



**ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΕΝΙΑΙΑ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΗ ΑΡΧΗ
ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ**

ΓΝΩΜΗ

Γ7/2020

Στην Αθήνα σήμερα, την 15η Απριλίου του έτους δύο χιλιάδες είκοσι (2020), ημέρα Τετάρτη και ώρα 10:30 π.μ., και επί της οδού Κεφαλληνίας 45 και Κορνά Τράκα, όπου και τα γραφεία της, συνήλθε η ΕΝΙΑΙΑ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΗ ΑΡΧΗ ΔΗΜΟΣΙΩΝ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ σε συνεδρίαση, μετά από σχετική πρόσκληση του Προέδρου της, η οποία γνωστοποιήθηκε νομίμως σε όλα τα μέλη της Αρχής.

Από τα προσκληθέντα μέλη της Αρχής παρέστησαν κατά την συνεδρίαση τα ακόλουθα:

Πρόεδρος: Γεώργιος Καταπόδης

Αντιπρόεδρος: Αδάμ Καραγλάνης

Μέλη: Δημήτριος Σταθακόπουλος (σε τηλεδιάσκεψη), Δημήτριος Λουρίκας (σε τηλεδιάσκεψη), Μαρία Στυλιανίδη (σε τηλεδιάσκεψη), Ερωφίλη Χριστοβασίλη, Κωνσταντίνος Βαρδακαστάνης (σε τηλεδιάσκεψη)

Γραμματέας: Αικατερίνη Αλιπαρμάκη, Δ.Ε. Διοικητικών Γραμματέων.

Εισηγητής: Γεώργιος Τράντας, Νομικός Σύμβουλος της Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ.

Κατά τη διάρκεια της συνεδρίασης παρέστησαν ο εισηγητής, Γεώργιος Τράντας, και μέσω τηλεδιάσκεψης η Προϊσταμένη της Διεύθυνσης Μελετών και Γνωμοδοτήσεων Μίνα Καλογρίδου καθώς και η Προϊσταμένη του Τμήματος Γνωμοδοτήσεων Χριστίνα Καξιρή, οι οποίοι αποδεσμεύτηκαν πριν από την έναρξη της διαδικασίας ψηφοφορίας και της λήψης της απόφασης από τα Μέλη της Αρχής.

Θέμα: Η υπ' αριθ. 35839 (Β' 1215/8.4.2020) απόφαση του Υφυπουργού Ανάπτυξης και Επενδύσεων «Αναβολή διενέργειας διαγωνισμών, παράταση προθεσμιών και άλλες διατάξεις, για δημόσιες συμβάσεις έργων αρμοδιότητας της Γενικής Γραμματείας Έρευνας και Τεχνολογίας του Υπουργείου Ανάπτυξης και Επενδύσεων, για το χρονικό

διάστημα έως και 15-5-2020, προς περιορισμό της διασποράς του κορωνοϊού COVID-19».

I. Σε γνώση της Αρχής περιήλθε η υπ' αριθμ. υπ' αριθ. 35839 (Β' 1215/8.4.2020) απόφαση του Υφυπουργού Ανάπτυξης και Επενδύσεων «Αναβολή διενέργειας διαγωνισμών, παράταση προθεσμιών και άλλες διατάξεις, για δημόσιες συμβάσεις έργων αρμοδιότητας της Γενικής Γραμματείας Έρευνας και Τεχνολογίας του Υπουργείου Ανάπτυξης και Επενδύσεων, για το χρονικό διάστημα έως και 15-5-2020, προς περιορισμό της διασποράς του κορωνοϊού COVID-19».

Η ανωτέρω Υπουργική Απόφαση εκδόθηκε κατ' εξουσιοδότηση του εξηκοστού άρθρου της από 20.3.2020 Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου «Κατεπείγοντα μέτρα για την αντιμετώπιση των συνεπειών του κινδύνου διασποράς του κορωνοϊού COVID-19, τη στήριξη της κοινωνίας και της επιχειρηματικότητας και τη διασφάλιση της ομαλής λειτουργίας της αγοράς και της δημόσιας διοίκησης» (Α' 68), της οποίας επίκειται η κύρωση με νόμο, οπότε και θα ασκηθεί η σχετική γνωμοδοτική αρμοδιότητα της Αρχής, σύμφωνα με το άρθρο 2 παρ. 2 περ. γ' υποπερ. (αα), του ν. 4013/2011 - Α' 204).

Τέλος, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 35 παρ. 7 του Οργανισμού και Κανονισμού Λειτουργίας της Αρχής που θεσπίστηκε με το άρθρο 53 του ν. 4605/2019 (Α' 52/1.4.2019), όπως ισχύει, «7. Στην περίπτωση που η Αρχή, κατά την ενάσκηση της γνωμοδοτικής της αρμοδιότητας, κρίνει ότι διατάξεις σχεδίου νόμου, προεδρικού διατάγματος, άλλης κανονιστικής πράξης ή κανονισμοί λειτουργίας εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της παραγράφου 2 του άρθρου 2 περίπτωση γ' υποπερίπτωση αα), ββ), γγ), αλλά δεν της έχουν κοινοποιηθεί, δύναται και αυτεπαγγέλτως να ασκήσει την κατά περίπτωση γνωμοδοτική της αρμοδιότητα, ακόμα και αν η σχετική διάταξη, πράξη ή κανονισμός έχει ήδη δημοσιευτεί για αυτεπάγγελτη έκδοση γνώμης» .

II. Οι κανονιστικές πράξεις της Διοίκησης, στον βαθμό που ρυθμίζουν ζητήματα δημοσίων συμβάσεων, εκδίδονται κατόπιν προηγούμενης σύμφωνης γνώμης της Αρχής, κατά τα ρητά οριζόμενα στο άρθρο 2 παρ. 2 περ. γ' υποπερ. (γγ) του ν. 4013/2011 «Σύσταση Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων και Κεντρικού Ηλεκτρονικού Μητρώου Δημοσίων Συμβάσεων - Αντικατάσταση του έκτου κεφαλαίου του ν. 3588/2007 (πτωχευτικός κώδικας) - Προπτωχευτική διαδικασία εξυγίανσης και άλλες διατάξεις» ως ισχύει μετά την τροποποίησή της με το άρθρο 108 του Ν. 4497/2017 (ΦΕΚ Α' 171).

Στην ως άνω διάταξη ειδικότερα προβλέπεται:

«...γγ) Οι λοιπές κανονιστικές πράξεις που εκδίδονται κατ' εξουσιοδότηση νόμου, εξαιρουμένων των προκηρύξεων, καθώς και οι κανονισμοί άλλων δημοσίων οργάνων και αναθετουσών αρχών, όπως ιδίως οι κανονισμοί που εκδίδονται δυνάμει του άρθρου 5 παρ.

3 του ν. 2286/1995, συμπεριλαμβανομένων των κανονισμών εσωτερικής λειτουργίας των κατά περίπτωση αρμόδιων ελεγκτικών διοικητικών οργάνων στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, κατά το μέρος που οι εν λόγω πράξεις και κανονισμοί ρυθμίζουν θέματα δημοσίων συμβάσεων, εκδίδονται μετά από σύμφωνη γνώμη της Αρχής.

Η γνωμοδοτική αρμοδιότητα της παρούσας περίπτωσης ασκείται μέσα σε προθεσμία τριάντα (30) ημερών από την περιέλευση των ανωτέρω σχεδίων διατάξεων στην Αρχή, με μέριμνα του οικείου οργάνου. Μετά την άπρακτη παρέλευση της ως άνω προθεσμίας οι σχετικές πράξεις μπορούν να εκδοθούν και χωρίς τη γνώμη της Αρχής.»

Υπενθυμίζεται εν προκειμένω ότι, σύμφωνα με την πάγια νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, η μη λήψη υπόψη προβλεπόμενης στο νόμο γνώμης (πόσο μάλλον σύμφωνης, όπως στην περίπτωση της Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ.) ως προϋπόθεση για την έκδοση κανονιστικής πράξεως, συνεπάγεται την ακυρότητα της.

III. Όπως προκύπτει από την διάταξη του άρθρου εξηκοστού της από 20.3.2020 ΠΝΠ, αυτή φαίνεται πως χορηγεί νομοθετική εξουσιοδότηση για τη ρύθμιση των αναφερομένων σε αυτήν ζητημάτων. Τούτο προκύπτει αφ' ενός μεν από την αναφορά στον «*αρμόδιο Υπουργό*», ο οποίος, κατά το άρθρο 37 του Ν. 4622/2019 «*Επιτελικό Κράτος: οργάνωση, λειτουργία και διαφάνεια της Κυβέρνησης, των κυβερνητικών οργάνων και της κεντρικής δημόσιας διοίκησης*» (ΦΕΚ Α' 133) σε συνδυασμό με τα άρθρα 109 και 116 του ίδιου νόμου, δεν φέρεται να έχει πλέον παρά κανονιστικές αρμοδιότητες και, εν πάση περιπτώσει, δεν έχει κατ' αρχήν αρμοδιότητες στον τομέα των δημοσίων συμβάσεων, αφ' ετέρου δε από την αυτοτελή πρόβλεψη στην επίμαχη διάταξη της δυνατότητας καθορισμού χρόνου ισχύος των λαμβανομένων μέτρων.

Ασχέτως όμως των ζητημάτων ερμηνείας της χορηγούμενης με το εξηκοστό άρθρο της από 20.3.2020 ΠΝΠ νομικής βάσεως, γεγονός παραμένει ότι στην εκδοθείσα η υπ' αριθμ. 35839 (Β' 1215/8.4.2020) απόφαση του Υφυπουργού Ανάπτυξης και Επενδύσεων διακρίνονται σαφή στοιχεία κανονιστικής ρυθμίσεως, ιδίως στα άρθρα 1 και 3, με αναφορές σε «*ανάθεση δημοσίων συμβάσεων έργων, αρμοδιότητας της Γενικής Γραμματείας Έρευνας και Τεχνολογίας (ΓΓΕΤ) του Υπουργείου Ανάπτυξης και Επενδύσεων*» και «*συμβάσεων αρμοδιότητας του Τμήματος Υποστήριξης Κτηριακών Υποδομών Έρευνας της ΓΓΕΤ του Υπουργείου Ανάπτυξης και Επενδύσεων*» αντιστοίχως. Συνεπώς, απαιτείτο να έχει τηρηθεί ο τύπος της προηγούμενης σύμφωνης γνώμης της Αρχής, κατ' εφαρμογή της διάταξης του άρθρου 2 παρ. 2 περ. γ' υποπερ. (γγ), του ν. 4013/2011, ώστε να καταστεί δυνατόν να αποφανθεί επί του συγκεκριμένου ζητήματος η Αρχή.

IV. Περαιτέρω, προβλέπονται οριζόντιες ρυθμίσεις για

α) την αναβολή διεξαγωγής (δηλαδή προκήρυξης) διαγωνισμών για την ανάθεση δημοσίων συμβάσεων έργων, αρμοδιότητας της Γενικής Γραμματείας Έρευνας και Τεχνολογίας (ΓΓΕΤ)

του Υπουργείου Ανάπτυξης και Επενδύσεων, κατά το χρονικό διάστημα από τις 8.4.2020 μέχρι και τις 15.5.2020,

β) τις εκκρεμείς διαδικασίες ανάθεσης και εκτέλεσης δημοσίων συμβάσεων, με προβλέψεις περί παράτασης όλων των συμβατικών προθεσμιών εκτέλεσης των συμβάσεων αρμοδιότητας του Τμήματος Υποστήριξης Κτηριακών Υποδομών Έρευνας της ΓΓΕΤ του Υπουργείου Ανάπτυξης και Επενδύσεων έως τις 15.5.2020, καθώς και περί αυτοδίκαιης αναστολής, κατά το χρονικό διάστημα από τις 8.4.2020 έως και τις 15.5.2020, κάθε προθεσμίας που προβλέπεται στο νομικό πλαίσιο ανάθεσης και εκτέλεσης των συμβάσεων, όπως κατά περίπτωση ισχύει (ν. 4412/2016), με αναθέτουσα αρχή τη Γενική Γραμματεία Έρευνας και Τεχνολογίας του Υπουργείου Ανάπτυξης και Επενδύσεων, είτε οι προθεσμίες αυτές τάσσονται υπέρ του υποψηφίου (αναδόχου), είτε υπέρ της Αναθέτουσας Αρχής.

Οι εν λόγω οριζόντιες προβλέψεις συνολικής αναβολής προκήρυξης διαγωνισμών και αναστολής των προθεσμιών ανάθεσης και εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων αρμοδιότητας της Γενικής Γραμματείας Έρευνας και Τεχνολογίας (ΓΓΕΤ) του Υπουργείου Ανάπτυξης και Επενδύσεων ή παράτασης όλων των συμβατικών προθεσμιών εκτέλεσης των δημοσίων συμβάσεων αρμοδιότητας του Τμήματος Υποστήριξης Κτηριακών Υποδομών Έρευνας της ΓΓΕΤ του Υπουργείου Ανάπτυξης και Επενδύσεων, ανεξαρτήτως είδους σύμβασης, χωρίς να συνοδεύονται από αντίστοιχη πρόβλεψη για διακριτική ευχέρεια ή έστω δυνατότητα της αναθέτουσας αρχής, κατόπιν σχετικής έγκρισης, να εκκινήσει ή να συνεχίσει διαδικασίες σύναψης ή να εκτελέσει τις οικείες συμβάσεις, συνεκτιμώντας τις ειδικότερες περιστάσεις εκάστης διαδικασίας ή σύμβασης, οδηγεί σε πλήρη και καθολική αναβολή προκήρυξης νέων διαγωνισμών και αναστολή όλων των εκκρεμών διαδικασιών ανάθεσης και εκτέλεσης συμβάσεων, ακόμη και αν υφίσταται πραγματική δυνατότητα προκήρυξης, συνέχισης και ολοκλήρωσης των σχετικών διαδικασιών ή/ και συμβάσεων, με δυσμενείς προεκτάσεις στον προγραμματισμό του συγκεκριμένου Υπουργείου, αλλά και συνολικά στην εθνική οικονομία.

Επ' αυτού σημειώνεται, ότι τα ως άνω ζητήματα που προκαλούνται κυρίως από την ίδια την εξουσιοδοτική διάταξη του άρθρου εξηκοστού της από 20-03-2020 Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου, έχουν ήδη, εν πολλοίς, επισημανθεί, εκτός από τις Γ3/2020 και Γ4/2020 Γνώμες της ΕΑΑΔΗΣΥ επί ακριβώς ομοίων περιπτώσεων που αφορούν σε δημόσιες συμβάσεις Αρμοδιότητας Υπουργείου Μεταφορών και Υπουργείου Εξωτερικών αντιστοίχως και στο υπ' αριθμ. πρωτ. Γρ. Προέδρου 33/24-03-2020, έγγραφο του Προέδρου της Αρχής προς τον Γενικό Γραμματέα Νομικών και Κοινοβουλευτικών Θεμάτων, το οποίο κοινοποιήθηκε και στους αρμόδιους για θέματα δημοσίων συμβάσεων Υπουργούς Ανάπτυξης & Επενδύσεων και Υποδομών & Μεταφορών.

Υ. Κατόπιν όλων των ανωτέρω, θεωρούμε ότι οι λοιπές, κατόπιν εξουσιοδοτήσεως της ανωτέρω διατάξεως του εξηκοστού άρθρου της από 20.3.2020 Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου «*Κατεπείγοντα μέτρα για την αντιμετώπιση των συνεπειών του κινδύνου διασποράς του κορωνοϊού COVID-19, τη στήριξη της κοινωνίας και της επιχειρηματικότητας*

και τη διασφάλιση της ομαλής λειτουργίας της αγοράς και της δημόσιας διοίκησης», εκδιδόμενες από την Διοίκηση πράξεις, οι οποίες φέρουν, εν μέρει ή στο σύνολό τους, κανονιστικό χαρακτήρα, πρέπει να διαβιβάζονται, πριν από την έκδοσή τους, σε σχέδιο ενώπιον της Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ. για την κατά τα ανωτέρω άσκηση της απαιτούμενης από το νόμο γνωμοδοτικής της αρμοδιότητας.

Αθήνα 15 Απριλίου 2020

ΘΕΩΡΗΘΗΚΕ

Ο Πρόεδρος

Γεώργιος Καταπόδης