

Ο δημοσιονομικός (προληπτικός) έλεγχος των ΟΤΑ Από το παρελθόν στο παρόν

Του κ. Χριστομελέτη ΚΑΡΑΜΕΚΗ

Δντού της Διεύθυνσης Τοπικής Αυτοδιοίκησης
και Διοίκησης της Ανατολικής Αττικής
της Περιφέρειας Αττικής

Προοίμιο

Το θεσμό της λογοδοσίας των τοπικών αρχόντων¹ συνέλαβε αρχικά ο Αριστοτέλης που υπόδειξε την ανάγκη της ύπαρξης ενός συστήματος ελέγχου των υπευθύνων της διαχείρισης ανδρών, απευθείας από τον λαό, που στη συνέχεια ονομάστηκε Εκκλησία του Δήμου. Σύμφωνα με το περιεχόμενο του θεσμού αυτού, ήταν υποχρεωμένοι, στο τέλος κάθε διαχειριστικής περιόδου, που στη σημερινή της μορφή αποτελεί το οικονομικό έτος, να λογοδοτούν δημόσια, μπροστά δηλαδή στο λαό και μάλιστα είχαν θεσπισθεί πολύ αυστηρές ποινές σε βάρος αυτών που είχαν ελλειμματική ή κακή διαχείριση και διασπάθιση του δημόσιου χρήματος.

Ο θεσμός αυτός, αφού πέρασε από διάφορα στάδια διαμορφώθηκε στη μορφή που έως πρότινος οριζόταν με τις διατάξεις των άρθρων 226 και 227 του προηγούμενου Κώδικα ΔΚΚ (Π.Δ. 410/95). Η διαφορά μεταξύ του αρχαίου θεσμού και του πρόσφατου, είναι ότι τότε μεν παίρνονταν επί τόπου διάφορες αποφάσεις από την Εκκλησία του Δήμου, ενώ σήμερα, κάθε δημότης ή φορολογούμενος έχει το δικαίωμα να διατυπώνει τις παρατηρήσεις του σχετικά με τη λογοδοσία ή την πορεία του Δημάρχου ή Προέδρου της Κοινότητας για την οποία καλούνται με ειδική προκήρυξη σε ειδική συνέλευση και πάντως όπως ορίζουν οι διατάξεις συγκεκριμένης νομοθεσίας κάθε φορά.

Σκοπός των διατάξεων αυτών, είναι να υποκινηθούν οι ευγενικές διαθέσεις και οι φιλοδοξίες των προσώπων που αναλαμβάνουν τη διοίκηση και διαχείριση των τοπικών υποθέσεων ν' αναπτύσσουν κατά τη διάρκεια της άσκησης των καθηκόντων τους κοινωνική δραστηριότητα και να εμφανίζονται μπροστά στους δημότες τους σαν συνεπείς εκτελεστές αυτών που τους υποσχέθηκαν πριν από τις εκλογές και να μπορούν να ζητήσουν ξανά την εντολή για τη συνέχιση των καθηκόντων τους και για νέα περίοδο.

Πιο στενά, στο οικονομικό επίπεδο ο θεσμός του ελέγχου όλων όσων διαχειρίζονται δημόσιους πόρους², πόρους δηλαδή που συγκεντρώνονται από συνεισφορά πολλών ή

1. Βλέπετε μεταξύ άλλων: Κωνστ. ΓΕ. ΑΘΑΝΑΣΟΠΟΥΛΟΥ: Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση: Ελλάδα Χώρες Μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Τόμος Β', Η έκδ. Αθήναι, 2005, σελ. 29 επόμ. Μάρκου Γ. ΚΑΡΑΝΑΣΤΑΣΗ «Δ και ΚΚ», έκδοση 2000, σελ. 853.

2. Βλέπετε στοιχεία από ομιλία Γεωργίου Ι. ΚΟΥΡΤΗ, Αντιπροέδρου του Ε.Σ.

από επιχορηγήσεις του κράτους, είναι πανάρχαιος. Ο Πλάτωνας στην αρχαία Ελλάδα διδασκε ότι «δεν πρέπει να έχουμε κανένα δικαστή (κριτή) ή ανώτατο λειτουργό, ο οποίος να κρίνει ή να κυβερνά χωρίς να αποδίδει λογαριασμό», ενώ ο Αριστοτέλης στην «Αθηναίων Πολιτεία» μας πληροφορεί ότι τον έλεγχο αυτό στην αρχαία Αθήνα ασκούσαν δεκαλογιστές. Όταν το 1807 ο Μ. Ναπολέων ίδρυε το Γαλλικό Ελεγκτικό Συνέδριο είχε υπόψη του κατά τη δική του έκφραση ότι αυτό θα ήταν «η χωροφυλακή των λογαριασμών», προικισμένο με τις πιο εκτεταμένες εξουσίες. Και ως τέτοιο είναι για την Ελλάδα το Ελεγκτικό Συνέδριο που ιδρύθηκε το 1833 (Δ/γμα 27 Σεπτ/9 Οκτ. 1833 ΦΕΚ 32), είναι το παλαιότερο ανώτατο δικαστήριο της Χώρας, αφού ο Άρειος Πάγος ιδρύθηκε το 1837 και με δικαιοδοσία που κατοχυρώνει το Σύνταγμα.

Ο έλεγχος στο σύγχρονο κράτος

Το άρθρο 98 παρ. 1 του Ελληνικού ισχύοντος Συντάγματος στο εδάφιο α αυτού ορίζει ότι στην αρμοδιότητα του Συνεδρίου ανήκει ιδίως «ο έλεγχος των δαπανών του κράτους καθώς και των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) ή άλλων νομικών προσώπων που υπάγονται με ειδική διάταξη νόμου στο καθεστώς αυτό», δηλαδή ο προληπτικός έλεγχος των δαπανών τους.

Ο προληπτικός έλεγχος των δαπανών είναι κατάκτηση που επέβαλε το πρώτο ο ν. ΑΥΟΖ/28 Μαΐου/3 Ιουνίου 1887 που εισηγήθηκε ο Πρωθυπουργός και Υπουργός Οικονομικών Χαρίλ. Τρικούπης και για να πραγματοποιηθεί στους ΟΤΑ κατά το ισχύον Σύνταγμα απαιτείται ο συγκεκριμένος ΟΤΑ να υπαχθεί στον προληπτικό, δικαστικό αυτό έλεγχο του Συνεδρίου με ειδική διάταξη νόμου ή Π. Δ/τος σε εκτέλεση νόμου. Τέτοιοι ισχύοντες σήμερα νόμοι είναι: α) το άρθρο 18 του Ν. Δ/τος 1265/1972 με βάση το οποίο υπήχθησαν στον προληπτικό έλεγχο του Συνεδρίου οι δαπάνες των Δήμων Αθηναίων, Πειραιά, Θεσ/νίκης (Π.Δ. 172/1997), Περιστερίου, Χαλανδρίου και Ηλιουπόλεως Αττικής (Π.Δ. 133/2001) και άλλων Δήμων και β) το άρθρο 23 του Ν. 3202/2003 (ΦΕΚ Α 284) σε συνδυασμό με τους νόμους 3250/2004 (άρθρο 11) και 3220/2005 (άρθρο 18 παρ. 9) που ορίζουν ότι από 1/7/2005 «οι δαπάνες των ΟΤΑ πρώτου βαθμού με πληθυσμό άνω των 5.000 κατοίκων, υπάγονται στον προληπτικό έλεγχο του Συνεδρίου, σύμφωνα με τις διατάξεις που διέπουν αυτό» και έτσι υλοποιήθηκε σχετικό αίτημα των ΟΤΑ.

Με τη θέσπιση και ενεργοποίηση από τα Υπουργεία Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και Δικαιοσύνης του προληπτικού ελέγχου των δαπανών των ΟΤΑ, έγινε ένα πολύ σημαντικό βήμα προώθησης της διαφάνειας κατά τη διαχείριση των προσόδων των ΟΤΑ αφού ο εν λόγω έλεγχος:

α) ασκείται πριν την πραγματοποίηση της δαπάνης και περιλαμβάνει την κακή και μη σύννομη διάθεση των προσόδων των ΟΤΑ,

β) περιφρουρεί τα οικονομικά συμφέροντα των ΟΤΑ από ανεξάρτητη δικαστική αρχή που δεν επηρεάζεται από την εν γένει διοίκηση (κρατική ή μη),

γ) παρέχει ασφάλεια στις συναλλαγές των ΟΤΑ, αφού οι πιστωτές τους έχουν τη βεβαιότητα ότι δεν πρόκειται να οχληθούν στον απώτερο χρόνο για επιστροφή των ληφθέντων ποσών,

δ) καθιστά δυνατή την ακριβή εκτέλεση του προϋπολογισμού του, αφού κατά τον προληπτικό έλεγχο για την πληρωμή της δαπάνης διαπιστώνεται και η ύπαρξη εγγεγραμμένης πίστωσης,

ε) προστατεύει τον διατάκτη της δαπάνης Δήμαρχο ή Πρόεδρο Κοινότητας ή άλλο όργανο από ψιθύρους ύπαρξης αθέμιτης συναλλαγής.

Ο προληπτικός έλεγχος

Ο προληπτικός έλεγχος³ εκδηλώνεται με τη θεώρηση του οικείου χρηματικού εντάλματος με σχετική πράξη του αρμοδίου Επιτρόπου (Δικαστικού Υπαλλήλου του Ελεγκτικού Συνεδρίου του ειδικού κλάδου Επιτρόπων του άρθρου 38 του ν. 2721/1999). Μέχρι το έτος 1988 σύμφωνα με τα άρθρα 12,19,77 και 82 του Π. Δ/τος 774/1980 και 144 Π. Δ/τος 1225/1981 τον προληπτικό έλεγχο ασκούσαν Πάρεδροι (Δικαστές, με βαθμό αντίστοιχο με Εφέτη) και Επίτροποι (Δικ. Υπάλληλοι) στην έδρα κάθε νομού. Με το άρθρο 10 του ν. 1816/1988 από 1/1/1989 οι Πάρεδροι (Δικαστές) αντικαταστάθηκαν από Επιτρόπους (Δικ. Υπαλλήλους Προϊσταμένους Δ/σης Κατηγορίας ΠΕ Βαθμού Α). Το έτος 1993 με το άρθρο 13 παρ. 1-19 ν. 2145/1993 τον έλεγχο ανέλαβαν πάλι οι Πάρεδροι (Δικαστές) για τα Υπουργεία και οι Επίτροποι (Δικ. Υπάλληλοι) για τις λοιπές υπηρεσίες. Τέλος το έτος 1997 με το άρθρο 3 παρ. 25 του ν. 2479/1997, που ισχύει έως σήμερα, τον προληπτικό έλεγχο ασκούν Επίτροποι (Δικ. Υπάλληλοι) του ειδικού κλάδου Επιτρόπου του άρθρου 38 ν. 2721/1999 που προΐστανται των υφισταμένων 84 Υπηρεσιών Επιτρόπων (1 Υπηρεσία στη Βουλή των Ελλήνων 19 στα Υπουργεία, 6 σε μεγάλα ΝΠΔΔ, 4 σε μεγάλους Δήμους και 54 στις έδρες των νομών).

Η θεώρηση του χρηματικού εντάλματος κατά τον προληπτικό έλεγχο γίνεται σύμφωνα με τη διαδικασία των άρθρων 17, 19 και 21 του Π. Δ/τος 774/1980 και ειδικότερα ελέγχεται 1) εάν υπάρχει για τη δαπάνη νομίμως πίστωση και 2) εάν τηρήθηκαν οι διατάξεις του νόμου για την οικονομική διαχείριση των ΟΤΑ ή κάθε άλλου νόμου ή διατάγματος εφαρμοζόμενου στους ΟΤΑ. Το Συνέδριο κατά τον προληπτικό έλεγχο νομιμότητας εξετάζει παρεμπιπτόντως τα αναγκάως με αυτή (νομιμότητα δαπανών) συναπτόμενα ζητήματα αρμοδιότητας άλλων δικαστηρίων εφόσον τα ζητήματα αυτά δεν έχουν κριθεί οριστικά και τελεσίδικα με απόφαση του αρμοδίου δικαστηρίου (Πράξη 1ου Τμ. 295/1992). Σε περίπτωση άρνησης του Επιτρόπου για θεώρηση του σχετικού εντάλματος, αυτός εκθέτει τους λόγους άρνησης, σε σχετική πράξη του, που αποστέλλεται στην εκδύσασα το χρηματικό ένταλμα υπηρεσία. Εάν η υπηρεσία αμφισβητεί τη νομιμότητα της άρνησης αυτής επανυποβάλλει το χρηματικό ένταλμα στον Επίτροπο, ο οποίος αν αρνηθεί εκ νέου τη θεώρησή του, το αποστέλλει με σχετική έκθεσή του για οριστική κρίση στο οικείο Τμήμα του Συνεδρίου (συγκροτείται από 1 Αντιπρόεδρο, 2 Συμβούλους και 2 Παρέδρους με συμβουλευτική γνώμη) που επιλαμβάνεται των λόγων της διαφωνίας και αποφασίζει με Πράξη του, αφού προηγουμένως προτείνει επ' αυτού ο Γενικός Επίτροπος Επικρατείας στο Ελεγκτικό Συνέδριο. Ειδικά για τους ΟΤΑ α) στο 1ο Τμήμα του Συνεδρίου υπάγεται η άρση διαφωνιών και η γνωμοδότηση σε αμφιβολίες Επιτρόπων ως προς τη θεώρηση χρηματικών ενταλμάτων πληρωμής που αφορούν αποδοχές γενικά και αποζημιώσεις υπαλλήλων των ΟΤΑ από οποιαδήποτε αιτία, τα νοσήλια αυτών, αμοιβές δικηγόρων, καθώς και τις κρατήσεις σ' αυτές (Απόφ. Ολ. Ελ. Συν. ΦΕΚ Β 1242/2002) και β) στο 7ο Τμήμα υπάγεται η άρση διαφωνιών κ.λ. ως προς τη θεώρηση χρηματικών ενταλμάτων που αφορούν αξιώσεις από προμήθειες, εκτέλεση έργων, κάθε φύσεως εργασίες ή υπηρεσίες, από μισθώσεις ακινήτων και από κάθε άλλη αιτία εκτός από τις αξιώσεις που υπάγονται στην αρμοδιότητα του 1ου Τμήματος (Απόφ. Ολ. Ελ. Συν. ΦΕΚ Β 1620/2004).

3. Βλέπετε στοιχεία από ομιλία Γεωργίου Ι. ΚΟΥΡΤΗ, Αντιπροέδρου του Ε.Σ.

Η Πράξη του Τμήματος που εκδίδεται στην ανωτέρω διαφωνία, είναι Πράξη δικαστικού σχηματισμού, που δεν υπόκειται σε αναίρεση ενώπιον της Ολομέλειας του Συνεδρίου (Ολ. Ελ. Συν. 252/1987 ΝοΒ 1987 σελ. 1472), υπόκειται όμως σε ανάκληση, ολική ή μερική, από το ίδιο το Τμήμα που την εξέδωσε, κατά την ίδια ως άνω διαδικασία. Η ανάκληση γίνεται είτε αυτεπάγγελτα από το αρμόδιο Τμήμα που την εξέδωσε δια του Προέδρου του ή με αφορμή οιοδήποτε άλλου εγγράφου (αίτησης ανάκλησης ενδιαφερομένου για τη θεώρηση του εντάλματος), ή από την ενδιαφερόμενη υπηρεσία ή από τρίτο τον οποίο αφορά η εντελλόμενη με το χρηματικό ένταλμα δαπάνη. Η ανάκληση χωρεί αν επιφύλαξη πλάνη είτε περί το δίκαιο, είτε περί τα πραγματικά γεγονότα ή λόγω λογιστικού λάθους ή αν προσάγονται νέα στοιχεία που δικαιολογούν την ανάκληση.

Οι θεωρήσεις των Χ.Ε.

I. Η θεώρηση του οικείου χρηματικού εντάλματος από τον Επίτροπο μπορεί να γίνει και στην περίπτωση που κάποια δαπάνη δεν προβλέπεται από τη νομοθεσία και το ένταλμα μπορεί να πληρωθεί εάν αναγράφεται ως αιτία αυτού ότι η δαπάνη είναι λειτουργική για τον οικείο Δήμο ή Κοινότητα. Πότε όμως μια δαπάνη είναι λειτουργική. Κατά τη νομολογία του Συνεδρίου (απόφ. 1ου Τμ. 218/1994) τέτοια είναι η δαπάνη που σχετίζεται με την ανάπτυξη δραστηριοτήτων εκ μέρους του Δήμου, οι οποίες προάγουν τα κοινωνικά, πολιτιστικά, πνευματικά και οικονομικά συμφέροντα των δημοτών ή συμβάλλουν στην ενεργό συμμετοχή τούτων για την προαγωγή των τοπικών υποθέσεων και στις δραστηριότητες του Δήμου. Πρέπει όμως η δαπάνη αυτή να ανταποκρίνεται στο ανάλογο ή προσήκον μέτρο και να μη υπερβαίνει τα εύλογα όρια που διαγράφονται γενικά με την τήρηση της αρχής της λιτότητας εν όψει όμως των συνθηκών πραγματοποίησής της. Πάντως το Ελεγκτικό Συνέδριο μπορεί να πληρώσει μη νόμιμη δαπάνη αν κρίνει ότι υπάρχει συγγνωστή πλάνη των αρμοδίων οργάνων της Διοίκησης κατά την ερμηνεία των κειμένων διατάξεων.

Από τη νομολογία του Συνεδρίου κρίθηκαν ως λειτουργικές και άρα δαπάνες που μπορούν να πληρωθούν, οι ακόλουθες ενδεικτικά αναφερόμενες δαπάνες:

1) Δαπάνη δημοσίευσης στον Τύπο ψηφίσματος σχετικού με το θάνατο δημοσίου προσώπου (Πράξη IV Τμ. 17/1999).

2) Δαπάνη για την παροχή δώρων στη χορωδία των σχολείων του Δήμου γιατί συμβάλλει στην πολιτιστική ανάπτυξη (Πράξη IV Τμ. 23/1999).

3) Δαπάνη για αμοιβή δημοσιογράφων που κάλυψαν την προβολή αθλητικής εκδήλωσης Δήμου διότι συμβάλλει στην εκπλήρωση των σκοπών του (Πρ. 1ου Τμ. 205/1999).

4) Δαπάνη Κοινότητας για την προμήθεια ειδών κρεοπωλείου τα οποία διένειμε στους οικονομικά αδυνάτους κατοίκους της κατά τις εορτές των Χριστουγέννων (απόφ. 1ου Τμ. 592/1983).

5) Δαπάνη μίσθωσης ταξί από παιδικό σταθμό για την μεταφορά νηπίων σ' αυτόν, διότι είναι απαραίτητη για την εκπλήρωση των σκοπών ενόψει έλλειψης μέσων μαζικής μεταφοράς (Πρακ. 1ου Τμ. 47 Συνεδρ./18-8-1987, Πράξη 1ου Τμ. 423/1983).

II. Η θεώρηση του χρηματικού εντάλματος από τον Επίτροπο είναι ανέκκλητη πράξη εφόσον εξοφλήθηκε το ένταλμα. Όμως η επανεξέταση της νομιμότητας της δαπάνης αυτού από το οικείο Τμήμα του Συνεδρίου, έχει ως συνέπεια μόνο τη μεταρρύθμιση της νομικής θεμελίωσής του, χωρίς την ανάκληση της γενόμενης θεώρησης. Σε συμφωνία με τα ανωτέρω η Ολομέλεια του Συνεδρίου με τα Πρακτικά της 11 Συνεδρ./30-4-2001 και 29ης Συνεδρ./10-11-2004 (όμοιες οι 305/78 και 920/81 αποφάσεις Γ' Τμήματος) δέχθηκε ό-

τι η θεώρηση χρηματικού εντάλματος πληρωμής δαπάνης στο πλαίσιο του προληπτικού ελέγχου, δεν μπορεί να ανακληθεί ή αμφισβητηθεί, ούτε από το Συνέδριο, ούτε από τη διοίκηση, εκτός αν η θεώρηση στηρίχθηκε σε ανύπαρκτα πλαστά ή ψευδή δικαιολογητικά ή σε απατηλή συμπεριφορά του διοικούμενου και δόθηκε έτσι ένα σημαντικό πλεονέκτημα στους ΟΤΑ, των οποίων οι δαπάνες δεν υπόκεινται σε επανάκριση. Πρόσφατα σε ερώτημα Υπουργού αν παρέχεται σε όργανα του Υπουργείου Οικονομικών δυνατότητα α) καταλογισμού ή β) παραπομπής στο Ελεγκτικό Συνέδριο, για ανάκληση θεώρησης χρηματικών ενταλμάτων από Επίτροπο του Συνεδρίου που έγινε στα πλαίσια προληπτικού ελέγχου και για καταλογισμό στη συνέχεια των ποσών των δαπανών που έχουν εξοφληθεί, (μετά από τη θεώρηση), αν κατά το στάδιο της θεώρησης δεν λήφθηκαν υπόψη 1) διατάξεις νόμων με βάση τις οποίες το σύνολο ή τμήμα των δαπανών που θεωρήθηκαν είναι μη σύννομες, 2) απορριπτικές πράξεις του Συνεδρίου σε άλλες όμοιες δαπάνες και 3) πρόσθετα στοιχεία που εντοπίστηκαν από διοικητικούς ελέγχους, με βάση τα οποία στοιχειοθετείται η απόρριψη της δαπάνης, η Ολομέλεια του Συνεδρίου με τα Πρακτικά της 3ης Συνεδρ./23-2-2005 επανέλαβε ότι δεν μπορεί να ανακληθεί η θεώρηση ούτε να αμφισβητηθεί αυτή από το Ελεγκτικό Συνέδριο ή τη Διοίκηση, εφόσον έχει εξοφληθεί το σχετικό ένταλμα. Κρίθηκε συνεπώς ότι δεν μπορεί να γίνει στην πιο πάνω περίπτωση μεταγενέστερος καταλογισμός από τη Διοίκηση, αλλά μόνο αναθεώρηση της Πράξης του Επιτρόπου ή του Τμήματος από το Συνέδριο κατά το άρθρο 29 του Π. Δ/τος 774/1980 λόγω πλάνης περί τα πράγματα και όχι περί το νόμο ή λόγω λογιστικού λάθους ή αν προσκομισθούν νέα κρίσιμα έγγραφα που στοιχειοθετούν εξ αντικειμένου την απόρριψη της θεωρηθείσας δαπάνης ή αν η πράξη στηρίχθηκε σε καταθέσεις μαρτύρων που ακολούθως καταδικάστηκαν για ψευδορκία ή σε έγγραφα που κηρύχθηκαν πλαστά με δικαστική απόφαση. Σημαντική λοιπόν είναι και η πιο πάνω απόφαση της Ολομέλειας που διασφαλίζει την ασφάλεια του προληπτικού ελέγχου των δαπανών των ΟΤΑ.

III. Επιπρόσθετα αναφέρονται κατωτέρω χαρακτηριστικές Πράξεις του Συνεδρίου σε θέματα μείζονος ενδιαφέροντος που ανέκυψαν κατά τον προληπτικό έλεγχο δαπανών ΟΤΑ.

1. Με τις 15, 26, 73 και 101/2000 Πράξεις του IV Τμ. του Συνεδρίου κρίθηκε ότι επιτρέπεται ενίσχυση συλλόγων από Δήμο ή Κοινότητα όταν συντρέχουν σωρευτικά οι εξής προϋποθέσεις: α) να πρόκειται για σύλλογο με σκοπό αθλητικό ή πολιτιστικό κατά το καταστατικό του, β) η έδρα του να βρίσκεται στο Δήμο ή την Κοινότητα που παρέχει την επιχορήγηση και γ) να υπάρχει εγκριτική απόφαση του Δημοτικού ή Κοινοτικού Συμβουλίου.

2. Με τις 51/2005 και 71/2005 Πράξεις του I Τμήματος κρίθηκε ότι ο Δήμος δεν υποχρεούται σε εκτέλεση προσωρινής διαταγής σύμφωνα με το άρθρο 20 του ν. 3301/2004, αφού αυτή είναι τίτλος απ' αυτούς που αναφέρονται στο άρθρο 904 παρ. 2 εδάφια γ-ζ του Κ.Πολ.Δ.

3. Με την 75/2005 Πράξη του I Τμήματος αντιμετωπίστηκε η εξής περίπτωση: Σε ένα ΑΕΙ παρείχαν τις υπηρεσίες τους για πολλά έτη με το καθεστώς ετησίων ανανεουμένων συμβάσεων μίσθωσης έργου 4 άτομα ως φύλακες των εγκαταστάσεών του πέραν των υπαρχόντων 5 οργανικών θέσεων φυλάκων. Μετά τη δημοσίευση του Π. Δ/τος 164/19-7-2004 το Πρωτανικό Συμβούλιο έκρινε σε εκτέλεση του Π. Δ/τος αυτού, ότι μπορεί να ανανεωθούν οι συμβάσεις τους για αόριστο χρόνο και απέστειλε το σχετικό φάκελο στο ΑΣΕΠ για οριστική κρίση η οποία εκκρεμεί. Όμως επειδή στις 4/1/2005 οι συμβάσεις των

φυλάκων έληξαν, το Πρωτανικό Συμβούλιο με απόφασή του στις 11/1/2005 ενέκρινε την κατάρτιση νέων συμβάσεων μισθώσεων έργου, σύμφωνα με το άρθρο 6 παρ. 1 ν. 2527/1997, καίτοι οι ανάγκες φύλαξης δεν ήταν έκτακτες και ασυνήθεις, αλλά πάγιες και διαρκείς. Το 1ο Τμήμα του Συνεδρίου έκρινε ότι δεν ήταν μεν νόμιμη η σύναψη των εν λόγω νέων συμβάσεων, πλην η κατάρτισή τους δεν έγινε κατά κατάχρηση των κειμένων διατάξεων, αλλά από συγγνωστή πλάνη των αρμοδίων οργάνων του Πανεπιστημίου ως προς την έννοια των εφαρμοστέων διατάξεων, εν όψει της εκκρεμούσης διαδικασίας του Π. Δ/τος 164/2004, αφού πίστευαν ότι μπορούσαν να καταρτίσουν τις συμβάσεις αυτές, μέχρι την ολοκλήρωση της διαδικασίας του Π. Δ/τος αυτού από το ΑΣΕΠ. Η Πράξη αυτή του Συνεδρίου είναι σημαντική και ευεργετική για τους εκτάκτους με συμβάσεις ορισμένου χρόνου, αφού εξασφαλίζει την παραμονή τους τον φορέα απασχόλησής τους μέχρι την ολοκλήρωση της διαδικασίας του ΑΣΕΠ, και

4. Με την 100/2005 Πράξη του 1ου Τμήματος κρίθηκε το ακόλουθο νομικό ζήτημα. Το Δημοτικό Συμβούλιο του Δήμου Χαλανδρίου με απόφασή του εισηγήθηκε στο υπηρεσιακό Συμβούλιο την υπαγωγή εργαζομένου του στις διατάξεις του Π. Δ/τος 164/2004, διότι πληρούσε τις προϋποθέσεις του άρθρου 11 αυτού (ύπαρξη διαδοχικών συμβάσεων κατ' άρθρ. 5 παρ. 1 που συνήφθησαν πριν από την έναρξη ισχύος του και ενεργών τον ως άνω χρόνο) και το υπηρεσιακό Συμβούλιο έκρινε νόμιμη την υπαγωγή του στη διάταξη αυτή. Ακολούθως ο εργαζόμενος διορίστηκε με σχέση εργασίας αορίστου χρόνου σε μόνιμη θέση. Το Συνέδριο έκρινε ότι κατόπιν της εν λόγω κρίσεως δεν ήταν άκυρες οι προηγούμενες ετήσιες συμβάσεις του με το Δήμο με βάση το άρθρο 6 παρ. 1 του ν. 2527/1997 και ο χρόνος τους λαμβάνεται υπόψη ως προϋπηρεσία για τη μισθολογική του κατάταξη. Η πράξη αυτή εμμέσως αναγνωρίζει τη συνταγματικότητα των διατάξεων του Π. Δ/τος 164/2004, καίτοι δεν προβαίνει σε ρητή αναγνώριση, αφού δέχεται την εφαρμογή του.

Ορισμένες επισημάνσεις

1. Οι Πράξεις⁴ που εκδίδονται από το αρμόδιο Τμήμα του Ελεγκτικού Συνεδρίου και αφορούν σε υποθέσεις διαφωνιών Επιτρόπων του, σχετικά με τη θεώρηση ή μη χρηματικών ενταλμάτων, σύμφωνα με τη διαδικασία της παρ. 1 του άρθρου 21 του Π.δ/τος 774/1980, αποτελούν πράξεις δικαστικού σχηματισμού που εκδίδονται κατά ρητή συνταγματική επιταγή (άρθρο 98 παρ.2 του Συντάγματος) χωρίς να τηρούνται οι διατυπώσεις δημοσιότητας του άρθρου 93 παρ. 2 του Συντάγματος. Οι Πράξεις αυτές δεν υπόκεινται σε ένδικα ή ενδικοφανή μέσα, ούτε όμως έχουν χαρακτήρα οριστικής απόφασης, η οποία σύμφωνα με το άρθρο 85 του Π.δ/τος 1225/1981 δεν μπορεί να ανακληθεί. Συνεπώς, όπως παγίως γίνεται δεκτό μπορεί καταρχήν να ανακληθούν, κατ' ανάλογη εφαρμογή των αρχών του δικαίου για την ανάκληση των διοικητικών πράξεων, λόγω λογιστικού λάθους ή αν εμφιλοχώρησε κατά την έκδοσή τους νομική ή πραγματική πλάνη ή γίνεται επίκληση νέων στοιχείων που δικαιολογούν την ανάκληση. Την ανάκληση των πράξεων αυτών και την εκ νέου έρευνα της υπόθεσης επιλαμβάνεται, κατά την ίδια διαδικασία της έκδοσής τους, το Τμήμα που εξέδωσε τις προς ανάκληση πράξεις είτε αυτεπάγγελτα δια του Προέδρου του, είτε εξ αφορμής αίτησης του διατάκτη, είτε αίτησης ή αναφοράς τρίτου ενδιαφερόμενου που απευθύνεται σ' αυτό (βλ.

4. Από το κείμενο της Πράξης 16/2006 του VII Τμήματος του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

σχετ. Πρ ΙΤμ 56/2006, 185/2004, 134, 126/2002, 133, 87/2001, 183, 153, 74, 51, 43, 83/2000, VII Τμ 37, 89/2006).

2. Όσον αφορά την εγκυρότητα ή όχι των αποφάσεων και πράξεων των ΟΤΑ,⁵ εκ των οποίων εν συνεχεία γενούνται οικονομικές υποχρεώσεις, πρέπει να πούμε τα εξής. Κατ' αρχήν πρέπει να αναφερθεί ότι οι αρμοδιότητες της αυτοδιοίκησης είναι ευρύτερες (όλες οι τοπικές υποθέσεις) και πηγάζουν απευθείας από το Σύνταγμα, εξειδικεύονται δε με τον νέο Ν. 3463/2006 και προηγούμενα από το Π.Δ. 410/95 (Κώδικα). Οι αποφάσεις υλοποίησης αυτών των αρμοδιοτήτων, για να οδηγούν σε ομαλή εκτέλεση πληρωμών, πρέπει να λαμβάνονται σύμφωνα με την κατά περίπτωση νομοθεσία και πάντως να εξυπηρετούν το δημόσιο συμφέρον.

3. Σχετικά με τις επιχορηγήσεις, επειδή στον ν. 3463/2006 δίνεται δυνατότητα αυτών από τους ΟΤΑ, προς δικά της ή άλλα Νομικά Πρόσωπα ακόμα και Ι.Δ., πρέπει να επισημανθεί ότι θα πρέπει λαμβάνονται υπόψη όσα ρυθμίζει η υπ' αριθ. 109/96 Πράξη του Γ' Τμήματος διακοπών του Ελ. Συνεδρίου που αναφέρει: «Ως δημόσια δαπάνη, ... νοείται, όχι μόνο η διάθεση χρήματος ανήκοντος στο υπό οργανική έννοια Κράτος ή τα ΝΠΔΔ, αλλά και η δαπάνη που πραγματοποιείται μεν από ΝΠΔΔ, πλην προέρχεται εκ του κρατικού προϋπολογισμού και τείνει, με βάση το σκοπό της επιχορηγήσεως προς το ως άνω νομικό πρόσωπο, στη θεραπεία σκοπού δημοσίου συμφέροντος (βλ. και Ελ. Συνέδρ. Ολομ. : 1039/95)» και παραπέρα ρυθμίζει ώστε οι επιχορηγήσεις να γίνονται με έκδοση Ενταλμάτων Προπληρωμής στο όνομα υπολόγου υπαλλήλου ή άλλου εν γένει οργάνου του νομικού προσώπου που επιχορηγείται και όχι με απλά Χ.Ε.

4. Επειδή στη δράση των ΟΤΑ προκύπτουν πολλές φορές και περιπτώσεις συνεργασιών⁶ και χρηματοδοτήσεων προς Αστικές μη Κερδοσκοπικές εταιρείες ή σωματεία, κρίνω σκόπιμο να επισημάνω όσα προβλέπει η υπ' αριθ. 177/92 απόφαση της Ολομέλειας του ΝΣΚ στις περιπτώσεις εξέτασης επιχορηγήσεων σε φερόμενες ως μη κερδοσκοπικές εταιρείες ή σωματεία (σχετ. επισημάνσεις της Ολομέλειας του Ν.Σ.Κ., περί μεθόδων προσπορισμού – διοχέτευσης κερδών, μισθών, κ.λ.).

Επίλογος

Ο καθιερούμενος από το άρθρο 98 του Συντάγματος προληπτικός έλεγχος των δαπανών των ΟΤΑ δεν είναι τίποτε άλλο, αλλά μια μορφή οικονομικής εποπτείας της δικαιοσύνης στη διαχείριση των πόρων της αυτοδιοίκησης. Η εποπτεία αυτή της δικαστικής εξουσίας είναι παράλληλη με την εποπτεία νομιμότητας της εκτελεστικής εξουσίας δια του Γεν. Γραμματέα της Περιφέρειας που καθιερώνεται με το άρθρο 177 του Π. Δ/τος 410/1995 (Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα), αφού άλλωστε οι πράξεις των Δημοτικών και Κοινοτικών Συμβουλίων είναι εκτελεστές αφότου εκδόθηκαν (άρθρ. 197 Κ.Δ.Κ.), ενώ παράλληλα οι Δήμοι και οι Κοινότητες, με βάση την συνταγματικά κατοχυρωμένη αυτοτέλεια αυτών, έχουν δικαίωμα να ασκήσουν κατά των πράξεων εποπτείας νομιμότητας της κεντρικής διοίκησης αίτηση ακύρωσης, χωρίς να δημιουργείται ενδοστρεφής δικη (ΣτΕ 773/1997 Ελλ. Δ/σύνη 1998 σελ. 229).

5. Βλ. και Κωνστ. ΓΕ. ΑΘΑΝΑΣΟΠΟΥΛΟΣ: *Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση: Ελλάδα, Άλλες Χώρες Μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Τόμ. Β', Η' έκδ. Αθήνα, 2005, σελ. 115 επόμε.*

6. Βλ. Β. ΔΕΛΗΘΕΟΥ: *Θεσμικό πλαίσιο περιφερειακής ανάπτυξης και οργάνωση της Διοίκησης του Κράτους. Μέρος Β'. Πολιτισμικές δραστηριότητες των ΟΤΑ Χωρών Μελών της Ε.Ε. Αθήνα, 2008, σελ. 14 επόμε.*

<p>Κωνσταντίνος ΓΕ. ΑΘΑΝΑΣΟΠΟΥΛΟΣ Καθηγητής Παντείου Πανεπ. Κοιν. και Πολ. Επιστημ., Πανεπιστημίου Αθηνών (Επισκ.), Ex Ch.L.U.L. Bruxelles, Ex Int. I.I.A.P., Paris</p> <p>ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ</p> <p>Τόμος Α' Νέα έκδοση Αθήναι, 2007</p>	<p>Κωνσταντίνος ΓΕ. ΑΘΑΝΑΣΟΠΟΥΛΟΣ Καθηγητής Παντείου Πανεπ. Κοιν. και Πολ. Επιστημ., Πανεπιστημίου Αθηνών (Επισκ.), Ex Ch.L.U.L. Bruxelles, Ex Int. I.I.A.P., Paris</p> <p>ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ</p> <p>Τόμος Β' Νέα έκδοση Αθήναι, 2004</p>	<p>Κωνσταντίνος ΓΕ. ΑΘΑΝΑΣΟΠΟΥΛΟΣ Καθηγητής Παντείου Πανεπ. Κοιν. και Πολ. Επιστημ., Πανεπιστημίου Αθηνών (Επισκ.), Ex Ch.L.U.L. Bruxelles, Ex Int. I.I.A.P., Paris</p> <p>ΘΕΣΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ</p> <p>Τόμος Γ' Νέα έκδοση Αθήναι, 2005</p>
--	--	--

Μικρός αριθμός αντιτύπων όλων των έργων του Καθηγητού Κωνστ. ΓΕ. ΑΘΑΝΑΣΟΠΟΥΛΟΥ διατίθεται από το Κεντρικό Βιβλιοπωλείο των Εκδόσεων ΠΑΠΑΖΗΣΗ, οδός Νικητιάρα 2 και Μπενάκη, Αθήνα.

Τέλος, πρέπει να αναγνωρισθεί, ότι λόγω της πρόσφατης υπαγωγής των ΟΤΑ σε προληπτικό έλεγχο των δαπανών τους, υπάρχουν ορισμένα προβλήματα που δημιουργούν δυσλειτουργίες. Αυτές οφείλονται στην έλλειψη κατάλληλης ενημέρωσης του προσωπικού των Δήμων. Γι' αυτό θα πρέπει να δημιουργηθεί πάγια νομολογία, κοινές τακτές συσκέψεις Δημάρχων και δημοτικών οικονομικών υπαλλήλων με τους οικείους Επιτρόπους και δικαστικούς λειτουργούς του Συνεδρίου, ώστε να επιλύονται τυχόν ανακύπτοντα προβλήματα και να ενημερώνονται για την πρόσφατη νομολογία του Συνεδρίου.

Δεν πρέπει όμως να μας διαφεύγει ότι στους Δήμους και τις Κοινότητες σύμφωνα με το άρθρο 102 του Συντάγματος, ανήκει μόνο η διοίκηση τοπικών υποθέσεων κατά το εύρος και τις κατηγορίες που ορίζει ο νόμος ή αρμοδιοτήτων που συνιστούν μεν αποστολή του κράτους, αλλά υπάρχει ανάθεση αυτών στους Δήμους με βάση διάταξη ειδικού νόμου.

Ο αείμνηστος Πρόεδρος της Δημοκρατίας Κ. Καραμανλής το Σεπτέμβριο 1983 ομλώντας κατά την έναρξη των εκδηλώσεων για τα 150 χρόνια του Συνεδρίου είπε χαρακτηριστικά: «Είναι βέβαια αλήθεια ότι το έργο του Ελεγκτικού Συνεδρίου είναι αχάριστο και προκαλεί δυσφορία ακόμη και αντιδράσεις από τους ελεγχόμενους. Αλλά η προσφορά του στη διαφύλαξη του δημοσίου χρήματος και η αντίστοιχη εμπιστοσύνη που δημιουργείται στον πολίτη, είναι τόσο σπουδαία που αντισταθμίζει όλες τις δυσάρεστες επιπτώσεις κατά των φορέων του θεσμού». Η δήλωση αυτή του Προέδρου πιστεύω ότι επιδοκιμάζεται από την τοπική αυτοδιοίκηση, που είναι αυτοδιοίκηση νομιμότητας, αλήθειας και αγωνιστικότητας και πρέπει να στηρίζεται από όλες τις πολιτικές δυνάμεις της χώρας.