



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

**Αριθμός Γνωμοδότησης 16/2020
ΤΟ ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ
(Α΄ ΤΜΗΜΑ)
Συνεδρίαση της 4^{ης} Φεβρουαρίου 2020**

Σύνθεση:

Πρόεδρος: Ευγενία Βελώνη, Αντιπρόεδρος του Ν.Σ.Κ.

Μέλη: Ανδρέας Ανδρουλιδάκης, Στυλιανή Χαριτάκη, Νικόλαος Δασκαλαντωνάκης, Γεώργιος Ανδρέου, Κωνσταντίνα Χριστοπούλου, Αγγελική Καστανά, Βασίλειος Καραγεώργος και Κωνσταντίνος Ζαμπάρας, Νομικοί Σύμβουλοι του Κράτους.

Εισηγήτρια: Θεοδώρα Καραχάλιου, Πάρεδρος Ν.Σ.Κ. (γνώμη χωρίς ψήφο).

Αριθμός Ερωτήματος: Το έγγραφο, με αριθ.πρωτ. 144563ΕΞ 2019/ ΥΠΟΙΚ 18.12.2019, του Υπουργείου Οικονομικών, Γενικής Γραμματείας Δημοσιονομικής Πολιτικής, Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους, Γενικής Διεύθυνσης Δημοσιονομικών Ελέγχων, Διεύθυνσης Σχεδιασμού, Μεθοδολογίας και Επιβολής Κυρώσεων

Περίληψη ερωτήματος: Ερωτάται 1) αν η διάταξη του άρθρου 93 παρ.1 του ν.4129/2013 (όπως αυτή τροποποιήθηκε με το άρθρο 39 του ν.4509/2017) εφαρμόζεται και για τις καταλογιστικές πράξεις που προβλέπεται να εκδίδει η Γενική Διεύθυνση Δημοσιονομικών Ελέγχων (Γ.Δ.Δ.Ε.) ή εφαρμόζεται αποκλειστικά και μόνο στους δημοσιονομικούς ελέγχους που ασκεί το Ελεγκτικό Συνέδριο, 2) σε καταφατική δε περίπτωση ως προς τις καταλογιστικές πράξεις που εκδίδει η Γ.Δ.Δ.Ε. α) αν η διάταξη αυτή τυγχάνει

εφαρμογής αποκλειστικά στους φορείς που εμπίπτουν στον κατασταλτικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου ή και στους λοιπούς φορείς που εμπίπτουν στο πεδίο ελέγχου της Γ.Δ.Δ.Ε., β) αν ως ημερομηνία αξίωσης, στις περιπτώσεις διαχειριστικών ελέγχων της Γ.Δ.Δ.Ε, λογίζεται η ημερομηνία οριστικοποίησης της έκθεσης ελέγχου ή η ημερομηνία έκδοσης της καταλογιστικής πράξης και γ) αν η παραπάνω διάταξη εφαρμόζεται και για ελέγχους που έχουν διενεργηθεί πριν από την έναρξη ισχύος αυτής και εκκρεμεί η έκδοση της καταλογιστικής πράξης.

Στο παραπάνω ερώτημα, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Α' Τμήμα) γνωμοδότησε ως εξής:

Ιστορικό

Στο έγγραφο ερώτημα της Υπηρεσίας και στα στοιχεία του φακέλου που το συνοδεύουν, εκτίθεται το ακόλουθο πραγματικό :

1. Με βάση τη με αριθ.2/60774/ΔΕΕΕ/28.09.2015 εντολή του Προϊσταμένου της Γενικής Διεύθυνσης Δημοσιονομικών Ελέγχων (Γ.Δ.Δ.Ε.) και τις τροποποιητικές αυτής αποφάσεις, κατόπιν της από 08.07.2015 σχετικής απόφασης της Επιτροπής Συντονισμού Ελέγχων (Ε.Σ.Ε.Λ.), διενεργήθηκε έκτακτος διαχειριστικός έλεγχος στο Ερευνητικό Πανεπιστημιακό Ινστιτούτο (Ε.Π.Ι.) Ι.Τ.Σ.Κ., που αφορούσε τη χρονική περίοδο 01.01.2002 έως 31.12.2006. Ο έλεγχος ενέπιπτε στην αρμοδιότητα της Γ.Δ.Δ.Ε., βάσει της με αριθ.2/34287/ΔΥΕΠ/02.04.2013 ΚΥΑ «Καθορισμός φορέων του Υπ.Παιδείας και Θρησκευμάτων, Πολιτισμού και Αθλητισμού ελεγχόμενων από τη Γεν.Δ/ση Δημοσιονομικών Ελέγχων του Υπ.Οικονομικών» (Β'911) και διενεργήθηκε σε εφαρμογή των διατάξεων των άρθρων 2, 10, 13, 14, 15 και 16 του ν.3492/2006 «Οργάνωση συστημάτων ελέγχου για τη διασφάλιση της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης του κρατικού προϋπολογισμού και των εκτός του κρατικού προϋπολογισμού φορέων και άλλες διατάξεις» (Α' 210).
2. Μετά το πέρας του ελέγχου κοινοποιήθηκε στον φορέα η προσωρινή έκθεση αποτελεσμάτων του ελέγχου για την υποβολή αντιρρήσεων επί των συστάσεων αυτής, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 17 του ν.3492/2006.
3. Ο φορέας, με το με αριθ.6898/26.09.2019 έγγραφό του, εξέφρασε αντιρρήσεις ως προς τη δυνατότητα έκδοσης οποιασδήποτε καταλογιστικής



πράξης βάσει της συνταχθείσας έκθεσης ελέγχου, επικαλούμενος την, κατά την παρ.1 του άρθρου 93 του ν.4129/2013 (όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 39 του ν.4509/2017), δεκαετή παραγραφή, υποστήριξε ότι από 31.12.2016 δεν είναι δυνατή η έκδοση οποιασδήποτε πράξης και αιτήθηκε την ανάκληση της διαδικασίας υποβολής αντιρρήσεων και την τοποθέτηση της υπόθεσης στο αρχείο.

4. Ενόψει τούτων και δεδομένου ότι η ερωτώσα Υπηρεσία διαχειρίζεται και άλλους ελέγχους με ευρήματα που ανατρέχουν σε προγενέστερο της δεκαετίας χρόνο, ενώ παράλληλα εκκρεμεί πληθώρα υποθέσεων προς έλεγχο με ελεγχόμενη περίοδο προγενέστερη της δεκαετίας, σύμφωνα με τα αναφερόμενα στο με αριθ.πρωτ. ΑΠ:675ΕΞ2020/ΥΠΟΙΚ 07/01/2020 έγγραφο αυτής, υποβλήθηκαν τα ερωτήματα που εκτίθενται στην περίληψη της παρούσας.

Νομοθετικό πλαίσιο

5. Στο άρθρο 98 του Συντάγματος ορίζονται τα εξής :

«Άρθρο 98

1. Στην αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου ανήκουν ιδίως:

α.. ... 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.

2. Οι αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου ρυθμίζονται και ασκούνται, όπως νόμος ορίζει. ...»

6. Στα άρθρα 1, 2, 3, 12, 13, 14, 16 και 17 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» (Α' 210), ορίζονται τα εξής:

«ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α΄

ΣΥΣΤΑΣΗ ΥΠΗΡΕΣΙΩΝ ΚΑΙ ΠΕΔΙΟ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΕΛΕΓΧΟΥ

Άρθρο 1

1. Συνιστάται στο Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών Γενική Διεύθυνση Δημοσιονομικών Ελέγχων (Γ.Δ.Δ.Ε.), υπαγόμενη στη Γενική Γραμματεία Δημοσιονομικής Πολιτικής.

2. Αποστολή της Γ.Δ.Δ.Ε. είναι η διασφάλιση της χρηστής δημοσιονομικής

διαχείρισης του Κρατικού προϋπολογισμού και του προϋπολογισμού των φορέων που καθορίζονται με τη διαδικασία του άρθρου 3. ...

Άρθρο 2

Αρμοδιότητες της Γ.Δ.Δ.Ε.

1. Η Γ.Δ.Δ.Ε. έχει τις ακόλουθες αρμοδιότητες:

α) Ασκήει έλεγχο:

(1) στη διαχείριση του προϋπολογισμού των φορέων του άρθρου 3,...,προκειμένου να διαπιστωθεί ιδίως αν: αα) όλα τα ποσά τα οποία ψηφίζονται ή χορηγούνται, δαπανώνται και χρησιμοποιούνται για τους σκοπούς για τους οποίους εγκρίθηκαν ή χορηγήθηκαν, ββ) κατά την πραγματοποίηση των δαπανών τηρούνται οι ισχύουσες διατάξεις, καθώς και οι αρχές της δημοσιονομικής δέσμευσης, της νομικής δέσμευσης και της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, γγ) λαμβάνονται όλα τα απαραίτητα μέτρα για την εξασφάλιση της είσπραξης των εσόδων, δδ) όλα τα έσοδα εισπράττονται και εμφανίζονται σύμφωνα με τις ισχύουσες διατάξεις, (2) στα συστήματα διαχείρισης και ελέγχου, προκειμένου να διαπιστωθεί η επάρκεια τους... β)... γ) επιβάλλει τις προβλεπόμενες από τον παρόντα νόμο κυρώσεις....

Άρθρο 3

Πεδίο εφαρμογής

Οι φορείς τους οποίους αφορούν τα συστήματα διαχείρισης και ελέγχου, οι έλεγχοι και τα διοικητικά μέτρα και κυρώσεις που αναφέρονται στον παρόντα νόμο καθορίζονται με κοινή απόφαση του Υπουργού Οικονομίας και Οικονομικών και του καθ' ύλην αρμόδιου Υπουργού.

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, ...

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,

3. Στους φορείς, που δεν συνιστάται μονάδα εσωτερικού ελέγχου, τις αρμοδιότητες αυτής ασκεί η μονάδα εσωτερικού ελέγχου του εποπτεύοντος φορέα...

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Β΄

ΕΙΔΗ ΚΑΙ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΕΛΕΓΧΟΥ

Άρθρο 13

Είδη και μεθοδολογία ελέγχων

1. Οι δημοσιονομικοί έλεγχοι διενεργούνται με εντολή του Προϊσταμένου της Γενικής Διεύθυνσης Δημοσιονομικών Ελέγχων και διακρίνονται σε προγραμματισμένους και έκτακτους. Οι προγραμματισμένοι έλεγχοι διενεργούνται με βάση ετήσιο πρόγραμμα που καταρτίζεται από τη Γενική Διεύθυνση με μέριμνα των Προϊσταμένων των Διευθύνσεων και εγκρίνεται από την Επιτροπή Εποπτείας (ΕΠ.ΕΠ.). Οι έκτακτοι έλεγχοι διενεργούνται ύστερα από καταγγελίες, δημοσιεύματα, πληροφορίες και βάσιμες υπόνοιες για δωροδοκίες, δωροληψίες, απάτες, ατασθαλίες ή διαχειριστικές ανωμαλίες ή ύστερα από αίτημα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής ή παραγγελία του αρμόδιου εισαγγελέα, με την επιφύλαξη της περίπτωσης ιβ' της παρ. 2 του άρθρου 10.....

Άρθρο 14

Όργανα ελέγχου

1. Οι έλεγχοι ασκούνται από Δημοσιονομικούς Ελεγκτές Α', Β' και Γ', ..., καθώς και από υπαλλήλους των Υπηρεσιών Δημοσιονομικού Ελέγχου (Υ.Δ.Ε), οι οποίοι ορίζονται από τον Προϊστάμενο της Γ.Δ.Δ.Ε. για την εκτέλεση συγκεκριμένου ελέγχου...

5. Τα ελεγκτικά όργανα, κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, έχουν τα κατωτέρω δικαιώματα και υποχρεώσεις: α) Δικαιούνται άμεσης πρόσβασης σε κάθε πληροφορία ή στοιχείο που αφορά ή είναι χρήσιμο για την άσκηση του έργου ή της αποστολής τους, χωρίς να υπόκεινται στους περιορισμούς της νομοθεσίας περί φορολογικού, υπηρεσιακού, χρηματιστηριακού και επιχειρηματικού απορρήτου. Οι αστυνομικές, λιμενικές, στρατιωτικές και λοιπές αρχές και υπηρεσίες υποχρεούνται, όταν τους ζητηθεί, να συνδράμουν άμεσα και αποτελεσματικά τα ελεγκτικά όργανα και να παρέχουν τις

ζητούμενες πληροφορίες ή στοιχεία. Την υποχρέωση παροχής πληροφοριών ή στοιχείων έχει και κάθε δημόσια, δημοτική, κοινοτική ή άλλη αρχή, καθώς και κάθε αρμόδιο φυσικό ή νομικό πρόσωπο. Οι Δημοσιονομικοί Ελεγκτές μπορούν να λαμβάνουν αντίγραφα και αποσπάσματα κάθε εγγράφου και μέσου αποθήκευσης πληροφοριών και, αν χρειάζεται, αναλαμβάνουν τη διαφύλαξη αυτών των εγγράφων και πληροφοριών, με την επιφύλαξη των διατάξεων περί κρατικών απορρήτων,...

Άρθρο 16

Διαδικασία μετά το πέρας του ελέγχου

1. Μετά το πέρας του ελέγχου οι Δημοσιονομικοί Ελεγκτές ή οι ελεγκτικές ομάδες συντάσσουν έκθεση εντός προθεσμίας ενός (1) μηνός,....
2. Εάν διαπιστώνονται ελλείμματα, πληρωμή αχρεωστήτως καταβληθέντων ποσών ή μη νόμιμων δαπανών, φθορά ή απώλεια τίτλων, απαιτήσεων και περιουσιακών στοιχείων του ελεγχόμενου φορέα, που δεν οφείλονται σε ανωτέρα βία ή απρόβλεπτα γεγονότα, ενεργείται ή προτείνεται καταλογισμός σε βάρος: α) του υπευθύνου..., β) του προϊσταμένου του,..., γ) του λαβόντα,...., δ) των οργάνων διοίκησης του φορέα,..... Αν από τον έλεγχο προκύψει δόλος ή βαριά αμέλεια σε βάρος των ανωτέρω, η υπόθεση παραπέμπεται στον αρμόδιο εισαγγελέα για τα περαιτέρω. Σε περίπτωση καταλογισμού σε βάρος περισσότερων προσώπων, αυτό ευθύνονται αλληλεγγύως εις ολόκληρον.

Άρθρο 17

Αντιρρήσεις φορέων

- 3.¹ Η έκθεση της παραγράφου 1 του άρθρου 16 υποβάλλεται στην αρμόδια οργανική μονάδα που διενεργεί τον έλεγχο, η οποία την ελέγχει ως προς την πληρότητά της, τη θεωρεί και τη γνωστοποιεί στον ελεγχόμενο φορέα, καθώς και στα πρόσωπα κατά των οποίων προτείνεται αναζήτηση των αχρεωστήτως ή παρανόμως καταβληθέντων ποσών ή τα οποία τυχόν φέρουν πειθαρχική ή ποινική ευθύνη, εντός προθεσμίας ενός (1) μηνός από την υποβολή της,..... Οι ελεγχόμενοι φορείς, καθώς και τα ανωτέρω πρόσωπα, έχουν δικαίωμα να υποβάλουν εγγράφως αντιρρήσεις κατά της έκθεσης, εντός προθεσμίας ενός (1) μηνός από την παραλαβή αυτής, οι οποίες εξετάζονται από την Επιτροπή Συντονισμού Ελέγχων (Ε.Σ.ΕΛ.), ύστερα από σχετική εισήγηση των

¹ Η παρ.3 αντικαταστάθηκε ως άνω με το άρθρο 96 παρ.2 ν.4583/2018 (Α'212)

Δημοσιονομικών Ελεγκτών. Σε περίπτωση μη υποβολής αντιρρήσεων, η οργανική μονάδα που έχει διενεργήσει τον έλεγχο ενημερώνει τον ελεγχόμενο φορέα ότι η έκθεση ελέγχου καθίσταται οριστική και τον καλεί να υλοποιήσει τις συστάσεις,....

4. ...5.... 6.... 7.² Εάν υποβληθούν αντιρρήσεις και εξεταστούν από την Ε.Σ.ΕΛ., η ελεγκτική ομάδα συντάσσει οριστική έκθεση, στην οποία ενσωματώνει την απόφαση της Ε.Σ.ΕΛ.. ...».

7. Περαιτέρω, με τη με αριθ. 2/40379/ΔΥΕΠ/19.04.2013 απόφαση του Αναπληρωτή Υπουργού Οικονομικών (Β' 1076), που εκδόθηκε κατ' εξουσιοδότηση των άρθρων 17 παρ. 9 και 20 παρ. 3 του παραπάνω ν.3492/2006, εγκρίθηκε ο Κανονισμός της Γ.Δ.Δ.Ε. περί Επιβολής Δημοσιονομικών Διορθώσεων, στον οποίο ορίζονται, μεταξύ άλλων, τα εξής:

«ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α

Άρθρο 3 - Αρμόδιο Όργανο

1. Ο παρών Κανονισμός των επιβαλλόμενων δημοσιονομικών διορθώσεων, οι καταλογισμοί και οι διαδικασίες ανάκτησης των αχρεωστήτως ή παρανόμως καταβληθέντων ποσών εφαρμόζονται από τη Γενική Διεύθυνση Δημοσιονομικών Ελέγχων (Γ.Δ.Δ.Ε.) και τα όργανα αυτής. 2. Προϋπόθεση για την εφαρμογή του Κανονισμού αποτελεί: α. Η διενέργεια ελέγχων, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 13 του ν. 3492/2006,... γ. Ο εντοπισμός μεμονωμένων ή συστημικών παρατυπιών των φορέων των διατάξεων του άρθρου 3 του ν. 3492/2006.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Β

Άρθρο 6 - Καταλογισμός

1. Εάν διαπιστώνονται ελλείμματα, πληρωμή αχρεωστήτως καταβληθέντων ποσών ή μη νόμιμων δαπανών, φθορά ή απώλεια τίτλων, απαιτήσεων και περιουσιακών στοιχείων του ελεγχόμενου φορέα που δεν οφείλονται σε ανωτέρω βία ή απρόβλεπτα γεγονότα, σύμφωνα με τα οριζόμενα στην Πράξη 98/2001 του IV Τμήματος του Ελεγκτικού Συνεδρίου³, ενεργείται ή προτείνεται καταλογισμός σε βάρος: α) του υπευθύνου.... β) του προϊσταμένου του, ...γ)

² Η παρ.7 αντικαταστάθηκε ως άνω με το άρθρο 96 παρ.4 ν.4583/2018 (Α'212)

³ Η Πράξη αυτή εκδόθηκε επί διαφωνίας για την θεώρηση χρηματικού εντάλματος εντολής για την πληρωμή συμπληρωματικών εργασιών δημοσίου έργου, οι οποίες θεωρήθηκαν ως μη νόμιμες με τις αιτιολογία ότι οι εργασίες αυτές δεν κατέστησαν αναγκαίες λόγω απρόβλεπτων περιστάσεων, νοούνται δε ως τέτοιες τα αιφνιδιαστικά πραγματικά περιστατικά, που αντικειμενικά δεν ήταν δυνατό να προβλεφθούν.

του λαβόντα, ..., δ) των οργάνων διοίκησης του φορέα,».

8. Επίσης, κατ'εξουσιοδότηση του άρθρου 10 του αυτού ν.3492/2006 εκδόθηκε ο Κανονισμός Διενέργειας Ελέγχων και Ερευνών της Γ.Δ.Δ.Ε., που εγκρίθηκε με τη με αρ.2/79353/ΔΥΕΠ/28.08.2013 απόφαση του Αναπληρωτή Υπουργού Οικονομικών (Β'2197), ο οποίος προβλέπει ότι :

« ΕΙΣΑΓΩΓΗ

...

Όπου αναφέρεται η έννοια του έλεγχου (τόσο στο ν. 3492/2006 όπως ισχύει, όσο και στο ΠΔ 24/2008) θα πρέπει να νοείται μόνο ο καταστατατικός έλεγχος και όχι ο προληπτικός έλεγχος. Ο ελληνικός όρος «έλεγχος» περιλαμβάνει επομένως τόσο τον δημοσιονομικό έλεγχο, όσο και τον έλεγχο του φυσικού αντικείμενου ...

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α

....

Α.1 Προσδιορισμός του ελεγκτικού περιβάλλοντος.

Το ελεγκτικό περιβάλλον αποτελεί το σύνολο των φορέων τους οποίους αφορούν τα συστήματα διαχείρισης και ελέγχου, οι έλεγχοι και τα διοικητικά μέτρα και κυρώσεις που αναφέρονται στο ν. 3492/2006. Οι φορείς αυτοί έχουν καθοριστεί με τις ΚΥΑ του άρθρου 3 του ν. 3492/2006. Οι φορείς έχουν τα εξής κοινά χαρακτηριστικά: > Επιχορηγούνται/χρηματοδοτούνται από τον Κρατικό Προϋπολογισμό, είτε απευθείας είτε μέσω των εποπτευόμενων Υπουργείων. > Έχουν συμπεριληφθεί στον κατάλογο της ΕΛ.ΣΤΑΤ ή και στο μητρώο υπηρεσιών και φορέων της Ελληνικής Διοίκησης του Υπ. Εσωτερικών Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης.»

9. Στα άρθρα 1, 28, 38, 39, 40, 43, 44, 93 του ν.4129/2013 «Κύρωση του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο» (Α' 52) (ΚΝΕΣ), με τον οποίο κωδικοποιήθηκαν οι ισχύουσες διατάξεις περί Ελεγκτικού Συνεδρίου, σύμφωνα με το άρθρο 76 παρ.7 του Συντάγματος και τα άρθρα 2 του ν.3133/2003 και 20 του ν.3226/2004, προβλέπονται τα εξής:

«ΤΜΗΜΑ ΠΡΩΤΟ

ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ - ΣΥΓΚΡΟΤΗΣΗ – ΟΡΓΑΝΩΣΗ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α'

ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ

Άρθρο 1

Αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου

1. Το Ελεγκτικό Συνέδριο:

α) ... β) Διενεργεί υποχρεωτικά κατασταλτικό έλεγχο σε όλους τους λογαριασμούς ή τους απολογισμούς των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης, καθώς και στον εκτός Κρατικού Προϋπολογισμού λογαριασμό με την ονομασία «Ειδικός Λογαριασμός Εγγυήσεων Γεωργικών Προϊόντων» του άρθρου 26 παρ. 1 του ν. 992/1979 (Α' 280). Σε κατασταλτικό έλεγχο υπόκειται και κάθε φορέας που έλαβε καθ' οιονδήποτε τρόπο χρηματοδότηση ή επιχορήγηση από τον Κρατικό Προϋπολογισμό. ...

ΤΜΗΜΑ ΔΕΥΤΕΡΟ ΕΛΕΓΧΟΣ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α'

ΓΕΝΙΚΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ...

Άρθρο 28

Γενικές διατάξεις που διέπουν τον έλεγχο

1. ... 2. Το Ελεγκτικό Συνέδριο εξετάζει τους λογαριασμούς που υποβάλλονται σε αυτό σύμφωνα με τις διατάξεις του παρόντος, επιφέρει τις μεταβολές που τυχόν ενδείκνυνται από τον έλεγχο και εκδίδει τα σχετικά με τις μεταβολές αυτές φύλλα χρέωσης και πίστωσης των υπολόγων. 3. ... 4. Ο έλεγχος που ασκείται σύμφωνα με τις διατάξεις του παρόντος, διενεργείται δειγματοληπτικά κατά τα οριζόμενα με αποφάσεις της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου.....

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Γ

ΚΑΤΑΣΤΑΛΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ

Άρθρο 38

Κατασταλτικός έλεγχος λογαριασμών και απολογισμών - Όργανα - Διαδικασία άσκησης αυτού

1. Ο έλεγχος των λογαριασμών των δημοσίων υπολόγων, των απολογισμών των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, καθώς και των ειδικών λογαριασμών που αναφέρονται στο άρθρο 1 παρ. 1 περίπτωση β' του παρόντος νόμου, ασκείται σύμφωνα με τις διατάξεις του νόμου αυτού από τον Επίτροπο της Υπηρεσίας Επιτρόπου της Κεντρικής Υπηρεσίας ή των Περιφερειακών Υπηρεσιών του Ελεγκτικού Συνεδρίου, στην αρμοδιότητα της οποίας υπάγονται έως την ημερομηνία αυτή.

...

2. ... 3. Κατά τη διενέργεια του ελέγχου των λογαριασμών των υπολόγων δύναται να ζητείται από τις αρμόδιες δημόσιες υπηρεσίες, τους υπολόγους, καθώς και από οποιοδήποτε φυσικό ή νομικό πρόσωπο κάθε αναγκαία πληροφορία ή στοιχείο, αν δε συντρέχει περίπτωση, μπορεί να διενεργηθεί και επιτόπια έρευνα.

4. Για τις ελλείψεις που διαπιστώνονται ή τις αμφιβολίες που δημιουργούνται κατά την επεξεργασία των λογαριασμών, συντάσσεται φύλλο μεταβολών και ελλείψεων που αποστέλλεται αρμοδίως για την αναπλήρωση των διαπιστούμενων ελλείψεων και την παροχή των απαιτούμενων πληροφοριών εντός προθεσμίας όχι μεγαλύτερης των δεκαπέντε ημερών, η οποία μπορεί να παραταθεί για εύλογο χρόνο. ...

Άρθρο 39

Αντικείμενο και μεθοδολογία ελέγχου λογαριασμών και απολογισμών

1. Ο έλεγχος είναι ετήσιος τακτικός και δειγματοληπτικός, εκτός εάν από το δειγματοληπτικό έλεγχο προκύψουν λόγοι που επιβάλλουν τη γενίκευση του κατασταλτικού ελέγχου και διενεργείται μετά το τέλος κάθε οικονομικής χρήσης ή είναι έκτακτος γενικός ή ειδικός ή θεματικός και συνίσταται σε έλεγχο νομιμότητας και κανονικότητας της διαχείρισης.

2. ... 3. Ο κατασταλτικός έλεγχος πρέπει να ολοκληρωθεί μέσα σε έξι μήνες από την ημερομηνία αποστολής του αντιγράφου του λογαριασμού ή του απολογισμού ή ισολογισμού ή άλλης κατά το νόμο απαιτούμενης οικονομικής κατάστασης του υπόχρεου για κατασταλτικό έλεγχο φορέα, το οποίο συνοδεύεται από τα στοιχεία που ορίζονται με απόφαση της ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου....

Άρθρο 40

Διενέργεια στοχευμένων ελέγχων

1. Το Ελεγκτικό Συνέδριο διενεργεί σύμφωνα με τις διατάξεις που το διέπουν κατά τη διάρκεια εκτέλεσης του προϋπολογισμού στοχευμένους ελέγχους (προληπτικούς και κατασταλτικούς) σε τομείς υψηλού ελεγκτικού ενδιαφέροντος σύμφωνα με το ετήσιο ελεγκτικό πρόγραμμα του που εκπονεί η Ολομέλεια του.

2. Το Ελεγκτικό Συνέδριο διενεργεί σύμφωνα με τις διατάξεις που το διέπουν κατά τη διάρκεια εκτέλεσης του προϋπολογισμού και στοχευμένους ελέγχους

επιδόσεων σε τομείς υψηλού ελεγκτικού ενδιαφέροντος, σύμφωνα με το ετήσιο ελεγκτικό πρόγραμμα που αναφέρεται στην προηγούμενη παράγραφο.

3. Το Ελεγκτικό Συνέδριο διενεργεί σύμφωνα με τις διατάξεις που το διέπουν κάθε είδους έκτακτο έλεγχο.

Άρθρο 43

Μηνιαίοι λογαριασμοί ταμιακών υπολόγων και υπολόγου συμψηφισμών

1. Οι ταμιακοί υπόλογοι, πολιτικοί και στρατιωτικοί, καθώς και ο υπόλογος συμψηφισμών υποβάλλουν απευθείας στο Ελεγκτικό Συνέδριο μέχρι την 20ή ημέρα κάθε μήνα τους λογαριασμούς της διαχείρισης τους κατά τον προηγούμενο μήνα.

2. Σε βάρος εκείνων που καθυστερούν την υποβολή των ανωτέρω λογαριασμών επιβάλλεται η χρηματική ποινή που προβλέπεται στο άρθρο 45.

3. Η ανωτέρω προθεσμία, για εξαιρετικούς λόγους, δύναται να παρατείνεται κατά την κρίση της αρμόδιας Υπηρεσίας Επιτρόπου για εύλογο χρονικό διάστημα, ύστερα από αίτηση του υπολόγου. ...

Άρθρο 44

Ετήσιοι λογαριασμοί ταμιακών υπολόγων και υπολόγου συμψηφισμών

1. Ο κατά τις ανωτέρω διατάξεις έλεγχος των λογαριασμών των ταμείων και του υπολόγου συμψηφισμών συμπληρώνεται με τον έλεγχο των ετήσιων λογαριασμών, μετά τον οποίο το Ελεγκτικό Συνέδριο αποφαινεται για το σύνολο της διαχείρισης του δημοσίου υπολόγου σύμφωνα με το άρθρο 46.

2. Δημόσιος υπόλογος είναι όποιος διαχειρίζεται, έστω και χωρίς νόμιμη εξουσιοδότηση, χρήματα, αξίες ή υλικό που ανήκουν στο Δημόσιο ή σε Ν.Π.Δ.Δ., καθώς και οποιοσδήποτε άλλος θεωρείται από το νόμο δημόσιος υπόλογος.....

3. ...4. Εντός δύο μηνών το αργότερο από τη λήξη κάθε οικονομικού έτους ή από την με οποιονδήποτε τρόπο λήξη της διαχείρισης τους, οι δημόσιοι υπόλογοι οφείλουν να αποδίδουν λόγο γι' αυτήν στο Ελεγκτικό Συνέδριο, υποβάλλοντας απευθείας σε αυτό τους λογαριασμούς τους, εφόσον δεν ορίζεται διαφορετικά από το νόμο.

5. Η ανωτέρω προθεσμία δύναται για εξαιρετικούς λόγους, ύστερα από αίτηση του υπολόγου, να παρατείνεται κατά την κρίση της αρμόδιας Υπηρεσίας Επιτρόπου για εύλογο χρονικό διάστημα.

6. Με απόφαση του Ελεγκτικού Συνεδρίου δύναται να ορίζεται ότι ορισμένες κατηγορίες υπολόγων υποβάλλουν τους λογαριασμούς της διαχείρισης τους σε χρονικά διαστήματα συντομότερα του έτους.

7. Σε περίπτωση ελλείμματος ή άλλων ανωμαλιών, οι οποίες προκαλούν υπόνοιες κατάχρησης ή κωλύουν τον έλεγχο των πράξεων του υπολόγου, ο αρμόδιος Επίτροπος του Ελεγκτικού Συνεδρίου δύναται να διατάξει την υποβολή σε αυτό των λογαριασμών του μέσα σε τακτή προθεσμία και πριν από τη λήξη της διαχείρισης αυτού. ...

ΤΜΗΜΑ ΕΚΤΟ

ΛΟΙΠΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α'

ΤΕΛΙΚΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ – ΕΞΟΥΣΙΟΔΟΤΗΣΕΙΣ

...

Άρθρο 93

Παραγραφή αξίωσης για αναπλήρωση ελλείμματος - Καταστροφή δικαιολογητικών και λοιπών εγγράφων - Διαδικασία

1.α. Η αξίωση του δικαιούχου να απαιτήσει την αναπλήρωση του διαχειριστικού ελλείμματος με την έκδοση καταλογιστικής πράξης εις βάρος του υποχρέου παραγράφεται μετά την πάροδο δέκα (10) ετών από τη λήξη του οικονομικού έτους εντός του οποίου δημιουργήθηκε το έλλειμμα. Αν το διαχειριστικό έλλειμμα προήλθε από αξιόποινη πράξη για την οποία έχει ασκηθεί ποινική δίωξη μέχρι την έναρξη ισχύος του παρόντος, η παραγραφή του προηγούμενου εδαφίου αναστέλλεται μέχρι την έκδοση αμετάκλητης απόφασης του ποινικού δικαστηρίου επί της ασκηθείσας ποινικής δίωξης.

β. Τα δικαιολογητικά ενταλμάτων πληρωμής και κάθε διαχείρισης φυλάσσονται για χρονικό διάστημα δέκα (10) ετών, το οποίο, εφόσον εντός του χρόνου αυτού έχουν συνταχθεί Φύλλα Μεταβολών και Ελλείψεων και εκκρεμεί διαδικασία καταλογισμού, παρατείνεται μέχρι την έκδοση αμετάκλητης απόφασης για τη δημοσιονομική διαφορά.».

Ο τίτλος και η παρ. 1⁴ του παραπάνω νόμου αντικαταστάθηκαν με το άρθρο 39 του ν. 4509/2017 «Μέτρα θεραπείας ατόμων που απαλλάσσονται από την

⁴ Πριν την τροποποίησή τους ο τίτλος και η παρ.1 του άρθρου αυτού είχαν ως εξής :

Άρθρο 93 Καταστροφή δικαιολογητικών και λοιπών εγγράφων - Διαδικασία 1. Τα δικαιολογητικά ενταλμάτων πληρωμής και κάθε διαχείρισης φυλάσσονται για δέκα χρόνια από

ποινή λόγω ψυχικής ή διανοητικής διαταραχής και άλλες διατάξεις» (Α' 201/22.12.2017), ισχύουν δε σύμφωνα με το άρθρο 80⁵ του νόμου αυτού από τη δημοσίευση του νόμου.

10. Στα άρθρα 31, 136, 150, 152, 155, 168 και 169 του ν.4270/2014 «Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας (ενσωμάτωση της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ) - δημόσιο λογιστικό και άλλες διατάξεις» (Α' 143/28.06.2014), τα οποία εφαρμόζονται, όπως προβλέπεται στα άρθρα 177 και 183 του νόμου αυτού, ως προς τα αρμόδια όργανα και τη διαδικασία του καταλογισμού που διενεργείται μετά την 01.01.2015, καθώς και για τις απαιτήσεις του Δημοσίου που βεβαιώνονται προς είσπραξη μετά την 01.01.2015, ορίζονται τα εξής :

«ΜΕΡΟΣ Β΄ ΓΕΝΙΚΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ

**ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΟΥ ΠΛΑΙΣΙΟΥ, ΑΡΜΟΔΙΟΤΗΤΕΣ, ΚΑΝΟΝΕΣ,
ΜΕΣΟΠΡΟΘΕΣΜΗ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ**

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Α΄

ΓΕΝΙΚΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ

...

Άρθρο 31

Ελεγκτικό Συνέδριο

Στο πλαίσιο εφαρμογής του παρόντος νόμου, το Ελεγκτικό Συνέδριο, ως Ανώτατο Δημοσιονομικό Δικαστήριο της χώρας:

α. Ασκήι: αα.... γγ. κατασταλτικό έλεγχο σε όλους τους λογαριασμούς ή απολογισμούς των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης, στον εκτός Κρατικού Προϋπολογισμού «Ειδικό Λογαριασμό Εγγυήσεων Γεωργικών Προϊόντων», καθώς και κάθε φορέα που έλαβε καθ' οιονδήποτε τρόπο χρηματοδότηση ή επιχορήγηση από τον Κρατικό Προϋπολογισμό.

ΜΕΡΟΣ Δ΄

ΕΚΤΕΛΕΣΗ ΠΡΟΫΠΟΛΟΓΙΣΜΩΝ ΚΑΙ ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΙ ΠΑΡΑΚΟΛΟΥΘΗΣΗΣ

...

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Γ΄

...

το οικονομικό έτος το οποίο αφορούν, εφόσον ελεγχθούν μέσα στο χρονικό αυτό διάστημα. Σε κάθε άλλη περίπτωση φυλάσσονται για είκοσι χρόνια, χωρίς πάντως να επιτρέπεται η καταστροφή ή η εκποίηση τους πριν παρέλθει η προθεσμία για την άσκηση των ένδικων μέσων.

⁵ Άρθρο 80. Έναρξη ισχύος. Η ισχύς του παρόντος νόμου αρχίζει από τη δημοσίευσή του στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, εκτός αν ορίζεται διαφορετικά σε επιμέρους διατάξεις του.

ΥΠΟΚΕΦΑΛΑΙΟ 12

ΠΑΡΑΓΡΑΦΗ ΑΠΑΙΤΗΣΕΩΝ, ΚΑΤΑΣΧΕΣΕΙΣ, ΕΚΧΩΡΗΣΕΙΣ

Άρθρο 136

Παραγραφή απαιτήσεων του Δημοσίου

1. Χρηματική απαίτηση του Δημοσίου δεν παραγράφεται πριν να βεβαιωθεί πράγματι προς είσπραξη ως δημόσιο έσοδο στην αρμόδια Δ.Ο.Υ. ή το αρμόδιο Τελωνείο (βεβαίωση με στενή έννοια), με την επιφύλαξη των διατάξεων περί επιβολής φόρων και λοιπών δημοσίων εσόδων που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του Κώδικα Φορολογικής Διαδικασίας (ν. 4174/2013, Α' 170). Η ρύθμιση αυτή παραμένει σε ισχύ και στην περίπτωση που καθυστερεί η βεβαίωση με στενή έννοια. 2. ... 3. Χρηματική απαίτηση του Δημοσίου που:

α. ...γ. γεννήθηκε συνεπεία άπιστης διαχείρισης,... στ. γεννήθηκε από καταλογισμό που έγινε από οποιαδήποτε αρμόδια δημόσια αρχή,... παραγράφεται μετά εικοσαετία από τη λήξη του έτους μέσα στο οποίο έγινε η με στενή έννοια βεβαίωση αυτής.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Δ' ΔΗΜΟΣΙΟΙ ΥΠΟΛΟΓΟΙ

Άρθρο 150

Διακρίσεις και εποπτεία δημοσίων υπολόγων

1. Δημόσιος υπόλογος είναι όποιος διαχειρίζεται, έστω και χωρίς νόμιμη εξουσιοδότηση, χρήματα, αξίες ή υλικό που ανήκουν στο Δημόσιο ή σε Ν.Π.Δ.Δ., καθώς και οποιοσδήποτε άλλος θεωρείται από το νόμο δημόσιος υπόλογος.

2. 3. Οι δημόσιοι υπόλογοι υπάγονται στον έλεγχο και εποπτεία: α. Του Υπουργού Οικονομικών, εξαιρουμένων των υπολόγων των διαχειρίσεων χρηματικού και υλικού των Ενόπλων Δυνάμεων και του Υπουργείου Δημόσιας Τάξης, και Προστασίας του Πολίτη για τους οποίους εφαρμόζονται οι ιδιαίτεροι κανονισμοί που διέπουν τις διαχειρίσεις αυτές. β. Του οικείου διατάκτη. γ. Του Ελεγκτικού Συνεδρίου, που ασκείται σύμφωνα με τις διατάξεις που ισχύουν γι' αυτό. Κατά τον έλεγχο και εποπτεία των υπολόγων των περιπτώσεων α' και β' της παραγράφου αυτής, εφαρμόζονται οι διατάξεις περί Οικονομικής Επιθεώρησης του Υπουργείου Οικονομικών.

Άρθρο 152

Ελλείμματα και ευθύνες δημοσίων υπολόγων – Καταλογισμοί

1. ...2. ... 3. Το έλλειμμα που παρουσιάζουν οι δημόσιοι υπόλογοι

καταλογίζεται με ειδικά αιτιολογημένη απόφαση από τους οικείους διατάκτες που το διαπίστωσαν και τα αρμόδια όργανα για την επιθεώρηση των υπολόγων, με την επιφύλαξη των διατάξεων της παραγράφου 4 του άρθρου αυτού. Σε κάθε περίπτωση καταλογίζεται από το Ελεγκτικό Συνέδριο το αργότερο εντός δέκα (10) ετών από της υποβολής σε αυτό των δικαιολογητικών απόδοσης λογαριασμού της διαχείρισής τους. ...

Άρθρο 155

Λογοδοσία δημοσίων υπολόγων στο Ελεγκτικό Συνέδριο

1. Εντός δύο (2) μηνών από τη λήξη του οικονομικού έτους ή από την με οποιονδήποτε τρόπο λήξη της διαχείρισής τους, οι δημόσιοι υπόλογοι αποδίδουν λογαριασμό στο Ελεγκτικό Συνέδριο, με την επιφύλαξη της ισχύος ειδικών διατάξεων.
2. Το Ελεγκτικό Συνέδριο ελέγχει τους λογαριασμούς των υπολόγων που είναι υπόχρεοι σε λογοδοσία σε αυτό και αποφαινεται για την ορθότητα ή μη αυτών....

ΜΕΡΟΣ ΣΤ΄ ΕΣΩΤΕΡΙΚΟΣ, ΛΟΓΙΣΤΙΚΟΣ ΚΑΙ ΕΞΩΤΕΡΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ

Άρθρο 168

Εσωτερικός έλεγχος [άρθρο 3(1) Οδηγίας 2011/85/ΕΕ]

1. Εσωτερικός έλεγχος πραγματοποιείται σε όλους τους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης, όπως ορίζεται στην παράγραφο 2 του άρθρου 4 του ν. 3492/2006. Ο εσωτερικός έλεγχος ανατίθεται στις Υπηρεσίες Εσωτερικού Ελέγχου που συστήνονται με το άρθρο 12 του ίδιου νόμου υπό την γενική καθοδήγηση και εποπτεία του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους...

Άρθρο 169

1. Το Ελεγκτικό Συνέδριο ασκεί τον εξωτερικό έλεγχο των οικονομικών καταστάσεων και λογαριασμών, καθώς και των συστημάτων λογιστικών και δημοσιονομικών αναφορών κατά το άρθρο 3 παρ. 1 της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ, για όλους τους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης.
2. Το Ελεγκτικό Συνέδριο παρακολουθεί, ελέγχει και αξιολογεί την αποτελεσματικότητα και την επάρκεια των Υπηρεσιών Εσωτερικού Ελέγχου και των εσωτερικών δικλίδων όλων των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης.».

Ερμηνεία και εφαρμογή των διατάξεων

11. Από τις προαναφερόμενες διατάξεις, ερμηνευόμενες αυτοτελώς αλλά και σε συνδυασμό μεταξύ τους, ενόψει και του όλου νομικού πλαισίου εντός του οποίου εντάσσονται και του σκοπού που εξυπηρετούν, συνάγονται τα ακόλουθα :

12. Ο κατασταλτικός έλεγχος των δημοσίων δαπανών συνίσταται στον έλεγχο των λογαριασμών των δημοσίων υπολόγων, δηλαδή στον έλεγχο της διαχείρισης του δημοσίου χρήματος ή υλικού με βάση τη σχετική νομοθεσία του δημοσιονομικού δικαίου. Ο έλεγχος αυτός, επειδή ενεργείται μετά την πληρωμή της δημόσιας δαπάνης, θεωρείται κατασταλτικός. Πρόκειται ουσιαστικά για έλεγχο ταμειακής εκτέλεσης του προϋπολογισμού, έχει απολογιστικό χαρακτήρα και αποτελεί κατεξοχήν έλεγχο της διαχείρισης του δημοσίου χρήματος.

13. Ο κατασταλτικός έλεγχος, με κριτήριο το είδος των οργάνων από τα οποία ενεργείται και τη φύση των πράξεων, διακρίνεται σε⁶: α) Διοικητικό που συντελείται από διοικητικά όργανα κατά τα άρθρα 150 παρ.3 και 168 του ν.4270/2014⁷ (και κατ'εξαίρεση από το Ελεγκτικό Συνέδριο όταν ενεργεί ως διοικητικό όργανο κατά το άρθρο 38 παρ.3 ΚΝΕΣ)⁸, β) Δικαστικό που ασκείται από το Ελεγκτικό Συνέδριο και κατοχυρώνεται στα άρθρα 98 παρ.1 περ.γ' και παρ.2 του Συντ., 31 περ.α' υπ.γγ', 150 παρ.3 και 169 του ν.4270/2014, 1, 28 παρ.2 και 38 επ. του ΚΝΕΣ⁹. Επίσης, ο δημοσιονομικός έλεγχος διακρίνεται σε εσωτερικό και εξωτερικό με κριτήριο τη σχέση του ελεγκτικού οργάνου που τον ενεργεί με τον ελεγχόμενο φορέα. Με βάση αυτό το κριτήριο εσωτερικός χαρακτηρίζεται ο έλεγχος που ενεργείται από όργανα της δημοσιονομικής

⁶ Δ Κόρσου, Δημοσιονομικόν Δίκαιον τ.Α', 1980, σελ. 95, Απ.Γέροντα, Δημοσιονομικό Δίκαιο, 2005, σελ 155 επ., Ν.Μπάρμπα, Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου, 2018, σελ. 229 επ., Ε.Μπάλα, Ο θεσμός του δημοσίου υπολόγου στο ελληνικό δημοσιονομικό σύστημα, 2016, σελ.133-142, Κ.Ρίζο, Ο έλεγχος των δημοσίων δαπανών και λογαριασμών από το Ελεγκτικό Συνέδριο, 2015, Α.Μαυρομάτη, Ο έλεγχος απόδοσης, ένα παράδειγμα δημοσιονομικής πολιτικής Διδικ 3/2006, σελ.572-579 Στ.Μαυρίδη, Δημόσιο χρήμα, υπόλογοι και ελεγκτικοί μηχανισμοί: ο κατασταλτικός έλεγχος βήμα προς βήμα, Διδικ 4/2016, σελ.488 επ.

⁷ Βλ. και άρθρο 88 ν.4270/2014 οι προϊστάμενοι των Δημοσίων Οικονομικών Υπηρεσιών και των ειδικών ταμείων, ενεργούν τον έλεγχο στους υφισταμένους υπολόγους και ειδικούς ταμίες για την καθημερινή εξακρίβωση του χρηματικού υπολοίπου της διαχείρισής τους.

⁸ Παράλληλως δε έλεγχος ασκείται και από το Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο (ΕΔΣ), Ανεξάρτητη Διοικητική Αρχή [άρθρ. 4(5) και (6), 5 και 6 Οδηγ.2011/85/ΕΕ και άρθρ.1-13 ν.4270/2014].

⁹ Σημειώνεται ότι, πέραν των ελέγχων αυτών, υφίσταται και ο κοινοβουλευτικός έλεγχος που ασκείται από τη Βουλή στο πλαίσιο ψήφισής του προϋπολογισμού (άρθρο 98 παρ. 1^ε και 79 παρ 7 Συντ., βλ.αντί πολλών Ν.Μπάρμπας, ο.π., σελ.229)

Διοίκησης [Δημοσιονομικοί Ελεγκτές, Υπάλληλοι Δημοσιονομικών Υπηρεσιών Εποπτείας και Ελέγχου (Δ.Υ.Ε.Ε.)¹⁰, Οικονομικοί Επιθεωρητές], ενώ εξωτερικός είναι αυτός που ενεργείται από όργανα ανεξάρτητα από τη δημοσιονομική Διοίκηση, όπως το Ελεγκτικό Συνέδριο.

14. Ο διοικητικός - εσωτερικός κατασταλτικός έλεγχος στην δημόσια οικονομική διαχείριση διενεργείται από τον Υπουργό Οικονομικών και από τον οικείο Διατάκτη (άρθρο 150 παρ.3 περ. α' και β' του ν.4270/2014). Η αρμοδιότητα του Υπουργού Οικονομικών ασκούσαν παλαιότερα από τους Οικονομικούς Επιθεωρητές¹¹, ενώ πλέον ασκείται από τη Γενική Διεύθυνση Δημοσιονομικών Ελέγχων (Γ.Δ.Δ.Ε.). Με το ν.3492/2006, όπως τροποποιήθηκε και με τους ν.4081/2012 και 4151/2013, επιδιώχθηκε η αναμόρφωση του ασκούμενου δημοσιονομικού ελέγχου δαπανών και φορέων, που ασκούσαν μέχρι τότε οι Οικονομικοί Επιθεωρητές, με την προσαρμογή του ελέγχου στις διεθνώς αποδεκτές πρακτικές και στα ελεγκτικά πρότυπα, προκειμένου να διασφαλισθεί η χρηστή δημοσιονομική διαχείριση του προϋπολογισμού τους. Προς το σκοπό αυτό συστήθηκε στη Γενική Γραμματεία Δημοσιονομικής Πολιτικής του Υπουργείου Οικονομικών η Γ.Δ.Δ.Ε. [επίσημη έναρξη εργασιών 01.11.2012 βλ. Υπουργική απόφαση με αριθμ. 2/70213/0004/08.10.2012 (άρθρο 24 ν.3492/2006)], με ευρεία ελεγκτική αρμοδιότητα, τόσο ως προς το περιεχόμενο του ελέγχου που ασκεί, όσο και ως προς τους ελεγχόμενους φορείς¹².

15. Στον έλεγχο της Γ.Δ.Δ.Ε. υπόκεινται οι φορείς της Γενικής Κυβέρνησης¹³, τα ΝΠΔΔ και ΝΠΙΔ, δημόσιες επιχειρήσεις, φορείς που χρηματοδοτούνται με οποιονδήποτε τρόπο από το Κράτος, καθώς και άλλοι φορείς, οι οποίοι καθορίζονται σε Κ.Υ.Α. που συνυπογράφει ο Υπουργός Οικονομικών με τον

¹⁰ Άρθρ.51 και 55 του Οργανισμού του Υπουργείου Οικονομικών (π.δ.142/2017, Α'181)

¹¹ Ο θεσμός της Οικονομικής Επιθεώρησης υπήρχε από το έτος 1859, ανασυγκροτήθηκε ως υπηρεσία με το άρθρο 2 του ν.2343/1995, το π.δ. 211/1996 και το π.δ. 156/2001 και καταργήθηκε με το άρθρο 26 του ν.3492/2006 από την ημερομηνία έναρξης λειτουργίας των οργανικών μονάδων και των συλλογικών οργανικών μονάδων της ΓΔΔΕ. Με το άρθρο 1 παρ. Ε' του ν. 4254/2014 ορίστηκε η 30ή.06.2014, ως χρόνος παύσης λειτουργίας της Γενικής Διεύθυνσης Οικονομικής Επιθεώρησης και των οργανικών μονάδων αυτής (πρβλ. Γνωμ ΟΛΝΣΚ 123/2017, ΓνωμΝΣΚ 104/2019, 58/2016)

¹² Η δομή αυτή διατηρήθηκε και μετά τον παραπάνω Οργανισμό του Υπουργείου Οικονομικών

¹³ Δηλαδή, όλα τα Υπουργεία της Κεντρικής Διοίκησης, χωρίς διάκριση, βλ. αιτιολογική έκθεση του νόμου και άρθρο 3 π.δ. 24/2008, μεταξύ των οποίων είναι η Κεντρική Υπηρεσία και οι αποκεντρωμένες υπηρεσίες του Υπουργείου Οικονομικών βλ. ΥΑ 2/35879/2013 (Β'898) που εκδόθηκε κατ'εξουσιοδότηση του άρθρου 3 του νόμου

αρμόδιο Υπουργό κατά το άρθρο 3 του ν.3492/2006. Οι φορείς έχουν ως κοινά χαρακτηριστικά, το γεγονός ότι επιχορηγούνται/χρηματοδοτούνται από τον κρατικό προϋπολογισμό, είτε απευθείας είτε μέσω των εποπτευόμενων Υπουργείων και έχουν συμπεριληφθεί στον κατάλογο της ΕΛ.ΣΤΑΤ. ή και στο μητρώο υπηρεσιών και φορέων της Ελληνικής Διοίκησης του Υπουργείου Εσωτερικών (βλ. Κανονισμό Διενέργειας Ελέγχων και Ερευνών της Γ.Δ.Δ.Ε.). Αρμοδιότητα δε κατασταλτικού ελέγχου έχει η Γ.Δ.Δ.Ε. και ως προς τις κοινωφελείς περιουσίες (άρθρα 31, 59, 73 και 82 ν.4182/2013).

16. Με βάση τις διατάξεις αυτές ασκείται ευρύτατος διαχειριστικός έλεγχος (πρβλ. ΣτΕ 278/2018, ΝΟΜΟΣ), τόσο από τους Δημοσιονομικούς Ελεγκτές και τους υπαλλήλους των Δ.Υ.Ε.Ε. ως προς την επάρκεια των συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου των φορέων, τη νομιμότητα και κανονικότητα των δαπανών, τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση των πόρων και την ορθή είσπραξη και εμφάνιση των εσόδων των φορέων, τη διαχείριση της περιουσίας τους, για τον εντοπισμό και την αποτροπή φαινομένων κακοδιοίκησης και κακοδιαχείρισης, κατάχρησης, σπατάλης, απάτης ή διαφθοράς κ.α. (άρθρα 2 και 14), όσο και από τις Μονάδες Εσωτερικού Ελέγχου (Μ.Ε.Ε.)¹⁴ στον ελεγχόμενο φορέα ως προς τον τακτικό έλεγχο των πάγιων προκαταβολών που έχουν συσταθεί στον φορέα, τον οικονομικό και διαχειριστικό έλεγχο των δημοσίων υπολόγων και δημοσίων διαχειρίσεων που υπάγονται σε αυτόν κ.α. (άρθρο 12). Στα ελεγκτικά όργανα κατά την άσκηση των καθηκόντων τους παρέχεται η δυνατότητα να παρακάμψουν τα εμπόδια που τυχόν είναι δυνατό να προβληθούν κατά τη διενέργεια των ελέγχων και να λαμβάνουν πληροφορίες, χωρίς περιορισμούς από διατάξεις που σχετίζονται με το φορολογικό, υπηρεσιακό κλπ. απόρρητο (άρθρο 14 παρ.5)¹⁵.

17. Στα επιμέρους άρθρα του ν.3492/2006 (Κεφάλαιο Β'), καθώς και στους Κανονισμούς Διενέργειας Ελέγχων και Ερευνών και Επιβολής Δημοσιονομικών Διορθώσεων, που έχουν εκδοθεί κατ' εξουσιοδότηση του ν.3492/2006, ορίζεται ότι οι έλεγχοι διακρίνονται σε προγραμματισμένους,

¹⁴ Από την έναρξη εφαρμογής των διατάξεων του ν.4270/2014 (από την 01.01.2015), ο διοικητικός κατασταλτικός έλεγχος ανατίθεται στις Μ.Ε.Ε. με τη μορφή του αποκαλούμενου «εσωτερικού ελέγχου» [άρθρο 3 (1) της Οδηγίας 2011/85/ΕΕ], (άρθρο 12 ν.3492/2006).

¹⁵ Ν.Μπάρμπας, Μία πρώτη προσέγγιση του νέου συστήματος ελέγχου των δημοσίων δαπανών, ΕφημΔΔ 5/2006, σελ. 560-569

που διενεργούνται βάσει του ετήσιου προγράμματος που καταρτίζεται από τη Γενική Διεύθυνση και εγκρίνεται από την Επιτροπή Συντονισμού Ελέγχων (Ε.Σ.ΕΛ.)¹⁶ και σε έκτακτους, που διενεργούνται κατόπιν καταγγελιών, δημοσιευμάτων, πληροφοριών κ.λπ. ή κατόπιν αιτήματος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής ή παραγγελίας του αρμόδιου εισαγγελέα¹⁷ (άρθρο 13 ν.3492/2006), ενώ ορίζεται και η διαδικασία που ακολουθείται από τα ελεγκτικά όργανα της Γ.Δ.Δ.Ε. (Κεφ.Β΄ Κανονισμού Διενέργειας Ελέγχων και Ερευνών)¹⁸. Κατά τη σύνταξη της έκθεσης των αποτελεσμάτων του ελέγχου, εφόσον διαπιστωθούν παραβάσεις (ελλείμματα, πληρωμή μη νόμιμων δαπανών κ.λπ.), ενεργείται ή προτείνεται από τα ελεγκτικά όργανα καταλογισμός σε βάρος των αναφερόμενων στο νόμο προσώπων, οι δε ελεγχόμενοι φορείς και τα πρόσωπα αυτά, καθώς και τα όργανα που είναι αρμόδια για την έκδοση των πράξεων καταλογισμού και των αποφάσεων δημοσιονομικής διόρθωσης, μπορούν να υποβάλουν έγγραφες αντιρρήσεις κατά της έκθεσης ελέγχου, οι οποίες εξετάζονται από την (ΕΣΕΛ) (άρθρα 16 και 17 ν.3492/2006). Ενόψει της διαδικασίας αυτής των αντιρρήσεων και των παρατάσεων των προβλεπόμενων προθεσμιών η καταλογιστική πράξη, συχνά, εκδίδεται μετά την πάροδο ικανού χρόνου από την ολοκλήρωση του ελέγχου.

18. Περαιτέρω, ο δικαστικός – εξωτερικός κατασταλτικός έλεγχος της δημόσιας διαχείρισης διενεργείται από το Ελεγκτικό Συνέδριο, το οποίο ελέγχει κατασταλτικώς όλους τους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης, τα ΝΠΔΔ, τους ΟΤΑ α΄ και β΄ βαθμού, τα ΝΠΙΔ, καθώς και τις δαπάνες κάθε φορέα που έλαβε με οποιονδήποτε τρόπο χρηματοδότηση ή επιχορήγηση από τον κρατικό προϋπολογισμό¹⁹. Ο κατασταλτικός έλεγχος του Ελεγκτικού

¹⁶ Σύμφωνα με τις διατάξεις των παρ.1 και 2 του άρθρου 1 του ν.4081/2012 στην ΕΣΕΛ συγχωνεύονται η Επιτροπή Εποπτείας (ΕΠΕΠ) του άρθρου 10 του ν.3492/2006 και η Επιτροπή Αντιρρήσεων (ΕΠΑΝ) του άρθρου 17 παρ.1 και 2 αυτού, που είχαν ως έργο τους την αξιολόγηση των ελέγχων, την έγκριση προγραμμάτων, την εξέταση αντιρρήσεων, την επίλυση διαφορών και γενικότερα τον συντονισμό των ελεγκτικών διαδικασιών.

¹⁷ Βλ. 3/2327/17-4-2018 Γνωμ.Εισαγγελέα ΑΠ περί της αρμοδιότητας της ΓΔΔΕ για την εκτέλεση των εισαγγελικών παραγγελιών υπό την ισχύ του π.δ. 142/2017

¹⁸ Η κυρίως διαδικασία του τακτικού ελέγχου διενεργείται στο τέλος κάθε οικονομικού έτους από ομάδα ελέγχου με ερωτηματολόγια, βάσει των οποίων αξιολογείται η λειτουργία του φορέα και συντάσσεται έκθεση, η οποία εμπεριέχει αξιολόγησή του, καθώς και πραγματοποιήσιμες συστάσεις.

¹⁹ Δηλ. την Προεδρία της Δημοκρατίας, τα Υπουργεία, τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, τις Ανεξάρτητες Αρχές, τους Ο.Τ.Α. α΄ και β΄ βαθμού, τα ΝΠΔΔ και ΝΠΙΔ που ανήκουν στους ΟΤΑ, τους Οργανισμούς Κοινωνικής Ασφάλισης και τα κρατικά νοσοκομεία, τις επιχορηγήσεις

Συνεδρίου ασκείται από Υπηρεσίες Επιτρόπων της Κεντρικής Υπηρεσίας και των Περιφερειακών Υπηρεσιών του Ελεγκτικού Συνεδρίου, οι αρμοδιότητες των οποίων έχουν ορισθεί με αποφάσεις της Ολομέλειας [άρθρα 1 παρ. 2, 38 και 39 του ν.4129/2013 (ΚΝΕΣ)].

19. Ο έλεγχος αυτός είναι, κατά κύριο λόγο, ετήσιος (καθ' έκαστο οικονομικό έτος), τακτικός και δειγματοληπτικός²⁰ και διεξάγεται μετά το τέλος κάθε οικονομικής χρήσης (άρθρο 39 παρ.1 ΚΝΕΣ). Περαιτέρω, τακτικός είναι ο έλεγχος που διενεργείται στους μηνιαίους και ετήσιους λογαριασμούς των ταμειακών, πολιτικών και στρατιωτικών υπολόγων, καθώς και του υπολόγου συμψηφισμών, που υποβάλλονται σε τακτές προθεσμίες στις Υπηρεσίες Επιτρόπων του Ελεγκτικού Συνεδρίου μαζί με τα σχετικά λογιστικά στοιχεία, σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στα άρθρα 43 και 44 ΚΝΕΣ²¹.

20. Επιπροσθέτως, ο έλεγχος από το Ελεγκτικό Συνέδριο διεξάγεται, όταν το επιβάλλουν οι περιστάσεις, ως έκτακτος, γενικός ή ειδικός ή θεματικός, σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 39 παρ.1 και 40 παρ. 3 ΚΝΕΣ²². Ειδικότερα, με απόφαση του Προέδρου του Ελεγκτικού Συνεδρίου μπορεί να διαταχθεί έκτακτος διαχειριστικός έλεγχος σε οποιονδήποτε φορέα²³, ενώ σε περιπτώσεις που διαπιστώνονται ελλείμματα ή άλλες διαχειριστικές ανωμαλίες, που είναι ικανές να προκαλέσουν την υπόνοια καταχρήσεων ή που παρεμποδίζουν τον έλεγχο των πράξεων του υπολόγου, μπορεί να επεκτείνεται στο σύνολο της διαχείρισης (καθολικός). Κατά τις διατάξεις δε του άρθρου 40 παρ.1 και 2 ΚΝΕΣ, το Ελεγκτικό Συνέδριο διενεργεί κατά τη διάρκεια εκτέλεσης του προϋπολογισμού στοχευμένους ελέγχους σε τομείς υψηλού ελεγκτικού ενδιαφέροντος και στοχευμένους ελέγχους επιδόσεων

που δίδονται σε ιδιωτικούς φορείς από τους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης και τον εκτός του κρατικού προϋπολογισμού λογαριασμό που φέρει την ονομασία «Ειδικός Λογαριασμός Εγγυήσεων Γεωργικών Προϊόντων» (ΕΛΕΓΕΠ). Με απόφαση δε της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου (βλ. άρθρ. 54 του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο) καθορίζονται τα υπόλοιπα ΝΠΔΔ που θα ελεγχθούν κατ' έτος (Ε.Μπάλτα, Ο θεσμός του δημοσίου υπολόγου στο ελληνικό δημοσιονομικό σύστημα, 2016, σελ. 133 επ.).

²⁰ Δειγματοληπτικός είναι ο έλεγχος που περιορίζεται σε ορισμένο αριθμό διαχειριστικών πράξεων που επιλέγονται από ολόκληρη τη διαχειριστική περίοδο ή στις διαχειριστικές πράξεις τμήματος ή τμημάτων αυτής

²¹ Ν.Μπάρμπας, ο.π., Ε.Μπάλτα, ο.π. σελ.133-142, Κ.Ρίζο, ο.π.

²² Αντίστοιχες ως προς τον κατασταλτικό έλεγχο των ΟΤΑ και τον δειγματοληπτικό έλεγχο των ΝΠΔΔ οι διατάξεις των άρθρων 51 παρ. 6 και 7, 54 ΚΝΕΣ

²³ Διενεργούνται περί τους 5-10 έκτακτους ελέγχους κάθε έτος (ΕΛΣυν Πρακτικά ΟΛ.19^{ης} Γεν.Συν./30.10.2013)

σύμφωνα με το ετήσιο ελεγκτικό πρόγραμμα που εκπονεί η Ολομέλειά του²⁴.

21. Στο πλαίσιο αυτό, το Ελεγκτικό Συνέδριο ελέγχει μεν την τήρηση της αρχής της νομιμότητας και κανονικότητας της δαπάνης, εφαρμόζει όμως ταυτόχρονα και την αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης ως σύγχρονη παράμετρο του κατασταλτικού ελέγχου²⁵, καθώς το Ελεγκτικό Συνέδριο υιοθετεί νέες μεθόδους και πρακτικές δημοσιονομικού ελέγχου.

22. Περαιτέρω, όμως, κατά την ενώπιον του Τμήματος συζήτηση μεταξύ των μελών αυτού επί της ερμηνείας της διάταξης του άρθρου 93 παρ.1 του ν.4129/2013 (ΚΝΕΣ), όπως αυτό τροποποιήθηκε με το άρθρο 39 του ν.4507/2017, διατυπώθηκαν δύο γνώμες:

23. Η γνώμη της πλειοψηφίας, η οποία απαρτίσθηκε από την Πρόεδρο του Τμήματος, Αντιπρόεδρο του ΝΣΚ, Ευγενία Βελώνη, και τους Νομικούς Συμβούλους, Ανδρέα Ανδρουλιδάκη, Νικόλαο Δασκαλαντωνάκη, Γεώργιο Ανδρέου, Κωνσταντίνα Χριστοπούλου, Αγγελική Καστανά, Βασίλειο Καραγεώργο και Κωνσταντίνο Ζαμπάρα (ψήφοι 8), με την οποία συντάχθηκε και η εισηγήτρια Θεοδώρα Καραχάλιου, Πάρεδρος ΝΣΚ (γνώμη χωρίς ψήφο), δέχθηκε τα εξής:

24. Από τις παραπάνω διατάξεις, όπως αυτές ερμηνεύονται, προκύπτει, καταρχάς, ότι κατασταλτικό δημοσιονομικό έλεγχο ασκούν τόσο το Ελεγκτικό Συνέδριο όσο και η Γ.Δ.Δ.Ε., σύμφωνα με τις γενικές διατάξεις του Δημοσίου Λογιστικού (άρθρα 31, 150, 152, 155, 168, 169 ν.4270/2014²⁶). Περαιτέρω, όμως, για τον έλεγχο που διεξάγουν η Γ.Δ.Δ.Ε. και το Ελεγκτικό Συνέδριο εφαρμογή έχουν και οι ειδικότερες διατάξεις των ν.3492/2006 και ν.4129/2013 αντίστοιχα (πρβλ. Γνωμ ΝΣΚ 317/2013). Από την επισκόπηση και τη συγκριτική αξιολόγηση των διαφορετικών αυτών νομοθετημάτων συνάγεται ότι δεν πρόκειται για ελέγχους που ασκούνται απλώς από διαφορετικά όργανα, αλλά για δύο διαφορετικά συστήματα ελέγχων, αφού προβλέπουν διάφορη διαδικασία, αφορούν διαφορετικούς, κατά ένα μέρος, φορείς και διέπονται από διαφορετικούς κανόνες και αρχές.

25. Στις διαφοροποιήσεις μεταξύ των δύο αυτών ελέγχων εντάσσεται και η

²⁴ Α.Λιγωμένου, Εισαγωγή στην έννοια του δημοσίου ελέγχου, ΕΔΔΔΔ 1/2018, σελ.5

²⁵ Βλ. Ι.Σαρμά, Το δημόσιο χρήμα υπό έλεγχο, 2003, σ.481, Ι.Κούρτη, Η αρχή της χρηστής διοίκησης υπό το πρίσμα της νομολογίας του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ΘΠΔΔ 12/2018, σελ.1089, Α.Λιγωμένου, Η επιστημονική διάδραση στην σύγχρονη ελεγκτική του Δημόσιου Τομέα, ΕΔΔΔΔ1/2019, σελ.5

²⁶ Ταυτοσήμου περιεχομένου ήταν και οι διατάξεις του προϊσχύσαντος ν.2362/1995

ρύθμιση του άρθρου 152 παρ. 3 του ν.4270/2014, με την οποία επαναλήφθηκε η διάταξη του άρθρου 56 παρ. 3 του προϊσχύσαντος ν.2362/1995²⁷ και η οποία προβλέπει ότι το έλλειμμα που παρουσιάζουν οι δημόσιοι υπόλογοι καταλογίζεται, σε κάθε περίπτωση, και από το Ελεγκτικό Συνέδριο (εκτός από τους διαπιστώσαντες αυτό οικείους διατάκτες και επιθεωρητές), το οποίο όμως μπορεί να καταλογίσει το έλλειμμα «το αργότερο» εντός δέκα (10) ετών από της υποβολής σε αυτό των δικαιολογητικών απόδοσης λογαριασμού της διαχείρισής τους. Μετά την πάροδο, δηλαδή, της προθεσμίας των δέκα (10) ετών, το Ελεγκτικό Συνέδριο καθίσταται κατά χρόνο αναρμόδιο να καταλογίσει το έλλειμμα που παρουσιάζουν οι δημόσιοι υπόλογοι. Με τη θέσπιση της διάταξης αυτής ο νομοθέτης επιδίωξε την καθιέρωση, όπως γίνεται πάγια νομολογιακά δεκτό (Πρακτικά της 4^{ης} Γεν.Συν.ΟΛΕΛΣυν/25.02.2009, ΟΛΕΛΣυν 892/2005, ΕΛΣυν 1626/2019, 757/2019 Τμ.VII, 376/2017 Τμ.I, ΤΡΑΠΕΖΑ ΝΟΜΙΚΟΥ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟΥ ΕΛΣυν), ειδικά για το Ελεγκτικό Συνέδριο, το οποίο ασκεί συστηματικά και συνολικά τον έλεγχο των δημοσίων υπολόγων, ενός ευλόγου χρονικού διαστήματος (δέκα έτη), μέσα στο οποίο πρέπει να ολοκληρώνεται ο έλεγχος αυτός, ώστε αφενός να καθίσταται ταχύς, επίκαιρος και αποτελεσματικός ο εντοπισμός, ο καταλογισμός αλλά και η ανάκτηση των δημοσίων ελλειμμάτων, αφού με τον τρόπο αυτό ελαχιστοποιείται ο κίνδυνος να υποκύπτουν σε παραγραφή τα καταλογισθέντα με καθυστέρηση ελλείμματα και αφετέρου να μην διαιωνίζεται σε βάρος των υπολόγων για μεγάλο χρονικό διάστημα η απειλή για πιθανό καταλογισμό τους από ιδιαίτερας παλαιές διαχειρίσεις. Η διάταξη αυτή αποσκοπεί, δηλαδή, τόσο στη διασφάλιση των συμφερόντων του Δημοσίου όσο και στην προστασία των διοικουμένων με την προαγωγή της ασφάλειας δικαίου και της σταθερότητας των διοικητικών καταστάσεων. Για την επιτυχία του σκοπού αυτού ο νομοθέτης, το πρώτον το έτος 1995, με το ν. 2362/1995, έθεσε χρονικό όριο στην αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου να καταλογίζει τους δημοσίους

²⁷ Άρθρο 56 Ελλείμματα και ευθύνες δημοσίων υπολόγων – Καταλογισμοί 1. ... 2... 3. Το έλλειμμα που παρουσιάζουν οι δημόσιοι υπόλογοι, επιφυλασσομένων των διατάξεων της παραγράφου 4 του παρόντος άρθρου, καταλογίζεται με ειδικά αιτιολογημένη απόφαση από τους διαπιστώσαντες αυτό οικείους διατάκτες και επιθεωρητές. Σε κάθε περίπτωση καταλογίζεται επίσης από το Ελεγκτικό Συνέδριο το αργότερο εντός δέκα (10) ετών από της υποβολής σε αυτό των δικαιολογητικών απόδοσης λογαριασμού της διαχείρισής τους.



υπολόγους, δεδομένου ότι με το (προϊσχύσαν του παραπάνω νόμου) ν.δ. 321/1969 «Περί Κώδικος Δημοσίου Λογιστικού» (Α' 205) τέθηκε ενδεικτική μόνο προθεσμία για τον έλεγχο των λογαριασμών των δημοσίων υπολόγων, ορίζοντας στο άρθρο 82 ότι αυτός «*δέον να συντελήται υπό του Ελεγκτικού Συνεδρίου εντός εξαμήνου από της υποβολής αυτώ των σχετικών δικαιολογητικών*» (ΕλΣυν 489/2004, ΝΟΜΟΣ). Από τα παραπάνω είναι σαφές ότι η αποκλειστική αυτή δεκαετής προθεσμία δεν καταλαμβάνει τα ελλείμματα που ανακαλύπτονται στο πλαίσιο της διάφορης διαδικασίας της επιθεώρησης των υπολόγων ή της παράδοσης των διαχειρίσεων τους (ΕλΣυν 1626/2019, 841/2019 Τμ.VII, 3758/2013 Τμ.IV, πρβλ. ΟΛΕΛΣυν 892/2005, ΝΟΜΟΣ, Πρακτικά 4^{ης} Γεν.Συν.ΟΛΕΛΣυν/25.02.2009, 489/2004 Τμ.I, ΤΡΑΠΕΖΑ ΝΟΜΙΚΟΥ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟΥ ΕλΣυν). Μάλιστα, όπως έχει γίνει δεκτό από τη νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου, κατά την ερμηνεία της διάταξης του άρθρου 56 παρ.3 του ν.2362/1995²⁸, υπόκειται σε δεκαετή αποκλειστική προθεσμία η έκδοση καταλογιστικής πράξης μόνο στο πλαίσιο του τακτικού ελέγχου των δημοσίων διαχειρίσεων και, επομένως, η εν λόγω προθεσμία δεν ισχύει για τον καταλογισμό ελλειμμάτων που διαπιστώνονται κατά τη διενέργεια έκτακτου διαχειριστικού ελέγχου (βλ. ενδεικτικά, ΕλΣυν 1631/2019, 1455,6/2019, 308, 8/2018, 1264/2017, 1398/2017 Τμ.VII, ΤΡΑΠΕΖΑ ΝΟΜΙΚΟΥ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟΥ ΕλΣυν).

26. Μέσα στο πλαίσιο αυτό, τροποποιήθηκε με το άρθρο 39 του ν.4509/2017 το άρθρο 93 παρ. 1 του ΚΝΕΣ, το οποίο στην αρχική του μορφή ρύθμιζε μόνον τον τρόπο καταστροφής από το Ελεγκτικό Συνέδριο των υποβληθέντων με τους λογαριασμούς δικαιολογητικών. Με επίκληση των αρχών της ασφάλειας του δικαίου, της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του διοικουμένου και της αναλογικότητας, όσον αφορά την εύλογη διάρκεια του χρόνου διενέργειας του κατασταλτικού ελέγχου (βλ. σχετικά την αιτιολογική έκθεση του ν. 4509/2017), αρχών δηλαδή αντιστοίχων με αυτές που οδήγησαν στη θέσπιση της παραπάνω διάταξης του άρθρου 56 παρ. 3 ν.2362/1995 και αργότερα του άρθρου 152 παρ.3 ν.4270/2014, με τη νέα διάταξη προβλέφθηκε ότι η αξίωση για αναπλήρωση τυχόν διαχειριστικού ελλείμματος με έκδοση καταλογιστικής πράξης παραγράφεται μετά την

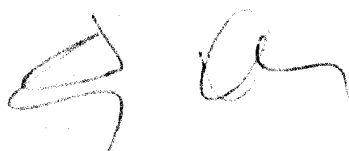
²⁸ Ταυτοσήμου περιεχομένου είναι και η διάταξη του άρθρου 152 παρ.3 ν.4270/2014.

πάροδο δέκα (10) ετών από της δημιουργίας του, με εξαίρεση την περίπτωση κατά την οποία το έλλειμμα προήλθε από αξιόποινη πράξη, οπότε η παραγραφή αναστέλλεται μέχρι την έκδοση αμετάκλητης δικαστικής απόφασης (Πρακτικά της 8^{ης} Γεν.Συν.ΟΛ.Ελ.Συν/06.06.2018, ΤΡΑΠΕΖΑ ΝΟΜΙΚΟΥ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟΥ Ελ.Συν).

27. Η ένταξη αυτής της ρύθμισης στον Κώδικα Νόμων του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ν.4129/2013, οριοθετεί και την κανονιστική της εμβέλεια, με αποτέλεσμα το πεδίο εφαρμογής της να εξικνείται στον δικαστικό – εξωτερικό κατασταλακτικό έλεγχο που διενεργείται από το Ελεγκτικό Συνέδριο, ο οποίος ρυθμίζεται με τον νόμο αυτό. Προς τούτο συνηγορεί και η ίδια η αιτιολογική έκθεση του ν.4509/2017, η οποία ρητά αναφέρεται στον κατασταλακτικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, συνδέοντας μάλιστα τον χρόνο της παραγραφής με τον χρόνο φύλαξης των διαχειριστικών στοιχείων²⁹. Εξάλλου, τούτο επιβάλλει η στενή ερμηνεία των περί παραγραφής διατάξεων ως εξαιρετικών.

28. Περαιτέρω, η νεοεισαχθείσα αυτή ρύθμιση του Κώδικα Νόμων του Ελεγκτικού Συνεδρίου είναι απόλυτα εναρμονισμένη, αφενός με το συνολικό πλέγμα των διατάξεων του ίδιου του κώδικα, που ήδη προέβλεπε στενές προθεσμίες για την υποβολή των λογαριασμών διαχείρισης από τους δημοσίους υπολόγους ως προς τον μηνιαίο και τον ετήσιο έλεγχο, με δυνατότητα μόνον κατ'εξαίρεση παράτασης (άρθρο 43 ΚΝΕΣ), και επιβολή χρηματικών ποινών, μάλιστα, σε περίπτωση υπέρβασης αυτών, αφετέρου με την ήδη οριζόμενη στο Δημόσιο Λογιστικό απώτατη αποκλειστική προθεσμία των 10 ετών για τον έλεγχο των λογαριασμών από τα όργανα του Ελεγκτικού Συνεδρίου, αποβλέπει δε στην εύρυθμη λειτουργία του Δικαστηρίου. Ενόψει αυτών, ο ορισμός της δεκαετούς παραγραφής και η συνακόλουθη αντίστοιχη σύντμηση του χρόνου φύλαξης των διαχειριστικών στοιχείων αποτελεί αναγκαίο συμπλήρωμα των παραπάνω ρυθμίσεων, «*προκειμένου να εκκαθαρίζονται εντός ευλόγου χρόνου οι αξιώσεις του Δημοσίου, των Ο.Τ.Α.*

²⁹ Βλ. Αιτιολογική έκθεση «*Εν όψει αυτών, ο ορισμός της παραγραφής σε δέκα (10) έτη και η συνακόλουθη αντίστοιχη σύντμηση του χρόνου φύλαξης των διαχειριστικών στοιχείων κρίνεται αναγκαία για λόγους ασφάλειας δικαίου, προκειμένου να εκκαθαρίζονται εντός ευλόγου χρόνου οι αξιώσεις του Δημοσίου, των ΟΤΑ α' και β' βαθμού και των λοιπών νομικών προσώπων που υπάγονται στον κατασταλακτικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου και να εκδίδονται οι οικείες καταλογιστικές πράξεις εις βάρος των υποχρέων (υπολόγων, συνευθυνομένων, αχρεωστήτως λαβόντων) για την αποκατάσταση των ελλειμμάτων που διαπιστώνονται*»



α' και β' βαθμού και των λοιπών νομικών προσώπων που υπάγονται στον κατασταλτικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου και να εκδίδονται οι καταλογιστικές πράξεις εις βάρος των υποχρέων (υπολόγων, συνευθυνομένων, αχρεωστήτως λαβόντων) για την αποκατάσταση των ελλειμμάτων που διαπιστώνονται» (αιτιολογική έκθεση του ν. 4509/2017).

29. Η διαφοροποίηση αυτή, ως προς τον χρόνο άσκησης του κατασταλτικού ελέγχου μεταξύ του Ελεγκτικού Συνεδρίου και των διοικητικών οργάνων, όπως ήδη αναφέρθηκε, δεν είναι καινοφανής, καθόσον και πριν από την θέσπιση της, κατά τα παραπάνω, δεκαετούς παραγραφής με τη διάταξη του άρθρου 93 παρ.1 του ν.4129/2013, υπήρχε η ίδια διάκριση, κατ'αποτελέσμα, για τους διενεργούμενους από το Ελεγκτικό Συνέδριο καταλογισμούς, το οποίο μετά την πάροδο της δεκαετούς αποκλειστικής προθεσμίας καθίστατο κατά χρόνο αναρμόδιο³⁰, σε αντίθεση με τα ισχύοντα για τον διοικητικό έλεγχο, για τον οποίο ο μόνος χρονικός περιορισμός είναι εκείνος της εικοσαετούς παραγραφής του άρθρου 249 του Α.Κ.³¹, που κατά το άρθρο 251 Α.Κ. αρχίζει από τότε που γεννήθηκε η αξίωση και είναι δυνατή η δικαστική επιδίωξή της, δηλαδή από τότε που αποκαλύφθηκε το έλλειμμα και μπορούσαν τα αρμόδια όργανα να προσφύγουν δικαστικά για την αποκατάστασή του και λήγει σύμφωνα με το άρθρο 243 παρ.3 ΑΚ μόλις παρέλθει η αντίστοιχη ημερομηνία του τελευταίου χρόνου για τη συμπλήρωση της εικοσαετίας³² (ΟΛΕΛΣυν 987/2018, ΤΡΑΠΕΖΑ ΝΟΜΙΚΟΥ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟΥ ΕΛΣυν). Για την ταυτότητα του λόγου, και μετά την επίμαχη τροποποίηση του άρθρου 93 παρ. 1 του ν.4129/2013, ισχύει προδήλως και για τους καταλογισμούς, που επιβάλλονται από τα όργανα του διοικητικού εσωτερικού ελέγχου, δηλαδή από τις υπηρεσίες της Γ.Δ.Δ.Ε., η ίδια εικοσαετής παραγραφή, που προβλέπεται, κατά γενική αρχή του δικαίου, για

³⁰ Βλ. σχετική νομολογία που παρατίθεται στην παρ.25 της παρούσας

³¹ Ελ.Συν. Πρακτικά 4ης Γεν.Συν.ΟΛΕΛΣυν/25.02.2009, ΟΛΕΛΣυν 892/2005, ΝΟΜΟΣ, 3283/2013, 2979/2012, ΕλΣυν 489/2004 Τμ.Ι ΝΟΜΟΣ, ΕλΣυν 696/2018, 1467/2017, 1398/2017 Τμ.Ⅶ, 3758/2013 Τμ.Ⅳ, ΤΡΑΠΕΖΑ ΝΟΜΙΚΟΥ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΟΥ ΕλΣυν, 2384/2016 Τμ.Ⅳ, 438/2016 Τμ.Ⅰ, 5013/2013 Τμ.Ⅳ, 2794/2009 Τμ.Ⅳ ΝΟΜΟΣ, ΓνωμΝΣΚ 243/2017

³² Περαιτέρω, εάν εντός μίας χρονικής περιόδου υπάρχει αδυναμία διαπίστωσης του ακριβούς χρονικού σημείου κατά το οποίο έλαβαν χώρα οι παράνομες διαχειριστικές πράξεις οι γενεσιουργές του ελλείμματος επειδή οι υπόλογοι δεν τηρούσαν τα εκ του νόμου προβλεπόμενα αναγκαία διαχειριστικά στοιχεία για την αποκάλυψή του, αφετηριακό σημείο για την έναρξη της παραγραφής αποτελεί το καταληκτικό χρονικό σημείο της περιόδου, κατά το οποίο αποκαλύφθηκε το έλλειμμα, καθόσον μόνον τότε διαπιστώθηκε αυτό και μπορούσε να επιδιωχθεί δικαστικώς η αποκατάστασή του (ΟΛΕΛΣυν 2444/2007)

όλες τις αξιώσεις, εφόσον δεν υπάρχει ειδικότερη προς τούτο ρύθμιση³³.

30. Άλλωστε, η διάκριση του χρόνου της παραγραφής μεταξύ των δύο ελέγχων (διοικητικού και δικαστικού) δικαιολογείται και λόγω των ουσιωδώς διαφορετικών χαρακτηριστικών αυτών των ελέγχων, όπως προκύπτει από τις διατάξεις που προαναφέρθηκαν, ως προς τη φύση και το σύστημα του καθενός ελέγχου, τη διάθρωση των υπηρεσιών που τον διεξάγουν, τις παρεχόμενες δυνατότητες έρευνας, την πρόσβαση στο αντικείμενο του ελέγχου, τους τρόπους έναρξης αυτού, τη διαδικασία έκδοσης της καταλογιστικής πράξης, αλλά κυρίως λόγω της άσκησης του μεν πρώτου από διοικητικά όργανα εντός του πλαισίου της Διοίκησης, του δε δεύτερου από δικαστικά όργανα, που λειτουργούν ανεξάρτητα και πέρα από τη Διοίκηση.

31. Με βάση όσα προεκτέθηκαν, η διάταξη του άρθρου 93 παρ.1 του ν.4129/2013 (ΚΝΕΣ), όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 39 του ν.4509/2017, δεν εφαρμόζεται για τις καταλογιστικές πράξεις που εκδίδονται από τη Γ.Δ.Δ.Ε. στο πλαίσιο του κατασταλτικού ελέγχου που ασκείται από αυτή. Ενόψει της αρνητικής απάντησης στο πρώτο υποερώτημα, παρέλκει η εξέταση των λοιπών υποερωτημάτων.

32. Κατά τη μειοψηφήσασα γνώμη της Νομικής Συμβούλου του Κράτους, Στυλιανής Χαριτάκη (ψηφός 1), η διάταξη του άρθρου 93 παρ.1 του ν.4129/2013 (ΚΝΕΣ), όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 39 του ν.4509/2017, αναφέρεται, κατά τη σαφή γραμματική της διατύπωση, γενικά, σε δεκαετή παραγραφή της αξίωσης του δικαιούχου να απαιτήσει την αναπλήρωση του διαχειριστικού ελλείμματος με την έκδοση καταλογιστικής πράξης, ανεξάρτητα από το όργανο που διενεργεί τον έλεγχο. Ως εκ τούτου, η παραπάνω διάταξη έχει εφαρμογή σε όλες τις περιπτώσεις καταλογισμών των δημοσίων υπολόγων, είτε αυτοί ασκούνται από την Γ.Δ.Δ.Ε. είτε από το Ελεγκτικό Συνέδριο. Η αντίθετη δε άποψη, που διακρίνει τον χρόνο της παραγραφής για την έκδοση πράξης καταλογισμού επί του ιδίου, κατά κανόνα, κύκλου

³³ Η προθεσμία παραγραφής, κατά τις διατάξεις του άρθρου 86 του ν.2362/1995 και τις ομοίου περιεχομένου διατάξεις του άρθρου 136 του ν.4270/2014, αφορά στις βεβαιωμένες ταμειακά απαιτήσεις του Ελληνικού Δημοσίου από καταλογισμό, που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής των ν.2362/1995 και ν.4270/2014, και ορίζεται εικοσαετής, εφόσον γεννήθηκαν συνεπεία άπιστης διαχείρισης (αν η διαχειριστική πράξη διεξάχθηκε δόλια) ή από καταλογισμό οποιασδήποτε αρμόδιας δημόσιας αρχής (Γνωμ. ΝΣΚ 40/2017), Β.Παπαχρήστου, Παραγραφές υπέρ και κατά του Δημοσίου, 1996, σελ.9 επ., Κ.Ρίζος, Παραγραφές, 2019, σελ.52-56



ελεγχόμενων προσώπων, ανάλογα με το όργανο του κατασταλτικού ελέγχου, προσκρούει στις αρχές της ίσης μεταχείρισης και της ασφάλειας δικαίου.

Απάντηση

33. Σύμφωνα με τα προεκτεθέντα, στο ερώτημα που υποβλήθηκε, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Α΄ Τμήμα) γνωμοδοτεί, κατά πλειοψηφία, ως εξής :

Η διάταξη του άρθρου 93 παρ. 1 του ν.4129/2013, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 39 του ν.4509/2017, με την οποία ορίζεται ότι η αξίωση του δικαιούχου να απαιτήσει την αναπλήρωση του διαχειριστικού ελλείμματος με την έκδοση καταλογιστικής πράξης σε βάρος του υποχρέου παραγράφεται μετά την πάροδο δέκα ετών από τη λήξη του οικονομικού έτους εντός του οποίου δημιουργήθηκε το έλλειμμα, εφαρμόζεται αποκλειστικά στους δημοσιονομικούς ελέγχους που ασκεί το Ελεγκτικό Συνέδριο και όχι στις καταλογιστικές πράξεις που εκδίδει η Γενική Δ/ση Δημοσιονομικών Ελέγχων (Γ.Δ.Δ.Ε.).

ΘΕΩΡΗΘΗΚΕ

Αθήνα, 07.02.2020

Η Πρόεδρος

Ευγενία Βαλώνη

Αντιπρόεδρος του Ν.Σ.Κ.

Η Εισηγήτρια

Θεοδώρα Καραχάλιου

Πάρεδρος του Ν.Σ.Κ.

