



ΒΟΥΛΗ ΤΩΝ ΕΛΛΗΝΩΝ
ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΩΝ ΜΕΛΕΤΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΝΟΜΟΤΕΧΝΙΚΗΣ ΕΠΕΞΕΡΓΑΣΙΑΣ
ΣΧΕΔΙΩΝ ΚΑΙ ΠΡΟΤΑΣΕΩΝ ΝΟΜΩΝ

ΕΚΘΕΣΗ ΣΤΟ ΣΧΕΔΙΟ ΝΟΜΟΥ

«Προμήθειες νοσοκομείων και λοιπών μονάδων υγείας του Πε.Σ.Υ. και άλλες διατάξεις»

I. Με το παρόν νομοσχέδιο που αφορά τις «Προμήθειες νοσοκομείων και λοιπών μονάδων υγείας του Πε.Σ.Υ.», προτείνεται η αναδιοργάνωση του συστήματος προμηθειών τόσο της Κεντρικής Υπηρεσίας όσο και των αποκεντρωμένων μονάδων του Πε.Σ.Υ. και των νοσοκομείων του άρθρου 13 παρ. 10 ν. 2889/2001. Όπως τονίζεται στην αιτιολογική έκθεση του νομοσχεδίου, οι προτεινόμενες παρεμβάσεις αποσκοπούν στο να «αποφεύγονται οι χρονοβόρες διαδικασίες, να εξασφαλίζονται υγιείς όροι ανταγωνισμού και να αντιμετωπίζεται το πρόβλημα της τεράστιας δημοσιονομικής επιβάρυνσης που προκαλεί η σπατάλη των πόρων υγείας». Περαιτέρω, με μία σειρά νομοθετικών εξουσιοδοτήσεων προς τους αρμόδιους Υπουργούς για την έκδοση των συναφών κανονιστικών πράξεων, καθορίζονται επί μέρους θέματα που αφορούν, μεταξύ άλλων, τις κατηγορίες των προς προμήθεια ειδών, τη σύσταση και συγκρότηση επιτροπών εμπειρογνομόνων, τις υποχρεώσεις των προμηθευτών που επιθυμούν να λάβουν μέρος στους σχετικούς διαγωνισμούς. Τέλος, με τις διατάξεις των άρθρων 10 επ. του νομοσχεδίου ρυθμίζονται διάφορα θέματα αρμοδιότητας του Υπουργείου Υγείας και Πρόνοιας.

II. Σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 3 παρ. 1 του προτεινόμενου νομοσχεδίου, το εγκεκριμένο από το Διοικητικό Συμβούλιο του Πε.Σ.Υ. πρόγραμμα προμηθειών του υποβάλλεται στο Υπουργείο Ανάπτυξης για την ένταξή του στο Ενιαίο Πρόγραμμα Προμηθειών (Ε.Π.Π.) του άρθρου 2 ν. 2286/1995. Κατά την παρ. 1 του άρθρου αυτού, τα επί μέρους προγράμματα προμηθειών που περιλαμβάνονται στο Ε.Π.Π. υποβάλλονται από τους υπόχρεους φορείς

και περιέχουν «...τουλάχιστον το είδος, την ποσότητα, την αξία, την πηγή χρηματοδότησης, τα αποθέματα του εντασσόμενου είδους, το χρόνο απορρόφησης της χρηματοδότησης, τον τρόπο πληρωμής και διενέργειας της προμήθειας, το κριτήριο αξιολόγησης και κάθε άλλο στοιχείο απαραίτητο για την αιτιολόγηση της ένταξης του συγκεκριμένου είδους». Ο ν. 2286/1995 αποτελεί, σύμφωνα με την αιτιολογική του έκθεση, προσαρμογή της εθνικής νομοθεσίας κυρίως προς τις οδηγίες 93/36/ΕΟΚ και 93/38/ΕΟΚ, οι οποίες αναφέρονται στο συντονισμό των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων προμηθειών. Σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 189 ΣυνθΕΚ, «Η οδηγία δεσμεύει κάθε Κράτος μέλος στο οποίο απευθύνεται, όσον αφορά το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα, αλλά αφήνει την επιλογή του τόπου και των μέσων στην αρμοδιότητα των εθνικών αρχών». Η διάταξη αυτή, όπως έχει ερμηνευθεί από τη νομολογία του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να λάβουν όλα τα απαραίτητα μέτρα, προκειμένου οι ρυθμίσεις που περιλαμβάνονται στην οδηγία να εφαρμόζονται πλήρως και αποτελεσματικώς. Στο πλαίσιο αυτό, εναπόκειται σε κάθε κράτος μέλος να εκτελέσει την οδηγία κατά τέτοιο τρόπο ώστε «...να ικανοποιούνται πλήρως οι απαιτήσεις της σαφήνειας και της ασφάλειας δικαίου ως προς τις έννομες καταστάσεις που δημιουργεί. Απλές διοικητικές πρακτικές, εκ φύσεως τροποποιησιμες κατά βούληση της διοικήσεως και στερούμενες μιας αρμόζουσας δημοσιεύσεως, δεν θα μπορούσαν να θεωρηθούν ως έγκυρο μέσο εκτέλεσης των υποχρεώσεων που απορρέουν για τα Κράτη μέλη από το άρθρο 189 ΣυνθΕΚ (...) Η ελάχιστη εγγύηση που προσφέρει το ενδεχόμενο της άμεσης εφαρμογής μιας οδηγίας, η οποία απορρέει από το δεσμευτικό χαρακτήρα της οδηγίας, δεν θα μπορούσε να θεωρηθεί ως αιτιολογία από ένα κράτος μέλος προκειμένου να αποδεσμευθεί από την υποχρέωσή του να λάβει εγκαίρως όλα τα κατάλληλα μέτρα εκτέλεσης της οδηγίας...» (απόφαση ΔΕΚ της 06.05.1980, υπόθ. 102/79, Επιτροπή κατά Βελγίου, Συλλ. 1980, 663).

Κατά συνέπεια, η επιδιωκόμενη με το προτεινόμενο νομοσχέδιο οργάνωση των συστημάτων προμηθειών για τα νοσοκομεία και τις λοιπές μονάδες υγείας των Πε.Σ.Υ. πρέπει σε κάθε περίπτωση να εναρμονίζεται με τις διατάξεις του ν. 2286/1995 με τις οποίες, κατά τα προαναφερόμενα, ενσωματώθηκαν στην εθνική νομοθεσία οι οδηγίες 93/36/ΕΟΚ και 93/86/ΕΟΚ. Και το-ύτο, ώστε να διασφαλίζονται οι απαιτήσεις της σαφήνειας και της ασφάλειας δικαίου και η αρμόζουσα δημοσιότητά τους.

Όπως τονίζεται στο υπ' αρ. 3 εδάφιο του προοιμίου της -βασικής- οδηγίας

93/36/ΕΟΚ, μεταξύ των ρυθμίσεων που περιλαμβάνει είναι η «καθιέρωση ενός λειτουργικού ορισμού των αναθετουσών αρχών», έτσι ώστε να αποφεύγονται αδικαιολόγητα εμπόδια στην ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, τα οποία σχετίζονται με τις συμβάσεις δημοσίων προμηθειών. Η έννοια των «αναθετουσών αρχών» αναφέρεται στο άρθρο 1 β) της οδηγίας, τα βασικά στοιχεία της οποίας έχουν ενσωματωθεί στη διάταξη του άρθρου 1 παρ. 1 του νόμου 2286/1995. Επομένως, η υπαγωγή των φορέων του Πε.Σ.Υ., βάσει του προτεινόμενου άρθρου 4 του νομοσχεδίου, στις «αναθετουσες αρχές» του ανωτέρω άρθρου εντάσσεται στο πλαίσιο των διατάξεων των οδηγιών που προαναφέρθηκαν, όπως αυτές έχουν μεταφερθεί στο εσωτερικό δίκαιο και ερμηνεύονται μέχρι σήμερα από τη νομολογία.

III. Όπως αναφέρθηκε πιο πάνω, το κείμενο του προτεινόμενου νομοσχεδίου (άρθρα 1, 2, 3, 4) περιλαμβάνει μία σειρά νομοθετικών εξουσιοδοτήσεων προς την Διοίκηση για την έκδοση κανονιστικών διοικητικών πράξεων προς ρύθμιση των συναφών θεμάτων.

Όπως είναι γνωστό, με το άρθρο 43 παρ. 2 Σ ανατίθεται η άσκηση της κανονιστικής αρμοδιότητας κατά πρώτο και κύριο λόγο στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας. Η κατά το άρθρο 43 παρ. 2 Σ παρεχόμενη εξουσιοδότηση για την έκδοση κανονιστικών διοικητικών πράξεων από άλλα όργανα της Διοίκησης, εκτός του Προέδρου της Δημοκρατίας, υπόκειται στους περιορισμούς του δεύτερου εδαφίου του άρθρου αυτού και παρέχεται «προκειμένου να ρυθμιστούν ειδικότερα θέματα ή θέματα με τοπικό ενδιαφέρον ή με χαρακτήρα τεχνικό ή λεπτομερειακό». Έτσι, η νομοθετική εξουσιοδότηση χαρακτηρίζεται ειδική και ορισμένη, υπό την έννοια ότι πρέπει να είναι συγκεκριμένη, δηλ. ορισμένη κατά περιεχόμενο, σκοπό και έκταση (Βλ. εκτενέστερα Π.Δαγτόγλου, Γενικό διοικητικό δίκαιο, 1992, σελ. 85 επ., *Ε.Σπηλιωτόπουλου*, Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου, 9η έκδ., 1999, σελ. 64 επ., *Α.Τάχου*, Ελληνικό διοικητικό δίκαιο, 1994, σελ. 73 επ.). Η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας δέχεται ότι νομοθετικές εξουσιοδοτήσεις που είτε δεν καθορίζουν είτε καθορίζουν με εντελώς γενικό τρόπο τα αντικείμενά τους δεν συμβαδίζουν με τον κανόνα του άρθρου 43 παρ. 2 εδ. β' Σ (βλ. ενδεικτικά ΣτΕ 478/1989, 872/1992, 2309/1992, 4203/1995, 4025/1998, 2830/1999, και από τη θεωρία, μεταξύ άλλων, Π.Δαγτόγλου, ό.π., σελ. 83 επ., Π. Παραρά, Σύνταγμα 1975-Corpus I, άρθρα 1-50, 1982, σελ. 471 επ., *Ε. Σπηλιωτόπουλου*, ό.π., σελ. 64 επ., Ι. Σαρμά, Η συνταγματική και διοικητική νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας – Εξελικτική μελέτη των μεγάλων θεμάτων,

1990, σ. 764 επ.). Συνεπώς, οι ρυθμίσεις που θα θεσπιστούν ύστερα από τις παρεχόμενες εξουσιοδοτήσεις θα πρέπει να είναι σύμφωνες με τους παραπάνω κανόνες και να βρίσκονται μέσα στο πλαίσιο τους, ώστε να διασφαλίζεται ο ειδικός χαρακτήρας που πρέπει να έχουν.

Αθήνα, 1η Οκτωβρίου 2001

Η εισηγήτρια επιστημονική συνεργάτις
Αλεξάνδρα Καρέτσου

Ο προϊστάμενος του Τμήματος
Στέλιος Ν. Κουσούλης
Επίκ. Καθηγητής Νομικής Παν/μίου Αθηνών

Ο προϊστάμενος της Διεύθυνσης
Αντώνης Μ. Παντελής
Καθηγητής Νομικής Παν/μίου Αθηνών

Για το Επιστημονικό Συμβούλιο
Καθηγητής Κώστας Μαυριάς