



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

**ΑΡΙΘΜΟΣ ΓΝΩΜΟΔΟΤΗΣΗΣ : 358/2014**

**ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ**

**(Α' Τμήμα)**

**Συνεδρίαση της 12<sup>ης</sup> Νοεμβρίου 2014**

**ΣΥΝΘΕΣΗ :**

**Προεδρεύουσα:** Στυλιανή Χαριτάκη, Νομικός Σύμβουλος Ν.Σ.Κ., σε αναπλήρωση, λόγω αρχαιότητας, του κωλυομένου Προέδρου Μιχαήλ Απέσσου, Αντιπροέδρου Ν.Σ.Κ.

**Μέλη:** Ευφροσύνη Μπερνικόλα, Γαρυφαλιά Σκιάνη, Κωνσταντίνος Κατσούλας, Δημήτριος Μακαρονίδης, Αλέξανδρος Ροϊλός, Κυριακή Παρασκευοπούλου, Ελένη Πασαμιχάλη, Αθανάσιος Τσιοκάνης, Νομικοί Σύμβουλοι του Κράτους.

**Εισηγήτρια:** Ελένη Πασαμιχάλη, Νομικός Σύμβουλος του Κράτους

**Αρ. Ερωτήματος:** 3178/10.10.2013 Αποκεντρωμένης Διοίκησης Αττικής, Γενική Δ/νση Εσωτερικής Λειτουργίας, Δ/νση Εθνικών Κληροδοτημάτων, Τμήμα Εποπτείας.

**Περίληψη Ερωτήματος :** *«Αν ο έλεγχος προϋπολογισμού του ιδρύματος με την επωνυμία: "Χατζηκυριάκειο ίδρυμα Παιδικής Προστασίας", σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 101 του Α.Ν. 2039/1939 (Α-455) και το Καταστατικό του Ιδρύματος, περιορίζεται σε έλεγχο νομιμότητας των προβλεπομένων δαπανών ή μπορεί να επεκταθεί και σε έλεγχο σκοπιμότητας αυτών και συγκεκριμένα αν η Υπηρεσία έχει την δυνατότητα να ελέγξει ειδικότερα στοιχεία που αφορούν τον αριθμό των απασχολούμενων στο*

*Ίδρυμα υπαλλήλων, το ύψος των αμοιβών τους, καθώς και στοιχεία που αφορούν γενικές λειτουργικές δαπάνες του Ιδρύματος».*

-----

Επί του ανωτέρω ερωτήματος, το Τμήμα γνωμοδότησε ως εξής :

### **I.- ΙΣΤΟΡΙΚΟ**

Από το ιστορικό που δίδεται από την υπηρεσία και τα στοιχεία του φακέλου που το συνοδεύουν προκύπτουν τα εξής :

**A.** Με δημόσια διαθήκη που συνέταξε ο Συμβολαιογράφος Αθηνών Παναγιώτης Ν. Παπαδιαμαντόπουλος, ο Ιωάννης Χατζηκυριακός σύστησε στον Πειραιά κοινωφελές ίδρυμα με την επωνυμία:». «Ορφανοτροφείο Θηλέων Ιωάννου και Μαριγούς Χατζηκυριακού. Με το από 9/6/1889 Βασιλικό Διάταγμα εγκρίθηκε η σύσταση του Ιδρύματος και στην συνέχεια με το από 26/12/1896 Βασιλικό Διάταγμα (ΦΕΚ 5/τα.Β'/14-1-1897), όπως αυτό τροποποιήθηκε με το από 28/8/1898 όμοιο, (ΦΕΚ 25/Β/14-9-1898), εγκρίθηκε το καταστατικό τούτου, αποτελούμενο από 92 άρθρα.

Το Καταστατικό διαρθρώνεται σε πέντε Κεφάλαια .

Το Α Κεφάλαιο (άρθρα 1-4) περιέχει γενικές αναφορές ως προς το ίδρυμα και το σκοπό του.

Το Β Κεφάλαιο (άρθρα 5-61) ρυθμίζει λεπτομερώς τα σχετικά με τα όργανα και τον τρόπο διοίκησης του ιδρύματος ζητήματα.

Το Γ Κεφάλαιο ( άρθρα 62-68 ) ρυθμίζει τα της περιουσίας του Ορφανοτροφείου και του τρόπου διαχείρισής της.

Το Δ Κεφάλαιο( άρθρα 69-74) αναφέρεται στους ιδρυτές, ευεργέτες, δωρητές και συνδρομητές του Ορφανοτροφείου.

Τέλος, το Κεφάλαιο Ε (άρθρα 75-92), επιγραφόμενο «Κοράσια», προβλέπει τα σχετικά με την εισαγωγή και τη παραμονή των υποτρόφων ( συντηρουμένων από το ίδρυμα) και οικοτρόφων (μη συντηρουμένων από το ίδρυμα) κορασίδων, καθώς και τις προς αυτές παροχές του ιδρύματος.

Ειδικότερα στα άρθρα 3, 5,8,9, 10, 12, 15, 18, 29, 30, 35, 36, 37,63, 64 και 65 του Καταστατικού του Ιδρύματος ορίζονται :

Άρθρο 3. «Σκοπός του καταστήματος είναι η εν αυτώ περίθαλψις ορφανών και απόρων κορασίων, η εκπαίδευσις αυτών, η διδασκαλία και εκμάθησις τέχνης τινος βιοποριστικής και η δια γάμου αποκατάστασις αυτών».

Άρθρο 5. «Το Ορφανοτροφείον τούτο διοικείται υπό επταμελούς Διοικητικού Συμβουλίου και υπό πενταμελούς εφορείας, εκ κυριών συνισταμένης. Ο κύκλος δε της ενεργείας του τε Διοικητικού Συμβουλίου και της Εφορείας διαγράφονται κατωτέρω εν ταις περί καθηκόντων εκατέρου των σωματείων τούτων διατάξεσιν».

Άρθρο 8. « Δεν επιτρέπεται να εκλέγηται ως μέλος του Διοικητικού Συμβουλίου πρόσωπον, κατέχον το αξίωμα του Δημάρχου ή του Βουλευτού, ως σχετιζόμενα με την πολιτικήν, διότι επιθυμώ το φιλανθρωπικόν τούτο καθίδρυμα να είναι εντελώς ανεπηρέαστον και άσχετον προς την πολιτικήν, το δε μέλος του Διοικητικού Συμβουλίου, το εκλεγόμενον τυχόν Δήμαρχος ή Βουλευτής, αυτοδικαίως παύει ν' αποτελή μέλος του Διοικητικού Συμβουλίου,....»

Άρθρο 9. «Το Διοικητικό Συμβούλιον εκ των ιδίων αυτού μελών εκλέγει κατά πενταετίαν ένα πρόεδρον, ένα αντιπρόεδρον, ένα ταμίαν και ένα ελεγκτήν, εις έκαστον δε των άλλων μελών του ανατίθησιν εν ανάγκη την εκπλήρωσιν ειδικών καθηκόντων».

Άρθρο 10. «Με τον θάνατον του ιδρυτού το Διοικητικόν Συμβούλιον έχει ακεραίαν την εξουσίαν της διοικήσεως και δύναται ν' αποφασίζη περί πασών των υποθέσεων του Ορφανοτροφείου, των αναγομένων εις την διαχείρισιν αυτού εν γένει, συμμορφούμενον ακριβώς προς τας διατάξεις του παρόντος κανονισμού».

Άρθρο 12. (Σημείωση δική μας: το Διοικητικόν Συμβούλιον του Ιδρύματος ) «Διορίζει και παύει το εν τω Καταστήματι υπηρετούν ανώτερόν τε και κατώτερον προσωπικόν και ορίζει τους μισθούς αυτών, μη υπερβαίνοντας εν συνόλω το ποσόν των δραχμών δώδεκα χιλιάδων (12.000) ετησίως, διδομένους δε εκ των τριάκοντα χιλιάδων (30.000), των καθορισθεισών δια τα καθόλου έξοδα των εν τω Ορφανοτροφείω διεπομένων εξήκοντα κορασίων υποτρόφων».

Άρθρο 15. «Φροντίζει περί της εντός του μηνός Σεπτεμβρίου εκάστου έτους καταρτίσεως και υποβολής του απολογισμού του παρελθόντος έτους και του προϋπολογισμού του αρξαμένου αντίγραφα των οποίων πέμπει εις τε την Νομαρχίαν Αττικής και του Δήμαρχου Πειραιώς, οίτινες μετά των άλλων μελών του Συμβουλίου

εκτός του ταμίου και του ελεγκτού, ενεργούσιν εντός του επομένου μηνός Οκτωβρίου την εξέλεξιν των λογαριασμών του Ταμίου και την ετησίαν διαχείρισιν εν γένει και συντάσσουσι την περί του αποτελέσματος της εξελέξεως των έκθεσιν. Έκαστον λογιστικόν έτος άρχεται την 1 Σεπτεμβρίου εκάστου έτους και λήγει την 31 Αυγούστου του επομένου».

Άρθρο 18. «Απαγορεύεται εις τα μέλη του Συμβουλίου το αναλαμβάνειν έμμισθον υπηρεσίαν ή χορήγησιν ή εργοληψίαν οιασδήποτε του Ορφανοτροφείου».

Άρθρο 29. «Απάσας τας πληρωμάς ( Σημείωση δική μας : ο Ταμίας) ενεργεί μόνον τη προσαγωγή ενταλμάτων υπό του ελεγκτού και του Προέδρου υπογεγραμμένων, δι' εκάστην δε πληρωμήν λαμβάνει τακτικήν απόδειξιν εξοφλήσεως».

Άρθρο 30. «Έχων (ο Ταμίας) υπ' όψει τον ετήσιον προϋπολογισμόν και τας περί διαχειρίσεως της περιουσίας αυτού διατάξεις δεν ενεργεί ουδεμίαν πληρωμήν δαπάνης, ήτις δεν είναι εν αυτώ γεγραμμένη, και ήτις αντιβαίνει εις τας περί ών ο λόγος διατάξεις»

Άρθρο 35. «Ο ελεγκτής έχει την εποπτείαν απασών των δαπανών του Ορφανοτροφείου, αίτινες γίνονται είτε προς συντήρησιν αυτού, είτε προς άλλας ανάγκας».

Άρθρο 36. «Επιθεωρεί εκάστοτε τα λογιστικά βιβλία του καταστήματος και εξετάζει, εάν εν αυτοίς υπάρχη τάξις και ακρίβεια».

Άρθρο 37. «Εις την λήξιν εκάστου μηνός επιθεωρεί τας αποδείξεις και τους λογαριασμούς των επισιτιστών, των προμηθευτών και των εργολάβων και παραβάλλει αυτούς προς τους λογαριασμούς των βιβλίων του καταστήματος, ωσαύτως επιθεωρεί και τους λογαριασμούς οιασδήποτε άλλης συναλλαγής και υποχρεώσεως του Ορφανοτροφείου προς έκδοσιν των προσηκόντων ενταλμάτων».

Άρθρο 63. « Η διαχείρισις του Ορφανοτροφείου ενεργείται, ως εν τοις ανωτέρω είρηται, παρά των Συμβούλων κατά τον εξής τρόπον.»

Άρθρο 64. «Η ακίνητη περιουσία του Ορφανοτροφείου διαμένει εσαεί ακεραία και ανέπαφος».

Άρθρο 65. «Εκ των εσόδων της περιουσίας του Ορφανοτροφείου προς συντήρησιν αναλόγου αριθμού κορασίων δαπανάται το ήμισυ, εκ δε του λοιπού ημίσεως

*πληρώνονται τακτικώς οι των οικοδομών φόροι και εκτελούνται αι αναγκαίαι επισκευαί και ανοικοδομήσεις των αστικών κτημάτων και αι πυρασφάλεια, και το εξ αυτών περισσεύον διατίθεται επωφελώς, όπως χρησιμεύση εκάστοτε εις την προίκισιν των απωλυομένων κορασίων του Ορφανοτροφείου και προς αύξησιν της περιουσίας αυτού».*

**B.** Το ανωτέρω κοινωφελές Ίδρυμα υπέβαλε στην Υπηρεσία την υπ' αριθμ. πρωτ. 1023/27-9-2012 αίτησή του, ζητώντας την έγκριση του προϋπολογισμού οικονομικού έτους 2013, και στην συνέχεια τις υπ' αριθμ. πρωτ. 367/4-4-2013 και 864/30-7-2013 αιτήσεις του, με τις οποίες ζήτησε την έγκριση των α' και β' αναθεωρήσεων αυτού, αντίστοιχα, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρ. 101 του α.ν. 2039/1939 (Α' 455).

Ενόψει των αιτημάτων αυτών η Υπηρεσία, επειδή, κατά την άποψή της, οι αμοιβές του προσωπικού, ανά τμήμα, εμφανίζονταν στον προϋπολογισμό του Ίδρύματος και τις αναθεωρήσεις του προϋπολογισμού, δυσανάλογα μεγάλες, σε σχέση με τις δαπάνες για την εκτέλεση του κοινωφελούς έργου του ιδρύματος, με τα υπ' αριθμ. πρωτ. οικ. 2750/29-7-2013 και οικ. 3130/6-9-2013 έγγραφα της, ζήτησε από το ίδρυμα να αποστείλει αναλυτική κατάσταση των υπαλλήλων που απασχολεί, στην οποία θα αναγράφεται : α) ο αριθμός των υπαλλήλων, β) το είδος της απασχόλησής τους, γ) οι ειδικότητές τους, ε) οι ετήσιες μεικτές αποδοχές τους, στ) το πλαίσιο των διατάξεων με τις οποίες προβλέπονται οι αμοιβές των εν λόγω ειδικοτήτων και τέλος ζ) να αιτιολογήσουν την αναγκαιότητα απασχόλησης των εργαζομένων σ' αυτό.

Επίσης με το πρώτο εκ των παραπάνω εγγράφων της η Υπηρεσία επεσήμανε στο ίδρυμα, εκτός των άλλων, ότι: *«οι αμοιβές του προσωπικού ανά τμήμα/ενότητα (460.000 + 64.000 + 276.000 + 86.000 = 886.000 ευρώ) είναι δυσανάλογα μεγάλες σε σχέση με τις δαπάνες για την εκτέλεση του κοινωφελούς έργου του ιδρύματος»* και ζήτησε να εκφράσει το ίδρυμα τις απόψεις του επί του θέματος: *«λαμβάνοντας υπόψη και τα διαλαμβανόμενα στο άρθρο 65 του Καταστατικού του ιδρύματος».*

Σε απάντηση των ανωτέρω εγγράφων, το ίδρυμα απέστειλε το υπ' αριθμ. πρωτ. 954/10-9-2013 έγγραφό του, στο οποίο, μεταξύ άλλων, αναφέρονται και τα εξής: *« Όπως προκύπτει από τον προϋπολογισμό έτους 2013 και την αναθεώρησή*

του οι δαπάνες που αφορούν την εν στενή εννοία εκτέλεση του κοινωφελούς έργου του ιδρύματος, δηλαδή οι δαπάνες για την λειτουργία του Οικοτροφείου ανέρχονται συνολικά στο ποσό των 919.600 ευρώ επί συνόλου εσόδων 2.160.500 ευρώ. Στις δαπάνες αυτές περιλαμβάνονται οι αμοιβές όλου του απασχολούμενου προσωπικού (επιμελήτριες, κοινωνικές λειτουργοί, εκπαιδευτικοί, προσωπικό καθαριότητας, προσωπικό κουζίνας κ.λπ.), οι δαπάνες απ'ευθείας παροχών προς τα παιδιά (τροφοδοσία, ένδυση, υπόδηση, φροντίδα υγείας, πνευματική καλλιέργεια, γαμήλια επιδόματα κ.λπ.), τα έξοδα λειτουργίας της μονάδος (ΔΕΗ, ΕΥΔΑΠ, καύσιμα κ.λπ.) και τέλος οι δαπάνες για την προμήθεια και την συντήρηση του εξοπλισμού. Από την ανάλυση αυτή προκύπτει ότι οι δαπάνες για την εκτέλεση του κοινωφελούς έργου δεν τελούν σε δυσαναλογία προς τα συνολικά έξοδα του ιδρύματος. Αντίθετα είναι σε ισορροπία λαμβανομένων υπόψη του αριθμού των ωφελουμένων κοριτσιών μας και της υψηλού επιπέδου ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών. Ο επιχειρούμενος διαχωρισμός των εξόδων του ιδρύματος αφενός στο άθροισμα των αμοιβών του προσωπικού και αφετέρου στις δαπάνες για την εκτέλεση του κοινωφελούς έργου δεν προσφέρεται για την εξαγωγή ορθών συμπερασμάτων, δοθέντος ότι για την οικονομική υποστήριξη από το ίδρυμα της παραγωγής του κοινωνικού έργου του, αποκλειστικά με ίδιους πόρους και μέσα, απαιτείται η δημιουργία και διατήρηση οργάνωσης και υποδομών αξιοποίησης της περιουσίας του. Η πρόβλεψη του άρθρ. 65 του Καταστατικού περί δαπάνης του ημίσεως των εσόδων : «προς συντήρησιν αναλόγου αριθμού κορασιών» αναφέρεται στην όλη λειτουργία του Οικοτροφείου, όπως άλλωστε η σχετική βούληση του διαθέτη έχει εκφρασθεί στην Συστατική Πράξη, η οποία κατισχύει και κατά την οποία το ήμισυ του ετήσιου εισοδήματος ορίζεται να δαπανάται : «δια την εν γένει λειτουργίαν του καταστήματος». Το ίδρυμα έναντι των τριών (3) ακινήτων της αρχικής περιουσίας (Μ.Αυρήλιου, Σταδίου και Κοραή, Πλ. Αγίας Ειρήνης και Αιόλου) διαχειρίζεται περί τις 170 ιδιοκτησίες, η συντήρηση, αξιοποίηση και εκμετάλλευση των οποίων απαιτεί οργάνωση υπηρεσιών και κατηρητισμένα στελέχη διαρκούς απασχόλησης... Το Ίδρυμα έναντι της προβλέψεως της συστατικής πράξης για τη παροχή περίθαλψης σε (60) κοράσια, διηρημένα σε δύο (2) κατηγορίες, υπότροφα και οικότροφα, εκ των οποίων τα οικότροφα προεβλέπετο να συντηρούνται δαπάναις της

*Κυβερνήσεως, Δήμου τίνος ή ιδιώτου συγγενή, παρέχει σήμερα τις υπηρεσίες του σκοπού του σε (130) περίπου κορίτσια με αποκλειστικά ίδιες δυνάμεις και χωρίς καμία επιχορήγηση ή οποιαδήποτε οικονομική υποστήριξη από δημόσιο ή δημοτικό φορέα. Οι παρεχόμενες από το ίδρυμα υπηρεσίες είναι σε ποσότητα και ποιότητα κατά πολύ υπέρτερες και αναβαθμισμένες εκείνων που προβλέπονται στο Καταστατικό.... Το ίδρυμα επιτυγχάνει να ισοσκελίζει τα αποτελέσματά του παρά την βαθύτατη κρίση που πλήττει κυρίως την αγορά ακινήτων και έχει ως επακόλουθο την σημαντική μείωση των εσόδων από αυτά (πρώτη κατά 40%) και παρά την βαρύτατη φορολογία που επιβάλλεται στους κοινωφελείς οργανισμούς (1.500.000 ευρώ φόρους πλήρωσε το ίδρυμα την τελευταία Ζετία), οι οποίοι παλαιότερα ετύγχαναν απαλλαγής του φόρου εισοδήματος, ακίνητης περιουσίας κ.λπ. ... . Το ίδρυμα προ των προβλέψεων του νέου νόμου είχε αναθέσει τον έλεγχο των οικονομικών του καταστάσεων σε ελεγκτικό οίκο και είχε θεσμοθετήσει διαδικασίες διασφάλισης ποιότητας (πιστοποίηση ISO).... Τα ζητούμενα στοιχεία εκφεύγουν του πεδίου του ελέγχου νομιμότητας εκ μέρους της Διοικήσεως, ως αφορώντα στην καταστατική αρμοδιότητα του Διοικητικού Συμβουλίου και στην σφαίρα σκοπιμότητας που εκφράζεται στις αποφάσεις της διαχειριστικής εξουσίας του Διοικητικού Συμβουλίου στα πλαίσια της οριζόμενης από τον Ιδρυτή αυτοτέλειας του ιδρύματος».*

**Γ.** Εξ ετέρου στο ερώτημα της Υπηρεσίας αναφέρονται επί πλέον και τα εξής:

α) «Σε παλαιότερη αλληλογραφία της Υπηρεσίας με το ίδρυμα επί του ίδιου θέματος, το ίδρυμα στο υπ' αριθμ. πρωτ. 1201/14-12-2009 έγγραφό του επικαλέστηκε την υπ' αριθμ. 190/1992 γνωμοδότηση του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, σχετικά με την εφαρμογή διατάξεων του α.ν. 2039/1939 κατά την άσκηση από τον Υπουργό Οικονομικών του ελέγχου νομιμότητας των πράξεων του Διοικητικού Συμβουλίου του «Ιδρύματος Αρρένων Γεωργίου και Αικατερίνης Χατζηκώνστα». Ειδικότερα στην ανωτέρω γνωμοδότηση, σε ερώτημα για την έκταση της αρμοδιότητας του Υπουργού Οικονομικών κατά την έγκριση των προϋπολογισμών και απολογισμών του προαναφερομένου ιδρύματος και το επιτρεπτόν του ελέγχου των καταβαλλομένων αποδοχών του προσωπικού και του αριθμού απασχολούμενων υπαλλήλων, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους

γνωμοδότησε ότι : «.. ο Υπουργός Οικονομικών έχει κατ'άρθρ. 101 παρ. 1 και 4 του α.ν. 2039/1039 την αρμοδιότητα εγκρίσεως των προϋπολογισμών και των απολογισμών του Ιδρύματος ... περιοριζόμενος κατ'αρχήν, στον τυπικό έλεγχο της τηρήσεως των διατάξεων του νόμου και της συστατικής πράξεως (έλεγχος νομιμότητας) μη δυνάμενος να προχωρήσει σε ουσιαστικό έλεγχο των δαπανών του προϋπολογισμού (έλεγχο σκοπιμότητας), στον οποίο περιλαμβάνεται και ο έλεγχος της αναγκαιότητας του αριθμού των απασχολούμενων στο ίδρυμα υπαλλήλων καθώς και ο έλεγχος του ύψους των καταβαλλομένων σ' αυτούς αποδοχών, ως προς την υπέρβαση των καθοριζόμενων από τις ισχύουσες συλλογικές συμβάσεις και υπουργικές αποφάσεις ορίων, εκτός αν, στη συγκεκριμένη περίπτωση, τα σχετικά κεφάλαια του προϋπολογισμού, εν όψει των οικονομικών δυνατοτήτων του ιδρύματος και της εν γένει καταστάσεώς του, εμφανίζονται ως μη εναρμονιζόμενα προς τον κοινωφελή σκοπό του, είτε λόγω μεγέθους, είτε λόγω προορισμού, είτε λόγω χρόνου ενεργείας των δαπανών, οπότε ανακύπτει, αναμφιβόλως, θέμα παρεμβάσεως του Υπουργού Οικονομικών, ως επιτρεπτός έλεγχος νομιμότητας» και τέλος β) «με τον ν.4182/10-9-2013 (Α' 185/10-9-2013) ψηφίστηκε «ο Κώδικας Κοινωφελών Περιουσιών, Σχολαζουσών Κληρονομικών και λοιπών διατάξεων» και σύμφωνα με το άρθρο 102 αυτού, η έναρξη ισχύος των περί κοινωφελών ιδρυμάτων διατάξεων άρχεται από της 11/11/2013 και ως εκ τούτου οι διατάξεις περί Ιδρυμάτων θα τύχουν ανάλογης εφαρμογής».

## **II.- Κρίσιμες διατάξεις**

**A.** Στο άρθρο 109 παρ. 1 του Συντάγματος ορίζεται : «Δεν επιτρέπεται η μεταβολή του περιεχομένου ή των όρων διαθήκης κωδικέλλου ή δωρεάς, ως προς τις διατάξεις τους υπέρ του Δημοσίου ή υπέρ κοινωφελούς σκοπού».

Ο προϊστάσας α.ν. 2039/1939 (Α' 455) «Περί τροποποίησης, συμπληρώσεως και κωδικοποίησης των Νόμων περί εκκαθαρίσεως και διοικήσεως των εις το Κράτος και υπέρ κοινωφελών σκοπών καταλειπομένων κληρονομιών, κληροδοσιών και δωρεών», που διατηρήθηκε σε ισχύ και μετά την εισαγωγή του Αστικού Κώδικα με το άρθρο 101 του Εισαγωγικού αυτού Νόμου, όπως ίσχυε μέχρι της 10/11/2013, (ότε και καταργήθηκε με τον ν.4182/2013 Α' 185/10-9-2013), όριζε τα εξής :

Άρθρο 1,παρ.1:

«1. Κοινωνική σκοπός κατά την έννοιαν του παρόντος είναι κατ' αντίθεσιν προς τον ιδιωτικόν πας κρατικός θρησκευτικός, φιλανθρωπικός, εν γένει δ' επωφελής εις το κοινόν εν όλω ή εν μέρει σκοπός».

Άρθρο 2,παρ.1,2,5:

«1. Η πιστή και επακριβής εκτέλεσις της βουλήσεως των διαθετών και δωρητών δι' ής διατίθενται περιουσιακά στοιχεία δια κληρονομίας, κληροδοσίας ή δωρεάς υπέρ του Κράτους ή χάριν κοινωνικών σκοπών, αποτελεί υποχρέωσιν του Κράτους.

2. Αι διατάξεις του παρόντος Νόμου ισχύουσιν επικουρικώς, εφ' όσον τα υπ' αυτών προβλεπόμενα θέματα δεν ρυθμίζονται εν όλω ή εν μέρει υπό της συστατικής πράξεως παρεκτός των δημοσίας τάξεως διατάξεων, αίτινες κατισχύουσιν εν πάση περιπτώσει των της διαθήκης αντιθέτων τυχόν διατάξεων»...

5. Το Υπουργείον των Οικονομικών μεριμνά δια την εκκαθάρισιν των εις το Κράτος καταλειπομένων κληρονομιών, κληροδοσιών και δωρεών και την κατά τας διατάξεις του παρόντος Νόμου εκτέλεσιν του δι' όν καταλείπονται αύται σκοπού οσάκις ορίζεται τοιούτος. Το αυτό Υπουργείον ασκεί την εποπτείαν και τον έλεγχον επί της εκκαθαρίσεως και διαχειρίσεως των υπέρ κοινωνικών εν γένει σκοπών καταλειπομένων περιουσιών, κατά τας διατάξεις του παρόντος Νόμου και των συστατικών πράξεων»

Άρθρο 95,παρ.1 :

«1. Περιουσία διατιθέμενη δια πράξεως εν ζωή ή διά διατάξεως τελευταίας βουλήσεως προς εκπλήρωσιν εις το διηνεκές ή εφ' ωρισμένην διάρκειαν χρόνου κοινωνικού σκοπού εκ των εν άρθρ. 1 του παρόντος, η εκτέλεσις του οποίου ανατίθεται δια συστατικής πράξεως εις φυσικά πρόσωπα (κληρονόμους, κληροδόχους ή εκτελεστάς) ή συνιστώμενα το πρώτον νομικά πρόσωπα ή υφιστάμενα τοιαύτα, οριζομένου όμως κατά την τελευταίαν περίπτωσιν ιδίου τρόπου διοικήσεως, συνιστά ίδρυμα διοικούμενον κατά τα εν τη συστατική πράξει οριζόμενα».

Άρθρο 97,παρ.2:

« 2. Κοινωνική ιδρύματα συσταθέντα ή συνιστώμενα δια διατάξεων τελευταίας βουλήσεως ή άλλης εν ζωή ή αιτία θανάτου χαριστικής πράξεως υπό οιονδήποτε

τύπον νομικού προσώπου λειτουργούντα ανεξαρτήτως οιασδήποτε και παρ'οιονδήποτε μεταγενεστέρας προικοδοτήσεως αυτών υπάγονται εις την κατά του παρόντος Νόμου εποπτεία του Υπουργείου Οικονομικών». ».

Άρθρο 101,παρ.1,4.

«1. Οι διοικηταί και υφ'οιονδήποτε τίτλον διαχειρισταί των περί των τα άρθρ. 95 παρ. 1 και 97 παρ. 2 ιδρυμάτων καταρτίζουσι και υποβάλλουσιν εις το Υπουργείον Οικονομικών προϋπολογισμόν και απολογισμόν των εσόδων και εξόδων αυτών, ες ούς οι εκτελούμενοι τυχόν πλείονες σκοποί εμφανίζονται υπό ίδια κεφάλαια. Μετά του απολογισμού καταρτίζεται και υποβάλλεται γενικός ισολογισμός της περιουσίας του ιδρύματος, όστις οφείλει να περιλαμβάνη την γενικήν κατάστασιν του ενεργητικού και παθητικού κατά την λήξιν του οικον. έτους, αναγεγραφομένων εν ιδιαίcis απολογιστικαίς καταστάσεσιν απασών των μεταβολών, ας υπέστησαν διαρκούντος του οικον. έτους τα περιουσιακά στοιχεία του ιδρύματος ....

4. Ο προϋπολογισμός και απολογισμός εγκρίνονται δια πράξεως του Υπουργού των Οικονομικών μετά γνωμοδότησιν της κατά της παρ. 6 επιτροπής. Δια της πράξεως ταύτης δύνανται να τροποποιώνται τα εν τω προϋπολογισμώ αναγεγραφόμενα ποσά των τε εσόδων και εξόδων ή και να εγγράφονται νέα έσοδα ή έξοδα. Μέχρι της εκδόσεως της κατά τα ανωτέρω εγκριτικής πράξεως του Υπουργού των Οικονομικών η διοίκησις των εσόδων ή εξόδων του ιδρύματος ενεργείται επί τη βάσει του δια το λήξαν οικον. έτος εγκεκριμένου προϋπολογισμού αυτού».

Άρθρο 102,παρ.1,2,3.:

«1. Ουδεμία μεταβολή ούτε μεταφορά πιστώσεων από κεφαλαίου εις κεφάλαιον και από άρθρου εις άρθρον επιτρέπεται εις τον προϋπολογισμόν άνευ προηγουμένης εγκριτικής αποφάσεως του Υπουργού των Οικονομικών.

2. Ουδεμία δαπάνη εις βάρος των ιδρυμάτων επιτρέπεται άνευ προηγουμένης εγγραφής της εν τω εγκεκριμένω κατά τ' ανωτέρω προϋπολογισμώ.

3. Πάσα δαπάνη ενεργούμενη παρά τας διατάξεις του παρόντος ή της συστατικής πράξεως ή του οργανισμού ή άνευ εγκεκριμένου προϋπολογισμού ή καθ' υπέρβασιν των εν τω προϋπολογισμώ αναγεγραφομένων πιστώσεων βαρύνει αλληλεγγύως τους εντεταλμένους την δαπάνην διοικητάς και διαχειριστάς του ιδρύματος, καταλογίζεται

δε δια πράξεως του Υπουργού των Οικονομικών, εφαρμοζομένων αναλόγως των διατάξεων των άρθρ. 32, 33 και 82 του παρόντος».

**B.** Στον νόμο 4182/2013 (Α' 185/10-9-2013) «Κώδικας κοινωφελών περιουσιών, σχολαζουσών κληρονομικών και λοιπές διατάξεις», με έναρξη ισχύος των άρθρων 1-82 που αφορούν τις κοινωφελείς περιουσίες και σχολάζουσες κληρονομίες την 11/11/2013 και συγκεκριμένα στα κρίσιμα εν προκειμένω άρθρα αυτού ορίζονται:

Άρθρο 1,παρ. 1,2,3,4:

Ορισμοί. «Για την εφαρμογή των διατάξεων του παρόντος κώδικα νοούνται ως: 1. «Κοινωφελής περιουσία»: το σύνολο των περιουσιακών στοιχείων που διατίθενται με κληρονομία, κληροδοσία ή δωρεά υπέρ του Δημοσίου ή νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου ή για κοινωφελή σκοπό. Ως «κοινωφελής περιουσία» νοείται επίσης και το νομικό πρόσωπο που τα διαχειρίζεται και εκπροσωπεί, εφόσον υπάρχει. ...». 2. «Συστατική πράξη», η διαθήκη ή η πράξη δωρεάς με την οποία καταλείπεται νόμιμα περιουσία κατά την έννοια του προηγούμενου εδαφίου». 3. «Κοινωφελής σκοπός» κάθε εθνικός, θρησκευτικός, φιλανθρωπικός, εκπαιδευτικός, πολιτιστικός και γενικά επωφελής για την κοινωνία, εν όλω ή εν μέρει, σκοπός. «4. Αρμόδια αρχή είναι ο Υπουργός Οικονομικών και ο Γενικός Γραμματέας της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 2, οι οποίοι ασκούν τις σχετικές αρμοδιότητες δια των οικείων Διευθύνσεων».

Άρθρο 2,παρ.1,2:

«1. Το Δημόσιο έχει την υποχρέωση να διασφαλίζει την πιστή και επακριβή εκτέλεση της βούλησης των διαθετών και δωρητών.  
2. Οι διατάξεις του παρόντος Κώδικα εφαρμόζονται συμπληρωματικά, εφόσον τα σχετικά θέματα δεν ρυθμίζονται καθόλου ή ρυθμίζονται ελλιπώς στην συστατική πράξη. Οι κανόνες δημόσιας τάξης του κώδικα υπερισχύουν σε κάθε περίπτωση».

Άρθρο 59,παρ.1-8:

«1. Τα ιδρύματα υποβάλλουν κάθε έτος στην αρμόδια αρχή προϋπολογισμό, απολογισμό και ισολογισμό. Συντάσσουν επίσης ανά διετία σχέδια διαχείρισης και αξιοποίησης της περιουσίας ....

2. ... Μαζί με τον απολογισμό καταρτίζεται και υποβάλλεται γενικός ισολογισμός της περιουσίας του ιδρύματος, στον οποίο περιλαμβάνεται η γενική κατάσταση του ενεργητικού και παθητικού κατά τη λήξη του οικονομικού έτους και όλες οι μεταβολές στα περιουσιακά στοιχεία του ιδρύματος, στον οποίο περιλαμβάνεται η γενική κατάσταση του ενεργητικού και παθητικού κατά τη λήξη του οικονομικού έτους, που αναγράφονται σε ιδιαίτερες απολογιστικές καταστάσεις ....
3. Η οικονομική διαχείριση των ιδρυμάτων είναι ετήσια και συμπίπτει με το ημερολογιακό έτος ..... . Ο προϋπολογισμός των εσόδων και εξόδων υποβάλλεται τρεις (3) μήνες πριν από την έναρξη του οικονομικού έτους, ο δε απολογισμός μαζί με τον ισολογισμό μέσα σε τέσσερις (4) μήνες από τη λήξη του ....
4. Οι προϋπολογισμοί και απολογισμοί εγκρίνονται με πράξη της αρμόδιας αρχής. Με την πράξη έγκρισης επιτρέπεται η τροποποίηση των ποσών των εσόδων και εξόδων που αναγράφονται στον προϋπολογισμό ή η εγγραφή νέων εσόδων και εξόδων για λόγους νομιμότητας ή συμφωνίας με τους ορισμούς ή το σκοπό της συστατικής πράξης ή αν οι δαπάνες κρίνονται υπερβολικές σε σχέση με τον επιδιωκόμενο σκοπό και τα διατιθέμενα για την εκπλήρωσή του ποσά, οπότε τα τελευταία περικόπτονται στο εύλογο μέτρο. Μέχρι την έγκριση, η διοίκηση των εσόδων και εξόδων του ιδρύματος ενεργείται με βάση τον προϋπολογισμό που εγκρίθηκε το προηγούμενο έτος. Αν ο προϋπολογισμός δεν εγκριθεί εντός τεσσάρων (4) μηνών από την υποβολή του και η διοίκηση των εσόδων και εξόδων δεν μπορεί να ενεργηθεί σύμφωνα με το προηγούμενο εδάφιο, τεκμαίρεται η έγκριση του νέου προϋπολογισμού από την αρμόδια αρχή.
5. Με απόφαση του Υπουργού Οικονομικών μπορεί να ορίζονται οι λεπτομέρειες κατάρτισης των προϋπολογισμών και απολογισμών, του περιεχομένου τους, των δικαιολογητικών που υποβάλλονται και των βιβλίων, που τηρούνται από τα ιδρύματα, του τρόπου πληρωμής των εξόδων των ιδρυμάτων και είσπραξης των εσόδων τους και λοιπών συναφών ζητημάτων .
6. Στις περιουσίες του παρόντος κεφαλαίου διενεργείται κάθε τέσσερα (4) χρόνια έλεγχος της διαχείρισης από ελεγκτικά γραφεία του άρθρου 21. .... . Η αρμόδια αρχή μπορεί να ζητεί τη διενέργεια δειγματοληπτικού ελέγχου από την Οικονομική Επιθεώρηση οποτεδήποτε. Με απόφαση του Υπουργού Οικονομικών μπορεί να

περιορίζεται η διενέργεια διαχειριστικού ελέγχου από ελεγκτικά γραφεία σε περιουσίες με ετήσια έσοδα μεγαλύτερα από πενήντα χιλιάδες (50.000) ευρώ ή με ενεργητικό μεγαλύτερο από δύο εκατομμύρια (2.000.000) ευρώ.

7. Οι διατάξεις του παρόντος και του επομένου άρθρου εφαρμόζονται και επί των περιουσιών της παραγράφου 2 του άρθρου 50. Για κάθε κεφάλαιο αυτοτελούς διαχείρισης υποβάλλεται ιδιαίτερος προϋπολογισμός, απολογισμός και ισολογισμός.

8. Τα πορίσματα των ελέγχων που διενεργούνται, σύμφωνα με τις παραγράφους 6 και 7 υποβάλλονται στην Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής»

Άρθρο 60,παρ.1:

«1. Δεν επιτρέπεται καμία μεταβολή, ούτε μεταφορά πιστώσεων από κεφάλαιο σε κεφάλαιο ή από άρθρο σε άρθρο του προϋπολογισμού ιδρύματος, χωρίς προηγούμενη έγκριση της αρμόδιας αρχής ...».

Άρθρο 82,παρ.1,4,8,9:

«1. Όπου δεν ορίζεται διαφορετικά, οι διατάξεις του Κώδικα εφαρμόζονται και στις κοινωφελείς περιουσίες που υφίστανται κατά την έναρξη ισχύος του, ανεξάρτητα από τον τρόπο σύστασής τους ....

4. Μέχρι την έκδοση των προεδρικών διαταγμάτων και λοιπών κανονιστικών πράξεων, που προβλέπονται στον παρόντα νόμο, ισχύουν ανάλογα οι μέχρι τώρα διέπουσες τα αντίστοιχα ζητήματα διατάξεις, εφόσον δεν αντίκεινται στις διατάξεις του παρόντος Κώδικα.

8. Με την επιφύλαξη όσων ορίζονται στις λοιπές διατάξεις του παρόντος Κώδικα, από την έναρξη ισχύος αυτού, καταργούνται : α) ο α.ν.2039/1939 (Α' 455) ..., στ) Κάθε γενική ή ειδική διάταξη, η οποία αφορά θέματα που ρυθμίζονται από αυτόν ή αντίκεινται στις διατάξεις του.

9. Με την επιφύλαξη των παραγράφων 3 και 4 του παρόντος άρθρου, κάθε παραπομπή στον α.ν.2039/1939 νοείται από την έναρξη ισχύος του παρόντος Κώδικα ότι γίνεται στις αντίστοιχες διατάξεις του».

Άρθρο 102:

«Η ισχύς των άρθρων 1 έως 82 αρχίζει δύο μήνες από τη δημοσίευση του παρόντος Κώδικα στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως...».

### **III.- Ερμηνεία**

Από τις προαναφερθείσες διατάξεις, ερμηνευόμενες αυτοτελώς και συνδυαστικώς, προκύπτει ότι:

**A.** Σύμφωνα με την ρητή συνταγματική διάταξη του άρθρου 109 παράγραφος 1 του Συντάγματος, σε συνδυασμό με τις διατάξεις του άρθρου 2 παράγραφος 1 και 2 του προΐσχύσαντος α.ν.2039/1939, ως και τις αντίστοιχες του νέου ν.4182/2013, το Δημόσιο, οσάκις καταλείπεται με διαθήκη ή δωρεά περιουσία υπέρ κοινωφελούς σκοπού, οφείλει να φροντίζει για την πιστή και ακριβή εκτέλεση της βούλησης του διαθέτη ή δωρητή και να ασκεί εποπτεία και έλεγχο επί της διαχείρισης αυτής, όπως κατ' αρχήν ορίζεται στην διαθήκη ή δωρεά και επικουρικά για τα μη ρυθμιζόμενα από αυτήν θέματα να ανατρέχει στις διατάξεις του νόμου που ισχύει κάθε φορά για τα κοινωφελή ιδρύματα, εκτός από τις δημοσίας τάξεως διατάξεις του νόμου, οι οποίες υπερισχύουν των αντίθετων διατάξεων της διαθήκης ή δωρεάς (βλ. Ολ.ΑΠ 8/1994, 99/1980, Γνωμ. ΝΣΚ 29/2010, 549/2008 κ.α.). Έκφραση της ανωτέρω αρμοδιότητας του Κράτους επί των κοινωφελών ιδρυμάτων είναι και η κατ' έτος έγκριση του προϋπολογισμού και απολογισμού αυτών.

**B.** Ως προς την ερμηνεία των κρίσιμων διατάξεων του άρθρ.101 παρ. 4 του προΐσχύσαντος α.ν. 2039/1939, σχετικά με το είδος και την έκταση της εποπτείας και του ελέγχου που διενεργεί το Κράτος κατά την έγκριση των προϋπολογισμών των κοινωφελών ιδρυμάτων, διατυπώθηκαν δύο απόψεις.

**1.** Κατά την γνώμη της πλειοψηφίας που απαρτίστηκε από την Προεδρεύουσα του Τμήματος Νομικό Σύμβουλο Στυλιανή Χαριτάκη, και τους Νομικούς Συμβούλους Ευφροσύνη Μπερνικόλα, Γαρυφαλιά Σκιάνη, Δημήτριο Μακαρονίδη, Κυριακή Παρασκευοπούλου, Ελένη Πασαμιχάλη και Αθανάσιο Τσιοκάνη ( ψήφοι : 7), κατά τις κρατούσες νομολογιακές και γνωμοδοτικές παραδοχές, η αρμόδια κρατική αρχή κατά την, κατ' εφαρμογή της παρ. 4 του άρθρου 101 α.ν. 2039/39, έγκριση του προϋπολογισμού κοινωφελούς ιδρύματος περιορίζεται σε έλεγχο νομιμότητας, δηλ. σε σχέση με τη τήρηση των διατάξεων της συστατικής πράξης του ιδρύματος ,καθώς και των δημοσίας τάξεως διατάξεων του νόμου και ο έλεγχος αυτός δεν μπορεί να είναι ουσιαστικός ( Ολ.ΑΠ 8/1994) . Η ερμηνεία αυτή εναρμονίζεται με το πνεύμα του άρθρου 109 του Συντάγματος που δεν επιτρέπει

«την μεταβολή του περιεχομένου ή των όρων διαθήκης, κωδικέλλου ή δωρεάς ως προς τις διατάξεις τους υπέρ του Δημοσίου ή υπέρ κοινωφελούς σκοπού». Η σχετική συνταγματική διάταξη, κατά την αληθή της έννοια, αφορά και το ανεπίτρεπτο της μεταβολής των ορισμών του διαθέτη ή δωρητή για τον τρόπο διαχείρισης της περιουσίας που έχει διατεθεί ή δωρηθεί, διότι οι ορισμοί αυτοί μαζί με τον σκοπό, αποτελούν ουσιώδες μέρος του περιεχομένου και των όρων της διαθήκης ή δωρεάς, ενώ, εξάλλου, η πιστή και επακριβής εκτέλεση της βούλησης του διαθέτη ή δωρητή αποτελεί υποχρέωση του κράτους (βλ. άρθρ. 2 α.ν. 2039/1939 και Στε 1672/1973, Στε 751/1949, Στε 3/8/1948, Α.Π. 253/1980, ΝοΒ 18.707 = ΕΕΝ 47, 561, ΑΠ 91/1980 ΝοΒ 24, 1439 = 47, 399, Α.Π. 222/1976 ΝοΒ 24, 771, Γνωμ.ΝΣΚ 549/2008, 190/1992 κ.ά.).

Ειδικότερα, ο έλεγχος της αρμόδιας Αρχής αποσκοπεί στην τήρηση των διατάξεων του νόμου και της συστατικής πράξης, με γνώμονα πάντα την όσο το δυνατόν επακριβή και κατά τον πλέον πρόσφορο τρόπο εκπλήρωση του κοινωφελούς σκοπού του ιδρύματος, πολλώ μάλλον, όταν (όπως εν προκειμένω) με την διαθήκη ή δωρεά, είτε με το καταστατικό του ιδρύματος, δίδονται πλήρεις και λεπτομερείς οδηγίες για την διαχείριση της καταλειπόμενης περιουσίας και την κατανομή των εσόδων και εξόδων αυτού και ορίζονται ασφαλιστικές δικλείδες ελέγχου των οργάνων διαχείρισης του ιδρύματος και ελέγχου των εκάστοτε δαπανών αυτού.

Το γεγονός ότι η αρμόδια αρχή επιτρέπεται, κατά νόμον, να προβεί σε τροποποιήσεις του υπό έγκριση τελούντος προϋπολογισμού, π.χ. όταν τα έξοδα του προϋπολογισμού, ενόψει της εκάστοτε οικονομικής κατάστασης του ιδρύματος, παρίστανται δυσανάλογα μεγάλα σε σχέση με τα ποσά που δαπανώνται για την εκπλήρωση του κοινωφελούς σκοπού, δεν μεταβάλλει τον χαρακτήρα του σχετικού ελέγχου, ο οποίος εξακολουθεί να αποτελεί επιτρεπτό έλεγχο νομιμότητας (βλ. Γνωμ. ΝΣΚ 190/1992).

**2.** Κατά την γνώμη της μειοψηφίας που απαρτίσθηκε από τους Νομικούς Συμβούλους Κων/νο Κατσούλα και Αλέξανδρο Ροϊλό ( ψήφοι: 2 ), το άρθρο 2 (παρ.2) του α.ν. 2039/1939 που θεσπίζει την επικουρικότητα της εφαρμογής των διατάξεων του νόμου αυτού, έναντι αντιθέτων τυχόν διατάξεων της συστατικής πράξης, βρίσκεται σε αρμονία με την επιταγή του άρθρου 109 του Συντάγματος

1975, που αποβλέπει στην προστασία της κοινωφελούς βούλησης του διαθέτη ή του δωρητή. Και η εξαίρεση, όμως, η οποία εισάγεται από την ίδια διάταξη του α.ν. 2039/1939, κατά την οποία οι δημοσίας τάξεως διατάξεις κατισχύουν σε κάθε περίπτωση των τυχόν αντιθέτων διατάξεων της συστατικής πράξης, δεν αντιστρατεύεται την ανωτέρω συνταγματική διάταξη. Ειδικότερα η εν λόγω συνταγματική διάταξη κατοχυρώνει μεν, εκτός από τη βούληση του διαθέτη ή του δωρητή, ως προς τον κοινωφελή σκοπό στον οποίο αποβλέπει, και τους ειδικότερους όρους της διαθήκης ή δωρεάς, επομένως και τους σχετικούς με τον τρόπο εκτέλεσης των υπέρ κοινωφελούς σκοπού διατάξεων της διαθήκης ή της δωρεάς, αλλά μόνον εφόσον ο σκοπός και οι όροι αυτοί δεν έρχονται σε αντίθεση με τη δημόσια τάξη και τους κανόνες ηθικής, που ισχύουν κατά κοινή αντίληψη. Σύμφωνα με όσα ορίζονται στην διάταξη του άρθρου 101 (παρ.4) του α.ν. 2039/1939 και την αιτιολογική έκθεση του νόμου, ενόψει των σκοπών του Κράτους και του γεγονότος ότι τούτο περιβάλλει με πλείονα προνόμια τις κοινωφελείς περιουσίες, δεν μπορεί να αποκλεισθεί με τη βούληση του διαθέτη ή δωρητή ο κρατικός έλεγχος και το δικαίωμα του Κράτους να εποπτεύει την εκπλήρωση των σκοπών του διαθέτη προκειμένου να αποφευχθούν τυχόν καταχρήσεις και διασπαθίσεις των περιουσιών αυτών. Ιδιαίτερα όσον αφορά στην κατ' έτος έγκριση του προϋπολογισμού του ιδρύματος το Κράτος οφείλει να προβαίνει σε ουσιαστικό έλεγχο των δαπανών αυτού και να περικόπτει ανάλογα αυτές, εφόσον διαπιστωθεί ότι δεν εναρμονίζονται με τα ποσά που διατίθενται για την εκπλήρωση του σκοπού του, ακόμη και αν υπάρχει τυχόν αντίθετη πρόβλεψη στη διαθήκη ή δωρεά.

**Γ.** Εξ ετέρου ως προς την ερμηνεία των διατάξεων του άρθρου 59 παρ. 4 του νέου νόμου 4182/2013 που αφορά στην εκ μέρους της αρμόδιας αρχής έγκριση των προϋπολογισμών των κοινωφελών ιδρυμάτων, διατυπώθηκαν επίσης δύο απόψεις.

**1.** Κατά την γνώμη της πλειοψηφίας που απαρτίσθηκε από την Προεδρεύουσα του Τμήματος Νομικό Σύμβουλο Στυλιανή Χαριτάκη και τους Νομικούς Συμβούλους Ευφροσύνη Μπερνικόλα, Γαρυφαλιά Σκιάνη, Δημήτριο Μακαρονίδη και Κυριακή Παρασκευοπούλου ( ψήφοι: 5 ), η διάταξη της παρ.4 του άρθρου 59 του νεώτερου νόμου 4182/2013, αν και περιέχει αναλυτικότερες –σε

σχέση με την αντίστοιχη διάταξη του προϊσχύσαντος α.ν. 2039/39- προβλέψεις για τη δυνατότητα της αρμόδιας κρατικής αρχής να τροποποιεί τους υπό την έγκρισή της τιθέμενους προϋπολογισμούς κοινωφελών ιδρυμάτων, δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι εισάγει νέα ρύθμιση ως προς τη φύση ή/και το εύρος του επιτρεπτού κρατικού ελέγχου σχετικά με τον τρόπο διαχείρισης κοινωφελούς περιουσίας. Η αναφορά στη νέα διάταξη σε επιτρεπτή τροποποίηση προϋπολογισμών, για λόγους νομιμότητας ή συμφωνίας με τους ορισμούς της συστατικής πράξης ή σε δαπάνες που κρίνονται υπερβολικές σε σχέση με τον επιδιωκόμενο σκοπό και τα διατιθέμενα για την εκπλήρωση του ποσά, οπότε και τα τελευταία περικόπτονται στο εύλογο μέτρο, έχει χαρακτήρα διευκρινιστικό, αλλά και έντονης υπόδειξης, ως προς τα κύρια σημεία στα οποία πρέπει να εστιάσει η αρμόδια κρατική αρχή κατά τον οφειλόμενο έλεγχο νομιμότητας που διενεργεί. Κατά συνέπεια και η νεώτερη ρύθμιση είναι εναρμονισμένη με τη συνταγματική διάταξη του άρθρου 109, όπως το περιεχόμενο αυτής, κατά πάγιο τρόπο ερμηνεύεται και επιτρέπει στη διοίκηση, κατά την έγκριση των προϋπολογισμών κοινωφελών ιδρυμάτων, να διενεργεί έλεγχο νομιμότητας, όπως προβλεπόταν και με τη προϊσχύσασα διάταξη της παρ.4 του άρθρου 101 α.ν. 2039/39.

Υπό την αντίθετη εκδοχή, δηλ. της εισαγωγής νέας ρύθμισης που επιτρέπει στη διοίκηση να διενεργεί έλεγχο σκοπιμότητας στο τρόπο διαχείρισης της κοινωφελούς περιουσίας, η εποπτεύουσα αρχή καλείται να ασκήσει ρόλο οργάνου διοίκησης, κατά παράβαση της βούλησης του διαθέτη ή δωρητή, το σεβασμό της οποίας επιτάσσει ο συντακτικός νομοθέτης.

**2.** Κατά την γνώμη της μειοψηφίας που απαρτίσθηκε από τους Νομικούς Συμβούλους Κωνσταντίνο Κατσούλα, Αλέξανδρο Ροϊλό, Ελένη Πασαμιχάλη και Αθανάσιο Τσιοκάνη (ψηφοί: 4), κρίσιμο εν προκειμένω είναι το γεγονός ότι στην διάταξη του άρθρου 59 παρ. 4 του νέου ν.4182/2013 που αναφέρεται στην έγκριση του προϋπολογισμού των ιδρυμάτων από την εποπτεύουσα Αρχή (αντίστοιχη της διάταξης του άρθρ. 101 παρ. 4 του προϊσχύσαντος ν.2039/1939) προστέθηκαν επί πλέον ως εξής : --παλαιά διάταξη : *«Ο προϋπολογισμός και ο απολογισμός εγκρίνονται δια πράξεως του Υπουργού των Οικονομικών ..... Δια της πράξεως ταύτης δύνανται να τροποποιώνται τα εν τω προϋπολογισμώ αναγραφόμενα ποσά*

των τε εσόδων και εξόδων ή και να εγγράφονται νέα έσοδα η έξοδα», προσθήκη στην συνέχεια με την νέα διάταξη: «...για λόγους νομιμότητας ή συμφωνίας με τους ορισμούς ή το σκοπό της συστατικής πράξης ή αν οι δαπάνες κρίνονται υπερβολικές σε σχέση με τον επιδιωκόμενο σκοπό και τα διατιθέμενα για την εκπλήρωσή του ποσά, οπότε τα τελευταία περικόπτονται στο εύλογο μέτρο». Με το πρόσθετο, ως άνω, κείμενο ο νομοθέτης δίδει στην διοίκηση την δυνατότητα άσκησης ουσιαστικού ελέγχου επί του προϋπολογισμού των ιδρυμάτων, αφού δύναται πλέον η αρμόδια Αρχή, αν διαπιστώσει ότι ορισμένες δαπάνες είναι υπερβολικές, σε σχέση πάντα με τον επιδιωκόμενο σκοπό και τα χρήματα που διατίθενται για την εκπλήρωσή του, να περικόψει αυτά στο εύλογο μέτρο. Με την διάταξη αυτή, όπως διαμορφώθηκε, είναι σαφής πλέον η βούληση του νομοθέτη να επεκτείνει και ενδυναμώσει τον έλεγχο του κράτους επί των ιδρυμάτων, καταστρώντας αυτόν πιο ουσιαστικό, με απώτερο σκοπό την αποφυγή διασπάθισης της κοινωφελούς περιουσίας σε άσκοπες δαπάνες και λοιπά έξοδα λειτουργίας ή ιδιοποίησης αυτής από τους διοικητές των ιδρυμάτων προκειμένου να επιτευχθεί ο σκοπός του ιδρύματος. Τούτο διαφαίνεται σε όλο το πνεύμα των διατάξεων του ν.4182/2013, όπως π.χ. στις διατάξεις αυτού περί του ελέγχου της διαχείρισης των κοινωφελών περιουσιών με ετήσια έσοδα μεγαλύτερα από 50.000 ευρώ ή με ενεργητικό μεγαλύτερο από 2.000.000 ευρώ από ελεγκτικά γραφεία, της διενέργειας δειγματοληπτικού ελέγχου από την Οικονομική Επιθεώρηση, της υποβολής των πορισμάτων των ελέγχων στην Επιτροπή Θεσμών και Διαφάνειας της Βουλής κ.ά. (άρθρ. 59 παρ. 6, 7, 8 και άρθρ. 73 ν.4182/2013). Άλλωστε δεν μπορεί να αποκλεισθεί ούτε με τη βούληση του διαθέτη, (που αποτυπώνεται στην διαθήκη ή την συστατική πράξη ή την δωρεά), ο κρατικός-ουσιαστικός έλεγχος επί των ιδρυμάτων και το δικαίωμα του Κράτους να εποπτεύει προληπτικά την εκπλήρωση των σκοπών του διαθέτη ή δωρητή για την αποφυγή τυχόν καταχρήσεων και φαλκίδευσης των κοινωφελών περιουσιών (βλ. Μειοψηφία ΑΠ 8/1994, Παύλος Θεοδωρόπουλος: «τινά περί του ελέγχου του Κράτους επί των υπέρ κοινωφελούς σκοπού καταλειπομένων περιουσιών» ΕΕΝ 1980, 947). Υπό την παραπάνω όμως εκδοχή η διοίκηση, προκειμένου να προβεί στην κατά τα προαναφερόμενα εφαρμογή της ανωτέρω κρίσιμης διάταξης και σε τυχόν περικοπή δαπανών του

προϋπολογισμού στο εύλογο μέτρο, θα πρέπει να μεριμνά για την έκδοση προηγούμενης σχετικής αιτιολογημένης κρίσης επί του θέματος για να αποφευχθούν καταχρήσεις εκ μέρους της ή υπερβάσεις της διακριτικής της ευχέρειας με συνέπεια την δυσλειτουργία των ιδρυμάτων. Προς τούτο δέον όπως προηγείται πάντοτε σχετική έκθεση, η οποία να καταλήγει αποδεδειγμένα στο συγκεκριμένο συμπέρασμα με βάση επιστημονική αξιολόγηση των οικονομοτεχνικών δεδομένων του προϋπολογισμού του ιδρύματος, σε συνδυασμό πάντα με τον επιδιωκόμενο σκοπό, την συστατική πράξη και τους όρους αυτής. Με αυτόν τον τρόπο διασφαλίζεται η αντικειμενικότητα των σχετικών συμπερασμάτων και η αποφυγή τυχόν λαθών.

**Δ.** Στην περίπτωση του ερωτήματος το «Χατζηκυριάκειο ίδρυμα Παιδικής Προστασίας» υπέβαλε στην Υπηρεσία τον προϋπολογισμό του έτους 2013, καθώς και την α' και β' αναθεώρηση αυτού, προκειμένου να εγκριθούν αρμοδίως. Κατά την διαδικασία του ελέγχου αυτού διαπιστώθηκε, σύμφωνα με τα αναφερόμενα στο έγγραφο του ερωτήματος, ότι οι αμοιβές του προσωπικού ανά τμήμα, εμφανίζονταν στον προϋπολογισμό και την αναθεώρηση δυσανάλογα μεγάλες, σε σχέση με τις δαπάνες για την εκτέλεση του κοινωφελούς έργου του ιδρύματος. Από τις διατάξεις του Καταστατικού του Ιδρύματος καθίσταται σαφές ότι ο δωρητής/διαθέτης υπήρξε ιδιαίτερα προνοητικός και όρισε λεπτομερώς τον τρόπο διοίκησης του ιδρύματος και της διαχείρισης της περιουσίας του, θέτοντας μάλιστα αυστηρούς όρους ως προς τη διενέργεια και τον έλεγχο των δαπανών. Τα αναφερόμενα από την ερωτώσα υπηρεσία άρθρα 12 και 65 του Καταστατικού που θέτουν περιορισμούς, το μὲν άρθρο 12 στις αμοιβές του προσωπικού του ιδρύματος ( ποσοστό 40% του συνόλου των προϋπολογισθέντων εξόδων των υποτρόφων), το δε άρθρο 65 στις δαπάνες από τα έσοδα ( 50% για τη συντήρηση των κοριτσιών, 50% για συγκεκριμένες κατηγορίες δαπανών) επιβεβαιώνουν πως ο δωρητής/διαθέτης απαιτεί την τήρηση μιας αυστηρής και χρηστής οικονομικής διαχείρισης στο ίδρυμα. Κατά συνέπεια, ο, κατά τη πλειοψηφήσασα γνώμη, έλεγχος νομιμότητας που η αρμόδια αρχή υποχρεούται να διενεργεί στους προϋπολογισμούς του ιδρύματος του ερωτήματος, είτε κατά τις διατάξεις του α.ν. 2039/39, είτε κατά τις διατάξεις του ν.4182/13, δεν μπορεί να επεκταθεί σε έλεγχο σκοπιμότητας των σχετικών

δαπανών. Στα πλαίσια του επιβαλλόμενου ελέγχου νομιμότητας, όπως η σχετική έννοια ερμηνεύεται, ιδιαίτερα δε όταν από τις εγγραφές εσόδων, εξόδων και εν γένει δαπανών του σχεδίου προϋπολογισμού γεννώνται προβληματισμοί ως προς τη τήρηση των καταστατικών διατάξεων του ιδρύματος, όπως στη προκειμένη περίπτωση σε σχέση με τη προϋπολογιζόμενη δαπάνη μισθοδοσίας, η αρμόδια αρχή δικαιούται να ζητάει διευκρινίσεις από τη διοίκηση του ιδρύματος και η διοίκηση του ιδρύματος υποχρεούται να τις παράσχει. Σε κάθε περίπτωση που η αρμόδια αρχή διαπιστώνει αποδεδειγμένα και αιτιολογεί παράβαση νόμου ή καταστατικής διάταξης, τότε η διοίκηση μπορεί να προβεί στις, κατά περίπτωση, αναγκαίες μεταβολές του σχεδίου προϋπολογισμού του ιδρύματος, έστω και αν αυτές συνεπάγονται περικοπή δαπανών.

**IV.-** Εν όψει των ανωτέρω, επί του τεθέντος ερωτήματος, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Α' Τμήμα) γνωμοδότησε, κατά πλειοψηφία, ότι η αρμόδια Αρχή για την, κατά τις διατάξεις, είτε του α.ν. 2039/39, είτε του ν. 4182/13, έγκριση του προϋπολογισμού του ιδρύματος «Χατζηκυριάκειο Ίδρυμα Παιδικής Προστασίας»: **α.** περιορίζεται σε έλεγχο νομιμότητας, ήτοι στον έλεγχο της τήρησης του νόμου και της συστατικής πράξης του ιδρύματος και **β.** επιτρέπεται να προβεί σε μεταβολές του σχεδίου προϋπολογισμού (συμπεριλαμβανομένης και της περικοπής δαπανών στο εύλογο μέτρο), εφόσον στα πλαίσια του ελέγχου αυτού διαπιστώσει αποδεδειγμένα και αιτιολογημένα ότι ορισμένες εγγραφές, σε σχέση με τα έσοδα, έξοδα ή τις εν γένει δαπάνες (στις οποίες περιλαμβάνονται η δαπάνη μισθοδοσίας ή οι εν γένει λειτουργικές δαπάνες) παραβιάζουν το νόμο ή καταστατική διάταξη του ιδρύματος ( π.χ. δαπάνες υπερβολικές, σε σχέση με τον επιδιωκόμενο σκοπό ή άσχετες με αυτόν).

**ΘΕΩΡΗΘΗΚΕ**

**Αθήνα, 2 Δεκεμβρίου 2014**

**Η Προεδρεύουσα του Τμήματος**

*Στυλιανή Χαριτάκη*  
**Στυλιανή Χαριτάκη**

**Νομικός Σύμβουλος του Κράτους**



**Η Εισηγήτρια**

*Ελένη Πασαμιχάλη*  
**Ελένη Πασαμιχάλη**

**Νομικός Σύμβουλος του Κράτους**