**Διοικητική/δημοσιολογιστική ή συμβατική διαφορά; Η αρμοδιότητα εκδίκασης των πράξεων ανάκτησης ποσών από σύμβαση στη νομολογία του Δικαστηρίου της Ένωσης και του Ελεγκτικού Συνεδρίου[[1]](#footnote-1).**

*Ευτυχία Κωνσταντάκου*,

Πάρεδρος ΕλΣ, ΔΝ.

**Περίληψη:** *Η διάθεση κονδυλίων μέσω σύμβασης για την υλοποίηση στόχων που άπτονται των διεθνών σχέσεων της χώρας ή για την επίτευξη σκοπών ενωσιακού ενδιαφέροντος κερδίζει συνεχώς έδαφος καθώς ενισχύει την αποτελεσματικότητα ως προς τη διάθεση των σχετικών πόρων. Οι επίμαχες συμβάσεις διέπονται από ειδικό νομοθετικό καθεστώς που, μεταξύ άλλων, δίνει την εξουσία στο συμβαλλόμενο θεσμικό όργανο να καταλογίσει τον αντισυμβαλλόμενο οικονομικό φορέα για παρατυπίες και ελλείμματα που εμφιλοχώρησαν είτε πριν την υπογραφή της σύμβασης είτε κατά την εκτέλεσή της. Ο διττός ρόλος του αρμόδιου διοικητικού οργάνου αφενός ως συμβαλλόμενο μέρος αφετέρου ως καταλογίζον όργανο εγείρει ζητήματα ως προς τη συμβατική ή τη δημοσιολογιστική φύση των διαφορών που γεννώνται από πράξεις ανάκτησης ποσών που καταβλήθηκαν στο πλαίσιο τέτοιων συμβάσεων. Το Δικαστήριο της Ένωσης και το Ελεγκτικό Συνέδριο έχουν προσεγγίσει τα ζητήματα αυτά δίνοντας αμφότερα έμφαση στον σκοπό που επιδιώκεται με την εκάστοτε προσβαλλόμενη πράξη και στη νομική βάση έκδοσής της.*

**Λέξεις κλειδιά**: συμβατική διαφορά, διοικητική/δημοσιολογιστική διαφορά, δικαιοδοσία, Δικαστήριο της Ένωσης, Ελεγκτικό Συνέδριο, υπόλογος, παρατυπία, έλλειμμα, καταλογιστική πράξη, πράξη ανάκτησης, δημοσιονομικός κανονισμός, κανονισμός 2988/95.

**Διάγραμμα.**

**Ι. Εισαγωγικά.**

**ΙΙ. Η νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης.**

**Α. Το ιστορικό των συνεκδικαζόμενων υποθέσεων C-160/22 Ρ και C-161/22 P, Επιτροπή κατά ΗΒ.**

**B. Το νομικό ζήτημα σχετικά με τη φύση της διαφοράς ως διοικητικής ή συμβατικής.**

**Γ. Η νομολογία Λητώ.**

**Δ. Η αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση του Γενικού Δικαστηρίου και οι Προτάσεις της Γενικής Εισαγγελέως.**

**Ε. Οι κρίσεις του Δικαστηρίου της Ένωσης.**

**ΙΙΙ. Η νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου.**

**ΙV. Αξιολόγηση - συμπεράσματα.**

**Ι. Εισαγωγικά.**

Η συμβασιοποίηση των χρηματοδοτικών συνδρομών δεν είναι μία καινοφανής τακτική στον τομέα των προγραμμάτων που είτε συγχρηματοδοτούνται είτε χρηματοδοτούνται αποκλειστικά από ευρωπαϊκούς ή εθνικούς πόρους. Συχνά, οι φορείς υλοποίησης τέτοιων προγραμμάτων επιλέγουν να συμβληθούν με οικονομικούς φορείς που αναλαμβάνουν για λογαριασμό τους, την ανάλωση των κονδυλίων για την εκτέλεση έργων και εργασιών που εντάσσονται στους σκοπούς του προγράμματος. Η σύναψη της σύμβασης, κατά κανόνα κατόπιν μίας διαδικασίας επιλογής του καταλληλότερου οικονομικού φορέα, ενισχύει τη λογοδοσία, διευκολύνει την ανάληψη σαφών υποχρεώσεων ως προς την εκτέλεση του συμβατικού αντικειμένου και προωθεί την αποτελεσματικότητα ως προς τη διάθεση των ενωσιακών και εθνικών πόρων.

Στο πλαίσιο αυτών των συμβάσεων, το διοικητικό όργανο δεν αναθέτει απλώς ένα αντικείμενο στον αντισυμβαλλόμενο οικονομικό φορέα αναμένοντας την υλοποίησή του, αλλά ταυτόχρονα διαχειρίζεται μία χρηματοδότηση και μεριμνά για την ορθή διάθεσή της καθ’ όλη εκείνη τη διαδρομή που ξεκινά με την προκήρυξη του συμβατικού αντικειμένου και λήγει με την εκτέλεσή του, ενίοτε δε και με την υλοποίηση κάποιων μακροχρόνιων δεσμεύσεων του οικονομικού φορέα που εκτείνονται πέραν του χρόνου εκτέλεσης της σύμβασης. Με αυτά τα δεδομένα, οι εν λόγω χρηματοδοτικές συμβάσεις διέπονται από ειδικό νομοθετικό καθεστώς που επιτρέπει στα διοικητικά όργανα - που είναι ταυτόχρονα και συμβαλλόμενα μέρη - να εκδίδουν πράξεις ανάκτησης ποσών σε βάρος του αντισυμβαλλόμενου οικονομικού φορέα όταν, κατά τη διαδρομή του ελέγχου διάθεσης των σχετικών κονδυλίων, διαπιστώνουν ότι εχώρησε μη σύννομη διαχείρισή τους με ευθύνη του τελευταίου.

Με αφορμή συμβάσεις που σύνηψε η Ευρωπαϊκή Ένωση στον τομέα της παροχής τεχνικής βοήθειας οι οποίες εξελίχθηκαν ανώμαλα λόγω παρατυπιών που εμφιλοχώρησαν στο στάδιο πριν από τη σύναψή τους, το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ) ασχολήθηκε με το ζήτημα της φύσης των διαφορών που γεννώνται από την προσβολή καταλογιστικών πράξεων σε βάρος του φορέα που διέπραξε την παρατυπία. Η προσέγγιση αυτού του ζητήματος έγινε για πρώτη φορά υπό το πρίσμα του εφαρμοστέου δημοσιονομικού κανονισμού και του Κανονισμού 2388/95 που καθορίζουν τις διαδικασίες ελέγχου και καταλογισμού προσώπων που προκαλούν βλάβη στα οικονομικά συμφέροντα της Ένωσης. Το στοιχείο αυτό απέκτησε βαρύνουσα σημασία κατά την αξιολόγηση του ενωσιακού δικαστή, διαφοροποιώντας αυτή την υπόθεση από τη μέχρι τούδε νομολογία του. Τα ζητήματα αυτά απαντώνται και εντός της ελληνικής έννομης τάξης καθώς το Ελεγκτικό Συνέδριο έχει διαπλάσει σχετική νομολογία για τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες πράξεις ανάκτησης ποσών από σύμβαση υπάγονται στη δικαιοδοσία του ως δημοσιολογιστικές διαφορές, υιοθετώντας κριτήρια αντίστοιχα με αυτά που εφάρμοσε και η ενωσιακή νομολογία.

**ΙΙ. Η νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης.**

**Α. Το ιστορικό των συνεκδικαζόμενων υποθέσεων C‑160/22 P και C‑161/22 P, Επιτροπή κατά ΗΒ.**

Στο πλαίσιο των διεθνών εταιρικών σχέσεών της, η Ευρωπαϊκή Ένωση παρέχει χρηματοδότηση και τεχνική βοήθεια σε κράτη – εταίρους με απώτερο σκοπό την προώθηση της βιώσιμης ανάπτυξης, της ειρήνης και της σταθερότητας σε όλο τον κόσμο. Προκειμένου να ενισχύσει την παρουσία της στο διεθνές στερέωμα και ταυτόχρονα να υλοποιήσει τους ανωτέρω στόχους εξωτερικής πολιτικής, η Ένωση συμβάλλεται με οικονομικούς φορείς που αναλαμβάνουν την παροχή υπηρεσιών ή την κατασκευή έργων σε αυτά τα κράτη – εταίρους. Η διαχείριση των ενωσιακών κονδυλίων που διατίθενται σε τέτοιες εξωτερικές δράσεις της Ένωσης βρίσκεται πάντα στο μικροσκόπιο των αρμόδιων ελεγκτικών της οργάνων ενώ εφαρμοστέοι τυγχάνουν και οι δημοσιονομικοί κανόνες που διέπουν τον γενικό προϋπολογισμό της.

Συναφώς, η Ευρωπαϊκή Ένωση είχε αναλάβει την υλοποίηση δύο προγραμμάτων τεχνικής βοήθειας με στόχο, το πρώτο, τη διευκόλυνση της μετάβασης προς μια οικονομία αγοράς και την ενίσχυση της δημοκρατίας και του κράτους δικαίου στα κράτη-εταίρους της Ανατολικής Ευρώπης και της Κεντρικής Ασίας (πρόγραμμα TACIS)[[2]](#footnote-2) και το δεύτερο, την ανασυγκρότηση, την ανάπτυξη και τη σταθεροποίηση στις χώρες της Νοτιοανατολικής Ευρώπης ενόψει της σύνδεσής τους με την Ένωση (πρόγραμμα CARDS)[[3]](#footnote-3). Στο πλαίσιο του πρώτου προγράμματος, η Ένωση εκπροσωπούμενη από την Αντιπροσωπεία της στην Ουκρανία, προκήρυξε διαγωνισμό για τη σύναψη δημόσιας σύμβασης παροχής υπηρεσιών τεχνικής βοήθειας στις ουκρανικές αρχές με στόχο την προσέγγιση της ουκρανικής νομοθεσίας με την ενωσιακή. Αντίστοιχος διαγωνισμός προκηρύχθηκε στο πλαίσιο του δεύτερου προγράμματος, από την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Ανασυγκρότησης (ΕΥΑ) ως εκπρόσωπο της Ένωσης, για τη σύναψη δημόσιας σύμβασης παροχής υπηρεσιών τεχνικής βοήθειας στο Ανώτατο Δικαστικό Συμβούλιο της Σερβίας. Αμφότερες οι συμβάσεις, αξίας 4.410.000 ευρώ η πρώτη και 1.999.125 ευρώ η δεύτερη, ανατέθηκαν, το 2006 και το 2008 αντίστοιχα, σε κοινοπραξία με επικεφαλής την εταιρεία HB.

Κατόπιν διενέργειας έρευνας, η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης της Απάτης (OLAF) επιβεβαίωσε το 2009, με δύο τελικές εκθέσεις έρευνας, την ύπαρξη σοβαρών παρατυπιών και υπονοιών περί δωροδοκίας αναφορικά με τη συμμετοχή της ΗΒ στους διαγωνισμούς για τις συμβάσεις TACIS και CARDS. Παράλληλα, πρότεινε να καταγγελθούν οι επίμαχες συμβάσεις και να δρομολογηθεί η διαδικασία ανάκτησης των ποσών από τους υπευθύνους.

Δέκα χρόνια αργότερα, το 2019, η Επιτροπή εξέδωσε απόφαση περί μείωσης των ποσών που όφειλε στην HB βάσει της σύμβασης και ανάκτησης όσων μέχρι τότε είχαν καταβληθεί αχρεωστήτως. Οι εν λόγω αποφάσεις ρητώς παρέπεμπαν, μεταξύ άλλων, στο άρθρο 131 του δημοσιονομικού κανονισμού του 2018 και ήδη άρθρο 132 του Δημοσιονομικού Κανονισμού του 2024 που προβλέπουν τις δυνατότητες του διατάκτη – εν προκειμένω της Ευρωπαϊκής Επιτροπής - σε περίπτωση διαπίστωσης παρατυπιών στο πλαίσιο τέτοιων χρηματοδοτικών συμβάσεων που φέρουν την ειδική ονομασία «χρηματοδοτικές εταιρικές σχέσεις-πλαίσιο»[[4]](#footnote-4). Με αυτές τις αποφάσεις, η Επιτροπή έκρινε ότι η διαδικασία ανάθεσης των συμβάσεων TACIS και CARDS ενείχαν ουσιώδη παρατυπία, κατά την έννοια των ανωτέρω άρθρων των δημοσιονομικών κανονισμών, ότι η παρατυπία ήταν καταλογιστέα στην κοινοπραξία με επικεφαλής την εταιρεία ΗΒ και ότι η σοβαρότητά της δικαιολογούσε τον μηδενισμό του ποσού των επίμαχων συμβάσεων. Συνακόλουθα, θεωρήθηκε ότι όλες οι πληρωμές που είχαν γίνει στο πλαίσιο αυτών των συμβάσεων, ήταν αχρεωστήτως καταβληθείσες και έπρεπε να ανακτηθούν.

Παράλληλα, η Επιτροπή ενημέρωσε τον PB, διαχειριστή της εταιρίας HB, ότι σκόπευε να λάβει και σε βάρος του διοικητικά μέτρα διότι και ο ίδιος είχε συμμετάσχει, υπό την ιδιότητα του διαχειριστή, στην τέλεση των παρατυπιών κατά την ανάθεση των δύο επίμαχων συμβάσεων, σε κάθε δε περίπτωση, όφειλε να είχε μεριμνήσει ώστε να μη διαπραχθούν τέτοιες παρατυπίες. Κατόπιν τούτων, το 2020, η Επιτροπή εξέδωσε απόφαση ανάκτησης σε βάρος του βάσει των άρθρων 4 και 7 κανονισμού 2988/95[[5]](#footnote-5) με την αιτιολογία ότι ευθυνόταν αλληλεγγύως και εις ολόκληρον με την επικεφαλής εταιρία για την καταβολή των αχρεωστήτως καταβληθέντων ποσών.

Η εταιρεία HB άσκησε, ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου της Ένωσης (ΓεΔΕΕ), δύο προσφυγές-αγωγές με τις οποίες αμφισβητούσε τη νομιμότητα των αποφάσεων ανάκτησης της Επιτροπής και ζητούσε αποζημίωση λόγω εξωσυμβατικής ευθύνης της Ένωσης. Το Γενικό Δικαστήριο απέρριψε τις προσφυγές της εταιρείας, αφενός, ως απαράδεκτες, κατά το μέρος που ζητούσε την ακύρωση των αποφάσεων της Επιτροπής δυνάμει του άρθρου 263 της ΣΛΕΕ και αφετέρου ως αβάσιμες, κατά το μέρος που είχαν ως αντικείμενο τη θεμελίωση εξωσυμβατικής ευθύνης της Ένωσης[[6]](#footnote-6). Παράλληλα και ο PB άσκησε προσφυγή ακύρωσης κατά της απόφασης της Επιτροπής που τον καταλόγισε ισχυριζόμενος, μεταξύ άλλων, ότι στερείται νόμιμης βάσης διότι εκδόθηκε με βάση τον Κανονισμό 2988/95 και όχι με βάση τον δημοσιονομικό κανονισμό. Ο ισχυρισμός αυτός έγινε δεκτός και η απόφαση ανάκτησης της Επιτροπής ακυρώθηκε[[7]](#footnote-7). Οι ανωτέρω δύο αποφάσεις του Γενικού Δικαστηρίου αναιρέθηκαν με αντίστοιχες αποφάσεις του Δικαστηρίου της Ένωσης (ΔΕΕ) κατόπιν αιτήσεων αναιρέσεως της Ευρωπαϊκής Επιτροπής[[8]](#footnote-8).

**Β. Το νομικό ζήτημα σχετικά με τη φύση της διαφοράς ως διοικητικής ή συμβατικής.**

 Όταν αντισυμβαλλόμενος της Ευρωπαϊκής Ένωσης διέπραξε παρατυπία κατά τη διάρκεια της διαδικασίας ανάθεσης σύμβασης η οποία διαπιστώνεται μετά την υπογραφή της, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή μπορεί να εκδώσει σε βάρος του απόφαση ανάκτησης των ποσών που καταβλήθηκαν στο πλαίσιο αυτής της σύμβασης. Η φύση της πράξης ανάκτησης είναι κομβικής σημασίας για τον προσδιορισμό του δικαστηρίου που είναι αρμόδιο να ελέγξει μία τέτοια απόφαση. Εάν η πράξη ανάκτησης εντάσσεται στο πλαίσιο των συμβατικών σχέσεων που συνδέουν την Ένωση με τον οικονομικό φορέα που διέπραξε την παρατυπία τότε αρμόδιος είναι ο δικαστής της σύμβασης. Ειδικότερα, όπως έχει διαρθρωθεί το σύστημα έννομης προστασίας που θεσπίστηκε με τη ΣΛΕΕ, οι διαφορές στις οποίες η Ένωση είναι διάδικος δεν εξαιρούνται εκ του λόγου αυτού από την αρμοδιότητα των εθνικών δικαστηρίων (άρθρο 274 της ΣΛΕΕ), ο δε δικαστής της Ένωσης είναι αρμόδιος να αποφαίνεται επί διαφορών που απορρέουν από σύμβαση συναφθείσα από την Ένωση μόνον εάν η εν λόγω σύμβαση περιέχει ρήτρα διαιτησίας υπέρ των δικαιοδοτικών της οργάνων (άρθρο 272 της ΣΛΕΕ). Συνεπώς, με την επιφύλαξη του άρθρου 263 που καθιστά αρμόδιο το Δικαστήριο της Ένωσης για πράξεις της Ένωσης που παράγουν δεσμευτικά αποτελέσματα εκτός του συμβατικού πλαισίου, στις διαφορές που εντάσσονται σε ένα αμιγώς συμβατικό πλαίσιο, αρμόδιος είναι είτε ο εθνικός δικαστής είτε, εφόσον υπάρχει σχετική ρήτρα διαιτησίας στη σύμβαση, ο δικαστής της Ένωσης[[9]](#footnote-9). Αντίθετα, εάν η πράξη ανάκτησης εντάσσεται στο πλαίσιο των εξωσυμβατικών σχέσεων τότε πρόκειται για πράξη δεκτική προσβολής μόνον ενώπιον του δικαστή της Ένωσης μέσω προσφυγής ακυρώσεως του άρθρου 263 της ΣΛΕΕ[[10]](#footnote-10).

Το Δικαστήριο της Ένωσης, στις υποθέσεις C‑160/22 P και C‑161/22 P κλήθηκε να απαντήσει εάν ορθώς το Γενικό Δικαστήριο χαρακτήρισε τις επίδικες αποφάσεις ανάκτησης ως εντασσόμενες σε πλαίσιο συμβατικών σχέσεων και έκρινε εαυτό αναρμόδιο υπέρ του Βέλγου δικαστή, δηλαδή του δικαστή της σύμβασης βάσει του άρθρου 272 της ΣΛΕΕ ή αν έπρεπε να κρίνει εαυτό αρμόδιο να εκδικάσει τις προσφυγές που άσκησε ο αντισυμβαλλόμενος της Επιτροπής δυνάμει του άρθρου 263 της ΣΛΕΕ, κρίνοντας ότι αυτές εντάσσονται στο πεδίο των εξωσυμβατικών σχέσεων.

**Γ. Η νομολογία Λητώ για τις προϋποθέσεις άσκησης προσφυγής ακύρωσης επί συμβατικών διαφορών.**

Σύμφωνα με την πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, όταν έχει συναφθεί σύμβαση μεταξύ του προσφεύγοντος και θεσμικού οργάνου της Ένωσης, μπορεί να ασκηθεί προσφυγή ενώπιον του δικαστή της Ένωσης βάσει του άρθρου 263 ΣΛΕΕ κατά πράξης που εκδίδει το τελευταίο, εφόσον πληρούται μία διττή προϋπόθεση: α) η προσβαλλόμενη πράξη αποσκοπεί στην παραγωγή δεσμευτικών έννομων αποτελεσμάτων εκτός των ορίων της συμβατικής σχέσης που συνδέει τους συμβαλλομένους και β) τα αποτελέσματα αυτά συναρτώνται προς την άσκηση προνομίων δημόσιας εξουσίας, απονεμόμενων στο συμβαλλόμενο θεσμικό όργανο ως διοικητική αρχή. Δηλαδή, δεν αρκεί το συμβαλλόμενο θεσμικό όργανο που προβαίνει στην έκδοση της επίδικης πράξης να δρα στο πλαίσιο άσκησης των προνομίων δημόσιας εξουσίας που του έχουν απονεμηθεί ως διοικητική αρχή αλλά πρέπει να αξιολογηθεί και ο σκοπός της πράξης, η οποία πρέπει να αποβλέπει στην παραγωγή δεσμευτικών αποτελεσμάτων εκτός των ορίων της συμβατικής σχέσης[[11]](#footnote-11).

Όπως χαρακτηριστικά επισημαίνει η Γενική Εισαγγελέας στις Προτάσεις της[[12]](#footnote-12), το άρθρο 263 ΣΛΕΕ έχει στενότερη έννοια στο πεδίο των πράξεων που αφορούν αντισυμβαλλόμενο της Ένωσης και εκδίδονται από θεσμικά της όργανα. Τούτο διότι, δεν αρκεί η επίμαχη πράξη να παράγει δεσμευτικά έννομα αποτελέσματα έναντι του αποδέκτη της αλλά επιπλέον, αυτά τα δεσμευτικά έννομα αποτελέσματα πρέπει να παράγονται εκτός των ορίων της συμβατικής σχέσης που καταρχήν συνδέει τους συμβαλλόμενους. Εξάλλου, ο συγκεκριμένος περιορισμός της πρόσβασης των αντισυμβαλλομένων της Ένωσης στον ακυρωτικό δικαστή δεν θίγει το δικαίωμα προσφυγής τους σε δικαστήριο (άρθρο 47 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων), εφόσον διαθέτουν δικαίωμα αποτελεσματικής προσφυγής ενώπιον του δικαστή της σύμβασης[[13]](#footnote-13).

Σύμφωνα με το πραγματικό της απόφασης Λητώ, μεταξύ της Επιτροπής και της εταιρείας Λητώ είχε συναφθεί σύμβαση χρηματοδοτικής συνδρομής με σκοπό την υλοποίηση προγράμματος στον τομέα της ιατρικής συνεργασίας. Κατόπιν οικονομικού ελέγχου στο πλαίσιο του οποίου διαπιστώθηκε ότι δεν υπήρχαν τα φύλλα χρόνου εργασίας του προσωπικού που χρησιμοποίησε η συμβαλλόμενη εταιρεία, η Επιτροπή τής απηύθυνε χρεωστικό σημείωμα με το οποίο την καλούσε να επιστρέψει μέρος των πληρωμών που είχαν συντελεστεί στο πλαίσιο εκτέλεσης της σύμβασης. Με το χρεωστικό αυτό σημείωμα, το οποίο μάλιστα δεν αποτελούσε εκτελεστό τίτλο κατά την έννοια του άρθρου 299 της ΣΛΕΕ[[14]](#footnote-14), η Επιτροπή κάλεσε τον οικονομικό φορέα να εκπληρώσει συμβατικές του υποχρεώσεις, χρηματοοικονομικής φύσεως, οι οποίες απέρρευσαν από ανώμαλη εξέλιξη του συμβατικού δεσμού, συνιστάμενη στη μη τήρηση των διατάξεων της σύμβασης σχετικά τα φύλλα χρόνου εργασίας του προσωπικού που απασχολούσε. Εφόσον, με αυτά τα δεδομένα, η Επιτροπή κατ’ ουσίαν απέβλεψε στην είσπραξη απαίτησης από σύμβαση, όφειλε να προσφύγει στον αρμόδιο για την εκδίκαση καταψηφιστικής αγωγής δικαστή της σύμβασης και όχι να εκδώσει μονομερή πράξη την οποία να απευθύνει, ως διοικητική απόφαση, στον οικείο αντισυμβαλλόμενο. Μία τέτοια διοικητική απόφαση που έχει τον χαρακτήρα όχλησης για την είσπραξη συμβατικής απαίτησης με αναφορά της καταληκτικής ημερομηνίας και των όρων πληρωμής, απαραδέκτως προσβάλλεται με προσφυγή ακύρωσης του άρθρου 263 της ΣΛΕΕ προεχόντως διότι είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με τις συμβατικές σχέσεις μεταξύ της Επιτροπής και της εταιρίας Λητώ.

Πέραν της απόφασης Λητώ, το Γενικό Δικαστήριο της Ένωσης έχει προσεγγίσει και σε άλλες υποθέσεις το ζήτημα της συμβατικής ή της διοικητικής φύσης των διαφορών που γεννώνται από την προσβολή πράξεων που απορρέουν από χρηματοδοτικές συμβάσεις μεταξύ της Ένωσης και τρίτων προσώπων. Κοινό χαρακτηριστικό του πραγματικού αυτών των υποθέσεων είναι ότι οι προσβαλλόμενες πράξεις εκδίδονται στο πλαίσιο του ελέγχου εκτέλεσης των συναφθεισών συμβάσεων, διαπιστώνουν την κανονικότητα και την επιλεξιμότητα των σχετικών δαπανών και καλούν την αντισυμβαλλομένη εταιρεία να επιστρέψει τα ποσά που αντιστοιχούν στις μη επιλέξιμες δαπάνες. Εξάλλου, η διενέργεια αυτών των ελέγχων, είτε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή είτε από εξωτερικό ελεγκτή που ενεργεί για λογαριασμό της, προβλέπεται από τις διατάξεις της σύμβασης.

Ειδικότερα, στην υπόθεση Alisei κατά Επιτροπής[[15]](#footnote-15), ιδιωτική εταιρεία είχε συνάψει σύμβαση, μεταξύ άλλων, με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή η οποία χρηματοδοτείτο από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Αναπτύξεως (ΕΤΑ) και είχε αντικείμενο την προώθηση της συνεργασίας της Ευρωπαϊκής Κοινότητας με τα κράτη της Αφρικής, της Καραϊβικής και του Ειρηνικού (ΑΚΕ). Η ίδια η σύμβαση όριζε ότι, προκειμένου να προστατευθούν τα απορρέοντα από τις εν λόγω συμβάσεις δικαιώματα της Επιτροπής και να διασφαλισθεί η καλή εκτέλεση από την αντισυμβαλλομένη εταιρεία των υποχρεώσεων που εκείνη υπέχει, η Επιτροπή μπορεί να πραγματοποιεί τις κατάλληλες επιθεωρήσεις και ελέγχους, ιδίως δε μπορεί να αναθέτει σε εξωτερικό ελεγκτή να διενεργεί, για λογαριασμό της, λογιστικό έλεγχο και να της γνωστοποιεί τα συμπεράσματά του υπό μορφή έκθεσης. Με αυτά τα δεδομένα, έλεγχος που διενεργείται από εξωτερικό ελεγκτή, διαπιστώνει τη μη κανονικότητα των πραγματοποιηθεισών χρηματοοικονομικών πράξεων κατά την εκτέλεση των συμβάσεων αυτών και προσκαλεί τον αντισυμβαλλόμενο στην πληρωμή των σχετικών οφειλών, επί της ουσίας διαπιστώνει οφειλές που ερείδονται σε αθέτηση αμιγώς συμβατικών υποχρεώσεων. Συνακόλουθα, έγγραφο με το οποίο η Επιτροπή διαβιβάζει στην αντισυμβαλλομένη της, την τελική έκθεση λογιστικού ελέγχου και την ενημερώνει σχετικά με την κίνηση της διαδικασίας ανάκτησης των αχρεωστήτως καταβληθέντων ποσών, δεν διαχωρίζεται από το συμβατικό πλαίσιο που θέτουν οι συμβάσεις αυτές και δεν μπορεί να χαρακτηρισθεί ως πράξη δεκτική προσφυγής ακυρώσεως ενώπιον του Γενικού Δικαστηρίου.

Αντίστοιχη συλλογιστική, η οποία δίνει έμφαση στη νομική βάση έκδοσης των σχετικών αποφάσεων, υιοθέτησε το Γενικό Δικαστήριο στην υπόθεση Ingegneria Informatica κατά Επιτροπής[[16]](#footnote-16). Η εν λόγω εταιρεία, που ασκεί δραστηριότητες έρευνας και ανάπτυξης στον τομέα των τεχνολογιών, σύνηψε με τον Ευρωπαϊκό Εκτελεστικό Οργανισμό Έρευνας (REA) συμφωνία επιχορήγησης για το έργο «Πλαίσιο αξιολόγησης της προηγμένης κοινωνικής μηχανικής και της τρωτότητας». Οι διατάξεις της σύμβασης απένειμαν στην Επιτροπή αρμοδιότητα διενέργειας λογιστικού ελέγχου σχετικά με την εκτέλεση της συμφωνίας επιχορήγησης. Δυνάμει των πορισμάτων του λογιστικού ελέγχου της Επιτροπής, ο REA μπορούσε να απορρίπτει τις μη επιλέξιμες δαπάνες και να ζητεί από τον δικαιούχο να επιστρέψει κάθε ποσό που καταβλήθηκε χωρίς να οφείλεται. Με βάση αυτή την κατανομή αρμοδιοτήτων, η μεν Επιτροπή διενήργησε λογιστικό έλεγχο και διαπίστωσε ότι ορισμένες δαπάνες πριμοδοτήσεων και προμηθειών που είχαν καταβληθεί σε υπαλλήλους της αντισυμβαλλόμενης εταιρείας και είχαν δηλωθεί ως δαπάνες προσωπικού, δεν είχαν προκύψει στο πλαίσιο του έργου και δεν ήταν αναγκαίες για την υλοποίησή του, με αποτέλεσμα να μην πληρούν τις προϋποθέσεις επιλεξιμότητας της συμφωνίας επιχορήγησης. Ο δε REA ενημέρωσε την προσφεύγουσα ότι με βάση τα πορίσματα του λογιστικού ελέγχου της Επιτροπής, είχε την πρόθεση να προχωρήσει στην ανάκτηση του ποσού που αντιστοιχεί στις μη επιλέξιμες δαπάνες, ενώ με νεότερη επιστολή του, συνοδευόμενη από χρεωστικό σημείωμα, επιβεβαίωσε την ανάκτηση του ποσού αυτού. Κατόπιν τούτων, το Γενικό Δικαστήριο έκρινε ότι όλες οι προσβαλλόμενες πράξεις (επιστολή περάτωσης του ελέγχου και τελική έκθεση λογιστικού ελέγχου της Επιτροπής και επιβεβαιωτική επιστολή και χρεωστικό σημείωμα του REA) δεν προσβάλλονται παραδεκτά με προσφυγή ακύρωσης αλλά εντάσσονται στο πλαίσιο της συμφωνίας επιχορήγησης καθώς η έκδοσή τους ερείδεται σε ρητές συμβατικές διατάξεις[[17]](#footnote-17).

Τέλος, και στην υπόθεση Groupement Adriano κατά Επιτροπής[[18]](#footnote-18), η σύμβαση είχε συναφθεί μεταξύ του Βασιλείου του Μαρόκου και ιδιωτικής εταιρείας με σκοπό την υλοποίηση προγράμματος για την παροχή χρηματοδοτικής και τεχνικής βοήθειας στις χώρες της νοτίου Μεσογείου. Το Βασίλειο του Μαρόκου είχε εξουσιοδοτήσει την Επιτροπή να εισπράττει τις απαιτήσεις που, δυνάμει των γενικών και ειδικών συμβατικών όρων, είχε έναντι της αντισυμβαλλομένης εταιρείας. Συνεπώς, η επιστολή υπόμνησης και το χρεωστικό σημείωμα της Επιτροπής που εκδόθηκαν σε εκτέλεση της προαναφερθείσας εξουσιοδότησης, συνιστούν άσκηση συμβατικού δικαιώματος από ένα θεσμικό όργανο που έχει λάβει εντολή να ενεργεί επ’ ονόματι και για λογαριασμό ενός εκ των συμβαλλομένων μερών και όχι άσκηση «ίδιας αρμοδιότητας» δηλαδή αρμοδιότητα που αντλείται από τις συνθήκες ή το παράγωγο δίκαιο, σχετίζεται με τα προνόμια δημόσιας εξουσίας και δημιουργεί ή τροποποιεί μονομερώς δικαιώματα και υποχρεώσεις.

**Δ. Η αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση του Γενικού Δικαστηρίου και οι Προτάσεις της Γενικής Εισαγγελέως.**

Με την αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση, το Γενικό Δικαστήριο πράγματι εξέτασε τις αποφάσεις ανάκτησης της Επιτροπής υπό το πρίσμα της προαναφερθείσας διττής προϋπόθεσης που διαμορφώθηκε με την απόφαση Λητώ. Συναφώς, έκρινε ότι ακόμη και εάν γίνει δεκτό ότι πληρούται η πρώτη προϋπόθεση της απόφασης Λητώ επειδή οι αποφάσεις εκδόθηκαν με νομική βάση, διατάξεις του παραγώγου δικαίου που απονέμουν στην Επιτροπή προνόμια δημόσιας εξουσίας για την κύρωση των παρατυπιών, δεν συμβαίνει το ίδιο με τη δεύτερη προϋπόθεση. Αξιολογώντας τις αποφάσεις υπό το πρίσμα της ένταξής τους ή μη στη συμβατική σφαίρα, συνομολογεί ότι με τις εν λόγω αποφάσεις καταλογίζονται στους αντισυμβαλλομένους της Ένωσης παρατυπίες που εμφιλοχώρησαν κατά τη διαδικασία υποβολής των προσφορών, δηλαδή ανάγονται σε στάδιο προ της υπογραφής της σύμβασης. Ωστόσο, οι επίμαχες αποφάσεις εκδόθηκαν μετά την υπογραφή της σύμβασης όταν πλέον η Επιτροπή, ως αναθέτουσα αρχή, έχει δεσμευθεί συμβατικώς έναντι του επιλεγέντος προσφέροντος και μάλιστα σε χρόνο όπου οι συμβαλλόμενοι είχαν ήδη εκπληρώσει σημαντικό μέρος, ακόμη και το σύνολο των αντίστοιχων υποχρεώσεών τους. Επιπλέον, τα ποσά των οποίων η ανάκτηση επιδιώκεται, οφείλονταν από την Επιτροπή προς την ΗΒ δυνάμει του ήδη συναφθέντος συμβατικού δεσμού και των σχετικών συμβατικών ρητρών, υπό την έννοια ότι οι σχετικές πληρωμές που με τις επίμαχες πράξεις ακυρώνονται, δεν θα είχαν πραγματοποιηθεί εάν οι συμβάσεις δεν είχαν υπογραφεί[[19]](#footnote-19).

Συνεπώς, για το Γενικό Δικαστήριο, δεν είναι κρίσιμη η νομική βάση, ο σκοπός και το αντικείμενο των πράξεων ανάκτησης της Επιτροπής, δηλαδή το γεγονός ότι εκδόθηκαν με βάση τον δημοσιονομικό κανονισμό και, με σκοπό την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης, εντέλλονται την επιστροφή ποσών που καταβλήθηκαν αχρεώστητα λόγω παρατυπιών στο προσυμβατικό στάδιο. Αντίθετα, κρίσιμο είναι το ευρύτερο αντικειμενικό και χρονικό πλαίσιο έκδοσής τους, το οποίο απορροφά την όποια διοικητική φύση μπορεί να τους προσδίδουν τα ανωτέρω τρία στοιχεία και την μετασχηματίζει σε αμιγώς συμβατική. Για το πρωτοβάθμιο δικαιοδοτικό όργανο της Ένωσης, γενεσιουργός αιτία των αποφάσεων ανάκτησης και προσδιοριστικό στοιχείο της συμβατικής τους φύσης, δεν είναι η διάπραξη παρατυπίας από τον διαγωνιζόμενο οικονομικό φορέα στο στάδιο υποβολής των προσφορών αλλά ο συμβατικός δεσμός μεταξύ της Επιτροπής και του οικονομικού φορέα που ήταν ήδη ενεργός κατά το στάδιο της έκδοσής τους, υπό την έννοια ότι εάν αυτός ο δεσμός δεν υπήρχε δεν θα είχαν πραγματοποιηθεί οι πληρωμές από την Ένωση προς τον αντισυμβαλλόμενο και τα σχετικά ποσά δεν θα ζητούνταν πίσω.

Η επιχειρηματολογία αυτή του Γενικού Δικαστηρίου επιβεβαιώνεται και εμπλουτίζεται από τις Προτάσεις της Γενικής Εισαγγελέως, η οποία παραδέχεται μεν ότι η εξουσία της Επιτροπής να εκδίδει τέτοιες πράξεις ανάκτησης προσομοιάζει «*με μέτρα “διοικητικού” τύπου, τα οποία διαφέρουν από την εφαρμογή συνήθων συμβατικών δικαιωμάτων και υποχρεώσεων όπως, για παράδειγμα, η αξίωση αποζημίωσης λόγω πλημμελούς εκτέλεσης της σύμβασης*». Πλην όμως, η υποχρέωση επιστροφής των επίμαχων ποσών εν τέλει επηρεάζει την κατάσταση της HB ως αντισυμβαλλομένη της Ένωσης, χωρίς να της επιβάλει υποχρεώσεις πέραν ή εκτός των ορίων της σχέσης αυτής. Τούτο θα συνέβαινε, στην περίπτωση απόφασης προσωρινού αποκλεισμού από δημόσιες συμβάσεις και επιχορηγήσεις αντισυμβαλλομένου της Ένωσης συνεπεία παράβασης συμβατικών του υποχρεώσεων[[20]](#footnote-20) ή καταχώρισης τέτοιου αντισυμβαλλομένου σε κεντρική βάση δεδομένων των θεσμικών οργάνων της Ένωσης (blacklisting), οπότε και θα μπορούσε να γίνει λόγος για αποφάσεις που εκδίδονται μεν εντός συμβατικού πλαισίου παράγουν όμως εξωσυμβατικά αποτελέσματα[[21]](#footnote-21).

Παράλληλα, το συμπέρασμα ότι οι πράξεις ανάκτησης εκδίδονται ένεκα των συμβάσεων και ως εκ τούτου παράγουν αποτελέσματα εντός της συμβατικής σχέσης, δεν ανατρέπεται από το νομοθετικό πλαίσιο εντός του οποίου εκδίδονται και τον ειδικό ρόλο που αυτό το πλαίσιο επιφυλάσσει στην Επιτροπή. Ειδικότερα, όταν η Επιτροπή δεσμεύεται συμβατικώς, δεν επιδιώκει αποκλειστικά ίδιο συμφέρον όπως κάθε συμβαλλόμενος ιδιώτης, αλλά ασκεί τις αρμοδιότητές της στο πλαίσιο του θεσμικού της ρόλου που περιλαμβάνει την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης. Ακριβώς εξαιτίας του ειδικού καθεστώτος που διέπει τις συμβάσεις της Επιτροπής σε σχέση με εκείνες μεταξύ ιδιωτών συμβαλλομένων, η Επιτροπή εξακολουθεί να απολαμβάνει και, εντός αυτών των συμβάσεων, τα συγκεκριμένα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις που διαθέτει ως δημόσια αρχή, στα οποία περιλαμβάνεται και η εξουσία έκδοσης πράξεων ανάκτησης σε βάρος των αντισυμβαλλομένων της[[22]](#footnote-22).

Συνεπώς, η Επιτροπή διατηρεί την αρμοδιότητά της να ασκεί τις εξουσίες επιβολής κυρώσεων για παρατυπίες που της απονέμουν ο κανονισμός 2988/95 και οι δημοσιονομικοί κανονισμοί του 2002 και του 2018[[23]](#footnote-23). Ωστόσο, αυτό δεν σημαίνει ότι τα μέτρα που ελήφθησαν δυνάμει των ως άνω εξουσιών υπάγονται στη δικαιοδοσία του ακυρωτικού δικαστή, εάν τα αποτελέσματα των εν λόγω μέτρων παράγονται εντός της συμβατικής σχέσης που συνδέει τους συμβαλλομένους. Άλλωστε, λαμβανομένου υπόψη του ευρέος ορισμού της έννοιας της «παρατυπίας» στο άρθρο 1 του κανονισμού 2988/95, δεν είναι δυνατόν να γίνει διαφοροποίηση μεταξύ παρατυπιών η κύρωση των οποίων συνεπάγεται την αρμοδιότητα του ακυρωτικού δικαστή και παραβάσεων συμβατικών υποχρεώσεων η κύρωση των οποίων συνεπάγεται την αρμοδιότητα του δικαστή της σύμβασης καθώς κάτι τέτοιο θα δημιουργούσε ανασφάλεια δικαίου τόσο για τους αντισυμβαλλόμενους της Ένωσης όσο και για τους εθνικούς δικαστές[[24]](#footnote-24). Εφόσον η Επιτροπή ή άλλο θεσμικό όργανο της Ένωσης διαπιστώνουν παρατυπία και καταλογίζουν παρατυπία στο πλαίσιο ενεργού συμβατικού δεσμού, αρμόδιος είναι ο δικαστής της σύμβασης.

**Ε. Οι κρίσεις του Δικαστηρίου της Ένωσης.**

Η Επιτροπή ισχυρίζεται ότι η απόφαση του Γενικού Δικαστηρίου διαταράσσει το ενωσιακό νομικό σύστημα διότι αγνοεί τη νομική φύση των επίδικων αποφάσεων, αρκείται δε στο γεγονός της υπογραφής των επίδικων συμβάσεων πριν την έκδοση των αποφάσεων ανάκτησης ώστε να συμπεράνει ότι αυτές «απορροφούν» τα μέτρα δημόσιας εξουσίας που έλαβε η Επιτροπή δυνάμει δημοσιονομικών διατάξεων.

Το Δικαστήριο της Ένωσης, αφού υπενθυμίζει τη διττή προϋπόθεση που θέτει η νομολογία Λητώ για την άσκηση προσφυγής ακυρώσεως στο πλαίσιο σύμβασης μεταξύ προσφεύγοντος και θεσμικού οργάνου της Ένωσης, συμπεραίνει ότι αυτή η προϋπόθεση πληρούται διότι οι επίδικες αποφάσεις αφενός συναρτώνται προς την άσκηση προνομίων δημόσιας εξουσίας αφετέρου δεν εντάσσονται αποκλειστικώς στο πλαίσιο συμβατικών σχέσεων. Η επιχειρηματολογία που επιστρατεύει είναι η εξής[[25]](#footnote-25):

Πρώτον, η νομική βάση έκδοσης των αποφάσεων. Οι αποφάσεις αυτές εκδόθηκαν δυνάμει άρθρων των δημοσιονομικών κανονισμών που διέπουν τις χρηματοδοτικές εταιρικές σχέσεις-πλαίσιο που συνάπτει η Επιτροπή με πρόσωπα ή οντότητες με αντικείμενο την επίτευξη μακροπρόθεσμων στόχων της ενωσιακής πολιτικής. Επιπλέον, γίνεται επίκληση και του άρθρου 4 παρ. 1 του κανονισμού 2988/95 σύμφωνα με το οποίο κάθε παρατυπία συνεπάγεται την αφαίρεση του αδικαιολογήτως αποκτηθέντος οφέλους, με την υποχρέωση καταβολής των οφειλομένων ή επιστροφής των αδικαιολογήτως εισπραχθέντων ποσών. Από τις προαναφερθείσες διατάξεις προκύπτει ότι, εάν μετά την ανάθεση των σχετικών συμβάσεων και τη χορήγηση των σχετικών κονδυλίων, διαπιστωθεί ότι εμφιλοχώρησε παρατυπία, ο αρμόδιος διατάκτης, εν προκειμένω η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, μπορεί να μειώσεις τις πληρωμές και να ανακτήσει τα καταβληθέντα ποσά ανάλογα με τη σοβαρότητα της διαπραχθείσας παρατυπίας, να αναστείλει τις πληρωμές καθώς και να ακυρώσει τις αναληφθείσες δεσμεύσεις.

Δεύτερον, η πρόθεση της Επιτροπής όπως έχει αποτυπωθεί στο κείμενο των επίδικων αποφάσεων. Από την επισκόπηση των αποφάσεων σε συνδυασμό με τη νομική βάση δυνάμει της οποίας εκδόθηκαν, προκύπτει ότι πρόθεση της Επιτροπής ήταν να θεραπεύσει παρατυπίες που επηρέασαν τη διαδικασία σύναψης των συμβάσεων TACIS και CARDS και οι οποίες διαπράχθηκαν πριν τη σύναψή τους. Με αυτά τα δεδομένα, οι επίδικες αποφάσεις «*δεν αποσκοπούσαν στην επιβολή κυρώσεων λόγω πλημμελούς εκτέλεσης της σύμβασης*» αλλά στη «*συναγωγή συνεπειών της μη τήρησης (…) της αρχής της ίσης μεταχείρισης κατά τις [διοικητικές] διαδικασίες σύναψης των συμβάσεων*» που λαμβάνει τη μορφή διοικητικού μέτρου αποτελεσματικού, αναλογικού και αποτρεπτικού χαρακτήρα, προκειμένου να διασφαλιστεί η προσήκουσα έννομη προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης. Το γεγονός της ένταξης αυτών των αποφάσεων στη διοικητική και όχι στη συμβατική σφαίρα, επιρρωνύεται και από τη γραμματική τους διατύπωση σύμφωνα με την οποία δικαιολογητικός λόγος της επιστροφής των ποσών δεν είναι η σοβαρότητα της ζημίας που υπέστη η Επιτροπή λόγω της αντισυμβατικής συμπεριφοράς της HB αλλά η σοβαρότητα της παρατυπίας που διέπραξε κατά τη διαδικασία σύναψης των συμβάσεων TACIS και CARDS. Άλλωστε, ακριβώς επειδή τα προς ανάκτηση ποσά συνιστούν έσοδα που έχουν ειδικό προορισμό και διέπονται από συγκεκριμένους δημοσιονομικούς κανόνες και όχι απλή συμβατική αντιπαροχή που επιστρέφεται ένεκα πλημμελούς εκτέλεσης συμβατικών υποχρεώσεων, πρόθεση της Επιτροπής είναι τα ποσά αυτά να επιστραφούν στο αρχικό κονδύλιο του προϋπολογισμού ώστε να επαναχρησιμοποιηθούν για τη δράση ή το πρόγραμμα για το οποίο είχαν αρχικώς προβλεφθεί.

Τρίτον, ο χρόνος διάπραξης της παρατυπίας. Ο χρόνος έκδοσης της απόφασης ανάκτησης, δηλαδή εάν αυτή εκδίδεται πριν ή μετά τη σύναψη της σύμβασης, δεν αποτελεί καθοριστικό παράγοντα για τον χαρακτηρισμό της διαφοράς ως διοικητικής ή συμβατικής αντίστοιχα. Ομοίως, το γεγονός ότι κατά τον χρόνο έκδοσης της απόφασης ανάκτησης έχει εκτελεστεί ένα σημαντικό μέρος της σύμβασης επίσης είναι αδιάφορο για τον προσδιορισμό της φύσης της διαφοράς. Και αυτό επειδή, η Επιτροπή έχει την ευχέρεια, δυνάμει της αρχής της αναλογικότητας, να προσαρμόσει το ύψος του καταλογιζόμενου ποσού λαμβάνοντας υπόψη και αυτή την περίσταση. Αντίθετα, είναι καθοριστικής σημασίας το γεγονός ότι «*οι επίδικες αποφάσεις επιβάλλουν κυρώσεις για παρατυπία διαπραχθείσα πριν από τη σύναψη των επίδικων συμβάσεων*» και δεν αφορούν την εκτέλεσή τους.

Μετά την απαρίθμηση αυτών των επιχειρημάτων, το Δικαστήριο φαίνεται να αναγάγει τον σκοπό που επιδιώκει η Επιτροπή σε βασικό προσδιοριστικό παράγοντα της φύσης της διαφοράς, υπό το πρίσμα του οποίου θα πρέπει να λαμβάνει χώρα και η ανάγνωση των προαναφερθέντων κριτηρίων της νομικής βάσης, του περιεχομένου της απόφασης και του χρόνου διάπραξης της παρατυπίας. Η υιοθέτηση μίας τελολογικής ερμηνείας κατά την εκτίμηση των αποφάσεων που εκδίδει η Επιτροπή έναντι ιδιώτη αντισυμβαλλομένου της, αποτυπώνεται με ενάργεια στη σκέψη 65: «*(…) η αρμοδιότητα εκδίκασης διαφοράς μεταξύ της Επιτροπής και του αντισυμβαλλομένου της πρέπει να εξετάζεται υπό το πρίσμα του σκοπού που επιδιώκει η Επιτροπή. Αν η τελευταία επιδιώκει την εκτέλεση της σύμβασης, η προσφυγή πρέπει να ασκηθεί ενώπιον του δικαστή της συμβάσεως. Αντιθέτως, αν η Επιτροπή προτίθεται να διασφαλίσει την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης και αν ασκήσει προς τούτο τα προνόμια που της απονέμουν τόσο ο κανονισμός 2988/95 όσο και ο εφαρμοστέος ratione temporis δημοσιονομικός κανονισμός, τότε η διαφορά πρέπει να εκδικασθεί ενώπιον του δικαστή της Ένωσης.*».

**ΙΙΙ. Η νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου.**

Το ζήτημα της φύσης της διαφοράς όταν προσβάλλεται καταλογιστική πράξη διοικητικού οργάνου το οποίο είναι παράλληλα αντισυμβαλλόμενος οικονομικού φορέα σε βάρος του οποίου εκδίδεται η πράξη αυτή, απαντάται και στην ελληνική έννομη τάξη και έχει αντιμετωπιστεί από τη νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου με την επίκληση κριτηρίων αντίστοιχων με αυτά που υιοθέτησε η απόφαση Επιτροπή κατά HB.

Η πλειονότητα των αποφάσεων του Πρώτου Τμήματος[[26]](#footnote-26) του Ελεγκτικού Συνεδρίου αφορά πράξεις του Υπουργείου Εξωτερικών με τις οποίες καταλογίζονται σε βάρος ιδιωτικών φορέων – που συνήθως έχουν τη μορφή μη κυβερνητικών οργανώσεων (ΜΚΟ) - ποσά που έλαβαν αχρεωστήτως ως χρηματοδότηση για την υλοποίηση προγραμμάτων στο πλαίσιο συμφωνίας μεταξύ της Ελλάδας και του Προγράμματος Ανάπτυξης των Ηνωμένων Εθνών. Ειδικότερα, με τον ν. 1673/1986 (Α΄ 207) κυρώθηκε η προαναφερθείσα συμφωνία με αντικείμενο την αναπτυξιακή συνεργασία στους τομείς: α) της επείγουσας ανθρωπιστικής βοήθειας σε πληθυσμούς τρίτων χωρών για την αντιμετώπιση κρίσεων συνεπεία φυσικών ή ανθρωπογενών καταστροφών και β) της βοήθειας εν γένει για την ανασυγκρότηση και βιώσιμη οικονομική ανάπτυξη των ανωτέρω πληθυσμών, τη βαθμιαία και ομαλή ενσωμάτωσή τους στη διεθνή οικονομία, τον περιορισμό και την εξάλειψη της φτώχειας, τη μέριμνα για την εκπαίδευση και την ευαισθητοποίηση της κοινής γνώμης σε ζητήματα ανθρωπιστικής και αναπτυξιακής συνεργασίας[[27]](#footnote-27).

Αρμόδια για τον συντονισμό, την προώθηση και την υλοποίηση των σχετικών δράσεων που ορίζονται στην προαναφερθείσα συμφωνία ορίστηκε η, υπαγόμενη στο Υπουργείο Εξωτερικών, Υπηρεσίας Διεθνούς Αναπτυξιακής Συνεργασίας (Υ.Δ.Α.Σ.)[[28]](#footnote-28). Προς τον σκοπό αυτό, η εν λόγω υπηρεσία συνάπτει συμβάσεις με μη κυβερνητικές οργανώσεις. Οι συμβάσεις αυτές χρηματοδοτούνται από πιστώσεις που εγγράφονται στον προϋπολογισμό εξόδων του Υπουργείου Εξωτερικών και έχουν ως αντικείμενο την υλοποίηση επιμέρους δράσεων ανθρωπιστικής και αναπτυξιακής βοήθειας, όπως λ.χ., τη δημιουργία και λειτουργία κέντρων στήριξης παιδιών πληγέντων κατά τη διάρκεια πολεμικών συρράξεων σε τρίτες χώρες και την ίδρυση στις χώρες αυτές, μουσείων, σχολών επαγγελματικής κατάρτισης και εκπαιδευτηρίων για παιδιά με εδικές ανάγκες.

Το πλαίσιο δράσης της εκάστοτε συμβαλλόμενης ΜΚΟ - που συνιστά νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου - για την υλοποίηση των στόχων εξωτερικής πολιτικής που της ανατίθενται, διαγράφεται όχι μόνον από τους όρους της σύμβασης που αυτή συνάπτει με την ΥΔΑΣ αλλά και από τις σχετικές νομοθετικές διατάξεις που ορίζουν με μεγάλη λεπτομέρεια τον τρόπο διαχείρισης των σχετικών κονδυλίων εκ μέρους του νπιδ. Από την επισκόπηση των νομοθετικών και των συμβατικών κειμένων, το Δικαστήριο συμπεραίνει ότι αυτά θεσπίζουν ειδικές υποχρεώσεις λογοδοσίας των ιδιωτών αντισυμβαλλομένων (ΜΚΟ) στο μέτρο που αυτοί αναλαμβάνουν να διαχειριστούν και να διαθέσουν τα κονδύλια αποκλειστικά για την υλοποίηση των εγκεκριμένων σχεδίων δράσης και όχι ως οικονομική ενίσχυση που μπορεί να διατεθεί κατά βούληση για οποιονδήποτε καταστατικό τους σκοπό[[29]](#footnote-29), ενώ υποχρεούνται να επιστρέψουν τα ποσά που δεν αναλώθηκαν ή δεν αναλώθηκαν νόμιμα στο πλαίσιο του προγράμματος[[30]](#footnote-30).

Εκ τούτων παρέπεται ότι, τα ποσά που διατίθενται μέσω αυτών των συμβάσεων συνιστούν δημόσιο χρήμα και ο ιδιώτης που αναλαμβάνει τη διαχείρισή τους καθίσταται δημόσιος υπόλογος[[31]](#footnote-31), χωρίς να ασκεί επιρροή το γεγονός ότι η ιδιότητα του δημοσίου υπολόγου και η συναφής με αυτήν ανάληψη της υποχρέωσης διαχείρισης δημοσίου χρήματος εγκαθιδρύθηκε δυνάμει σύμβασης που καταρτίστηκε με το Δημόσιο[[32]](#footnote-32). Με αυτά τα δεδομένα, οι πράξεις του Υπουργού Εξωτερικών με τις οποίες αρμοδίως καταλογίζονται σε βάρος των συμβαλλομένων ΜΚΟ ποσά που φέρεται να έλαβαν αχρεωστήτως λόγω παράβασης των ειδικών υποχρεώσεων λογοδοσίας και οι οποίες εκδόθηκαν με νομική βάση το άρθρο 152 παρ. 3 του ν. 4270/2014 ή την ομοίου περιεχομένου προϊσχύουσα διάταξη του άρθρου 56 παρ. 3 του νόμου 2362/1995 που απονέμουν στον διατάκτη αρμοδιότητα καταλογισμού του δημοσίου υπολόγου σε περίπτωση ελλείμματος, γεννούν δημοσιολογιστική διαφορά υπαγόμενη στη δικαιοδοσία του Ελεγκτικού Συνεδρίου[[33]](#footnote-33) και όχι συμβατική διαφορά υπαγόμενη στη δικαιοδοσία των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων.

Αναφορικά με τον χρόνο γένεσης του ελλείμματος και την επίδρασή του στην αρμοδιότητα έκδοσης της προσβαλλόμενης πράξης, οι εκκαλούντες ισχυρίζονται ότι: «*δεν πρόκειται (…) για περίπτωση καταλογισμού μη νόμιμης δαπάνης (…) καθότι εν προκειμένω η δαπάνη ήταν νόμιμη και ερείδονταν σε έγκυρη σύμβαση, πλην όμως, επιγενομένως η νόμιμη αιτία της καταβολής της έληξε λόγω καταγγελίας των οικείων συμβάσεων. [Αντιθέτως] (…), πρόκειται για αξίωση επιστροφής στο Δημόσιο της πρώτης δόσης χρηματοδότησης των έργων λόγω λήξασας αιτίας, περίπτωση η οποία διαφοροποιείται τόσο από την έννοια του ελλείμματος, όσο και από την έννοια της αχρεώστητης καταβολής ποσών, και θα μπορούσε να εγείρει αξίωση του Δημοσίου δυνάμενη να επιδιωχθεί μόνο με την άσκηση αγωγής και όχι με την έκδοση καταλογιστικής πράξης*». Επί του ισχυρισμού αυτού, το Δικαστήριο προτάσσει την πάγια νομολογία του σύμφωνα με την οποία έλλειμμα, υφίσταται όχι μόνον όταν παρανόμως αφαιρείται δημόσιο χρήμα ή παρατύπως εκταμιεύεται αλλά, για την ταυτότητα του νομικού λόγου, και όταν η εκταμίευση του χρήματος είναι μεν νόμιμη κατά τον χρόνο που συντελείται, καθίσταται όμως παράτυπη όταν μεταγενέστερα διαπιστώνεται ότι παραβιάστηκαν οι όροι της νόμιμης διάθεσής του[[34]](#footnote-34). Τούτο συνέβη και εν προκειμένω όπου η «παρατυπία» που προκάλεσε το έλλειμμα δεν συντελέστηκε κατά το στάδιο που προηγείτο της σύναψης της σύμβασης αλλά μετά τη σύναψή της, συνίστατο δε, μεταξύ άλλων, στη διενέργεια δαπανών εκτός του σκοπού και του αντικειμένου της σύμβασης[[35]](#footnote-35), στην υποβολή πλαστών δικαιολογητικών για την πληρωμή των δαπανών[[36]](#footnote-36) καθώς και στη μη έναρξη της υλοποίησης του φυσικού αντικειμένου του προγράμματος ούτε στην υποβολή των προβλεπόμενων εκθέσεων ελέγχου[[37]](#footnote-37).

Τέλος, το Δικαστήριο αντιμετώπισε και την ειδικότερη περίπτωση όπου περισσότερες πράξεις συνδεόμενες με την ίδια σύμβαση μεταξύ της ΥΔΑΣ και της αντισυμβαλλόμενης ΜΚΟ, ήχθησαν τόσο ενώπιον του Ελεγκτικού Συνεδρίου ως διαφορές από καταλογιστική πράξη σύμφωνα με τα ανωτέρω αναφερθέντα όσο και ενώπιον του αρμόδιου διοικητικού εφετείου και κατ’ αναίρεση ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας, ως διαφορά από σύμβαση λόγω καταγγελίας της τελευταίας. Ειδικότερα, με απόφαση της ΥΔΑΣ καταγγέλθηκε σύμβαση χρηματοδότησης που αυτή είχε καταρτίσει με την αντισυμβαλλόμενη ΜΚΟ και η τελευταία κλήθηκε να επιστρέψει νομιμοτόκως το ποσόν των 225.000 ευρώ, το οποίο της είχε χορηγηθεί βάσει της ως άνω σύμβασης εξαιτίας σοβαρής παράβασης των συμβατικών της υποχρεώσεων συνιστάμενες στη διενέργεια δαπανών εκτός του σκοπού και του αντικειμένου της. Κατά της πράξης καταγγελίας ασκήθηκε προσφυγή ενώπιον του κατά τόπον αρμόδιου διοικητικού εφετείου η οποία απερρίφθη[[38]](#footnote-38), ομοίως δε απερρίφθη και αίτηση αναίρεσης ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας[[39]](#footnote-39) το οποίο επιβεβαίωσε τον διοικητικό χαρακτήρα της επίμαχης σύμβασης και συνακόλουθα τη δικαιοδοσία των διοικητικών δικαστηρίων επί της επίδικης πράξης καταγγελίας. Παράλληλα, περίπου εννέα έτη μετά την έκδοση της πράξης καταγγελίας η οποία στο μεταξύ είχε κριθεί αμετάκλητα νόμιμη με την ανωτέρω απόφαση του ΣτΕ, ο αρμόδιος Επίτροπος του Ελεγκτικού Συνεδρίου αναθεώρησε την πράξη θεώρησης με την οποία είχε καταβληθεί στη ΜΚΟ η επίμαχη χρηματοδότηση των 225.000 ευρώ και ο Υπουργός Εξωτερικών εξέδωσε πράξη καταλογισμού σε βάρος της υπολόγου ΜΚΟ για το επίμαχο ποσό των 225.000 ευρώ πλέον τόκων υπερημερίας. Το Ελεγκτικό Συνέδριο έκρινε ότι η διαφορά που γεννάται από, εκδοθείσα με βάση τα άρθρα 56 παρ. 3 του ν. 2362/1995 και, ήδη, 152 παρ. 3 του ν. 4270/2014, καταλογιστική πράξη του διατάκτη με σκοπό την αποκατάσταση του διαπιστωθέντος ελλείμματος υπάγεται στη δικαιοδοσία του[[40]](#footnote-40), χωρίς τούτο να αναιρεί τη δυνατότητα προσφυγής στα διοικητικά ή πολιτικά –ανάλογα με τη φύση της σύμβασης ως διοικητικής ή ιδιωτικής- δικαστήρια, ώστε να επιλύονται οι διαφορές που τυχόν ανακύπτουν από την εκτέλεσή της[[41]](#footnote-41).

**ΙV. Αξιολόγηση - συμπεράσματα.**

Θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι η απόφαση Επιτροπή κατά ΗΒ[[42]](#footnote-42) εγκαινιάζει μία νέα προσέγγιση του ενωσιακού δικαστή σχετικά με τη φύση των διαφορών οι οποίες γεννώνται από χρηματοδοτικές συμβάσεις, η οποία μάλιστα συμπορεύεται και με τα νομολογιακά πορίσματα των εθνικών δικαστηρίων όταν άγονται ενώπιόν τους αντίστοιχες υποθέσεις.

Η νέα αυτή προσέγγιση αποτυπώνεται στη σκέψη 65 της απόφασης σύμφωνα με την οποία η διττή προϋπόθεση της προγενέστερης απόφασης Λητώ πρέπει εφεξής να εξετάζεται υπό το πρίσμα του σκοπού του οργάνου που εκδίδει τη σχετική πράξη. Αν η προσβαλλόμενη πράξη του συμβαλλόμενου διοικητικού οργάνου επιδιώκει την εκτέλεση της σύμβασης, η προσφυγή πρέπει να ασκηθεί ενώπιον του δικαστή της σύμβασης. Αντιθέτως, εάν επιδιώκεται η διασφάλιση της προστασίας των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης σύμφωνα με τις διατάξεις του Κανονισμού 2988/95 και του εφαρμοστέου ratione temporis δημοσιονομικού κανονισμού, τότε η διαφορά πρέπει να εκδικασθεί ενώπιον του δικαστή της Ένωσης με προσφυγή ακύρωσης. Με αυτή τη σκέψη, το Δικαστήριο αναγνωρίζει τον διττό ρόλο των ευρωπαϊκών και εθνικών διοικητικών οργάνων, στο πλαίσιο συμβάσεων που κατ’ ουσίαν λειτουργούν ως «όχημα» για την διοχέτευση κονδυλίων με σκοπό την υλοποίηση έργων και προγραμμάτων που συνάπτονται με τις διεθνείς σχέσεις και την εξωτερική πολιτική ή με την επίτευξη στόχων ενωσιακής πολιτικής (π.χ. στόχοι εδαφικής και κοινωνικής συνοχής, γεωργικής πολιτικής κ.ά.).

Πράγματι, όταν ένα θεσμικό όργανο της Ένωσης ή, στο πλαίσιο της εθνικής έννομης τάξης ένα διοικητικό όργανο, συνάπτει σύμβαση που χρηματοδοτείται από ενωσιακούς ή/και εθνικούς πόρους, με σκοπό την υλοποίηση συγκεκριμένων διεθνών ή ευρωπαϊκών προγραμμάτων και με ειδικές υποχρεώσεις λογοδοσίας και απόδοσης λογαριασμού που βαρύνουν τον αντισυμβαλλόμενο οικονομικό φορέα, ο ρόλος του συμβαλλόμενου διοικητικού οργάνου είναι διττός: δρα τόσο ως συμβαλλόμενο μέρος που μεριμνά για την ορθή εκτέλεση της σύμβασης όσο και ως διοικητικό όργανο στο οποίο οι σχετικές διατάξεις απονέμουν εξουσία έκδοσης μονομερών πράξεων με σκοπό την ορθή διαχείριση των κονδυλίων που διατίθενται μέσω της σύμβασης και εν γένει την προστασία του ενωσιακού ή του εθνικού προϋπολογισμού από τη διάπραξη παρατυπιών. Αυτός ο διττός ρόλος συνεπάγεται και διττή αρμοδιότητα εκδίκασης των διαφορών, ανάλογα με τον σκοπό που επιδιώκεται κάθε φορά. Ο σκοπός αυτός συνάγεται από τις εκάστοτε εφαρμοστέες διατάξεις που συνιστούν τη νομική βάση έκδοσης των προσβαλλόμενων πράξεων και εν γένει από το περιεχόμενό τους.

Με αυτή τη συλλογιστική, το επιχείρημα της Γενικής Εισαγγελέως ότι, ο διττός ρόλος της Επιτροπής όταν συνάπτει τέτοιες συμβάσεις «*δεν σημαίνει ότι τα μέτρα που λήφθηκαν δυνάμει των ως άνω εξουσιών υπάγονται στην αρμοδιότητα του ακυρωτικού δικαστή, εάν τα αποτελέσματα των εν λόγω μέτρων παράγονται εντός της συμβατικής σχέσης που συνδέει τους συμβαλλομένους*»[[43]](#footnote-43), στη συλλογιστική του αναιρετικού δικαστή λειτουργεί αντίστροφα: ακριβώς επειδή ο ρόλος του διοικητικού οργάνου είναι διττός θα πρέπει κάθε φορά να εξετάζεται με ποιον ρόλο δρα το διοικητικό όργανο κατά την έκδοση της προσβαλλόμενης πράξης – ως αντισυμβαλλόμενος ή ως έχων την εξουσία έκδοσης μονομερών διοικητικών πράξεων με σκοπό την προστασία του προϋπολογισμού της ένωσης ή του κράτους μέλους – ώστε να κριθεί αντίστοιχα και η αρμοδιότητα εκδίκασης της διαφοράς ως συμβατικής ή διοικητικής.

Θα μπορούσε μάλιστα να υποστηριχθεί ότι από την επίμαχη σκέψη 65 της απόφασης, η πρώτη προϋπόθεση της απόφασης Λητώ, σύμφωνα με την οποία η προσβαλλόμενη πράξη πρέπει να αποσκοπεί στην παραγωγή δεσμευτικών έννομων αποτελεσμάτων εκτός των ορίων της συμβατικής σχέσης, «απορροφάται» από τον σκοπό που επιδιώκει το όργανο που την εκδίδει καθώς και από την νομική βάση που επικαλείται. Εάν ο επιδιωκόμενος σκοπός είναι η προστασία του ενωσιακού προϋπολογισμού από παρατυπίες και η πράξη εκδίδεται με νομική βάση τις διατάξεις του Κανονισμού 2988/95 και του δημοσιονομικού κανονισμού, η πράξη εντάσσεται εκτός του συμβατικού πλαισίου και ο ενωσιακός δικαστής κρατά για τον εαυτό του την αρμοδιότητα εκδίκασης της σχετικής διαφοράς η οποία άγεται ενώπιόν του με προσφυγή ακύρωσης του άρθρου 263 της ΣΛΕΕ.

Από την άλλη, δεν θα πρέπει να παραγνωριστεί το πραγματικό πλαίσιο εντός του οποίου εκδόθηκε η απόφαση Επιτροπή κατά ΗΒ. Πράγματι, με την προσβαλλόμενη πράξη διώκεται παρατυπία η οποία εμφιλοχώρησε πριν από τη σύναψη της σύμβασης, το στοιχείο δε αυτό αποτυπώνεται στα κριτήρια που λαμβάνει υπόψη το Δικαστήριο και χαρακτηρίζεται ως «*καθοριστικής σημασίας*»[[44]](#footnote-44). Με αυτά τα δεδομένα, τίθεται το εύλογο ερώτημα εάν η δίωξη «παρατυπιών» που εμφιλοχώρησαν στο στάδιο εκτέλεσης της σύμβασης γεννά συμβατική ή διοικητική διαφορά. Δηλαδή, εάν το αρμόδιο διοικητικό όργανο αποφάσιζε να χαρακτηρίσει «παρατυπία» τη συμπεριφορά του αντισυμβαλλόμενου οικονομικού φορέα που επήλθε μετά την υπογραφή της σύμβασης – π.χ. υποβολή πλαστών δικαιολογητικών για την πληρωμή δαπανών ή διενέργεια δαπανών εκτός του σκοπού και του αντικειμένου της σύμβασης – και, με σκοπό την προστασία του προϋπολογισμού της Ένωσης, προέβαινε στην έκδοση καταλογιστικής πράξης με νομική βάση τον κανονισμό 2988/95 ή τον εφαρμοστέο δημοσιονομικό κανονισμό, η διαφορά θα ήταν διοικητική ή συμβατική; Οι προαναφερθείσες υποθέσεις Λητώ[[45]](#footnote-45), ADR[[46]](#footnote-46), Alisei[[47]](#footnote-47), Ingegneria Informatica[[48]](#footnote-48) και Groupement Adriano[[49]](#footnote-49) δεν δίνουν σαφή απάντηση στο ερώτημα διότι οι προσβαλλόμενες πράξεις αφορούσαν κατά κανόνα χρεωστικά σημειώματα και εκθέσεις ελέγχου που εκδόθηκαν με βάση διατάξεις της σύμβασης και όχι με βάση δημοσιονομικές διατάξεις. Όσα προαναφέρθηκαν σχετικά με την ανάλυση της σκέψης 65 της απόφασης ΗΒ κατά Επιτροπής, μας επιτρέπουν να συμπεράνουμε τη διοικητική φύση της διαφοράς. Εφόσον, δηλαδή, η Επιτροπή έδρασε μονομερώς ως διοικητικό όργανο για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης και όχι ως αντισυμβαλλόμενος του οικονομικού φορέα, η γεννώμενη διαφορά είναι διοικητική.

Αυτή άλλωστε είναι και η απάντηση της προαναφερθείσας νομολογίας του Ελεγκτικού Συνεδρίου σε συναφείς υποθέσεις χρηματοδοτικών συμβάσεων που συνάπτουν δημόσιες αρχές με ιδιωτικούς φορείς για την υλοποίηση προγραμμάτων που άπτονται των διεθνών σχέσεων της χώρας και χρηματοδοτούνται από τον εθνικό προϋπολογισμό. Και σε αυτές τις υποθέσεις, το Ελεγκτικό Συνέδριο αναδεικνύει τη νομική βάση έκδοσης της πράξης και τον σκοπό του καταλογίζοντος οργάνου ενώ ειδική σημασία αποδίδει στο περιεχόμενο της σύμβασης και των σχετικών νομοθετικών διατάξεων στο μέτρο που θεσπίζουν σε βάρος του συμβαλλόμενου ιδιωτικού φορέα ειδικές υποχρεώσεις λογοδοσίας και απόδοσης λογαριασμού.

Αναφορικά με την νομική βάση έκδοσης της πράξης, η προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης και η πάταξη της παρατυπίας στο πλαίσιο τέτοιων χρηματοδοτικών συμβάσεων επιδιώκεται, στην ενωσιακή έννομη τάξη, μέσω της σχετικής διάταξης του δημοσιονομικού κανονισμού που ειδικά αναφέρεται σε τέτοιες «Χρηματοδοτικές εταιρικές σχέσεις-πλαίσιο»[[50]](#footnote-50) και του άρθρου 4 του Κανονισμού 2988/95[[51]](#footnote-51). Στην ελληνική έννομη τάξη, νομική βάση έκδοσης των σχετικών καταλογιστικών πράξεων είναι το άρθρο 152 του ν. 4270/2014 και το προϊσχύον άρθρο 56 του ν. 2362/1995 που προβλέπουν τον καταλογισμό του ελλείμματος που παρουσιάζουν οι δημόσιοι υπόλογοι, με αιτιολογημένη απόφαση του διατάκτη. Ταυτόχρονα, η νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου έχει ερμηνεύσει διασταλτικά την έννοια του υπολόγου δεχόμενη ότι αυτή «*εγκαθιδρύεται και με την ανάληψη της υποχρέωσης διαχείρισης χρημάτων ή υλικού του Δημοσίου, κατόπιν νόμιμης εντολής διαχείρισης που δίδεται βάσει σύμβασης καταρτιζόμενης με το Δημόσιο*»[[52]](#footnote-52).

Παράλληλα, από την ανάλυση του περιεχομένου των συμβάσεων και των σχετικών νομοθετικών διατάξεων, το Ελεγκτικό Συνέδριο επικεντρώνεται στον ειδικό προορισμό των κονδυλίων που χρηματοδοτούν τη σύμβαση. Δεν πρόκειται για μία απλή επιχορήγηση ή για ένα ποσό η καταβολή του οποίου αποσκοπεί σε ένα συγκεκριμένο αποτέλεσμα χωρίς ενδιάμεσα στάδια ελέγχου. Αντίθετα, πρόκειται για ένα κονδύλι που προέρχεται από ειδική πίστωση του εθνικού προϋπολογισμού για την υλοποίηση συγκεκριμένου σκοπού και ως προς το οποίο θεσπίζεται ειδική υποχρέωση λογοδοσίας - κυρίως υπό την έννοια της υποχρέωσης τήρησης μίας «διαδρομής ελέγχου»[[53]](#footnote-53)- καθώς και υποχρέωση επιστροφής εκείνου του μέρους που τυχόν θα παραμείνει αδιάθετο μετά τη λήξη του προγράμματος[[54]](#footnote-54). Αυτά τα στοιχεία εν μέρει αντιστοιχούν στη σκέψη 62 της απόφασης Επιτροπή κατά HB όπου, για να αναδειχθεί ως δικαιολογητικός λόγος ανάκτησης των ποσών η «*σοβαρότητα της [διαπραχθείσας] παρατυπίας*» και όχι η «*σοβαρότητα της ζημίας*» που υπέστη το διοικητικό όργανο, το Δικαστήριο της Ένωσης υπογραμμίζει το γεγονός ότι τα ποσά που αναζητούνται συνιστούν «*έσοδα για ειδικό προορισμό*» του γενικού προϋπολογισμού της Ένωσης που διατίθενται για τη χρηματοδότηση συγκεκριμένων δαπανών και για αυτόν τον λόγο, επιστρέφονται στο αρχικό κονδύλιο του προϋπολογισμού ώστε να μπορέσουν να επαναχρησιμοποιηθούν.

Τέλος, το Ελεγκτικό Συνέδριο, αποδεχόμενο τον διττό ρόλο του συμβαλλόμενου διοικητικού οργάνου στο πλαίσιο των επίμαχων χρηματοδοτικών συμβάσεων έκρινε ότι από την ίδια συμπεριφορά του αντισυμβαλλόμενου οικονομικού φορέα μπορούν να γεννηθούν δύο ειδών διαφορές: εκείνες από την καταγγελία της σύμβασης που ως αμιγώς συμβατικές υπάγονται στη δικαιοδοσία του δικαστή της σύμβασης και εκείνες από το διοικητικό μέτρο του καταλογισμού του ελλείμματος με βάση πράξη της δημοσιονομικής διοίκησης που εκδίδεται κατ’ ενάσκηση δημόσιας εξουσίας και υπάγεται στη δική του δικαιοδοσία.

Υπό το πρίσμα των ανωτέρω παρατηρήσεων, ενωσιακός και εθνικός δικαστής ακολουθούν αμφότεροι μία σαφή τελολογική προσέγγιση επιχειρώντας να αναδείξουν τον σκοπό και τον θεσμικό ρόλο υπό τον οποίο δρα το διοικητικό όργανο κατά την έκδοση της εκάστοτε προσβαλλόμενης πράξης. Η νομολογία Επιτροπή κατά ΗΒ καινοτομεί, αναδεικνύοντας την αυτοτελή κανονιστική ισχύ των δημοσιονομικών κανόνων σε ενωσιακό επίπεδο: πράξεις που εκδίδονται κατ’ εφαρμογή αυτών των κανόνων και επιδιώκουν την προστασία του προϋπολογισμού της Ένωσης από παράτυπες συμπεριφορές, υπάγονται στη δικαιοδοσία του Δικαστηρίου ως πράξεις εκδοθείσες κατ’ ενάσκηση δημόσιας εξουσίας. Τον ίδιο δρόμο ακολουθεί και η νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου σε συναφείς υποθέσεις, δεχόμενη τη δικαιοδοσία του δημοσιονομικού δικαστή όταν οι καταλογιστικές πράξεις εκδίδονται κατ’ εφαρμογή διατάξεων του δημόσιου λογιστικού και επιδιώκουν τη συναγωγή εννόμων συνεπειών λόγω παράβασης των ειδικών υποχρεώσεων λογοδοσίας των δημοσίων υπολόγων.

Η βασική διαφορά που εντοπίζεται στα νομολογιακά πορίσματα που παρουσιάστηκαν, σχετίζεται με το πραγματικό των υποθέσεων και αφορά τον χρόνο διάπραξης της παρατυπίας. Η απόφαση Επιτροπή κατά ΗΒ, αφορά παρατυπία διαπραχθείσα κατά το προσυμβατικό στάδιο και το στοιχείο αυτό αναδεικνύεται κατά τη σχετική αξιολόγηση από το Δικαστήριο της Ένωσης. Το Ελεγκτικό Συνέδριο δέχεται ότι ο καταλογισμός του ελλείμματος σε βάρος υπολόγου από σύμβαση, είναι δυνατός και στο στάδιο εκτέλεσης της σύμβασης για να αχθεί δε σε αυτό το συμπέρασμα, χρησιμοποιεί εργαλεία και επιχειρήματα που επιστρατεύει και το Δικαστήριο της Ένωσης με κυριότερα, το νομικό πλαίσιο έκδοσης της πράξης και τον σκοπό που επιδιώκει το καταλογίζον όργανο.

Συνεπώς, το ερώτημα εάν πράξεις που εκδίδονται με βάση τους δημοσιονομικούς κανονισμούς και αφορούν το στάδιο εκτέλεσης της σύμβασης, γεννούν συμβατικές ή διοικητικές διαφορές, παραμένει μάλλον ανοιχτό για τον ενωσιακό δικαστή ενώ φαίνεται να έχει επιλυθεί στο πεδίο της εθνικής έννομης τάξης. Σε κάθε περίπτωση, όσο η συμβασιοποίηση των χρηματοδοτικών συνδρομών κερδίζει συνεχώς έδαφος σε ένα οικονομικό περιβάλλον που κατακλύζεται από επιδοτήσεις και επιχορηγήσεις υπέρ ιδιωτών και όσο οι δημοσιονομικοί κανόνες αποτελούν το αναγκαίο ανάχωμα για τη διασφάλιση της ορθής διάθεσης αυτών κονδυλίων, αναμένεται ότι η νομολογία – ενωσιακή και εθνική – θα εξελιχθεί περαιτέρω, θα αποκρυσταλλώσει τα μέχρι τώρα πορίσματά της και θα δώσει απαντήσεις στα ερωτήματα που παραμένουν εκκρεμή.

1. Υπό δημοσίευση στο περιοδικό Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου. [↑](#footnote-ref-1)
2. Βλ. σχετ. την 13/2013 Ειδική Έκθεση του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου (ΕΕΣ) με τίτλο «Αναπτυξιακή Βοήθεια της ΕΕ στην Κεντρική Ασία», προσβάσιμη ηλεκτρονικά στον σύνδεσμο <https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/sr13_13/qjab13014eln.pdf> [↑](#footnote-ref-2)
3. Βλ. τον ισχύοντα κατά τον κρίσιμο χρόνο Κανονισμό 2667/2000 της 5ης Δεκεμβρίου 2000, σχετικά με την Ευρωπαϊκή Υπηρεσία για την Ανασυγκρότηση, ΕΕ L 306, σελ. 7. [↑](#footnote-ref-3)
4. Βλ. άρθρα 130 και 131 του προϊσχύοντος κανονισμού 2018/1046 της 18ης Ιουλίου 2018 σχετικά με τους δημοσιονομικούς κανόνες που εφαρμόζονται στον γενικό προϋπολογισμό της Ένωσης, ΕΕ L 193, σελ. 1 (Δημοσιονομικός Κανονισμός του 2018) και άρθρα 131 και 132 του ήδη ισχύοντος κανονισμού 2024/2509 της 23ης Σεπτεμβρίου 2024 σχετικά με τους δημοσιονομικούς κανόνες που εφαρμόζονται στον γενικό προϋπολογισμό της Ένωσης, ΕΕ L της 26ης.9.2024 (Δημοσιονομικός Κανονισμός του 2024). [↑](#footnote-ref-4)
5. Κανονισμός 2988/95 της 18ης Δεκεμβρίου 1995, σχετικά με την προστασία των οικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, ΕΕ L 312, σελ. 1. [↑](#footnote-ref-5)
6. ΓεΔΕΕ απόφαση 21.12.2021, T‑796/19, *HB κατά Επιτροπής*, ECLI:EU:T:2021:918 [σύμβαση TACIS] και απόφαση 21.12.2021, T‑795/19, *HB κατά Επιτροπής*, ECLI:EU:T:2021:918 [σύμβαση CARDS]. [↑](#footnote-ref-6)
7. ΓεΔΕΕ απόφαση 14.9.2022, Τ-775/20, *PB κατά Επιτροπής*, ECLI:EU:T:2022:542. [↑](#footnote-ref-7)
8. ΔΕΕ απόφαση 26.9.2024, C‑161/22 P [αναίρεση στη C-796/19, σύμβαση TACIS] και C‑160/22 P [αναίρεση στη C-795/19, σύμβαση CARDS] (συνεκδ.), *Επιτροπή κατά HB*, ECLI:EU:C:2024:799 και απόφαση 4.10.2024, C-721/22 P *Επιτροπή κατά PB* [αναίρεση στην T-775/20], ECLI:EU:C:2024:836. [↑](#footnote-ref-8)
9. Όπως χαρακτηριστικά αναφέρει το ΔΕΕ στις C-160/22 P και C-161/22 P (συνεκδ.), *ibid*, σκ. 50: *«(…) αν ο δικαστής της Ένωσης κήρυσσε εαυτόν αρμόδιο να αποφαίνεται επί προσφυγών ακύρωσης κατά πράξεων που εντάσσονται σε ένα καθαρά συμβατικό πλαίσιο, θα υπήρχε ο κίνδυνος όχι μόνο να καθίσταται κενό περιεχομένου το άρθρο 272 ΣΛΕΕ, το οποίο επιτρέπει την απονομή αρμοδιότητας στον δικαστή της Ένωσης μόνο βάσει ρήτρας διαιτησίας, αλλά και να επεκτείνεται, στις περιπτώσεις στις οποίες η σύμβαση δεν θα περιελάμβανε τέτοια ρήτρα, η αρμοδιότητα του δικαστή της Ένωσης πέρα από τα όρια που έχει χαράξει το άρθρο 274 ΣΛΕΕ, το οποίο απονέμει στα εθνικά δικαστήρια τη γενική αρμοδιότητα επίλυσης των διαφορών στις οποίες η Ένωση είναι διάδικος*». [↑](#footnote-ref-9)
10. Για τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες, όταν έχει συναφθεί σύμβαση μεταξύ ιδιώτη αντισυμβαλλομένου και θεσμικού οργάνου της Ένωσης, μπορεί να ασκηθεί προσφυγή του πρώτου κατά του δεύτερου, ενώπιον του δικαστή της Ένωσης βάσει του άρθρου 263 ΣΛΕΕ, βλ. αμέσως παρακάτω, υπό Γ. [↑](#footnote-ref-10)
11. ΔΕΕ απόφαση 9.9.2015, C-506/13 P, *Λητώ κατά Επιτροπή*ς, ECLI:EU:C:2015:562, σκ. 20. [↑](#footnote-ref-11)
12. Η Γενική Εισαγγελέας υποστήριξε στις Προτάσεις της, τη συμβατική φύση της διαφοράς, άποψη που εν τέλει δεν έγινε δεκτή από το ΔΕΕ, βλ. Προτάσεις Γεν. Εισαγγ. *Kokott J.* της 25ης.1.2024, *Επιτροπή κατά HB*, C‑160/22 P και C‑161/22 P (συνεκδ.) και C‑597/22 P, ECLI:EU:C:2024:84. [↑](#footnote-ref-12)
13. ΔΕΕ, *Λητώ κατά Επιτροπής*, όπ.π. υποσημ. 10, σκ. 26. [↑](#footnote-ref-13)
14. Σύμφωνα με το ΔΕΕ, *Λητώ κατά Επιτροπής*, *ibid*, σκ. 23: «*(…) το χρεωστικό σημείωμα έχει την έννοια της όχλησης, με αναφορά της καταληκτικής ημερομηνίας και των όρων πληρωμής, και δεν μπορεί να εξομοιωθεί με εκτελεστό τίτλο, μολονότι αναφέρει την προβλεπόμενη στο άρθρο 299 ΣΛΕΕ αναγκαστική εκτέλεση ως μια από τις πιθανές εναλλακτικές λύσεις που θα μπορούσε να επιλέξει η Επιτροπή στην περίπτωση μη συμμόρφωσης του οφειλέτη μέχρι την καταληκτική ημερομηνία*». Παρότι η έννοια του εκτελεστού τίτλου κατ’ άρθρο 299 της ΣΛΕΕ δεν αποτελεί αντικείμενο της παρούσας μελέτης, αξίζει να σημειωθεί ότι η Επιτροπή έχει την εξουσία να βεβαιώνει επισήμως απαίτηση με απόφαση που αποτελεί εκτελεστό τίτλο ακόμη και όταν αυτή η απαίτηση εντάσσεται σε ένα αμιγώς συμβατικό πλαίσιο, υπό τον όρο ότι οι σχετικές συμβάσεις περιλαμβάνουν ρήτρα διαιτησίας υπέρ του δικαστή της Ένωσης (άρθρο 272 της ΣΛΕΕ). Ένας τέτοιος εκτελεστός τίτλος, ως μονομερής βλαπτική πράξη της Ένωσης προσβάλλεται με προσφυγή ακυρώσεως του άρθρου 263 της ΣΛΕΕ ενώπιον του ενωσιακού δικαστή. Εάν δεν υπάρχει τέτοια ρήτρα, ο εκτελεστός τίτλος εκδίδεται με βάση την εθνική νομοθεσία που έχουν ορίσει τα συμβαλλόμενα μέρη και προσβάλλεται ενώπιον του εθνικού δικαστή της σύμβασης (άρθρο 274 της ΣΛΕΕ), βλ. ΔΕΕ απόφαση 16.7.2020, C-584/17, *ADR Center SpA*, ECLI:EU:C:2020:576, σκ. 62-64 και 68-73 και απόφαση 26.9.2024, C‑597/22 P, *Επιτροπή κατά HB*, ECLI:EU:C:2024:800, σκ. 28-31. Για σχολιασμό της απόφασης *ADR*, βλ. *Pelikánová I.*, Clauses compromissoires: fin de la distinction entre droit contractuel et droit administratif ?, Journal de droit européen 2021 nο 277, σελ. 111-117 και *Potteau Α.*, XXIII. Finances et budget - Cour de justice, 3e ch., 16 juillet 2020, ADR Center SpA c/ Commission européenne, aff. C-584/17 P, ECLI:EU:C:2020:576 σε: Jurisprudence de la CJUE 2020. Décisions et commentaires, Ed. Bruylant – Bruxelles, 2021, σελ. 1126-1133. [↑](#footnote-ref-14)
15. ΓεΔΕΕ διάταξη 8.2.2010, Τ-481/08, *Alisei κατά Επιτροπής*, ECLI:EU:T:2010:32, σκ. 1-4, 54 και 55. Ως εκ του συμβατικού χαρακτήρα της διαφοράς, ο αντισυμβαλλόμενος οφειλέτης μπορεί να προσφύγει στον δικαστή της σύμβασης που στην προκειμένη περίπτωση είναι τα δικαστήρια των Βρυξελλών. [↑](#footnote-ref-15)
16. ΓεΔΕΕ απόφαση 26.7.2023, T-222/22, *Engineering – Ingegneria Informatica SpA*, ECLI:EU:T:2023:437. [↑](#footnote-ref-16)
17. Εν τέλει η υπόθεση εκδικάστηκε ως συμβατική διαφορά από το Γενικό Δικαστήριο λόγω ρήτρας διαιτησίας υπέρ αυτού στις διατάξεις της σύμβασης επιχορήγησης. [↑](#footnote-ref-17)
18. ΓεΔΕΕ διάταξη 21.10.2011, T-335/09, *Groupement Adriano*, ECLI:EU:T:2011:614, σκ. 31-34. [↑](#footnote-ref-18)
19. ΓεΔΕΕ απόφαση 21.12.2021, Τ-795/19, *ΗΒ κατά Επιτροπής*, ECLI:EU:T:2021:917, σκ. 71-73 και 80 και Προτ. Γεν. Εισαγγ. *Kokott J.*, όπ.π. υποσημ. 11, σκ. 79. [↑](#footnote-ref-19)
20. ΓεΔΕΕ απόφαση 18.12.2024, Τ-776/22, *ΤΡ κατά Επιτροπής*, ECLI:EU:T:2024:908. [↑](#footnote-ref-20)
21. Προτ. Γεν. Εισαγγ. *Kokott J.*, όπ.π. υποσημ. 11, σκ. 77. [↑](#footnote-ref-21)
22. *Ibid*, σκ. 89. [↑](#footnote-ref-22)
23. *Ibid*, σκ. 87 και 88. [↑](#footnote-ref-23)
24. *Ibid*, σκ. 81. Μάλιστα, η Γενική Εισαγγελέας κάνει σχετική αναφορά και στο γαλλικό διοικητικό δίκαιο το οποίο εμφανίζει ομοιότητες με το διοικητικό δίκαιο των θεσμικών οργάνων της Ένωσης, αναφέροντας ότι «*λύση η οποία συνίσταται στην αναγνώριση της ύπαρξης προνομιών της συμβαλλόμενης Διοίκησης υπάγοντας συγχρόνως τα μέτρα που λαμβάνονται κατά την άσκηση των σχετικών εξουσιών στην αρμοδιότητα του δικαστή της σύμβασης, και όχι του ακυρωτικού δικαστή, αντιστοιχεί επίσης στη λύση που εφαρμόζεται στο γαλλικό διοικητικό δίκαιο*», *ibid*, σκ. 92. [↑](#footnote-ref-24)
25. ΔΕΕ απόφαση 26.9.2024, C‑160/22 P και C‑161/22 P (συνεκδ.), *Επιτροπή κατά ΗΒ*, ECLI:EU:C:2024:799, σκ. 59-64. [↑](#footnote-ref-25)
26. Για την αρμοδιότητα του Πρώτου Τμήματος έναντι του Εβδόμου Τμήματος, βλ. ΕλΣ 8/2023. [↑](#footnote-ref-26)
27. ΕλΣ 900/2021, σκ. 3, 1434/2021, σκ. 3, ΣτΕ 4354/2014, 3507/2015. [↑](#footnote-ref-27)
28. Το π.δ. 224/2000 «Για την οργάνωση, στελέχωση και λειτουργία της Υπηρεσίας Διεθνούς Αναπτυξιακής Συνεργασίας (Υ.Δ.Α.Σ.) του Υπουργείου Εξωτερικών» (Α΄ 193) ορίζει στο άρθρο 1 ότι: «*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. Αρμοδιότητα της Y.Δ.A.Σ είναι η εποπτεία, ο συντονισμός και η προώθηση δράσεων και προγραμμάτων επείγουσας, ανθρωπιστικής επισιτιστικής ή άλλης μορφής βοήθειας καθώς και βοήθειας για την αναδιάρθρωση και αποκατάσταση υποδομών των αναπτυσσόμενων χωρών, που προωθούνται μέσω των Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων (Μ.Κ.Ο.) ή άλλων συναφών οργανώσεων και ιδρυμάτων*». [↑](#footnote-ref-28)
29. ΕλΣ 1192/2024, σκ. 3.4 και εκεί αναφερόμενη νομολογία. [↑](#footnote-ref-29)
30. ΕλΣ 1192/2024, σκ. 3.4, 1434/2021, σκ. 6, 900/2021 σκ. 7. [↑](#footnote-ref-30)
31. Σύμφωνα άλλωστε με πάγια νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου, δημόσιο χρήμα, που προσδίδει σε αυτόν που το διαχειρίζεται την ιδιότητα του δημοσίου υπολόγου, δεν νοείται μόνον το χρήμα που διαχειρίζονται τα διάφορα όργανα του Κράτους κατά την εκτέλεση του κρατικού προϋπολογισμού, αλλά και το χρήμα που διαχειρίζονται τα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου κατ’ εντολή του Κράτους, και το οποίο έχουν λάβει ως επιχορήγηση από τον προϋπολογισμό αυτού προς εκπλήρωση κρατικού σκοπού, ΕλΣ Ολομ. 1385/2021, σκ. 5, και 1039/1995. Για την έννοια του δημοσίου υπολόγου, βλ. *Μηλιώνης Ν.*, Ο θεσμικός ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2006, σελ. 359 έπ. και για ανάλυση της έννοιας πριν και μετά τον Οργανικό Νόμο του Ελεγκτικού Συνεδρίου (ν. 4820/2021, A΄ 130), *Κρέπης Κ.*, Ο έλεγχος των λογαριασμών των δημοσίων υπολόγων, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των λοιπών (δημόσιων) νομικών προσώπων (κατασταλτικός έλεγχος) σε: Το Ελεγκτικό Συνέδριο στο σύγχρονο δημοσιονομικό περιβάλλον, *Κουλουμπίνη Ε.Ε.* (επιμ.), Νομική Βιβλιοθήκη, 2023, σελ. 15 (25). [↑](#footnote-ref-31)
32. ΕλΣ Ολομ. 1816/2019, 1633/2006, 1247/1999, 2237/1997, ΣτΕ 275/2013, 4119/2012, 2548/2007, 1370-1/2004, 1621/2003. [↑](#footnote-ref-32)
33. Στη δικαιοδοσία του Ελεγκτικού Συνεδρίου υπάγονται και οι διαφορές από την αναγκαστική εκτέλεση διότι ο σχετικός νόμιμος τίτλος στηρίζεται σε υποκείμενη σχέση δημοσίου δικαίου που ανέκυψε από τον έλεγχο λογαριασμών δημοσίου υπολόγου, ΕλΣ 1899/2021, σκ. 9. [↑](#footnote-ref-33)
34. ΕλΣ Ολομ. 201/2021, σκ. 16, 18 και 23. Στην υπόθεση αυτή έγινε δεκτή η δικαιοδοσία του Ελεγκτικού Συνεδρίου επί αγωγής που άσκησε το Ελληνικό Δημόσιο κατά Δήμου ο οποίος ανάλωσε χρηματοδότηση που του διατέθηκε σε πληρωμές άσχετες με τον ειδικότερο σκοπό για τον οποίο αυτή δόθηκε. Περαιτέρω, όμως κρίθηκε ότι απαραδέκτως η επίδικη αγωγή ασκήθηκε κατ’ επίκληση των άρθρων 105 και 106 του Εισαγωγικού Νόμου του Αστικού Κώδικα διότι οι διατάξεις αυτές δεν εφαρμόζονται στις σχέσεις μεταξύ φορέων δημόσιας εξουσίας, δεδομένου άλλωστε (βλ. σκ. 23) ότι «*η τακτοποίηση δημόσιου λογαριασμού στον οποίο εντοπίσθηκε έλλειμμα ρυθμίζεται κατά πάγια νομοθετική πρακτική μέσω της έκδοσης ευθέως και μονομερώς καταλογιστικής απόφασης εις βάρος του υπεύθυνου υπολόγου*». [↑](#footnote-ref-34)
35. ΕλΣ 900/2021, σκ. 8. [↑](#footnote-ref-35)
36. ΕλΣ 1434/2021, σκ. 13. [↑](#footnote-ref-36)
37. ΕλΣ 1192/2024, σκ. 6. [↑](#footnote-ref-37)
38. ΔΕφΑθ 386/2008. [↑](#footnote-ref-38)
39. ΣτΕ 3507/2015 7μ., με την οποία κρίθηκε ότι οι επίμαχες συμβάσεις λόγω της υπερέχουσας θέσης που επιφυλάσσουν στην ΥΔΑΣ έναντι της ΜΚΟ έχουν διοικητικό χαρακτήρα και οι σχετικές συμβατικές διαφορές υπάγονται στη δικαιοδοσία των διοικητικών και όχι των πολιτικών δικαστηρίων, βλ. και ΣτΕ 4354/2014 παραπ. στην 7μ. Το ζήτημα του διοικητικού ή του ιδιωτικού χαρακτήρα της σύμβασης επιλύθηκε με την 7/2019 απόφαση του ΑΕΔ, το οποίο αποφάνθηκε υπέρ του διοικητικού χαρακτήρα της σύμβασης. Επιπλέον, εφόσον η Υ.Δ.Α.Σ. αποτελεί οργανικό τμήμα του Υπουργείου Εξωτερικών και συνεπώς δημόσια υπηρεσία, οι επίμαχες συμβάσεις υπάγονται και στον προσυμβατικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ΕλΣ Ε΄ Κλιμ. Πρ. 74/2010. [↑](#footnote-ref-39)
40. Βλ. άρθρα 56 παρ. 12 του ν. 2362/1995 και 152 παρ. 12 του ν. 4270/2014. [↑](#footnote-ref-40)
41. ΕλΣ 900/2021, σκ. 10.Α. [↑](#footnote-ref-41)
42. ΔΕΕ, *Επιτροπή κατά ΗΒ*, όπ.π. υποσημ. 7. [↑](#footnote-ref-42)
43. Προτ. Γεν. Εισαγγ. *Kokott J.*, όπ.π. υποσημ. 11, σκ. 89 και 90. [↑](#footnote-ref-43)
44. ΔΕΕ, *Επιτροπή κατά ΗΒ*, όπ.π. υποσημ. 7, σκ. 63 και 64. [↑](#footnote-ref-44)
45. ΔΕΕ, *Λητώ κατά Επιτροπής*, όπ.π. υποσημ. 10. [↑](#footnote-ref-45)
46. ΔΕΕ, *ADR Center SpA*, όπ.π. υποσημ. 13. [↑](#footnote-ref-46)
47. ΔΕΕ, *Alisei κατά Επιτροπής*, οπ.π. υποσημ. 14. [↑](#footnote-ref-47)
48. ΔΕΕ, *Engineering – Ingegneria Informatica SpA*, όπ.π. υποσημ. 15. [↑](#footnote-ref-48)
49. ΔΕΕ, *Groupement Adriano*, όπ.π. υποσημ. 17. [↑](#footnote-ref-49)
50. Βλ. άρθρα 130 και 131 του προϊσχύοντος κανονισμού 2018/1046 και άρθρα 131 και 132 του ήδη ισχύοντος κανονισμού 2024/2509, όπ.π. υποσημ. 3. [↑](#footnote-ref-50)
51. Έχει, μάλιστα, κριθεί ότι στο πεδίο των διοικητικών μέτρων όπως τα επίμαχα που αποσκοπούν στην ανάκτηση αχρεωστήτως εισπραχθέντων ποσών λόγω μη εγκύρως συναφθείσας σύμβασης χρηματοδότησης, ο εν λόγω κανονισμός συνιστά γενική ρύθμιση που εφαρμόζεται άμεσα χωρίς να είναι αναγκαία η θέσπιση τομεακής ρύθμισης, διότι διαφορετικά θα παρέλυαν οι δυνατότητες δράσης της Ένωσης για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της. Με αυτή τη σκέψη, το Δικαστήριο της Ένωσης απεφάνθη υπέρ της νομιμότητας της πράξης καταλογισμού του διαχειριστή της ΗΒ, ΡΒ. Ειδικότερα, ο δημοσιονομικός κανονισμός προβλέπει μόνον τη δυνατότητα καταλογισμού του αντισυμβαλλομένου φορέα, όχι όμως άλλων προσώπων που συνετέλεσαν στην παρατυπία. Ωστόσο, λόγω της γενικής εφαρμογής του Κανονισμού 2988/95, τα πρόσωπα αυτά μπορούν να καταλογιστούν με νομική βάση το άρθρο 4 περί παρατυπίας και το άρθρο 7 που ορίζει ότι: «(…) *Επικουρικώς, τα εν λόγω [διοικητικά] μέτρα μπορούν να επιβάλλονται και στα πρόσωπα που έχουν συμπράξει στην πραγμάτωση της παρατυπίας καθώς και σε εκείνα που φέρουν την ευθύνη για την παρατυπία ή όφειλαν να αποτρέψουν τη διάπραξή της»*, ΔΕΕ 14.10.2024, C‑721/22 P, *Επιτροπή κατά PB*, ECLI:EU:C:2024:836, σκ. 47 και 50-52, όπ.π. υποσημ. 6 και 7. [↑](#footnote-ref-51)
52. ΕλΣ 1192/2024, σκ. 3.4. [↑](#footnote-ref-52)
53. Ως διαδρομή ελέγχου νοείται ένα αναλυτικό σύστημα καταγραφής των ενεργειών και των δαπανών που πραγματοποιεί ο διαχειριστής των κονδυλίων. Ο τελευταίος, αναλαμβάνει, στο πλαίσιο αυτού του συστήματος, τις υποχρεώσεις προσκόμισης των οικείων δικαιολογητικών και απόδοσης λογαριασμού για την προσήκουσα διάθεση του ποσού που του διατέθηκε, βλ. ΕλΣ Ολομ. 1951/2020 σκ. 19, 23 και 27 και ΕλΣ 1899/2021, σκ. 6 Βλ. επίσης, άρθρο 12 παρ. 2 του ν. 2731/1999 (Α΄ 138) που ορίζει ότι: «*Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις που χρηματοδοτούνται από τον Κρατικό Προϋπολογισμό για την εκτέλεση συγκεκριμένων προγραμμάτων βοήθειας υποχρεούνται κατά το πέρας κάθε προγράμματος να προβαίνουν στην υποβολή λεπτομερών εκθέσεων περί της εκτελέσεως του προγράμματος και δικαιολογητικών για τις γενόμενες δαπάνες, απολογιστικά και για το σύνολο των δαπανών, λαμβανομένων υπόψη και των συνθηκών που επικρατούν στη χώρα αποστολής. Σε περίπτωση εκτελέσεως μακροχρόνιου προγράμματος οι Μ.Κ.Ο. έχουν υποχρέωση σε υποβολή εκθέσεων προόδου κάθε εξάμηνο. Οι εκθέσεις αυτές υποβάλλονται στην Υ.Δ.Α.Σ. του Υπουργείου Εξωτερικών*» και άρθρο 21 παρ. Β2 του π.δ/τος 224/2000 που ορίζει ότι: «*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.*». [↑](#footnote-ref-53)
54. ΕλΣ 1192/2024, σκ. 6. [↑](#footnote-ref-54)