

ΠΜΣ Δημοσίου Δικαίου Νομικής Αθηνών.
Δίκαιο του Ελεγκτικού Συνεδρίου.



Η καταλογιστική αρμοδιότητα του ΕλΣυν και
οι διαφορές από τον έλεγχο των λογαριασμών
Οι έννοιες του υπολόγου και του ελλείμματος
στη νομολογία του ΕλΣυν.

Ευτυχία Κωνσταντάκου, Πάρεδρος ΕλΣυν.
evita.konstantakou@gmail.com

Α. Η δικαιοδοσία.



1. Στην αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου ανήκουν ιδίως:
 - α. Ο έλεγχος των δαπανών του Κράτους, καθώς και των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλων νομικών προσώπων, που υπάγονται με ειδική διάταξη νόμου στο καθεστώς αυτό. (...)
 - γ. Ο έλεγχος των λογαριασμών των δημόσιων υπολόγων και των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλων νομικών προσώπων, που υπάγονται στον προβλεπόμενο από το εδάφιο α' έλεγχο. (...)
 - στ. Η εκδίκαση διαφορών σχετικά με την απονομή συντάξεων, καθώς και με τον έλεγχο των λογαριασμών του εδαφίου γ'.
2. Οι αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου ρυθμίζονται και ασκούνται, όπως νόμος ορίζει.

Α. Η δικαιοδοσία.



ΕΛΣυν 201/2021 Ολομ.

- Στη δικαιοδοσία του ΕΛΣυν υπάγονται: οι διαφορές από την απονομή **συντάξεων**, οι διαφορές από την **αστική ευθύνη** των δημοσίων υπαλλήλων και όσες διαφορές **ο κοινός νομοθέτης με νόμο υπήγαγε** στη δικαιοδοσία του λόγω της ενδεικτικής απαρίθμησης - της λέξης «ιδίως» που χρησιμοποιεί στη παρ. 1 του άρθ. 98 - εφόσον είναι συναφείς προς αυτές για τις οποίες του έχει ήδη απονείμει δικαιοδοσία και δεν αφαιρεί ύλη από τις άλλες δύο δικαιοδοσίες, των πολιτικών και των διοικητικών δικαστηρίων.

Ειδικότερα, για τις διαφορές που προκύπτουν από τον έλεγχο των λογαριασμών:

- Προσδιορισμός με «παράξενο» τρόπο, κατά παραπομπή σε άλλα δύο εδάφια του ίδιου άρθρου.
- Με την αναθεώρηση, επεκτάθηκε η αναφορά της ρύθμισης σε όλα τα νομικά πρόσωπα, ήτοι και στα ιδιωτικού δικαίου, με εγκατάλειψη της μνείας μόνον των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου ως προβλεπόταν αρχικά. Συνεπώς, ο συνταγματικός νομοθέτης του έτους 2001 **εγκατέλειψε το τυπικό/οργανικό κριτήριο του χαρακτήρα του υπό έλεγχο φορέα, ως δημοσίου δικαίου** επιτρέποντας στον κοινό νομοθέτη να επεκτείνει την ελεγκτική αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου και επί νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου, εφόσον εννοείται υφίσταται δημόσιο ενδιαφέρον ικανό να δικαιολογήσει την παρέμβαση αυτού.

- Μάλιστα, ακόμη και εάν τα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου δεν υπάγονται με ειδική διάταξη νόμου στην ελεγκτική αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου, η αρμοδιότητά του αυτή ερείδεται απευθείας στη συνταγματική διάταξη του άρθρου 98 Συντ. Πλέον, αυτό έχει επιλυθεί εφόσον ήδη από τον ν. 4129/2013 και ρητά με τον οργανικό του νόμο, το Ελεγκτικό Συνέδριο έχει καταλογιστική αρμοδιότητα στο σύνολο των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης οπότε οποιοσδήποτε φορέας επιχορηγείται με δημόσιο χρήμα, ανεξάρτητα από τη νομική του μορφή, υπάγεται στον έλεγχό του (**Β' Κλιμ. 59/2016**).

A. Η δικαιοδοσία.



- Δεν μπορεί να γίνει δεκτό ότι ταυτίζεται ο έλεγχος των λογαριασμών των δημόσιων υπολόγων και λοιπών φορέων που αναφέρεται στο εδάφιο γ' του άρθρου 98 παρ. 1 με αυτόν που έχει υπόψη του ο συνταγματικός νομοθέτης αναφερόμενος, στο εδάφιο στ' της αυτής διάταξης, σε διαφορές σχετικά με τον έλεγχο των λογαριασμών, υπό την έννοια ότι στη δικαιοδοσία του Δικαστηρίου υπάγονται μόνον οι διαφορές που προκύπτουν από τον έλεγχο τον οποίο αυτό το ίδιο το Δικαστήριο ως ελεγκτικό όργανο πραγματοποίησε. Η αποδοχή μιας τόσο στενής για την πρωτογενή εκ του Συντάγματος δικαιοδοσία του Δικαστηρίου επί των εν λόγω διαφορών θα είχε ως συνέπεια να καθίστατο νομοθετικώς δυνατό, οι διαφορές από καταλογιστικές αποφάσεις εις βάρος δημόσιων υπολόγων εκδιδόμενες από ελεγκτικές αρχές άλλες πλην του Ελεγκτικού Συνεδρίου να μπορεί υπαχθούν στα διοικητικά δικαστήρια.

Α. Η δικαιοδοσία.



- Επομένως, επειδή οι διαφορές που γεννώνται από τον καταλογισμό του ελλείμματος εις βάρος των δημόσιων υπολόγων, ανεξάρτητα από το όργανο που εξέδωσε την καταλογιστική πράξη, υπάγονται στην κατά το Σύνταγμα πρωτογενή δικαιοδοσία του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ως διαφορές από τον έλεγχο των λογαριασμών.
- Είναι, επομένως, συνταγματικώς θεμιτές ισχύουσες πριν από την αναθεώρηση του 2001 διατάξεις, όπως αυτές των άρθρων 1 και 12 του ν.δ/τος 1264/1942 «Περί τροποποιήσεως και συμπληρώσεως των διατάξεων περί Οικονομικής Επιθεωρήσεως» (Α' 100), με τις οποίες ανατίθεται στο Ελεγκτικό Συνέδριο η αρμοδιότητα εκδίκασης διαφορών που ανακύπτουν από τον έκτακτο κατασταλτικό έλεγχο και τις εξ αυτού καταλογιστικές πράξεις των Οικονομικών Επιθεωρητών

Α. Η δικαιοδοσία.



- ❖ Αφού είδαμε, πώς κατανέμονται οι διαφορές από τον έλεγχο των λογαριασμών ας δούμε πολύ συνοπτικά τι είναι λογαριασμός, έννοια κεντρική για τη θεμελίωση της δικαιοδοσίας του Δικαστηρίου.
- ❖ Ως «**λογαριασμός**» νοείται όχι μόνον ο συγκεντρωτικός πίνακας δοσοληψιών ή δημοσιονομικών αναφορών εν γένει που καταρτίζεται για την απεικόνιση ορισμένης δημόσιας διαχείρισης αλλά και κάθε αριθμητική αναφορά με δημοσιονομικές συνέπειες, που μπορεί να χαρακτηριστεί ως λογαριασμός, ανεξάρτητα αν η αναφορά αυτή έχει καταγραφεί ως τέτοια από το όργανο που όφειλε να την καταγράψει και έχει ήδη περιληφθεί σε καταρτισθέντα λογαριασμό δημόσιας διαχείρισης. Αρκεί η εν λόγω αναφορά να έχει αναδειχθεί ως κρίσιμη λόγω των δημοσιονομικών της συνεπειών από διενεργηθέντα έλεγχο (π.χ. πληρωμή δαπανών χωρίς την έκδοση χρηματικών ενταλμάτων, π.χ. με απόδειξη πληρωμής του Δημάρχου σε εταιρείες /εξωταμειακή διαχείριση).
- ❖ Εκείνος που χειρίζεται τον λογαριασμό είναι υπόχρεος σε λογοδοσία, είναι δημόσιος υπόλογος, υποχρεούται δηλαδή να αποδείξει, μέσα από τις αναγκαίες επαληθεύσεις, την κανονική διάθεση του δημοσίου χρήματος, δηλ. σύμφωνα με τον σκοπό για τον οποίο διατέθηκαν και σύμφωνα με τις νόμιμες διαδικασίες. Εάν αυτό δεν συμβεί, δημιουργείται έλλειμμα στη διαχείριση του λογαριασμού το οποίο πρέπει να «τακτοποιηθεί» με την έκδοση καταλογιστικής πράξης σε βάρος του δημοσίου υπολόγου η εκδίκαση της οποίας ανήκει στη δικαιοδοσία του ΕλΣυν.

Α. Δικαιοδοσία.



- Με αυτά τα δεδομένα:
- Η Δημοτική Επιχείρηση Τελετών (...) στοιχειοθετεί υπηρεσία του Δήμου με διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια και συνεπώς, τα χρήματα και τα υλικά που διαχειρίζεται προς εκπλήρωση δημόσιου σκοπού δεν κατέστησαν ιδιωτική περιουσία αυτής, αλλά, διατηρούν τον χαρακτήρα τους ως δημόσιο χρήμα και περιουσία δημόσιου φορέα. Επομένως οι διαχειριστές τους, μέλη του διοικητικού συμβουλίου της επιχείρησης, φέρουν την ιδιότητα του διαχειριστή υπολόγου. Διευκρίνισε ότι υπήρχε ζήτημα σε αυτή την υπόθεση εάν η ευθύνη των υπολόγων θα κριθεί κατ' αναλογία με τις διατάξεις του λογιστικού των δήμων ή με τις διατάξεις περί ανωνύμων εταιρειών που καθιερώνουν άλλου είδους ευθύνη για ζημία και όχι για έλλειμμα (**ΕλΣυν Ολομ. 464/2022**).

Α. Δικαιοδοσία.



- Τα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου [νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου με την επωνυμία «Κεντρική Οργανωτική και Εκτελεστική Επιτροπή για τη διεξαγωγή του 6ου Παγκοσμίου Πρωταθλήματος Κλασσικού Αθλητισμού Αθήνα 1997»], τα οποία ιδρύονται από το Δημόσιο με αποκλειστικό σκοπό τη διαχείριση δημοσίων κονδυλίων για την εξυπηρέτηση του προβλεπόμενου στα άρθρα 3 παρ. 5 του ν. 1351/1983 και 4 του ν. 2435/1996 σκοπού δημοσίου συμφέροντος, και συγκεκριμένα για την οργάνωση και διεξαγωγή σημαντικών για τη χώρα αθλητικών διοργανώσεων, παρόλο που συνιστούν νομικά πρόσωπα με ξεχωριστή ταμειακή διαχείριση, η οποία διενεργείται σύμφωνα με τους κανόνες της ιδιωτικής οικονομίας, εντούτοις βρίσκονται σε στενή σύνδεση και εξάρτηση από το Δημόσιο, το οποίο δεν παρέχει απλώς επιχορηγήσεις σε τρίτους ιδιωτικούς φορείς, αλλά δρα κατ' ουσία το ίδιο με τη μορφή νομικού προσώπου ιδιωτικού δικαίου.
-
- Ενόψει των ανωτέρω, τα μέλη της διοίκησης των νομικών αυτών προσώπων, εφόσον διαχειρίζονται δημόσια περιουσία, έχουν την ιδιότητα δημοσίου υπολόγου, ευθυνόμενοι για κάθε έλλειμμα που τυχόν διαπιστωθεί στη διαχείρισή τους. (**ΕλΣυν Ολομ. 1333/2023**).

Α. Δικαιοδοσία.



Επίσης, ΕλΣυν **201/2021 Ολομ.**

- 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.**
- Ειδικότερα, με σειρά αποφάσεων των οργάνων του Ελληνικού Δημοσίου χρηματοδοτήθηκε ο Δήμος με το αιτηθέν με την αγωγή ποσό, προκειμένου να προβεί στην επισκευή υφιστάμενου κτηρίου καθώς και στην κατασκευή νέου σε ακίνητο του Δήμου για τη στέγαση Υπηρεσίας της Ελληνικής Αστυνομίας. Πλην, ο Δήμος ανάλωσε το εισπραχθέν ποσό για αλλότριους σκοπούς, ματαιωθέντος εκ του λόγου αυτού της επίτευξης του δημόσιου σκοπού, για τον οποίο δόθηκε η επίμαχη επιχορήγηση.
- Το ΕλΣυν έχει δικαιοδοσία για την εκδίκαση της αγωγής επειδή η υποκείμενη σχέση ανάγεται σε έλεγχο και τακτοποίηση λογαριασμού, υπό την έννοια ότι ο Δήμος, ως λαβών τη χρηματοδότηση προς επίτευξη δημόσιου σκοπού και άρα υπόχρεος σε λογοδοσία, ευθύνεται έναντι του Δημοσίου εφόσον κατά τη λογοδοσία δεν είναι σε θέση να αποδείξει την κανονική χρήση από αυτόν του δημοσίου χρήματος.
- Ωστόσο, η αγωγή που ασκήθηκε κατ' επίκληση των άρθρ. 105-106 ΕισΝΑΚ απερρίφθη ως απαράδεκτη αφενός διότι οι διατάξεις αυτές δεν εφαρμόζονται αναλογικά στις σχέσεις μεταξύ φορέων δημόσιας εξουσίας, αφετέρου διότι *«η τακτοποίηση δημόσιου λογαριασμού στον οποίο εντοπίστηκε έλλειμμα ρυθμίζεται κατά πάγια νομοθετική πρακτική μέσω της έκδοσης ευθέως και μονομερώς καταλογιστικής απόφασης εις βάρος του υπεύθυνου υπολόγου» => φυσικά πρόσωπα κατ' αντιδιαστολή προς τις δημοσιονομικές διορθώσεις.*

Α. Δικαιοδοσία.



- Η φύση της διαφοράς όταν προσβάλλεται καταλογιστική πράξη διοικητικού οργάνου το οποίο είναι παράλληλα αντισυμβαλλόμενος του προσώπου σε βάρος του οποίου εκδίδεται η πράξη αυτή (ΕλΣυν 1192/2024, σκ. 3.4, 1434/2021, σκ. 6, 900/2021 σκ. 7).
- Δηλ. η διαχείριση του δημόσιου χρήματος σύμφωνα με συγκεκριμένο σκοπό και διαδικασίες και συνακόλουθα η απόδοση της ιδιότητας του δημοσίου υπολόγου σε αυτόν που διαχειρίζεται τα χρήματα, δεν διαγράφονται στον νόμο αλλά σε συμβατικό κείμενο.
- Δηλ. το καταλογίζον όργανο με τον καταλογισθέντα υπόλογο δεν συνδέονται μόνον με την εξουσιαστική σχέση που γεννάται από τις συμβατικές διατάξεις που ορίζουν τον τρόπο διάθεσης της χρηματοδότησης και την έκδοση της καταλογιστικής πράξης αλλά έχουν συνδεθεί και συμβατικά, με ό,τι αυτό συνεπάγεται π.χ. για την καταγγελία της σύμβασης, τις ποινικές ρήτρες κλπ..

Α. Δικαιοδοσία.



- 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.
- Διευκρίνισε ότι δεν υπάγονται στις κλασικές συμβάσεις του ν. 4412/2016 διότι δεν αναθέτουν κάποιο έργο, προμήθεια ή υπηρεσία αλλά τους επιβάλουν συγκεκριμένες υποχρεώσεις σχετικά με τη διάθεση των συγκεκριμένων κονδυλίων.
- 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, ενώ υποχρεούνται να επιστρέψουν τα ποσά που δεν αναλώθηκαν ή δεν αναλώθηκαν νόμιμα στο πλαίσιο του προγράμματος.**
- 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, **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.**

Α. Δικαιοδοσία.



- 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, ομοίως δε απερρίφθη και αίτηση αναίρεσης ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας το οποίο επιβεβαίωσε τον διοικητικό χαρακτήρα της επίμαχης σύμβασης και συνακόλουθα τη δικαιοδοσία των διοικητικών δικαστηρίων επί της επίδικης πράξης καταγγελίας.

Α. Δικαιοδοσία.



- 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, **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.**

Α. Δικαιοδοσία.



- Η ενδεικτική απαρίθμηση των αρμοδιοτήτων του ΕλΣυν μέσω της εγκαθίδρυσης της δικαιοδοσίας του για τα κληροδοτήματα.
- Από τη λέξη «ιδίως» που χρησιμοποίησε ο συνταγματικός νομοθέτης συνάγεται ότι ο κοινός νομοθέτης δύναται, υπό την επιφύλαξη της μη αφαίρεσης δικαιοδοτικής ύλης ήδη κατανεμηθείσας στα διοικητικά δικαστήρια, να καθιδρύσει κατηγορίες διαφορών που υπάγονται στη δικαιοδοσία του Ελεγκτικού Συνεδρίου.
- Συνάφεια με δημοσιολογιστικές διαφορές: α) η, καταλειπόμενη υπέρ κοινωφελούς σκοπού, περιουσία αποβάλλει τον χαρακτήρα της ιδιωτικής και λειτουργεί πλέον ως **δημόσια**, β) ο διαχειριστής της είναι **υπόλογος ειδικής μορφής** που ασκεί δημόσια λειτουργία, υποχρεούνται να την διαχειρίζεται σύμφωνα με τον κοινωφελή σκοπό για τον οποίο αυτή καταλήφθηκε και οφείλει να λογοδοτεί ενώπιον του Υπουργού Οικονομικών, γ) ο έλεγχος του τελευταίου επί της εν γένει διαχείρισης και διοίκησης των κληροδοτημάτων **προσιδιάζει, κατά τα προαναφερθέντα, προς τον έλεγχο των λογαριασμών των δημοσίων υπολόγων του άρθρου 98 του Συντάγματος** και δ) οι πράξεις καταλογισμού συνιστούν **πράξεις διοικητικού καταναγκασμού** που εκδίδονται με σκοπό τη διαφύλαξη του δημοσίου συμφέροντος, ήτοι τον έλεγχο της ορθής διαχείρισης της δημόσιας περιουσίας.
- Μολονότι δεν πρόκειται για κατά κυριολεξία «έλεγχο λογαριασμών» προσιδιάζει προς αυτόν (αν 2039/1995 και ήδη 4182/2013).

Α. Δικαιοδοσία.



- **Αντικείμενο του καταλογισμού** είναι η **ζημία** (δηλ. η βλάβη στον προϋπολογισμό του) που επέρχεται στο κληροδότημα και η οποία μπορεί να προέρχεται:
- Από την παραβίαση διατάξεων του ίδιου του αναγκαστικού νόμου ή της διαθήκης, με τους διαχειριστές να ευθύνονται σε αυτήν την περίπτωση ακόμη και για ελαφρά αμέλεια. Ως τέτοια παραβίαση έχει κριθεί: **α) η διάθεση των εσόδων του κληροδοτήματος για σκοπό διάφορο από αυτόν που όρισε ο διαθέτης , β) η απώλεια χρημάτων , γ) η παράλειψη είσπραξης μισθωμάτων, δ) οι αποκλίσεις των συνταχθέντων απολογισμών εξαιτίας πλημμελούς ενημέρωσης του βιβλίου Ταμείου και ανακριβούς καταχώρησης εσόδων και δαπανών.**
- Από την παραβίαση της γενικής ευθύνης για τη διοίκηση και τη διαχείριση της καταλειφθείσας περιουσίας, με τον διαχειριστή να ευθύνεται σε αυτήν την περίπτωση μόνον για δόλο ή βαρεία αμέλεια. Ως τέτοια δε παραβίαση έχει κριθεί: α) η παράλειψη αναπροσαρμογής του μισθώματος ακινήτου και β) η μη τήρηση των διατάξεων περί παρακράτησης φόρου από αμοιβές ελεύθερων επαγγελματιών.
- Από την επισκόπηση των αποφάσεων του Δικαστηρίου αλλά και των καταλογιστικών πράξεων που συντάσσονται από τους αρμόδιους ελεγκτές και άγονται προς εκδίκαση ενώπιόν του, η «ζημία» που τελικώς καταλογίζεται **συνήθως αντιστοιχεί σε πραγματική έλλειψη χρημάτων που διαπιστώνεται στη διαχείριση του κληροδοτήματος.** Συναφώς, καταλογισμός που επιβλήθηκε λόγω διενέργειας δαπάνης υποτροφίας χωρίς ρητή πράξη έγκρισης του διαχειριστικού οργάνου με πλήρωση, όμως, των όρων απονομής που είχε θέσει ο διαθέτης, τελικώς ακυρώθηκε από το Δικαστήριο το οποίο έκρινε ότι «η ζημία συνιστά απαραίτητη προϋπόθεση για τη νόμιμη έκδοση καταλογιστικής απόφασης».

B. Η έννοια του ελλείμματος.



- Η επιβολή του καταλογισμού προϋποθέτει **έλλειμμα**, την απόδειξη του οποίου υποχρεούνται να αποδείξει το καταλογίζον ελεγκτικό όργανο.
 - Δείτε τη διάταξη του άρθρου 152 του ν. 4270/2014.
 - 1. Έλλειμμα δημοσίου υπολόγου είναι οποιαδήποτε **έλλειψη χρημάτων, αξιών και υλικού** που διαπιστώνεται με τη νόμιμη διαδικασία στη διαχείρισή του, καθώς και οποιαδήποτε άλλη κατάσταση διαχείρισης που θεωρείται έλλειμμα από το νόμο.
- Ως έλλειμμα θεωρείται και κάθε πληρωμή που:
- α. Δεν ανάγεται στην αρμοδιότητα του υπολόγου.**
 - β. Έγινε χωρίς τα προβλεπόμενα από τις ισχύουσες διατάξεις δικαιολογητικά (π.χ. έλλειψη φορολογικής ενημερότητας).**
 - γ. Αφορά δαπάνες για τις οποίες δεν έχουν τηρηθεί οι νόμιμες διαδικασίες εκ μέρους του υπολόγου (απευθείας ανάθεση αντί διαγωνισμού).**
 - δ. Έχει γίνει αχρεώστητα από υπαιτιότητα του υπολόγου.**
 - ε. Είναι άσχετη με το σκοπό της διαχείρισης.**
3. Το έλλειμμα που παρουσιάζουν οι δημόσιοι υπόλογοι καταλογίζεται με ειδικά αιτιολογημένη απόφαση
- **Το πρόβλημα, με την εν πολλοίς προγενέστερη νομοθεσία και νομολογία ήταν ότι όταν διαπιστωνόταν έλλειμμα στη διαχείριση του λογαριασμού, αυτό καταλογιζόταν στο σύνολο των δημοσιονομικά υπευθύνων κατά κανόνα χωρίς διάκριση της συμπεριφοράς τους και πώς αυτή επέδρασε στη δημιουργία του ελλείμματος, και επιπλέον καταλογιζόταν ολόκληρο.**

Β. Η έννοια του ελλείμματος.



- Αποσπασματική αντιμετώπιση του προβλήματος

❖ **Νομιμοποιητικές διατάξεις.** Π.χ. 1. Θεωρούνται νόμιμες οι δαπάνες που διενεργήθηκαν μετά την 1.7.2005 από τις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις, τους Δήμους, τις Κοινότητες και τους Συνδέσμους Δήμων και Κοινοτήτων, εφόσον αυτές αφορούν άσκηση αρμοδιοτήτων που δεν προβλέπονται ρητώς από την κείμενη νομοθεσία ή αν, παρά τη ρητή πρόβλεψη τους, συνέτρεξαν πλημμέλειες κατά τη διαδικασία ανάληψης της δαπάνης σε βάρος του προϋπολογισμού τους, υπό τις παρακάτω προϋποθέσεις, οι οποίες πρέπει να συντρέχουν σωρευτικά:

- α) να αφορούν έργα, εργασίες, προμήθειες, παροχή υπηρεσιών, μισθώματα και χρηματοδοτήσεις, που παρασχέθηκαν σε νομικά πρόσωπα ή επιχειρήσεις των φορέων ή σε φορείς της περιοχής τους,
- β) να έχουν καταβληθεί οι οικείες δαπάνες ως την ημερομηνία κατάθεσης του παρόντος,
- γ) να έχει βεβαιωθεί από τις αρμόδιες επιτροπές και τα οικεία όργανα η εκτέλεση των έργων, εργασιών, προμηθειών και η απασχόληση των εργασθέντων και
- δ) να μην έχουν ακυρωθεί από τον αρμόδιο Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας οι σχετικές πράξεις.

❖ **Αρχή του αιτιώδους συνδέσμου** με βάση την αρχή του κράτους δικαίου. Π.χ. καταλογίζεται ο ταμίας που πληρώνει το χρηματικό ένταλμα επειδή η απόφαση του ΔΣ δεν είναι νόμιμη. Αντίστροφα, καταλογίζονται τα μέλη του ΔΣ επειδή ο ταμίας, σε χρόνο επιγεμόμενο της νομικής δέσμευσης, επειδή ο ταμίας πλήρωσε χωρίς να ζητήσει φορολογική ενημερότητα.

Β. Η έννοια του ελλείμματος.



Τυπικό και πραγματικό έλλειμμα και εφαρμογή, στις περιπτώσεις του πρώτου, της αρχής της αναλογικότητας.

Ολομ. 4314/2013: η «επί το έλαττον αδικαιολόγητη διαφορά» στην οικεία διαχείριση άλλοτε μεν επάγεται ισόποση ζημία του νομικού προσώπου, οπότε ο επιβαλλόμενος σε βάρος του οικείου υπολόγου καταλογισμός έχει χαρακτήρα αμιγώς αποκαταστατικό της ζημίας αυτής (ουσιαστικό έλλειμμα), άλλοτε δε, δεν συνεπάγεται αντιστοίχως πραγματική ζημία αυτού, καθόσον οφείλεται σε τυπικές παραλείψεις κατά τη διενέργεια των δημόσιων δαπανών ή σε παραλείψεις σχετικά με την κανονική τήρηση των οικείων λογαριασμών (τυπικό έλλειμμα).

Δηλ. παράνομη απευθείας ανάθεση για την προμήθεια αξονικού τομογράφου. Καταλογισμός του συνόλου του ποσού με αποτέλεσμα το νοσοκομείο να χρησιμοποιεί τον τομογράφο με τα χρήματα των καταλογισθέντων.

Πάντως (σκ. 13 και 14 των Πρακτικών 2020): Η ελεγκτική διαπίστωση ότι στη θέση του εξόδου που πληρώθηκε εισήλθε κάποιο άλλο αγαθό ή υπηρεσία δεν πρέπει να οδηγεί, άνευ ετέρου, στην υιοθέτηση της θέσης ότι πρόκειται για τυπικό έλλειμμα. Για παράδειγμα, στην περίπτωση κατάτμησης μιας προμήθειας εις τρόπον ώστε να καταστρατηγούνται τα όρια διενέργειας τακτικού διαγωνισμού, ουδόλως μπορεί να αποκλειστεί η ύπαρξη περιουσιακής ζημίας λόγω της έλλειψης ανταγωνισμού και δημοσιότητας ή - ακόμη χειρότερα - υπερτιμολόγησης των σχετικών ειδών, πράγμα που μπορεί - και πρέπει - να ερευνηθεί μέσω της συλλογής συγκριτικών στοιχείων από άλλους δημόσιους φορείς ή/και ιδιώτες που διενήργησαν αντίστοιχες προμήθειες. Με βάση τα παραπάνω, δεν μπορεί να αποκλειστεί η περίπτωση ένα έλλειμμα να είναι εν μέρει τυπικό και εν μέρει ουσιαστικό.

Β. Η έννοια του ελλείμματος.



❖ Οπότε, η στόχευση είναι αφενός το ποσό που εν τέλει καταλογίζεται να αντιστοιχεί σίγουρα στην αποκατάσταση της πραγματικής ζημίας που υπέστη ο δημόσιος φορέας και, κατά τα λοιπά, για το τυπικό μέρος να επιβάλλεται ένα διοικητικό μέτρο αποκατάστασης της δημοσιονομικής νομιμότητας που να μην μετατρέπεται σε κύρωση δυσβάσταχτη για τον καταλογιζόμενο.

❖ Εφαρμογή αρχή της αναλογικότητας:

Η συνταγματική αρχή της αναλογικότητας, υπό την έννοια ότι το ύψος του επιβαλλόμενου καταλογισμού δεν συνδέεται ακάμπτως με το ύψος του διαπιστωθέντος ελλείμματος -το οποίο ενδέχεται να είναι ιδιαιτέρως υψηλό ακόμη και όταν η απόκλιση από τη νομιμότητα είναι χαμηλής απαξίας ή οι πράξεις και παραλείψεις των καταλογισθέντων οφείλονται σε ελαφρά αμέλεια αυτών- αλλά συνεκτιμώνται κι άλλες συντρέχουσες στην κάθε περίπτωση προϋποθέσεις, όπως ο **βαθμός υπαιτιότητας του καταλογισθέντος (π.χ. δικηγόρος που ψηφίζει υπέρ εκδήλωσης παρουσίασης βιβλίου η οποία διοργανώνεται από δημοτική εταιρεία τελετών)**, η **βαρύτητα της δημοσιονομικής παράβασης (ενώ έχει δικηγόρο με πάγια αντιμισθία, προσλαμβάνει για μία εύκολη υπόθεση εξωτερικό συνεργάτη)**, οι **συνθήκες υπό τις οποίες τελέσθηκε (π.χ. πάγια πρακτική της υπηρεσίας που δεν έρχεται σε προφανή αντίθεση με τις ισχύουσες διατάξεις)** και το επελθόν αποτέλεσμα, καθώς και η **προσωπική και οικογενειακή του κατάσταση**.

➤ Σταθμίσεις χωρίς συγκεκριμένα κριτήρια από τον δικαστή, απευθείας με βάση τη συνταγματική διάταξη: ανασφάλεια δικαίου.

Γ. Οι υπέρογκοι καταλογισμοί στην περίπτωση των αχρεωστήτως λαβόντων και μόνον.



❖ Αυτά τα ζητήματα έχουν εν πολλοίς αντιμετωπιστεί με τον νέο δημοσιονομικό πλαίσιο που όμως αφορά τους καταλογισμούς που διενεργεί ως ελεγκτικό όργανο το Ελεγκτικό Συνέδριο και δεν αφορά τους διοικητικούς καταλογισμούς από άλλα όργανα που, όπως αναφέρθηκε στο κομμάτι της δικαιοδοσίας, υπάγονται στην αρμοδιότητα εκδίκασής του.

❖ Θα κλείσω με την ανάδειξη ενός ζητήματος που μας απασχολεί στο Δεύτερο Τμήμα όπου υπηρετώ που αφορά τους καταλογισμούς υπαλλήλων κατόπιν απόφασης αυτοδίκαιης έκπτωσης, το οποίο επίσης αναδεικνύει μέρος των προβλημάτων που αναφέρθηκαν ανωτέρω σχετικά με τους υπέρογκους καταλογισμούς, με τα αβέβαια κριτήρια στάθμισης και με την πλημμελή, από τα διοικητικά όργανα, απόδοση ευθυνών στο σύνολο των δημοσιονομικά υπευθύνων.

- **Παράδειγμα:** υπαλλήλου ο οποίος καταδικάζεται αμετάκλητα λόγω υπεξαίρεσης στην υπηρεσία. Η υπηρεσία λαμβάνει έγκαιρα γνώση της καταδικαστικής απόφασης και αντί να εκδώσει πράξη αυτοδίκαιης έκπτωσης τον διατηρεί στην υπηρεσία επί δεκαετία. Καταλογισμός με 150.000 ευρώ.
- Επίκληση των αρχών της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, της χρηστής και εύρυθμης διοίκησης, του αδικαιολόγητου πλουτισμού και της αρχής της αναλογικότητας (**ΕλΣυν 548/2025**).

Γ. Οι υπέρογκοι καταλογισμοί στην περίπτωση των αχρεωστήτως λαβόντων.



❖ Αποκλείεται η αξίωση αδικαιολόγητου πλουτισμού, όταν η εργασία παρασχέθηκε χωρίς νόμιμο έρεισμα από καταδικασθέντα κατά τα ανωτέρω υπάλληλο, η αναζήτηση των αχρεωστήτως καταβληθεισών αποδοχών, αυτών δηλαδή που καταβλήθηκαν σε αυτοδικαίως εκπεσόντα υπάλληλο, ο οποίος συνέχισε να παρέχει τις υπηρεσίες του μετά την αμετάκλητη καταδίκη του, υπηρετεί θεμιτό σκοπό δημοσίου συμφέροντος, **δηλαδή την αφαίρεση από τον υπάλληλο κάθε κινήτρου για την απόκρυψη από την υπηρεσία του της καταδίκης του** (ΕλΣυν Ι Τμ. 239/2017).

❖ **Συνταγματική αρχή του κράτους δικαίου, αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης:** προστατευόμενη εμπιστοσύνη δεν δημιουργείται όταν ο διοικούμενος παρά την ύπαρξη νομοθετικής διάταξης και χωρίς οποιαδήποτε ρητή διαβεβαίωση ή θετική ενέργεια της διοίκησης παραβαίνει υποχρέωσή του που επιφέρει ως συνέπεια τον καταλογισμό του ως αχρεωστήτως λαβόντος.

❖ **Η αρχή της χρηστής και εύρυθμης διοίκησης:** δημιουργήθηκε στο λαβόντα σταθερή και δικαιολογημένη πεποίθηση ότι ήταν δικαιούχος αυτών και, συνεπώς, τις εισέπραξε καλοπίστως.

❖ Μείωση με βάση την **αρχή της αναλογικότητας**.

- Καταλογισμός και υπαλλήλων που συνέπραξαν στην παρανομία.
- Άρθρο 152 ν. 4270/2014: «1. (...) 4. Στις περιπτώσεις πληρωμής μη νόμιμων δαπανών καταλογίζεται:
α. στα υπηρεσιακά όργανα που από δόλο ή βαρεία αμέλεια έχουν εκδώσει παράνομες διοικητικές πράξεις ή έχουν συμπράξει στη μη τήρηση των νόμιμων διαδικασιών πραγματοποίησης της δαπάνης και
β. στους λαβόντες, εφόσον υπέχουν ευθύνη για τη μη τήρηση των ανωτέρω διαδικασιών.
Στους λαβόντες καταλογίζεται και σε κάθε περίπτωση αχρεώστητης πληρωμής».



**Σας ευχαριστώ πολύ για την προσοχή
σας!**