

ΥΠΟΥΡΓΟΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ
ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ
ΓΡΑΦΕΙΟ ΝΟΜΙΚΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΟΥ
ΓΕΝΙΚΗΣ ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΑΣ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΕΡΓΩΝ

Ατομική Γνωμοδότηση 138 /2003

Γνωμοδοτών: Θεόδωρος Ρεντζεπέρης, Νομικός Σύμβουλος του Κράτους.

Αριθμός ερωτήματος: ΕΥΔΕ/ΕΣΕΑ/οικ/1135/14-3-03 της Ειδικής Υπηρεσίας Δημοσίων Έργων / Ειδικά Συγκοινωνιακά Έργα Αττικής (ΕΥΔΕ/ΕΣΕΑ) της Γεν. Γραμμ. Δημ. Έργων.

Περίληψη ερωτήματος: Ερωτάται αν το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους έχει αρμοδιότητα να αναγνωρίζει απαιτήσεις σε βάρος του Δημοσίου, που αφορούν σε εργασίες που εντάσσονται στα πλαίσια κατασκευής δημοσίων έργων, για την ανάθεση των οποίων λόγω του κατεπείγοντος και ελλείψεως εγκεκριμένων πιστώσεων κατά το χρόνο της εκτέλεσής τους, δεν τηρήθηκαν οι προβλεπόμενες από τη νομοθεσία διαδικασίες και δεν υπογράφηκε έγκαιρα η σχετική σύμβαση, αλλά βεβαιώνεται έγγραφα από την αρμόδια τεχνική υπηρεσία με επιχειρήματα τόσο η αναγκαιότητα κατασκευής των εργασιών όσο και το κόστος τους.

Επί του ερωτήματος γνωμοδοτώ ως κατωτέρω:

Ισχύουσες διατάξεις

Ι.α) Με την τελευταία αναθεώρηση του Συντάγματος 1975/86 01 προστέθηκε άρθρο με αριθμό 100Α, στο οποίο αναφέρεται ότι: «Νόμος ορίζει τα σχετικά με τη συγκρότηση και τη λειτουργία του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, καθώς και τα σχετικά με την υπηρεσιακή κατάσταση των λειτουργών και υπαλλήλων που υπηρετούν σε αυτό.

Στην αρμοδιότητα του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους ανήκουν ιδίως η δικαστική υποστήριξη του Δημοσίου και η αναγνώριση απαιτήσεων κατά του Δημοσίου ή ο συμβιβασμός σε διαφορές με αυτό...».

β) Επί της διάταξης αυτής υπάρχει και σχόλιο του Γενικού Εισηγητή της Πλειοψηφίας Ευάγγελου Βενιζέλου ως εξής: «Με τη νέα αυτή διάταξη αποκτά Συνταγματική υπόσταση το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους, ως Μεγάλο Σώμα της Διοίκησης, ως γνωμοδοτικό και συμβουλευτικό όργανο, κατοχυρώνεται δε ρητά η αρμοδιότητά του ως προς τη σύναψη συμβιβασμών και επιλύεται έτσι μια τριβή που υπήρχε μεταξύ του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους και του Ελεγκτικού Συνεδρίου».

Η παρατήρηση αυτή είναι προφανές ότι αφορά στο πρόβλημα που είχε εμφανισθεί στο παρελθόν, σχετικά με την αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου να υπεισέρχεται στην έρευνα της νομικής και ουσιαστικής βασιμότητας απαιτήσεων τρίτων κατά του Δημοσίου που είχαν αναγνωρισθεί ή συμβιβασμών που είχαν επιτευχθεί, μέσω της προβλεπόμενης από τον Οργανισμό του Νομικού Συμβουλίου διαδικασίας και αναγνωρίζει, κατοχυρώνοντας μάλιστα και Συνταγματικά τη σχετική αρμοδιότητα - χωρίς δυνατότητα ελέγχου από άλλο όργανο - του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους.

II.α) Σε εκτέλεση της πιο πάνω Συνταγματικής πρόβλεψης - επιταγής εκδόθηκε ο Ν. 3086/02 (Α'324) «Οργανισμός Νομικού Συμβουλίου του Κράτους και κατάσταση των Λειτουργών και των Υπαλλήλων του», στο άρθρο 5 παρ. 1 του οποίου αναγράφεται ότι: «5 παρ.1. Το Ν.Σ.Κ., ως συλλογικό όργανο, λειτουργεί σε Ολομέλεια, Τμήματα και Τριμελείς Επιτροπές» και στις επόμενες παραγράφους (του ίδιου άρθρου) ορίζονται τα της συγκροτήσεως των προαναφερθέντων οργάνων, ενώ στο άρθρο 6 παρ. 1, παρ. 2 περ. α και παρ. 3 περ. β αναφέρονται ότι: «6 παρ.1. Οι Επιτροπές γνωμοδοτούν:

Για τη συμβιβαστική επίλυση διαφορών ή αναγνώριση απαιτήσεων κατά του Δημοσίου, τη μη άσκηση αγωγών ή άλλων ενδίκων βοηθημάτων από το Δημόσιο και την παραιτήση από αγωγές ή άλλα ένδικα βοηθήματα, που ασκήθηκαν από αυτό, την αποδοχή αγωγών ή άλλων ενδίκων βοηθημάτων που ασκήθηκαν κατά του Δημοσίου και τη ρύθμιση χρεών πτωχών οφειλετών του, εφόσον το αντικείμενο της διαφοράς σε όλες τις περιπτώσεις αυτές δεν υπερβαίνει το ποσό της καθ' ύλην αρμοδιότητας του Μονομελούς Πρωτοδικείου και για την άσκηση ενδίκων μέσων κατά δικαστικών αποφάσεων, που είχαν εκδοθεί και την παραιτήση από ένδικα μέσα, που έχουν ασκηθεί, ανεξαρτήτως ποσού...».

«παρ. 2 περ. α. Τα Τμήματα γνωμοδοτούν:

Σε υποθέσεις, που δεν υπάγονται στην αρμοδιότητα των Επιτροπών ή παραπέμπονται σ' αυτά από Επιτροπή λόγω της σπουδαιότητάς τους».

«παρ. 3 περ.β. Η Ολομέλεια γνωμοδοτεί:

Για υποθέσεις, οι οποίες παραπέμπονται σ' αυτήν από τον Πρόεδρο του ΝΣΚ ή κάποιο Τμήμα».

β) Επίσης στο άρθρο 7 παρ. 5 του αυτού ως άνω νόμου ορίζονται τα κατωτέρω:

«7. παρ. 5. Τα πρακτικά γνωμοδοτήσεων σε δικαστικές και εξώδικες υποθέσεις, καθώς και όσα αναφέρονται σε περιοδικές παροχές ανεξαρτήτως ποσού εγκρίνονται από τον Υπουργό Οικονομίας και Οικονομικών Πρακτικά γνωμοδοτήσεων σε δικαστικές και εξώδικες υποθέσεις με χρηματικό αντικείμενο μέχρι ποσού 6.000 ευρώ εγκρίνονται από τον Πρόεδρο του Ν.Σ.Κ. εκτός εκείνων που αφορούν υποθέσεις μείζονος σημασίας ή έχουν ευρύτερες δημοσιονομικές επιπτώσεις. Τα πρακτικά αυτά δεν έχουν ισχύ ούτε εκτελούνται χωρίς την έγκριση του Υπουργού Οικονομίας και Οικονομικών ή του Προέδρου του ΝΣΚ κατά περίπτωση, οι οποίοι μπορούν να τροποποιούν αυτά μόνο προς όφελος του Δημοσίου. Το παραπάνω ποσό των 6.000 ευρώ μπορεί να αναπροσαρμόζεται με απόφαση του Υπουργού Οικονομίας και Οικονομικών. Τα πρακτικά σε υποθέσεις ακυρωτικής διαδικασίας εγκρίνονται από τον αρμόδιο κατά περίπτωση Υπουργό. Τα πρακτικά πριν από την έγκρισή τους δεν δημιουργούν δικαίωμα υπέρ οποιουδήποτε τρίτου, ούτε χορηγείται αντίγραφο αυτών. Μετά από την έγκρισή τους, εκτελούνται υποχρεωτικά από τη Διοίκηση και δεν υπόκεινται σε οποιοδήποτε παραπέρα έλεγχο. Σε κάθε περίπτωση δεν χορηγείται αντίγραφο των εισηγήσεων σε ερωτήματα ή σε δικαστικές ή εξώδικες υποθέσεις».

III.α) Περαιτέρω, σύμφωνα με το άρθρο 8 παρ. 1 του Ν. 1418/84 (Α' 23) όπως ισχύει μετά τις επιγενόμενες της ψήφισής του τροποποιήσεις: «8. Παρ. 1. Το έργο εκτελείται σύμφωνα με τη σύμβαση και τα τεύχη και σχέδια που τη συνοδεύουν. Αν προκύπτει ανάγκη εκτέλεσης συμπληρωματικών εργασιών που δεν περιλαμβάνονται στο αρχικό ανατεθέν έργο ούτε στην πρώτη συναφθείσα σύμβαση και οι οποίες κατέστησαν, κατά την εκτέλεση του έργου αναγκαίες λόγω απρόβλεπτων περιστάσεων με τις προϋποθέσεις που αναφέρονται στις περιπτώσεις δ, δ1 και δ2 της παρ. 3 του άρθρου 8 του Π.Δ/τος 23/93 (ΦΕΚ 8

Α') ((σημ. και ήδη ταυτόριθμο άρθρο του ΠΔ 334/00) συνάπτεται σύμβαση κατόπιν διαπραγματεύσεων με τον ανάδοχο του έργου για τον κανονισμό τιμών μονάδας των συμπληρωματικών εργασιών και για τη δυνατότητα άσκησης των σχετικών ενδίκων μέσων εφαρμόζονται οι διατάξεις της παρ.3 του άρθρου δέκατου τρίτου του Ν. 2338/95 (ΦΕΚ 202 Α'). Η εκτέλεση των συμπληρωματικών εργασιών, είναι υποχρεωτική για τον ανάδοχο του έργου και προκειμένου να υπογραφεί η σύμβαση ανάθεσης των συμπληρωματικών εργασιών απαιτείται γνώμη του οικείου τεχνικού συμβουλίου. Το συνολικό ποσό των συμβάσεων αυτών δεν μπορεί να υπερβαίνει το ποσοστό πενήντα τοις εκατό (50%) του ποσού της αρχικής σύμβασης. Στο ως άνω ποσοστό του πενήντα τοις εκατό (50%) συμπεριλαμβάνεται και η αμοιβή συντάξεως τυχόν μελετών για τις συμπληρωματικές εργασίες του έργου. Οι συμπληρωματικές εργασίες παραλαμβάνονται μαζί με τις εργασίες της αρχικής σύμβασης».

β) Τέλος, κατά τα οριζόμενα στα άρθρα 904 επόμε. του Α.Κ., όποιος έγινε πλουσιότερος σε βάρος της περιουσίας ή με ζημία άλλου, υποχρεούται σε απόδοση της ωφέλειας, με την αναφερόμενη περιπτώσιολογία που περιορίζει ή και αποκλείει την απόδοση της ωφέλειας, η παράθεση της οποίας δεν είναι αναγκαία για τη γνωμοδότηση επί του τεθέντος ερωτήματος.

Ιστορικό - Συμπέρασμα

VI.α) Από το αναφερόμενο στο ερώτημα ιστορικό και τα συνοδεύοντα αυτό στοιχεία προκύπτει ότι από το έτος 2001 βρίσκονται σε εξέλιξη τρεις εργολαβίες με αντικείμενο την ολοκλήρωση του οδικού έργου κατά μήκος του Κηφισού, (χ.θ. 0+000 έως χ.θ. 3+060) αφενός και τη διαπλάτυνση και εκβάθυνση της κοίτης του Κηφισού με σκοπό την αύξηση της παροχετευτικότητάς του, αφετέρου. Τα έργα προβλέπεται να ολοκληρωθούν πριν τη διεξαγωγή των Ολυμπιακών Αγώνων, διότι η Λεωφόρος Κηφισού αποτελεί βασικό άξονα του Ολυμπιακού δακτυλίου.

Κατά το χρονικό διάστημα μεταξύ Ιουλίου και Νοεμβρίου 2002 εμφανίσθηκαν κατ' επανάληψη ακραία καιρικά φαινόμενα, συνιστάμενα σε σφοδρές βροχοπτώσεις, ιδιαίτερα στις 8-7-02, 18-8-02, 4-9-02 και 7-11-02, οι δύο πρώτες από τις οποίες προκάλεσαν τοπική υπερχειλίση του Κηφισού και σημαντικές υλικές ζημιές κυρίως στην περιοχή του Δήμου Μοσχάτου.

β) Για την αντιμετώπιση των φαινομένων αυτών και την πρόληψη νέων πραγματοποιήθηκαν συσκέψεις στις 19-8-02 και 4-9-02 στη Γενική Γραμματεία Δημοσίων Έργων, με συμμετοχή της Πολιτικής Ηγεσίας, Υπηρεσιακών παραγόντων και εκπροσώπων των εργοληπτικών επιχειρήσεων, στις οποίες αποφασίσθηκε και δόθηκε αυθημερόν γραπτή εντολή στους Αναδόχους κατασκευής των έργων, για την άμεση εκτέλεση νέων εργασιών, μη προβλεπόμενων από τις οικείες συμβάσεις, για την αντιπλημμυρική προστασία της περιοχής, και τη λήψη προληπτικών και κατασταλτικών μέτρων, τα οποία απέδωσαν πολύ ικανοποιητικά αποτελέσματα.

Λόγω όμως του κατεπείγοντος και της έλλειψης σχετικής πίστωσης, η οποία εξασφαλίσθηκε στο τέλος του 2002 και η περί τούτου απόφαση του Υπουργού Οικονομίας και Οικονομικών περιήλθε στην αρμόδια τεχνική υπηρεσία της Γ.Γρ.Δημ. Έργων (η οποία υποβάλει και το ερώτημα) στις αρχές Μαρτίου τρέχοντος έτους, δεν τηρήθηκε η προβλεπόμενη από το άρθρο 8 παρ. 1 του Ν. 1418/84 διαδικασία, αλλά οι εργασίες εκτελέσθηκαν με βάση μόνο τις γραπτές εντολές της Πολιτικής Ηγεσίας και της αρμόδιας τεχνικής υπηρεσίας.

Ήδη, προωθείται η εκ των υστέρων τήρηση της προβλεπόμενης διαδικασίας και η υπογραφή συμπληρωματικών συμβάσεων, αλλά αυτό δημιουργεί εύλογο προβληματισμό στην ερωτώσα υπηρεσία σχετικά με την πιθανότητα εμπλοκής στην εξόφληση των οικείων λογαριασμών κατά το διενεργούμενο έλεγχο από την Υπηρεσία Δημοσιονομικού Ελέγχου (πρώην εντελλομένων εξόδων) και ενδεχομένως και το Ελεγκτικό Συνέδριο με συνέπεια να υποβληθεί το αναφερόμενο στην αρχή του παρόντος ερώτημα, επί του οποίου γνωμοδοτώ ως κατωτέρω:

Το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους έχει, κατά το Σύνταγμα και τον Οργανισμό του αρμοδιότητα να γνωμοδοτεί για τη συμβιβαστική επίλυση διαφορών και την αναγνώριση απαιτήσεων τρίτων κατά του Δημοσίου, αλλά η τελική απόφαση και έγκριση ανήκει στον Πρόεδρο του Ν.Σ. Κράτους για ποσά μέχρι 5.000 Ευρώ και τον Υπουργό Οικονομίας και Οικονομικών για ποσά υπερβαίνοντα το πιο πάνω όριο, οι οποίοι μπορούν να τροποποιούν τα οικεία πρακτικά του μόνο προς όφελος του Δημοσίου.

Επί της νομικής και ουσιαστικής βασιμότητας των απαιτήσεων που ενδεχομένως θα προκύψουν από την αναφερόμενη στο ιστορικό αίτια,

Σ.Α.Τ.Ε.

επιφυλάσσομαι να εισηγηθώ ενώπιον του αρμοδίου Τμήματος του Ν.Σ.Κράτους, όταν και εφόσον, μου τεθούν υπόψη πλήρη και συγκεκριμένα στοιχεία και υποβληθούν αιτήσεις των ενδιαφερομένων εργοληπτικών επιχειρήσεων και λεπτομερείς, από νομική και ουσιαστική άποψη, θέσεις της αρμόδιας υπηρεσίας.



10 Απριλίου 2003

Γνωμοδοτών

Θεόδωρος Ρεντζεπέρης
Νομικός Σύμβουλος του Κράτους

Σ.Α.Τ.Ε.