

## **Το Πριμ και η Δήλωση Επιμήκυνσης (εξάμηνο) ως Μέτρα Αντιμετώπισης της Κρίσης στις Δημόσιες Συμβάσεις Έργων**

**Στυλιανός Α. Μαυρίδης**, Επίκουρος Καθηγητής Δημοσιονομικού, Φορολογικού Δικαίου και ΕΟΔ, Μέλος του ΔΣ της Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων (ΕΕΔ), τ. Αντιπρόεδρος ΔΣΘ

**Ιωάννα Χ. Σουκούδη**, Δικηγόρος, υπ. Διδάκτωρ Δημοσίου Δικαίου Νομικής Α.Π.Θ., Μέλος της Ένωσης Ελλήνων Δημοσιολόγων (ΕΕΔ)

### **1. Εισαγωγικά**

Όπως γνωρίζουμε όλοι πολύ καλά, πριν από μερικά χρόνια ξέσπασε παγκόσμια κρίση εξαιτίας της πανδημίας του ιού του COVID-19. Αμέσως μετά και πριν εξομαλυνθεί η κατάσταση άρχισε να εκτυλίσσεται η ενεργειακή κρίση με τις τιμές του φυσικού αερίου και του πετρελαίου να υπερβαίνουν κάθε προηγούμενο. Την κατάσταση επιδείνωσε έτι περαιτέρω η έναρξη του πολέμου στην Ουκρανία στα τέλη Φεβρουαρίου 2022.

Όλες αυτές οι έκτακτες συνθήκες, είχαν άμεσες συνέπειες στην εκτέλεση όλων των δημοσίων συμβάσεων, ιδίως όμως των δημοσίων συμβάσεων έργων, οι οποίες ως εκ της φύσης τους έχουν και μεγαλύτερο πραγματικό κόστος υλοποίησης και μεγαλύτερη χρονική διάρκεια, καθώς μπορεί να διαρκούν 3 και 4 χρόνια, ενώ μια σύμβαση προμήθειας διαρκεί συνήθως μερικούς μήνες. Συγκεκριμένα, οι υπέρογκες αυξήσεις, οι οποίες σε ορισμένα υλικά αγγίζουν το διπλάσιο και τριπλάσιο της προκρίσης αξίας τους και οι συνεχείς ανατιμήσεις, έφεραν τους αναδόχους αντιμέτωπους με ένα κόστος κατασκευής πολλαπλάσιο από αυτό το οποίο υπολόγισαν κατά τη σύνταξη της οικονομικής προσφοράς τους, η οποία μπορεί να είχε υποβληθεί ακόμη και το 2017, δηλαδή σε χρονικό σημείο όπου κανείς δεν μπορούσε να προβλέψει ότι θα υπάρξει ανατροπή, και μάλιστα τέτοιου μεγέθους, στην αγορά<sup>1</sup>. Κι αυτό είχε ως

---

<sup>1</sup> Βλ. σχετικά και το με αριθμό πρωτοκόλλου 2040/13.04.2022 έγγραφο της Ε.Α.ΔΗ.ΣΥ. με τίτλο «Θέμα: «Διευκρινίσεις ως προς την αύξηση των τιμών και τα προβλήματα στην εφοδιαστική αλυσίδα λόγω της ενεργειακής κρίσης, της κρίσης στην Ουκρανία και των συνεχιζόμενων συνεπειών του COVID-19», το οποίο είναι διαθέσιμο ηλεκτρονικά στον παρακάτω σύνδεσμο: <https://diavgeia.gov.gr/doc/%CE%A89%CE%935%CE%9F%CE%9E%CE%A4%CE%92-%CE%A3%CE%A4%CE%95?inline=true>.

αποτέλεσμα, όχι απλώς να μην έχουν το προσδοκώμενο κέρδος, αλλά η εκτέλεση των συμβάσεων να καθίσταται επαχθής και ζημιογόνος σε βάρος τους, κατά πλήρη ανατροπή της οικονομικής ισορροπίας της σύμβασης<sup>2</sup>.

Καμία από τις υπάρχουσες ρυθμίσεις δεν μπορεί να δώσει λύση στα μείζονα αυτά προβλήματα, ούτε βέβαια ο θεσμός της αναθεώρησης, ο οποίος πέρα από απαρχαιωμένος, βρισκόταν σε αδράνεια από το 2012 μέχρι και το 2021 και βρίσκεται επίσης σε αδράνεια τα τελευταία δύο χρόνια, ώστε δεν έχει αποτυπώσει καν τις μεταπολεμικές τιμές<sup>3</sup>. Η Διοίκηση και ο νομοθέτης αναγνώρισαν τη συνδρομή των έκτακτων συνθηκών που επικρατούσαν στη χώρα και δη στον τομέα των δημοσίων έργων, οι οποίες δεν μπορούσαν να επιλυθούν με τα υπάρχοντα μέσα και επιχείρησαν να εκτονώσουν την κατάσταση με έκτακτες νομοθετικές ρυθμίσεις<sup>4</sup>.

Έτσι εκδόθηκε ο νόμος 4938/2022 (ΦΕΚ Α' 109/6-6-2022), το μέρος Γ' του οποίου περιέχει «ΕΠΕΙΓΟΥΣΕΣ ΡΥΘΜΙΣΕΙΣ ΤΟΥ ΥΠΟΥΡΓΕΙΟΥ ΥΠΟΔΟΜΩΝ ΚΑΙ ΜΕΤΑΦΟΡΩΝ». Ειδικότερα, περιέχει έκτακτα διορθωτικά μέτρα προς την εκτόνωση τόσο των ανυπέρβλητων αυξήσεων των τιμών, όσο και των υπερβολικών καθυστερήσεων στην παράδοση μηχανημάτων και αγαθών. Οι ρυθμίσεις αυτές, έθεσαν δύο βασικές δυνατότητες, και ένα μεγάλο δίλημμα στους εργολάβους: α) είτε να υποβάλουν δήλωση επιμήκυνσης του χρονοδιαγράμματος της εκτέλεσης της σύμβασης για χρονικό διάστημα μέχρι 6 μηνών, β) είτε να αιτηθούν την καταβολή πριμ ύψους 5% του εναπομείναντος επί του υπολειπόμενου συμβατικού ανταλλάγματος. Οι δύο αυτές δυνατότητες δεν ήταν δυνατόν να εφαρμοστούν ταυτόχρονα, καθώς η δήλωση επιμήκυνσης απέκλειε τη διεκδίκηση του πριμ, ώστε οι εργολάβοι είχαν 6 μήνες από τη δημοσίευση του παραπάνω νόμου, για να σταθμίσουν τις επιλογές τους.

Στην παρούσα εισήγηση, θα επικεντρωθούμε στα ειδικότερα ζητήματα εφαρμογής των διατάξεων που εκκρεμούν προς κρίση ενώπιον των Δικαστηρίων

---

<sup>2</sup> Για τη διατάραξη της αρχής της οικονομικής ισορροπίας της σύμβασης, βλ. *Ι. Σαρίδη*, Δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων και ανωτέρα βία (Πανδημία Covid – 19 και εκτέλεση δημοσίων συμβάσεων), ΔιΔικ, Τεύχος 5, 2021, σελ. 752.

<sup>3</sup> Με τη με αριθμό Δ11/334219 (ΦΕΚ/Β/5565/31.10.2022) απόφαση του Υπουργού Υποδομών και Μεταφορών με τίτλο «Καθορισμός συντελεστών αναθεώρησης τιμών δημοσίων έργων Α' Τριμήνου 2022, σύμφωνα με την παρ. 23 του άρθρου 153 του ν. 4412/2016». Έκτοτε δεν έχουν καθοριστεί συντελεστές αναθεώρησης.

<sup>4</sup> Για τα μέτρα αντιμετώπισης της κρίσης ως μορφή επέμβασης του κράτους στις δημόσιες συμβάσεις, βλ. *Ι. Σαρίδη*, ό.π. σελ. 746.

καθώς και στο με ποιον τρόπο οι εν λόγω «προσωρινής ισχύος» ρυθμίσεις, εξακολουθούν να επηρεάζουν μέχρι και σήμερα την εκτέλεση των δημοσίων έργων.

## **2. Η δήλωση επιμήκυνσης χρονοδιαγράμματος**

Πιο συγκεκριμένα, όσον αφορά στη δήλωση επιμήκυνσης χρονοδιαγράμματος, στο άρθρο 153 του ν. 4958/2022<sup>5</sup>, προβλέφθηκε ότι κατ' εξαίρεση τυχόν υφιστάμενων διατάξεων, κάθε οικονομικός φορέας στον οποίο έχει ανατεθεί η εκτέλεση δημόσιας σύμβασης έργου έχει τη δυνατότητα να υποβάλει προς την αναθέτουσα αρχή μια δήλωση, ή και περισσότερες διαδοχικές δηλώσεις, με την οποία θα μεγαλώσει τη διάρκεια εκτέλεσης της σύμβασης για χρονικό διάστημα 6 μηνών το μέγιστο. Η δήλωση αυτή, έχει τα εξής χαρακτηριστικά: α) καθίστατο δεσμευτική με μόνη την υποβολή της, και β) παράγει τα έννομα αποτελέσματά της μόλις περιέλθει στο μέρος στο οποίο απευθύνεται, δηλαδή, στην αναθέτουσα αρχή, χωρίς να απαιτείται η αποδοχή του έτερου μέρους. Επομένως, πρόκειται για μονομερή και απευθυντέα δήλωση βούλησης.

Ένα από τα πρώτα ερμηνευτικά ζητήματα που ανέκυψαν, είναι η φύση της επιμήκυνσης του χρονοδιαγράμματος και ιδίως, αν συνιστά ή όχι παράταση του συμβατικού χρόνου. Το ζήτημα επιλύθηκε μερικώς με την έκδοση της με αριθμό 294537/25-09-2022 εγκυκλίου του Υπουργείου Υποδομών και Μεταφορών, στην οποία αναφέρεται ρητά ότι η δήλωση επιμήκυνσης δεν συνιστά παράταση συμβατικής προθεσμίας, χωρίς ωστόσο να διευκρινίζεται τι είναι τελικά αυτή η δήλωση επιμήκυνσης. Επομένως, δεδομένου και ότι από το γράμμα της διάταξης δεν επιλύεται το ζήτημα, το βάρος της επίλυσης του ζητήματος μετατίθεται στον ερμηνευτή του δικαίου.

Ξεκινώντας από τη ρατίστη διάταξη, προκύπτει πως η βούληση του νομοθέτη ήταν μέσω της ρύθμισης αυτής, να δώσει στους οικονομικούς φορείς την ευκαιρία να «παγώσουν» τον χρόνο εκτέλεσης της σύμβασης για χρονικό διάστημα

---

<sup>5</sup> Στο άρθρο 153 ν. 4985/2022, με τίτλο «Επείγουσες ρυθμίσεις για την εκτέλεση συμβάσεων δημοσίων έργων», ορίζεται ότι: «1. α. Κατ' εξαίρεση υφιστάμενων διατάξεων, για όσο διάστημα εξακολουθεί να υφίσταται η ενεργειακή κρίση, και πάντως για διάστημα που δεν μπορεί να υπερβαίνει τους έξι (6) μήνες από την έναρξη ισχύος του παρόντος, κάθε οικονομικός φορέας στον οποίο έχει ανατεθεί η εκτέλεση δημόσιας σύμβασης έργου δύναται να υποβάλλει δήλωση επιμήκυνσης του χρονοδιαγράμματος της εκτέλεσης της σύμβασης, η οποία από της υποβολής της καθίσταται δεσμευτική για την αναθέτουσα αρχή. Στη δήλωση του πρώτου εδαφίου καθορίζεται ο χρόνος της επιμήκυνσης. Εφόσον δεν εξαντλείται άπαξ το διάστημα των έξι (6) μηνών, είναι δυνατή η υποβολή νέας δήλωσης. Η χρονική διάρκεια της παράτασης για την εκτέλεση των εργασιών, σύμφωνα με το πρώτο εδάφιο, δεν προσμετράται στον συμβατικό χρόνο και δεν αποτελεί παράταση της συμβατικής διάρκειας εκτέλεσης του έργου».

μέχρι 6 μήνες, προκειμένου να μην χρειάζεται να εκτελούν τις συμβάσεις με δυσβάσταχτο γι' αυτούς κόστος, ευελπιστώντας και σε μια ομαλοποίηση της αγοράς εν τω μεταξύ. Δηλαδή, ο νομοθέτης επιχείρησε να προστατεύσει τους εργολάβους δημοσίων έργων τόσο από το να επιβαρυνθούν το υπέρογκο κόστος εκτέλεσης τη δεδομένη χρονική στιγμή, όσο και από τις κυρώσεις οι οποίες μπορούσαν να τους επιβληθούν από την τυχόν καθυστέρηση της εκτέλεσης των εργασιών, η οποία δεν θα οφειλόταν σε δική τους υπαιτιότητα, αλλά στις επικρατούσες συνθήκες. Ερμηνεύοντας, λοιπόν, τις σχετικές διατάξεις σύμφωνα με τη βούληση του νομοθέτη, προκύπτει αβίαστα το συμπέρασμα ότι κατά το διάστημα το οποίο διαρκεί η επιμήκυνση, δημιουργείται ένα κενό χρόνου στη σύμβαση. Το διάστημα, δηλαδή, της επιμήκυνσης, είναι νεκρός χρόνος, ως προς τις συμβατικές υποχρεώσεις του αναδόχου, αλλά και ως προς τα «δικαιώματα» της αναθέτουσας αρχής, δηλαδή ένα πάγωμα της συμβατικής προθεσμίας, το οποίο μεταθέτει κατά αντίστοιχο χρόνο όλες τις προθεσμίες, κατά το οποίο όμως ο ανάδοχος δεν δικαιούται ούτε αναθεωρήσεις. Επομένως, άπαξ και υποβληθεί δήλωση επιμήκυνσης, επιτελεί αυτή τη λειτουργία στο έργο.

Μοιραία, λοιπόν ανακύπτει και το ζήτημα του αν και πως το χρονικό διάστημα επιμήκυνσης του χρονοδιαγράμματος του άρθρου 153 παράγραφος 1 του ν. 4938/2022 επηρεάζει τον υπολογισμό και της οριακής προθεσμίας, δηλαδή, του χρονικού διαστήματος για το οποίο ο ανάδοχος δεσμεύεται να συνεχίσει την κατασκευή του μετά το περάς της συμβατικής προθεσμίας<sup>6</sup>. Σημειωτέον ότι η οριακή προθεσμία έχει ιδιαίτερη σημασία διότι μετά την παρέλευσή της, ο ανάδοχος έχει δικαίωμα να διαλύσει το έργο. Ειδικότερα, το ζήτημα που τίθεται είναι εάν αυτό το κενό χρόνου συνυπολογίζεται στη συμβατική προθεσμία, από το τέλος της οποίας εκκινεί το χρονικό διάστημα της οριακής προθεσμίας, ή όχι.

---

<sup>6</sup> Στο άρθρο 147 ν. 4412/2016, όπως ισχύει και εφαρμόζεται σε όσες συμβάσεις συνήφθησαν βάσει διακηρύξεων που εκδόθηκαν μετά την 1<sup>η</sup>.09.2021, προβλέπεται ότι: «4. Ο ανάδοχος δεσμεύεται από τη σύμβαση του έργου να συνεχίσει την κατασκευή του για επιπλέον της αρχικής προθεσμίας χρονικό διάστημα, ίσο προς το ένα δεύτερο (1/2) αυτής και πάντως όχι μικρότερο των τριών μηνών (οριακή προθεσμία). Για τον υπολογισμό της οριακής προθεσμίας δεν προσμετρώνται τυχόν παρατάσεις της συμβατικής προθεσμίας», ενώ πριν την τροποποίηση της διάταξης με το ν. 4782/2021, είχε ως εξής: «7. 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 παρατάσεις που εγκρίθηκαν ύστερα από σχετικό αίτημα του αναδόχου μέσα στην αρχική συμβατική προθεσμία και δεν οφείλονται σε υπαιτιότητά του.»

Μέχρι σήμερα, οι αποφάσεις του Υπουργού Υποδομών και Μεταφορών φαίνεται να δέχονται ότι το χρονικό αυτό διάστημα δεν συνυπολογίζεται στην οριακή προθεσμία του έργου, ώστε κατά τον υπολογισμό της οριακής προθεσμίας, η επιμήκυνση θα πρέπει να λογίζεται σαν να μην έλαβε ποτέ χώρα<sup>7</sup>.

Ωστόσο, η ερμηνεία αυτή δεν φαίνεται να είναι σύμφωνη με τις διατάξεις του ν. 4938/2022, ούτε με τη βούληση του νομοθέτη. Τούτο διότι η επιμήκυνση του χρονοδιαγράμματος, η οποία χορηγήθηκε ως «ανάσα» στους εργολήπτες, είναι ένα πραγματικό γεγονός, το οποίο μεσολάβησε στο έργο, ώστε θα πρέπει να λαμβάνεται υπόψη, όχι βέβαια ως «παράταση», αλλά, ως κενό χρόνου το οποίο, το οποίο μετέθεσε όλες τις συμβατικές προθεσμίες και το χρονοδιάγραμμα, ώστε κατά αναγκαία λογική ακολουθία θα πρέπει να μεταθέσει, αντίστοιχα και τη λήξη της συμβατικής προθεσμίας του έργου, από το τέλος της οποίας εκκινεί η οριακή προθεσμία. Δηλαδή, το χρονικό διάστημα της οριακής προθεσμίας θα πρέπει να ξεκινήσει να μετράει μετά το τέλος του συμβατικού χρόνου στον οποίο όμως, έχει ήδη προστεθεί, κατά τα ανωτέρω, και το χρονικό διάστημα της επιμήκυνσης. Τούτη η ερμηνεία φαίνεται να είναι η πιο συνεπής δογματικά προσέγγιση τόσο με τη φύση της επιμήκυνσης όσο και με το σκοπό του νομοθέτη, καθώς αντίθετη εκδοχή, η οποία θα περιόριζε αδικαιολόγητα το χρονικό διάστημα της οριακής προθεσμίας, θα οδηγούσε εκτός των άλλων και σε πρόωρες και μαζικές διαλύσεις ημιτελών έργων, σε βάρος και του δημοσίου συμφέροντος, τη στιγμή που η αναθέτουσα αρχή δεν θα μπορούσε καν να χρησιμοποιήσει ούτε τα εργαλεία που διαθέτει κατά το κενό αυτό χρονικό διάστημα.

### **3. Καταβολή πριμ έγκαιρης παράδοσης έργου**

Όσοι οικονομικοί φορείς δεν αξιοποίησαν τη δυνατότητα υποβολής δήλωσης επιμήκυνσης του χρονοδιαγράμματος της σύμβασης, αλλά επέλεξαν να συνεχίσουν να εκτελούν τα έργα με όποιο κόστος και επιπλέον τηρούσαν τα συμβατικά χρονοδιαγράμματα, είχαν την δυνατότητα να αιτηθούν πρόσθετη καταβολή (πριμ). Πιο συγκεκριμένα, ο νομοθέτης προέβλεψε στο άρθρο 154 ν. 4938/2022<sup>8</sup>, τη

---

<sup>7</sup> Βλ. ενδεικτικά τη με αριθμό πρωτοκόλλου 263084/5.09.2023 απόφαση του Υπουργού Υποδομών και Μεταφορών.

<sup>8</sup> Στο άρθρο 154 του ν. 4938/2022, με τίτλο «Καταβολή πριμ έγκαιρης παράδοσης έργου», ορίζεται ότι: «Ανάδοχοι που εκτελούν συμβάσεις έργων, που δεν επικαλούνται την περ. α' της παρ. 1 του άρθρου 153 και τηρούν τα εγκεκριμένα χρονοδιαγράμματα εκτέλεσης του έργου σε σχέση με τη συμβατική προθεσμία, όπως έχουν διαμορφωθεί κατά την έναρξη ισχύος του παρόντος, δικαιούνται πρόσθετη καταβολή (πριμ), πέντε τοις εκατό (5%) επί του υπολειπόμενου συμβατικού ανταλλάγματος. Στην

δυνατότητα του αναδόχου να υποβάλει αίτηση προκειμένου να του καταβληθεί πριμ αξίας ίσης με το πέντε τοις εκατό (5%) επί του υπολειπόμενου συμβατικού ανταλλάγματος, μέχρι 6.12.2022, δηλαδή μέχρι 6 μήνες μετά τη δημοσίευση του νόμου. Το πριμ καταβάλλεται άμεσα με την υποβολή λογαριασμού εκ μέρους του αναδόχου, εφόσον έχει προηγηθεί απόφαση της αναθέτουσας αρχής, κατόπιν σύμφωνης γνώμης του Τεχνικού Συμβουλίου του Υπουργείου Υποδομών και Μεταφορών. Όποιος τυχόν είχε λάβει το πριμ και μετά υπέβαλε δήλωση επιμήκυνσης, είχε υποχρέωση να επιστρέψει το ποσό.

Το σημαντικότερο ζήτημα που προέκυψε εν προκειμένω, και οδήγησε σε μια σειρά απορρίψεων των αιτήσεων των αναδόχων για την καταβολή πριμ, αφορά στην ερμηνεία της δεύτερης προϋπόθεσης της διάταξης, δηλαδή στην προϋπόθεση να τηρεί ο ανάδοχος τα εγκεκριμένα χρονοδιαγράμματα εκτέλεσης του έργου σε σχέση με τη συμβατική προθεσμία. Ειδικότερα, το ζήτημα που προέκυψε, είναι εάν ο ανάδοχος εξακολουθεί να δικαιούται το πριμ στις περιπτώσεις κατά τις οποίες ναι μεν δεν έχει υποβάλει δήλωση επιμήκυνσης, πλην όμως το έργο έχει λάβει παράταση πριν ή μετά τη δήλωση επιμήκυνσης, για λόγους που δεν οφείλονται σε δική του υπαιτιότητα.

Τα παραπάνω ερμηνευτικά ζητήματα περιπλέχθηκαν ακόμη περισσότερο, όταν μετά τη δημοσίευση της ρύθμισης, εκδόθηκαν δύο εγκύκλιοι του Υπουργείου Μεταφορών και Υποδομών<sup>9</sup>, στις οποίες αναφέρεται ότι ο ανάδοχος δεν δικαιούται το πριμ, και ότι αν το έλαβε οφείλει να το επιστρέψει, εάν έλαβε για οποιονδήποτε λόγο παράταση μετά την 6<sup>η</sup>.06.2022, δηλαδή μετά την ημερομηνία δημοσίευσης του

---

*περίπτωση αυτή για την πληρωμή της πρόσθετης καταβολής (πριμ) απαιτείται η προηγούμενη έκδοση απόφασης του αρμόδιου αποφαινόμενου οργάνου, μετά από σύμφωνη γνώμη του τεχνικού συμβουλίου της Γενικής Γραμματείας Υποδομών. Για την καταβολή της πρόσθετης καταβολής (πριμ) απαιτείται προσκόμιση ισόποσης εγγυητικής επιστολής υπό την έννοια του άρθρου 72 του ν. 4412/2016 (Α' 147), σε περίπτωση όμως που από τα έγγραφα προκύπτει ότι το υπολειπόμενο ποσό της ήδη υποβληθείσας εγγυητικής επιστολής καλής εκτέλεσης καλύπτει και την παροχή ισόποσης πρόσθετης καταβολής (πριμ) προς τον ανάδοχο, δεν απαιτείται η κατάθεση πρόσθετης εγγύησης...».*

<sup>9</sup> Στην αρ. πρωτ. 294537/25-09-2022 (ΑΔΑ: ΨΚΗΤ465ΧΘΞ - ΥΡΛ) Εγκύκλιο του Υπουργείου Υποδομών και Μεταφορών «Διευκρινήσεις σχετικά με την εφαρμογή των άρθρων 152 έως και 154 του ν. 4938/2022 (Α' 109)» και ειδικότερα στην παρ. 4 αυτής αναφέρεται ότι: «*Η χορήγηση παράτασης στο χρονοδιάγραμμα κατ' άρθρο 147 του ν. 4412/2016 (Α' 147) μετά, τη δημοσίευση του ν. 4938/2022, ήτοι μετά την 06 - 06-2022 αίρει το δικαίωμα λήψης της πρόσθετης καταβολής (πριμ) του άρθρου 154, εξαιρούμενων τυχόν λόγων ανωτέρας βίας. Σε περίπτωση δε, που υπήρξε τέτοια καταβολή, εφαρμόζονται οι προβλέψεις του τελευταίου εδαφίου του άρθρου 154*». Επίσης, σύμφωνα με την αρ. πρωτ. 414733/28-12-2022 (ΑΔΑ: 9Σ70465ΧΘΞ-ΥΛ7) Εγκύκλιο του Υπουργείου Υποδομών και Μεταφορών «Διευκρινήσεις σχετικά με την εφαρμογή των άρθρων 152 και 154 του ν. 4938/2022 (Α'109)» και ειδικότερα την παρ. 3 αυτής, «*Πρόσθετος στη διάταξη του αυτού ως άνω άρθρου, ορίζεται ως προϋπόθεση για την πληρωμή της πρόσθετης καταβολής (πριμ), η τήρηση των εγκεκριμένων χρονοδιαγραμμάτων εκτέλεσης του έργου σε σχέση με τη συμβατική προθεσμία, όπως το χρονοδιάγραμμα του έργου έχει διαμορφωθεί κατά την έναρξη ισχύος της διάταξης του άρθρου 154 ν. 4938/2022 ήτοι την 6.6.2022*».

νόμου, με εξαίρεση του λόγους ανωτέρας βίας. Στην πράξη, οι εγκύκλιοι αυτές ερμηνεύονται από τη Διοίκηση με την εξής έννοια: εάν το χρονοδιάγραμμα του έργου έχει παραταθεί, για λόγους που δεν οφείλονται σε υπαιτιότητα του αναδόχου, ο τελευταίος δεν δικαιούται το πριμ. Η ερμηνεία όμως αυτή που δίδεται στις εγκυκλίους, δεν φαίνεται να είναι σύμφωνη με το πνεύμα, ούτε βέβαια με το γράμμα του νόμου, δεδομένου ότι από κανένα σημείο του γράμματος της διάταξης του άρθρου 154 ν. 4938/2022 δεν προκύπτει ότι αρνητική προϋπόθεση για την χορήγηση του πριμ είναι γενικώς και ανεξαιρέτως η μη παράταση των συμβατικών προθεσμιών από το χρόνο δημοσίευσης του ως άνω νομοθετήματος, ακόμη κι αν αυτές δεν οφείλονται σε υπαιτιότητα του αναδόχου.

Κατ' αρχάς να επισημάνουμε ότι η διάταξη του άρθρου 154 ν. 4938/2022 δεν προβλέπει ρητά σε ποιες περιπτώσεις παράτασης της συμβατικής προθεσμίας ο ανάδοχος εξακολουθεί να δικαιούται τη χορήγηση πριμ, οπότε και πάλι το βάρος της αναζήτησης του νοήματος της φέρει ο ερμηνευτής του δικαίου. Ξεκινώντας από τη ratio του νομοθέτη του ν. 4938/2022, ο τελευταίος επιδιώκει την «επιβράβευση» των οικονομικών φορέων οι οποίοι, παρά τις αντίξοες συνθήκες που επικρατούν στη χώρα μας και δυσχεραίνουν ουσιαστικά την εκτέλεση των δημοσίων έργων, ήτοι την πανδημία του COVID-19, τις υπέρογκες αυξήσεις τιμών, την ενεργειακή κρίση, η οποία εκτίναξε και τις τιμές της ενέργειας, καθώς και τον πόλεμο που ξέσπασε στην Ουκρανία, δεν καθυστερούν την εκτέλεση των έργων, δηλαδή ούτε έχουν υποβάλει δήλωση επιμήκυνσης του χρονοδιαγράμματος, ούτε έχουν ζητήσει παράταση οποιασδήποτε από τις συμβατικές προθεσμίες για λόγους που οφείλονται σε δική τους υπαιτιότητα.

Διαφορετική ερμηνεία, όπως αυτή στην οποία φαίνεται να κλίνουν οι εγκύκλιοι, και σύμφωνα με την οποία η καταβολή της πρόσθετης παροχής στον ανάδοχο εξαρτάται από τρίτα και έξω από αυτόν γεγονότα, όπως γεγονότα ανωτέρας βίας, ή από γεγονότα τα οποία οφείλονται αποκλειστικά στην αναθέτουσα αρχή, και σε κάθε περίπτωση από γεγονότα τα οποία εκφεύγουν της σφαίρας ευθύνης του, αφενός είναι αντίθετη και στο γράμμα, και στο πνεύμα του νόμου, ο οποίος θεσπίστηκε ως βραβείο για τους συνεπείς αναδόχους, αφετέρου καταλήγει στο άτοπο ο ανάδοχος ο οποίος καταβάλει προσπάθειες να τηρεί τα χρονοδιαγράμματα, να χάνει το δικαίωμά του για πληρωμή πρόσθετης καταβολής, εξαιτίας γεγονότων τα οποία δεν θα μπορούσε ούτε να προβλέψει, ούτε να αποτρέψει, ούτε να διορθώσει. Τούτο

όμως δεν είναι ανεκτό σε ένα κράτους δικαίου, η έννομη τάξη του οποίου διέπεται από τη γενική αρχή «ουδείς υποχρεούται στα αδύνατα», ούτε βέβαια συμπλέει με τη *ratio* του νομοθέτη του ν. 4938/2022, καταλήγει δε στο παράδοξο ο ανάδοχος να «τιμωρείται» για καθυστερήσεις οι οποίες οφείλονται σε τρίτα και πέρα από τη σφαίρα επιρροής και ευθύνης του γεγονότα.

Εξάλλου, τούτη είναι η μόνη ερμηνεία που συμφωνεί με τα ήδη ορισθέντα και στο άρθρο 149 ν. 4412/2016, το οποίο ρυθμίζει το *prim* της ταχύτερης παράδοσης της σύμβασης, το οποίο θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι εφαρμόζεται και αναλογικά, δεδομένου ότι σε ό,τι αφορά στα ζητήματα τα οποία δεν ρυθμίζονται στις ειδικότερες διατάξεις του ν. 4938/2022, το κενό νόμου καλύπτεται αναλογικά με την εφαρμογή των διατάξεων του ν. 4412/2016. Σύμφωνα δε με τη διάταξη της παραγράφου 3 του άρθρου 149 ν. 4412/2016, ο ανάδοχος δικαιούται το *prim* έγκαιρης παράδοσης του έργου ακόμη και αν έχουν χορηγηθεί παρατάσεις, υπό την προϋπόθεση ότι οι παρατάσεις αυτές δεν οφείλονται σε δική του υπαιτιότητα. Δηλαδή, εάν έχουν χορηγηθεί παρατάσεις προθεσμιών, για λόγους που δεν αφορούν στον ανάδοχο και δεν οφείλονται σε δική του υπαιτιότητα, ο τελευταίος δεν χάνει το δικαίωμά του για καταβολή *prim*. Άνευ σημασίας είναι και το γεγονός ποιο από τα μέρη έλαβε την πρωτοβουλία για την χορήγηση της παράτασης, εάν δηλαδή χορηγήθηκε κατόπιν αιτήματος του αναδόχου ή της προϊσταμένης αρχής, δεδομένου ότι μόνο κρίσιμο είναι το εάν η παράταση χορηγήθηκε για λόγους που αφορούν σε υπαιτιότητα του αναδόχου. Αυτή είναι η ερμηνεία που θα πρέπει να ακολουθηθεί και για την κρίσιμη διάταξη του άρθρου 4938/2022.

Καθίσταται συνεπώς αντιληπτό ότι, στην πραγματικότητα οι εγκύκλιοι αυτές του Υπουργού Υποδομών και Μεταφορών, δεν διευκρινίζουν, ούτε ερμηνεύουν το περιεχόμενό της διάταξης, αλλά προσθέτουν ρυθμίσεις σε αυτό, χωρίς την απαιτούμενη νομοθετική εξουσιοδότηση προς τούτο. Σημειωτέον δε ότι πριν την έκδοση της πρώτης χρονικά εγκυκλίου, δεν διατυπώθηκε η γνώμη της ΕΑΑΔΗΣΥ, παρόλο που υπήρχε σχετική υποχρέωση βάσει της διάταξης του άρθρου 347 ν. 4412/2016<sup>10</sup>, ενώ πριν τη δημοσίευση της δεύτερης χρονικά εγκυκλίου, η Αρχή

---

<sup>10</sup> Στο άρθρο 347 παρ. 2 περ. δ του ν.4412/2016, προβλέπεται ότι: «2. Ειδικότερα, η Αρχή έχει τις ακόλουθες αρμοδιότητες: δ) Εκδίδει και αναρτά στην ιστοσελίδα της κανονισμούς για ειδικότερα τεχνικά ή λεπτομερειακά θέματα σχετικά με ζητήματα δημοσίων συμβάσεων που αφορούν ιδίως στην ερμηνεία της σχετικής εθνικής και ευρωπαϊκής νομοθεσίας, λαμβανομένης υπόψη της εθνικής νομολογίας και της νομολογίας του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, παρέχει κατευθυντήριες οδηγίες προς τους αρμόδιους δημόσιους φορείς και τις αναθέτουσες αρχές με το ανωτέρω περιεχόμενο και εισηγείται στους



διατύπωσε τη με αριθμό Γ13/2022 γνώμη, με την οποία επεσήμανε την έλλειψη διάκρισης μεταξύ των παρατάσεων που δίδονται με, ή χωρίς υπαιτιότητα του αναδόχου, καθώς και το γεγονός ότι η έλλειψη αυτή θα δημιουργούσε ζητήματα στην εφαρμογή των ρυθμίσεων. Παρά ταύτα, το τελικό κείμενο της εγκυκλίου δεν διορθώθηκε βάσει της γνωμοδότησης, χωρίς τούτο να αιτιολογηθεί εγγράφως<sup>11</sup>.

Ωστε, οι εγκύκλιοι αυτές, στο βαθμό που είτε αντιτίθενται, είτε προσθέτουν ρυθμίσεις στην διάταξη του άρθρου 154 ν. 4938/2022, δεν περιορίζονται απλώς στην παροχή οδηγιών και διευκρινίσεων ως προς την ερμηνεία συγκεκριμένης διάταξης ή διατάξεων νόμου, ώστε είναι ψευδοερμηνευτικές. Δεδομένου, όμως ότι δεν υπάρχει νομοθετική εξουσιοδότηση προς τη Διοίκηση προκειμένου να ασκήσει κανονιστική αρμοδιότητα, οι εγκύκλιοι στερούνται νομοθετικής εξουσιοδότησης, συνεπώς είναι ανυπόστατες και ως εκ τούτου μη εφαρμοστέες.

#### **4. Συμπερασματικά**

Είναι γεγονός ότι το δεύτερο εξάμηνο του 2022, οι οικονομικοί φορείς κλήθηκαν να σταθμίσουν τα συμφέροντά τους και να κάνουν μια επιλογή, δηλαδή, δήλωση επιμήκυνσης, ή πριμ. Ωστόσο τα δεδομένα τα οποία είχαν υπόψη τους μεταβλήθηκαν, ιδίως ως προς το πριμ, χωρίς όμως νέα νομοθετική ρύθμιση. Έτσι, φορείς οι οποίοι δεν υπέβαλαν δήλωση επιμήκυνσης, αλλά επωμίστηκαν το αυξημένο κόστος κατασκευής προκειμένου να τους καταβληθεί το πριμ, να μην λάβουν τελικά ούτε αυτό, κατά παράβαση της αρχής της χρηστής διοίκησης και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης τους.

Είναι αλήθεια ότι τα ζητήματα αυτά, όσο και οι συνθήκες οι οποίες οδήγησαν σε αυτά είναι πρωτόγνωρα. Παρά δε τον προσωρινό τους χαρακτήρα, έχουν συνέπειες οι οποίες εκτείνονται και στο μετά την κρίση χρονικό διάστημα, και επηρεάζουν την πορεία του έργου, αλλά και τα δικαιώματα του αναδόχου. Πράγματι, τα ζητήματα αυτά θα επιλυθούν τελικά από τα αρμόδια δικαστήρια, ωστόσο, μέχρι

---

*αρμόδιους Υπουργούς την έκδοση σχετικών εγκυκλίων. Οι κατευθυντήριες οδηγίες αφορούν ιδίως θέματα ενοποίησης των διαδικασιών ελέγχου στο στάδιο που προηγείται της σύναψης δημοσίων συμβάσεων. Οι αρμόδιοι δημόσιοι φορείς υποχρεούνται να διαβουλεύονται εγγράφως ή προφορικά με την Αρχή πριν την έκδοση οποιασδήποτε εγκυκλίου ή κατευθυντήριας οδηγίας. Σε περίπτωση διαφωνίας, οι εν λόγω φορείς λαμβάνουν υπόψη τη γνώμη της Αρχής και αιτιολογούν εγγράφως τις θέσεις τους.»*

<sup>11</sup> Η με αριθμό Γ13/2022 γνώμη της ΕΑΔΗΣΥ επί του σχεδίου της εγκυκλίου του Υπουργείου Υποδομών και Μεταφορών, με αντικείμενο «Διευκρινήσεις σχετικά με την εφαρμογή των άρθρων 152 και 154 του ν. 4938/2022 (Α' 109)», είναι διαθέσιμο στον παρακάτω σύνδεσμο: [https://www.eadhsy.gr/images/docs/2022\\_%CE%93%CE%9D%CE%A9%CE%9C%CE%97\\_%CE%951.pdf](https://www.eadhsy.gr/images/docs/2022_%CE%93%CE%9D%CE%A9%CE%9C%CE%97_%CE%951.pdf).

τότε, θα έχει διαδράμει σημαντικός χρόνος με σοβαρότατες συνέπειες τόσο προς τους οικονομικούς φορείς όσο και τελικά ως προς το δημόσιο συμφέρον, από επιλογές τις εκτελεστικής εξουσίας παρά τις αρχικές αντίθετες σταθμίσεις του νομοθέτη, πρακτικές που δεν συνάδουν με την ορθή λειτουργία ενός κράτους δικαίου.