΡΩΤΟ ΜΕΡΟΣ**  
**(ΓΕΝΙΚΟ ΜΕΡΟΣ)**

**ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ**

**ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ**

**ΤΑ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΤΩΝ ΠΟΛΙΤΩΝ ΠΟΥ ΕΝΙΣΧΥΟΥΝ ΤΗ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ**  
**ΣΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ**

*1. Διαφάνεια και δικαίωμα πρόσβασης του πολίτη στα διοικητικά έγγραφα*

Στους κόλπους του Διοικητικού Δικαίου, δηλαδή του Δικαίου που ρυθμίζει κυρίως τις σχέσεις των πολιτών με τους φορείς της Δημόσιας εξουσίας, οι πολίτες εμφανίζονται να αξιώνουν από τη Δημόσια Διοίκηση να ενεργεί με διαφάνεια. Επιζητούν μια Διοίκηση δραστήρια και αποτελεσματική με δημοκρατικές και κοινωνικές ευαισθησίες, η οποία επιδιώκει να προσφέρει στο διοικούμενο σωστές υπηρεσίες με τέτοιο τρόπο ώστε να διευκολύνεται η καθημερινότητα του και να επιτυγχάνεται η ανεμπόδιστη επαφή με τους φορείς της. Η σύγχρονη Δημόσια Διοίκηση διέπεται από την αρχή της φανεράς δράσης των διοικητικών οργάνων της και χαρακτηρίζεται όσον αφορά στη διεκπεραίωση των υποθέσεών της από την άρση του απορρήτου και της μυστικότητας. Η διαφθορά που εντοπίζεται συχνά να καλύπτει τη δράση των διοικητικών οργάνων μπορεί να αντιμετωπιστεί μονάχα μέσα στα πλαίσια του Κράτους Δικαίου και μέσα από τη συνεχή αναδιάρθρωση των

εξωτερικών και εσωτερικών μηχανισμών της Δημόσιας Διοίκησης ώστε οι πολίτες να δύνανται να απολαύσουν την αποτελεσματικότητα και την ευελιξία μιας Χρηστής Διοίκησης μέσω μιας ελεγχόμενης από τους ίδιους διοικητικής διαδικασίας.

Το δικαίωμα πρόσβασης και γνώσης των δημοσίων εγγράφων συνδέεται στενά με την αρχή της Λαϊκής κυριαρχίας και επιβάλλει την αρχή της εσωτερικής φανεράς δράσης των διοικητικών οργάνων ενώ αποτελεί ταυτόχρονα μία από τις βασικές παραμέτρους της Χρηστής Διοίκησης και πολέμιος της κακής χρήσης της δημόσιας εξουσίας προς εξυπηρέτηση ιδιωτικών συμφερόντων που δεν σχετίζονται με τη δράση και το σκοπό της Δημόσιας Διοίκησης. Το δικαίωμα του πολίτη στην πληροφόρηση και ειδικότερα το δικαίωμα πρόσβασης του πολίτη στα διοικητικά έγγραφα ενισχύει και προωθεί την αρχή της διαφάνειας, διότι οι φορείς του δημόσιου τομέα είναι υποχρεωμένοι να δίνουν στη δημοσιότητα στοιχεία των ενεργειών τους και πληροφορίες των αρχείων τους. Ο διοικούμενος, ως εκ τούτου, δύναται να προσεγγίζει το διοικητικό μηχανισμό, να προκαλέσει ή να ασκήσει άμεσα ή έμμεσα έλεγχο των ενεργειών της Δημόσιας Διοίκησης και να συμμετάσχει στο διοικητικό έργο.

Το δικαίωμα πρόσβασης στα δημόσια έγγραφα κατοχυρώνεται θεσμικά στην παράγραφο 3 του άρθρου 10 του Συντάγματος<sup>1</sup> ενώ ενεργοποιείται και ρυθμίζεται ειδικότερα στο άρθρο 5 του Ν.2690/1999 (Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας).

*«Το άρθρο 10 παρ. 3 του Συντάγματος αναφέρεται στο δικαίωμα πληροφόρησης και χορήγησης εγγράφων προς τους διοικούμενους από κάθε αρμόδια υπηρεσία ή αρχή ενώ παράλληλα θέτει ανώτατο όριο μέσα στο οποίο η Διοίκηση οφείλει να δράσει, να απαντήσει»<sup>2</sup>.*

---

<sup>1</sup> Το δικαίωμα « γνώσης» έχει συνταγματικό έρεισμα και υπάγεται στο γενικότερο δικαίωμα για πληροφόρηση, βλ. άρθρα 2 παρ.1, 5 παρ.1, 5<sup>Α</sup>, 9<sup>Α</sup>, 10 παρ.1 και 3 και 20 παρ.2 του Συντ.

<sup>2</sup> Χρυσόγονος Κ., (1998), *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα*, Αθήνα-Κομοτηνή, Εκδόσεις Αντ.Ν.Σάκκουλα, σ.344.

Σύμφωνα με τον Κ.Δ.Δ. «κάθε ενδιαφερόμενος έχει το δικαίωμα, ύστερα από γραπτή αίτηση να λαμβάνει γνώση των διοικητικών εγγράφων. Η απόρριψη του αιτήματος πρέπει να είναι αιτιολογημένη και να γνωστοποιείται εγγράφως στον αιτούντα το αργότερο μέσα σε ένα μήνα από την υποβολή της αίτησης.» Διοικητικά έγγραφα νοούνται όσα συντάσσονται από τις δημόσιες υπηρεσίες όπως εκθέσεις, μελέτες, πρακτικά, εγκύκλιοι, απαντήσεις, γνωμοδοτήσεις, αποφάσεις. Ως έγγραφο νοείται εκείνο του οποίου έχει τελειώσει η διαδικασία της έκδοσης ή τουλάχιστον κατάρτισης και όχι οι απλές σημειώσεις ή άλλα παρόμοια. Ως διοικητικά νοούνται και τα έγγραφα που δεν συντάχθηκαν από τα όργανα της Διοίκησης αλλά βρίσκονται στα αρχεία δημόσιας υπηρεσίας υποβληθέντα από ιδιώτες επειδή απαιτούνται κατά νόμο ως διαδικαστικά ή ως προϋποθέσεις για την έκδοση μιας διοικητικής πράξης, οπότε έχουν αποτελέσει στοιχεία της διοικητικής δράσεως. Φορείς του δικαιώματος γνώσης και πρόσβασης στα διοικητικά έγγραφα είναι όλα τα φυσικά πρόσωπα, Έλληνες και αλλοδαποί, καθώς και τα νομικά πρόσωπα είτε ιδιωτικού είτε δημοσίου δικαίου. Η αίτηση περί χορηγήσεως αντιγράφων δημοσίων εγγράφων πρέπει να είναι σαφής και να αναφέρεται σε συγκεκριμένα έγγραφα και όχι αόριστη, δίχως εξειδίκευση των στοιχείων τους, ώστε να καθίσταται δυνατή η ικανοποίηση του αιτήματος με λελογισμένη απασχόληση των αρμοδίων διοικητικών αρχών. Η πρόσβαση στα δημόσια έγγραφα υπόκειται στον περιορισμό της καταχρηστικής άσκησης που προβλέπεται στο άρθρο 25 παρ.3 του Συντάγματος. Επιπλέον περιορισμός προβλέπεται στον Κ.Δ.Δ. καθόσον δεν επιτρέπεται η πρόσβαση και η γνώση των διοικητικών εγγράφων στις περιπτώσεις που αυτά αφορούν στην ιδιωτική ή οικογενειακή ζωή τρίτου προσώπου ή παραβλάπτεται απόρρητο που προβλέπεται σε ειδικές διατάξεις.

Το ως άνω δικαίωμα έχει σκοπό το άνοιγμα της διοικήσεως στους πολίτες, την υπεράσπιση των ατομικών και συλλογικών συμφερόντων των πολιτών και εν τέλει τη διαφάνεια στη λήψη των αποφάσεων με την παγίωση της αρχής της νομιμότητας.

## *2. Διαφάνεια και δικαίωμα αναφοράς*

*«Η Αναφορά χρησιμεύει ως νομικό όχημα μεταφοράς των καταγγελιών και των παραπόνων των πολιτών προς τη Δημόσια Διοίκηση για τον τρόπο λειτουργίας της»<sup>3</sup>* και παρά το γεγονός ότι στη σημερινή σύγχρονη εποχή έχουν δημιουργηθεί πιο ισχυροί μηχανισμοί πίεσης των κρατικών λειτουργιών όπως ο τύπος και η τηλεόραση, η αναφορά εξακολουθεί να έχει πρακτική ισχύ και αξία για τους πολίτες.

Το δικαίωμα της αναφοράς όπως προβλέπεται και κατοχυρώνεται από το άρθρο 10 του ισχύοντος Συντάγματος, το άρθρο 27 του Κ.Δ.Δ. και το Ν.Δ. 796/1971, έχει διπλό περιεχόμενο. Αφενός την άτυπη πρόσβαση στην Αρχή χωρίς δυσμενείς συνέπειες για τον ενδιαφερόμενο και αφετέρου την αξίωση ταχείας ενέργειας και αιτιολογημένης απάντησης της Αρχής. Το άρθρο 10 εγγυάται την πρόσβαση του ατόμου στις διοικητικές Αρχές. Η άσκηση του δικαιώματος της Αναφοράς είναι ιδιαίτερα σημαντική στις περιπτώσεις που δεν προβλέπονται ή είναι πλέον απαράδεκτες οι τυπικές προσφυγές. Η αναφορά μπορεί να στρέφεται μόνο κατά ατομικής διοικητικής πράξης και όχι κατά κανονιστικής διότι η τελευταία συνιστά ουσιαστικό νόμο.

Ειδικότερα, αναφορά κατά το άρθρο 10 του Συντάγματος είναι κάθε γραπτή αίτηση προς τις διοικητικές Αρχές προκειμένου να προβούν σε ορισμένη ενέργεια ή

---

<sup>3</sup> Ράκος Δ., (2006), *Δημόσια Διοίκηση και Διαφθορά. Από τη σκοπιά του Διοικητικού Δικαίου*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, Εκδόσεις Σάκκουλα, σ.377.

παράλειψη. Το Ν.Δ. 796/1971 στο άρθρο 2 ορίζει ως αναφορές μόνο τα έγγραφα που περιέχουν «αιτιάσεις» κατά ενεργειών ή παραλείψεων των δημοσίων αρχών ή οργάνων, με την εξαίρεση των κυβερνητικών πράξεων και περιέχουν αίτηση για επανόρθωση ή αποτροπή ηθικής ή υλικής βλάβης. Η παρ.2 του ίδιου άρθρου διευκρινίζει ό,τι δε συνιστούν αναφορά οι αιτήσεις παροχής πληροφοριών, τα ένδικα μέσα ή διαδικαστικές πράξεις σε κάθε δικαστήριο και οι προβλεπόμενες από το Νόμο ενδικοφανείς προσφυγές.<sup>4</sup> Ως κυβερνητικές πράξεις αναφέρονται ορισμένες πράξεις του Αρχηγού του Κράτους ή κυβερνητικών οργάνων οι οποίες ανάγονται σε θέματα σχετικά με την άσκηση της αποκαλούμενης «πολιτικής εξουσίας», οι οποίες αν έχουν όλα τα στοιχεία της διοικητικής πράξης διαφεύγουν το δικαστικό έλεγχο είτε βάσει ρητής νομοθετικής ρύθμισης είτε με τη διάπλαση σχετικού νομολογιακού κανόνα. Επίσης δε θεωρείται ως αναφορά ένδικο μέσο ή διαδικαστική πράξη ενώπιον παντός Δικαστηρίου. Στο μέτρο όμως που οι δικαστικές υπηρεσίες ασκούν και διοικητικές λειτουργίες οι αναφορές προς αυτές καλύπτονται από την προστασία του άρθρου 10 του Συντάγματος. Επιπροσθέτως και η ενδικοφανής προσφυγή με ρητή διάταξη του άρθρου 2 παρ.2 του Ν.Δ. 796/1971 δεν αποτελεί αναφορά. Πρόκειται για προσφυγή που ο νόμος έχει ρυθμίσει με παρόμοιο τρόπο όπως ένα ένδικο βοήθημα με τη διαφορά όμως ό,τι εγείρεται όχι ενώπιον κάποιου Δικαστηρίου αλλά ενώπιον διοικητικού οργάνου.<sup>5</sup> Το άρθρο 3 παρ.1 του Ν.Δ. 796/1971 προσθέτει ότι η αναφορά πρέπει να απευθύνεται στην αρμόδια αρχή ή σ' εκείνη η οποία προΐσταται ή την εποπτεύει.

---

<sup>4</sup> Χρυσόγονος Κ., ό.π., σ.389.

<sup>5</sup> Η προσφυγή θεωρείται ενδικοφανής μόνο αν προβλέπεται ρητά από ειδικό νόμο που καθορίζει ημερομηνία άσκησής της και προβλέπει τη δυνατότητα όχι μόνο απλού ελέγχου νομιμότητας αλλά της κατ'ουσίαν επανεξέτασης της διοικητικής πράξης. Βλ. γενικά, Ράικος Δ., ό.π.

Από τα παραπάνω το μόνο που βρίσκει έρεισμα στο Σύνταγμα είναι ότι η αναφορά πρέπει να περιέχει αίτημα για συγκεκριμένη ενέργεια των δημοσίων Αρχών.<sup>6</sup> Άλλο είναι το αίτημα που προβλέπει το άρθρο 10 του Σ. και άλλο η αιτίαση κατά το Ν.Δ. 796/1971 το οποίο επίσης αυθαίρετα απαιτεί να πρόκειται για αρμόδια αρχή. Πρέπει όμως να θεωρηθεί κατά την αληθή έννοια του άρθρου 10 του Σ. ότι αναφορά είναι και το έγγραφο το οποίο απευθύνεται σε αναρμόδια αρχή η οποία υποχρεούται να το διαβιβάσει στην κατά τη γνώμη της αρμόδια. Αντισυνταγματική ακόμη πρέπει να θεωρηθεί και η πληθώρα των εξαιρέσεων από την έννοια της αναφοράς όπως αυτή της ενδικοφανούς προσφυγής η οποία συγκεντρώνει όλα τα απαιτούμενα στοιχεία της έννοιας της αναφοράς κατά άρθρο 10 του Συντάγματος. Τέλος το αίτημα της αναφοράς δεν απαιτείται να κατευθύνεται αποκλειστικά στην επανόρθωση της ηθικής ή υλικής βλάβης του αναφέροντος και στην ύπαρξη ή μη και την έκταση της βλάβης. Γενικότερα, σύμφωνα με το Σύνταγμα ως αναφορά πρέπει να θεωρείται κάθε γραπτό αίτημα που υποβάλλεται στις δημόσιες αρχές και δεν περιορίζεται σε απλή παροχή πληροφοριών. Το Σύνταγμα δεν απαιτεί άλλα στοιχεία ως προς τον τύπο της Αναφοράς πέρα από το ό,τι αυτή οφείλει να είναι έγγραφη και περιέχει επιφύλαξη υπέρ του Νόμου για τη ρύθμιση των σχετικών ζητημάτων. Έτσι οι προϋποθέσεις που τάσσει το άρθρο 3 του Ν.Δ. 796/1971 δηλαδή να είναι συντεταγμένη στην ελληνική γλώσσα και υπογεγραμμένη, να περιέχει τα στοιχεία του αναφερόμενου είναι σύμφωνες με το περιεχόμενο της συνταγματικής διάταξης. Δεν προβλέπεται στη συνταγματική διάταξη και ούτε είναι δυνατό να θεσπισθεί δίχως παραβίαση της, περιορισμός ως προς τους λόγους της αναφοράς οι οποίοι μπορούν να αφορούν οποιοδήποτε θέμα ατομικού ή γενικού ενδιαφέροντος, νομικής ή ηθικής φύσης. Ακόμη δεν προβλέπεται περιορισμός ως προς τον τρόπο υποβολής της αναφοράς και

---

<sup>6</sup> Χρυσόγονος Κ., ό.π., σ.388.

άρα αυτή μπορεί να γίνει όχι μόνο αυτοπροσώπως αλλά με οποιοδήποτε πρόσφορο μέσο όπως π.χ. με το ταχυδρομείο. Οι δημόσιες Αρχές ενέχουν την υποχρέωση μετά την υποβολή της αναφοράς προς αυτές να ενεργήσουν σύντομα και να απαντήσουν αιτιολογημένα. Προς αυτή την κατεύθυνση το άρθρο 4 παρ.1 του Ν.Δ. 796/1971 συγκεκριμενοποιεί θεμιτά την υποχρέωση αυτή μέσα στο χρονικό διάστημα που δεν μπορεί να υπερβεί τις τριάντα ημέρες από την περιέλευση της αναφοράς στην δημόσια αρχή. Οι υπάλληλοι της Αρχής που είναι υποχρεωμένοι να απαντήσουν στον αναφερόμενο, αν παραλείψουν να συμμορφωθούν με τις υποχρεώσεις τους που προβλέπονται από το άρθρο 10 του Συντάγματος και το Ν.Δ. 796/1971 υπέχουν σύμφωνα με το άρθρο 5 του παραπάνω Ν.Δ. και πειθαρχική ευθύνη ανεξάρτητη από την ποινική και αστική ευθύνη, που μπορεί να επισύρει ακόμη και την ποινή της οριστικής παύσης. Τα άρθρα 6 και 7 του Ν.Δ. προβλέπουν την ποινική δίωξη του αναφερομένου για τη διάπραξη τυχόν αξιόποινων πράξεων που τελέστηκαν με την αναφορά, η οποία όμως κατά το άρθρο 10 παρ. 2 του Συντάγματος επιτρέπεται μόνο μετά την τελική απόφαση της Αρχής και δεν μπορεί να γίνει χωρίς άδεια της Αρχής προς την οποία απευθύνεται η αναφορά. Φορέας του δικαιώματος αναφοράς είναι όπως προκύπτει με σαφήνεια από το άρθρο 10 παρ.1 του Συντάγματος αλλά και από το άρθρο 1 του Ν.Δ. 796/1971 κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο ανεξαρτήτως ιθαγένειας. Έτσι το δικαίωμα αναφοράς κατοχυρώνεται υπέρ όλων των ανθρώπων και όχι μόνο υπέρ των Ελλήνων πολιτών.<sup>7</sup>

Η υποβολή αναφοράς επιτελεί ένα πολύ σημαντικό ρόλο σε ότι αφορά στην ενεργοποίηση του αμυντικού οπλοστασίου της Πολιτείας δικαίου απέναντι στο φαινόμενο της διαφθοράς και της κακοδιαχείρισης της Δημόσιας Διοίκησης. Αφενός

---

<sup>7</sup> Το δικαίωμα αναφοράς γίνεται δεκτό και νομολογιακά πως ανήκει και στους δημοσίους υπαλλήλους οι οποίοι καλύπτονται και από την προστασία του άρθρου 10 παρ.2 και συνεπώς δεν μπορεί να ασκηθεί πειθαρχική δίωξη εναντίον τους για παραβάσεις που τελέστηκαν με την αναφορά αν δεν συντρέχουν οι όροι του άρθρου.



ο διοικούμενος πολίτης επιδιώκει την εξαφάνιση της βλαπτικής για τη νομική του κατάσταση διοικητικής απόφασης στην οποία προφανώς έχουν εμφιλοχωρήσει στοιχεία διαφθοράς, κάνοντας χρήση του συγκεκριμένου δικαιώματος για την προστασία των θιγόμενων δικαιωμάτων του. Αφετέρου η αναφορά ως δημόσιο δικαίωμα αφυπνίζει τα αντανακλαστικά της κρατικής εξουσίας και ενεργοποιεί τους προληπτικούς και κατασταλτικούς μηχανισμούς της τελευταίας με σκοπό την αποκατάσταση της θιγείσας αρχής της νομιμότητας της διοικητικής δράσης και την προστασία ή επανόρθωση του δημοσίου συμφέροντος το οποίο έχει δεχτεί πλήγμα ή πρόκειται να υποστεί σημαντική ζημιά στο μέλλον από την παράνομη διοικητική δράση.

Όπως ήδη αναφέρθηκε η υποβολή αναφοράς δημιουργεί υποχρέωση της Δημόσιας Διοίκησης να ενεργήσει και να απαντήσει αιτιολογημένα μέσα σε διάστημα τριάντα ημερών από την περιέλευση της αναφοράς στην Αρχή προς την οποία απευθύνεται. Αυτό το στοιχείο κάνει το δικαίωμα της αναφοράς βαρυσήμαντο καθώς δημιουργείται υποχρέωση των οργάνων της Διοίκησης να θέσουν σε λειτουργία το διοικητικό μηχανισμό ελέγχου για να διαπιστωθεί η τυχόν ακρίβεια της καταγγελλόμενης κακοδιοίκησης ή διαφθοράς στους κόλπους της με τελικό αποτέλεσμα τη διαφανή δράση της δημόσιας διοίκησης.

### *3. Διαφάνεια και δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης*

Το άρθρο 20 παρ.2 του Σ. κατοχυρώνει το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης, όχι ενώπιον της δικαιοσύνης (20 παρ.1) αλλά ενώπιον των διοικητικών αρχών του Κράτους και ρυθμίζεται λεπτομερέστερα στο άρθρο 6 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας (Ν.2690/1999). Πρόκειται για ένα δικαίωμα διαδικασίας το οποίο ανιχνεύεται στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας ήδη από τα

προδικτατορικά χρόνια. Το δικαίωμα αυτό είχε αρχικά καθιερωθεί ως γενική αρχή του διοικητικού δικαίου ενώ ήδη προβλέπεται από το 20 παρ.2 του Συντάγματος και πρέπει να παρέχεται στο διοικούμενο σε όλα τα στάδια της διοικητικής διαδικασίας ακόμη και όταν ο νόμος δεν προβλέπει ρητά την τήρηση του τύπου αυτού.

*«Η συνταγματική κατοχύρωση του δικαιώματος συνεπάγεται ότι η προηγούμενη ακρόαση συνιστά ουσιώδη τύπο για τη διοικητική πράξη, όχι μόνο εκεί όπου ο Νόμος σιωπά αλλά ακόμη και παρά τον τυχόν ρητό νομοθετικό αποκλεισμό της. Η διάταξη λοιπόν του 20 παρ.2 είναι άμεσης εφαρμογής και ιδρύει ευθεία υποχρέωση της Δημόσιας Διοίκησης, ανεξάρτητη από τη νομοθετική διαμεσολάβηση»<sup>8</sup>. Η παράλειψη της προηγούμενης ακρόασης καθιστά συνεπώς αυτόματα άκυρη τη διοικητική ενέργεια ή μέτρο.*

Με το Κ.Δ.Δ. (Ν.2690/1999) ρυθμίζεται η άσκηση του συνταγματικώς κατοχυρωμένου δικαιώματος ακρόασης από τις διοικητικές αρχές, ενώ πριν από τη διάταξη αυτή δεν υπήρχε γενική νομοθετική ρύθμιση για το δικαίωμα αυτό. Υπήρχαν και υπάρχουν ειδικές διατάξεις όπως τα άρθρα 235, 236 του Υπαλληλικού Κώδικα σχετικά με την απολογία του υπαλλήλου που διώκεται πειθαρχικά, το άρθρο 34 του π.δ. 34/1996 περί προμηθειών του Δημοσίου για την επιβολή κυρώσεων σε βάρος του έκπτωτου προμηθευτή, καθώς και το άρθρο 46 του Ν. 2676/1999 σχετικά με την απόρριψη αιτήσεως ασφαλισμένου για απονομή σύνταξης.

Το άρθρο 20 παρ.2 αναφέρεται σε κάθε διοικητική ενέργεια ή μέτρο, υπονοώντας πράξεις όχι μόνο κατά τον τύπο δηλαδή το όργανο και τη διαδικασία έκδοσης αλλά και τις κατά την ουσία διοικητικές, δηλαδή με χαρακτήρα ατομικό ή ειδικό και συγκεκριμένο. Αποκλείονται συνεπώς από το πεδίο εφαρμογής του όχι μόνο οι τυπικοί νόμοι αλλά και οι κανονιστικές πράξεις της Διοίκησης, των οποίων το

---

<sup>8</sup> Χρυσόγονος Κ., ό.π., σ. 370.

χαρακτηριστικό γνώρισμα είναι όπως και του ουσιαστικού νόμου η «αφηρημένη γενικότητα», που συνίσταται στο ότι το νομικό περιεχόμενο της πράξεως απευθύνεται σε αόριστο αριθμό προσώπων και δεν εξαντλείται με μια μόνο εφαρμογή και επομένως η Διοίκηση δεν θα ήξερε ποιόν να καλέσει.

Γίνεται δεκτό ότι το άρθρο 20 παρ.2 έχει εφαρμογή (μόνο) σε διοικητικές ενέργειες ή μέτρα με τα οποία επέρχεται θετική βλάβη στα δικαιώματα ή έννομα συμφέροντα συγκεκριμένου προσώπου και όχι όταν η διοίκηση απλώς παραλείπει ή αρνείται τη χορήγηση δικαιώματος ή τη δημιουργία νέας νομικής κατάστασης υπέρ του παραπάνω προσώπου. Οπωσδήποτε δεν υπάρχει βλάβη των συμφερόντων του διοικούμενου και επομένως δεν μπορεί να αξιώσει προηγούμενη ακρόαση αν δεν έχει με τη μέλλουσα προς έκδοση πράξη άμεσο νομικό δεσμό έτσι ώστε να στοιχειοθετείται έννομο συμφέρον του για την προσβολή του με ένδικο βοήθημα. Ακόμη γίνεται πάγια δεκτό ότι δεν απαιτείται προηγούμενη ακρόαση του ενδιαφερόμενου πολίτη όταν η ενέργεια της δημόσιας αρχής δεν σχετίζεται με την υποκειμενική συμπεριφορά αυτού του προσώπου αλλά στηρίζεται σε αντικειμενικά δεδομένα και κριτήρια αποτελώντας έτσι άσκηση δέσμιας αρμοδιότητας.

Η ακρόαση δε χρειάζεται να λάβει πράγματι χώρα, αλλά έγκειται στην παροχή ευκαιρίας στον ενδιαφερόμενο να αναπτύξει γραπτώς ή προφορικώς τις απόψεις του για τα δικαιώματα ή τα συμφέροντά του ενώπιον του οργάνου που ασκεί την αποφασιστική αρμοδιότητα. Αν αρνηθεί ρητώς ή αφήσει την προθεσμία να περάσει άπρακτη, η επιταγή του άρθρου 20 παρ. 2 θεωρείται ότι έχει εκπληρωθεί. Δεν υφίσταται δε παράβαση του υπό του άρθρου 20 παρ. 2 του Συντάγματος επιβαλλόμενου τύπου της προηγούμενης ακροάσεως του ενδιαφερομένου, του οποίου η κατοικία ήταν άγνωστη κατά το χρόνο εκδόσεως της προσβαλλόμενης πράξεως.

Συνεπώς το πεδίο εφαρμογής του άρθρου 20 παρ.2 του Συντάγματος περιορίζεται στις τυπικά και ουσιαστικά διοικητικές και μάλιστα εκτελεστές πράξεις (όχι παραλείψεις ή αρνήσεις), οι οποίες εκδίδονται ύστερα από πρωτοβουλία της Διοίκησης και κατά διακριτική της ευχέρεια, στηριζόμενες σε υποκειμενική συμπεριφορά του διοικούμενου ο οποίος έχει έννομο συμφέρον να τις προσβάλλει. Φορέας του δικαιώματος προηγούμενης ακρόασης είναι κάθε φυσικό πρόσωπο ανεξάρτητα από την εθνικότητά του, καθώς και τα νομικά πρόσωπα. Αποδέκτης της ισχύος του είναι οι διοικητικές αρχές.

Σύμφωνα με την παρ. 1 του άρθρου 6 του Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας οι διοικητικές αρχές πριν από κάθε ενέργεια ή μέτρο σε βάρος των δικαιωμάτων ή συμφερόντων συγκεκριμένου προσώπου, οφείλουν να καλούν τον ενδιαφερόμενο να εκφράσει τις απόψεις του εγγράφως ή προφορικός ως προς τα σχετικά ζητήματα. Ο ενδιαφερόμενος καλείται να εκφράσει-διατυπώσει τις απόψεις του. Η κλήση σε ακρόαση σύμφωνα με την παρ. 2 του άρθρου είναι έγγραφη και αναφέρει τον τόπο, την ημέρα και την ώρα, προσδιορίζοντας ταυτόχρονα το μέτρο ή την ενέργεια. Ο ενδιαφερόμενος έχει το δικαίωμα αφενός να λάβει γνώση του συνόλου των στοιχείων του φακέλου και αφετέρου να προβεί σε ανταπόδειξη. Από την αιτιολογία της διοικητικής πράξης πρέπει να προκύπτει η τήρηση της διαδικασίας, καθώς και η λήψη υπόψη των ισχυρισμών του διοικουμένου, χωρίς να είναι αναγκαία η διατύπωση κρίσης γι' αυτούς. Επίσης καθιερώνεται η αρχή του επίκαιρου του τύπου αυτού της διαδικασίας.

Στην παρ.3 προβλέπεται για πρώτη φορά η κατ' εξαίρεση δυνατότητα παράλειψης της κλήσης του διοικουμένου σε περίπτωση ανάγκης λήψης δυσμενούς μέτρου για την αποτροπή επικείμενου κινδύνου ή λόγω επιτακτικού δημοσίου συμφέροντος. Αν η κατάσταση που ρυθμίστηκε είναι δυνατόν να μεταβληθεί, επιβάλλεται η κλήση του

διοικουμένου σε ακρόαση μέσα σε δεκαπέντε ημέρες από τη λήψη του μέτρου. Αν μετά την ακρόαση αυτή αλλάξουν οι απόψεις της διοικητικής αρχής για τη σκοπιμότητα ή τη νομιμότητα του μέτρου, η διοίκηση οφείλει δίχως καθυστέρηση να προβεί σε νέα ρύθμιση με την ανάκληση ή τροποποίηση του μέτρου που είχε επιβληθεί. Αν το προαναφερόμενο διάστημα των δεκαπέντε ημερών παρέλθει άπρακτο, το μέτρο παύει αυτοδικαίως χωρίς να υπάρχει ανάγκη έκδοσης σχετικής πράξης.

*«Στην παρ. 4 ορίζεται ότι η άσκηση του δικαιώματος εξακολουθεί να είναι υποχρεωτική για τη Διοίκηση όταν προβλέπεται διοικητική προσφυγή. Η διάταξη αυτή είναι αντίθετη με τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, οδηγεί όμως σε πληρέστερη εφαρμογή της σχετικής συνταγματικής επιταγής και σε πληρέστερη προστασία του διοικουμένου»<sup>9</sup>.*

Το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης θέτει μία ακόμη ασπίδα προστασίας του διοικουμένου απέναντι στην αυθαίρετη σε πολλές περιπτώσεις δράση της Δημόσιας Διοίκησης. Η διάταξη του 20 παρ.2 του Συντάγματος επιβάλλει ως ουσιώδη τύπο της διαδικασίας, στις αναφερόμενες σε αυτήν περιπτώσεις, την προηγούμενη ακρόαση του ενδιαφερομένου, θεσπίζοντας την υποχρέωση της Διοικήσεως να απευθύνει πριν τη σχετική ενέργεια ή λήψη του σχετικού μέτρου, πρόσκληση προς τον ενδιαφερόμενο προκειμένου εκείνος να εκθέσει τις απόψεις του και να θέσει υπόψη της Διοικήσεως τα σχετικά στοιχεία που έχει στη διάθεσή του. Η μη τήρηση αυτού του τύπου έχει ως αποτέλεσμα την ακυρότητα της διοικητικής πράξεως που εκδίδεται ή του διοικητικού μέτρου που λαμβάνεται. Το δικαίωμα αυτό περιβάλλει την έννοια της χρηστής διοικήσεως η οποία δρα με γνώμονα τις αρχές του Κράτους Δικαίου και ενισχύει την αρχή της διαφάνειας όσον αφορά στη δράση των διοικητικών οργάνων.

---

<sup>9</sup> Σολδάτος Δ., (2000), Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας, Θεσσαλονίκη, Εκδόσεις Μ.Δημοπούλου, σ. 79.

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ

### ΟΙ ΑΡΧΕΣ ΤΟΥ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ ΠΟΥ ΕΝΙΣΧΥΟΥΝ ΤΗ

### ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ ΣΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

#### *1. Διαφάνεια και αρχή της δημοσιότητας*

Η αρχή της διαφάνειας συνδέεται άμεσα με την αρχή της δημοσιότητας της δράσης των διοικητικών οργάνων. Η δημοσιότητα επιτυγχάνεται μέσω της δημοσίευσης των διοικητικών πράξεων, ατομικών και κανονιστικών. Επιπλέον, σύμφωνα με ρητές διατάξεις του Συντάγματος οι νόμοι που έχουν ψηφιστεί από τη Βουλή,<sup>10</sup> οι πράξεις του Προέδρου της Δημοκρατίας,<sup>11</sup> και των αναθεωρημένων διατάξεων του Συντάγματος<sup>12</sup> δημοσιεύονται ώστε να δίνεται η δυνατότητα στους πολίτες όχι μόνο να γνωρίζουν τις ως άνω πράξεις αλλά και να ελέγχουν τη νομιμότητα των πράξεων των διοικητικών-κρατικών οργάνων και συνάμα να κρίνουν τη δράση τους. Η δημοσιότητα του νόμου τον καθιστά φανερό, ενώ σε αντίθετη περίπτωση θα μιλούσαμε για νόμο μυστικό, στοιχείο που δεν ταιριάζει στην δημοκρατική έννομη τάξη και στην αρχή της λαϊκής κυριαρχίας. Η ανάγκη της δημοσιότητας των κανόνων δικαίου συνδέεται με την αρχή της νομιμότητας, διότι μόνο με αυτόν τον τρόπο είναι δυνατόν να ασκηθεί δικαστικός έλεγχος της νομιμότητας των διοικητικών πράξεων και ιδιαίτερα των κανονιστικών διοικητικών πράξεων, εφόσον μόνο με τη

---

<sup>10</sup> Βλ. άρθρο 42 παρ.1 εδ.α, το οποίο ορίζει ότι *ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας εκδίδει και δημοσιεύει τους νόμους που έχουν ψηφιστεί από τη Βουλή μέσα σε ένα μήνα από την ψήφισή τους.*

<sup>11</sup> Βλ. άρθρο 55 παρ.1, το οποίο ορίζει ότι *καμία πράξη του Προέδρου της Δημοκρατίας δεν ισχύει, ούτε εκτελείται χωρίς την προσυπογραφή του αρμόδιου Υπουργού, ο οποίος με μόνη την υπογραφή του γίνεται υπεύθυνος και χωρίς τη δημοσίευσή της στην εφημερίδα της Κυβέρνησης.*

<sup>12</sup> Βλ. άρθρο 110 παρ.5, το οποίο ορίζει ότι *κάθε ψηφιζόμενη αναθεώρηση διατάξεων του Συντάγματος δημοσιεύεται στην εφημερίδα της Κυβερνήσεως μέσα σε δέκα ημέρες αφότου επιψηφιστεί από τη Βουλή και τίθεται σε ισχύ σε ειδικό ψήφισμά της.*

δημοσιότητα γίνονται γνωστές στους διοικούμενους και στα δικαστήρια κατά τρόπο έγκυρο και αντικειμενικό.

Ο Κ.Δ.Δ. στο άρθρο 18 παρ.1 ορίζει ότι *η ατομική διοικητική πράξη τελειούται με την υπογραφή και τη χρονολόγησή της, ή τη δημοσίευσή της αν είναι δημοσιευτέα κατά νόμο. Η κανονιστική διοικητική πράξη τελειούται με τη δημοσίευσή της στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, εκτός αν προβλέπεται ειδικός τρόπος δημοσιότητας.*<sup>13</sup> Η δημοσίευση στην Ε.τ.Κ. εφόσον αυτό επιβάλλεται από το νόμο αποτελεί συστατικό στοιχείο της διοικητικής πράξεως με συνέπεια οι διοικητικές πράξεις οι οποίες πρέπει να δημοσιευθούν να αποκτούν νομική ύπαρξη από τη δημοσίευσή τους στην Ε.τ.Κ. Προκειμένου για ατομικές διοικητικές πράξεις επιβάλλεται η δημοσίευση μόνο όταν τη δημοσίευσή τους απαιτούν ειδικές διατάξεις. Για δε τις κανονιστικές πράξεις από το Σύνταγμα επιβάλλεται η δημοσιότητα των κανονιστικών πράξεων όλων των οργάνων της διοικήσεως.<sup>14</sup> Συνέπεια της δημοσιεύσεως, ήτοι όταν ο νόμος επιβάλλει την δημοσίευση των ατομικών διοικητικών πράξεων όπως διορισμού, μετατάξεως, απολύσεως κ.λπ. των δημοσίων υπαλλήλων, αποτελεί το γεγονός ότι οι πράξεις αυτές αποκτούν νόμιμη ύπαρξη μόνο από της δημοσιεύσεως τους. Για τις κανονιστικές διοικητικές πράξεις<sup>15</sup> η δημοσίευσή τους αποτελεί και αφετηρία της 60νθήμερης προθεσμίας προς άσκηση, κατά της κανονιστικής πράξεως, αιτήσεως ακυρώσεως.<sup>16</sup>

---

<sup>13</sup> Βλ. ΣΤΕ 3195/2000.

<sup>14</sup> *Ατομική διοικητική πράξη είναι η δήλωση βούλησης του διοικητικού οργάνου που καθορίζει κυριαρχικά τί πρέπει να ισχύσει σε ατομική περίπτωση (Α.Π 314/76, ΝοΒ 24,854). Κανονιστική διοικητική πράξη είναι εκείνη που θεσπίζει κανόνα δικαίου ο οποίος θα ισχύει ως δίκαιο για τον καθένα για τον οποίο υφίσταται πραγματική κατάσταση που συγκεντρώνει χαρακτηριστικά γνωρίσματα γενικά. Χαρακτηριστικό στοιχείο είναι η γενικότητα της ρυθμίσεως η οποία δεν εξαντλείται σε μία μόνο εφαρμογή αλλά μπορεί να εφαρμοστεί σε αόριστες και μέλλουσες περιπτώσεις και αναφέρεται σε γενική κατηγορία προσώπων.(ΣΤΕ 1707/66 ΝοΒ 14,167). Κριτήριο για τη διάκριση των διοικητικών πράξεων σε ατομικές και κανονιστικές είναι ο χαρακτήρας του κανόνα που θεσπίζουν ως ατομικού (προσωπικού) ή γενικού αντίστοιχα.(Α.Π 1295/54 ΕΔΚΑ 26, 169, Δ.Εφ.Θεσ. 505/95 Ε. Σπηλιωτόπουλος Εγχειρίδιο Διοικ. Δικαίου εκδ. 7<sup>η</sup> σελ. 106).*

<sup>15</sup> Ο Ν.301/1976 καθιέρωσε τα ακόλουθα: Στην Ε.τ.Κ α) δημοσιεύονται μεταξύ άλλων:1. οι τυπικοί νόμοι, 2. τα Π.Δ. γενικά, 3. οι κανονιστικού χαρακτήρα πράξεις των οργάνων της δημόσιας διοίκησης και της Ελληνικής Αστυνομίας, επιφυλασσομένων ορισμένων εξαιρέσεων, 4. οι ατομικού χαρακτήρα διοικητικές πράξεις, όταν προβλέπεται από ειδική διάταξη νόμου(λ.χ. η δημοσίευση της απόφασης για απαλλοτρίωση κατ'άρθρο 5 του Ν.Δ. 797/1971), 5. οι πράξεις διορισμού, μετάταξης, υποβιβασμού,

Ο πρόσφατος νόμος 3861/2010, ο οποίος θα τεθεί σε ισχύ σταδιακά τιτλοφορείται «Ενίσχυση της διαφάνειας με την υποχρεωτική ανάρτηση νόμων και πράξεων των κυβερνητικών, διοικητικών και αυτοδιοικητικών οργάνων στο διαδίκτυο, «Πρόγραμμα Διαύγεια» και άλλες διατάξεις», εισάγει την υποχρέωση ανάρτησης νόμων, κανονιστικών πράξεων και εν γένει των πράξεων των κυβερνητικών και διοικητικών οργάνων στο διαδίκτυο. Με τον ως άνω νόμο επιδιώκεται η επίτευξη της μέγιστης δυνατής δημοσιότητας της κυβερνητικής πολιτικής και της διοικητικής δράσης. Και τούτο επειδή η ευρεία δημοσιότητα και η πρόσβαση στην πληροφορία που εξασφαλίζουν τα σύγχρονα μέσα διαδικτυακής επικοινωνίας διασφαλίζουν τη διαφάνεια της κρατικής δράσης με συνέπεια την υπευθυνότητα, την ευθύνη και τη λογοδοσία από την πλευρά των φορέων άσκησης της δημόσιας εξουσίας και επομένως την τήρηση της νομιμότητας και την επίτευξη της Χρηστής Δημόσιας Διοίκησης. Παράλληλα η ευρεία διαδικτυακή δημοσιότητα ενισχύει τις δυνατότητες των πολιτών να απολαύσουν και να ασκήσουν τα συνταγματικά κατοχυρωμένα δικαιώματά τους και συγκεκριμένα: πρωτίστως το δικαίωμα πληροφόρησης όπως αυτό κατοχυρώνεται στο άρθρο 5<sup>Α</sup> του Σ. και συνακόλουθα τα συνταγματικά κατοχυρωμένα δικαιώματα που συναρτώνται ή και εξαρτώνται από την πληροφόρηση αυτή, όπως το δικαίωμα ανάπτυξης της προσωπικότητας, της συμμετοχής στην κοινωνική, οικονομική και πολιτική ζωή (άρθρο 5 παρ.1 Σ.) αλλά και το δικαίωμα συμμετοχής στην κοινωνία της Πληροφορίας (άρθρο 5<sup>Α</sup> παρ.2 Σ.).<sup>17</sup>

---

αποδοχής, παραίτησης και απόλυσης των δημοσίων υπαλλήλων ή υπαλλήλων ΝΠΔΔ, β) δεν δημοσιεύονται, μεταξύ άλλων στην Ε.τ.Κ. : 1. οι κανονιστικού χαρακτήρα πράξεις των Νομαρχών, 2. οι κανονιστικές πράξεις των οργάνων της διοίκησης, για τις οποίες ο νόμος προβλέπει δημόσια γνωστοποίηση με άλλο πρόσφορο τρόπο, 3. οι διακηρύξεις δημοπρασιών, 4. οι απόρρητες κανονιστικές πράξεις του Υπουργείου Εθνικής Άμυνας.

<sup>16</sup> Βλ. ΣΤΕ 2440/83: η προθεσμία προσβολής π.δ. περί καθορισμού περιορισμών δομήσεως αρχίζει, ως εκ της χαρακτήρος του ως κανονιστικού, από της δημοσίευσής του στην Ε.τ.Κ. για κάθε ενδιαφερόμενο.

<sup>17</sup> Σύμφωνα με τον νέο Ν.3861/2010 η υποχρέωση ανάρτησης των πράξεων και αποφάσεων στο διαδίκτυο σε καμία περίπτωση δεν υποκαθιστά το σύστημα δημοσίευσης στην Εφημερίδα της



## 2. Διαφάνεια και αρχή της αμεροληψίας των διοικητικών οργάνων

« Βασική αρχή του Διοικητικού δικαίου αποτελεί η αρχή της χρηστής διοίκησης ή των χρηστών διοικητικών ηθών, δηλαδή της χρηστότητας της συμπεριφοράς των διοικητικών οργάνων προς τους διοικούμενους. Η αρχή αυτή εμφανίζεται ως εκδήλωση της αμεροληψίας της δημόσιας διοίκησης»<sup>18</sup>. Η αμεροληψία συνιστά και εφαρμογή της αρχής της ισότητας των πολιτών ενώπιον του νόμου (άρθρο 4 παρ. 1 του Σ.), υπό την έννοια ότι η ισότητα καλύπτει τους πολίτες έναντι των εφαρμοστών του νόμου. Στο άρθρο 7 του Κ.Δ.Δ. κατοχυρώνεται η αμεροληψία των διοικητικών οργάνων, όπου ειδικότερα προβλέπεται, ότι τα διοικητικά όργανα, μονομελή ή συλλογικά, πρέπει να παρέχουν εγγυήσεις αμερόληπτης κρίσης κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους. Τα μονομελή όργανα καθώς και τα μέλη των συλλογικών οργάνων, οφείλουν να απέχουν από κάθε ενέργεια ή διαδικασία που συνιστά συμμετοχή σε λήψη απόφασης ή διατύπωσης γνώμης ή πρότασης εφόσον: α) η ικανοποίηση προσωπικού συμφέροντος τους συνδέεται με την έκβαση της υπόθεσης ή β) είναι σύζυγοι ή συγγενείς εξ' αίματος ή εξ' αγχιστείας, κατ' ευθεία μεν γραμμή απεριορίστως, εκ πλαγίου δε έως και τετάρτου βαθμού, με κάποιον από τους ενδιαφερόμενους ή γ) )έχουν ιδιαίτερο δεσμό ή ιδιάζουσα σχέση ή εχθρότητα με τους ενδιαφερόμενους. Σύμφωνα με την εισηγητική έκθεση του Κ.Δ.Δ. επί του άρθρου 7, περιλαμβάνονται ισχύουσες γενικές αρχές του διοικητικού δικαίου και νομολογιακές λύσεις σχετικά με την αμεροληψία των διοικητικών οργάνων. Ειδικότερα στην παρ.1 καθιερώνεται νομοθετικά η γενική αρχή σύμφωνα με την οποία, όλα τα διοικητικά όργανα πρέπει να παρέχουν εγγυήσεις αμερόληπτης κρίσης κατά την άσκηση των καθηκόντων τους. Στην παρ.2 καθορίζονται οι λόγοι για τους οποίους όλα τα διοικητικά όργανα οφείλουν να απέχουν από ενέργειες ή

---

Κυβερνήσεως ή άλλες μορφές δημοσιότητας που προβλέπονται από την ισχύουσα νομοθεσία( όπως π.χ. δημοσίευση στον τύπο ή ανάρτηση σε νομαρχιακό κατάστημα).

<sup>18</sup> Τάχος Α.Ι., (1996), *Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο*, Θεσσαλονίκη, Εκδόσεις Σάκκουλα, σ.327.

διαδικασίες που συνιστούν συμμετοχή σε λήψη απόφασης ή διατύπωσης γνώμης ή πρότασης. Στην παρ.3 προβλέπεται η διαδικασία της αυτοεξαίρεσης, ενώ στην παρ.4 η εξαίρεση ύστερα από αίτηση του ενδιαφερομένου, η οποία μπορεί να υποβληθεί σε κάθε στάδιο της διαδικασίας. Στην παρ.5 προβλέπεται ότι η εξαίρεση μπορεί να διατάσσεται και αυτεπαγγέλτως, στην περίπτωση μεν των μονομελών οργάνων με πράξη της προϊσταμένης αρχής, στην περίπτωση δε μελών συλλογικών οργάνων με απόφαση του οργάνου. Τέλος στην παρ.6 διατυπώνεται ο κανόνας που έχει διαμορφωθεί από τη νομολογία, σύμφωνα με τον οποίο τα της εξαίρεσης ή αυτοεξαίρεσης, δεν εφαρμόζονται στην περίπτωση των συλλογικών οργάνων όταν αυτά δεν σχηματίζουν απαρτία.

Κατά τη γενική αρχή της αμεροληψίας που κάμπτεται μόνο σε περίπτωση αντίθετης ειδικής ρυθμίσεως, τα όργανα της διοικήσεως πρέπει να παρέχουν τα εχέγγυα αμερόληπτης κρίσεως, πράγμα που μπορεί να τεθεί σε αμφισβήτηση, όχι μόνο όταν υπάρχει είτε προσωπικό συμφέρον για την έκβαση της υπόθεσης, είτε ιδιαίτερος δεσμός ή ιδιάζουσα σχέση ή οξεία αντίθεση από έχθρα προς τα πρόσωπα που αφορά η ενέργεια, αλλά και γενικότερα σε περιπτώσεις που είναι δυνατόν να δημιουργηθεί ευλόγως η υπόνοια ότι το διοικητικό όργανο, έχει ήδη σχηματισμένη και, άρα προκατειλημμένη γνώμη για την υπόθεση για την οποία καλείται να αποφανθεί- να κρίνει. Συνεπώς, άσχετα από την ύπαρξη διατάξεως που να προβλέπει για ειδικούς λόγους την εξαίρεση του συγκεκριμένου διοικητικού οργάνου, η ενέργειά του που έγινε παρά τη συνδρομή τέτοιων λόγων είναι ελαττωματική και συνεπάγεται την ακυρότητα της διοικητικής πράξεως λόγω του τεκμηρίου επηρεασμού του που δημιουργείται έτσι, αν και δεν αποδεικνύεται ότι η πράξη αυτή υπήρξε πραγματικά

μεροληπτική.<sup>19</sup> Πρέπει όμως να προκύπτει σαφώς, η συνδρομή μίας από τις παραπάνω προϋποθέσεις στο πρόσωπο μέλους του συλλογικού οργάνου, προκειμένου να κριθεί η κακή σύνθεσή του.<sup>20</sup> Η πλημμέλεια αυτή καθιστά την πράξη, ανεξάρτητα από άλλες νόμιμες συνέπειες, ακυρωτέα, αν είναι η ίδια εκτελεστή ή καθιστά ακυρωτέα την τελικά εκδιδόμενη εκτελεστή πράξη.<sup>21</sup>

Σύμφωνα με τη νομολογία δημιουργείται τεκμήριο επηρεασμού του συλλογικού οργάνου όταν ως μέλος αυτού μετέχει πρόσωπο το οποίο είχε εκδώσει με την ιδιότητα του μονομελούς οργάνου την πράξη που ελέγχει το συλλογικό όργανο ή συνέπραξε στην έκδοσή της ή γενικά απέρρευσε η πράξη απ' αυτό<sup>22</sup> ή αν εξετάστηκε προηγουμένως ως μάρτυρας και κατέθεσε επιβαρυντικά για τον κρινόμενο, στοιχεία ή διατύπωσε δυσμενή γι' αυτόν γνώμη εκτός αν είχε γνωμοδοτήσει ατομικά επειδή η έκφραση της γνώμης του ζητήθηκε από την προϊσταμένη αρχή ή προβλέπεται από τις σχετικές διατάξεις, όχι όμως και όταν επί της κρινόμενης υποθέσεως είχε ασκήσει ατομικά αποφασιστική αρμοδιότητα.<sup>23</sup>

### *3. Διαφάνεια και αρχή της αιτιολογίας των διοικητικών πράξεων.*

Η αρχή της αιτιολογίας των διοικητικών πράξεων ορίζεται στο άρθρο 17 του Κ.Δ.Δ. σύμφωνα με την οποία, *η ατομική διοικητική πράξη πρέπει να περιέχει αιτιολογία η οποία να περιλαμβάνει την διαπίστωση της συνδρομής των κατά νόμο προϋποθέσεων*

---

<sup>19</sup> ΣΤΕ 573,574/1985 ΝοΒ 36, 201, ΣΤΕ 305,1286, 1623/57, ΣΤΕ 681/82 ΝοΒ 32, ΣΤΕ 689/87 ΝοΒ 1989, 510.

<sup>20</sup> ΣΤΕ 3578/1982 ΝοΒ 32,1638.

<sup>21</sup> ΣΤΕ 325, 758/82, ΝοΒ 32,1638.

<sup>22</sup> ΣΤΕ 4496/87, 4497/87, ΝοΒ 1990, 746.

<sup>23</sup> ΣΤΕ 1001/92 ΕΔ.ΔΔ 1993, 406, ΣΤΕ 3897/88.

για την έκδοσή της. Η αιτιολογία πρέπει να είναι σαφής, ειδική, επαρκής και να προκύπτει από τα στοιχεία του φακέλου, εκτός αν προβλέπεται ρητώς στο νόμο ότι πρέπει να περιέχεται στο σώμα της πράξης. «Αιτιολογία είναι γενικά η αναφορά των κανόνων δικαίου που ρυθμίζουν την έκδοση της διοικητικής πράξης και της ερμηνείας τους, της διαπίστωσης ότι συντρέχουν οι πραγματικές και νομικές καταστάσεις ενόψει των οποίων επιβάλλεται ή επιτρέπεται η έκδοση της πράξης κατ'εφαρμογή των κανόνων αυτών, της εκτίμησης των σχετικών πραγματικών περιστατικών, καθώς και των σκέψεων του διοικητικού οργάνου που το οδήγησαν στην έκδοση ή την παράλειψη της έκδοσης της διοικητικής πράξης».<sup>24</sup>

Η αιτιολογία είναι ειδική και όχι γενική και αόριστη όταν όλα τα στοιχεία της αναφέρονται στη συγκεκριμένη περίπτωση που ρυθμίζεται με την πράξη. Πλήρης και επαρκής είναι η αιτιολογία όταν περιέχει με σαφήνεια όλα τα στοιχεία της κατά τέτοιο τρόπο ο οποίος δεν αφήνει κενά ή αμφιβολίες για την ορθότητα της κρίσεως του διοικητικού οργάνου και όχι γενική και αόριστη που μπορεί να εφαρμοστεί σε κάθε περίπτωση. Έτσι αιτιολογία που αποτελεί πιστή επανάληψη της διατάξεως του νόμου και η οποία δεν περιέχει τον αναγκαίο σύνδεσμο με τη συγκεκριμένη περίπτωση είναι γενική και αόριστη. Αιτιολογία που να αρκείται μόνο στη διατύπωση του συμπεράσματος χωρίς να παραθέτει τα πραγματικά περιστατικά της υποθέσεως ούτε την ισχύουσα διάταξη νόμου που εφαρμόστηκε είναι πλημμελής.<sup>25</sup> Επιπροσθέτως η αιτιολογία πρέπει να προκύπτει από τα στοιχεία του φακέλου. Η έλλειψη αιτιολογίας συνιστά παράβαση ουσιώδους τύπου της διοικητικής πράξης που οδηγεί σε ακυρότητά της. Μετά την ακύρωση διοικητικής πράξεως για έλλειψη ή ανεπάρκεια αιτιολογίας, η Διοίκηση επανερχόμενη επί της υποθέσεως, μπορεί να εμείνει στη δοθείσα λύση, αιτιολογώντας όμως επαρκώς τη λύση αυτή.

<sup>24</sup> Σπηλιωτόπουλος, Ε., (1997), Αθήνα, *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, σελ.171.

<sup>25</sup> ΣΤΕ 2789/2009, ΝΟΜΟΣ.

Κατά τα παγίως νομολογηθέντα από το Σ.τ.Ε, εφόσον ο νόμος ορίζει ότι η διοικητική πράξη πρέπει να είναι αιτιολογημένη, η αιτιολογία πρέπει να περιέχεται στο σώμα της προσβαλλομένης πράξεως, διότι στην περίπτωση αυτή η αιτιολογία αποτελεί τυπικό στοιχείο του κύρους της πράξεως και πρέπει να περιέχει τα νομίμως δυνάμενα να ληφθούν υπόψη πραγματικά περιστατικά, τα οποία εκτίμησε το διοικητικό όργανο, η αιτιολογία δε αυτή να μπορεί να συμπληρωθεί από τα στοιχεία του φακέλου.

Η αιτιολογία των ατομικών διοικητικών πράξεων <sup>26</sup> εξασφαλίζει την ενημέρωση του πολίτη όσον αφορά στο περιεχόμενο της διοικητικής πράξης και ως εκ τούτου τον έλεγχο του διοικητικού μηχανισμού παραγωγής ατομικών διοικητικών πράξεων και την ενίσχυση και εδραίωση της αρχής της δημοσιότητας και της φανεράς δράσης της διοίκησης, η υποχρέωση δε υπάρξεως αιτιολογίας καθίσταται επιτακτικότερη επί δυσμενών διοικητικών πράξεων καθώς κατά γενική αρχή του Διοικητικού Δικαίου τα όργανα της Διοικήσεως οφείλουν να αιτιολογούν τις εκτελεστές αυτών διοικητικές πράξεις που δημιουργούν νέα δυσμενή για το διοικούμενο κατάσταση.<sup>27</sup> Με αυτόν τον τρόπο οδηγούμαστε στη μέγιστη εφαρμογή της αρχής της διαφάνειας καθώς ο κάθε διοικούμενος πολίτης είναι σε θέση να παρακολουθεί, να γνωρίζει και να ελέγχει τη δράση της Δημόσιας Διοίκησης.

---

<sup>26</sup> Κατά μεν τους κανόνες του Διοικητικού Δικαίου οι κανονιστικές διοικητικές πράξεις δεν χρήζουν αιτιολογίας. Σύμφωνα δε με την με αριθμό 230/2002 απόφαση του ΣΤΕ, τα στοιχεία που εκτίμησε η Διοίκηση και συνηγορούν για την έκδοση κανονιστικών διοικητικών πράξεων πρέπει να περιλαμβάνονται στον οικείο φάκελο. Επίσης σύμφωνα με το άρθρο 74 παρ.1 του Σ. «κάθε νομοσχέδιο και κάθε πρόταση νόμου συνοδεύεται υποχρεωτικά από αιτιολογική έκθεση».

<sup>27</sup> ΣΤΕ 3387/2009, ΝΟΜΟΣ, 3006/1972, 470/1970, Δ.Εφ.Θεσ. 11/88, Αρμ. 1988, 723.

## **ΔΕΥΤΕΡΟ ΜΕΡΟΣ**

### **(ΕΙΔΙΚΟ ΜΕΡΟΣ)**

## **Η ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ ΣΤΙΣ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ**

### **ΠΡΩΤΟ ΚΕΦΑΛΑΙΟ**

## **Η ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ ΣΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ-ΚΟΙΝΟΤΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ**

### *1. Ο εννοιολογικός προσδιορισμός της Δημόσιας Σύμβασης*

Ο όρος δημόσια σύμβαση ως έννοια αμιγώς νομική έλκει την καταγωγή του από το Διεθνές Οικονομικό δίκαιο και ενσωματώνεται στα εθνικά δίκαια μέσω της επικύρωσης των διεθνών συμφωνιών του Παγκόσμιου οργανισμού Εμπορίου και ολοκληρώνεται στο μέτρο που αφορά στις χώρες μέλη της ΕΕ μέσα από τις ρυθμίσεις του κοινοτικού δικαίου. Η παγκοσμιοποίηση της οικονομικής ζωής είχε ως αποτέλεσμα την ανάγκη θέσπισης κανόνων κοινώς αποδεκτών για το διεθνές εμπόριο και την ανάθεση δημοσίων συμβάσεων μέσω διεθνών συμφωνιών. Μέσω της δημιουργίας ενός διεθνούς δικαίου δημοσίων συμβάσεων επιχειρήθηκε να περιορισθεί η αυθαιρεσία των κρατών κατά τη σύναψη συμφωνιών προς όφελος του ελεύθερου εμπορίου και του ελεύθερου ανταγωνισμού. Το δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων όπως αυτό έχει σήμερα διαμορφωθεί σε διεθνές, κοινοτικό ή εθνικό

επίπεδο δεν πρέπει να συνδέεται αποκλειστικά με το δημόσιο δίκαιο ή να εμπλέκεται στη διάκριση ιδιωτικού και δημοσίου δικαίου. Το εφαρμοστέο δίκαιο για κάθε κράτος μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι τόσο αυτό της Ένωσης όσο και αυτό με το οποίο δεσμεύεται δυνάμει διεθνών συμφωνιών αλλά και ειδικότερων κανόνων που υπάρχουν στο εθνικό δίκαιο ιδιωτικό ή δημόσιο.<sup>28</sup>

Η δημόσια σύμβαση όπως και κάθε άλλη σύμβαση είναι σαφώς μία σύμπτωση βουλήσεων ήτοι μία συμφωνία μεταξύ δύο μερών. Κρίσιμο στοιχείο του αντικειμένου των δημοσίων συμβάσεων είναι ο επαχθής τους χαρακτήρας. Το δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων ρυθμίζει την ανάθεση συμβάσεων που συνάπτουν τα κράτη ή κρατικοί φορείς ανεξάρτητα του ειδικού τους νομικού πλαισίου. Ο ένας συμβαλλόμενος μιας δημόσια σύμβασης οφείλει να είναι το κράτος ή φορέας κρατικός, ή νομικό πρόσωπο με κρατική επιρροή όπως αυτό εκάστοτε ορίζεται στα διάφορα νομοθετήματα. Τόσο σε διεθνές όσο και σε κοινοτικό επίπεδο υιοθετούνται διάφοροι ορισμοί της δημόσιας σύμβασης.<sup>29</sup> Κύριο αντικείμενο των δημοσίων συμβάσεων είναι τα έργα, οι προμήθειες και οι υπηρεσίες δίχως να αποκλείεται ο μικτός τους χαρακτήρας ή οι ειδικότερες κατηγορίες. Οι δημόσιες συμβάσεις αφορούν κατηγορίες οικονομικής δραστηριότητας νομικά ρυθμιζόμενες από συγκεκριμένα συστήματα κανόνων χαρακτηριστικό των οποίων είναι το υποκείμενο που συμβάλλεται αλλά και το αντικείμενο στο οποίο αφορούν. Αρκεί δηλαδή η μία πλευρά να έχει κρατικό άρωμα όπως αυτό προσδιορίζεται από κάθε ορισμό που δίνει έκαστο νομικό σύστημα.

---

<sup>28</sup> Βλ. σχετικά σε Τροβά Ε., Σκουρή Π.,(2009), *Το Κοινοτικό Δίκαιο των Δημοσίων Συμβάσεων*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, Εκδόσεις Σάκκουλα.

<sup>29</sup> Κατά τον ορισμό του Π.Ο.Ε ως δημόσια σύμβαση νοείται κάθε σύμβαση που συνάπτεται από τις αρχές του Παραρτήματος Ι και αφορά διαδικασίες που αναφέρονται σε κάθε τύπο σύμβασης αγοράς, μίσθωσης, μίσθωσης με δικαίωμα αγοράς, καθώς και κάθε είδους συνδυασμό αυτών. Κατά την οδηγία 2004/18/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 31<sup>ης</sup> Μαρτίου 2004 περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών «οι δημόσιες συμβάσεις είναι συμβάσεις εξ επαχθούς αιτίας οι οποίες συνάπτονται γραπτώς μεταξύ ενός ή περισσότερων οικονομικών φορέων και μίας ή περισσότερων αναθετουσών αρχών και έχουν ως αντικείμενο την εκτέλεση έργων, την προμήθεια προϊόντων ή την παροχή υπηρεσιών κατά την έννοια της παρούσας οδηγίας» άρθρο 1 οδηγία 2004/18.

Παρά το γεγονός ότι το με το δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων αρχικά επιδιώχθηκε να περιοριστεί η αυθαιρεσία των κρατών σε ότι αφορά στο διεθνές εμπόριο όπως ειπώθηκε παραπάνω, εξακολουθεί να επικρατεί προβληματισμός γύρω από την έννοια της δημόσιας σύμβασης κυρίως λόγω της ανισότητας των συμβαλλομένων μερών και κυρίως διότι το ένα συμβαλλόμενο μέρος είναι οπωσδήποτε το δημόσιο και επομένως επικρατεί μια ανισότητα δυνάμεων. Πρωταρχικής σημασίας στόχος της κοινοτικής νομοθετικής παραγωγής αναφορικά με τη θέσπιση κανόνων για τις δημόσιες συμβάσεις αποτέλεσε και αποτελεί η εξασφάλιση και η κατοχύρωση της διαφάνειας<sup>30</sup> των διαδικασιών στο χώρο των δημοσίων συμβάσεων και το άνοιγμα των αγορών αυτών στον ελεύθερο ανταγωνισμό. Είναι γεγονός ότι σε κάθε αιτιολογική έκθεση που συνοδεύει οποιαδήποτε σχετική με το ζήτημα αυτό νομοθετική πρωτοβουλία προτάσσεται η ικανοποίηση του αιτήματος της διαφάνειας, επί τω τέλει όπως επιτευχθεί η εγκαθίδρυση μιας ενιαίας εσωτερικής αγοράς και η καταπολέμηση κάθε είδους «προτιμησιακής» πολιτικής από τα κράτη μέλη.

Ο τομέας των δημοσίων συμβάσεων είναι ιδιαίτερα «ευάλωτος» στην άνθιση της διαφθοράς και της απάτης κυρίως λόγω των οικονομικών συμφερόντων που εμπλέκονται σε αυτόν. Είναι έτσι εύλογο η Ε.Ε. να επιδιώκει την παροχή εγγυήσεων προς τους συμμετέχοντες αναφορικά με την ανάθεση των δημοσίων συμβάσεων ώστε να διασφαλίζεται η φερεγγυότητα των διαδικασιών και ευρύτερα να κατοχυρώνεται η διαφάνεια. Σήμερα ένα σύνολο διατάξεων που αναφέρονται τόσο στην εξάλειψη της διαφθοράς όσο και στην ανάδειξη της διαφάνειας αποτελούν ρυθμίσεις του κοινοτικού δικαίου.

---

<sup>30</sup> Βλ. [www.europa.eu.int/comm/internal\\_market/fr/publproc/general/2k\\_461.htm](http://www.europa.eu.int/comm/internal_market/fr/publproc/general/2k_461.htm).



«Για το δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων η διαφάνεια έχει εκτεταμένη χρήση και αφορά τη διεξαγωγή της διαδικασίας που οδηγεί στην ανάθεση των δημοσίων συμβάσεων από τις αναθέτουσες αρχές. Ρυθμίζει συνεπώς τις σχέσεις των υποψηφίων με τις αναθέτουσες αρχές, χωρίς απαραίτητα αυτό να σχετίζεται με την καταπολέμηση της διαφθοράς και της απάτης.»<sup>31</sup> Η νομολογία του Δ.Ε.Κ. αναγνωρίζει πλέον ρητά τη διαφάνεια ως αρχή που διέπει το δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων και καθορίζει τον τρόπο ερμηνείας του δικαίου των δημοσίων συμβάσεων.

Το δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων πηγάζει τόσο από την ίδια τη Συνθήκη της Ε.Ε. και τις αρχές τις οποίες εμπεριέχει ή έχει αναγνωρίσει η νομολογία του Δ.Ε.Κ. όσο και από το παράγωγο δίκαιο δηλαδή αυτό των εξειδικευμένων οδηγιών που θεσπίστηκαν στην εξέλιξη του κοινοτικού δικαίου.

## *2. Η διαφάνεια βάσει της Συνθήκης της Ε.Ε. και οι αρχές που την κατοχυρώνουν*

Η διαφάνεια θεωρείται ότι αποτελεί σκοπό του δικαίου των δημοσίων συμβάσεων και στόχο στον οποίο αυτό αποβλέπει. Η αρχή της διαφάνειας καθίσταται εξαιρετικά σημαντική λόγω της επέκτασης της διαφθοράς στις κρατικές υπηρεσίες, διασφαλίζει τον ελεύθερο ανταγωνισμό και την τήρηση της ίσης μεταχείρισης. Η Ε.Ε. δεν ξεκίνησε να δομεί τη νομοθεσία της με βάση την αποφυγή της διαφθοράς αυτής καθ' εαυτής αλλά θεώρησε ότι η διαφάνεια και ο ανταγωνισμός επιτυγχάνονται με τη διασφάλιση της ελεύθερης οικονομίας. Είναι άλλωστε γνωστό ότι η Συνθήκη περιλαμβάνει ειδικές ρυθμίσεις για την εξάλειψη της απάτης Το άρθρο 280 της Συνθ.ΕΚ. αποσκοπεί μέσω της καταπολέμησης της απάτης στην προστασία των

---

<sup>31</sup> Τροβά Ε., Σκουρής Π., ό.π., σ. 142.

οικονομικών συμφερόντων της Κοινότητας. Ειδικότερα σε αυτό ορίζεται: «*Η Κοινότητα και τα κράτη μέλη καταπολεμούν την απάτη ή οιαδήποτε άλλη παράνομη δραστηριότητα κατά των οικονομικών συμφερόντων της Κοινότητας, λαμβάνοντας σύμφωνα με το παρόν άρθρο μέτρα τα οποία θα έχουν αποτρεπτικό χαρακτήρα και θα προσφέρουν αποτελεσματική προστασία στα κράτη μέλη*»<sup>32</sup>.

### *2.1 Η αρχή της ίσης μεταχείρισης και η διαφάνεια*

Η αρχή της ίσης μεταχείρισης απορρέει από τα άρθρα 12, 43(πρώην 52) και 49 (πρώην 59) της Συνθήκης και απαγορεύει καταρχάς την πρόδηλη διάκριση λόγω ιθαγένειας. Από τις παραπάνω διατάξεις το Δ.Ε.Κ. οδηγήθηκε στο συμπέρασμα ότι η γενική αρχή της ίσης μεταχείρισης αποτελεί μία εκ των θεμελιακών αρχών του κοινοτικού δικαίου. Σύμφωνα με την αρχή αυτή «...*ανάλογες καταστάσεις δεν πρέπει να αντιμετωπίζονται με διαφορετικό τρόπο, εκτός αν η διαφορετική αντιμετώπιση δικαιολογείται από αντικειμενικούς λόγους*»<sup>33</sup>. Με αφορμή τη νομολογία που ανέπτυξε το Δ.Ε.Κ. για τις δημόσιες συμβάσεις κατέληξε στο ότι η αρχή αυτή απαγορεύει όχι μόνο την πρόδηλη διάκριση λόγω ιθαγένειας αλλά και οποιαδήποτε συγκεκαλυμμένη μορφή διακρίσεως, η οποία μέσω της εφαρμογής άλλων κριτηρίων διακρίσεως, καταλήγει στην πραγματικότητα στο ίδιο αποτέλεσμα. Η παραπάνω αρχή δεν περιορίζεται μόνο στον καθορισμό όρων πρόσβασης σε μια οικονομική δραστηριότητα που να μην εισάγουν καθ' εαυτοί διακρίσεις. Επιβάλλει να

---

<sup>32</sup> Στην παρ. 4 του ίδιου άρθρου ορίζεται ότι: «Το Συμβούλιο αποφασίζοντας σύμφωνα με τη διαδικασία του άρθρου 251 και μετά από διαβούλευση με το Ελεγκτικό Συνέδριο, λαμβάνει τα απαραίτητα μέτρα στους τομείς της πρόληψης και της καταπολέμησης της απάτης εις βάρος των οικονομικών συμφερόντων της Κοινότητας με σκοπό την παροχή αποτελεσματικής και ισοδύναμης προστασίας στα κράτη μέλη. Τα μέτρα αυτά δεν αφορούν την εφαρμογή του εθνικού ποινικού δικαίου ούτε την απονομή της δικαιοσύνης στα Κράτη μέλη».

<sup>33</sup> Δ.Ε.Κ απόφαση της 3<sup>ης</sup> Μαρτίου 2005, C-21 και C-34/2003, Fabricom SA, σκ.27.

λαμβάνεται μέριμνα από την αναθέτουσα αρχή ώστε όλοι οι υποβάλλοντες προσφορές, να διαθέτουν τις ίδιες ευκαιρίες κατά το στάδιο της ανάθεσης μιας σύμβασης όπως και η διασφάλιση της δυνατότητας αντικειμενικής σύγκρισης των υποβληθεισών προσφορών. Σύμφωνα με τα ως άνω εκτεθέντα καθίσταται φανερό ότι η αρχή της ίσης μεταχείρισης είναι μία έννοια πολύ ευρύτερη από αυτήν που περιορίζεται στη διάκριση λόγω ιθαγένειας.

Η αρχή της διαφάνειας και η αρχή της ίσης μεταχείρισης γίνεται εύκολα κατανοητό ότι είναι δύο έννοιες οι οποίες συνδέονται στενά. Η ίση μεταχείριση προκειμένου να πραγματοποιηθεί σε επίπεδο σύναψης μιας δημόσιας σύμβασης προϋποθέτει την τήρηση της διαφάνειας έτσι ώστε να εξακριβωθεί ότι πράγματι υπάρχει ίση μεταχείριση των συμμετεχόντων. Ειδικότερα οι αναθέτοντες φορείς δεσμεύονται να τηρούν τους κανόνες που διέπουν τις διαδικασίες σύναψης των δημοσίων συμβάσεων μέχρι την οριστική κατακύρωση, οι οποίοι κανόνες πρέπει να είναι γνωστοί σε όλους τους υποψηφίους, να είναι κατανοητοί και σαφείς. Δεσμεύονται να τηρούν τους κανόνες της διαφάνειας έτσι ώστε να καθίσταται δυνατός ο έλεγχος της αρχής της ισότητας.<sup>34</sup>

Η διαφάνεια θεωρείται γενική αρχή του δικαίου των δημοσίων συμβάσεων. Η νομολογία έχει εξειδικεύσει τη συγκεκριμένη αρχή στο μέτρο που αφορά στις δημόσιες συμβάσεις ως ειδική έκφανση της αρχής της ίσης μεταχείρισης που επιβάλλει να έχουν όλοι οι υποψήφιοι σε όλα τα στάδια του διαγωνισμού ίσες ευκαιρίες όταν υποβάλλουν τις προσφορές τους.

### *2.1.1 Νομολογία*

*A. Δ.Ε.Κ. Απόφαση της 7<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 2000, C-324/1998, Telaustria, σκ.60 επ., σύμφωνα με την οποία: «...Πρέπει να παρατηρηθεί συναφώς ότι αν και τέτοιες*

---

<sup>34</sup> Βλ. την απόφαση Δ.Ε.Κ. 25 Μαρτίου 1996, Επιτροπή κατά Βελγίου, υπόθεση C-87, Συλλογή 1996, σελ I-2043.

συμβάσεις στο παρόν στάδιο εξέλιξης του κοινοτικού δικαίου, αποκλείονται του πεδίου εφαρμογής της οδηγίας 93/38, οι αναθέτοντες φορείς όταν τις συνάπτουν υποχρεούνται εντούτοις να τηρούν τους θεμελιώδεις κανόνες της Συνθήκης εν γένει και την αρχή της απαγορεύσεως των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας ειδικότερα.»

*B. Υπόθεση C-19/2000, Siac Construction Ltd και Country Council of the country of Mayo.*

Επί της αποφάσεως στην οποία κατέληξε το Δ.Ε.Κ. εξάγοντας εξαιρετικής σημασίας συμπεράσματα για το δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων. Ειδικότερα: 1.Οι προσφέροντες πρέπει να τυγχάνουν ίσης μεταχείρισης τόσο κατά το χρόνο που ετοιμάζουν τις προσφορές τους όσο και κατά το χρόνο που αυτές αποτιμώνται από την αναθέτουσα αρχή, 2. Η αρχή της ίσης μεταχείρισης συνεπάγεται την υποχρέωση διαφάνειας προκειμένου να καθίσταται δυνατή η εξακρίβωση της τηρήσεως της αρχής αυτής, 3. Τα κριτήρια αναθέσεως πρέπει να διατυπώνονται στην συγγραφή των υποχρεώσεων ή στην προκήρυξη του διαγωνισμού, κατά τρόπο που να επιτρέπει σε όλους τους προσφέροντες, οι οποίοι είναι καλώς πληροφορημένοι και επιμελείς, να τα ερμηνεύουν κατά τον ίδιο τρόπο, 4. κατά την αξιολόγηση των προσφορών τα κριτήρια ανάθεσης πρέπει να εφαρμόζονται κατά τρόπο αντικειμενικό και ενιαίο για όλους τους προσφέροντες.

*Γ. Δ.Ε.Κ απόφαση της 19<sup>ης</sup> Μαΐου 2009, C-538/2007:*

Η υπόθεση C-538/07 έχει αντικείμενο την αίτηση εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως δυνάμει του άρθρου 234 ΕΚ, που υπέβαλε το Tribunale Amministrativo

Regionale per la Lombardia (Ιταλία) με απόφαση της 14ης Νοεμβρίου 2007, στο πλαίσιο της δίκης Assitur Srl κατά Camera di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura di Milano.

Η αίτηση έκδοσης προδικαστικής απόφασης αφορά την ερμηνεία του άρθρου 29, πρώτο εδάφιο, της οδηγίας 92/50/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 18ης Ιουνίου 1992, για τον συντονισμό των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων υπηρεσιών (ΕΕ L 209, σ. 1), καθώς και των γενικών αρχών του κοινοτικού δικαίου που διέπουν τις δημόσιες συμβάσεις.

Η αίτηση αυτή υποβλήθηκε στο πλαίσιο ένδικης διαφοράς μεταξύ της εταιρίας Assitur Srl (στο εξής: Assitur) και του Camera di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura di Milano (Εμπορικού, Βιομηχανικού, Βιοτεχνικού και Γεωργικού Επιμελητηρίου του Μιλάνου) σχετικά με το ζήτημα αν συμβιβάζεται με τις παραπάνω διατάξεις και αρχές η εθνική νομοθεσία που απαγορεύει στις επιχειρήσεις μεταξύ των οποίων υπάρχει σχέση ελέγχου ή από τις οποίες η μία ασκεί σημαντική επιρροή επί των λοιπών να συμμετέχουν αυτοτελώς και ως ανταγωνιστές στην ίδια διαδικασία σύναψης δημόσιας σύμβασης. Το Δικαστήριο κατέληξε στην απόφαση ότι: το άρθρο 29, πρώτο εδάφιο, της οδηγίας 92/50 έχει την έννοια ότι δεν απαγορεύει στα κράτη μέλη να προβλέπουν, πέρα από τους λόγους αποκλεισμού που απαριθμεί η διάταξη αυτή, και άλλους λόγους αποκλεισμού, με σκοπό τη διασφάλιση της τήρησης των αρχών της ίσης μεταχείρισης και της διαφάνειας, υπό την προϋπόθεση ότι τα σχετικά μέτρα δεν βαίνουν πέραν αυτού που είναι αναγκαίο για την επίτευξη του σκοπού αυτού, και το κοινοτικό δίκαιο απαγορεύει τη θέσπιση ή διατήρηση σε ισχύ διάταξης του εθνικού δικαίου η οποία, μολονότι επιδιώκει την επίτευξη των θεμιτών σκοπών της ίσης μεταχείρισης των υποβαλλόντων προσφορά και της διαφάνειας κατά τις διαδικασίες σύναψης δημόσιων συμβάσεων, απαγορεύει απόλυτα στις

επιχειρήσεις μεταξύ των οποίων υπάρχει σχέση ελέγχου ή οι οποίες είναι συνδεδεμένες μεταξύ τους να συμμετέχουν ταυτόχρονα και ως ανταγωνιστές στην ίδια διαδικασία διαγωνισμού και δεν τους παρέχει τη δυνατότητα να αποδείξουν ότι η σχέση αυτή δεν επηρέασε τη συμπεριφορά τους στο πλαίσιο της διαδικασίας αυτής.

## *2.2 Το δικαίωμα εγκατάστασης και παροχής υπηρεσιών και η διαφάνεια*

Το δικαίωμα εγκατάστασης και παροχής υπηρεσιών των υπηκόων ενός κράτους μέλους κατοχυρώνεται στο άρθρο 43 της Συνθήκης. Σύμφωνα με το ως άνω δικαίωμα «οι περιορισμοί της ελευθερίας εγκαταστάσεως των υπηκόων ενός κράτους μέλους στην επικράτεια ενός άλλου κράτους μέλους απαγορεύονται. Η απαγόρευση αυτή εκτείνεται επίσης στους περιορισμούς για την ίδρυση πρακτορείων, υποκαταστημάτων ή θυγατρικών εταιρειών από τους υπηκόους ενός κράτους μέλους που είναι εγκατεστημένοι στην επικράτεια άλλου κράτους μέλους. Η ελευθερία εγκαταστάσεως περιλαμβάνει την ανάληψη και την άσκηση μη μισθωτών δραστηριοτήτων, καθώς και τη σύσταση και τη διαχείριση επιχειρήσεων και ιδίως εταιρειών κατά την έννοια του άρθρου 48 παρ. 2, σύμφωνα με τις προϋποθέσεις που ορίζονται από τη νομοθεσία της χώρας εγκαταστάσεως για τους δικούς της υπηκόους, με την επιφύλαξη των διατάξεων του κεφαλαίου της παρούσας Συνθήκης που αναφέρονται στην κυκλοφορία κεφαλαίων.»

Η ελευθερία εγκαταστάσεως και παροχής υπηρεσιών αναφορικά με τις δημόσιες συμβάσεις συνίσταται στο δικαίωμα συμμετοχής στις διαδικασίες ανάθεσης και εν συνεχεία στο δικαίωμα ανάληψης επαγγελματικής δραστηριότητας ή και παροχής υπηρεσιών σε άλλο κράτος μέλος. Τα εν λόγω δικαιώματα συσχετίζονται άμεσα με

την αρχή της ίσης μεταχείρισης διότι αποτελούν ειδικότερη έκφρασή της. Διατάξεις σε εθνική νομοθεσία και όροι σε προκηρύξεις δημοσίων συμβάσεων που παραβιάζουν το δικαίωμα εγκατάστασης και παροχής υπηρεσιών θίγουν κατ' επέκταση και την αρχή της ίσης μεταχείρισης σύμφωνα με την οποία απαγορεύεται όχι μόνο η διάκριση λόγω ιθαγένειας αλλά και οποιαδήποτε συγκεκαλυμμένη μορφή διακρίσεως η οποία καταλήγει στο ίδιο αποτέλεσμα. Είναι άρα αυτονόητο ότι τα εν λόγω δικαιώματα συνδέονται με την αρχή της διαφάνειας καθώς δε νοείται κράτος μέλος να επιφυλάσσει αποκλειστικώς στις εταιρείες που ελέγχονται κατά πλειοψηφία ή πλήρως, άμεσα ή έμμεσα από αυτό, τη δυνατότητα να συνάπτουν συμβάσεις, ενδεχομένως η διαδικασία ανάθεσης να χαρακτηρίζεται από παρατυπίες και αυθαίρετες ενέργειες της αναθέτουσας αρχής. Ωστόσο πρέπει να υπογραμμιστεί ότι υπάρχουν και περιπτώσεις ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων κατά τις οποίες αν και τηρούνται πιστά οι κανόνες της διαφάνειας, παραβιάζεται το δικαίωμα εγκατάστασης και παροχής υπηρεσιών. Αυτό συμβαίνει διότι η τήρηση της αρχής της διαφάνειας δε σημαίνει ότι παύει να υφίσταται το φαινόμενο της διαπλοκής συμφερόντων.

### *2.2.1 Νομολογία*

*A. Δ.Ε.Κ. Απόφαση της 21<sup>ης</sup> Φεβρουαρίου 2008, C-412/2004, Επιτροπή κατά Ιταλίας :* Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, προσφεύγουσα, κατά της Ιταλικής Δημοκρατίας, Σύμφωνα με την Επιτροπή η Ιταλική Δημοκρατία παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από την οδηγία 92/50/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 18ης Ιουνίου 1992, για τον συντονισμό των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων υπηρεσιών (ΕΕ L 209, σ. 1), την οδηγία 93/36/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 14ης Ιουνίου 1993, περί συντονισμού των διαδικασιών για τη σύναψη συμβάσεων

δημοσίων προμηθειών (ΕΕ L 199, σ. 1), την οδηγία 93/37/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 14ης Ιουνίου 1993, περί συντονισμού των διαδικασιών για τη σύναψη συμβάσεων δημοσίων έργων (ΕΕ L 199, σ. 54), όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Οκτωβρίου 1997 (ΕΕ L 328, σ. 1, στο εξής: οδηγία 93/37), την οδηγία 93/38/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 14ης Ιουνίου 1993, περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των τηλεπικοινωνιών (ΕΕ L 199, σ. 84), καθώς και από τα άρθρα 43 ΕΚ και 49 ΕΚ και τις αρχές της διαφάνειας και της ίσης μεταχειρίσεως που αποτελούν το επιστέγασμά τους. ....Η δεύτερη αιτίαση αφορά την απευθείας ανάθεση των έργων στον κάτοχο οικοδομικής αδειας ή εγκεκριμένου οικιστικού σχεδίου αν τα έργα αυτά έχουν μικρότερη αξία από το κατώτατο όριο εφαρμογής της οδηγίας 93/37.

Σύμφωνα με την απόφαση του ως άνω Δικαστηρίου, όταν καταδεικνύεται ότι μια σύμβαση έχει όντως διασυνοριακό ενδιαφέρον, η σύναψη, χωρίς καμία διαφάνεια της συμβάσεως αυτής με επιχείρηση εγκατεστημένη στο κράτος μέλος της αναθέτουσας αρχής, συνιστά διαφορετική μεταχείριση εις βάρος των επιχειρήσεων που πιθανώς ενδιαφέρονται για τη σύμβαση αυτή και είναι εγκατεστημένες σε άλλο κράτος μέλος. Μια τέτοια διαφορετική μεταχείριση η οποία, αποκλείοντας όλες τις επιχειρήσεις που είναι εγκατεστημένες σε άλλο κράτος μέλος, επηρεάζει δυσμενώς κυρίως τις επιχειρήσεις αυτές, αν δεν δικαιολογείται από αντικειμενικές περιστάσεις, συνιστά έμμεση δυσμενή διάκριση λόγω ιθαγενείας, η οποία απαγορεύεται από τα άρθρα 43 Ε.Κ και 49 Ε.Κ.



*B. Δ.Ε.Κ. Απόφαση της 18<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 2007, C-357/2006, Frigerio Luigi & Snc.:*

Η αίτηση για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως αφορά την ερμηνεία του άρθρου 26 της οδηγίας 92/50/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 18ης Ιουνίου 1992, για τον συντονισμό των διαδικασιών συνάψεως δημόσιων συμβάσεων υπηρεσιών (Ε.Ε L 209, σ. 1), όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 2001/78/ΕΚ της Επιτροπής, της 13ης Σεπτεμβρίου 2001 (ΕΕ L 285, σ. 1, στο εξής: οδηγία 92/50), του άρθρου 4, παράγραφος 1, της οδηγίας 2004/18/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 31ης Μαρτίου 2004, περί συντονισμού των διαδικασιών συνάψεως δημόσιων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών (ΕΕ L 134, σ. 114), των άρθρων 39 ΕΚ, 43 ΕΚ, 48 ΕΚ και 81 ΕΚ, του άρθρου 9 της οδηγίας 75/442/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 15ης Ιουλίου 1975, περί των στερεών αποβλήτων (ΕΕ ειδ. έκδ. 15/001, σ. 86), όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 91/156/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 18ης Μαρτίου 1991 (ΕΕ L 78, σ. 32, στο εξής: οδηγία 75/442), καθώς και του άρθρου 7 της οδηγίας 2006/12/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 5ης Απριλίου 2006, περί των στερεών αποβλήτων (ΕΕ L 114, σ. 9).

Η αίτηση αυτή υποβλήθηκε στο πλαίσιο διαφοράς μεταξύ της Frigerio Luigi & C. Snc (στο εξής: Frigerio), ομόρρυθμης εταιρίας ιταλικού δικαίου, και του Comune di Triuggio (Δήμου του Triuggio) σχετικά με την ανάθεση μιας συμβάσεως για τη διαχείριση της υπηρεσίας «καθαρή πόλη».

Το αιτούν δικαστήριο ερωτά, κυρίως, αν το άρθρο 26, παράγραφος 2, της οδηγίας 92/50 αποκλείει την εφαρμογή εθνικών διατάξεων, όπως οι επίμαχες στην κύρια δίκη, οι οποίες ορίζουν ότι σε μια διαδικασία συνάψεως δημόσιας συμβάσεως υπηρεσιών, προσφορά μπορούν να υποβάλουν μόνον οι ενδιαφερόμενοι που έχουν τη νομική μορφή κεφαλαιουχικής εταιρίας. Επικουρικώς, το πιο πάνω δικαστήριο ερωτά ποιες

συνέπειες θα έχει για την ερμηνεία και την εφαρμογή του εθνικού δικαίου τυχόν καταφατική απάντηση.

Κατά το άρθρο 26, παράγραφος 2, της οδηγίας 92/50, οι υποψήφιοι ή οι υποβαλλόντες προσφορά οι οποίοι, βάσει της νομοθεσίας του κράτους μέλους όπου είναι εγκατεστημένοι, έχουν δικαίωμα να παρέχουν συγκεκριμένη υπηρεσία δεν μπορούν να απορριφθούν από τις αναθέτουσες αρχές απλώς και μόνο για τον λόγο ότι, βάσει της νομοθεσίας του κράτους μέλους όπου ανατέθηκε η σύμβαση, θα έπρεπε να είναι είτε φυσικά είτε νομικά πρόσωπα. Από τη διάταξη αυτή προκύπτει ότι οι υποψήφιοι ή οι υποβάλλοντες προσφορά που βάσει της νομοθεσίας του σχετικού κράτους μέλους έχουν δικαίωμα να παρέχουν τη σχετική υπηρεσία δεν μπορούν να αποκλειστούν, από τις αναθέτουσες αρχές, από μια διαδικασία προσκλήσεως για την υποβολή προσφορών ούτε και για τον λόγο ότι η νομική μορφή τους δεν αντιστοιχεί σε συγκεκριμένη κατηγορία νομικών προσώπων. Εντεύθεν προκύπτει ότι η εν λόγω διάταξη δεν επιτρέπει την εφαρμογή κάθε εθνικής ρυθμίσεως η οποία αποκλείει υποψηφίους ή υποβάλλοντες προσφορά, που βάσει της νομοθεσίας του σχετικού κράτους μέλους έχουν δικαίωμα να παρέχουν τη σχετική υπηρεσία, από την ανάθεση των δημόσιων συμβάσεων υπηρεσιών των οποίων η αξία υπερβαίνει το κατώτατο όριο εφαρμογής της οδηγίας 92/50, απλώς και μόνο για τον λόγο ότι οι υποψήφιοι ή οι υποβάλλοντες προσφορά δεν έχουν τη νομική μορφή που αντιστοιχεί σε συγκεκριμένη κατηγορία νομικών προσώπων.

Κατά συνέπεια, το Δικαστήριο έκρινε ότι εθνικές διατάξεις όπως οι επίμαχες στην κύρια δίκη, οι οποίες ορίζουν ότι οι τοπικές δημόσιες συμβάσεις υπηρεσιών οικονομικού ενδιαφέροντος των οποίων η αξία υπερβαίνει το κατώτατο όριο εφαρμογής της οδηγίας 92/50 μπορούν να ανατεθούν μόνο σε κεφαλαιουχικές εταιρίες, δεν είναι συμβατές με το άρθρο 26, παράγραφος 2, της οδηγίας αυτής.

### 2.3 Η αρχή της αναλογικότητας και η διαφάνεια

Η αρχή της αναλογικότητας<sup>35</sup> αποτελεί ιδιαίτερη έκφραση της αρχής της ίσης μεταχείρισης και συνιστά γενική αρχή του κοινοτικού δικαίου που εφαρμόζεται και στις δημόσιες συμβάσεις και διέπει όχι μόνο τη συνολική δράση αλλά ακόμη και τη διακριτική ευχέρεια των αναθετουσών αρχών.<sup>36</sup> Σύμφωνα με την αρχή αυτή ανάλογες καταστάσεις δεν πρέπει να αντιμετωπίζονται με διαφορετικό τρόπο εκτός αν η διαφορετική αντιμετώπιση δικαιολογείται από αντικειμενικούς λόγους. Κατά την αρχή αυτή κάθε επιλεγμένο μέτρο πρέπει να είναι συγχρόνως αναγκαίο και πρόσφορο για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού. Προβλέπεται και στο άρθρο 5 παρ.3 της Συνθήκης όπου ορίζεται «*Η δράση της κοινότητας δεν υπερβαίνει τα αναγκαία όρια για την επίτευξη των όρων της παρούσας Συνθήκης*».

*«Σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας η Επιτροπή διατύπωσε στην ερμηνευτική της Ανακοίνωση τη θέση ότι ένα κράτος μέλος δεν έχει δικαίωμα να απαιτήσει, κατά την επιλογή των υποψηφίων, τεχνικές, επαγγελματικές ή χρηματοοικονομικές ικανότητες δυσανάλογες και υπερβολικές σε σχέση με το αντικείμενο της σύμβασης παραχώρησης ή μιας ανάλογης μορφής σύμπραξης μεταξύ του δημοσίου και του ιδιωτικού τομέα»<sup>37</sup>.* Είναι σαφές ότι η αρχή της αναλογικότητας έρχεται να προσθέσει το δικό της λιθαράκι σε αυτό που ονομάζουμε διαφάνεια στο δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων και να συμβάλει στην ύπαρξη μιας αμερόληπτης διαδικασίας κατά τη σύναψη μιας δημόσιας σύμβασης έτσι ώστε να επιτυγχάνεται πάντα η εξασφάλιση συνθηκών ανταγωνισμού χωρίς στρεβλώσεις.

<sup>35</sup> Βλ. άρθρο 22 παρ.1 του Συντ.

<sup>36</sup> Βλ. Σκουρής Β., *Η συνταγματική αρχή της αναλογικότητας*, Ελλ Δνη 1987, σ.773 επ.

<sup>37</sup> Τροβά Ε., Σκουρής Π., ό.π., σ. 233.

### 2.3.1 Νομολογία

*A. Υπόθεση C-213/2007 Μηχανική ΑΕ, Δ.Ε.Κ. απόφαση της 16<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 2008:*

Στην υπόθεση αυτή προσφεύγει ενώπιον του Δικαστηρίου η Μηχανική ΑΕ κατά Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης και Υπουργού Επικρατείας. Η αίτηση για την έκδοση προδικαστικής απόφασης αφορά την ερμηνεία της οδηγίας 93/37/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 14ης Ιουνίου 1993, περί συντονισμού των διαδικασιών για τη σύναψη συμβάσεων δημοσίων έργων (ΕΕ L 199, σ. 54), όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 97/52/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Οκτωβρίου 1997 (ΕΕ L 328, σ. 1, στο εξής: οδηγία 93/37).

Η αίτηση αυτή υποβλήθηκε στο πλαίσιο διαφοράς μεταξύ, αφενός, της Μηχανικής ΑΕ εταιρίας ελληνικού δικαίου, και, αφετέρου, του Εθνικού Συμβουλίου Ραδιοτηλεόρασης και του Υπουργού Επικρατείας, σχετικά με την απόφαση με την οποία το Ε.Σ.Ρ. χορήγησε στην Παντεχνική Α.Ε. (στο εξής: Παντεχνική), επίσης εταιρία ελληνικού δικαίου, πιστοποιητικό περί μη συνδρομής ασυμβίβαστης ιδιότητας στο πλαίσιο διαδικασίας σύναψης σύμβασης δημοσίων έργων.

Με το πρώτο ερώτημά του, το αιτούν δικαστήριο ερωτά, κατ' ουσίαν, αν η απарίθμηση των λόγων αποκλεισμού από τη συμμετοχή σε διαγωνισμό ανάθεσης σύμβασης δημοσίων έργων, τους οποίους προβλέπει το άρθρο 24, πρώτο εδάφιο, της οδηγίας 93/37, είναι ή όχι περιοριστική. Το άρθρο 24 της οδηγίας 93/37, το οποίο ανήκει στον τίτλο της οδηγίας που είναι αφιερωμένος στους «κοινούς» κανόνες συμμετοχής, εντάσσεται σε ένα σύνολο διατάξεων που αφορούν τις προϋποθέσεις επιλογής των εργοληπτών που έχουν δικαίωμα να υποβάλουν προσφορά και τις προϋποθέσεις ανάθεσης της σύμβασης (βλ., κατ' αναλογία, απόφαση της 7ης Δεκεμβρίου 2000, C-94/99, ARGE, Συλλογή 2000, σ. I-11037, σκέψη 27).

Σύμφωνα με τις αιτιολογικές σκέψεις της αποφάσεως, πρέπει να θεωρηθεί ότι το άρθρο 24, πρώτο εδάφιο, της οδηγίας 93/37 απαριθμεί κατά τρόπο εξαντλητικό τις αιτίες που μπορούν να δικαιολογήσουν αποκλεισμό ενός εργολήπτη από τη συμμετοχή σε διαγωνισμό για λόγους στηριζόμενους σε αντικειμενικά στοιχεία και απτόμενους των επαγγελματικών του ιδιοτήτων. Κατά συνέπεια, το άρθρο αυτό εμποδίζει τα κράτη μέλη ή τις αναθέτουσες αρχές να συμπληρώνουν τον κατάλογο τον οποίο περιέχει με άλλους λόγους αποκλεισμού στηριζόμενους σε κριτήρια σχετικά με την επαγγελματική ιδιότητα. Η εξαντλητική απαρίθμηση του άρθρου 24, πρώτο εδάφιο, της οδηγίας 93/37 δεν αποκλείει, ωστόσο, την ευχέρεια των κρατών μελών να διατηρούν σε ισχύ ή να θεσπίζουν ουσιαστικούς κανόνες αποσκοπούντες, μεταξύ άλλων, στη διασφάλιση, στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, της τήρησης της αρχής της ίσης μεταχείρισης, καθώς και της συνακόλουθης αρχής της διαφάνειας, τις οποίες οι αναθέτουσες αρχές υποχρεούνται να τηρούν σε κάθε διαδικασία ανάθεσης μιας τέτοιας σύμβασης. Επομένως, ένα κράτος μέλος έχει δικαίωμα να προβλέψει, επιπλέον των λόγων αποκλεισμού που στηρίζονται σε αντικειμενικές σκέψεις απτόμενες της επαγγελματικής ιδιότητας, οι οποίοι απαριθμούνται περιοριστικώς στο άρθρο 24, πρώτο εδάφιο, της οδηγίας 93/37, μέτρα αποκλεισμού αποσκοπούντα στη διασφάλιση της τήρησης της αρχής της ίσης μεταχείρισης όλων των υποβαλλόντων προσφορά, καθώς και της αρχής της διαφάνειας, στο πλαίσιο των διαδικασιών σύναψης των δημοσίων συμβάσεων.

Ωστόσο, σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας, που αποτελεί γενική αρχή του κοινοτικού δικαίου (βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 14ης Δεκεμβρίου 2004, C-210/03, *Swedish Match*, Συλλογή 2004, σ. I-11893, σκέψη 47), τα μέτρα αυτά δεν πρέπει να βαίνουν πέραν του αναγκαίου για την επίτευξη του στόχου αυτού μέτρου.

Βάσει των ανωτέρω σκέψεων το Δικαστήριο κατέληξε στην απάντηση ότι το άρθρο 24, πρώτο εδάφιο, της οδηγίας 93/37 έχει την έννοια ότι απαριθμεί κατά τρόπο εξαντλητικό τους στηριζόμενους σε αντικειμενικές σκέψεις απόμηνες της επαγγελματικής ιδιότητας λόγους που μπορούν να δικαιολογήσουν τον αποκλεισμό εργολήπτη από τη συμμετοχή σε διαγωνισμό για την ανάθεση σύμβασης δημοσίων έργων. Ωστόσο, η οδηγία αυτή δεν κωλύει ένα κράτος μέλος να προβλέψει άλλα μέτρα αποκλεισμού αποσκοπούντα στη διασφάλιση της τήρησης των αρχών της ίσης μεταχείρισης των υποβαλλόντων προσφορά και της διαφάνειας, υπό τον όρον ότι τα μέτρα αυτά δεν βαίνουν πέραν του αναγκαίου για την επίτευξη του στόχου αυτού μέτρου.

#### *2.4 Η αρχή του ελεύθερου ανταγωνισμού και η διαφάνεια*

Σκοπός του δικαίου των δημοσίων συμβάσεων είναι το άνοιγμα των αγορών στον ανταγωνισμό. Η προστασία του ελεύθερου ανταγωνισμού αποτελεί γενική αρχή του κοινοτικού δικαίου και θεμελιώνεται στο άρθρο 3 παρ.1 εδάφιο ζ της Συνθ.ΕΚ. Σύμφωνα με τη διάταξη αυτή, η οποία εντάσσεται στο πρώτο μέρος της Συνθήκης ορίζεται ότι η δράση της κοινότητας περιλαμβάνει μεταξύ άλλων και ένα καθεστώς που εξασφαλίζει ανόθευτο ανταγωνισμό μέσα στην εσωτερική αγορά. Το ευρωπαϊκό δίκαιο ανταγωνισμού ρυθμίζεται στα άρθρα 81 έως 86 και αποβλέπει στη δημιουργία μιας ενιαίας ευρωπαϊκής αγοράς. Ειδικότερα στο άρθρο 86 ορίζεται ότι το κάθε κράτος μέλος θα πρέπει να απέχει απ' όλες εκείνες τις ενέργειες οι οποίες περιορίζουν τον ελεύθερο ανταγωνισμό. Αυτό με άλλα λόγια σημαίνει ότι κάθε ευρωπαίος εταίρος οφείλει να λαμβάνει μέριμνα σε σχέση με τα μονοπώλια και την

κατάχρηση δεσπόζουσας θέσης. «Επιδιώκεται η εγκαθίδρυση ενός ιδιότυπου ανταγωνισμού με συμμετοχή του συνόλου των κοινοτικών εταίρων οι οποίοι σε διαφορετική περίπτωση θα μπορούσαν να τυγχάνουν δυσμενούς μεταχείρισης από τα κράτη μέλη»<sup>38</sup>. Στο άρθρο 98 (πρώην 102) της Συνθήκης εξαγγέλλεται η οικονομία της ανοιχτής αγοράς. Ειδικότερα σε αυτό ορίζεται «τα κράτη μέλη ασκούν την οικονομική τους πολιτική με σκοπό να συμβάλουν στην υλοποίηση των στόχων της Κοινότητας, όπως αυτοί ορίζονται στο άρθρο 2, και στα πλαίσια των γενικών προσανατολισμών που αναφέρονται στο άρθρο 99 παρ.2. Τα κράτη μέλη και η Κοινότητα δρουν σύμφωνα με την αρχή της οικονομίας της ανοιχτής αγοράς με ελεύθερο ανταγωνισμό, που ευνοεί την αποτελεσματική κατανομή των πόρων, και σύμφωνα με τις αρχές του άρθρου 4».

Σύμφωνα με την αρχή του ελεύθερου ανταγωνισμού απαγορεύεται η θέσπιση όρων που περιορίζουν υπέρμετρα το δικαίωμα συμμετοχής των ενδιαφερομένων στο διαγωνισμό.<sup>39</sup> Επιβάλλεται έτσι, η προσέλευση όσο το δυνατόν περισσότερων υποψηφίων, οι οποίοι διαθέτουν τα απαραίτητα προσόντα στη συγκεκριμένη διαδικασία διαγωνισμού. Είναι αυτονόητο ότι ο ελεύθερος ανταγωνισμός έρχεται να συμπληρώσει την έννοια της διαφάνειας και να ενισχύσει την αρχή της ίσης μεταχείρισης η οποία καλύπτει το σύνολο της διαδικασίας σύναψης μιας δημόσιας σύμβασης λαμβάνοντας υπόψη ότι κατά την έννοια του ελεύθερου ανταγωνισμού τα κριτήρια συμμετοχής στο διαγωνισμό πρέπει οπωσδήποτε να διαθέτουν ορισμένα χαρακτηριστικά δηλαδή να είναι αμερόληπτα και ίσα για όλους του συμμετέχοντες, να είναι σαφή, πλήρη και εφικτά.<sup>40</sup>

---

<sup>38</sup> Τροβά Ε., Σκουρής Π., ό.π., σ. 195.

<sup>39</sup> Βλ. Γέροντας Α., (2000), *Δίκαιο Δημοσίων έργων, Η διοικητική σύμβαση δημοσίου έργου*, Αθήνα, Εκδόσεις Σάκκουλα.

<sup>40</sup> Βλ. Τάχος Α., (2003), *Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο*, Θεσσαλονίκη, Εκδόσεις Σάκκουλα, σ. 467 επ.

#### 2.4.1 Νομολογία

*A. Δ.Ε.Κ Απόφαση της 7<sup>ης</sup> Οκτωβρίου 2004, C-247/2002 Sintesi.:*

Αντικείμενο της παρούσας υποθέσεως η αίτηση εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως δυνάμει του άρθρου 234 ΕΚ, την οποία υπέβαλε το Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (Ιταλία), στο πλαίσιο της δίκης Sintesi SpA κατά Autorità per la Vigilanza sui Lavori Pubblici.

Η αίτηση εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως αφορά την ερμηνεία του άρθρου 30, παράγραφος 1, της οδηγίας 93/37/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 14ης Ιουνίου 1993, περί συντονισμού των διαδικασιών για τη σύναψη συμβάσεων δημοσίων έργων (ΕΕ L 199, σ. 54, στο εξής: οδηγία). Η αίτηση υποβλήθηκε στο πλαίσιο ένδικης διαφοράς μεταξύ της εταιρίας Sintesi SpA (στο εξής: Sintesi) και της Autorità per la Vigilanza sui Lavori Pubblici (υπηρεσίας εποπτείας των δημοσίων έργων, στο εξής: υπηρεσία), για τη σύναψη συμβάσεως κατασκευής δημοσίου έργου κατόπιν κλειστής διαδικασίας υποβολής προσφορών.

Με τα υποβαλλόμενα ερωτήματα, το αιτούν δικαστήριο ερωτά κατ' ουσίαν αν το άρθρο 30, παράγραφος 1, της οδηγίας πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι αντίκειται σε εθνική κανονιστική ρύθμιση, η οποία, για τη σύναψη συμβάσεων κατασκευής δημοσίων έργων με κλειστή ή ανοιχτή διαδικασία υποβολής προσφορών, επιβάλλει στις αναθέτουσες αρχές να χρησιμοποιούν αποκλειστικά το κριτήριο της χαμηλότερης τιμής. Ερωτά, ειδικότερα, αν ο σκοπός της διατάξεως αυτής, ο οποίος συνίσταται στην καθιέρωση αποτελεσματικού ανταγωνισμού στον τομέα των δημοσίων έργων, επιβάλλει οπωσδήποτε να δοθεί καταφατική απάντηση στο ερώτημα αυτό.



Σύμφωνα με την απάντηση του Δικαστηρίου κατά τη δέκατη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας, σκοπός της είναι η ανάπτυξη πραγματικού ανταγωνισμού στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων (βλ. αποφάσεις της 16ης Σεπτεμβρίου 1999, C-27/98, Fracasso και Leitschutz, Συλλογή σ. I-5697, σκέψη 26, της 27ης Νοεμβρίου 2001, C-285/99 και C-286/99, Lombardini και Mantovani, Συλλογή 2001, σ. I-9233, σκέψη 34, και της 12ης Δεκεμβρίου 2002, Universale-Bau κ.λπ., C-470/99, Συλλογή σ. I-11617, σκέψη 89). Επιπλέον, ο σκοπός αυτός αναφέρεται ρητώς στο άρθρο 22, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο, της οδηγίας, το οποίο ορίζει ότι, όταν οι αναθέτουσες αρχές προσφεύγουν στην κλειστή διαδικασία για τη σύναψη μιας σύμβασης, ο αριθμός των υποψηφίων για υποβολή προσφορών πρέπει οπωσδήποτε να είναι ικανός για τη διασφάλιση πραγματικού ανταγωνισμού. Προς επίτευξη του σκοπού της αναπτύξεως πραγματικού ανταγωνισμού, η οδηγία επιδιώκει να οργανώσει τη σύναψη των συμβάσεων κατά τρόπον ώστε η αναθέτουσα αρχή να είναι σε θέση να συγκρίνει διάφορες προσφορές και να επιλέξει την πλέον συμφέρουσα βάσει αντικειμενικών κριτηρίων (προπαρατεθείσα απόφαση Fracasso και Leitschutz, σκέψη 31). Στο πλαίσιο αυτό, η παράγραφος 1 του άρθρου 30 της οδηγίας ορίζει ότι τα κριτήρια βάσει των οποίων η αναθέτουσα αρχή συνάπτει συμβάσεις είναι είτε αποκλειστικά η χαμηλότερη τιμή είτε, όταν η σύμβαση συνάπτεται βάσει της πλέον συμφέρουσας από οικονομική άποψη προσφοράς, διάφορα κριτήρια, ανάλογα με τη συγκεκριμένη σύμβαση, όπως η τιμή, η προθεσμία εκτελέσεως, το κόστος χρήσεως, η απόδοση, η τεχνική αξία. Εθνική κανονιστική ρύθμιση, όπως η επίδικη στο πλαίσιο της κύριας δίκης, δυνάμει της οποίας η ευχέρεια επιλογής της αναθέτουσας αρχής κατά τη σύναψη συμβάσεων με κλειστή ή ανοιχτή διαδικασία υποβολής προσφορών περιορίζεται με την επιβολή της χαμηλότερης τιμής ως μοναδικού κριτηρίου για τη σύναψη συμβάσεων δεν εμποδίζει την αναθέτουσα αρχή να συγκρίνει τις διάφορες

προσφορές και να επιλέξει την καλύτερη, βάσει κριτηρίου που έχει εκ των προτέρων καθοριστεί και το οποίο καταλέγεται ρητώς μεταξύ αυτών που απαριθμούνται στο άρθρο 30, παράγραφος 1, της οδηγίας. Ωστόσο, ο καθορισμός από το εθνικό νομοθέτη, κατά τρόπον αφηρημένο και γενικό, ενός μοναδικού κριτηρίου συνάψεως δημοσίων συμβάσεων δεν επιτρέπει στην αναθέτουσα αρχή να λάβει υπόψη της τη φύση και τις ιδιαιτερότητες τέτοιων συμβάσεων, εξετάζοντας την κάθε μία ξεχωριστά και επιλέγοντας για κάθε μία από αυτές το πλέον κατάλληλο κριτήριο, ώστε να διασφαλιστεί ο ελεύθερος ανταγωνισμός και η επιλογή της καλύτερης προσφοράς.

Το Δικαστήριο κατέληξε στο συμπέρασμα ότι στα υποβληθέντα ερωτήματα αρμόζει η απάντηση ότι το άρθρο 30, παράγραφος 1, της οδηγίας πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι απαγορεύει εθνική κανονιστική ρύθμιση, η οποία, κατά τη σύναψη συμβάσεων κατασκευής δημοσίων έργων κατόπιν ανοικτής ή κλειστής διαδικασίας υποβολής προσφορών, υποχρεώνει κατά τρόπο γενικό και αφηρημένο την αναθέτουσα αρχή να χρησιμοποιεί αποκλειστικά το κριτήριο της χαμηλότερης τιμής.

*B. Δ.Ε.Κ. απόφαση της 16<sup>ης</sup> Σεπτεμβρίου 2008, C-468/2003:*

Δικαστήριο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (τμήμα μείζονος συνθέσεως) Απόφαση της 16ης Σεπτεμβρίου 2008, συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-468/06 έως C-478/06.

Σύμφωνα με τις ως άνω υποθέσεις, στο πλαίσιο της εφαρμογής του αρ. 85 της Συνθήκης Ε.Ο.Κ. (το οποίο μετονομάστηκε σε αρ. 85 της Συνθήκης ΕΚ και, στη συνέχεια, σε αρ. 81 ΕΚ), το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι μία συμφωνία μεταξύ παραγωγού και διανομέα, η οποία τείνει να ανασυστήσει τα στεγανά σε εθνικό επίπεδο, όσον αφορά το εμπόριο μεταξύ κρατών - μελών, ενδέχεται να αντίκειται προς τον σκοπό της Συνθήκης που συνίσταται στην ολοκλήρωση των εθνικών

αγορών με την εγκαθίδρυση μιας κοινής αγοράς. Το Δικαστήριο έχει επανειλημμένως χαρακτηρίσει συμφωνίες που αποσκοπούν στη στεγανοποίηση των εθνικών αγορών σύμφωνα με τα εθνικά σύνορα ή παρακωλύουν την οικονομική αλληλοδιείσδυση των εθνικών αγορών, και ιδίως εκείνες που έχουν σκοπό την απαγόρευση ή τον περιορισμό των παράλληλων εξαγωγών, ως συμφωνίες που έχουν ως αντικείμενο τον περιορισμό του ανταγωνισμού κατά την έννοια του εν λόγω άρθρου της Συνθήκης (βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 8ης Νοεμβρίου 1983, 96/82 έως 102/82, 104/82, 105/82, 108/82 και 110/82, IAZ International Belgium κ.λπ. κατά Επιτροπής, Συλλογή 1983, σ. 3369, σκέψεις 23 έως 27, της 28ης Απριλίου 1998, C-306/96, Javico, Συλλογή 1998, σ. 1-1983, σκέψεις 13 και 14, και της 6ης Απριλίου 2006, C-551/03 P, General Motors κατά Επιτροπής, Συλλογή 2006, σ. 1-3173, σκέψεις 67 έως 69).

Επομένως, υπό το πρίσμα του ως άνω σκοπού της Συνθήκης, καθώς και του σκοπού της διασφάλισης ανόθευτου ανταγωνισμού στην εσωτερική αγορά, δεν μπορούν να εξαιρεθούν από την απαγόρευση του αρ. 82 ΕΚ οι πρακτικές μιας επιχειρήσεως με δεσπόζουσα θέση που αποσκοπούν στην αποτροπή όλων των παράλληλων εξαγωγών ενός κράτους - μέλους προς άλλα κράτη - μέλη, πρακτικές οι οποίες, στεγανοποιώντας τις εθνικές αγορές, εξουδετερώνουν τα οφέλη του πραγματικού ανταγωνισμού όσον αφορά τον εφοδιασμό και τις τιμές που οι εξαγωγές αυτές θα προσέφεραν στους τελικούς καταναλωτές στα άλλα αυτά κράτη.

Το Δικαστήριο κατέληξε στην απάντηση ότι το αρ. 82 ΕΚ έχει την έννοια ότι επιχείρηση με δεσπόζουσα θέση στη σχετική αγορά φαρμάκων, η οποία, προκειμένου να εμποδίσει τις παράλληλες εξαγωγές που πραγματοποιούν ορισμένοι χονδρέμποροι από ένα κράτος - μέλος προς άλλα κράτη - μέλη, αρνείται να ικανοποιήσει συνήθεις

παραγγελίες των χονδρεμπόρων αυτών, εκμεταλλεύεται καταχρηστικά τη δεσπόζουσα θέση της.

### *3. Οι κοινοτικές οδηγίες των δημοσίων συμβάσεων και η αρχή της διαφάνειας.*

Σήμερα ισχύουν δύο βασικές κοινοτικές οδηγίες για τις δημόσιες συμβάσεις οι οποίες ήρθαν να αντικαταστήσουν τις τέσσερις προϋφιστάμενες.<sup>41</sup> Ειδικότερα η πρώτη οδηγία είναι η 2004/18 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 31<sup>ης</sup> Μαρτίου 2004 περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών και η δεύτερη, η οδηγία 2004/17/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 31<sup>ης</sup> Μαρτίου 2004 περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών. Βασικός σκοπός της τροποποίησης των προηγούμενων οδηγιών ήταν να εξασφαλιστεί το άνοιγμα στον ανταγωνισμό. Οι ως άνω οδηγίες είναι δομημένες συστηματικά με τέτοιο τρόπο που να ενοποιούν τα αντικείμενα των προηγούμενων οδηγιών αλλά και να επιτρέπουν στο μακροσκελές κείμενό τους να είναι λειτουργικό.

Οι νέες αυτές οδηγίες ρυθμίζουν αναλυτικά τη διαφάνεια στην οποία ρητώς αναφέρονται ήδη από το προοίμιο. Κατά την οδηγία 2004/18, στο προοίμιο παράγραφος 2 αναφέρονται οι αρχές που εδράζονται στη Συνθήκη και απορρέουν από την αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων, την αρχή της

---

<sup>41</sup> 92/50/ΕΟΚ περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων υπηρεσιών, 93/37/ΕΟΚ περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων δημοσίων έργων, 93/36/ΕΟΚ περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων προμηθειών και 93/38/ΕΟΚ.

ελευθερίας της εγκατάστασης και της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, μεταξύ των οποίων και η αρχή της διαφάνειας. Με τη θέση σε ισχύ των νέων οδηγιών η διαφάνεια αποτελεί τον αντίποδα της διαφθοράς και καθίσταται βασική και θεμελιακή αρχή του κοινοτικού δικαίου των δημοσίων συμβάσεων. Στο παράγωγο δίκαιο της ΕΕ δηλαδή αυτό των οδηγιών στην προκειμένη περίπτωση, περιλαμβάνονται μια σειρά ρυθμίσεων οι οποίες έρχονται να κάνουν πράξη την έννοια της διαφάνειας.

### *3.1 Κανόνες δημοσιότητας και διαφάνεια.*

Καθοριστικής σημασίας παράγοντας για την ανάπτυξη ενός υγιούς ανταγωνισμού στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα και το άνοιγμα της αγοράς των δημοσίων συμβάσεων αποτελεί η διαφάνεια των διαδικασιών κατάρτισης των συμβάσεων. *«Έτσι οι δημόσιες συμβάσεις των οποίων τα ποσά υπερβαίνουν τα κατώτατα όρια της οδηγίας 2004/18 υπόκεινται και σε υποχρέωση πληροφόρησης και διαφάνειας καθ' όλη τη διάρκεια της διαδικασίας. Η υποχρέωση αυτή ικανοποιείται με την δημοσίευση προκηρύξεων οι οποίες συντάσσονται με βάση τυποποιημένα έντυπα της Επιτροπής.»*<sup>42</sup>

Με αυτόν τον τρόπο δύναται να εξασφαλιστεί όσο το δυνατόν μεγαλύτερος αριθμός ενδιαφερομένων. Η ως άνω δημοσιότητα οδηγεί στο γεγονός ότι οι περισσότεροι ενδιαφερόμενοι - διαγωνιζόμενοι από την Κοινότητα θα λάβουν γνώση σχετικά με τη διαδικασία και το περιεχόμενο της υπό ανάθεση σύμβασης έργων, προμηθειών ή υπηρεσιών. Περαιτέρω αυτό διευκολύνει τον κάθε ενδιαφερόμενο στο να λάβει

---

<sup>42</sup> Τροβά Ε., Σκουρής Π., ό.π., σ.333.

γνώση πρώτα αν έχει τη δυνατότητα να λάβει μέρος στη σχετική διαδικασία και φυσικά αν τον ενδιαφέρει λαμβάνοντας υπόψη τις ειδικότερες συνθήκες της υπό ανάθεσης σύμβασης.

Με σκοπό την κατοχύρωση της διαφάνειας η Ε.Ε. καθιέρωσε τη δημοσιότητα των προκηρύξεων στην Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και στη Τράπεζα Δεδομένων (Tenders Electronic Daily), καθώς επίσης θέσπισε κατάλληλα μέσα επί τούτου όπως τα τυποποιημένα έγγραφα προκηρύξεων συμβάσεων, το κοινό λεξιλόγιο για τις δημόσιες συμβάσεις (common procurement vocabulary), το οποίο προβλέπει ο με αριθμ. 2195/2002 Κανονισμός (Ε.Κ.) του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την ονοματολογία αναφοράς για τις δημόσιες συμβάσεις. Επί του υφιστάμενου νομικού καθεστώτος, τα άρθρα 35 και 36 καθώς και το Παράρτημα VIII της Κοινοτικής οδηγίας 2004/18, προβλέπουν α) την προηγούμενη πληροφόρηση- ενημερωτική ανακοίνωση σχετικά με τα προγράμματα των προς σύναψη δημοσίων συμβάσεων, β) τη δημοσίευση της προκήρυξης των δημοσίων συμβάσεων και γ) την μεταγενέστερη παροχή πληροφοριών για κάθε σύμβαση.

Οι σχετικές διατάξεις των οδηγιών ( άρθρο 35 της οδηγίας 2004/18/EK και άρθρο 41 παρ. 1 της οδηγίας 2004/17/EK) ορίζουν ότι όταν γνωστοποιείται προκαταρκτική προκήρυξη η δημοσίευση πρέπει να γίνει στην Επίσημη Εφημερίδα και στη βάση δεδομένων TED σε όλες τις επίσημες γλώσσες της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Δεσμευτική βέβαια είναι μόνο η γλώσσα του κράτους μέλους που αποστέλλει την προκήρυξη και το οποίο θα αναθέσει και την κρίσιμη σύμβαση.<sup>43</sup> Η υπηρεσία δημοσιεύσεων είναι υποχρεωμένη να δημοσιεύσει τη γνωστοποίηση εντός 12 ημερών από την ημερομηνία αποστολής της αναθέτουσας αρχής. Πριν την ως άνω αποστολή η αναθέτουσα αρχή δε μπορεί να τη δημοσιεύσει σε τοπικά μέσα ενημέρωσης ενώ αν

---

<sup>43</sup> Άρθρο 36 παρ. 2 της οδηγίας 2004/18/EK και άρθρο 44 παρ. 4 της οδηγίας 2004/17/E.K.

προβεί σε μία τέτοια ενέργεια μετά την αποστολή θα πρέπει η δημοσίευση να έχει το αυτό περιεχόμενο με αυτό της γνωστοποίησης στην Επίσημη Εφημερίδα. Η ημερομηνία αποστολής της γνωστοποίησης αποτελεί κρίσιμο στοιχείο για την έναρξη της διαγωνιστικής διαδικασίας

Εφόσον μία αναθέτουσα αρχή επιθυμεί να συνάψει σύμβαση με τη μέθοδο είτε της ανοικτής, είτε της κλειστής, είτε της διαδικασίας με διαπραγμάτευση θα πρέπει να προβεί σε δημοσίευση γνωστοποίησης στην Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών κοινοτήτων και στην ηλεκτρονική βάση δεδομένων TED. Το ίδιο ισχύει και για τις περιπτώσεις που η αναθέτουσα αρχή αποσκοπεί στη διεξαγωγή διαγωνισμού.<sup>44</sup> Σε αυτή την περίπτωση το περιεχόμενο της γνωστοποίησης πρέπει να είναι εκτενέστερο από αυτό που περιγράφηκε για την προκαταρκτική σύμβαση διότι επί τη βάσει των συγκεκριμένων πληροφοριών οι οικονομικοί φορείς καλούνται να αποφασίσουν εάν θα προμηθευτούν τα τεύχη δημοπράτησης και περαιτέρω θα λάβουν μέρος στη διαγωνιστική διαδικασία. Η ως άνω γνωστοποίηση θα πρέπει να περιλαμβάνει και όλα τα στοιχεία τα οποία είναι κρίσιμα για την απόφαση κατακύρωσης της σύμβασης. Κατά τα λοιπά ως προς τη διαδικασία ισχύουν όσα προαναφέρθηκαν για την προκαταρκτική προκήρυξη. Προς διευκόλυνση των αναθετουσών αρχών έχουν θεσμοθετηθεί ομοιόμορφα υποδείγματα για τη δημοσίευση γνωστοποίησης προκήρυξης. Τα όσα η αναθέτουσα αρχή αναφέρει στη γνωστοποίηση, τη δεσμεύουν και οποιαδήποτε απόκλιση είναι παράνομη. Το μόνο που επιτρέπεται μετά τη δημοσίευση είναι διευκρίνηση ή εξειδίκευση στοιχείου που έχει ήδη γνωστοποιηθεί. Ένα σημαντικό θέμα που προκύπτει σε σχέση με τους οικονομικούς φορείς και φέρνει μεγάλη δυσκολία στη διαδικασία είναι το τι θα πρέπει να πράξει η αναθέτουσα αρχή όταν για κάποιους λόγους αποφασίζει να μεταβάλει τον τύπο της υπό ανάθεση

---

<sup>44</sup> Άρθρο 35 παρ. 2 της οδηγίας 2004/18/EK και 40 παρ. 2 της οδηγίας 2004/17/E.K.

σύμβασης. Τέτοιοι λόγοι θα μπορούσαν να είναι η ανακάλυψη τεχνολογικών καινοτομιών, η αλλαγή νομοθεσίας κ.α. Γεννάται έτσι το ερώτημα αν στο πλαίσιο της υποχρέωσης συμμόρφωσης με την αρχή της δημοσιότητας η αναθέτουσα αρχή υποχρεούται να ξεκινήσει μια νέα διαδικασία ανάθεσης της σύμβασης. Ούτε η νομοθεσία αλλά ούτε και η νομολογία έχουν δώσει μια σαφή απάντηση πάνω σε αυτό το ζήτημα. Για να δοθεί μία σωστή απάντηση θα πρέπει σίγουρα να ληφθούν σοβαρά υπόψη οι στόχοι των οδηγιών των δημοσίων συμβάσεων. Θα τολμούσαμε έτσι να πούμε ότι η αρχή της ίσης μεταχείρισης επιβάλλει τη δημοσίευση νέας προκήρυξης.

Περαιτέρω οι αναθέτουσες αρχές που έχουν συνάψει μία σύμβαση αποστέλλουν προκήρυξη με τα αποτελέσματα της διαδικασίας σύναψης το αργότερο σαράντα οκτώ ώρες μετά τη σύναψη της σύμβασης, ανεξαρτήτως της διαδικασίας που ακολουθήθηκε. Στην ανακοίνωση αυτή αναφέρονται οι όροι υπό τους οποίους ανατέθηκε η σχετική σύμβαση έτσι ώστε αυτοί να καθίστανται γνωστοί στους αποκλεισθέντες υποψηφίους. Οι προκηρύξεις και οι ανακοινώσεις που αποστέλλονται από τους αναθέτοντες φορείς στην Επιτροπή διαβιβάζονται είτε με ηλεκτρονικά είτε με παραδοσιακά μέσα.

Από τα ως άνω εκτεθέντα γίνεται κατανοητό ότι η υποχρέωση γνωστοποίησης δημοσίευσης προκήρυξης για την ανάθεση σύμβασης είναι άμεσα συνδεδεμένη με την αρχή της ισότητας και της διαφάνειας.

### *3.1.1 Ενημέρωση των υποψηφίων και των προσφερόντων.*

Σύμφωνα με το άρθρο 41 της οδηγίας 2004/18/EK «οι αναθέτουσες αρχές ενημερώνουν το συντομότερο δυνατό τους υποψηφίους και τους προσφέροντες για



τις αποφάσεις που ελήφθησαν σχετικά με την ανάθεση της σύμβασης, συμπεριλαμβανομένων των λόγων για τους οποίους αποφάσισαν να μην αναθέσουν σύμβαση για την οποία υπήρξε διαγωνισμός και να αρχίσουν νέα διαδικασία. Οι αναθέτουσες αρχές παρέχουν τις πληροφορίες αυτές γραπτώς, κατόπιν αιτήσεως. Κατόπιν αιτήματος του ενδιαφερόμενου μέρους, οι αναθέτοντες φορείς γνωστοποιούν το συντομότερο δυνατό: α) σε κάθε απορριφθέντα υποψήφιο τους λόγους απόρριψης της υποψηφιότητάς του, β) σε κάθε απορριφθέντα προσφέροντα τους λόγους για την απόρριψη της προσφοράς του, στις δε περιπτώσεις που αναφέρονται στο άρθρο 23 παρ.4 και 5, αιτιολογούν και την απόφαση τους για την μη ισοδυναμία ή την απόφασή τους ότι τα έργα, οι προμήθειες ή οι υπηρεσίες δεν ανταποκρίνονται στις απαιτήσεις περί απόδοσης ή λειτουργίας, γ) σε κάθε προσφέροντα που έχει υποβάλει παραδεκτή προσφορά, τα χαρακτηριστικά και τα σχετικά πλεονεκτήματα της επιλεγείσας προσφοράς και το όνομα του αναδόχου. Η προθεσμία γνωστοποίησης δεν μπορεί σε καμία περίπτωση να υπερβαίνει τις δεκαπέντε ημέρες από την παραλαβή της γραπτής αίτησης. Ωστόσο οι αναθέτουσες αρχές δύνανται να αποφασίζουν να μην γνωστοποιούν ορισμένες πληροφορίες σχετικά με την ανάθεση των συμβάσεων που αναφέρονται στην παρ. 1, εάν η γνωστοποίηση των εν λόγω πληροφοριών μπορεί να εμποδίσει την εφαρμογή των νόμων, να είναι αντίθετη προς το δημόσιο συμφέρον, ή να βλάψει τα νόμιμα εμπορικά συμφέροντα δημοσίων ή ιδιωτικών οικονομικών φορέων ή τις συνθήκες θεμιτού ανταγωνισμού μεταξύ αυτών. Όπως γίνεται κατανοητό βασικός σκοπός της παραπάνω διατάξεως είναι η προαγωγή της διαφάνειας και η ανάπτυξη ενός υγιούς και ελεύθερου ανταγωνισμού.

### *3.1.2 Αποφάσεις της Επιτροπής της Ε.Ε. και Νομολογία του Δ.Ε.Κ.*

*A. Διαδικασία παράβασης κατά της Ισπανίας για την ανάθεση δημόσιας σύμβασης προμήθειας σχολικών λεωφορείων:* Η Επιτροπή αποφάσισε την 18.3.2010 να αποστείλει στην Ισπανία αιτιολογημένη γνώμη για υπόθεση ανάθεσης δημόσιας σύμβασης προμήθειας σχολικών λεωφορείων. Ειδικότερα η Επιτροπή θεωρεί ότι η Ισπανία παραβίασε στην εν λόγω διαγωνιστική διαδικασία κατ' επανάληψη το κοινοτικό δίκαιο περί δημοσίων συμβάσεων, αφού δεν δημοσίευσε προκήρυξη στην ΕΕΕΕ, ενώ επίσης προέβλεψε οκταήμερη προθεσμία υποβολής προσφορών έναντι της προθεσμίας των 52 ημερών που προβλέπουν οι κοινοτικές οδηγίες. Υπενθυμίζει μάλιστα η Επιτροπή ότι η προθεσμία παραλαβής προσφορών δεν μπορεί να είναι μικρότερη από 15 ημέρες. Επίσης στον ίδιο διαγωνισμό προτιμήθηκαν οι υποψήφιοι που διέθεταν πιστοποιητικό ποιότητας ISO έναντι των υποψηφίων που θέλησαν να αποδείξουν την ποιότητα των προϊόντων τους με άλλα δικαιολογητικά. Επίσης η Ισπανία προτίμησε, κατά παράβαση της αρχής της ίσης μεταχείρισης των υποψηφίων, ορισμένους υποψήφιους, οι οποίοι παρείχαν και τακτικές υπηρεσίες με λεωφορεία.

### *B. Δ.Ε.Κ. Απόφαση της 29 Απριλίου 2010, C-160/2008:*

Παράλειψη δημοσίευσης προκηρύξεων με τα αποτελέσματα της σύναψης των δημοσίων συμβάσεων. Η παράλειψη γνωστοποίησης συναφθείσας σύμβασης παραβιάζει τις υποχρεώσεις που υπέχει η οδηγία 2004/18/EK. Η υπόθεση C-160/2008 έχει αντικείμενο προσφυγή του άρθρου 226 ΕΚ λόγω παραβάσεως, η οποία ασκήθηκε στις 16 Απριλίου 2008 από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, προσφεύγουσα, κατά Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας. Με την προσφυγή της η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων ζητεί από το Δικαστήριο να διαπιστώσει ότι η

Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τις οδηγίες 92/50/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 18ης Ιουνίου 1992, για τον συντονισμό των διαδικασιών συνάψεως δημοσίων συμβάσεων υπηρεσιών (ΕΕ L 209, σ. 1), και την οδηγία 2004/18/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 31ης Μαρτίου 2004, περί συντονισμού των διαδικασιών συνάψεως δημοσίων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών, και παραβίασε τις αρχές της ελεύθερης εγκαταστάσεως και της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών (άρθρα 43 ΕΚ και 49 ΕΚ), καθόσον, αφενός, συνήψε δημόσιες συμβάσεις στον τομέα των υπηρεσιών επείγουσας μεταφοράς ασθενών και εξειδικευμένης μεταφοράς ασθενών χωρίς διαφάνεια και χωρίς προκήρυξη διαγωνισμών, αφετέρου δεν δημοσίευσε προκηρύξεις για τις συναφθείσες δημόσιες συμβάσεις.

Σύμφωνα με το σκεπτικό της αποφάσεως όσον αφορά τις οδηγίες 92/50 και 2004/18, επικέντρωσε τις αιτιάσεις της στο γεγονός ότι, ανεξαρτήτως των νομικών κατηγοριοποιήσεων του άρθρου 10 της οδηγίας 92/50 ή του άρθρου 22 της οδηγίας 2004/18, κατά τη σύναψη των εν λόγω συμβάσεων παραβιάστηκε το άρθρο 16 της οδηγίας 92/50 ή το άρθρο 35, παράγραφος 4, της οδηγίας 2004/18, λόγω της ελλείψεως δημοσιότητας όσον αφορά τα αποτελέσματα συνάψεως των εν λόγω συμβάσεων, γεγονός που η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας δεν αμφισβήτησε για καμία από τις καταγγελλόμενες συμβάσεις.

Σύμφωνα με την απόφαση του Δικαστηρίου: Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει δυνάμει του άρθρου 10 της οδηγίας 92/50/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 18ης Ιουνίου 1992, για τον συντονισμό των διαδικασιών συνάψεως δημοσίων συμβάσεων υπηρεσιών, σε συνδυασμό με το άρθρο 16 της εν λόγω οδηγίας ή, από την 1η Φεβρουαρίου 2006, δυνάμει του άρθρου 22 της οδηγίας 2004/18/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 31ης

Μαρτίου 2004, περί συντονισμού των διαδικασιών συνάψεως δημοσίων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών, σε συνδυασμό με το άρθρο 35, παράγραφος 4, της εν λόγω οδηγίας, στο πλαίσιο των διαδικασιών συνάψεως δημοσίων συμβάσεων για την παροχή υπηρεσιών επείγουσας μεταφοράς ασθενών και εξειδικευμένης μεταφοράς ασθενών κατά το πρότυπο της υποβολής προσφοράς στα ομόσπονδα κράτη της Σαξονίας-Άνχαλτ, της Βόρειας Ρηνανίας-Βεσφαλίας, της Κάτω Σαξονίας και της Σαξονίας, λόγω του ότι δεν δημοσίευσε προκηρύξεις με τα αποτελέσματα της συνάψεως δημοσίων συμβάσεων.

### *3.2 Η διαδικασία ανάθεσης μιας σύμβασης και η αρχή της διαφάνειας*

Όπως ειπώθηκε και ανωτέρω υπάρχουν διαφορετικές διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων οι κυριότερες των οποίων είναι: η ανοικτή διαδικασία, η κλειστή διαδικασία, η διαδικασία διαπραγμάτευσης και ο ανταγωνιστικός διάλογος. Οι διαδικασίες ανάθεσης αποτελούν και τη μεγαλύτερη εγγύηση για την τήρηση του δικαίου των δημοσίων συμβάσεων, βασική αρχή του οποίου αποτελεί η διαφάνεια.

Κατά την ανοικτή διαδικασία, κάθε ενδιαφερόμενος οικονομικός φορέας μπορεί να υποβάλει προσφορά. Η διαδικασία αυτή εξασφαλίζει τη μεγαλύτερη συμμετοχή σε μια διαγνωστική διαδικασία και σέβεται απόλυτα τις αρχές της διαφάνειας και της ίσης μεταχείρισης. Βασικό στοιχείο για το συγκεκριμένο είδος της διαδικασίας από το οποίο εξασφαλίζεται και η τήρηση των ανωτέρω αρχών είναι η δημοσίευση της προκήρυξης για την υποβολή προσφορών και για την οποία έγινε λόγος ανωτέρω. Είναι προφανές ότι οι λοιπές διαδικασίες ανάθεσης για τις οποίες θα γίνει μνεία αμέσως παρακάτω, υστερούν σε σχέση με την εξυπηρέτηση των βασικών αρχών του

Κοινοτικού δικαίου και για το λόγο αυτόν θα ήταν ευκταίο τα κράτη μέλη να προτιμούν την ανοικτή διαδικασία. Κατ' αυτή τη διαδικασία η ελάχιστη προθεσμία παραλαβής της προσφοράς είναι 52 ημέρες, προθεσμία μεγαλύτερη απ' όλες τις άλλες διαδικασίες.<sup>45</sup>

Στην κλειστή διαδικασία ενώ παρέχεται σε όλους τους οικονομικούς φορείς η δυνατότητα να ζητήσουν να συμμετάσχουν στη διαδικασία, εν τέλει μόνο εκείνοι που προσκαλούνται μπορούν να υποβάλουν προσφορά. Έτσι σε αυτή τη διαδικασία υπάρχει ένα στάδιο επιλογής υποψηφίων, στο πλαίσιο του οποίου διαπιστώνεται η καταλληλότητα των ενδιαφερομένων οικονομικών φορέων, προκειμένου να αποφασιστεί ποιοι θα κληθούν να υποβάλουν την προσφορά τους. Η συγκεκριμένη διαδικασία προφανώς δημιουργεί ορισμένες επιφυλάξεις αναφορικά με την απόλυτη τήρηση της αρχής της διαφάνειας καθώς περιορίζεται ο κύκλος των φορέων ο οποίος θα κληθεί τελικά να υποβάλει προσφορά. Σημειωτέον βέβαια ότι εξακολουθεί να ισχύει η υποχρέωση της αναθέτουσας αρχής να γνωστοποιεί κατά τους όρους δημοσιότητας που ήδη αναφέρθηκαν την πρόθεσή της να συνάψει μία σύμβαση. Είναι σαφώς ορατός ο κίνδυνος να υπάρξει διακριτική μεταχείριση καθώς δεν εξασφαλίζεται το ότι όλοι οι ενδιαφερόμενοι θα έχουν πράγματι την ευκαιρία να υποβάλουν προσφορές. Για να καταστεί δυνατό να απαλειφθεί αυτός ο κίνδυνος, πρέπει να αιτιολογείται αυτού του είδους η διακριτική μεταχείριση από αντικειμενικά στοιχεία όπως είναι τα κριτήρια τα οποία θα σχετίζονται με την καταλληλότητα των υποψηφίων, τα οποία θα πρέπει να γνωστοποιούνται μαζί με τη δημοσίευση της προκήρυξης για την ανάθεση της σύμβασης. Δεν είναι σωστό να ξεχνάμε ότι υπάρχουν λόγοι οι οποίοι υπό προϋποθέσεις μπορούν να καταστήσουν προτιμητέα την κλειστή διαδικασία. Τέτοιοι λόγοι θα μπορούσαν να αποτελέσουν η αποφυγή των

---

<sup>45</sup> Άρθρο 38 της οδηγίας 2004/18/Ε.Κ και άρθρο 40 της οδηγίας 2004/17/Ε.Κ.

καθυστερήσεων που τις περισσότερες φορές χαρακτηρίζουν την ανοικτή διαδικασία, ο επείγων ή απόρρητος χαρακτήρας ορισμένων συμβάσεων ή το γεγονός ότι για μια σύμβαση έχει ήδη διεξαχθεί διαγωνισμός με την ανοικτή διαδικασία ο οποίος δεν είχε επιτυχία. Καθίσταται σαφές ότι η διαφάνεια σε αυτού του είδους τη διαδικασία είναι περιορισμένη σε σχέση με την ανοιχτή ή οποία και θα πρέπει να προτιμάται.

Η διαδικασία διαπραγμάτευσης είναι αυτή στο πλαίσιο της οποίας οι αναθέτουσες αρχές διαβουλεύονται με τους οικονομικούς φορείς της επιλογής τους και διαπραγματεύονται τους όρους της σύμβασης με έναν ή περισσότερους απ' αυτούς. Σε μία τέτοια λοιπόν διαδικασία οι αναθέτουσες αρχές συζητούν με τους οικονομικούς φορείς της επιλογής τους και διαπραγματεύονται μαζί τους όρους της σύμβασης. Σε αντίθεση με τις προαναφερθείσες διαδικασίες (ανοικτή και κλειστή) η διαδικασία διαπραγμάτευσης διακρίνεται ανάλογα με το αν προηγείται δημοσίευση προκήρυξης η μη. Η δεύτερη περίπτωση είναι γνωστή και ως απευθείας ανάθεση. Εφόσον μια αναθέτουσα αρχή επιλέξει τη διαδικασία διαπραγμάτευσης τα κριτήρια ανάθεσης δεν καθιερώνονται εκ των προτέρων. Αντιθέτως μπορούν να προκύπτουν μέσα από μία διαδικασία διαλόγου μεταξύ της εκάστοτε αναθέτουσας αρχής και των ενδιαφερόμενων που καλεί αυτή προς διαβούλευση. Στο μέτρο που μια τέτοια διαδικασία εγκυμονεί κινδύνους για το σεβασμό της αρχής της ισότητας και της διαφάνειας θα πρέπει να αποτελεί την εξαίρεση και να προτιμάται η ανοικτή διαδικασία ως η πιο ασφαλής για τον ανταγωνισμό. Από τις διατάξεις των οδηγιών επιβάλλεται να χρησιμοποιείται η διαδικασία με διαπραγμάτευση όταν δεν είναι σκόπιμο να προσφύγει κανείς στην ανοικτή διαδικασία ή όταν αυτή δεν έχει φέρει αποτέλεσμα. Η ευχέρεια πάντως των αναθετουσών αρχών να προτιμούν τη διαδικασία της διαπραγμάτευσης πρέπει να τίθεται υπό στενά πλαίσια ερμηνείας. Η

παράθεση των λόγων που αιτιολογούν μια τέτοια ενέργεια είναι υποχρεωτική για τα κράτη μέλη τα οποία δεν μπορούν να παραθέσουν άλλους λόγους εξαιρέσεων.<sup>46</sup>

Ο ανταγωνιστικός διάλογος προβλέπεται στις περιπτώσεις πολύπλοκων συμβάσεων όπου η αναθέτουσα αρχή δεν δύναται να καθορίσει τα τεχνικά μέσα τα οποία ικανοποιούν τις ανάγκες της ή δε δύναται να προσδιορίσει τη νομική ή και τη χρηματοοικονομική οργάνωση ενός σχεδίου. Χαρακτηριστικό παράδειγμα τέτοιων συμβάσεων αποτελούν τα μεγάλα έργα υποδομών (μεγάλα έργα οδοποιίας, σύνθετα δίκτυα ηλεκτρονικών υπολογιστών κ.ά.). Στην εν λόγω διαδικασία η αναθέτουσα αρχή δημοσιεύει προκήρυξη διαγωνισμού που περιλαμβάνει τα κριτήρια ανάθεσης. Η αναθέτουσα αρχή καλεί εγγράφως τους επιλεγέντες υποψηφίους, οι οποίοι πρέπει να είναι τουλάχιστον τρεις, σε διάλογο. Οι συζητήσεις που διεξάγονται είναι δεσμευτικές και μπορεί να υπάρξουν πολλές φάσεις μέχρι την εξεύρεση λύσεων (τεχνικών, οικονομικών ή και νομικών). Η αναθέτουσα αρχή είναι υπεύθυνη για την ίση αντιμετώπιση των υποψηφίων και την προστασία εμπιστευτικών πληροφοριών. Στο τέλος του διαλόγου οι υποψήφιοι υποβάλουν την τελική προσφορά. Η αναθέτουσα αρχή αναθέτει τη σύμβαση με βάση τα ορισθέντα κριτήρια ανάθεσης και με βάση την πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά. Θα μπορούσε να πει κανείς ότι ο ανταγωνιστικός διάλογος αποτελεί ένα είδος προκαταρκτικής διαδικασίας, μέσα από την οποία προκύπτουν τα κριτήρια ανάθεσης που θα καταρτιστούν με την προκήρυξη και τα υπόλοιπα τεύχη δημοπράτησης. Εδώ όπως και στην κλειστή διαδικασία η αναθέτουσα αρχή επιλέγει τους διαγωνιζόμενους οι οποίοι θα κληθούν να υποβάλουν προσφορά. Η διαφορά έγκειται ότι στον ανταγωνιστικό διάλογο μεσολαβεί μια περίοδος διαπραγματεύσεων. Θα λέγαμε ότι η παραπάνω διαδικασία αποτελεί ένα συνδυασμό της κλειστής διαδικασίας και της

---

<sup>46</sup> Βλ. άρθρα 30 παρ.1, 31 της οδηγίας 2004/18/EK , 40 της οδηγίας 2004/17/EK.

διαδικασίας με διαπραγμάτευση με δημοσίευση προκήρυξης και ως εκ τούτου ισχύουν οι ίδιοι περιορισμοί αναφορικά με τη χρήση της όπως και στις αναθέσεις συμβάσεων με διαπραγμάτευση. Η αναθέτουσα αρχή για να προσφύγει στην επιλογή της συγκεκριμένης διαδικασίας πρέπει να αντιμετωπίζει σοβαρά προβλήματα σε σχέση ε το αντικείμενο, του οποίου η λύση δεν είναι ορατή κατά τη φάση προκήρυξης ενός διαγωνισμού να πρόκειται δηλαδή για εξαιρετικά σύνθετα αντικείμενα για τα οποία είναι αδύνατο να προσδιοριστούν , τι προσφέρει η αγορά από άποψη τεχνικών, οικονομικών και νομικών λύσεων. Και η επιλογή αυτής της διαδικασίας θα πρέπει να αιτιολογείται αντικειμενικά ενώ η αναθέτουσα αρχή οφείλει να προσφεύγει σε αυτή σε εξαιρετικές περιπτώσεις έτσι ώστε να αποφεύγονται οι κίνδυνοι από τη μη τήρηση διαφανών ενεργειών.

### *3.2.1 Αποφάσεις της Επιτροπής της Ε.Ε. και Νομολογία του Δ.Ε.Κ.*

*Α. Κάλεσμα της Ελλάδας από την Επιτροπή της Ε.Ε. να επανεξετάσει τη σύναψη σύμβασης για συλλογή επικίνδυνων ιατρικών αποβλήτων:* Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αποφάσισε να ζητήσει επισήμως από την Ελλάδα να επανεξετάσει το διαγωνισμό που προκηρύχθηκε από την Επιτροπή Προμηθειών Υγείας για τη σύναψη σύμβασης δημοσίων υπηρεσιών σχετικά με τη διαχείριση επικίνδυνων ιατρικών αποβλήτων στην 1<sup>η</sup> Περιφερειακή Υγειονομική Υπηρεσία Αττικής. Σύμφωνα με την Επιτροπή, η σύναψη της εν λόγω σύμβασης πραγματοποιήθηκε βάσει διαδικασίας διαπραγμάτευσης, χωρίς προηγούμενη δημοσίευση προκήρυξης διαγωνισμού. Το επίσημο αυτό αίτημα έχει λάβει τη μορφή αιτιολογημένης γνώμης, η οποία αποτελεί τη δεύτερη φάση της διαδικασίας επί παραβάσει, που προβλέπεται στο άρθρο 258 της



Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Εάν δε δοθεί ικανοποιητική απάντηση εντός δύο μηνών, η Επιτροπή δύναται να παραπέμψει το θέμα στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Σύμφωνα με την Επιτροπή η προσφυγή στη διαδικασία με διαπραγμάτευση χωρίς προηγούμενη δημοσίευση προκήρυξης διαγωνισμού συνιστά παράβαση του άρθρου 2 της οδηγίας 2004/18 για τις δημόσιες συμβάσεις. Επίσης η αναθέτουσα αρχή παρέβη τις υποχρεώσεις που επιβάλλει το άρθρο 28 της εν λόγω οδηγίας, εφόσον δεν τηρήθηκαν οι όροι των σχετικών διατάξεων της, οι οποίοι δικαιολογούν την προσφυγή στις διαδικασίες των εξαιρετικών περιπτώσεων.

*B. Δ.Ε.Κ Απόφαση της 6<sup>ης</sup> Απριλίου 2006, C-410/2004 Anav/ Bari, σκ.21. :*

Η αίτηση εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως αφορά την ερμηνεία των άρθρων 43 ΕΚ, 49 ΕΚ και 86 ΕΚ. Η αίτηση αυτή υποβλήθηκε στο πλαίσιο διαφοράς μεταξύ της Associazione Nazionale Autotrasporto Viaggiatori (στο εξής: ANAV), αφενός, και του Comune di Bari (Δήμου του Bari) και της AMTAB Servizio SpA (στο εξής: AMTB Servizio), αφετέρου, σχετικά με την ανάθεση στην AMTB Servizio της υπηρεσίας δημόσιων μεταφορών εντός του Comune di Bari.

Με το ερώτημά του, το αιτούν δικαστήριο ερωτά κατ' ουσίαν αν το κοινοτικό δίκαιο, ιδίως δε οι επιβαλλόμενες από τα άρθρα 43 ΕΚ, 49 ΕΚ και 86 ΕΚ υποχρεώσεις διαφάνειας και ελεύθερου ανταγωνισμού, απαγορεύει εθνική κανονιστική ρύθμιση, όπως αυτή της υποθέσεως της κύριας δίκης, η οποία δεν θέτει κανέναν περιορισμό στην ελευθερία που διαθέτει ένας δημόσιος οργανισμός ως προς την επιλογή μεταξύ των διαφόρων μορφών αναθέσεως της παροχής δημόσιας υπηρεσίας και, ειδικότερα, μεταξύ της αναθέσεως με διαδικασία δημόσιου

διαγωνισμού και της απευθείας αναθέσεως σε εταιρία της οποίας το κεφάλαιο ανήκει εξ ολοκλήρου στον ίδιο.

Σύμφωνα με το σκεπτικό της αποφάσεως, οι παραχωρήσεις δημοσίων υπηρεσιών εξαιρούνται του πεδίου εφαρμογής της οδηγίας 92/50/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 18ης Ιουνίου 1992, για τον συντονισμό των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων υπηρεσιών (ΕΕ L 209, σ. 1). Η οδηγία αυτή αντικαταστάθηκε με την οδηγία 2004/18/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 31ης Μαρτίου 2004, περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών (ΕΕ L 134, σ. 114), το άρθρο 17 της οποίας προβλέπει ρητώς τη μη εφαρμογή της οδηγίας στις παραχωρήσεις υπηρεσιών. Μολονότι οι συμβάσεις παραχωρήσεως δημοσίων υπηρεσιών εξαιρούνται του πεδίου εφαρμογής της οδηγίας 92/50, η οποία αντικαταστάθηκε με την οδηγία 2004/18, οι δημόσιες αρχές που τις συνάπτουν υποχρεούνται, εντούτοις, να τηρούν τους θεμελιώδεις κανόνες της Συνθήκης ΕΚ, εν γένει, και την αρχή της απαγορεύσεως των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας. Οι διατάξεις της Συνθήκης που εφαρμόζονται ειδικώς επί των παραχωρήσεων δημοσίων υπηρεσιών είναι τα άρθρα 43 Ε.Κ και 49 Ε.Κ. Πέραν της αρχής της απαγορεύσεως των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας, στις παραχωρήσεις δημοσίων υπηρεσιών τυγχάνει ομοίως εφαρμογής η αρχή της ίσης μεταχειρίσεως των υποβαλλόντων προσφορές, ακόμη και αν δεν υφίσταται διάκριση λόγω ιθαγένειας (προμνημονευθείσα απόφαση *Parking Brixen*, σκέψη 48). Οι αρχές της ίσης μεταχειρίσεως και της απαγορεύσεως των διακρίσεων λόγω ιθαγένειας επιβάλλουν, μεταξύ άλλων, υποχρέωση διαφάνειας καθιστώσα δυνατό στην αναθέτουσα δημόσια αρχή να βεβαιώνεται για την τήρησή τους. Η υποχρέωση αυτή διαφάνειας, η τήρηση της οποίας απόκειται στην εν λόγω αρχή, συνίσταται στη διασφάλιση, υπέρ όλων των εν δυνάμει αναδόχων, προσήκοντος βαθμού δημοσιότητας που να καθιστά δυνατό το

άνοιγμα της παραχωρήσεως των υπηρεσιών στον ανταγωνισμό, καθώς και τον έλεγχο της αμερόληπτης διεξαγωγής των διαδικασιών αναθέσεως. Καταρχήν, η μη προκήρυξη οποιουδήποτε δημόσιου διαγωνισμού σε περίπτωση αναθέσεως της παροχής δημοσίων υπηρεσιών, όπως αυτή της υποθέσεως της κύριας δίκης, δεν είναι σύμφωνη προς τις επιταγές των άρθρων 43 ΕΚ και 49 ΕΚ, ούτε προς τις αρχές της ίσης μεταχειρίσεως, της απαγορεύσεως των διακρίσεων και της διαφάνειας (προμνημονευθείσα *Parking Brixen*, σκέψη 50).

Επιπλέον, από το άρθρο 86, παράγραφος 1, ΕΚ προκύπτει ότι τα κράτη μέλη δεν δύνανται να διατηρούν σε ισχύ εθνική κανονιστική ρύθμιση επιτρέπουσα την ανάθεση της παροχής δημόσιας υπηρεσίας χωρίς προηγούμενο διαγωνισμό, καθόσον μια τέτοια ανάθεση συνιστά παράβαση των άρθρων 43 ΕΚ ή 49 ΕΚ ή παραβίαση των αρχών της ίσης μεταχειρίσεως, της απαγορεύσεως των διακρίσεων και της διαφάνειας. Εντούτοις, στον τομέα των παραχωρήσεων δημόσιας υπηρεσίας, η εφαρμογή των κανόνων των άρθρων 12 ΕΚ, 43 ΕΚ και 49 ΕΚ, καθώς και των γενικών αρχών των οποίων οι κανόνες αυτές αποτελούν την ειδικότερη έκφραση αποκλείεται, αν ο έλεγχος που η αναθέτουσα δημόσια αρχή ασκεί επί του παραχωρησιούχου είναι ανάλογος προς εκείνον που ασκεί επί των δικών της υπηρεσιών και αν, παράλληλα, ο παραχωρησιούχος ασκεί το κύριο μέρος της δραστηριότητάς του με την αρχή που τον ελέγχει.

*Γ. Δ.Ε.Κ. Απόφαση της 12<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 2002, C-470/1999, Universalae Bau, σκ. 93 επ.:*

Με το τέταρτο ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο ερωτά αν η οδηγία 93/37 απαγορεύει, στο πλαίσιο κλειστής διαδικασίας, η αναθέτουσα αρχή να επιλέγει τους υποψηφίους που θα κληθούν να υποβάλουν προσφορά σύμφωνα με κριτήρια

αξιολογήσεως που δεν γνωστοποιήθηκαν με την ανακοίνωση της προκηρύξεως ή με άλλα έγγραφα του φακέλου της προκηρύξεως, ενώ έγγραφα με τα οποία καθορίζονται τα εν λόγω κριτήρια έχουν κατατεθεί σε συμβολαιογράφο.

Σύμφωνα με το σκεπτικό της αποφάσεως κατά τη διαδικασία κατακυρώσεως δημοσίου έργου πρέπει να τηρείται, σε όλα τα στάδιά της και ιδίως στο στάδιο της επιλογής των υποψηφίων στο πλαίσιο κλειστής διαδικασίας, τόσο η αρχή της ίσης μεταχειρίσεως των υποβαλλόντων προσφορά όσο και η αρχή της διαφάνειας, ώστε όλοι οι υποβάλλοντες προσφορά να έχουν ίσες ευκαιρίες όταν διατυπώνουν τους όρους των αιτήσεών τους συμμετοχής ή των προσφορών τους. Υπό το πρίσμα αυτό, η οδηγία 93/37, σύμφωνα με τη δέκατη και την ενδέκατη αιτιολογική σκέψη της, θέτει απαιτήσεις δημοσιότητας όσον αφορά τόσο τα κριτήρια επιλογής των υποψηφίων όσο και τα κριτήρια αναθέσεως των δημοσίων έργων. Έτσι, προκειμένου, αφενός, για τα κριτήρια επιλογής, το άρθρο 7, παράγραφος 2, της οδηγίας 93/37, που αφορά τη διαδικασία με διαπραγμάτευση, ορίζει ότι οι υποψήφιοι επιλέγονται βάσει γνωστών ποσοτικών κριτηρίων. Προκειμένου, αφετέρου, για τα κριτήρια αναθέσεως των δημοσίων έργων, το άρθρο 13, παράγραφος 2, στοιχείο ε', της ίδιας οδηγίας, που αφορά τόσο τη διαδικασία με διαπραγμάτευση όσο και την κλειστή διαδικασία, προβλέπει ότι τα κριτήρια αυτά, αν δεν αναφέρονται ήδη στην προκήρυξη, συγκαταλέγονται στα ελάχιστα στοιχεία που πρέπει να περιέχει η πρόσκληση υποβολής προσφοράς. Ομοίως, για όλα τα είδη διαδικασίας, όταν το έργο ανατίθεται στην πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά, το άρθρο 30, παράγραφος 2, της οδηγίας 93/37, που εφαρμόζεται τόσο στην ανοιχτή διαδικασία όσο και στην κλειστή διαδικασία και στη διαδικασία με διαπραγμάτευση, επιβάλλει στην αναθέτουσα αρχή την υποχρέωση να αναφέρει, στη συγγραφή υποχρεώσεων ή στην προκήρυξη, όλα τα κριτήρια για την ανάθεση του έργου τα οποία πρόκειται να

χρησιμοποιήσει και, αν είναι δυνατόν, κατά φθίνουσα τάξη σπουδαιότητας. Από το άρθρο αυτό προκύπτει, επομένως, ότι, όταν η αναθέτουσα αρχή έχει κατατάξει, κατά σειρά σπουδαιότητας, τα κριτήρια που πρόκειται να χρησιμοποιήσει για την ανάθεση του έργου, μπορεί να περιοριστεί σε απλή μνεία των κριτηρίων αυτών στη συγγραφή υποχρεώσεων ή στην προκήρυξη, αλλά πρέπει επιπλέον να γνωστοποιήσει στους υποβαλόντες προσφορά την κατάταξη στην οποία προέβη. Συγκεκριμένα, όπως επισήμανε το Δικαστήριο με αφορμή τη διάταξη του άρθρου 27, παράγραφος 2, της οδηγίας 90/531/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 17ης Σεπτεμβρίου 1990, σχετικά με τις διαδικασίες συνάψεως συμβάσεων στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των τηλεπικοινωνιών (ΕΕ 1990, L 297, σ. 1), η διατύπωση της οποίας ταυτίζεται, κατ' ουσίαν, με τη διατύπωση του άρθρου 30, παράγραφος 2, της οδηγίας 93/37, η σχετική υποχρέωση που επιβάλλεται στους αναθέτοντες φορείς έχει ως σκοπό ακριβώς να καταστήσει γνωστό στους προσφέροντες, πριν από την υποβολή των προσφορών τους, τα κριτήρια αναθέσεως στα οποία πρέπει να ανταποκρίνονται οι προσφορές τους, καθώς και τη σχετική τους σημασία, διασφαλίζοντας, με τον τρόπο αυτόν, την τήρηση των αρχών της ίσης μεταχειρίσεως των προσφερόντων και της διαφάνειας. Συνεπώς, η ερμηνεία σύμφωνα με την οποία η αναθέτουσα αρχή υποχρεούται, οσάκις, στο πλαίσιο κλειστής διαδικασίας, έχει καθορίσει πριν από τη δημοσίευση της προκηρύξεως τους κανόνες σταθμίσεως των κριτηρίων επιλογής που πρόκειται να χρησιμοποιήσει, να γνωστοποιήσει εκ των προτέρων τους κανόνες αυτούς στους υποψηφίους είναι η μόνη που συνάδει προς τον σκοπό της οδηγίας 93/37, όπως καθορίσθηκε στις σκέψεις 89 έως 92 της παρούσας αποφάσεως, καθόσον είναι η μόνη ικανή να εξασφαλίσει κατάλληλο επίπεδο διαφάνειας και, κατά συνέπεια, την τήρηση της αρχής της ίσης μεταχειρίσεως στις διαδικασίες συνάψεως δημοσίων συμβάσεων στις οποίες εφαρμόζεται η εν λόγω οδηγία. 100. Κατά

συνέπεια, στο τέταρτο προδικαστικό ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι η οδηγία 93/37 πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι, αν η αναθέτουσα αρχή, στο πλαίσιο κλειστής διαδικασίας, έχει καθορίσει πριν από τη δημοσίευση της προκηρύξεως τους κανόνες σταθμίσεως των κριτηρίων επιλογής που πρόκειται να χρησιμοποιήσει, υποχρεούται να τους γνωστοποιήσει με την ανακοίνωση της προκηρύξεως ή με άλλα έγγραφα της προκηρύξεως.

### 3.3 Η καταλληλότητα των υποψηφίων και η αρχή της διαφάνειας

Η ανάθεση μια δημόσιας σύμβασης από τον αναθέτοντα φορέα θα πρέπει να γίνεται, αφού προηγουμένως οι υποψήφιοι οικονομικοί φορείς αποδείξουν ότι πληρούν τις ελάχιστες απαιτήσεις καταλληλότητας που θέτει το κοινοτικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων. Ένα από τα πρώτα στοιχεία καταλληλότητας είναι η προσωπική κατάσταση του υποψηφίου ή του προσφέροντος. Σύμφωνα με το άρθρο 45 της οδηγίας 2004/18 υπάρχει μία σειρά από κριτήρια καταλληλότητας η μη πλήρωση των οποίων από συγκεκριμένο οικονομικό φορέα οδηγεί υποχρεωτικά στον αποκλεισμό του από τη διαδικασία ανάθεσης της σύμβασης. Κατά το πρώτο εδάφιο του ως άνω άρθρου αποκλείεται από τη συμμετοχή σε δημόσια σύμβαση ο οικονομικός φορέας, εις βάρος του οποίου υπάρχει οριστική καταδικαστική απόφαση για συμμετοχή σε εγκληματική οργάνωση, δωροδοκία, απάτη, νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες.<sup>47</sup> Οι οικονομικοί φορείς αποδεικνύουν ότι δεν υπάρχει εις βάρος τους ένας από τους παραπάνω λόγους αποκλεισμού με την προσκόμιση συγκεκριμένων εγγράφων. Η πλέον συνηθισμένη μορφή είναι το

---

<sup>47</sup> Οι λεπτομέρειες αναφορικά με την εφαρμογή της συγκεκριμένης διάταξης καθορίζονται από τα κράτη μέλη, τα οποία δικαιούνται να προβλέπουν παρέκκλιση από την υποχρέωση αυτή για επιτακτικούς λόγους γενικού συμφέροντος.

αντίγραφο του ποινικού μητρώου ή ένα αντίστοιχο έγγραφο που εκδίδει η αρμόδια δικαστική ή διοικητική αρχή. Οι υπηρεσίες που εκδίδουν τα ανωτέρω έγγραφα σε κάθε κράτος μέλος θα πρέπει να γνωστοποιούνται στην Επιτροπή από τα κράτη μέλη. Περαιτέρω στο δεύτερο εδάφιο του άρθρου 45 αναφέρονται και κάποιοι άλλοι λόγοι αποκλεισμού. Τέτοιοι είναι το να τελεί ένας οικονομικός φορέας υπό πτώχευση, παύση δραστηριοτήτων, αναγκαστική διαχείριση ή πτωχευτικό συμβιβασμό, ή να έχει κινηθεί εναντίον του διαδικασία κήρυξης σε μία από τις ανωτέρω καταστάσεις. Επίσης η καταδίκη του βάσει απόφασης που έχει ισχύ δεδικασμένου, η οποία διαπιστώνει αδίκημα σχετικά με την επαγγελματική του διαγωγή και η αποδεδειγμένη διάπραξη σοβαρού επαγγελματικού παραπτώματος. Επιπροσθέτως λόγους αποκλεισμού συνιστούν και η μη εκπλήρωση υποχρεώσεων αναφορικά με την μη καταβολή ασφαλιστικών εισφορών και την πληρωμή φόρων και τελών. Τέλος αποκλείονται και οι οικονομικοί φορείς οι οποίοι είναι ένοχοι σοβαρών ψευδών δηλώσεων κατά την παροχή των πληροφοριών που απαιτούνται για τον έλεγχο όλων των ανωτέρω στοιχείων.

Παράλληλα κατά το άρθρο 46 είναι δυνατόν οι αναθέτουσες αρχές να ζητούν από τους οικονομικούς φορείς να αποδεικνύουν την εγγραφή τους σε κάποιο επαγγελματικό ή εμπορικό μητρώο ή να προσκομίζει σχετικό πιστοποιητικό ή ανάλογη ένορκη βεβαίωση.<sup>48</sup>

Ένα άλλο στοιχείο καταλληλότητας σύμφωνα με το άρθρο 47 της οδηγίας 2004/17/EK είναι η οικονομική και η χρηματοοικονομική επάρκεια του οικονομικού φορέα η οποία και πάλι αποδεικνύεται από την προσκόμιση μία σειράς δικαιολογητικών τα οποία προβλέπονται από την οδηγία και η αναθέτουσα αρχή

---

<sup>48</sup> Οι βεβαιώσεις και τα πιστοποιητικά απαριθμούνται περιοριστικά και τα κράτη μέλη δεν δικαιούνται να απαιτήσουν και την προσκόμιση άλλων στοιχείων.

οφείλει να γνωστοποιεί στους διαγωνιζόμενους το ποια δικαιολογητικά έχει επιλέξει να ζητήσει.

Ακόμη στο άρθρο 48 της οδηγίας 2004/17/EK οι τεχνικές και επαγγελματικές ιδιότητες τις οποίες οφείλει να διαθέτει ο οικονομικός φορέας αλλά και ο τρόπος απόδειξής τους. Σε σχέση με τα στοιχεία των οποίων την προσκόμιση θα ζητήσουν από τους διαγωνιζόμενους δεν υπάρχει η παραμικρή διακριτική ευχέρεια από την πλευρά των αναθετουσών αρχών. Η εκτίμηση της τεχνικής επάρκειας των οικονομικών φορέων γίνεται με την υποβολή καταλόγων των εκτελεσθεισών εργασιών ή παραδόσεων, αναφορά του τεχνικού προσωπικού ή των τεχνικών υπηρεσιών και η περιγραφή του τεχνικού εξοπλισμού. Αποδεικτικό καταλληλότητας μπορεί να αποτελέσει και η αναφορά των τίτλων σπουδών και επαγγελματικών προσόντων των υποψηφίων και των διευθυντικών στελεχών της επιχείρησης. Δεκτές γίνονται και δηλώσεις σχετικά με το μέσο ετήσιο εργατοϋπαλληλικό προσωπικό ή τα μηχανήματα, τις εγκαταστάσεις και τον τεχνικό εξοπλισμό. Εφόσον επιτρέπονται υπεργολαβίες θα πρέπει να γίνεται αναφορά του τμήματος της σύμβασης που θα ανατεθεί σε τρίτους. Έχει ωστόσο κριθεί ότι είναι δυνατός ο περιορισμός των υπεργολαβιών σε περιπτώσεις κατά τις οποίες η αναθέτουσα αρχή δεν είναι σε θέση να ελέγξει την τεχνική ικανότητα των πιθανών υπεργολάβων. Απ' όλα τα παραπάνω καθίσταται σαφές ότι η επίκληση όλων αυτών των στοιχείων που σχετίζονται με την προσωπική κατάσταση του υποψήφιου οικονομικού φορέα στοχεύει στη διασφάλιση μιας όσο το δυνατόν διαφανούς διαδικασίας με την κατοχύρωση της ίσης μεταχείρισης και την ύπαρξη ανόθευτου ανταγωνισμού.



### 3.3.1 Νομολογία

*A. Δ.Ε.Κ. Απόφαση της 19<sup>ης</sup> Μαρτίου 2009, C-419/2006:*

Το Δικαστήριο με την απόφασή του απεφάνθη ότι η Ελλάδα παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει δυνάμει των κανόνων της ΕΕ. για τα κοινά πρότυπα ασφαλείας των προϊόντων καθώς και για τις δημόσιες συμβάσεις, απορρίπτοντας προσφορές προμηθευτών ιατρικού εξοπλισμού που φέρουν τη σήμανση CE. Ειδικότερα σύμφωνα με το σκεπτικό της απόφασης, στο πλαίσιο των δημοσίων συμβάσεων πολλά δημόσια νοσοκομεία στην Ελλάδα απορρίπτουν προσφορές από προμηθευτές ιατρικού εξοπλισμού που φέρουν την σήμανση πιστοποίησης CE, όπως για ιατρικά γάντια και νήματα που χρησιμοποιούνται στις εγχειρήσεις. Η σήμανση CE αποτελεί υποχρεωτικό σήμα συμμόρφωσης για πολλά προϊόντα τα οποία διατίθενται στην ενιαία αγορά της Ε.Ε. Αυτή η σήμανση πιστοποιεί ότι ένα προϊόν πληροί τις απαιτήσεις της Ε.Ε. όσον αφορά στην ασφάλεια και στην προστασία της υγείας των ασθενών και των χρηστών του ιατρικού εξοπλισμού καθώς και την ελεύθερη κυκλοφορία του σε όλη την Ε.Ε. Τα κράτη μέλη μπορούν να εμποδίσουν τη χρησιμοποίηση ή τη διάθεση ιατρικού εξοπλισμού που φέρει την ως άνω σήμανση στην εσωτερική τους αγορά μόνο υπό αυστηρές προϋποθέσεις, όπως είναι η εικαζόμενη παραποίηση ή τυχόν αμφιβολίες όσον αφορά την προστασία της δημόσιας υγείας κατ' εφαρμογή της διαδικασίας όπως ακριβώς ορίζεται από τους νόμους της Ε.Ε. Τα ελληνικά νοσοκομεία δεν τήρησαν τις εν λόγω διαδικασίες αναφορικά με την απόρριψη ιατρικών προϊόντων που φέρουν τη σήμανση CE. Ωστόσο η Επιτροπή διαπίστωσε ότι οι τεχνικές προδιαγραφές στην προκήρυξη του διαγωνισμού που χρησιμοποιήθηκαν από τα ελληνικά νοσοκομεία ήταν μεροληπτικού χαρακτήρα και δημιουργούσαν διακρίσεις, εμποδίζοντας ουσιαστικά οποιονδήποτε προμηθευτή ιατρικού εξοπλισμού που φέρει τη σήμανση CE να

συμμετέχει σε ανταγωνιστική διαδικασία προσφορών για τις συμβάσεις προμηθειών. Αυτό σημαίνει ότι τα δημόσια ελληνικά νοσοκομεία δεν αγοράζουν τον απαραίτητο εξοπλισμό σε ανταγωνιστικές τιμές. Επιπλέον καθότι το ελληνικό ταμείο υγειονομικής ασφάλισης επιστρέφει τα έξοδα από την αγορά του ιατρικού εξοπλισμού, οι εν λόγω πρακτικές ενδέχεται να έχουν ως αποτέλεσμα την κατασπατάληση των χρημάτων των φορολογουμένων.

Καθότι η Ελλάδα δεν έχει ακόμη συμμορφωθεί με την απόφαση του Δικαστηρίου, η Επιτροπή αποφάσισε να προσφύγει ξανά στο Δικαστήριο και να ζητήσει την επιβολή οικονομικών κυρώσεων στην Ελλάδα από την ημέρα της αρχικής απόφασης μέχρις ότου η Ελλάδα συμμορφωθεί με τους κανόνες της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή μέχρι τη δεύτερη απόφαση του Δικαστηρίου.

*B. Δ.Ε.Κ. Απόφαση της 12<sup>ης</sup> Νοεμβρίου 2009, C-199/2007.*

Η υπόθεση C-199/07 έχει ως αντικείμενο προσφυγή του άρθρου 226 ΕΚ λόγω παραβάσεως, η οποία ασκήθηκε από την Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, προσφεύγουσα, κατά Ελληνικής Δημοκρατίας. Με την προσφυγή της, η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων ζητεί από το Δικαστήριο να διαπιστώσει ότι η Ελληνική Δημοκρατία, εισάγοντας εκ των πραγμάτων, εις βάρος των αλλοδαπών γραφείων μελετών, ένα πρόσθετο κριτήριο αποκλεισμού πέραν εκείνων που προβλέπει ρητώς το άρθρο 31, παράγραφος 2, της οδηγίας 93/38/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 14ης Ιουνίου 1993, περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των τηλεπικοινωνιών (ΕΕ L 199, σ. 84), και παραλείποντας να διακρίνει στον επίμαχο διαγωνισμό μεταξύ κριτηρίων ποιοτικής επιλογής και κριτηρίων αναθέσεως, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από την κοινοτική νομοθεσία περί δημοσίων συμβάσεων.

Σύμφωνα με το σκεπτικό της απόφασεως, ο έλεγχος της καταλληλότητας των υποψηφίων διενεργείται από την αναθέτουσα αρχή σύμφωνα με τα κριτήρια οικονομικής, χρηματοοικονομικής και τεχνικής ικανότητας (καλούμενα «κριτήρια ποιοτικής επιλογής») των άρθρων 31 και 32 της οδηγίας 93/38. Αντιθέτως, η ανάθεση της εκτελέσεως της συμβάσεως στηρίζεται στα κριτήρια που απαριθμούνται στο άρθρο 36, παράγραφος 1, της ίδιας αυτής οδηγίας και τα οποία είναι είτε η χαμηλότερη τιμή είτε η πλέον συμφέρουσα από οικονομικής απόψεως προσφορά.

Σύμφωνα έτσι με την απόφαση του Δικαστηρίου διαπιστώθηκε ότι η Ελληνική Δημοκρατία, λόγω, αφενός, του αποκλεισμού, βάσει του τμήματος III, παράγραφος 2.1.3.β', δεύτερο εδάφιο, της επίμαχης προκηρύξεως διαγωνισμού, των αλλοδαπών γραφείων μελετών και των αλλοδαπών μελετητών που είχαν εκδηλώσει το ενδιαφέρον τους για διαγωνισμούς της ΕΡΓΑ ΟΣΕ κατά το χρονικό διάστημα των έξι μηνών πριν την ημερομηνία εκδηλώσεως ενδιαφέροντος για τον διαγωνισμό τον οποίο αφορά η εν λόγω προκήρυξη και είχαν δηλώσει προσόντα τα οποία αντιστοιχούν σε τάξεις πτυχίων διαφορετικές από τις καλούμενες για τον διαγωνισμό αυτό και, αφετέρου, λόγω του ότι, στο τμήμα IV, παράγραφος 2, της εν λόγω προκηρύξεως δεν γίνεται διάκριση μεταξύ κριτηρίων ποιοτικής επιλογής και κριτηρίων αναθέσεως της εκτελέσεως της επίμαχης συμβάσεως, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τα άρθρα 4, παράγραφος 2, και 34, παράγραφος 1, στοιχείο α', της οδηγίας 93/38.

#### *3.4 Τα κριτήρια ανάθεσης μιας σύμβασης και η αρχή της διαφάνειας.*

Όπως προαναφέρθηκε ο έλεγχος καταλληλότητας στη διαδικασία ανάθεσης μιας δημόσιας σύμβασης γίνεται σύμφωνα με κριτήρια οικονομικής και χρηματοδοτικής

και οικονομικής ικανότητας ενώ τα κριτήρια ανάθεσης μιας σύμβασης όπως θα αναλύσουμε παρακάτω αναφέρονται στον ενδιαφερόμενο που είτε προσφέρει την χαμηλότερη τιμή είτε κάνει την πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά. Γίνεται κατανοητό ότι η διαδικασία αξιολόγησης της καταλληλότητας των υποψηφίων προηγείται από τη διαδικασία των κριτηρίων ανάθεσης ενώ οι ως άνω διαδικασίες είναι αυτοτελείς και διέπονται από διαφορετικούς κανόνες.

Ειδικότερα, τα κριτήρια ανάθεσης των συμβάσεων είναι ποιοτικής και ποσοτικής φύσης και χρησιμοποιούνται από τις αναθέτουσες αρχές προκειμένου να αξιολογηθούν οι υποβληθείσες προσφορές. Σύμφωνα με τις δύο νέες οδηγίες το κριτήριο ανάθεσης θα πρέπει να είναι είτε η χαμηλότερη τιμή, άρθρο 53 παρ.1 εδ.β της οδηγίας 2004/18/EK και άρθρο 55 παρ.1 εδ.β της οδηγίας 2004/17/EK είτε η πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά, άρθρο 53 παρ. 1 εδ.α της οδηγίας 2004/18/EK και άρθρο 55 παρ. 1 εδ.α της οδηγίας 2004/17/EK

#### *3.4.1 Η χαμηλότερη τιμή*

Αναφορικά με το πρώτο κριτήριο ήτοι αυτό της χαμηλότερης τιμής θα λέγαμε ότι αποτελεί ένα ποσοτικό κριτήριο το οποίο προφανώς δεν αφήνει κάποιου είδους διακριτική ευχέρεια όταν η σύμβαση βασίζεται σε αυτό. Το ως άνω ποσοτικό κριτήριο σύμφωνα και με τις δύο νέες οδηγίες είναι το μόνο στοιχείο το οποίο υποβάλλεται και αποτελεί αντικείμενο σύγκρισης από τις αναθέτουσες αρχές. Έτσι όταν για την ανάθεση μιας δημόσιας σύμβασης χρησιμοποιείται αποκλειστικά το κριτήριο αυτό το οποίο αφενός από μόνο του προσδίδει μια αντικειμενικότητα και αυτός είναι άλλωστε ο λόγος για τον οποίο δεν ορίζεται με ιδιαίτερες λεπτομέρειες

από τις οδηγίες και αφετέρου δημιουργεί κινδύνους να μην υπάρχει η απαραίτητη προσοχή στην ποιότητα την οποία θα έπρεπε να «εγγυηθούν» οι ενδιαφερόμενοι. Για την αποφυγή του παραπάνω κινδύνου δίνεται η δυνατότητα στην αναθέτουσα αρχή να προβλέψει ειδικά ποιοτικά στοιχεία τα οποία να τα περιλάβει στα τεύχη δημοπράτησης. Έτσι ο προσφέρων ο οποίος δεν πληροί τα ποιοτικά στοιχεία δεν έχει πιθανότητα να του ανατεθεί η σύμβαση ακόμη και αν έχει κάνει τη χαμηλότερη προσφορά. Εφόσον υπάρχουν τέτοια ποιοτικά στοιχεία αυτά θα πρέπει να περιγράφονται με ακρίβεια και σαφήνεια ώστε να καλύπτουν την αρχή της διαφάνειας και της ίσης μεταχείρισης. Στο άρθρο 55 της οδηγίας 2004/28/EK και άρθρο 57 της οδηγίας 2004/17/EK προβλέπεται τι γίνεται σε περιπτώσεις όπου υποβληθούν προσφορές, οι οποίες φαίνονται ασυνήθιστα χαμηλές. Στην περίπτωση αυτή η αναθέτουσα αρχή μπορεί να ζητήσει διευκρινίσεις από τους προσφέροντες πριν τις απορρίψει για το λόγο αυτό. Ειδικότερα στο άρθρο 55 της κοινοτικής οδηγίας 2004/18/EK προβλέπεται ότι : « εάν για δεδομένη σύμβαση οι προσφορές φαίνονται ασυνήθιστα χαμηλές σε σχέση με το αντικείμενό της, η αναθέτουσα αρχή πριν απορρίψει τις προσφορές αυτές, ζητά γραπτώς τις διευκρινίσεις για τη σύνθεση της προσφοράς τις οποίες τυχόν κρίνει σκόπιμες. Οι διευκρινίσεις αυτές μπορούν να αφορούν ιδίως :α) τον οικονομικό χαρακτήρα της μεθόδου δομικής κατασκευής, της μεθόδου κατασκευής των προϊόντων ή της παροχής των υπηρεσιών, β) τις επιλεγείσες τεχνικές λύσεις ή και τις εξαιρετικά ευνοϊκές συνθήκες που διαθέτει ο προσφέρων για την εκτέλεση του έργου, την προμήθεια των προϊόντων ή των υπηρεσιών, γ) την πρωτοτυπία του έργου, των προμηθειών ή των υπηρεσιών που προτείνει ο προσφέρων, δ) την τήρηση των διατάξεων περί προστασίας της εργασίας και των συνθηκών εργασίας που ισχύουν στον τόπο εκτέλεσης της παροχής και ε) την ενδεχόμενη χορήγηση κρατικής ενίσχυσης στον προσφέροντα. Η αναθέτουσα αρχή

ελέγχει, σε συνεννόηση με τον προσφέροντα τη σύνθεση της προσφοράς βάσει των παρασχεθέντων δικαιολογητικών. Εφόσον η αναθέτουσα αρχή διαπιστώνει ότι μία προσφορά είναι ασυνήθιστα χαμηλή λόγω χορήγησης κρατικής ενίσχυσης στον προσφέροντα, η προσφορά μπορεί να απορρίπτεται αποκλειστικά για αυτόν τον λόγο μόνο μετά από διαβούλευση με τον προσφέροντα και εφόσον ο προσφέρων δεν είναι σε θέση να αποδείξει, εντός επαρκούς προθεσμίας την οποία τάσσει η αναθέτουσα αρχή, ότι η εν λόγω ενίσχυση χορηγήθηκε σε νόμιμα πλαίσια. Όταν η αναθέτουσα αρχή απορρίπτει μια προσφορά υπό τις συνθήκες αυτές, ενημερώνει την Επιτροπή.»

Η ανωτέρω διαδικασία επαλήθευσης των προσφορών αποσκοπεί στην προστασία των προσφερόντων από αυθαιρεσίες των αναθέτοντων φορέων. Ο προσφέρων υπό τις ανωτέρω συνθήκες έχει το δικαίωμα να ακουσθεί αλλά και να προσκομίσει τα απαραίτητα στοιχεία της προσφοράς του αφού προηγουμένως του έχει χορηγηθεί προθεσμία προς τούτο. Η αναθέτουσα αρχή υποχρεούται να ζητήσει διευκρινίσεις πριν προχωρήσει στην απόρριψη της σχετικής προσφοράς και λάβει απόφαση για την κατακύρωση της σύμβασης. Αξίζει να ειπωθεί ότι η υποχρέωση της αναθέτουσας αρχής να ενημερώνει την Επιτροπή σε κάθε περίπτωση απόρριψης προσφοράς λόγω υπερβολικά χαμηλής τιμής, εξασφαλίζει σε κάποιο βαθμό την τήρηση της διαφάνειας στη διαδικασία ανάθεσης της σύμβασης καθώς η Επιτροπή δύναται να προβεί σε επαλήθευση-έλεγχο της εκτίμησης της αναθέτουσας αρχής.

#### *3.4.2 Νομολογία*

*A. Δ.Ε.Κ. Απόφαση της 7<sup>ης</sup> Οκτωβρίου 2002, C-247/2002, Sintesi (βλ. παραπάνω σ.67).*

### 3.4.3 Η πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά

Αναφορικά με το δεύτερο κριτήριο ήτοι αυτό της πλέον συμφέρουσας από οικονομική άποψη προσφοράς, οι αναθέτοντες φορείς έχουν μια ευρεία διακριτική ευχέρεια ως προς την αξιολόγηση των προσφορών η οποία βασίζεται τόσο σε ποιοτικά όσο και σε ποσοτικά στοιχεία. Ανάλογα με το είδος της σύμβασης τα κριτήρια ποικίλουν ωστόσο πρέπει πάντα να εξυπηρετούν την εξεύρεση της πλέον συμφέρουσας προσφοράς. Και οι δύο κοινοτικές οδηγίες κάνουν λεπτομερή αναφορά στο κριτήριο αυτό. Όταν οι αναθέτουσες αρχές επιλέγουν το κριτήριο της πλέον συμφέρουσας από οικονομικής άποψη προσφοράς, αξιολογούν τις προσφορές προκειμένου να προσδιορίσουν εκείνη που παρουσιάζει την καλύτερη σχέση ποιότητας – τιμής. Για το σκοπό αυτό καθορίζουν τα οικονομικά και ποιοτικά στοιχεία τα οποία στο σύνολό τους, πρέπει να επιτρέπουν τον προσδιορισμό την πλέον συμφέρουσας από οικονομική άποψη προσφοράς για την αναθέτουσα αρχή. «Ο καθορισμός αυτών των κριτηρίων είναι συνάρτηση του αντικείμενου της σύμβασης, στο μέτρο που τα κριτήρια αυτά πρέπει να επιτρέπουν την αξιολόγηση του επιπέδου επίδοσης που παρουσιάζεται από κάθε προσφορά σε σχέση με το αντικείμενο της σύμβασης, όπως αυτό ορίζεται στις τεχνικές προδιαγραφές, καθώς και τη μέτρηση της σχέσης ποιότητας-τιμής της κάθε προσφοράς»<sup>49</sup>. Συγκεκριμένα κατά το άρθρο 53 εδαφ. α της οδηγίας 2004/18/EK ορίζεται : « όταν η σύμβαση ανατίθεται στην πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά κατά την κρίση της αναθέτουσας αρχής, διάφορα κριτήρια που συνδέονται με το αντικείμενο της συγκεκριμένης δημόσιας σύμβασης, όπως η ποιότητα, η τιμή, η τεχνική αξία, τα αισθητικά και λειτουργικά

<sup>49</sup> Τροβά Ε., Σκουρής Π., ό.π., σ. 386.

χαρακτηριστικά, τα περιβαλλοντικά χαρακτηριστικά, το κόστος λειτουργίας, η αποδοτικότητα, η εξυπηρέτηση μετά την πώληση και η τεχνική συνδρομή, η ημερομηνία παράδοσης ή εκτέλεσης. Στην α' περίπτωση η αναθέτουσα αρχή υποδεικνύει στην προκήρυξη του διαγωνισμού ή στην συγγραφή υποχρεώσεων ή στο περιγραφικό έγγραφο τη σχετική στάθμιση που προσδίδει σε καθένα από τα επιλεγέντα κριτήρια για τον προσδιορισμό της πλέον συμφέρουσας από οικονομική άποψης προσφοράς. Επίσης όταν κατά τη γνώμη της αναθέτουσας αρχής, δεν είναι δυνατή η στάθμιση για λόγους που μπορούν να αποδειχθούν, η αναθέτουσα αρχή επισημαίνει στην προκήρυξη του διαγωνισμού ή στη συγγραφή υποχρεώσεων ή στο περιγραφικό έγγραφο τη φθίνουσα σειράς σπουδαιότητας αυτών των κριτηρίων.» Η ρύθμιση αυτή αποσκοπεί στην ανάθεση των δημοσίων συμβάσεων βάσει αντικειμενικών κριτηρίων που εξασφαλίζουν την τήρηση της αρχής της διαφάνειας καθώς επίσης και στην εγγύηση της αξιολόγησης των προσφορών υπό συνθήκες πραγματικού ανταγωνισμού. Η ρύθμιση αυτή αποβλέπει στην προστασία των συμμετεχόντων από τυχόν αυθαιρεσία των αναθετουσών αρχών καθώς οι συμμετέχοντες έχουν πλέον τη δυνατότητα να ενημερώνονται για τα κριτήρια ανάθεσης με συνέπεια να υπάρχει διαφάνεια στη διαδικασία σύναψης μιας δημόσιας σύμβασης.

#### *3.4.4 Νομολογία*

*Α. Απόφαση Δ.Ε.Κ. της 24<sup>ης</sup> Νοεμβρίου 2005, C-331/2004, Viaggi di Maio :*

Αντικείμενο της παρούσας υποθέσεως είναι η αίτηση εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως δυνάμει του άρθρου 234 ΕΚ, την οποία υπέβαλε το Consiglio di Stato



(Ιταλία), στο πλαίσιο της δίκης ATI EAC Srl e Viaggi di Maio Snc, EAC Srl, κατά ACTV Venezia SpA, Provincia di Venezia, Comune di Venezia.

Η αίτηση περί εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως αφορά την ερμηνεία των άρθρων 36 της οδηγίας 92/50/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 18ης Ιουνίου 1992, για τον συντονισμό των διαδικασιών συνάψεως δημόσιων συμβάσεων υπηρεσιών (ΕΕ L 209, σ. 1), και 34 της οδηγίας 93/38/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 14ης Ιουνίου 1993, περί συντονισμού των διαδικασιών συνάψεως συμβάσεων στους τομείς του ύδατος, της ενεργείας, των μεταφορών και των τηλεπικοινωνιών (ΕΕ L 199, σ. 84).

Σύμφωνα με τα άρθρα 36 της οδηγίας 92/50 και 34 της οδηγίας 93/38, όλα τα επιλεγέντα κριτήρια πρέπει να μνημονεύονται ρητώς στη συγγραφή υποχρεώσεων ή στην προκήρυξη του διαγωνισμού, ει δυνατόν σε φθίνουσα τάξη ανάλογα με τη σημασία που τους αποδίδεται, προκειμένου οι επιχειρηματίες να είναι σε θέση να λάβουν γνώση της υπάρξεως και του περιεχομένου τους. Ομοίως, προκειμένου να διασφαλίζεται η τήρηση των αρχών της ίσης μεταχειρίσεως και της διαφάνειας, προέχει να καθίστανται γνωστά στους δυνάμει προσφέροντες, κατά τον χρόνο προετοιμασίας των προσφορών τους, όλα τα ληφθέντα από την αναθέτουσα αρχή στοιχεία προς εντοπισμό της πλέον συμφέρουσας οικονομικώς προσφοράς και, ει δυνατόν, της σχετικής σημασίας τους (βλ., υπό την έννοια αυτή, αποφάσεις της 25ης Απριλίου 1996, C-87/94, Επιτροπή κατά Βελγίου, Συλλογή 1996, σ. I-2043, σκέψη 88, και της 12ης Δεκεμβρίου 2002, C-470/99, Universale-Bau κ.λπ., Συλλογή 2002, σ. I-11617,).

*B. Δ.Ε.Κ. Απόφαση της 24<sup>ης</sup> Ιανουαρίου 2008, C-532/2006.*

Η υπόθεση αυτή έχει ως αντικείμενο την αίτηση εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως δυνάμει του άρθρου 234 ΕΚ, που υπέβαλε το Συμβούλιο της Επικρατείας

(Ελλάδα) με απόφαση της 28ης Νοεμβρίου 2006, στο πλαίσιο της δίκης Εμμ. Γ. Λιανάκης ΑΕ. Η αίτηση εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως αφορά την ερμηνεία των άρθρων 23, παράγραφος 1, 32 και 36 της οδηγίας 92/50/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 18ης Ιουνίου 1992, για τον συντονισμό των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων υπηρεσιών (ΕΕ L 209, σ. 1), όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 97/52/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Οκτωβρίου 1997 (ΕΕ L 328, σ. 1, στο εξής: οδηγία 92/50).

Με το προδικαστικό του ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο ερωτά κατ' ουσίαν αν το άρθρο 36, παράγραφος 2, της οδηγίας 92/50 απαγορεύει, στο πλαίσιο διαδικασίας διαγωνισμού, στην αναθέτουσα αρχή να καθορίζει μεταγενεστέρως συντελεστές βαρύτητας και υποκριτήρια για τα περιλαμβανόμενα στη συγγραφή υποχρεώσεων ή στη διακήρυξη του διαγωνισμού κριτήρια αναθέσεως.

Σύμφωνα με το σκεπτικό της απόφασης, ο έλεγχος της καταλληλότητας των διαγωνιζομένων γίνεται από την αναθέτουσα αρχή σύμφωνα με τα κριτήρια οικονομικής, χρηματοδοτικής και τεχνικής ικανότητας (καλούμενα κριτήρια ποιοτικής επιλογής) των άρθρων 31 και 32 της εν λόγω οδηγίας. Αντιθέτως, η ανάθεση της εκτέλεσεως της συμβάσεως βασίζεται στα κριτήρια που απαριθμούνται στο άρθρο 36, παράγραφος 1, της ίδιας αυτής οδηγίας, τα οποία είναι είτε η χαμηλότερη τιμή είτε η πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά. Μολονότι είναι αληθές ότι, στην τελευταία αυτή περίπτωση, τα κριτήρια που μπορούν να γίνουν δεκτά από τις αναθέτουσες αρχές δεν απαριθμούνται περιοριστικά στο άρθρο 36, παράγραφος 1, της οδηγίας 92/50 και ότι, επομένως, η διάταξη αυτή αφήνει στις αναθέτουσες αρχές την επιλογή των κριτηρίων αναθέσεως της εκτέλεσεως της συμβάσεως που προτίθενται να εφαρμόσουν, γεγονός παραμένει ότι η επιλογή αυτή δεν μπορεί να αναφέρεται παρά μόνο στα κριτήρια που αφορούν τον

εντοπισμό της πλέον συμφέρουσας από οικονομική άποψη προσφοράς. Συνεπώς, αποκλείονται ως «κριτήρια αναθέσεως» τα κριτήρια που δεν σκοπούν στον εντοπισμό της πλέον συμφέρουσας από οικονομική άποψη προσφοράς, αλλά συνδέονται κυρίως με την εκτίμηση της καταλληλότητας των διαγωνιζομένων να εκτελέσουν την εν λόγω σύμβαση.

Έτσι, το Δικαστήριο αποφάνθηκε πως το άρθρο 36, παράγραφος 2, της οδηγίας 92/50/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 18ης Ιουνίου 1992, για τον συντονισμό των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων υπηρεσιών, όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 97/52/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Οκτωβρίου 1997, ερμηνευόμενο υπό το πρίσμα της αρχής της ίσης μεταχείρισεως των επιχειρηματιών και της εντεύθεν απορρέουσας υποχρέωσης διαφάνειας, απαγορεύει, στο πλαίσιο διαδικασίας διαγωνισμού, στην αναθέτουσα αρχή να καθορίζει μεταγενεστέρως συντελεστές βαρύτητας και υποκριτήρια για τα περιλαμβανόμενα στη συγγραφή υποχρεώσεων ή στη διακήρυξη του διαγωνισμού κριτήρια αναθέσεως.

### *3.5 Η ηλεκτρονική διακυβέρνηση στις δημόσιες συμβάσεις και η αρχή της διαφάνειας*

Με τον όρο ηλεκτρονική διακυβέρνηση (e-government) χαρακτηρίζεται γενικά η εισαγωγή των τεχνολογιών της πληροφορικής και των υπολογιστών στη δημόσια διοίκηση και οι νέες διοικητικές πρακτικές, τις οποίες οι νέες αυτές τεχνολογίες εισήγαγαν. Η ηλεκτρονική διαπραγμάτευση και η σύναψη των δημοσίων συμβάσεων αποτελεί μία εκ των εφαρμογών της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης. Οι δύο βασικές κοινοτικές οδηγίες των δημοσίων συμβάσεων ήτοι της 2004/18/ΕΚ και της

2004/17/EK έθεσαν για πρώτη φορά το πλαίσιο για διαφανείς και χωρίς διακρίσεις διαδικασίες ανάθεσης με ηλεκτρονικά μέσα. Ειδικότερα στην αιτιολογική σκέψη υπ' αριθμ. 35 της κοινοτικής οδηγίας 2004/18/EK αναφέρεται: « *Λαμβανομένων υπόψη των νέων τεχνολογιών της πληροφορίας και των επικοινωνιών καθώς και των απλουστεύσεων που μπορούν να επιφέρουν στο επίπεδο της δημοσιότητας των συμβάσεων και στην αποτελεσματικότητα και διαφάνεια των διαδικασιών σύναψης, τα ηλεκτρονικά μέσα θα πρέπει να εξισώνονται με τα κλασικά μέσα επικοινωνίας και ανταλλαγής πληροφοριών. Στο μέτρο του δυνατού, το μέσο και η τεχνολογία που επιλέγονται θα πρέπει να είναι συμβατά με τις τεχνολογίες που χρησιμοποιούν τα άλλα κράτη-μέλη...*». Η νέα αυτή οδηγία θέτει τα παραδοσιακά και τα ηλεκτρονικά μέσα σε ισότιμη βάση. Οι αναθέτοντες φορείς έχουν την επιλογή των μέσων επικοινωνίας που θα χρησιμοποιήσουν στη διαδικασία σύναψης μιας δημόσιας σύμβασης. Όταν ο αναθέτων φορέας αποφασίσει να κάνει χρήση των ηλεκτρονικών μέσων μπορεί να μειώσει τις προθεσμίες που αναφέρονται στη διαδικασία ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων. Έτσι η ηλεκτρονική δημοσίευση μια προκαταρκτικής προκήρυξης επιτρέπει τη μείωση της προθεσμίας παραλαβής των προσφορών κατά επτά ημέρες όταν πρόκειται για ανοικτή και κλειστή διαδικασία. Το ίδιο ισχύει και για την παραλαβή των αιτήσεων συμμετοχής στις περιπτώσεις των διαδικασιών διαπραγμάτευσης και ανταγωνιστικού διαλόγου.

Με σκοπό τη διευκόλυνση και απλούστευση των διαδικασιών σύναψης των δημοσίων συμβάσεων και την ουσιαστική εφαρμογή τους η Κοινότητα έχει εκδώσει κανόνες για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση.<sup>50</sup> Για την επίτευξη της λειτουργικότητας των ρυθμίσεων των οδηγιών αναφορικά με την ηλεκτρονική διακυβέρνηση, προβλέφθηκαν μέσα διευκόλυνσης όπως το Κοινό Λεξιλόγιο (CPV) με τον

---

<sup>50</sup> <http://europa.eu/scadplus/leg/el/lvb/l24226b.htm>

Κανονισμό της 28<sup>ης</sup> Νοεμβρίου 2007 που εφαρμόζεται έξι μήνες μετά τη δημοσίευσή του, νέα πρότυπα δημοσιεύσεων ανακοινώσεων με τον Κανονισμό της Επιτροπής 1564/2005 της 7<sup>ης</sup> Σεπτεμβρίου 2005. Με σκοπό επίσης να διευκολυνθούν οι διαδικασίες θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη από τα κράτη μέλη η Οδηγία 1999/93/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, σχετικά με το κοινοτικό πλαίσιο για τις ηλεκτρονικές υπογραφές και η οδηγία 2000/31/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για ορισμένες νομικές πτυχές των υπηρεσιών της κοινωνίας της πληροφορίας, ιδίως του ηλεκτρονικού εμπορίου στην εσωτερική αγορά.

Το CPV (Common Procurement Vocabulary) αποτελεί ένα σύστημα ταξινόμησης για τις δημόσιες συμβάσεις το οποίο αποσκοπεί στην τυποποίηση των αναφορών που χρησιμοποιούν οι αναθέτουσες αρχές κατά την περιγραφή του αντικειμένου των δημοσίων συμβάσεων. Το λεξιλόγιο αυτό δημιουργήθηκε το 1996 με σκοπό τη βελτίωση της διαφάνειας και της αποτελεσματικότητας στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων. Η χρήση των τυποποιημένων όρων βάσει του ως άνω λεξιλογίου διευκολύνει τους υποψηφίους οι οποίοι δύνανται να ενημερώνονται για την ύπαρξη των δημοσίων συμβάσεων που άπτεται των ενδιαφερόντων του. Το κοινό λεξιλόγιο διευκολύνει επίσης την ταχεία και ακριβή μετάφραση προκηρύξεων δημοσίων συμβάσεων οι οποίες πρόκειται να δημοσιευθούν στην Επίσημη Εφημερίδα της Ε.Ε.

Σημαντικό βήμα για τη διευκόλυνση των ενδιαφερομένων φορέων αναφορικά με την τεχνολογία πληροφοριών και επικοινωνιών στις δημόσιες συμβάσεις, έγινε με τη δημιουργία ενός δικτυακού τόπου αποκλειστικά για τις δημόσιες συμβάσεις (SIMAP).<sup>51</sup> *«Ο ως άνω τόπος προσφέρει στους επαγγελματίες των προμηθειών του δημοσίου τις απαραίτητες πληροφορίες αναφορικά με τις δυνατότητες σύναψης*

---

<sup>51</sup> <http://simap.eu.int>

συμβάσεων που υπάρχουν σε διεθνές και ευρωπαϊκό επίπεδο, καθώς και σχετικά με το προφίλ των αγοραστών τριάντα περίπου χωρών»<sup>52</sup>. Μέσα από το συγκεκριμένο δικτυακό τόπο παρέχεται η δυνατότητα στους ενδιαφερόμενους να ενημερωθούν για τα μέσα προσφυγής που υπάρχουν στα κράτη μέλη σε ενδεχόμενη ύπαρξη κάποιας παράβασης των κοινοτικών κανόνων που αφορούν τις δημόσιες συμβάσεις.

Επιπρόσθετα, συμβολή προς την ηλεκτρονική σύμβαση των δημοσίων συμβάσεων προσφέρει και η διαδικασία των ηλεκτρονικών πλειστηριασμών. Στα άρθρα 54 παρ. 2 της οδηγίας 2004/18 και 56 της οδηγίας 2004/17 αναφέρεται η δυνατότητα των αναθετουσών αρχών να προσφεύγουν σε ηλεκτρονικούς πλειστηριασμούς για τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων. Ειδικότερα ο ηλεκτρονικός πλειστηριασμός αποτελεί μια επαναληπτική διαδικασία η οποία βασίζεται σε ένα ηλεκτρονικό μηχανισμό παρουσίασης νέων, μειωμένων τιμών ή και νέων αξιών όσον αφορά ορισμένα στοιχεία προσφορών. Η συγκεκριμένη διαδικασία διεξάγεται έπειτα από προκαταρκτική πλήρη αξιολόγηση των προσφορών, επιτρέποντας την ταξινόμησή τους με βάση αυτόματες μεθόδους αξιολόγησης. Πριν την έναρξη της διαδικασίας η αναθέτουσα αρχή αποστέλλει στους ενδιαφερόμενους όλα τα κρίσιμα στοιχεία της υπό ανάθεση σύμβασης και έπειτα αξιολογούνται οι υποβληθείσες προσφορές. Οι οικονομικοί φορείς που υπέβαλλαν παραδεκτώσ προσφορές καλούνται να προσφέρουν βελτιωμένες τιμές. Η πρόσκληση αυτή ορίζει την ημερομηνία και την ώρα έναρξης του πλειστηριασμού ή ενδεχομένως και τον αριθμό των φάσεων. Αναφέρει επίσης το μαθηματικό τύπο βάσει του οποίου καθορίζεται η αυτόματη κατάταξη, περιλαμβάνοντας τη στάθμιση των κριτηρίων ανάθεσης. Κατά τη διάρκεια του πλειστηριασμού οι αναθέτουσες αρχές είναι υποχρεωμένες να ενημερώνουν τον κάθε συμμετέχοντα σχετικά με την κατάταξή του τη δεδομένη στιγμή χωρίς να

---

<sup>52</sup>Τροβά Ε., Σκουρή Π., ό.π., σ. 403.

δικαιούται να αποκαλύψει την ταυτότητά του στους υπόλοιπους διαγωνιζόμενους. Ο πλειστηριασμός τερματίζεται μέσα σε συγκεκριμένο χρονικό όριο το οποίο έχει εξαρχής οριστεί και παύουν να γίνονται νέες βελτιωμένες προσφορές. Το χρονικό αυτό όριο μπορεί να είναι είτε μια συγκεκριμένη ημερομηνία είτε η ολοκλήρωση των διάφορων φάσεων του πλειστηριασμού.

Εν κατακλείδι, θα λέγαμε ότι οι παραδοσιακές διαδικασίες για τις δημόσιες συμβάσεις είναι χρονοβόρες και πολύπλοκες και απαιτούν πολλούς πόρους. Έτσι η χρήση της τεχνολογίας Πληροφοριών και Επικοινωνιών (ΤΠΕ) στις δημόσιες συμβάσεις μπορεί να βελτιώσει την αποτελεσματικότητα, την ποιότητα και τη σχέση κόστους-απόδοσης των δημοσίων συμβάσεων και εν τέλει να υπάρξει διαφάνεια σε όλη τη διαδικασία της υπό ανάθεση σύμβασης.<sup>53</sup>

---

<sup>53</sup> Βλ. [http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/e-procurement\\_en.htm#expli](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/e-procurement_en.htm#expli)

## ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ

### Η ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ ΣΤΟ ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ ΤΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ

#### *1. Η προσαρμογή της Ελληνικής νομοθεσίας περί δημοσίων συμβάσεων στο Κοινοτικό δίκαιο*

Η ελληνική νομοθεσία περί δημοσίων συμβάσεων έχει προσαρμοστεί στο κοινοτικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων. Ειδικότερα οι οδηγίες 2004/18 και 2004/17 ενσωματώθηκαν στο ελληνικό δίκαιο με τα ν.δ. 59/2007 και 60/2007 αντίστοιχα. Και τα δύο αυτά νομοθετήματα των δημοσίων συμβάσεων διέπονται από τις ακόλουθες βασικές αρχές:

1) Την αρχή της Δημοσιότητας βάσει της οποίας οι διαγωνισμοί που προκηρύσσει το Δημόσιο για κάθε είδους δημόσια σύμβαση πρέπει να είναι γνωστοί στους ενδιαφερόμενους μέσω του εθνικού τύπου και της Εφημερίδας των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.

2) Την αρχή της Διαφάνειας βάσει της οποίας οι κανόνες που διέπουν όλα τα στάδια ανάθεσης και κατάρτισης μιας δημόσιας σύμβασης πρέπει να είναι γνωστοί εκ των προτέρων, να ισχύουν καθολικά καθ' όλη τη διάρκεια του διαγωνισμού, να είναι κατανοητοί και να διακρίνονται για τη σαφήνιά τους.

3) Την αρχή της Ίσης Μεταχείρισης βάσει της οποίας οι όροι του διαγωνισμού δεν επιτρέπεται να αποκλείουν επιχειρήσεις άλλων χωρών ή κάποια κατηγορία επιχειρήσεων της ίδιας χώρας, ασκώντας έτσι πολιτική διακρίσεων.

Οι παραπάνω αναφερόμενες αρχές συνδέονται άμεσα μεταξύ τους αλληλοσχετιζόμενες καθώς ειδικότερα η αρχή της διαφάνειας από τη μία εμπεριέχει



την αρχή της δημοσιότητας και από την άλλη κατοχυρώνει και εξασφαλίζει την τήρηση της αρχής της ίσης μεταχείρισης.

## *2. Ειδικότερες ρυθμίσεις στο ελληνικό δίκαιο που εξασφαλίζουν την τήρηση της αρχής της διαφάνειας*

Πέραν της προσαρμογής της ελληνικής νομοθεσίας στο κοινοτικό δίκαιο, ο έλληνας νομοθέτης έχει προβλέψει μια σειρά ρυθμίσεων που έχουν ως βασικό στόχο να διασφαλίσουν την τήρηση της διαφάνειας στη δημόσια διοίκηση και ειδικότερα στον πολύπλοκο τομέα των δημοσίων συμβάσεων.

### *2.1 Το Ελεγκτικό Συνέδριο και ο έλεγχος των δημοσίων συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας*

Στο άρθρο 98 παρ.1 του Συντάγματος ορίζεται ότι: « στην αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου ανήκουν ιδίως: β. Ο έλεγχος των συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας στις οποίες αντισυμβαλλόμενος είναι το Δημόσιο ή άλλο νομικό πρόσωπο που εξομοιώνεται με το Δημόσιο από την άποψη αυτή, όπως νόμος ορίζει.» Ο Νόμος 2145/1993 στο άρθρο 15 καθιέρωσε για πρώτη φορά τον προληπτικό έλεγχο των δημοσίων συμβάσεων τροποποιώντας τον Οργανισμό του (π.δ. 774/1980). Σήμερα με το νόμο 3060/2002, άρθρο 2 ορίζεται ότι για τις προμήθειες αγαθών, η προϋπολογιζόμενη δαπάνη των οποίων η δαπάνη υπερβαίνει το ποσό των 500.000.000 εκατομμυρίων δραχμών ή 1.500.000 ευρώ καθώς και για την εκτέλεση

έργων από το Δημόσιο, τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου και τις δημόσιες επιχειρήσεις ή οργανισμούς, η προϋπολογιζόμενη δαπάνη των οποίων υπερβαίνει το ποσό του 1.000.000.00 δραχμών ή 2.900.000 ευρώ, διενεργείται υποχρεωτικά έλεγχος νομιμότητας της δημόσιας σύμβασης, πριν από τη σύναψή της από Κλιμάκιο του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Το ίδιο ισχύει και στις συμβάσεις παροχής υπηρεσιών, όταν προϋπολογιζόμενο οικονομικό αντικείμενό του υπερβαίνει το ποσό των 500.000.000 δραχμών ή 1.500.000 ευρώ. Εάν δεν διενεργηθεί έλεγχος η σύμβαση που συνάπτεται είναι άκυρη.

Η διαδικασία που ακολουθείται για τον ως άνω έλεγχο ξεκινά με την υποβολή από τον αρμόδιο Υπουργό ή φορέα, στο Κλιμάκιο του Ε.Σ., φακέλου με όλα τα απαραίτητα έγγραφα και στοιχεία ιδίως δε αυτά η έλλειψη των οποίων επιφέρει τον αποκλεισμό των συμμετεχόντων. Τα έγγραφα αυτά δύναται να υποβληθούν και μετά την υποβολή των λοιπών δικαιολογητικών συμμετοχής στο διαγωνισμό αλλά πριν την αποσφράγιση των οικονομικών προσφορών. Ο αρμόδιος Υπουργός η φορέας μπορεί να ζητήσει τη διενέργεια ελέγχου νομιμότητας και για επιμέρους φάσεις της σχετικής διαδικασίας που προηγείται της σύναψης της οικείας σύμβασεως. Ο έλεγχος του Ελεγκτικού Συνεδρίου ολοκληρώνεται μέσα σε τριάντα ημέρες από τη διαβίβαση του φακέλου σε αυτό. Σκοπός και της εν λόγω ρύθμισης είναι η διασφάλιση κατά το δυνατόν μεγαλύτερης διαφάνειας κατά τη σύναψη των δημοσίων συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας.

### *2.1.1 Νομολογία.*

**Α. ΕΣ-ΚΑ.Ζ-226/2006:** Το Ε.Σ. συνήλθε σε συνεδρίαση προκειμένου να ελέγξει τη νομιμότητα των σχεδίων συμβάσεων και της υποκείμενης διαδικασίας για την

ανάδειξη αναδόχων του έργου «Παροχή υπηρεσιών ηλεκτρονικής μάθησης σε 7.000 άνεργες γυναίκες και 500 άτομα με ειδικές ανάγκες, κύρια με κινητικά προβλήματα», που προκηρύχθηκε από την Ειδική Υπηρεσία Εφαρμογής Συγχρηματοδοτούμενων Ενεργειών από το Ε.Κ.Τ του Υπουργείου Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας, στο πλαίσιο του Επιχειρησιακού Προγράμματος «Κοινωνία της Πληροφορίας», προϋπολογισθείσας δαπάνης 9.000.000 ευρώ, μη συμπεριλαμβανομένου του Φ.Π.Α.. Τα σχέδια των παραπάνω συμβάσεων με τα στοιχεία της υποκείμενης διαδικασίας ανάδειξης των αναδόχων παροχής των σχετικών υπηρεσιών παραδεκτώς εισάγονται για έλεγχο νομιμότητας, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 8 παρ. 1 του ν. 2741/1999 (Α' 199), όπως τροποποιήθηκαν με τα άρθρα 2 του ν. 3060/2002 (Α' 242), 9 παρ. 3 του ν. 3090/2002 (Α' 329) και 12 παρ. 27 του ν. 3310/2005. Το Κλιμάκιο του Ελεγκτικού Συνεδρίου επιλαμβάνεται του ελέγχου νομιμότητας των σχεδίων συμβάσεων παροχής υπηρεσιών του Δημοσίου, των ν.π.δ.δ. και των δημοσίων επιχειρήσεων και οργανισμών, η προϋπολογιζόμενη δαπάνη των οποίων, σύμφωνα με την οικεία διακήρυξη, μη συμπεριλαμβανομένου του Φ.Π.Α., υπερβαίνει το ποσό του 1.000.000 ευρώ, χωρίς να υποκαθιστά τα αρμόδια όργανα στην ουσιαστική εκτίμηση των πραγμάτων και χωρίς να ελέγχει την ορθότητα των τεχνικών κρίσεων της Διοίκησης ή τις κρίσεις σκοπιμότητας. Με τις προαναφερόμενες διατάξεις γίνεται έντονη υπόμνηση ταχείας διεκπεραίωσης του ελέγχου νομιμότητας, η δε τριακονθήμερη προθεσμία που τάσσεται για την ολοκλήρωσή του δεν έχει αποκλειστικό αλλά ενδεικτικό χαρακτήρα και ως εκ τούτου η τυχόν παραβίασή της δεν συνεπάγεται ακυρότητα της πράξης του Κλιμακίου (πρβλ Σ.τ.Ε 3385/1990, 1127/2000, βλ. Πράξεις Ζ' Κλ. Ελ. Συν. 98/2006, 163, 132, 116/2005, Ε' Κλ. Ελ. Συν. 101, 97, 81/2005 κ.α.).<sup>54</sup>

---

<sup>54</sup> Βλ. ομοίως ΕΣ-ΚΛ.Ε-572/2005.

B. E.Σ-ΚΑ.Ε-572/2005: Το Ε.Σ. συνήλθε στις 15 Δεκεμβρίου 2005 για να ελέγξει τη νομιμότητα της διαδικασίας ανάδειξης αναδόχου και του σχεδίου σύμβασης του έργου «Αντιπλημμυρική προστασία Σίφωνα και γέφυρας Κομάρων Ν. Έβρου», που υποβλήθηκε στο Ελεγκτικό Συνέδριο με το υπ. αριθ. πρωτ. 6581/5.12.2005 έγγραφο του προϊσταμένου της Διεύθυνσης Δημοσίων Έργων της Περιφέρειας Ανατολικής Μακεδονίας -Θράκης και πρωτοκολλήθηκε σε αυτό στις 8.12.2005 (αριθ. πρωτ. 38732). Σύμφωνα με τις διατάξεις της παραγράφου 7 του άρθρου 19 του Οργανισμού του Ελεγκτικού Συνεδρίου (π.δ. 774/1980. Α' 189), που προστέθηκε με το άρθρο 15 του ν. 2145/1993 (Α' 88) και ισχύει μετά την αντικατάσταση της από το άρθρο 8 παρ. 1 του ν. 2741/1999 (Α'99) και την τροποποίηση της από τα άρθρα 2 του ν. 3060/2002 (Α' 242), 9 του ν. 3090/2002 (Α' 329) και 12 παρ. 27 του ν. 3310/2005 (Α'30) για την εκτέλεση έργων από το Δημόσιο, τα ν.π.δ.δ. και τις δημόσιες επιχειρήσεις ή οργανισμούς, η προϋπολογιζόμενη δαπάνη των οποίων χωρίς να λαμβάνεται υπόψη ο αναλογών Φ.Π.Α. (βλ. άρθρο 19 του ν. 3193/2003, Α' 266), υπερβαίνει το ποσό του ενός εκατομμυρίου (1.000.000) ευρώ διενεργείται υποχρεωτικά έλεγχος νομιμότητας της οικείας σύμβασης, πριν από τη σύναψη της από Κλιμάκιο του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Εάν δεν διενεργηθεί ο έλεγχος, η σύμβαση που συνάπτεται είναι άκυρη. Για το σκοπό του ελέγχου υποβάλλεται στο Κλιμάκιο από τον αρμόδιο Υπουργό ή φορέα ο φάκελος με όλα τα σχετικά έγγραφα και στοιχεία και ο έλεγχος του Ελεγκτικού Συνεδρίου ολοκληρώνεται μέσα σε τριάντα (30) ημέρες από τη διαβίβαση σε αυτό του σχετικού φακέλου. Σύμφωνα με την ως άνω απόφαση: Α. Ο έλεγχος από Κλιμάκιο του Ελεγκτικού Συνεδρίου της νομιμότητας πράξεων, που εκδίδονται στο πλαίσιο της διαδικασίας για την ανάδειξη αναδόχου δημοσίου έργου όταν η προϋπολογιζόμενη δαπάνη, χωρίς να λαμβάνεται υπόψη ο αναλογών Φ.Π.Α., υπερβαίνει το 1.000.000 ευρώ, στοχεύει στη διαπίστωση τυχόν νομικών πλημμελειών

σε πράξεις της διαδικασίας που προηγείται της κατάρτισης της σύμβασης. Β. Στο πλαίσιο του ελέγχου αυτού το Κλιμάκιο δεν υποκαθιστά τα αρμόδια διοικητικά όργανα στην ουσιαστική εκτίμηση των πραγμάτων και δεν ελέγχει την ορθότητα των τεχνικών κρίσεων της Διοίκησης ή τις κρίσεις σκοπιμότητας. Γ. Γίνεται με αυτές έντονη υπόδειξη ταχείας διεκπεραίωσης του ελέγχου νομιμότητας και η τριακονθήμερη προθεσμία, που τάσσεται για την ολοκλήρωση του, δεν έχει αποκλειστικό αλλά ενδεικτικό χαρακτήρα και, ως εκ τούτου, η τυχόν παραβίαση της δεν συνεπάγεται ακυρότητα της πράξης του (πρβλ. Σ.τ.Ε 3385/1990, 1127/2000 κ.α.).

Γ. ΣΤΕ 3010/2009: Δημόσια έργα. Για την εκτέλεση έργων από το Δημόσιο, τα Ν.Π.Δ.Δ. και τις δημόσιες επιχειρήσεις ή οργανισμούς διενεργείται, υποχρεωτικά, και επί ποινή ακυρότητας της σχετικής συμβάσεως λόγω παραλείψεως ουσιώδους τύπου, έλεγχος νομιμότητας αυτής πριν από τη σύναψή της, από το Ελεγκτικό Συνέδριο. Για το χρονικό διάστημα πριν από την ημερομηνία δημοσίευσής του νόμου 3310/2005, ο προληπτικός έλεγχος αφορούσε τις συμβάσεις, των οποίων η προϋπολογιζόμενη δαπάνη υπερέβαινε το ποσό των 2.900.000 ευρώ, ενώ, μετά την ημερομηνία αυτή, το εν λόγω όριο περιορίσθηκε στο ποσό των 1.000.000 ευρώ. Όμως, από τις 7.6.2005 το όριο αυτό επανήλθε, μέχρι τις 31.10.2005 αρχικά και τις 4.11.2005 στη συνέχεια, στο προηγούμενο ποσό των 2.900.000 ευρώ, λόγω αναστολής, με τον ν. 3345/2005, της ισχύος των σχετικών διατάξεων του ν. 3310/2005. Κρίσιμος χρόνος για την εφαρμογή των διατάξεων αυτών είναι η ημερομηνία συνάψεως της συμβάσεως έργου. Η επίδικη αρχική σύμβαση μεταξύ του καθ' ου δήμου και της αναδόχου εταιρείας, η οποία είχε υπογραφεί στις 12.4.2005, λύθηκε στις 10.6.2005 και η νέα, ομοίου περιεχομένου σύμβαση, υπεγράφη, τελικά, στις 16.6.2005, οπότε ο ν. 3310/2005, ο οποίος προέβλεπε όριο 1.000.000,00 ευρώ για τον προληπτικό έλεγχο νομιμότητας από το

Ε.Σ., είχε ήδη ανασταλεί. Δεν ήταν υποχρεωτική η προηγούμενη αποστολή της συμβάσεως στο Ε.Σ. προς έλεγχο νομιμότητας και δεν επήλθε ακυρότητα.

## *2.2 Το Σώμα Επιθεωρητών - Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης*

Το Σώμα Επιθεωρητών-Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (Σ.Ε.Ε.Δ.Δ.) ιδρύθηκε με το νόμο 2477 του έτους 1997. Αποστολή του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. είναι η διασφάλιση της εύρυθμης και αποτελεσματικής λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης, με την επισήμανση φαινομένων κακοδιοίκησης, διαφθοράς, αδιαφανών διαδικασιών, αναποτελεσματικότητας, χαμηλής παραγωγικότητας και κακής ποιότητας παρεχόμενων υπηρεσιών. Βασικοί στόχοι του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. αποτελούν η βελτίωση της αποτελεσματικότητας και η αύξηση της αποδοτικότητας της Διοικητικής δράσης, η βελτίωση της ποιότητας και επάρκειας των παρεχόμενων υπηρεσιών από τη Δημόσια Διοίκηση, η οικονομικότητα της Διοικητικής λειτουργίας και ο περιορισμός της σπατάλης, η προστασία των αρχών της νομιμότητας και η κατοχύρωση της διαφάνειας στις διοικητικές πράξεις.

Στην ελεγκτική αρμοδιότητα του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. υπάγονται οι δημόσιες υπηρεσίες, κεντρικές και περιφερειακές υπηρεσίες των υπουργείων, οι αυτοτελείς και αποκεντρωμένες δημόσιες υπηρεσίες, τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, οι οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α΄ και Β΄ βαθμού, οι επιχειρήσεις των οργανισμών τοπικής Αυτοδιοίκησης, τα κρατικά νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου και οι δημόσιες επιχειρήσεις. Μετά το πέρας της Επιθεώρησης ή του ελέγχου, ο αρμόδιος επιθεωρητής συντάσσει έκθεση την οποία υποβάλει στον ειδικό γραμματέα του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. Στην έκθεση περιλαμβάνονται η αποτύπωση της υφιστάμενης

κατάστασης της ελεγχόμενης υπηρεσίας, οι διαπιστώσεις, τα συμπεράσματα και οι προτάσεις. Οι προτάσεις περιλαμβάνουν συγκεκριμένες και εφικτές λύσεις, ο επιθεωρητής έχει τη δυνατότητα να προτείνει τη βελτίωση ή και αναμόρφωση του ισχύοντος θεσμικού πλαισίου οργάνωσης και λειτουργίας της υπηρεσίας και τη λήψη κάθε πρόσφορου μέτρου για την περιστολή των δαπανών. Οι ελεγχόμενες υπηρεσίες υποχρεούνται μετά τη γνωστοποίηση σε αυτές των εκθέσεων των επιθεωρητών, να αναφέρουν τις ενέργειες στις οποίες προέβησαν για την εφαρμογή των προτάσεων που περιλαμβάνονται στις εκθέσεις. Κάθε έτος συντάσσεται έκθεση πεπραγμένων η οποία υποβάλλεται στον Υπουργό Εσωτερικών. Στην έκθεση αυτή παρουσιάζεται το ετήσιο πρόγραμμα ελεγκτικής δράσης του Σώματος, η βασική θεματολογία ελέγχων, οι σημαντικότερες υποθέσεις και φυσικά διατυπώνονται γενικές προτάσεις για τη βελτίωση της αποδοτικότητας των δημοσίων υπηρεσιών και της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών αλλά και τις αναγκαίες νομοθετικές ρυθμίσεις.

Τα θετικά αποτελέσματα της θεσμικής, οργανωτικής και λειτουργικής αναβάθμισης του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ., σε συνδυασμό με την άοκνη προσφορά του ανθρώπινου δυναμικού του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. και τη βελτίωση της ελεγκτικής διαδικασίας, παρουσιάζονται στην έκθεση πεπραγμένων της περιόδου 2006-2009, κατά την οποία το έργο του Σώματος σημείωσε κατακόρυφη άνοδο, εδραιώνοντας ακόμη περισσότερο το ρόλο του ως κεντρικός φορέας καταπολέμησης της διαφθοράς και της κακοδιοίκησης αλλά και ουσιαστικής βελτίωσης της λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης με αποτελέσματα απτά για τον Πολίτη.

Όπως γίνεται αντιληπτό, οι έλεγχοι του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. επεκτείνονται και στις διαδικασίες ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων, προκειμένου να αντιμετωπίζονται τα φαινόμενα της αδιαφάνειας που πλήττουν τον τομέα αυτό. Στην έκθεση πεπραγμένων του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. για τα έτη 2006- 2009 διαπιστώθηκαν πλείονες παραβάσεις της

αρχής της διαφάνειας αναφορικά με τις διαδικασίες ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων. Ειδικότερα σύμφωνα με την έκθεση το μεγαλύτερο ποσοστό (38,61%) ελέγχων διενεργήθηκε σε Δήμους και Κοινότητες δεδομένου ότι το μεγαλύτερο μέρος των παραγγελιών από τον Γενικό Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, τους Γενικούς Γραμματείς Περιφερειών και των καταγγελιών πολιτών σχετίζεται με τη λειτουργία των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α' βαθμού. Ακόμη, λαμβάνοντας υπόψη και τον αριθμό των ελέγχων στους Ο.Τ.Α. Β' βαθμού προκύπτει ότι ποσοστό περίπου 62% διενεργήθηκε στην Τοπική Αυτοδιοίκηση. Βέβαια η ανωτέρω διαπίστωση δεν πρέπει να οδηγήσει στο συμπέρασμα ότι κύρια εστία κακοδιοίκησης είναι οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α' ή Β' βαθμού, αλλά θα πρέπει να συνδυαστεί με το μεγάλο αριθμό των εν λόγω φορέων και των νομικών προσώπων που υπάγονται σε αυτούς σε συνδυασμό με την πληθώρα αρμοδιοτήτων που ασκούν και οι οποίες ενδιαφέρουν άμεσα τους πολίτες. Σε ένα ποσοστό που αγγίζει το 11% κατά μέσο όρο το χρονικό διάστημα 2006-2009 έρχεται τρίτο ως αντικείμενο ελέγχου του Σ.Ε.Ε.Δ.Δ. ο τομέας των έργων, προμηθειών και γενικότερα των δημοσίων συμβάσεων. Επίσης στην ίδια έκθεση διαπιστώνεται ότι ο δείκτης παραβατικότητας, δηλαδή το ποσοστό των υποθέσεων για τις οποίες διαπιστώθηκαν μη σύννομες ενέργειες κατόπιν σχετικών ελέγχων για το έτος 2008 έχει μέση τιμή 15,13% ενώ μεταξύ των δύο τομέων που εμφανίζουν τιμή δείκτη παραβατικότητας μεγαλύτερη της ως άνω μέσης τιμής είναι ο τομέας των έργων, προμηθειών, συμβάσεων. Επιπροσθέτως διαπιστώνεται ότι οι υπηρεσίες με αντικείμενο την ανάθεση έργων, συμβάσεων, προμηθειών πάσχουν κυρίως στους Δήμους/Κοινότητες.<sup>55</sup>

---

<sup>55</sup> Βλ. [www.seedd.gr](http://www.seedd.gr)



### *2.3 Η Υποχρέωση ονομαστικοποίησης μετοχών των ανωνύμων εταιρειών επί δημοσίων συμβάσεων*

Η διασφάλιση της διαφάνειας και η αποτροπή καταστρατηγήσεων στα πλαίσια της διαδικασίας σύναψης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων, καθώς και η κατοχύρωση της πολυφωνίας και της αντικειμενικής και με ίσους όρους ενημέρωσης για την προώθηση και παγίωση του υγιούς ανταγωνισμού απετέλεσαν τους βασικούς στόχους που τέθηκαν με τη θέσπιση και θέση σε ισχύ του π.δ. 82/1996 όπως ισχύει μετά την τροποποίησή του με το άρθρο 8 του Ν. 3310/2005 και μετέπειτα του άρθρου 8 του Ν. 3414/2005.

Στο πλαίσιο αυτό, ένα από τα μέτρα που εισήχθησαν για την επίτευξη των ανωτέρω σκοπών συνδέθηκε με την υποχρέωση της ονομαστικοποίησης των μετοχών των ανωνύμων εταιρειών που συνάπτουν δημόσιες συμβάσεις. Συγκεκριμένα, σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 8 παρ. 1 του ανωτέρω νόμου *«οι μετοχές των ανωνύμων εταιρειών που συμμετέχουν, αυτοτελώς ή σε κοινοπραξία ή ένωση προσώπων ή σε οποιαδήποτε μορφής οντότητα, σε διαγωνιστική διαδικασία ή διαδικασία ανάθεσης κατασκευής έργων ή προμήθειας αγαθών ή παροχής υπηρεσιών και μελετών του Δημοσίου ή των νομικών προσώπων του ευρύτερου δημόσιου τομέα, με οικονομικό αντικείμενο ή αντάλλαγμα άνω του ενός εκατομμυρίου (1.000.000) ευρώ, είναι υποχρεωτικά ονομαστικές...»*.

Ο απώτερος σκοπός της προκείμενης ρύθμισης εντοπίζεται στην εξασφάλιση της δυνατότητας ελέγχου περί της συνδρομής των λόγων αποκλεισμού από τις διαγωνιστικές διαδικασίες ή τις διαδικασίες ανάθεσης, σύμφωνα με τις Οδηγίες περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων υπηρεσιών,

συμβάσεων δημοσίων προμηθειών και συμβάσεων δημοσίων έργων, όπως εκάστοτε ισχύουν.

Περαιτέρω, ο νόμος φρόντισε να διαλάβει ρητή διάταξη για την περίπτωση κατά την οποίαν μέτοχος της συμμετέχουσας ανώνυμης εταιρείας είναι άλλη ανώνυμη εταιρεία με τουλάχιστον 1% ποσοστό συμμετοχής στο μετοχικό κεφάλαιό της πρώτης. Και στην περίπτωση αυτή, οι μετοχές της μετόχου εταιρείας απαιτείται να είναι ονομαστικές στο σύνολο τους μέχρι φυσικού προσώπου, το ίδιο δε ισχύει και για τις ανώνυμες εταιρείες που συμμετέχουν ή κατέχουν εταιρικά μερίδια με ποσοστό συμμετοχής στο εταιρικό κεφάλαιο τουλάχιστον 1% σε εταιρείες άλλης νομικής μορφής (πλην των ανωνύμων), οι οποίες συμμετέχουν στο μετοχικό κεφάλαιο των ανωνύμων που μετέχουν στο δημόσιο διαγωνισμό.

Εξάλλου, η ίδια υποχρέωση βαρύνει και τις αλλοδαπές ανώνυμες εταιρείες, ανεξαρτήτως της συμμετοχής τους ή μη σε ελληνικές ανώνυμες εταιρείες, υπό την προϋπόθεση, ότι το δίκαιο της χώρας, στην οποίαν έχουν την έδρα τους, επιβάλλει για το σύνολο της δραστηριότητάς τους, ή και για συγκεκριμένη μόνο δραστηριότητα, την ονομαστικοποίηση των μετοχών τους στο σύνολο τους μέχρι φυσικού προσώπου.

Εντούτοις, αν το δίκαιο της χώρας, στην οποία έχουν την έδρα τους οι αλλοδαπές εταιρείες δεν επιβάλλει τέτοια υποχρέωση, απαιτείται η προσκόμιση σχετικής βεβαίωσης από αρμόδια αρχή της χώρας αυτής, εφόσον υπάρχει σχετική πρόβλεψη, διαφορετικά προσκομίζεται υπεύθυνα δήλωση του υποψηφίου. Επιπλέον, στην περίπτωση που δεν επιβάλλεται υποχρέωση ονομαστικοποίησης, η αλλοδαπή ανώνυμη εταιρεία υποχρεούται να προσκομίσει στην Αναθέτουσα Αρχή έγκυρη και ενημερωμένη κατάσταση των μετόχων της, που κατέχουν τουλάχιστον 1% των μετοχών ή των δικαιωμάτων ψήφου της ανώνυμης εταιρείας.

Ειδικά σε περίπτωση που η εταιρεία δεν τηρεί ενημερωμένη κατάσταση μετόχων, αυτή υποχρεούται να προσκομίσει σχετική κατάσταση των μετόχων, που κατέχουν τουλάχιστον 1% των μετοχών ή των δικαιωμάτων ψήφου, σύμφωνα με την τελευταία Γενική Συνέλευση, εφόσον οι μέτοχοι αυτοί είναι γνωστοί στην εταιρεία. Σε αντίθετη περίπτωση, η εταιρεία οφείλει να αιτιολογήσει τους λόγους για τους οποίους δεν είναι γνωστοί οι ως άνω μέτοχοι. Στα πλαίσια αυτά, η Αναθέτουσα Αρχή δεν διαθέτει διακριτική ευχέρεια κατά την κρίση της αιτιολογίας αυτής, καθώς εναπόκειται σε αυτήν να αποδείξει τη δυνατότητα της εταιρείας να υποβάλει την προαναφερόμενη κατάσταση των μετόχων της, διαφορετικά η μη υποβολή της σχετικής κατάστασης δεν επιφέρει έννομες συνέπειες σε βάρος της εταιρείας.

Ιδιαίτερα σημαντική εξάλλου είναι η εξαίρεση που εισάγει η διάταξη της παραγράφου 3 του άρθρου 8 του ίδιου ως άνω νόμου, σύμφωνα με την οποία η υποχρέωση περαιτέρω ονομαστικοποίησης μέχρι φυσικού προσώπου δεν ισχύει ως προς τις εταιρείες που είναι εισηγμένες είτε στα Χρηματιστήρια κρατών - μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, είτε του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (Ο.Ο.Σ.Α.), καθώς η διαφάνειά τους τεκμαίρεται από το γεγονός, ότι έχουν ήδη διέλθει του ελέγχου που διεξήγαγε η αρμόδια εγχώρια αρχή.

Η προσήκουσα τήρηση των ανωτέρω υποχρεώσεων αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση για το παραδεκτό της συμμετοχής της εταιρείας ή της κοινοπραξίας ή, αντίστοιχα, της ένωσης προσώπων ή οποιασδήποτε άλλης μορφής οντότητας στη σχετική διαδικασία. Η Αναθέτουσα Αρχή ελέγχει επίσης, επί ποινή απαραδέκτου της υποψηφιότητας, εάν στη διαγωνιστική διαδικασία ή στη διαδικασία ανάθεσης δημόσιας σύμβασης συμμετέχει εξωχώρια (off shore) εταιρεία, καθώς, με βάση τη ρητή διάταξη του άρθρου 4 παρ. του νόμου 3310/2005 όπως αυτός τροποποιήθηκε με το ν. 3414/2005, απαγορεύεται η σύναψη δημοσίων συμβάσεων με τέτοιου είδους

εταιρείες, όπως αυτές ορίζονται στο τελευταίο εδάφιο της περίπτωσης στ της παραγράφου 1 του άρθρου 31 του νόμου 2238/1994, όπως ισχύει σήμερα. Η δε κήρυξη του απαράδεκτου γίνεται από την Αναθέτουσα Αρχή αμέσως μετά το άνοιγμα του υποφακέλου των δικαιολογητικών που υπέβαλλαν οι εταιρείες που συμμετέχουν στη διαδικασία.

### *2.3.1 Νομολογία*

#### *A. 2361/2009 ΣΤΕ :*

Προμήθειες Δημοσίου. Σε διαδικασίες για την ανάληψη έργων, προμηθειών ή υπηρεσιών του Δημοσίου ή των νομικών προσώπων του ευρύτερου δημόσιου τομέα, ύψους μεγαλύτερου του ενός εκατομμυρίου ευρώ, μπορούν να συμμετέχουν ημεδαπές ανώνυμες εταιρείες, εφόσον οι μετοχές των εταιρειών αυτών είναι ονομαστικές. Η προϋπόθεση αυτή αποδεικνύεται με το πιστοποιητικό της αρμόδιας αρχής, που εποπτεύει την ανώνυμη εταιρεία, ότι οι μετοχές της είναι ονομαστικές και την αναλυτική κατάσταση με τα στοιχεία των μετόχων της εταιρείας και τον αριθμό των μετοχών κάθε μετόχου. Σε περίπτωση κατά την οποία από την κατάσταση των μετόχων προκύπτει ότι μέτοχοι της εταιρείας είναι άλλες ανώνυμες εταιρείες, πρέπει να προσκομίζονται περαιτέρω, ώστε να προσδιορισθούν οι μέτοχοι μέχρι φυσικού προσώπου, τα στοιχεία για την ονομαστικοποίηση των μετοχών των άλλων εταιρειών. Αν δεν υποβληθούν τα δικαιολογητικά αυτά, καθίσταται απαράδεκτη η προσφορά. Επομένως, ελληνική ανώνυμη εταιρία που συμμετέχει στη διαδικασία ανάληψης προμήθειας του Δημοσίου και δεν υποβάλλει μαζί με την προσφορά της τα οριζόμενα στο π.δ. 82/1996 δικαιολογητικά όχι μόνο για την ίδια αλλά και για τις ανώνυμες εταιρείες-μετόχους της ή μετόχους μετόχων της κ.λπ. αποκλείεται από το

διαγωνισμό. Μη νομίμως έγινε δεκτή η συμμετοχή εταιρείας στον επίδικο διαγωνισμό, δοθέντος ότι η μέτοχος αυτής δεν προσκόμισε πιστοποιητικό της εποπτεύουσας αρχής ότι οι μετοχές της είναι ονομαστικές αλλά απλώς σχετική βεβαίωση του Προέδρου και Διευθύνοντος Συμβούλου της.

*B. 42/2010 ΣΤΕ (ΑΣΦ) :*

Απόφαση 42/2010 Επιτροπής Αναστολών του ΣτΕ. Διαγωνισμός για την προμήθεια Συσκευών Οργάνων Ειδών Ιατρονοσηλευτικών μιας χρήσεως σε νοσοκομείο. Η προσφορά της αιτούσας που είναι ανώνυμη εταιρεία απορρίφθηκε με την αιτιολογία ότι δεν κατατέθηκε βεβαίωση της Νομαρχίας ότι οι μετοχές της είναι ονομαστικές. Από τη επίμαχη διακήρυξη απαιτείτο, επί ποινή αποκλεισμού της προσφοράς, και η υποβολή του επίμαχου πιστοποιητικού, μη αρκούσης της υποβολής άλλων στοιχείων.

*Ειδικότερα σύμφωνα με το αιτιολογικό της αποφάσεως το Δικαστήριο έκρινε:* Επειδή, η προσφορά της αιτούσας στο πλαίσιο του ως άνω διαγωνισμού απορρίφθηκε, με απόφαση που έλαβε το Δ.Σ. του καθού στην 28η/22.10.2009 συνεδρίασή του, μεταξύ άλλων και για τον ακόλουθο λόγο, που μνημονεύεται στον επικυρωθέν με την απόφαση αυτή από 12.10.2009 πρακτικό της Επιτροπής αξιολόγησης των δικαιολογητικών των διαγωνιζόμενων: «Από την διακήρυξη (άρθρο 6, παρ. 6.1, περ. Ζ') απαιτούνταν, επί ποινή αποκλεισμού, η κατάθεση πιστοποιητικού αρμόδιας αρχής που εποπτεύει σύμφωνα με τις διατάξεις του Κ.Ν. 2190/1920 την εταιρία, από το οποίο προκύπτει ότι οι μετοχές της, με βάση το ισχύον καταστατικό της, είναι ονομαστικές. Η εταιρεία δεν κατέθεσε την παραπάνω βεβαίωση της Νομαρχίας ότι οι μετοχές της είναι ονομαστικές». Με την από 4.11.2009 προδικαστική προσφυγή της, η αιτούσα αμφισβήτησε την εν λόγω κρίση του καθού, προβάλλοντας τα εξής: «Η εταιρεία μας έχει υποβάλει υπεύθυνη δήλωση σχετικά με το ότι οι μετοχές της εταιρείας είναι ονομαστικές. Επίσης το ανωτέρω

προκύπτει και από το ακριβές αντίγραφο του υποβληθέντος καταστατικού της εταιρείας μας. Όμως σχετικά με το γεγονός ότι οι μετοχές είναι και παραμένουν ονομαστικές, αυτό σαφώς προκύπτει από το απόσπασμα του μετοχολογίου που κατατέθηκε σε ακριβές αντίγραφο. Δηλαδή για την Αναθέτουσα Αρχή είναι απλό να αποδείξει ότι οι μετοχές είναι όσες και τέτοιου είδους (ονομαστικές) όπως περιγράφονται στο κωδικοποιημένο καταστατικό που συνυποβλήθηκε. Το απόσπασμα του βιβλίου μετόχων που κατατέθηκε σε αυτό σε ακριβές αντίγραφο αποδεικνύει ότι το σύνολο των μετοχών της εταιρείας που παρουσιάζονται σε αυτό είναι ονομαστικές». Η προδικαστική προσφυγή της αιτούσας απορρίφθηκε με τη δεύτερη προσβαλλόμενη απόφαση του Δ.Σ. του καθού, το οποίο, στην 32η/12.11.2009 συνεδρίασή του (θέμα 14ο), επικύρωσε το οικείο από 9.11.2009 πρακτικό της Επιτροπής ενστάσεων-προσφυγών του διαγωνισμού. Από το πρακτικό αυτό προκύπτει ότι η ως άνω αιτίαση της προσφυγής της αιτούσας απορρίφθηκε με το σκεπτικό ότι το άρθρο 6, παρ. 6.1., περ. Ζ' της διακήρυξης του διαγωνισμού απαιτεί, επί ποινή αποκλεισμού, την κατάθεση πιστοποιητικού της αρμόδιας αρχής που εποπτεύει σύμφωνα με τις διατάξεις του Κ.Ν. 2190/1920 την εταιρεία, από το οποίο προκύπτει ότι οι μετοχές της, με βάση το ισχύον καταστατικό της, είναι ονομαστικές. 6. Επειδή, η απόρριψη της προσφοράς της αιτούσας και, περαιτέρω, της από 4.11.2009 προδικαστικής προσφυγής της με την προαναφερόμενη αιτιολογία φαίνεται νόμιμη ενόψει της προεκτεθείσας ρύθμισης του άρθρου 6 των Γενικών Ορων της διακήρυξης, που απαιτεί, επί ποινή αποκλεισμού της προσφοράς, μεταξύ άλλων, την υποβολή του επίμαχου πιστοποιητικού, (πρβλ. ΕΑ 2361/2009) τα δε περί του αντιθέτου προβαλλόμενα από την αιτούσα, η οποία δεν υποστηρίζει ότι υπέβαλε το πιστοποιητικό αυτό, δεν πιθανολογούνται σοβαρά ως βάσιμα. Συνεπώς, η κρινόμενη αίτηση πρέπει να απορριφθεί.

#### *2.4 Το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης.*

Το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης αποτελεί την πρώτη ανεξάρτητη Διοικητική Αρχή που ιδρύθηκε στην Ελλάδα με το νόμο 1866/1989. Το Ε.Σ.Ρ. κατοχυρώνεται συνταγματικά στο άρθρο 15 παρ.2 ενώ σύμφωνα με το άρθρο 4 του νόμου 2863/2000 ασκεί τον άμεσο έλεγχο του Κράτους επί των επιχειρήσεων που παρέχουν ραδιοφωνικές και τηλεοπτικές υπηρεσίες.

Με το άρθρο 10 του π.δ. 213/1995 (όπως αυτό προστέθηκε με το άρθρο 1 του π.δ. 310/1996) συστήθηκε το τμήμα ελέγχου διαφάνειας του Ε.Σ.Ρ. με στόχο την καταχώρηση σε μερίδες στοιχείων και επιχειρήσεων που δραστηριοποιούνται στον ευρύτερο χώρο των Μ.Μ.Ε. και την άσκηση εποπτείας επ' αυτών. Αναφορικά με την τήρηση της διαφάνειας κατά τη διαδικασία σύναψης δημοσίων συμβάσεων, μεταξύ των αρμοδιοτήτων του τμήματος ελέγχου διαφάνειας, που προβλέπονται από το άρθρο 10 του π.δ. 213/1995 και το άρθρο 10 του Ν. 3310/2005 ως έχει μετά τη δια του Ν.3414/2005 τροποποίησή του, το Ε.Σ.Ρ. τηρεί Μητρώο Επιχειρήσεων, όπου καταχωρίζονται σε ειδικές μερίδες τα στοιχεία των εταιρειών μαζικής ενημέρωσης, καθώς και των επιχειρήσεων που δραστηριοποιούνται στον ευρύτερο χώρο των Μ.Μ.Ε. καθώς και μητρώο επιχειρήσεων που συνάπτουν δημόσιες συμβάσεις. Επιπροσθέτως, το ως άνω Τμήμα επιφορτίστηκε με την καταχώρηση σε ειδικές μερίδες στοιχείων των επιχειρήσεων που συνάπτουν δημόσιες συμβάσεις με σκοπό την κατά την παρ. 7 του Ν.3310/2005 ως ισχύει, διασταύρωση των στοιχείων των επιχειρήσεων αυτών με τα στοιχεία των επιχειρήσεων μέσω ενημέρωσης για την έκδοση πιστοποιητικού διαφάνειας ή απορριπτικής πράξεις όπως αυτά προβλέπονται στις διατάξεις των άρθρων 5 και 6 του ίδιου νόμου. Με την υπ' αριθμ. 24014/25.11.05 ΚΥΑ των Υπουργών Ανάπτυξης και Επικρατείας καθορίστηκαν τα

δικαιολογητικά που κατατίθενται στο τμήμα Ελέγχου και Διαφάνειας του Ε.Σ.Ρ. από τις επιχειρήσεις Μ.Μ.Ε. για τους σκοπούς του Ν.3310/2005 ως ισχύει με την τροποποίηση του από το Ν.3414/2005. Η ως άνω απόφαση καταργήθηκε με την με αριθμό 20977/13.8.2007 Κ.Υ.Α των Υπουργών Ανάπτυξης και Επικρατείας η οποία ορίζει ότι για την εφαρμογή του άρθρου 5 του Ν.3310/2005 , ενόψει της υπογραφής της σχετικής σύμβασης, οι επιχειρήσεις που συνάπτουν δημόσιες συμβάσεις, αρκεί να προσκομίζουν δια των νομίμων εκπροσώπων τους, στην Αναθέτουσα Αρχή, πριν την υπογραφή της σύμβασης , υπεύθυνη δήλωση του άρθρου 8 το Ν.1599/1986 ότι δεν έχει εκδοθεί καταδικαστική απόφαση κατά την έννοια του άρθρου 3 του Ν.3310/2005 ως ισχύει μετά την τροποποίησή του. Μετά ταύτα το Ε.Σ.Ρ. εξέδωσε την από 16.10.2007 και με αριθμό πρωτ. 14421 απόφαση σύμφωνα με την οποία το τμήμα Ελέγχου Διαφάνειας του Ε.Σ.Ρ. εκδίδει πιστοποιητικά περί μη συνδρομής ασυμβιβάστων ιδιοτήτων εφόσον και εάν εκδοθεί καταδικαστική απόφαση με ισχύ δεδικασμένου, σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 3 του Ν.3310/2005 (3414/2005). Σύμφωνα με την έκθεση πεπραγμένων του Ε.Σ.Ρ. για το έτος 2009 «...καίτοι η υποχρέωση τήρησης Μητρώου Επιχειρήσεων που συνάπτουν δημόσιες συμβάσεις και η άσκηση των προβλεπόμενων στο νόμο ελέγχων εξακολουθεί υφιστάμενη, οι σχετικές διατάξεις έχουν καταστεί άνευ αντικειμένου αφού εξέλιπε η υποχρέωση υποβολής των δικαιολογητικών των προβλεπόμενων στην υπ' αριθμ. 24024/25.11.2005 ΚΥΑ των Υπουργών Ανάπτυξης και Επικρατείας».

Το Τμήμα Ελέγχου Διαφάνειας ελέγχει την γνησιότητα και την αυθεντικότητα των στοιχείων που υποβάλλονται από τις προαναφερόμενες επιχειρήσεις και τους μετόχους τους, προχωρά στη διασταύρωση στοιχείων που υποβάλλουν όσες επιχειρήσεις συνάπτουν δημόσιες συμβάσεις με τα στοιχεία που τηρούνται για τις επιχειρήσεις Μ.Μ.Ε. στο Τμήμα Ελέγχου Διαφάνειας. Σύμφωνα με την έκθεση



πεπραγμένων του Ε.Σ.Ρ.<sup>56</sup> της 16<sup>ης</sup> Μαρτίου 2010 για το έτος 2009 « μετά τη θέση σε ισχύ του Ν. 3592/2007 και την κατ' ουσίαν κατάργηση της απαγόρευσης παράλληλης συμμετοχής σε εταιρεία Μ.Μ.Ε και εταιρεία που συνάπτει δημόσιες συμβάσεις, πρέπει να προσδιοριστεί ο σκοπός των ελέγχων διασταύρωσης των στοιχείων των επιχειρήσεων».

## 2.5 Η δικαστική προστασία των δημοσίων συμβάσεων.

Αυξημένες εγγυήσεις για την τήρηση της διαφάνειας στον τρόπο ανάθεσης των δημόσιων συμβάσεων εισήγαγε το νομοσχέδιο του υπουργείου Δικαιοσύνης που ενσωματώνει στην εθνική έννομη τάξη σχετική κοινοτική οδηγία (2007/66). Με στόχο να θεραπευθούν βασικές δυσλειτουργίες που παρατηρήθηκαν στο σύστημα ανάθεσης δημόσιων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών, όπως είναι ο αναποτελεσματικός δικαστικός έλεγχος κατά το προσυμβατικό στάδιο, οι νέες νομοθετικές ρυθμίσεις σύμφωνα με τον πρόσφατα ψηφισθέντα νόμο, 3886/2010, προβλέπουν:

Σε περίπτωση προσφυγής ή αίτησης ασφαλιστικών μέτρων κατά της αναθέτουσας δημόσιας αρχής, η τελευταία είναι υποχρεωμένη να μην υπογράψει τη δημόσια σύμβαση μέχρι να ελεγχθεί η νομιμότητά της από το δικαστήριο. Μέχρι σήμερα, η προσφυγή στη Δικαιοσύνη δεν μπορούσε να «ανακόψει» την υπογραφή μιας σύμβασης που έχει συναφθεί κατά προφανή παραβίαση των σχετικών διατάξεων.

Θεσπίστηκαν έτσι ανασταλτικές προθεσμίες για να αποτραπεί η δυνατότητα πρόωρης υπογραφής των δημόσιων συμβάσεων, πριν προλάβει να ασκηθεί επίκαιρα ο

---

<sup>56</sup> [www.esr.gr](http://www.esr.gr)

δικαστικός έλεγχος. Το δικαστήριο θα έχει τη δυνατότητα να κηρύξει άκυρη ή ανεφάρμοστη μια παρανόμως συναφθείσα δημόσια σύμβαση ή εναλλακτικά, αν η δημόσια αρχή το προκρίνει για λόγους δημόσιου συμφέροντος, να επιβάλει άλλης μορφής κύρωση στη διοίκηση, όπως χρηματική. Καινοτομία του νέου νόμου αποτελούν οι ρυθμίσεις του άρθρου 8, κατά τις οποίες υπογραφείσα παρανόμως σύμβαση μπορεί να ακυρωθεί από το δικαστήριο, κατόπιν προσφυγής κάθε ενδιαφερομένου (υπό την έννοια του άρθρου 2 του νόμου).

Τέτοιες περιπτώσεις ακύρωσης είναι όταν: α) η σύμβαση ανατέθηκε χωρίς προηγουμένως να έχει δημοσιευθεί προκήρυξη στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, β) δεν τηρήθηκε η υποχρέωση αναστολής της σύμβασης, όπως ορίζεται στις διατάξεις της παρ. 2 του άρθρου 5, γ) συνάφθηκε συμφωνία – πλαίσιο και παραβιάστηκαν οι υποχρεώσεις που επιβάλλει η παρ. 4 δεύτερο εδάφιο, περ. β' του άρθρου 28 του Π.Δ. 60/2007. Η κήρυξη της σύμβασης ως άκυρης έχει κατά κανόνα ως αποτέλεσμα την αναδρομική ακυρότητα, πράγμα που σημαίνει ότι οι εκατέρωθεν απαιτήσεις εκκαθαρίζονται με τις διατάξεις περί αδικαιολογήτου πλουτισμού, αν δε ο ανάδοχος γνώριζε ή όφειλε να γνωρίζει την παρανομία, μπορεί το δικαστήριο να μην επιδικάσει καθόλου, ή να επιδικάσει την ωφέλεια μειωμένη. Κατ' εξαίρεση μπορεί το δικαστήριο να ορίσει τη διάλυση της σύμβασης για το μέλλον. Οι προθεσμίες εντός των οποίων μπορεί να ασκηθεί αίτηση ακύρωσης ορίζονται στην παρ. 6 του άρθρου 8.

Ο νέος νόμος εφαρμόζεται ακόμα και στις περιπτώσεις που στην προκήρυξη συγκεκριμένης σύμβασης αναφέρεται ως εφαρμοζόμενος ο Ν 2522/1997, σύμφωνα με την πάγια νομολογία του Σ.τ.Ε, κατά την οποία η παροχή δικαστικής προστασίας κρίνεται κατά τις εκάστοτε ισχύουσες διατάξεις, μη εφαρμοζόμενων τυχόν αντίθετων όρων της προκήρυξης. Κατά συνέπεια, παρότι οι αναθέτουσες αρχές οφείλουν να

τροποποιήσουν εφεξής τις διατάξεις των προτύπων προκηρύξεων που αναφέρονται σε εφαρμογή του Ν 2522/1997 ή αντίστοιχα του Ν 2854/2000, η μη συμμόρφωσή τους δεν εμποδίζει την εφαρμογή των διατάξεων του Ν 3886/2010.

Από εδώ και στο εξής αναφορικά με τη δικαιοδοσία των δικαστηρίων, αρμόδια για την επίλυση όλων των διαφορών που ανακύπτουν κατά τη σύναψη δημόσιων συμβάσεων θα είναι τα Διοικητικά Εφετεία, ανεξάρτητα από τη μορφή της αναθέτουσας αρχής, αν είναι δηλαδή Ν.Π.Δ.Δ. ή Ν.Π.Ι.Δ. Μέχρι σήμερα, οι διαφορές αυτές (που μπορεί να γεννώνται σε οποιαδήποτε επαρχιακή πόλη, οι δε διαφορές από συμβάσεις δημόσιων ν.π.ι.δ., πολλές φορές ιδιαίτερα υψηλού χρηματικού αντικειμένου και σπουδαιότητας, δικάζονταν από τα στερούμενα εμπειρίας Μονομελή Πρωτοδικεία.) εκδικάζονταν από το Συμβούλιο της Επικρατείας, το οποίο, όμως, πλέον αδυνατεί να τις διεκπεραιώσει σε εύλογο χρόνο, λόγω του μεγάλου όγκου των υποθέσεων που το κατακλύζουν. Γι' αυτό και κρίθηκε αναγκαία η αποσυμφόρηση του Σ.τ.Ε. με τη μεταφορά της σχετικής αρμοδιότητας στη Διοικητική Δικαιοσύνη. Κατ' εξαίρεση παραμένουν στην αρμοδιότητα του Σ.τ.Ε, λόγω αυξημένης σπουδαιότητας, οι περιπτώσεις ανάθεσης συμβάσεων μεγάλης αξίας, προϋπολογισμού άνω των 15.000.000 εκατ. ευρώ, συμβάσεων παραχώρησης έργων και υπηρεσιών αλλά και συμβάσεων που αναθέτουν φορείς που δραστηριοποιούνται στους τομείς ύδατος, ενέργειας, μεταφορών και ταχυδρομικών υπηρεσιών. Για λόγους επιτάχυνσης της διαδικασίας, η προσωρινή προστασία θα παρέχεται από μονομελές όργανο, που, κατά κανόνα, είναι ο αυξημένης εμπειρίας Πρόεδρος Εφετών Δ.Δ.

## 2.8 Η «δημιουργία» της Ενιαίας Αρχής Δημοσίων συμβάσεων

Η παρούσα κυβερνητική πολιτική προωθεί με σχέδιο νόμου μια νομοθετική ρύθμιση για την ίδρυση της Ενιαίας Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων ώστε να παύσει ο κατακερματισμός της εθνικής νομοθεσίας για τις δημόσιες συμβάσεις και να υπάρξει ανάπτυξη της αγοράς μέσω ενός σαφούς πλαισίου κανόνων δικαίου και ενοποίησης της διαγνωστικής διαδικασίας των αναθετουσών αρχών. Σύμφωνα με την εισηγητική έκθεση του νόμου για την Ενιαία Αρχή των Δημοσίων Συμβάσεων *«χρειάζεται η ουσιαστική συνδρομή και συμβολή της Ενιαίας Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων, η οποία θα επιβλέπει, θα μεριμνά και θα διασφαλίζει ότι τα αρμόδια δημόσια όργανα και οι αναθέτουσες αρχές εφαρμόζουν μια ενιαία προσέγγιση κατά τη διαδικασία ανάθεσης και εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων, καθώς και κατά τα στάδια του προσυμβατικού και μετασυμβατικού ελέγχου σύμφωνα με τους κανόνες και τις αρχές της Ευρωπαϊκής νομοθεσίας».*

Σκοπός του σχεδίου νόμου είναι η σύσταση μια ανεξάρτητης νομοθετικά κατοχυρωμένης διοικητικής Αρχής που θα παρακολουθεί την εθνική στρατηγική ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων, θα στοχεύει στη βελτίωση και ενοποίηση του νομικού πλαισίου και θα προάγει τη διαφάνεια στο πεδίο της ανάθεσης και εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων.

Κατά την περιγραφή της υφιστάμενης κατάστασης του νομικού πλαισίου των δημοσίων συμβάσεων στην εισηγητική έκθεση του νόμου αναφέρεται *« αποτελεί κοινή διαπίστωση ότι το υφιστάμενο νομικό πλαίσιο των δημοσίων συμβάσεων στη χώρα μας χαρακτηρίζεται από ένα άκρατο και πολλές φορές αδικαιολόγητο κατακερματισμό κανόνων, οι οποίοι διαφοροποιούνται με βάση τις επιμέρους κατηγορίες δημοσίων συμβάσεων (έργα, υπηρεσίες, αγαθά και τεχνικές μελέτες)».* Η

κατάσταση αυτή προκαλεί αδιαφάνεια και ανασφάλεια δικαίου σε όσους συμμετέχουν στους διαγωνισμούς, δημιουργεί εμπόδια στην ερμηνεία και στην εφαρμογή των εν λόγω κανόνων κατά την ανάθεση και εκτέλεση των δημοσίων συμβάσεων, σχετίζεται με υπέρμετρες πολλές φορές καθυστερήσεις στους διαγωνισμούς λόγω των πολλαπλών δικαστικών εμπλοκών μεταξύ των συμμετεχόντων και των αναθετουσών αρχών, φαινόμενο που πολλές φορές έχει οδηγήσει σε καταγγελία της χώρας μας από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή ή ακόμη και την καταδίκη μας από το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Οι προτεινόμενες αρμοδιότητες της Ενιαίας Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων σύμφωνα με την εισηγητική έκθεση του νόμου διαρθρώνονται με γνώμονα τη βέλτιστη εξυπηρέτηση του κεντρικού, συντονιστικού και εποπτικού ρόλου της. Το πεδίο εφαρμογής των αρμοδιοτήτων της αφορά τις δημόσιες συμβάσεις ανεξαρτήτως οικονομικής αξίας, οι οποίες έχουν ως αντικείμενο την παροχή υπηρεσιών, την προμήθεια αγαθών ή την εκτέλεση έργων σύμφωνα με τις οδηγίες 2004/17/EK και 2004/18/EK όπως αυτές ισχύουν και έχουν μεταφερθεί και στην ελληνική έννομη τάξη. Ειδικότερα η Ενιαία Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων θα είναι αρμόδια, μεταξύ άλλων για:

- την εναρμόνιση της εθνικής νομοθεσίας δημοσίων συμβάσεων με το δίκαιο της Ένωσης και της συστάσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής
- το συντονισμό των Υπουργείων και λοιπών δημοσίων και ιδιωτικών φορέων που αναθέτουν δημόσιες συμβάσεις
- τον εξορθολογισμό της διαδικασίας ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων, την ενοποίηση της πρακτικής των αναθετουσών αρχών, καθώς και την πρόταση σχεδίων για την απλούστευση, συμπλήρωση, αναμόρφωση, κωδικοποίηση των σχετικών

νομοθετικών και κανονιστικών διατάξεων στους αρμόδιους Υπουργούς που διαθέτουν τη σχετική πρωτοβουλία

-την υποχρεωτική γνωμοδότηση επί σχεδίων διατάξεων που αφορούν το νομοθετικό ή κανονιστικό πλαίσιο των δημοσίων συμβάσεων

-την έκδοση κατευθυντήριων οδηγιών προς τους αρμόδιους δημόσιους φορείς και τις αναθέτουσες αρχές για θέματα δημοσίων συμβάσεων και τη διατύπωση προτάσεων στους αρμόδιους υπουργούς για την έκδοση σχετικών εγκυκλίων

-τη διατύπωση προηγούμενης σύμφωνης γνώμης επί των αποφάσεων των αναθετουσών αρχών που αφορούν προσφυγή στη διαδικασία διαπραγμάτευσης για την ανάθεση δημοσίων συμβάσεων πάνω από τα κοινοτικά όρια

-την έκδοση δεσμευτικού ή μη χαρακτήρα πρότυπων τευχών δημοπράτησης και σχεδίων συμβάσεων σε συνεργασία με τους κατά περίπτωση αρμόδιους φορείς

-την αυτεπάγγελτη αναζήτηση πληροφοριών και στοιχείων σχετικά με τις εν εξελίξει διαδικασίες προκήρυξης, ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων από τις αναθέτουσες αρχές και τους εμπλεκόμενους δημόσιους και ιδιωτικούς φορείς και την κλήση σε ακρόαση εκπροσώπων τους για την παροχή πληροφοριών και στοιχείων

-τη δυνατότητα παρέμβασης σε δίκες ενώπιον των αρμοδίων δικαστηρίων επί διαφορών που γεννώνται κατά τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων

-την υποστήριξη του έργου των αναθετουσών αρχών για τη νόμιμη διεξαγωγή των διαδικασιών ανάθεσης και εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων και την ομοιόμορφη εφαρμογή της ευρωπαϊκής και εθνικής νομοθεσίας

-τη δημιουργία και τήρηση εθνικής βάσης δεδομένων δημοσίων συμβάσεων η οποία προβλέπεται να συλλέγει και να δημοσιεύει πληροφορίες σχετικά με το νομοθετικό και κανονιστικό πλαίσιο των δημοσίων συμβάσεων και τη συναφή νομολογία των

ευρωπαϊκών και εθνικών δικαστηρίων, καθώς και να συντονίζει και να μεριμνά για τη συλλογή, επεξεργασία και δημοσίευση σχετικά με τις εν εξελίξει διαδικασίες προκήρυξης, ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων, όπως ιδίως αποφάσεων προκηρύξεως, ανακοινώσεων κατακύρωσης, συμπληρωματικών συμβάσεων, ετήσιων απολογιστικών στοιχείων για τις συμβάσεις που προκηρύχθηκαν, ανατέθηκαν και εκτελούνται από τις αναθέτουσες αρχές

-την εκπροσώπηση της χώρας σε ευρωπαϊκούς και διεθνούς οργανισμούς και συναντήσεις στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων και τη συνεργασία με τα αρμόδια ευρωπαϊκά και εθνικά όργανα, για την ανταλλαγή απόψεων, πληροφοριών και στοιχείων με την εθνική στρατηγική, το νομικό πλαίσιο και τις διαδικασίες προκήρυξης, ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων

-τη σύνταξη και υποβολή στον Πρόεδρο της Βουλής, εντός του πρώτου τριμήνου κάθε ημερολογιακού έτους, ετήσιας έκθεσης, η οποία δημοσιεύεται στο διαδίκτυο και περιλαμβάνει αποτίμηση των πεπραγμένων της Αρχής σύμφωνα με το σκοπό και τις αρμοδιότητές της, τις προτάσεις βελτίωσης του νομοθετικού και κανονιστικού πλαισίου και των διαδικασιών προκήρυξης, ανάθεσης και εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων που έχουν διατυπωθεί προς τους αρμόδιους φορείς και όργανα, καθώς και την πρόοδο συμμόρφωσης των αρμοδίων φορέων και οργάνων με τις εν λόγω προτάσεις

## ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η διαφάνεια είναι μία έννοια η οποία δε συνδέεται οπωσδήποτε με την έννοια της διαφθοράς. Το πρόβλημα της αδιαφάνειας, δηλαδή της μη τήρησης μιας δημόσιας, ανοικτής και αξιοκρατικής διαδικασίας δε σημαίνει πάντοτε ότι έχει υπεισέλθει ένας δόλιος ή παράνομος παράγοντας. Μπορεί απλώς να σημαίνει ότι δεν έχει τηρηθεί κατά γράμμα η πρέπουσα διαδικασία. Είναι κοινός τόπος ότι η αρχή της διαφάνειας καταλαμβάνει όλους τους τομείς του δημοσίου βίου και αποτελεί ένα πολυσύνθετο φαινόμενο πολιτικής, ηθικής και κοινωνικής φύσης. Στην ελληνική δημόσια διοίκηση υπάρχουν ποικίλοι μηχανισμοί που έχουν τεθεί υπέρ της προστασίας της υπέρτατης αυτής έννοιας, της διαφάνειας.

Ειδικότερα, τα δικαιώματα των πολιτών όπως περιγράφηκαν στην παρούσα μελέτη είναι ικανά να ενισχύσουν τη διαφάνεια στο χώρο της δημόσιας διοίκησης: Το δικαίωμα πρόσβασης των πολιτών στα δημόσια έγγραφα είναι ένα «όπλο» στα χέρια κάθε πολίτη που έρχεται αντιμέτωπος με τη γραφειοκρατία των ελληνικών δημόσιων υπηρεσιών και καθιστά φανερή τη δράση των διοικητικών οργάνων, τα οποία υποχρεούνται να δρουν σύμφωνα με την αρχή της νομιμότητας για να γίνεται πράξη το Κράτος Δικαίου. Επίσης, το δικαίωμα αναφοράς των πολιτών προς όλες τις διοικητικές αρχές ενεργοποιεί το διοικητικό μηχανισμό ελέγχου για να διαπιστωθεί η τυχόν ακρίβεια της καταγγελλόμενης κακοδιοίκησης ή διαφθοράς στους κόλπους της με τελικό αποτέλεσμα την ύπαρξη αξιοκρατικών, ίσων και εν γένει δημοκρατικών διαδικασιών στον τρόπο δράσης της Δημόσιας Διοίκησης. Αλλά και το δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης δίνει το δικαίωμα σε κάθε έλληνα πολίτη να ακουστεί ενώπιον της αρμόδιας αρχής προτού αυτή λάβει οποιαδήποτε δράση εναντίον του και



έτσι να αποτρέψει οποιαδήποτε προσβολή των εννόμων συμφερόντων του που δεν συνάδει με αυτό που ονομάζουμε «άνοιγμα» της Διοίκησης προς τους πολίτες με σκοπό τη φανερή άσκηση της δραστηριότητάς της.

Εναπόκειται λοιπόν σε κάθε πολίτη να κάνει σωστή χρήση των εν λόγω δικαιωμάτων του αντί να προσθέσει το δικό του λιθαράκι σε αυτό που κάποιιοι ονομάζουν «χρηματισμό», ή «μέσον» προκειμένου να φτάσει στην εξυπηρέτηση των συμφερόντων του. Το κατά πόσο οι έλληνες πολίτες γνωρίζουν τα δικαιώματά τους δεν είναι μόνο θέμα που άπτεται της δημόσιας παιδείας, αλλά και της προσωπικής βούλησης που άπτεται της ελληνικής νοοτροπίας.

Οι αρχές του διοικητικού δικαίου, όπως της δημοσιότητας, της αμεροληψίας και της αιτιολογίας των διοικητικών πράξεων, αποτελούν με τη σειρά τους ένα πολύτιμο αρωγό των πολιτών στην προσπάθεια τους να ενισχύσουν τη διαφάνεια στην ελληνική δημόσια διοίκηση. Συγκεκριμένα: Η αρχή της δημοσιότητας ενισχύει τη νομιμότητα των διοικητικών πράξεων καθώς επιβάλλει τη δημοσίευση όχι μόνο των νόμων αλλά και όλων των πράξεων της διοικήσεως με σκοπό τόσο την ενημέρωση των πολιτών αλλά και τη διευκόλυνση του ελέγχου των εν λόγω πράξεων. Έτσι η αρχή της αμεροληψίας των διοικητικών οργάνων καταδεικνύει κάθε προσπάθεια μονομελούς ή συλλογικού οργάνου να έχει ήδη σχηματισμένη και άρα προκατειλημμένη γνώμη για την υπόθεση για την οποία καλείται να αποφανθεί με αποτέλεσμα να μην υπάρχει αδιαφάνεια. Η αρχή της αιτιολογίας των διοικητικών πράξεων επιβάλλει την αναφορά των κανόνων δικαίου που ρυθμίζουν την έκδοση της διοικητικής πράξης και της ερμηνείας τους καθώς και της διαπίστωσης ότι συντρέχουν οι πραγματικές και νομικές καταστάσεις ενόψει των οποίων επιβάλλεται ή επιτρέπεται η έκδοση της πράξης κατ' εφαρμογή των κανόνων αυτών.

Οι εν λόγω αναφερόμενες αρχές θωρακίζουν την έννοια της διαφάνειας. Είναι δε θέμα του νομοθέτη και γενικότερα της εκάστοτε πολιτικής βούλησης το αν θα θωρακίσουν την εφαρμογή των αρχών αυτών ή θα προωθήσουν ρυθμίσεις που αφήνουν «περιθώρια» μη τήρησης τους.

Ειδικότερα, στο δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων ο όρος Διαφάνεια είναι μια λέξη με ιδιαίτερη βαρύτητα, η οποία χρησιμοποιείται εκτεταμένα. Η διαφάνεια αφορά σαφώς τη διεξαγωγή της διαδικασίας που οδηγεί στην ανάθεση της δημόσιας σύμβασης από την αναθέτουσα αρχή ρυθμίζοντας έτσι τις σχέσεις των υποψηφίων με τις αναθέτουσες αρχές. Η εν λόγω αρχή, όπως διαπιστώθηκε, είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με την αρχή της ίσης μεταχείρισης, αφού αφενός δεν μπορεί να υπάρξει δίχως αυτήν και αφετέρου αποσκοπεί στο να εξασφαλίσει την αποτελεσματικότητά της, δημιουργώντας πραγματικές συνθήκες ανταγωνισμού .

Τόσο σε κοινοτικό επίπεδο όσο και σε εθνικό υπάρχει ένα πλήθος αρχών και νόμων που επιδιώκουν την εξασφάλιση της διαφάνειας στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων. Ειδικότερα, ξεκινώντας από την βασική αρχή της ίσης μεταχείρισης είναι εύκολο να διαπιστώσουμε ότι η εν λόγω αρχή απαγορεύει όχι μόνο την πρόδηλη διάκριση λόγω ιθαγένειας, αλλά και οποιαδήποτε συγκεκαλυμμένη μορφή διάκρισης που μέσω της εφαρμογής άλλων κριτηρίων διάκρισης είναι δυνατόν να καταλήξει στην πραγματικότητα στο ίδιο αποτέλεσμα, στοιχεία τα οποία παρέχουν προστασία κατά τη σύναψη των δημοσίων συμβάσεων. Περαιτέρω, το δικαίωμα εγκατάστασης και παροχής υπηρεσιών, το οποίο σε ό,τι αφορά στον ευαίσθητο τομέα των δημοσίων συμβάσεων συνίσταται στο δικαίωμα συμμετοχής στις διαδικασίες ανάθεσης και εν συνεχεία στο δικαίωμα ανάληψης επαγγελματικής δραστηριότητας ή και παροχής υπηρεσιών σε άλλο κράτος μέλος. Επιπλέον, η αρχή της αναλογικότητας ως γενική αρχή του κοινοτικού δικαίου διασφαλίζει στην πράξη τη διαφάνεια στις

δημόσιες συμβάσεις, καθώς σύμφωνα με την ερμηνεία της ένα κράτος μέλος δεν έχει δικαίωμα να απαιτήσει, κατά την επιλογή των υποψηφίων, τεχνικές, επαγγελματικές ή χρηματοοικονομικές ικανότητες δυσανάλογες και υπερβολικές σε σχέση με το αντικείμενο της σύμβασης παραχώρησης ή μιας ανάλογης μορφής σύμπραξης μεταξύ του δημοσίου και του ιδιωτικού τομέα. Τέλος, επισημάνθηκε η θεμελιακή αρχή του ελεύθερου ανταγωνισμού που είναι μια έννοια στενά συνδεδεμένη με αυτή της δημόσιας σύμβασης, καθώς με αυτή επιδιώκεται η εξασφάλιση ανόθευτου ανταγωνισμού μέσα στην ευρωπαϊκή αγορά και ειδικότερα επιβάλλει την απαγόρευση θέσπισης όρων οι οποίοι περιορίζουν υπέρμετρα το δικαίωμα συμμετοχής των ενδιαφερομένων στο διαγωνισμό για την ανάθεση μιας δημόσιας σύμβασης.

Οι κοινοτικές οδηγίες, οι αφορώσες τις δημόσιες συμβάσεις, αποτελούν ρυθμίσεις, οι οποίες εμπεριέχουν πολύ σημαντικές διατάξεις που στοχεύουν στην κατοχύρωση και στην τήρηση της αρχής της διαφάνειας στον τομέα αυτό. Ειδικότερα κατά τη μελέτη των δύο κύριων οδηγιών της Ε.Ε. για τις δημόσιες συμβάσεις ήτοι της οδηγίας 2004/18 περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών και της οδηγίας 2004/17/EK περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών διαπιστώθηκε η ύπαρξη σημαντικών διατάξεων που έχουν τεθεί προς το συμφέρον της διαφάνειας. Συγκεκριμένα:

- Απαιτείται η δημοσιότητα των προκηρύξεων που αφορούν στις δημόσιες συμβάσεις η οποία επιτυγχάνεται με α) την προηγούμενη πληροφόρηση- ενημερωτική ανακοίνωση σχετικά με τα προγράμματα των προς σύναψη δημοσίων συμβάσεων, β) τη δημοσίευση της προκήρυξης των δημοσίων συμβάσεων και γ) την μεταγενέστερη παροχή πληροφοριών για κάθε σύμβαση.

- Η ύπαρξη συγκεκριμένων διαδικασιών οι οποίες ακολουθούνται για την ανάθεση μιας δημόσιας σύμβασης με τον περιορισμό της απευθείας ανάθεσης. Οι διαδικασίες ανάθεσης αποτελούν και τη μεγαλύτερη εγγύηση για την τήρηση του δικαίου των δημοσίων συμβάσεων, βασική αρχή του οποίου αποτελεί η διαφάνεια.
- Η διαδικασία ανάθεσης μιας σύμβασης προχωρά αφού προηγουμένως έχει γίνει ο απαιτούμενος έλεγχος καταλληλότητας των υποψηφίων. Καταρχήν υπάρχει μία σειρά από κριτήρια καταλληλότητας η μη πλήρωση των οποίων από συγκεκριμένο οικονομικό φορέα οδηγεί υποχρεωτικά στον αποκλεισμό του από τη διαδικασία ανάθεσης της σύμβασης. Επίσης προβλέπονται και άλλα κριτήρια όπως η οικονομική και η χρηματοοικονομική επάρκεια του οικονομικού φορέα, οι τεχνικές και επαγγελματικές ιδιότητες τις οποίες οφείλει να διαθέτει ο οικονομικός φορέας αλλά και ο τρόπος απόδειξής τους, στοιχεία τα οποία αποσκοπούν στη διασφάλιση μιας διαφανούς διαδικασίας με την κατοχύρωση της ίσης μεταχείρισης και την ύπαρξη ανόθευτου ανταγωνισμού.
- Μετά τον έλεγχο καταλληλότητας των υποψηφίων ακολουθεί ο έλεγχος των κριτηρίων ανάθεσης. Τα κριτήρια καταλληλότητας και τα κριτήρια ανάθεσης αποτελούν δυο ξεχωριστές και αυτοτελείς διαδικασίες. Τα κριτήρια ανάθεσης είναι συγκεκριμένα και αφορούν είτε στη χαμηλότερη τιμή είτε στην πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά δίχως αυτό να σημαίνει ότι τα κριτήρια αυτά δεν μπορούν να συνοδεύονται από άλλα στοιχεία τα οποία στοχεύουν στην εξασφάλιση των ως άνω δύο κριτηρίων. Τα στοιχεία δε αυτά πρέπει να περιγράφονται με ακρίβεια και σαφήνεια στους όρους της προκήρυξης.
- Η αναθέτουσα αρχή δεσμεύεται από τους όρους της προκήρυξης και τα κριτήρια ανάθεσης.

Όπως ήδη επισημάνθηκε, σε εθνικό επίπεδο υπάρχουν ρυθμίσεις που κατοχυρώνουν τη διαφάνεια στις δημόσιες συμβάσεις. Ήδη οι δύο βασικές οδηγίες των δημοσίων συμβάσεων ήτοι η οδηγία 2004/18 και η οδηγία 2004/17 αποτελούν εθνικό δίκαιο αφού έχουν μεταφερθεί στην Ελλάδα με τα με αριθμό 59/2007 και 60/2007 π.δ. αντιστοίχως. Από την παράθεση στο τελευταίο τμήμα της παρούσας εργασίας των ειδικότερων ρυθμίσεων του ελληνικού δικαίου που ενισχύουν τη διαφάνεια στο δημόσιο βίο έγιναν αντιληπτά τα ακόλουθα:

- Στο Ελεγκτικό Συνέδριο ασκείται ο έλεγχος των δημοσίων συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας γεγονός που συντελεί στην ύπαρξη μιας διαφανούς διαδικασίας ανάθεσης μιας δημόσιας σύμβασης.
- Το Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης επισημαίνει φαινόμενα διαφθοράς και αδιαφάνειας γεγονός που συμβάλλει στον έλεγχο όλων εκείνων των νομικών προσώπων που επιλέγουν μη διαφανείς διαδικασίες κατά τη σύναψη των δημοσίων συμβάσεων.
- Η νομοθετική ρύθμιση που αφορά στην υποχρέωση ονομαστικοποίησης μετοχών ανωνύμων εταιρειών αποσκοπεί στη διαύγεια της εικόνας των συμμετεχόντων στις ανώνυμες εταιρείες προκειμένου να διασφαλίζεται η διαφάνεια όταν οι εταιρείες αυτές συμμετέχουν σε διαδικασίες ανάληψης δημοσίων συμβάσεων.
- Το Εθνικό Συμβούλιο Ραδιοτηλεόρασης ασκεί τον άμεσο έλεγχο του Κράτους επί των επιχειρήσεων που παρέχουν ραδιοφωνικές και τηλεοπτικές υπηρεσίες. Αναφορικά με την τήρηση της διαφάνειας κατά τη διαδικασία σύναψης δημοσίων συμβάσεων, στο Ε.Σ.Ρ. τηρείται Μητρώο Επιχειρήσεων. Η τήρηση αυτού του μητρώου εξασφαλίζει και την έκδοση των πιστοποιητικών διαφάνειας που προβλέπονται στο νόμο, πριν από τη σύναψη οποιασδήποτε δημόσιας σύμβασης.

- Ο νέος Νόμος 3886/2010 για τη δικαστική προστασία των δημοσίων συμβάσεων στοχεύει στη θεραπεία βασικών δυσλειτουργιών που παρατηρήθηκαν στο σύστημα ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών, όπως είναι ο αναποτελεσματικός δικαστικός έλεγχος κατά το προσυμβατικό στάδιο.
- Σημαντικό δε βήμα για την εξασφάλιση της διαφάνειας στο χώρο των δημοσίων συμβάσεων αποτελεί η επικείμενη σύσταση με νόμο της Ενιαίας Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων η οποία μεταξύ πολλών άλλων αρμοδιοτήτων θα ελέγχει τη διαδικασία ανάθεσης, σύναψης και εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων ενώ θα συμβάλλει στην ενοποίηση του νομικού πλαισίου που αφορά στις δημόσιες συμβάσεις.

Για τη δημιουργία μιας δημόσιας Διοίκησης απαλλαγμένης από στοιχεία διαφθοράς και εναρμονισμένης με την αρχή της διαφάνειας αφενός απαιτείται πολιτική βούληση και αφετέρου ατομική προσπάθεια κάθε πολίτη. Όπως παρουσιάστηκε και στην παρούσα εργασία υπάρχουν πλείστα συστήματα ελέγχου τα οποία όμως πρέπει να αξιολογούνται συνεχώς από άποψη οφέλους και κόστους και γιατί όχι να γίνει ανταλλαγή πληροφορίας και κυρίως τεχνογνωσίας με άλλες δημόσιες ή ιδιωτικές οικονομίες χωρών που αντιμετώπισαν ή αντιμετωπίζουν παρόμοια φύσεως προβλήματα. Τέλος, πρέπει να μελετηθεί και να θεσπισθεί το κατάλληλο σύστημα ελέγχου της δημόσιας διοίκησης που ταιριάζει στα χαρακτηριστικά της χώρας μας. Όλα τα παραπάνω δεν πρόκειται να αποδώσουν αποτελέσματα αν δεν υπάρξει η κοινωνική συναίνεση η οποία μπορεί να επιτευχθεί με την κινητοποίηση και ευαισθητοποίηση των πολιτών στο δημόσιο τομέα. Με άλλα λόγια απαιτείται πρόληψη, καταστολή, αλλά και εκπαίδευση των πολιτών.

## **ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ**

Arrowsmith S., An assesement of the new Legislative Package on Public Procurement, CMLR, t. 41, 2004, p.1277-1325.

Arrowsmith S., Transparency in government procurement: the objectives of regulation and the boundaries of the World Trade Organization, J.W.T 2003, p. 283-303.

Βενιζέλος Ευάγγελος (2000), *Το σχέδιο Αναθεώρησης του Συντάγματος*, Αθήνα-Κομοτηνή, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα.

Bovis C. (2005), *Public Procurement in the European Union*, Palgrave MacMillan.

Celentani M./ Ganuza J.-J., Corruption and Competition in Procurement, EER 2002, p. 1273-1303.

Γέροντας Α. (2000), *Δίκαιο Δημοσίων έργων, Η διοικητική σύμβαση δημοσίου έργου*, Αθήνα, Εκδόσεις Σάκκουλα..

Γιαννακόπουλος Κ. (2003), *Η αδιαφάνεια που απαιτεί ο αποτελεσματικός ανταγωνισμός στο κοινοτικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων*, Αθήνα-Κομοτηνή, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα.

Γιαννακόπουλος Κ. (2007), *Η προστασία του ελεύθερου ανταγωνισμού κατά την εκτέλεση των διοικητικών συμβάσεων*, Αθήνα-Κομοτηνή, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα.

Deases A.J., *Developing Countries: Increasing Transparency and Other Methods of Eliminating Corruption in the Public Procurement Process*, *Public Contract Law Journal* 2003 (34PUB.CONT.LJ 553(2003)).

Δαγτόγλου Π.Δ. (2004), *Γενικό Διοικητικό Δίκαιο*, Αθήνα- Κομοτηνή, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα.

Δαγτόγλου Π.Δ. (1998), *Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο I, II*, Αθήνα- Κομοτηνή, εκδόσεις Αντ.Ν. Σάκκουλα.

Δημητρακόπουλος Ι. (2003), *Το κοινοτικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών*, Αθήνα- Κομοτηνή, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα.

Kinsey M.A., *Transparency in Government Procurement: an International Consensus?*, *Public Contract Law Journal* 2004.

Κουτούπα-Ρεγκάκου Ε. (1995), *Δημόσιες συμβάσεις και Κοινοτικό Δίκαιο*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, εκδόσεις Σάκκουλα.

Μαρκόπουλος Κ.Ν. (2004), *Δίκαιο δημοσίων Συμβάσεων προμηθειών, εθνικό, ευρωπαϊκό, διεθνές*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, εκδόσεις Σάκκουλα.



Μανιτάκης Α. (1994), *Κράτος Δικαίον και δικαστικός έλεγχος της Συνταγματικότητας*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, εκδόσεις Σάκκουλα.

Ράικος Δ. (2006), *Δημόσια Διοίκηση και Διαφθορά, Από τη σκοπιά του Διοικητικού Δικαίου*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, Εκδόσεις Σάκκουλα.

Σολδάτος Δ. (2000), *Κώδικας Διοικητικής Διαδικασίας*, Θεσσαλονίκη, Εκδόσεις Μ. Δημοπούλου.

Σκουρής Β. (1997), *Διοικητικές Συμβάσεις και δημόσια έργα,- Πρακτικές εφαρμογές με αφορμή ζητήματα ελληνικού και κοινοτικού δικαίου*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, Εκδόσεις Σάκκουλα.

Σπηλιωτόπουλος. Ε. (1997), Αθήνα, *Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου*, εκδόσεις Σάκκουλα.

Τάχος Α.Ι. (2000), *Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο*, Θεσσαλονίκη, Εκδόσεις Σάκκουλα.

Trepte P., *Public Procurement in the EU : A Practioner's Guide*, Oxford University Press 2007.

Τροβά Ε. (2005), *Εξουσίες και Διαφάνεια*, Αθήνα- Κομοτηνή, εκδόσεις Αντ.Ν. Σάκκουλα.

Τροβά Ε., Σκουρής Π. (2009), *Το Κοινοτικό Δίκαιο των Δημοσίων Συμβάσεων*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, Εκδόσεις Σάκκουλα.

Trybus M., Improving the efficiency of public procurement systems in the context of the European Union enlargement process, *Public Law Journal* 2006.

Τσάτσος Δημήτρης Θ. (1993), *Συνταγματικό Δίκαιο, Οργάνωση και Λειτουργία της Πολιτείας*, Αθήνα- Κομοτηνή, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα.

Χρυσόγονος Κ. (1998), *Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα*, Αθήνα-Κομοτηνή, Εκδόσεις Αντ. Ν.Σάκκουλα.

Zeisel K., The promotion of human rights by selective public procurement under international trade law, σε De Shutter O. (επ.): *Transnational corporations and human rights*, Oxford 2006, σ.361-391.

## ΠΗΓΕΣ ΔΙΑΔΙΚΤΥΟΥ

[www.diske.gr](http://www.diske.gr)

[www.enet.gr](http://www.enet.gr)

[www.esr.gr](http://www.esr.gr)

[www.et.gr](http://www.et.gr)

[www.europa.eu/](http://www.europa.eu/)

[www.ggde.gr](http://www.ggde.gr)

[www.government.gov.gr](http://www.government.gov.gr)

[www.hellenikparliament.gr](http://www.hellenikparliament.gr)

<http://curia.eu.int>

[www.internationaltransparency.gr](http://www.internationaltransparency.gr)

[www.mcit.gr](http://www.mcit.gr)

[www.minfin.gr](http://www.minfin.gr)

[www.ministryofjustice.gr](http://www.ministryofjustice.gr)

[www.momadis.gr](http://www.momadis.gr)

[www.nsk.gr](http://www.nsk.gr)

[www.seedd.gr](http://www.seedd.gr)

[www.simap.europa.eu](http://www.simap.europa.eu)

[www.ypes.gr](http://www.ypes.gr)