ΚΡΙΣΙΜΑ ΘΕΜΑΤΑ
ΑΝΑΘΕΣΗΣ ΚΑΙ ΕΚΤΕΛΕΣΗΣ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΡΓΩΝ

Χρήστος Μητκίδης,
Νομ. Σύμβουλος του Κράτους

Α.
ΑΛΛΑΓΕΣ ΤΟΥ Ν. 4412/2016, ΩΣ ΠΡΟΣ ΤΙΣ ΤΥΠΙΚΕΣ ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΕΙΣ ΣΥΜΜΕΤΟΧΗΣ ΣΕ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ ΑΝΑΘΕΣΗΣ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ

Ι. Γενικές παρατηρήσεις

Με την εισήγηση αυτή παρουσιάζονται ευσύνοπτα οι αλλαγές που επέφερε ο ν. 4412/2016, όπως τροποποιήθηκε και ισχύει σήμερα, στις προϊσχύσασες διατάξεις του ευρωπαϊκού και εθνικού δικαίου, που ρύθμιζαν το ζήτημα των τυπικών προϋποθέσεων τις οποίες πρέπει να εκπληρώνουν οι υποψήφιοι για τη συμμετοχή τους σε διαδικασίες ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων και ειδικότερα των συμβάσεων δημοσίων έργων. Η ανάλυση στηρίζεται στο κείμενο του νόμου, στην αιτιολογική του έκθεση, καθώς και σε αποφάσεις που έχουν εκδοθεί από την Αρχή Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών (ΑΕΠΠ), στο μικρό διάστημα λειτουργίας της (2017-2018).

Διαχρονικά, για τη συμμετοχή σε διαγωνισμούς ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων γενικά και δημοσίων έργων ειδικότερα, απαιτείται, πριν από την συγκριτική αξιολόγηση των προσφορών που κατατέθηκαν, να διαπιστωθεί από την αναθέτουσα αρχή ότι δεν συντρέχουν λόγοι αποκλεισμού στο πρόσωπο των υποψηφίων. Πρόκειται για τις γνωστές τυπικές προϋποθέσεις συμμετοχής: θετική προϋπόθεση αποτελεί η εγγραφή σε επαγγελματικά μητρώα (ήτοι, όσον αφορά τα έργα, στο Μητρώο εργοληπτικών επιχειρήσεων – ΜΕΕΠ) και αρνητικές προϋποθέσεις η ανυπαρξία ποινικής καταδίκης για ορισμένα αδικήματα, η μη υπαγωγή σε κατάσταση πτώχευσης ή άλλη παρόμοια διαδικασία που υποδηλώνει αδυναμία να ανταποκριθεί στις ανάγκες της σύμβασης, η μη οφειλή φόρων και ασφαλιστικών εισφορών κ.ο.κ. Αν δεν προκύψει λόγος αποκλεισμού του υποψήφιου, αξιολογούνται εν συνεχεία συγκριτικά οι προσφορές των υποψήφιων, προκειμένου να επιλεγεί ως ανάδοχος αυτός που η προσφορά του υπερτερεί με βάση τα τεθέντα κριτήρια ανάθεσης.

Ειδικότερα, για τα δημόσια έργα, οι προϋποθέσεις έγκυρης συμμετοχής στις διαδικασίες για την ανάθεσή τους και τα τυπικά δικαιολογητικά που αποδείκνυαν τη μη συνδρομή λόγων αποκλεισμού αναφέρονταν κατά το παρελθόν σε διάφορες διατάξεις του ν. 1418/1984 και του π.δ. 609/1985 και επίσης στις Οδηγίες της ΕΕ που ίσχυσαν μετά το 1992 και εισάγονταν στις προκηρύξεις από τις αναθέτουσες αρχές[1]. Πρόκειται για περιπτώσεις αποκλεισμού οι οποίες είτε προβλέπονταν στις ευρωπαϊκές Οδηγίες (ποινική καταδίκη, πτώχευση, μη πληρωμή των φορολογικών και ασφαλιστικών υποχρεώσεων, καταδίκη για πειθαρχικό παράπτωμα σχετικό με την επαγγελματική συμπεριφορά) είτε επιβάλλονταν από το εθνικό δίκαιο (μη υπέρβαση του νόμιμου ορίου ανεκτέλεστων συμβάσεων, εξόφληση εισφορών σε επαγγελματικές οργανώσεις εργοληπτών, ονομαστικοποίηση μετοχών). Πρέπει να σημειωθεί ότι οι λόγοι αποκλεισμού αναφέρονταν στο νόμο περιοριστικά, υπό την έννοια ότι η αναθέτουσα αρχή δεν μπορούσε να προσθέσει και άλλους (κατά την κρίση της), ενώ μπορούσε να μην υιοθετήσει κάποιους από αυτούς ή ακόμη και όλους, όσοι αναφέρονταν στις Οδηγίες (η εισαγωγή των προϋποθέσεων που προβλέπονταν στο εθνικό δίκαιο ήταν πάντοτε υποχρεωτική), όμως με την έγκριση των πρότυπων - εγκεκριμένων και δεσμευτικών - προκηρύξεων οι λόγοι αποκλεισμού που περιλήφθηκαν σε αυτές κατέστησαν υποχρεωτικώς εφαρμοστέοι για τους εμπλεκόμενους στις διαδικασίες ανάθεσης**.**

Περαιτέρω, η ανάγκη απλούστευσης των διαγωνισμών και αποφυγής των δικαστικών διενέξεων που καθυστερούν τους διαγωνισμούς οδήγησε στην καθιέρωση, μετά το 2003, της **Ενημερότητας Πτυχίου** (Ε.Π.), η οποία αποτελούσε προαπόδειξη της εκπλήρωσης ορισμένων τυπικών προϋποθέσεων. Με την Ε.Π. εφοδιάζονταν οι επιχειρήσεις με πτυχίο τρίτης τάξης του ΜΕΕΠ και ανώτερο, ενώ για τις επιχειρήσεις των κατώτερων τάξεων, ένα μέρος των τυπικών δικαιολογητικών καλύφθηκε, από το 2008 και μετά, με υπεύθυνη δήλωση. Ο έλεγχος των δικαιολογητικών στη φυσική τους μορφή περιορίστηκε μόνο στο πρόσωπο του προσωρινού αναδόχου, ο οποίος όφειλε, πριν από την οριστικοποίηση της ανακήρυξής του ως αναδόχου, να τα προσκομίσει για έλεγχο, μέσα σε προθεσμία που έθετε ο νόμος και η αναθέτουσα αρχή.

[1] Για πρώτη φορά αυτές οι τυπικές προϋποθέσεις και τα δικαιολογητικά που τις αποδείκνυαν κωδικοποιήθηκαν στις εγκεκριμένες πρότυπες προκηρύξεις που εκδόθηκαν κατ' εφαρμογή του ν. 3263/2004, προκειμένου να υπάρξει ενιαία εφαρμογή του νόμου και ομοιόμορφη πρακτική εκ μέρους της διοίκησης.

Αυτές ήταν, συνοπτικά, οι ρυθμίσεις που αφορούσαν τα τυπικά δικαιολογητικά στους διαγωνισμούς δημοσίων έργων μέχρι τη θέση σε ισχύ του ν. 4412/2016. Οι αλλαγές που επέφεραν οι νέες ευρωπαϊκές Οδηγίες 2014/24 και 2014/25 και ο ν. 4412/2016 στο ζήτημα των προϋποθέσεων έγκυρης συμμετοχής και των τυπικών δικαιολογητικών στους διαγωνισμούς δημοσίων έργων είναι ο ακόλουθες:

ΙΙ. Σχετικά με τη βεβαίωση εγγραφής στο ΜΕΕΠ.

Με το ν. 4278/2014 (άρθρο 59) είχαν ήδη καταργηθεί τα κατώτερα όρια των πτυχίων, ύστερα από πιέσεις της Ε.Ε. (αφού κατά το ευρωπαϊκό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων δεν είναι νοητό κάποιος να θεωρείται επαρκής για την εκτέλεση μεγάλου έργου και να αποκλείεται από μικρότερα) και πλέον. σε εκτέλεση των άρθρων 75 και 76 του ν. 4412/2016 (μετά και το άρθρο 119 του ν. 4472/2017), απουσιάζει από τα πρότυπα τεύχη προκηρύξεων της ΕΑΑΔΗΣΥ (βλέπ. άρθρο 21) οποιαδήποτε απαίτηση για εγγραφή των υποψηφίων σε συγκεκριμένες τάξεις και κατηγορίες του ΜΕΕΠ, αρκεί δε γενικώς, για τους Έλληνες εργολήπτες, η εγγραφή στο ΜΕΕΠ[2].

ΙΙΙ. Σχετικά με τους λόγους αποκλεισμού.

Οι λόγοι αποκλεισμού διακρίνονται σε **υποχρεωτικούς και προαιρετικούς**, υπό την έννοια ότι τους δεύτερους μπορεί η αναθέτουσα αρχή να τους συμπεριλάβει στην προκήρυξη ή και όχι (εφόσον βέβαια περιληφθούν, η τήρησή τους είναι υποχρεωτική για τους υποψήφιους, αλλά και την αναθέτουσα αρχή).

Οι υποχρεωτικοί λόγοι αποκλεισμού αναφέρονται στις παρ. 1 και 2 του άρθρου 73, οι δε προαιρετικοί / δυνητικοί λόγοι στην παρ. 4 του ίδιου άρθρου. Σημειωτέον ότι στην **Οδηγία 93/37** δεν περιλαμβάνονταν υποχρεωτικοί λόγοι

[2] Σε υποσημείωση του προτύπου τεύχους διευκρινίζεται σχετικώς ότι δεν επιτρέπεται στις αναθέτουσες αρχές να καλούν συγκεκριμένες τάξεις και κατηγορίες του ΜΕΕΠ, καθώς και ότι οι απαιτήσεις οικονομικής και χρηματοοικονομικής επάρκειας, καθώς και τεχνικής και επαγγελματικής ικανότητας καθορίζονται καταρχάς περιγραφικά στα άρθρα 22.Γ και 22.Δ, χωρίς παραπομπή σε τάξεις / πτυχία του ΜΕΕΠ ή βαθμίδες / κατηγορίες του ΜΕΚ. Παρόλα αυτά, για ένα μεταβατικό χρονικό διάστημα, ήτοι μέχρι την κατάργηση των άρθρων 80 -110 του ν. 3669/2008 και την έκδοση του π.δ. που προβλέπεται στην παρ. 20 του άρθρου 118 του ν. 4472/2017 και της παρ. 10 του άρθρου 83 του ν. 4412/2017, η αναθέτουσα αρχή μπορεί να καθορίζει τις σχετικές απαιτήσεις με παραπομπή σε τάξεις/πτυχία του ΜΕΕΠ ή βαθμίδες /κατηγορίες του ΜΕΚ ως προς τον καθορισμό των ελάχιστων απαιτήσεων για τις εγγεγραμμένες στο ΜΕΕΠ εργοληπτικές επιχειρήσεις (π.χ. ως προς τις απαιτήσεις στελέχωσης, εμπειρίας κλπ), ωστόσο ακόμη και στην περίπτωση αυτή οφείλει να περιγράψει αναλυτικά τις αντίστοιχες απαιτήσεις για τις αλλοδαπές εργοληπτικές επιχειρήσεις, στο πλαίσιο της τήρησης των αρχών της διαφάνειας και της ίσης μεταχείρισης.

αποκλεισμού, προστέθηκαν δε για πρώτη φορά στην Οδηγία 2004/18[3], τέσσερις περιπτώσεις υποχρεωτικού αποκλεισμού[4].

ΙΙΙ. Α. Υποχρεωτικοί λόγοι κατά το ν. 4412/2016.

1. Αμετάκλητη ποινική καταδίκη για ορισμένα εγκλήματα εκ των οποίων τα τέσσερα ήταν ήδη γνωστά από την προηγούμενη νομοθεσία και προστέθηκαν σ' αυτά τα τρομοκρατικά εγκλήματα ή εγκλήματα συνδεόμενα με τρομοκρατικές δραστηριότητες, η νομιμοποίηση εσόδων από χρηματοδότηση της τρομοκρατίας, και η παιδική εργασία και άλλες μορφές εμπορίας ανθρώπων. Όλες οι αναφορές στα ως άνω εγκλήματα συνοδεύονται από παραπομπές στα νομικά κείμενα της Ε.Ε. στα οποία περιγράφονται. Η περίοδος αποκλεισμού ανέρχεται σε πέντε (5) έτη από την ημερομηνία της καταδίκης (εκτός αν έχει ήδη καθοριστεί διαφορετικά, με την καταδικαστική απόφαση). Με το ν. 4449/2017 διευκρινίστηκε ακόμα ότι τον αποκλεισμό επιφέρει όχι μόνο η ποινική καταδίκη του ίδιου του προσφέροντα (όταν είναι νομικό πρόσωπο), αλλά και η καταδίκη των αποφασιστικών του οργάνων [ήτοι των διαχειριστών του, στις περιπτώσεις (Ε.Π.Ε.), ιδιωτικών κεφαλαιουχικών εταιρειών (Ι.Κ.Ε.) και προσωπικών εταιρειών (Ο.Ε. και Ε.Ε.), του διευθύνοντα συμβούλου, καθώς και όλων των μελών του Διοικητικού Συμβουλίου σε περίπτωση Α.Ε., και των μελών του Διοικητικού Συμβουλίου, σε περίπτωση συνεταιρισμού].

2. Η αθέτηση των υποχρεώσεων του υποψηφίου στην **καταβολή φόρων ή εισφορών κοινωνικής ασφάλισης** (κύριας και επικουρικής), που αποτελεί

---

[3] Βλέπ. Προοίμιο Οδηγίας (σκέψη 43): *Θα πρέπει να αποφεύγεται η ανάθεση δημόσιων συμβάσεων σε οικονομικούς φορείς που έχουν συμμετάσχει σε εγκληματική οργάνωση ή που έχουν κριθεί ένοχοι δωροδοκίας ή απάτης εις βάρος των οικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων ή νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες… Οι εν λόγω οικονομικοί φορείς θα πρέπει να αποκλείονται όταν περιέρχεται σε γνώση της αναθέτουσας αρχής απόφαση σχετική με τα προαναφερθέντα αδικήματα η οποία έχει εκδοθεί σύμφωνα με το εθνικό δίκαιο και έχει ισχύ δεδικασμένου. Εάν το εθνικό δίκαιο περιέχει διατάξεις προς τον σκοπό αυτόν, η μη τήρηση της περιβαλλοντικής νομοθεσίας ή της νομοθεσίας περί δημοσίων συμβάσεων όσον αφορά τις παράνομες συμπράξεις, η οποία έχει διαπιστωθεί με τελεσίδικη απόφαση ή με απόφαση έχουσα ισοδύναμα αποτελέσματα, μπορεί να θεωρείται ως αδίκημα το οποίο θίγει την επαγγελματική ακεραιότητα του οικονομικού φορέα ή ως σοβαρό παράπτωμα. Η μη τήρηση των εθνικών διατάξεων μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο των οδηγιών 2000/78/ΕΚ(15) και 76/207/ΕΟΚ(16) του Συμβουλίου σχετικά με την ίση μεταχείριση των εργαζομένων, η οποία έχει διαπιστωθεί με τελεσίδικη απόφαση ή με απόφαση έχουσα ισοδύναμο αποτέλεσμα, μπορεί να θεωρείται παράβαση επαγγελματικής δεοντολογίας εκ μέρους του οικονομικού φορέα ή σοβαρό παράπτωμα.*

[4] α) συμμετοχή σε εγκληματική οργάνωση, β) δωροδοκία, γ) απάτη, κατά την έννοια του άρθρου 1 της σύμβασης σχετικά με την προστασία των οικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, δ) νομιμοποίηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες

λόγο δυνητικού αποκλεισμού κατά την Οδηγία, καθίσταται λόγος υποχρεωτικού αποκλεισμού με το ν. 4412/2016 (73 παρ. 2). Αποκλείεται λοιπόν οικονομικός φορέας από διαγωνισμό, αν η αναθέτουσα αρχή γνωρίζει ότι αυτός αθέτησε τις υποχρεώσεις του στην καταβολή φόρων ή εισφορών κοινωνικής ασφάλισης και η γνώση της αυτή προέρχεται από τελεσίδικη διοικητική ή δικαστική απόφαση ή αν μπορεί να αποδείξει την αθέτηση. Όταν ο οικονομικός φορέας εκπληρώσει τις υποχρεώσεις του είτε με καταβολή (φόρων, εισφορών, τόκων και προστίμων) είτε με δεσμευτικό διακανονισμό καταβολής παύει να υφίσταται λόγος αποκλεισμού (υπό την προφανή πάντως έννοια ότι δεν λαμβάνεται υπόψη σε επόμενους διαγωνισμούς, στους οποίους θα συμμετέχει ο υποψήφιος, αφού ο υποψήφιος του συγκεκριμένου διαγωνισμού είναι υποχρεωμένος να αποδείξει την μη ύπαρξη λόγου αποκλεισμού κατά το χρόνο υποβολής της προσφοράς του – βλέπ. άρθρο 104 παρ. 1[5]).

Η διάταξη αυτή, περί άρσης των συνεπειών της αθέτησης αμέσως μόλις εξοφληθούν ή διευθετηθούν οι υποχρεώσεις του υποψηφίου, αποτελεί εξαίρεση στον κανόνα που προκύπτει από τις λοιπές διατάξεις που αφορούν λόγους αποκλεισμού, ότι δηλαδή τα παραπτώματα του υποψηφίου τον βαρύνουν για ορισμένο χρονικό διάστημα μετά την διάπραξη ή τη διαπίστωσή τους, ενώ εξάλλου δεν εφαρμόζεται η παρ. 7 του άρθρου στην περίπτωση αυτή (επίκληση επανορθωτικών μέτρων). Κατ' επιλογή της αναθέτουσας αρχής μπορεί να μην εφαρμοσθεί ο αποκλεισμός για το λόγο αυτό, όταν παραβιάζει την υποχρέωση τήρησης της αρχής αναλογικότητας, ιδίως δε όταν μόνο μικρά ποσά των φόρων ή των εισφορών κοινωνικής ασφάλισης δεν έχουν καταβληθεί ή όταν ο προσφέρων ενημερώθηκε καθυστερημένα σχετικά με το ακριβές ποσό που οφείλει, δηλαδή σε χρόνο που δεν είχε τη δυνατότητα να λάβει μέτρα πριν από την εκπνοή της προθεσμίας υποβολής προσφοράς.

Σημειώνεται εν προκειμένω, ότι και υπό το ***προϊσχύσαν δίκαιο*** η μη εκπλήρωση φορολογικών ή ασφαλιστικών προϋποθέσεων ήταν, ουσιαστικά, λόγος υποχρεωτικού αποκλεισμού, διότι περιλαμβανόταν στις εγκεκριμένες πρότυπες προκηρύξεις και δεν μπορούσε έγκυρα να παραλειφθεί.

---

[5] Άρθρο 104 - Χρόνος συνδρομής όρων συμμετοχής - Οψιγενείς μεταβολές.
«1. Το δικαίωμα συμμετοχής και οι όροι και προϋποθέσεις συμμετοχής όπως ορίστηκαν στα έγγραφα της σύμβασης, κρίνονται κατά την υποβολή της αίτησης εκδήλωσης ενδιαφέροντος ή της προσφοράς,…»

3. Λόγος υποχρεωτικού αποκλεισμού κατέστη επίσης, με το νέο νόμο, η επιβολή συγκεκριμένων **προστίμων που έχουν σχέση με το εργατικό δίκαιο**. Συγκεκριμένα αποκλείεται οικονομικός φορέας στον οποίο την τελευταία διετία, πριν από την ημέρα λήξης της προθεσμίας υποβολής προσφοράς, επιβλήθηκαν, από το Σώμα Επιθεώρησης Εργασίας (ΣΕΠΕ):

α) Τρεις (3) πράξεις προστίμου, για παραβάσεις της εργατικής νομοθεσίας που χαρακτηρίζονται, ως «υψηλής» ή «πολύ υψηλής» σοβαρότητας, που προέκυψαν από τρεις ελέγχους ή

β) δύο (2) πράξεις προστίμου για παραβάσεις της εργατικής νομοθεσίας που αφορούν αδήλωτη εργασία, που προέκυψαν από δύο ελέγχους και εφόσον οι κυρώσεις αυτές έχουν αποκτήσει, κατά την ημέρα του διαγωνισμού, τελεσίδικη και δεσμευτική ισχύ. Στις συμβάσεις με προϋπολογισμό κάτω των 20.000 ευρώ δεν εφαρμόζεται η περίπτωση αυτή. Και στην περίπτωση αυτή μπορεί να τύχει εφαρμογής η παρ. 7 (επίκληση επανορθωτικών μέτρων).

4. Σε όλες, πάντως, τις περιπτώσεις υποχρεωτικών λόγων αποκλεισμού, η αναθέτουσα αρχή μπορεί να ορίσει κατ' εξαίρεση κάποιους επιτακτικούς λόγους δημόσιου συμφέροντος (όπως δημόσιας υγείας ή προστασίας του περιβάλλοντος)[6] για τους οποίους δεν εφαρμόζονται οι προηγούμενες παράγραφοι. Σημειώνεται σχετικά ότι οι ως άνω παρεκκλίσεις έχουν τεθεί στις ισχύουσες Πρότυπες Διακηρύξεις (παρ. 22.Α.3), αναφέρεται δε, σε υποσημείωση, ότι μπορεί η αναθέτουσα αρχή να τις διαγράψει. Αν δεν διαγραφούν, η αμέσως ανωτέρω περίπτωση δεν μπορεί να εφαρμοστεί αν δεν διευκρινίζονται οι επιτακτικοί λόγοι δημοσίου συμφέροντος για τους οποίους θα μπορούσε να μην αποκλειστεί κάποιος υποψήφιος, παρότι συντρέχουν στο πρόσωπό του λόγοι αποκλεισμού της παρ. 2, ενώ η περίπτωση της μη εξόφλησης φόρων ή και εισφορών θα μπορούσε να λειτουργήσει, αν βεβαίως αιτιολογηθούν επαρκώς οι λόγοι για τους οποίους δεν επιβάλλεται ο αποκλεισμός.

IV. Προαιρετικοί λόγοι αποκλεισμού:

Οι λόγοι αποκλεισμού της παρ. 4 του άρθρου 73 είναι δυνητικοί, μπορεί δηλαδή η αναθέτουσα αρχή να τους θέσει ή και να τους παραλείψει. Όπως

[6] Κατά το παράδειγμα του δίνει η **Κατευθυντήρια Οδηγία 20/2017** της ΕΑΑΔΗΣΥ, μια τέτοια περίπτωση θα μπορούσε να είναι η επείγουσα ανάγκη για προμήθεια εμβολίων ή εξοπλισμού έκτακτης ανάγκης, τα οποία μπορούν να αγοραστούν μόνο από ένα οικονομικό φορέα για τον οποίο, ισχύει, κατά τα λοιπά, ένα από τους υποχρεωτικούς λόγους αποκλεισμού.

ειδικότερα αναφέρεται σε υποσημείωση της πρότυπης προκήρυξης *«η αναθέτουσα αρχή δύναται να επιλέξει έναν, περισσότερους, όλους ή ενδεχομένως και κανέναν από τους λόγους αποκλεισμού συνεκτιμώντας τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της υπό ανάθεση σύμβασης (εκτιμώμενη αξία αυτής, ειδικές περιστάσεις κ.λπ.), με σχετική πρόβλεψη στο παρόν σημείο της διακήρυξης»*[7].

Τονίζεται στο σημείο αυτό και πάλι ότι δεν επιτρέπεται η συμπερίληψη στην Διακήρυξη και άλλων λόγων αποκλεισμού πέραν αυτών που προβλέπει ο νόμος και η Οδηγία (υπάρχει πλούσια σχετική νομολογία επ' αυτού, τόσο του ΔΕΚ, όσο και των εθνικών δικαστηρίων). Για παράδειγμα, με την απόφαση 231/2017 της ΑΕΠΠ κρίθηκε ότι δεν είναι νόμιμη η απαίτηση της προκήρυξης να υποβάλουν οι υποψήφιοι Υπεύθυνη Δήλωση (επιπλέον του ΕΕΕΣ) με την οποία θα δηλώνουν ότι θα προσκομίσουν κατά την υπογραφή της σύμβασης α) ασφαλιστήριο συμβόλαιο αστικής ευθύνης που θα διατηρήσουν σε ισχύ καθόλη τη διάρκεια της σύμβασης β) κατάλογο απασχολουμένων στην επιχείρηση του κάθε υποψηφίου, θεωρημένη από την Επιθεώρηση Εργασίας, κ.ο.κ., δεδομένου ότι τα στοιχεία αυτά προβλέπονται επίσης και ως δικαιολογητικά που προσκομίζονται από τον προσωρινό ανάδοχο ενόψει της κατακύρωσης, αλλά και ως όροι στο σχέδιο σύμβασης που χορηγήθηκε στους ενδιαφερόμενους, επομένως διασφαλίζεται σε κάθε περίπτωση η τήρησή τους από τον ανάδοχο, εν πάση δε περιπτώσει δεν μπορεί να αποτελέσουν αντικείμενο Υπεύθυνης Δήλωσης γεγονότα μελλοντικά και υποσχέσεις, αλλά μόνο παρελθόντα γεγονότα[8]. Και ναι μεν, κατά την ΑΕΠΠ, ο σχετικός όρος της Διακήρυξης δεν μπορεί να ελεγχθεί διότι δεν προσβλήθηκε εγκαίρως αυτή, πλην η παράλειψη υποβολής της ΥΔ με το ως άνω περιεχόμενο, δεν είναι ουσιώδης και μπορεί εκ των υστέρων να συμπληρωθεί. Έχω τη γνώμη ότι η θέση αυτή της ΑΕΠΠ, σχετικά με την έννοια της ΥΔ, είναι ορθή, έχοντας υπόψη ότι είναι καταφανώς εσφαλμένη η αντίληψη που διατρέχει μεγάλο τμήμα της Δημόσιας Διοίκησης, ότι δηλαδή μπορεί να ζητά την υποβολή από τους υποψηφίους Υπεύθυνων Δηλώσεων, με τις οποίες θα διαβεβαιώνεται η μελλοντική τήρηση υποχρεώσεων εκ μέρους τους, αν καταστούν ανάδοχοι. Εν όψει τούτου, είναι ορθή, νομίζω, και η κρίση της ΑΕΠΠ ότι είναι επουσιώδης η

[7] Δεν είμαι σε θέση να γνωρίζω αν οι αναθέτουσες αρχές εκμεταλλεύονται τη διακριτική αυτή ευχέρεια που τους παρέχει ο νόμος και η πρότυπη προκήρυξη.

[8] Σύμφωνα με την παρ. 1 του άρθρου 8 του ν. 1599/1986, με την οποία απειλούνται ποινικές κυρώσεις αν τα δηλούμενα γεγονότα ή στοιχεία δεν είναι αληθή.

πλημμέλεια του υποψηφίου και μπορεί να συμπληρωθεί εκ των υστέρων, αν παρά τη μη νομιμότητά του ένας τέτοιος όρος περιληφθεί στην Διακήρυξη.

1. **Ειδικότερα, οι προαιρετικοί λόγοι αποκλεισμού** είναι οι εξής:

α) Αν ο υποψήφιος έχει αθετήσει τις υποχρεώσεις της παρ. 2 του άρθρου 18 του ν. 4412/2016 (πρόκειται για υποχρεώσεις που προκύπτουν από διατάξεις περιβαλλοντικής, κοινωνικοασφαλιστικής και εργατικής νομοθεσίας). Υπό το προϊσχύσαν δίκαιο η περίπτωση αυτή καλυπτόταν από την γενικότερη πρόβλεψη περί αποκλεισμού για σοβαρό επαγγελματικό παράπτωμα.

β) Αν ο οικονομικός φορέας τελεί υπό πτώχευση ή έχει υπαχθεί σε διαδικασία εξυγίανσης ή ειδικής εκκαθάρισης ή τελεί υπό αναγκαστική διαχείριση από εκκαθαριστή ή από το δικαστήριο ή έχει υπαχθεί σε διαδικασία πτωχευτικού συμβιβασμού ή έχει αναστείλει τις επιχειρηματικές του δραστηριότητες ή εάν βρίσκεται σε οποιαδήποτε ανάλογη κατάσταση προκύπτουσα από παρόμοια διαδικασία, προβλεπόμενη σε εθνικές διατάξεις νόμου. Η διάταξη αυτή υπήρχε και στο προηγούμενο δίκαιο, καινοτομία δε αποτελεί η πρόβλεψη ότι μπορεί η αναθέτουσα αρχή να μην αποκλείσει τον υποψήφιο αν μπορεί να αποδείξει ότι είναι σε θέση να εκτελέσει τη σύμβαση, λαμβάνοντας υπόψη τις ισχύουσες διατάξεις και τα μέτρα για τη συνέχιση της επιχειρηματικής του λειτουργίας.

γ) Αν υπάρχουν επαρκώς εύλογες ενδείξεις που οδηγούν στο συμπέρασμα ότι ο οικονομικός φορέας συνήψε συμφωνίες με άλλους οικονομικούς φορείς, με στόχο τη στρέβλωση του ανταγωνισμού. Σε μια σημαντική επί του θέματος αυτού απόφαση, με αριθμό **ΑΕΠΠ 1082/2018**, θεωρήθηκε ότι η εν λόγω ρύθμιση αφορά την περίπτωση συμφωνίας εν όψει του τρέχοντος διαγωνισμού και μόνο, και όχι συμφωνίες (ακόμα και αποδεδειγμένες) που αφορούν σε παρελθόντες διαγωνισμούς, δοθέντος ότι ο νομοθέτης αρκείται σε εύλογες ενδείξεις, ενώ αν η ρύθμιση αφορούσε συμφωνίες σε παρελθόντα χρόνο και επ' ευκαιρία άλλων διαγωνισμών θα έπρεπε να απαιτεί αποδεδειγμένες πραγματικές καταστάσεις και καταδικαστικές αποφάσεις (αφού η ίδια η αναθέτουσα αρχή δεν θα μπορούσε να διαθέτει απλές ενδείξεις περί αυτού). Επιχείρημα, κατά την απόφαση, για το συμπέρασμα αυτό αποτελεί και η πρόβλεψη του άρθρου 74 του νόμου, για την έκδοση Κοινής Υπουργικής Απόφασης με την οποία μπορεί να επιβάλλεται αποκλεισμός οικονομικού φορέα από τις διαδικασίες ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων, επί μία τριετία, αν κατά τη διαδικασία σύναψης δημόσιας σύμβασης διαπιστωθεί ότι συντρέχει στο

πρόσωπο ενός οικονομικού φορέα ο λόγος αυτός αποκλεισμού και ο οικονομικός φορέας δεν έλαβε τα μέτρα της παρ. 7 του άρθρου 73 για να αποδείξει την αξιοπιστία του[9]. Επομένως, κατά την απόφαση της ΑΕΠΠ, αφού ο νόμος προβλέπει ειδική διαδικασία για τον αποκλεισμό οικονομικού φορέα ο οποίος μετείχε σε συμπαιγνίες και καθιερώνει προς το σκοπό αυτό νόμιμη διαδικασία (έκδοση ΚΥΑ, κατόπιν γνώμης του Τεχνικού Συμβουλίου Υποδομών, όταν η συμπαιγνία σημειώθηκε σε διαγωνισμούς ανάθεσης δημοσίων έργων), δεν μπορεί παρά η παρ. 4γ του άρθρου 73 να αφορά την περίπτωση συμπαιγνίας που εκδηλώθηκε στα πλαίσια του τρέχοντος διαγωνισμού για την οποία η αναθέτουσα αρχή διαθέτει απλώς εύλογες ενδείξεις.

δ) Αν στη συγκεκριμένη διαδικασία σημειώθηκε σύγκρουση συμφερόντων σε όργανα της αναθέτουσας αρχής με αποφασιστικές αρμοδιότητες επί του διαγωνισμού, κατά την έννοια του άρθρου 24 του ν. 4412/2016 ή αν υπάρχει στρέβλωση του ανταγωνισμού από την πρότερη συμμετοχή των οικονομικών φορέων κατά την προετοιμασία της διαδικασίας σύναψης της σύμβασης, κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 48 του ν. 4412/2016, και δεν μπορεί να θεραπευθεί με άλλα, λιγότερο παρεμβατικά, μέσα[10].

ε) Αν ο υποψήφιος έχει επιδείξει σοβαρή ή επαναλαμβανόμενη πλημμέλεια κατά την εκτέλεση ουσιώδους απαίτησης στο πλαίσιο προηγούμενης δημόσιας σύμβασης που είχε ως αποτέλεσμα την πρόωρη καταγγελία της προηγούμενης σύμβασης, αποζημιώσεις ή άλλες παρόμοιες κυρώσεις. Η συγκεκριμένη περίπτωση δεν είναι νέα, αφού και υπό την προηγούμενη Οδηγία αποτελούσε

---

[9] Πρέπει εν προκειμένω να σημειωθεί επίσης ότι στο άρθρο 82 παρ. 1 του ν. 3669/2008, που διατηρείται ακόμα σε ισχύ, βάσει του άρθρου 377 παρ. 1 περ. (31) προβλέπεται ιδιαίτερη πειθαρχική διαδικασία κατά των εργοληπτών όταν υπάρχουν *«σοβαρές ενδείξεις ότι έγινε συνεννόηση των συναγωνιζόμενων προς αποφυγή πραγματικού συναγωνισμού»,* η οποία ομοίως μπορεί να οδηγήσει στην στέρηση του δικαιώματος συμμετοχής σε διαγωνισμούς δημοσίων έργων μέχρι 6 μήνες ή σε προσωρινή διαγραφή της εργοληπτικής επιχείρησης από τα Μητρώα μέχρι τρία χρόνια, ποινές που ομοιάζουν απόλυτα με τον αποκλεισμό της επιχείρησης από τους διαγωνισμούς στους οποίους συμμετέχει..

[10] Πρόκειται για λόγο αποκλεισμού που τέθηκε στις νέες Οδηγίες κατόπιν της νομολογίας του ΔΕΚ στην υπόθεση FABRICOM (C-21/2003 και C- 34/03) και του ΠΕΚ στην υπόθεση AfCon (T-160/03) και αποσκοπεί στη διασφάλιση της εφαρμογής της αρχής της ίσης μεταχείρισης και διαφάνειας στους διαγωνισμούς για την ανάθεση των δημοσίων συμβάσεων. Μάλιστα, αν συντρέχει στο πρόσωπο του υποψηφίου τέτοιος λόγος, τότε, εκτός της υποχρέωσης να το δηλώσει ο ίδιος, με την κατάλληλη αναφορά στο ΕΕΕΣ/ΤΕΥΔ, αντίστοιχη υποχρέωση έχει και το πρόσωπο από την πλευρά της αναθέτουσας αρχής που εμπλέκεται στο κώλυμα στην περ. του άρθρου 24 και περαιτέρω ακολουθούν ενέργειες της αναθέτουσας αρχής με σκοπό την διαφύλαξη της διαφάνειας και ίσης μεταχείρισης, ενώ στην περ. του άρθρου 48 πρέπει επίσης να λάβει κατάλληλα μέτρα η αναθέτουσα αρχή γνωστοποιώντας το κώλυμα και στους λοιπούς συνυποψήφιους για την προστασία των συμφερόντων τους.

λόγο αποκλεισμού η διάπραξη σοβαρού επαγγελματικού παραπτώματος που αποδεδειγμένα διαπιστώθηκε με οποιοδήποτε μέσο από τις αναθέτουσες αρχές, πλην δεν είχαν εμφανιστεί σε διαγωνισμούς ανάθεσης δημοσίων έργων περιπτώσεις αποκλεισμού για το λόγο αυτό, διότι στις προκηρύξεις ζητούνταν η υποβολή υπεύθυνης δήλωσης του υποψηφίου ότι δεν του επιβλήθηκε, με πειθαρχική απόφαση αρμοδίου πειθαρχικού οργάνου, η ποινή της στέρησης του δικαιώματος συμμετοχής σε διαγωνισμούς. Τέτοια ποινή μπορούσε να επιβληθεί, προκειμένου για συμβάσεις έργων κατά τις διατάξεις των άρθρων 82 και επ. του ν. 3669/2008 και προκειμένου για συμβάσεις μελετών δημοσίων έργων, κατά τις διατάξεις του π.δ. 93/2009, από τα αρμόδια προς τούτο πειθαρχικά συμβούλια της ΓΓΔΕ, μεταξύ δε των λόγων για την επιβολή ποινών ήταν και η έκπτωση από προηγούμενες συμβάσεις δημοσίων έργων.

Η έκπτωση του αναδόχου από προηγούμενη σύμβαση, έχει απασχολήσει πρόσφατα, ως λόγος αποκλεισμού, κατ' επανάληψη την ΑΕΠΠ, κατόπιν υποβολής καταγγελιών με τις οποίες γνωστοποιούνται - από συνυποψηφίους - περιπτώσεις προηγούμενης έκπτωσης υποψηφίων και ζητείται ο αποκλεισμός τους (ενδ. ΑΕΠΠ 118/2017, 119/2017 κ.λπ.). Το ζήτημα που τίθεται είναι αν ο - οφειλόμενος σε υπαιτιότητα του αναδόχου - λόγος έκπτωσης αυτού, συνιστά την απαιτούμενη από το νόμο *«σοβαρή πλημμέλεια κατά την εκτέλεση ουσιώδους απαίτησης στο πλαίσιο προηγούμενης δημόσιας σύμβασης που είχε ως αποτέλεσμα την πρόωρη καταγγελία της προηγούμενης σύμβασης»*, η οποία δικαιολογεί τον αποκλεισμό του. Επί του θέματος, οι μέχρι στιγμής αποφάσεις της ΑΕΠΠ αναγνωρίζουν ότι **ο υποψήφιος οφείλει** αα) να δηλώνει στο ΕΕΕΣ/ΤΕΥΔ την έκπτωσή του από προηγούμενη δημόσια σύμβαση, ακόμα και πριν την οριστικοποίησή της (με απόρριψη της σχετικής ένστασης ή άπρακτη πάροδο της προθεσμίας), ββ) να αναφέρει τυχόν επανορθωτικά μέτρα, κατά την παρ. 7 του άρθρου 73, που έλαβε για την αποκατάσταση της τρωθείσας αξιοπιστίας του (ενώ δεν αρκεί προς τούτο η απλή μνεία ότι αμφισβητείται η νομιμότητα της απόφασης έκπτωσης, με την υποβολή αίτησης θεραπείας ή την προσφυγή στο δικαστήριο, διότι τούτο δεν έχει την έννοια επίκλησης επανορθωτικών μέτρων που περιλαμβάνουν την παραδοχή του παραπτώματος και όχι την άρνησή του). Τυχόν παράλειψη του υποψηφίου να σημειώσει την προηγούμενη έκπτωσή του συνιστά τυπικό λόγο αποκλεισμού - χωρίς διαδικασία ακρόασης και δικαίωμα επανόρθωσης - διότι πληρείται πλέον ως

λόγος αποκλεισμού η ελλιπής συμπλήρωση του ΤΕΥΔ (ή ΕΕΕΣ). Εξ άλλου αν δηλωθεί από τον υποψήφιο η έκπτωση, η αναθέτουσα αρχή οφείλει να κρίνει περί της σοβαρότητας του παραπτώματος που οδήγησε στην έκπτωση, ελεγχόμενη ως προς την κρίση της αυτή για τυχόν υπέρβαση των ορίων της διακριτικής της ευχέρειας με βάση τις αρχές του ελεύθερου ανταγωνισμού, της ίσης μεταχείρισης και διαφάνειας και της αναλογικότητας (βλέπ. ΑΕΠΠ 231/2017, σκ. 25, σύμφωνα με την οποία πρέπει να αποκλειστεί ο υποψήφιος που δήλωσε ΝΑΙ στο ερώτημα αν έχει διαπράξει παράπτωμα, χωρίς να το εξειδικεύει και εκ του γεγονότος αυτού δεν μπορεί η αναθέτουσα αρχή να κρίνει τη σοβαρότητά του ούτε και να ζητήσει εξηγήσεις)[11].

Είναι φανερό ότι σε περίπτωση προηγηθείσας έκπτωσης, ο βαρυνόμενος υποψήφιος τίθεται μπροστά στο εξής **δίλημμα:** Ακόμα και αν έχει αμφισβητήσει με ένσταση και προσφυγή την απόφαση έκπτωσης, έχει σοβαρότατο πρόβλημα συμμετοχής σε διαγωνισμούς μέχρι την εκδίκαση της υπόθεσής του και μπορεί

[11] Σχετική με το ζήτημα είναι η απόφαση του ΔΕΕ στην υπόθεση Forposta (C-465/11, σκ. 27-31), σύμφωνα με την οποία η έννοια του "επαγγελματικού παραπτώματος" καλύπτει κάθε παραπτωματική συμπεριφορά που έχει αντίκτυπο στην επαγγελματική αξιοπιστία του συγκεκριμένου φορέα και όχι μόνον τις παραβάσεις των κανόνων δεοντολογίας υπό τη στενή έννοια του επαγγέλματος στο οποίο ανήκει ο εν λόγω φορέας, οι οποίες διαπιστώνονται από το προβλεπόμενο στο πλαίσιο του επαγγέλματος αυτού πειθαρχικό όργανο ή από δικαστική απόφαση που έχει αποκτήσει ισχύ δεδικασμένου. [...] Οι αναθέτουσες αρχές επιτρέπεται να διαπιστώσουν και να αποδείξουν το επαγγελματικό παράπτωμα με οποιοδήποτε κατάλληλο μέσο διαθέτουν. [...] Δεν απαιτείται απόφαση που να έχει αποκτήσει ισχύ δεδικασμένου για τη διαπίστωση του επαγγελματικού παραπτώματος. [...] Επομένως, η μη τήρηση από οικονομικό φορέα των συμβατικών του υποχρεώσεων μπορεί, καταρχήν, να θεωρηθεί ως επαγγελματικό παράπτωμα. Σε κάθε περίπτωση, το «παράπτωμα» πρέπει να είναι "σοβαρό", γεγονός το οποίο υποδηλώνει συνήθως συμπεριφορά του οικείου οικονομικού φορέα που ενέχει πρόθεση διαπράξεως παραπτώματος ή αμέλεια ορισμένου βαθμού. Έτσι οποιαδήποτε εσφαλμένη, ανακριβής ή πλημμελής εκτέλεση συμβάσεως ή μέρους αυτής μπορεί ενδεχομένως να τεκμηριώσει περιορισμένη επαγγελματική επάρκεια του συγκεκριμένου οικονομικού φορέα, αλλά δεν ισοδυναμεί αυτόματα με σοβαρό παράπτωμα.

Περαιτέρω, στην ίδια ως άνω υπόθεση κρίθηκε ότι, για τη διαπίστωση της υπάρξεως «σοβαρού παραπτώματος» απαιτείται, κατ' αρχήν, να πραγματοποιηθεί συγκεκριμένη εκτίμηση και να εξατομικευθεί η στάση του οικείου οικονομικού φορέα. Εξάλλου, λαμβανομένων υπόψη των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών των εθνικών νομικών συστημάτων σε θέματα ευθύνης, η έννοια των «περιστάσεων για τις οποίες ευθύνεται κάποιος» είναι ευρύτατη και μπορεί να συμπεριλάβει περιπτώσεις που υπερβαίνουν κατά πολύ τη συμπεριφορά του οικείου οικονομικού φορέα που ενέχει πρόθεση διαπράξεως παραπτώματος ή ορισμένης σοβαρότητας αμέλεια, το οποίο σημαίνει ότι η έννοια του "σοβαρού παραπτώματος" δεν μπορεί να αντικατασταθεί με την έννοια "των περιστάσεων για ης οποίες ευθύνεται" ο οικείος οικονομικός φορέας. Ως εκ τούτου, εθνική ρύθμιση δεν μπορεί να ορίζει η ίδια τις παραμέτρους, βάσει των οποίων προηγούμενη συμπεριφορά ενός οικονομικού φορέα υποχρεώνει την αναθέτουσα αρχή να τον αποκλείει αυτομάτως από νέο προκηρυχθέντα διαγωνισμό, χωρίς να παρέχει σε αυτήν την ευχέρεια να εκτιμήσει, κατά περίπτωση, τη σοβαρότητα της φερόμενης ως παραπτωματικής συμπεριφοράς του εν λόγω φορέα στο πλαίσιο εκτέλεσης της προηγούμενης σύμβασης

να στερηθεί της δυνατότητας να διεκδικήσει νέες συμβάσεις για χρονικό διάστημα τριών ετών. Αν το αποσιωπήσει και αποκαλυφθεί η έκπτωση θα αποκλειστεί άνευ ετέρου, ενώ αν το δηλώσει θα είναι στην κρίση της κάθε αναθέτουσας αρχής η εκτίμηση της σοβαρότητας του (ενδεχόμενου) παραπτώματος και ο αποκλεισμός του, ενώ αδυνατεί εκ των πραγμάτων να επικαλεστεί την συνεργασία με τον εργοδότη που τον κήρυξε έκπτωτο και επανορθωτικά μέτρα για την αποκατάσταση της αξιοπιστίας του, χωρίς να έχει προηγουμένως παραιτηθεί από τα διοικητικά ή δικαστικά μέσα αμφισβήτησης της νομιμότητας της έκπτωσης. Για την αποτροπή της ανασφάλειας αυτής έχω τη γνώμη ότι πρέπει οπωσδήποτε να ενεργοποιηθεί η εφαρμογή των διατάξεων των άρθρων 82 και επ. του ν. 3669/2008 (ή οι νέες αντίστοιχες διατάξεις, όταν θεσπισθούν) ώστε να μην επαφίεται η κρίση και η στάθμιση των παραμέτρων της έκπτωσης στις κατ' ιδίαν αναθέτουσες αρχές.

Δεν αποκλείεται εξάλλου το ενδεχόμενο, σε περίπτωση ενός τέτοιου αποκλεισμού, κατόπιν μιας απόφασης έκπτωσης που η νομιμότητά της δεν έχει κριθεί δικαστικά, να στραφεί ο ανάδοχος κατά της αναθέτουσας αρχής που τον κήρυξε έκπτωτο, προκειμένου να ζητήσει αποζημίωση για το διαφυγόν κέρδος του (αν μπορεί βεβαίως να αποδείξει τη ζημιά του) αν εν τέλει δικαιωθεί και ακυρωθεί η έκπτωσή του.

Άλλη περίπτωση που απασχόλησε την ΑΕΠΠ, στην προαναφερθείσα απόφασή της **1082/2018,** ήταν αν συνιστά σοβαρή ή επαναλαμβανόμενη πλημμέλεια κατά την εκτέλεση ουσιώδους απαίτησης στο πλαίσιο προηγούμενης δημόσιας σύμβασης, η καταδίκη εργοληπτικών εταιρειών από την Επιτροπή Ανταγωνισμού, για νόθευση του ανταγωνισμού και συμπαιγνία. Στο ζήτημα αυτό η ΑΕΠΠ απάντησε ότι κατά την Πρότυπη Προκήρυξη η διάπραξη επαγγελματικού παραπτώματος υπό την έννοια της περ. στ΄ αποδεικνύεται από πειθαρχικές αποφάσεις που εκδίδονται για τα στελέχη ΜΕΚ των επιχειρήσεων από τα οικεία επιμελητήρια, πράγμα που αν προκύψει κρίνεται κατά τη διαδικασία έκδοσης Ενημερότητας Πτυχίου, από την Επιτροπή ΜΕΕΠ, η οποία δεν εκδίδει ΕΠ, αν κριθεί σοβαρό το παράπτωμα.

στ) Αν ο υποψήφιος έχει κριθεί ένοχος σοβαρών ψευδών δηλώσεων κατά την παροχή των πληροφοριών που απαιτούνται για την εξακρίβωση της απουσίας των λόγων αποκλεισμού ή την πλήρωση των κριτηρίων επιλογής, έχει

αποκρύψει τις πληροφορίες αυτές ή δεν είναι σε θέση να προσκομίσει τα δικαιολογητικά που απαιτούνται κατ' εφαρμογή του άρθρου 23 της παρούσας.
Με την εφαρμογή του ΕΕΕΣ και του ΤΕΥΔ τα οποία αποτελούν κατά την Οδηγία και το ν. 4412/2016 προαπόδειξη περί της καταλληλότητας των συμμετεχόντων στους διαγωνισμούς και βεβαίωση περί απουσίας κωλυμάτων συμμετοχής τους, κάθε σχεδόν περίπτωση που απασχολεί την ΑΕΠΠ ενέχει, ως αίτημα, τον αποκλεισμό συμμετεχόντων επειδή δεν δήλωσαν ή δήλωσαν ανακριβώς γεγονότα όπως αυτά που προαναφέρθηκαν (περιπτώσεις έκπτωσης αναδόχων, ή συμπαιγνιακής συμπεριφοράς). Στις περιπτώσεις αυτές η ΑΕΠΠ κρίνει ότι εφόσον λ.χ. ο ανάδοχος κηρύχθηκε έκπτωτος σε προηγούμενη σύμβαση οφείλει να δηλώσει τούτο στο ΤΕΥΔ ή το ΕΕΕΣ και εφόσον δεν το κάνει **πρέπει να αποκλεισθεί,** λόγω ακριβώς της υποβολής ψευδούς δήλωσης κατά την περίπτωση αυτή, μη εφαρμοζομένης της δυνατότητας να κληθεί για να διευκρινίσει ή να συμπληρώσει την δήλωσή του, κατά το άρθρο 102 του ν. 4412/2016, διότι δεν πρόκειται περί περιπτώσεως που μπορεί να συμπληρωθεί (βλέπ. ΑΕΠΠ 118/2017, σκ. 5 και 6, 231/2017, σκ.13). Περαιτέρω, αν δηλώσει την έκπτωση, οφείλει να εξηγήσει τους λόγους για τους οποίους αυτή επιβλήθηκε, προκειμένου να κριθεί η σοβαρότητα της πλημμέλειας και τα μέτρα που τυχόν έλαβε κατά το άρθρο 73 παρ. 7 του νόμου για την αποκατάσταση της αξιοπιστίας του (δεν αρκεί, όπως προαναφέραμε, προς τούτο η αμφισβήτηση της νομιμότητας της έκπτωσης και η εκκρεμοδικία τυχόν ένστασης ή προσφυγής). Εξ άλλου με απολύτως πρόσφατη απόφασή της **(40/2019) η ΕΑ ΣτΕ** έκρινε, ακυρώνοντας την απόφαση ΑΕΠΠ 1082/2018, ότι οι συμμετέχοντες σε διαγωνισμό ανάθεσης δημοσίου έργου, που δεν δήλωσαν στο ΕΕΕΣ την διαπιστωμένη από την Επιτροπή Ανταγωνισμού συμπαιγνία τους σε παλιότερη χρονική περίοδο (2006-2012) πρέπει να αποκλεισθούν λόγω της ψευδούς αυτής δήλωσής τους.

η) αν ο οικονομικός φορέας επιχείρησε να επηρεάσει με αθέμιτο τρόπο τη διαδικασία λήψης αποφάσεων της αναθέτουσας αρχής, να αποκτήσει εμπιστευτικές πληροφορίες που ενδέχεται να του αποφέρουν αθέμιτο πλεονέκτημα στη διαδικασία σύναψης σύμβασης ή να παράσχει εξ αμελείας παραπλανητικές πληροφορίες που ενδέχεται να επηρεάσουν ουσιωδώς τις αποφάσεις που αφορούν τον αποκλεισμό, την επιλογή ή την ανάθεση,

(θ) αν η αναθέτουσα αρχή μπορεί να αποδείξει, «με κατάλληλα μέσα», ότι ο οικονομικός φορέας έχει διαπράξει σοβαρό επαγγελματικό παράπτωμα, το οποίο θέτει εν αμφιβάλω την ακεραιότητά του.

Παρατηρούμε σχετικά ότι **δεν υπάρχει** στο νόμο αναφορά για τον δυνητικό αποκλεισμό υποψηφίου επειδή καταδικάσθηκε, με δικαστική απόφαση που έχει ισχύ δεδικασμένου, για αδίκημα σχετικό με την επαγγελματική διαγωγή του (λόγος που προβλεπόταν στην περ. 2γ΄του άρθρου 43 του ΠΔ 60/2007 (αντίστοιχα το άρθρο 45 της Οδηγίας 2004/18). Υπενθυμίζω σχετικά, ότι βάσει αυτής της πρόβλεψης, στις προϊσχύσασες πρότυπες διακηρύξεις των έργων προβλεπόταν ο αποκλεισμός για ορισμένα αδικήματα του Ποινικού Κώδικα, εφόσον αυτά συνδέονταν με την επαγγελματική δράση του υποψήφιου [υπεξαίρεση (375 Π.Κ), απάτη (386-388 Π.Κ.), εκβίαση (385 Π.Κ.), πλαστογραφία (216-218 Π.Κ.), ψευδορκία (224 Π.Κ.), δωροδοκία (235-237 Π.Κ.), και δόλια χρεοκοπία (398 Π.Κ.) – βλέπ. 22.2 της πρότυπης προκήρυξης].

Θα μπορούσαμε λοιπόν να πούμε ότι πλέον οι ως άνω περιπτώσεις ποινικής καταδίκης υπάγονται στην περ. θ΄ της παρ. 4 του άρθρου 73, ενώ θα μπορούσαν επίσης να υπαχθούν στη περίπτωση αυτή και άλλα παραπτώματα, πειθαρχικής φύσεως, που δεν μπορούν να υπαχθούν σε κάποια από τις προαναφερθείσες περιπτώσεις.

2. Τέλος, αποκλείεται από τη συμμετοχή στη διαδικασία σύναψης δημόσιας σύμβασης αν συντρέχουν οι προϋποθέσεις εφαρμογής της παρ. 4 του άρθρου 8 του ν. 3310/2005 (εθνικός λόγος αποκλεισμού) (μόνο για συμβάσεις έργων προϋπολογισμού εκτιμώμενης αξίας ανώτερης του 1.000.000,00 ευρώ και στην περίπτωση αυτή συμπληρώνεται στο Μέρος ΙΙΙ Δ του ΤΕΥΔ[)]. Πρέπει εξ άλλου να σημειωθεί ότι η υπέρβαση του ανεκτέλεστου ορίου εργολαβικών συμβάσεων δεν θεωρείται πλέον λόγος αποκλεισμού, αλλά ζήτημα που αφορά την οικονομική και τεχνική ικανότητα του υποψηφίου. Τέλος έχει απαλειφθεί η διάταξη του προηγούμενου δικαίου, περί αποκλεισμού υποψήφιου λόγω μη εκπλήρωσης των υποχρεώσεών του στις εργοληπτικές οργανώσεις που τυχόν είναι εγγεγραμμένος.

3. Ο αποκλεισμός υποψηφίου για έναν από τους λόγους που αναφέρθηκαν μπορεί να επιβληθεί σε οποιοδήποτε χρονικό σημείο της διαδικασίας σύναψης σύμβασης, όταν αποδεικνύεται ότι αυτός βρίσκεται, λόγω πράξεων ή παραλείψεων αυτού, είτε πριν είτε κατά τη διαδικασία, σε μία από τις

περιπτώσεις αυτές, αν η αναθέτουσα αρχή λάβει φυσικά γνώση περί της συνδρομής περιπτώσεως αποκλεισμού με δική της πρωτοβουλία είτε και κατόπιν γραπτής ενημέρωσης ή ενστάσεως από πλευράς των λοιπών συνυποψηφίων[12].

V. Η επίκληση επανορθωτικών μέτρων

Κρίσιμη παράμετρο του νέου συστήματος ελέγχου των τυπικών προϋποθέσεων συμμετοχής αποτελεί η δυνατότητα επίκλησης επανορθωτικών μέτρων εκ μέρους του υποψηφίου που βαρύνεται με λόγο αποκλεισμού. Συγκεκριμένα, σύμφωνα με τις παρ. 7 - 9 του άρθρου 73, μπορεί ο οικονομικός φορέας που απειλείται με αποκλεισμό από διαδικασία ανάθεσης δημόσιας σύμβασης να επικαλεστεί και αποδείξει ότι έλαβε κρίσιμα επανορθωτικά μέτρα που αποδεικνύουν ότι έχει πλέον καταστεί αξιόπιστος. Τα μέτρα που επικαλείται ο υποψήφιος οικ. φορέας πρέπει να αποδεικνύουν α) ότι κατέβαλε ήδη ή ότι δεσμεύτηκε να καταβάλει αποζημίωση για τυχόν ζημιές που προκλήθηκαν από το ποινικό αδίκημα ή το επαγγελματικό παράπτωμα στο οποίο υπέπεσε, β) ότι συνεργάστηκε με τις αρμόδιες ερευνητικές αρχές για να διευκρινίσει τα γεγονότα και τις περιστάσεις και γ) ότι έλαβε συγκεκριμένα τεχνικά και οργανωτικά μέτρα, και μέτρα σε επίπεδο προσωπικού, τα οποία είναι κατάλληλα (και αντίστοιχα με τη σοβαρότητα του λόγου αποκλεισμού) για την αποφυγή περαιτέρω αδικημάτων ή παραπτωμάτων. Τέτοια μέτρα δεν μπορεί να επικαλεστεί οικονομικός φορέας που καταδικάστηκε ήδη με τελεσίδικη απόφαση σε αποκλεισμό από τη συμμετοχή σε διαγωνισμούς. Η επάρκεια των επανορθωτικών μέτρων που έλαβε ο ανάδοχος κρίνεται από την αναθέτουσα αρχή, κατόπιν σύμφωνης γνώμης της επιτροπής της παρ. 9 του άρθρου και αν αυτή (η επιτροπή) δεν απαντήσει έγκαιρα (εντός 30 ημερών), η αναθέτουσα αρχή αποκλείει τον υποψήφιο και η απόφασή της αυτή κοινοποιείται στην ΕΑΑΔΗΣΥ.

VI. Η διάρκεια του αποκλεισμού

Σχετικά με τη διάρκεια του αποκλεισμού σε περίπτωση σοβαρού παραπτώματος, στο άρθρο 73 παρ. 10 ορίζεται ότι αν η διάρκεια του αποκλεισμού δεν έχει καθοριστεί με βάση την αρχή της αναλογικότητας (πρέπει

[12] Βλέπ. απόφαση ΑΕΠΠ 1082/2018 (σκ. 9), με την οποία απορρίφθηκε ισχυρισμός παρεμβαίνοντος περί απαραδέκτου της προσφυγής, ως πρόωρης, επειδή ασκήθηκε κατά της απόφασης προσωρινής κατακύρωσης (η οποία δεν έλαβε υπόψη σχετική καταγγελία της προσφεύγουσας) και δεν ανέμενε την απόφαση της κατακύρωσης, μετά τον έλεγχο των δικαιολογητικών του προσωρινού αναδόχου.

να εκτιμηθούν σχετικά η σοβαρότητα του αδικήματος ή παραπτώματος, ο χρόνος που έχει παρέλθει από τη διάπραξή του, η διάρκειά του, η τυχόν υποτροπή, η πρόθεση ή ο βαθμός αμέλειας του οικονομικού φορέα και τα μέτρα που αυτός λαμβάνει προς αποφυγή διάπραξης παρόμοιων αδικημάτων ή παραπτωμάτων στο μέλλον), τότε η περίοδος αυτή ανέρχεται σε πέντε (5) από την καταδίκη με αμετάκλητη απόφαση και σε τρία (3) έτη από την ημερομηνία του σχετικού γεγονότος[13] στις περιπτώσεις της παρ. 4 του άρθρου (προαιρετικοί λόγοι αποκλεισμού).

VII. Επίμετρο

Το συμπέρασμα που προκύπτει εν τέλει από τις νέες διατάξεις που προαναφέρθηκαν, είναι ότι οι λόγοι αποκλεισμού έχουν εμπλουτιστεί με νέες περιπτώσεις, ως αποτέλεσμα της νομολογίας του ΔΕΚ, ενώ η διαδικασία απόδειξης της καταλληλότητας των διαγωνιζομένων έχει ασφαλώς απλουστευθεί, συνεπεία της εφαρμογής του Ευρωπαϊκού Ενιαίου Εντύπου Συμμετοχής (ΕΕΕΣ), στο άρθρο 79, για τα έργα άνω του ορίου της Ευρωπαϊκής Οδηγίας και του Τυποποιημένου Εντύπου Υπεύθυνης Δήλωσης (ΤΕΥΔ) του ν. 1599/1986, για τα έργα κάτω του ορίου.

Όμως σε αντίθεση με τις προϊσχύσασες διατάξεις, ο αποκλεισμός των υποψηφίων απαιτεί, στις πλείστες των περιπτώσεων, ουσιαστική εκτίμηση της αναθέτουσας αρχής για τη σοβαρότητα των πλημμελειών που βαρύνουν τον υποψήφιο και δεν είναι αυτόματη διαδικασία (on-off), όπως είχαμε συνηθίσει να θεωρούμε τον έλεγχο των τυπικών δικαιολογητικών. Αυτό συνάδει ασφαλώς με την ανάγκη απόδοσης ουσιαστικής δικαιοσύνης, επωμίζει όμως μεγάλη ευθύνη στις αναθέτουσες αρχές, οι οποίες οφείλουν να προβαίνουν, κατά κανόνα, σε δύσκολες σταθμίσεις.

Η δυνατότητα του ενδιαφερόμενου να προσφύγει στην Αρχή Εξέτασης Προδικαστικών Προσφυγών (ΑΕΠΠ λειτουργεί κατά τούτο διασφαλιστικά, αφού οι αποφάσεις της Αρχής αυτής φέρουν αυξημένη εγκυρότητα, είναι επαρκώς αιτιολογημένες και συντελούν τα μέγιστα στην ευστάθεια του συστήματος ανάθεσης όλων των αξιόλογων, από άποψη προϋπολογισμού, δημοσίων συμβάσεων.

[13] Η τριετία πρέπει να αρχίζει από την έκδοση της σχετικής καταδικαστικής απόφασης (υπόθεση Vossloh C-124/2017) και όχι από το γεγονός που αποτέλεσε την αιτία της καταδίκης (συμπαιγνία).

Β.
Η ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗ ΤΟΥ ΧΡΟΝΟΥ
ΣΤΗ ΣΥΜΒΑΣΗ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΕΡΓΟΥ

1. Γενικά - Ο χρόνος εκτέλεσης του έργου

Η σύμβαση εκτέλεσης του έργου είναι *«διαρκής»* σύμβαση (διαρκεί δηλαδή σε μάκρος χρόνου και δεν είναι στιγμιαία, όπως λ.χ. η εκτέλεση σύμβασης προμήθειας). Εύλογα επομένως ορίζονται, σε κάθε σύμβαση έργου, με τα συμβατικά τεύχη (στη Διακήρυξη και την Ειδική Συγγραφή Υποχρεώσεων) οι προθεσμίες περάτωσής του, κατά το σύνολο ή και κατά διακριτά τμήματα. Οι προθεσμίες των έργων, καθώς και η παράτασή τους, **δημιουργούν συχνά τριβές** και διαφωνίες μεταξύ εργοδότη και αναδόχου, ενώ είναι συνηθισμένη η κριτική που ασκείται στους φορείς εκτέλεσης των έργων, για την ευκολία με την οποία εγκρίνονται αλλεπάλληλες παρατάσεις των προθεσμιών των έργων, με αποτέλεσμα σπανίως να τηρούνται τα αρχικά χρονοδιαγράμματα εκτέλεσης. Για να αντιμετωπίσει τα προβλήματα ο νομοθέτης **τροποποίησε αρκετές φορές τις σχετικές διατάξεις**, κυρίως με το Ν 2229/1994 και στη συνέχεια με το Ν 3263/2004, με σκοπό να δυσχεράνει, τόσο για την υπηρεσία όσο και για τους αναδόχους, την χορήγηση παρατάσεων και να παραδίδονται τα έργα στον προβλεπόμενο χρόνο.

Με τις προθεσμίες του έργου συνάπτονται διάφορες επί μέρους ρυθμίσεις, όπως **η οριακή προθεσμία, το χρονοδιάγραμμα του έργου, οι ποινικές ρήτρες για παραβίαση των προθεσμιών και η πρόσθετη καταβολή** («πριμ»). Όλα τα παραπάνω θέματα συνδέονται με τις αποφάσεις της Προϊσταμένης Αρχής με τις οποίες αποφασίζεται η παράταση των προθεσμιών και απαγγέλλονται συνέπειες, οι οποίες εξαρτώνται κυρίως από τον αντισυμβαλλόμενο (ανάδοχος ή εργοδότης) που κρίνεται υπαίτιος για την καθυστέρηση της εκτέλεσης του έργου.

Νομολογιακά εξ άλλου, έχουν συνδεθεί οι προθεσμίες του έργου και με τη <u>λήξη της σύμβασης</u> του έργου, δηλαδή τη διάλυση της σύμβασης.

Οι προθεσμίες του έργου ρυθμίζονται από το **άρθρο 147 του Ν 4412/2016,** το οποίο παρουσιάζει δύο <u>επουσιώδεις</u> διαφορές με το **άρθρο 48 του Ν 3669/2008:** Αφενός στην παρ. 7 καλύπτεται η περίπτωση κατά την οποία ο χρόνος παράδοσης περιλαμβάνεται στα κριτήρια ανάθεσης του έργου (κατά το

άρθρο 86 παρ. 2 δ΄ του Ν 4412/2016). Αφετέρου **τίθενται προθεσμίες**, τόσο για την **υποβολή της αίτησης του αναδόχου για την παράταση των προθεσμιών** του έργου (ένα τουλάχιστον μήνα προ της λήξεως της συνολικής προθεσμίας), όσο και για την έκδοση της εγκριτικής απόφασης της Π.Α. (τρίμηνο από την υποβολή της αίτησης).

Η τελευταία αυτή προσθήκη επαναλαμβάνει (επεκτείνοντας την εφαρμογή της σε όλες τις συμβάσεις δημοσίων έργων) τη διάταξη του **άρθρου 78 του Ν 4313/2014**, με την οποία ορίστηκε ότι για τις ***συγχρηματοδοτούμενες συμβάσεις*** **(και μόνο)** το αίτημα για παράταση της συνολικής προθεσμίας, πρέπει να υποβάλλεται τουλάχιστον ένα (1) μήνα πριν από τη συμβατική λήξη του έργου (συνολική προθεσμία) και η έγκριση επί του αιτήματος από την Προϊσταμένη Αρχή πρέπει να χορηγείται εντός τριών (3) μηνών από την ημέρα υποβολής του αιτήματος του αναδόχου, έστω και αν στο μεταξύ η προθεσμία του έργου έχει λήξει[14].

2. Συνολική και τμηματικές προθεσμίες

Στη σύμβαση του έργου τίθενται **συνολική** (οπωσδήποτε) και **τμηματικές** προθεσμίες (προαιρετικά και κατά περίπτωση). Οι απαιτούμενες προθεσμίες για το σύνολο και τα διακριτά τμήματα του έργου προεκτιμώνται από τις τεχνικές υπηρεσίες του κυρίου του έργου κατά την επεξεργασία των συμβατικών τευχών και **ορίζονται στα τεύχη αυτά** (στη Διακήρυξη ορίζεται η συνολική και στην ΕΣΥ οι τμηματικές προθεσμίες), κατά την εμπειρική **τεχνική εκτίμηση της αναθέτουσας αρχής.** Και τούτο παρά το γεγονός ότι έχει εκδοθεί και ισχύει η Υ.Α. Δ17/01/117/ΦΝ 332/1989 (Β΄ 862) με θέμα *«Έγκριση προδιαγραφών μελέτης και εφαρμογής χρονικού προγραμματισμού και Διοίκησης έργων».* Η απόφαση ορίζει ότι, μαζί με τις υπόλοιπες μελέτες των έργων, εκπονείται και ***«μελέτη χρονικού προγραμματισμού»*****,** επί τη βάσει δε αυτής της μελέτης (εφόσον βεβαίως εκπονηθεί, αφού η εκπόνησή της δεν θεωρείται απαραίτητη) υπολογίζονται οι απαραίτητες για την εκτέλεση του έργου προθεσμίες. Είναι πάντως ελάχιστες (έως μηδαμινές) οι περιπτώσεις που έχουν εκπονηθεί τέτοιες μελέτες.

[14] Η ρύθμιση αυτή εφαρμόστηκε όχι μόνο στις νέες, αλλά και σε όλες τις εν εξελίξει συμβάσεις συγχρηματοδοτούμενων δημοσίων έργων, για αιτήματα που είχαν κατατεθεί πριν από τη συμβατική λήξη τους (χωρίς ακόμα και την τήρηση του μηνός) και είχε δοθεί η έγκριση της Π.Α. εντός τριμήνου από την αίτηση, νομιμοποιώντας έτσι, αναδρομικά, τη διαδικασία χορήγησης παράτασης.

Οι **τμηματικές προθεσμίες** διακρίνονται σε αποκλειστικές και ενδεικτικές. *Αποκλειστικές* τμηματικές προθεσμίες είναι αυτές που σχετίζονται με την παράδοση τμημάτων του έργου, των οποίων η αποπεράτωση έχει ιδιαίτερη σημασία για τον εργοδότη, ενώ οι *ενδεικτικές* χρησιμοποιούνται ως σταθμοί ενδιάμεσου ελέγχου της προόδου του έργου. Εφόσον οι τμηματικές προθεσμίες, που τυχόν ορίζονται στη σύμβαση, δεν κατονομάζονται ως αποκλειστικές, νοούνται ως ενδεικτικές. Η παραβίαση των αποκλειστικών τμηματικών προθεσμιών συνεπάγεται την ***ανέκκλητη* επιβολή ποινικών ρητρών**, ενώ για παραβίαση των **ενδεικτικών** επιβάλλονται μεν ποινικές ρήτρες, *ανακαλούνται* όμως υποχρεωτικά αν το έργο περατωθεί μέσα στην συνολική εγκεκριμένη προθεσμία.

Ο **υποχρεωτικός ορισμός** ενδεικτικών προθεσμιών κατά την παρ. 6 του άρθρου 48 Ν 3669/08 (ανά ένα ή δύο μήνες και για χρόνο που αντιστοιχεί στο ένα τέταρτο (1/4) της συνολικής προθεσμίας και κατ' ελάχιστον 6 μήνες) επιβλήθηκε με το άρθρο 6 του Ν 3263/2004 (που ρυθμίζει την έκπτωση του εργολάβου) και έχει σκοπό την στενή παρακολούθηση της χρονικής εξέλιξης του έργου κατά το πρώτο –κρίσιμο- διάστημα εκτέλεσης. Η διάταξη θεσπίστηκε για να διασφαλίσει της ομαλή εκτέλεση του έργου σε περιπτώσεις που ο ανάδοχος ανέλαβε το έργο με πολύ χαμηλή (και γι' αυτό επικίνδυνη για την καλή εκτέλεση του έργου) οικονομική προσφορά.

Οι προθεσμίες εκτέλεσης αρχίζουν να τρέχουν (κατά την παρ. 2) από την ημέρα υπογραφής της σύμβασης (την επομένη της υπογραφής για την ακρίβεια, σύμφωνα με τις γενικές περί προθεσμιών διατάξεις του Κώδικα Πολιτικής Δικονομίας –άρθρο 144), *εκτός αν ορίζεται διαφορετικά* στη σύμβαση.

3. Η οριακή προθεσμία

Η «οριακή» προθεσμία δεν ορίζεται με τα συμβατικά τεύχη, αλλά **υφίσταται, εκ του νόμου, για κάθε έργο,** υπολογιζόμενη στο ένα τρίτο (1/3) της αρχικής, ενώ δεν μπορεί να είναι μικρότερη των 3 μηνών (παρ. 7 του άρθρου 48), αν λ.χ. η συνολική προθεσμία είναι 6 μήνες η οριακή είναι 3. Με το **Ν 2229/1994** ορίστηκε ότι εφόσον ο ανάδοχος υποβάλλει αίτηση για παράταση της προθεσμίας, μέσα στην αρχική συμβατική προθεσμία και για λόγους που δεν οφείλονται στην αποκλειστική του υπαιτιότητα, ως **νέα συνολική προθεσμία** νοείται πλέον, τόσο για τον καθορισμό της οριακής προθεσμίας όσο και για την επιβολή ποινικών ρητρών, η αρχική μαζί με την παράταση ή τις (τυχόν)

παρατάσεις.

Η **σημασία της οριακής προθεσμίας** έγκειται στο ότι, μέχρι την εξάντλησή της, η Π.Α. μπορεί να χορηγεί ***και αυτεπαγγέλτως*** παρατάσεις της προθεσμίας, ενώ στη συνέχεια μπορεί να χορηγήσει προθεσμία μόνο μετά από σχετικό αίτημα του αναδόχου. Αντίστοιχα, αν κατά την εξέλιξη του έργου, η Π.Α. χορηγήσει παράταση χωρίς αίτηση του αναδόχου, η νέα προθεσμία δεν μπορεί να υπερβεί την οριακή προθεσμία. Τέλος, αν παρέλθει η οριακή προθεσμία χωρίς να έχει περατωθεί το έργο, μπορεί ο ανάδοχος, εφόσον δεν ευθύνεται για την καθυστέρηση, να ζητήσει την διάλυση της σύμβασης (48 παρ. 4 ΠΔ 609/1985 και ήδη άρθρο 62 παρ. 6 του ΚΔΕ). Όπως προκύπτει από πρόσφατη νομολογία του ΣτΕ[15], ο χρόνος της οριακής προθεσμίας αρχίζει να τρέχει από το

[15] **ΣτΕ 4365/2014.** Ο ανάδοχος έχει το δικαίωμα να ζητήσει τη διάλυση της συμβάσεως, λόγω παρελεύσεως της οριακής προθεσμίας του έργου χωρίς υπαιτιότητά του, για τον υπολογισμό δε της ανωτέρω οριακής προθεσμίας συνυπολογίζεται στην αρχική (συμβατική) προθεσμία και η εγκριθείσα, κατόπιν αιτήσεως του αναδόχου, παράταση της συνολικής προθεσμίας του έργου, εφόσον η ως άνω αίτηση υποβλήθηκε μέσα στην αρχική συμβατική προθεσμία και δεν οφείλεται η παράταση σε υπαιτιότητα του αναδόχου. ***Δεν κωλύεται*** ο ανάδοχος να υποβάλει αίτηση για διάλυση της συμβάσεως, μετά την πάροδο της οριακής προθεσμίας, ακόμα και αν υπέβαλε, μετά την πάροδο της αρχικής συμβατικής προθεσμίας, νέα αίτηση για παράταση της συνολικής προθεσμίας του έργου, η οποία εγκρίθηκε από την προϊσταμένη αρχή (πρβλ. ΣτΕ 4410/2011).

Περιστατικά: Κατά το χρόνο υποβολής της αίτησης διαλύσεως (21.6.2004), υπήρχε καθυστέρηση εκτέλεσης του έργου υπερβαίνουσα το 1/3 της συνολικής συμβατικής προθεσμίας (οριακή προθεσμία), δεδομένου ότι η συνολική προθεσμία της εργολαβίας έληγε στις 2.12.2003, η δε οριακή προθεσμία έληξε στις 20.4.2003, (300 ημέρες η αρχική συμβατική προθεσμία συν 120 ημέρες η πρώτη παράταση ίσον 420 ημέρες Χ 1/3 ίσον 140 ημέρες η οριακή προθεσμία). Η αίτηση διάλυσης υποβλήθηκε νόμιμα, λόγω παρέλευσης της οριακής προθεσμίας, παρά την υποβολή αίτησης παράτασης στις 16.7.2003, και επίσης δεύτερης αίτησης παράτασης στις 4.12.2003. Δεν μπορεί να αποκρουσθεί το αίτημα του αναδόχου περί διαλύσεως με την επίκληση του άρθρου 281 ΑΚ, διότι το δικαίωμα του αναδόχου να ζητήσει τη διάλυση διοικητικής σύμβασης, εφόσον συντρέχουν οι νόμιμες προϋποθέσεις, απορρέει από σχέση δημοσίου δικαίου, ενώ το άρθρο 281 ΑΚ αφορά την άσκηση ιδιωτικών δικαιωμάτων, ενώ η διάταξη του άρθρου 25 παρ. 3 του Συντάγματος αφορά την κατάχρηση ατομικού δικαιώματος εκ μέρους του φορέα αυτού, περίπτωση που δεν συντρέχει εν προκειμένω (βλ. ΣτΕ 338/2014, 3995/2012, κ.α.).

ΣτΕ 4410/2011. Το δικαίωμα του αναδόχου να ζητήσει τη διάλυση της συμβάσεως, λόγω παρελεύσεως της οριακής προθεσμίας με υπαιτιότητα του κυρίου του έργου, δεν μπορεί να ασκηθεί πριν από τη λήξη της προθεσμίας αυτής, στην οποία, προκειμένου να εξευρεθεί, συνυπολογίζεται στην αρχική (συμβατική) προθεσμία και η δοθείσα παράταση της (ΣΕ 3715/03), εφόσον το αίτημα του αναδόχου για παράταση υποβλήθηκε «μέσα στην αρχική συμβατική προθεσμία και δεν οφείλονται (οι παρατάσεις) σε υπαιτιότητά του». Αντίθετα, δεν κωλύεται ο ανάδοχος να υποβάλει αίτηση για διάλυση της συμβάσεως, μετά την πάροδο της οριακής προθεσμίας, όπως αυτή υπολογίζεται ανωτέρω, και πριν από την πάροδο της κατά παράταση, αιτήσει αυτού, προθεσμίας, εφόσον η αίτησή του (περί παρατάσεως) υποβλήθηκε μετά την πάροδο της «αρχικής συμβατικής προθεσμίας». Εφόσον, όπως βεβαιώνεται στην προσβαλλόμενη απόφαση, **η οριακή προθεσμία έληγε στις 22.4.02,** η δε κατά παράταση, αιτήσει της αναιρεσείουσας εταιρείας και υπαιτιότητι του κυρίου του έργου, προθεσμία έληγε στις

τέλος της αρχικής (ή της συνολικής, εφόσον είναι διαφορετική από την αρχική), ανεξάρτητα αν ο ανάδοχος συνέχισε να υποβάλει αιτήματα παράτασης και μετά τη λήξη αυτή, τα οποία ενέκρινε η Π.Α.

Η οριακή προθεσμία αποτελεί θεσμό που διασφαλίζει αφενός τα συμφέροντα **του εργοδότη,** υπό την έννοια ότι ο ανάδοχος δεν δικαιούται να διαλύσει[16] τη σύμβαση μετά την παρέλευση της συμβατικής προθεσμίας και

31.5.02, βάσει, όμως, αιτήσεων (2.4.02) υποβληθεισών και εγκριθεισών (3.12.01 και 25.4.02) «μετά την εκπνοή της συμβατικής προθεσμίας», ως τέτοιας νοουμένης, κατά το νόμο (άρθρο 5 παρ. 4 εδ. δ' του Ν 1418/84 όπως τροποποιήθηκε), της «αρχικής συμβατικής προθεσμίας», δηλαδή, μετά την 14.6.01, **η αίτηση διαλύσεως της συμβάσεως εγκύρως υποβλήθηκε (31.5.02), μετά τη λήξη της οριακής προθεσμίας (22.5.02).**

ΔΕΑ 590/2015 (ΝΟΜΟS). Σε κάθε περίπτωση, είτε όταν κατόπιν υποβολής αιτήματος του αναδόχου ζητείται έγκριση της παράτασης της συμβατικής προθεσμίας περάτωσης του έργου είτε όταν η παράταση αυτή εγκρίνεται μονομερώς από τον κύριο του έργου, απώτατο χρονικό σημείο για την εξέταση του σχετικού αιτήματος και την έκδοση, από την Προϊσταμένη Αρχή, εγκριτικής της χορήγησης της παράτασης απόφασης αποτελεί η συμπλήρωση της ως άνω οριακής προθεσμίας. Τυχόν δε μεταγενεστέρως εκδιδόμενη εγκριτική απόφαση της Προϊσταμένης Αρχής είναι μη νόμιμη ως αναρμοδίως, κατά χρόνο, εκδοθείσα. Αντίθετη ερμηνευτική εκδοχή θα οδηγούσε σε παρακώλυση του ανωτέρω δικαιώματος του αναδόχου να ζητήσει τη διάλυση της σύμβασης, μετά τη συμπλήρωση της ως άνω οριακής προθεσμίας και θα ισοδυναμούσε με χορήγηση νέας προθεσμίας περάτωσης του έργου, μη προβλεπόμενη από τις προπαρατεθείσες διατάξεις που διέπουν τις δημόσιες συμβάσεις (ΣτΕ 4675/2014).

Περιστατικά: Η από 23-6-2006 σύμβαση τέθηκε σε ισχύ την **20.2.2008**, η διάρκειά της ήταν 540 ημέρες και ως εκ τούτου έληγε στις **12-8-2009**, γ) ότι η προθεσμία αυτή **παρατάθηκε** με την από 27-1-2010 απόφαση του αρμόδιου Υπουργού κατά 354 ημέρες, δηλαδή έως 1-8-2010, χωρίς υπαιτιότητα του αναδόχου και επομένως η συνολική συμβατική προθεσμία ήταν **894** (540+354) ημέρες, η δε προβλεπόμενη από το άρθρο 5 παρ. 4 εδ. τρίτο του ν. 1418/1984 οριακή προθεσμία περαίωσης του έργου ήταν **298** (894:3) ημέρες **μετά τη λήξη της συνολικής συμβατικής προθεσμίας (1-8-2010)**, δηλαδή **έληγε στις 27-5-2011,** και η απόφαση της Προϊσταμένης Αρχής, με την οποία εγκρίθηκε η νέα παράταση της προθεσμίας περαίωσης του έργου και με την οποία ξεκίνησε η διαφωνία, εκδόθηκε στις 15-6-2011, δηλαδή μετά τη συμπλήρωση της κατά τα ανωτέρω οριακής προθεσμίας, άγεται στην κρίση ότι η απόφαση αυτή είναι μη νόμιμη και ακυρωτέα, ως αναρμοδίως κατά χρόνο εκδοθείσα, κατά το βάσιμο λόγο της κρινόμενης προσφυγής, ενώ πρέπει να απορριφθούν ως αβάσιμοι οι προβαλλόμενοι με την έκθεση απόψεων, το από 18-11-2011 υπόμνημα και την προσθήκη-αντίκρουση ισχυρισμοί του Δημοσίου ότι η ερμηνεία των σχετικών διατάξεων είναι αυθαίρετη, ότι η χορήγηση της παράτασης μετά την οριακή προθεσμία αποκλείεται μόνο στην περίπτωση που δεν υπάρχει σχετικό αίτημα του αναδόχου και ότι η πράξη έγκρισης της παράτασης είναι σύννομη.

Αλυσιτελώς προβάλλονται και είναι για το λόγο αυτό απορριπτέοι οι ισχυρισμοί του καθ' ου ότι: α) η έγκριση της παράτασης της προθεσμίας οφείλεται σε καθυστερήσεις με υπαιτιότητα του αναδόχου, λόγω μη εκπλήρωσης συμβατικών του υποχρεώσεων, όπως προμήθεια και εγκατάσταση συστημάτων διαχείρισης του σταθμού και ελέγχου εγκαταστάσεων καθώς και τοποθέτηση υποσταθμού της ΔΕΗ, β) ότι η ανάδοχος δεν έχει προβεί στην ολοκλήρωση των υπολειπόμενων εργασιών και γ) ότι δεν προβλέπεται η αυτοδίκαιη διάλυση της σύμβασης λόγω λήξης της προθεσμίας περάτωσης του έργου χωρίς να έχουν ολοκληρωθεί οι εργασίες αυτού. Και τούτο διότι αντικείμενο της παρούσας δίκης είναι η νομιμότητα ή μη της εγκριθείσας, από την Προϊσταμένη Αρχή, παράτασης της προθεσμίας εκτέλεσης του έργου, μετά τη συμπλήρωση της οριακής προθεσμίας, η ορθότητα της ερμηνείας και εφαρμογής της οποίας αμφισβητείται, ενώ η τυχόν υπαιτιότητα και εν γένει αντισυμβατική συμπεριφορά της προσφεύγουσας, ή οι λόγοι διάλυσης της σύμβασης δεν ασκούν επιρροή στην παρούσα δίκη (ΣτΕ 4675/2014).

[16] Θα μπορούσε λοιπόν να γίνει ένας παραλληλισμός μεταξύ της οριακής προθεσμίας και του χρόνου ισχύος της προσφοράς των διαγωνιζομένων, κατά τη διαδικασία ανάθεσης, στην οποία οι

υποχρεώνεται να συνεχίσει την εκτέλεση του έργου και αφετέρου **του αναδόχου**, αφού θέτει ένα εύλογο όριο στην υποχρέωσή του να συνεχίσει την εκτέλεση και μετά τη λήξη της συμβατικής προθεσμίας. Τούτο δεν σημαίνει βέβαια ότι με τη λήξη της οριακής προθεσμίας διαλύεται αυτοδίκαια η σύμβαση, αλλά εξαρτάται πλέον από τον ανάδοχο η εκτέλεσή της, αφού μπορεί να **συνεχίζει την εκτέλεση ζητώντας παρατάσεις, μέχρι το έργο να ολοκληρωθεί** (χωρίς να κωλύεται λόγω αυτής της συμπεριφοράς του να ζητήσει τη διάλυση της σύμβασης λόγω παρέλευσης της οριακής, όταν εκείνος το αποφασίσει).

4. Η παράταση των προθεσμιών

Πολύ σπάνια η εκτέλεση των έργων ολοκληρώνεται μέσα στην αρχική προθεσμία. Συνήθως η αποπεράτωση καθυστερεί και η καθυστέρηση αυτή μπορεί είτε να οφείλεται σε παράγοντες που δεν μπορούν να αποδοθούν στον ανάδοχο**,** όπως στην περίπτωση της αύξησης των εργασιών της σύμβασης ή της αντισυμβατικής συμπεριφοράς του εργοδότη (όταν λ.χ. δεν παραδίδει έγκαιρα το χώρο εκτέλεσης ενός έργου, εξαιτίας καθυστέρησης στη συντέλεση των απαλλοτριώσεων ή όταν καθυστερεί την παράδοση των αναγκαίων μελετών ή όταν υποχρηματοδοτεί το έργο καθυστερώντας την πληρωμή εγκεκριμένων λογαριασμών ή λόγω αρχαιολογικών ευρημάτων, που κωλύουν ή αναστέλλουν την εκτέλεση ενός έργου[17] κ.ο.κ.), **είτε και να οφείλεται αποκλειστικά στον ανάδοχο,** όπως όταν εκτελεί το έργο με αργούς ρυθμούς, λόγω κακής οργάνωσης και διαχείρισης, ή λόγω της έλλειψης των αναγκαίων πόρων. Ανακύπτει στην περίπτωση αυτή **ανάγκη παράτασης** των προθεσμιών, η οποία όμως πρέπει να χορηγείται πριν τη λήξη της προθεσμίας που ήδη τρέχει – αρχικής ή κατά παράταση – αλλιώς, αν δηλαδή έχει λήξει η προηγούμενη προθεσμία, η χορήγηση νέας θεωρείται ως **ανανέωση της προθεσμίας**, έννοια που δεν προβλέπεται στο δίκαιο των δημοσίων έργων και γι΄αυτό θεωρείται απαγορευμένη (βλέπετε σχετικά την επόμενη παράγραφο)[18].

διαγωνιζόμενοι δεσμεύονται να μείνουν στο διαγωνισμό μέχρι το χρόνο λήξης της προσφοράς τους, μπορούν όμως έγκυρα να υπογράψουν τη σύμβαση του έργου και μετά τη λήξη του χρόνου αυτού.

[17] Αν συμβεί κάτι τέτοιο έχει εφαρμογή το **άρθρο 37 παρ. 12 του ΚΔΕ.**

[18] **ΣτΕ 1616/2018.** Παράταση της συνολικής προθεσμίας περάτωσης του έργου μπορεί να εγκριθεί και χωρίς αίτηση του αναδόχου, στην περίπτωση, που η εγκρινόμενη παράταση δεν υπερβαίνει την οριακή προθεσμία που προβλέπεται στο άρθρο 5 παρ. 4 εδάφιο τρίτο του ν. 1418/1984. Εξάλλου, η οριακή αυτή προθεσμία εξευρίσκεται εάν στην αρχική συμβατική προθεσμία συνυπολογισθεί και η δοθείσα παράταση μετά από αίτηση του αναδόχου που εγκρίθηκε μέσα στην αρχική συμβατική προθεσμία (βλ. ΣτΕ 1981/2014, 4400/11).

Η παράταση εγκρίνεται με απόφαση της Προϊσταμένης Αρχής, αφού συνιστά τροποποίηση της σύμβασης (και η τροποποίηση των συμβάσεων αποτελεί αρμοδιότητα της Προϊσταμένης Αρχής). Με την εγκριτική απόφαση **καθορίζεται, υποχρεωτικά, το υπαίτιο** για την καθυστέρηση μέρος (παρ. 9)[19] και συνακόλουθα αν η παράταση χορηγείται **με ή χωρίς** αναθεώρηση..

5. Η λήξη των προθεσμιών της σύμβασης, χωρίς περάτωση του έργου.

Είναι πολύ συχνό το φαινόμενο να μην έχει ολοκληρωθεί η εκτέλεση του έργου κατά τη λήξη της προθεσμίας (είτε πρόκειται για την αρχική προθεσμία, είτε και μετά από παράταση) και να μην έχουν μεριμνήσει τα μέρη για την έγκαιρη παράταση της προθεσμίας.

Τα ζητήματα που τίθενται στην περίπτωση αυτή είναι αν:

α) μπορεί να δοθεί παράταση μετά τη λήξη της προθεσμίας,

β) η λήξη της προθεσμίας συνεπάγεται την λήξη (διάλυση) της σύμβασης,

γ) οι εργασίες που τυχόν εκτελούνται μετά τη λήξη είναι συμβατικές (και πρέπει ως εκ τούτου να ενταχθούν σε λογαριασμό και να πληρωθούν) ή εξωσυμβατικές (και άρα δεν μπορούν να πληρωθούν μέσω λογαριασμού).

Για το ζήτημα αυτό υπάρχει **νομολογία του ΣτΕ**, που αναφέρεται μόνο στην περίπτωση που χορηγήθηκε παράταση προθεσμίας μετά τη λήξη της οριακής προθεσμίας[20] (επομένως η ερμηνευτική αυτή λύση δεν ισχύει

Με την αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση (Δ.Ε.Πατρ. 202/2010) είχε κριθεί ότι η εκδοθείσα χωρίς αίτηση του αναδόχου απόφαση έγκρισης παράτασης μετά την λήξη της συμβατικής προθεσμίας, δεν ήταν νόμιμη γιατί έπρεπε να έχει εκδοθεί εντός της προθεσμίας. Η κρίση αυτή του Δ.Ε. δεν απασχόλησε όμως το ΣτΕ, διότι το κρίσιμο ζήτημα εν προκειμένω ήταν αν η δεύτερη παράταση, χωρίς αίτηση του αναδόχου, η οποία υπερέβη την οριακή προθεσμία, ήταν νόμιμη και στο ζήτημα αυτό τόσο η απόφαση του εφετείου όσο και του ΣτΕ έκριναν ότι δεν ήταν νόμιμη.

[19] **ΣτΕ 3409/2015.** Παράταση της συμβατικής προθεσμίας περάτωσης του έργου χωρίς αναθεώρηση. Αιτιολογημένη η σχετική κρίση της Προϊσταμένης Αρχής διότι η καθυστέρηση ολοκλήρωσης των εργασιών ανάγεται στον κύκλο ευθύνης της αναδόχου, η οποία όφειλε να γνωρίζει το χρονοδιάγραμμα παραγωγής του υλικού από το εργοστάσιο κατασκευής της προμηθεύτριας εταιρίας. Δεν καθιστά αναιτιολόγητη την προσβληθείσα πράξη το γεγονός ότι η διοίκηση παρέλειψε να επιβάλει σε βάρος της αναδόχου ποινικές ρήτρες.

[20] **ΣτΕ 4675/2014.** Κατά τις ανωτέρω διατάξεις παράταση της συμβατικής προθεσμίας περάτωσης του έργου μπορεί να δοθεί με έγκριση της Προϊσταμένης Αρχής, μετά από αίτηση του αναδόχου, ο οποίος σε κάθε περίπτωση είναι υποχρεωμένος να συνεχίσει την κατασκευή του έργου, για επιπλέον χρονικό διάστημα ίσο προς το ένα τρίτο της συνολικής προθεσμίας του έργου και πάντως όχι μικρότερο των τριών (3) μηνών (οριακή προθεσμία) και σε περίπτωση υπέρβασης της οριακής αυτής προθεσμίας, λόγω καθυστέρησης των εργασιών, χωρίς υπαιτιότητά του, μπορεί να ζητήσει τη διάλυση της σύμβασης, αφετέρου δε ο κύριος του έργου δύναται και μονομερώς να παρατείνει την προθεσμία περάτωσης του έργου, υπό την προϋπόθεση, όμως, ότι δεν υπερβαίνει την ως άνω οριακή προθεσμία. Από το συνδυασμό των διατάξεων αυτών, συνάγεται ότι, σε κάθε περίπτωση, είτε όταν κατόπιν υποβολής αιτήματος του

απαραίτητα για κάθε περίπτωση παράτασης, ακόμα και εντός της οριακής προθεσμίας). Ειδικότερα, κατά το ΣτΕ, **σε κάθε περίπτωση,** είτε όταν υποβάλλεται αίτημα του αναδόχου για παράταση της προθεσμίας είτε όταν η παράταση εγκρίνεται μονομερώς από τον κύριο του έργου, **απώτατο χρονικό σημείο** για την εξέταση του σχετικού αιτήματος και την έκδοση, από την Προϊσταμένη Αρχή, εγκριτικής της χορήγησης της παράτασης απόφασης αποτελεί η συμπλήρωση της οριακής προθεσμίας. Τυχόν δε μεταγενεστέρως εκδιδόμενη εγκριτική απόφαση της Προϊσταμένης Αρχής είναι **μη νόμιμη ως αναρμοδίως, κατά χρόνο, εκδοθείσα,** επειδή αντίθετη ερμηνευτική εκδοχή θα οδηγούσε σε παρακώλυση του δικαιώματος του αναδόχου να ζητήσει τη διάλυση της σύμβασης, μετά τη συμπλήρωση της οριακής προθεσμίας και θα ισοδυναμούσε με χορήγηση νέας προθεσμίας περάτωσης του έργου, μη προβλεπόμενη από τις προπαρατεθείσες διατάξεις που διέπουν τις δημόσιες συμβάσεις.

Για το ίδιο ζήτημα αυστηρότερη είναι η νομολογία του **Ελεγκτικού Συνεδρίου,** το οποίο δέχεται, **παγίως,** κατά τα τελευταία 10 σχεδόν έτη, ότι παράταση μπορεί να χορηγηθεί μόνο πριν από τη λήξη της προηγούμενης, αρχικής ή νομίμως εγκεκριμένης, προθεσμίας[21].

αναδόχου ζητείται έγκριση της παράτασης της συμβατικής προθεσμίας περάτωσης του έργου είτε όταν η παράταση αυτή εγκρίνεται μονομερώς από τον κύριο του έργου, απώτατο χρονικό σημείο για την εξέταση του σχετικού αιτήματος και την έκδοση, από την Προϊσταμένη Αρχή, εγκριτικής της χορήγησης της παράτασης απόφασης αποτελεί η συμπλήρωση της ως άνω οριακής προθεσμίας. Τυχόν δε μεταγενεστέρως εκδιδόμενη εγκριτική απόφαση της Προϊσταμένης Αρχής είναι μη νόμιμη ως αναρμοδίως, κατά χρόνο, εκδοθείσα. Αντίθετη ερμηνευτική εκδοχή θα οδηγούσε σε παρακώλυση του ανωτέρω δικαιώματος του αναδόχου να ζητήσει τη διάλυση της σύμβασης, μετά τη συμπλήρωση της ως άνω οριακής προθεσμίας και θα ισοδυναμούσε με χορήγηση νέας προθεσμίας περάτωσης του έργου, μη προβλεπόμενη από τις προπαρατεθείσες διατάξεις που διέπουν τις δημόσιες συμβάσεις.

Όμοια **ΔΕΑ 590/2015.**

[21] **ΕλΣυν VII τμ. 158/2014, 141/2014.** Η αίτηση του αναδόχου για παράταση της συμβατικής προθεσμίας πρέπει να υποβληθεί πριν από τη λήξη της αρχικής συμβατικής προθεσμίας εκτέλεσης του οικείου έργου ή της νόμιμης παράτασής της, ενώ για την έκδοση από την αρμόδια αρχή της σχετικής εγκριτικής απόφασης δεν τίθεται προθεσμία, ούτε καθορίζεται ο χρόνος έναρξης ισχύος της. Ενόψει δε της γενικής αρχής περί μη αναδρομικής ισχύος των συστατικών ατομικών διοικητικών πράξεων, η σχετική εγκριτική απόφαση δεν μπορεί να ανατρέξει σε χρόνο προγενέστερο της έκδοσής της, εκτός εάν αυτή εκδοθεί εντός **ευλόγου χρόνου** από τη λήξη της συνολικής προθεσμίας εκτέλεσης του έργου, οπότε ανατρέχει στο χρόνο αυτό. Και τούτο, διότι, σε αντίθετη περίπτωση, η καθυστέρηση έκδοσης της εγκριτικής απόφασης λόγω υπαιτιότητας του κυρίου του έργου θα απέβαινε σε βάρος του αναδόχου που υπέβαλε το σχετικό αίτημά του εντός της προθεσμίας για την ολοκλήρωση του έργου, λαμβανομένης υπόψη και της υποχρέωσης του τελευταίου για συνέχιση της κατασκευής του εντός της οριακής προθεσμίας. (ΕλΣυν VI Τμ. 3101/2012, 2753/2011).

Είχα εκφράσει στο παρελθόν προβληματισμό για τα ζητήματα αυτά (τότε δεν υπήρχε ακόμα η σαφής και παγιωμένη πλέον νομολογία του ΕλΣυν για το θέμα). Μετά όμως την παγίωση της νομολογίας, δεν χρειάζεται νομίζω να επαναλάβω τον προβληματισμό αυτό, παρόλο που δεν έχουν αντιμετωπισθεί όλα τα σχετικά θέματα (κυρίως αν η λήξη των προθεσμιών του έργου χωρίς την περάτωση των εργασιών επιφέρει - εν τοις πράγμασι - **διάλυση** της σύμβασης). Στο ζήτημα αυτό, η νομολογία του ΕλΣυν δεν αφήνει περιθώρια, νομίζω, για άλλες σκέψεις πέραν του ότι, πράγματι, σε μια τέτοια περίπτωση επέρχεται η διάλυση της σύμβασης, αφού **δεν μπορεί να συνεχιστεί η εκτέλεση των εργασιών** (διότι κωλύεται η πληρωμή των λογαριασμών), **ούτε και μπορεί να δοθεί νέα παράταση.**

Τέλος, η νέα διάταξη του **άρθρου 147 παρ. 10 του Ν 4412/2016**, κατά την οποία η αίτηση του αναδόχου περί παρατάσεως της σύμβασης πρέπει να

Ενδεικτικό **παράδειγμα για την έννοια του εύλογου:** Στην περίπτωση της απόφασης του **VII τμ. 141/2014**, η προθεσμία περαίωσης των εργασιών ήταν μέχρι τις 21.8.2013. Στις 12.8.2013 η ανάδοχος υπέβαλε αίτηση χορήγησης παράτασης της ως άνω συμβατικής προθεσμίας έως 30.11.2013. Το Δημοτικό Συμβούλιο με την 213/9.9.2013 απόφασή του, ενέκρινε τη χορήγηση παράτασης της συμβατικής προθεσμίας έως 23.10.2013. Στη συνέχεια, η Ενδιάμεση Διαχειριστική Αρχή της Περιφέρειας ζήτησε τη χορήγηση νέας παράτασης και με την 298/18.11.2013 απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου ... δόθηκε και νέα παράταση μέχρι 30.11.2013. Με τα δεδομένα αυτά κρίθηκε ότι νομίμως παρατάθηκε η προθεσμία μέχρι 30.11.2013, καθόσον η ως άνω σχετική εγκριτική πράξη του Δημοτικού Συμβουλίου εκδόθηκε εντός ευλόγου χρόνου από τη λήξη της αρχικής προθεσμίας περαίωσης του έργου, ύστερα από σχετική αίτηση της αναδόχου, η οποία υποβλήθηκε πριν από την παρέλευση της εν λόγω προθεσμίας.

ΕλΣυν 3208/2011 (Μείζ. 7μ). *Είναι νόμιμη η παράταση της προθεσμίας περαίωσης του έργου όταν χορηγείται, με απόφαση της προϊσταμένης αρχής, είτε χωρίς αίτηση του αναδόχου είτε ύστερα από σχετική αίτηση αυτού, κατόπιν γνωμοδότησης της διευθύνουσας υπηρεσίας, αλλά εντός της ανωτέρω συμβατικής προθεσμίας. παράταση της προθεσμίας χορηγηθείσα μετά τη λήξη της αρχικής δεν αποτελεί όντως παράταση αυτής (εφ' όσον λαμβάνει χώρα μετά την εκπνοή της και πέραν της καταληκτικής ημερομηνίας της), αλλά χορήγηση νέας προθεσμίας, η οποία, όμως, δεν προβλέπεται από τις προαναφερθείσες διατάξεις. Κατά συνέπεια, η σύναψη της συμπληρωματικής σύμβασης είναι νόμιμη **μόνο εφ' όσον δεν έχει ακόμη εξαντληθεί η αρχική συμβατική προθεσμία** περάτωσης του κύριου έργου ή η εγκριθείσα με απόφαση του ανωτέρω οργάνου παράταση αυτής. Αντίθετη ερμηνευτική εκδοχή θα οδηγούσε σε αποδοχή της δυνατότητας καταστρατηγήσεων των σχετικών περί προθεσμιών διατάξεων, η τήρηση των οποίων υπαγορεύεται από λόγους δημόσιας τάξης, εφ' όσον συνδέονται άμεσα με το δημόσιο συμφέρον ολοκλήρωσης του έργου και παράδοσής του έγκαιρα προς θεραπεία δημόσιου σκοπού (βλ. απόφαση 3053/2011 Τμήματος Μείζονος – Επταμελούς Σύνθεσης).»*

Όμοιες ΕλΣυν VII τμ. 230/2013, 214/2013, 94/2013. Δαπάνες που αφορούν σε εργασίες δημόσιου έργου, οι οποίες έχουν εκτελεσθεί μετά την εκπνοή της προβλεπόμενης από τις προαναφερόμενες διατάξεις συμβατικής προθεσμίας εκτέλεσης του έργου ή των νόμιμα χορηγηθεισών παρατάσεων αυτής, δεν είναι νόμιμες.

υποβληθεί ένα τουλάχιστον μήνα πριν τη λήξη της συνολικής προθεσμίας και η απόφαση έγκρισης εντός τριών μηνών (άρα και δύο μήνες μετά τη λήξη της) δείχνει ότι ο νομοθέτης ενστερνίσθηκε εν τέλει τη νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου, παράλληλα όμως λειαίνει τις γωνίες της, αφού επιτρέπει να εγκριθεί νέα παράταση μετά τη λήξη της προηγούμενης - η οποία παράταση ανατρέχει στην επόμενη μέρα της λήξης της προηγούμενης προθεσμίας - εφόσον τηρηθούν οι προϋποθέσεις εφαρμογής της νέας διάταξης (αίτηση του αναδόχου και έκδοση της απόφασης της Π.Α. εντός τριμήνου).

Εδώ μπορεί να τεθεί και μια **απορία:** Αν ο ανάδοχος δεν υποβάλει την αίτησή του ένα τουλάχιστο μήνα πριν από τη λήξη της προθεσμίας, αλλά πριν από 25 ημέρες, μπορεί να τηρηθεί η διαδικασία, δηλαδή να δοθεί η παράταση; Η αυστηρή γραμματική ερμηνεία των διατάξεων λέει ότι δεν μπορεί, αφού δεν τηρήθηκε η προϋπόθεση του νόμου. Η γνώμη μου ασπάζεται τη λογική ερμηνεία που εστιάζει στο σκοπό του νόμου (να περισωθεί δηλαδή η σύμβαση και να μη διαλυθεί), επομένως, **εφόσον τηρηθεί το δίμηνο** μετά την λήξη της τρέχουσας προθεσμίας, ως απώτατο χρονικό όριο έκδοσης της απόφασης της Π.Α. νομίζω πως είναι νόμιμη η απόφαση παράτασης. Δεδομένου ότι προφανής σκοπός της νομοθετικής μεταβολής ήταν η εν τέλει εκτέλεση του έργου, δεν μπορεί νομίζω να γίνει δεκτό ότι ο ανάδοχος με τη αμελή συμπεριφορά του (μη υποβολή της αίτησης προ μηνός τουλάχιστον) μπορεί να οδηγήσει στην υπονόμευση της ολοκλήρωσης του έργου. Με άλλα λόγια, εφόσον ο νομοθέτης χορηγεί στην ΠΑ την αρμοδιότητα έκδοσης της απόφασης παράτασης μετά δίμηνο περίπου από την λήξη της προθεσμίας, μπορεί να εκμεταλλευθεί αυτή την περίπτωση ώστε να εκδώσει τελικά την απόφασή της, εντός διμήνου το αργότερο από τη λήξη της τρέχουσας προθεσμίας. Εξ άλλου, αν **δεν έχει εξαντληθεί η οριακή προθεσμία,** τίποτα δεν εμποδίζει την ΠΑ να εκδώσει την απόφασή της και χωρίς αίτηση του αναδόχου, εντός της τρέχουσας προθεσμίας.

Στο ερώτημα, ποιες είναι οι συνέπειες της λήξης των προθεσμιών του έργου, η απάντηση είναι νομίζω μονοσήμαντη: Η σύμβαση **διαλύεται αυτοδίκαια**, δηλαδή χωρίς την έκδοση σχετικής απόφασης της Π.Α. και πρέπει να ακολουθήσει η **παραλαβή της σύμβασης** (όπως σε κάθε περίπτωση διάλυσης), προκειμένου να συνεχισθεί η σύμβαση με άλλο ανάδοχο. Ειρήσθω εν παρόδω ότι δεν αποκλείεται και στην περίπτωση αυτή να γίνει χρήση του άρθρου περί ματαίωσης της διάλυσης, ως τελευταίο μέσο, αν υποτεθεί ότι ο ανάδοχος

θέλει να συνεχίσει την εκτέλεση της σύμβασης με χορήγηση νέας προθεσμίας.

Επίσης έχω την πεποίθηση ότι μπορεί να γίνει ανάθεση της υπολειπόμενης σύμβασης, κατ' εφαρμογή της παρ. 13 του άρθρου 61 του Ν 3669/2008, στο δεύτερο ή και τρίτο μειοδότη του διαγωνισμού, αν βεβαίως αυτός ενδιαφέρεται να αναλάβει τη συνέχιση του έργου. Τούτο γιατί η διάταξη αυτή μπορεί να τύχει εφαρμογής σε περίπτωση έκπτωσης του αρχικού αναδόχου, ή και σε περίπτωση διάλυσης της σύμβασης είτε με ευθύνη της αναθέτουσας αρχής είτε και σε περίπτωση αυτοδίκαιης διάλυσης λόγω πτώχευσης του αναδόχου (περίπτωση με την οποία προσομοιάζει η αυτοδίκαιη διάλυση λόγω παρόδου των προθεσμιών του έργου).

Γ.
Η ΤΡΟΠΟΠΟΙΗΣΗ ΤΗΣ ΣΥΜΒΑΣΗΣ ΤΟΥ ΕΡΓΟΥ ΚΑΤΑ ΤΗΝ ΕΚΤΕΛΕΣΗ ΤΗΣ.

1. Γενικά

Κανόνας στην εκτέλεση των δημοσίων συμβάσεων, άρα και στα έργα, είναι ότι εκτελούνται όπως ορίζεται στην προκήρυξη και για **τα έργα** ειδικά ότι κατασκευάζονται σύμφωνα με τη σχετική μελέτη (**άρθρο 37 παρ. 1 και 2 του ν. 3669/2008 και 138 παρ. 1 και 2 ν. 4412/2016).** Παρόλα αυτά προκύπτει, πολύ συχνά, ανάγκη για διαφοροποίηση (αύξηση ή και μείωση) των ποσοτήτων εργασιών ή και διαφοροποίηση του τρόπου κατασκευής. Οι διαφοροποιήσεις αυτές επηρεάζουν άμεσα το εργολαβικό αντάλλαγμα, δεδομένου ότι στα συστήματα προσφοράς με κριτήριο τη **χαμηλότερη τιμή** ο ανάδοχος αμείβεται με βάση τις εκτελεσθείσες ποσότητες εργασιών.

Παράλληλα είναι γνωστή και δεδομένη η απαίτηση των Οδηγιών για τις δημόσιες συμβάσεις, να μην διαφοροποιείται το φυσικό και οικονομικό αντικείμενο του έργου μετά την προκήρυξή του, παρά μόνο **για λόγους εξαιρετικούς και απρόβλεπτους** (βλέπετε σχετικά τη θεμελιώδη επί του θέματος απόφαση του ΔΕΚ επί της υπόθεσης Succhi di Frutta, κατά την οποία αν δεν είναι δυνατή η συνέχιση της σύμβασης κατά το αρχικό σχέδιο που προκηρύχτηκε πρέπει να διαλυθεί και να προκηρυχθεί εκ νέου με τα νέα δεδομένα). Η απαίτηση αυτή, καθώς και το γεγονός ότι πολύ μεγάλο ποσοστό των έργων που εκτελούνται στη χώρα μας, τα τελευταία είκοσιπέντε περίπου χρόνια, συγχρηματοδοτείται από κονδύλια της Ε.Ε., υποχρέωσε τον εθνικό νομοθέτη, μετά την έκδοση της Οδηγίας 93/37 ΕΟΚ, να θέσει αυστηρούς κανόνες, ώστε να περιορίσει τις αλλεπάλληλες διαφοροποιήσεις (ως επί το πλείστον αυξήσεις) των ποσοτήτων εργασιών, δεδομένου ότι κάθε τέτοια διαφοροποίηση θεωρείται ως κακή διαχείριση της σύμβασης και ανατροπή των δεσμεύσεων που ανέλαβε η αναθέτουσα αρχή με την προκήρυξη της σύμβασης. Έτσι, αρχής γενομένης από το **Ν 2229/1994, κυρίως όμως με το Ν 2372/1996,** οι προϋποθέσεις σύναψης συμπληρωματικών συμβάσεων ευθυγραμμίστηκαν με τις προβλεπόμενες από την Οδηγία (η προϊσχύσασα Οδηγία 93/37 καθώς και η επόμενη 2004/18 έχουν επί του θέματος των συμπληρωματικών συμβάσεων ταυτόσημες διατάξεις, ενώ η νέα Οδηγία 2014/24 έχει ελαφρώς τροποποιήσει τις

προϋποθέσεις αυτές – βλέπ. **άρθρο 132 του Ν 4412/2016**). Είναι μάλιστα άξιο αναφοράς **το γεγονός** ότι, αντίθετα προς τη συνήθεια του εθνικού νομοθέτη, να θέτει ελαστικότερες διατάξεις για τα έργα με προϋπολογισμό κάτω του ορίου εφαρμογής της Οδηγίας, για τη διευκόλυνση των αναθετουσών αρχών (όπως λ.χ. συμβαίνει με το αυξημένο κονδύλι των απροβλέπτων), οι διατάξεις που αντικατέστησαν την παρ. 1 του άρθρου 8 του Ν 1418/1984 (πρόκειται για την παρ. 1 του άρθρου 57 ΚΔΕ) ισχύουν ανεξάρτητα από την προϋπολογιζόμενη δαπάνη του έργου και την πηγή χρηματοδότησής του, επομένως εφαρμόζονται και σε έργα με προϋπολογισμό κατώτερο του ορίου της Οδηγίας, καθώς και στα χρηματοδοτούμενα αποκλειστικά με εθνικούς πόρους.

Δεδομένου λοιπόν ότι η σύναψη **συμπληρωματικών συμβάσεων** κατέστη ιδιαίτερα δυσχερής και απαιτητική, λαμβανομένων υπόψη και των αυστηρών νομικών ελέγχων που καθιερώθηκαν (προσυμβατικός έλεγχος του ΕΛΣυν, προληπτικοί έλεγχοι Διαχειριστικών Αρχών), ο νομοθέτης **εισήγαγε μια σειρά από νέες παράπλευρες ρυθμίσεις** με σκοπό αφενός να παταχθεί το φαινόμενο της ανεξέλεγκτης σύναψης συμπληρωματικών συμβάσεων (στο πλαίσιο αυτό δυσχεράνθηκε και η τροποποίηση της μελέτης του έργου, η οποία οδηγεί σχεδόν πάντα σε διαφοροποίηση των εργασιών, άρα και του εργολαβικού ανταλλάγματος) και αφετέρου να εξισορροπήσει τις δυσκολίες που προκύπτουν στην εκτέλεση των έργων, εξαιτίας του περιορισμού της σύναψης συμπληρωματικών συμβάσεων, με την εισαγωγή νέων ρυθμίσεων, όπως η καθιέρωση του *κονδυλίου των απροβλέπτων δαπανών* και η δυνατότητα ανάλωσης των *«επί έλασσον δαπανών»,* οι οποίες προκύπτουν από κατάργηση εργασιών του έργου που δεν θεωρούνται απαραίτητες για την αρτιότητα και λειτουργικότητά του.

Να υπενθυμίσουμε εδώ ότι πριν από την τροποποίηση του άρθρου 8 παρ. 1 του Ν 1418/1984, με το Ν 2372/1996, ήταν αρκετή η επίκληση της *αρτιότητας και λειτουργικότητας του έργου* για την τροποποίηση του συμβατικού αντικειμένου (τότε δεν ήταν γνωστή η έννοια της συμπληρωματικής σύμβασης και η τροποποίηση επέρχονταν μόνο με την έγκριση Συγκριτικού Πίνακα, ούτε και υπήρχε ο περιορισμός του ποσοστού 50 %, μέχρι του οποίου μπορούν να ανέλθει η αξία των συμπληρωματικών συμβάσεων), ήταν επομένως ευχερής η τροποποίηση του έργου από τον εργοδότη, με την δικαιολογία ότι η μελέτη ήταν ελαττωματική, ευχέρεια που αποτελούσε δέλεαρ για τους αναδόχους, οι οποίοι

επεδίωκαν, μέσω της διαδικασίας αυτής, την αύξηση του εργολαβικού ανταλλάγματος, υποβάλλοντας την ιδέα στον εργοδότη ότι το έργο θα μπορούσε να γίνει αρτιότερο και λειτουργικότερο, με αποτέλεσμα την έγκριση αλλεπάλληλων Συγκριτικών Πινάκων (ΣΠ) και τον πολλαπλασιασμό της δαπάνης του έργου[22].

2. Ο Ν. 4412/2016 και οι τροποποιήσεις της σύμβασης

Στο **Ν 4412/2016,** οι διατάξεις του άρθρου 57 του Ν 3669/2008 περιλήφθηκαν, χωρίς πολλές αλλαγές, στο **άρθρο 156**. Παράλληλα όμως, για την τροποποίηση των συμβάσεων εν γένει, κατά τη διάρκεια της εκτέλεσής τους, εφαρμόζεται συμπληρωματικά και το **άρθρο 132** του ίδιου νόμου[23]. Κρίσιμες διατάξεις του **άρθρου 132** είναι οι εξής:

---

[22] **ΣτΕ 1454/2013.** Κατ' αρχήν, ο ανάδοχος δεν δύναται, να προβεί σε τροποποιήσεις ως προς την μορφή του έργου, την ποιότητα, το είδος ή την ποσότητα των εργασιών, όπως αυτά ορίζονται στη σύμβαση, χωρίς προηγούμενη έγγραφη εντολή του κυρίου του έργου και προηγούμενη σύνταξη και έγκριση συγκριτικού πίνακα και, εφόσον απαιτείται, πρωτοκόλλου κανονισμού τιμών μονάδος νέων εργασιών, καθώς και ότι ο ανάδοχος δεν δικαιούται αποζημιώσεως για μεταβολές στο έργο, οι οποίες έγιναν χωρίς προηγούμενη έγγραφη εντολή, έστω και αν αυτές βελτιώνουν το έργο. Από τις ίδιες διατάξεις, όμως, δεν αποκλείεται στον ανάδοχο να ζητήσει κι αυτός τροποποιήσεις, επικαλούμενος την ασφάλεια, την αρτιότητα ή τη λειτουργικότητα του έργου. Και εάν μεν οι τροποποιήσεις αυτές κριθούν αναγκαίες από τα αρμόδια όργανα του κυρίου του έργου, ακολουθούν η σύνταξη και έγκριση συγκριτικού πίνακα και πρωτοκόλλου και η εκτέλεση των σχετικών εργασιών, στην περίπτωση δε κατά την οποία οι σχετικές εργασίες έχουν ήδη εκτελεσθεί, δια της εκ των υστέρων εγκρίσεώς των από τον κύριο του έργου και της συντάξεως συγκριτικού πίνακα και πρωτοκόλλου, αυτές νομιμοποιούνται (βλ. Σ.τ.Ε. 767/2011, 106/2011, 181/2010), εάν δε οι προταθείσες από τον ανάδοχο τροποποιήσεις κριθούν από το δικαστήριο αναγκαίες, τα αρμόδια όργανα του κυρίου του έργου οφείλουν να συντάξουν και να εγκρίνουν συγκριτικό πίνακα και πρωτόκολλο κανονισμού τιμών για τις απαιτούμενες εργασίες, η διαδικασία δε αυτή πρέπει να ακολουθηθεί και όταν οι εργασίες αυτές έχουν ήδη εκτελεσθεί από τον ανάδοχο, χωρίς έγγραφη εντολή του κυρίου του έργου, διότι και στην περίπτωση αυτή, για τον καθορισμό του ανταλλάγματος για τις εργασίες αυτές, απαιτείται η τήρηση της ως άνω διαδικασίας καταρτίσεως συγκριτικού πίνακα και πρωτοκόλλου κανονισμού τιμών μονάδας νέων εργασιών, ενώ για την πληρωμή απαιτείται η διενέργεια επιμετρήσεως και η έγκριση του σχετικού λογαριασμού, ο οποίος αποτελεί την προς τούτο απαιτούμενη πιστοποίηση, σύμφωνα με τα οριζόμενα στα άρθρα 5 παρ. 7 επ. και 8 του Ν 1418/1984 και 38, 40, 43 και 44 του π.δ/τος 609/1985, δεν επιτρέπεται δε στο διοικητικό εφετείο να προβεί αυτό, για πρώτη φορά, σε κρίση περί του ποσού το οποίο οφείλεται στον προσφεύγοντα ανάδοχο για τις εκτελεσθείσες εργασίες (βλ. Σ.τ.Ε 767/2011, 106/2011, 142/2005, 4162/1977 7μ.).

[23] **Άρθρο 132 - Τροποποίηση συμβάσεων κατά τη διάρκεια τους (άρθρο 72 Οδηγίας 2014/24/ΕΕ)**

«1. Οι συμβάσεις και οι συμφωνίες-πλαίσιο μπορούν να τροποποιούνται χωρίς νέα διαδικασία σύναψης σύμβασης σε οποιαδήποτε από τις ακόλουθες περιπτώσεις:

α) όταν οι τροποποιήσεις, ***ανεξαρτήτως της χρηματικής αξίας*** *τους,* ***προβλέπονται σε σαφείς, ακριβείς και ρητές ρήτρες αναθεώρησης στα αρχικά έγγραφα της σύμβασης*** *στις οποίες μπορεί να περιλαμβάνονται και ρήτρες αναθεώρησης τιμών ή προαιρέσεις. Οι ρήτρες αυτές αναφέρουν το αντικείμενο και τη φύση των ενδεχόμενων τροποποιήσεων ή προαιρέσεων, καθώς και τους όρους υπό τους οποίους μπορούν να ενεργοποιηθούν. Δεν προβλέπουν τροποποιήσεις ή προαιρέσεις που ενδέχεται να μεταβάλουν τη συνολική φύση της σύμβασης ή της συμφωνίας-πλαίσιο'*

*β) για τα **συμπληρωματικά έργα,** υπηρεσίες ή αγαθά από τον αρχικό ανάδοχο, τα οποία **κατέστησαν αναγκαία και δεν περιλαμβάνονταν στην αρχική σύμβαση**, εφόσον η αλλαγή αναδόχου:*
αα) δεν μπορεί να γίνει για οικονομικούς ή τεχνικούς λόγους, π.χ. απαιτήσεις εναλλαξιμότητας ή διαλειτουργικότητας με τον υφιστάμενο εξοπλισμό, υπηρεσίες ή εγκαταστάσεις που παρασχέθηκαν με τη διαδικασία σύναψης της αρχικής σύμβασης, και
ββ) θα συνεπαγόταν σημαντικά προβλήματα ή ουσιαστική επικάλυψη δαπανών για την αναθέτουσα αρχή.
*Ωστόσο, οποιαδήποτε **αύξηση της τιμής δεν υπερβαίνει το πενήντα τοις εκατό (50%) της αξίας** της αρχικής σύμβασης. Σε περίπτωση διαδοχικών τροποποιήσεων, η σωρευτική α΄Ε,ία των τροποποιήσεων αυτών δεν μπορεί να υπερβαίνει το πενήντα τοις εκατό (50%) της αξίας της αρχικής σύμβασης ή της συμφωνίας-πλαίσιο.*
Οι επακόλουθες τροποποιήσεις δεν πρέπει να αποσκοπούν στην αποφυγή εφαρμογής του παρόντος Βιβλίου (άρθρα 3 έως 221).
γ) όταν πληρούνται σωρευτικά οι ακόλουθες προϋποθέσεις:
*αα) η ανάγκη τροποποίησης προέκυψε **λόγω περιστάσεων που δεν ήταν δυνατόν να προβλεφθούν** από μια **επιμελή αναθέτουσα** αρχή,*
αα) η τροποποίηση δεν μεταβάλλει τη συνολική φύση της σύμβασης,
ββ) οποιαδήποτε αύξηση της τιμής δεν υπερβαίνει το 50% της αξίας της αρχικής σύμβασης ή της συμφωνίας-πλαίσιο. Σε περίπτωση διαδοχικών τροποποιήσεων, η σωρευτική αξία των τροποποιήσεων αυτών δεν μπορεί να υπερβαίνει το 50% της αξίας της αρχικής σύμβασης ή της συμφωνίας-πλαίσιο.
Οι επακόλουθες τροποποιήσεις δεν πρέπει να αποσκοπούν στην αποφυγή εφαρμογής του παρόντος Βιβλίου,
δ)…
***ε) όταν οι τροποποιήσεις, ανεξαρτήτως της αξίας τους, δεν είναι ουσιώδεις** κατά την έννοια της παρ. 4.*
Οι αναθέτουσες αρχές που τροποποιούν μία σύμβαση στις περιπτώσεις των περιπτώσεων β ' και γ' δημοσιεύουν σχετική γνωστοποίηση στην Επίσημη Εφημερίδα της Ένωσης. Η γνωστοποίηση αυτή περιέχει τις πληροφορίες που προβλέπονται στο Μέρος Ζ' του παραρτήματος V του Προσαρτήματος Α' και δημοσιεύεται, σύμφωνα με το άρθρο 65.

*2. Χωρίς να απαιτείται επαλήθευση αν τηρούνται οι προϋποθέσεις των περιπτώσεων α ' έως δ ' της παρ. 4, **οι συμβάσεις μπορεί να τροποποιούνται** χωρίς νέα διαδικασία σύναψης δημόσιας σύμβασης, σύμφωνα με το παρόν Βιβλίο, **εφόσον η αξία της τροποποίησης είναι κατώτερη και των δύο ακόλουθων τιμών:***
*α) των κατώτατων ορίων του άρθρου 5, και β) του δέκα τοις εκατό (10%) της αξίας της αρχικής σύμβασης για τις συμβάσεις υπηρεσιών και προμηθειών και του **15% της αξίας της αρχικής σύμβασης για τις συμβάσεις έργων.***
Η τροποποίηση δεν μπορεί να μεταβάλει τη συνολική φύση της σύμβασης ή της συμφωνίας-πλαίσιο. Σε περίπτωση διαδοχικών τροποποιήσεων, η αξία τους υπολογίζεται βάσει της καθαρής σωρευτικής αξίας των διαδοχικών τροποποιήσεων.

3. Για τον υπολογισμό της τιμής που προβλέπεται στην παρ. 2 και στις περιπτώσεις β ' και γ ' της παρ. 1, όταν η σύμβαση περιλαμβάνει ρήτρα τιμαριθμικής αναπροσαρμογής, η αναπροσαρμοσμένη τιμή είναι η τιμή αναφοράς.

4. Η τροποποίηση σύμβασης ή συμφωνίας-πλαίσιο κατά τη διάρκεια της θεωρείται ουσιώδης κατά την έννοια της περίπτωσης ε' της παρ. 1, εφόσον καθιστά τη σύμβαση ή τη συμφωνία-πλαίσιο ουσιωδώς διαφορετική, ως προς τον χαρακτήρα, από την αρχικώς συναφθείσα. Σε κάθε περίπτωση, με την επιφύλαξη των παραγράφων 1 και 2, μία τροποποίηση θεωρείται ουσιώδης όταν πληροί μία ή περισσότερες από τις ακόλουθες προϋποθέσεις:
α) η τροποποίηση εισάγει όρους οι οποίοι, εάν είχαν αποτελέσει μέρος της αρχικής διαδικασίας σύναψης σύμβασης, θα είχαν επιτρέψει τη συμμετοχή διαφορετικών υποψηφίων από αυτούς που

Η **παρ. 1α,** που ορίζει τη δυνατότητα τροποποίησης της σύμβασης χωρίς διάλυση της παλιάς και τήρηση νέας διαδικασίας σύναψης σύμβασης, **όταν οι τροποποιήσεις προβλέπονται σε σαφείς, ακριβείς και ρητές ρήτρες αναθεώρησης** στα αρχικά έγγραφα της σύμβασης (στις οποίες μπορεί να περιλαμβάνονται και ρήτρες αναθεώρησης τιμών ή προαιρέσεις). Για να είναι σαφείς και ακριβείς οι ρήτρες αυτές πρέπει να αναφέρουν το αντικείμενο και τη φύση των ενδεχόμενων τροποποιήσεων ή προαιρέσεων, καθώς και τους όρους υπό τους οποίους μπορούν να ενεργοποιηθούν.

Η **παρ. 2α,** η οποία προβλέπει ότι **τροποποιήσεις που δεν υπερβαίνουν, από άποψη αξίας, ποσοστό 15%** (για τις συμβάσεις έργων) της αρχικής αξίας της σύμβασης και ταυτόχρονα το ελάχιστο όριο του άρθρου 5 (το όριο εφαρμογής της Οδηγίας δηλαδή) δεν ελέγχονται με τα κριτήρια της παρ. 4, βάσει των οποίων ελέγχεται (σε άλλες περιπτώσεις) αν είναι ουσιώδης μια προωθούμενη τροποποίηση της σύμβασης. Εκδόθηκε σχετικά η υπ' αριθ. **8/31-5-18 εγκύκλιος** του Υπουργού ΥΜΕ [24]. Εν προκειμένω, η διάταξη που προστέθηκε στην παρ. 1

επιλέχθηκαν αρχικώς ή στην αποδοχή άλλης προσφοράς από εκείνη που επελέγη αρχικώς ή θα προσέλκυαν και άλλους συμμετέχοντες στη διαδικασία σύναψης σύμβασης,
β) η τροποποίηση αλλάζει την οικονομική ισορροπία της σύμβασης ή της συμφωνίας-πλαίσιο υπέρ του αναδόχου, κατά τρόπο που δεν προβλεπόταν στην αρχική σύμβαση ή συμφωνία-πλαίσιο,
γ) η τροποποίηση επεκτείνει σημαντικά το αντικείμενο της σύμβασης ή της συμφωνίας-πλαίσιο,
δ) όταν νέος ανάδοχος υποκαθιστά εκείνον στον οποίο είχε ανατεθεί αρχικώς η σύμβαση σε περιπτώσεις διαφορετικές από τις προβλεπόμενες στην περίπτωση δ ' της παραγράφου 1.
5. Απαιτείται νέα διαδικασία σύναψης σύμβασης, σύμφωνα με το παρόν Βιβλίο, για τροποποιήσεις των διατάξεων μίας δημόσιας σύμβασης ή μίας συμφωνίας-πλαίσιο κατά τη διάρκεια τους, που είναι διαφορετικές από τις προβλεπόμενες στις παραγράφους 1 και 2.»

[24] Στην **Εγκύκλιο** αναφέρονται τα εξής:
- Οι συμπληρωματικές συμβάσεις συνολικού ύψους μέχρι 15% της αξίας της αρχικής σύμβασης (παρ.1. (β) του άρθρου 156), «συμβάσεις ήσσονος σημασίας» αποτελούν υποπερίπτωση των συμπληρωματικών συμβάσεων, και ως τέτοιες δεν υπολογίζονται επιπρόσθετα στο 50% αλλά **εμπεριέχονται στο 50%** της αξίας της αρχικής σύμβασης. Προκειμένου να υπογραφεί η σχετική σύμβαση απαιτείται γνώμη του οικείου τεχνικού συμβουλίου.
- Το κονδύλιο των **απρόβλεπτων δαπανών** της παρ.3(α) του άρθρου 156, εφόσον περιλαμβάνεται στην εκτιμώμενη αξία της σύμβασης κατά τα οριζόμενα στην παρ. 7 του άρθρου 6, **δεν θεωρείται συμπληρωματική σύμβαση** και ως εκ τούτου δεν περιλαμβάνεται στις «συμβάσεις ήσσονος σημασίας» (παρ.1.(β) του άρθρου 156).
- Οι επείγουσες και απρόβλεπτες πρόσθετες εργασίες του άρθρου 155 περιλαμβάνονται στις «συμβάσεις ήσσονος σημασίας» (παρ.1.(β) του άρθρου 156).
- Η εφαρμογή του τελευταίου εδαφίου της παρ.13 του άρθρου 160 προϋποθέτει ότι έχει τηρηθεί η διαδικασία των άρθρων 161 και 162.
- Οι **απολογιστικές εργασίες του άρθρου 154,** εφόσον περιλαμβάνονται στην εκτιμώμενη αξία της σύμβασης κατά τα οριζόμενα στην παρ.7 του άρθρου 6, δεν θεωρούνται συμπληρωματική

του άρθρου 156 ως **τέταρτο εδάφιο**, στο οποίο αναφέρεται ότι *«Οι συμπληρωματικές συμβάσεις συνολικού ύψους μέχρι 15% της αξίας της αρχικής σύμβασης δύνανται να τροποποιούνται άνευ νέας διαδικασίας σύναψης δημόσιας σύμβασης, εφόσον πληρούνται αθροιστικά η περίπτωση α΄ της παραγράφου 1 του παρόντος άρθρου και η παράγραφος 2 του άρθρου 132»,* δημιούργησε πολλές απορίες γιατί αφενός προβλέπει την υπογραφή συμπληρωματικής συμβάσεως (η οποία υπόκειται σε προσυμβατικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου εφόσον πληρούνται οι λοιπές προϋποθέσεις - βλέπετε πιο κάτω) και αφετέρου απαιτεί την ύπαρξη **απρόβλεπτης περίστασης** παραπέμποντας στις προϋποθέσεις της περ. α΄ της παρ. 1 του ίδιου άρθρου, ακυρώνοντας έτσι τη διευκόλυνση της Οδηγίας.

Πρόσφατα όμως, με το **άρθρο 43 παρ. 21 του ν. 4605/2019** προστέθηκε **παρ. 6 στο άρθρο 132 του ν. 4412/2016** και πλέον δεν υπάγονται σε προσυμβατικό έλεγχο του ΕΛΣυν, μεταξύ άλλων και οι συμβάσεις της παρ. 2 του άρθρου 132, δηλαδή οι τροποποιήσεις της σύμβασης με αντικείμενο κάτω του 15% της αρχικής αξίας της σύμβασης. Επομένως στις περιπτώσεις αυτές θα συνάπτεται νέα σύμβαση αλλά δεν θα αποστέλλεται για έλεγχο στο ΕΛΣυν.

Τούτο όμως δεν εμποδίζει τον έλεγχο κατά την πληρωμή των λογαριασμών του έργου (με τον ίδιο τρόπο που ελέγχεται η τήρηση του νόμου για την έγκριση του ΑΠΕ των απροβλέπτων και των επί έλασσον).

Σχετική με τα παραπάνω είναι η **22/2017 Κατευθυντήρια Οδηγία της** ΕΑΑΔΗΣΥ.

3. Οι προϋποθέσεις για τη σύναψη συμπληρωματικής σύμβασης

Η ΣΣΕ αφορά «συμπληρωματικές εργασίες» (ήτοι εργασίες που δεν περιλαμβάνονται στην αρχική σύμβαση ή σε προηγούμενη ΣΣΕ), αποτελεί **νέα** σύμβαση, η οποία όμως αποτελεί μετά την υπογραφή της, **ένα ενιαίο σύνολο** με την αρχική (έτσι οι προθεσμίες εγκρίνονται αδιακρίτως για τις εργασίες της αρχικής και της συμπληρωματικής, οι επιμετρήσεις και οι λογαριασμοί δεν διακρίνουν τις εργασίες και η παραλαβή αφορά ολόκληρο το έργο), εκτελείται δε, η αρχική και οι συμπληρωματικές της συμβάσεις από την ίδια αναθέτουσα

σύμβαση. **Σε κάθε άλλη περίπτωση**, περιλαμβάνονται στις «συμβάσεις ήσσονος σημασίας» (παρ.1 (β) του άρθρου 156).

αρχή[25]. Υπογραφή συμπληρωματικής σύμβασης προβλέφθηκε για πρώτη φορά στο εθνικό δίκαιο με το **Ν 2372/1996,** σε συμμόρφωση προς την **Οδηγία 93/37.**

Οι προϋποθέσεις για τη νόμιμη υπογραφή συμπληρωματικής σύμβασης είναι οι γνωστές. Πρέπει να πρόκειται

α) για συμπληρωματικές εργασίες του κυρίου έργου, που ανατίθενται στον αρχικό ανάδοχο,

β) οι οποίες κατέστησαν αναγκαίες λόγω απροβλέπτων περιστάσεων και

γ) δεν μπορούν να διαχωριστούν από το κύριο έργο χωρίς μείζονα προβλήματα ή κι αν ακόμα μπορούν να διαχωριστούν, να είναι απόλυτα απαραίτητες για την τελειοποίηση του έργου[26].

---

[25] **ΕλΣυν VI 389/2013.** Στο Ν 3669/2008 η αρχική και οι μετέπειτα υπογραφείσες νόμιμες συμπληρωματικές συμβάσεις **αποτελούν ενιαίο όλο**, το δε έργο ανήκει (καθ' ολοκληρίαν) σε ένα φορέα, τα όργανα του οποίου είναι αρμόδια για τη δημοπράτηση και την εκτέλεση αυτού καθόσον δεν νοείται η διάσπασή του κατά τρόπον ώστε το αρχικό έργο να ανήκει σε ένα φορέα και το εκτελεσθέν με συμπληρωματικές συμβάσεις τμήμα αυτού σε διαφορετικό. Ο ίδιος κύριος και η ίδια προϊσταμένη αρχή παραμένουν **αρμόδιοι για το σύνολο του έργου**, μέχρι την ολοκλήρωσή του**, εκτός εάν η αρμοδιότητα αυτή μεταβιβασθεί νομίμως και στο σύνολό της σε άλλο όργανο ή σε άλλο νομικό πρόσωπο.**

ΣτΕ 3292/2009. Η συμπληρωματική σύμβαση **δεν υπέχει**, ως προς τις περιληφθείσες σε αυτήν επίμαχες εργασίες, την θέση επιμετρήσεως, αφού τούτο θα συνέβαινε μόνον αν οι εργασίες αυτές είχαν πράγματι καταμετρηθεί κατά την υπογραφή της συμβάσεως, γεγονός το οποίο, όμως, συνέβη το πρώτον με το 2ο ΠΠΑΕ και την τελική επιμέτρηση, όπως διορθώθηκαν από την Υπηρεσία.

[26] **ΕλΣυν Μείζ.7μ 2447/2012.** Συμπληρωματικές εργασίες θεωρούνται εκείνες, οι οποίες προβλέπονται κατά είδος από το συμβατικό τιμολόγιο και τον προϋπολογισμό, αλλά εκτελούνται σε ποσότητες μεγαλύτερες από τις προβλεπόμενες (πρόσθετες ή υπερσυμβατικές εργασίες) είτε δεν προβλέπονται καθόλου ή προβλέπονται μεν, αλλά εκτελούνται με διαφορετικό τρόπο (νέες εργασίες). **Δεν θεωρούνται** συμπληρωματικές οι εργασίες που αφορούν στην επέκταση του τεχνικού αντικειμένου του έργου ή στη βελτίωση της ποιότητάς του με ανώτερα ποιοτικώς υλικά ή με μεθόδους μη προδιαγραφόμενες στα οικεία συμβατικά τεύχη διότι είναι ανεπίτρεπτη η εκ των υστέρων μεταβολή του αντικειμένου του έργου καθόσον δεν ήταν γνωστή στο σύνολο των διαγωνιζομένων κατά την υποβολή της προσφοράς τους και δεν αποτέλεσε τη βάση της διαδικασίας αναδείξεως αναδόχου (Αποφ. Τμ. Μείζ. – Επταμ. Σύνθ. 3205/2011, 3030/2011). Δεν συνιστούν ωστόσο, ανεπίτρεπτη μεταβολή του φυσικού αντικειμένου του έργου, οι αναγκαίες τροποποιήσεις που επιβάλλονται από τις απρόβλεπτες περιστάσεις, εφόσον κρίνονται απολύτως αναγκαίες για την αντιμετώπιση αυτών (απροβλέπτων) και δεν μεταβάλλουν τον λειτουργικό προορισμό του αρχικού έργου. Οι ως άνω διατάξεις, λόγω του εξαιρετικού χαρακτήρα τους, πρέπει να **ερμηνεύονται στενά**, το δε βάρος αποδείξεως της συνδρομής των έκτακτων και απρόβλεπτων περιστάσεων φέρει η αναθέτουσα αρχή (Δ.Ε.Ε. στην υπόθεση C-601/10, Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Ελληνικής Δημοκρατίας). Ως απρόβλεπτες περιστάσεις νοούνται αιφνίδια πραγματικά γεγονότα, τα οποία δεν ανάγονται στο χρόνο καταρτίσεως της αρχικής συμβάσεως και τα οποία, παρότι η μελέτη (οριστική ή προμελέτη), με βάση την οποία προσδιορίσθηκε το τεχνικό αντικείμενο του έργου, υπήρξε κατά το δυνατόν πλήρης και ακριβής, αντικειμενικά δεν μπορούσαν να προβλεφθούν, σύμφωνα με τους κανόνες της ανθρώπινης εμπειρίας και λογικής ώστε να ενταχθούν στο αρχικό έργο και την ήδη συναφθείσα σύμβαση (Απόφ. Τμ. 7μ. Σύνθ. 3205/2011). Η απόφαση του αρμοδίου οργάνου περί προσφυγής στην εξαιρετική αυτή διαδικασία της απευθείας αναθέσεως μέσω καταρτίσεως συμπληρωματικής συμβάσεως, ως εκ της φύσεώς της, πρέπει να είναι ειδικώς και επαρκώς αιτιολογημένη, προκειμένου να καθίσταται εφικτός ο έλεγχος της συνδρομής των αναγκαίων για την κατάρτισή της προϋποθέσεων.

Λίγο μετά την θέσπιση της υπογραφής συμπληρωματικών συμβάσεων, θεσπίστηκε και ο προσυμβατικός έλεγχος νομιμότητας του **Ελεγκτικού Συνεδρίου** (από το 1999) κατ' αρχήν και εν συνεχεία της **Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων (ΕΑΑΔΗΣΥ),** που ιδρύθηκε με το Ν 4013/2011. Ήδη, με τις ισχύουσες σήμερα διατάξεις προβλέπεται ότι η ΕΑΑΔΗΣΥ **δεν γνωμοδοτεί στις συμπληρωματικές συμβάσεις έργων.**

Οι συμπληρωματικές συμβάσεις υπήχθησαν σε προσυμβατικό έλεγχο του ΕλΣυν με το **άρθρο 3 του Ν 3060/2002**[27], όταν:

α) Οποιοσδήποτε και αν είναι ο προϋπολογισμός της Σ.Σ., εφόσον **έχει διενεργηθεί προσυμβατικός έλεγχος στην αρχική σύμβαση**, ή

β) αν η αρχική δεν έχει μεν υπαχθεί σε έλεγχο λόγω του προϋπολογισμού της, εν συνεχεία όμως, ο **αρχικός της προϋπολογισμός, μαζί με την αξία της Σ.Σ., υπερβαίνουν το όριο ελέγχου.**

Τα όρια έχουν καθοριστεί:

α) Για τις δημόσιες επιχειρήσεις και οργανισμούς το ποσό του **1.000.000** ευρώ[28] (Κλιμάκιο),

β) για το **Δημόσιο και τα ΝΠΔΔ** που υπάγονται στον προληπτικό έλεγχο του ΕλΣυν, το ποσό των **500.000 ευρώ** (Επίτροπος - άρθρο πρώτο, υποπαρ. Γ1 του Ν 4254/2014), ενώ όταν το ποσό υπερβαίνει το 1.000.000 ευρώ ο έλεγχος γίνεται από Κλιμάκιο,

γ) για τα **συγχρηματοδοτούμενα έργα** γενικά, ανεξαρτήτως φορέα ανάθεσης, το ποσό των **10.000.000 ευρώ** (έλεγχος από Κλιμάκιο - άρθρο 25 Ν 3614/2007),

δ) για τους **ΟΤΑ και τα νομικά τους πρόσωπα**, το ποσό των 200.000 ευρώ (Επίτροπος) και το ποσό των 500.000 ευρώ (Κλιμάκιο-άρθρο 278 Ν 3852/2010).

Όταν, από το φάκελο που υποβάλλεται στο Ελεγκτικό Συνέδριο, προκύπτει ότι μέρος ή το σύνολο των εργασιών της ΣΣΕ **έχει ήδη εκτελεσθεί, το ΕλΣυν απέχει του ελέγχου**[29], οπότε η σύμβαση δεν μπορεί να συναφθεί έγκυρα

---

[27] Ήδη οι σχετικές διατάξεις περιλαμβάνονται στα **άρθρα 35-37 του Ν 4129/2013** (Α΄52).

[28] Όλα τα όρια είναι χωρίς τον αναλογούντα ΦΠΑ.

[29] **ΕλΣυν Μείζ. Σύνθ. 1/2012.** Ο προσυμβατικός έλεγχος νομιμότητας επεκτείνεται και στις συμπληρωματικές της κύριας (αρχικής) συμβάσεις, **ανεξαρτήτως ποσού**. Περαιτέρω, ο έλεγχος αυτός, ο οποίος αποτελεί ουσιώδη τύπο της διαδικασίας σύναψης δημόσιων συμβάσεων, ασκείται κατά το στάδιο που **προηγείται της υπογραφής** τους **και, κατά μείζονα λόγο, της εκτέλεσής τους,** καθόσον αποσκοπεί αφενός μεν στην εξασφάλιση της διαφάνειας και της αντικειμενικότητας στην ανάθεση των δημοσίων συμβάσεων σημαντικού οικονομικού αντικειμένου, αφετέρου δε στην πρόληψη τυχόν παραλείψεων ή παραβάσεων της κείμενης

και οι εκτελεσθείσες εργασίες δεν μπορούν να τακτοποιηθούν συμβατικά. Σε μια τέτοια περίπτωση απομένει στον ανάδοχο η προσφυγή του στη Δικαιοσύνη, η οποία κρίνει αν δικαιούται ή όχι την αμοιβή του ο ανάδοχος ανεξάρτητα από το αποτέλεσμα του προσυμβατικού ελέγχου από το ΕΛΣυν, με βάση **το άρθρο 37 του Ν 3669/2008** (ήδη **άρθρο 138 παρ. 3 και 4 του ν. 4412/2016**), όταν δηλαδή υπάρχει α) εντολή της υπηρεσίας ή β) αποδοχή των εργασιών (π.χ. με την σύνταξη ΑΠΕ) ή και γ) κρίση δικαστική ότι οι εργασίες ήταν απαραίτητες για το έργο **(ΣτΕ 1076, 782/2018 κ.ά.)**. Μάλιστα, η νομολογία επί του θέματος αυτού, που είχε διαμορφωθεί πριν το 1996 (χρόνο έναρξης ισχύος του ν. 2372/1996), επαναλαμβάνεται αδιακρίτως και στις συμβάσεις που συνήφθησαν υπό την ισχύ του νόμου αυτού (στις περιπτώσεις αυτές η άμυνα που μπορεί να αντιτάξει αποτελεσματικά ο κύριος του έργου στηρίζεται μόνο στο ότι ο ανάδοχος αυθαίρετα και χωρίς να είναι αναγκαίο για την αρτιότητα και λειτουργικότητα του έργου εκτέλεσε τις υπερσυμβατικές εργασίες, για τις οποίες ουδέποτε δόθηκε εντολή ή έστω υπήρξε αποδοχή από τα όργανά του - ιδίως τη Δ.Υ.).

Όσον αφορά το ΕΛΣυν, κατ΄εξαίρεση του κανόνα της αποχής από τον έλεγχο εκτελεσμένων εργασιών, τούτο δέχεται ότι έχει αρμοδιότητα ελέγχου, όταν αυτές **έχουν αιτιολογημένα χαρακτηρισθεί ως «επείγουσες - πρόσθετες»,** κατά την έννοια του άρθρου 56[30] .

νομοθεσίας και, συνεπώς, στην αποφυγή κατάρτισης μη νόμιμων συμβάσεων. Υπό την έννοια αυτή, ο προσυμβατικός έλεγχος νομιμότητας του Ελεγκτικού Συνεδρίου προϋποθέτει έργο «υπό εκτέλεση», **έργο δηλαδή του οποίου οι εργασίες θα εκτελεσθούν** μετά την κρίση του Δικαστηρίου ότι η οικεία διαδικασία είναι νόμιμη. Αντιθέτως, δεν υφίσταται περιθώριο άσκησης προσυμβατικού ελέγχου όταν η σύμβαση έχει ήδη καταρτισθεί και εκτελεσθεί, έστω και μερικώς, εκτός από εξαιρετικές περιπτώσεις όπου με ειδικές νομοθετικές ρυθμίσεις επιτρέπεται για συγκεκριμένες κατηγορίες δημοσίων συμβάσεων, η διενέργεια ελέγχου νομιμότητας αυτών μετά την υπογραφή και εκτέλεσή τους, για λόγους υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος (βλ. άρθρο 39 του ν.2778/1999 – ΦΕΚ Α΄295, άρθρο 3 του Ν 3060/2002 - ΦΕΚ Α΄ 242, άρθρο 9 του Ν 3279/2004 - ΦΕΚ Α΄ 205 και άρθρο 14 του Ν 3335/2005 – ΦΕΚ Α΄ 95). Κατά συνέπεια, σε περίπτωση που υποβάλλεται στο Κλιμάκιο σύμβαση ανάθεσης δημοσίου έργου, αρχική ή συμπληρωματική, η οποία έχει ήδη εκτελεσθεί έστω και μερικώς και δεν εμπίπτει στις προαναφερθείσες εξαιρέσεις, το Κλιμάκιο στερείται πλέον της χρονικής αρμοδιότητας να προβεί στον έλεγχο της σύμβασης και οφείλει να απόσχει αυτού (βλ. απόφ. 2093/2011 Τμήματος Μείζονος – Επταμελούς Σύνθεσης Ελ. Συν.).

[30] **ΕΛΣυν VI τμ. 672/2012.** Είναι επιτρεπτή η εκτέλεση πρόσθετων επειγουσών εργασιών πριν από τη σύνταξη Α.Π.Ε., μόνο υπό τις αυστηρές προϋποθέσεις του **άρθρου 56 του Ν 3669/2008**, δηλαδή κατόπιν της σύνταξης από τη Δ.Υ. της τεχνικής περιγραφής των απαιτούμενων εργασιών, οι οποίες πρέπει να είναι απολύτως απαραίτητες για την αποτροπή άμεσου και άλλως αναπότρεπτου κινδύνου για το έργο, της αιτιολόγησης του επείγοντα χαρακτήρα αυτών και της εκτίμησης της σχετικής δαπάνης για την εκτέλεσή τους. Εν συνεχεία απαιτείται η έγκριση της διενέργειας των εργασιών αυτών από την Προϊσταμένη Αρχή, και η έγγραφη ή, σε άκρως επείγουσες περιπτώσεις, προφορική εντολή της υπηρεσίας προς τον ανάδοχο του αρχικού έργου για την εκτέλεση των εργασιών, η οποία καταχωρείται στο ημερολόγιο αυτού. Όταν συντρέχουν οι

Το κρίσιμο ζήτημα για τη νομιμότητα του προσυμβατικού ελέγχου συμπληρωματικής σύμβασης, αποτελεί, ως γνωστόν, η συνδρομή *απρόβλεπτης περίστασης*. Ως **«απρόβλεπτες περιστάσεις»** νοούνται τα **αιφνίδια πραγματικά γεγονότα**, τα οποία **δεν προϋπήρχαν** της ανάθεσης του έργου και τα οποία, παρότι κατά την εκπόνηση της μελέτης του έργου καταβλήθηκε κάθε ενδεδειγμένη επιμέλεια και προσοχή, αντικειμενικά δεν ήταν δυνατό να προβλεφθούν, σύμφωνα με τους κανόνες της ανθρώπινης εμπειρίας και λογικής, ούτως ώστε να ενταχθούν στο αρχικό έργο και την οικεία σύμβαση οι αναγκαίες για την αντιμετώπισή τους εργασίες. Η απόφαση του αρμοδίου οργάνου για τη σύναψη ΣΣΕ πρέπει να είναι **σαφώς και επαρκώς αιτιολογημένη**, η δε αιτιολογία να περιλαμβάνεται, με παράθεση πραγματικών και αναλυτικών στοιχείων, **τόσο στη γνωμοδότηση του οικείου Τεχνικού Συμβουλίου, όσο και στην απόφαση της Προϊσταμένης Αρχής.**

Σε καμιά περίπτωση δεν μπορούν να θεωρηθούν ως συμπληρωματικές εργασίες, οι αποδιδόμενες σε αστοχίες και σφάλματα της εγκεκριμένης μελέτης ή αυτές που αφορούν σε επέκταση του τεχνικού αντικειμένου του αρχικού έργου ή στη βελτίωση της ποιότητάς του με ανώτερα ποιοτικώς υλικά και μεθόδους μη προδιαγραφόμενες στα οικεία συμβατικά τεύχη (βλέπ. πράξεις VII Τμ. 2/2012, 142/2011, 25/2010, 32, 34, 305/2006).

Ομοίως δεν μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο συμπληρωματικής σύμβασης οι εργασίες που οφείλονται σε ανάγκη **εφαρμογής νέων κανονισμών και κανόνων,** οι οποίοι καθιερώθηκαν ως υποχρεωτικοί μετά την ανάθεση του έργου, καθώς και παραλείψεις ή σφάλματα της προμέτρησης της μελέτης, καθόσον οι εργασίες που οφείλονται στις παραπάνω αιτίες καλύπτονται αποκλειστικά από το **κονδύλιο των απροβλέπτων** που περιλαμβάνεται στην αρχική σύμβαση (ΕλΣυν VI τμ. 25/2013, Μείζ(7μ)Σύνθ 2089/2012, 3053, 2153/2011, VI Τμ. 784/2011, 136/2010 κ.ά.).

Τέλος, συμπληρωματικές εργασίες νομίμως εκτελούνται μετά την έγκριση και υπογραφή σχετικής ΣΣΕ, μόνο αν δεν έχει εξαντληθεί η συμβατική προθεσμία περάτωσης του έργου ή η νόμιμη παράταση αυτής. Επομένως, δεν είναι νόμιμες

ανωτέρω προϋποθέσεις εκτέλεσης των επειγουσών πρόσθετων εργασιών, το Κλιμάκιο ή ο αρμόδιος Επίτροπος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, που επιλαμβάνονται του ελέγχου πριν από την τυχόν κατάρτιση της σύμβασης, αλλά μετά την εκτέλεση των οικείων εργασιών, είναι κατά χρόνο αρμόδιοι για την άσκηση του συνταγματικά προβλεπόμενου ελέγχου νομιμότητας (βλ. Τμ. Μείζονος – Επταμελούς Σύνθεσης 513/2012,VI Τμ. 3049/2011).

οι δαπάνες που αφορούν σε συμπληρωματικές εργασίες δημόσιου έργου, οι οποίες έχουν εκτελεσθεί μετά την εκπνοή της συμβατικής προθεσμίας εκτέλεσης του έργου ή των νόμιμα χορηγηθεισών παρατάσεων αυτής (Πράξ. VII Τμ. 2/2012, 19, 86, 168/2006, 79/2007, 242/2011, IV Τμ. 35/1998, 67/1995 κ.ά.).

Περιπτωσιολογία συνδρομής ή μη απρόβλεπτης περίστασης:

ΕλΣυν Ε΄κλιμ. 500/2013. Εργασίες αποκατάστασης των φθορών που επήλθαν από τις επικρατούσες διαβρωτικές συνθήκες, τόσο στο μεταλλικό χωροδικτύωμα της οροφής και στα πλαίσια ορθογωνικής διατομής των όψεων του κτιρίου, όσο και στον περιβάλλοντα χώρο από τη μη ολοκλήρωση των τεχνικών έργων έδρασης του οδοστρώματος, νομίμως αποτελούν αντικείμενο της ελεγχόμενης συμπληρωματικής σύμβασης, καθόσον η ανάγκη εκτέλεσής τους ανέκυψε κατά την εκτέλεση του έργου, λόγω της έκπτωσης της αρχικής αναδόχου,…δεν μπορούσε να προβλεφθεί από την αναθέτουσα αρχή, ούτε ανάγεται στη δική της ευθύνη, ακολουθήθηκε δε εν προκειμένω από μια χρονοβόρα διαδικασία εκκαθάρισης της εργολαβίας, κατά την εξέλιξη της οποίας η υπηρεσία ενήργησε μεν εντός των νομίμων προθεσμιών, πλην δεν κατέστη αντικειμενικά δυνατή η συνέχιση από αυτήν των αναγκαίων εργασιών, προκειμένου να προστατευτούν οι υφιστάμενες κατασκευές. Και το τελευταίο αυτό ειδικότερα διότι, από την κήρυξη της έκπτωσης και μέχρι την οριστικοποίηση αυτής – δηλαδή εντός του διαστήματος που, σύμφωνα με το άρθρο 61 παρ. 8 εδ. α΄ του Ν 3669/2008, εξακολουθεί υφιστάμενη η υποχρέωση του έκπτωτου αναδόχου να επέμβει για την αποτροπή ενδεχόμενων κινδύνων για το έργο, εκτελώντας τις αναγκαίες εργασίες – δεν υπήρξε καμία απολύτως ανταπόκριση εκ μέρους του προς την κατεύθυνση αυτή, η δε αδράνειά του να υποβοηθήσει τη συνέχιση της κατασκευής συνεχίσθηκε, μάλιστα, και μετά την οριστικοποίηση της έκπτωσής του (μη απομάκρυνση εργοταξιακού εξοπλισμού),…

ΕλΣυν VII 2/2012. Η επίκληση από το Δήμο της κατάστασης (παλαιότητας κ.λπ.) των υφιστάμενων εγκαταστάσεων των **σχολείων δεν στοιχειοθετούν απρόβλεπτη περίσταση,** διότι επρόκειτο για ζητήματα εκ των προτέρων γνωστά, τα οποία μάλιστα, ενόψει και του αντικειμένου της κύριας σύμβασης («αντικατάσταση αμιάντου») <u>έπρεπε να είχαν μελετηθεί επαρκώς και να είχαν ληφθεί υπόψη κατά την εκπόνηση της αρχικής μελέτης</u> του έργου**.**

ΕλΣυν VI τμ. 25/2013. Οι εργασίες καθαρισμού και απόφραξης των δικτύων αποχέτευσης ομβρίων και ακαθάρτων υδάτων και ανακατασκευής τμήματος του δικτύου αποχέτευσης ομβρίων υδάτων, περιλαμβάνονταν στο τιμολόγιο της αρχικής μελέτης και, συνεπώς, ήταν γνωστές στην αναθέτουσα αρχή κατά τη σύνταξη της αρχικής μελέτης και δεν μπορεί ως εκ τούτου να γίνει δεκτό ότι οφείλονται σε απρόβλεπτες περιστάσεις, αλλά ως απορρέουσες από περιστάσεις που οφείλονται σε παραλείψεις ακριβούς προμέτρησης της μελέτης, έπρεπε να βαρύνουν αποκλειστικώς το κονδύλιο των απροβλέπτων που περιλαμβάνεται στην αρχική σύμβαση. Σε κάθε δε περίπτωση, οι εργασίες αυτές οφείλονται σε <u>πλημμέλεια των αρχικών τευχών δημοπράτησης,</u> δεδομένου ότι η ύπαρξη φερτών υλικών και ογκωδών αντικειμένων εντός των φρεατίων ήταν ήδη γνωστή στην αναθέτουσα αρχή,… Περαιτέρω, κατά την κρίση του Τμήματος, οι επικαλούμενοι από την αναθέτουσα αρχή λόγοι της μορφολογίας του εδάφους της περιοχής και της πληθυσμιακής σύνθεσης αυτής (ROMA), πέραν της αορίστου επικλήσεως των καθημερινών δραστηριοτήτων τους που «συστηματικά επιβαρύνουν σημαντικά τη λειτουργία των δικτύων αποχέτευσης», ήταν γεγονότα γνωστά κατά τη σύνταξη της αρχικής μελέτης και, επομένως, δεν μπορούν να στοιχειοθετήσουν ούτε να αιτιολογήσουν απρόβλεπτες περιστάσεις,…

ΕλΣυν (VI) 388/2013. Συντρέχουν στην ελεγχόμενη Σ.Σ. απρόβλεπτες περιστάσεις, που συνίστανται στην <u>γεωτεχνική κατάσταση του υπεδάφους</u> του έργου και ειδικότερα στην ύπαρξη ρευστοποιήσιμων ζωνών, περισσότερο εκτεταμένων σε σχέση με αυτές που αναμένονταν με βάση τα ευρήματα της αρχικής μελέτης, διότι η έκταση αυτή των

ρευστοποιήσιμων ζωνών του υπεδάφους, που διαπιστώθηκε μετά την εκτέλεση δύο συμπληρωματικών προγραμμάτων οκτώ συνολικά γεωτρήσεων, οι οποίες εκτελέστηκαν από την ανάδοχο στο πλαίσιο των υποχρεώσεών της, δεν ήταν δυνατόν να προβλεφθεί κατά το στάδιο εκπόνησης της αρχικής γεωτεχνικής μελέτης, διότι, η μελέτη αυτή, η οποία ήταν κατά το δυνατόν πλήρης και ακριβής, συντάχθηκε μετά τη διενέργεια επαρκούς αριθμού (14) δειγματοληπτικών γεωτρήσεων στην ευρύτερη περιοχή κατασκευής του έργου, ενώ, σε κάθε περίπτωση, είχε ληφθεί υπόψη κατά την εκπόνησή της ο κίνδυνος ρευστοποίησης του υπεδάφους, έστω και αν δεν κατέστη δυνατό σύμφωνα με τους κανόνες της ανθρώπινης λογικής και εμπειρίας, ενόψει του σημειακού χαρακτήρα των γεωτρήσεων αυτών, να διαπιστωθεί η πλήρης έκταση των ρευστοποιήσιμων ζωνών,… (πρβλ. απόφαση Τμ. Μείζ. – Επταμ. Σύνθ. 2909/2012).

ΕλΣυν (VI) 389/2013. Η αύξηση της ποσότητας των εργασιών της ομάδας των τσιμεντενέσεων οφείλεται σε απρόβλεπτα γεγονότα τα οποία έγκεινται αφενός στη μη δυνατότητα της εξυπαρχής διακρίβωσης της συστάσεως του εδάφους (παρά την ύπαρξη εδαφολογικής μελέτης) σε κάθε συγκεκριμένο σημείο που θα πραγματοποιούνταν η αναγκαία τσιμεντένεση, γεγονός που επισημαίνεται ήδη στα συμβατικά τεύχη της αρχικής συμβάσεως καθώς και στα έντονα κατολισθητικά φαινόμενα στο δεξιό αντέρεισμα, συνεπεία των οποίων άλλαξε το υδρολογικό καθεστώς του υποβάθρου και προκλήθηκε περαιτέρω διάβρωση αυτού….

ΕλΣυν VI τμ. 930/2013. Η κατασκευή μίας επιπλέον αίθουσας δικαστηρίου εντός των φυλακών συνιστά <u>επέκταση του τεχνικού αντικειμένου</u> της αρχικής σύμβασης, στο αντικείμενο της οποίας περιλαμβανόταν η κατασκευή μίας μόνο δικαστικής αίθουσας, επιπλέον δε, οι σχετικές εργασίες δεν συντείνουν στην τελειοποίηση του αντικειμένου της αρχικής σύμβασης, το οποίο μπορεί να ολοκληρωθεί και χωρίς την εκτέλεση των εργασιών αυτών. Κατά συνέπεια, οι εργασίες που σχετίζονται με την κατασκευή της δεύτερης δικαστικής αίθουσας δεν μπορούν να αποτελέσουν νομίμως αντικείμενο συμπληρωματικής σύμβασης….

ΕλΣυν VI 1721/2012. Συνιστούν απρόβλεπτη περίσταση που δικαιολογούν Σ.Σ. εργασιών κατασκευής υψηλότερου τοίχου αντιστήριξης στην Επ.Ο., διότι πράγματι η διενέργεια διερευνητικών τομών πριν τη σύνταξη της αρχικής μελέτης, αφενός μεν, ήταν δύσκολο να πραγματοποιηθεί στην εν λόγω επαρχιακή οδό που αποτελεί τη βασική οδική αρτηρία που ενώνει το Αργοστόλι με τον Πόρο, ανεξαρτήτως και του οικονομικού κόστους αυτών, αφετέρου δε, θα ήταν απρόσφορη για την αποτροπή των προβλημάτων που οδήγησαν στην ανάγκη εκτέλεσης της επίμαχης εργασίας, δεδομένου ότι το υγιές έδαφος δεν ήταν στη στάθμη που προέβλεπε η αρχική μελέτη, εκτός των άλλων, και λόγω του ότι κατά τη διάρκεια εκτέλεσης του έργου σημειώθηκε αποκόλληση των κατάντη πρανών, γεγονός που οφείλεται στα φυσικά φαινόμενα που έλαβαν χώρα στην περιοχή εκτέλεσης του έργου κατά τους μήνες Αύγουστο, Σεπτέμβριο και Οκτώβριο του έτους 2010, οπότε σημειώθηκε μεγάλη πυρκαγιά στους πρόποδες του όρους Αίνος, άνωθεν της επαρχιακής οδού στο σημείο εκτέλεσης του έργου, ενώ στις 25 και 26 Σεπτεμβρίου 2010, σύμφωνα με το βροχομετρικό σταθμό που έχει εγκαταστήσει το Ε.Μ.Π. στον Αίνο, παρουσιάστηκαν φαινόμενα ακραίων βροχοπτώσεων… τα οποία προκάλεσαν βλάβες σε πολλά τμήματα της επαρχιακής οδού Αργοστολίου – Πόρου, όπως καταπτώσεις πρανών και αποσάθρωση του υπεδάφους, με συνέπεια να καταστεί αναγκαία η εκτέλεση των επίμαχων εργασιών.

ΕλΣυν VI 2811/2012. Δεν αποτελεί απρόβλεπτη περίσταση η ύπαρξη παλαιού αχαρτογράφητου δικτύου αγωγών κατασκευασμένου προ 50ετίας και η άγνωστη στην αναθέτουσα αρχή ύπαρξη παντορροϊκών αγωγών, οι οποίοι είχαν εκληφθεί (είτε από πληροφορίες είτε από στοιχεία της ΕΥΔΑΠ, σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση) ως αμιγώς αγωγοί λυμάτων, και αποκαλύφθηκε το είδος τους κατά τη διάρκεια των εκσκαφών, με συνέπεια η μόνη τεχνικά αποδεκτή λύση να είναι η κατασκευή νέων συμπληρωματικών αγωγών, που θα συνδεθούν με τους ήδη κατασκευασμένους με την αρχική σύμβαση, επειδή εν όψει αυτών <u>έπρεπε να επιδείξει η αναθέτουσα αρχή ιδιαίτερη επιμέλεια στη σχετική διερεύνηση</u>.

ΕλΣυν VII τμ. 48/2012. Οι επιπλέον εργασίες που απαιτήθηκαν λόγω του λανθασμένου χαρακτηρισμού του εδάφους, της εύρεσης δικτύων Ο.Κ.Ω., της περίφραξης της υδρομάστευσης, καθώς και της επέκτασης του δικτύου για τη αντιμετώπιση βλαβών λόγω υψομετρικής διαφοράς δεν οφείλονται στη συνδρομή απρόβλεπτων περιστάσεων, αλλά σε αστοχίες και παραλείψεις της μελέτης δημοπράτησης του έργου. Περαιτέρω, οι συμπληρωματικές εργασίες που προέκυψαν λόγω της εκσκαφής της δεξαμενής οφείλονται σε πλημμέλειες της μελέτης, αφού οι επικαλούμενοι «περιβαλλοντικοί λόγοι» για την ημιυπόγεια κατασκευή της έπρεπε να έχουν ληφθεί υπόψη κατά την εκπόνηση αυτής, οι δε επιπλέον εργασίες που οφείλονται στην καθαίρεση και απομάκρυνση της παλιάς δεξαμενής, κατόπιν «όψιμης» απαίτησης του ιδιοκτήτη του οικοπέδου, έπρεπε να είχαν αντιμετωπισθεί επίσης κατά το στάδιο εκπόνησης της μελέτης του έργου, τα βασικά στοιχεία του οποίου δεν μπορεί να διαφοροποιούνται κατά τη φάση της εκτέλεσης, συνεπεία εξωγενών παραγόντων, όπως είναι τυχόν απαιτήσεις ιδιωτών. Τέλος, οι επιπλέον εργασίες που απαιτήθηκαν λόγω της παράλληλης τοποθέτησης δύο (αντί, όπως είχε αρχικά προβλεφθεί, ενός) αγωγών «για λόγους καλύτερης και αρτιότερης εξυπηρέτησης των κατοίκων», συνιστούν εργασίες που αποσκοπούν στη βελτίωση του τεχνικού αντικειμένου του έργου, για τις οποίες δεν προκύπτει ότι συνδέονται με τη συνδρομή απρόβλεπτων γεγονότων ή καταστάσεων.

4. Εφαρμογή της νομοθεσίας όπως ίσχυε πριν το Ν 2372/1996

Το προηγούμενο νομικό πλαίσιο πριν την εισαγωγή, με το Ν. 2372/1996 του αυστηρού ευρωπαϊκού νομικού πλαισίου των Οδηγιών ήταν τελείως διαφορετικό από το σημερινό, εξακολουθεί δε σε κάποιες περιπτώσεις να μας απασχολεί, όταν κάποιο έργο δημοπρατήθηκε πριν τις 28-2-1996 (την ημερομηνία εφαρμογής του νόμου), οπότε μπορεί ακόμα να εκκαθαρίζονται στα δικαστήρια οι σχετικές υποθέσεις.

Τελείως συνοπτικά, στις συμβάσεις στο προηγούμενο νομοθετικό πλαίσιο η τροποποίηση της σύμβασης, με την προσθήκη συμπληρωματικών εργασιών, ήταν απλή υπόθεση, διότι ήταν αρκετή η επίκληση της επίτευξης αρτιότερης και λειτουργικότερης μορφής του έργου[31], ενώ η διαδικασία ολοκληρωνόταν με

[31] **ΣτΕ 45/2016.** Σε περίπτωση δε που ο ανάδοχος εκτελέσει εργασίες μη προβλεπόμενες από τη σύμβαση, χωρίς προηγούμενη έγγραφη εντολή της υπηρεσίας ή, σε επείγουσες περιπτώσεις, κατόπιν προφορικής εντολής της υπηρεσίας, στον τόπο εκτελέσεως του έργου, καταχωρηθείσας στο ημερολόγιο αυτού, δεν δικαιούται αμοιβής ή αποζημιώσεως για τις εργασίες αυτές, έστω και αν αυτές βελτιώνουν το έργο (βλ. ΣτΕ142/2005, 1857/2010, 5117/2012 κ.ά.). Εξάλλου, στην περίπτωση αυτή, ο ανάδοχος δεν δικαιούται ούτε αποδόσεως της ωφέλειας του λήπτη με βάση τις διατάξεις των άρθρων 904 επ. ΑΚ περί αδικαιολόγητου πλουτισμού (βλ. ΣτΕ778/2011, 5117/2012). Ωστόσο, από τις ανωτέρω διατάξεις συνάγεται επίσης ότι δεν αποκλείεται εργασίες, οι οποίες παρεκκλίνουν της συμβάσεως και εκτελέστηκαν χωρίς να τηρηθεί η προαναφερθείσα διαδικασία, να κριθούν στη συνέχεια από τα αρμόδια όργανα του κυρίου του έργου ή, σε περίπτωση διαφωνίας και ασκήσεως εκ μέρους του αναδόχου προσφυγής, από το αρμόδιο διοικητικό εφετείο, ως αναγκαίες, δηλαδή ως εργασίες που επιβάλλονται για την ασφάλεια, την αρτιότητα ή τη λειτουργικότητα του έργου, οπότε οι εργασίες αυτές νομιμοποιούνται εκ των υστέρων με τη σύνταξη Α.Π.Ε. και, ενδεχομένως, πρωτοκόλλου καθορισμού νέων τιμών (βλ. ΣτΕ 1930/2009 κ.ά.)..

(μόνη) τη σύνταξη Συγκριτικού Πίνακα (ΣΠ) από την Δ.Υ. και την έγκρισή του από την Π.Α.[32], χωρίς να απαιτείται η υπογραφή Συμπληρωματικής Σύμβασης (δεν διεξαγόταν επίσης τότε προσυμβατικός έλεγχος του ΕλΣυν). Η έγκριση του ΣΠ μπορούσε να γίνει είτε ρητά, είτε και σιωπηρά, με την πάροδο απράκτου τριμήνου[33] από της υποβολής του Πίνακα για έγκριση από τη Δ.Υ., μετά δε την έγκριση δεν μπορούσε ο εργοδότης να επιφέρει αλλαγές στο περιεχόμενο του ΣΠ[34] (είναι άλλο το ζήτημα της δυνατότητας του κυρίου του έργου να περικόψει κάποιες εργασίες, σύμφωνα με τις διατάξεις περί διάλυσης – εν όλω ή εν μέρει - της σύμβασης).

Περαιτέρω – και σύμφωνα με πάγια νομολογία - οι Συγκριτικοί Πίνακες

---

[32] **ΣτΕ 2031/2003.** Αν υπάρξει υπέρβαση του ποσοστού 100% της ομάδας των ομοειδών εργασιών (κατά το άρθρο 8 παρ. 2 Ν 1418/84, όπως ίσχυε **πριν το Ν 2229/1994**) και δεν συμφωνηθούν ειδικές τιμές για την εκτέλεση των επιπλέον εργασιών (η διαδικασία της επίτευξης συμφωνίας προβλεπόταν από το *άρθρο 44 του ΠΔ 609/85, πριν αντικατασταθεί με το ΠΔ 368/1994***)**, τότε λογίζεται ότι ο ανάδοχος αποδέχεται να εκτελέσει τις επιπλέον εργασίες με τις συμβατικές τιμές. Η εφαρμογή της αρχής της καλόπιστης ερμηνείας των συμβάσεων (200 και 288 ΑΚ) προϋποθέτει την ύπαρξη έγκυρης σύμβασης.

[33] **ΣτΕ 610/2006.** Αφορά ερμηνεία του *προϊσχύσαντος δικαίου.* Νέες εργασίες για τις οποίες **δεν δόθηκε σχετική διαταγή εκτέλεσης** νομιμοποιούνται και εκ των υστέρων με την σύνταξη και την έγκριση Σ.Π. Η υποβολή αιτήματος για σύνταξη ΣΠ από τον ανάδοχο και η μη αποδοχή του αιτήματος εντός τριμήνου δεν συνεπάγεται την αυτοδίκαιη έγκρισή του, ούτε, σε περίπτωση που τελικώς καταρτίσθηκε Σ.Π. μπορεί να θεωρηθεί ότι από την υποβολή του αιτήματος μέχρι την αποδοχή του τρέχουν τόκοι υπερημερίας εις βάρος του εργοδότη**.**

[34] **ΣτΕ 3201/2015.** Μετά την έγκριση από την προϊσταμένη Αρχή του ανακεφαλαιωτικού πίνακα εργασιών και του τυχόν συνοδευτικού πρωτοκόλλου κανονισμού τιμών μονάδας νέων εργασιών, τα οποία έχουν συνταχθεί και έχουν γίνει αποδεκτά από τον ανάδοχο, και την υπογραφή ακολούθως σχετικής συμβάσεως μετά από διαπραγματεύσεις και τη γνώμη του οικείου τεχνικού συμβουλίου, δεν είναι δυνατή η εκ μέρους του κυρίου του έργου αμφισβήτηση και, πολύ περισσότερο, η μονομερής μεταβολή των δεδομένων που αυτά περιέχουν, χωρίς τη συναίνεση του αναδόχου, επ' ευκαιρία είτε της συντάξεως νέου πρωτοκόλλου κανονισμού τιμών μονάδας νέων εργασιών και ανακεφαλαιωτικού πίνακα εργασιών είτε του ελέγχου των λογαριασμών που συντάσσονται από τον ανάδοχο και στους οποίους περιλαμβάνονται, προς πιστοποίηση και πληρωμή, ποσότητες εργασιών και τιμές μονάδας νέων εργασιών που έχουν εγκριθεί με ανακεφαλαιωτικό πίνακα ή πρωτόκολλο κανονισμού τιμής μονάδας νέων εργασιών. Και τούτο διότι τα δεδομένα αυτά, τα οποία διαμορφώθηκαν με τη συναίνεση αμφοτέρων των μερών, ανάγονται στο συμβατικό μέρος της εργολαβικής σχέσεως και αποτελούν, στην πραγματικότητα, στοιχεία καθοριστικά της περαιτέρω συναλλακτικής συμπεριφοράς του καθενός από τους συμβαλλομένους κατά την εξέλιξη της εργολαβίας, μη ισχυουσών, εν προκειμένω, των γενικών αρχών περί ανακλήσεως από τη Διοίκηση των παρανόμων πράξεών της (Σ.τ.Ε. 1899/2010, 709/2008, 379, 505/2006, 1530, 2029/2004, 2228/2002, κ.α.) Όμοιες **ΣτΕ 709/2008 και ΑΠ 1644/2008.**

ΣτΕ 233/2000. Δεν προβλέπεται η **καταβολή τόκου υπερημερίας** επί καθυστερήσεως εγκρίσεως ΠΚΤΜΝΕ και ΣΠ. Σε κάθε όμως περίπτωση δεν νοείται καθυστέρηση και συνεπώς υπερημερία του κυρίου του έργου, σε περίπτωση που ο ανάδοχος του έργου υπογράψει με επιφύλαξη το ΠΚΤΜΝΕ και τον ΣΠ και κινήσει κατ' αυτών ενδικοφανή διαδικασία, επειδή στην περίπτωση αυτή το τελικό περιεχόμενο των εν λόγω πράξεων εξαρτάται από την επίλυση της διαφωνίας.

που υπογράφονταν κατά την εκτέλεση του έργου ήταν **αυτοτελείς** και δεν μπορούσε μεταγενέστερα, επ' ευκαιρία της έγκρισης νέου Συγκριτικού Πίνακα, να μεταβληθεί το περιεχόμενο προηγούμενου[35], ενώ οι τιμές που καθορίζονταν με τα ΠΚΤΜΝΕ, τα οποία συνόδευαν κατά το νόμο τους Πίνακες (κρίθηκε ότι) ίσχυαν για το συγκεκριμένο Πίνακα και δεν αφορούσαν τους τυχόν επόμενους πίνακες (λ.χ. το γεγονός ότι καθορίστηκε νέα τιμή για εργασία του 1ου ΣΠ, δεν αποτελούσε δέσμευση για την υπηρεσία να κανονίσει την ίδια τιμή για την ίδια εργασία σε μεταγενέστερο ΣΠ).

5. Η διαδικασία σύναψης της ΣΣΕ

Ως προς τη διαδικασία σύναψης της ΣΣΕ δεν άλλαξαν τα πράγματα, από την εποχή του π.δ. 609/1985. Προβλέπεται και σήμερ η σύνταξη και υπογραφή (από τον ανάδοχο και την Δ.Υ.) **Ανακεφαλαιωτικού Πίνακα Εργασιών** (ΑΠΕ), που ανακεφαλαιώνει τις ποσότητες των εργασιών (παλαιότερα ονομάζονταν

---

[35] **ΑΠ 1644/2008:** Όπως προκύπτει από το συνδυασμό των διατάξεων 5 παρ.7 και 8 του Ν.1418/1984, 38 και 40 παρ. 6 του ΠΔ 609/1985, καθένας από τους ανακεφαλαιωτικούς πίνακες που καταρτίζονται κατά τη διάρκεια του έργου είναι **αυτοτελής,** ως προς το είδος και ποσό των περιλαμβανόμενων σ`αυτό εργασιών και την αξία τους, με την έννοια ότι εφ` όσον δεν αμφισβητηθεί καθ`οιονδήποτε τρόπο προσηκόντως ενώπιον των αρμοδίων διοικητικών αρχών και του δικαστηρίου, το περιεχόμενό του οριστικοποιείται, οι δε απαιτήσεις που προέρχονται απ`αυτόν δεν μπορούν να προσβληθούν με αφορμή την κατάρτιση και τον έλεγχο μεταγενέστερου πίνακα, αφού τα δεδομένα αυτά διαμορφωθέντα με την ανεπιφύλακτη συναίνεση αμφοτέρων των μερών, ανάγονται πλέον στο συμβατικό μέρος της κατά τις διατάξεις του Ν.1418/1985 και του ΠΔ 609/1985 καταρτιζόμενης εργολαβικής σχέσης, και αποτελούν εκ των πραγμάτων στοιχείων καθοριστικά της περαιτέρω συναλλακτικής σχέσης και συμπεριφοράς καθενός των συμβαλλομένων, κατά τη διαχρονική εξέλιξη της σχέσης και μέχρι την ολοκλήρωσή της. Εν όψει δε αυτών, η μονομερής από τον κύριο του έργου ή την διευθύνουσα υπηρεσία, μεταβολή των δεδομένων κονδυλίων προγενέστερων ανακεφαλαιωτικών πινάκων του έργου, που καταρτίσθηκαν εγκρίθηκαν, και οριστικοποιήθηκαν κατά τα προαναφερθέντα σε σχέση με προγενέστερες τμηματικές εκτελεσθείσες πιστοποιήσεις, δεν είναι επιτρεπτή ούτε κατά τον πραγματοποιούμενο μεταγενέστερο τελικό έλεγχο, εάν η μεταβολή αυτή και η ανατροπή του οριστικοποιημένου ανακεφαλαιωτικού πίνακα και της συναφούς πιστοποίησης εργασιών και εντολής πληρωμής, οφείλεται αποκλειστικά σε μεταβολή των απόψεων της υπηρεσίας αυτής ως προς τη νομιμότητα των κονδυλίων των οποίων επιχειρείται η μεταβολή μεταγενέστερα, αφού στην περίπτωση αυτή, λόγω της πιο πάνω ειδικής νομοθετικής ρύθμισης, δεν έχουν εφαρμογή ούτε οι γενικές αρχές για την ανάκληση από τη διοίκηση παράνομων πράξεών της, ούτε οι διατάξεις για την ακύρωση δήλωσης λόγω ουσιώδης πλάνης του Αστικού Κώδικα (ΑΠ 1272/2003). Τα προαναφερθέντα δεν αναιρούνται από τις διατάξεις των άρθρων 38, 40 παρ.6, 8, 43, 54 και 55 του ΠΔ 609/1985.

Με τον ίδιο τρόπο έκριναν οι ΣτΕ 1870/2001, ΣτΕ 3914/2001 (οι οποίες προσθέτουν ότι απόφαση δικαστηρίου που αφορά ένα ΣΠ δεν δημιουργεί δεδικασμένο, που δεσμεύει τα συμβαλλόμενα μέρη και τα δικαστήρια της ουσίας σε διαφορά που γεννήθηκε από επόμενο ΣΠ και αφορά εργασίες που για πρώτη φορά προβλέπονται με τον εν λόγω ΣΠ.), **ΣτΕ 1624/03, 3907/01, 3914/01, 1257/03 και ΣτΕ 2228/2002,** κατά την οποία δεν είναι επιτρεπτή η διόρθωση σφάλματος στον υπολογισμό της δαπάνης αναθεώρησης, έστω κι αν εκ παραδρομής της αρμόδιας υπηρεσίας συνέβη το σφάλμα αυτό, διότι σημαίνει μονομερή ανατροπή των δεδομένων προηγουμένων Σ.Π.

Συγκριτικός Πίνακας, επειδή συντάσσονταν «σε σύγκριση» με τις αρχικές ποσότητες). Ο ΑΠΕ συνυπογράφεται (με επιφύλαξη ή χωρίς) από τον ανάδοχο και υποβάλλεται στην Προϊσταμένη Αρχή για έγκριση, συνοδευόμενος από **Αιτιολογική Έκθεση**, στην οποία πρέπει να τεκμηριώνεται πλήρως η συνδρομή των αναγκαίων προϋποθέσεων νομιμότητας του ΑΠΕ και περαιτέρω της Συμπληρωματικής Σύμβασης Εργασιών (ΣΣΕ), πράγμα που, όπως αναφέρθηκε, είναι και το δυσχερέστερο ζήτημα, με βάση την παρ. 1 του άρθρου 156 του Ν 4412/16 (άρθρου 57 ΚΔΕ). Ο ΑΠΕ περιλαμβάνει κονδύλιο απροβλέπτων δαπανών (όπως και η αρχική σύμβαση), εκτιμώμενη αναθεώρηση και ΦΠΑ (παρ. 2) και συνοδεύεται από *Πρωτόκολλο Κανονισμού Τιμών Μονάδος Νέων Εργασιών* **(ΠΚΤΜΝΕ)** με την δική του Αιτιολογική Έκθεση, όπου καταγράφεται ο τρόπος κανονισμού, σύμφωνα με τα οριζόμενα στις παρ. 6 και 7 του άρθρου 57 ΚΔΕ (5 και 6 του άρθρου 156 του ν. 4412/16)[36].

Ο ανάδοχος υπογράφει τον ΑΠΕ με *επιφύλαξη ή χωρίς* (παρ. 8) και αν αρνηθεί, αυτός του κοινοποιείται. Αν υπογράψει με επιφύλαξη (όπως και αν του κοινοποιηθεί) μπορεί να ασκήσει *ένσταση,* η οποία εκδικάζεται από την Π.Α. κατά την έγκριση του ΑΠΕ. Για την έγκριση του ΑΠΕ απαιτείται γνωμοδότηση του Τεχνικού Συμβουλίου του φορέα, σχετικά με το κατεπείγον και τις λοιπές απαραίτητες προϋποθέσεις της ανάθεσης των συμπληρωματικών εργασιών, καθώς και τη νομιμότητα των τεχνικών στοιχείων του ΑΠΕ και του ΠΚΤΜΝΕ που τυχόν συνοδεύει τον ΑΠΕ. Αν ο ανάδοχος διαφωνεί με την εγκριτική απόφαση (είτε αυτή απορρίπτει, εν όλω ή εν μέρει την ένστασή του, είτε, αν ο ανάδοχος είχε υπογράψει χωρίς επιφύλαξη τον ΑΠΕ, τροποποιεί ή διορθώνει τον ΑΠΕ, όπως τον υπέβαλε η Δ.Υ.) μπορεί να ασκήσει κατά της εγκριτικής απόφασης

[36] **ΑΠ 1428/2007**. Από τις διατάξεις των άρθρων 43 παρ. 1, 2 και 3 του ΠΔ 609/1985 και 8 του Ν 1418/1984 συνάγεται ότι ο εργολάβος δικαιούται πρόσθετη αμοιβή για τις κατ' εντολή του εργοδότη εκτελεσθείσες συμπληρωματικές εργασίες. Ακόμη, από τις διατάξεις των άρθρων 361, 287 και 288 ΑΚ, σαφώς προκύπτει ότι η αξίωση του δανειστή προς παροχή εκ μέρους του οφειλέτη μεγαλύτερης της συμφωνηθείσης, δυνάμει της αρχής της καλόπιστης εκπληρώσεως της παροχής, προϋποθέτει πραγματικά γεγονότα, διάφορα εκείνων, που συγκροτούν το πραγματικό κανόνα δικαίου, ο οποίος παρέχει αυτοτελή προστασία των συμφερόντων του δανειστή. Υπό την έννοια αυτή η εκ του άρθρου 288 ΑΚ προστασία του δανειστή φέρει χαρακτήρα επικουρικό, αποκλειόμενη όταν η αυτή ιστορική αιτία συνεπάγεται έννομες συνέπειες, που ικανοποιούν τα συμφέροντά του, δυνάμει άλλου, κυρίως εφαρμοζόμενου, κανόνα δικαίου, του οποίου η υποχώρηση επιβάλλεται μόνο σε περίπτωση ανεπάρκειας των γεγονότων που απαιτούνται για την εφαρμογή του, οπότε λαμβάνονται υπόψη για τον προσδιορισμό του περιεχομένου της εκπληρωτέας παροχής.

αίτηση θεραπείας και περαιτέρω προσφυγή[37]. Στο μεταξύ όμως πρέπει να υπογράψει κατά το νόμο την Σ.Σ. και να εκτελέσει τις εργασίες (παρ. 8).

Παρότι στο νόμο δεν προβλέπεται, η πρακτική της εκτέλεσης των έργων υποχρεώνει πολλές φορές τις υπηρεσίες και τους φορείς εκτέλεσης να συντάσσουν και εγκρίνουν ΑΠΕ σε κάθε περίπτωση μεταβολής του εργολαβικού ανταλλάγματος, όπως σε περίπτωση καταβολής πριμ, αύξησης της αναθεώρησης ή καταβολής αποζημιώσεων κάθε είδους. Η σύνταξη και έγκριση ενός τέτοιου ΑΠΕ είναι εκ περισσού (συντελεί - ίσως - στην ορθή λογιστική εμφάνιση του έργου, αλλά δεν αποτελεί απαραίτητη εκ του νόμου ενέργεια), δεδομένου ότι, κατά το νόμο, οι δαπάνες αυτές περιλαμβάνονται απευθείας στους λογαριασμούς και τις πιστοποιήσεις και όχι σε ΑΠΕ, οι οποίοι συντάσσονται μόνο στις περιπτώσεις που προβλέπει ο νόμος, δηλαδή για συμπληρωματικές εργασίες, για την ανάλωση του κονδυλίου των απροβλέπτων δαπανών και για την ανάλωση της επί έλασσον δαπάνης[38].

6. Ο Κανονισμός Τιμών Μονάδος Νέων Εργασιών

Σύμφωνα με την παρ. 6 του άρθρου 57 (παρ. 5 άρθρου 156 ν. 4412/2016), εφόσον στον ΑΠΕ περιλαμβάνονται και εργασίες για τις οποίες δεν υπάρχουν τιμές μονάδας στο τιμολόγιο της σύμβασης (είναι δηλαδή «νέες εργασίες»), συντάσσεται από τη Διευθύνουσα Υπηρεσία Πρωτόκολλο Κανονισμού Τιμών Μονάδας Νέων Εργασιών (ΠΚΤΜΝΕ), με το οποίο κανονίζονται οι τιμές μονάδας των νέων εργασιών[39]. Παρατηρούμε ότι, ενώ κατά τις Οδηγίες της ΕΕ, η Συμπληρωματική Σύμβαση αποτελεί μορφή *«ανάθεσης με διαπραγμάτευση»*, ο εθνικός νομοθέτης δεν επαφίεται στην ελεύθερη διαπραγμάτευση των μερών για τον καθορισμό των τιμών της συμπληρωματικής σύμβασης, αλλά ορίζει, με διατάξεις αναγκαστικής εφαρμογής, τον τρόπο με τον οποίο συμφωνούνται (κανονίζονται) οι τιμές, ως ακολούθως:

α. Αν κριθεί (από την Δ.Υ.) ότι υπάρχουν στο τιμολόγιο της σύμβασης τιμές για

---

[37] **ΣτΕ 1550/2008.** Ο ΣΠ, συνοδευόμενος από το ΠΚΤΜΝΕ, αποτελεί τη μόνη εκτελεστή πράξη για τον καθορισμό τιμών μονάδας των νέων εργασιών [**όμοια ΣτΕ 3751/2004,** ΔιΔ 18 (2006) 1339].

[38] **ΔΕΑ 1078/1994,** Δ/νη 1999, 112. Στοιχεία τόσο του ΣΠ όσο και του ΠΚΤΜΝΕ που τον συνοδεύει μπορούν να αποτελέσουν *μόνο νέες εργασίες*, οι τιμές μονάδας τους και η επιπλέον προκύπτουσα διαφορά δαπάνης, όχι δε και πρόβλεψη κονδυλίου αναθεώρησης τιμών την οποία ο ανάδοχος διεκδικεί από τον κύριο του έργου**.**

[39] Βλέπ. **Εγκύκλιο 36/1994** *(δημοσιεύεται ολόκληρη στη ΤΝΠ ΝΟΜΟΣ)*, η οποία εκδόθηκε επ΄ αφορμή της εφαρμογής του **ΠΔ 288/1994**.

παρόμοιες ή ανάλογες εργασίες, οι νέες τιμές καθορίζονται ανάλογα με τις υφιστάμενες στο τιμολόγιο τιμές, και μόνο για τα επιπλέον ή επί έλαττον στοιχεία κόστους (εκτιμάται δηλαδή σε ποιο ποσοστό ταυτίζονται οι εργασίες αυτές με τις συμβατικώς προβλεπόμενες και μόνο για το τμήμα της εργασίας που δεν ταυτίζεται ακριβώς εκτιμάται το επί πλέον ή έλασσον κόστος)[40].

β. Αν οι νέες εργασίες δεν είναι παρόμοιες ή ανάλογες προς ήδη περιλαμβανόμενες στο συμβατικό τιμολόγιο, αλλά πρόκειται για εργασίες που περιλαμβάνονται σε εγκεκριμένα ή συμβατικά αναλυτικά τιμολόγια (αναλύσεις τιμών), οι νέες τιμές καθορίζονται σύμφωνα με αυτά[41]. Στην περίπτωση αυτή λαμβάνονται υπόψη οι βασικές τιμές που ίσχυαν κατά τον χρόνο δημοπράτησης του έργου, ενώ αν λαμβάνονται υπόψη πρόσφατες τιμές, αυτές ανάγονται στο χρόνο δημοπράτησης με αντίστροφη εφαρμογή των δεικτών αναθεώρησης[42]. Οι τιμές που κανονίζονται με τον τρόπο αυτό υπόκεινται στην έκπτωση της δημοπρασίας, εκτός αν αφορούν υλικά τα οποία δεν είναι ευρέως διαδεδομένα στο εμπόριο, οπότε δεν εφαρμόζεται η έκπτωση της δημοπρασίας (η ρύθμιση αυτή δικαιολογείται εκ του ότι οι τιμές υλικών που διατίθενται από πολλούς προμηθευτές μπορούν να πιεσθούν, λόγω του ανταγωνισμού που θα οδηγήσει τους προμηθευτές στην παροχή εκπτώσεων, σε αντίθεση με υλικά για τα οποία υπάρχει ουσιαστικό μονοπώλιο, οπότε δεν υφίσταται δυνατότητα συμπίεσης της τιμής τους).

γ. Αν οι νέες εργασίες συνολικά ή κατά ένα μέρος δεν περιλαμβάνονται ούτε και στα εγκεκριμένα ή αναλυτικά τιμολόγια, οι νέες τιμές κανονίζονται για το σύνολο

---

[40] **ΣτΕ 1896/2006.** Οι νέες τιμές των συμπληρωματικών εργασιών προσαυξάνονται με το ποσοστό γενικών εξόδων και οφέλους του αναδόχου, εκτός αν ο κανονισμός των νέων τιμών γίνεται ανάλογα με τις συμβατικές τιμές για παρόμοιες ή ανάλογες εργασίες, στις οποίες (τιμές), εφόσον δεν γίνεται ρητή μνεία περί του αντιθέτου, περιλαμβάνεται η εν λόγω προσαύξηση (πρβλ. ΣΕ 1334/00, 63, 174/98).

[41] **ΣτΕ 4316/2015.** Κατά την έννοια της διάταξης της περ. β΄ της παρ. 3 του άρθρου 43 του π.δ/τος 609/1985 «εγκεκριμένα αναλυτικά τιμολόγια» είναι τα εγκεκριμένα από το Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε. τιμολόγια που περιέχουν αναλύσεις τιμών, ενώ ως «συμβατικά αναλυτικά τιμολόγια» νοούνται τα αναλυτικά τιμολόγια (αναλύσεις τιμών) που συμφωνούνται μεταξύ των ιδίων συμβαλλομένων για εργασίες πέραν των συμβατικών εργασιών που περιλαμβάνονται στο Τιμολόγιο της συγκεκριμένης σύμβασης ή και αναλυτικά τιμολόγια (αναλύσεις τιμών) που περιλαμβάνονται σε άλλη σύμβαση, για εργασίες απολύτως όμοιες, εφόσον, όμως, με συμβατικό όρο της συγκεκριμένης σύμβασης γίνεται ρητώς παραπομπή σ' αυτά.

[42] **ΣτΕ 377/2006.** Αν οι περιληφθείσες σε συγκριτικό πίνακα νέες εργασίες πρόκειται να εκτελεσθούν, ή έχουν ήδη εκτελεσθεί, σε χρόνο μεταγενέστερο του χρόνου στον οποίο ανάγεται η τιμολόγησή τους, οι κατά τον ανωτέρω τρόπο κανονισθείσες τιμές μονάδος των νέων εργασιών υπόκεινται σε αναθεώρηση, το δε σχετικό κονδύλιο δύναται να περιληφθεί στον οικείο συγκριτικό πίνακα (πρβλ. Σ.τ.Ε. 4366/1995 7μ.).

της εργασίας ή το μέρος αυτής αντίστοιχα με βάση τα **πραγματικά στοιχεία κόστους,** που διαπιστώνονται από **επιτροπή** (τριών τεχνικών υπαλλήλων μαζί με τον επιβλέποντα) της Δ.Υ., ενώ λόγο έχει και η Π.Α., η οποία μπορεί να συγκροτήσει και αυτή άλλη, παράλληλη, επιτροπή για την παρακολούθηση των τιμών. Η περίπτωση κανονισμού νέας τιμής, κατά την περίπτωση γ΄, είναι **επικουρική** και ισχύει μόνο για το μέρος της τιμής για το οποίο δεν μπορεί να εφαρμοσθεί η περ. α΄ και η περ. β΄, οπότε, σε μια τέτοια περίπτωση, συντάσσεται «ανάλυση της τιμής» προκειμένου να καταστεί σαφές ποιο μέρος της τιμής κανονίζεται και κατά ποια περίπτωση. Στις τιμές που κοθορίζονται κατά την περ. γ΄ δεν εφαρμόζεται η έκπτωση της δημοπρασίας[43].

Κατά τον κανονισμό των τιμών η Δ.Υ. υποχρεούται να ελέγξει και να διαπιστώσει, αιτιολογώντας τις σκέψεις της στην Αιτιολογική Έκθεση του ΠΚΤΜΝΕ, κατ΄ αρχάς αν μπορεί να γίνει κανονισμός τιμής με εφαρμογή της περ. α΄, κατόπιν με εφαρμογή της περ. β΄και τέλος με εφαρμογή της περ. γ΄. Οι διατάξεις αυτές είναι **αναγκαστικού δικαίου** (αφού αποσκοπούν στο δημόσιο συμφέρον) και η αιτιολογία αποκλεισμού της περ. α΄ πρέπει να είναι πλήρης και επαρκής, προκειμένου να εφαρμοσθεί νόμιμα κανονισμός κατά την περ. β΄και το ίδιο πρέπει να γίνει προκειμένου να εφαρμοσθεί η περ. γ΄[44].

Όταν η σύμβαση έχει ανατεθεί στην *πλέον συμφέρουσα από οικονομική άποψη προσφορά* (π.χ. μελέτη-κατασκευή) πρέπει με τη διακήρυξη να καθορισθεί υποχρεωτικά *τεκμαρτή έκπτωση* για την περίπτωση κανονισμού τιμών με την περ. β΄ της παρ. 6 του άρθρου 57, η οποία εξαρτάται από τη φύση

---

[43] **Γνωμ ΝΣΚ 552/97** (δεκτή από τον Υπουργό ΠΕΧΩΔΕ με την 37/97 εγκύκλιό του): Η έκπτωση (ρητή ή τεκμαρτή) της εργολαβίας δεν εφαρμόζεται στις νέες τιμές μονάδος που καθορίζονται με παρακολούθηση του κόστους, εκτός αν τα υλικά, ο μηχανικός εξοπλισμός, οι συσκευές και λοιπά παρεμφερή που χρησιμοποιούνται και ενσωματώνονται στο έργο υπάρχουν αποδεδειγμένα ευρέως διαδεδομένα στο εμπόριο. Η έκπτωση της δημοπρασίας εφαρμόζεται πάντως στο ποσοστό ΓΕ+ΟΕ που προστίθεται στις τιμές των υλικών που προκύπτουν με παρακολούθηση.

[44] **ΣτΕ 608/2006.** Κατά την έννοια των διατάξεων της παρ. 3 του άρθρου 43 ΠΔ 609/85, νέες είναι οι εργασίες οι οποίες *δεν προβλέπονται από τη σύμβαση κατασκευής* του έργου και δη στο συμβατικό τιμολόγιο (πρβλ. ΣτΕ 2688/2001, 6078/1996, 2401/1992). Περαιτέρω, από τη ρητή διατύπωση των διατάξεων αυτών συνάγεται ότι οσάκις οι νέες εργασίες είναι παρόμοιες ή ανάλογες προς συμβατικές εργασίες, οι τιμές μονάδας αυτών κανονίζονται σύμφωνα με το εδάφιο α΄ της παρ. 3 του άρθρου 43 του π.δ/τος 609/1985. Ο κανονισμός των τιμών μονάδας των νέων εργασιών γίνεται σύμφωνα με το εδάφιο β΄ της ίδιας παραγράφου, βάσει των τιμών μονάδας που περιλαμβάνονται σε εγκεκριμένα ή συμβατικά αναλυτικά τιμολόγια (αναλύσεις τιμών), *μόνον οσάκις για τις εν λόγω εργασίες δεν υπάρχουν παρόμοιες ή ανάλογες συμβατικές τιμές* (πρβλ. ΣτΕ 3125/1998).

του έργου και τις ιδιαιτερότητες και δυσκολίες των εργασιών[45].

7. Αυτοδίκαιη έγκριση των ΑΠΕ

Η τροποποίηση του συμβατικού αντικειμένου με την σύναψη συμπληρωματικών συμβάσεων είναι απαραίτητη για την εκτέλεση της σύμβασης, όταν, για διάφορους λόγους, η σύμβαση δεν μπορεί να εκτελεσθεί με την αρχική της μορφή. Κατά την εφαρμογή της παλιότερης νομοθεσίας – πριν το Ν 2372/1996 - (βλέπ. ΣτΕ 7μ. 472/1992, 1674/1997, 619/2003 κ.λ.π.), οι ΣΠ και τα ΠΚΤΜΝΕ που τους συνόδευαν θεωρούνταν ως **αυτοδικαίως εγκεκριμένοι**, μετά την πάροδο **άπρακτης προθεσμίας τριών (3) μηνών** από την υποβολή τους προς έγκριση, εκ μέρους της Δ.Υ. προς την Π.Α. (λόγω της ανάγκης, κατά τη νομολογία, για την έγκαιρη εκκαθάριση και παγίωση των συμβατικών σχέσεων μεταξύ εργοδότη και αναδόχου[46]).

Μετά την ισχύ του Ν 2372/1996 άλλαξε και η σχετική νομολογία και δεν γίνεται αποδεκτή η αυτοδίκαιη έγκριση των ΑΠΕ[47].

---

[45] **Γνωμ ΝΣΚ 505/1997** (δεκτή από τον Υπουργό ΠΕΧΩΔΕ με την Εγκ. 21/97). Ο επανυπολογισμός των δαπανών των απροβλέπτων, της αναθεώρησης κλπ, για τα δημοπρατούμενα με το σύστημα Μελέτη-Κατασκευή έργα, ο οποίος γίνεται κατά την υπογραφή της σύμβασης, γίνεται με την τεκμαρτή έκπτωση (όπως ορίζεται στη Διακήρυξη) και όχι όπως αυτή τυχόν προκύπτει από τη σύγκριση του προϋπολογισμού της υπηρεσίας με την προσφορά του αναδόχου.

[46] **ΣτΕ 4452/2001.** Η έγκριση του ΣΠ από την Προϊστ/νη αρχή, πρέπει να γίνεται εντός 3 μηνών από την υποβολή του από την Δ.Υ. Αλλιώς εγκρίνεται αυτοδίκαια όπως υποβλήθηκε και η Π.Α. δεν μπορεί να επιφέρει τροποποιήσεις.

Για έργα ΟΤΑ βλέπ. ΣτΕ 3948/2005. Η έγκριση των Π.Κ.Τ.Μ.Ν.Ε. και των Σ.Π. από το Δημοτικό ή Κοινοτικό Συμβούλιο, σε περίπτωση που τα στοιχεία αυτά γίνουν ανεπιφυλάκτως αποδεκτά από τον ανάδοχο, πρέπει, εν όψει της ανάγκης ταχείας περατώσεως των δημοσίων έργων και της χωρίς καθυστέρηση πληρωμής του αναδόχου (άρθρο 5 παρ. 8 του Ν 1418/1984), να ενεργείται εντός της διμήνου ανατρεπτικής προθεσμίας που τάσσεται με την διάταξη της τελευταίας περιόδου της παρ. 3 του άρθρου 17 του ΠΔ 171/1987. Συνεπώς, μετά την πάροδο του ως άνω διμήνου από την υποβολή του Π.Κ.Τ.Μ.Ν.Ε. και του οικείου Σ.Π. χωρίς να χωρήσει έγκριση αυτών, τα στοιχεία αυτά θεωρούνται ότι έχουν εγκριθεί, στη συνέχεια δε η προϊσταμένη αρχή (δημοτικό ή κοινοτικό συμβούλιο) απεκδύεται της εξουσίας να εκδώσει πράξη τροποποιήσεως ή μη εγκρίσεως του Π.Κ.Τ.Μ.Ν.Ε. και του οικείου Σ.Π. (βλ. ΣτΕ 3564, 4452/2001, 2711, 3532/2002, 3305/1997, 1921/1993 κ.ά. Πρβλ. ΣτΕ 1798/2001, 1620, 1885/1996).

[47] **ΣτΕ 46/2016.** Η μη έγκριση, του Α.Π.Ε. και του Π.Κ.Τ.Μ.Ν.Ε. από την Προϊσταμένη Αρχή, εντός ευλόγου χρόνου και δη εντός τριμήνου από την υποβολή τους στην Προϊσταμένη Αρχή δεν έχει ως συνέπεια να θεωρούνται αυτά αυτοδικαίως εγκριθέντα όπως υποβλήθηκαν, ώστε να μην μπορούν πλέον να τροποποιηθούν από την Προϊσταμένη Αρχή μετά την πάροδο του τριμήνου, όπως παγίως γινόταν δεκτό υπό το προ της ενάρξεως ισχύος των ως άνω διατάξεων του Ν 2372/1996 νομοθετικό καθεστώς (βλ. ΣτΕ 619/2003, 930/2005, 377/2006, 2794/2008, 1490/2009 κ.ά.). Και τούτο διότι, πάντως, το είδος και η έκταση των συμπληρωματικών εργασιών καθώς και όλα τα συναφή με τις εργασίες αυτές ζητήματα αποτελούν αντικείμενο της σχετικής σύμβασης

8. Το όριο του 50% της αρχικής συμβατικής δαπάνης

Σύμφωνα με τις Οδηγίες για τις δημόσιες συμβάσεις και τις διατάξεις που τις ενσωματώνουν στο εθνικό δίκαιο, απαγορεύεται απολύτως η σύναψη συμπληρωματικών συμβάσεων, όταν η αξία τους συνολικά υπερβαίνει το 50% της αρχικής συμβατικής δαπάνης[48], στην οποία συμπεριλαμβάνεται μεν το κονδύλι των απροβλέπτων[49], όχι όμως και τα ποσά της αναθεώρησης των τιμών ή οποιαδήποτε μεταγενέστερη τροποποίηση της δαπάνης ή οποιαδήποτε αποζημίωση (όπως λ.χ. η αποζημίωση για θετικές ζημιές του αναδόχου λόγω αθέτησης συμβατικής υποχρέωσης του εργοδότη, κατά το άρθρο 36 παρ. 11 ΚΔΕ ή λόγω ανωτέρας βίας, κατά το άρθρο 58 ΚΔΕ)[50].

Παρά το γεγονός της απαγόρευσης συμβαίνει, ενίοτε, κατά την εκτέλεση του έργου, να υπερβαίνει ο ανάδοχος το όριο αυτό, οπότε, κατά τον έλεγχο του λογαριασμού πληρωμής των επιπλέον εργασιών περικόπτεται το επιπλέον του 50% ποσό και ο ανάδοχος είναι πλέον αναγκασμένος να προσφύγει στα δικαστήρια για να αναγνωρισθεί η απαίτησή του για την πληρωμή του επιπλέον ποσού. Στην περίπτωση αυτή, σύμφωνα με τη νομολογία του ΣτΕ (και μετά από αμφιταλαντεύσεις στα δικαστήρια ουσίας), ο ανάδοχος δεν δικαιούται, κατά κανόνα, αμοιβής ή αποζημιώσεως για τις εργασίες αυτές, και μόνο κατ΄εξαίρεση,

---

που θα υπογραφεί τελικά με τον ανάδοχο του έργου αφού ληφθεί υπόψη και η γνώμη του οικείου τεχνικού συμβουλίου (βλ. ΣτΕ 1768/2012, 1520/2011, 1475/2010, βλ. και 170, 1258/2013 κ.ά.).

[48] **Ολομ ΝΣΚ 417/2002.** Στις συμβάσεις παραχώρησης ως αξία του αντικειμένου της Σύμβασης, προκειμένου να υπολογισθεί το ποσοστό 50% άνω του οποίου δεν μπορεί να συναφθεί Σ.Σ. δεν θεωρείται μόνο το κατασκευαστικό της αντικείμενο, αλλά το άθροισμα όλων των παροχών του Αναδόχου στις οποίες απέβλεψε η αναθέτουσα αρχή για την παραχώρηση του δικαιώματος εκμετάλλευσης του Έργου, ήτοι η αξία της μελέτης-κατασκευής, αλλά και της συντήρησης, διοίκησης και εκμετάλλευσης κατά την περίοδο παραχώρησης.

[49] Η συμπληρωματική σύμβαση έχει και αυτή, υποχρεωτικά, δικό της κονδύλιο απροβλέπτων, κατά την παρ. 2 του άρθρου 57 και έτσι η αναλογία παραμένει σταθερή.

[50] **Γνωμ. 109/1997 του ΝΣΚ** (δεκτή από τον υπουργό ΠΕΧΩΔΕ με την 9/97 εγκύκλιό του). Δαπάνες για την ασφαλή εκσκαφή ανευρεθέντων τυχαία **αρχαιολογικών** ευρημάτων και επιτάξεως εδαφικών εκτάσεων πριν τη συντέλεση των αναγκαστικών απαλλοτριώσεων δεν σχετίζονται με την έντεχνη κατασκευή των δημοσίων έργων και ως εκ τούτου δεν υπολογίζονται καθ' οιονδήποτε τρόπο για τον προσδιορισμό του ποσού και του ποσοστού πέραν του 50% της αρχικά προβλεπόμενης συμβατικής δαπάνης του έργου.

Γνωμ. 205/03 ΝΣΚ (δεκτή από την Υπουργό ΠΕΧΩΔΕ). Οι δαπάνες για την μετατόπιση δικτύων Οργανισμών Κοινής Ωφέλειας (ΟΚΩ) για την εκτέλεση έργων του Δημοσίου ή των ΟΤΑ, εντός της περιοχής «Μείζονος Πρωτευούσης» βαρύνουν τους ΟΚΩ, εν αρνήσει τους δε η μετατόπιση πραγματοποιείται, με προκαταβολή της σχετικής δαπάνης. από τον κύριο του έργου και η σχετική δαπάνη επιβάλλεται στη συνέχεια στον αρμόδιο Ο.Κ.Ω. Το ποσό της προκαταβαλλόμενης αυτής δαπάνης δεν συνυπολογίζεται στο όριο 50% για τις συμπληρωματικές συμβάσεις.

αν αποδεικνύεται ότι τις εκτέλεσε συμμορφούμενος σε έγγραφες εντολές της υπηρεσίας, δικαιούται αμοιβής[51].

9. Αναδρομική σύναψη συμπληρωματικών συμβάσεων

Η εκτέλεση των συμπληρωματικών εργασιών ακολουθεί, κατά το νόμο, τη σύναψη της Συμπληρωματικής Σύμβασης (στην παρ. 8 του άρθρου 57 ορίζεται ότι *«μετά την έγκριση του ΑΠΕ ο ανάδοχος είναι υποχρεωμένος να εκτελέσει τις σχετικές εργασίες, χωρίς αυτό να θίγει τα δικαιώματά του για επίλυση της τυχόν διαφοράς»)*[52].

---

[51] **ΣτΕ 928/2014, 767/2011, 1897/2010, 86/2005, 3039/2003 κ.ά.**

Βλέπ. σχετ. **ΣτΕ 1247/2010** (αφορά δημόσια σύμβαση υπηρεσιών φύλαξης). Απορρίφθηκαν οι ισχυρισμοί του εργοδότη (Νοσοκομείου) για ακυρότητα της συμπληρωματικής σύμβασης, λόγω υπέρβασης του ορίου 50%, με το σκεπτικό ότι το Νοσοκομείο δεν νομιμοποιείται να αμφισβητήσει, κατά το στάδιο της εκτελέσεώς τους, το κύρος των ως άνω δύο συμπληρωματικών συμβάσεων, τις οποίες το ίδιο έχει υπογράψει (πρβλ. ΣτΕ 3427/2007, επίσης ΣτΕ 505/2006, 709/2008).

[52] **ΠεντΕφΑθ 19/2013.** Εάν ο ανάδοχος, αμέσως μετά την παροχή της εντολής με τον ανωτέρω διαγραφόμενο τρόπο από τον κύριο του έργου, προβεί χωρίς αντίρρηση του τελευταίου στην άμεση, λόγω του επείγοντος, εκτέλεση των νέων εργασιών, πριν από τη σύνταξη αντίστοιχων ΑΠΕ και ΠΚΤΜΝΕ, διατηρεί το δικαίωμα να αξιώσει την ιδιαίτερη εργολαβική αμοιβή του για τις εργασίες αυτές με βάση τη νέα σύμβαση, που θεωρείται ότι έχει πλέον καταρτισθεί, ακόμη και αν στον εκ των υστέρων συνταχθέντα ΑΠΕ και ΠΚΤΜΝΕ υπέγραψε με επιφύλαξη, καθόσον, στην περίπτωση αυτή, θεωρείται ότι υπάρχει βούληση και των δύο μερών για την κατάρτιση νέας συμπληρωματικής σύμβασης και για την εκτέλεση των νέων εργασιών καθώς και για το διακανονισμό του εργολαβικού ανταλλάγματος, σύμφωνα με τον διαγραφόμενο από το νόμο τρόπο. Η παράλειψη του κυρίου του έργου να συντάξει έγκαιρα νέο ΑΠΕ και ΠΚΤΜΝΕ δεν στερεί τις νέες εργασίες που εκτελέστηκαν συμβατικού θεμελίου, αφού και εντολή εκ μέρους του κυρίου του έργου δόθηκε και αποδοχή της εντολής αυτής εκ μέρους του αναδόχου έγινε με την εκτέλεση των εργασιών αυτών, (βλ. ΠΕΑ 1239/1912, ΠΕΑ 4975/2011, ΠΕΑ 4095/08, ΠΕΑ 1751/06, ΠΕΑ 1291/05 ό.π.). - Εάν, όμως, οι νέες εργασίες εκτελέσθηκαν από τον ανάδοχο ως αναγκαίες για την αρτιότερη ή λειτουργικότερη κατασκευή του έργου, χωρίς εντολή του κυρίου του έργου, διακρίνονται δύο περιπτώσεις: α`) Εάν οι υπόψη εργασίες εγκρίθηκαν εκ των υστέρων από τα αρμόδια όργανα του κυρίου του έργου ή εάν κρίθηκαν ως πράγματι συμπληρωματικές κατά νόμο από το αρμόδιο εφετείο κατόπιν προσφυγής του αναδόχου, τότε μπορούν να νομιμοποιηθούν με τη σύναψη νέας σύμβασης και τη σύνταξη νέου ΑΠΕ και ΠΚΤΝΕ, οπότε το αντίστοιχο εργολαβικό αντάλλαγμα οφείλεται με βάση τη νέα σύμβαση που πρόκειται να συναφθεί, (ΣτΕ 1214/07, 610/06, 595/05 ΝΟΜΟΣ).
β`) Εάν δεν έγινε εκ των υστέρων νομιμοποίηση των ως άνω εργασιών, η αξίωση του εργολάβου για την αξία τους μπορεί να θεμελιωθεί μόνο στις διατάξεις των **άρθρων 200 και 288 του ΑΚ** για την καλή πίστη και τα συναλλακτικά ήθη. Με βάση τις τελευταίες διατάξεις θα κριθεί αν ο ανάδοχος δικαιούται και σε ποία έκταση εργολαβική αμοιβή, η οποία δεν συμπίπτει με εκείνη που καθορίζεται από τη σύμβαση και το νόμο, γενομένου δεκτού ότι υφίσταται συμβατική ενοχή αλλά δεν έχει προσδιορισθεί η αντιπαροχή του εργοδότη, (βλ. ΑΠ 585/83 ΕλΔ.24.1205, ΑΠ 471/75 ΝοΒ 23.1236, ΠΕΑ 4095/08 ό.π., ΠΕΑ 1751/06 ό.π., ΠΕΑ 1291/05 ό.π., ΠΕΘεσσ/κης 2242/2000 ό.π.).
Τέλος στην περίπτωση, κατά την οποία ο ενάγων - εργολήπτης επικαλείται έγκυρη σύμβαση μίσθωσης έργου, αξίωση από τον αδικαιολόγητο πλουτισμό, σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων **904 επ.** ΑΚ, δεν δίδεται, λόγω της απόλυτης ουσιαστικής επικουρικότητας των σχετικών διατάξεων, εφόσον ο ενάγων δεν επικαλείται ιδιαίτερο λόγο, για τον οποίο η αρχικά επικαλουμένη σύμβαση είναι άκυρη ή έπαυσε να ισχύει ή δεν καταρτίσθηκε, οπότε η αγωγή του, ως προς τη

Όμως, η ανάγκη περάτωσης του έργου μέσα στις συμβατικές προθεσμίες και η συνήθης πορεία εκτέλεσής τους δεν μπορούν, συνήθως, να αναμείνουν τη σύναψη της σύμβασης (ή έστω έγκρισης του ΑΠΕ) πριν την εκτέλεση των εργασιών, αλλά, με εντολή του εργοδότη, ο ανάδοχος εκτελεί τις εργασίες, εν αναμονή της έγκρισης του ΑΠΕ και της υπογραφής της Σ.Σ. (η υπογραφή αυτή έχει συστατικό χαρακτήρα για τη σύναψη της σύμβασης, δεδομένου ότι πρόκειται για περίπτωση ανάθεσης της οποίας δεν προηγήθηκε δημοπρασία – βλέπ. άρθρο 30 παρ. 1 του ΚΔΕ τελευταίο εδάφιο)[53].

Όπως ήδη προαναφέρθηκε, σύμφωνα με τη νομολογία του ΕΛΣυν δεν νοείται προσυμβατικός έλεγχος σε περιπτώσεις που η εκτέλεση των εργασιών της Σ.Σ. έχει εν όλω ή εν μέρει ολοκληρωθεί (εκτός αν η έγκριση της εκτέλεσής του έχει γίνει με τη διαδικασία των πρόσθετων-επειγουσών εργασιών του άρθρου 56[54]), καθότι και οι διοικητικές συμβάσεις υπόκεινται στην γενική αρχή του διοικητικού δικαίου περί της μη αναδρομικότητας των διοικητικών πράξεων[55]. Εξ άλλου, πάντα κατά το ΕΛΣυν, σε περίπτωση έκδοσης βεβαίωσης περάτωσης των εργασιών (όταν επιχειρείται η σύναψη Σ.Σ. κατά τη διαδικασία της παραλαβής του έργου) υπάρχει αυτονόητη απόδειξη ότι οι συμπληρωματικές εργασίες

βάση αυτή, απορρίπτεται ως μη νόμιμη, (βλ. ΑΠ 1199/2009 ΕφΑΔ 2010.1059, ΠΕφΛαρ. 510/2011 ΕφΑΔ 2012.603).

[53] **ΣτΕ 1214/2007.** Ο ανάδοχος δε μπορεί, κατ' αρχήν, να προβεί σε τροποποιήσεις ως προς τη μορφή του έργου, την ποιότητα, το είδος ή την ποσότητα των εργασιών, όπως αυτά ορίζονται στη σύμβαση, χωρίς προηγούμενη σύναψη νέας σύμβασης, κατόπιν διαπραγματεύσεων και προηγούμενη σύνταξη και έγκριση Ανακεφαλαιωτικού Πίνακα Εργασιών (ΑΠΕ), περαιτέρω δε δεν δικαιούται αποζημιώσεως για μεταβολές στο έργο, οι οποίες έγιναν χωρίς προηγούμενη έγγραφη εντολή, έστω και αν αυτές βελτιώνουν το έργο. Από τις διατάξεις αυτές δεν αποκλείεται πάντως εργασίες οι οποίες παρεκκλίνουν της συμβάσεως και εκτελέστηκαν χωρίς να τηρηθεί η προαναφερθείσα διαδικασία, να κριθούν στη συνέχεια από τα αρμόδια όργανα του κυρίου του έργου ή, σε περίπτωση διαφωνίας και ασκήσεως εκ μέρους του αναδόχου προσφυγής, από το αρμόδιο διοικητικό εφετείο, ως αναγκαίες, δηλαδή ως εργασίες οι οποίες επιβάλλονται για την ασφάλεια, την αρτιότητα ή την λειτουργικότητα του έργου, οπότε οι εργασίες αυτές νομιμοποιούνται εκ των υστέρων με τη σύναψη νέας σύμβασης και τη σύνταξη ΑΠΕ (πρβλ. ΣΕ 610, 3237/06, 142, 595, 3307, 3529/05, 4162/97).

[54] **ΕΛΣυν VII τμ. 85/2013** (υπό το άρθρο 56).

[55] **ΕΛΣυν 165/2011 IV τμ.** Κατά γενική αρχή του διοικητικού δικαίου, η οποία αποτελεί ειδικότερη έκφανση της αρχής της νομιμότητας, οι συστατικές ατομικές διοικητικές πράξεις δεν έχουν αναδρομική ισχύ, δηλαδή τα έννομα αποτελέσματά τους δεν μπορούν να ανατρέξουν σε χρόνο προγενέστερο από την έκδοσή τους ή από την κοινοποίησή τους,… Ομοίως, όπως αμέσως συνάγεται και από τις διατάξεις του άρθρου 79 του Ν 2362/1995 «Περί Δημοσίου Λογιστικού, ελέγχου των δαπανών του Κράτους και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α΄ 247), οι οποίες εφαρμόζονται και επί νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου (βλ. Ολομ. Ε.Σ. 750/2002), η συμβατική δράση της δημόσιας διοίκησης υπόκειται στην αρχή της νομιμότητας και όχι στον κανόνα της συμβατικής ελευθερίας του 361 Α.Κ., οπότε και η διοικητική σύμβαση υπόκειται στην ίδια κατά τα ανωτέρω απαγόρευση της αναδρομικής ισχύος αυτής (Πράξεις IV Τμ. Ε.Σ. 42/2011, 2/2005, 80 και 184/2003).

ολοκληρώθηκαν και γι΄αυτό δεν είναι δυνατή (κατά το ΕλΣυν) η νομιμοποίηση συμπληρωματικών εργασιών με την υπογραφή Σ.Σ.[56]

Στο ζήτημα της σύναψης των συμπληρωματικών συμβάσεων με αναδρομική ισχύ, ήτοι μετά την έναρξη, ίσως δε και την περαίωση, της εκτέλεσης των νέων εργασιών, είναι διαφορετική η νομολογία των διοικητικών δικαστηρίων [βλέπ. ενδεικτικά ΣτΕ 3307/2005, η οποία ερμηνεύει το ΝΔ 1266/1972 και ΣτΕ 595/2005, ΔιΔ 19 (2007), 221, η οποία ερμηνεύει το Ν 1418/1984, πριν την τροποποίησή του με το Ν 2372/1996], κατά την οποία ναι μεν η σύνταξη και έγκριση του Συγκριτικού Πίνακα και του ΠΚΤΜΝΕ πρέπει κανονικά να προηγούνται της εκτέλεσης των νέων εργασιών, πλην δεν αποκλείεται από τις σχετικές διατάξεις η νομιμοποίηση εκ των υστέρων των εργασιών αυτών, με την σύνταξη και έγκριση του σχετικού ΣΠ, ακόμα κι αν πρόκειται για εργασίες που εκτελέσθηκαν χωρίς έγγραφη διαταγή και ακόμα χωρίς να συντρέχουν οι προϋποθέσεις του επείγοντος (σχετικές και οι ΣτΕ (7μ) 4162/1997 και η 3306/1997)[57].

Πρέπει εν προκειμένω να σημειωθεί ότι κατά τη νομολογία του ΣτΕ, οι υπηρεσίες του ΕλΣυν, δεν έχουν αρμοδιότητα, κατά τον έλεγχο των ενταλμάτων πληρωμής των πιστοποιήσεων, να εξετάζουν παρεμπιπτόντως τη νομιμότητα των διοικητικών πράξεων που οδήγησαν στην έκδοση του εντάλματος

---

[56] **Πράξη Τμ.ΕλΣυν 45/1994.** Συγκριτικός πίνακας ο οποίος εκδίδεται μετά την παρέλευση των οικείων προθεσμιών συμβατικής προθεσμίας περατώσεως έργου ή της νομίμου παρατάσεως αυτής δεν είναι νόμιμος ούτε καθίσταται έγκυρος με την έκδοση μεταγενέστερης πράξεως παρατάσεως της προθεσμίας περατώσεως του έργου, με αναδρομική ισχύ, καθόσον οι διοικητικές πράξεις δεν αναπτύσσουν αναδρομική ισχύ, εκτός αν προβλέπεται ρητά το αντίθετο από διάταξη νόμου (ίδια κρίση και **Τμ. ΕλΣυν 90/97**).

[57] Βλέπετε επίσης **ΑΠ 1310/2007:** Η διάταξη του άρθρου 43 του π. δ/τος 609/85 καθιερώνει μεν ως προϋπόθεση για την εκτέλεση των περιλαμβανομένων στον ΑΠΕ εργασιών **την προηγούμενη έγκρισή του**, πλην όμως ενόψει του πνεύματος της περί δημοσίων έργων νομοθεσίας, που επιβάλλει να αποφεύγονται οι άσκοπες παρατάσεις προθεσμιών των εν λόγω έργων και η αδικαιολόγητη αναθεώρηση των τιμών που προσαυξάνουν ανεπίτρεπτα το κόστος της κατασκευής τους, καθώς και των αρχών της καλής πίστης και των συναλλακτικών ηθών, που πρέπει να διέπουν τη συμβατική σχέση μεταξύ του αναδόχου και του κυρίου του έργου, **νόμιμα** εκτελούνται οι ανωτέρω εργασίες και **πριν την έγκρισή τους**, εφόσον δεν αντιτίθεται σ` αυτό ο ανάδοχος. Σε μια τέτοια περίπτωση ο πίνακας εγκρίνεται τελικά απλώς προς *τακτοποίηση* των ποσοτήτων των εργασιών του έργου και προκειμένου ο ανάδοχος να λάβει την αμοιβή του, πράγμα που αποτελεί πάγια πρακτική στην εκτέλεση των δημόσιων έργων, καθόσον δεν είναι δυνατόν να διακόπτονται κάθε φορά οι εργασίες εκτέλεσης του έργου εωσότου συνταχθεί και εγκριθεί ο ΑΠΕ. Θα μπορούσε βέβαια ο ανάδοχος, βάσει της διατάξεως του άρθρου 43 π. δ/τος 609/85, να αναμείνει την έγκριση του ΑΠΕ και ύστερα να αρχίσει την εκτέλεση των αναφερόμενων σ` αυτόν εργασιών, εάν η Προϊσταμένη Αρχή δεν θεωρούσε αυτές επείγουσες, κάτι που δεν συνέβη όμως, αλλά ούτε και συνηθίζεται, προς αποφυγή δυσκολιών κατά την εκτέλεση των δημοσίων έργων.

πληρωμής, λόγω του τεκμηρίου νομιμότητας των πράξεων αυτών, οι οποίες διατηρούν το κύρος τους αν δεν έχουν στο μεταξύ ανακληθεί ή ακυρωθεί με δικαστική απόφαση[58].

10. Το κονδύλιο των απροβλέπτων δαπανών

Στην παρ. 3 του άρθρου 57 (ήδη παρ. 3 του άρθρου 156 ν. 4412/2016) ορίζεται ότι στη Διακήρυξη του έργου προβλέπεται το κονδύλι των «απροβλέπτων δαπανών», το οποίο λειτουργεί ως «μαξιλάρι ασφαλείας» της σύμβασης, που απορροφά αυξήσεις της δαπάνης που οφείλονται είτε σε μικροαστοχίες της μελέτης του έργου, είτε και σε θέσπιση νέων κανονισμών, που εφαρμόζονται και σε τρέχουσες εργολαβίες. Το κονδύλι θεσμοθετήθηκε για πρώτη φορά με το Ν 2372/1996 και αποσκοπεί στην εξομάλυνση των προβλημάτων που επέφερε στη διαχείριση των συμβάσεων η νέα, αυστηρότερη νομοθεσία, για την σύναψη ΣΣΕ.

Το ποσό των απροβλέπτων καθορίσθηκε με αποφάσεις (Δ17α/07/45/ ΦΝ380/27-5-96 και Δ17α/08/78/ΦΝ 357/3-11-96) του Υπουργού ΠΕΧΩΔΕ σε ποσοστό 15% επί του αρχικού συμβατικού ποσού (χωρίς ΦΠΑ), όταν ο προϋπολογισμός του έργου δεν υπερβαίνει το όριο εφαρμογής της Οδηγίας και σε 9% για έργα προϋπολογισμού μεγαλύτερου του ορίου αυτού. Τα ως άνω ποσοστά υπολογίζονται στα κονδύλια της δαπάνης του έργου και του ποσοστού ΓΕ και ΟΕ. Δεδομένου ότι το κονδύλι των απροβλέπτων εξυπηρετεί το δημόσιο συμφέρον (αφού αποσκοπεί στην απρόσκοπτη εκτέλεση των έργων), έχω τη γνώμη ότι το καθοριζόμενο ποσοστό ισχύει ακόμα και σε περίπτωση που με τη διακήρυξη ορίζεται διαφορετικό ποσοστό ή δεν ορίζεται καθόλου κονδύλι απροβλέπτων (έχουν εμφανισθεί τέτοιες περιπτώσεις). Η ανάλωση του κονδυλίου των απροβλέπτων θεωρείται δεδομένη, όπως προκύπτει από τις λοιπές ρυθμίσεις του νόμου (στον καθορισμό των καλούμενων τάξεων, ή του ποσού της εγγύησης καλής εκτέλεσης.

Η αρχική ρύθμιση του κονδυλίου τροποποιήθηκε με την παρ. 1 του άρθρου τέταρτου Ν 3621/2007, κατά την οποία το κονδύλιο των απροβλέπτων μπορεί να χρησιμοποιηθεί και *«για απαιτήσεις της κατασκευής που καθίστανται **απαραίτητες για την αρτιότητα και λειτουργικότητα του έργου,** παρά την πλήρη εφαρμογή των σχετικών προδιαγραφών κατά την κατάρτιση των μελετών*

[58] **ΣτΕ 207/2006**.

του έργου και υπό την προϋπόθεση να μην τροποποιείται το «βασικό σχέδιο» του έργου, δηλαδή η όλη κατασκευή καθώς και τα βασικά διακριτά στοιχεία της, όπως προβλέπονται από την αρχική σύμβαση». Η διεύρυνση της χρήσης των απροβλέπτων, συμπίπτει με την εισαγωγή νέας, αυστηρότερης νομοθεσίας, για την ανάλωση των επί έλασσον δαπανών[59].

Η χρήση του κονδυλίου των απροβλέπτων δαπανών θεωρείται **συμβατή με τις Οδηγίες,** διότι εκπληρώνει τις βασικές απαιτήσεις ίσης μεταχείρισης και διαφάνειας που προκύπτουν από την κοινοτική νομοθεσία, δεδομένου ότι η ύπαρξη και το ύψος του κονδυλίου και ο σκοπός του, όπως και οι πιθανοί τρόποι αξιοποίησής του, είναι πράγματα γνωστά σε όλους τους διαγωνιζόμενους, οι οποίοι λαμβάνουν υπόψη την - περίπου βέβαιη - πιθανότητα επαύξησης των

[59] **ΕλΣυν VII τμ. 132/2010**. Με τα απρόβλεπτα καλύπτονται ποσά που δεν ήταν δυνατόν να περιληφθούν στην αρχική σύμβαση διότι προέκυψαν από τη μεταβολή κανονισμών που καθιερώθηκαν ως υποχρεωτικοί μετά την κατάρτισή της (π.χ. εφαρμογή νέου αντισεισμικού κανονισμού) ή κανόνων δικαίου που τέθηκαν σε ισχύ μετά το ως άνω χρονικό σημείο και προκαλούν την υποχρέωση καταβολής πρόσθετων δαπανών σε βάρος κάποιου συμβαλλομένου (π.χ. μεταβολή του συντελεστή ΦΠΑ με νέες διατάξεις). Με το ίδιο κονδύλιο καλύπτεται και η δαπάνη των εργασιών που μετά την επιμέτρησή τους κοστολογούνται υψηλότερα, η δε διαφορά τιμής οφείλεται σε προφανή σφάλματα ή παραβλέψεις των προμετρήσεων που περιλαμβάνονται στη μελέτη. Επιπλέον, μετά τη νέα τροποποίηση των ανωτέρω διατάξεων της παρ. 2 του άρθρου 8 του Ν 1418/1984 από τις διατάξεις της παρ. 1 του άρθρου τέταρτου του Ν 3...1/2007, οι οποίες, σύμφωνα με το ίδιο αυτό άρθρο, εφαρμόζονται και στις εκκρεμείς, κατά την ημερομηνία έναρξης εφαρμογής του νόμου αυτού (που είναι η 20.12.2007), διαδικασίες ανάθεσης και εκτέλεσης έργων, ρητά ορίζεται ότι, πλέον των ανωτέρω περιπτώσεων, το κονδύλιο των απρόβλεπτων μπορεί να χρησιμοποιηθεί και για εργασίες που δεν προβλέπονται μεν από τη σύμβαση, αλλά προκύπτουν κατά τη διάρκεια κατασκευής του έργου και κρίνονται απαραίτητες για την αρτιότητα και λειτουργικότητα αυτού. Η χρήση των απρόβλεπτων για τις εν λόγω εργασίες είναι νόμιμη εφόσον συντρέχουν επιπλέον οι κάτωθι προϋποθέσεις: α) Οι νέες εργασίες δεν προβλέφθηκαν και δεν μπορούσαν αντικειμενικά να προβλεφθούν σύμφωνα με τους κανόνες επιμέλειας του μέσου συνετού ανθρώπου του οικείου κλάδου, παρότι η μελέτη (οριστική ή προμελέτη), με βάση την οποία προσδιορίσθηκε το τεχνικό αντικείμενο του έργου, υπήρξε κατά το δυνατόν πλήρης και ακριβής, με την τήρηση των σχετικών προδιαγραφών και β) δεν τροποποιείται με τις χρηματοδοτούμενες από τα απρόβλεπτα εργασίες το «βασικό σχέδιο» του έργου, δηλαδή η όλη κατασκευή καθώς και τα βασικά διακριτά στοιχεία της, όπως προβλέπονται από την αρχική σύμβαση (βλ. και την Ε.30 με αριθμ.πρωτ.Δ17γ/04/170/ΦΝ380/10.12.2007 εγκύκλιο του Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε., καθώς και την αιτιολογική έκθεση του Ν 3...1/2007). Τούτο δε καθόσον είναι ανεπίτρεπτη η εκ των υστέρων μεταβολή του αντικειμένου του έργου, η οποία δεν ήταν γνωστή στο σύνολο των διαγωνιζομένων κατά την υποβολή της προσφοράς τους και δεν αποτέλεσε τη βάση της διαδικασίας ανάδειξης αναδόχου. (πρβλ. Πρ. VI Τμ. ΕλΣυν 64/2007, VII Τμ ΕλΣυν 128/2008, 84, 163,275/2009). Στις περιπτώσεις αυτές συντάσσεται Απολογιστικός Πίνακας Εργασιών, (ΑΠΕ) ο οποίος συνοδεύεται υποχρεωτικά από αιτιολογική έκθεση στην οποία πρέπει να τεκμηριώνεται πλήρως η εκπλήρωση των αναγκαίων προϋποθέσεων νομιμότητας του ΑΠΕ και περαιτέρω της δυνατότητας κάλυψης της αύξησης της συμβατικής δαπάνης από το κονδύλι των απροβλέπτων.

συμβατικής δαπάνης του έργου κατά την υποβολή της προσφοράς τους (βλέπ. την απόφαση C-496/99, Succhi di Frutta, υπό το άρθρο 30 ΚΔΕ). Παρόμοια λογική διέπει εξ άλλου και την περίπτωση της (επιτρεπτής) ανάθεσης με διαπραγμάτευση της περ. ε΄ του άρθρου 125 ΚΔΕ (άρθρο 31 της Οδηγίας 2004/18), κατά την οποία νόμιμα ανατίθενται νέα έργα που συνίστανται στην επανάληψη παρόμοιων έργων που ανατέθηκαν στον ανάδοχο της πρώτης σύμβασης, με τις προϋποθέσεις του νόμου.

11. Επί έλασσον δαπάνη

Εκτός από την αύξηση των ποσοτήτων των εργασιών του έργου μπορεί να προκύψει επίσης και **μείωση,** περίπτωση που συνιστά ειδικότερη μορφή *διάλυσης, εν μέρει,* της σύμβασης, με διαταγή του κυρίου του έργου και δικαίωμά του, κατά το άρθρο 62 παρ. 1 ΚΔΕ. Η περικοπή όμως των συμβατικών ποσοτήτων μιας εργασίας, προς το σκοπό αξιοποίησης της εξοικονομούμενης δαπάνης σε άλλες εργασίες του ίδιου έργου, αποτελεί άλλης τάξεως ζήτημα, που τύγχανε και τυγχάνει ιδιαίτερης νομοθετικής μεταχείρισης (αναφερόμενη ως «ανάλωση της επί έλασσον δαπάνης»). Η κατά τα άνω περικοπή εργασιών του έργου και η χρήση των εξοικονομούμενων πόρων σε άλλες εργασίες του ίδιου έργου οφείλεται συνήθως σε αστοχία της εγκεκριμένης μελέτης του έργου, η οποία δεν προέβλεψε ακριβώς τις εργασίες του έργου (κατά είδος και ποσότητα), με αποτέλεσμα να μην επαρκούν τα κονδύλια της συμβατικής δαπάνης για κάποιες αναγκαίες εργασίες[60]. Αυτές οι (συμπληρωματικές) εργασίες θα μπορούσαν να καλυφθούν με συμπληρωματική σύμβαση, όμως τούτο προϋποθέτει τη συνδρομή απρόβλεπτης περίστασης, ενώ επίσης θα μπορούσαν να χρηματοδοτηθούν από το κονδύλι των απροβλέπτων, το οποίο όμως μπορεί να μην επαρκεί. Έτσι, η χρήση των επί «έλασσον δαπανών», συνιστά μια τρίτη δυνατότητα κάλυψης των αστοχιών της μελέτης.

Παράλληλα όμως συνιστά και **αλλοίωση της σύμβασης** (τόσο του

[60] **ΕλΣυν VII τμ. 132/2010**. Η δυνατότητα περικοπής εργασιών του έργου και η χρήση των εξοικονομούμενων πόρων σε άλλες εργασίες του ίδιου έργου (επί έλασσον δαπάνη) καλύπτει τις περιπτώσεις εκείνες αστοχίας της μελέτης με την οποία εκτελείται το έργο, η οποία δεν προέβλεψε ακριβώς τις εργασίες του έργου (κατά είδος και ποσότητα) με αποτέλεσμα να μην επαρκούν τα κονδύλια της συμβατικής δαπάνης για αναγκαίες εργασίες. Επίσης, εφόσον στον ΑΠΕ υπάρχουν και νέες εργασίες για τις οποίες δεν υπάρχουν τιμές μονάδας στο τιμολόγιο της σύμβασης συντάσσεται από την Διευθύνουσα Υπηρεσία Πρωτόκολλο Κανονισμού Τιμών Μονάδος Νέων Εργασιών, με το οποίο κανονίζονται οι τιμές.

φυσικού όσο και του οικονομικού αντικειμένου) του έργου, αφού ένα μέρος του έργου δεν εκτελείται με τον τρόπο που προδιαγράφεται στη σύμβαση και αντίθετα εκτελούνται εργασίες που δεν αποτελούν αντικείμενο της σύμβασης (συμπληρωματικές εργασίες). Η αλλοίωση αυτή, εφόσον κριθεί ουσιώδης, έχει ως αποτέλεσμα την παραβίαση του ευρωπαϊκού δικαίου (της αρχής της ίσης μεταχείρισης και διαφάνειας, σύμφωνα με τη γνωστή νομολογία του ΔΕΚ στην υπόθεση C-496/99 Succhi di Frutta - βλέπ. υπό το άρθρο 30). Για τους λόγους αυτούς και επειδή με το Ν 2940/2001 (άρθρο 2 παρ. 2) είχε θεσπισθεί η εύκολη και ανέλεγκτη περικοπή ποσοτήτων από κάποιες κατηγορίες εργασιών και η ανάλωση της επί έλασσον δαπάνης[61] που προέκυπτε από την περικοπή αυτή, σε άλλες εργασίες του ίδιου έργου, προέκυψε, μετά την έκδοση (στις 29-4-2004) της απόφασης του ΔΕΚ επί της ως άνω υπόθεσης, *«οριζόντια παραβίαση»*[62] του κοινοτικού δικαίου, για το διάστημα από τον Αύγουστο του 2001 (οπότε εφαρμόστηκε ο Ν 2940/2001) μέχρι και το 2004 και αποφασίστηκε, από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, η επιστροφή ενός μέρους των κοινοτικών κονδυλίων που απορρόφησε η χώρα μας κατά το διάστημα αυτό. Στα πλαίσια της διαπραγμάτευσης που ακολούθησε και για τον περιορισμό του προς επιστροφή ποσού, συμφωνήθηκε και η μεταρρύμιση, επί το αυστηρότερο, του νομικού πλαισίου για την ανάλωση των επί έλασσον δαπανών, με αποτέλεσμα να εκδοθεί αρχικά η εγκύκλιος 36/2005 του Υπουργού ΠΕΧΩΔΕ και στη συνέχεια να νομοθετηθεί η ρύθμιση του άρθρου 4 παρ. 1 του Ν 3481/2006 (Α΄ 162), η οποία θέτει τις ισχύουσες σήμερα προϋποθέσεις, οι οποίες είναι:

α) Να αναφέρεται στην διακήρυξη και τα συμβατικά τεύχη (στις εγκεκριμένες πρότυπες Διακηρύξεις των δημοσίων έργων αναφέρεται ρητά η δυνατότητα ανάλωσης των επί έλασσον δαπανών),

---

[61] Η διάταξη **αντικατέστησε** το προηγούμενο αυστηρότερο πλαίσιο του άρθρου 43 παρ. 2 του ΠΔ 609/1985, όπως προέκυψε μετά τις τροποποιήσεις του ΠΔ 402/1996 και 210/1997, ορίζοντας επί λέξει ότι *«Αν κατά την εκτέλεση εργασιών εργολαβίας προκύπτει μείωση των συμβατικών ποσοτήτων των εργασιών αυτών ή ορισμένων από αυτές, η δαπάνη που εξοικονομείται από την μείωση αυτή, μπορεί να διατεθεί για την εκτέλεση άλλων εργασιών του ίδιου έργου, που είναι αναγκαία για την αρτιότητα ή λειτουργικότητά του ή για την κάλυψη της δαπάνης αναθεώρησης.»*

[62] *«Οριζόντια παραβίαση»,* κατά την ορολογία του ευρωπαϊκού δικαίου, υπάρχει όταν κάποια ρύθμιση του εθνικού δικαίου παραβιάζει το ευρωπαϊκό και έτσι προκύπτει παραβίαση σε μεγάλο – άγνωστο – αριθμό συμβάσεων. Σε μια τέτοια περίπτωση, για να μην κινηθούν ιδιαίτερες διαδικασίες παραβίασης από την Ε.Ε. για όλες τις συμβάσεις ξεχωριστά, επέρχεται, μέσω διαπραγμάτευσης σε ανώτατο επίπεδο, συμφωνία με το κράτος – μέλος, βάσει της οποίας επιστρέφεται ένα ποσοστό των πόρων που απορροφήθηκαν κατά το χρονικό διάστημα που υπήρξε η παραβίαση.

β) να μην οδηγεί σε αλλαγή του βασικού σχεδίου[63] του έργου,

γ) να μη θίγει την πληρότητα και λειτουργικότητά του και

δ) να μην χρηματοδοτεί νέες εργασίες.

Επί πλέον τίθενται *ποσοτικά όρια* στη χρήση των επί έλασσον δαπανών, ήτοι, δεν μπορούν να χρησιμοποιούνται ποσά που υπερβαίνουν το 20% συμβατικής δαπάνης ομάδας εργασιών, ούτε συνολικά μπορεί οι μετακινήσεις κονδυλίων από ομάδα σε ομάδα να υπερβαίνουν ποσοστό 10% του ποσού της σύμβασης. Για τον υπολογισμό των ποσοστών αυτών δεν λαμβάνονται υπόψη οι προσθαφαιρέσεις εργασιών και δαπάνης για εργασίες που ανήκουν στην ίδια ομάδα[64].

Για τη χρήση των επί έλασσον δαπανών απαιτείται, σε κάθε περίπτωση, *σύμφωνη γνώμη*[65] του τεχνικού συμβουλίου, ύστερα από εισήγηση του φορέα υλοποίησης, η οποία επίσης συνοδεύεται από *σύμφωνη γνώμη* της αρμόδιας Διαχειριστικής Αρχής, όταν πρόκειται για έργο συγχρηματοδοτούμενο (η γνώμη αυτή δεν απαιτείται πλέον κατά την παρ. 3 του άρθρου 156 του Ν 4412/2016).

Η ανάλυση του προϋπολογισμού των έργων σε «ομάδες εργασιών» γίνεται με αντικειμενικό τρόπο και σύμφωνα με όσα ορίζονται στην υπ΄αριθ. **ΔΝΣγ/οικ.38107/ΦΝ466/17** (Β΄1956) απόφαση του Υπουργού ΥΜΕ.

---

[63] Στην Εγκύκλιο 36/05 ΥΠΕΧΩΔΕ αναφέρεται, με παραδείγματα, η έννοια του **«βασικού σχεδίου»** του έργου, ως η κατασκευή που προβλέπεται να υλοποιηθεί με τη σύμβαση (το τελικό «παραδοτέο» δηλαδή) κυρίως όσον αφορά το ενιαίο σύνολό της το οποίο συντίθεται από τα επιμέρους διακριτά στοιχεία της (π.χ. σε ένα έργο οδοποιΐας το «βασικό σχέδιο» συνίσταται στο οδόστρωμα, τις σημαντικές γέφυρες, τις σήραγγες, τους κόμβους, ισόπεδους και ανισόπεδους κ.λπ.)

[64] Στην ίδια ως άνω εγκύκλιο ορίζονται οι τυπικές **«ομάδες εργασιών»** στα πιο συνηθισμένα έργα.

[65] Για την έννοια της «σύμφωνης γνώμης» βλέπ. **άρθρο 20 παρ. 2 Ν 2690/1999**, κατά την οποία *«το όργανο που έχει την αποφασιστική αρμοδιότητα δεν μπορεί να εκδώσει πράξη με περιεχόμενο διαφορετικό από αυτό της σύμφωνης γνώμης…»,* άρα εφόσον η γνώμη είναι αρνητική, ή θετική μεν αλλά υπό όρους, η απόφαση πρέπει να είναι ομοίως αρνητική ή να δεχθεί τους τεθέντες όρους.

Δ.
Η ΥΠΟΚΑΤΑΣΤΑΣΗ ΤΟΥ ΑΝΑΔΟΧΟΥ
ΩΣ ΤΡΟΠΟΠΟΙΗΣΗ ΤΗΣ ΣΥΜΒΑΣΗΣ

Η υποκατάσταση αναδόχου ερμηνεύεται ως τροποποίηση του υποκειμένου της σύμβασης, σε αντιδιαστολή με τα προαναφερθέντα που συνιστούν τροποποίηση του αντικειμένου της.

Στο δίκαιο των δημοσίων έργων προβλέπεται ανέκαθεν η δυνατότητα υποκατάστασης του αναδόχου από άλλον ανάδοχο, ο οποίος συνεχίζει το έργο χωρίς πρόωρη διάλυση της σύμβασης και εκκαθάριση της εργολαβίας και με τους ίδιους συμβατικούς όρους που ίσχυαν για τον αρχικό ανάδοχο. Η δυνατότητα αυτή προβλεπόταν στο **άρθρο 65 του ν. 3669/2008** και ήδη στο **άρθρο 164** του **ν. 4412/2016**[66].

Οι ισχύουσες σήμερα διατάξεις περί υποκατάστασης αποδίδουν σε γενικές γραμμές τις παλιότερες, υπό την κρίσιμη επιφύλαξη της **παράλληλης εφαρμογής της παρ. 1 περ. δ΄ του άρθρου 132 του νόμου**, σύμφωνα με την οποία οι συμβάσεις μπορούν να τροποποιούνται χωρίς διενέργεια νέας διαδικασίας σύναψης σύμβασης, και όταν ένας νέος ανάδοχος υποκαθιστά

---

[66] Η παρ. 1 του άρθρου 164 του **Ν 4412/2016** ορίζει τα εξής: *«1. Η υποκατάσταση του αναδόχου από τρίτο στην κατασκευή μέρους ή όλου του έργου (εκχώρηση του έργου) είναι δυνατή αποκλειστικά υπό τις προϋποθέσεις της **περίπτωσης δ' της παραγράφου 1 του άρθρου 132.** Η υποκατάσταση απαγορεύεται, χωρίς έγκριση της Προϊσταμένης Αρχής, η οποία αποφασίζει ύστερα από αίτηση του αναδόχου και πρόταση της Διευθύνουσας Υπηρεσίας. Εφόσον η αναθέτουσα αρχή διαπιστώσει ότι έχει χωρήσει υποκατάσταση του αναδόχου χωρίς έγκριση κηρύσσει έκπτωτο τον ανάδοχο, μετά γνώμη του αρμόδιου Τεχνικού Συμβουλίου. Δεν θεωρείται υποκατάσταση η, εκ μέρους του αναδόχου, υπεργολαβική ανάθεση συγκεκριμένων εργασιών του έργου».*

Στη διάταξη αυτή της **παρ. 1 περ. δ΄του άρθρου 132** ορίζεται: *1. Οι συμβάσεις και οι συμφωνίες-πλαίσιο μπορούν να τροποποιούνται χωρίς νέα διαδικασία σύναψης σύμβασης σε οποιαδήποτε από τις ακόλουθες περιπτώσεις: …«δ) όταν ένας νέος ανάδοχος υποκαθιστά εκείνον στον οποίο ανατέθηκε αρχικά η σύμβαση από την αναθέτουσα αρχή, συνεπεία:*
αα) ρητής ρήτρας αναθεώρησης ή προαίρεσης, σύμφωνης με την περίπτωση α',
*ββ) ολικής ή μερικής διαδοχής του αρχικού αναδόχου, λόγω εταιρικής αναδιάρθρωσης, περιλαμβανομένων της εξαγοράς, της απορρόφησης, της συγχώνευσης ή καταστάσεων αφερεγγυότητας ιδίως στο πλαίσιο προπτωχευτικών ή πτωχευτικών διαδικασιών, από άλλον οικονομικό φορέα, ο οποίος **πληροί τα κριτήρια ποιοτικής επιλογής** που καθορίστηκαν αρχικά, υπό τον όρο ότι η διαδοχή δεν συνεπάγεται άλλες ουσιώδεις τροποποιήσεις της σύμβασης και δεν γίνεται με σκοπό την αποφυγή της εφαρμογής του παρόντος Βιβλίου ή*
γγ) περίπτωσης που η αναθέτουσα αρχή αναλαμβάνει τις υποχρεώσεις του κύριου αναδόχου έναντι των υπεργολάβων του και εφόσον η δυνατότητα αυτή προβλέπεται στις κείμενες διατάξεις, σύμφωνα με το άρθρο 131,»

εκείνον στον οποίο ανατέθηκε αρχικά η σύμβαση, σε δύο περιπτώσεις : **α)** λόγω ολικής ή μερικής διαδοχής του αρχικού αναδόχου, από άλλον οικονομικό φορέα, εξ αιτίας **εταιρικής αναδιάρθρωσης** (στην έννοια της περιλαμβάνονται η εξαγορά, η απορρόφηση και η συγχώνευση) ή **β)** επειδή ο αρχικός ανάδοχος έχει περιέλθει σε **κατάσταση αφερεγγυότητας (**στο πλαίσιο, ιδίως, προπτωχευτικών ή πτωχευτικών διαδικασιών). Περαιτέρω, πρέπει ο νέος ανάδοχος να πληροί τα κριτήρια **ποιοτικής επιλογής** που είχαν καθορισθεί στο διαγωνισμό και να μη συνεπάγεται η διαδοχή άλλες ουσιώδεις τροποποιήσεις της σύμβασης[67]. Υποκατάσταση νοείται **μόνο στο στάδιο της εκτέλεσης**[68] και ο αρχικός ανάδοχος και ο υποκατάστατος ευθύνονται εις ολόκληρο και αδιαιρέτως για το όλο έργο, είναι δηλαδή συνυπεύθυνοι απέναντι στον εργοδότη[69].

Η συμβατότητα των ρυθμίσεων για την υποκατάσταση αμφισβητήθηκε σοβαρά μετά τη νομολογία του ΔΕΚ στην υπόθεση C - 454/2006 **(Pressetext)**[70] (και πριν την θεσμοθέτηση της νέας, ισχύουσας σήμερα Οδηγίας 2014/24/ΕΕ), με την αιτιολογία ότι πρόκειται ουσιαστικά για διαδικασία απευθείας ανάθεσης η οποία δεν μπορούσε να υπαχθεί στις περιπτώσεις διαπραγμάτευσης χωρίς δημοσίευση προκήρυξης, που επιτρέπονται από την Οδηγία.

---

[67] **Γνωμ.ΝΣΚ 218/2007.** Επιτρέπεται (θεωρούμενη ως υποκατάσταση), η κατόπιν εγκρίσεως της Π.Α. μεταβίβαση του ποσοστού συμμετοχής του ενός μέλους της Κοινοπραξίας σε έτερο μέλος της, καθώς και η μετονομασία της Κοινοπραξίας.

[68] **Ολομ.ΣτΕ 971/1998, Γνωμ.ΝΣΚ 346/2001 κ.ο.κ.**

[69] **ΑΠ 570/2007.** Υποκατάσταση προβλέπεται μόνο κατά το στάδιο εκτέλεσης του έργου, δηλαδή στο στάδιο που ακολουθεί την υπογραφή της σύμβασης μεταξύ του αναδόχου και του κυρίου του έργου, όχι, δε και κατά το στάδιο που προηγείται της κατακύρωσης του διαγωνισμού (Ολομ.ΣτΕ 971/1998 Αρμενόπουλος 52 (1998) σελ. 870). … ως υποκατάσταση τρίτου, κατά την έννοια του άνω νόμου, *δεν νοείται η υπεργολαβία,* δηλαδή η σύμβαση με την οποία ο εργολάβος αναθέτει με αμοιβή την εκτέλεση ορισμένων εργασιών σε τρίτον, ο οποίος δεν συνδέεται με νομικό δεσμό με τον εργοδότη (φορέα του έργου), έναντι του οποίου μόνος υπεύθυνος για τις εκτελούμενες από τον εργολάβο εργασίες παραμένει ο εργολάβος.

[70] Σύμφωνα με την οποία, η αντικατάσταση του αναδόχου της σύμβασης με νέο πρέπει να θεωρείται ως αλλαγή ενός από τους ουσιώδεις όρους της οικείας δημοσίας συμβάσεως, εκτός αν η αντικατάσταση αυτή προβλεπόταν από την αρχική σύμβαση, π.χ. υπό μορφή υπεργολαβίας. Στην περίπτωση που κρίθηκε, ο υποκατάστατος (ΑΡΑ-ΟΤS) έχει νομική προσωπικότητα διακριτή από εκείνη της ΑΡΑ, με την οποία είχε συναφθεί η αρχική σύμβαση, εντούτοις, η υποκατάσταση παρουσιάζει ορισμένα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά από τα οποία προκύπτει ότι τέτοιου είδους τροποποιήσεις δεν συνιστούν αλλαγή ουσιώδους ρήτρας της συμβάσεως, δεδομένου ότι ο υποκατάστατος είναι εταιρεία κατά 100 % θυγατρική της αναδόχου, η οποία έχει εξουσία διευθύνσεως επ΄αυτού και οι δύο αυτές οντότητες έχουν συνάψει σύμβαση περί μεταφοράς των ζημιών και των κερδών, που αναλαμβάνονται από την ΑΡΑ, συνεπώς μια τέτοια διευθέτηση συνιστά, ουσιαστικώς, εσωτερική αναδιοργάνωση του αντισυμβαλλομένου, η οποία δεν τροποποιεί ουσιωδώς το περιεχόμενο της αρχικής συμβάσεως.

Για την υποκατάσταση υποβάλλεται **αίτηση του αρχικού αναδόχου**[71], στην οποία προτείνεται ο υποκατάστατος, που πρέπει να έχει τα ίδια με αυτόν προσόντα (κατηγορίες και τάξεις πτυχίου) που είναι απαραίτητα για την εκτέλεση του έργου[72]. Η αίτηση του αναδόχου εγκρίνεται από την Π.Α., μετά από πρόταση της Δ.Υ. Χωρίς την έγκριση δεν υφίσταται υποκατάσταση (η σιωπή της διοίκησης εκλαμβάνεται δηλαδή ως απόρριψη του αιτήματος)[73].

Ο αρχικός ανάδοχος και ο υποκατάστατος ευθύνονται απέναντι στον εργοδότη, το προσωπικό του αρχικού αναδόχου και του υποκατάστατου και προς κάθε τρίτο (προμηθευτές κ.λπ.)[74] *εις ολόκληρον*[75] και μόνο σε εξαιρετικές

---

[71] **Γνωμ.ΝΣΚ 464/2005.** Εφόσον η εμπρόθεσμη ένσταση κατά της απόφασης κηρύξεως του αναδόχου ως εκπτώτου, έχει συνέπεια την αναστολή των συνεπειών της έκπτωσης, είναι δυνατή η εξέταση της αιτήσεως της αναδόχου περί υποκαταστάσεώς της, εφόσον μάλιστα η αίτηση υποβλήθηκε πριν τη λήξη της συνολικής προθεσμίας. Η **υπαγωγή της αναδόχου υπό επίτροπο**, κατά το άρθρο 45 του Ν.1892/1990, δεν καθιστά μη νόμιμη την αίτηση υποκατάστασης (λόγω υπογραφής της από τον πρόεδρο και διευθύνοντα σύμβουλο της εταιρείας), αφού και αν ακόμα θεωρηθεί ότι πρόκειται περί διαθέσεως περιουσιακών στοιχείων, η απαιτούμενη συναίνεση του επιτρόπου μπορεί να δοθεί μέχρι την έκδοση της αποφάσεως περί εγκρίσεως της υποκαταστάσεως. Σε περίπτωση εγκρίσεως της υποκαταστάσεως η έκπτωση καθίσταται άνευ αντικειμένου.

[72] Δεν απαιτείται κατά τη γνώμη μου πλήρης ταύτιση, ως προς κατηγορίες του πτυχίου του αρχικού αναδόχου, όταν κάποιες δεν χρειάζονται για την εκτέλεση του έργου (επειδή οι σχετικές εργασίες έχουν ολοκληρωθεί).

[73] **ΣτΕ 1339/2014.** Προκειμένου να είναι σύννομη η υποκατάσταση και να παράγει τις έννομες συνέπειες που ορίζει ο νόμος απαιτείται η προηγουμένη τήρηση της αποκλειστικής διαδικασίας που προβλέπεται στις διατάξεις του άρθρου 51 του π.δ/τος 609/1985, η οποία περιλαμβάνει πάντοτε την έγκριση της υποκαταστάσεως από τον φορέα κατασκευής του έργου, ώστε να εξυπηρετείται ο σκοπός για τον οποίο συνήφθη η σύμβαση, ήτοι προκειμένου να εξασφαλισθεί ότι ο τρίτος διαθέτει τα απαιτούμενα εχέγγυα ικανότητος και φερεγγυότητος ώστε να διασφαλισθεί η έγκαιρη και αρτία εκτέλεση του έργου.

ΣτΕ 2073/2012. Η νομοθεσία για τις συμβάσεις δημόσιων έργων προβλέπει, υπό ορισμένες προϋποθέσεις, την υποκατάσταση μέλους κοινοπραξίας, η οποία έχει ανακηρυχθεί ανάδοχος σε σχετικό διαγωνισμό, ύστερα πάντοτε από έγκριση του φορέα κατασκευής του έργου, προβλέπεται δε μόνο κατά το στάδιο της εκτέλεσης του έργου, δηλαδή το στάδιο που ακολουθεί την υπογραφή της σύμβασης μεταξύ αναδόχου και κυρίου του έργου (971/1998 Ολομ.). Συνεπώς, η διαφορά που ανακύπτει μεταξύ του κυρίου του έργου και του αναδόχου, σχετικά με την υποκατάσταση του τελευταίου από τρίτο στην κατασκευή του έργου, αποτελεί διαφορά από διοικητική σύμβαση και ειδικώτερα διαφορά περί την εκτέλεση της συμβάσεως, η οποία υπάγεται στη δικαιοδοσία των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων, ως διαφορά ουσίας.

[74] **ΑΠ 464/1995.** Η επί τη βάσει των διατάξεων περί υποκαταστάσεως εις ολόκληρον ευθύνη του αναδόχου και του υποκαταστάτου αυτού στον οποίο εκχωρήθηκε, χωρίς απαλλαγή, ολικώς ή μερικώς το έργο δημιουργείται έναντι του Δημοσίου, του προσωπικού του έργου και οποιουδήποτε τρίτου μόνον εφόσον υφίσταται σύννομη υποκατάσταση, που επέρχεται με την τήρηση της προβλεπόμενης από το άρθρο 51 παρ. 1 του ΠΔ 609/1985 διαδικασίας. Σε κάθε άλλη περίπτωση, κατά την οποία δεν ήθελε τηρηθεί η αποκλειστική αυτή διαδικασία, ο ανάδοχος της εκτελέσεως του δημοσίου έργου **δεν ευθύνεται** για τις απαιτήσεις που προήλθαν εξ αιτίας της παροχής εργασίας από τους εργάτες που προσέλαβε ο υποκατάστατος, οι οποίοι ως εκ τούτου δεν έχουν νόμιμη αξίωση κατά του αναδόχου - εργολάβου του έργου βάσει των προαναφερομένων διατάξεων.

περιπτώσεις, μπορεί να απαλλαγεί ο αρχικός ανάδοχος από την ευθύνη του, αν κριθεί ότι α) βρίσκεται σε *προφανή αδυναμία* να περατώσει το έργο και β) επιβάλλεται από το *συμφέρον του έργου* (παρ. 2)[76]. Σε μια τέτοια περίπτωση, πρέπει να προσδιορίζονται στην αίτηση του αναδόχου, α) το τμήμα της εργολαβίας από το οποίο ζητάει την απαλλαγή και β) ο λογαριασμός πληρωμής, από τον οποίο (και εφεξής) οι πληρωμές θα γίνονται στον υποκατάστατο (παρ. 3). Κατά τα λοιπά, όλες οι ρυθμίσεις της παρ. 3 (γραπτή αποδοχή της πρότασης του αναδόχου από τον προτεινόμενο υποκατάστατο, καθολική ευθύνη για το συνολικό έργο πλέον από τον υποκατάστατο κ.λ.π.), αφορούν την υποκατάσταση *με απαλλαγή*[77].

Η απόφαση που εγκρίνει την υποκατάσταση με απαλλαγή (πρέπει να) ρυθμίζει όλα τα θέματα για την αποτελεσματική οργάνωση της νέας κατάστασης, δηλαδή, μετά τη διαπίστωση ότι πληρούνται οι προϋποθέσεις του νόμου (αίτηση του αναδόχου με τα απαραίτητα στοιχεία, αποδοχή του υποκατάστατου, εκτίμηση του συμφέροντος του έργου και της αδυναμίας του αναδόχου να συνεχίσει την εκτέλεση), πρέπει να προσδιορίζει επιπλέον την ευθύνη του υποκατάστατου και

---

[75] *«Εις ολόκληρον ευθύνη»* σημαίνει ότι καθένας από τους οφειλέτες (εδώ ο ανάδοχος και ο υποκατάστατος) οφείλει ολόκληρη την παροχή, αλλά ο δανειστής (εργοδότης, τρίτος) δικαιούται να την απαιτήσει μια φορά, και μάλιστα από όποιον οφειλέτη προτιμά ο ίδιος (άρθρα **481 και 482 Α.Κ.).**

[76] **ΕΛΣυν VI τμ. 3366/2011.** Για την υποκατάσταση του αναδόχου από τρίτο στην κατασκευή μέρους ή όλου του έργου απαιτείται εγκριτική απόφαση της προϊσταμένης αρχής, στην οποία να αιτιολογείται πλήρως με πραγματικά στοιχεία τόσο η αδυναμία του αρχικού αναδόχου να περατώσει το έργο, ώστε να είναι νόμιμη τυχόν απαλλαγή του από την ευθύνη, όσο και η διαπίστωση της ικανότητας του υποκατάστατου να εκτελέσει το έργο, υπό την έννοια της διαπίστωσης ότι ο τελευταίος διαθέτει τα προσόντα που απαιτήθηκαν για την ανάληψη του έργου και παρέχει τα απαραίτητα εχέγγυα για την κατασκευή του (πρβλ. Ε.Σ. 91/2011, 2838/2010). Η έλλειψη δε ή οι πλημμέλειες της αιτιολογίας της εγκριτικής της υποκατάστασης απόφασης έχουν ως συνέπεια τη μη νόμιμη υποκατάσταση και την αδυναμία σύναψης με τον υποκατάστατο οποιασδήποτε μεταγενέστερης συμπληρωματικής σύμβασης για την αποπεράτωση του οικείου έργου.

[77] **Γνωμ. ΝΣΚ 157/2001.** Μπορεί ο κύριος του έργου να ζητήσει την κατάπτωση εγγυητικών επιστολών που εκδόθηκαν επ' ονόματι του αρχικού αναδόχου που πτώχευσε μέχρι να γίνει η οριστική παραλαβή του τμήματος που κατασκεύασε. Δεν είναι νόμιμος ο συμψηφισμός των οφειλομένων από την υποκατασταθείσα εταιρεία, με τις απαιτήσεις της υποκατάστατης, αν οι εγγυητικές επιστολές του αρχικού αναδόχου δεν επαρκούν για την ικανοποίηση του κυρίου του έργου. Επειδή η υποκατάσταση έγινε με απαλλαγή του αρχικού αναδόχου, επήλθε *οιονεί διάσπαση της εργολαβίας* και κάθε επιχείρηση έχει την ευθύνη του έργου που κατασκεύασε. Οι εγγυητικές επιστολές διασφαλίζουν μόνο τις απαιτήσεις του δημοσίου και όχι και του ΙΚΑ από ασφαλιστικές εισφορές.

να ρυθμίζει τα θέματα των εγγυήσεων και πληρωμών του έργου[78],[79].

Σε περίπτωση που την υποκατάσταση ζητά μέλος αναδόχου κοινοπραξίας, πρέπει να συμφωνήσουν γραπτά και τα υπόλοιπα μέλη (παρ. 4)[80].

---

[78] **Γνωμ. ΝΣΚ 72/2003.** Η εκχώρηση απαιτήσεων του αρχικού αναδόχου ισχύει μέχρι το λογαριασμό που αναφέρεται απόφαση του Υπουργού ΠΕΧΩΔΕ που εγκρίνει την υποκατάσταση. Μετά το λογαριασμό αυτό οι πληρωμές νομίμως διενεργούνται στον υποκατάστατο ανάδοχο.

[79] **ΣτΕ 2511/2011.** Όταν χωρεί αλλαγή στο πρόσωπο του αναδόχου δημοσίου έργου, λόγω της κατά το δίκαιο των ανωνύμων εταιρειών συγχωνεύσεως με απορρόφηση που συνιστά περίπτωση **οιονεί καθολικής διαδοχής**, η Διοίκηση ως κύριος του έργου οφείλει να προβεί στις απαιτούμενες ενέργειες για την έκδοση νέων εγγυητικών επιστολών υπέρ του νέου αναδόχου, ακόμη και αν δεν συντρέχει περίπτωση υποκαταστάσεως κατά το άρθρο 51 του ΠΔ 609/1985, ιδίως στην περίπτωση κατά την οποία οι εγγυητικές αυτές επιστολές υπέρ του αρχικού αναδόχου έχουν εκδοθεί εις βάρος τρίτων προσώπων ως αντεγγυητών έναντι του εκδότη της επιστολής. Και τούτο, διότι τα τρίτα αυτά πρόσωπα προέβησαν στην ενέργεια αυτή αποβλέποντα στο πρόσωπο και την αξιοπιστία του αρχικού αναδόχου και δεν μπορεί να συναχθεί τεκμήριο ότι συναινούν για τη διατήρηση της αντεγγυήσεως και υπέρ του διαδόχου, τον οποίον πιθανόν και να μη γνωρίζουν καθόλου, αφού μάλιστα με τη σύμβαση της αντεγγυήσεως, ο αντεγγυητής αναλαμβάνει έναντι του εγγυητού την ευθύνη ότι θα ικανοποιηθεί η κατά του πρωτοφειλέτου απαίτησή του, που θα γεννηθεί από την εκ μέρους του (εγγυητή) ικανοποίηση του δανειστή (πρβλ. ΑΠ 10/1992 Ολομ.). … βασίμως προβάλλεται από τον αιτούντα ότι μετά την απορρόφηση της αρχικής αναδόχου κοινοπραξίας ο κύριος του έργου ώφειλε να προβεί στην ακύρωση της εγγυητικής επιστολής που είχε εκδοθεί εις βάρος της μερίδος του στο ΤΣΜΕΔΕ υπέρ της αρχικής αναδόχου κοινοπραξίας, μη δικαιούμενη να την διατηρήσει και να διατάξει στη συνέχεια την κατάπτωση της.

[80] **Γνωμ. ΝΣΚ 718/2000.** Δεν είναι δυνατή η επιστροφή εγγυητικών επιστολών επ' ονόματι κοινοπραξίας που υποκαθίσταται στην κατασκευή έργου, χωρίς απαλλαγή από την ευθύνη της.