



ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΩΝ ΜΕΛΕΤΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΝΟΜΟΤΕΧΝΙΚΗΣ ΕΠΕΞΕΡΓΑΣΙΑΣ
ΣΧΕΔΙΩΝ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΩΝ ΝΟΜΩΝ

ΕΚΘΕΣΗ ΣΤΟ ΣΧΕΔΙΟ ΝΟΜΟΥ

«Μητρώα Μελετητών, ανάθεση και εκπόνηση μελετών και παροχή συναφών υπηρεσιών»

I. Γενικές παρατηρήσεις.

Όπως τονίζεται στην εισηγητική έκθεση του νομοσχεδίου «με το π.δ. 346/98 προσαρμόστηκε η Ελληνική Νομοθεσία στην Οδηγία 92/50/ΕΟΚ για τις υπηρεσίες, στις οποίες εντάσσονται και οι μελέτες.» Ωστόσο, η λογική της ανάθεσης μελετών με βάση την έννοια της «προεκτιμώμενης» αμοιβής οδηγεί στην καταστρατήγηση της Οδηγίας, που προϋποθέτει τήρηση ορισμένης διαδικασίας, αφού, κατά την εισηγητική έκθεση «η τελική αμοιβή της μελέτης είναι δυνατόν να είναι πολλαπλάσια αυτής και συνεπώς μπορεί να υπερβαίνει τα όρια δαπάνης για την ανάθεση της αρχικής και των συμπληρωματικών συμβάσεων που προσδιορίζονται στο ανωτέρω προεδρικό διάταγμα(και συνεπώς και στην κοινοτική νομοθεσία)», με αποτέλεσμα «να ανακύπτουν προβλήματα εφαρμογής των διατάξεων, ομαλής εκτέλεσης των συμβάσεων, εμπλοκής κάθε φορά με τα όργανα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, μη χρηματοδότησης των μελετών αυτών αλλά και μη ολοκλήρωση των μελετών αυτών».

Γενικά, το σύστημα της ανάθεσης με «προεκτιμώμενη» αμοιβή δημιουργεί σύγχυση ως προς το ύψος της αμοιβής και οδηγεί στην παράκαμψη των ρυθμίσεων της οδηγίας 92/50/ΕΟΚ, ή κατά τους όρους της εισηγητικής έκθεσης «έρχεται σε αντίθεση με τις κοινοτικές οδηγίες για την ανάθεση των μελετών και την σύνταξη πρόσθετων ή νέων εργασιών».

Κατ' ακολουθία, με το προτεινόμενο σχέδιο νόμου επιδιώκεται μεταξύ άλλων να εναρμονιστεί η ελληνική νομοθεσία περί μελετών με τις κοινοτικές διατάξεις, ιδίως όσον αφορά την κάλυψη κενών σχετικών με την ανάθεση ορισμένων υπηρεσιών, την αποσαφήνισή του νοήματος συγκεκριμένων διατάξεων της και την ενοποίηση της ορολογίας με την αντίστοιχη κοινοτική,

2

έτσι όπως αναπτύσσεται στις οδηγίες 92/50/ΕΟΚ και 97/52/ΕΟΚ.

Αξίζει να υπενθυμίσουμε ότι η Οδηγία 92/50/ΕΟΚ υιοθετήθηκε από το Συμβούλιο στις 18.6.1992 και αφορά στον «συντονισμό των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων υπηρεσιών». (Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αριθ., L 209 της 24.7.1992, σελ. 1-24.) Με την Οδηγία 97/52/ΕΚ, του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13.10.1997, τροποποιήθηκαν οι Οδηγίες 92/50/ΕΟΚ, 93/36/ΕΟΚ και 93/37/ΕΟΚ, που συντονίζουν τις διαδικασίες σύναψης δημοσίων συμβάσεων υπηρεσιών, συμβάσεων δημοσίων προμηθειών και συμβάσεων δημοσίων έργων, αντιστοίχως, προκειμένου να ληφθούν υπόψη τα δικαιώματα και οι δεσμεύσεις που ανέλαβε η Κοινότητα σε διεθνές επίπεδο με την αποδοχή των συμφωνιών στο πλαίσιο των πολυμερών διαπραγματεύσεων 1986-1994 του Γύρου της Ουρουγουάης. (Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αριθ., L 328 της 28.11.1997, σ. 1-59).

Κατά το προοίμιο της Οδηγίας 92/50/ΕΟΚ, οι διατάξεις της εντάσσονται στην προσπάθεια εγκαθίδρυσης της εσωτερικής αγοράς, δηλαδή ενός χώρου χωρίς εσωτερικά σύνορα, μέσα στον οποίον είναι εξασφαλισμένη η ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, των προσώπων, των υπηρεσιών και των κεφαλαίων. Στην ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς περιλαμβάνεται η έννοια της ελευθέρωσης του τομέα των δημοσίων συμβάσεων και ειδικότερα των δημοσίων συμβάσεων υπηρεσιών. Ευρύτερα, επιδιώχθηκε να διαμορφωθεί ένας ενιαίος χώρος δημοσίων αγορών, λαμβανομένου υπόψη της ιδιάζουσας φύσης των δημοσίων συμβάσεων υπηρεσιών. Πράγματι, κατά το προοίμιο της Οδηγίας «οι κανόνες σύναψης των δημοσίων συμβάσεων υπηρεσιών πρέπει να είναι όσο το δυνατόν πλησιέστεροι προς τους κανόνες τους σχετικούς με τη σύναψη των συμβάσεων κρατικών προμηθειών και των συμβάσεων δημοσίων έργων. Οι κανόνες για τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων που περιέχονται στις Οδηγίες 71/305/ΕΟΚ και 77/62/ΕΟΚ μπορούν να εφαρμόζονται με τις αναγκαίες αναπροσαρμογές, ώστε να λαμβάνονται υπόψη τα ιδιάζοντα χαρακτηριστικά των συμβάσεων υπηρεσιών, όσον αφορά, μεταξύ άλλων, στην επιλογή της διαδικασίας με διαπραγμάτευση, στους διαγωνισμούς μελετών, στις εναλλακτικές προσφορές, στη νομική μορφή με την οποία ασκούν δραστηριότητες οι παρέχοντες υπηρεσίες, στην εγγραφή σε μητρώα, στην εξασφάλιση της ποιότητας κ.λ.π..

Η εφαρμογή της Οδηγίας 92/50/ΕΟΚ οδήγησε στην έκδοση πολλών αποφάσεων του Δικαστηρίου, όπως για παράδειγμα των αποφάσεων της 2.5.1996, (Επιτροπή κατά Γαλλίας, υπόθεση C-234/95, Συλλογή νομολογίας 1996, σ., I-2415), που αναφέρεται στο δικαίωμα των πολιτών να επικαλούνται τις οδηγίες, ελλείψει κατάλληλων μέτρων εφαρμογής, και της 10.5.2001, (Αgor, συνεκδικασθείσες υποθέσεις C- 223/99, C-260/99, Συλλογή 2001, σ. I-3605) που αποσαφηνίζει την έννοια της αναθέτουσας αρχής

και ειδικότερα του Οργανισμού Δημοσίου Δικαίου. (Βλ. σχετικά, Brown, Public Procurement Law Review, 2001, 109, Gautier, Europe, 2001, 226, 17.).

1.1. Παρατηρήσεις επί των άρθρων.

1. Επί του άρθρου 3.

Σύμφωνα με το άρθρο αυτό δύναται να συνάπτεται «Προγραμματική σύμβαση», που επιτρέπει στον κύριο του έργου «εφόσον δεν διαθέτει επαρκή τεχνική στελέχωση, να αναθέτει απευθείας με σύμβαση σε άλλο νομικό πρόσωπο από εκείνα που αναφέρονται στην παράγραφο 6 του άρθρου 1 (εντολοδόχος αναθέτουσα αρχή), μέρος ή το σύνολο» καθηκόντων (παράγρ., 1). Το άρθρο 3 παράγρ., 5 ορίζει ότι «τα δικαιώματα τρίτων δεν θίγονται από τη μη τήρηση όρων της προγραμματικής σύμβασης, έναντι των οποίων ο κύριος του έργου και η εντολοδόχος ευθύνονται εις ολόκληρον». Σχετικά πρέπει να αναφερθεί η απόφαση του Δικαστηρίου της 18.12.1997, (υπόθεση C-5/97, Ballast, Συλλογή 1997, I-7549), σύμφωνα με την οποία την ανάθεση δημοσίων έργων μπορεί να διεκδικήσει και ένα φυσικό ή νομικό πρόσωπο, το οποίο δεν έχει την πρόθεση ή τα μέσα να εκτελέσει το ίδιο τα έργα, αλλά προτίθεται να τα εκτελέσει μέσω πρακτορείων ή υποκαταστημάτων ή απευθύνεται σε εξωτερικούς τεχνικούς ή τεχνικές υπηρεσίες. Ειδικότερα, σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου, «οσάκις, μια εταιρεία επικαλείται, προκειμένου να αποδείξει τις τεχνικές, χρηματοδοτικές και οικονομικές ικανότητές της για να γίνει δεκτή σε διαδικασία υποβολής προσφορών, τις ικανότητες οργανισμών ή επιχειρήσεων προς τις οποίες συνδέεται με άμεσους ή έμμεσους δεσμούς, ανεξάρτητα από τη νομική φύση τους, οφείλει να αποδεικνύει ότι όντως βρίσκονται σε διάθεσή της τα μέσα των εν λόγω οργανισμών ή επιχειρήσεων που δεν της ανήκουν και που είναι αναγκαία για την εκτέλεση της συμβάσεως». (Απόφαση της 2.12.1999, υπόθεση C-176/98, Holst Italia, Συλλογή 1999, σ., I-8607.) Με βάση αυτή τη νομολογία του Δικαστηρίου, η πιο πάνω περίπτωση της προγραμματικής σύμβασης δεν θέτει προβλήματα συμβατότητας με το Κοινοτικό Δίκαιο.

2. Επί του άρθρου 12.

Το άρθρο 12 ρυθμίζει τα κριτήρια ανάθεσης. Σύμφωνα με την παράγραφο 8 του άρθρου «Με κοινή απόφαση των Υπουργών Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων και Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων, μπορούν να καθορίζονται και κριτήρια ανάθεσης συνδεδεμένα με την απασχόληση συγκεκριμένων κατηγοριών προσώπων, όπως ανέργων ή ατόμων με ειδικές ανάγκες». Η διάταξη αυτή φαίνεται ότι μπορεί να προβληματίσει, όσον αφορά τη συμβατότητά της με το Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο. Πράγματι, σύμφωνα με την απόφαση του Δικαστηρίου της 3.10.2000, (The Queen H. M.

Treasury, ex parte The University of Cambridge, C-380/98, Συλλογή 2000, σ. I-8035), «όσον αφορά τον σκοπό των οδηγιών 92/50, 93/36 και 93/37, ο συντονισμός σε κοινοτικό επίπεδο των διαδικασιών συνάψεως των δημοσίων συμβάσεων αποβλέπει στην εξάλειψη των εμποδίων στην ελεύθερη παροχή των υπηρεσιών και των εμπορευμάτων και, συνεπώς, στην προστασία των συμφερόντων των εγκατεστημένων σε κράτος μέλος επιχειρηματιών, οι οποίοι επιθυμούν να παραδώσουν αγαθά ή να παράσχουν υπηρεσίες στις αναθέτουσες αρχές που είναι εγκατεστημένες σε άλλο κράτος μέλος. Κατά συνέπεια, σκοπός των οδηγιών είναι τόσο η αποσόβηση του κινδύνου να προτιμηθούν οι ημεδαποί υποβάλλοντες προσφορά ή υποψήφιοι κατά τη σύναψη οποιασδήποτε συμβάσεως στην οποία προβαίνουν οι αναθέτουσες αρχές, όσο και ο αποκλεισμός του ενδεχόμενου ένας οργανισμού, ο οποίος χρηματοδοτείται ή ελέγχεται από το κράτος, τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοικήσεως ή άλλους οργανισμούς δημοσίου δικαίου, να καθορίζει τη στάση του με βάση εκτιμήσεις μη οικονομικής φύσεως». Σχετικά, πρέπει να αναφερθεί επίσης και η απόφαση του Δικαστηρίου της 10.2.1982, (υπόθεση 76/81, Trasporoute, Συλλογή 1982, σ., 417), που αναφερόμενη στην Οδηγία 93/37/ΕΟΚ, τόνισε ότι «η απαρίθμηση από την Οδηγία των δικαιολογητικών που μπορούν να απαιτηθούν από τις εθνικές αναθέτουσες αρχές για την απόδειξη της φερεγγυότητας, της χρηματοδοτικής, οικονομικής και τεχνικής ικανότητας των εργοληπτών είναι περιοριστική».

Αθήνα, 26 Μαΐου 2003

Εισηγητής

Ξενοφών Ι. Παπαρρηγόπουλος

Προϊστάμενος του Τμήματος Ευρωπαϊκών Μελετών

της Β' Δ/σης Επιστημονικών Μελετών

Αστέρης Πλιάκος

Προϊστάμενος της Β' Διεύθυνσης

Επιστημονικών Μελετών

Αναπληρωτής Καθηγητής

Οικονομικού Παν/μίου Αθηνών

Για το Επιστημονικό Συμβούλιο

Ο Πρόεδρος

Καθηγητής Κώστας Μαυριάς