

# Διοικητικό Οικονομικό Δίκαιο

Συμβάσεις/Δημόσιες συμβάσεις: έννοια και  
προσυμβατικό στάδιο

Ευγ. Β. Πρεβεδούρου

Τμήμα Νομικής Σχολής Α.Π.Θ.



Ευρωπαϊκή Ένωση  
Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο



ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ  
ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗ ΚΑΙ ΔΙΑ ΒΙΟΥ ΜΑΘΗΣΗ  
*επένδυση στην κοινωνία της γνώσης*  
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΠΑΙΔΕΙΑΣ ΚΑΙ ΘΡΗΣΚΕΥΜΑΤΩΝ  
ΕΙΔΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ

Με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης



ΕΣΠΑ  
2007-2013  
πρόγραμμα για την ανάπτυξη  
ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟ ΤΑΜΕΙΟ

# Άδειες Χρήσης

- Το παρόν εκπαιδευτικό υλικό υπόκειται σε άδειες χρήσης Creative Commons.
- Για εκπαιδευτικό υλικό, όπως εικόνες, που υπόκειται σε άλλου τύπου άδειας χρήσης, η άδεια χρήσης αναφέρεται ρητώς.



# Χρηματοδότηση

- Το παρόν εκπαιδευτικό υλικό έχει αναπτυχθεί στα πλαίσια του εκπαιδευτικού έργου του διδάσκοντα.
- Το έργο «Ανοικτά Ακαδημαϊκά Μαθήματα στο Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης» έχει χρηματοδοτήσει μόνο τη αναδιαμόρφωση του εκπαιδευτικού υλικού.
- Το έργο υλοποιείται στο πλαίσιο του Επιχειρησιακού Προγράμματος «Εκπαίδευση και Δια Βίου Μάθηση» και συγχρηματοδοτείται από την Ευρωπαϊκή Ένωση (Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο) και από εθνικούς πόρους.





ΑΡΙΣΤΟΤΕΛΕΙΟ  
ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ  
ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ

---

# Εισαγωγή στην θεματική

# Γενικές παρατηρήσεις

- Έννοια σύμβασης
- Η κρατική δραστηριότητα χαρακτηρίζεται από την μονομέρεια στην άσκηση της εξουσίας. Η μονομέρεια ως εκδήλωση της κρατικής εξουσίας.
- Διοικητική σύμβαση: η δράση της διοίκησης δεν είναι, πλέον, μόνο μονομερής.
- Διεύρυνση της συμβατικής δράσης του κράτους. Επιχειρήματα κατά: διάρρηξη αρχής της ισότητας. Παρωχημένες αντιλήψεις.
- Εξέλιξη του κράτους, το οποίο δραστηριοποιείται και σε τομείς που ανήκαν στην ιδιωτική πρωτοβουλία. Η συμβατική δράση είναι ιδιωτικοφανής δράση και οφείλεται στον κρατικό παρεμβατισμό.
- Στόχοι δημοσίου όταν αναλαμβάνει συμβατική δράση: α) Κάλυψη αναγκών σε έργα υποδομής και αγαθά, που δεν μπορεί να αναλάβει το Δημόσιο μόνο του. β) Προστασία της εγχώριας οικονομίας μέσω υποστήριξης εγχώριων προϊόντων και επιχειρήσεων. γ) Κοινωνική πολιτική μέσω της εξασφάλισης θέσεων εργασίας. δ) Προώθηση νέων τεχνολογιών που, λόγω της αβεβαιότητας, δεν τολμά να αναλάβει ο ιδιωτικός τομέας.
- Οι τρεις τελευταίοι στόχοι έρχονται σε αντίθεση με το ενωσιακό δίκαιο και άρα δεν μπορούν πλέον να επιδιώκονται.
- Ιδιαιτερότητες συμβάσεων που καταρτίζει το δημόσιο. Αλλοίωση της συμβατικής τεχνικής. Πολλοί από τους όρους διέπονται από νομοθετικά κείμενα (καθορίζονται με μονομερείς πράξεις) ενώ το Δημόσιο μπορεί να προχωρήσει σε μονομερές ενέργειες. Ο ιδιώτης μετατρέπεται σε «βοηθό» του Δημοσίου. Υπερέχουσα θέση.



# Διοικητική σύμβαση

- Ν. 1406/1983: στα τακτικά διοικητικά δικαστήρια υπάγονται οι διαφορές που ανακύπτουν από την εκτέλεση της διοικητικής σύμβασης.
- Έννοια διοικητικής σύμβασης (τα τρία κριτήρια της νομολογίας του ΑΕΔ, που πρέπει να συντρέχουν σωρευτικά, προκειμένου να χαρακτηρίζεται μία σύμβαση ως διοικητική με όλες τις έννομες συνέπειες που επάγεται αυτός ο χαρακτηρισμός (εφαρμοστέο δίκαιο-δικαιοδοσία)): α) το ένα συμβαλλόμενο μέρος να είναι το Δημόσιο ή ΝΠΔΔ (οργανικό κριτήριο) [ρωγμή: όταν ΝΠΙΔ λειτουργεί ως εντολοδόχος του Δημοσίου], β) να εξυπηρετείται σκοπός δημοσίου συμφέροντος, γ) να επιφυλάσσεται, στο Δημόσιο ή ΝΠΔΔ, ειδικό καθεστώς που να του εξασφαλίζει ιδιάζουσα (υπερέχουσα) νομική θέση (να μην υπάρχει, δηλαδή, ισότητα των αντισυμβαλλομένων).
- Περιπτωσιολογία
- Αν λείπει το οργανικό κριτήριο δεν υπάρχει διοικητική σύμβαση. Αν ΝΠΔΔ μετατρέπεται σε ΝΠΙΔ, η σύμβαση μετατρέπεται σε ιδιωτικού δικαίου.
- Αλλαγή νομικής φύσης νομικού προσώπου: κρίσιμη ημερομηνία αυτή της έκδοσης της βλαπτικής πράξης, που προσβάλλεται στο δικαστήριο.



# Δημόσια σύμβαση

- Όρος που προέρχεται από το ενωσιακό δίκαιο, που ενδιαφέρεται αποκλειστικά για το λειτουργικό κριτήριο (της εξυπηρέτησης δημόσιου σκοπού).
- Φιλοσοφία του θεσμού υπό το πρίσμα του ενωσιακού δικαίου: αποτροπή παρέμβασης του κράτους στον ελεύθερο ανταγωνισμό.
- Για να είναι μία σύμβαση δημόσια απαιτούνται, σωρευτικά, τα εξής στοιχεία: α) Η σύμβαση να αφορά έργα, προμήθειες και υπηρεσίες ή σε παραχώρηση έργου ή υπηρεσίας, β) Το ένα εκ των συμβαλλομένων μερών να είναι το κράτος, ΟΤΑ ή οργανισμοί δημοσίου δικαίου [έννοια οργανισμού δημοσίου δικαίου κατά τις κοινοτικές οδηγίες] και γ) το χρηματικό αντικείμενο της σύμβασης να υπερβαίνει ορισμένα «κατώφλια», όπως τίθενται από τις οδηγίες.
- Αυτό που μας ενδιαφέρει είναι πίσω από τη σύμβαση να βρίσκεται το κράτος ακόμη και αν έχει υιοθετήσει «τεχνικές» ιδιωτικού δικαίου.



# Διακρίσεις συμβάσεων ανάλογα με το περιεχόμενο

- Σύμβαση δημόσιου έργου
- Σύμβαση προμηθειών
- Σύμβαση υπηρεσιών
- Συμβάσεις παραχώρησης έργων (σύμβαση που παρουσιάζει τα ίδια χαρακτηριστικά με τη σύμβαση έργου αλλά το εργολαβικό αντάλλαγμα συνίσταται στο δικαίωμα εκμετάλλευσης του έργου ή σε συνδυασμό αυτού του δικαιώματος με κάποιο τίμημα)
- Συμβάσεις παραχώρησης υπηρεσιών (αντίστοιχα με παραπάνω/ο ανάδοχος αναλαμβάνει τον επιχειρηματικό κίνδυνο)





# Γενικές αρχές που διέπουν τις δημόσιες συμβάσεις

- Ισχύον δίκαιο (π.δ. 59 και 60/2007) και νέες οδηγίες 22,23,24/2014 (δεν έχουν μεταφερθεί ακόμη στην εθνική έννομη τάξη ούτε έχει εκπνεύσει η προθεσμία προς τούτο)
- Οι γενικές αρχές ισχύουν στο πλαίσιο της διαγωνιστικής διαδικασίας. Απορρέουν από το πρωτογενές δίκαιο της Ένωσης. Με άλλες λέξεις, και να μην υπήρχαν ειδικά νομοθετήματα, αυτές οι αρχές θα έπρεπε να εφαρμόζονται.

**-Αρχή του πραγματικού ανταγωνισμού:** Όχι συμπαιγνία ή απατηλή συνεννόηση των ενδιαφερομένων

**-Αρχή του ελεύθερου ανταγωνισμού:** Απαγόρευση θέσπισης όρων που περιορίζουν υπέρμετρα τη δυνατότητα συμμετοχής των ενδιαφερομένων και θέσπιση αντίστοιχων κριτηρίων (π.χ. συμμετοχή μητρικών και θυγατρικών εταιριών)

**-Αρχή της διαφάνειας:** Παρουσία των ενδιαφερομένων κατά το άνοιγμα των προσφορών

**-Αρχή της ίσης μεταχείρισης των διαγωνιζομένων:** Να μην προβλέπονται όροι που καταλήγουν στον αποκλεισμό των μη ημεδαπών υποψηφίων ή, αντίστροφα, όροι που ευνοούν τις ημεδαπές.

**-Γενική απαγόρευση των ποσοτικών περιορισμών:** Απαγόρευση μέτρων που εμποδίζουν τις εισαγωγές

**-Αρχή της ελευθερίας εγκαταστάσεως και της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών:** Ισότητα και διαφάνεια μεταξύ των διαγωνιζομένων. Σαφήνεια στη διατύπωση των όρων, εύλογες προθεσμίες κ.ο.κ.



# Προσυμβατικό στάδιο

- Προσυμβατικό στάδιο: το σύνολο των διοικητικών πράξεων που σχετίζονται με την προπαρασκευή και την κατάρτιση μίας σύμβασης και συγκροτούν μία σύνθετη διοικητική ενέργεια, η οποία ξεκινά κατά κανόνα με την προκήρυξη και ολοκληρώνεται με την έκδοση της κατακυρωτικής απόφασης.
  - Προκήρυξη: κανονιστική πράξη, με την οποία η αναθέτουσα αρχή καλεί τους ενδιαφερόμενους να συμμετάσχουν στη διαγωνιστική διαδικασία και προσδιορίζει τους όρους, κριτήρια κ.ο.κ.
  - Μέχρι την κατακύρωση (που είναι η τελική πράξη), έχουμε σειρά εκτελεστών πράξεων. Αυτές οι εκτελεστές πράξεις υπόκεινται αυτοτελώς στον έλεγχο του ακυρωτικού δικαστή (αποσπαστές πράξεις): Ο ακυρωτικός δικαστής δεν μπορούσε να ακυρώσει σύμβαση και, επομένως, ήλεγχε τις αποσπαστές πράξεις. Οι αποσπαστές πράξεις αποτελούν, δηλαδή, μία «εφεύρεση» του ακυρωτικού δικαστή (εργαλείο δικονομικής τεχνικής) προκειμένου να αμβλυνθούν τα αυστηρά όρια πρόσβασης στη διοικητική δικαιοσύνη.
  - Συνοψίζοντας: αρχική πράξη: προκήρυξη, τελική πράξη: κατακύρωση. Παρεμβάλλονται, μεταξύ τους, πλείονες πράξεις, εκτελεστές και μη. Παραδείγματα εκτελεστών (ενδιάμεσων) πράξεων. Παραδείγματα μη εκτελεστών (ενδιάμεσων) πράξεων.
- Νομικές πλημμέλειες των μη εκτελεστών επηρεάζουν τις εκτελεστές πράξεις.



# Εφαρμοστέοι κανόνες

- Κανόνες που αφορούν την εξέλιξη της διαγωνιστικής διαδικασίας και κανόνες που αφορούν την έννομη προστασία.
- Οδηγίες 18 και 17/2004, όπως μεταφέρθηκαν με τα π.δ. 59 και 60/2007. Αν πρόκειται για σύμβαση που δεν εμπίπτει στο ενωσιακό δίκαιο, το προσυμβατικό στάδιο διέπεται από κανόνες του εθνικού δικαίου.
- Προληπτικός έλεγχος Ελεγκτικού Συνεδρίου κατά το προσυμβατικό στάδιο. Χωρίς αυτόν, η σχετική διαδικασία είναι άκυρη.
- Τα π.δ. 59 και 60/2007 διέπουν κάθε δημόσια σύμβαση εξ επαχθούς αιτίας.



# Διαγωνιστική διαδικασία (είδη διαγωνισμών)

- Ανοιχτός διαγωνισμός (ανοίγονται και αξιολογούνται όλες οι προσφορές)
- Κλειστός διαγωνισμός (κάθε οικονομικός φορέας μπορεί να ζητήσει συμμετοχή πλην όμως προσφορά υποβάλλεται μόνο από όσους οικονομικούς φορείς καλούνται από την αναθέτουσα αρχή)
- Διαδικασίες με διαπραγμάτευση (εξαιρετική διαδικασία): Προϋποθέσεις
- Απευθείας ανάθεση (εξαιρετική διαδικασία): Προϋποθέσεις



# Διαδικασία

- **Προκήρυξη:** Το μίνιμουμ των στοιχείων της προκήρυξης περιλαμβάνεται στις οδηγίες.
- **Τεχνικές προδιαγραφές.**
- **Κριτήρια αξιολόγησης:** Η απαρίθμηση των κριτηρίων είναι ενδεικτική. Η αναθέτουσα αρχή μπορεί να εξειδικεύσει αρκεί τα κριτήρια που θα επιλέξει να είναι πρόσφορα.
- **Προθεσμίες υποβολής προσφορών.**  
Εμπιστευτικότητα και διαφάνεια.
- **Σειρά πράξεων που καταλήγουν στην κατακύρωση.**
- **Επιλογή διαγωνιζομένου**



# Κριτήρια ανάθεσης

- Συνεκτιμώνται πολλά κριτήρια για την επιλογή της πλέον συμφέρουσας προσφοράς.
- Πρέπει να είναι σαφή και να ερμηνεύονται με τον ίδιο τρόπο. Πρέπει να εφαρμόζονται αντικειμενικά και ενιαία από την αναθέτουσα αρχή.
- Η περίπτωση των ασυνήθιστα χαμηλών προσφορών. Πρέπει να απορρίπτονται εφόσον δεν μπορούν να δικαιολογηθούν προκειμένου να προστατεύεται ο ανταγωνισμός. Οι προσφορές πρέπει να τηρούν τη νομοθεσία (π.χ. εργατική νομοθεσία).



# Τέλος διαδικασίας και δικαστική προστασία κατά τη σύναψη της σύμβασης

- Αξιολόγηση και κατάταξη
- Κατακύρωση του διαγωνισμού
- Σύναψη (υπογραφή) της σύμβασης (έγγραφος τύπος)
- Δικαστική προστασία και σημασία προσωρινής δικαστικής προστασίας
- Προβλέψεις οδηγίας για την προσωρινή δικαστική προστασία
- Ν. 3886/2010

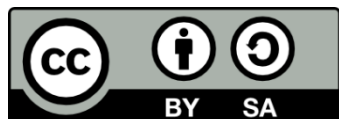




# Τέλος Ενότητας

Επεξεργασία: <Β. Τσιγαρίδας>

Θεσσαλονίκη, <12.05.2013>



Ευρωπαϊκή Ένωση  
Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο



ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΠΑΙΔΕΙΑΣ & ΘΡΗΣΚΕΥΜΑΤΩΝ, ΠΟΛΙΤΙΣΜΟΥ & ΑΘΛΗΤΙΣΜΟΥ  
ΕΙΔΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ

Με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης



ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΟ ΤΑΜΕΙΟ