



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΠΟΥΡΓΟΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ
ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

Αριθμός Γνωμοδότησης: 311/2015
ΤΟ ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ
ΤΜΗΜΑ ΣΤ'

Συνεδρίαση της 15ης-12-2015

Σύνθεση:

Πρόεδρος: Ιωάννης - Κωνσταντίνος Χαλκιάς, Αντιπρόεδρος Ν.Σ.Κ.

Μέλη: Ιωάννης Διονυσόπουλος, Παρασκευάς Βαρελάς, Σπυρίδων Παπαγιαννόπουλος, Βασιλική Τύρου, Νικόλαος Δασκαλαντωνάκης και Ευαγγελία Σκαλτσά, Νομικοί Σύμβουλοι του Κράτους.

Εισηγητής: Κωνσταντίνος Ζαμπάρας, Πάρεδρος Ν.Σ.Κ.

Αριθμός Ερωτήματος: Το έγγραφο με αριθμ. πρωτ. Φ. 80000/οικ. 35515/1510/4-8-2015 του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης (Γενική Διευθύνη Οικονομικών Υπηρεσιών και Γενική Διεύθυνση Διοικητικής Υποστήριξης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης)

Ερώτημα: Ερωτάται ποια Υπηρεσία είναι αρμόδια να διενεργήσει, βάσει της διάταξης του άρθρου 97 παρ. 3 του ν. 4270/2014, ένορκη διοικητική εξέταση σε περίπτωση απώλειας δικαιολογητικών πληρωμής δημόσιας δαπάνης (έξοδα κηδείας) πριν την έκδοση τίτλου πληρωμής από το Ταμείο Ασφάλισης Υπαλλήλων Τραπεζών και Επιχειρήσεων Κοινής Ωφέλειας (εφεξής ΤΑΥΤΕΚΩ), καθόσον δεν καθορίζεται ρητά στις αρμοδιότητες του σχετικού Τμήματος Εσωτερικού Ελέγχου του Ταμείου η αρμοδιότης διενέργειας αυτής.

Επί του ανωτέρω ερωτήματος το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Στ' Τμήμα) γνωμοδότησε ομόφωνα ως εξής:

Ιστορικό

Από το έγγραφο των Υπηρεσιών και τα στοιχεία του φακέλλου που το συνοδεύουν προκύπτει το ακόλουθο πραγματικό:

1. Με τη διάταξη του άρθρου 47 παρ. 1β του ν. 4075/2012 συστάθηκε στο ΤΑΥΤΕΚΩ λογαριασμός με την ονομασία «λογαριασμός παροχών σε Χρήμα», με πλήρη λογιστική και οικονομική αυτοτέλεια. Σκοπός του λογαριασμού αυτού είναι η χορήγηση παροχών σε χρήμα στους ασφαλισμένους του Ταμείου και στους εφεξής εισερχομένους στην ασφάλιση αυτού. Μεταξύ των παροχών αυτών είναι και το επίδομα «έξοδα κηδείας σε άμεσα ασφαλισμένους και μέλη της οικογενείας αυτών» του πρώην ΤΑΠ-ΟΤΕ.
2. Η πληρωμή του επιδόματος αυτού γίνεται μετά από αίτηση και αφού πρώτα ελεγχθεί το πρωτότυπο τιμολόγιο παροχής υπηρεσιών και τα υπόλοιπα προσκομισθέντα δικαιολογητικά. Όμως διαπιστώθηκε αρμοδίως ότι υπάρχουν ολιγάριθμες αιτήσεις για λήψη του επιδόματος αυτού, οι οποίες ουδέποτε κατεγράφησαν στο πρωτόκολλο και το βιβλίο εισερχομένων αιτήσεων του Ταμείου αυτού, αν και υπάρχουν αποδεικτικά έγγραφα αποστολής αυτών από τους αιτούντες. Αποτέλεσμα της ελλείψεως αυτής είναι η μη καταβολή του επιδόματος έως σήμερα και η δικαιολογημένη δυσαρέσκεια των αιτούντων δικαιούχων.
3. Το Ταμείο, με έγγραφό του προς την Διεύθυνση Οικονομικής Εποπτείας και Επιθεώρησης Νομικών Προσώπων του εποπτεύοντος Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, ζήτησε οδηγίες για την δυνατότητα και τον τρόπο πληρωμής των δικαιούχων αυτών. Η παραπάνω Διεύθυνση αφού επικαλέστηκε τις σχετικές διατάξεις περί πληρωμής μιας δημόσιας δαπάνης σε περίπτωση απώλειας δικαιολογητικών πληρωμής πριν την έκδοση τίτλου πληρωμής και περί συστάσεως μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου σε Υπουργεία και εποπτευόμενους φορείς, οι οποίες διενεργούν ένορκη διοικητική εξέταση στην παραπάνω περίπτωση απώλειας δικαιολογητικών, παρήγγειλε την διενέργεια ΕΔΕ για το συγκεκριμένο πρόβλημα στο κατ' αυτήν αρμόδιο Τμήμα Εσωτερικού Ελέγχου του

Υπουργείου. Το Τμήμα αυτό (το οποίο υπάγεται απευθείας στον Υπουργό) επέστρεψε τον φάκελλο, επικαλούμενο αναρμοδιότητα και αντιστοίχως αρμοδιότητα του Τμήματος Εσωτερικού Ελέγχου του ΤΑΥΤΕΚΩ. Στη συνέχεια παρήγγειλε εκ νέου την διενέργεια αυτής στο ίδιο Τμήμα Εσωτερικού Ελέγχου του Υπουργείου η ίδια Διεύθυνση, επικαλούμενη σύμφωνη γνώμη της Διεύθυνσης Υποστήριξης Ανθρώπινου Δυναμικού και Υπηρεσιών του Υπουργείου, πλην όμως το προαναφερθέν Τμήμα επέστρεψε και πάλι τον φάκελλο. Κατόπιν της διχογνωμίας αυτής υπεβλήθη το σχετικό ερώτημα.

4. Συγκεκριμένα, εν όψει της διάταξης του άρθρου 97 παρ. 3 του ν. 4270/2014, η οποία προβλέπει, ως μία από τις προϋποθέσεις για την πληρωμή δημόσιας δαπάνης σε περίπτωση απώλειας δικαιολογητικών πριν από την έκδοση τίτλου πληρωμής, την διενέργεια ένορκης διοικητικής εξέτασης, ερωτάται ποια Υπηρεσία από τις παρακάτω είναι αρμόδια για την διενέργεια αυτής, στην περίπτωση του προαναφερθέντος ιστορικού: α) το Τμήμα Εσωτερικού Ελέγχου του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, κατά τον συνδυασμό των διατάξεων του άρθρου 12 παρ. 3 του ν. 3492/2006 (Α' 210) και του άρθρου 7 περ. η του π.δ. 113/2014 (Α' 180) (όπως η γνώμη των προαναφερθεισών Διευθύνσεων του Υπουργείου) β) το Τμήμα Εσωτερικού ελέγχου του ΤΑΥΤΕΚΩ, κατά τον συνδυασμό των διατάξεων του άρθρου 12 παρ. 4 περ. γ του ν. 3492/2006 και του άρθρου 2 παρ. 5 της κ.υ.α. Φ80000/28375/1942/9-1-2013 (Β' 38) (όπως η γνώμη του Αυτοτελούς Τμήματος Εσωτερικού Ελέγχου του Υπουργείου) και γ) το Τμήμα Διαχειριστικού και Κατασταλτικού Ελέγχου Εποπτευομένων Φορέων της Διεύθυνσης Οικονομικής Εποπτείας και Επιθεώρησης Νομικών Προσώπων της Γενικής Διεύθυνσης Οικονομικών Υπηρεσιών του Υπουργείου, κατά τον συνδυασμό των παραπλήσιων, αλλά όχι σχετικών διατάξεων του άρθρου 12 παρ. 3 του ν. 3492/2006 και του άρθρου 21 παρ. 3 περ. γ του π.δ. 113/2014.

Νομοθετικό Πλαίσιο

5. Στο άρθρο 97 παρ. 3 του ν. 4270/2014 (Α' 143) «Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης (ενσωμάτωση της οδηγίας 2011/85 ΕΕ) – Δημόσιο Λογιστικό», όπως τροποποιηθέν ισχύει, ορίζεται:

«Άρθρο 97 (Απώλεια αποδεικτικών είσπραξης γραμματίων, δικαιολογητικών πληρωμής, δαπανών και τίτλων πληρωμής)... 3. Σε περίπτωση απώλειας δικαιολογητικών πληρωμής, δημόσιας δαπάνης πριν από την έκδοση τίτλου πληρωμής, η πληρωμή της δαπάνης αυτής μπορεί να επιτραπεί με απόφαση του Υπουργού Οικονομικών, που καθορίζει και τον τρόπο δικαιολογήσεως αυτής και εφόσον μετά από διενέργεια ένορκης διοικητικής εξετάσεως από αρμόδιο επιθεωρητή διαπιστωθεί ότι η απώλεια έχει συντελεσθεί στην αρμόδια υπηρεσία ή σε εταιρίες που προσφέρουν ταχυδρομικές υπηρεσίες».

6. Οι διατάξεις των άρθρων 4 και 12 (όπως αυτό αντικαταστάθηκε από το άρθρο 1 παρ. 3 του ν. 4081/2012) (Α' 184) του ν. 3492/2006 «Οργάνωση συστήματος ελέγχου για τη διασφάλιση της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης του Κρατικού Προϋπολογισμού και των εκτός του Κρατικού Προϋπολογισμού φορέων και άλλες διατάξεις» προβλέπουν:

«Άρθρο 4 (Ορισμοί). 1. Για τους σκοπούς του παρόντος νόμου: ... 2. Εσωτερικός έλεγχος (*internal audit*) είναι η ανεξάρτητη ελεγκτική – συμβουλευτική δραστηριότητα παροχής διαβεβαίωσης περί της επάρκειας των συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου ενός φορέα, με στόχο τη βελτίωση των λειτουργιών του και την επίτευξη των στόχων του, χρησιμοποιώντας συστηματικές και δομημένες μεθοδολογίες. Οι μεθοδολογίες αυτές στοχεύουν κυρίως στη βελτίωση της αποτελεσματικότητας των διαδικασιών που διέπουν τη λειτουργία του, των διαδικασιών διαχείρισης κινδύνου και των διαδικασιών ελέγχου. 3. Μονάδα Εσωτερικού Ελέγχου είναι η ανεξάρτητη ελεγκτική συμβουλευτική υπηρεσία, η οποία θα παρέχει διαβεβαίωση περί της επάρκειας των συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου ενός φορέα. 4. Σύστημα εσωτερικού ελέγχου (*internal control*) είναι το συνολικό σύστημα διαχειριστικών και άλλων ελέγχων, συμπεριλαμβανομένων των ελέγχων της οργανωτικής δομής, των μεθοδολογιών, των διαδικασιών και του εσωτερικού ελέγχου (*internal audit*), που έχει εφαρμόσει η Διοίκηση στις λειτουργίες του φορέα, για την υποστήριξη της επίτευξης των στόχων του με αποδοτικό, αποτελεσματικό και οικονομικό τρόπο. Το σύστημα εσωτερικού ελέγχου εξασφαλίζει τη συμμόρφωση στις πολιτικές της Διοίκησης, διασφαλίζει τα περιουσιακά στοιχεία και πόρους του φορέα, μέσω πιστοποίησης της πληρότητας και ακρίβειας των λογιστικών εγγραφών και καταστάσεων και

ΓΧ

παρέχει επίκαιρες και αξιόπιστες δημοσιονομικές και διαχειριστικές πληροφορίες.»

«Άρθρο 12 (Σύσταση μονάδων εσωτερικού ελέγχου). 1. Με κοινή απόφαση των Υπουργών Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης Οικονομικών και του καθ' ύλην αρμόδιου Υπουργού συνιστώνται μονάδες εσωτερικού ελέγχου σε όλα τα Υπουργεία και τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις της Χώρας, οι οποίες υπάγονται απευθείας στον οικείο Υπουργό ή τον οικείο προϊστάμενο της Αποκεντρωμένης Διοίκησης του Κράτους, ρυθμίζεται η στελέχωσή τους από το υπηρετούν στους αντίστοιχους φορείς προσωπικό και εξειδικεύονται οι αρμοδιότητες αυτών ως προς τη διενέργεια εσωτερικού ελέγχου, όπως αυτός ορίζεται στο άρθρο 4 παρ. 2. 2. Με όμοια απόφαση μπορεί να συνιστώνται μονάδες εσωτερικού ελέγχου στους φορείς, οι οποίοι εποπτεύονται από τα Υπουργεία ή τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις της Χώρας που εμπίπτουν στο περιγραφόμενο στο άρθρο 3 πεδίο εφαρμογής του παρόντος νόμου και έχουν προϋπολογισμό άνω των τριών εκατομμυρίων (3.000.000) ευρώ, ρυθμίζεται η στελέχωσή τους από το υπηρετούν στους αντίστοιχους φορείς προσωπικό και εξειδικεύονται οι αρμοδιότητες αυτών ως προς τη διενέργεια εσωτερικού ελέγχου, όπως αυτός ορίζεται στο άρθρο 4 παρ. 2... Το ανωτέρω ποσό μπορεί να αναπροσαρμόζεται με απόφαση του Υπουργού Οικονομικών. 3. Στους φορείς, που δεν συνιστάται μονάδα εσωτερικού έλεγχου, τις αρμοδιότητες αυτής ασκεί η μονάδα εσωτερικού ελέγχου του εποπτεύοντος φορέα. 4. Στις μονάδες εσωτερικού ελέγχου των φορέων περιέρχονται επιπλέον οι εξής αρμοδιότητες:... γ) η διενέργεια ένορκης διοικητικής εξέτασης σε περίπτωση απώλειας δικαιολογητικών πληρωμής δημόσιας δαπάνης, πριν την έκδοση τίτλου πληρωμής, προκειμένου να διαπιστωθεί αν η απώλεια αυτή έχει λάβει χώρα στην αρμόδια υπηρεσία ή στα Ελληνικά Ταχυδρομεία...»

7. Περαιτέρω, σύμφωνα με το π.δ. 113/2014 «Οργανισμός του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης», που εκδόθηκε κατ' εξουσιοδότηση του άρθρου 54 του ν. 4178/2013 (Α' 174) και ειδικότερα τα οριζόμενα στα άρθρα 2, 7 και 21:

«Άρθρο 2 (Διάρθρωση Υπηρεσιών). Το Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας διαρθρώνεται ως εξής: 1... Τμήμα Εσωτερικού Ελέγχου, υπαγόμενο στον Υπουργό...».

«Άρθρο 7 (Τμήμα Εσωτερικού Ελέγχου). Αρμοδιότητες του Τμήματος Εσωτερικού Ελέγχου.: α) Η παροχή ελεγκτικών συμβουλευτικών αρμοδιοτήτων, όπως: αα) ο έλεγχος επάρκειας του συστήματος εσωτερικού ελέγχου (internal control) του Υπουργείου... ε) Η διενέργεια ένορκης διοικητικής εξέτασης σε περίπτωση απώλειας δικαιολογητικών πληρωμής δημόσιας δαπάνης πριν την έκδοση τίτλου πληρωμής... ζ) Η επιβολή δημοσιονομικών διορθώσεων στις περιπτώσεις που εντοπισθούν μεμονωμένες ή συστηματικές περιπτώσεις σε Υπηρεσίες του Υπουργείου ή σε εποπτευόμενους φορείς του, εφόσον οι φορείς αυτοί δεν διαθέτουν μονάδα εσωτερικού ελέγχου και η παρακολούθηση της εκτέλεσής τους»

«Άρθρο 21 (Διεύθυνση Οικονομικής Εποπτείας και Επιθεώρησης Νομικών Προσώπων) ... 2. Η Διεύθυνση Οικονομικής Εποπτείας και Επιθεώρησης Νομικών Προσώπων συγκροτείται από τις ακόλουθες οργανικές μονάδες: ... γ) Τμήμα Διαχειριστικού και Κατασταλτικού Ελέγχου Εποπτευόμενων Φορέων. 3... γ) Αρμοδιότητες του Τμήματος Διαχειριστικού και Κατασταλτικού Ελέγχου Εποπτευόμενων Φορέων: ... γγ) Η διαπίστωση της κανονικής και εύρυθμης λειτουργίας των εποπτευόμενων από το Υπουργείο φορέων..., η καθοδήγηση των οργάνων τους σε οικονομικά, διοικητικά και διαχειριστικά θέματα, η παρακολούθηση της καλής εκτέλεσης του προϋπολογισμού, της λογιστικής ενημερότητας και ο έλεγχος της διαχείρισης των κεφαλαίων και της περιουσίας τους. γδ) Ο έλεγχος της διαχείρισης των υπόλογων διαχειριστών χρημάτων, υλικού και ενσήμων καθώς και της κανονικής και έγκαιρης απόδοσης του λογαριασμού μετρητών. γε) Η διενέργεια διαχειριστικών ερευνών και ανακρίσεων σε υποβαλλόμενες καταγγελίες που αναφέρονται σε θέματα διαχειριστικών ανωμαλιών ή καταχρήσεων στους εποπτευόμενους από το Υπουργείο φορείς....».

8. Στο άρθρο 70 του ν. 3655/2008 (Α' 58) «Διοικητική και Οργανωτική Μεταρρύθμιση του Συστήματος Κοινωνικής Ασφάλισης και λοιπές ασφαλιστικές διατάξεις» ορίζεται:

«Άρθρο 70 (Σύσταση Ταμείου Ασφάλισης Υπαλλήλων Τραπεζών και Επιχειρήσεων Κοινής Ωφελείας). «1. Συνιστάται Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου (Ν.Π.Δ.Δ.) με την επωνυμία Ταμείο Ασφάλισης Υπαλλήλων Τραπεζών και Επιχειρήσεων Κοινής Ωφέλειας (ΤΑΥΤΕΚΩ), το οποίο τελεί υπό την εποπτεία του Υπουργείου Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας

και έχει έδρα την Αθήνα. Εναρξη λειτουργίας του Ταμείου ορίζεται η 1η του έκτου μήνα μετά το μήνα δημοσίευσης του παρόντος νόμου. 2. Το ΤΑΥΤΕΚΩ συγκροτούν τρεις (3) κλάδοι: α) κλάδος επικουρικής ασφάλισης, β) κλάδος πρόνοιας και γ) κλάδος υγείας».

9. Εξάλλου στα άρθρα 1 και 3 της κ.υ.α. Φ. 80000/28375/1942/9-1-2013 (Β' 38) των Υπουργών Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και Εργασίας Κοινωνικής Ασφάλισης και Πρόνοιας με τίτλο «Οργανωτική δομή και λειτουργία του ΤΑΥΤΕΚΩ», η οποία είχε εκδοθεί κατ' εξουσιοδότηση της διάταξης του τελευταίου εδαφίου του άρθρου 44 του ν. 4052/2012 (Α' 41) ορίζεται:

«Άρθρο 1 (Διάρθρωση των οργανικών μονάδων του ΤΑΥΤΕΚΩ). Οι υπηρεσίες του ΤΑΥΤΕΚΩ συγκροτούνται σε επίπεδο Γενικής Διεύθυνσης και διαρθρώνονται στις ακόλουθες οργανικές μονάδες: Γενική Διεύθυνση Υπηρεσιών του ΤΑΥΤΕΚΩ... 5. Αυτοτελές Τμήμα Εσωτερικού Ελέγχου...»

«Άρθρο 3 (Αρμοδιότητες των οργανικών μονάδων)... 5. Η αρμοδιότητα του αυτοτελούς Τμήματος Εσωτερικού Ελέγχου περιγράφεται ως ακολούθως: Ο χειρισμός όλων των θεμάτων για τη διενέργεια τακτικών ή έκτακτων επιθεωρήσεων και ελέγχων ως προς την εφαρμογή των κειμένων διατάξεων σχετικά με την υπαγωγή στην ασφάλιση και την απόδοση εισφορών, τη νόμιμη έκδοση οποιουδήποτε παραστατικού εγγράφου καθώς και τον έλεγχο για τη νομική εκτέλεση του προϋπολογισμού του Ταμείου»

Ερμηνεία και εφαρμογή διατάξεων

Από τις προπαρατιθέμενες διατάξεις, ερμηνευόμενες αυτοτελώς και σε συνδυασμό, συνάγονται τα ακόλουθα:

10. Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του ν. 3492/2006: «Σκοπός του νόμου είναι η διασφάλιση της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης του προϋπολογισμού των εκτός Κρατικού Προϋπολογισμού φορέων, μέσω της υιοθέτησης νέων μεθόδων και ελεγκτικών προτύπων που θα μεγιστοποιήσουν την ποιότητα του ελεγκτικού αποτελέσματος και την αξία που προστίθεται στην ποιότητα της δράσης τους. Με τον νόμο αυτό επιχειρείται η εισαγωγή νέων μορφών ελέγχου Η υιοθέτηση όμως των νέων αυτών μορφών ελέγχου προϋποθέτει την εισαγωγή συστημάτων διαχείρισης και εσωτερικού ελέγχου από τους ελεγχόμενους φορείς. Ως εκ τούτου, παράλληλα με την αναδιάρθρωση του ελεγκτικού μηχανισμού του

Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών, προβλέπεται η σύσταση με προεδρικά διατάγματα μονάδων εσωτερικού ελέγχου σε ελεγχόμενους φορείς, οι οποίες θα παρέχουν διαβεβαίωση για την επάρκεια των συστημάτων διαχείρισης και εσωτερικού ελέγχου των φορέων στους οποίους ανήκουν. Με τις προτεινόμενες ρυθμίσεις επιδιώκεται η ανάθεση της ευθύνης διαχείρισης και εσωτερικού ελέγχου στους κατ' ιδίαν διατάκτες. Κάθε ελεγχόμενος φορέας υποχρεούται να αναπτύξει και να εφαρμόσει ένα σύστημα διαχείρισης και εσωτερικού ελέγχου το οποίο θα διασφαλίζει την επίτευξη των σκοπών για τους οποίους ο φορέας δαπανά τους διαθέσιμους πόρους, καθώς και την μέγιστη απόδοση αυτών...»

11. Με το π.δ. 113/2014, το οποίο άρχισε να ισχύει από 1-11-2014, καθορίστηκαν η αποστολή, η διάρθρωση των Υπηρεσιών και οι αρμοδιότητες του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης. Με το άρθρο 2 παρ. 1 εδ. 1 αυτού συστάθηκε Τμήμα Εσωτερικού Ελέγχου στο Υπουργείο αυτό, υπαγόμενο απ' ευθείας στον Υπουργό, σύμφωνα με την εξουσιοδότηση του άρθρου 12 του ν. 3492/2006, για την πραγματοποίηση των προαναφερθέντων (βλ. παρ. 10) επιδιωκόμενων στόχων. Η διάταξη αυτή, που αναφέρεται στο προοίμιο του προεδρικού διατάγματος, δίδει νόμιμο έρεισμα στην ανωτέρω σύσταση, σε συνδυασμό με τις επίσης αναφερόμενες διατάξεις του άρθρου 54 του ν. 4178/2013 και του άρθρου 35 παρ. 4 του ν. 4024/2011, πρακτική που ακολουθήθηκε για τους Οργανισμούς όλων των Υπουργείων.

12. Ειδικότερα, όπως είναι νομολογιακά και θεωρητικά παραδεκτό, η αρμοδιότητα που έχει ανατεθεί σε ορισμένο όργανο, αφενός μεν, δεν μπορεί να ανατεθεί σε άλλο, ακόμη και ανώτερο του αρμόδιου, εκτός εάν υπάρχει ρητή αντίθετη ρύθμιση, αφετέρου δε, οι κανόνες, οι οποίοι ρυθμίζουν την αρμοδιότητα έχουν χαρακτήρα απρόσωπο και είναι ανώτερης τυπικής ισχύος από εκείνους, τους οποίους μπορεί να θεσπίσει με τις πράξεις το όργανο που ασκεί δεδομένη αρμοδιότητα, μόνο του ή σε σύμπραξη με άλλα όργανα. Συνεπώς, το όργανο τούτο δεν μπορεί νόμιμα να μεταβάλει κανόνες που ρυθμίζουν την αρμοδιότητά του, εκτός εάν η μεταβολή αυτή επιτρέπεται ή επιβάλλεται ρητώς από τους ίδιους αυτούς κανόνες (βλ. Επ. Σπηλιωτόπουλου «Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου», έκδοση 2007, παραγρ. 32, 99 και 142 με

Ⓠ Ⓡ

παραπομπές στη νομολογία, Αν. Τάχου «Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο», έκδοση 2007, παρ. 77, σελ. 463).

13. Με την προμνημονευθείσα διάταξη του άρθρου 54 του ν. 4178/2013 επιτράπηκε η σύσταση Τμήματος Εσωτερικού Ελέγχου στο Υπουργείο Εργασίας, έστω και υπό διαφορετική οργανωτική μορφή σε σχέση με τα προβλεπόμενα στην ειδική διάταξη του άρθρου 12 του ν. 3492/2006 που προβλέπει την σύστασή του (βλ. 144/2014 Γνωμοδότηση του ΣΤΕ επί του σχεδίου του προεδρικού διατάγματος «Οργανισμός του Υπουργείου Εργασίας»).

14. Με την κ.υ.α. Φ. 80000/28375/1942/9-1-2013 «Οργανωτική δομή και λειτουργία του ΤΑΥΤΕΚΩ», που εκδόθηκε κατ' εξουσιοδότηση όχι της παρ. 2 του άρθρου 12 του ν. 3492/2006, αλλά του τελευταίου εδαφίου του άρθρου 44 του ν. 4052/2012, καθορίστηκαν οι αρμοδιότητες του Τμήματος Εσωτερικού Ελέγχου του ΤΑΥΤΕΚΩ στα πλαίσια της οργανωτικής του διάρθρωσης.

15. Κατά το άρθρο 7 εδ. ε του παραπάνω προεδρικού διατάγματος περί Οργανισμού του Υπουργείου Εργασίας, στις αρμοδιότητες του Τμήματος Εσωτερικού Ελέγχου του Υπουργείου περιλαμβάνεται ρητά η διενέργεια ένορκης διοικητικής εξέτασης σε περίπτωση απώλειας δικαιολογητικών πληρωμής δημόσιας δαπάνης πριν την έκδοση τίτλου πληρωμής, ενώ οι αρμοδιότητες του αυτοτελούς Τμήματος Εσωτερικού Ελέγχου του ΤΑΥΤΕΚΩ περιγράφονται στην σχετική κοινή υπουργική απόφαση περί οργανωτικής δομής του, όπως προαναφέρθηκε, γενικά ως ο χειρισμός όλων των θεμάτων για την διενέργεια τακτικών ή έκτακτων επιθεωρήσεων και ελέγχων ως προς την εφαρμογή των κειμένων διατάξεων σχετικά με την υπαγωγή στην ασφάλιση και την απόδοση εισφορών, την νόμιμη έκδοση οποιουδήποτε παραστατικού εγγράφου καθώς και τον έλεγχο για την νομική εκτέλεση του προϋπολογισμού του Ταμείου. Δεν περιλαμβάνεται δηλαδή ρητά σε αυτές η αρμοδιότης διενέργειας ένορκης διοικητικής εξέτασης στην περίπτωση απώλειας δικαιολογητικών πληρωμής.

16. Τούτο δε είναι εύλογο, καθόσον η κατ' εξουσιοδότηση του άρθρου 12 παρ. 2 του ν. 3492/2006 έκδοση κοινής υπουργικής απόφασης, πρώτον μεν, έπρεπε να γίνει και με την συμμετοχή του Υπουργού Οικονομικών και δεύτερον, έπρεπε να γίνει μόνο για σύσταση Τμήματος Εσωτερικού Ελέγχου

με αναλυτική περιγραφή των αρμοδιοτήτων ως προς την διενέργεια αυτού, όπως αυτός ορίζεται στο άρθρο 4 παρ. 2 του ίδιου νόμου και ειδικότερα σύμφωνα με τα οριζόμενα στην εγκύκλιο «Πρότυπα και Μεθοδολογίες των Μονάδων Εσωτερικού Ελέγχου» της Γενικής Διεύθυνσης Δημοσιονομικών Ελέγχων του Υπουργείου Οικονομικών.

17. Όπως προαναφέρθηκε ο σκοπός του ν. 3492/2006, δηλαδή η μεγιστοποίηση της ποιότητας του ελεγκτικού αποτελέσματος, επιτυγχάνεται πληρέστερα με την ανάθεση της ευθύνης διαχείρισης και του εσωτερικού ελέγχου στους κατ' ιδίαν διατάκτες κάθε φορέως. Στο ΤΑΥΤΕΚΩ θα ήταν δυνατόν να συσταθεί, βάσει της διάταξης του άρθρου 12 παρ. 2 του νόμου αυτού, αυτοτελής μονάδα εσωτερικού ελέγχου, καθόσον έχει προϋπολογισμό άνω των 3.000.000 ευρώ, όμως αυτή δεν έχει συσταθεί μέχρι σήμερα.

18. Το υπάρχον στα πλαίσια της οργανωτικής διάρθρωσης του ΤΑΥΤΕΚΩ Τμήμα Εσωτερικού Ελέγχου δεν έχει από τον νόμο αρμοδιότητα διενέργειας ΕΔΕ στην κρίσιμη περίπτωση απώλειας δικαιολογητικών για πληρωμή εξόδων κηδεΐας. Τούτο διότι, πέραν των ήδη αναφερθέντων (παρ. 15), η επακολουθούσα παρ. 3 του ίδιου ως άνω άρθρου έχει την έννοια ότι όταν δεν συνιστάται σε ένα φορέα μονάδα εσωτερικού ελέγχου, επειδή δεν πληροί αυτός την προϋπόθεση του ορίου του προϋπολογισμού ή δεν έχει συσταθεί αυτή ακόμη, τις αρμοδιότητες της μονάδας αυτής, όπως είναι εν προκειμένω η διενέργεια ΕΔΕ, ασκεί η μονάδα εσωτερικού ελέγχου του εποπτεύοντος φορέα, που είναι στην συγκεκριμένη περίπτωση το Υπουργείο Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης. Και η διάταξη αυτή που παρέχει τις αρμοδιότητες στον εποπτεύοντα φορέα έχει σκοπό την μεγιστοποίηση της ποιότητας του ελεγκτικού αποτελέσματος, καθόσον αυτός είναι ο πλησιέστερος φορέας που ελέγχει τον εποπτευόμενο ιεραρχικά και έχει το εξειδικευμένο προσωπικό με την απαιτούμενη αυξημένη εμπειρία, επειδή ασχολείται πέραν των θεμάτων του Υπουργείου και με θέματα πολύ μεγάλου αριθμού εποπτευομένων φορέων.

19. Τέλος, το Τμήμα Διαχειριστικού και Κατασταλτικού Ελέγχου Εποπτευομένων Φορέων της Διεύθυνσης Οικονομικής Εποπτείας και Επιθεώρησης Νομικών Προσώπων της Γενικής Διεύθυνσης Οικονομικών Υπηρεσιών του Υπουργείου, όπως προκύπτει από τις σχετικές (βλ. πιο πάνω

JK ΓΧ

παράγραφο 7) διατάξεις, έχει τις αναλυτικά περιγραφόμενες αρμοδιότητες, οι σχετικότερες των οποίων με το κρίσιμο ζήτημα είναι γενικά μεν, η διαπίστωση της καλής και εύρυθμης λειτουργίας των εποπτευόμενων φορέων και ειδικώτερα η διενέργεια διαχειριστικών ερευνών και ανακρίσεων σε υποβαλλόμενες καταγγελίες που αναφέρονται σε θέματα διαχειριστικών ανωμαλιών ή καταχρήσεων στους φορείς αυτούς. Όμως οι αρμοδιότητες αυτές είναι γενικές σε σχέση με την ειδικά αναφερόμενη στον νόμο αρμοδιότητα του Τμήματος Εσωτερικού Ελέγχου του Υπουργείου για διενέργεια ΕΔΕ, κατά τα προαναφερθέντα. Άρα το Τμήμα αυτό είναι αναρμόδιο στην εξεταζόμενη περίπτωση να διενεργήσει ΕΔΕ.

Απάντηση

20. Κατ' ακολουθίαν των προεκτεθέντων, στο τεθέν ερώτημα, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Τμήμα ΣΤ') γνωμοδοτεί ομόφωνα ότι μόνο αρμόδιο να διενεργήσει ένορκη διοικητική εξέταση στην περίπτωση της απώλειας δικαιολογητικών πληρωμής δημόσιας δαπάνης (έξοδα κηδείας) πριν την έκδοση τίτλου πληρωμής από το ΤΑΥΤΕΚΩ είναι το Τμήμα Εσωτερικού Ελέγχου του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης.-

ΘΕΩΡΗΘΗΚΕ

Αθήνα 22 -12-2015

Ο Πρόεδρος του ΣΤ' Τμήματος

Γ. Χαλιώης

Ιωάννης – Κωνσταντίνος Χαλιώης

Αντιπρόεδρος Ν.Σ.Κ.



Ο Εισηγητής

Κωνσταντίνος Ζαμπάρας

Κωνσταντίνος Ζαμπάρας

Πάρεδρος Ν.Σ.Κ.