

Αθήνα, 24-6-2010

ΓΝΩΜΑΤΕΥΣΗ

ΘΕΜΑ: Αίτηση παράτασης προθεσμίας από τον ανάδοχο – προϋποθέσεις & περιορισμοί.

Κοινοπραξία εταιρειών – μελών του ΣΑΤΕ υπέβαλε το ακόλουθο ερώτημα:

«1. Σε έργο που εκτελούμε σε δήμο της Αττικής, ισχυρίζονται ότι ο ανάδοχος του έργου δικαιούται παράταση ίση με το 1/3 του αρχικού συμβατικού χρόνου μόνο, επικαλούμενοι την παραγρ. 7 του άρθρου 48 του Κώδικα Δημοσίων Έργων. Παρακαλούμε όπως μας ενημερώσετε για τον αν ισχύει ο παραπάνω ισχυρισμός και για το ποια είναι κατά την κρίση σας η έννοια της παραπάνω παραγράφου του νόμου.

2. Επίσης, παρακαλούμε όπως μας ενημερώσετε για το αν δημιουργούνται προβλήματα νομιμότητας στην εκτέλεση του έργου στις περιπτώσεις που:

- Ο ανάδοχος αιτηθεί παράταση εκπρόθεσμα και*
- Ο ανάδοχος αιτηθεί παράταση εμπρόθεσμα, αλλά η απόφαση από την προϊσταμένη αρχή έχει ληφθεί μετά το πέρας του αρχικού συμβατικού χρόνου ή δεν έχει ληφθεί ποτέ.»*

Η απάντησή μου στα ανωτέρω ερωτήματα έχει ως ακολούθως:

1. Αναφορικά με το πρώτο ερώτημα, η παρ. 7 του άρθρου 48 του Κώδικα Δημοσίων Έργων (Κ.Δ.Ε. – ν. 3669/2008) ορίζει τα ακόλουθα:

«Ο ανάδοχος είναι υποχρεωμένος να συνεχίσει, την κατασκευή του έργου για επιπλέον της συνολικής προθεσμίας χρονικό διάστημα, ίσο προς το ένα τρίτο (1/3) αυτής και πάντως όχι μικρότερο των τριών (3) μηνών (οριακή προθεσμία). Η συνολική προθεσμία υπολογίζεται με βάση την αρχική συμβατική προθεσμία και τις τυχόν παρατάσεις που εγκρίθηκαν ύστερα από σχετικό αίτημα του αναδόχου μέσα στην αρχική συμβατική προθεσμία και δεν οφείλονται σε υπαιτιότητά του.»

Η έννοια της ανωτέρω παραγράφου είναι η εξής: Κατά τη διάρκεια εκτέλεσης ενός έργου αρκετά συχνά παρέρχεται ο συμβατικός χρόνος κατασκευής του έργου, χωρίς εν τω μεταξύ να έχει δοθεί παράταση. Εάν δεν υπήρχε ειδική ρύθμιση, ο ανάδοχος θα μπορούσε να αναστείλει την πρόοδο των εργασιών, επικαλούμενος λήξη της συμβατικής προθεσμίας. Ο νομοθέτης, θεσπίζοντας την ανωτέρω διάταξη, απέκλεισε αυτό το ενδεχόμενο. Το περιεχόμενο της συγκεκριμένης διάταξης καθίσταται περισσότερο κατανοητό εάν αντιδιασταλεί προς αυτό της περ. γ' της παρ. 2 του άρθρου 62 του Κ.Δ.Ε., που αφορά το δικαίωμα του αναδόχου να ζητήσει τη διάλυση της σύμβασης εφόσον παρέλθει η οριακή προθεσμία. Συγκεκριμένα, η εν λόγω διάταξη αναφέρει: «2. Ο ανάδοχος μπορεί να ζητήσει τη διάλυση της σύμβασης: γ. Αν η καθυστέρηση των εργασιών χωρίς υπαιτιότητα του αναδόχου υπερβεί την οριακή προθεσμία». Από τον συνδυασμό των δύο αυτών συμπληρωματικών μεταξύ τους διατάξεων καθίσταται σαφής η συνολική ρύθμιση αναφορικά με την υποχρέωση του αναδόχου να εξακολουθήσει την εκτέλεση του έργου και τη δυνατότητα να ζητήσει τη διάλυση της σύμβασης εφόσον υπάρξει υπέρβαση κάποιων χρονικών ορίων. Η συνολική αυτή ρύθμιση έχει ως εξής: Ο ανάδοχος υποχρεούται να κατασκευάζει το έργο μετά και την παρέλευση της συνολικής προθεσμίας μέχρι και τη συμπλήρωση της οριακής προθεσμίας, ανεξαρτήτως του αν έχει χορηγηθεί παράταση προθεσμίας. Επομένως, μέχρι και τη συμπλήρωση της οριακής προθεσμίας ο ανάδοχος δεν δικαιούται να διακόψει τις εργασίες ή να ζητήσει τη διάλυση της σύμβασης λόγω παρέλευσης του συμβατικού χρόνου και μη ύπαρξης εγκεκριμένης παράτασης προθεσμίας. Τούτο (δηλ. την υποβολή αίτησης για διάλυση της σύμβασης) μπορεί να πράξει μόνο μετά την πάροδο της οριακής προθεσμίας και υπό την προϋπόθεση ότι η καθυστέρηση στην εκτέλεση του έργου δεν προκλήθηκε από υπαιτιότητά του.

Από τα προαναφερθέντα καθίσταται σαφές ότι η διάταξη του άρθρου 48 § 7 του Κ.Δ.Ε. δεν έχει την έννοια του αναφερόμενου στο ερώτημα ισχυρισμού. Το πόσες παρατάσεις και με ποιους όρους και προϋποθέσεις δικαιούνται ο ανάδοχος δεν ρυθμίζεται από την επίμαχη παράγραφο, αλλά από τις παραγράφους 8, 9 και 10 του αυτού ως άνω άρθρου. Από την ανάγνωσή τους καθίσταται σαφές ότι δεν υφίσταται, κατ' αρχήν, κανένας χρονικός ή αριθμητικός περιορισμός των παρατάσεων που δύναται να χορηγηθούν στον ανάδοχο, αν και βεβαίως τίθενται συγκεκριμένες προϋποθέσεις και όροι που συνοδεύουν ενδεχόμενη χορήγησή τους, η ανάλυση των οποίων δεν είναι αντικείμενο της παρούσας γνωμάτευσης. Επομένως, η ερμηνεία της διάταξης του άρθρου 48 § 7 του Κ.Δ.Ε., όπως εκτίθεται στο υποβληθέν ερώτημα, δεν αποδίδει την αληθή έννοια της εν λόγω διάταξης, η οποία είναι αυτή που αναφέρθηκε στην αμέσως προηγούμενη παράγραφο.

Το παραπάνω συμπέρασμα επισφραγίζεται και από τα δύο πρώτα εδάφια της παρ. 10 του άρθρου 48 του Κ.Δ.Ε., που αναφέρουν τα εξής: «*Η έγκριση των παρατάσεων προθεσμιών γίνεται από την προϊσταμένη αρχή, ύστερα από αίτηση του αναδόχου. Παράταση μπορεί να εγκριθεί και χωρίς αίτηση του αναδόχου, αν αυτή δεν υπερβαίνει την οριακή προθεσμία*». Από τα παρατεθέντα εδάφια συνάγεται κατ' αντιδιαστολή, ότι κατόπιν αίτησης του αναδόχου μπορεί να εγκριθεί παράταση που να υπερβαίνει την οριακή προθεσμία. Ο μόνος περιορισμός που τίθεται, είναι ότι τέτοια παράταση δεν μπορεί να χορηγηθεί με πρωτοβουλία της υπηρεσίας και μόνο, χωρίς τη συναίνεση του αναδόχου· και τούτο διότι, με δεδομένο ότι ο ανάδοχος δικαιούται να υποβάλει αίτηση διάλυσης της σύμβασης όταν παρέλθει η οριακή προθεσμία, δεν θα είχε νόημα η χορήγηση με πρωτοβουλία του κυρίου του έργου χωρίς τη συναίνεση του αναδόχου παρατάσεων που θα υπερέβαιναν την οριακή προθεσμία, αφού ο ανάδοχος θα μπορούσε ανά πάσα στιγμή να τις καταστήσει ανενεργούς, υποβάλλοντας αίτηση διάλυσης της σύμβασης.

Επομένως, η απάντηση στο πρώτο ερώτημα είναι ότι δεν υφίσταται κανένας χρονικός περιορισμός σε ό,τι αφορά τη χορήγηση παρατάσεων προθεσμιών.

2. Αναφορικά τώρα με το δεύτερο ερώτημα, στο ισχύον δίκαιο περί δημοσίων έργων δεν υπάρχει καμία διάταξη που να απαγορεύει τη χορήγηση παράτασης προθεσμίας μετά τη λήξη της προθεσμίας του έργου και κατά χρόνο που δεν υφίσταται ενεργός προθεσμία. Όλες δε οι επιμέρους ρυθμίσεις που αφορούν τη χορήγηση παράτασης προθεσμιών δεν θέτουν ως προϋπόθεση την ύπαρξη ενεργού προθεσμίας κατά τον χρόνο που ζητείται ή χορηγείται η παράταση. Δεδομένου, μάλιστα, ότι οι εν λόγω διατάξεις είναι ιδιαίτερος λεπτομερειακές σε ό,τι αφορά τις προϋποθέσεις και τους όρους υπό τις οποίους δύναται να χορηγηθεί παράταση προθεσμίας, κατ' αντιδιαστολή συνάγεται ότι, από τη στιγμή που δεν τίθεται καμία προϋπόθεση σε σχέση με την ύπαρξη ενεργού προθεσμίας κατά τον χρόνο που ζητείται ή χορηγείται παράταση προθεσμίας, παράταση μπορεί να χορηγηθεί ανά πάσα στιγμή, ανεξαρτήτως του αν κατά τον χρόνο υποβολής του αιτήματος ή έγκρισής της υφίστατο ή μη ενεργός προθεσμία για την εκτέλεση του έργου.

Υπέρ της ανωτέρω εκδοχής συνηγορεί και η τεολογική ερμηνεία των σχετικών διατάξεων. Σκοπός της εκτέλεσης ενός δημοσίου έργου είναι η εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος και του κοινωνικού συνόλου με τη δημιουργία άρτιων και λειτουργικών υποδομών. Η σύμβαση εκτέλεσης δημοσίου έργου τερματίζεται είτε με την αποπεράτωση του έργου είτε με τη διάλυσή της είτε με την κήρυξη του αναδόχου ως εκπτώτου. Ο πρώτος τρόπος

τερματισμού είναι ο ευκταίος και σ' αυτόν αποβλέπει το δίκαιο περί δημοσίων έργων. Ωστόσο, εάν από ανυπέρβλητα εμπόδια καθίσταται αδύνατη η επίτευξη του σκοπού αυτού, ο νομοθέτης παρέχει τη δυνατότητα τερματισμού της σύμβασης με τον αρχικό ανάδοχο και ανάθεσης της συνέχισης της κατασκευής του έργου σε άλλο ανάδοχο. Το πνεύμα, όμως, που διέπει και τους άλλους τρόπους τερματισμού της σύμβασης είναι η αποφυγή της αποτελμάτωσης και των αδιεξόδων: Είτε ο αρχικός ανάδοχος μπορεί να ολοκληρώσει την κατασκευή του έργου, οπότε και θα πρέπει να διευκολυνθεί για την επίτευξη του συγκεκριμένου στόχου, είτε δεν μπορεί, οπότε και πρέπει να αντικατασταθεί από άλλον, που θα έχει τη δυνατότητα να φέρει το έργο σε πέρας. Βεβαίως, υπάρχουν και οι περιπτώσεις απολύτως ανυπέρβλητων τεχνικών ή νομικών κωλυμάτων, που καθιστούν παντελώς ανέφικτη την ολοκλήρωση του έργου, από οποιαδήποτε εργοληπτική επιχείρηση. Γι' αυτές τις περιπτώσεις, με τον θεσμό της διάλυσης της σύμβασης, ο νομοθέτης επιδίωξε την ταχεία αποδέσμευση των μερών από μία αδιέξοδη κατάσταση, ώστε να παρασχεθεί στους αρμόδιους φορείς η αναγκαία ευελιξία και ευχέρεια να σχεδιάσουν άλλους τρόπους οργάνωσης και κατασκευής του έργου.

Από τα προαναφερθέντα συνάγεται ότι ο νομοθέτης θέλησε να αποτρέψει την αποτελμάτωση της σύμβασης και τη δημιουργία τεχνητών αδιεξόδων από λόγους όλως τυπικούς έως και τυπολατρικούς. Είναι αρκετά σύνηθες κατά την κατασκευή ενός δημοσίου έργου να υπάρξουν καθυστερήσεις από ποικίλες αιτίες και να λήξει η συμβατική προθεσμία χωρίς εν τω μεταξύ να έχει κάποια πλευρά προνοήσει ώστε να δοθεί παράταση. Το έργο μπορεί να είναι πλήρως εκτελέσιμο, να μην υπάρχουν τεχνικά ή νομικά κωλύματα τέτοιας μορφής που να καθιστούν αδύνατη την κατασκευή του, απλώς δε να έχει εκπνεύσει η προθεσμία για την αποπεράτωσή του. Θα ήταν απολύτως αντίθετο προς τον σκοπό της νομοθεσίας περί δημοσίων έργων να θεωρείτο μη νόμιμη η χορήγηση παράτασης προθεσμίας σ' αυτή την περίπτωση, η οποία θα επέτρεπε τη συνέχιση των εργασιών και την ολοκλήρωση του έργου. Εάν υιοθετείτο μία τέτοια άποψη, θα καταλήγαμε στο απολύτως άτοπο να ματαιώνεται ο σκοπός του νόμου για ένα ακραία τυπολατρικό λόγο, ο οποίος δεν εδράζεται επί καμιάς νομοθετικής διάταξης. Περαιτέρω, θα ανέκυπταν και άλλα δυσεπίλυτα προβλήματα: Εάν η συμβατική προθεσμία έληγε και το έργο παρέμενε ημιτελές, χωρίς να συντρέχουν λόγοι για διάλυση της σύμβασης ή έκπτωση του αναδόχου, θα προκαλείτο νομικό αδιέξοδο, εφόσον ούτε η εκτέλεση των εργασιών θα μπορούσε να συνεχισθεί νόμιμα (με τη χορήγηση παράτασης), ούτε η σύμβαση να τερματισθεί με κάποιο νόμιμο τρόπο. Επομένως, καθίσταται προφανές, ότι σ' αυτές τις περιπτώσεις η ορθή λύση, που δεν αντίκειται στο

γράμμα του νόμου και συνάδει απόλυτα με το πνεύμα του, είναι να χορηγείται παράταση προθεσμίας, η οποία, βεβαίως, θα ανατρέχει αναδρομικώς στον χρόνο λήξης της προηγούμενης.¹

Με βάση τα προαναφερθέντα, η απάντησή μου στο δεύτερο ερώτημα είναι η εξής: Παράταση μπορεί να δοθεί ανά πάσα χρονική στιγμή κατά την εκτέλεση του έργου, ακόμη και κατά χρόνο που δεν υφίσταται ενεργός προθεσμία. Ο ανάδοχος μπορεί να ζητήσει την παράταση είτε προ της λήξης της συμβατικής προθεσμίας, είτε μετά τη λήξη της· η δε προϊσταμένη αρχή, που είναι αρμόδια για την έγκρισή της, μπορεί να χορηγήσει την παράταση είτε προ της λήξης της προηγούμενης προθεσμίας είτε μετά. Σε περίπτωση που η παράταση εγκριθεί κατά χρόνο που δεν υπάρχει ενεργός συμβατικός χρόνος ή παράταση προθεσμίας εν ισχύι, η έναρξή της ανατρέχει στη λήξη του συμβατικού χρόνου ή της τελευταίας εγκεκριμένης παράτασης προθεσμίας.

Τέλος, εάν η προϊσταμένη αρχή δεν απαντήσει στο αίτημα του αναδόχου για χορήγηση παράτασης προθεσμίας, το αίτημα θεωρείται ότι έχει απορριφθεί σιωπηρά, εφόσον παρέλθουν τρεις μήνες από την υποβολή του και η προϊσταμένη αρχή δεν έχει εν τω μεταξύ αποφανθεί επ' αυτού. Κατά της σιωπηρής αυτής απόρριψης χωρεί αίτηση θεραπείας (εφόσον πρόκειται για απόφαση της προϊσταμένης αρχής), ο ανάδοχος όμως μπορεί να επανέλθει με νέο αίτημα, επικαλούμενος νέα στοιχεία ή λόγους.

Με εκτίμηση,

Σταμάτης Σ. Σταμόπουλος.

¹ Βλ. σχετικά την πολύ εμπεριστατωμένη ανάλυση του Χρήστου Μητκίδη «*Συμβάσεις Δημοσίων Έργων*», έκδ. 2009, σελ. 326 επ., § 149, ο οποίος καταλήγει στο ίδιο συμπέρασμα.