



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
Εθνικόν και Καποδιστριακόν
Πανεπιστήμιον Αθηνών
— ΙΔΡΥΘΕΝ ΤΟ 1837 —

ΝΟΜΙΚΗ ΣΧΟΛΗ

ΕΝΙΑΙΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ: ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ
ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΑΚΟ ΕΤΟΣ: 2014-2015

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ
της ΓΚΙΑΟΥΡΗ ΦΩΤΕΙΝΗΣ
A.M.: 739 ΠΜΣ

Το ζήτημα της έκτασης του παρεμπόπτοντος ελέγχου
του Ελεγκτικού Συνεδρίου και η δέσμευση του από
αποφάσεις άλλων δικαστηρίων

Επιβλέπων:
ΒΛΑΧΟΠΟΥΛΟΣ ΣΠΥΡΙΔΩΝ

Αθήνα, 2017

Copyright © [Όνοματεπώνυμο, χρονολογία δημοσίευσης]

Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος. All rights reserved.

Απαγορεύεται η αντιγραφή, αποθήκευση και διανομή της παρούσας εργασίας, εξ ολοκλήρου ή τμήματος αυτής, για εμπορικό σκοπό. Επιτρέπεται η ανατύπωση, αποθήκευση και διανομή για σκοπό μη κερδοσκοπικό, εκπαιδευτικής ή ερευνητικής φύσης, υπό την προϋπόθεση να αναφέρεται η πηγή προέλευσης και να διατηρείται το παρόν μήνυμα.

Οι απόψεις και θέσεις που περιέχονται σε αυτήν την εργασία εκφράζουν τον συγγραφέα και δεν πρέπει να ερμηνευθεί ότι αντιπροσωπεύουν τις επίσημες θέσεις του Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών.

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ

Ο ΘΕΣΜΟΣ ΤΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ.....7

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ

Φύση , ιστορική διαμόρφωση και εξέλιξη του θεσμού

I. Η ίδρυση και οι ιδρυτικοί του σκοποί.....8

II. Νομική φύση του Ελεγκτικού Συνεδρίου

1) οι θέσεις της θεωρίας.....10

2) οι θέσεις της νομολογίας.....17

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ

Η διεύρυνση των αρμοδιοτήτων του Ελεγκτικού Συνεδρίου: άρθρο 98 του Συντάγματος μετά την αναθεώρηση του 2001.....23

I. Η τριπλή ταξινόμηση των αρμοδιοτήτων σύμφωνα με το ισχύον Σύνταγμα και το άρθρο 1 Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο.....25

II. Η προσθήκη του άρθρου 100Α του Συντάγματος ως έμμεση περιστολή της αρμοδιότητας του Ελεγκτικού Συνεδρίου.....33

III. Η διάκριση των αρμοδιοτήτων σύμφωνα με την απόφαση ΑΕΔ35

ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ

Ο ΠΑΡΕΜΠΙΠΤΩΝ ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΩΝ ΑΝΑΦΥΟΜΕΝΩΝ ΖΗΤΗΜΑΤΩΝ ΕΚ ΜΕΡΟΥΣ ΤΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ.....36

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ

Τεκμήριο νομιμότητας διοικητικών πράξεων και έλεγχος νομιμότητας των δημοσιονομικών πράξεων

I. Το τεκμήριο νομιμότητας των διοικητικών πράξεων...37

II. Η αρχή της δημοσιονομικής νομιμότητας.....38

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ

Η παρεμπίπτουσα κρίση των διοικητικών πράξεων

I. Η απαγόρευση της παρεμπίπτουσας κρίσης του κύρους της ατομικής διοικητικής πράξης.....40

II. Η απορρύθμιση της απόλυτης εφαρμογής του τεκμηρίου της νομιμότητας.....41

1) οι κανονιστικές πράξεις..... 42

2) ο παρεμπίπτων έλεγχος των ποινικών δικαστηρίων επί των διοικητικών πράξεων..... 42

3) ο παρεμπίπτων έλεγχος των πολιτικών δικαστηρίων επί των διοικητικών πράξεων..... 43

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ

Η έρευνα του Ελεγκτικού Συνεδρίου επί των παρεμπιπτόντως αναφουομένων ζητημάτων.....45

I. Η εφαρμογή του παρεμπιπτοντος ελέγχου επί των ελεγκτικών του αρμοδιοτήτων.....47

1) η κρίση του Συμβουλίου της Επικρατείας επί του θέματος..... 48

2) το δεδικασμένο ως λόγος περιστολής του προληπτικού ελέγχου των δαπανών από το Ελεγκτικό Συνέδριο..... 49

II. Η εφαρμογή του παρεμπόδιου ελέγχου επί των δικαστικών του αρμοδιοτήτων.....53

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΕΤΑΡΤΟ

Η δέσμευση του Ελεγκτικού Συνεδρίου από αποφάσεις άλλων δικαστηρίων.....55

Η νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου ως προς τη δέσμευση του από αποφάσεις ποινικών δικαστηρίων.....55

Επίλογος.....57

Βιβλιογραφία - Αρθρογραφία.....60

ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ

Ο ΘΕΣΜΟΣ ΤΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ

Το Ελεγκτικό Συνέδριο, ως όργανο εποπτείας και ελέγχου της οικονομικής διαχείρισης του κράτους, δεν αποτελεί δημιούργημα των νεώτερων χρόνων. Ο θεσμός του δημοσιονομικού ελέγχου, άμεσα συνυφασμένος με την δημοκρατική οργάνωση κάθε κοινωνίας, διατρέχει την αρχαία¹ και νεώτερη ελληνική ιστορία. Η ίδρυση του ελληνικού Ελεγκτικού Συνεδρίου, ίσως του μακροβιότερου θεσμού στην ιστορία του νεώτερου ελληνικού κράτους, τοποθετείται χρονικά σχεδόν ταυτόχρονα με την ίδρυση του τελευταίου, το 1833, αποτελώντας έκτοτε έναν από τους σπουδαιότερους παράγοντες εύρυθμης λειτουργίας της κρατικής μηχανής λόγω της μεγάλης σημασίας του αντικειμένου του, ήτοι του δικαστικού ελέγχου της νομιμότητας επί της εκτέλεσης του κρατικού προϋπολογισμού.

¹ Βλ. ενδεικτικά για τον έλεγχο των δέκα Αρχόντων (λογιστών) της διοίκησης της Αθηναϊκής Πολιτείας Α.Γκόνη, Η ιστορία του Ελληνικού Ελεγκτικού Συνεδρίου, σε : «Ιστορική εξέλιξη του θεσμού των ελεγκτικών συνεδρίων Ελλάδος και Γαλλίας», Εθνικό Τυπογραφείο, 1993, σελ. 43 επ.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ

Φύση , ιστορική διαμόρφωση και εξέλιξη του θεσμού

Ι. Η ίδρυση και οι ιδρυτικοί του σκοποί

Το Ελεγκτικό Συνέδριο, ιδρυθέν με το διάταγμα της 27^{ης} Σεπτεμβρίου/9^{ης} Οκτωβρίου 1833 «περί συστάσεως του Ελεγκτικού Συνεδρίου» (Φ.Ε.Κ.- 32), ως Διοικητική Αρχή δικαστικά οργανωμένη κατά το γαλλικό πρότυπο της Cours de Comptes², θεσμού που είχε συσταθεί από τον Ναπολέοντα το έτος 1807, τέθηκε υπό τον αναιρετικό έλεγχο, κατ' αρχάς του Συμβουλίου της Επικρατείας (χρονική περίοδος από το έτος 1833 έως και το έτος 1844) και μετέπειτα του Αρείου Πάγου³, παρά την γραμματική διατύπωση του προαναφερθέντος ιδρυτικού του διατάγματος όπου καθιερωνόταν η ανεξαρτησία αυτού ως *ανωτάτη αποφασίζουσα αρχή* με διακεκριμένες διοικητικές και δικαστικές αρμοδιότητες, που προσδιόρισαν ευθύς εξ αρχής την *sui generis* νομική υπόσταση του νεοσυσταθέντος σώματος .

Το ιδρυτικό διάταγμα - κατ' ουσία αντιγραφή του νόμου με τον οποίο εγκαθιδρύθηκε ο αντίστοιχος γαλλικός θεσμός με κάποιες, όμως, διαφοροποιήσεις λόγω της διαφορετικής πολιτειακής οργάνωσης

² Βλ. Ν. Μηλιώνη, Η ομολογιακή διαπραγμάτευση του παρεμπόπτοντος ελέγχου των διοικητικών πράξεων από το Ελεγκτικό Συνέδριο, Διδικ 1992: Ως θεσμός το ΕλΣ ανάγεται στην αρχή της γαλλικής ιστορίας, όταν επί βασιλείας Λουδοβίκου του Αγίου (1256) αποσπάσθηκαν από το Συμβούλιο του Στέμματος δύο Συμβούλια, που επρόκειτο να εξελιχθούν στη Βουλή και στο Ελεγκτικό Συνέδριο. Αργότερα, το Κοινοβούλιο ανέθεσε την εποπτεία και τον έλεγχο των λογαριασμών του έθνους στην Επιτροπή Εθνικού Λογιστικού, η οποία με το νόμο της 16^{ης} Σεπτεμβρίου 1870 οδήγησε στη σημερινή Cours de Comptes.

³ Βλ. Ν.Μηλιώνη, Ο θεσμικός ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, β' εκδ. Αντ. Ν.Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2006 ,σελ.53, όπου υποστηρίζεται ότι η υπαγωγή του στον αναιρετικό έλεγχο του Αρείου Πάγου, μετά την κατάργηση του Συμβουλίου της Επικρατείας με το άρθρο 102 του Συντάγματος του 1844, δημιούργησε, πρωτίστως, ζήτημα νομικής δεοντολογίας προκαλώντας την ρήξη μεταξύ των δύο δικαστηρίων που ήταν κατά τον νόμο ομοταγή.

των δύο κρατών - αποτελείται από 63 άρθρα⁴, τα οποία ρυθμίζουν την οργάνωση και λειτουργία του Ελεγκτικού Συνεδρίου ως Ανωτάτου Διοικητικού Δικαστηρίου και Ελεγκτικής Αρχής για τον έλεγχο της οικονομικής διαχείρισης του κράτους με αποκλειστικές αρμοδιότητες ανώτατου εξωτερικού ελέγχου της Δημόσιας Διοίκησης και όλων των δημοσίων υπαλλήλων. Σύμφωνα δε με τους ιδρυτικούς του σκοπούς ο νεοπαγής θεσμός είχε πρωταρχικό σκοπό την διαφύλαξη της εκτέλεσης του κρατικού προϋπολογισμού και τον έλεγχο της οικονομικής διαχείρισης των δημοσίων υπηρεσιών.

Κατά μία άποψη, η θεσμική του επιβίωση, μετά την κατάργηση από την Α' Εθνοσυνέλευση του έτους 1844 των διοικητικών δικαστηρίων, συμπεριλαμβανομένου του Συμβουλίου της Επικρατείας, του οποίου η νομιμοποίηση είχε συνδεθεί με την οθωμανική απολυταρχία, οφείλεται στο ότι δεν θεωρήθηκε δικαστήριο, αλλά διοικητική αρχή⁵. Το ζήτημα της νομικής του φύσης κατ' αυτόν τον τρόπο αρχίζει να αποκτά χαρακτήρα υπαρξιακό και να γίνεται αναπόσπαστο στοιχείο της ιστορίας του⁶.

Το Σώμα, έως τα τέλη του 19^{ου} αιώνα, συνέχισε την κύρια δικαστική του αρμοδιότητα, ήτοι τον κατασταλτικό έλεγχο των λογαριασμών των δημοσίων υπολόγων, και παράλληλα με τις αρχικές του ε-

⁴ Βλ. Α. Γ. Δημητρόπουλου, Σύστημα Συνταγματικού Δικαίου- Μέρος Β': Οργάνωση και Λειτουργία του Κράτους, Εκδ. Σάκκουλα Αθήνα- Θεσσαλονίκη 2011, σελ. 1408.

⁵ Πρβλ. Ι. Σαρμά, Η ερμηνεία του ισχύοντος Συντάγματος από το Ανώτατο Δικονομικό Δικαστήριο, σε «Η συνταγματική νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου», εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή, 1997, σελ. 31, Α. Γέροντα - Α. Χάλτη, Δημοσιονομικό Δίκαιο, Τεύχος Α', Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα 1998, σελ. 151-153, αλλά και την άποψη του Ν. Μηλιώνη, ό.π., Ο θεσμικός....., σελ. 56, όπου υποστηρίζει ότι πρόκειται για δικαστήριο που αφενός η νομιμοποίησή του δεν είχε κλονισθεί, καθώς δεν είχε συνδεθεί με την οθωμανική απολυταρχία, αφετέρου δε, δεν ήταν δυνατόν να σταματήσει το επιτελούν από το Συνέδριο έργο, ήτοι ο έλεγχος της δημοσιονομικής διαχείρισης.

⁶ Ι. Σαρμά, Κράτος και Δικαιοσύνη, το δημόσιο χρήμα υπό έλεγχο, η νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα 2003, σελ. 18.

λεγκτικές αρμοδιότητες, επιφορτίστηκε με γνωμοδοτικά και άλλα ελεγκτικά καθήκοντα, όπως:

α) η αρμοδιότητά του επί του κανονισμού των πολιτικών και στρατιωτικών συντάξεων, αρμοδιότητα που ενώ το Σώμα αρχικά την ασκούσε στο πλαίσιο μιας γνωμοδοτικής διαδικασίας μέσω των διοικητικών του υπηρεσιών⁷, από το 1923 υπήχθη αρχικώς στην αρμοδιότητα του ΙΙ τμήματος και εν συνεχεία στα νεοσυσταθέντα κλιμάκιά του, και

β) η ανάθεση σε αυτό του προληπτικού ελέγχου των δημοσίων δαπανών, αρμοδιότητα της οποίας η νομική φύση διχάζει τόσο τη θεωρία του δημοσίου δικαίου, όσο και την νομολογία, καθώς υπάρχει έντονη αντιπαράθεση για το κατά πόσο πρόκειται για δικαστική ή διοικητική αρμοδιότητα, γεγονός που συνακόλουθα άσκησε καταλυτική επίδραση στην εδραίωση της αντίληψης περί της νομικής φύσης του ως διφυούς οργάνου.

II. Νομική φύση του Ελεγκτικού Συνεδρίου

1) οι θέσεις της θεωρίας

Το Ελεγκτικό Συνέδριο (εφεξής ΕΛΣ) ακροβατώντας μεταξύ διοικητικής και δικαστικής εξουσίας είχε πάντοτε ένα ζήτημα ταυτότητας⁸. Η ταλάντευση του αυτή μεταξύ διοικητικού και δικαστικού στοιχείου οδήγησε σε αυτό που επανειλημμένως έχει τονισθεί ως διφυή του υπόσταση. Η ιδιάζουσα αυτή του φύση συνάγεται κυρίως από την σχέση του θεσμού με τις λοιπές δικαιοδοσίες⁹.

⁷ Πρβλ. Ν.Μηλιώνη, ό.π, σελ. 63 επ. σχετικά με τον συνεχώς δικαστικοποιούμενο του ρόλο επί των συνταξιοδοτικών διαφορών.

⁸ Βλ. Π.Δ. Δαγτόγλου, Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο, 3^η έκδοση, 2004, σελ.248.

⁹ Βλ. Ν. Μηλιώνη, Ο θεσμικός ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, β' έκδοση 2006, σελ.53.

Σύμφωνα με μία πρώτη άποψη την οποία συμμερίζονται εκπρόσωποι της επιστήμης του διοικητικού δικαίου, το Σώμα θεωρείται όργανο διφυούς χαρακτήρα¹⁰ με διπλή αρμοδιότητα, διοικητικής και δικαστικής φύσεως, δεδομένου ότι οι διατάξεις των Συνταγμάτων που προηγήθηκαν του Συντάγματος του 1975 δεν το συγκατέλεγαν μεταξύ των Ανωτάτων Δικαστηρίων της χώρας.

Παρά ταύτα, παρατηρούμε ότι την επικρατούσα τον 19^ο και 20^ο αιώνα στο χώρο του διοικητικού, κυρίως, δικαίου άποψη περί διφυούς χαρακτήρα του ΕλΣ συνεχίζει να ασπάζεται μεγάλο μέρος της θεωρίας¹¹ και μετά την συνταγματική κατοχύρωση του θεσμού, όπως προερρήθη, για πρώτη φορά υπό το Σύνταγμα του 1975 που το περιέλαβε μεταξύ των Ανωτάτων Δικαστηρίων της χώρας. Υπό το νέο καθεστώς, εάν και δεν εγκαταλείπεται η ανωτέρω άποψη, αναδεικνύεται εμφανώς η δικαστική του φύση. Συνεπώς, διατυπώνεται πλέον ρητώς η άποψη ότι, παρά τον μικτό του νομικό χαρακτήρα, διατηρεί τον δικαστικό του χαρακτήρα και κατά την άσκηση των διοικητικών του αρμοδιοτήτων ανήκει στο χώρο των διοικητικών δικαστηρίων και, όπως προκύπτει και από την διάταξη του άρθρου 98 παρ. 3 του ισχύοντος Συντάγματος, αποτελεί Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο¹² με δικαιοδοσία και αρμοδιότητες που καθορίζονται απευθείας εκ του Συντάγματος.

Αξίζει να σημειωθεί ότι στην αντίθετη κατεύθυνση από την κυρίαρχη μέχρι και την ψήφιση του Συντάγματος του 1975 στην θεωρία άποψη, της ανάδειξης δηλαδή της αμιγούς δικαστηριακής φύσης του

¹⁰ Βλ. Δ. Κόρσου, Δημοσιονομικόν Δίκαιον, Τεύχος Α', εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 1980.

Ειδικότερα, κατ' αυτή την άποψη, το Ε.Σ. έχει διπλή αρμοδιότητα αποτελώντας συγχρόνως ανώτατη διοικητική αρχή ως προς ορισμένες αρμοδιότητες και ανώτατη δικαστική αρχή, ήτοι δικαστήριο ως προς άλλες.

¹¹ Βλ. Γ.Κούρτη, Η δίκη ενώπιον του Ελεγκτικού Συνεδρίου, Δικαιοδοσία και άλλα δικονομικά θέματα, ΝοΒ 1997, σελ. 561 επ.

¹² Βλ. Α. Ράικου, Συνταγματικό Δίκαιο, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 2002, σελ 1007.

θεσμού, βρίσκεται την ίδια εποχή η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας¹³ που ήδη από παλιότερα είχε αποφανθεί ότι « η ανάθεση στο Ελεγκτικό Συνέδριο και μη δικαστικών καθηκόντων, δεν αναιρεί τον χαρακτήρα του ως διοικητικού δικαστηρίου, οι δε πράξεις του κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων αυτών είναι πράξεις δικαστικού οργάνου, που δεν υπόκεινται στον ακυρωτικό έλεγχο του Συμβουλίου της Επικρατείας»¹⁴.

Επομένως, παρατηρείται ότι υπό το Σύνταγμα του 1975, το ΕΛΣ φέρει πρωτίστως το νομικό χαρακτήρα διοικητικού δικαστηρίου και δευτερευόντως, αποτελεί ανώτατη διοικητική αρχή με αρμοδιότητες ελεγκτικού και γνωμοδοτικού χαρακτήρα επί δημοσιονομικών και συνταξιοδοτικών θεμάτων.

Κατά μία άλλη δε άποψη, η οποία φαίνεται να κερδίζει συνεχώς έδαφος και νομολογιακά¹⁵, επικρατούσα στο χώρο του δημοσιονομικού δικαίου - και διαφοροποιηθείσα από εκείνη του διοικητικού δικαίου όπου υποστηρίζεται η δικαστηριακή του φύση υπό την έννοια του ειδικού¹⁶ ή ειδικής δικαιοδοσίας διοικητικού δικαστηρίου¹⁷ - το ΕΛΣ αποτε-

¹³ Ολ. ΣτΕ 790/1940, 353-357/1940, 280/1943. Επίσης, η νομολογία του Αρείου Πάγου, ήδη από τα τέλη του 19^{ου} αιώνα, χαρακτήρισε το ΕΛΣ ανώτατη δικαστική αρχή, παρά το γεγονός ότι οι αποφάσεις του υπόκειντο στον αρεοπαγίτικο ανααιρετικό έλεγχο, βλ. σχετ. Α.Π. (Β' Τμήμα) 154/1892, Θέμις Γ', 1892, σελ. 70 επ.

¹⁴ Βλ. Ν.Μηλιώνη, ό.π., Ο θεσμικός....., σελ.220.

¹⁵ Βλ. ΕΛΣ Ολομ. 2909/1986, 399/1997, 1002/1999, με σημείωμα Ν.Μηλιώνη, ΤοΣ 27, 2001, σελ. 162 επ.

¹⁶ Βλ. Α.Τάχου, Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, 2000, σελ 420, καθώς επίσης και Π.Δ.Δαγτόγλου, ό.π., σελ.248., αλλά και Ν.Μηλιώνη, ό.π., Ο θεσμικός....., σελ.242, ως προς την κριτική που ασκείται αναφορικά με την μη ορθότητα του εν λόγω χαρακτηρισμού. Ο συγγραφέας συμπεραίνει ότι πρόκειται για τακτικό δικαστήριο διότι συγκροτείται αποκλειστικά από δικαστικούς λειτουργούς, εν αντιθέσει με τη συνήθη συγκρότηση ενός ειδικού δικαστηρίου που προσιδιάζει σε συλλογικό δικαιοδοτικό όργανο συγκροτούμενο ad hoc από μετακλητά μέλη, εκ των οποίων κάποια δεν φέρουν την ιδιότητα του τακτικού δικαστικού λειτουργού και ασκούν το δικαιοδοτικό έργο περιστασιακά, όπως αποτελεί π.χ. το Δικαστήριο Αγωγών Κακοδικίας και το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο του άρθρου 99 και 100 αντίστοιχα του Συντάγματος.

¹⁷ Βλ. Ε.Σπηλιωτόπουλου, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, 2001, σελ.593 επ. όπου επισημαίνει χαρακτηριστικά ότι το Ελεγκτικό Συνέδριο έχει χαρακτήρα «τακτικού, με την ευρεία έννοια, διοικητικού δικαστηρίου, με ειδική

λεί «Ανώτατον Δημοσιονομικόν Δικαστήριον»¹⁸ που λειτουργεί παράλληλα με τα άλλα δύο ανώτατα δικαστήρια στην ελληνική επικράτεια¹⁹, ήτοι το Συμβούλιο της Επικρατείας και τον Άρειο Πάγο. Προς την κατεύθυνση αυτή συνηγορεί και το γεγονός ότι συγκροτείται από ιδιαίτερο σώμα επαγγελματιών δικαστών, εξειδικευμένων στο συγκεκριμένο αντικείμενο δικαιοδοσίας, ότι πρόκειται για θεσμό με ιδιαίτερη δικαστηριακή οργάνωση και δικονομικό σύστημα²⁰ και επιπλέον, η συμπερίληψη των αρμοδιοτήτων²¹ του στο Τμήμα Ε' του Συντάγματος 1975/86/01/08 περί δικαστικής εξουσίας, και συγκεκριμένα στο Δεύτερο Κεφάλαιο αυτού υπό τον τίτλο «Οργάνωση και δικαιοδοσία των δικαστηρίων»²².

Σύμφωνα με αυτή την άποψη, πρόκειται για δημοσιονομικό δικαστήριο καθώς, όπως καθιερώνεται ρητά από τις διατάξεις του άρθρου 98 του Συντάγματος, καθίσταται ο φυσικός δικαστής ως προς την άσκηση του ελέγχου νομιμότητας των δημόσιων δαπανών και την προστασία εν γένει του δημοσίου χρήματος. Στη δε δημοσιονομική ενώπιον του ΕΛΣ δίκη, οι δημόσιοι υπόλογοι προσωπικά - και όχι η διοίκηση - καθίστανται διάδικοι. Αλλά και περαιτέρω, υπό το λειτουργικό

δικαιοδοσία η οποία καθορίζεται απευθείας από το Σύνταγμα (άρθρο 98)», αποφεύγοντας τον χαρακτηρισμό του ως ειδικό διοικητικό δικαστήριο και αντιμετωπίζοντας το ως «ειδικευμένο». Κατ' αυτή, δε, την άποψη, οι δικαστικοί σχηματισμοί του Ε.Σ. αποτελούν ιδιαίτερο κλάδο δικαιοδοτικών οργάνων εκτός της πυραμίδας που αποτελείται από τα διοικητικά δικαστήρια, στην κορυφή της οποίας βρίσκεται το Σ.τ.Ε.

¹⁸ Ο Μιχαήλ Στασινόπουλος αναφέρει χαρακτηριστικά πως «το Ελεγκτικόν Συνέδριον είναι ανώτατον διοικητικόν δικαστήριον άμα δε και διοικητική αρχή, με αρμοδιότητας αποκλειστικά αναφερομένης εις σχέσεις ρυθμιζόμενες από το δημοσιονομικόν δίκαιον. Θα ηδύνατο να ονομάζεται «Ανώτατον Δημοσιονομικόν Δικαστήριον», βλ. Μ.Δ. Στασινόπουλου, Δίκαιον των διοικητικών διαφορών, 1974, σελ. 276. Επιπλέον, ο ίδιος χαρακτηρισμός χρησιμοποιείται στα Ελ.Συν. (πρακτ. ολομ.) 3ης Γεν. Συν./23.02.2005 (θέμα Α').

¹⁹ Βλ. Γ. Κούρτη, Ζητήματα οριοθέτησης των δικαιοδοσιών του Ελεγκτικού Συνεδρίου, σε : «Οι δικαιοδοσίες του Ελεγκτικού Συνεδρίου και η συμβολή του στους θεσμούς», Εθνικό Τυπογραφείο, Αθήνα, 1998, σελ. 29 επ.

²⁰ σχετ. το π.δ. 1225/1981 που συνιστά τη δικονομία του Ε.Σ.

²¹ σχετ. διατάξεις του άρθρου 98 του ισχύοντος Συντάγματος.

²² άρθρα 93-100 Σ.

κριτήριο, η δικαιοδοσία του ΕλΣ είναι δημοσιονομική - και όχι διοικητική²³- αναφερόμενη στον δικαστικό έλεγχο νομιμότητας της εκτέλεσης του κρατικού προϋπολογισμού και αφορώσα, ως εκ τούτου, κατά τρόπο άμεσο την προστασία του δημοσίου χρήματος, εν αντιθέσει με την διοικητική νομιμότητα και την νομιμότητα που ισχύει στο πλαίσιο του ιδιωτικού δικαίου με τις οποίες διαφέρει ως προς το στοιχείο αυτό ουσιωδώς.

Άλλωστε, εκείνο που εν προκειμένω ενδιαφέρει, τόσο κατά τον προληπτικό έλεγχο νομιμότητας των δημόσιων δαπανών, όσο και κατά τον έλεγχο των λογαριασμών των δημόσιων υπολόγων, είναι η τήρηση και αποκατάσταση της δημοσιονομικής νομιμότητας, ήτοι της νομιμότητας σε σχέση με το δίκαιο του κρατικού προϋπολογισμού, και κατ' επέκταση η διαφύλαξη το δημοσίου χρήματος που συνιστά συνταγματική επιταγή, ως προστατευόμενο αγαθό του δημοσιονομικού χώρου.

Με άλλα λόγια, πρόκειται για «τακτικό δημοσιονομικό δικαστήριο²⁴», αφού έχει προορισμό από το Σύνταγμα να ασκεί δικαστικό έλεγχο ως προς την τήρηση της νομιμότητας κατά την εκτέλεση του κρατικού προϋπολογισμού.

Η ανωτέρω άποψη περί αμιγούς δημοσιονομικής δικαστηριακής φύσης του θεσμού αντικρούεται, όπως προαναφέρθηκε²⁵, από σημαντική μερίδα θεωρητικών του δημοσίου δικαίου που υποστηρίζουν ότι το ΕλΣ αποτελεί Ανώτατο Ειδικό Διοικητικό Δικαστήριο.

²³ Βλ. Α.Θεοχαρόπουλου, Η δικαστηριακή φύση του ελληνικού Ελεγκτικού Συνεδρίου, σε : «Ιστορική εξέλιξη του θεσμού των ελεγκτικών συνεδρίων Ελλάδος και Γαλλίας», Εθνικό Τυπογραφείο, 1993, σελ. 132 επ.

²⁴ Θερμός υποστηρικτής της άποψης για τη δημοσιονομική φύση του Ελεγκτικού Συνεδρίου υπήρξε ο καθηγητής Λουκάς Θεοχαρόπουλος, βλ. ό.π. σημ. 17.

²⁵ σχετ. σημ. 13 και 14.

Ειδικότερα, σύμφωνα με αυτή την άποψη, είναι κατ' αρχήν Δικαστήριο διότι αποτελείται από ισόβιους δικαστές που απολαύουν κατά το Σύνταγμα²⁶ προσωπικής και λειτουργικής ανεξαρτησίας και ασκεί δικαιοδοτική λειτουργία, αποτελεί δε *Ειδικό Διοικητικό Δικαστήριο* καθώς είναι επιφορτισμένο με ορισμένες διοικητικές αρμοδιότητες, όπως η εκδίκαση ορισμένων διοικητικών διαφορών ουσίας²⁷ - θέση που πρέπει να θεωρηθεί μάλλον εσφαλμένη, καθώς εξαρτά τον χαρακτηρισμό του δικαστηρίου ως τοιούτου από την εκδίκαση ορισμένης κατηγορίας διαφορών, γεγονός που ισχύει ωστόσο για κάθε είδους τακτικά δικαστήρια εν συγκρίσει με τα υπόλοιπα, επίσης τακτικά, δικαστήρια - και τέλος, πρόκειται για *Ανώτατο Δικαστήριο* διότι, κατα την συνταγματική πρόβλεψη του άρθρου 98 παρ. 3, οι αποφάσεις του δεν υπόκεινται στον έλεγχο άλλου δικαστηρίου και δη του Συμβουλίου της Επικρατείας, στοιχείο που συμβάλλει καταλυτικά στην εδραίωση της φύσης του ως ανωτάτου δικαστηρίου²⁸.

Από την παράθεση των ως άνω επικρατουσών στο χώρο του δημοσίου δικαίου - διοικητικού και δημοσιονομικού - απόψεων επί του αμφιλεγόμενου, όπως παρατηρήσαμε, ζητήματος της φύσης του θεσμού, αυτό που μπορούμε βασίμως να συμπεράνουμε είναι η αδιαμφισβήτητη, πλέον, δικαστηριακή του φύση²⁹ υπό το πνεύμα του ισχύο-

²⁶ Βλ. άρθρα 87-92 του Συντάγματος αναφορικά με το εν γένει θεσμικό πλαίσιο και υπηρεσιακό καθεστώς των δικαστικών λειτουργών και υπαλλήλων, συμπεριλαμβανομένων και αυτών του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

²⁷ Βλ. Π.Δ.Δαγτόγλου, ό.π., σελ.248.

²⁸ Πρβλ. Π.Δ.Δαγτόγλου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 1997, σελ.537.

²⁹ Βλ. για περισσότερα σε Ν.Μηλιώνη, ό.π., Ο θεσμικός.....σελ.243, υποσημ. 128, που παραπέμπει σε Δ. Κόρσου, Διοικητικών Δίκαιον, Γενικό Μέρος, 1992, σελ. 252 και την Προσφώνηση του ίδιου, σε : «Οι δικαιοδοσίες του Ελεγκτικού Συνεδρίου και η συμβολή του στους θεσμούς», Εθνικό Τυπογραφείο, Αθήνα, 1998, σελ. 12, επισημαίνοντας ότι ο τελευταίος, αν και παλαιά θερμός υποστηρικτής της θεωρίας περί μεικτής φύσεως, αναθεωρεί θέτοντας την νομική ιδιαιτερότητα του ΕΛΣ υπό νέα έρευνα και μελέτη.

ντος Συντάγματος³⁰, αφού συμπεριελήφθη ρητώς στους κόλπους της δικαστικής λειτουργίας.

Από την άλλη μεριά, η θεωρία περί της μεικτής φύσης του ΕΛΣ δέχθηκε δριμύτατη κριτική με βασικό σημείο της το επιχείρημα ότι η ανάδειξή του σε διφυές όργανο της κρατικής εξουσίας, δρώντας άλλοτε δηλαδή ως όργανο της εκτελεστικής εξουσίας και άλλοτε ως τακτικό διοικητικό δικαστήριο, δυνάμενο να ελέγχει δικαστικά την νομιμότητα ιδίων διοικητικών πράξεων, παραβιάζει αφενός την θεμελιώδη αρχή της διάκρισης των κρατικών λειτουργιών του άρθρου 26 του Συντάγματος και αφετέρου, αντιβαίνει στο δικαίωμα του διοικουμένου για προσφυγή σε αμερόληπτο δικαστήριο. Άλλωστε, έχει επισημανθεί ότι ο «ερμαφροδιτισμός» του ελληνικού ΕΛΣ ανάγεται σε μοναδικό φαινόμενο ανάμεσα στις άλλες ευρωπαϊκές έννομες τάξεις³¹.

2) οι θέσεις της νομολογίας

Αναφορικά με την φύση του θεσμού και τις θέσεις της νομολογίας επί του θέματος, η αμιγώς δικαστηριακή φύση του θεσμού όχι μόνο δεν γίνεται αποδεκτή χωρίς αντιρρήσεις από την νομολογία των δικαστηρίων, αλλά φαίνεται πως, ως επί το πλείστον, η σύγχυση ως προς την νομική του φύση παραμένει τεταμένη.

Το Ελεγκτικό Συνέδριο, σύμφωνα με πλειάδα νομολογιακών αποφάσεών του, ανάγει την δικαιοδοτική του αρμοδιότητα σε «αυτοτελή

³⁰ Ιδίως άρθρα 88 παρ.2 εδ. β' , 90 και 98.

³¹ Βλ. Κ. Μπέη, σε Ερμηνεία του Συντάγματος των Γ.Κασιμάτη και Κ. Μαυριά, εκδ. Αντ.Ν.Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2003, σελ.55.

δικαιοδοτικό κλάδο³²», διαφορετικό από εκείνο των διοικητικών δικαστηρίων, αφού αναγνωρίζει ότι οι υπαγόμενες στην δικαιοδοσία του υποθέσεις συνιστούν, σύμφωνα με το υιοθετηθέν από το Σύνταγμα τυπικό κριτήριο, «*ιδία κατηγορία διαφορών, με δημοσιονομικό χαρακτήρα*», και αυτοχαρακτηρίζεται Ανώτατο Δημοσιονομικό Δικαστήριο³³, κυρίαρχο - υπό την επιφύλαξη των συνταγματικών ρυθμίσεων για το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο - να καθορίσει την έννοια της δημοσιονομικής διαφοράς.

Συνεπώς, εφόσον το Ελεγκτικό Συνέδριο αποτελεί αυτοτελή, και μάλιστα ισότιμο, δικαιοδοτικό θεσμό - σε σχέση με το Συμβούλιο της Επικρατείας και τον Άρειο Πάγο, όπως προκύπτει ιδίως από το άρθρο 100 παρ. 1 του Συντάγματος - επαφίεται σ' αυτό να κρίνει ελεύθερα εάν υπόθεση, παραπεμφθείσα σ' αυτό εκ μέρους οποιουδήποτε δικαστηρίου, που ανήκει σε έτερο δικαιοδοτικό κλάδο, υπάγεται στην δικαιοδοτική του αρμοδιότητα³⁴, όπερ σημαίνει ότι δεν είναι συνταγματικώς ανενεκτή η με νομοθετική ρύθμιση καθιέρωση της υποχρεωτικής από αυτό εκδικάσεως παραπεμφθείσας υποθέσεως.

Ενώ, όπως παρατηρούμε, το θέμα της νομικής φύσης του θεσμού έχει αποσαφηνισθεί με την διελκυστίνδα να κλίνει αναμφισβήτητα προς τον δικαιοδοτικό χαρακτήρα του Σώματος, δεν μπορούμε να ισχυρισθούμε το ίδιο γύρω από το ζήτημα της φύσης των πράξεων των

³² Χαρακτηριστικά παραδείγματα αποφάσεων εντασσόμενων στο πλαίσιο της τάσης προς κατοχύρωση του χαρακτήρα του δικαστηρίου ως αυτοτελούς δικαιοδοτικού κλάδου αποτελούν οι ΕΛΣ (Ολομ.) 399/1997, (Τμ. V) 1779/1995, (Ολομ.) 1558/1981, (Ολομ.) 1002/1999, αλλά και ΕΛΣ (Τμ. II) 76/2001.

³³ Βλ. ενδεικτικώς την ΕΛΣ (Τμ. IV) 2146/1995 όπου περιέχεται η εξήγηση στο γιατί το Ελεγκτικό Συνέδριο πρέπει να θεωρείται ως το ανώτατο δικαστήριο στις δημοσιονομικές διαφορές.

Απαντάται, όμως, και ο χαρακτηρισμός αυτού ως «*ειδικού διοικητικού δικαστηρίου*», αλλά και ως «*ανωτάτου διοικητικού δικαστηρίου*», βλ. ενδεικτικά ΕΛΣ (Τμ. III) 427/1985, ΝοΒ 34 (1986), σελ. 732, καθώς και ΕΛΣ (πρακτ.ολομ.) 20ης Γεν. Συν./30-05-1979, 35ης Γεν. Συν./21-12-1988 (κατά παραπομπή από Ν. Μηλιώνη, ό.π., σελ. 248, υποσημ. 141).

³⁴ Βλ. ιδίως την ΕΛΣ (Ολομ.) 1002/1999 με παρατηρήσεις Ν. Μηλιώνη, ΤοΣ 2001, σελ.162.

Τμημάτων στα πλαίσια άσκησης των γνωμοδοτικών και ελεγκτικών του καθηκόντων, και δη κατά την διαδικασία του προληπτικού ελέγχου δαπανών, όπου η νομολογία του Συνεδρίου δεν διαμορφώνεται κατ' ενιαίο τρόπο.

Ειδικότερα, κάποιες συνθέσεις του Σώματος εκλαμβάνουν τις πράξεις αυτές ως πράξεις δικαστικού οργάνου³⁵ - τόσο κατά το τυπικό, όσο και κατά το λειτουργικό κριτήριο - επιλύουσες τη δημοσιονομική έριδα³⁶, μεταξύ του οργάνου που ασκεί τον έλεγχο και του αρμόδιου διατάκτη, περί της νομιμότητας ή μη της εντελλόμενης δαπάνης και την συνακόλουθη θεώρηση ή μη του χρηματικού εντάλματος, ενώ άλλες τις συλλαμβάνουν ως διοικητικές.

Ορθότερη κρίνεται η πρώτη άποψη³⁷ την οποία ενστερνίζεται και η Ολομέλεια, σύμφωνα με την οποία ο ασκούμενος εκ μέρους του Ελεγκτικού Συνεδρίου έλεγχος νομιμότητας της δημοσιονομικής δράσεως της διοικήσεως - είτε προληπτικώς είτε καταστατικώς - αποτελεί έργο δικαστικό³⁸ κατά τους ορισμούς του Συντάγματος³⁹, και όχι διοικητι-

³⁵ ΕλΣ (πρακ.ολομ.) 23^η Γεν.Συν./ 2-06-1997 (θέμα β'). Επίσης βλ. σχετικά ΕλΣ (πραξ. IV Τμ.) 26/1995, 139/1996, στο σκεπτικό των οποίων υποστηρίζεται ότι εάν και δεν έχουν το χαρακτήρα δικαστικής απόφασης, εντούτοις πρόκειται για πράξεις δικαστικής αρχής με αμιγώς δικαστικό χαρακτήρα.

³⁶ Για την σχετική διαδικασία βλ. άρθρο 21 π.δ. 774/1980 : Περί κωδικοποιήσεως εις ενιαίο κείμενο των περί Ελεγκτικού Συνεδρίου ισχυουσών διατάξεων υπό τον τίτλο «Οργανισμός Ελεγκτικού Συνεδρίου» (ΦΕΚ Α' 189/22-08-80).

³⁷ Βλ. για περισσότερα *Ι. Τζεβελεκάκη*, Μια εφαρμογή της θεωρίας των νομικών προσώπων διφυούς χαρακτήρα στην νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου, σε : «Διαφάνεια και ανεξαρτησία στον έλεγχο του δημοσίου χρήματος, Τιμητικός τόμος για τα 170 χρόνια του Ελεγκτικού Συνεδρίου», 2004, σελ. 915 επ., υποσημ. 10, όπου υποστηρίζεται μεταξύ άλλων ότι το γεγονός πως ο προληπτικός έλεγχος δεν καταλήγει στην έκδοση δικαστικής αποφάσεως, αλλά δικαστικής πράξεως εν συμβουλίω, δεν τον μετατρέπει σε διοικητικό «κατ' ουσίαν» έργο.

³⁸ Υπέρ του δικαστικού χαρακτήρα του προληπτικού ελέγχου πρβλ. *Ι.Δ. Σαρμά*, Η συνταγματική νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα, 1997, σελ.29, *Γ.Κούρτη*, Διαδικασία και δικονομικά προβλήματα ενώπιον του Κλιμακίου του Ελεγκτικού Συνεδρίου, Διδικ 2001, σελ.841, *Α.Κοκκίδου*, Οι αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου κατά το αναθεωρημένο άρθρο 98 του Συντάγματος, εκδ. Παντείου Πανεπιστημίου, Αθήνα 2002, σελ. 16.

³⁹ Πρβλ. άρθρο 98 παρ. 1, εδ. α' του Συντάγματος.

κό και τούτου διότι το ΕλΣ ελέγχει δικαστικώς την νομιμότητα των γενομένων από την διοίκηση δαπανών περαιτέρω, κατά τον προληπτικό έλεγχο των δημοσίων δαπανών, ελέγχει ως δικαστήριο, κατόπιν εκδόσεως του εντάλματος πληρωμής, την νομιμότητα της εντελλομένης από το διοικητικό όργανο δαπάνης (έργο δικαστικό), η θεώρηση⁴⁰ δε ή μη του τελευταίου από το Συνέδριο δεν αποτελεί επιμέρους στάδιο της διοικητικής διαδικασίας εκδόσεως του χρηματικού εντάλματος, αλλά πράξη κατ' ουσία δικαστική⁴¹ εκτός της διοικητικής αυτής διαδικασίας. Εντεύθεν συνάγεται ότι, κατά τον προληπτικό έλεγχο, οι σχετικές πράξεις δεν τεκμαίρονται νόμιμες, αλλά πρέπει να αποδεικνύεται η νομιμότητά τους, στοιχείο που συνιστά σημαντική ιδιαιτερότητα του δημοσιονομικού χώρου και θα εξετάσουμε στην συνέχεια.

Επιπλέον, έχει υποστηριχθεί⁴² - και ορθά- ότι η εξαίρεση που εισάγουν οι διατάξεις των παραγράφων 2 και 3 του άρθρου 3 του Σ. (σε συνδ. με άρθρο 98 παρ.2 του Σ.) από τις επιταγές της δημόσιας συνεδριάσεως, της εμπεριστατωμένης αιτιολογίας και της δημόσιας απαγγελίας των κρίσεων επί του προληπτικού ελέγχου, συνιστά μια επιπλέον συνταγματική εξαίρεση από τον κανόνα των δημόσιων συνεδριάσεων των δικαστηρίων του άρθρου 93 παρ. 2 του Σ., που χωρίς να καταδεικνύει τον διοικητικό χαρακτήρα των σχετικών αποφάνσεων, αποβλέπει στην ενδυνάμωση της αποτελεσματικότητας του (δικαστικού)

⁴⁰ Η θεώρηση - υπογραφή- του χρηματικού εντάλματος, δηλ. του νομίμου τίτλου πληρωμής με τον οποίο εντέλλεται η καταβολή ορισμένου ποσού σε πιστωτή του Δημοσίου, αποτελεί ενέργεια αυτοτελή σε σχέση με την έκδοση και εξόφληση αυτού, εκτός της σύνθετης διοικητικής ενέργειας της εκροής δημοσίου χρήματος. Αποτελεί την πιστοποίηση ότι προηγήθηκε ενδελεχής έλεγχος νομιμότητας και κανονικότητας (άρθρο 26 του ν. - ΦΕΚ Α' 247) της εντελλόμενης δαπάνης από τον αρμόδιο Επίτροπο, ήτοι δικαστικό υπάλληλο του Ελεγκτικού Συνεδρίου (άρθρο 5 του π.δ/τος 151/1996 -ΦΕΚ Α' 116, σε συνδ. με άρθρο 21 του π.δ/τος 774/1980).

⁴¹ Βλ. ΕλΣ (πραξ. Ι Τμ.) 230, 233, 237, 238/1993.

⁴² Βλ. Ν. Ρένεση, Λειτουργικές δημόσιες δαπάνες, σε : «Διαφάνεια και ανεξαρτησία στον έλεγχο του δημοσίου χρήματος, Τιμητικός τόμος για τα 170 χρόνια του Ελεγκτικού Συνεδρίου», 2004, σελ. 794 επ., υποσημ. 18.

προληπτικού ελέγχου των δαπανών, στοχεύοντας πρωτίστως στη γρήγορη αποσαφήνιση της νομιμότητας ή μη της εντελλόμενης δαπάνης.

Το Συμβούλιο της Επικρατείας, όπως προαναφέρθηκε⁴³, είχε ήδη από παλαιότερα αναγνωρίσει τον αμιγώς δικαστικό χαρακτήρα του ΕΛΣ και την ενιαία δικαστική του υπόσταση. Στο ίδιο μήκος κύματος βρίσκονται και μεταγενέστερες αποφάσεις⁴⁴ του, σύμφωνα με τις οποίες έγινε δεκτό ότι στο ΕΛΣ «έχει, ειδικότερα, ανατεθεί από το Σύνταγμα έργο διφυές, ήτοι το μὲν δικαιοδοτικό (άρθρο 98 παρ. 1 εδ. ε' και στ'), το δε διοικητικό (άρθρο 98 παρ.1 εδ. α' έως δ'), το τελευταίο δε τούτο έργο, το διοικητικό έχει ανατεθεί στο δικαστήριο τούτο από το Σύνταγμα και τους νόμους λόγω ακριβώς του χαρακτήρα του ως δικαστηρίου και των συνδεδομένων με αυτό συνταγματικών εγγυήσεων». Δηλαδή, το έργο του διακρίνεται σε δικαιοδοτικής φύσεως και σε διοικητικής («διφυές έργο») λόγω των συνδεδομένων με το δικαστήριο συνταγματικών εγγυήσεων (άρθρο 92 του Σ.), χωρίς η ανάθεση σ' αυτό μη δικαστικών αρμοδιοτήτων να συνεπάγεται την ανατροπή της δικαστικής του φύσης, αλλά απεναντίας να γίνεται προς όφελος της αποτελεσματικής λειτουργίας του διοικητικού έργου⁴⁵.

Στην αντίθετη κατεύθυνση από αυτή στην οποία προσανατολίζεται το Συμβούλιο της Επικρατείας βρίσκεται το Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο⁴⁶, το οποίο και ενστερνίζεται την παραδοσιακή και επικρατούσα

⁴³ Βλ. ανωτέρω υποσημ. 13.

⁴⁴ Σχετ. οι ΣτΕ (Ολομ.) 2908/1986, ΝοΒ 35, σελ. 427, και 2909/1986, Αρμ 1986, σελ. 917, όπου αναγνωρίζεται ο δικαστικός χαρακτήρας του θεσμού, χωρίς όμως να παραβλέπεται η ανάθεση σε αυτό και διοικητικών αρμοδιοτήτων, μεταξύ των οποίων κατατάσσεται ο προληπτικός έλεγχος των δαπανών.

⁴⁵ Βλ. Ν.Μηλιώνη, ό.π., Ο θεσμικός.....,σελ.220 και 221.

⁴⁶ Βλ. ΑΕΔ 16/1979 (ΦΕΚ 1/18- 1-1980, Τ. ΑΕΔ), ΑΕΔ 6/1980 (ΦΕΚ 4/19- 08-1980, τ.ΑΕΔ), καθώς επίσης και ΑΕΔ 26/1980 (ΦΕΚ 4/17- 05-1985).

στο χώρο του διοικητικού δικαίου άποψη περί «διφυούς υπόστασης»⁴⁷, διοικητικής και δικαστικής, που συνίσταται στην εκπλήρωση διπλής αποστολής, αφού λειτουργεί ταυτοχρόνως ως δικαστική αρχή και ως διοικητικό όργανο της Πολιτείας. Συνεπώς, εκτιμώντας ότι οι ανατεθείσες σε αυτό διοικητικές αρμοδιότητες, ήτοι ο έλεγχος νομιμότητας των δημοσίων δαπανών, η έκθεση προς τη Βουλή του ισολογισμού και του απολογισμού του κράτους, οι γνωμοδοτήσεις επί συνταξιοδοτικών νόμων, καθώς και ο έλεγχος επί των λογαριασμών των δημοσίων υπολόγων, αντιστοιχούν στην διοικητική του υπόσταση, δεν δέχεται την αμιγώς δικαστηριακή φύση αυτού, εμμένοντας πιστό στην παραδοσιακή θεωρία περί της ιδιάζουσας υπόστασής του.

⁴⁷ Βλ. για περισσότερα *Ι.Σαρμά*, Το δημόσιο χρήμα υπό έλεγχο...,ό.π., σελ.423, όπου υποστηρίζεται ότι η σχετική νομολογία του Ανωτάτου Ειδικού Δικαστηρίου πρέπει να θεωρηθεί ξεπερασμένη, καθώς τα άλλα δύο ανώτατα δικαστήρια το θεωρούν πλέον αμιγώς δικαστήριο.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ

Η διεύρυνση των αρμοδιοτήτων του Ελεγκτικού Συνεδρίου: άρθρο 98 του Συντάγματος μετά την αναθεώρηση του 2001.

Με το άρθρο 98 παρ. 1⁴⁸ του Συντάγματος, όπως διατυπώθηκε κατά την αναθεώρηση του 2001⁴⁹, επεκτάθηκαν σε σημαντικό βαθμό οι αρμοδιότητες⁵⁰ του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Συγκεκριμένα, επιχειρήθηκε μια σαφή κατηγοριοποίηση των αρμοδιοτήτων του σε *ελεγκτικές* (περ. α', β', γ' και ε'), *δικαιοδοτικές*⁵¹ (περ. στ' και ζ') και *γνωμοδοτικές*

⁴⁸ Σύμφωνα με το άρθρο 98 § 1 του Συντάγματος 1975/1986/2001: « Στην αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου ανήκουν **ιδίως**:

α) Ο έλεγχος των δαπανών του Κράτους, καθώς και των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλων νομικών προσώπων, που υπάγονται με ειδική διάταξη νόμου στο καθεστώς αυτό.

β) Ο έλεγχος συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας στις οποίες αντισυμβαλλόμενος είναι το Δημόσιο ή άλλο νομικό πρόσωπο που εξομοιώνεται με το Δημόσιο από την άποψη αυτή, όπως νόμος ορίζει.

γ) Ο έλεγχος των λογαριασμών των δημοσίων υπολόγων και των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλων νομικών προσώπων, που υπάγονται στον προβλεπόμενο από το εδάφιο α' έλεγχο.

δ) Η γνωμοδότηση για τα νομοσχέδια που αφορούν συντάξεις ή αναγνώριση υπηρεσίας για την παροχή δικαιώματος σύνταξης σύμφωνα με την παράγραφο 2 του άρθρου 73, καθώς και για κάθε άλλο θέμα που ορίζει ο νόμος.

ε) Η σύνταξη και η υποβολή έκθεσης προς τη Βουλή για τον απολογισμό και τον ισολογισμό του Κράτους κατά το άρθρο 79 παράγραφος 7.

σ τ) Η εκδίκαση διαφορών σχετικά με την απονομή συντάξεων, καθώς και με τον έλεγχο των λογαριασμών του εδαφίου γ'.

ζ) Η εκδίκαση υποθέσεων που αναφέρονται στην ευθύνη των πολιτικών ή στρατιωτικών δημοσίων υπαλλήλων, καθώς και των υπαλλήλων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου για κάθε ζημία που από δόλο ή αμέλεια προκλήθηκε στο Κράτος, τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης ή σε άλλα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου».

⁴⁹ Σχετ. το από 6 Απριλίου 2001 Ψήφισμα της Ζ' Αναθεωρητικής Βουλής των Ελλήνων (ΦΕΚ Α' 84).

⁵⁰ Ο συνταγματικός νομοθέτης με την φράση που χρησιμοποιεί στην συνταγματική διάταξη του άρθρου 98 του Συντάγματος, «στην αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου ανήκουν **ιδίως**», δεν απέκλεισε την ανάθεση με νόμο στο Ελεγκτικό Συνέδριο και άλλων διαφορών, εκτός των όσων ρητά κατονομάζει (βλ. και παρ. 1 άρθρου 94 Σ.), αρκεί αυτές να προσιδιάζουν στη δημοσιονομική φύση του Ελεγκτικού Συνεδρίου - να έχουν σχέση δηλ. με δημοσιονομικά ή συνταξιοδοτικά θέματα - και να μην έχουν υπαχθεί ρητά με άλλες συνταγματικές διατάξεις στη δικαιοδοσία άλλων δικαστηρίων (ΣτΕ 5066/1995). Σε κάθε δε περίπτωση, σημειώνεται, ότι δεν επιτρέπεται αποφύλιση αρμοδιοτήτων από το ΣτΕ και τα διοικητικά δικαστήρια και υπαγωγή τους στο Ελεγκτικό Συνέδριο υπό την μορφή δικαστικού ή δευτεροβάθμιου διοικητικού ελέγχου (ΣτΕ 3813/1997 και ΑΕΔ 5/1999). Βλ. σχετ. Γ. Κούρτη, Η δίκη ενώπιον του Ελεγκτικού Συνεδρίου - Δικαιοδοσία και άλλα δικονομικά θέματα, ΝοΒ 1997, σελ. 564 και Ι. Σαρμά, Κράτος και Δικαιοσύνη, το δημόσιο χρήμα υπό έλεγχο, ό.π., σελ. 560.

⁵¹ Η εν λόγω τριπλή διάκριση των αρμοδιοτήτων του ΕλΣ δεν τυγχάνει αναγνώρισης από τους υποστηρικτές της θεωρίας του δημοσιονομικού δικαίου, που υποστηρίζουν ότι η ταξινόμηση αυτή δεν ανταποκρίνεται στην ουσία της δικαιοδοτικής λειτουργίας, καθώς το δικαιοδοτικό έργο, το έργο του δικαστή, είναι από την φύση

(περ. δ'), με ενίσχυση, κυρίως, των δύο πρώτων κατηγοριών, αφού πλέον, αφενός στον ασκούμενο από το δικαστήριο προληπτικό και καταστατικό έλεγχο⁵² δύνανται να υπαχθούν, με ειδική διάταξη νόμου, όχι μόνο νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου – όπως ίσχυε πριν την αναθεώρηση – αλλά και νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου οποιασδήποτε μορφής⁵³, και αφετέρου, η αρμοδιότητα του προληπτικού ελέγχου επεκτείνεται και στις μεγάλης οικονομικής αξίας συμβάσεις του Δημοσίου, με αποτέλεσμα ο προβλεπόμενος έως τότε σε νομοθετικό επίπεδο έλεγχος νομιμότητας των δημόσιων συμβάσεων να κατοχυρώνεται πλέον συνταγματικά.

Συνεπώς, με την απαλοιφή του όρου «δημοσίου δικαίου»⁵⁴ από την περίπτωση α' της παρ. 1 του αναθεωρημένου άρθρου 98, πλέον το αντικείμενο του ελέγχου επεκτείνεται επί όλων των νομικών προσώπων, περιλαμβανομένων και των νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου⁵⁵, με σκοπό την εξάλειψη περιπτώσεων, όπου νομικά πρόσωπα τα οποία δι-

του είναι έργο ελεγκτικό. Συνεπώς, εφ' όσον οι όροι ελεγκτικές αρμοδιότητες και δικαιοδοτικές αρμοδιότητες θεωρούνται ταυτόσημοι, ο προληπτικός και καταστατικός έλεγχος αποτελούν δικαστικές αρμοδιότητες. Βλ. για περισσότερα *Ι. Τζεβελεκάκη*, *ό.π.*, σελ. 915, υποσημ. 10.

⁵² Σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 98 του Σ. (§ 1 εδ. α' και γ'), η ελεγκτική αρμοδιότητα του Σώματος οργανώνεται σε δύο επίπεδα: σε πρώτο επίπεδο, ο νόμος επιτάσσει την διενέργεια των δημοσίων δαπανών βάσει των αρχών της νομιμότητας και της κανονικότητας της δαπάνης, δηλ. πρόκειται για τον ασκούμενο έλεγχο πριν τακτοποιηθεί η σχετική εντολή του διατάκτη: σε δεύτερο δε επίπεδο, προβλέπεται ο έλεγχος της νομιμότητας των λογαριασμών και ο καταλογισμός των δημοσίων υπολόγων σε περίπτωση που διαγνωσθεί παράβαση, ήτοι πρόκειται για έλεγχο των διενεργηθεισών εκταμιεύσεων δημοσίου χρήματος. Βλ. σχετικά και ΕλΣ (πράξη IV Τμήμ.) 133/1995.

⁵³ Βλ. ΕλΣ (απόφ. IV Τμήμ.) 1333/2001.

⁵⁴ Ο όρος επαλείφθηκε και από την περ. γ' του αναθεωρημένου άρθρου 98, καθιστώντας έτσι δυνατό και τον έλεγχο των υπολόγων νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου. Βλ. όμως και *Ν.Μηλιώνη*, *Ο θεσμικός ρόλος*, *ό.π.*, σελ 100 επ., σχετικά με την άποψη της αποδυνάμωσης του καταστατικού ελέγχου, καθώς η υπαγωγή των νομικών προσώπων στον τελευταίο εξαρτάται από την προηγούμενη υπαγωγή τους στον προληπτικό έλεγχο, σύμφωνα με το ισχύον συνταγματικό καθεστώς.

⁵⁵ Όπως και συνέβη με την υπαγωγή στον προληπτικό έλεγχο των δαπανών των δημοτικών επιχειρήσεων (άρθρο 275 Ν. 3852/2010).

αχειρίζονται άμεσα ή έμμεσα δημόσιο χρήμα⁵⁶, να ενδύονται τον μανδύα της ανώνυμης εταιρίας και να διαφεύγουν κατ' αυτόν τον τρόπο του προληπτικού ελέγχου.

Βέβαια, έντονος προβληματισμός αναπτύσσεται σχετικά με το κατά πόσο ενυγχύεται έτσι ο προληπτικός έλεγχος, καθώς, όπως μπορούμε να παρατηρήσουμε, βάσει και του ισχύοντος αναθεωρημένου Συντάγματος, προκειμένου να υπαχθεί στον έλεγχο νομιμότητας του ΕΛΣ το νομικό πρόσωπο, πρέπει να υπάρχει ειδική διάταξη νόμου⁵⁷.

Ι. Η τριπλή ταξινόμηση των αρμοδιοτήτων σύμφωνα με το ισχύον Σύνταγμα και το άρθρο 1 Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο⁵⁸

Σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 98 παρ. 1, εδ. α' του Συντάγματος, στην αρμοδιότητα του ΕΛΣ ανήκει ο έλεγχος των δαπανών του Κράτους, καθώς και των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλων νομικών προσώπων, που υπάγονται με ειδική διάταξη νόμου στο καθεστώς αυτό. Ο εν λόγω διενεργούμενος από το ΕΛΣ έλεγχος διακρίνεται από το διοικητικό έλεγχο στον οποίο προβαίνουν συστηματικώς τα αρμόδια διοικητικά όργανα, είτε κατά το στάδιο της ανάληψης υποχρέωσης της δαπάνης, είτε κατά το στάδιο της εκκαθάρισης αυτής, ή τον ασκούμενο από τον ελεγκτή του δημοσίου ταμείου πριν από την εξόφληση του τίτλου πληρωμής, για τις μη υποκείμενες σε δικαστικό προληπτικό έλεγχο δαπάνες⁵⁹. Συνεπώς, ο συντακτικός νομοθέτης κα-

⁵⁶ Για τον εννοιολογικό ορισμό του όρου, βλ. ΕΛΣ (Ολομ.) πρακτικά 27/1997 και *Ν. Μηλιώνη*, Η έννοια του δημοσίου χρήματος. Παρατηρήσεις σε ΕΛΣ (Ολομ.) πρακτικά 27/1997, ΕΔΔΔ 1999, σελ 420 επ.

⁵⁷ ΕΛΣ (αποφ.ΙV Τμημ.) 1333/2001.

⁵⁸ άρθρο 1 του Ν. 4129/2013, ΦΕΚ Α' 52, Βλ. και κατωτέρω, υποσημ. 65.

⁵⁹ Σχετ. *Α. Γέροντας*, Δημοσιονομικό Δίκαιο, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα, 2005.

θιερώνει τον έλεγχο των διατακτών, ο οποίος συνίσταται σε προληπτικό⁶⁰ (a priori) έλεγχο των δαπανών και καταλήγει στη θεώρηση ή μη των σχετικών χρηματικών ενταλμάτων πληρωμής από το αρμόδιο όργανο⁶¹ του ΕΛΣ.

Συναφώς, ο οριζόμενος στο εδ. γ' του ιδίου άρθρου έλεγχος των δημοσίων υπολόγων έγκειται στον έλεγχο της δημοσιολογιστικής δράσης των διοικητικών οργάνων και προσώπων που διαχειρίζονται δημόσιο χρήμα⁶², ήτοι στον κατασταλτικό (a posteriori) έλεγχο των υποβαλλόμενων στο ΕΛΣ λογαριασμών και την επ'αυτών κρίση του Σώματος με την έκδοση πράξεως από τον αρμόδιο Επίτροπο, δυνάμει της οποίας, είτε «κλείνουν» οι χρήσεις με την κήρυξη των ελεγχθέντων λογαριασμών ως ορθώς εχόντων, είτε καταλογίζονται οι υπόλογοι για διαπιστωθέντα ελλείμματα⁶³.

Στις ελεγκτικές αρμοδιότητες του Σώματος συγκαταλέγεται, επιπλέον, η έκθεση προς τη Βουλή επί του απολογισμού και ισολογισμού του Κράτους⁶⁴ - γνωστή κατά παράδοση ως «Διαδήλωση» - η ο-

⁶⁰ Βλ. όμως άρθρο 10 παρ. 10 του Ν. 4337/2015, σύμφωνα με το οποίο δεν ασκείται από το ΕΛΣ προληπτικός έλεγχος δαπανών του Κράτους από 1-01-2017, και των ΟΤΑ και λοιπών νομικών προσώπων από 1-01-2019.

Η Ολομέλεια του ΕΛΣ (Πρακτικά 19ης Γεν. Συν./ 14-10-2015) κατά τη συζήτηση της ως άνω διάταξης του υπό συζήτηση τότε σχετικού νομοσχεδίου έκρινε ότι η προτεινόμενη «κατάργηση του προληπτικού ελέγχου των δαπανών, τον οποίο διενεργεί το δικαστήριο κατά το άρθρο 98 παρ. 1, εδ. α', αντιβαίνει στις ρητές διατάξεις του Συντάγματος και δεν μπορεί να τύχει εφαρμογής από το Ελεγκτικό Συνέδριο».

⁶¹ Δηλ. τον Επίτροπο του ΕΛΣ (υπάλληλος κατηγορίας ΠΕ, με βαθμό Α').

⁶² Σύμφωνα με την Ολομέλεια του ΕΛΣ (Πρακτικά 5ης Γεν. Συν./10-03-2005), ως προς τα ΝΠΙΔ, αυτά υπόκεινται στον κατασταλτικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, εφόσον δέχονται επιχορήγηση από τον κρατικό προϋπολογισμό.

⁶³ Βλ. Γ. Μαργακού, Αρμοδιότητες Ελεγκτικού Συνεδρίου - Προληπτικός έλεγχος δαπανών και κατασταλτικός έλεγχος λογαριασμών, σε: «Ελεγκτικό Συνέδριο, Μέρος Α', Μελέτες - Συμβολές», εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2016, σελ. 10.

⁶⁴ Σύμφωνα με το άρθρο 66 του Κώδικα Νόμων για το ΕΛΣ (στο εξής ΚΝΕΣ, π.δ. 136/2011, όπως ισχύει - όπως αυτός κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του Ν. 4129/2013, ΦΕΚ Α' 52), το Σώμα εξετάζει αφενός, τον απολογισμό του Κράτους που αποτελεί νόμο στον οποίο εμφανίζονται τα αποτελέσματα της εκτέλεσης του Προϋπολογισμού του Κράτους κάθε οικονομικού έτους και οι υπερβάσεις πιστώσεων που σημειώθηκαν κατά το ίδιο έτος, αφετέρου τον ισολογισμό, δηλ. νόμο όπου εμφανίζεται με διαφάνεια και αξιοπιστία μια σαφής εικόνα της χρηματοοικονομικής θέσης της Κεντρικής Διοίκησης. Σχετικά με το περιεχόμενο και την διαδικασία σύνταξης της

ποία εκδίδεται από την Ολομέλεια και συνοδεύει τον απολογισμό, τον ισολογισμό και τις λοιπές χρηματοοικονομικές καταστάσεις της Κεντρικής Διοίκησης που υποβάλλονται στην Βουλή για κύρωση το αργότερο μέχρι τέλος Νοεμβρίου κάθε έτους, και πάντως πριν την κατάθεση του κρατικού προϋπολογισμού.

Τέλος, στην παρ. 1 εδ. β' του άρθρου 98 του συνταγματικού κειμένου ορίζεται η σημαντικότερη, ίσως, ελεγκτική αρμοδιότητα του ΕλΣ, που αρχικώς είχε εισαχθεί στο επίπεδο της κοινής νομοθεσίας και με την αναθεώρηση του 2001 κατοχυρώθηκε πλέον συνταγματικά και αφορά, όπως χαρακτηριστικά αναφέρεται στο άρθρο αυτό, τον «έλεγχο των συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας στις οποίες αντισυμβαλλόμενος είναι το δημόσιο ή άλλο νομικό πρόσωπο που εξομοιώνεται με το Δημόσιο από την άποψη αυτή, όπως νόμος ορίζει⁶⁵».

Δέον να σημειωθεί ότι στον επιβαλλόμενο ευθέως από το Σύνταγμα προσυμβατικό έλεγχο του ΕλΣ, ενόψει της ανάγκης διασφάλισης της αρχής της διαφάνειας και της αποφυγής της διασπάθισης του δημοσίου χρήματος κατά την διαδικασία ανάθεσης και κατάρτισης δημοσίων συμβάσεων, υπάγονται όλες ανεξαιρέτως οι συμβάσεις μεγάλης οικονομικής αξίας, χωρίς διαφοροποίηση με βάση τη δικαιοδοσία των λοιπών διοικητικών ή πολιτικών δικαστηρίων για επίλυση των διαφορών από αυτές, αρκεί αντισυμβαλλόμενος να είναι το Δημόσιο ή οποιοδήποτε νομικό πρόσωπο δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου, το οποίο

έκθεσης του ΕλΣ βλ. περαιτέρω σε Α.Κοκκίδου, Οι αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου κατά το αναθεωρημένο άρθρο 98 του Συντάγματος, εκδ. Σάκκουλα Αθήνα - Θεσσαλονίκη 2004, σελ. 69 επ., καθώς και Ν. Μηλιώνη, Ο θεσμικός ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου (2002) σελ. 461 επ.

⁶⁵ Όπως οι συμβάσεις αυτές ειδικότερα θα καθορισθούν με νόμο (κατά κατηγορία συμβάσεων ή ύψος ποσού) και οι συμβάσεις που συνάπτονται μεταξύ φορέων της δημόσιας διοίκησης (ομοιογενείς) ή μεταξύ ενός φορέα της τελευταίας - ανεξαρτήτως της μορφής της νομικής του οργάνωσης - και ενός ιδιώτη (ετερογενείς), ΕλΣ (πράξη Ζ' Κλιμ.) 174/2009.

εξομοιώνεται με το Δημόσιο από την άποψη των δικαιωμάτων και υποχρεώσεων στη σύμβαση⁶⁶.

Όσον αφορά τις δικαιοδοτικές αρμοδιότητες⁶⁷ του ΕΛΣ, ο συντακτικός νομοθέτης με την αναθεωρημένη διάταξη του άρθρου 98 υπάγει στην δικαιοδοσία του Σώματος την εκδίκαση τριών κατηγοριών διαφορών, ήτοι τις διαφορές σχετικά με την απονομή συντάξεων (εδ. στ'), τις προκύπτουσες από τον έλεγχο των λογαριασμών του εδαφίου γ' διαφορές- δηλ. κατά τον καταστατικό έλεγχο - καθώς επίσης και τις υποθέσεις που αναφέρονται στην ευθύνη των πολιτικών ή στρατιωτικών δημοσίων υπαλλήλων και των υπαλλήλων των ΟΤΑ και των άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου για κάθε ζημία που, από δόλο ή αμέλεια, προκλήθηκε στο Κράτος, τους ΟΤΑ ή σε άλλα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου (εδ. ζ').

Η δεύτερη κατηγορία διαφορών από τις προμνησθείσες αποτελεί την κύρια δικαιοδοτική αρμοδιότητα του ΕΛΣ. Ειδικότερα στο εν λόγω Δικαστήριο ανήκει η αποκλειστική αρμοδιότητα⁶⁸ εκδίκασης ενδίκων μέσων επί διαφορών που ανακύπτουν από τον έλεγχο όλων ανεξαιρέτως των υπαγόμενων στην ελεγκτική δικαιοδοσία του λογαριασμών των δημοσίων υπολόγων, των ΟΤΑ και των λοιπών νομικών προσώ-

⁶⁶ Βλ. *Ε. Κουλουμπίνη*, Ο έλεγχος συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας στις οποίες αντισυμβαλλόμενος είναι το δημόσιο ή άλλο νομικό πρόσωπο που εξομοιώνεται με το δημόσιο από την άποψη αυτή (άρθρο 98 παρ. 1, εδ. β' Συν.), σε: «*Ελεγκτικό Συνέδριο, Μέρος Α', Μελέτες - Συμβολές*», εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2016, σελ. 169, υποσημ. 2 που παραπέμπει σε *Γ.Κούρτη*, Διαφάνεια και έλεγχος των δημοσίων συμβάσεων από το Ελεγκτικό Συνέδριο, *ΔιΔικ* 2004 και *Ι. Τζεβελεκάκη*, ό.π., σελ. 921, που υποστηρίζει ότι η συνταγματική έννοια των συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας είναι ευρύτερη της έννοιας των διοικητικών συμβάσεων « και περιλαμβάνει και τις συμβάσεις ιδιωτικού δικαίου».

⁶⁷ βλ. για περισσότερα *Α.Κοκκίδου*, ό.π., σελ. 79 επ., καθώς και *Ν. Μηλιώνη*, ό.π. σελ. 396 επ.

⁶⁸ Όπως χαρακτηριστικά αναφέρεται, το ΕΛΣ έχει τη γενική αρμοδιότητα να δικάζει τις αιτήσεις δικαστικής προστασίας, που η κείμενη νομοθεσία προβλέπει, για όλες τις διαφορές, οι οποίες είναι σχετικές με τον έλεγχο των λογαριασμών των δημοσίων υπολόγων (βλ. *Ι.Σαρμά*, Κράτος και Δικαιοσύνη, το δημόσιο χρήμα υπό έλεγχο, ό.π. σελ. 562 και την εκεί παραπομπή στην απόφαση Ολομ. ΕΛΣ 1314/1998).

πων - ασχέτως αν αυτά είναι δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου⁶⁹. Όπερ σημαίνει, εφόσον η δικαιοδοσία του απορρέει ευθέως εκ του θεμελιώδους χάρτη, η εφαρμογή της διάταξης (εδ. στ' παρ.1), λόγω της γενικότητας της διατύπωσής της, δεν εξαρτάται από την προηγούμενη θέσπιση ειδικού⁷⁰ κατά περίπτωση νόμου για την εκάστοτε υπαγωγή των οικείων υποθέσεων στο ΕΛΣ.

Σχετικά με τις διαφορές εξ απονομής συντάξεων, που αποτελεί επίσης κατηγορία διαφορών υπαγόμενη στην δικαιοδοτική αρμοδιότητα του Δικαστηρίου, επισημαίνεται ότι η ρητώς αναφερόμενη στο Σύνταγμα αρμοδιότητα καταλαμβάνει, όπως έχει υποστηριχθεί⁷¹, λόγω της ευρύτητας της διατύπωσης του συνταγματικού κειμένου και χάριν ενότητας της δικαιοδοσίας στις συντάξεις εν γένει, όχι μόνο εκείνες τις διαφορές σχετικά με την απονομή συντάξεων που βαρύνουν τον προϋπολογισμό του Δημοσίου, αλλά και εκείνες σε βάρος των ΟΤΑ και των λοιπών ν.π.δ.δ. των οποίων οι δαπάνες ελέγχονται από το ΕΛΣ.

⁶⁹ οιασδήποτε μορφής (π.χ. σωματεία), εφόσον όμως τα νομικά αυτά πρόσωπα έχουν υπαχθεί στον προληπτικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου με ειδική διάταξη νόμου (ΕΛΣ IV Τμήμα 1350/2001). Όσον αφορά τα ΝΠΔΔ, οι ανακλύπτουσες εκ των έλεγχου των λογαριασμών τους διαφορές υπάγονται στη δικαιοδοσία του ΕΛΣ, αφού αυτά προεχόντως διαχειρίζονται δημόσιο χρήμα (ΕΛΣ Ολομ. 1039/1995).

⁷⁰ Όμως ειδική νομοθετική πρόβλεψη επιβάλλεται εφόσον πρόκειται για τη ρύθμιση των ζητημάτων που εντάσσονται στον κύκλο των δικονομικών προϋποθέσεων και στη δικαστική εν γένει λειτουργία της αρμοδιότητας αυτής, ενόψει και της παρ. 2 του άρθρου 98 του Σ. που ορίζει ότι «οι αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου ρυθμίζονται και ασκούνται όπως νόμος ορίζει» (βλ. *Ι.Σαρμά*, Κράτος και Δικαιοσύνη, το δημόσιο χρήμα υπό έλεγχο, ό.π., σελ. 563). Εξυπακούεται ότι για άλλες διαφορές που μπορούν, ενόψει της ενδεικτικής απαρίθμησης των αρμοδιοτήτων του ΕΛΣ στο άρθρο 98, να υπαχθούν στο τελευταίο, απαιτείται ειδική νομοθετική ρύθμιση σε κάθε περίπτωση (ΕΛΣ Ολομ. 1314/1998). Βλ. όμως και αντίλογο αποφάσεις Ολομ. ΕΛΣ 1104/2007 και 2310/2009.

⁷¹ Βλ. όμως ΕΛΣ (Ολομ.) 1327/1982, κατά παραπομπή από *Ι.Σαρμά*, Κράτος και Δικαιοσύνη, το δημόσιο χρήμα υπό έλεγχο, ό.π., σελ. 569, του ίδιου, Η συνταγματική νομολογία του Ελεγκτικού συνεδρίου, 1997, σελ. 171. Παρά την συγκεκριμένη απόφαση της Ολομέλειας, η προβλεπόμενη στην συνταγματική διάταξη αρμοδιότητα παραμένει αρρυθμιστη κατά το μέρος που αφορά την αναγνώριση συνταξιοδοτικού δικαιώματος και αντίστοιχης υποχρέωσης προς καταβολή σύνταξης που βάρυνε ν.π.δ.δ., λόγω μη ύπαρξης σχετικού νόμου που να ορίζει τα δυνάμενα να ασκηθούν ένδικα μέσα προς επίλυση των αναφευομένων εξ απονομής συντάξεων υπό ν.π.δ.δ. διαφορών, ενόψει της διάταξης της παρ. 2 του άρθρου 98 Σ.

Όμως, ενόψει του, όπως προαναφέραμε, γεγονότος ότι ο συνταγματικός νομοθέτης δεν προβαίνει σε επακριβή προσδιορισμό των κατηγοριών συντάξεων που υπάγονται πρωτογενώς στη δικαιοδοσία του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ανακύπτουν, όπως είναι ευκόλως κατανοητό, δυσκολίες που έγκεινται στο κρίσιμο θέμα της οριοθέτησης⁷² της δικαιοδοσίας του ΕΛΣ επί των συνταξιοδοτικών διαφορών⁷³ και διάκρισής τους από τις κοινωνικοασφαλιστικές, και ειδικότερα, στο ζήτημα της συνταξιοδότησης των υπαλλήλων των ν.π.δ.δ. Μάλιστα, οι διαφορετικά διατυπωθείσες κατά καιρούς απόψεις⁷⁴ επί του συγκεκριμένου θέματος αναδεικνύουν εμφανώς τις όποιες δυσχέρειες.

Αναφορικά με την τρίτη κατηγορία διαφορών (εδ. ζ') που ανήκει στην αποκλειστική δικαιοδοσία του ΕΛΣ, ήτοι την εκδίκαση υποθέσεων αφορώσες στην αστική ευθύνη των δημοσίων πολιτικών ή στρατιωτικών κλπ. υπαλλήλων⁷⁵, αξιοσημείωτο είναι ότι η αστική ευθύνη που υπέχουν οι υπάλληλοι έναντι του Δημοσίου, ΟΤΑ ή ν.π.δ.δ.⁷⁶ για προ-

⁷² Πρβλ. διατάξεις 94 και 95 του Σ. όπου καθορίζεται κατά τρόπο αποκλειστικό η δικαιοδοσία του Συμβουλίου της Επικρατείας και των Τακτικών Διοικητικών Δικαστηρίων.

⁷³ Για τα τυπικά γνωρίσματα της συνταξιοδοτικής διαφοράς βλ. σχετ. *N. Μηλιώνη*, Σύγχρονες όψεις του συνταξιοδοτικού δικαιώματος, σε: «*Διαφάνεια και ανεξαρτησία στον έλεγχο του δημοσίου χρήματος*, Τιμητικός τόμος για τα 170 χρόνια του Ελεγκτικού Συνεδρίου», 2004, σελ. 630 επ.

⁷⁴ Βλ. για αναλυτικότερα *Κ.Κρέπη*, Η δικαιοδοσία του Ελεγκτικού Συνεδρίου στις διαφορές σχετικά με την απονομή συντάξεων, *Ε.Δ.Κ.Α.*, τόμος ΜΣΤ'(2004), σελ. 885 επ., και κατά παραπομπή του ιδίου, *Α.Καραμιχαλέλη*, Αρμοδιότητα των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων για την εκδίκαση διαφορών από κοινωνική ασφάλιση υπαλλήλων ν.π.δ.δ., *Ε.Δ.Κ.Α.*, ΛΑ', σελ.577 επ., του ιδίου, *Ε.Δ.Κ.Α.*, ΛΒ', σελ.130 επ., *Χ.Γεραρή*, Η διάκριση συνταξιοδοτικής και κοινωνικοασφαλιστικής διαφοράς, *Ε.Δ.Κ.Α.*, ΛΒ', σελ. 129 επ., *Γ.Κούρτη*, Η δίκη ενώπιον του Ελεγκτικού Συνεδρίου, *ό.π.*, σελ. 567 επ.

⁷⁵ αλλά και όσων υπηρετούν στο δημόσιο με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου, βλ. ενδεικτικά για τις υπαγόμενες και μη κατηγορίες σε *Α.Τάχου*, Δημοσιο - Υπαλληλικό Δίκαιο, εκδ. Σάκκουλα, Θεσ/κη 2001, σελ. 188 επ.

⁷⁶ Βλ. απόφαση ΕΛΣ (ΙV Τμήμα) 447/2000, κατά παραπομπή από *Ι.Σαρμά*, Κράτος και Δικαιοσύνη, το δημόσιο χρήμα υπό έλεγχο, *ό.π.*, σελ. 574, όπου γίνεται δεκτό ότι στην δικαιοδοσία του ΕΛΣ υπάγονται επίσης και οι υποθέσεις αστικής ευθύνης υπαλλήλων οι οποίοι φέρονται να προκάλεσαν ζημία σε άλλη δημόσια υπηρεσία ή ν.π.δ.δ., διακριτή από αυτή όπου υπηρετούν, κατά την άσκηση σ' αυτά αρμοδιότητας στηριζόμενης στην υπαλληλική τους ιδιότητα, καθώς επίσης και *Α.Κοκκίδου*, Οι αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου ...*ό.π.*, 2004, σελ. 121, όπου υποστηρίζει ότι στην δικαιοδοτική αρμοδιότητα του Δικαστηρίου πρέπει να υπαχθούν και οι υποθέσεις αστικής ευθύνης των υπαλλήλων ν.π.δ.δ., στα οποία μετέχει το Δημόσιο ως κύριος ή αποκλειστικός

κληθείσα σε αυτά ζημία με υπαίτια⁷⁷ πράξη ή παράλειψή τους κατά την εκτέλεση των υπηρεσιακών τους καθηκόντων, διαφέρει⁷⁸ ουσιωδώς αφενός, από την αστική ευθύνη των τελευταίων⁷⁹ έναντι των ιδιωτών από παράνομες πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων τους, και αφετέρου δε από τη δημοσιολογιστική ευθύνη⁸⁰ των υπολόγων για την ύπαρξη ελλείμματος στη διαχείρισή τους⁸¹ και τούτου διότι στην τελευταία περίπτωση η ένδικη διαφορά εισάγεται ενώπιον του ΕλΣ κατόπιν άσκησης ένδικου μέσου κατά της εκτελεστής διοικητικής πράξης του καταλογισμού, εν αντιθέσει με την αστική ευθύνη των δημοσίων υπαλλήλων για την ύπαρξη της οποίας, καθώς και για τον καταλογισμό της σχετικής ζημίας αποκλειστικά αρμόδιο να κρίνει είναι το ΕλΣ, κατόπιν αιτήσεως του Γενικού Επιτρόπου της Επικρατείας⁸¹ στο Ελεγκτικό Συνέδριο.

μέτοχος (δημόσια νομικά πρόσωπα υπό ευρεία έννοια), καθώς η τυχόν προκαλούμενη ζημία βαρύνει το δημόσιο πλούτο.

⁷⁷ Από το συνδυασμό των διατάξεων των άρθρων 38 του ν. 3528/2007 (ΦΕΚ Α' 26, Υπαλληλικός Κώδικας) και των άρθρων 68 και 69 του ν. 4129/2013 (ΦΕΚ Α' 52, κύρωση Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο) προκύπτει ότι ο ζημιώσας υπάλληλος ευθύνεται για δόλο ή βαριά αμέλεια μόνο έναντι του Δημοσίου και απαλλάσσεται για την προκληθείσα εξ ελαφράς αμέλειας ζημία. Ο δε ζημιωθείς τρίτος στερείται του δικαιώματος να εγείρει αγωγή κατά του ζημιώσαντος οργάνου.

⁷⁸ Βλ. Α. Λιγωμένου, Η εκδίκαση υποθέσεων που αναφέρονται στην ευθύνη των πολιτικών ή στρατιωτικών δημοσίων υπαλλήλων, καθώς και των υπαλλήλων των ΟΤΑ και των άλλων ΝΠΔΔ για κάθε ζημία που από δόλο ή αμέλεια προκλήθηκε στο Κράτος, στους ΟΤΑ ή σε άλλα ΝΠΔΔ (άρθρο 98 παρ. 1 εδ. ζ'), σε: «Ελεγκτικό Συνέδριο, Μέρος Α', Μελέτες - Συμβολές», εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2016, σελ. 100.

⁷⁹ Πρόκειται για την θεσπιζόμενη με τα άρθρα 105 και 106 του ΕισΝΑΚ αστική ευθύνη του Δημοσίου, των Ο.Τ.Α. και των ν.π.δ.δ. για παράνομες πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων τους κατά την άσκηση της ανατιθέμενης σ' αυτά δημόσιας εξουσίας. Στην περίπτωση αυτή η ευθύνη είναι αντικειμενική⁸¹ τουτέστιν δεν απαιτείται πταίσμα του οργάνου, αλλά αρκεί παράνομη πράξη ή παράλειψη αυτού. Ουσιαστικά η ευθύνη του υπαλλήλου μεταφέρεται στο Δημόσιο το οποίο, σε περίπτωση που καταδικαστεί να καταβάλει αποζημίωση στον τρίτο, έχει δικαίωμα αναγωγής κατά του αδιοπραγήσαντα υπαλλήλου που δωσιδικεί στο Ελεγκτικό Συνέδριο.

⁸⁰ που ρυθμίζεται από την περ. στ' του άρθρου 98 του Σ.

⁸¹ Η υπόθεση εισάγεται ενώπιον του αρμοδίου Τμήματος του ΕλΣ και ερευνάται κατά το νόμο και την ουσία κατόπιν ασκήσεως σχετικής αίτησης του Γενικού Επιτρόπου της Επικρατείας του Ελεγκτικού Συνεδρίου που ενεργεί είτε κατόπιν εντολής του αρμοδίου Υπουργού, είτε οίκοθεν όταν η ευθύνη προκύπτει από τα στοιχεία που τίθενται υπόψιν του Ελεγκτικού Συνεδρίου κατά το νόμο, βλ. σχετ. άρθρο 46 του π.δ. 774/1980 (Οργανισμός του Ελεγκτικού Συνεδρίου) και ήδη άρθρα 68 και 69 του ν. 4129/2013 (κύρωση Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο).

Τέλος, η γνωμοδοτική αρμοδιότητα του Σώματος καταλαμβάνει την αρμοδιότητα να γνωμοδοτεί για νομοσχέδια που αφορούν συντάξεις ή αναγνώριση υπηρεσίας για την παροχή δικαιώματος σύνταξης, σύμφωνα με την παράγραφο 2 του άρθρου 73 του Συντάγματος⁸² (περ. δ' άρθρου 98 του Σ.). Συνεπώς, σύμφωνα με το περιεχόμενο των ως άνω διατάξεων, η ανατιθέμενη στο ΕΛΣ από το Σύνταγμα και τον νόμο γνωμοδοτική διαδικασία⁸³, όχι μόνο δεν είναι προαιρετική για το αποφασίζον όργανο, αλλά αποτελεί απαραίτητο⁸⁴ συστατικό στοιχείο της όλης διαδικασίας παραγωγής συνταξιοδοτικών νόμων, αναγόμενη μάλιστα στα εξωτερικά τυπικά στοιχεία κατάρτισης του νόμου και λαμβανομένη αυτεπαγγέλτως υπόψη από τα δικαστήρια, καθώς η έλλειψη της σχετικής επεξεργασίας του συνταξιοδοτικού νόμου συνεπάγεται την τυπική αντισυνταγματικότητα του και, κατ' ακολουθίαν, το ανίσχυρο αυτού.

⁸² Στο άρθρο 73 παρ.2 του ισχύοντος Συντάγματος του 1975/1986/2001 ορίζεται ότι: «Νομοσχέδια που αναφέρονται οπωσδήποτε στην απονομή σύνταξης και στις προϋποθέσεις της υποβάλλονται μόνο από τον Υπουργό Οικονομικών ύστερα από γνωμοδότηση του Ελεγκτικού Συνεδρίου· αν πρόκειται για συντάξεις που επιβαρύνουν τον προϋπολογισμό οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, υποβάλλονται από τον αρμόδιο Υπουργό και τον Υπουργό Οικονομικών. Τα νομοσχέδια για συντάξεις πρέπει να είναι ειδικά· δεν επιτρέπεται, με ποινή την ακυρότητα, να αναγράφονται διατάξεις για συντάξεις σε νόμους που αποσκοπούν στη ρύθμιση άλλων θεμάτων».

⁸³ η γνωμοδοτική διαδικασία αποσκοπεί στην εξασφάλιση ενότητας κατά την ανάπτυξη του δημόσιου συνταξιοδοτικού συστήματος και προνοεί στην διαφύλαξη του νομοθετικού σώματος από τη θέσπιση διατάξεων που αντιστρατεύονται κανόνες της κείμενης νομοθεσίας και δεν συμβαδίζουν με την συνταγματική τάξη, βλ. ενδεικτικά ΕΛΣ (Ολομ.) 109/1976, ΝοΒ24 (1976), σελ. 565, ΕΛΣ (Ολομ.)983/1998, ΕΛΣ (πρακτ.ολομ.) 16ης Γεν. Συν./03-06-1998 (Θέμα Α').

⁸⁴ Εάν και αποτελεί απαραίτητο στοιχείο και είναι υποχρεωτική για τη Βουλή, πρόκειται για **απλή γνώμη** συμβουλευτικού χαρακτήρα, καθώς δεν απορρέει δεσμευτική ενέργεια για το αποφασίζον όργανο που μπορεί να ψηφίσει διαφορετικά από τις επισημάνσεις του ΕΛΣ. Βλ. ενδεικτικά την παρατήρηση της 'Α. Λιγωμένου, Η γνωμοδότηση του Ελεγκτικού Συνεδρίου επί των νομοσχεδίων που αφορούν συντάξεις ή αναγνώριση υπηρεσίας για την παροχή δικαιώματος σύνταξης (άρθρο 98 παρ. 1, εδ. δ' του Σ.), ΘΠΔΔ, Τεύχος 8-9/2012, Αύγουστος-Σεπτέμβριος, κατά την οποία η υιοθέτηση αντίθετης άποψης περί του χαρακτήρα της γνωμοδότησης ως σύμφωνης, συνεπάγεται την μετατροπή του ΕΛΣ σε οιονεί νομοθέτη επί συνταξιοδοτικών θεμάτων και την εξάλειψη της δικαιοδοτικής κρίσης του επί των ζητημάτων αυτών.

II. Η προσθήκη του άρθρου 100Α του Συντάγματος⁸⁵ ως έμμεση περιστολή της αρμοδιότητας του Ελεγκτικού Συνεδρίου

Με την ένταξη του άρθρου 100Α⁸⁶ στο Ε' Τμήμα του Συντάγματος ο συντακτικός νομοθέτης περιέβαλε το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους (Ν.Σ.Κ) με μια δέσμη εγγυήσεων⁸⁷ που συμβάλλουν στην αναβάθμιση και εκπλήρωση της αποστολής του. Στην εν λόγω όμως διάταξη, αν και προσδόθηκε συνταγματική περιωπή στις αρμοδιότητές του, δεν περιλαμβάνονται ορισμοί σχετικά με την οριοθέτηση των οικείων αρμοδιοτήτων του έναντι της αρμοδιότητας του ΕλΣ για την αναγνώριση απαιτήσεων κατά του Δημοσίου και το συμβιβασμό σε διαφορές τρίτων με αυτό. Μάλιστα, ενώ διαφάνηκε τάση ισχυροποίησης των νομοθετικά προβλεπόμενων αρμοδιοτήτων του με την συνταγματική κατοχύρωση αυτών, από την πλευρά της Διοίκησης αυτό ερμηνεύτηκε ως έμμεση περιστολή⁸⁸ της αρμοδιότητας του Ελεγκτικού Συνεδρίου και επιπλέον το τελευταίο παραμένει συνεπές στην πάγια νομολογία⁸⁹ του αμφισβητώντας τη σχετική αρμοδιότητα του Ν.Σ.Κ.

Ειδικότερα, σύμφωνα με την κρίση της Ολομέλειας του ΕλΣ τα πρακτικά συμβιβασμού του Ν.Σ.Κ. δεν έχουν δεσμευτική ισχύ έναντι του Σώματος κατά τον ασκούμενο από το τελευταίο δικαστικό προλη-

⁸⁵ όπως ισχύει μετά την αναθεώρηση του 2001 - ΦΕΚ 84/17-04-2001.

⁸⁶ Σύμφωνα με το εδ. β' του ισχύοντος άρθρου 100 Α' του Συντάγματος : «στην αρμοδιότητα του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους ανήκουν ιδίως η δικαστική υποστήριξη και εκπροσώπηση του Δημοσίου και η αναγνώριση απαιτήσεων κατά του Δημοσίου ή ο συμβιβασμός σε διαφορές με αυτό».

⁸⁷ Βλ. σχετικά ν. 3086/2002 (ΦΕΚ Α' 324 - Οργανισμός του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους και κατάσταση των λειτουργιών και των υπαλλήλων του) όπως ισχύει, καθώς επίσης και περί του θεσμού του Ν.Σ.Κ., Ε. Σπηλιωτόπουλου, Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή, 2001.

⁸⁸ Βλ. διδακτορική διατριβή Ε.Μπαλά, Ο προληπτικός δικαστικός έλεγχος των δημοσίων δαπανών: από την καθιέρωση στην αμφισβήτηση, 2009, σελ. 49, στον ιστότοπο Εθνικού Αρχείου Διδακτορικών Διατριβών, www.didaktorika.gr.

⁸⁹ Βλ. ΕλΣ (πρακτ. Ολομ.) 10^{ης} Γεν.Συν./02-03-1994 (θέμα β'). Αντίθετη η Ν.Σ.Κ. (Ολομ.) γνωμοδ. 457/1991.

πτικό έλεγχο των δημόσιων δαπανών, ένεκα της ρητής συνταγματικής καχυχύρωσής του (άρθρο 98 παρ. 1, περ. α') που επάγεται την μη δυνατότητα περιστολής του σχετικού ελέγχου με νόμο.

III. Η διάκριση των αρμοδιοτήτων σύμφωνα με την απόφαση ΑΕΔ 20/2005

Μια προσεκτική εξέταση της απόφασης ΑΕΔ 20/2005⁹⁰ θέτει το ζήτημα μιας διαφορετικής σε σχέση με τα προαναφερθέντα ταξινόμηση των αρμοδιοτήτων του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Συγκεκριμένα, στην σκέψη 3 αυτής, όπου και ερμηνεύονται οι διατάξεις του άρθρου 98 του Συντάγματος εμπεριέχεται η σκέψη ότι το Ελεγκτικό Συνέδριο έχει δύο διακριτές κατηγορίες αρμοδιοτήτων, ήτοι τις διοικητικές (άρθρα α', β', γ' δ' και ε'), διακρινόμενες με την σειρά τους σε ελεγκτικές και νομοπαρασκευαστικές, και τις δικαστικές (στ' και ζ'). Αναφορικά με τις πρώτες (διοικητικές), στην πρώτη κατηγορία εμπίπτει ο προληπτικός έλεγχος δαπανών, ο έλεγχος συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας, ο έλεγχος των λογαριασμών των δημοσίων υπολόγων, η γνωμοδότηση για τα συνταξιοδοτικά νομοσχέδια και για κάθε άλλο θέμα που ορίζει ο νόμος και τέλος, η σύνταξη και η υποβολή έκθεσης προς τη Βουλή για τον απολογισμό και ισολογισμό του Κράτους. Στις δε δικαστικές αρμοδιότητες υπάγεται η εκδίκαση διαφορών που ανακύπτουν από την α-

⁹⁰ Βλ. για περισσότερα *Ι.Π.Κάρκαλη*, Μια νέα μορφή δικαστικής προστασίας ανήκει ήδη στο παρελθόν - ή μήπως δεν υπήρξε ποτέ; *ΕφημΔΔ*, τεύχος 2/2006. Ο ίδιος επισημαίνει ότι η ΑΕΔ 20/2005, με βάση τη διπλή διάκριση αρμοδιοτήτων σε διοικητικές και δικαστικές, καταλήγει στο ότι το Ελεγκτικό Συνέδριο ασκεί δικαιοδοτική λειτουργία εκδίδοντας δικαστικές αποφάσεις μόνο στις περ. στ' και ζ', ενώ κατά την άσκηση των διοικητικών του αρμοδιοτήτων εκδίδει «πράξεις (...) που **μπορούν** να μην είναι ειδικά και εμπεριστατωμένα αιτιολογημένες», συμπέρασμα που αντιστρατεύεται ερμηνευτικά τη διάταξη του άρθρου 98 παρ. 2, καθόσον ο συνταγματικός νομοθέτης δεν επιτρέπει, ως προς την εξαίρεση που θεσπίζει, τη διακριτική ευχέρεια υπέρ του ΕΛΣ που το ΑΕΔ δέχεται.

πονομή συντάξεων και τον έλεγχο των λογαριασμών και υποθέσεων, καθώς και υποθέσεων που αναφέρονται στην ευθύνη δημοσίων, με την ευρεία έννοια του όρου υπαλλήλων, για κάθε προκληθείσα από δόλο ή αμέλεια ζημία στο Κράτος, τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης ή σε δημόσια νομικό πρόσωπα.

ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ

Ο ΠΑΡΕΜΠΙΠΤΩΝ ΕΛΕΓΧΟΣ ΤΩΝ ΑΝΑΦΥΟΜΕΝΩΝ ΖΗΤΗΜΑΤΩΝ ΕΚ ΜΕΡΟΥΣ ΤΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ

Ανέκαθεν, αλλά πολύ περισσότερο τα τελευταία χρόνια που η χώρα μας υπέστη και εξακολουθεί να υφίσταται τις συνέπειες της χρηματοπιστωτικής κρίσης του 2008, η ανάγκη για διασφάλιση του δημοσίου χρήματος, και επομένως για όσο το δυνατόν αποτελεσματικότερο δημοσιονομικό έλεγχο⁹¹, καθίσταται επιτακτικότερη, ενόψει και της έξαρσης των φαινομένων διαφθοράς.

Ο συνταγματικός χάρτης οργανώνοντας, όπως προκύπτει από πλέγμα δημοσιονομικών διατάξεών του, μεταξύ των οποίων και της διάταξης του άρθρου 98, έναν ιδιαίτερο χώρο - τον δημοσιονομικό - επιφυλάσσει σ' αυτόν ιδιαίτερη νομική οργάνωση. Με άλλα λόγια, αποκλίσεις από τις ρυθμίσεις του διοικητικού δικαίου είναι επιτρεπτές. Κατεξοχήν δε παράδειγμα αποτελεί το τεκμήριο νομιμότητας των διοικητικών πράξεων και ιδιαίτερο ενδιαφέρον αποκτά το ζήτημα του εάν και σε ποιά έκταση οι δημοσιονομικές πράξεις- ευρύτερη κατηγορία των τελευταίων- καλύπτονται από αυτό.

⁹¹ Το δημοσιονομικό χώρο αποτελούν η δημοσιονομική διοίκηση, καθώς και ο έλεγχος αυτής, ήτοι ο δημοσιονομικός έλεγχος. Το κύριο αντικείμενο του τελευταίου αποτελεί κατ' άρθρο 1 παρ. 1 του ν.δ. 1265/1972, αφενός η ύπαρξη νόμιμα χορηγηθείσας πίστωσης, αφετέρου η τήρηση κατά την πραγματοποίηση της δαπάνης των διατάξεων της νομοθεσίας περί δημόσιου λογιστικού ή κάθε άλλου νόμου, διατάγματος ή κανονιστικής απόφασης.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ

Τεκμήριο νομιμότητας διοικητικών πράξεων και έλεγχος νομιμότητας των δημοσιονομικών πράξεων

Ι. Το τεκμήριο νομιμότητας των διοικητικών πράξεων

Στην ελληνική έννομη τάξη πλειάδα διατάξεων⁹² του Συντάγματος καθιερώνουν την αρχή της νομιμότητας, ως ειδικότερη έκφανση της αρχής του Κράτους Δικαίου, που μεταφράζεται στην υποχρέωση υπαγωγής της Διοίκησης στους θεσπιζόμενους από το νομοθετικό όργανο κανόνες δικαίου⁹³. Συνεπώς, η Διοίκηση δεν μπορεί να προβαίνει σε νομικές πράξεις παρά μόνο βάσει αρμοδιότητας που παρέχεται από τις διατάξεις του ευρωπαϊκού κοινοτικού δικαίου, του Συντάγματος και των νομοθετικών ή κανονιστικών πράξεων⁹⁴.

Μία εκ των βασικότερων γενικών αρχών του διοικητικού δικαίου συνιστά το *τεκμήριο νομιμότητας*⁹⁵ των διοικητικών πράξεων που αποτελεί το ένα εκ των δύο κύριων χαρακτηριστικών της διοικητικής πράξης - μαζί με την εκτελεστότητα⁹⁶. Σύμφωνα με αυτό, η διοικητική πράξη από την έναρξη και κατά την διάρκεια της ισχύος της τεκμαίρε-

⁹² Βλ. άρθρα 26 & 2, 43, 50, 82, 83 και 95 § 1 του Συντάγματος.

⁹³ Βλ. για περισσότερα Ε. Σπηλιωτόπουλου, Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου Ι, ό.π. σελ. 94 επ.

⁹⁴ Σύμφωνα με τον καθηγητή Ε. Σπηλιωτόπουλο, κατά έναν ευρύτερο και ορθότερο προσδιορισμό, η αρχή της νομιμότητας συνεπάγεται την υπαγωγή της Δημόσιας Διοίκησης στο σύνολο των κανόνων δικαίου, από οποιαδήποτε πηγή και αν προέρχονται, οι οποίοι διέπουν την οργάνωση, τη λειτουργία και γενικά τη δράση της, ό.π. σελ. 96.

⁹⁵ Για περισσότερα σχετικά με το τεκμήριο νομιμότητας πρβλ. Γλ. Σιούτη, Το τεκμήριο νομιμότητας των διοικητικών πράξεων, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή, 1994.

⁹⁶ Δηλαδή τη δεσμευτικότητα με την οποία είναι εξοπλισμένη η διοικητική πράξη, που σημαίνει ότι παράγει τα έννομα αποτελέσματά της και είναι υποχρεωτική η συμμόρφωση τόσο της Διοίκησης όσο και των διοικουμένων μόλις αρχίσει να ισχύει, δίχως να χρειάζεται καμία περαιτέρω διαδικασία, διοικητική ή δικαστική. Βλ. Απ. Γέροντα, Σ. Λύτρα, Πρ. Παυλόπουλου, Γλ. Σιούτη, Σ. Φλογαίτη, Διοικητικό Δίκαιο, Εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2004, σελ. 214 επ.

ται καθόλα νόμιμη και ως εκ τούτου παράγει έννομα αποτελέσματα, ανεξάρτητα από την ύπαρξη τυχόν νομικής πλημμέλειας. Της αναγνωρίζεται δηλαδή, ανεξάρτητα από το νόμιμο, αληθές ή δίκαιο περιεχόμενό της, ένα ιδιαίτερο κύρος και μια αυξημένη ισχύς, μια ισοδυναμία προς τη νόμιμη διοικητική πράξη⁹⁷.

Το τεκμήριο νομιμότητας, όπως μπορούμε ευκόλως να συνάγουμε, αναφέρεται στη σχέση ασφάλειας που πρέπει να διέπει τις σχέσεις των διοικουμένων με την Δημόσια Διοίκηση, με την τελευταία να υποχρεούται σε κάθε περίπτωση να πραγματώνει τις επιταγές των εκδιδόμενων από αυτή πράξεων.

II. Η αρχή της δημοσιονομικής νομιμότητας

Οι εκδιδόμενες στο πλαίσιο του δημοσιονομικού χώρου πράξεις, ούσες πράξεις της διοίκησης αφορώσες το δημόσιο χρήμα, αποτελούν ειδική κατηγορία διοικητικών πράξεων που ονομάζονται δημοσιονομικές και οι οποίες παράγουν δημοσιονομικά αποτελέσματα και είναι εξοπλισμένες με δημοσιονομική εκτελεστότητα. Κατά λογική ακολουθία και αυτές οι πράξεις, ως ανήκουσες στην ευρύτερη κατηγορία των διοικητικών πράξεων, θα έπρεπε να καλύπτονται από το τεκμήριο νομιμότητας. Παρατηρούμε, παρά ταύτα μια σημαντική απόκλιση από τις ρυθμίσεις του κοινού διοικητικού δικαίου. Προκειμένου να διασφαλισθεί με τον καλύτερο δυνατό τρόπο το δημόσιο χρήμα το τεκμήριο νομιμότητας αντικαθίσταται από την *αρχή του ελέγχου*⁹⁸, που σημαίνει

⁹⁷ Σύμφωνα με την νομολογία του ΣτΕ (ΣτΕ 32/47, 1255/52, 2366/69, 1555/80, 1809/82, 2287/88) και οι τυχόν μη σύννομες διοικητικές πράξεις, θεωρούνται έγκυρες και παράγουν όλες τις έννομες συνέπειες, εφόσον δεν ανακλήθηκαν διοικητικώς ή δεν ακυρώθηκαν δικαστικώς.

⁹⁸ Βλ. *Ανδρέα Γ. Δημητρόπουλου*, Ο προληπτικός έλεγχος δαπανών από το Ελεγκτικό Συνέδριο κατά το άρθρο 98 παρ. 1α' του Σ., σε: «Κιβωτός Φιλίας, Τιμητικός Τόμος για τον καθηγητή Θεόδωρο Ι. Παναγόπουλο», 2011,

ότι η νομιμότητα της πράξης πρέπει να αποδεικνύεται μέσω της ελεγκτικής διαδικασίας και αυτό καθίσταται εμφανές στα πλαίσια άσκησης του προληπτικού ελέγχου των δαπανών οι οποίες και δεν θεωρούνται εκ των προτέρων νόμιμες και ως εκ τούτου πρέπει να ελέγχονται⁹⁹.

Κατά συνέπεια, στα πλαίσια του δημοσιονομικού χώρου, η πράξη δεν αρκεί να φαίνεται, αλλά θα πρέπει να είναι και νόμιμη.

Συναφώς, η δημοσιονομική νομιμότητα των κρατικών δαπανών (δημοσιονομική νομιμότητα) διαφέρει από την αρχή της διοικητικής νομιμότητας, διότι απαιτεί να προηγηθεί η ψήφιση από την Βουλή του προϋπολογισμού και να παρασχεθεί με αυτόν εξουσιοδότηση στην εκτελεστική εξουσία για την εκτέλεση των δημοσίων δαπανών¹⁰⁰.

σελ. 323, όπου σημειώνεται μεταξύ άλλων ότι ανάμεσα στον προληπτικό έλεγχο δαπανών και το τεκμήριο νομιμότητας των διοικητικών πράξεων φαίνεται να υπάρχει εγγενής αντίθεση, η οποία και αίρεται με τη διάκριση μεταξύ διοικητικής και δημοσιονομικής διάστασης που συνυπάρχουν σε συγκεκριμένη πράξη, με το τεκμήριο νομιμότητας να αφορά την διοικητική πράξη και την αρχή του ελέγχου της νομιμότητας τη δημοσιονομική διάσταση. Βλ. περαιτέρω *Ι.Π. Κάρκαλη*, Αντιδιαφθορά και Ελεγκτικό Συνέδριο, σελ. 179 επ. κατά παραπομπή του ανωτέρω.

⁹⁹ Για να καταστεί αυτό κατανοητό ο συγγραφέας παραθέτει το παράδειγμα της πράξης προαγωγής ενός δημοσίου υπαλλήλου, όπου αφενός ο υπάλληλος μπορεί να ενεργήσει διοικητικές πράξεις υπό τη νέα του βαθμολογική ιδιότητα, αφετέρου η μισθολογική προσαύξηση δεν είναι εκτελεστή, πριν αυτή εγκριθεί από το Ελεγκτικό Συνέδριο, το κατοχυρωμένο δηλ. συνταγματικά όργανο ελέγχου.

¹⁰⁰ Βλ. *Α. Θεοχαρόπουλου*, Ο κανών της νομιμότητας των κρατικών δαπανών και το Ελεγκτικόν Συνέδριον ως θεσμική εγγύησης τηρήσεως του κανόνος, Τιμ. τομ. για τα 150 χρόνια του Ελεγκτικού Συνεδρίου, κατά παραπομπή από *Ν. Μηλιώνη*, ό.π., Ο θεσμικός....., σελ. 232, υποσ. 102.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ

Η παρεμπόπτουσα κρίση των διοικητικών πράξεων

Ι. Η απαγόρευση της παρεμπόπτουσας κρίσης του κύρους της ατομικής διοικητικής πράξης

Άμεση συνέπεια του τεκμηρίου της νομιμότητας αποτελεί η μη δυνατότητα παρεμπόπτοντος ελέγχου των ατομικών διοικητικών πράξεων¹⁰¹, αρχή η οποία βρίσκει εφαρμογή τόσο σε δικαστικό όσο και διοικητικό επίπεδο, και τούτο διότι, αφενός αποκλείεται η παρεμπόπτουσα από το ΣτΕ ή ΔΕ έρευνα του κύρους της μετά την εκπνοή της προθεσμίας προσβολής της με αίτηση ακυρώσεως¹⁰², επ' ευκαιρία ασκήσεως αίτησης ακυρώσεως που στρέφεται κατ' άλλης ατομικής διοικητικής πράξης, αφετέρου δε το τεκμήριο νομιμότητας ισχύει τόσο έναντι των διοικουμένων όσο και έναντι των διοικητικών αρχών με επακόλουθο οι τελευταίες, εφόσον οι πράξεις φέρουν τα γνωρίσματα έγκυρων πράξεων, να μη μπορούν να ελέγξουν την νομιμότητα πράξεων άλλων διοικητικών αρχών¹⁰³.

¹⁰¹ Εν αντιθέσει με τις ατομικές διοικητικές πράξεις που απολαύουν πλήρως του τεκμηρίου νομιμότητας, στις κανονιστικές πράξεις δεν βρίσκει πλήρη εφαρμογή, καθώς αυτές υπόκεινται σε διαρκή - χωρίς κανένα χρονικό περιορισμό - παρεμπόπτοντα έλεγχο νομιμότητας από όλα τα δικαστήρια. Βλ. *Απ. Γέροντα, Σ. Λύτρα, Πρ. Παυλόπουλου, Γλ. Σιούτη, Σ. Φλογαίτη*, Διοικητικό Δίκαιο, ό.π., σελ. 21, και την παραπομπή στις ΣτΕ 763/30, 254/49, 32/59, 1552/64, 540/71, 1139/79, 2347/87, όπως επίσης και για τις συνέπειες του τεκμηρίου στις τελευταίες.

¹⁰² Το ίδιο ισχύει και για τα διοικητικά δικαστήρια κατά την εκδίκαση διοικητικής διαφοράς ουσίας κατόπιν ασκήσεως προσφυγής κατά ατομικής διοικητικής πράξης. Για περισσότερα, βλ. *Ε.Σπηλιωτόπουλου*, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, 2001, ό.π., παρ. 102, σελ.119 επ.

¹⁰³ ΣτΕ 63, 1555/80, 2519/82, 2287/1988, κατά παραπομπή *Ε.Σπηλιωτόπουλου*, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, 2001, παρ. 102, σελ.121, με την εξαίρεση, κατόπιν ειδικής νομοθετικής εξουσιοδότησης, του Ανωτάτου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ) που ελέγχει την νομιμότητα των πράξεων πρόσληψης προσωπικού με σχέση ιδιωτικού δικαίου, όπως και των οργανισμών κοινωνικής ασφάλισης (ΟΚΑ) που εξετάζουν την νομιμότητα των πράξεων άλλου ΟΚΑ προκειμένου να αναγνωρίσουν ασφαλιστικές παροχές.

Λαμβάνοντας δε υπόψη ότι η απαγόρευση¹⁰⁴ του παρεμπόδιτος ελέγχου της νομιμότητας και του κύρους της ατομικής διοικητικής πράξης στη διοικητική δίκη βρίσκει έρεισμα στις αρχές της ασφάλειας δικαίου και της προστασίας των κεκτημένων δικαιωμάτων, και έχοντας ως δεδομένο ότι στη διοικητική διαδικασία - πέρα από την αποκατάσταση της αντικειμενικής νομιμότητας που αποτελεί το αντικείμενο αυτής - δεσπόζει το προσωπικό συμφέρον του προσφεύγοντος, είναι φυσικό - και ορθώς - να μην τίθενται υπό αμφισβήτηση ατομικές διοικητικές πράξεις που διέφυγαν τον ευθύ ακυρωτικό έλεγχο¹⁰⁵.

II. Η απορρύθμιση της απόλυτης εφαρμογής του τεκμηρίου της νομιμότητας

Εκτός των περιπτώσεων όπου το τεκμήριο νομιμότητας δεν τυγχάνει εφαρμογής και δεν υφίσταται (περίπτωση ανυπόστατων πράξεων ή πράξεων απολύτως άκυρων), υπάρχουν και περιπτώσεις¹⁰⁶ όπου ο κανόνας κάμπτεται και ο παρεμπόδιτων έλεγχος συναντάται πιο εκτεταμένος. Αυτό συμβαίνει, μεταξύ άλλων, στις ακόλουθες, κυρίως, περιπτώσεις:

1) οι κανονιστικές πράξεις¹⁰⁷

Η αρχή του διηνεκούς ελέγχου της νομιμότητας των κανονιστικών πράξεων επιβάλλεται, τόσο λόγω της φύσης των πράξεων αυτών -

¹⁰⁴ Για τις εξαιρέσεις από την αρχή της απαγόρευσης του παρεμπόδιτος ελέγχου βλ. Απ. Γέροντα, Σ. Λύτρα, Πρ. Παυλόπουλου, Γλ. Σιούτη, Σ. Φλογαίτη, Διοικητικό Δίκαιο, ό.π., σελ. 212.

¹⁰⁵ Βλ. Ι.Σαρμά, Κράτος και Δικαιοσύνη, το δημόσιο χρήμα υπό έλεγχο..., ό.π., σελ. 412 επ., παρ. ΙΓ -13.

¹⁰⁶ Βλ. και ανωτέρω υποσημ. 105.

¹⁰⁷ Βλ. και ανωτέρω υποσημ. 103.

ήτοι του απρόσωπου, γενικού και αφηρημένου χαρακτήρα της ρύθμισης που δεν εξαντλείται σε μια εφαρμογή, αλλά διατηρεί την ισχύ της εφαρμοζόμενη στις πληρούσες τις προϋποθέσεις μέλλουσες και αόριστες περιπτώσεις - όσο και του σκοπού τους, που δεν είναι άλλος από τη δυνατότητα έμμεσης προσβολής τους - επ' ευκαιρία προσβολής μιας ατομικής πράξης που ερείδεται σε μια κανονιστική - από άτομα που δεν συγκέντρωναν τις προϋποθέσεις ευθείας προσβολής τους με αίτηση ακυρώσεως εντός της οριζόμενης προθεσμίας.

Αναμφισβήτητα, επομένως, ο παρεμπόπτων έλεγχος των κανονιστικών πράξεων αποτελεί μία εκ των θεμελιωδών αρχών του διοικητικού δικαίου και ορθώς κρίθηκε και από την Ολομέλεια του Ανωτάτου ακυρωτικού Δικαστηρίου (ΟλομΣτΕ 3839/2009¹⁰⁸) μη υποκείμενος σε κανενός είδους χρονικό περιορισμό ως απορρέων από το συνταγματικώς κατοχυρωμένο δικαίωμα αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας (άρθρο 20 Σ.).

2) ο παρεμπόπτων έλεγχος των ποινικών δικαστηρίων επί των διοικητικών πράξεων

Υπάρχουν περιπτώσεις όπου Ποινικές διατάξεις¹⁰⁹ παρέχουν στο δικαστικό λειτουργό αρμοδιότητα να ερευνά τη νομιμότητα ατομικών πράξεων, προκειμένου να επιβληθεί ποινή σ' αυτόν προς τον οποίο απευθύνεται η πράξη, λόγω παράβασης συμπεριφοράς την οποία αυτή καθορίζει. Συγκεκριμένα, έχει κριθεί ότι η ποινική νομοθεσία (άρθρα 171 σε συνδυασμό με διατάξεις άρθρων 167 και 170 Π.Κ.) επιβάλλει στο δικαστήριο την παρεμπόπτουςα έρευνα της νομιμότητας της διοικητι-

¹⁰⁸ ΕφημΔΔ τ. 6/2009, σελ. 755.

¹⁰⁹ Α.Π. 782/1979, ΤοΣ 1979, σελ. 642, κατά παραπομπή από Επ. Σπηλιωτόπουλου, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, ο.π. σελ. 121.

κής πράξης περί απαγορεύσεως της δημόσιας συναθροίσεως που έχει διαταχθεί από αστυνομική αρχή.

3) ο παρεμπόπτων έλεγχος των πολιτικών δικαστηρίων επί των διοικητικών πράξεων

Εξάιρεση στη γενικότερη απαγόρευση του παρεμπόπτοντος ελέγχου αποτελεί, επιπλέον, και ο έλεγχος των διοικητικών πράξεων από τα πολιτικά δικαστήρια¹¹⁰ κατά την εκδίκαση ιδιωτικών διαφορών που υπάγονται στη δικαιοδοσία τους, ήτοι τα δικαστήρια αυτά δύνανται να προβαίνουν σε έλεγχο του κύρους κάποιας διοικητικής πράξης από την οποία εξαρτάται η νομιμότητα της κρινόμενης ιδιωτικής σχέσης – έλεγχος που, για να το θέσουμε με άλλα λόγια, περιορίζεται στη νομιμότητα¹¹¹ της πρώτης, μη δυνάμενος να επεκταθεί και στην ουσιαστική εκτίμηση¹¹² περί της ύπαρξης ή ανυπαρξίας των απαιτούμενων πραγματικών προϋποθέσεων στην οποία προέβη η Διοίκηση – καθιστώντας την πράξη αυτή ανενεργή¹¹³ ως προς την εξεταζόμενη υπόθεση.

¹¹⁰ ΚΠολΔικ άρθρο 1 και 2.

¹¹¹ Σύμφωνα με πάγια νομολογία του Αρείου Πάγου, τα πολιτικά δικαστήρια ελέγχουν κατά πόσο τα διοικητικά όργανα ενήργησαν εντός της παρασχεθείσας εκ του νόμου εξουσίας – δηλ. στα πλαίσια της αρμοδιότητάς τους – και κατά τους τύπους και όρους που καθορίζουν οι σχετικές νομικές διατάξεις. Βλ. Α.Π. 231/1978, ΝοΒ 27, σελ. 59, Α.Π. 973/1998, ΝοΒ 46, σελ. 1957, κατά παραπομπή από *Επ. Σπηλιωτόπουλου*, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, ο.π. σελ. 120, υποσημ. 29.

¹¹² Α.Π. 973/1997, ΝοΒ 46, σελ. 957.

¹¹³ Τα πολιτικά δικαστήρια δεν μπορούν να αναγνωρίσουν την ακυρότητα των διοικητικών πράξεων, καθώς αυτή η αρμοδιότητα ανήκει αποκλειστικά στα διοικητικά δικαστήρια, πρβλ. Γλ. Σιούτη, Το τεκμήριο νομιμότητας των διοικητικών πράξεων, ο.π. σελ. 124 επ.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ

Η έρευνα του Ελεγκτικού Συνεδρίου επί των παρεμπιπτόντως αναφυσόμενων ζητημάτων

Στο παρόν κεφάλαιο, εν αντιθέσει με το προηγούμενο όπου εξετάστηκε η απαγόρευση του παρεμπιπτόντος ελέγχου των διοικητικών πράξεων και ο τρόπος σταδιακής απορρύθμισης της απόλυτης εφαρμογής του τεκμηρίου της νομιμότητας, γίνεται αναφορά στον τρόπο που το ΕΛΣ προβαίνει, βάσει ρητής νομοθετικής διάταξης¹¹⁴, σε εκτεταμένο παρεμπιπτόντα έλεγχο των διοικητικών πράξεων. Ο τελευταίος δε αποτελεί μια κρίση που δεν διεισδύει στον πυρήνα των παρεμπιπτόντως εξεταζόμενων διοικητικών πράξεων και, σε καμία περίπτωση, δεν υποκαθιστά τον έλεγχο του Συμβουλίου της Επικρατείας και των τακτικών δικαστηρίων, αλλά αρκείται στα εξωτερικά γνωρίσματα αυτών¹¹⁵, χωρίς να αποτελεί αφετηρία αντιφατικών κρίσεων.

Κατά τον έλεγχο το δικαστήριο δικαιούται να εξετάσει ζητήματα που αφενός, άπτονται της διαδικασίας πραγματοποίησης των δαπανών¹¹⁶ και αφετέρου, αποτελούν αρμοδιότητα άλλων δικαστηρίων (διοικητικών, πολιτικών, ποινικών) με την προϋπόθεση τα ζητήματα αυτά να μην έχουν κριθεί τελεσίδικα με απόφαση άλλου δικαστηρίου και με

¹¹⁴ Άρθρο 17 παρ.3 του π.δ. 774/1980(καθώς και άρθρο 1 παρ.2 του ν.δ. 1265/1972), που ορίζει ότι κατά τον ασκούμενο εκ μέρους του Ελεγκτικού Συνεδρίου έλεγχο - τόσο τον προληπτικό έλεγχο των δημόσιων δαπανών, όσο και τον καταστατικό έλεγχο των δημόσιων λογαριασμών των δημόσιων υπολόγων - επιτρέπεται η εξέταση και των παρεμπιπτόντως αναφυσόμενων ζητημάτων, με την επιφύλαξη των διατάξεων περί δεδικασμένου.

¹¹⁵ Πρβλ. Α. Γέροντας, Δημοσιονομικό Δίκαιο, ό.π., σελ. 208.

¹¹⁶ δηλ. εξετάζει τη νομιμότητα των δημιουργικών διοικητικών πράξεων της δαπάνης, π.χ. την υπουργική απόφαση για διορισμό ή απόσπαση υπαλλήλου.

απώτερο σκοπό την προστασία του δημοσίου συμφέροντος από παράνομες εκταμιεύσεις.

Όπως δε ορθώς επισημαίνει ο Ι. Σαρμάς¹¹⁷, ο διενεργούμενος έλεγχος θα ήταν τυφλός και θεωρητικός, αν δεν κάλυπτε και την κρίση για τη νομιμότητα της βασικής ενοχικής σχέσης από όπου απέρρευσε η υποχρέωση για δαπάνη και δεχόταν ως διατάκτη - σύμφωνα με τη θεωρία του *de facto* οργάνου - όποιον εμφανιζόταν ως τέτοιος, χωρίς να ελέγχει και τη νομιμότητα του ορισμού του.

Συνεπώς, όπως θα συμπεράνουμε ακολούθως, το ΕΛΣ εισχωρεί κατά κάποιο τρόπο στη δικαιοδοτική δράση των άλλων δικαστηρίων, χωρίς να ματαιώνει την τελευταία, αλλά στα πλαίσια και προς την κατεύθυνση της ασφάλειας δικαίου.

I. Η εφαρμογή του παρεμπόδιτος ελέγχου επί των ελεγκτικών του αρμοδιοτήτων

Ενώ αντικείμενο της διοικητικής δίκης, επί το πλείστον, αποτελεί η νομιμότητα ή μη μιας εκτελεστής διοικητικής πράξης με το προσωπικό συμφέρον του προσφεύγοντος να δεσπόζει σε κάθε περίπτωση, απεναντίας, ο προληπτικός έλεγχος των δημόσιων δαπανών στηρίζεται στην κρίση του θεωρητέου ή μη του χρηματικού εντάλματος και στη νομιμότητα της δαπάνης που εντέλλεται με αυτό, στοχεύοντας, όχι στην προστασία εννόμου συμφέροντος του διαδίκου, αλλά στην προστασία του δημοσίου χρήματος από παράνομες εκταμιεύσεις.

¹¹⁷ Βλ. Ι.Σαρμά, Κράτος και Δικαιοσύνη, ό.π., σελ. 412.

Συνεπώς, στα ζητήματα κύριου ελέγχου κατά τον προληπτικό έλεγχο υπάγονται κυρίως η ύπαρξη σχετικής πίστωσης στον προϋπολογισμό για την εντελλόμενη δαπάνη και η μη εξάντλησή της ενόψει και των άλλων διαταχθεισών δαπανών. Στο σημείο αυτό ανακύπτει, ευλόγως, το ερώτημα σχετικά με το ποιά ζητήματα υπάγονται στο χώρο του παρεμπόπτοντος ελέγχου.

Το Ελεγκτικό Συνέδριο, σύμφωνα με τη νομολογία του¹¹⁸, δύναται να αρνηθεί τη θεώρηση του επίμαχου χρηματικού εντάλματος, όπως και την κήρυξη του ορθώς έχειν του δημόσιου λογαριασμού κατά τον καταστατικό έλεγχο, επεκτείνοντας τον παρεμπόπτοντα έλεγχο στην έρευνα αφενός, αν τα διοικητικά όργανα ενήργησαν στο πλαίσιο της παρασχεθείσας εκ του νόμου αρμοδιότητας, αν τηρήθηκαν οι εκ του νόμου καθοριζόμενοι τύποι και όροι, αν ερμηνεύθηκαν και εφαρμόστηκαν ορθά οι νομικές διατάξεις και αφετέρου, αν η διοικητική πράξη έχει την απαιτούμενη αιτιολογία ως προς τη διαπίστωση των αναγκαίων πραγματικών περιστατικών και την υπαγωγή τους στον προσήκοντα νομικό χαρακτηρισμό και, τέλος, αν στην κρίση τους εμφιλοχώρησε πλάνη περί τα πραγματικά περιστατικά, ως προς το αντικειμενικώς υποστατό ή μη αυτών, καθώς η εν λόγω πλάνη οδηγεί σε παράβαση νόμου που καθιστά την πράξη μη νόμιμη.

Εντούτοις, δεν δύναται να εξετασθεί παρεμπιπτόντως η αλήθεια των πραγματικών γεγονότων που αναφέρονται στις διοικητικές πράξεις και που εκτιμήθηκαν και έγιναν δεκτά από τη διοικητική αρχή που τις εξέδωσε· διότι τότε θα προέβαινε σε κατ' ουσίαν εκτίμηση των πραγματικών γεγονότων, αρμοδιότητα όμως που ανήκει στην ελεύθερη

¹¹⁸ Για τα όρια και την έκταση του παρεμπόπτοντος ελέγχου, βλ. ΕλΣ (Ολομ.)578/1993, (πράξη Ι Τμ.)57, 153/1990.

κρίση του αρμόδιου διοικητικού οργάνου¹¹⁹ και θα παραβιαζόταν η αρχή της διάκρισης των εξουσιών.

Δέον να διευκρινισθεί ότι η παρεμπόδιουσα κρίση του ΕλΣ δεν αποτελεί δεδικασμένο, τόσο για το ίδιο όσο και για τη Διοίκηση, για τυχόν ανακύψασες στο μέλλον περιπτώσεις και ισχύει μόνο στο πλαίσιο της συγκεκριμένης διαφοράς¹²⁰.

1) η κρίση του Συμβουλίου της Επικρατείας επί του θέματος

Το Συμβούλιο της Επικρατείας, με την υπ' αριθμ. 3564/1986¹²¹ Απόφασή του, στηριζόμενο στη δεσπόζουσα στη διοικητική δίκη αντίληψη ότι δεν ελέγχονται παρεμπιπτόντως οι ατομικές διοικητικές πράξεις, καθώς είναι εφοδιασμένες με το τεκμήριο νομιμότητας, εμμένει στην αρνητική του θέση περί του μη επιτρεπτού του παρεμπόδιου ελέγχου της νομιμότητας ατομικών διοικητικών πράξεων εκ μέρους του Ελεγκτικού Συνεδρίου κατά τη διενέργεια του προληπτικού ελέγχου των δαπανών του Κράτους, των ΟΤΑ και των ΝΠΔΔ, θέση που αφενός, έγινε δεκτή από τα Διοικητικά Εφετεία και το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους¹²² και που αφετέρου, αφείρεσε από το Ελεγκτικό Συνέδριο ένα κύριο στοιχείο του θεσμικού του οπλοστασίου, το οποίο του παρέχετε ρητά με την παρ. 3 του άρθρου 17 του π.δ. 774/1980¹²³.

¹¹⁹ Βλ. *N. Μηλιώνη*, Η νομολογιακή διαπραγμάτευση του παρεμπόδιου ελέγχου..., ό.π., σελ. 249, αλλά πρβλ. και ΕλΣυν (Ολομ.)497/1992 ως προς την πλάνη ως προς το αντικειμενικώς υποστατό των πραγματικών περιστατικών.

¹²⁰ Βλ. *Γλ.Σιούτη*, Το τεκμήριο νομιμότητας, ό.π., σελ. 119.

¹²¹ ΝοΒ 35 (1987), σελ. 606, το ΣτΕ επιλήφθηκε της υπόθεσης κατόπιν ασκηθείσας από ανάδοχο δημοσίου έργου προσφυγής για την αναγνώριση χρηματικής οφειλής που εντελλόταν με ελεγχθέντα από το ΕλΣ χρηματικά εντάλματα πληρωμής, κατά την άσκηση του προληπτικού ελέγχου.

¹²² ΝΣΚ 199/1991.

¹²³ Βλ. *N.Μηλιώνη*, ό.π., Ο θεσμικός....., σελ.236.

Παρά ταύτα, μια σχετικά πρόσφατη ματιά στη νομολογία του Ανωτάτου Ακυρωτικού Δικαστηρίου, οδηγεί στο συμπέρασμα ότι η πάγια ακολουθούμενη νομολογία του έχει εν μέρει μεταβληθεί. Συγκεκριμένα, με την υπ' αριθμ. 2740/2008¹²⁴ Απόφασή του, αποφάνθηκε ότι ναι μεν κατά τον ασκούμενο από το Ελεγκτικό Συνέδριο προληπτικό έλεγχο, το τελευταίο δεν ασκεί δικαιοδοτική εξουσία υποκαθιστάμενο στη δικαιοδοσία άλλων δικαστηρίων, πλην όμως, αξιολογώντας τον προβληθέντα λόγο ως αλυσιτελώς προβαλλόμενο, δεν προσδιορίζει την αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου - όπως έκανε στο παρελθόν με παλαιότερη νομολογία του - και διευκρινίζει ότι ο προληπτικός έλεγχος τον οποίο δικαιούνται να ασκούν οι Επίτροποι του Ελεγκτικού Συνεδρίου επί των εκδοθέντων χρηματικών ενταλμάτων, στο πλαίσιο εκτέλεσης διοικητικής σύμβασης, δεν εμποδίζει το δικαστικό έλεγχο της σχετικής διαφοράς από τα τακτικά διοικητικά δικαστήρια και το Συμβούλιο της Επικρατείας¹²⁵.

2) Το δεδিকাσμένο ως λόγος περιστολής του προληπτικού ελέγχου των δαπανών από το Ελεγκτικό Συνέδριο

Σύμφωνα με την προπαρατεθείσα διάταξη του άρθρου 17 του π.δ. 774/1980¹²⁶ περί Οργανισμού του Ελεγκτικού Συνεδρίου, το ΕΛΣ κατά την άσκηση του επιβαλλόμενου από το άρθρο 98 του Συντάγματος προληπτικού ελέγχου των δαπανών, προβαίνει, επιτρεπτός, στην εξέταση και των παρεμπιπτόντως αναφεόμενων ζητημάτων «επιφυλασσό-

¹²⁴ Βλ. ΣτΕ 2740/2008, ΘΠΔΔ 2010, σελ. 195. Το πραγματικό της υπόθεσης αφορούσε μειοδοτικό διαγωνισμό παροχής δημοσίων υπηρεσιών όπου τα σχετικά εκδοθέντα και ελεγχθέντα χρηματικά εντάλματα πληρωμών δεν θεωρήθηκαν από το ΕΛΣ λόγω μη νομιμότητας της διαδικασίας του διαγωνισμού.

¹²⁵ Κατ' εφαρμογή του άρθρου 94 και 95 του Συντάγματος.

¹²⁶ Παρ. 3 άρθρου 28 Κώδικα Νόμων για το ΕΛΣ.

μενων των περί δεδिकाσμένου διατάξεων». Συνεπώς, κατά τον έλεγχο της νομιμότητας των δαπανών το ΕΛΣ εξετάζει για την πραγματοποίηση της δαπάνης, όταν απαιτείται, και τα αναγκαίως με αυτήν συναπτόμενα ζητήματα, όπως την ύπαρξη δικαιώματος του δανειστή - πιστωτή του Δημοσίου, των ΟΤΑ και των λοιπών ΝΠΔΔ, ακόμα και αν αυτά υπάγονται στη δικαιοδοσία άλλων δικαστηρίων, υπό την προϋπόθεση, όμως, τα ζητήματα αυτά να μην έχουν κριθεί τελεσιδίκως με απόφαση του αρμόδιου Δικαστηρίου¹²⁷.

Είναι, επομένως, προφανές ότι το παραγόμενο από απόφαση άλλου δικαστηρίου δεδिकाσμένο¹²⁸ δεσμεύει το Ελεγκτικό Συνέδριο κατά την άσκηση των ελεγκτικών του αρμοδιοτήτων, διότι, σ' αυτή την περίπτωση, έχει αποφανθεί το κατά το Σύνταγμα αρμόδιο πολιτικό ή διοικητικό δικαστήριο, κατόπιν διαγνωστικής διαδικασίας για το κατά νόμο και ουσία βάσιμο της απαιτήσεως, σχετικής κλήτευσης των δικάων και στάθμισης των αντικρουόμενων συμφερόντων.

Σύμφωνα με τα προεκτεθέντα, στο πλαίσιο άσκησης του συνταγματικά κατοχυρωμένου δημοσιονομικού ελέγχου των δαπανών, το ΕΛΣ δεσμεύεται από το «προσωρινό δεδिकाσμένο» που παράγουν οι δικαστικές αποφάσεις ασφαλιστικών μέτρων και υποχρεούται σε θεώρηση του χρηματικού εντάλματος, που εκδίδεται υπέρ του αιτηθέντος προσωρινή δικαστική προστασία και σε συμμόρφωση με την απόφαση των ασφαλιστικών μέτρων, καθώς αυτή αποτελεί νόμιμο και πλήρες δικαιολογητικό, με το οποίο αποδεικνύεται νόμιμη απαίτηση¹²⁹.

¹²⁷ ΕΛΣυν(Πράξη IV Τμ.) 48/2001.

¹²⁸ ΕΛΣυν (Ολ.) Πρακτικά Συν. 9^η/19-05-2010.

¹²⁹ ΕΛΣυν (Ολ.) Πρακτικά Συν. 9^η/19-05-2010.

Επιπλέον, σύμφωνα με την κρατούσα στη νομολογία άποψη¹³⁰, δεν αποτελεί, κατά την έννοια της παρ. 3 του άρθρου 17 του π.δ. 774/1980, παρεμπιπτόντως αναφεύμενο ζήτημα ο έλεγχος της νομιμότητας και βασιμότητας των λόγων και των όρων που δικαιολογούν την εκδοθείσα στο πλαίσιο της διαδικασίας των ασφαλιστικών μέτρων προσωρινή διαταγή, καθώς αποτελεί για το Δικαστήριο νόμιμο δικαιολογητικό με το οποίο αποδεικνύεται νόμιμη απαίτηση. Συγκεκριμένα, με τα Πρακτικά της Συν. 9^η/19-05-2010 της Ολομέλειας του Δικαστηρίου έγινε δεκτή η δέσμευση του από προσωρινή διαταγή κατά τον προληπτικό έλεγχο νομιμότητας των δημοσίων δαπανών, με επακόλουθο την υποχρέωση των αρμοδίων οργάνων του προς θεώρηση του οικείου χρηματικού εντάλματος.

Συναφώς, στο βαθμό που τα μέρη προέβησαν σε δικαστικό συμβιβασμό¹³¹, κατ' άρθρο 293 του ΚΠολΔ, με καταχώρηση της σχετικής δήλωσης βούλησής τους στα πρακτικά του οικείου δικαστικού σχηματισμού και τα πρακτικά αυτά απέκτησαν νόμιμη υπόσταση, δεν δύναται να εγερθεί ζήτημα κύρους του συμβιβασμού στο πλαίσιο του προληπτικού ελέγχου της σχετικής δαπάνης από το ΕλΣ, το οποίο υποχρεούται να συμμορφωθεί με τον υπάρχοντα νόμιμο νόμιμο εκτελεστό τίτλο, συμφώνως προς την περ. γ' της παρ. 1 του άρθρου 904 του ΚΠολΔ και να μην αμφισβητήσει το κύρος του περιεχόμενου στα πρακτικά δικαστικού συμβιβασμού, καθιστώντας ανενεργό τον τίτλο. Επομένως, εν προκειμένω, το χρηματικό ένταλμα με το οποίο εντέλλεται η

¹³⁰ Βλ. ενδεικτικά ΕλΣυν (Πράξη Ι Τμ.) 141/2012, με την οποία κρίθηκε θεωρητέο το χρηματικό ένταλμα με το οποίο εντελλόταν δαπάνη στηριζόμενη σε προσωρινή διαταγή που διέτασσε το Δήμο να δέχεται τις υπηρεσίες και να καταβάλλει τις αποδοχές εργαζομένης με σύμβαση εργασίας, η οποία πιθανολογήθηκε ότι επρόκειτο για σύμβαση αορίστου χρόνου προς κάλυψη παγίων και διαρκών αναγκών.

¹³¹ ΕλΣυν (Πράξη Ι Τμ.) 271/2013 και (Πράξη VII Τμ.) 209/2015.

δαπάνη που στηρίζεται σε πρακτικά δικαστικού συμβιβασμού, είναι θεωρητέο, καθώς δεν αποτελεί, κατά την έννοια της παρ. 3 του άρθρου 28 του ΚΝΕλΣυν, παρεμπιπτόντως αναφεύμενο ζήτημα, κατά τον ασκούμενο υπό του Δικαστηρίου προληπτικό έλεγχο, ο έλεγχος της νομιμότητας ή μη της περιεχόμενης σ' αυτά ουσιαστικής αξιώσεως, αλλά ο εκτελεστός αυτός τίτλος αποτελεί για το ΕλΣ νόμιμο δικαιολογητικό και ο προληπτικός έλεγχος περιορίζεται μόνο στην εξέταση του τύπου υποστατού του σχετικού τίτλου.

Τέλος, το ΕλΣ, έχοντας διευκρινίσει¹³² ότι τα πρακτικά εξωδικαστικού συμβιβασμού του ΝΣΚ δεν παράγουν δεδικασμένο σχετικά με την ύπαρξη ουσιαστικού δικαιώματος του φερόμενου ως μισθωτή του Δημοσίου και εξ αυτού του λόγου το κύρος τους μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο πλήρους ελέγχου κατά τον διενεργούμενο από το Δικαστήριο προληπτικό έλεγχο της δαπάνης που απορρέει από αυτά, προχώρησε στον έλεγχο της συνταγματικότητας της παρ. 3 του άρθρου 41 του Ν. 4170/2013¹³³.

Σύμφωνα με την κρατούσα άποψη, η εν λόγω διάταξη - σύμφωνα με την οποία τα πρακτικά εξωδικαστικού συμβιβασμού του ΝΣΚ, μετά την πάροδο εξήντα (60) ημερών από την έγκρισή τους, αποτελούν εκτελεστούς τίτλους και παρέχουν δυνατότητα αναγκαστικής εκτέλεσης κατά του Δημοσίου - δεν δύναται να θεωρηθεί ότι θίγει τον πυρήνα του συνταγματικώς κατοχυρωμένου προληπτικού ελέγχου των δαπανών, δοθέντος ότι άλλως, θίγεται το δικαίωμα αναγκαστικής εκτέλεσης ως έκφανση του δικαιώματος δικαστικής προστασίας. Συνεπώς, το ΕλΣ

¹³² ΕλΣυν (Πράξη Ι Τμ.) 314/2014. Το ΝΣΚ και μετά την αναθεώρηση του Συντάγματος παραμένει διοικητική αρχή υπαγόμενη στο διατάκτη - Υπουργό Οικονομικών.

¹³³ Με το οποίο τροποποιήθηκε το άρθρο 7 του Οργανισμού του ΝΣΚ.

υποχρεούται να συμμορφωθεί με τον υπάρχοντα νόμιμο εκτελεστό τίτλο που αποτελεί για το Δικαστήριο νόμιμο και πλήρες δικαιολογητικό για την ελεγχόμενη δαπάνη.

II. Η εφαρμογή του παρεμπόπτοντος ελέγχου επί των δικαστικών του αρμοδιοτήτων

Αναφορικά με την εφαρμογή του παρεμπόπτοντως ελέγχου επί των δικαστικών αρμοδιοτήτων του ΕλΣ, κατά κύριο λόγο, δεν γίνεται επίκληση της ρητής νομοθετικής ρύθμισης της παρ. 3 του άρθρου 17 του π.δ. 774/1980, αλλά είτε γενικής δικονομικής αρχής, είτε διαμορφωθείσας πάγιας νομολογίας¹³⁴. Η αρχή αυτή εφαρμόζεται, το πρώτον, από το οικείο Τμήμα του ΕλΣ, αν δικάζει εφέσεις κατά πράξεων κανονισμού συντάξεων που πληρώνονται εις βάρος του Δημοσίου Τομέα ή κατ' αποφάσεων της Επιτροπής Ελέγχου Πράξεων Κανονισμού Συντάξεων, οι οποίες εκδίδονται επί ενστάσεων κατά των πράξεων αυτών και, δεύτερον, από την αρμόδια για την έκδοση των πράξεων αυτών Υπηρεσία του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους, καθώς και την προαναφερόμενη Επιτροπή, όταν κρίνει επί ενστάσεων κατά των ίδιων πράξεων.

Τονιστέον, ότι η κατ' εφαρμογή της εν λόγω αρχής παρεμπόπτουσα κρίση του ΕλΣ επί προδικαστικού ζητήματος της δικαζόμενης από αυτό διαφοράς, μη παράγουσα δεδικασμένο, ισχύει μόνο στο πλαίσιο της διαφοράς αυτής και δεν δεσμεύει το αρμόδιο δικαστήριο για νέα επί του ιδίου ζητήματος κρίση. Ενόψει των ανωτέρω, δεν υφί-

¹³⁴ Για περισσότερα, βλ. *N.Μηλιώνη*, ό.π., Ο θεσμικός....., σελ.236 επ.

σταται παραβίαση των διατάξεων του άρθρου 8, της παρ. 1 του άρθρου 20 και της παρ. 1 του άρθρου 95 του Συντάγματος. Συνεπώς, δεν θίγονται οι αρμοδιότητες του Συμβουλίου της Επικρατείας, ούτε και κάποιος στερείται χωρίς τη θέλησή του το φυσικό ή νόμιμο δικαστή που του έχει ορίσει ο νόμος και ούτε παραβιάζεται το συνταγματικώς κατοχυρωμένο δικαίωμα της ακρόασης των διαδίκων.

Άλλωστε, όπως προαναφέρθηκε¹³⁵, ο παρεμπόπτων έλεγχος που ασκεί το ΕλΣ δεν δύναται να υποκαταστήσει το διενεργούμενο από τα διοικητικά δικαστήρια και το Συμβούλιο της Επικρατείας έλεγχο.

¹³⁵ Πρβλ. Α. Γέροντα, Δημοσιονομικό Δίκαιο, ό.π. σελ. 208.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΕΤΑΡΤΟ

Η δέσμευση του Ελεγκτικού Συνεδρίου από αποφάσεις άλλων δικαστηρίων.

Αναφορικά με τις εκδικαζόμενες από το ΕΛΣ διαφορές, σύμφωνα με τα ανωτέρω λεχθέντα, εφαρμόζεται αναλόγως η παρ.1 του άρθρου 5 του ΚΔΔ (άρθρο 123 του π.δ. 1225/1981), σύμφωνα με την οποία τα διοικητικά δικαστήρια - συμπεριλαμβανομένου και του ΕΛΣ - δεσμεύονται από τις αποφάσεις άλλων διοικητικών δικαστηρίων, ως προς το μέρος που αυτές αποτελούν δεδδικασμένο, ελλείψει αντίστοιχης ρύθμισης στο Ν. 4129/2013.

I. Η νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου ως προς τη δέσμευση του από αποφάσεις ποινικών δικαστηρίων

Σύμφωνα με την μέχρι πρότινος πάγια ακολουθούμενη νομολογία¹³⁶ του, το ΕΛΣ δέχεται ότι οι αποφάσεις των ποινικών δικαστηρίων δεν αποτελούν δεδδικασμένο και δεν το δεσμεύουν ως προς την κρίση του για τη δημοσιονομική ευθύνη του υπολόγου, καθώς συνεκτιμώνται και λοιπά στοιχεία της υπόθεσης.

Παρά ταύτα, με πρόσφατη απόφασή¹³⁷ του έκρινε ότι δεσμεύεται από αθωωτική ποινική απόφαση, υπό την προϋπόθεση ότι τα πραγματικά περιστατικά, που οδήγησαν στην ποινική δίωξη του διωχθέντος και προτεινόμενου προς καταλογισμό προσώπου, ταυτίζονται πλήρως με αυτά στα οποία στηρίζεται ο καταλογισμός του.

¹³⁶ ΕΛΣυν (VI I Τμ.) 244/2011, 2176/2010, 1006/2006.

¹³⁷ ΕΛΣυν (Ολ.) 124/2017. Η απόφαση αφορά σε αίτηση αναίρεσεως του IV Τμήματος του ΕΛΣ με την οποία έγινε δεκτή η έφεση κατά καταλογιστικής απόφασης των Επιθεωρητών Υγείας και Πρόνοιας, με την οποία καταλογίσθηκε υπέρ του ΝΠΔΔ και εις βάρος του υπαλλήλου, υπό την ιδιότητά του ως υπολόγου χρηματικών ενταλμάτων προπληρωμής, το ποσό των 15.005 ευρώ.

Συγκεκριμένα, το Δικαστήριο έκρινε ότι δεν μπορεί να αποστεί από την αθωωτική κρίση του ποινικού δικαστηρίου ως προς το ότι μια υπάλληλος ΝΠΔΔ δεν τέλεσε τις αποδιδόμενες σ' αυτήν ποινικά κολλάσιμες πράξεις, που έχουν την ίδια αντικειμενική υπόσταση με τις αποδοθείσες σ' αυτήν με την καταλογιστική απόφαση παράνομες πράξεις, οι οποίες αποτέλεσαν τη γενεσιουργό αιτία πρόκλησης του ελλείμματος στη διαχείριση του ΝΠΔΔ.

Συνεπώς, στην περίπτωση που οι διοικητικές διαδικασίες - δημοσιονομική δίκη - που έπονται της κρίσης του ποινικού δικαστηρίου παρουσιάζουν συνάφεια με την προηγηθείσα ποινική δίκη, το ΕλΣ οφείλει να σεβαστεί την αθωωτική κρίση του ποινικού δικαστηρίου και να απόσχει από τη διατύπωση κρίσης που θα έθετε εν αμφιβόλω το αθωωτικό αποτέλεσμα¹³⁸. Σύμφωνα με τα ανωτέρω λεχθέντα, επομένως, εφόσον η συνάφεια ανάμεσα στην αποκληρωθείσα ποινική διαδικασία και στη δημοσιονομική δίκη επιβεβαιωθεί, η κρίση στα πλαίσια της τελευταίας θα ελεγχθεί για παραβίαση της διαδικαστικής εγγυήσεως του τεκμηρίου αθωότητας του κατηγορουμένου (παρ. 2 του άρθρου 6 της ΕΣΔΑ) και συγκεκριμένα, το αν με την επίδικη κρίση παραβιάσθηκε η προηγούμενη αθώωση του υπολόγου.

¹³⁸ Σχ. η απόφαση του ΕΔΔΑ επί της υπόθεσης "Σταυρόπουλος κατά Ελλάδας".

Επίλογος

Από την ανωτέρω ανάλυση καταδείχθηκε η ιδιαίτερη σημασία και κεντρική θέση που κατέχει το ανώτατο δημοσιονομικό δικαστήριο της χώρας, ως θεσμός δημοσιονομικής διαχείρισης του Κράτους, εξοπλισμένος εκ του Συντάγματος (άρθρο 98) με αρμοδιότητες που το καθιστούν πιο ευέλικτο και αποτελεσματικό ως προς την εκπλήρωση της αποστολής του, ήτοι τον αρτιότερο δημοσιονομικό έλεγχο του κράτους και δη τον αποτελεσματικότερο έλεγχο των δημοσίων δαπανών.

Προς την ως άνω κατεύθυνση της επιδιωκόμενης διοικητικής μεταρρύθμισης και της αρτιότερης δημοσιονομικής διοίκησης, ο προληπτικός έλεγχος νομιμότητας των δημοσιονομικών πράξεων αποτελεί αναγκαιότητα και συνταγματική επιταγή, μη αντικείμενος στο τεκμήριο νομιμότητας των διοικητικών πράξεων, καθόσον πρόκειται για παρεμπιπτοντα έλεγχο της νομιμότητας που αφορά τη δημοσιονομική διάσταση των πράξεων αυτών, λαμβανομένου υπόψη ότι στο δημοσιονομικό χώρο οι τελευταίες δεν πρέπει να φαίνονται μόνο, αλλά να είναι και νόμιμες.

Συναφώς, όπως έχει κριθεί με πλειάδα αποφάσεων του ΕλΣ, αυτό δύναται να εξετάζει παρεμπιπτόντως και τα αναγκαίως με τη νομιμότητα των δαπανών συναπτόμενα ζητήματα αρμοδιότητας άλλων δικαστηρίων (πολιτικών, διοικητικών, ποινικών), εφόσον τα ζητήματα αυτά δεν έχουν κριθεί τελεσιδίκως με απόφαση του αρμοδίου δικαστηρίου που αποτελεί δεδικασμένο, στην έκταση που με αυτή κρίθηκαν τελεσιδίκως τα ουσιαστικά και δικονομικά ζητήματα κατά την εκδίκαση μιας έννομης σχέσεως μεταξύ των ίδιων προσώπων, με την ίδια ι-

διότητα και εφόσον πρόκειται για το ίδιο αντικείμενο και την ίδια νομική αιτία.

Συμπερασματικά, η δυνατότητα το ΕλΣ να προβαίνει σε παρεμπίπτοντα έλεγχο των πράξεων συλλειτουργεί στη λογική επέλευσης της ασφάλειας δικαίου και της δημιουργίας μιας ενιαίας έννομης τάξης, στο πλαίσιο της οποίας η δημοσιονομική παρέμβασή του δεν ακυρώνεται εξαιτίας της αναγκαστικής ελεγκτικής εισδοχής σε άλλους δικαιοδοτικούς κλάδους, ενώ συγχρόνως η δικαιοδοτική δράση των λοιπών δικαιοδοσιών δεν ματαιώνεται από τη διασταύρωση της με το ΕλΣ¹³⁹.

Εν τέλει, σύμφωνα με τη διαμορφωθείσα, ιδίως κατά τα τελευταία έτη, νομολογία του ΕλΣ, το κατοχυρωμένο στην ΕΣΔΑ τεκμήριο αθωότητας ισχύει και στη δημοσιονομική δίκη, εφόσον οι ποινικώς κολάσιμες πράξεις για τις οποίες αθωώθηκε ο κατηγορούμενος έχουν την ίδια αντικειμενική υπόσταση, υπό την έννοια ότι ταυτίζονται πλήρως με τις αποδιδόμενες σε αυτόν με την προσβαλλόμενη καταλογιστική απόφαση πράξεις και από τις οποίες προέκυψε το έλλειμμα.

¹³⁹ Βλ. *Ι Κάρκαλη*, Δικαστικός προληπτικός έλεγχος των δαπανών: Μια νέα μορφή δικαστικής προστασίας, σε: *"Διαφάνεια και ανεξαρτησία στον έλεγχο του δημοσίου χρήματος"*, Τιμ. τομ. για τα 170 χρόνια του Ελεγκτικού Συνεδρίου, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή, 2004, σελ. 321 επ.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ - ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ

- Α.Γκόνη, Η ιστορία του Ελληνικού Ελεγκτικού Συνεδρίου, σε : «Ιστορική εξέλιξης του θεσμού των ελεγκτικών συνεδρίων Ελλάδος και Γαλλίας», Εθνικό Τυπογραφείο 1993.
- Ν. Μηλιώνη, Η ομολογιακή διαπραγμάτευση του παρεμπόδιτος ελέγχου των διοικητικών πράξεων από το Ελεγκτικό Συνέδριο, ΔιΔικ 1992.
- Ν.Μηλιώνη, Ο θεσμικός ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, β' εκδ. Αντ. Ν.Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2006.
- Α. Γ.Δημητρόπουλου, Σύστημα Συνταγματικού Δικαίου- Μέρος Β': Οργάνωση και Λειτουργία του Κράτους, Εκδ. Σάκκουλα Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2011.
- Ι.Σαρμά, Η ερμηνεία του ισχύοντος Συντάγματος από το Ανώτατο Δικονομικό Δικαστήριο, σε «Η συνταγματική νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου», εκδ.Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 1997.
- Ι.Σαρμά, Κράτος και Δικαιοσύνη, το δημόσιο χρήμα υπό έλεγχο, η νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου, εκδ. Αντ.Ν. Σάκκουλα 2003.
- Α. Γέροντα – Α. Χάλτη, Δημοσιονομικό Δίκαιο, Τεύχος Α', Εκδ. Αντ Ν. Σάκκουλα, Αθήνα 1998.
- Π.Δ. Δαγτόγλου, Διοικητικό Δικονομικό Δίκαιο, 3^η έκδοση, 2004.
- Ν. Μηλιώνη, Ο θεσμικός ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, β' έκδοση 2006.
- Δ. Κόρσου, Δημοσιονομικόν Δίκαιον, Τεύχος Α', εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 1980.

- Γ.Κούρτη, Η δίκη ενώπιον του Ελεγκτικού Συνεδρίου, Δικαιοδοσία και άλλα δικονομικά θέματα, ΝοΒ 1997.
- Α. Ράικου, Συνταγματικό Δίκαιο, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2002.
- Α.Τάχου, Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, 2000.
- Μ.Δ. Στασινόπουλου, Δίκαιον των διοικητικών διαφορών, 1974.
- Γ. Κούρτη, Ζητήματα οριοθέτησης των δικαιοδοσιών του Ελεγκτικού Συνεδρίου, σε : «Οι δικαιοδοσίες του Ελεγκτικού Συνεδρίου και η συμβολή του στους θεσμούς», Εθνικό Τυπογραφείο, Αθήνα 1998.
- Λ.Θεοχαρόπουλου, Η δικαστηριακή φύση του ελληνικού Ελεγκτικού Συνεδρίου, σε : «Ιστορική εξέλιξη του θεσμού των ελεγκτικών συνεδρίων Ελλάδος και Γαλλίας», Εθνικό Τυπογραφείο 1993.
- Π.Δ.Δαγτόγλου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 1997.
- Δ. Κόρσου, Διοικητικόν Δίκαιον, Γενικό Μέρος, 1992.
- Προσφώνηση Δ. Κόρσου, σε : «Οι δικαιοδοσίες του Ελεγκτικού Συνεδρίου και η συμβολή του στους θεσμούς», Εθνικό Τυπογραφείο, Αθήνα 1998.
- Κ. Μπέη, σε Ερμηνεία του Συντάγματος των Γ.Κασιμάτη και Κ. Μαυριά, εκδ. Αντ.Ν.Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 2003.
- Ι. Τζεβελεκάκη, Μια εφαρμογή της θεωρίας των νομικών προσώπων διφυούς χαρακτήρα στην νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου, σε : «Διαφάνεια και ανεξαρτησία στον έλεγχο του δημοσίου χρήματος, Τιμητικός τόμος για τα 170 χρόνια του Ελεγκτικού Συνεδρίου», 2004.
- Ι.Δ. Σαρμά, Η συνταγματική νομολογία του Ελεγκτικού Συνεδρίου, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα, 1997.

- Γ.Κούρτη, Διαδικασία και δικονομικά προβλήματα ενώπιον του Κλιμακίου του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ΔιΔικ 2001.
- Α.Κοκκίδου, Οι αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου κατά το αναθεωρημένο άρθρο 98 του Συντάγματος, εκδ. Παντείου Πανεπιστημίου, Αθήνα 2002.
- Α.Κοκκίδου, Οι αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου κατά το αναθεωρημένο άρθρο 98 του Συντάγματος, εκδ. Σάκκουλα Αθήνα - Θεσσαλονίκη 2004.
- Ν. Ρένεση, Λειτουργικές δημόσιες δαπάνες, σε : «Διαφάνεια και ανεξαρτησία στον έλεγχο του δημοσίου χρήματος, Τιμητικός τόμος για τα 170 χρόνια του Ελεγκτικού Συνεδρίου», 2004.
- Ν. Μηλιώνη, Η έννοια του δημοσίου χρήματος. Παρατηρήσεις σε ΕΛΣ (Ολομ.) πρακτικά 27/1997, ΕΔΔΔ 1999.
- Α. Γέροντα, Δημοσιονομικό Δίκαιο, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα 2005.
- Γ. Μαραγκού, Αρμοδιότητες Ελεγκτικού Συνεδρίου - Προληπτικός έλεγχος δαπανών και κατασταλτικός έλεγχος λογαριασμών, σε: «Ελεγκτικό Συνέδριο, Μέρος Α', Μελέτες - Συμβολές», εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2016.
- Ε. Κουλουμπίνη, Ο έλεγχος συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας στις οποίες αντισυμβαλλόμενος είναι το δημόσιο ή άλλο νομικό πρόσωπο που εξομοιώνεται με το δημόσιο από την άποψη αυτή (άρθρο 98 παρ. 1, εδ. β' Συν.), σε: «Ελεγκτικό Συνέδριο, Μέρος Α', Μελέτες - Συμβολές», εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2016.
- Γ.Κούρτη, Διαφάνεια και έλεγχος των δημοσίων συμβάσεων από το Ελεγκτικό Συνέδριο, ΔιΔικ 2004.
- Ι.Σαρμά, Η συνταγματική νομολογία του Ελεγκτικού συνεδρίου, 1997.

- Ν. Μηλιώνη, Σύγχρονες όψεις του συνταξιοδοτικού δικαιώματος, σε: «Διαφάνεια και ανεξαρτησία στον έλεγχο του δημοσίου χρήματος, Τιμητικός τόμος για τα 170 χρόνια του Ελεγκτικού Συνεδρίου», 2004.
- Κ.Κρέπη, Η δικαιοδοσία του Ελεγκτικού Συνεδρίου στις διαφορές σχετικά με την απονομή συντάξεων, Ε.Δ.Κ.Α, τόμος ΜΣΤ'(2004).
- Α.Τάχου, Δημοσιο - Υπαλληλικό Δίκαιο, εκδ. Σάκκουλα, Θεσ/κη 2001.
- Α. Λιγωμένου, Η εκδίκαση υποθέσεων που αναφέρονται στην ευθύνη των πολιτικών ή στρατιωτικών δημοσίων υπαλλήλων, καθώς και των υπαλλήλων των ΟΤΑ και των άλλων ΝΠΔΔ για κάθε ζημία που από δόλο ή αμέλεια προκλήθηκε στο Κράτος, στους ΟΤΑ ή σε άλλα ΝΠΔΔ (άρθρο 98 παρ. 1 εδ. ζ'), σε: «Ελεγκτικό Συνέδριο, Μέρος Α', Μελέτες - Συμβολές», εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2016.
- Α. Λιγωμένου, Η γνωμοδότηση του Ελεγκτικού Συνεδρίου επί των νομοσχεδίων που αφορούν συντάξεις ή αναγνώριση υπηρεσίας για την παροχή δικαιώματος σύνταξης (άρθρο 98 παρ. 1, εδ. δ' του Σ.), ΘΠΔΔ, Τεύχος 8-9/2012, Αύγουστος-Σεπτέμβριος.
- Ε. Σπηλιωτόπουλου, Εγχειρίδιο διοικητικού δικαίου, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή 2001.
- Ε.Μπαλτά, Ο προληπτικός δικαστικός έλεγχος των δημοσίων δαπανών: από την καθιέρωση στην αμφισβήτηση, 2009, στον ιστότοπο Εθνικού Αρχείου Διδακτορικών Διατριβών, www.didaktorika.gr.
- Ι.Π.Κάρκαλη, Μια νέα μορφή δικαστικής προστασίας ανήκει ήδη στο παρελθόν - ή μήπως δεν υπήρξε ποτέ; ΕφημΔΔ, τεύχος 2/2006.
- Γλ.Σιούτη, Το τεκμήριο νομιμότητας των διοικητικών πράξεων, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή 1994.

- Απ. Γέροντα, Σ. Λύτρα, Πρ. Παυλόπουλου, Γλ. Σιούτη, Σ. Φλογαϊτή, Διοικητικό Δίκαιο, Εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 2004.
- Ανδρέα Γ. Δημητρόπουλου, Ο προληπτικός έλεγχος δαπανών από το Ελεγκτικό Συνέδριο κατά το άρθρο 98 παρ. 1α' του Σ., σε: «Κιβωτός Φιλίας, Τιμητικός Τόμος για τον καθηγητή Θεόδωρο Ι. Παναγόπουλο», 2011.
- Α.Θεοχαρόπουλου, Ο κανών της νομιμότητας των κρατικών δαπανών και το Ελεγκτικόν Συνέδριον ως θεσμική εγγύησης τηρήσεως του κανόνος, Τιμ. τομ. για τα 150 χρόνια του Ελεγκτικού Συνεδρίου.
- Ι Κάρκαλη, Δικαστικός προληπτικός έλεγχος των δαπανών: Μια νέα μορφή δικαστικής προστασίας, σε: "Διαφάνεια και ανεξαρτησία στον έλεγχο του δημοσίου χρήματος", Τιμ. τομ. για τα 170 χρόνια του Ελεγκτικού Συνεδρίου, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή.