



**ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΠΟΥΡΓΟΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ
ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ
ΓΡΑΦΕΙΟ ΝΟΜΙΚΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΟΥ
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟΥ ΕΞΩΤΕΡΙΚΩΝ**

**ΑΡΙΘΜΟΣ ΓΝΩΜΟΔΟΤΗΣΕΩΣ 66/2014
ΤΟ ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ
ΤΜΗΜΑ Α΄**

Συνεδρίαση της 24ης Φεβρουαρίου 2014

Σύνθεση:

Πρόεδρος : Απόσσοσ Μιχαήλ , Αντιπρόεδρος Ν.Σ.Κ.

Νομικοί Σύμβουλοι: Χαρλαύτης Ανδρέας, Χαριτάκη Στυλιανή, Μπερνικόλα Ευφροσύνη, Σκιάνη Γαρυφαλιά, Κατσούλας Κων/νος, Μακαρονίδης Δημήτριος, Ροϊλός Αλέξανδρος, Παρασκευοπούλου Κυριακή, Πασαμιχάλη Ελένη, Διβάνη Χριστίνα

Εισηγήτρια: Βασιλείου Αναστασία, Πάρεδρος Ν.Σ.Κ.

Αριθμός ερωτήματος : Το με αριθμ. πρωτ. ΑΠΦ. 39218/16-8-2013 έγγραφο του Γενικού Γραμματέα του Υπουργείου Εξωτερικών.

Περίληψη ερωτήματος : 1) Εάν η υπ' αριθμ. ΑΠ35316/25-7-2011 απόφαση του Υφυπουργού Εξωτερικών, με την οποία αναστέλλεται κάθε δραστηριότητα της Υπηρεσίας Διεθνούς Αναπτυξιακής Συνεργασίας (ΥΔΑΣ), που αφορά τη χρηματοδότηση προγραμμάτων ΜΚΟ, μπορεί να θεωρηθεί ως αναστολή της από 6-10-2010 σύμβασης χρηματοδότησης μεταξύ της ΥΔΑΣ και της Αστικής Μη Κερδοσκοπικής Εταιρίας με την επωνυμία «ΒΟΣΠΟΡΟΣ-ΠΟΛΙΤΙΣΤΙΚΗ ΣΥΝΕΡΓΙΑ»

2) Εάν, σε περίπτωση αρνητικής απάντησης στο πρώτο ερώτημα, τα συμβαλλόμενα μέρη μπορούν να συμφωνήσουν εγγράφως τη λήξη της ανωτέρω σύμβασης υπογράφοντας συμφωνητικό αποποίησης τυχόν αξιώσεων 3) Ποια διαδικασία, σε περίπτωση αρνητικής απάντησης στο δεύτερο ερώτημα, πρέπει να ακολουθήσει η ΥΔΑΣ για την εκκαθάριση των συμβατικών της υποχρεώσεων.

Σχετικά με το ανωτέρω ερώτημα το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Τμήμα Α') γνωμοδότησε ως ακολούθως:

1. ΤΙΘΕΜΕΝΟ ΕΡΩΤΗΜΑ- ΙΣΤΟΡΙΚΟ

Στο ως άνω με αριθμ. πρωτ. ΑΠΦ. 39218/16-8-2013 έγγραφο του κ. Υφυπουργού Εξωτερικών εκτίθενται τα εξής:

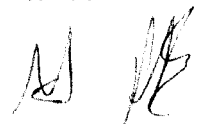
1. Στις 6-10-2010 υπεγράφη μεταξύ της ΥΔΑΣ και της Αστικής μη Κερδοσκοπικής Εταιρίας με την επωνυμία «Βόσπορος Πολιτιστική Συνεργασία (ΜΚΟ) η υπ' αριθμ. ΑΝΑΠ-1-2010 σύμβαση χρηματοδότησης με αντικείμενο α) την ολοκλήρωση της ανακαίνισης του κτιρίου της Δημοτικής Αστικής Σχολής της Χάλκης, Πριγκηπωνήσων που ανήκει στην Ελληνική Κοινότητα Χάλκης β) τον εσωτερικό του εξοπλισμό και γ) την επάνδρωσή του με studio ηχογράφησης τελευταίας τεχνολογίας.

Η άνω σύμβαση αποτελεί συνέχεια (Β' φάση) του έργου για το οποίο υπογράφηκε η από 27-5-2008 υπ' αριθμ. ΑΝΑΠ-4-2008 σύμβαση χρηματοδότησης η οποία υλοποιήθηκε και εκκαθαρίστηκε στις αρχές του 2010.

Η διάρκεια της από 6-10-2010 σύμβασης ορίστηκε στους 12 μήνες με έναρξη την 30-6-2010 και λήξη την 1-7-2011. Το ύψος της χρηματοδότησης που ενέκρινε η ΥΔΑΣ για την υλοποίηση του άνω έργου, καλύπτει το 75% του συνολικού προϋπολογισμού, ανερχομένης στο ποσό των 274.230 ευρώ καταβαλλομένου σε τρεις δόσεις, ήτοι α' δόση 137.115 ευρώ, β' δόση 82.269 ευρώ και γ' δόση 54.846 ευρώ.

2. Με την υπ' αριθμ. ΑΠΦ 3160/ΑΣ 337/3-9-2010 απόφαση του Υφυπουργού Εξωτερικών, εγκρίθηκε η διάθεση του ποσού των 274.230 ευρώ καθώς και η καταβολή της α' δόσης ύψους 137.115 ευρώ ενώ η ΥΔΑΣ κρατά την αρχική εγγυητική επιστολή αορίστου χρόνου ύψους 140.000 ευρώ.

3. Στις 4-3-2011 υπογράφεται μεταξύ των συμβαλλομένων (ΥΔΑΣ και ΜΚΟ) τροποποιητική πράξη με την οποία παρατείνεται η διάρκεια του προγράμματος



κατά ένα μήνα, ήτοι μέχρι την 31-7-2011 και ανακατανέμονται δαπάνες προβλεπόμενες στον προϋπολογισμό.

4. Στις 29-3-2011 η ΜΚΟ καταθέτει την ενδιάμεση έκθεση προόδου και αιτείται την καταβολή της β' δόσης, πλην όμως, παρ' όλο που αυτή εγκρίθηκε με το υπ' αριθμ. ΑΠΦ2029/ΑΣ 23275/19-5-2011 έγγραφο της ΥΔΑΣ λόγω της πραγματοποίησης των δράσεων, έπειτα από τη διενέργεια των απαραίτητων ελέγχων περί της καλής εκτέλεσης του μέχρι τότε εκτελεσθέντος έργου, το ποσό αυτό δεν καταβλήθηκε μέχρι σήμερα.

5. Στις 25-5-2011 η ΜΚΟ ζητά την παράταση της διάρκειας υλοποίησης του έργου για ένα έτος, επομένως υπογράφεται στις 9-6-2011 μεταξύ των συμβαλλομένων τροποποιητική πράξη με την οποία παρατείνεται η διάρκεια του προγράμματος κατά ένα έτος, ήτοι μέχρι την 1-7-2012.

6. Στο υπ' αριθμ. ΑΠ 35316/25-7-2011 έγγραφο του Υφυπουργού Εξωτερικών, αναφέρονται τα εξής: *«Σας γνωρίζω ότι από σήμερα 25 Ιουλίου 2011, αναστέλλεται κάθε δραστηριότητα της ΥΔΑΣ που αφορά τη χρηματοδότηση προγραμμάτων ΜΚΟ και μέχρι την ολοκλήρωση της εκκαθάρισης 195 εκκρεμών προγραμμάτων. Οι λόγοι της αναστολής συνδέονται με δύο πολύ βασικά προβλήματα που παρατηρήθηκαν στη λειτουργία της: 1) παρουσίαση λανθασμένων στατιστικών στοιχείων και δεδομένων στη Βουλή των Ελλήνων, στα τέλη του 2010 και 2) εκκρεμής εκκαθάριση 195 προγραμμάτων ΜΚΟ από το 2002 ως το 2010. Εφεξής παρακαλώ για την αυστηρή επικέντρωση της Υπηρεσίας Διεθνούς Αναπτυξιακής Συνεργασίας στην επίλυση των δύο αυτών βασικών προβλημάτων».*

7. Έπειτα από την ανωτέρω απόφαση αναστολής της χρηματοδότησης, εστάλη στις αρμόδιες υπηρεσίες του Υπουργείου Εξωτερικών από το Γενικό Προξενείο της Ελλάδος στην Κωνσταντινούπολη το υπ' αριθμ. ΑΠ Φ.088/6/ΑΣ 753/5-8-2011 έγγραφο, όπου αναφέρεται ότι το έργο παρακολουθείται από την ανωτέρω αρχή από τριετίας, γνωρίζοντας προσωπικά τους συντελεστές του-τους οποίους βαρύνει οικονομικά επικίνδυνα- και συνηγορεί κατηγορηματικά για την καταβολή (από τις αρμόδιες υπηρεσίες) κάθε δυνατής προσπάθειας για την ολοκλήρωσή του.

8. Στο υπ' αριθμ. 46391/10-10-2011 έγγραφο του Υφυπουργού Εξωτερικών, αναφέρεται ότι *«για το τρέχον οικονομικό έτος λόγω της δημοσιονομικής συγκυρίας και της διαδικασίας εκκαθάρισης ανοιχτών προγραμμάτων του παρελθόντος που βρίσκεται σε εξέλιξη, δεν υπάρχει δυνατότητα χρηματοδότησης*

των εν θέματι προγραμμάτων. Τα σχετικά αιτήματα θα εξετασθούν εκ νέου στις αρχές του επόμενου έτους, εφόσον οι συνθήκες το επιτρέψουν».

9. Έκτοτε, το υπ' αριθμ. ΑΠΦ 39218/16-8-2013 έγγραφο αναφέρει, ότι τα συμβαλλόμενα μέρη βρίσκονται σε συνεχείς προφορικές συνεννοήσεις για την επίλυση του ζητήματος, θεωρώντας ότι η σύμβαση έχει ανασταλεί χωρίς όμως να υπάρχει έγγραφη συμφωνία, η δε ΜΚΟ στις 31-5-2013 ζητά την επιστροφή της εγγυητικής επιστολής, αδυνατώντας να ανταπεξέλθει στα μηνιαία έξοδά της και τα δύο μέρη επιθυμούν να «κλείσουν το πρόγραμμα» ως έχει χωρίς την καταβολή των δόσεων από τη μια πλευρά και χωρίς τη συνέχιση της υλοποίησης του έργου από την άλλη.

Συγκεκριμένα η άνω ΜΚΟ με το με αριθμ. πρωτ. 083/5-13/31-5-2013 έγγραφό της προς την ΥΔΑΣ, ζητά την επιστροφή της εγγυητικής επιστολής (υπ' αριθμ. 739865 ποσού 140.000 ευρώ της τράπεζας EFG Eurobank Ergasias AE) καθώς επιβαρύνεται με έξοδα προμηθειών της Τράπεζας, δηλώνοντας εγγράφως ότι δέχεται τη λύση της σύμβασης αφενός διότι με την επιστροφή σ' αυτή της εγγυητικής επιστολής, θα σταματήσει να επιβαρύνεται με τα έξοδα προμήθειας αφετέρου διότι θα επιλυθούν οι εκκρεμότητες με τους εργολάβους και συνεργάτες αυτής στη Χάλκη.

Επίσης, με το υπ' αριθμ. πρωτ. 087/2-14/4-2-2014 έγγραφό της η ανωτέρω ΜΚΟ ζητά «...την από κοινού με την Υπηρεσία Διεθνούς Αναπτυξιακής Συνεργασίας (ΥΔΑΣ) άμεση λήξη, χωρίς εκατέρωθεν υποχρεώσεις, του προγράμματος «Διεθνές Κέντρο ήχου Χάλκης...» αναφέροντας συγχρόνως ότι η μη λήξη του έργου έχει ως συνέπεια τη συσσώρευση εξόδων για τη ΜΚΟ τα οποία διαρκώς διογκώνονται και τίθεται σε σοβαρό κίνδυνο η βιωσιμότητα του έργου καθώς η μη λήξη του προγράμματος εμποδίζει τη χρηματοδότηση του έργου από άλλες Αναπτυξιακές Υπηρεσίες τόσο στην Ελλάδα όσο και στην Τουρκία, δυσχεραίνοντας ακόμη περισσότερο την πρόοδό του.

10. Σύμφωνα με το άρθρο 6 της άνω σύμβασης, ο Ανάδοχος (η ΜΚΟ) παραδίδει στην ΥΔΑΣ εγγυητική επιστολή για κάθε είσπραξη προκαταβολής στα πλαίσια υλοποίησης του έργου, η οποία έχει διάρκεια αορίστου χρόνου και δύναται να επιστραφεί αμέσως μετά την ολοκλήρωση του έργου, την πιστοποίηση της καλής εκτέλεσής του από την αρμόδια ΥΔΑΣ και την οικονομική εκκαθάρισή του.

Σύμφωνα με το άρθρο 12.1 της σύμβασης, η ΥΔΑΣ διατηρεί υπέρ αυτής το δικαίωμα να αναστέλλει την εκτέλεση μέρους ή ολόκληρης της συμβάσεως, με

έγγραφο γνωστοποίηση προς τον Ανάδοχο, στην οποία θα προσδιορίζονται οι λόγοι που καθιστούν αναγκαία την αναστολή, η ημερομηνία έναρξης της ή και η πιθανολογούμενη διάρκεια αυτής. Από την ημερομηνία έναρξης της αναστολής ο Ανάδοχος θα απαλλάσσεται εκείνων των συμβατικών του υποχρεώσεων, η εκπλήρωση των οποίων έχει ανασταλεί και θα οφείλει να λάβει όλα τα ενδεικνυόμενα μέτρα για τον περιορισμό των δαπανών αυτής.

Το άρθρο 12.2 της σύμβασης, ορίζει ότι «... εάν η διάρκεια της αναστολής είναι μεγαλύτερη των τριών συνεχόμενων ημερολογιακών μηνών, ο ΑΝΑΔΟΧΟΣ δικαιούται να διακόψει τη Σύμβαση...»

Το άρθρο 16.1 της σύμβασης, ορίζει ότι η διάρκειά της άρχεται από την υπογραφή της και τελειώνει με την οριστική εκκαθάριση όλων των σχέσεων των συμβαλλομένων μερών.

Ο προβληματισμός της ερωτώσας υπηρεσίας έγκειται στο εάν η υπ' αριθμ. ΑΠ 35316/25-7-2011 απόφαση του Υφυπουργού Εξωτερικών μπορεί να θεωρηθεί ως *de jure* αναστολή της ανωτέρω σύμβασης άλλως εάν τα μέρη μπορούν να συμφωνήσουν τη λήξη της σύμβασης υπογράφοντας συμφωνία αποποίησης τυχόν αξιώσεων.

II. ΕΦΑΡΜΟΣΤΕΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ

Το άρθρο 21 του ν.3566/2007 σχετικά με την Υπηρεσία Διεθνούς Αναπτυξιακής Συνεργασίας, ορίζει: «1. Στο Υπουργείο Εξωτερικών λειτουργεί Υπηρεσία Διεθνούς Αναπτυξιακής Συνεργασίας (Υ.Δ.Α.Σ.), "Hellenic International Development Cooperation Department" και το διακριτικό τίτλο "Hellenic Aid". 2. Η Υ.Δ.Α.Σ. είναι αρμόδια για τη διατύπωση εισηγήσεων ως προς την κατάσταση της στρατηγικής, την ανάληψη πρωτοβουλιών για δράσεις προς εκτέλεση, τη λήψη αποφάσεων και τον, εν γένει, συντονισμό της διεθνούς αναπτυξιακής συνεργασίας και βοήθειας. Η Υ.Δ.Α.Σ. λειτουργεί κατά τις διατάξεις του ν. 2731/1999 (ΦΕΚ 138 Α΄) και του παρόντος».

Το άρθρο 10 του ν.2731/1999 (ΦΕΚ Α΄ 138/5-7-1999) που αφορά την άσκηση Πολιτικής Αναπτυξιακής Συνεργασίας και Βοήθειας μέσω μη Κυβερνητικών Οργανώσεων, ορίζει: «Το Υπουργείο Εξωτερικών είναι αρμόδιο για το συντονισμό των δράσεων που εκτελούνται από μη Κυβερνητικές Οργανώσεις (Μ.Κ.Ο) και που αποβλέπουν σε αναπτυξιακούς σκοπούς ή στην παροχή επείγουσας ανθρωπιστικής ή επισιτιστικής βοήθειας σε περίπτωση φυσικών καταστροφών ή άλλων έκτακτων καταστάσεων».

Το άρθρο 11 του ίδιου νόμου, «1. Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις (Μ.Κ.Ο.), υπό την έννοια του παρόντος νόμου, είναι μη κερδοσκοπικά νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου που έχουν ως αντικείμενο κυρίως, την παροχή επείγουσας ανθρωπιστικής, επισιτιστικής και αναπτυξιακής βοήθειας προς τους πληθυσμούς αναπτυσσόμενων χωρών, προκειμένου να συντελέσουν στην οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη αυτών των χωρών».

Το άρθρο 12, που αφορά την Εκτέλεση Προγραμμάτων Μ.Κ.Ο., ορίζει: «1. Δημόσιοι φορείς εκτέλεσης προγραμμάτων Αναπτυξιακής Συνεργασίας, στους οποίους διατίθενται από τον Κρατικό Προϋπολογισμό πιστώσεις για την εκτέλεση των προγραμμάτων αυτών, επιτρέπεται να χρηματοδοτούν προγράμματα Μ.Κ.Ο. για την παροχή βοήθειας όπως αυτή ορίζεται στο άρθρο 10 υπό τις εξής προϋποθέσεις: α. Να έχει υποβληθεί αναλυτική πρόταση για τους στόχους του προγράμματος παροχής βοήθειας, σχέδιο προϋπολογισμού δαπάνης, καθώς και λεπτομερές σχέδιο δράσης και χρονοδιάγραμμα για την εκτέλεση του προγράμματος. β. Να υπάρχει η κατάλληλη υποδομή... γ. Να είναι πραγματοποιήσιμο το πρόγραμμα.»

Το άρθρο 18 παρ. 1, 2 του ως άνω νόμου, σχετικά με την Υπηρεσία Διεθνούς Αναπτυξιακής Συνεργασίας (Υ.Δ.Α.Σ.) ορίζει: «1. Συνιστάται ως ανεξάρτητη υπηρεσία του Υπουργείου Εξωτερικών, υπαγόμενη απευθείας στον Υπουργό Εξωτερικών, Υπηρεσία Διεθνούς Αναπτυξιακής Συνεργασίας (Υ.Δ.Α.Σ.) με τον ξενόγλωσσο τίτλο "Hellenic International Development Cooperation Department (Hellenic Aid). α. Γενική αρμοδιότητα της Υ.Δ.Α.Σ. είναι η εποπτεία, ο συντονισμός και η προώθηση των δράσεων και προγραμμάτων επείγουσας ανθρωπιστικής, επισιτιστικής ή άλλης μορφής βοήθειας, καθώς και βοήθειας αναδιάρθρωσης και αποκατάστασης των Αναπτυσσόμενων χωρών, που προωθούνται μέσω Μ.Κ.Ο.. β. Η Υ.Δ.Α.Σ. διαχειρίζεται αφ' ενός το σύνολο των πόρων της αναπτυξιακής συνεργασίας που εγγράφονται για το σκοπό αυτόν στον προϋπολογισμό του Υπουργείου Εξωτερικών και αφ' ετέρου πόρους ή δωρεές που της μεταβιβάζονται από Υπουργεία, Οργανισμούς και δημόσιους ή ιδιωτικούς φορείς της ημεδαπής ή της αλλοδαπής...

2. Ειδικότερα η Υ.Δ.Α.Σ.: α. Είναι αρμόδια για τη χρηματοδότηση των δράσεων ανθρωπιστικής και αναπτυξιακής βοήθειας κατά το άρθρο 10 του παρόντος και εποπτεύει και συντονίζει την εκτέλεσή τους στις αναπτυσσόμενες χώρες. β. ... γ. δ...» 3...4...5. Με προεδρικό διάταγμα που εκδίδεται ύστερα από πρόταση του Υπουργού Εξωτερικών, καθορίζεται η οργάνωση, η διάρθρωση, η στελέχωση, η

χρηματοδότηση και η εν γένει λειτουργία της Υ.Δ.Α.Σ., κατά τρόπο που να διασφαλίζεται η αποτελεσματικότερη εκτέλεση της πολιτικής αναπτυξιακής συνεργασίας, μέσω Μ.Κ.Ο., των δράσεων επείγοντος χαρακτήρα ...».

Κατ' εξουσιοδότηση της ανωτέρω παρ. 5 του άρθρου 18 του ν. 2731/1999, εξεδόθη το π.δ 224/2000 (ΦΕΚ Α' 193/6-9-2000) «Για την οργάνωση, στελέχωση και λειτουργία της Υπηρεσίας Διεθνούς Αναπτυξιακής Συνεργασίας (Υ.Δ.Α.Σ.) του Υπουργείου Εξωτερικών», στο άρθρο 1 του οποίου ορίζονται τα εξής: «1. Η ΥΔΑΣ αποτελεί ανεξάρτητο αλλά αναπόσπαστο, σύμφωνα με τους σχετικούς ορισμούς του Ν. 2594/98, οργανικό τμήμα του Υπουργείου Εξωτερικών, αντίστοιχο των άλλων Γενικών Διευθύνσεών του, υπαγόμενο κατευθείαν στον Υπουργό των Εξωτερικών, επαναλαμβάνοντας στη συνέχεια τα οριζόμενα στο άρθρο 18 παρ.1^ο του ν. 2731/1999. 2. .. 3. .. 4. Η ΥΔΑΣ, ως εθνικός ανθρωπιστικός και αναπτυξιακός μηχανισμός και φορέας, σύλληψης και κατάστρωσης της αναπτυξιακής στρατηγικής, εφαρμογής του προγραμματισμού, εποπτείας, συντονισμού και αξιολόγησης, προωθεί και συγχρηματοδοτεί προγράμματα τα οποία υλοποιούνται μέσω Μ.Κ.Ο. ή άλλων συναφών φορέων στις αναπτυσσόμενες χώρες».

Το άρθρο 2 του ανωτέρω πδ/τος, ορίζει: «1. Της ΥΔΑΣ προϊστάται Γενικός Διευθυντής.... 2.3. Ο Γενικός Διευθυντής ασκεί την γενική εποπτεία και παρακολούθηση της λειτουργίας του έργου της ΥΔΑΣ, την υλοποίηση των προτεραιοτήτων της εθνικής στρατηγικής, όσον αφορά τις δραστηριότητες της Υπηρεσίας.... 4. Ο Γενικός Διευθυντής είναι αρμόδιος επίσης για την υπογραφή όλων των πράξεων, εγγράφων και συμβάσεων ή συμφωνιών που δημιουργούν υποχρεώσεις, δεσμεύουν και προκαλούν την εμπλοκή και συνεργασία της ΥΔΑΣ ή προκαλούν πληρωμές σε βάρος του προϋπολογισμού της».

Στο άρθρο 21 του ίδιου πδ/τος, προβλέπονται, μεταξύ άλλων, τα εξής : «Α. Προγράμματα ανθρωπιστικής Βοήθειας 1. 2. Β. Προγράμματα αναπτυξιακής συνεργασίας και βοήθειας. 1. Το ποσοστό της συγχρηματοδότησης της ΥΔΑΣ ανέρχεται στο 50% και σε καμιά περίπτωση δεν ξεπερνά το 75% του συνολικού κόστους του προγράμματος. Η Μ.Κ.Ο. οφείλει να συμβάλει με το 15% τουλάχιστον του συνολικού κόστους του προγράμματος, το οποίο αντιπροσωπεύει την συμμετοχή της σε χρήμα και σε είδος. Παράλληλα θα πρέπει να έχει εξασφαλίσει τη χρηματοδότηση του εναπομείναντος ποσοστού του συνολικού κόστους, από άλλες ιδιωτικές πηγές.

2. Με την υπογραφή της σύμβασης μεταξύ των ενδιαφερομένων μερών, καταβάλλεται από την ΥΔΑΣ το 50% του εγκριθέντος ποσού για την έναρξη του προγράμματος. Κατά την διάρκεια υλοποίησης του προγράμματος και με την έγκριση της έκθεσης προόδου, η ΥΔΑΣ καταβάλλει το 30%. Η αποπληρωμή του υπολοίπου 20% γίνεται με την κατάθεση της τελικής έκθεσης του προγράμματος από την Μ.Κ.Ο, την έγκρισή της, καθώς και την έγκριση των παραστατικών των δαπανών από την ΥΔΑΣ.

3... 4. Η ΥΔΑΣ - 2 διατηρεί το δικαίωμα διακοπής της χρηματοδότησης του προγράμματος και της άμεσης αναστολής της εκτέλεσης του, σε περιπτώσεις ανωτέρας βίας ή σε περιπτώσεις που τίθενται κίνδυνο τα μέλη των Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων ή κακής εκτέλεσης του.

Στις περιπτώσεις αυτές η Μ.Κ.Ο υποχρεούται να επιστρέψει στην ΥΔΑΣ -6 το μη χρησιμοποιηθέν ποσό, σύμφωνα με τους όρους που απορρέουν από την υπογραφείσα σύμβαση μεταξύ ΥΔΑΣ και Μ.Κ.Ο».

Το άρθρο 24 που αφορά τους πόρους της ΥΔΑΣ για την εκπλήρωση της αποστολής της ορίζει: «1. Η ΥΔΑΣ διαχειρίζεται αφενός το σύνολο των πόρων της αναπτυξιακής συνεργασίας που εγγράφονται για τον σκοπό αυτόν στον προϋπολογισμό του Υπουργείου Εξωτερικών και αφετέρου πόρους ή δωρεές που της μεταβιβάζονται από Υπουργεία, Οργανισμούς και δημόσιους ή ιδιωτικούς φορείς της ημεδαπής ή της αλλοδαπής (Άρθρο 18 παρ. 1.β του Ν. 2731/99)».

Το άρθρο 20 παρ. 1 του ν. 2362/1995 ορίζει ότι «Διατάκτης είναι ο Υπουργός ή το προβλεπόμενο από τις οργανωτικές διατάξεις όργανο...το οποίο αναλαμβάνει υποχρεώσεις σε βάρος των πιστώσεων του προϋπολογισμού του φορέα του και προσδιορίζει τις απαιτήσεις σε βάρος του...» και το άρθρο 82 του ίδιου νόμου ορίζει ότι «επιφυλασσομένης της ισχύος ειδικών διατάξεων, κάθε σύμβαση του Δημοσίου καταρτίζεται μόνο υπό του αρμόδιου Διατάκτη ή υπό του ειδικώς εξουσιοδοτημένου από αυτόν Δημόσιου οργάνου. Η εξουσιοδότηση πρέπει να είναι γραπτή και προγενέστερη του χρόνου καταρτίσεως της συμβάσεως».

Το ΣΤΕ με τη με αριθμό 987/2011 απόφασή του έκρινε ότι από τις διατάξεις του ν. 2731/1999 και του πδ. 224/2000, οι οποίες προβλέπουν τη σύναψη συμβάσεων μεταξύ της Υ.Δ.Α.Σ. και Μ.Κ.Ο., δεν συνάγεται ότι η συμβαλλομένη Υ.Δ.Α.Σ. ευρίσκεται σε υπερέχουσα θέση έναντι της Μ.Κ.Ο. ούτε και θεσπίζεται εξαιρετικό καθεστώς υπέρ της Υ.Δ.Α.Σ. βάσει ρητρών οι οποίες αποκλίνουν από

το κοινό δίκαιο, επομένως το περιεχόμενο των ανωτέρω συμβάσεων διέπεται από τους κανόνες του ιδιωτικού δικαίου.

Το άρθρο 361 ΑΚ ορίζει ότι για τη σύσταση ή αλλοίωση ενοχής με δικαιοπραξία απαιτείται σύμβαση, εφόσον ο νόμος δεν ορίζει διαφορετικά.

ΙΙΙ.ΕΡΜΗΝΕΙΑ- ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΩΝ ΔΙΑΤΑΞΕΩΝ

1) επί του πρώτου ερωτήματος

Από την ερμηνεία των ανωτέρω διατάξεων προκύπτει ότι σκοπός του ν. 2731/1999 αποτελεί η ρύθμιση θεμάτων που αφορούν τη στρατηγική, το συντονισμό, σχεδιασμό, υλοποίηση, παρακολούθηση, διαχείριση, αξιολόγηση και απολογισμό Προγραμμάτων Διμερούς Κρατικής Αναπτυξιακής Συνεργασίας της Ελλάδας με τρίτες χώρες με καθεστώς αναπτυσσόμενης οικονομίας και χώρες με οικονομίες σε μετάβαση σύμφωνα με τις βασικές κατηγορίες παροχής βοήθειας, ήτοι Τεχνική Συνεργασία και Τεχνική Βοήθεια, Επισιτιστική Βοήθεια ... Χρηματοδοτική Βοήθεια, συγχρόνως δε θεσμοθετούνται και ρυθμίζονται θέματα αναφορικά με Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις και τους τρόπους λειτουργίας τους. Ο ουσιώδης χαρακτήρας των Μ.Κ.Ο., σύμφωνα και με την αιτιολογική έκθεση του ανωτέρω νόμου, είναι ότι αποτελούν ενώσεις μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα, που τα μέλη τους διαθέτουν ειδικές γνώσεις, ικανότητες και εμπειρία όσον αφορά στην ανάπτυξη και διεθνή συνεργασία και που κυρίως στηρίζονται στον εθελοντισμό.

Στην υπογραφείσα εν προκειμένω, από 6-10-2010 Σύμβαση χρηματοδότησης αναγράφεται ότι το νομικό της πλαίσιο προσδιορίζεται από το ν. 2731/1999 και το πδ/μα 224/2000 καθώς και την υπ' αριθμ. Φ3160/ΑΣ337/3-9-2010 απόφαση του Υπουργού Εξωτερικών με την οποία εγκρίθηκε η διάθεση συνολικού ποσού 274.230 Ευρώ, καταβλήθηκε μάλιστα κατά την υπογραφή της εν λόγω σύμβασης, το ποσό των 137.115 Ευρώ, ήτοι ποσοστό 50%, για την έναρξη του προγράμματος.

Η ΥΔΑΣ κατά το άρθρο 18 παρ. 1 του ανωτέρω νόμου, αποτελεί ανεξάρτητη υπηρεσία του Υπουργείου Εξωτερικών, υπαγόμενη απευθείας στον Υπουργό Εξωτερικών, ο δε Υπουργός, έχει την ανώτατη Διεύθυνση του Υπουργείου στο οποίο προΐσταται, εκτός εάν από ειδικές διατάξεις καθορίζεται και άλλο δημόσιο όργανο ως αρμόδιο για ν' αναλάβει συγκεκριμένες δεσμεύσεις και υποχρεώσεις του Δημοσίου (άρθρ. 20, 81 ν.2362/1995, ΝΣΚ 133/2008).

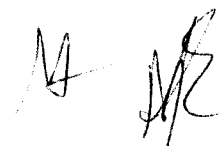
Περαιτέρω κατ' ειδική πρόβλεψη του νόμου και συγκεκριμένα από τη γραμματική διατύπωση του άρθρου 2 παρ.4 του πδ 224/2000, προκύπτει ότι η ΥΔΑΣ αποτελεί το όργανο που υποχρεούται να προβαίνει κατά ορισμένο τρόπο και τύπο σε ορισμένες ενέργειες που παράγουν έννομα αποτελέσματα και συγκεκριμένα η άνω Υπηρεσία μέσω του Γενικού Διευθυντή της είναι αρμόδια για τη σύναψη των εν λόγω συμβάσεων και τη διαμόρφωση των όρων της κάθε σύμβασης χρηματοδότησης με την εκάστοτε αντισυμβαλλόμενη ανάδοχο ΜΚΟ.

Εν προκειμένω, η ΥΔΑΣ εφαρμόζοντας το δικαίωμα που της παρέχει το άρθρο 12.1 της σύμβασης, συναφθείσας από την ανωτέρω υπηρεσία, το οποίο προβλέπει αναστολή της σύμβασης με έγγραφο τύπου, μπορεί να προβεί στην αναστολή αυτής, με έγγραφη γνωστοποίησή της προς την ανάδοχο ΜΚΟ, προσδιορίζοντας τους λόγους που καθιστούν αναγκαία την αναστολή της σύμβασης (ήτοι την υπ' αριθμ. ΑΠ35316/25-7-2011 απόφαση του Υφυπουργού Εξωτερικών και το υπ' αριθμ. 46391/10-10-2011 έγγραφο του Υφυπουργού Εξωτερικών) την ημερομηνία έναρξης της αναστολής ή και την πιθανολογούμενη διάρκεια αυτής, καθώς η ανωτέρω υπ' αριθμ. ΑΠ35316/25-7-2011 απόφαση του Υφυπουργού Εξωτερικών- ως αρμοδίου σε θέματα ΥΔΑΣ βάσει της ΥΑ Π23ΥΦΥΠ 31802/2011 ΦΕΚ Β' 1569/6-7-2011- έχει γενικό περιεχόμενο, αναφερόμενη γενικά στην αναστολή χρηματοδότησης των 195 εκκρεμών προγραμμάτων.

Κατά συνέπεια η από 6-10-2010 ΑΝΑΠ-1-2010 Σύμβαση χρηματοδότησης μέχρι να τηρηθεί η ανωτέρω διαδικασία, εξακολουθεί είναι ισχυρή και η υπ' αριθμ. ΑΠ35316/25-7-2011 απόφαση του Υφυπουργού Εξωτερικών μπορεί να θεωρηθεί ως λόγος για την αναστολή της σύμβασης αυτής, καθόσον δεν είναι πλέον δυνατή η χρηματοδότηση του εν λόγω έργου.

2) επί του δευτέρου ερωτήματος

α. Οι προπαρατεθείσες διατάξεις καθορίζουν την υλοποίηση προγραμμάτων ανθρωπιστικής και αναπτυξιακής βοήθειας από Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις (ΜΚΟ) με χρηματοδότηση της ΥΔΑΣ του Υπουργείου Εξωτερικών, τη διαδικασία χρηματοδότησης των ΜΚΟ, καθορίζοντας τις γενικές κατευθυντήριες γραμμές για τη σύναψη των συμβάσεων χρηματοδότησης, όπου τελικώς οι αντισυμβαλλόμενοι ΥΔΑΣ και ΜΚΟ, διαμορφώνουν το περιεχόμενο καθώς τους ειδικότερους όρους των συναπτομένων συμβάσεων.



Από την ερμηνεία επίσης των ανωτέρω διατάξεων προκύπτει ότι ο επιδιωκόμενος με την εν λόγω σύμβαση σκοπός είναι δημόσιος, εφόσον η χρηματοδότηση της ως άνω Μ.Κ.Ο. από το Υπουργείο Εξωτερικών μέσω της Υ.Δ.Α.Σ., δυνάμει των διατάξεων του άρθρου 163 ν.3566/2007 καθώς και του ν.2362/1992 Περί Δημοσίου Λογιστικού, αποβλέπει στην υλοποίηση συγκεκριμένων σκοπών της εξωτερικής πολιτικής του Κράτους. Παρά ταύτα σύμφωνα με την ΣτΕ 987/2011, διέπεται από τους κανόνες του ιδιωτικού δικαίου.

Περαιτέρω, η ερωτώσα υπηρεσία στο υποβληθέν ερώτημά της αναφέρει ότι «...το Δημόσιο λόγω της δυσμενούς οικονομικής συγκυρίας αδυνατεί να καταβάλει τη β' δόση, όπως οφείλει συμβατικά (ομοίως πολύ πιθανά δεν θα μπορέσει να καταβάλει στη συνέχεια και την τελική γ' δόση σε περίπτωση συνέχισης του προγράμματος), τα δύο μέρη επιθυμούν να κλείσουν το πρόγραμμα ως έχει χωρίς την καταβολή των δόσεων από τη μία πλευρά και χωρίς τη συνέχιση της υλοποίησης του έργου από την άλλη πλευρά επιστρέφοντας συγχρόνως στη ΜΚΟ την εγγυητική επιστολή» καθώς επίσης ότι το έργο έχει υλοποιηθεί κατά το πρώτο μέρος του (μέρος του έργου που αντιστοιχεί στην α' δόση) σύμφωνα με όσα ορίζει η σύμβαση και δεν συνεχίστηκε λόγω του ανωτέρω εγγράφου του Υφυπουργού Εξωτερικών και όχι για λόγους που ανάγονται στο πρόσωπο της Αναδόχου ΜΚΟ.

Η ανάδοχος ΜΚΟ, στην υπ' αριθμ. 087/2-14/4-2-2014 επιστολή της, ζητά «...την από κοινού με την ΥΔΑΣ άμεση λήξη, χωρίς εκατέρωθεν υποχρεώσεις, του προγράμματος...»

Κατά συνέπεια τα συμβαλλόμενα μέρη, εφόσον οι διατάξεις δεν ορίζουν το αντίθετο, δύνανται να συμφωνήσουν εγγράφως τη λήξη της σύμβασης χρηματοδότησης με την οριστική εκκαθάριση όλων των σχέσεων των συμβαλλόμενων μερών κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 16.1 της Σύμβασης, όπου τα μέρη θα παραιτηθούν ρητά από κάθε τυχόν αξίωσή τους –ενδεικτικά η μεν ΥΔΑΣ θα πρέπει να επιστρέψει την εγγυητική επιστολή, η δε ανάδοχος να παραιτηθεί από την καταβολή προς αυτή τόσο της β' δόσης όσο και της γ' δόσης του συγκεκριμένου προγράμματος.

β. Περαιτέρω, δεδομένου ότι η ανάδοχος ΜΚΟ, έχει ήδη ενημερωθεί για το περιεχόμενο της υπ' αριθμ. ΑΠ35316/25-7-2011 απόφασης του Υφυπουργού Εξωτερικών, όπως προκύπτει από τα υπ' αριθμ. πρωτ. 083/5-13/31-5-2013 και

087/2-14/4-2-2014 έγγραφά της, θεωρώντας ήδη τη σύμβαση ανασταλείσα, έχει τη δυνατότητα βάσει του άρθρου 12.2 της σύμβασης, να τη διακόψει, παραιτούμενη συγχρόνως από κάθε τυχόν αξίωσή της ώστε η σύμβαση κατά το άρθρο 16 αυτής να λήξει με την οριστική εκκαθάριση όλων των σχέσεων των συμβαλλομένων μερών.

Ενόψει των ανωτέρω εκτεθέντων, παρέλκει η απάντηση επί του τρίτου ερωτήματος.

IV. Κατ' ακολουθίαν των ανωτέρω, το Α' Τμήμα του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, γνωμοδότησε ομόφωνα ότι επί του πρώτου ερωτήματος προσήκει αρνητική απάντηση, επί του δευτέρου ερωτήματος ότι τα συμβαλλόμενα μέρη δύνανται να συμφωνήσουν εγγράφως τη λήξη της σύμβασης χρηματοδότησης με την οριστική εκκαθάριση όλων των σχέσεων των συμβαλλόμενων μερών κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 16.1 της Σύμβασης ενώ παρέλκει η απάντηση επί του τρίτου ερωτήματος.

Η Εισηγήτρια



Αναστασία Βασιλείου

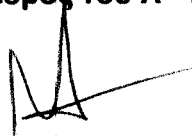
Πάρεδρος ΝΣΚ

ΘΕΩΡΗΘΗΚΕ

Αθήνα,

26/2/2014

Ο Πρόεδρος του Α' Τμήματος του ΝΣΚ



Μιχαήλ Απέσσος

Αντιπρόεδρος ΝΣΚ

