

Κανόνες δημοσιότητας και διαφάνειας

Οι κανόνες δημοσιότητας και διαφάνειας κατά την διαδικασία ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων

Συγγραφέας

Χαράλαμπος Χάχαλης,
LL.M. Δικηγόρος, Στέλεχος ΜοΠαΔιΣ

Λέξεις Κλειδιά

δημοσιότητα – διαφάνεια
– διαδικασία και στάδια δημοσίευσης
προκήρυξης

Η τήρηση των κανόνων δημοσιότητας και διαφάνειας κατά την διαδικασία ανάθεσης μιας δημόσιας σύμβασης εξασφαλίζει τον υγιή και ανόθευτο ανταγωνισμό μεταξύ των κρατών-μελών και επιβάλλεται από την κοινοτική αρχή της ελεύθερης εγκατάστασης και παροχής υπηρεσιών. Το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων συνέδεσε μάλιστα στενά την αρχή της διαφάνειας με την αρχή της ίσης μεταχείρισης, επισημαίνοντας ότι έτσι όλοι οι υποψήφιοι έχουν σε όλα τα στάδια της διαδικασίας ανάθεσης μίας δημόσιας σύμβασης ίσες ευκαιρίες όταν υποβάλλουν τις προσφορές τους¹.

Η επιταγή για διαφανείς διαδικασίες κατά την ανάθεση δημόσιας σύμβασης αντικατοπτρίζεται και στο άρθρο 2 της κοινοτικής οδηγίας 2004/18/ΕΚ περί δημοσίων συμβάσεων όπου προβλέπεται ρητά ότι *οι αναθέτουσες «αρχές πρέπει να αντιμετωπίζουν τους οικονομικούς φορείς ισότιμα χωρίς διακρίσεις και να ενεργούν με διαφάνεια»*.

Η αρχή της διαφάνειας καθίσταται στις μέρες μας εξαιρετικά σημαντική ενόψει της επέκτασης του φαινομένου της διαφθοράς και της απάτης και στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων. Πρόσφατο παράδειγμα αποτελεί η υπόθεση SIEMENS.

Κατά το δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων η διαφάνεια διασφαλίζεται μέσω της τήρησης των κανόνων δημοσιότητας.

Η τήρηση της δημοσιότητας εξυπηρετεί ειδικότερα τις εξής θεμελιώδεις αρχές του Κοινοτικού Δικαίου:

- α) της έγκαιρης και πλήρους πληροφόρησης
- β) της δημιουργίας ίσων ευκαιριών
- γ) του ανοίγματος των αγορών
- δ) της εξασφάλισης της διαφάνειας

Για την τήρηση των αρχών αυτών, οι κοινοτικές οδηγίες περί δημοσίων συμβάσεων², καθιέρωσαν ένα συγκεκριμένο σύστημα δημοσίευσης για όλες τις προκηρύξεις έργων, υπηρεσιών και προμηθειών που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής τους.

(1) ΔΕΚ C-87/94, Επιτροπή / Βέλγιο, 25.04.1996, Συλλ. I-2043.

(2) Οδηγία 2004/18/ΕΚ περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων έργων και οδηγία 2004/17/ΕΚ περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των ταχυδρομικών υπηρεσιών.

Σκοπός των κανόνων αυτών είναι πρωτίστως να επιτραπεί σε όλους τους επιχειρηματίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης να πληροφορηθούν ότι υπάρχει πρόθεση διεξαγωγής διαγωνισμού και να συμμετέχουν εφόσον θεωρούν ότι ανταποκρίνονται στις απαιτήσεις του διαγωνισμού.

I. Στάδια δημοσιότητας

Οι κανόνες περί δημοσιότητας προβλέπουν τρία στάδια γνωστοποίησης των διαγωνισμών.

α) Στο πρώτο στάδιο η αναθέτουσα αρχή γνωστοποιεί με προκαταρκτική προκήρυξη τα κύρια χαρακτηριστικά της σύμβασης την οποία στο μέλλον θα αναθέσει. Η δημοσίευση προκαταρκτικής προκήρυξης δεν είναι υποχρεωτική και επιλέγεται από τις αναθέτουσες αρχές μόνο εάν επιθυμούν την μείωση της ελάχιστης προθεσμίας παραλαβής των προσφορών.

β) Στο δεύτερο στάδιο, με την δημοσίευση της περιληπτικής προκήρυξης, η αναθέτουσα αρχή γνωστοποιεί την πρόθεσή της να συνάψει σύμβαση υπηρεσιών, έργου ή προμηθειών καθώς και την διαδικασία που ακολουθείται (π.χ. ανοικτή ή κλειστή).

γ) Στο τρίτο και τελευταίο στάδιο, η αναθέτουσα αρχή που έχει συνάψει μία δημόσια σύμβαση, οφείλει να αποστείλει στην Επίσημη Εφημερίδα της Ε.Ε. προκήρυξη με το αποτέλεσμα της σχετικής διαδικασίας εντός 48 ημερών από την σύναψη της σύμβασης.

II. Τυπική διαδικασία δημοσιότητας

Οι προκηρύξεις διαγωνισμών που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής των κοινοτικών Οδηγιών περί δημοσίων συμβάσεων, αποστέλλονται υποχρεωτικά για δημοσίευση στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Το κείμενο της προκήρυξης αποστέλλεται είτε ηλεκτρονικά, είτε με φαξ, είτε με το συμβατικό ταχυδρομείο. Δημοσιεύεται στο Συμπλήρωμα της Επίσημης Εφημερίδας της Ευρωπαϊκής Ένωσης και στην ηλεκτρονική βάση δεδομένων TED (Tenders Electronic Daily)³ όπου κάθε ενδιαφερόμενος μπορεί να ενημερώνεται για όλους τους τρέχοντες διαγωνισμούς προμηθειών, υπηρεσιών και έργων που διεξάγονται στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

Οι προκηρύξεις δημοσιεύονται στην γλώσσα που επιλέγει η αναθέτουσα αρχή. Για τις ελληνικές αναθέτουσες αρχές η γλώσσα που επιλέγεται είναι συνήθως η ελληνική. Περίληψη των σημαντικότερων στοιχείων της προκήρυξης δημοσιεύεται και στις υπόλοιπες επίσημες γλώσσες της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Αυθεντικό θεωρείται το κείμενο που δημοσιεύεται στην αρχική γλώσσα⁴.

Πρέπει να διευκρινιστεί ότι η δημοσίευση και μετάφραση των προκηρύξεων, γίνονται με έξοδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης ενώ οι αναθέτουσες αρχές επιβαρύνονται μόνο με τα έξοδα δημοσίευσης στον εθνικό τύπο⁵.

[3] στην ιστοσελίδα: <http://ted.europa.eu>

[4] άρθρο 36 παρ.4 της οδηγίας 2004/18/ΕΚ.

[5] άρθρο 36 παρ.4 της οδηγίας 2004/18/ΕΚ.

Οι προκηρύξεις συντάσσονται και δημοσιεύονται σύμφωνα με τα υποδείγματα τα οποία προβλέπονται από την Οδηγία και τα οποία είναι κοινά για τα κράτη μέλη.

Τα τυποποιημένα έντυπα προκήρυξης διαγωνισμών διατίθενται, συμπληρώνονται και υποβάλλονται ηλεκτρονικά μέσω της ιστοσελίδας Simap⁶ η οποία αποτελεί την δικτυακή πύλη των κοινοτικών δημοσίων συμβάσεων. Απαραίτητη προϋπόθεση για την συμπλήρωση και αποστολή των εντύπων, αποτελεί η προηγούμενη απόκτηση κωδικού χρήστη από την αναθέτουσα αρχή.

Η χρήση του σωστού εντύπου είναι σημαντική διότι όπως έκρινε το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων σε παλαιότερη νομολογία του, η χρήση λανθασμένου εντύπου συνιστά ελλιπή δημοσίευση της περιληπτικής διακήρυξης και κατά συνέπεια παράβαση των κανόνων δημοσιότητας⁷.

Κατά τον αυτεπάγγελτο έλεγχο αλλιά και κατά των έλεγχων των περιληπτικών προκηρύξεων που αποστέλλονται από τις αναθέτουσες αρχές στην Μονάδα Παρακολούθησης Δημοσίων Συμβάσεων και Διαγωνισμών (ΜοΠαΔιΣ), διαπιστώνεται συχνά ότι οι αναθέτουσες αρχές χρησιμοποιούν λανθασμένο έντυπο για την δημοσίευση της προκήρυξης του Διαγωνισμού⁸.

Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η χρήση του τυποποιημένου εντύπου για την Προκήρυξη Διαγωνισμού Μελετών. Οι διαγωνισμοί μελετών δεν κατατείνονται σε σύναψη σύμβασης, αλλιά στην επιλογή μιας μελέτης από μία κριτική επιτροπή με την –προαιρετική– απονομή βραβείων.

Από τον έλεγχο του κειμένου της περιληπτικής προκήρυξης διαπιστώνεται ωστόσο ότι πρόθεση της αναθέτουσας αρχής είναι να αναθέσει υπηρεσίες, δηλαδή να συνάψει σύμβαση παροχής υπηρεσιών, όπως π.χ. την εκπόνηση μελέτης και όχι να προβεί σε διαγωνισμό μελετών.

Αναφορικά με την συμπλήρωση του τυποποιημένου εντύπου πρέπει να τονιστεί επίσης ότι είναι υποχρεωτική η συμπλήρωση όλων των σημείων και δεν αρκεί η παραπομπή στην αναλυτική διακήρυξη ή σε τυχόν διατάξεις της εθνικής νομοθεσίας, γεγονός που παρατηρείται συχνά. Το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων έκρινε π.χ. ότι αποτελεί παραβίαση των κανόνων δημοσιότητας η παράλειψη αναφοράς στην προκήρυξη των προσώπων που επιτρέπεται να παρευρίσκονται κατά την αποσφράγιση των προσφορών καθώς και της ημέρας, της ώρας και του τόπου αποσφράγισης, διότι έτσι δεν επιτρέπεται στους υποψηφίους να παρευρίσκονται κατά την αποσφράγιση, να γνωρίσουν την ταυτότητα των ανταγωνιστών τους και

[6] στην ιστοσελίδα: <http://simap.europa.eu>

[7] ΔΕΚ C-16/98, 5.10.2000, Επιτροπή / Γαλλία, Συλλ. I-8315, σκ. 81-86.

[8] Η Μονάδα Παρακολούθησης Δημοσίων Συμβάσεων και Διαγωνισμών (ΜοΠαΔιΣ) ενεργεί προληπτικό και κατασταλτικό έλεγχο νομιμότητας στο προσυμβατικό στάδιο δημοπράτησης μεγάλου μέρους των εθνικών συμβάσεων έργων και υπηρεσιών που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου.

να ελέγξουν αν αυτοί πληρούν τα προβλεπόμενα κριτήρια ποιοτικής επιλογής⁹.

Η αρχή της διαφάνειας επιτάσσει επιπλέον και την σαφήνεια των όρων της διακήρυξης. Για παράδειγμα, οι τεχνικές προδιαγραφές σε μια προκήρυξη πρέπει να διατυπώνονται έτσι ώστε οι υποψήφιοι να γνωρίζουν τι καλύπτουν τις απαιτήσεις που θεσπίζουν οι αναθέτουσες αρχές¹⁰.

III. Υποχρέωση αιτιολόγησης απόρριψης και ανάθεσης

Μια άλλη πτυχή της δημοσιότητας και της διαφάνειας, είναι η υποχρέωση της αναθέτουσας αρχής, να γνωστοποιεί το συντομότερο δυνατόν τις αποφάσεις που λαμβάνει σχετικά με την ανάθεση της σύμβασης, ακόμη και την περίπτωση ακύρωσης του διαγωνισμού.

Συγκεκριμένα η αναθέτουσα αρχή είναι υποχρεωμένη να γνωστοποιεί σε κάθε απορριφθέντα υποψήφιο τους λόγους της απόρριψής του, τα πλεονεκτήματα της εγκριθείσας προσφοράς καθώς και το όνομα του οικονομικού φορέα που τελικώς επελέγη¹¹.

Επίσης, για κάθε σύμβαση που αναθέτει η αναθέτουσα αρχή, καταρτίζει λεπτομερές πρακτικό το οποίο κοινοποιείται στην Επιτροπή ύστερα από αίτησή της και το οποίο πρέπει να περιλαμβάνει¹²: τα στοιχεία της αναθέτουσας αρχής, τα στοιχεία των επιλεγέντων και αποκλεισθέντων υποψηφίων καθώς και την ταυτότητα του αναδόχου και την αιτιολόγηση της επιλογής.

IV. Προθεσμίες

Αναφορικά με τις προθεσμίες που διέπουν έναν δημόσιο διαγωνισμό πρέπει να επισημανθεί ότι είναι οριστικές και θα πρέπει να τηρούνται αυστηρά προκειμένου να αποφεύγονται παρατυπίες κατά την διενέργεια του διαγωνισμού. Για τον υπολογισμό των προθεσμιών ισχύει και ο κανονισμός 1182/71/ΕΟΚ του Συμβουλίου¹³.

Οι βασικοί κανόνες που διέπουν τις προθεσμίες είναι οι εξής:

α) Η προθεσμία ξεκινά από την επόμενη μέρα της ημερομηνίας αποστολής της προκήρυξης στην Ε.Ε.Ε.Ε. και λήγει με την παρέλευση της τελευταίας ώρας της τελευταίας ημέρας της προθεσμίας.

Οι αναθέτουσες αρχές φέρουν το βάρος της αποδείξεως της ημερομηνίας αποστολής.

β) Αν η τελευταία ημέρα είναι αργία, Σάββατο ή Κυριακή η προθεσμία λήγει με την παρέλευση της τελευταίας ώρας της επόμενης εργάσιμης ημέρας.

γ) Η σύντμηση των προθεσμιών επιτρέπεται μόνο σε τρεις περιπτώσεις:

α) Όταν αποστέλλεται προκαταρκτική προκήρυξη

β) Όταν η προκήρυξη αποστέλλεται σε ηλεκτρονική μορφή

γ) Όταν η αναθέτουσα αρχή παρέχει ηλεκτρονική πρόσβαση στη συγγραφή υποχρεώσεων και σε όλα τα συμπληρωματικά τεύχη της προκήρυξης. Η ηλεκτρονική διεύθυνση πρέπει να αναγράφεται στο κείμενο της προκήρυξης.

V. Κανόνες δημοσιότητας για τον εθνικό τύπο

Εκτός από τους κανόνες δημοσίευσης του διαγωνισμού στην Ευρωπαϊκή Ένωση, υφίστανται και κανόνες που αφορούν την δημοσίευση στον εθνικό τύπο οι οποίοι έχουν ως εξής:

Κάθε προκήρυξη που δημοσιεύεται στον εθνικό τύπο πρέπει να αναγράφει την ημερομηνία αποστολής της στην Ευρωπαϊκή Ένωση και δεν επιτρέπεται να δημοσιευθεί πριν από την αποστολή της στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Δημοσίευση με άλλον τρόπο πριν αποσταλεί η οικεία προκήρυξη στην Υπηρεσία Επίσημων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων συνιστά παραβίαση των κανόνων δημοσιότητας¹⁴.

Επίσης, πρέπει να περιέχει τους ίδιους όρους και πληροφορίες με τις αναγραφόμενες στην Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Σε διαφορετική περίπτωση, όπως τόνισε το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, δεν εξασφαλίζεται η επί ίσοις όροις ενημέρωση και δημοσιότητα σε εθνικό και κοινοτικό επίπεδο δεδομένου ότι οι επιχειρηματίες των άλλων κρατών μελών δεν έχουν πρόσβαση στον εθνικό τύπο¹⁵.

Συνοψίζοντας, πρέπει να επισημανθεί ότι το σύστημα δημοσιότητας όπως αναλύθηκε ανωτέρω, διακρίνεται για την άκρα τυπικότητα των ρυθμίσεών του, με αποτέλεσμα κάθε παραβίαση του να επάγεται την ακυρότητα της διαδικασίας για μη τήρηση ουσιώδους τύπου. Για το λόγο αυτό οι αναθέτουσες αρχές πρέπει να είναι ιδιαίτερα προσεκτικές κατά την διαδικασία δημοσίευσης μιας προκήρυξης.

[9] ΔΕΚ C-359/93, Επιτροπή / Κάτω Χώρες, 24.1.1995, Συλλ. I-157 σκ. 18-22.

[10] βλ. αιτιολογική σκέψη 29 τελευταίο εδάφιο, της οδηγίας 2004/18/ΕΚ.

[11] άρθρο 41 παρ. 2 της οδηγίας 2004/18/ΕΚ.

[12] άρθρο 43 της οδηγίας 2004/18/ΕΚ.

[13] Κανονισμός 1182/71 του Συμβουλίου της 3ης Ιουνίου 1971 περί καθορισμού των κανόνων που εφαρμόζονται στις προθεσμίες, ημερομηνίες και διορίες [L124 της 8-6-1971 σ. 131].

[14] ΔΕΚ C-16/98, Επιτροπή / Γαλλία, 5.10. 2000 Συλλ. I-8315, σκ. 93-97.

[15] ΔΕΚ, C-16/98, 05.10.2000, Επιτροπή / Γαλλία, Συλλ. I-8315, σκ. 107-112.