



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

**Αριθμός γνωμοδότησης 262/2014**

**Το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους  
(Τμήμα Α2 Διακοπών)**

**Συνεδρίαση της 16<sup>ης</sup> Ιουλίου 2014**

**Σύνθεση**

**Πρόεδρος:** Αλέξανδρος Καραγιάννης, Αντιπρόεδρος Ν.Σ.Κ.

**Μέλη:** Ιωάννης Διονυσόπουλος, Μεταξία Ανδροβιτσανέα, Θεόδωρος Ψυχογιός, Σπυρίδων Παπαγιαννόπουλος, Παναγιώτης Σπανός, Γεώργιος Κανελλόπουλος, Βασιλική Πανταζή, Βασιλική Τύρου, Δημήτριος Χανής, Γεώργιος Ανδρέου, Ευαγγελία Σκαλτσά και Αθηνά Αλεφάντη, Νομικοί Σύμβουλοι του Κράτους.

**Εισηγήτρια:** Σοφία Μπίκου, Πάρεδρος Ν.Σ.Κ..

**Αριθμός Ερωτήματος:** Το υπ' αριθ. πρωτ. Φ.10021/1928/139/3.2.2014 έγγραφο της Γενικής Διεύθυνσης Διοικητικής Υποστήριξης - Διεύθυνση Διοικητικής Οργάνωσης του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας/Γ.Γ.Κ.Α, που υπογράφεται από τον Υπουργό Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας.

**Ερώτημα:** *α) Αν δύναται να δοθεί αναδρομικά η διοικητική έγκριση ανάθεσης έργων των ασφαλιστικών φορέων σε τρίτους και β) Αν άλλο νομικό πλαίσιο κατισχύει των διατάξεων του άρθρου 8 του ν. 2042/1992. όσον αφορά στην ανωτέρω διαδικασία.*

-----

Επί του ως άνω ερωτήματος το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Τμήμα Α2 Διακοπών) γνωμοδότησε ως ακολούθως:

**A.** Από το έγγραφο του ερωτήματος και τα στοιχεία του φακέλου που το συνοδεύουν, προκύπτει το ακόλουθο ιστορικό:

Με τα υπ' αριθ. πρωτ. Γ23/ΠΥ/33/5765/1.11.2013, Γ23/ΠΥ/34/5811/4.11.2013 και Γ23/ΠΥ/35/5866/6.11.2013 έγγραφα της Προϊσταμένης της Διεύθυνσης

Προμηθειών και Χημικών Υπηρεσιών (Γενική Διεύθυνση Οικονομικών Υπηρεσιών/Διεύθυνση Προμηθειών και Χημικών Υπηρεσιών/Τμήμα Διαχείρισης Διαγωνισμών Παροχής Υπηρεσιών και Εξοπλισμού) του Ι.Κ.Α.-Ε.Τ.Α.Μ. προς το Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας/Γ.Γ.Κ.Α./Διεύθυνση Διοικητικής Οργάνωσης:

1. Έγιναν γνωστά στην ανωτέρω Διεύθυνση της Γ.Γ.Κ.Α. του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας ότι με αντίστοιχες αποφάσεις του Διοικητή του Ι.Κ.Α.-Ε.Τ.Α.Μ. εγκρίθηκαν οι πιστώσεις για τα εξής: α) Την με απευθείας ανάθεση στην εταιρία «ΕΝΕΛ ΕΝΑΛΛΑΚΤΙΚΗ ΕΛΕΓΚΤΙΚΗ Α.Ε.» του έργου «Αντιστοίχιση Λογαριασμών του υπάρχοντος Λογιστικού Σχεδίου του ΙΚΑ-ΕΤΑΜ στα προβλεπόμενα από το Π.Δ. 80/97» (εγκριθείσα πίστωση ποσού 16.000,00 € πλέον του νομίμου Φ.Π.Α., σχετ. απόφαση Λ53/ΠΥ/39/16.5.2013 Υποδιοικητή Ι.Κ.Α.-Ε.Τ.Α.Μ. -Διαύγεια με ΑΔΑ ΒΕΝΔ4691ΩΓ-8ΜΠ), β) Την με διενέργεια πρόχειρου διαγωνισμού επιλογή αναδόχου για τον «Έλεγχο των οικονομικών αποτελεσμάτων περιόδου ισχύος της Σύμβασης Παραχώρησης Χρήσης του Ξενοδοχείου ΜΑΚΕΔΟΝΙΑ ΠΑΛΛΑΣ από 14/1/2012 έως 13/1/2013» (εγκριθείσα πίστωση ποσού 8.130,08 € πλέον του νομίμου Φ.Π.Α., σύμβαση με αριθ. 11/13, ανάθεση 8.3.2013 και υπογραφή σύμβασης 25.4.2013 -Διαύγεια με ΑΔΑ ΒΕΝΟ4691ΩΓ-ΩΡΓ) και γ) Την με διενέργεια πρόχειρου διαγωνισμού επιλογή συμβούλου - αναδόχου για την «Παροχή Συμβουλευτικών Υπηρεσιών και Υπηρεσιών Λογιστικής Υποστήριξης για το κλείσιμο των λογιστικών βιβλίων του ΙΚΑ-ΕΤΑΜ από 1/1/2008 έως 21/12/2008» (εγκριθείσα πίστωση ποσού 60.000,00 € πλέον του νομίμου Φ.Π.Α., σύμβαση με αριθ. 5/13 υπεγράφη 8.2.2013 -Διαύγεια με ΑΔΑ ΒΕΥΤ4691ΩΓ-5ΜΨ).

2. Με καθένα από τα ως άνω έγγραφα ζητήθηκε, επιπλέον, η έκδοση της προβλεπομένης από τις διατάξεις του άρθρου 8 του Ν. 2042/1992 υπουργικής απόφασης, με την οποία εγκρίνεται η ανάθεση των ως άνω έργων του Ι.Κ.Α.-Ε.Τ.Α.Μ. σε τρίτα πρόσωπα.

Σε απάντηση των ανωτέρω τριών (3) εγγράφων του Ι.Κ.Α.-Ε.Τ.Α.Μ., εστάλη προς το Ίδρυμα το υπ' αριθ. πρωτ. Φ.10021/οικ.35082/2062/6.12.2013 έγγραφο του Γενικού Διευθυντή Διοικητικής Υποστήριξης της Γενικής Γραμματείας Κοινωνικών Ασφαλίσεων του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας, στο οποίο διατυπώθηκε η γνώμη ότι, *«δεδομένου ότι για τα εν λόγω έργα έχουν ήδη ολοκληρωθεί οι προβλεπόμενες διαδικασίες από το ΙΚΑ-ΕΤΑΜ και δεν είναι δυνατή η αναδρομική διοικητική έγκριση»*, πρέπει το Ίδρυμα να απευθύνει αμέσως σχετικό ερώτημα στη Νομική Υπηρεσία του για την επίλυση του θέματος.

3. Στην συνέχεια, με το υπ' αριθ. πρωτ. Γ23/ΠΥ/4/672/24.1.2014 έγγραφο του αρμοδίου Υποδιοικητή του Ι.Κ.Α.-Ε.Τ.Α.Μ. προς τη Διεύθυνση Διοικητικής

Οργάνωσης της Γ.Γ.Κ.Α. του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας, αφ' ενός διατυπώθηκε η άποψη ότι «για πρόδηλους λόγους Δημοσίου Συμφέροντος και με το δεδομένο ότι το Υπουργείο Εργασίας κατ' αρχήν δεν αμφισβητεί την αναγκαιότητα των συγκεκριμένων έργων - προμηθειών και υπηρεσιών, δύναται να χορηγηθεί αναδρομική διοικητική έγκριση της εκτέλεσης των αιτηθέντων έργων» και αφ' ετέρου ζητήθηκε εκ νέου, η κατά τα άνω διοικητική έγκριση.

**Β. 1.** Στη διάταξη του άρθρου 8 του ν. 2042/1992 «Αύξηση των συντάξεων και άλλες ασφαλιστικές διατάξεις» (ΦΕΚ Α' 75), το οποίο φέρει τον τίτλο "Ανάθεση εργασιών ασφαλιστικών οργανισμών", ορίζονται τα εξής:

*"1. Οι ασφαλιστικοί οργανισμοί, που εποπτεύονται από το Υπουργείο Υγείας, Πρόνοιας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων μπορούν ύστερα από απόφαση του Δ.Σ. αυτών, εγκρινομένης από τον Υπουργό Υγείας, Πρόνοιας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων, να αναθέτουν σε φυσικά ή νομικά πρόσωπα δημόσιου ή ιδιωτικού δικαίου τις ακόλουθες εργασίες:*

*α) Τη μελέτη, καταγραφή, αποτίμηση, αξιολόγηση και υποβολή προτάσεων για αξιοποίηση των περιουσιακών τους στοιχείων.*

*β) Τη διοικητική και οικονομική οργάνωση των υπηρεσιών τους.*

*γ) Το κλείσιμο των ισολογισμών-απολογισμών και τη λογιστική εν γένει ενημέρωση.*

*δ) Τη μελέτη σκοπιμότητας για μηχανοργάνωση-μηχανογράφηση, καθώς και αυτήν την ίδια την μηχανοργάνωση-μηχανογράφηση των υπηρεσιών αυτών. 2...3.....6..."*

**2.** Στην παρ. 4 της υπ' αριθ. πρωτ. Γ/Φ.10021/1211/284/31.1.2013 απόφασης του Υπουργού Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας, η οποία φέρει τον τίτλο "Έγκριση Προϋπολογισμού ΙΚΑ-ΕΤΑΜ Οικονομικού Έτους 2013", ορίζονται τα εξής:

*"Οι πιστώσεις των Κ.Α.Ε. 00.10.0261, 00.10.0263, 00.10.0412, 00.10.0419, 00.10.0425, 00.10.0426, 00.10.0439, 00.10.0439Α (κατά το μέρος που αφορά στην αμοιβή για το κλείσιμο λογιστικών βιβλίων, την εκπόνηση αναλογιστικής μελέτης και λοιπών μελετών, τις εργασίες μηχανογραφικής υποστήριξης), 00.10.0834, 00.10.0863 Α&Β, 00.10.0879 Α&Β, 00.10.2632, 00.10.7123, 00.10.9725, 00.10.9739, 00.10.9745 Α&Β, 00.10.9749 Α&Β, 00.10.9752 και 00.10.9753 θα χρησιμοποιηθούν μετά την χορήγηση της απαιτούμενης διοικητικής έγκρισης".*

Η εν λόγω υπουργική απόφαση κοινοποιήθηκε στο Ι.Κ.Α.-Ε.Τ.Α.Μ. και αναρτήθηκε στη διαύγεια με ΑΔΑ ΒΕΥΗΛ-ΞΧΦ.

**Γ. 1.** Από τις προπαρατεθείσες διατάξεις της παραγράφου 1 του άρθρου 8 του

ν. 2042/1992 συνάγεται ότι η ανάθεση από ασφαλιστικό οργανισμό εποπτευόμενο από τον Υπουργό (ήδη) Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας σε τρίτο φυσικό ή νομικό πρόσωπο δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου της εκτέλεσης έργου από τα περιοριστικώς μνημονευόμενα στις ίδιες διατάξεις, προϋποθέτει: (α) απόφαση του Διοικητικού Συμβουλίου του ασφαλιστικού οργανισμού (ή του έχοντος εκ του νόμου την συγκεκριμένη αρμοδιότητα προς τούτο οργάνου του ασφαλιστικού οργανισμού, όπως στην προκειμένη περίπτωση είναι ο Διοικητής Ι.Κ.Α.-Ε.Τ.Α.Μ., σύμφωνα με τις διατάξεις της παρ. 2 του άρθρου 2 του ν.δ. 3710/1957, όπως αντικαταστάθηκε από το άρθρο 5 παρ. Β' του ν. 861/1979, ΦΕΚ Α' 2/30.12.1978-5.1.1979 και, κατόπιν εκχώρησης των αρμοδιοτήτων με απόφασή του, ο αρμόδιος Υποδιοικητής) και (β) έγκριση της απόφασης αυτής από τον εποπτεύοντα τον ασφαλιστικό οργανισμό Υπουργό, χωρίς την οποία η απόφαση δεν έχει εκτελεστό χαρακτήρα, δεδομένου ότι, κατά παγία αρχή του Διοικητικού Δικαίου, η υποκείμενη σε έγκριση πράξη καθίσταται εκτελεστή αποκλειστικώς και μόνο από την έγκρισή της και την συνεπεία αυτής ενσωμάτωσή της στην εγκριτική πράξη (βλ. και Μιχ. Στασινόπουλου, Δίκαιον των Διοικητικών Πράξεων, έκδοση 1951, § 11Β' σελ. 124).

Στην έννοια της έγκρισης, κατά γενική αρχή του Διοικητικού Δικαίου, περιλαμβάνεται ο έλεγχος της νομιμότητας της εγκρινόμενης πράξης και των προπαρασκευαστικών της ενεργειών και, κατά κανόνα, αν δεν υπάρχει αντίθετη ρύθμιση, ο έλεγχος της σκοπιμότητας. Το όργανο που έχει αρμοδιότητα έγκρισης μπορεί να εγκρίνει ή να μην εγκρίνει την πράξη που υπόκειται σε έγκριση, όχι όμως και να την τροποποιήσει, εκτός αν η αρμοδιότητα για τροποποίηση προβλέπεται ρητώς στις σχετικές διατάξεις.

Είναι επομένως προφανές ότι η έγκριση του εποπτεύοντος Υπουργού, με την έκδοση σχετικής πράξης, ενόψει του σκοπού στον οποίο αποβλέπει, πρέπει να προηγείται της υλοποίησης της απόφασης του Διοικητικού Συμβουλίου του Φ.Κ.Α., με την οποία ανατίθεται η εκτέλεση του έργου. Η υλοποίηση της απόφασης του Δ.Σ. χωρίς την προηγούμενη έγκριση καθιστά μη νόμιμες τις ενέργειες και πράξεις που λαμβάνουν χώρα στο πλαίσιο της υλοποίησης της απόφασης του Δ.Σ., η δε απαιτούμενη έγκριση δεν δύναται να παρασχεθεί νομίμως εκ των υστέρων και δη μετά την έναρξη της εκτέλεσης του έργου και, πολύ περισσότερο, μετά την εκτέλεσή του, διότι άγει σε καταστρατήγηση των διατάξεων του ν. 2042/1992 (σχετικά με την απαιτούμενη έγκριση απόφασης Δ.Σ. των Φ.Κ.Α. από τον Υπουργό ίδετε και Γνωμοδοτήσεις Ν.Σ.Κ. 443/2008 και 454/2008 επί παρομοίου περιεχομένου διατάξεων του ν. 3586/2007).

2. Στην συγκεκριμένη περίπτωση, από τα συνοδευτικά του ερωτήματος έγγραφα και το περιεχόμενο των σχετικών συμβάσεων συνάγεται ότι οι ανατεθείσες

από το Ι.Κ.Α.-Ε.Τ.Α.Μ. σε τρίτα φυσικά ή νομικά πρόσωπα δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου εργασίες εμπίπτουν στις κατηγορίες της διάταξης της παρ. 1 του άρθρου 8 του Ν. 2042/1992 (ειδικότερα, δε, σ' εκείνη της περ. γ') και, επομένως, μη υφισταμένου άλλου θεσμικού πλαισίου κατισχύοντος των διατάξεων του άρθρου 8 παρ. 1 του ν. 2042/1992, απαιτείτο για την ανάθεσή τους εγκριτική απόφαση του Υπουργού Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας. Περαιτέρω, με δεδομένο ότι η εκτέλεση των έργων έχει ήδη ολοκληρωθεί, τυχόν παρασχεθησομένη εκ των υστέρων έγκριση δεν παρίσταται ικανή να θεραπεύσει την πλημμέλεια.

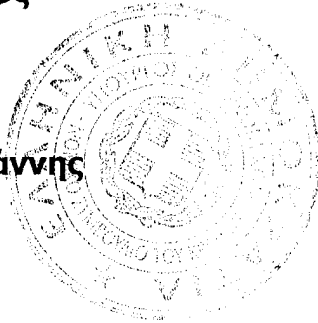
**Δ.** Κατόπιν των ανωτέρω, κατά την ομόφωνη γνώμη του Τμήματος, στο μεν πρώτο ερώτημα αρμόζει αρνητική απάντηση, δηλαδή ότι δεν είναι σύννομη η εκ μέρους του Υπουργού Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας εκ των υστέρων έγκριση της ανάθεσης των εργασιών του ερωτήματος, στο δε δεύτερο ερώτημα ότι εφαρμοστέες είναι οι διατάξεις του άρθρου 8 παρ. 1 του ν. 2042/1992, μη υφισταμένου νομικού πλαισίου που να κατισχύει αυτών.

**ΘΕΩΡΗΘΗΚΕ**

**Αθήνα, 24-7-2014**

**Ο Πρόεδρος του Τμήματος**

**Αλέξανδρος Γερ. Καραγιάννης**  
**Αντιπρόεδρος Ν.Σ.Κ.**



**Η Εισηγήτρια**

**Σοφία Αλεξ. Μπίκου**  
**Πάρεδρος Ν.Σ.Κ.**