

**ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ**  
**ΥΠΟΥΡΓΟΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ**  
**ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ**

**ΑΡΙΘΜΟΣ ΓΝΩΜΟΔΟΤΗΣΕΩΣ 161/2009**  
**ΤΟΥ ΝΟΜΙΚΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ**  
**Δ' ΤΜΗΜΑΤΟΣ**  
**Συνεδρίαση της 4-5-2009**

**ΣΥΝΘΕΣΗ:**

**Πρόεδρος:** Θεόδωρος Α. Θεοφανόπουλος, Αντιπρόεδρος Ν.Σ.Κ.

**Μέλη:** Ιωάννης Σακελλαρίου, Ηλίας Δροσογιάννης, Ιωάννης Διονυσόπουλος, Στέφανος Δέτσης, Ιωάννης Χαλκιάς, Κων/νος Γεωργάκης, Παναγιώτης Σπανός, Κων/νος Χαραλαμπίδης, Νομικοί Σύμβουλοι του Κράτους.

**Εισηγητής:** Κων/νος Γεωργάκης, Νομικός Σύμβουλος του Κράτους.

**Ερώτημα:** Υπ' αριθμ. ΥΠ.ΠΟ./ΔΙΝΕΠΟΚ/41367/846/9-5-2008 της Διεύθυνσης Νεώτερης Πολιτιστικής Κληρονομιάς του Υπουργείου Πολιτισμού.

**Περίληψη Ερωτήματος:** Εάν το Λαογραφικό και Εθνολογικό Μουσείο Μακεδονίας – Θράκης Ν.Π.Δ.Δ. νομιμοποιείται να υπογράψει, αντί του Υπουργείου Πολιτισμού, ως τρίτος συμβαλλόμενος, Προγραμματική Σύμβαση με το Δήμο Ηράκλειας και τη Δημοτική Επιχείρηση Πολιτισμού, Ανάπτυξης, Τουρισμού Ηράκλειας Νομού Σερρών.

Επί του ανωτέρω ερωτήματος το Ν.Σ.Κ. γνωμοδότησε ως ακολούθως:

I. Στο άρθρο 225 του Ν.3463/2006 «Κύρωση Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων» (ΦΕΚ Α'114) ορίζονται τα εξής:

“1.α. Για τη μελέτη και την εκτέλεση έργων και προγραμμάτων ανάπτυξης μιας περιοχής, καθώς και για την παροχή υπηρεσιών κάθε είδους, οι Δήμοι και οι Κοινότητες, οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις και τα Νομαρχιακά Διαμερίσματα των Ενιαίων Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων, οι Σύνδεσμοι Δήμων και Κοινοτήτων, οι Τ.Ε.Δ.Κ., η Ε.Ν.Α.Ε., η Κ.Ε.Δ.Κ.Ε., τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, τα οποία συνιστούν ή στα οποία συμμετέχουν οι προαναφερόμενοι οργανισμοί και φορείς, οι δημοτικές επιχειρήσεις ύδρευσης



και αποχέτευσης, τα δημοτικά και κοινοτικά ιδρύματα, καθώς και τα Ιδρύματα Τριτοβάθμιας Εκπαίδευσης, περιλαμβανομένων και των Τεχνολογικών Εκπαιδευτικών Ιδρυμάτων, μπορούν να συνάπτουν προγραμματικές συμβάσεις με το Δημόσιο, μεταξύ τους ή και με τους φορείς του δημόσιου τομέα της §6 του άρθρου 1 του Ν. 1256/1982, μεμονωμένα ή από κοινού.

Στις προγραμματικές συμβάσεις, που μετέχει το Δημόσιο, μπορεί να εκπροσωπείται και από το Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας, στην οποία εκτελείται η προγραμματική σύμβαση.

β. Στις προγραμματικές συμβάσεις επιτρέπεται και η συμμετοχή κοινωφελών δημοτικών και κοινοτικών επιχειρήσεων, αναπτυξιακών ανωνύμων εταιρειών, επιχειρήσεων Ο.Τ.Α. ειδικού σκοπού, Κέντρων Επαγγελματικής Κατάρτισης (Κ.Ε.Κ.) με οποιαδήποτε νομική μορφή και αν λειτουργούν, επιχειρήσεων των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων, των Περιφερειακών Ταμείων Ανάπτυξης, επιμελητηρίων, επιστημονικών φορέων δημοσίου δικαίου, συνεταιρισμών, ενώσεων συνεταιρισμών και εργοδοτικών και εργατοϋπαλληλικών ενώσεων.

Με απόφαση των Υπουργών Οικονομίας και Οικονομικών και Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων μπορεί να επιτρέπεται και η συμμετοχή τραπεζών και πιστωτικών ιδρυμάτων.

γ. Η σύναψη προγραμματικών συμβάσεων μεταξύ των φορέων της περίπτωσης α και κοινωφελών ιδρυμάτων είναι δυνατή, μόνον, εφόσον αυτά διαθέτουν σχετική εμπειρία και το καταστατικό τους προβλέπει συνεργασία με τους φορείς αυτούς.

Κατά την εκτέλεση των προγραμματικών συμβάσεων που συνάπτουν θεωρούνται φορείς κατασκευής του έργου κατά την έννοια του άρθρου 3 του Ν. 1418/1984 (Φ.Ε.Κ. 23 Α) και εκτελούν τις συμβάσεις αυτές με τα προβλεπόμενα στις περιπτώσεις ε', στ' και ζ' του ίδιου άρθρου όργανα και υπηρεσίες που συνιστούν με αποφάσεις των Διοικητικών τους Συμβουλίων.

2.α. Στις προγραμματικές συμβάσεις απαραίτητα ορίζονται το αντικείμενο της σύμβασης, ο σκοπός και το περιεχόμενο των μελετών, των έργων, των προγραμμάτων ή των υπηρεσιών, ο προϋπολογισμός τους, τα δικαιώματα και οι υποχρεώσεις των συμβαλλομένων, το χρονοδιάγραμμα εκτέλεσης της σύμβασης, οι πόροι από τους οποίους θα καλυφθούν οι αναλαμβανόμενες οικονομικές υποχρεώσεις και η διάρκεια της σύμβασης.

Επίσης ορίζεται το όργανο παρακολούθησης της εφαρμογής της και οι αρμοδιότητές τους, καθώς και ρήτρες σε βάρος του συμβαλλόμενου που παραβαίνει τους όρους της προγραμματικής σύμβασης.

β. Με την προγραμματική σύμβαση επίσης ορίζεται ο συμβαλλόμενος, στον οποίο μπορεί να ανατεθεί η διαχείριση, εκμετάλλευση και συντήρηση των έργων του προγράμματος μετά την ολοκλήρωσή του, εφόσον προβλέπεται αντίστοιχο στάδιο.

γ. Σε περίπτωση κατά την οποία συμβαλλόμενος σε προγραμματική σύμβαση αναθέσει σε τρίτον τη διαχείριση, εκμετάλλευση και συντήρηση των έργων αυτών η ανάθεση γίνεται σύμφωνα με τη νομοθεσία που διέπει τον κατά τη σύμβαση υπόχρεο συμβαλλόμενο.

3. Οι συμβαλλόμενοι φορείς για την εκτέλεση των προγραμματικών συμβάσεων μπορεί να χρηματοδοτούνται από το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων μέσω προγραμμάτων συγχρηματοδοτούμενων από την Ευρωπαϊκή Ένωση ή προγραμμάτων που χρηματοδοτούνται αμιγώς από εθνικούς πόρους, τον Τακτικό Προϋπολογισμό ή άλλα εθνικά ή περιφερειακά προγράμματα, καθώς και από τους προϋπολογισμούς των συμβαλλόμενων φορέων. Είναι δυνατή η χρηματοδότηση των συμβαλλομένων και από φορείς του δημόσιου φορέα που δεν μετέχουν στην προγραμματική σύμβαση.

4. Για την εκτέλεση των προγραμματικών συμβάσεων και στο πλαίσιο των συμφωνούμενων δικαιωμάτων και υποχρεώσεων των συμβαλλομένων οργανισμών και φορέων, επιτρέπεται η απασχόληση προσωπικού του ενός συμβαλλομένου στον άλλον, καθώς και η παραχώρηση της χρήσης ακινήτων, εγκαταστάσεων, μηχανημάτων και μέσων.

5. Εφόσον τα προβλεπόμενα στην προγραμματική σύμβαση έργα, προγράμματα και υπηρεσίες είναι πολιτιστικού χαρακτήρα, όπως η ανάδειξη, προστασία και συντήρηση μνημείων, οι παρεμβάσεις σε διατηρητέα ή παραδοσιακά κτίρια και οικισμούς, η διάσωση και διάδοση στοιχείων του πολιτισμού, η ανέγερση και λειτουργία χώρων πολιτισμικών λειτουργιών, η υποστήριξη δραστηριοτήτων και εκδηλώσεων που αφορούν την επιστήμη, τα γράμματα και τις τέχνες, συμμετέχει, ως συμβαλλόμενος, το Υπουργείο Πολιτισμού. Η προγραμματική σύμβαση καλείται "προγραμματική σύμβαση πολιτιστικής ανάπτυξης" και το δυνάμενο να επιβληθεί, κατά τις σχετικές διατάξεις, τέλος ανταποδοτικού χαρακτήρα, για τη χρηματοδότηση των έργων,

εργασίας, προγραμμάτων και υπηρεσιών της προγραμματικής σύμβασης, καλείται "Πολιτιστικό Τέλος"

Περαιτέρω από τις διατάξεις του άρθρου 1§6 Ν. 1256/1982 (ΦΕΚ Α'65), όπως ισχύει, σε συνδυασμό με τις διατάξεις του άρθρου 51 του Ν.1892/1990 (ΦΕΚ Α'101), όπως ισχύει, προκύπτει ότι στον προβλεπόμενο από αυτές δημόσιο τομέα περιλαμβάνονται, μεταξύ άλλων, και τα κάθε είδους νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου.

Εξάλλου στα άρθρα 1 και 2 του Ν.Δ. 406/1970 "Περί ιδρύσεως Λαογραφικού και Εθνολογικού Μουσείου Μακεδονίας" (ΦΕΚ Α'9) ορίζονται τα εξής:

#### **Άρθρο 1**

"1. Ιδρύεται δια του παρόντος Μουσείον από την ονομασίαν "Λαογραφικόν και Εθνολογικόν Μουσείον Μακεδονίας" εδρεύον εν Θεσσαλονίκη.

2. Τούτο αποτελεί νομικόν πρόσωπον δημοσίου δικαίου και τελεί υπό την εποπτεία των Υπουργείων Προεδρίας της Κυβερνήσεως και Βορείου Ελλάδος."

#### **Άρθρο 2**

"Σκοπός του Μουσείου είναι η δια της σπουδής των εν αυτώ εκτιθεμένων αντικειμένων και δημοσιεύσεως σχετικών Λαογραφικού και Εθνολογικού περιεχομένου μελετών η διατήρησις της μνήμης των προγόνων και εθνική διαπαιδαγώγησις των πολιτών και ειδικώτερον της νέας γενεάς."

Τέλος στο άρθρο 40 του Ν.Δ. 496/1974 "Περί Λογιστικού των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου" (ΦΕΚ Α' 204) ορίζεται ότι: "Συμβάσεις, δια των οποίων δημιουργούνται υποχρεώσεις εις βάρος του νομικού προσώπου δεν δύναται να συνομολογηθούν, εφ' όσον δεν προβλέπονται υπό των διεπουσών τούτο γενικών ή ειδικών διατάξεων".

II. Από την ερμηνεία των παραπάνω διατάξεων, αυτοτελώς και σε συνδυασμό μεταξύ τους, προκύπτουν τα εξής:

Από τις διατάξεις του άρθρου 225 Ν.3463/2006, το οποίο έχει ως βάση του τις αρχικές περί προγραμματικών συμβάσεων διατάξεις του άρθρου 11 του Ν. 1416/1984, περιέχεται η δυνατότητα στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.) να συμβάλλονται με άλλους φορείς του δημοσίου τομέα της παραγράφου 6 του άρθρου 1 του Ν. 1256/1982 (Κρατικές Υπηρεσίες, Ν.Π.Δ.Δ., Δημόσιους Οργανισμούς κλπ.) για τη μελέτη και εκτέλεση έργων ή προγραμμάτων ανάπτυξης ή την οργάνωση παροχής

υπηρεσιών κάθε είδους στην εδαφική περιφέρεια των συμβαλλομένων Ο.Τ.Α. («Προγραμματική σύμβαση»), συνδυάζοντας ή αλληλοσυμπληρώνοντας τις αρμοδιότητες ή τα οικονομικοτεχνικά μέσα που διαθέτουν, με εκείνα των αντισυμβαλλομένων φορέων και να αναπτύξουν έτσι από κοινού παραγωγικές δραστηριότητες προς τομείς, που χωρίς τις διατάξεις αυτές δεν θα ηδύνατο να πραγματοποιήσουν για διάφορους λόγους (είτε από έλλειψη ή ανεπάρκεια υλικοτεχνικής υπόδομής ή κατάλληλου προσωπικού κ.λ.π., είτε λόγω έλλειψης σχετικής αρμοδιότητας).

Επιτυγχάνονται, έτσι, αποτελέσματα τα οποία μόνος του κάθε φορέας ενεργώντας χωριστά, δεν θα μπορούσε να επιτύχει. Μέσα στα πλαίσια της ευχέρειας αυτής, γίνεται δυνατό, με συμβατικό τρόπο να ξεπερνούνται εμπόδια (τυπικά ή ουσιαστικά), να αίρονται συγκρούσεις ή έλλειψη αρμοδιοτήτων ή αδυναμίες και γενικά να επιλύονται ζητήματα, η διευθέτηση των οποίων διαφορετικά, θα χρειαζόταν νομοθετικές ρυθμίσεις (Ad Hoc Γνμδ. Ν.Σ.Κ. 434/2004).

Έτσι, η προγραμματική σύμβαση αποτελεί **σύμβαση πλαίσιο**, εντός του οποίου θα λάβουν χώραν οι κατ' ιδίαν νομικές ή υλικές πράξεις, που απαιτούνται για την εκτέλεση της προγραμματικής σύμβασης. Στην σύμβαση αυτή οι συμβαλλόμενοι πρέπει να συμπεριλάβουν τα ελάχιστα απαραίτητα στοιχεία που ορίζει η παραγρ. 2 του άνω άρθρου 225, ήτοι, το αντικείμενο της σύμβασης, το σκοπό και το περιεχόμενο των μελετών, των έργων, των προγραμμάτων ή των υπηρεσιών που αυτή αφορά, τον προϋπολογισμό τους τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις των συμβαλλομένων, το χρονοδιάγραμμα εκτέλεσης της σύμβασης, τους πόρους από τους οποίους θα καλυφθούν οι αναλαμβανόμενες οικονομικές υποχρεώσεις και τη διάρκεια της σύμβασης.

Επίσης, ορίζεται το όργανο παρακολούθησης της εφαρμογής της σύμβασης και οι αρμοδιότητες του, καθώς και οι ρήτρες σε βάρος του συμβαλλόμενου που παραβαίνει τους όρους της προγραμματικής σύμβασης και, όπου απαιτείται, ορίζεται ο συμβαλλόμενος φορέας ή τρίτος που θα αναλάβει την διαχείριση, εκμετάλλευση και συντήρηση των έργων του προγράμματος μετά την ολοκλήρωσή του, εφόσον προβλέπεται στάδιο διαχείρισης, εκμετάλλευσης και συντήρησής τους.

Μπορούν, επίσης, οι συμβαλλόμενοι να συνομολογήσουν και άλλους συμπληρωματικούς όρους για την ρύθμιση των μεταξύ τους σχέσεων κατά



την διάρκεια της ισχύος της προγραμματικής σύμβασης, εφόσον όμως οι όροι αυτοί δεν αντίκεινται σε υποχρεωτικής εφαρμογής κανόνες δικαίου (JUS COGENS) (Γνωμ. Ν.Σ.Κ. 638/1992, 639/1995).

Επίσης, η δυνατότητα χρηματοδότησης των συμβαλλομένων φορέων για την εκτέλεση των προγραμματικών συμβάσεων, από το πρόγραμμα δημοσίων επενδύσεων, από προγράμματα συγχρηματοδοτούμενα από την Ευρωπαϊκή Ένωση ή προγράμματα που χρηματοδοτούνται αμιγώς από εθνικούς πόρους, τον τακτικό κρατικό προϋπολογισμό και από τους προϋπολογισμούς των φορέων που συμμετέχουν, συνεπάγεται την εφαρμογή των κανόνων του δημοσίου λογιστικού για την εκτέλεση των οικείων δαπανών (Γνμδ. Ν.Σ.Κ. 693/1995).

Ως διέπουσες ένα νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου γενικές ή ειδικές διατάξεις νοούνται, όχι μόνο οι καταστατικές αυτού διατάξεις (ιδρυτικές, οργανισμός κ.α.) αλλά και κάθε άλλη νομική διάταξη που, εκ του νόμου, εφαρμόζεται και σ'αυτό.

Προκειμένου περί της συμμετοχής νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου στις άνω προγραμματικές συμβάσεις, οι διατάξεις του άρθρου 225 του Ν. 3463/2006 είναι διατυπωμένες με ευρύτητα και δεν κάνουν διάκριση ως προς τους σκοπούς (οικονομικοί, τεχνοκρατικοί, κοινωφελείς, θρησκευτικοί κ.α.) των νομικών προσώπων, που πρόκειται να συμμετάσχουν στις συμβάσεις αυτές, ούτε εξαρτούν, κατ' αρχήν, τη νομιμότητα συμμετοχής των νομικών προσώπων αυτών στις άνω συμβάσεις, από αντίστοιχη (νομική) πρόβλεψη στις καταστατικές διατάξεις τους.

Περαιτέρω, όμως, από τις άνω διατάξεις και το πνεύμα τους, εξυπακούεται, σαφώς, ότι προκειμένου να συμμετάσχει, ένα νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου, ως συμβαλλόμενο μέρος, σε προγραμματική σύμβαση του άνω άρθρου 225, πρέπει το αντικείμενο (εν όλω ή εν μέρει) της σύμβασης αυτής να εμπίπτει και εν γένει να στοιχείται με τους εκ του νόμου καταστατικούς σκοπούς του νομικού προσώπου τούτου. Διότι, σε αντίθετη περίπτωση, θα υπάρξει καταστρατήγηση των σκοπών αυτών του νομικού προσώπου με αποτελέσματα μη αποδεκτά από το δίκαιο.

Οι διατάξεις του άρθρου 225 του Ν. 3463/2006 που προβλέπουν τη δυνατότητα συμμετοχής, υπό την προεκτεθείσα έννοια, ενός νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου στις άνω προγραμματικές συμβάσεις, δεν

αντίκεινται στις διατάξεις του άρθρου 40 Ν.Δ. 496/1974, αλλά στοιχούνται προς αυτές και, ως εκ τούτου, δεν υφίσταται, ούτε γεννάται, από τις τελευταίες διατάξεις νομικό κώλυμα, ως προς τη δυνατότητα συμμετοχής υπό την ως άνω έννοια, ως συμβαλλομένου μέρους στις συμβάσεις αυτές του νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου τούτου.

Εξάλλου το Λαογραφικό και Εθνολογικό Μουσείο Μακεδονίας – Θράκης είναι νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου, τελεί υπό την εποπτεία του Υπουργού Πολιτισμού και στους σκοπούς του ανάγεται η διατήρηση της μνήμης των προγόνων και η εθνική διαπαιδαγώγηση των πολιτών και ειδικότερα της νέας γενιάς με τη μελέτη των αντικειμένων που εκτίθενται σ' αυτό και τη δημοσίευση μελετών Λαογραφικού και Εθνολογικού περιεχομένου. Ως εκ τούτου μπορεί να συμμετέχει νομίμως, ως συμβαλλόμενο μέρος, στις προβλεπόμενες από το άρθρο 225 Ν. 3463/2006 προγραμματικές συμβάσεις, υπό την προϋπόθεση, όμως, ότι το αντικείμενο αυτών εμπίπτει στους προβλεπόμενους από το νόμο σκοπούς του, οι οποίοι, επειδή είναι πολιτιστικού χαρακτήρα πρέπει να συμμετέχει στις ως άνω προγραμματικές συμβάσεις, ως συμβαλλόμενο μέρος, και το Υπουργείο Πολιτισμού.

**III.** Στην προκειμένη περίπτωση από τα τεθέντα υπόψη του Γραφείου Νομικού Συμβούλου στοιχεία προκύπτουν τα εξής:

Με το υπ' αριθμ. 46/14-3-2008 έγγραφό της προς το Δ.Σ. του Λαογραφικού και Εθνολογικού Μουσείου Μακεδονίας – Θράκης η Δημοτική Επιχείρηση Πολιτισμού, Ανάπτυξης, Τουρισμού, Ηράκλειας Σερρών (Δ.Ε.Π.Α.Τ.Η.) ζήτησε τη συμμετοχή του Λαογραφικού και Εθνολογικού Μουσείου Μακεδονίας – Θράκης στη σύναψη προγραμματικής σύμβασης πολιτιστικού χαρακτήρα μεταξύ του Δήμου Ηράκλειας και της Δ.Ε.Π.Α.Τ.Η. με σκοπό την αποτελεσματική αντιμετώπιση των αναγκών στον τομέα της παροχής υπηρεσιών πολιτισμού στο Δήμο Ηράκλειας, όπως αυτές αναφέρονται στο σχέδιο της προγραμματικής σύμβασης.

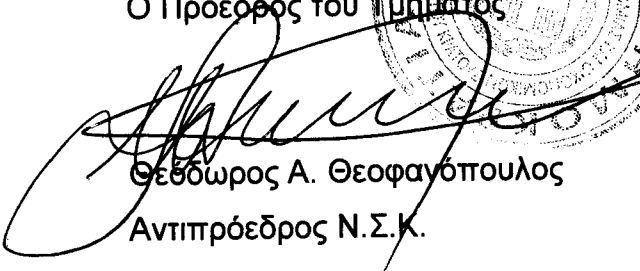
**IV.** Ενόψει των προαναφερθέντων, κατά την ομόφωνη γνώμη του Τμήματος, το Λαογραφικό και Εθνολογικό Μουσείο Μακεδονίας – Θράκης, ως Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου, μπορεί να συνάψει προγραμματική σύμβαση, ως τρίτος συμβαλλόμενος, με το Δήμο Ηράκλειας και τη Δημοτική Επιχείρηση Πολιτισμού, Ανάπτυξης και Τουρισμού Ηράκλειας Νομού

Σερρών, καθ' όσον το αντικείμενό της εμπίπτει με τους εκ του νόμου καταστατικούς του σκοπούς, πλην όμως δε νομιμοποιείται να υπογράψει την προγραμματική αυτή σύμβαση, αντί του Υπουργείου Πολιτισμού, το οποίο πρέπει να συμμετέχει ως συμβαλλόμενο σ' αυτή.

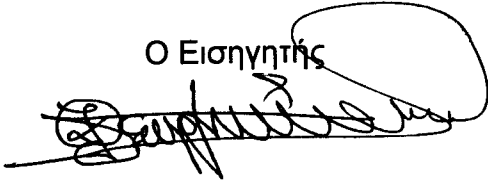
**ΘΕΩΡΗΘΗΚΕ**

Αθήνα 6-5-2009

Ο Πρόεδρος του Τμήματος

  
Theodoros A. Geofanopoulos  
Αντιπρόεδρος Ν.Σ.Κ.

Ο Εισηγητής

  
Koninos Georgakakis  
Νομικός Σύμβουλος του Κράτους