



**ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΠΟΥΡΓΟΣ ΕΘΝΙΚΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ
ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ**

Αριθμός Γνωμοδότησης: 139/2023

ΤΟ ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

(Τμήμα Α')

Συνεδρίαση της 18^{ης} Δεκεμβρίου 2023

Σύνθεση

Πρόεδρος: Στυλιανή Χαριτάκη, Αντιπρόεδρος Ν.Σ.Κ.

Μέλη: Αφροδίτη Κουτούκη, Αντιπρόεδρος Ν.Σ.Κ., Σταύρος Σπυρόπουλος, Διονύσιος Χειμώνας, Ευτυχία Κασομένου, Κωνσταντίνος Γεωργιάδης, Αντώνιος Αντωνίου, Εμμανουέλα Πανοπούλου, Ουρανία Πατσοπούλου, Νομικοί Σύμβουλοι του Κράτους.

Εισηγητής: Νικόλαος Πρίτσινας, Πάρεδρος Ν.Σ.Κ. (γνώμη χωρίς ψήφο).

Αριθμός Ερωτήματος: Το έγγραφο με αριθμ. πρωτ. οικ.122885 ΕΞ 2023/23.08.2023 του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών/ Γενική Γραμματεία Δημοσιονομικής Πολιτικής/Γενικό Λογιστήριο του Κράτους/Γενική Διεύθυνση Δημοσιονομικών Ελέγχων,/Αυτοτελές Τμήμα Νομικής Υποστήριξης.

Περίληψη ερωτήματος : Ερωτάται εάν, κατ' εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου 39 του ν. 4509/2017, καθώς και του άρθρου 152 παρ.1 του ν. 4830/2021, κωλύεται (λόγω παραγραφής της αξίωσης του Δημοσίου) ή όχι η εκ μέρους της Διοίκησης, σε βάρος υπολόγων προσώπων Ο.Τ.Α. και Τ.Ε.Ι. ,έκδοση καταλογιστικής πράξης για την αναπλήρωση διαχειριστικών ελλειμμάτων, ο χρόνος δημιουργίας των οποίων ανατρέχει σε προγενέστερα της δεκαετίας οικονομικά έτη, καθώς και εάν, σε περίπτωση νόμιμου καταλογισμού, μπορεί η

Διοίκηση, κατ' ανάλογη εφαρμογή του άρθρου 150 του ν. 4820/2021, να προβεί σε μείωση του καταλογιζόμενου ποσού.

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

Ιστορικό

Από το έγγραφο του ερωτήματος και τα στοιχεία του φακέλου που το συνοδεύουν, προκύπτουν τα ακόλουθα:

1. Κατόπιν δημοσιονομικών ελέγχων που διενεργήθηκαν από την Διεύθυνση Εκτάκτων και Ειδικών Ελέγχων της Γ.Δ.Δ.Ε. σε δημόσιους φορείς (έναν Ο.Τ.Α. και ένα Τ.Ε.Ι.) συντάχθηκαν, κατά τα έτη 2021 και 2022, προσωρινές εκθέσεις αποτελεσμάτων, που –πλην άλλων- περιέχουν πρόταση καταλογισμού για αναπλήρωση διαχειριστικών ελλειμμάτων, ο χρόνος δημιουργίας των οποίων, σε κάποιες περιπτώσεις ,ανατρέχει σε οικονομικά έτη ,προγενέστερα της τελευταίας δεκαετίας. Οι σχετικές εκθέσεις γνωστοποιήθηκαν στους φορείς, καθώς και στα δημοσιονομικά υπεύθυνα πρόσωπα, που άσκησαν αντιρρήσεις ενώπιον της αρμόδιας Επιτροπής Συντονισμού Ελέγχων(ΕΣΕΛ) της ΓΔΕΕ. Κατά την προγραμματισμένη για την εξέταση των αντιρρήσεων συνεδρίαση της 12.05.2023,η Ε.Σ.Ε.Λ. προβληματίστηκε ,ως προς την δυνατότητα της Διοίκησης να προβεί σε καταλογισμούς, δεδομένης της υφιστάμενης νομολογίας του Ελεγκτικού Συνεδρίου (ΟΛΕΣ 2000/2020 κ.α.) ,καθώς και των γνωμοδοτικών, εν μέρει αντίθετων, κρίσεων Τμημάτων του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους (Γν.ΝΣΚ 16/2020,109/2022) σχετικά με τον χρόνο παραγραφής του δικαιώματος του Δημοσίου να χωρήσει, δια των διοικητικών οργάνων του, σε καταλογισμό προκειμένου να αναπληρωθούν διαπιστωθέντα διαχειριστικά ελλείμματα. Κατόπιν αυτών, υποβλήθηκε το παρόν ερώτημα που υπογράφεται από τον αρμόδιο Υφυπουργό Οικονομικών.

Νομοθετικό Πλαίσιο

2. Στις διατάξεις των άρθρων 249 και 251 του Α.Κ. ορίζονται τα εξής:

Άρθρο 249

«Εφόσον δεν ορίζεται διαφορετικά, οι αξιώσεις παραγράφονται σε είκοσι χρόνια.»

Άρθρο 251

«Η παραγραφή αρχίζει από τότε που γεννήθηκε η αξίωση και είναι δυνατή η δικαστική επιδίωξή της.»

3. Στις διατάξεις των άρθρων 1, 2, 3, 13, 16, 17 και 20 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:

Άρθρο 1. Σύσταση Γενικής Διεύθυνσης Δημοσιονομικών Ελέγχων και αποστολή της.

«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 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 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. Οι υποθέσεις που αφορούν τους εν λόγω έκτακτους ελέγχους μπορούν να τίθενται στο αρχείο με απόφαση της Ε.Σ.ΕΛ. και να επανεξετάζονται μετά από εντολή του Υπουργού Οικονομικών.»

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,..... Το καταλογιστέο ποσό προσαυξάνεται με πρόστιμο δύο τοις εκατό (2%). Αν από τον έλεγχο προκόψει δόλος ή βαριά αμέλεια σε βάρος των ανωτέρω, η υπόθεση παραπέμπεται στον αρμόδιο

εισαγγελέα για τα περαιτέρω. Σε περίπτωση καταλογισμού σε βάρος περισσότερων προσώπων, αυτά ευθύνονται αλληλεγγύως εις ολόκληρον.

3. Στις περιπτώσεις δαπανών του Κρατικού Προϋπολογισμού ή προϋπολογισμού άλλων φορέων επί των οποίων έχει ασκηθεί προληπτικός έλεγχος από το Ελεγκτικό Συνέδριο, εφόσον διαπιστωθούν από τα ελεγκτικά όργανα παραβάσεις που προβλέπονται στην παράγραφο 2 του παρόντος άρθρου, ο Προϊστάμενος της Γ.Δ.Δ.Ε. διαβιβάζει τα νέα στοιχεία στο Ελεγκτικό Συνέδριο, προκειμένου να κρίνει αν συντρέχει νόμιμος λόγος ανάκλησης της θεώρησης του χρηματικού εντάλματος με το οποίο πληρώθηκε μη νόμιμη δαπάνη και τυχόν ενέργεια καταλογισμού σε βάρος των υπευθύνων.»

Άρθρο 17. Αντιρρήσεις φορέων.

«1...2...3. 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 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. 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..»

Άρθρο 20. Προσδιορισμός δημοσιονομικών διορθώσεων.

«1. Το ποσό της δημοσιονομικής διόρθωσης, το οποίο επιβάλλεται από τα όργανα της Γ.Δ.Δ.Ε. σε σχέση με μεμονωμένες ή συστημικές παρατυπίες, υπολογίζεται,

όπου αυτό είναι δυνατόν και εφαρμόσιμο, με βάση τις μεμονωμένες δαπάνες ή την απώλεια εσόδων ή περιουσιακών στοιχείων και ισούται προς το ποσό της προκληθείσας ζημίας.

2. Όταν δεν είναι δυνατόν να προσδιορισθεί επακριβώς το ποσό της προκληθείσας ζημίας ή όταν η εξ ολοκλήρου ακύρωση της παράτυπης δαπάνης θα ήταν δυσανάλογη, τα όργανα της Γ.Δ.Δ.Ε. επιβάλλουν δημοσιονομικές διορθώσεις κατ' αποκοπή, υπολογίζοντας τη βαρύτητα της παράβασης, όπως επίσης την έκταση και τις δημοσιονομικές επιπτώσεις κάθε αδυναμίας του συστήματος διαχείρισης και ελέγχου, που οδήγησε στη διαπιστωθείσα παρατυπία.

3. Με απόφαση του Υπουργού Οικονομίας και Οικονομικών, ύστερα από εισήγηση του Προϊσταμένου της Γενικής Διεύθυνσης Δημοσιονομικών Ελέγχων, εκδίδεται Κανονισμός Επιβολής Δημοσιονομικών Διορθώσεων, με τον οποίο καθορίζονται ο τρόπος επιβολής και υλοποίησης των δημοσιονομικών διορθώσεων, τα κριτήρια και οι κλίμακες των κατ' αποκοπή δημοσιονομικών διορθώσεων, τα μέτρα, που μπορούν να λαμβάνονται εφόσον διαπιστωθούν κατά τον έλεγχο παρατυπίες ή μη αποδοτικές ή περιττές δαπάνες, καθώς και κάθε άλλο σχετικό θέμα.»

4. Με την εκδοθείσα κατ'εξουσιοδότηση του άρθρου 3 του ν.3492/2006, με αριθ. **2/42159/ΔΥΕΠ/25.4.2013 κοινή απόφαση των Υπουργών Οικονομικών και Εσωτερικών (Β' 1083)**, καθορίστηκαν, μεταξύ άλλων, ως φορείς αρμοδιότητας του Υπουργείου Εσωτερικών, οι οποίοι εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του ως άνω νόμου και τους οποίους αφορούν τα συστήματα διαχείρισης και ελέγχου, οι έλεγχοι και τα διοικητικά μέτρα και κυρώσεις που αναφέρονται στον εν λόγω νόμο και οι Δήμοι (Ο.Τ.Α. Α' Βαθμού), όπως ο Δήμος (...), ενώ με την με αριθ.2/34287/ΔΥΕΠ2.4.2013 (Β' 911) κοινή υπουργική απόφαση υπήχθη, μεταξύ άλλων, στο πεδίο εφαρμογής του ως άνω νόμου και το Τ.Ε.Ι. (...).

Σημειώνεται ότι έχει εκδοθεί πλήθος υπουργικών αποφάσεων με τις οποίες καθορίζονται οι φορείς τους οποίους αφορούν οι κατασταλτικοί έλεγχοι διαχείρισης της Γ.Γ.Δ.Ε.

5. Με την 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 ν.3492/2006, εγκρίθηκε ο Κανονισμός της Γ.Δ.Δ.Ε. περί Επιβολής Δημοσιονομικών Διορθώσεων, στον οποίο ορίζονται, μεταξύ άλλων, τα εξής:

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.»

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 ανωτέρα βία ή απρόβλεπτα γεγονότα, σύμφωνα με τα οριζόμενα στην Πράξη 98/2001 του IV Τμήματος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ενεργείται ή προτείνεται καταλογισμός σε βάρος: α) του υπευθύνου.... β) του προϊσταμένου του, ...γ) του λαβόντα,..., δ) των οργάνων διοίκησης του φορέα,».

6. Στο άρθρο 93 του ν.4129/2013 «Κύρωση του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο» (Α' 52) (ΚΝΕΣ), όπως η παράγραφος 1 αυτού αντικαταστάθηκε με το άρθρο 39 του ν. 4509/2017 (Α' 201), και ίσχυε μέχρι την κατάργησή του με το άρθρο 166 του ν.4820/2021, ορίζονται τα εξής:

«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».

7. 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), 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 :

Άρθρο 31. Ελεγκτικό Συνέδριο.

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

α. Ασκεί: 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.»

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.»

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....»

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

«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.».

8. Ο ν.4820/2021 «Οργανικός Νόμος του Ελεγκτικού Συνεδρίου» (Α 130), ο οποίος με το άρθρο 166 κατήργησε από την έναρξη ισχύος του (23.7.2021) τον ανωτέρω ν. 4129/2013, ορίζει στα άρθρα 9, 141, 149, 150, 152, 163 και 167 τα εξής:

Άρθρο 9. Ελεγκτικές αρμοδιότητες.

«1. Το Ελεγκτικό Συνέδριο ελέγχει, κατά τις περ. α` και γ` της παρ. 1 του άρθρου 98 του Συντάγματος, τις δαπάνες και τους λογαριασμούς των φορέων που υπάγονται σύμφωνα με τις διατάξεις αυτές, στην ελεγκτική του δικαιοδοσία. Διενεργεί επίσης κάθε έλεγχο που απαιτείται για τη σύνταξη και υποβολή στη Βουλή έκθεσης για τον απολογισμό και τον ισολογισμό του Κράτους, σύμφωνα με την περ. ε` της ίδιας παραγράφου. Στις αρμοδιότητες αυτές περιλαμβάνονται: (α) (β) Ο προληπτικός έλεγχος νομιμότητας και κανονικότητας ορισμένης κατηγορίας δαπανών στις εξαιρετικές περιπτώσεις που κρίνει, ύστερα από εκτίμηση των συστημάτων εσωτερικού ελέγχου του ελεγχόμενου φορέα, ότι μόνον έτσι διασφαλίζεται η νόμιμη και κανονική διάθεση του δημοσίου χρήματος. (γ) Η διενέργεια θεματικών ελέγχων συμμόρφωσης ή επιδόσεων σε τομείς υψηλού ελεγκτικού ενδιαφέροντος, σύμφωνα με το Ετήσιο Πρόγραμμα Ελέγχων του. (δ) Η διενέργεια κατασταλτικού ελέγχου στους λογαριασμούς των δημοσίων υπολόγων,

στους απολογισμούς των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης και στον Ειδικό Λογαριασμό Εγγυήσεων των Γεωργικών Προϊόντων (παρ. 1 του άρθρου 26 του ν. 992/1979, Α` 280), καθώς και ελέγχου νομιμότητας και κανονικότητας των υποκείμενων στους ως άνω λογαριασμούς συναλλαγών. (ε) (στ) Ο έλεγχος της διαχείρισης φυσικών ή νομικών προσώπων για τις χρηματοδοτήσεις ή επιχορηγήσεις που έλαβαν σε βάρος φορέα της Γενικής Κυβέρνησης. (ζ) Η διενέργεια ελέγχου στην οικονομική διαχείριση ή σε επιμέρους διοικητικές και διαχειριστικές πράξεις των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης, καθώς και σε κάθε πρόγραμμα που χρηματοδοτείται είτε ολικά είτε μερικά από την Ευρωπαϊκή Ένωση ή από κράτη μέλη της Ένωσης (άρθρα 85 του ν. 1892/1990, Α` 101 και 16 του ν. 2145/1993, Α` 88). (η) ... 3. Το Ελεγκτικό Συνέδριο παρακολουθεί και αξιολογεί τα έσοδα του Κράτους, καθώς και την κανονική είσπραξη των εσόδων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των νομικών τους προσώπων. 4. Το Ελεγκτικό Συνέδριο επιτηρεί τους δημόσιους υπολόγους ως προς την τήρηση από αυτούς των διατάξεων του δημόσιου λογιστικού και της εν γένει δημοσιονομικής νομοθεσίας και επιβάλλει σ` αυτούς χρηματική κύρωση αν δεν υποβάλουν ή υποβάλουν εκπρόθεσμα τους λογαριασμούς τους. 5. Το Ελεγκτικό Συνέδριο ελέγχει τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου σωματειακής μορφής, τα οποία έχουν επιχορηγηθεί από κρατικούς ή ενωσιακούς πόρους, για την ορθή διάθεση αυτών. 6. 7. 8. 9. 10.»

Άρθρο 141. Ορισμός και διακρίσεις ελλειμμάτων

«1. Έλλειμμα στη δημόσια διαχείριση είναι οποιαδήποτε έλλειψη χρημάτων, αξιών και υλικού που διαπιστώνεται με τη νόμιμη διαδικασία καθώς και οποιαδήποτε άλλη κατάσταση θεωρείται έλλειμμα από τον νόμο. 2. ...».

Άρθρο 149. Καταλογίζον όργανο.

«1. Η Υπηρεσία Επιτρόπου που διενήργησε τον έλεγχο, εκδίδει την πράξη καταλογισμού ύστερα από τήρηση διαδικασίας, που διασφαλίζει πλήρως τα δικαιώματα άμυνας του καταλογιζομένου. 2. Για ελλείμματα άνω των εκατό χιλιάδων (100.000) ευρώ, αρμόδιο για τον καταλογισμό είναι Κλιμάκιο του Ελεγκτικού Συνεδρίου...».

Άρθρο 150. Μείωση του καταλογιζόμενου ποσού.

«1. Το καταλογίζον όργανο προβαίνει σε σταθμίσεις που επιβάλλονται από την αρχή της δίκαιης ισορροπίας και, αν συντρέχει λόγος, μειώνει ανάλογα το ποσό του καταλογισμού. Κατά τις σταθμίσεις συνεκτιμώνται ιδίως, η βαρύτητα της δημοσιονομικής παράβασης, ο βαθμός υπαιτιότητας, η σαφήνεια του νομικού πλαισίου και το επελθόν δημοσιονομικό αποτέλεσμα. 2. Το καταλογίζον όργανο, όταν αποφασίζει για τη μείωση του καταλογιζόμενου ποσού, συνεκτιμά υποχρεωτικά τα τυχόν οργανωτικά σφάλματα ή αδυναμίες της υπηρεσίας εντός της οποίας ενήργησε ο καταλογιζόμενος. 3. Στις περιπτώσεις, όπου το έλλειμμα οφείλεται σε κακή φύλαξη, εσφαλμένη καταμέτρηση, εσφαλμένο αριθμητικό υπολογισμό ή ανακρίβεια στην εγγραφή ή μεταφορά αριθμών από λογαριασμό σε λογαριασμό, το ποσό του καταλογιζόμενου ελλείμματος μπορεί να μειωθεί από το καταλογίζον όργανο, αν αυτό δεχθεί ότι το σφάλμα είναι σύνηθες, λόγω πολυπλοκότητας των ενεργειών εντός των οποίων παρεισέφρησε. 4. Αν το έλλειμμα οφείλεται σε ενέργειες του δημοσιονομικώς υπευθύνου για τις οποίες καταδικάστηκε αμετάκλητα από την ποινική δικαιοσύνη, δεν διενεργείται καμία μείωση. 5. Επιτρέπεται σε όλες τις παραπάνω περιπτώσεις εξαιρετικώς η λελογισμένη μείωση του καταλογιζόμενου ποσού και από λόγους επιείκειας, όταν ο καταλογισμός του υπευθύνου θα επιφέρει συνέπειες στον ίδιο ή τους οικείους του που δεν μπορεί να γίνουν ανεκτές σε μια δημοκρατική κοινωνία. 6. Με απόφαση της Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου, η οποία δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, μπορεί να καθορίζονται αριθμητικά συντελεστές βαρύτητας και ποσοστώσεις για τη μείωση του καταλογιζόμενου ποσού, βάσει των αρχών και κριτηρίων των παρ. 1 έως 5. 9 7. Μείωση του ποσού μπορεί να γίνει και στις περιπτώσεις του άρθρου 148 με ανάλογη εφαρμογή των κριτηρίων της παρ. 1 για τους παρανόμως λαβόντες και με βάση την αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και την αρχή της χρηστής διοίκησης για τους αχρεωστήτως λαβόντες».

Άρθρο 152. Παραγραφή αξίωσης για αναπλήρωση ελλείμματος.

«1. Η αξίωση αναπλήρωσης διαχειριστικού ελλείμματος με την έκδοση καταλογιστικής πράξης από κάθε αρμόδιο όργανο παραγράφεται μετά την πάροδο δέκα (10) ετών από τη λήξη του οικονομικού έτους, εντός του οποίου

δημιουργήθηκε το έλλειμμα. 2. Η κοινοποίηση του φύλλου μεταβολών και ελλείψεων δεν διακόπτει την παραγραφή. Αν εντός του τελευταίου εξαμήνου του χρόνου παραγραφής κοινοποιηθεί στον υπόχρεο φύλλο μεταβολών και ελλείψεων, η αξίωση παραγράφεται με την πάροδο έξι (6) μηνών από τη συμπλήρωση της δεκαετίας. 3. Αν αίτηση καταλογισμού εισαχθεί στο αρμόδιο για τον καταλογισμό Κλιμάκιο του Ελεγκτικού Συνεδρίου πριν από τη συμπλήρωση του χρόνου παραγραφής των παρ. 1 και 2, η αξίωση σε καμία περίπτωση δεν παραγράφεται πριν από την παρέλευση έτους από την εισαγωγή της αίτησης στο Κλιμάκιο. 4. Η παραγραφή αναστέλλεται για όσο χρόνο ο δικαιούχος εμποδίστηκε από λόγο ανωτέρας βίας να ασκήσει την αξίωσή του μέσα στο τελευταίο εξάμηνο του χρόνου παραγραφής της παρ. 1. Το χρονικό διάστημα της αναστολής δεν υπολογίζεται στον χρόνο της παραγραφής. Όταν πάψει η αναστολή, η παραγραφή συνεχίζεται, σε καμία όμως περίπτωση δεν συμπληρώνεται πριν περάσουν έξι (6) μήνες. 5. Αν το διαχειριστικό έλλειμμα προήλθε από αξιόποινη πράξη για την οποία έχει ασκηθεί ποινική δίωξη, η παραγραφή αναστέλλεται μέχρι την έκδοση αμετάκλητης απόφασης του ποινικού δικαστηρίου επί της ασκηθείσας ποινικής δίωξης».

Άρθρο 163. Εκκρεμείς έλεγχοι λογαριασμών.

«1. Το άρθρο 152 καταλαμβάνει και παρελθούσες χρήσεις, εφόσον δεν έχει εκδοθεί καταλογιστική πράξη μέχρι την έναρξη ισχύος του παρόντος. 2. Με την επιφύλαξη του άρθρου 39 του ν. 4509/2017 (Α' 201), η δεκαετής παραγραφή εκκρεμών στο αρμόδιο Κλιμάκιο του Ελεγκτικού Συνεδρίου αιτήσεων καταλογισμού δεν ολοκληρώνεται σε καμία περίπτωση πριν από τη συμπλήρωση ενός (1) έτους από την έναρξη ισχύος του παρόντος. 3. Με την επιφύλαξη του άρθρου 39 του ν. 4509/2017 και όσων ορίζονται στην παρ. 4, η δεκαετής παραγραφή εκκρεμών στο αρμόδιο Κλιμάκιο του Ελεγκτικού Συνεδρίου ελέγχου λογαριασμών και υποκειμένων σε αυτούς πράξεων δεν ολοκληρώνεται πριν από τη συμπλήρωση πέντε (5) ετών από την έναρξη ισχύος του παρόντος...».

Άρθρο 167. Έναρξη ισχύος.

«Η ισχύς του οργανικού νόμου αρχίζει από τη δημοσίευσή του στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως (23.07.2021), με την επιφύλαξη των άρθρων 18, 22, 26, 27,

29, 51 παρ. 3, 56 και 57, των οποίων η ισχύς αρχίζει από το επόμενο δικαστικό έτος της έναρξης ισχύος του παρόντος, καθώς και του άρθρου 14, του οποίου η ισχύς αρχίζει από το δικαστικό έτος 2023-2024.»

Ερμηνεία και εφαρμογή διατάξεων

Από τις προαναφερόμενες διατάξεις, ερμηνευόμενες αυτοτελώς, αλλά και σε συνδυασμό μεταξύ τους, ενόψει και όλου του νομικού πλαισίου εντός του οποίου εντάσσονται, του σκοπού που εξυπηρετούν και την υπαγωγή σ' αυτές των πραγματικών περιστατικών που τέθηκαν υπόψη του Τμήματος από την ερωτώσα υπηρεσία, συνάγονται τα ακόλουθα:

9. Όπως έχει κριθεί (βλ. ΝΣΚ 64/2017, Τμ.Α', σκ.19, με τις εκεί παραπομπές σε νομολογία), η καταλογιστική απόφαση που εκδίδεται σε βάρος του υπολόγου αποτελεί εκ του νόμου συνέχεια της διαδικασίας της διενέργειας του ελέγχου και αυτόθροη συνέπεια υποχρεωτικής εφαρμογής του νόμου, κατ' ενάσκηση δέσμιας αρμοδιότητας των καταλογιζόντων οργάνων.

Υπό το δεδομένο λοιπόν ότι κατά την έκδοση πράξης καταλογισμού για την αναπλήρωση διαπιστωθέντος ελλείμματος, το αρμόδιο όργανο είναι υποχρεωμένο να ασκήσει την κυριαρχική του εξουσία και να προβεί στον καταλογισμό, θα πρέπει να γίνει δεκτό ότι η έκδοση καταλογιστικής πράξης δεν αποτελεί κατά κυριολεξία ενάσκηση ενοχικής αξίωσης αλλά συνιστά το αποτέλεσμα άσκησης κυριαρχικής εξουσίας. (Βλ. Κ.Κρέπη , «Η αρχή της αναλογικότητας στους δημοσιονομικούς καταλογισμούς και η μέθοδος αποτίμησης κόστους - οφέλους σε επίπεδο καταλογίζοντος οργάνου» ΕφημΔιοικΔικ 3, 2023, σ.306).

Συνεπώς, η προβλεπόμενη στις διατάξεις των άρθρων 39 του ν.4509/2017 και 152 παρ.1 του ν.4820/2021, παραγραφή της αξίωσης του δικαιούχου προς αναπλήρωση ελλείμματος, ταυτίζεται με την εξάντληση της χρονικής αρμοδιότητας των αρμοδίων οργάνων για έκδοση καταλογιστικής πράξης με σκοπό την αναπλήρωση του ελλείμματος και αντανακλά την έκπτωση του οργάνου αυτού από την εξουσία του για καταλογισμό.

10. Υπό την ισχύ των διατάξεων του προϊσχύσαντος και του ισχύοντος Δημόσιου Λογιστικού (ν.2362/1995 και ν.4270/2014), καθώς και του ν.4129/2013, με τον οποίο κυρώθηκε ο κώδικας νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο, κατά την πάγια θέση της νομολογίας του Ελεγκτικού Συνεδρίου (βλ. ενδεικτικά ΟΛΕΣ. 1385/2013, 892/2005, 1766/1993, Τμ.Ι΄.1430/2018, 2533/2016, 629/2015, 2245/2012, 2714/2010, 1783/2007), γινόταν δεκτό ότι, ελλείπει ειδικής διάταξης νόμου, η αξίωση του δικαιούχου να απαιτήσει την αναπλήρωση του διαπιστωθέντος ελλείμματος με την έκδοση καταλογιστικής πράξης, υπόκειται σε εικοσαετή παραγραφή κατ'άρθρο 249 Α.Κ., η οποία άρχιζε από το χρόνο δημιουργίας του ελλείμματος. Για τα καταλογίζοντα όργανα του Ελεγκτικού Συνεδρίου, η αντίστοιχη προθεσμία ήταν δεκαετής (βλ. ΝΣΚ 109/2022, σκ.12 ΟΛΕΣ 896/2018, ΕΣ 24/2017 τμ.Ι σκ.8 και 4 αντίστοιχα, ΕΣ 438/2016 τμ.Ι), από την υποβολή των δικαιολογητικών διαχείρισης από τους υπολόγους, σύμφωνα με τη ρητή διάταξη του Κώδικα Δημόσιου Λογιστικού και συγκεκριμένα του άρθρου 152 παρ. 3 του ν.4270/2014, η οποία αντικατέστησε πανομοιότυπη ρύθμιση του άρθρου 56 παρ. 3 του προϊσχύσαντος ν.2362/1995, ρύθμιση αρχικώς αφορώσα αποκλειστικά τακτικούς ελέγχους και ελέγχους λογοδοσίας υπολόγων, υπό την έννοια όμως, ότι η τυχόν συμπλήρωσή της είχε ως συνέπεια την κατά χρόνο αναρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου να καταλογίσει το σχετικό έλλειμμα και όχι την παραγραφή της σχετικής αξίωσης του Δημοσίου για τον καταλογισμό του, διά των αρμόδιων οργάνων της οικονομικής διοίκησης, για την οποία (αξίωση) ίσχυε η εικοσαετής προθεσμία παραγραφής από τη δημιουργία ή τη διαπίστωση του σχετικού ελλείμματος, ενώ ήταν εικοσαετής για τους λοιπούς (εκτάκτους) ελέγχους που πραγματοποιούσαν τα όργανα του Ελεγκτικού Συνεδρίου (βλ. Ε.Σ. 1456/2019 Τμ. VII, Ε.Σ.Ολομ. πρακτικά 4ης Γεν.Συν./25.2.2009, Ε.Σ. 892/2005, Ι Τμ. 489/2004, IV Τμ. 3758/2013, VII Τμ. 1467, 1399, 1398/2017).

11. Με το άρθρο 93 του ν.4129/2013, μετά την τροποποίηση του τίτλου και της παραγράφου 1 από το άρθρο 39 του ν.4509/2017, η παραγραφή της αξίωσης προς καταλογισμό υπολόγου χρηματικής διαχείρισης, ορίστηκε δεκαετής από το τέλος του έτους εντός του οποίου δημιουργήθηκε το έλλειμμα. Σύμφωνα με την

αιτιολογική έκθεση της διάταξης αυτής, η θέσπιση δεκαετούς παραγραφής για την έκδοση καταλογιστικών πράξεων σε βάρος υπολόγων κλπ, επιβάλλεται όχι μόνο από την αρχή της ασφάλειας δικαίου, η οποία απορρέει από την αρχή του κράτους δικαίου, και ιδίως από τις διατάξεις των άρθρων 2 παράγραφος 1 και 25 παράγραφος 1 εδάφιο α΄ του Συντάγματος, ειδικότερη εκδήλωση της οποίας αποτελεί η αρχή της προστατευόμενης εμπιστοσύνης του διοικουμένου, αλλά και από την ανάγκη ταχείας εκκαθάρισης των αντίστοιχων εκκρεμοτήτων, επ΄ ωφελεία του δημοσίου συμφέροντος και προς άρση της μακράς περιόδου ομηρίας των δημοσίων υπολόγων καθώς και για την αναβάθμιση του κατασταλτικού ελέγχου, ο οποίος θα καταστεί αμεσότερος και, ως εκ τούτου, ουσιαστικότερος και πλέον αποτελεσματικός, με συνέπεια την περαιτέρω διαφύλαξη των συμφερόντων του Δημοσίου.

Σημειωτέον ότι η θέση αυτή συμπορεύεται με τη γενικότερη τάση της νομολογίας των ανωτάτων δικαστηρίων της χώρας, να περιορίσουν το χρόνο παραγραφής γενικότερα των αξιώσεων της πολιτείας, που υλοποιείται με την έκδοση καταλογιστικών πράξεων (ΣΤΕ 1738/2017, 172/2018, 433/2020 κ.α), και απηχεί την ενωσιακή αρχή της αναλογικότητας (ΔΕΕ Απόφαση της 17 Σεπτεμβρίου 2014, Cruz & Companhia Lda).

12. Με την απόφαση με αριθ.2000/2020 της Μείζονος Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου (σκ. 10 και 11) κρίθηκε ότι η ρύθμιση αυτή ανεξαρτήτως του νομοθετήματος εντός του οποίου εντάχθηκε και του τίτλου του άρθρου υπό το οποίο διατυπώνεται, έχει την έννοια ότι δι΄ αυτής θεσπίζεται από την λήξη του οικονομικού έτους εντός του οποίου δημιουργήθηκε το διαχειριστικό έλλειμμα, γενική δεκαετής παραγραφή για την αξίωση του δικαιούχου να απαιτήσει αναπλήρωση του ελλείμματος με την έκδοση καταλογιστικής πράξης εις βάρος του υπόχρεου, η οποία αντικατέστησε την, κατά το άρθρο 249 ΑΚ, γενική εικοσαετή παραγραφή, όχι μόνον για τις αξιώσεις που γεννήθηκαν μετά την έναρξη της ισχύος του ν. 4509/2017, ήτοι από 22.12.2017, αλλά και για τις αξιώσεις που ήδη υφίσταντο κατά το χρόνο έναρξης της ισχύος του (βλ. και στα Πρακτικά της 11^{ης} Γενικής Συνεδρίασης της Πλήρους Ολομέλειας του Ελεγκτικού Συνεδρίου της 21^{ης} Απριλίου 2021, σκ.3).

13. Με την παράγραφο 1 του άρθρου 152 του ν. 4820/2021 επαναλαμβάνεται (βλ. αιτιολογική έκθεση) ο ανωτέρω, υπό το προϊσχύον καθεστώς του ν. 4509/2017, κανόνας της γενικής δεκαετούς παραγραφής της αξίωσης του δικαιούχου φορέα να απαιτήσει από τα υπεύθυνα πρόσωπα την αναπλήρωση ελλείμματος με την έκδοση καταλογιστικής πράξης, αρχομένης της παραγραφής από τη λήξη του οικονομικού έτους εντός του οποίου αυτό δημιουργήθηκε (παρ. 1), με την περαιτέρω προσθήκη της φράσης «από κάθε αρμόδιο όργανο».

14. Με τα Πρακτικά της 2ας Δεκεμβρίου 2021, η Ολομέλεια της Γενικής Επιτροπείας της Επικρατείας στο Ελεγκτικό Συνέδριο, κατ' εφαρμογή της διάταξης του άρθρου 36 περ. α ν.4820/2021, σύμφωνα με την οποία ο Γενικός Επίτροπος λαμβάνει γνώση, παρακολουθεί την πορεία και δίνει οδηγίες στις υπηρεσίες που ασκούν έλεγχο διαχείρισης του δημοσίου χρήματος και εισάγει σχετικά ζητήματα στην Ολομέλεια της Γενικής Επιτροπείας, απάντησε στα τεθέντα ερωτήματα ότι: *«Με τη διάταξη του άρθρου 152 παρ. 1 του ν. 4820/2021, που αποτελεί επανάληψη της ρύθμισης του άρθρου 39 του ν.4509/2017, με ευρύτερη μάλιστα διατύπωση (...από κάθε αρμόδιο όργανο...), θεσπίζεται, από τη λήξη του οικονομικού έτους εντός του οποίου δημιουργήθηκε το διαχειριστικό έλλειμμα, γενική δεκαετής παραγραφή για την αξίωση του δικαιούχου να απαιτήσει αναπλήρωση του ελλείμματος με την έκδοση καταλογιστικής πράξης εις βάρος του υπόχρεου, παραγραφή η οποία αντικατέστησε την κατά το άρθρο 249 του ΑΚ ισχύουσα για τις απαιτήσεις αυτές γενική εικοσαετή παραγραφή. Ως εκ τούτου, η παραπάνω διάταξη έχει εφαρμογή σε όλες τις περιπτώσεις καταλογισμών των δημοσίων υπολόγων, είτε αυτοί επιβάλλονται από το Ελεγκτικό Συνέδριο, είτε από την Α.Α.Δ.Ε.»*

15. Ανεξαρτήτως της συστηματικής κατάταξης της πιο πάνω διάταξης στον οργανικό νόμο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ο νομοθέτης, αναφερόμενος σε «... κάθε αρμόδιο όργανο», προδήλως σκόπευε να καταστήσει απολύτως σαφές ότι αναφέρεται σε όλα τα όργανα της πολιτείας, τα οποία έχουν αρμοδιότητα να εκδίδουν καταλογιστικές πράξεις σε βάρος δημοσίων υπολόγων (βλ. ΝΣΚ 109/2022 σκ.16), καθόσον άλλωστε, διαφορετικά, η προσθήκη αυτή δεν θα είχε κανένα νόημα.

16. Εξάλλου, δεδομένου ότι ο κατασταλτικός έλεγχος του ΕΣ μπορεί να διενεργείται παράλληλα με τον αντίστοιχο έλεγχο άλλων δημοσίων οργάνων, όπως στην προκειμένη περίπτωση της Γ.Δ.Δ.Ε. (βλ. ΕΣ 1327/2023 σκ.23) , που έχουν την σχετική αρμοδιότητα ελέγχου κατά βάση των ίδιων ελεγχόμενων φορέων και έκδοσης καταλογιστικών πράξεων σε περίπτωση διαπίστωσης ελλειμμάτων, δεν είναι νοητό και, σε κάθε περίπτωση, θα ήταν αντίθετο στις αρχές της ίσης μεταχείρισης και της ασφάλειας δικαίου, να υπόκειται η σχετική αξίωση του δικαιούχου φορέα για την αναπλήρωση διαχειριστικού ελλείμματος, σε διαφορετικό χρόνο παραγραφής και μάλιστα διπλάσιο του προβλεπόμενου στις πιο πάνω διατάξεις (εικοσαετία κατ' ανάλογη εφαρμογή του άρθρου 249 ΑΚ), ανάλογα με το, εν πολλοίς συμπτωματικό και τυχαίο, κριτήριο του εκδίδοντος την οικεία καταλογιστική πράξη οργάνου (βλ. μειοψηφία σε ΝΣΚ 16/2020).

17. Τυχόν ερμηνευτική προσέγγιση, κατά την οποία η παραγραφή της αξίωσης του Δημοσίου προς καταλογισμό εξακολουθεί να είναι εικοσαετής, όταν ο καταλογισμός γίνεται από όργανα της οικονομικής διοίκησης, ενέχει, με βεβαιότητα, τον κίνδυνο οι καταλογισμοί που θα επιβληθούν μετά τη δεκαετία από τη δημιουργία του ελλείμματος να κριθούν αντίθετοι στην ήδη διαμορφωμένη νομολογία (βλ. ΕΣ 147/2023, 1514/2022 και 1515/2022, πρβλ. ΕΣ 381/2023, 480/2023).

18. Επομένως και η διάταξη του άρθρου 152,παρ.1 του ν.4830/2021,όπως και η διάταξη του άρθρου 93,παρ.1α του ν.4129/2013,όπως ίσχυσε μετά την αντικατάστασή της με το άρθρο 39 του ν.4509/2017, μέχρι την κατάργησή της, καταλαμβάνουν όλες τις περιπτώσεις καταλογισμών των δημοσίων υπολόγων, είτε αυτοί γίνονται από τα όργανα του Ελεγκτικού Συνεδρίου, είτε από άλλα όργανα της Διοίκησης.

19. Κατόπιν αυτών σε όσες περιπτώσεις του ερωτήματος, από την λήξη του οικονομικού έτους, εντός του οποίου το αντίστοιχο διαχειριστικό έλλειμμα δημιουργήθηκε, έχει παρέλθει χρόνος μεγαλύτερος της δεκαετίας (με την επιφύλαξη λόγου αναστολής ή διακοπής της παραγραφής κατά τα ειδικότερα οριζόμενα στις επιμέρους διατάξεις του άρθρου 152 του ν.4830/2021) και η

σχετική αξίωση του δικαιούχου έχει υποπέσει σε παραγραφή, η Διοίκηση δεν μπορεί να καταλογίσει νομίμως τα αντίστοιχα ποσά.

20. Με το άρθρο 150 του ν.4820/2021 εξειδικεύεται σε νομοθετικό επίπεδο η συνταγματικά κατοχυρωμένη (βλ. άρθρο 25, παρ. 1, εδ. δ' του Συντάγματος) αρχή της αναλογικότητας. Κατά την έννοια της διάταξης αυτής, το ποσό του καταλογισμού αντιστοιχεί καταρχήν στο σύνολο του ελλείμματος, δύναται όμως να μειωθεί κατόπιν στάθμισης κριτηρίων, όπως η βαρύτητα της δημοσιονομικής παράβασης, ο βαθμός υπαιτιότητας, η σαφήνεια του νομικού πλαισίου και το επελεθόν δημοσιονομικό αποτέλεσμα, τα οποία καθορίζονται ενδεικτικά (βλ. ΕΣ ΙΙ Τμ. 490/2023,σκ.26/2023, σκ. 2.4., 1727/2022, σκ. 2.2.).Όμως, η διάταξη αυτή, όπως και αυτές των άρθρων 146, 148, 149 ορίζουν τα πρόσωπα που βαρύνονται με τον καταλογισμό και τον τρόπο προσδιορισμού του καταλογιζόμενου ποσού από τα καταλογίζοντα όργανα του Ελεγκτικού Συνεδρίου, παρέχεται δε σε αυτά η εξουσία μείωσης του καταλογιζόμενου ποσού υπό τις ουσιαστικές προϋποθέσεις του άρθρου 150. Τέτοια εξουσία δεν παρέχεται με τη διάταξη αυτή στα καταλογίζοντα όργανα της ΓΔΔΕ (βλ. ΝΣΚ 109/2022 σκ.26).Η αρμοδιότητα των οργάνων αυτών προβλέπεται και η διαδικασία ρυθμίζεται ειδικώς από τις διατάξεις του ν.3492/2006, με τις οποίες δεν παρέχεται στα όργανα αυτά εξουσία μείωσης του καταλογιζόμενου ποσού κάτω του ύψους του δημιουργηθέντος ελλείμματος. Άλλωστε αν ο νομοθέτης σκόπευε να αποδώσει στα όργανα της διοίκησης τέτοια ευχέρεια, θα το όριζε ρητά, όπως έπραξε με το άρθρο 20 του ν.3492/2006, με το οποίο παρέχεται στα όργανα της ΓΔΔΕ εξουσία μείωσης δημοσιονομικής διόρθωσης υπό τις οριζόμενες στο άρθρο αυτό προϋποθέσεις.

Απάντηση

21. Σύμφωνα με τα προεκτεθέντα, στο ερώτημα που υποβλήθηκε, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Τμήμα Α') γνωμοδοτεί, ομόφωνα, ως εξής:

Α) Ως προς το πρώτο σκέλος του ερωτήματος, ότι η Διοίκηση δεν μπορεί να προβεί νομίμως σε καταλογισμό σε βάρος των δημοσίων υπολόγων του ερωτήματος, στις περιπτώσεις που διαπιστώνεται ότι η σχετική αξίωση του

δικαιούχου για την αναπλήρωση διαχειριστικών ελλειμμάτων έχει υποπέσει στη δεκαετή παραγραφή του άρθρου 152 του ν. 4830/2021.

B) Ως προς το δεύτερο σκέλος του ερωτήματος, ότι, σε περίπτωση νόμιμου καταλογισμού, δεν μπορεί η Διοίκηση, κατ' ανάλογη εφαρμογή του άρθρου 150 του ν. 4820/2021, να προβεί σε μείωση του καταλογιζόμενου ποσού.

ΘΕΩΡΗΘΗΚΕ

Αθήνα, 27/02/2024

Η Πρόεδρος του Α Τμήματος

Στυλιανή Χαριτάκη
Αντιπρόεδρος Ν.Σ.Κ.

Ο Εισηγητής

Νικόλαος Πρίτσινας
Πάρεδρος Ν.Σ.Κ