

ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ

Π Ρ Α Κ Τ Ι Κ Α

ΤΗΣ 3^{ης} ΓΕΝΙΚΗΣ ΣΥΝΕΔΡΙΑΣΗΣ ΤΗΣ ΟΛΟΜΕΛΕΙΑΣ ΤΟΥ
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ ΤΗΣ 17^{ης} ΦΕΒΡΟΥΑΡΙΟΥ 2010

-----0-----

Μ Ε Λ Η : Γεώργιος - Σταύρος Κούρτης, Πρόεδρος, Ευστάθιος Ροντογιάννης, Ιωάννης Καραβοκύρης, Χρήστος Ντάκουρης, Νικόλαος Αγγελάρας, Φλωρεντία Καλδή, Γεώργιος Κωνσταντάς, Θεοχάρης Δημακόπουλος και Διονύσιος Λασκαράτος, Αντιπρόεδροι, Ηλίας Αλεξανδρόπουλος, Μιχαήλ Ζυμής, Ευφροσύνη Κραμποβίτη, Ανδρονίκη Θεοτοκάτου, Γαρυφαλλιά Καλαμπαλίκη, Ευάγγελος Νταής, Χρυσούλα Καραμαδούκη, Μαρία Βλαχάκη, Σωτηρία Ντούνη, Νικόλαος Μηλιώνης, Άννα Λιγωμένου, Γεώργιος Βοΐλης, Γεωργία Μαραγκού, Βασιλική Ανδρεοπούλου, Μαρία Αθανασοπούλου, Ασημίνα Σαντοριναίου, Ελένη Λυκεσά, Ευαγγελία - Ελισσάβητ Κουλουμπίνη, Σταμάτιος Πουλής, Κωνσταντίνα Ζώη, Δημήτριος Πέππας, Δέσποινα Καββαδία - Κωνσταντάρα, Γεωργία Τζομάκα, Αργυρώ Λεβέντη, Στυλιανός Λεντιδάκης και Αντώνιος Κατσαρόλης, Σύμβουλοι.

Οι Σύμβουλοι Κωνσταντίνος Κωστόπουλος και Αγγελική Μυλωνά απουσίασαν δικαιολογημένα.

ΓΡΑΜΜΑΤΕΑΣ : Ιωάννα Αντωνογιαννάκη, Επίτροπος, Προϊσταμένη της Γραμματείας του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Με την έναρξη της συνεδριάσεως, η Σύμβουλος Ελένη Λυκεσά, που ορίστηκε εισηγήτρια με τα Πρακτικά της 16ης Συνεδρίασης της 23.6.2009 του Ιου Τμήματος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, φέρει προς συζήτηση το ζήτημα της δεσμευτικότητας των αποφάσεων των Τριμελών Συμβουλίων του ν. 3068/2002, που επιβάλλουν κυρώσεις σε βάρος της Διοίκησης λόγω μη συμμόρφωσής της σε τελεσίδικες αποφάσεις δικαστηρίων. Το εν λόγω ζήτημα παραπέμφθηκε στην Ολομέλεια του Ελεγκτικού Συνεδρίου με τα ως άνω Πρακτικά, ως μείζονος σπουδαιότητας, σύμφωνα με το άρθρο 21 παρ. 1 του π.δ. 774/1980. Ειδικότερα, το παραπέμπον Ι Τμήμα δέχθηκε κατά πλειοψηφία, με τα ανωτέρω Πρακτικά, ότι το Ελεγκτικό Συνέδριο δεσμεύεται από τις αποφάσεις των ως άνω Τριμελών Συμβουλίων, γιατί αφενός, κατά το νόμο, δεν ελέγχεται η νομιμότητα της κρίσης τους, αλλά και γιατί με τις αποφάσεις αυτές επιβάλλεται στη Διοίκηση η συμμόρφωση σε τελεσίδικες δικαστικές αποφάσεις που είναι απόλυτα δεσμευτικές για τη Διοίκηση και το Ελεγκτικό Συνέδριο κατά τον προληπτικό έλεγχο των δαπανών. Λόγω όμως του εγειρόμενου ζητήματος μείζονος σπουδαιότητας, το Τμήμα παρέπεμψε την παρούσα υπόθεση προς κρίση στην Ολομέλεια του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Ο Γενικός Επίτροπος Επικρατείας στο Ελεγκτικό Συνέδριο Γεώργιος Σχοινιωτάκης εξέφρασε επί του ανωτέρω ζητήματος την ακόλουθη έγγραφη γνώμη:

«1. Με τα Πρακτικά του Ι Τμήματος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, Συνεδρίαση 16^η/23 Ιουνίου 2009 (Θέμα Β'), τα οποία διαβιβάστηκαν στη Γραμματεία της Υπηρεσίας μας, με το ΦΓ16/1018/11.1.2010 έγγραφο της Υπηρεσίας Επιτρόπου στη Γραμματεία της Ολομέλειας του Ελεγκτικού

Συνεδρίου και αφορούν την 11/5.5.2009 πράξη επιστροφής της αναπληρώτριας Επιτρόπου του Ελεγκτικού Συνεδρίου στο Δήμο Αγίας Παρασκευής, με την οποία αρνήθηκε να θεωρήσει το 533, οικονομικού έτους 2009, χρηματικό ένταλμα πληρωμής του Δήμου Κρωπίας, ποσού 155.000 ευρώ,(που αφορούσε την καταβολή ποσού 5.000 ευρώ, σε καθένα από τους τριάντα τέσσερις (34) εργαζόμενους στον εν λόγω Δήμο με σύμβαση εξαρτημένης εργασίας, που επιβλήθηκε υπέρ αυτών και σε βάρος του άνω Δήμου με την αριθ. 18/2008 απόφαση του Τριμελούς Συμβουλίου του Αρείου Πάγου, ως κύρωση, λόγω μη συμμόρφωσης του Δήμου στην αμετάκλητη 718/2006 καταψηφιστική απόφαση του Μονομελούς Πρωτοδικείου Αθηνών), παραπέμφθηκε στην Ολομέλεια του Ελεγκτικού Συνεδρίου το μείζονος σπουδαιότητας ζήτημα εάν είναι δεσμευτικές οι αποφάσεις των Τριμελών Συμβουλίων των Ανωτάτων Δικαστηρίων που επιβάλλουν κυρώσεις στη Διοίκηση, λόγω μη συμμόρφωσής της σε δικαστικές αποφάσεις που από το Ελεγκτικό Συνέδριο (πρακτικά της 22^{ης} Γεν. Συνεδρίασης της Ολομελείας της 8^{ης} Νοεμβρίου 2006) έχει κριθεί ότι εκδόθηκαν από δικαστήρια που δεν είχαν δικαιοδοσία και ήταν ως εκ τούτου ανίσχυρες. Επί του ζητήματος αυτού η γνώμη μας είναι η ακόλουθη:

2. α. Στο άρθρο 98 του Συντάγματος ορίζεται ότι: «1. 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... 2. Οι αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου ρυθμίζονται και ασκούνται, όπως νόμος ορίζει...». Σε εφαρμογή αυτών, το άρθρο 17 του

π.δ. 774/1980 «Οργανισμός Ελεγκτικού Συνεδρίου» (ΦΕΚ Α' 189) ορίζει ότι:

«1. Το Ελεγκτικόν Συνέδριον α) ... β) Ασκει τον κατά το άρθρον 98 του Συντάγματος έλεγχον των δαπανών του Κράτους, ως και των δι' ειδικών νόμων εις τον έλεγχο αυτού υπαγομένων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοικήσεως ή άλλων Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου επί τω τέλει της βεβαιώσεως ότι υπάρχει διά ταύτας νομίμως κεχορηγημένη πίστωση και ότι κατά την πραγματοποίησιν τούτων ετηρήθησαν οι διατάξεις του κώδικος «περί δημοσίου λογιστικού» και παντός άλλου νόμου ή διατάγματος ή κανονιστικής αποφάσεως... 3. Κατά τον υπό του Συνεδρίου ασκούμενον έλεγχον επιτρέπεται η εξέτασις και των παρεμπιπτόντως αναφουομένων ζητημάτων, επιφυλασσομένων των περι δεδικασμένου διατάξεων...». Από τις διατάξεις αυτές προκύπτει, μεταξύ άλλων, ότι, κατά τον έλεγχο της νομιμότητας των δαπανών, το Ελεγκτικό Συνέδριο εξετάζει, όταν απαιτείται, και την, για την πραγματοποίηση της δαπάνης, ύπαρξη δικαιώματος του δανειστή (πιστωτή) του Δημοσίου, των Ο.Τ.Α. και των λοιπών Ν.Π.Δ.Δ.. Εφόσον όμως για το ως άνω δικαίωμα υπάρχει δεδικασμένο από απόφαση αρμόδιου δικαστηρίου το Ελεγκτικό Συνέδριο δεσμεύεται από αυτό. Τέτοιες αποφάσεις που έχουν ισχύ δεδικασμένου κατά το άρθρο 321 Κ.Πολ.Δ. (βλ. και αρθρ. 123 π.δ. 1225/81) και είναι τελεσίδικες, είναι οι οριστικές αποφάσεις των πολιτικών δικαστηρίων που δεν υπόκεινται σε ανακοπή ερημοδικίας και έφεση. Ανάλογη διάταξη υπάρχει και στον Κωδ. Διοικ. Δικονομίας (αρθρ. 197 ν. 2717/1999). Η ισχύς του δεδικασμένου στο πλαίσιο της δικαιοδοσίας του Ελεγκτικού Συνεδρίου είναι αποτέλεσμα της αυθεντικής διαγνώσεως της

απαιτήσεως κατά το νόμιμο και ουσία βάσιμο αυτής που προηγείται με τη δικαστική απόφαση. Το δεδικασμένο αναφέρεται στη διαγνωσθείσα έννομη συνέπεια, στην ύπαρξη δηλαδή ή ανυπαρξία ορισμένου δικαιώματος ή έννομης σχέσης και επί προδικαστικότητας λειτουργεί τόσο αρνητικά, καθιστώντας απαράδεκτη κάθε αμφισβήτηση περί του κριθέντος δικαιώματος, όσο και θετικά, καθόσον ασχέτως αμφισβητήσεως (το δεδικασμένο) πρέπει να τίθεται ως βάση κάθε περαιτέρω διαγνώσεως. Ως εκ τούτου όταν το, κατά τον έλεγχο της δαπάνης, παρεμπιπτόντως αναφύμενο ζήτημα έχει αποτελέσει περιεχόμενο τελεσίδικης δικαστικής αποφάσεως, το Ελεγκτικό Συνέδριο πρέπει να συμμορφωθεί με αυτή και δεν δικαιούται να προβεί σε έλεγχο της νομιμότητας ή μη της διαγνωθείσας με την απόφαση έννομης συνέπειας, αφού ο έλεγχος της ορθότητας ή μη της αποφάσεως δεν συνιστά παρεμπίπτον ζήτημα κατά την έννοια του άρθρου 17 παρ. 3 του π.δ. 774/1980. Στην περίπτωση αυτή η τελεσίδικη απόφαση, στην οποία στηρίζεται το δικαίωμα του φερόμενου ως δικαιούχου της δαπάνης για την πραγματοποιήσή της, αποτελεί νόμιμο και πλήρες δικαιολογητικό της απαιτήσεώς του σε βάρος του υποχρέου (Δημοσίου, Ο.Τ.Α. ή Ν.Π.Δ.Δ.). Άλλωστε η δεσμευτική ενέργεια που προσδίδεται από το νόμο στο περιεχόμενο της τελεσίδικης δικαστικής αποφάσεως (δεδικασμένο) παράγεται και από τη μη ορθή, άδικη ή παράνομη απόφαση. Συναφώς, το δεδικασμένο καλύπτει τόσο τις διαδικαστικές προϋποθέσεις, δηλαδή τις τυπικής φύσεως προϋποθέσεις που ανάγονται στην τηρητέα διαδικασία προς διαπίστωση της υπάρξεως του δικαιώματος, όσο και τις αναγόμενες στο βάσιμο της αγωγής ουσιαστικής

φύσεως προϋποθέσεις που αναφέρονται στην ύπαρξη και το περιεχόμενο του ουσιαστικού δικαιώματος. Η εκδοθείσα επί της ουσίας τελεσίδικη απόφαση δημιουργεί δεδικασμένο και περί του ουσιαστικού και περί του δικονομικού ζητήματος ως κύριων ζητημάτων. Ως δικονομικό δε ζήτημα νοείται το σύνολο των διαδικαστικών προϋποθέσεων, τη συνδρομή των οποίων αναγκαίως δέχθηκε το δικαστήριο εφόσον εξέδωσε απόφαση επί της ουσίας. Από το δεδικασμένο καλύπτονται, εκτός των άλλων (άρθρ. 330 του Κ.Πολ.Δ.), και όλες οι ενστάσεις από το δικονομικό δίκαιο, καθώς επίσης και οι κατά του προδικαστικού ζητήματος ενστάσεις κατά την ίδια έκταση, είτε το προδικαστικό αφορά τις διαδικαστικές προϋποθέσεις, είτε το επίδικο δικαίωμα.

β. Περαιτέρω, από τα άρθρα 94 και 95 του Συντάγματος προκύπτει ευθέως ότι η δικαστική αρμοδιότητα κρίνεται από τη φύση της διαφοράς, την οποία δεν μπορεί να μεταβάλει ο νομοθέτης και, σε συνάρτηση με τη θεμελιώδη αυτή αρχή, ότι η, κατά νομοθετική πρόβλεψη, παρεμβολή ενδεχομένως της διοικήσεως δεν μεταβάλλει τη φύση της διαφοράς, η για την οποία δικαιοδοτική αρμοδιότητα παραμένει αδιατάρακτη, προσδιοριζόμενη αποκλειστικά από το χαρακτήρα της υποκείμενης σχέσεως (Α.Ε.Δ. 5, 8, 10/1989, 85/1991, 3/2004). Τις καθοριστικές αυτές αρχές, βάσει των οποίων η φύση της διαφοράς συνιστά κριτήριο προσδιορισμού της δικαιοδοτικής αρμοδιότητας, έχει εκφράσει σταθερά το σύνολο της εθνικής δικαιοδοσίας (Σ.τ.Ε. 1986/1995, Α.Ε.Δ. 39/1989, Ολ. Σ.τ.Ε. 1303/1997, Α.Ε.Δ. 20/1990 κ.ά.). Οι διαφορές που ανακύπτουν από υποκείμενη σύμβαση

ιδιωτικού δικαίου υπάγονται στα πολιτικά δικαστήρια και οσάκις παρεμβάλλεται πράξη της διοικήσεως (Α.Ε.Δ. 10/1989, Σ.τ.Ε. 1894/2005, 2691/2005 κ.ά.), αφού χωρίς υποκείμενη σχέση δημόσιου δικαίου δεν είναι δυνατόν να ανακύψει αρμοδιότητα της διοικητικής δικαιοδοσίας. Εξάλλου ο ορθός νομικός χαρακτηρισμός έννομων σχέσεων και καταστάσεων αποτελεί έργο της δικαιοδοτικής λειτουργίας και δεν χωρεί σ' αυτό επέμβαση του νομοθέτη. Αυτό ισχύει ακόμη και στις περιπτώσεις που προσδίδεται ορισμένος νομικός χαρακτηρισμός βάσει νόμου, αφού χωρίς τον ελεύθερο νομικό χαρακτηρισμό συμβατικών σχέσεων, καταστάσεων, παροχών κ.λ., τα δικαστήρια δεν μπορούν να επιτελέσουν την ανατεθειμένη σ' αυτά από το Σύνταγμα λειτουργία (άρθρ. 87 παρ. 2 Σ.) κατοχυρώνοντας παράλληλα και τη λειτουργική ανεξαρτησία των δικαστών (Α.Ε.Δ. 3/2001, Α.Π. 6/2001, 141/2000, Ολ. Α.Π. 18/2006). Εν πάση όμως περίπτωσηι δεν έχει δικαιοδοσία το Ελεγκτικό Συνέδριο να κρίνει είτε ως Εφετείο είτε ως Άρειος Πάγος τις μειονεξίες και το υποστατό ή το ανυπόστατο των αποφάσεων των Μονομελών Πρωτοδικείων, σύμφωνα με το άρθρ. 313 του Κ.Πολ.Δ., αντικαθιστώντας τα εν λόγω πολιτικά δικαστήρια στα δικαιοδοτικά τους καθήκοντα επί διαφορών ιδιωτικής φύσεως για τις οποίες κατά το ισχύον σύνταγμα (άρθρ. 94 παρ. 2) αυτά είναι αποκλειστικά αρμόδια και το Ελεγκτικό Συνέδριο ούτως οικειοποιούμενο το δικαιοδοτικό ρόλο και την αποστολή αυτών παραβιάζει κατάφορα το εν λόγω άρθρο 94 παρ. 2 του ισχύοντος Συντάγματος που ορίζει ότι, «Στα πολιτικά δικαστήρια υπάγονται οι ιδιωτικές διαφορές, ... όπως νόμος ορίζει». Η ισχύουσα δε Πολιτική Δικονομία καθώς και το άρθρο 98 του

Συντάγματος σε συνδυασμό με τα π.δ. 774/80 και 1225/81 δεν προσδίδουν δικαιοδοσία στο Ελεγκτικό Συνέδριο, ως οιονεί, «super ακυρωτικό – αναιρετικό» να κηρύττει ανίσχυρες ως ανυπόστατες τις αμετάκλητες, ως εν προκειμένω, αποφάσεις των Μονομελών Πρωτοδικείων. Τέτοια δικαιοδοσία έχουν μόνο τα Πολιτικά Εφετεία και ο Άρειος Πάγος. Ούτε είναι δυνατόν ν' αφεθεί η άσκηση του δικαιοδοτικού αυτού έργου των πολιτικών δικαστηρίων στα διοικητικά δικαστήρια στα οποία υπάγονται οι διοικητικές διαφορές ως νόμος ορίζει (αρθρ. 94 παρ. 1 Συντάγματος) και ουχί οι ιδιωτικές διαφορές ως είναι οι διαφορές περί την φύση της εργασίας ιδιωτικού δικαίου μεταξύ εργαζομένων και εργοδότη. Άλλωστε κατά το άρθρο 313 του Κ.Πολ.Δικ. η αναγνώριση του ανυπόστατου (ανισχύρου) μιας δικαστικής απόφασης προϋποθέτει την τήρηση συγκεκριμένης εξαιρετικής διαδικασίας ενώπιον του αρμοδίου δικαστηρίου της ίδιας δικαιοδοσίας προς το δικαστήριο που την εξέδωσε «δι' αγωγής ή ενστάσεως» που προϋποθέτει σχετική δίκη, στα πλαίσια της οποίας και μόνο μπορεί να κριθεί το ανίσχυρο – ανυπόστατο της καθ' υπέρβαση δικαιοδοσίας εκδοθείσας απόφασης και όχι με βάση τη διοικητική αρμοδιότητα παρεμπίπτοντα ελέγχου της νομιμότητας των δαπανών του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

3. Το π.δ. 164/2004 «Ρυθμίσεις για τους εργαζόμενους με συμβάσεις ορισμένου χρόνου στο δημόσιο τομέα» (ΦΕΚ Α' 134), με το οποίο προσαρμόστηκε η ελληνική νομοθεσία, καθόσον αφορά τους εργαζόμενους στο δημόσιο τομέα, προς την Οδηγία 1999/70/ΕΚ του Συμβουλίου της 28.6.1999, σχετικά με τη συμφωνία – πλαίσιο για την εργασία ορισμένου

χρόνου, ορίζει, στο άρθρο 11, τα ακόλουθα: «Διαδοχικές συμβάσεις κατά την παρ. 1 του άρθρου 5 του παρόντος διατάγματος, οι οποίες έχουν συναφθεί πριν την έναρξη ισχύος του παρόντος και είναι ενεργείς έως την έναρξη ισχύος αυτού, συνιστούν εφεξής σύμβαση εργασίας αορίστου χρόνου, εφόσον συντρέχουν αθροιστικά οι ακόλουθες προϋποθέσεις α) Συνολική χρονική διάρκεια διαδοχικών συμβάσεων τουλάχιστον είκοσι τεσσάρων (24) μηνών έως την έναρξη ισχύος του διατάγματος, ανεξαρτήτως του αριθμού ανανεώσεων των συμβάσεων ή τρεις τουλάχιστον ανανεώσεις πέραν της αρχικής σύμβασης κατά την παρ. 1 του άρθρου 5 του παρόντος διατάγματος με συνολικό ελάχιστο χρόνο απασχόλησης δέκα οκτώ (18) μηνών, μέσα σε συνολικό χρονικό διάστημα είκοσι τεσσάρων (24) μηνών από την αρχική σύμβαση, β) Ο συνολικός χρόνος υπηρεσίας του εδαφίου (α) να έχει πράγματι διανυθεί στον ίδιο φορέα, με την ίδια ή παρεμφερή ειδικότητα και με τους ίδιους ή παρεμφερείς όρους εργασίας, όπως αναγράφεται στην αρχική σύμβαση ... γ) Το αντικείμενο της σύμβασης να αφορά σε δραστηριότητες, οι οποίες σχετίζονται ευθέως και αμέσως με πάγιες και διαρκείς ανάγκες του αντίστοιχου φορέα ... δ) Ο, κατά τις προηγούμενες περιπτώσεις, συνολικός χρόνος υπηρεσίας πρέπει να έχει παρασχεθεί, κατά πλήρες ή μειωμένο ωράριο εργασίας και σε καθήκοντα ίδια ή παρεμφερή με αυτά που αναγράφονται στην αρχική σύμβαση ... 2. Για τη διαπίστωση της συνδρομής των κατά την προηγούμενη παράγραφο προϋποθέσεων ο εργαζόμενος υποβάλλει εντός αποκλειστικής προθεσμίας δύο (2) μηνών από την έναρξη ισχύος του παρόντος, αίτηση προς τον οικείο φορέα, στην οποία αναφέρει τα στοιχεία από

τα οποία προκύπτει η συνδρομή των προϋποθέσεων αυτών. Αρμόδιο όργανο να κρίνει αιτιολογημένα εάν συντρέχουν, κατά περίπτωση, οι προϋποθέσεις της προηγούμενης παραγράφου, είναι το οικείο Υπηρεσιακό Συμβούλιο ή το όργανο που εξομοιώνεται με αυτό και όπου δεν υπάρχει, το Διοικητικό Συμβούλιο ή το διοικούν όργανο του οικείου νομικού προσώπου ή το όργανο που εξομοιώνεται με αυτό κατά την κείμενη νομοθεσία. Οι κατά την παρ. 2 κρίσεις των αρμοδίων οργάνων, θετικές ή αρνητικές διαβιβάζονται αμέσως στο Ανώτατο Συμβούλιο Επιλογής Προσωπικού (Α.Σ.Ε.Π.), το οποίο αποφαινεται εντός τριών (3) μηνών από τη διαβίβαση σε αυτό των σχετικών κρίσεων ...» Η κατά τ' ανωτέρω προβλεπόμενη διαδικασία ενώπιον των οικείων υπηρεσιακών συμβουλίων και του Α.Σ.Ε.Π. για τη «μετατροπή» των συμβάσεων ορισμένου σε αορίστου χρόνου δεν αποκλείει ούτε είναι δυνατόν ν' αποκλείσει το δικαίωμα των εργαζομένων να προσφύγουν, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 20 σε συνδυασμό με εκείνες των άρθρων 26, 94 και 95 του Συντάγματος, στα πολιτικά δικαστήρια, επιδιώκοντας την αναγνώριση του πραγματικού χαρακτήρα της συμβατικής εργασιακής σχέσης τους, ο ορθός χαρακτηρισμός της οποίας, όπως ήδη προεκτέθηκε, αποτελεί έργο της δικαιοδοτικής λειτουργίας. Εμπόδιο για την εφαρμογή των εν λόγω διατάξεων για τους απασχολούμενους στο Δημόσιο και τον ευρύτερο δημόσιο τομέα δεν αποτελούν οι διατάξεις του άρθρου 103 παρ.8 του Συντάγματος (που προστέθηκε με την αναθεώρηση του 2001), αφού αυτές απαγορεύουν τη μετατροπή συμβάσεων προσωπικού που προσλήφθηκε με σύμβαση εργασίας ή έργου για την κάλυψη πρόσκαιρων ή

απρόβλεπτων και επειγουσών αναγκών, σε συμβάσεις αορίστου χρόνου, όχι όμως και την αναγνώριση του πραγματικού χαρακτήρα ορισμένης σχέσης, ως αόριστης χρονικής διάρκειας, όταν με αυτήν καλύπτονται πάγιες και διαρκείς ανάγκες, δεδομένου μάλιστα ότι κατά το Σύνταγμα (άρθρο 103 παρ.3 και 8 εδ. β΄) προβλέπονται περιπτώσεις προσλήψεως προσωπικού με σύμβαση εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου, προς κάλυψη πάγιων και διαρκών αναγκών. Οι επανειλημμένως ανανεούμενες συμβάσεις ορισμένου χρόνου ή έργου των προσώπων αυτών εξυπηρετούν, κατά κανόνα, πάγιες ανάγκες και αποτελούν στην ουσία συμβάσεις αορίστου χρόνου. Ως εκ τούτου η αναγνώριση της πραγματικής αυτής καταστάσεως δεν συνιστά μετατροπή των συμβάσεων αλλά απλή αναγνώριση από το δικαστή της πραγματικής νομικής τους φύσης που συνίσταται στη σύμβαση εργασίας αορίστου χρόνου (Ολ. Α.Π.18/2006) Περαιτέρω, η βούληση του συντακτικού νομοθέτη κατά τη θέσπιση της ανωτέρω διατάξεως του άρθρου 103 παρ.8 Σ δεν συνίστατο στην απαγόρευση μονιμοποίησεως ή μετατροπής σε αορίστου χρόνου κάθε συμβάσεως ή σχέσης εργασίας ορισμένου χρόνου, αλλά μόνον εκείνης που ανταποκρίνεται στην «κλασική σύμβαση ορισμένου χρόνου», που δεν αποτελεί δηλαδή εικονική σύμβαση αορίστου χρόνου κατά καταστρατήγηση των αντίστοιχων νομοθετικών ρυθμίσεων (βλ. πρακτικά της Αναθεωρητικής Βουλής, Συνεδρίαση ΡΜΔ΄ 21-3-2001, σ.6224, όπου υπογραμμίζεται ότι η δήλωση αυτή θα ισχύσει ως δήλωση για την ερμηνεία του Συντάγματος). Άλλωστε και αν ακόμη ήθελε γίνει δεκτό ότι με τις διατάξεις του άρθρου 11 του π.δ. 164/2004 αποκλείσθηκε από τα πολιτικά δικαστήρια η

δυνατότητα να κρίνουν τη φύση των ως άνω συμβάσεων, η ανάθεση σε διοικητικές αρχές (υπηρεσιακά συμβούλια και Α.Σ.Ε.Π.) της αποκλειστικής κρίσης ζητήματος, το οποίο κατ' ουσίαν αποτελεί ιδιωτική διαφορά, συνιστά ενέργεια αντικείμενη στο Σύνταγμα (άρθρα 26,94, 96), καθόσον ο νομοθέτης δεν μπορεί ν' αναθέσει την κρίση ιδιωτικών διαφορών σε διοικητικές αρχές (Κεραμέα/Κονδύλη/Νίκα, Ερμηνεία Κ.Πολ.Δ. άρθρ. 1 σελ. 3), και συνεπάγεται την αποστέρηση του εργαζομένου από την άσκηση του συνταγματικά κατοχυρωμένου (άρθρο 20 του Σ) θεμελιώδους ατομικού δικαιώματος να ζητήσει την παροχή πλήρους και αποτελεσματικής έννομης προστασίας από τα αρμόδια δικαστήρια. Ως εκ τούτου ούτε με το άρθρο 11 του π.δ. 164/2004 αλλά ούτε και με το άρθρο 103 παρ.7 του Σ διαρρηγνύεται εξαιρετικά υπέρ των προαναφερόμενων διοικητικών οργάνων η θεμελιωμένη στο άρθρο 94 του Συντάγματος δικαιοδοτική αρμοδιότητα των πολιτικών δικαστηρίων ενώ περαιτέρω δεν προκύπτει ότι καθιερώνεται από τις διατάξεις αυτές αποκλειστική διοικητική διαδικασία τηρητέα υποχρεωτικά πριν από την άσκηση του ατομικού δικαιώματος του άρθρου 20 του Σ, ούτε ότι μεταλλάσσεται η από τη φύση της ιδιωτική διαφορά, που προκύπτει από την υποκείμενη συμβατική εργασιακή σχέση ιδιωτικού δικαίου και ρυθμίζεται από το ιδιωτικό δίκαιο.

4. α. Εξάλλου στο αρθρ. 95 παρ. 5 του Συντάγματος ορίζεται ότι, «5. Η διοίκηση έχει υποχρέωση να συμμορφώνεται προς τις δικαστικές αποφάσεις. Η παράβαση της υποχρέωσης αυτής γεννά ευθύνη για κάθε αρμόδιο όργανο, όπως νόμος ορίζει. Νόμος ορίζει τα αναγκαία μέτρα για τη

διασφάλιση της συμμόρφωσης της διοίκησης.» Ενόψει του ως άνω άρθρου του Συντάγματος (95 παρ. 5) εκδόθηκε ο ν. 3068/2002 «Συμμόρφωση της Διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις... και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α' 274) που ορίζει τα ακόλουθα: Άρθρο 1: «Το Δημόσιο, οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης... έχουν υποχρέωση να συμμορφώνονται χωρίς καθυστέρηση προς τις δικαστικές αποφάσεις και να προβαίνουν σε όλες τις ενέργειες που επιβάλλονται για την εκπλήρωση της υποχρέωσης αυτής και για την εκτέλεση των αποφάσεων. Δικαστικές αποφάσεις... είναι όλες οι αποφάσεις των διοικητικών, πολιτικών, ποινικών και ειδικών δικαστηρίων που παράγουν υποχρέωση συμμόρφωσης ή είναι εκτελεστές κατά τις οικείες δικονομικές διατάξεις και τους όρους που κάθε απόφαση τάσσει...». Άρθρο 2: «Η αρμοδιότητα για τη λήψη των προβλεπόμενων στο άρθρο 3 μέτρων για τη συμμόρφωση της διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις ανατίθεται σε τριμελές συμβούλιο: α) ... γ) του Αρείου Πάγου, αν πρόκειται για αποφάσεις των πολιτικών και ποινικών δικαστηρίων όλων των βαθμίδων...». Άρθρο 3: «1. Το αρμόδιο τριμελές συμβούλιο, εάν μετά από αίτηση του ενδιαφερομένου διαπιστώσει καθυστέρηση, παράλειψη ή άρνηση συμμόρφωσης ή πλημμελή συμμόρφωση προς τα κριθέντα με δικαστική απόφαση, καλεί την αρχή που υποχρεούται σε συμμόρφωση να εκθέσει... τις απόψεις της... Ακολούθως, αν... διαγνώσει ότι η καθυστέρηση, παράλειψη ή άρνηση συμμόρφωσης ή η πλημμελής συμμόρφωση... είναι αδικαιολόγητη, καλεί την υπόχρεη προς συμμόρφωση αρχή να συμμορφωθεί προς την απόφαση μέσα σε εύλογη προθεσμία... 3. Αν η αρχή που υποχρεούται σε συμμόρφωση δεν

συμμορφωθεί... μέσα στην ταχθείσα προθεσμία, το τριμελές συμβούλιο... προσδιορίζει ένα χρηματικό ποσό που πρέπει να καταβληθεί στον ενδιαφερόμενο, ως κύρωση για τη μη συμμόρφωση της διοίκησης προς τη δικαστική απόφαση... 4. Η απόφαση του τριμελούς συμβουλίου με την οποία προσδιορίζεται το χρηματικό ποσό... εκτελείται κατά τις οικείες περί εντάλματος πληρωμής διατάξεις... 8. Με προεδρικό διάταγμα, που εκδίδεται με πρόταση των Υπουργών Οικονομίας και Οικονομικών και Δικαιοσύνης, ρυθμίζεται κάθε άλλο ζήτημα που αφορά... τον τρόπο και τη διαδικασία διαπίστωσης της μη συμμόρφωσης της διοίκησης, καθώς και της επιβολής και είσπραξης του χρηματικού ποσού». Κατ' εξουσιοδότηση της τελευταίας ως άνω διάταξης εκδόθηκε το π.δ. 61/2004 «Διαδικασία ελέγχου της συμμόρφωσης της Διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις» (ΦΕΚ Α' 54), το οποίο στο άρθρο 3 ορίζει ότι: «1. ... 3. Αν η υπόχρεη αρχή δεν συμμορφωθεί προς τη δικαστική απόφαση μέσα στην ταχθείσα προθεσμία, το συμβούλιο εκδίδει απόφαση, με την οποία βεβαιώνει τη μη συμμόρφωση και προσδιορίζει το χρηματικό ποσό που πρέπει να καταβληθεί στον ενδιαφερόμενο, σύμφωνα με το άρθρο 3 παρ. 3 του Ν. 3068/2002» και στο άρθρο 8 ότι: «1. ... 5. Κατά την έκδοση, θεώρηση και εξόφληση του χρηματικού εντάλματος για την πληρωμή του ποσού, που καθορίζεται από το συμβούλιο, δεν ελέγχεται η νομιμότητα της κρίσης του συμβουλίου που περιέχεται στην απόφαση...».

β. Από το συνδυασμό των παραπάνω διατάξεων συνάγεται ότι το Ελεγκτικό Συνέδριο κατά τον προληπτικό έλεγχο των δαπανών του Κράτους, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των νομικών προσώπων δημοσίου

δικαίου, εξετάζει τη νομιμότητα και κανονικότητα τους, δικαιούμενο να εξετάζει παρεμπιπτόντως τόσο τη νομιμότητα των διοικητικών πράξεων στις οποίες οι εν λόγω δαπάνες στηρίζονται, όπως επίσης και το υπαρκτό, κατά το ουσιαστικό δίκαιο, της απαίτησης, σε εξόφληση της οποίας οι δαπάνες αυτές διενεργούνται. Απαραίτητη προϋπόθεση διενέργειας του παρεμπιπτοντος αυτού ελέγχου είναι ότι για τα ζητήματα αυτά δεν υφίσταται ήδη δεδικασμένο. Στην αντίθετη περίπτωση, εφόσον δηλαδή υφίσταται δεδικασμένο από τελεσίδικη δικαστική απόφαση, το Ελεγκτικό Συνέδριο δεσμεύεται απόλυτα κατά τον προληπτικό έλεγχο των δαπανών. Αντίστοιχη δέσμευση για το Ελεγκτικό Συνέδριο συντρέχει και όταν η απαίτηση στην οποία αφορά η υπό έλεγχο εντελλόμενη δαπάνη στηρίζεται σε απόφαση του αρμοδίου Τριμελούς Συμβουλίου, με την οποία επιβάλλεται κύρωση σε βάρος της Διοίκησης λόγω μη συμμόρφωσής της προς τελεσίδικη δικαστική απόφαση. Η εν λόγω απόφαση του Τριμελούς Συμβουλίου συνιστά δικαστική πράξη με κυρωτικό χαρακτήρα, που αποτελεί ειδικό εκτελεστό τίτλο (βλ. άρθρο 3 παρ. 4 εδ. β' του ν. 3068/2002) και η δυνατότητα παρεμπιπτοντος ελέγχου της νομιμότητας της κρίσης του αποκλείεται ρητά από το άρθρο 8 παρ. 5 του π.δ. 61/2004.

5. Στην κρινόμενη περίπτωση, με τα πρακτικά του Ι Τμήματος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, Συνεδρίαση 16^η/23 Ιουνίου 2009, έγιναν δεκτά τα εξής: Με τη 1718/2006 καταψηφιστική απόφαση του Μονομελούς Πρωτοδικείου Αθηνών, που είναι ήδη αμετάκλητη, έγινε δεκτή η από 24.02.2006 αγωγή των φερόμενων ως δικαιούχων του επίμαχου χρηματικού εντάλματος, τριάντα τεσσάρων (34) συμβασιούχων εργαζομένων του Δήμου Κρωπίας, αναγνωρίστηκε ότι οι διαδοχικά ανανεούμενες συμβάσεις εργασίας ορισμένου χρόνου ή

μίσθωσης έργου αυτών με τον ως άνω Δήμο συνιστούν ενιαία σύμβαση εργασίας αορίστου χρόνου και υποχρέωθηκε ο τελευταίος να αποδέχεται τις υπηρεσίες τους καταβάλλοντας σ' αυτούς τις μηνιαίες αποδοχές τους. Στη συνέχεια, και επειδή ο Δήμος δε συμμορφώθηκε με την προαναφερόμενη απόφαση, υποβλήθηκε, από τους ανωτέρω εργαζομένους του, αίτηση ενώπιον του Τριμελούς Συμβουλίου του Αρείου Πάγου, προκειμένου να ληφθούν τα προσήκοντα μέτρα για τη συμμόρφωσή του με την απόφαση αυτή. Μετά την τήρηση της προβλεπόμενης στο άρθρο 3 του ν. 3068/2002 διαδικασίας, εκδόθηκε η 18/2008 απόφαση του ως άνω Συμβουλίου, με την οποία βεβαιώθηκε η μη συμμόρφωση του Δήμου Κρωπίας προς την 1718/2006 αμετάκλητη απόφαση του Μονομελούς Πρωτοδικείου Αθηνών και προσδιορίστηκε χρηματικό ποσό πέντε χιλιάδων (5.000) ευρώ που έπρεπε να καταβληθεί σε καθέναν από τους εργαζομένους του, ως κύρωση για τη μη συμμόρφωσή του προς την απόφασή αυτή, την οποία το Τριμελές Συμβούλιο του ΑΠ έκρινε έγκυρη και ισχυρή. Σε εκτέλεση της απόφασης αυτής του Τριμελούς Συμβουλίου του Αρείου Πάγου εκδόθηκε από το Δήμο Κρωπίας το 533, οικονομικού έτους 2009, χρηματικό ένταλμα ύψους 155.000 ευρώ. Με βάση τα δεδομένα αυτά, το Τμήμα δέχτηκε, κατά πλειοψηφία, τα ακόλουθα: Ότι η 18/2008 απόφαση του Τριμελούς Συμβουλίου του Αρείου Πάγου, με την οποία επιβλήθηκε συνολική κύρωση ποσού 155.000 ευρώ σε βάρος του Δήμου Κρωπίας, λόγω της μη συμμόρφωσής του προς την προαναφερόμενη αμετάκλητη 1718/2006 απόφαση, αποτελεί πλήρες και νόμιμο δικαιολογητικό για την έκδοση, θεώρηση και εξόφληση του επίμαχου χρηματικού εντάλματος, για την πληρωμή του ανωτέρω χρηματικού ποσού, που καθορίστηκε από το Τριμελές Συμβούλιο του Αρείου Πάγου, του οποίου, κατά ρητή

νομοθετική επιταγή (άρθρο 8 παρ. 5 του π.δ. 61/2004), δεν ελέγχεται η νομιμότητα της κρίσης που περιέχεται στη σχετική απόφασή του. Περαιτέρω, το Τμήμα επεσήμανε ότι, σε κάθε περίπτωση, η 1718/2006 απόφαση του Μονομελούς Πρωτοδικείου Αθηνών εκδόθηκε από το κατά το Σύνταγμα αρμόδιο δικαστήριο και ως εκ τούτου είναι υποστατή και ισχυρή, ως αμετάκλητη δε παράγει δεδικασμένο και δεσμεύει τη Διοίκηση αλλά και το Ελεγκτικό Συνέδριο κατά τον από αυτό ασκούμενο προληπτικό έλεγχο των δαπανών. Τέλος, το Τμήμα σημείωσε επικουρικά ότι και στην περίπτωση που ήθελε θεωρηθεί αφενός ότι είναι δυνατός ο παρεμπίπτων, κατά τον προληπτικό έλεγχο δαπανών, έλεγχος της νομιμότητας της κρίσης που περιέχεται στην απόφαση του Τριμελούς Συμβουλίου του Αρείου Πάγου και αφετέρου ότι η 1718/2006 απόφαση του Μονομελούς Πρωτοδικείου Αθηνών είχε εκδοθεί καθ' υπέρβαση της δικαιοδοσίας του (πρβλ. Πρακτικά Ολομέλειας Ελεγκτικού Συνεδρίου της 22^{ης} Γενικής Συνεδρίασης της 8^{ης} Νοεμβρίου 2006), και πάλιν όμως η αναγνώριση της ανυπαρξίας της απόφασης αυτής μπορεί να επιδιωχθεί από τον έχοντα έννομο συμφέρον, σύμφωνα με το άρθρο 313 παρ. 1β' του ΚΠολΔ, μόνον με αγωγή ή κατ' ένσταση στο πλαίσιο σχετικής δίκης και όχι κατά τη διοικητική (μη δικαστική) διαδικασία του προληπτικού ελέγχου νομιμότητας των δαπανών όπως ανωτέρω λεπτομερώς εκτίθεται (βλ. σκέψεις υπό αριθ. 1 – 45). Συνακόλουθα, το Τμήμα δέχτηκε, κατά πλειοψηφία, ότι η εντελλόμενη με το επίμαχο χρηματικό ένταλμα δαπάνη είναι νόμιμη και το ένταλμα πρέπει να θεωρηθεί. Η άποψη αυτή της πλειοψηφίας είναι, κατά τη γνώμη μας, σύμφωνη με όσα πιο πάνω υπό σκέψεις 1 – 4 εκθέσαμε, σε αντίθεση με την μειοψηφία η οποία είναι αντίθετη προς τις ως άνω αναλυτικά

εκτιθέμενες σκέψεις μας, δι' ον λόγο και πρέπει η Ολομέλεια σας να υιοθετήσει τα υπό της πλειοψηφίας δεκτά γενόμενα σε σχέση με το επίμαχο ερώτημα.

6. Κατ' ακολουθία των ανωτέρω, η άποψή μας επί του μείζονος σπουδαιότητας ζητήματος που ανέκυψε με αφορμή την επίμαχη υπόθεση είναι ότι, οι αποφάσεις των Τριμελών Συμβουλίων των Ανωτάτων Δικαστηρίων που επιβάλλουν κυρώσεις στη Διοίκηση, λόγω μη συμμόρφωσής της σε δικαστικές αποφάσεις, είναι δεσμευτικές και αποτελούν πλήρες και νόμιμο δικαιολογητικό για τη θεώρηση του χρηματικού εντάλματος πληρωμής, με το οποίο εντέλλεται η πληρωμή του ποσού που έχει καθορισθεί από τα ως άνω Συμβούλια ως κύρωση για τη μη συμμόρφωση. Τα Τριμελή Συμβούλια είναι σε κάθε περίπτωση αρμόδια να εξετάσουν αν η άρνηση της Διοίκησης να συμμορφωθεί σε δικαστική απόφαση είναι δικαιολογημένη ή όχι και να επιβάλουν την προσήκουσα κύρωση, η δε αρμοδιότητά τους αυτή και η σχετική εξουσία επιβολής κυρώσεων δεν αίρεται από το τυχόν ανυπόστατο της δικαστικής απόφασης, προς την οποία δεν συμμορφώθηκε η Διοίκηση, δεδομένου ότι η συνδρομή του ελαττώματος αυτού (ως ανυπόστατης) της σχετικής δικαστικής απόφασης – το οποίο (ελάττωμα) αποτελεί και κριτήριο για το δικαιολογημένο ή μη της άρνησης της Διοίκησης να συμμορφωθεί – δεν καταφάσκειται άνευ ετέρου, αλλά προϋποθέτει ότι έχει αναγνωρισθεί κατόπιν άσκησης σχετικής αγωγής από τον ενδιαφερόμενο ή κατ' ένσταση στα πλαίσια σχετικής ανοιγείσας δίκης ως ανωτέρω αναλυτικά υπό αριθ. 2β εκτίθεται (βλ. άρθρο 313 παρ. 1β' του ΚΠολΔ). Εξάλλου, η Διοίκηση υποχρεούται να εκτελεί τις δικαστικές αποφάσεις και δεν δύναται να αρνείται τη συμμόρφωσή της προς αυτές επικαλούμενη, κατά το δοκούν, ότι τούτες είναι ανυπόστατες, το δε δικαιολογημένο ή μη της άρνησής της αυτής αποτελεί

αντικείμενο κρίσης από το αρμόδιο Τριμελές Συμβούλιο. Τέλος, σύμφωνα με ρητή νομοθετική πρόβλεψη (βλ. άρθρο 8 παρ. 5 του π.δ. 61/2004), κατά την έκδοση, θεώρηση και εξόφληση του χρηματικού εντάλματος για την πληρωμή του ποσού, που καθορίζεται από το Τριμελές Συμβούλιο ως κύρωση, αποκλείεται ο παρεμπόδιος έλεγχος της νομιμότητας της σχετικής κρίσης του. Έτσι ρητά και κατηγορηματικά πλέον το Ελεγκτικό Συνέδριο δεν δύναται κατά τον παρεμπόδιον προληπτικό έλεγχο που ασκεί στη νομιμότητα των δαπανών των Ο.Τ.Α., Ν.Π.Δ.Δ. κ.λ.π. ν' αποφαινεται επί της νομιμότητας της κρίσης των Τριμελών Συμβουλίων, δεσμευόμενο από τις αποφάσεις αυτών.

Αθήνα, 18 Ιανουαρίου 2010

Ο Γενικός Επίτροπος Επικρατείας

του Ελεγκτικού Συνεδρίου

ΓΕΩΡΓΙΟΣ Κ. ΣΧΟΙΝΙΩΤΑΚΗΣ

Η Εισηγήτρια Σύμβουλος Ελένη Λυκεσά εξέθεσε τα ακόλουθα:

1. Η αναπληρώτρια Επίτροπος του Ελεγκτικού Συνεδρίου στο Δήμο Αγίας Παρασκευής αρνήθηκε, με την 11/5.5.2009 πράξη επιστροφής, να θεωρήσει το 533, οικονομικού έτους 2009, χρηματικό ένταλμα πληρωμής, ποσού 155.000 ευρώ, που εκδόθηκε από το Δήμο Κρωπίας για την καταβολή χρηματικού ποσού 5.000 ευρώ σε καθένα από τριάντα τέσσερις (34) εργαζόμενους του με σύμβαση εξαρτημένης εργασίας, το οποίο επιβλήθηκε υπέρ αυτών και σε βάρος του Δήμου με την 18/2008 απόφαση του Τριμελούς Συμβουλίου του Αρείου Πάγου, ως κύρωση, λόγω μη συμμόρφωσης του Δήμου στην 1718/2006 αμετάκλητη καταψηφιστική απόφαση του

Μονομελούς Πρωτοδικείου Αθηνών. Με την τελευταία αυτή απόφαση αναγνωρίστηκε ότι η σύμβαση εργασίας που τους συνδέει με το Δήμο Κρωπίας είναι αορίστου χρόνου και ταυτόχρονα υποχρεώθηκε ο ως άνω Δήμος να αποδέχεται τις υπηρεσίες τους και να τους καταβάλλει τις μηνιαίες αποδοχές τους. Ως αιτιολογία της άρνησής της η Επίτροπος πρόβαλε ότι μη νόμιμα επιβλήθηκε σε βάρος του Δήμου η ως άνω κύρωση, γιατί η 1718/2006 απόφαση του Μονομελούς Πρωτοδικείου Αθηνών είναι, σύμφωνα με το άρθρο 313 του Κ.Πολ.Δ., ανίσχυρη και επομένως δεν παράγει δεδικασμένο και υποχρέωση συμμόρφωσης, αφού, μετά την έναρξη ισχύος του π.δ. 164/2004, τα πολιτικά δικαστήρια δεν έχουν δικαιοδοσία να αποφανθούν για τη μετατροπή διαδοχικών συμβάσεων εργασίας ορισμένου χρόνου σε συμβάσεις εργασίας αορίστου χρόνου.

2. Το Ι Τμήμα εξέδωσε τα πρακτικά της 16ης Συνεδρίασης της 23.6.2009, με τα οποία έκρινε κατά πλειοψηφία ότι το Ελεγκτικό Συνέδριο, κατά τον προληπτικό έλεγχο των δαπανών, δεσμεύεται από τις αποφάσεις των Τριμελών Συμβουλίων, με τις οποίες επιβάλλονται κυρώσεις σε βάρος της Διοίκησης λόγω μη συμμόρφωσής της προς τελεσίδικες δικαστικές αποφάσεις. Οι αποφάσεις των Συμβουλίων αυτών συνιστούν δικαστικές πράξεις κυρωτικού χαρακτήρα, που αποτελούν ειδικό εκτελεστό τίτλο (άρθρο 3 παρ. 4 εδ. β' του ν. 3068/2002) και ο παρεμπόδιων έλεγχος της νομιμότητας της κρίσης τους αποκλείεται ρητά από το άρθρο 8 παρ. 5 του π.δ. 61/2004. Περαιτέρω το Τμήμα, με τα ίδια Πρακτικά, έκρινε ότι τα πολιτικά δικαστήρια παραμένουν τα κατά το Σύνταγμα αρμόδια για να κρίνουν αν συγκεκριμένη

σχέση εργασίας ορισμένου χρόνου απασχολούμενου στο Δημόσιο και τον ευρύτερο δημόσιο τομέα συνιστά στην πραγματικότητα σχέση εργασίας αορίστου χρόνου, οι αποφάσεις τους δε εφόσον καταστούν τελεσίδικες δεσμεύουν απολύτως τη Διοίκηση και το Ελεγκτικό Συνέδριο κατά τον προληπτικό έλεγχο των δαπανών. Λόγω όμως της μείζονος σπουδαιότητας του θέματος, το Τμήμα αποφάσισε τελικά πριν εκφράσει την οριστική κρίση του να παραπέμψει το ζήτημα στην Ολομέλεια του Ελεγκτικού Συνεδρίου, σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 21 παρ. 1 του π.δ. 774/1980. Ειδικότερα η Ολομέλεια ερωτάται, όπως το ερώτημα διαμορφώθηκε από τον Πρόεδρό της, εάν είναι δεσμευτικές οι αποφάσεις των Τριμελών Συμβουλίων του ν. 3062/2002 που επιβάλλουν κυρώσεις στη Διοίκηση, λόγω μη συμμόρφωσής της σε δικαστικές αποφάσεις, οι οποίες έχουν εκδοθεί μέσα στα όρια της αντίστοιχης δικαιοδοσίας.

Στο ζήτημα αυτό η Ολομέλεια αποφάσισε ομόφωνα τα εξής:

1. Στο άρθρο 98 του Συντάγματος ορίζεται ότι «1. 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 ... 2. Οι αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου ρυθμίζονται και ασκούνται, όπως νόμος ορίζει. ...». Σε εφαρμογή αυτών, το άρθρο 17 του π.δ. 774/1980 «Οργανισμός Ελεγκτικού Συνεδρίου» (ΦΕΚ-Α', 189) ορίζει ότι, «1. Το Ελεγκτικόν Συνέδριον. α) ... β) Ασκει τον κατά το άρθρον 98 του Συντάγματος έλεγχον των δαπανών του Κράτους, ως και των δι' ειδικών

νόμων εις τον έλεγχο αυτού υπαγομένων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοικήσεως ή άλλων Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου επί τω τέλει της βεβαιώσεως ότι υπάρχει δια ταύτας νομίμως κεχορηγημένη πίστωση και ότι κατά την πραγματοποίησιν τούτων ετηρήθησαν οι διατάξεις του κώδικος «περί δημοσίου λογιστικού» και παντός άλλου νόμου ή διατάγματος ή κανονιστικής αποφάσεως ... 3. Κατά τον υπό του Συνεδρίου ασκούμενον έλεγχον επιτρέπεται η εξέτασις και των παρεμπιπτόντως αναφουομένων ζητημάτων, επιφυλασσομένων των περι δεδικασμένου διατάξεων. ...».

2. Περαιτέρω, κατά την παρ. 5 του άρθρου 95 του Συντάγματος «5. Η διοίκηση έχει υποχρέωση να συμμορφώνεται προς τις δικαστικές αποφάσεις. Η παράβαση της υποχρέωσης αυτής γεννά ευθύνη για κάθε αρμόδιο όργανο, όπως νόμος ορίζει. Νόμος ορίζει τα αναγκαία μέτρα για τη διασφάλιση της συμμόρφωσης της διοίκησης». Σε εκτέλεση αυτών, στο ν. 3068/2002 «Συμμόρφωση της Διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις ... και άλλες διατάξεις» (Φ.Ε.Κ.-Α', 274) ορίζονται τα εξής: Άρθρο 1: «Το Δημόσιο, οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης ... έχουν υποχρέωση να συμμορφώνονται ... προς τις δικαστικές αποφάσεις και να προβαίνουν σε όλες τις ενέργειες που επιβάλλονται για την εκπλήρωση της υποχρέωσης αυτής και για την εκτέλεση των αποφάσεων. Δικαστικές αποφάσεις ... είναι όλες οι αποφάσεις των διοικητικών, πολιτικών, ποινικών και ειδικών δικαστηρίων που παράγουν υποχρέωση συμμόρφωσης ή είναι εκτελεστές κατά ... τους όρους που κάθε απόφαση τάσσει. ...». Άρθρο 2: «Η αρμοδιότητα για τη λήψη των προβλεπόμενων στο άρθρο 3 μέτρων για τη συμμόρφωση της διοίκησης προς

τις δικαστικές αποφάσεις ανατίθεται σε τριμελές συμβούλιο: α) ... γ) του Αρείου Πάγου, αν πρόκειται για αποφάσεις των πολιτικών και ποινικών δικαστηρίων όλων των βαθμίδων ...». Άρθρο 3: «1. Το αρμόδιο τριμελές συμβούλιο, εάν μετά από αίτηση του ενδιαφερομένου διαπιστώσει καθυστέρηση, παράλειψη ή άρνηση συμμόρφωσης ή πλημμελή συμμόρφωση προς τα κριθέντα με δικαστική απόφαση, καλεί την αρχή που υποχρεούται σε συμμόρφωση να εκθέσει ... τις απόψεις της ... Ακολούθως, αν ..., διαγνώσει ότι η καθυστέρηση, παράλειψη ή άρνηση συμμόρφωσης ή η πλημμελής συμμόρφωση προς τη δικαστική απόφαση είναι αδικαιολόγητη, καλεί την υπόχρηη προς συμμόρφωση αρχή να συμμορφωθεί προς την απόφαση μέσα σε εύλογη προθεσμία ... 3. Αν η αρχή που υποχρεούται σε συμμόρφωση δεν συμμορφωθεί προς την απόφαση μέσα στην ταχθείσα προθεσμία, το τριμελές συμβούλιο ... προσδιορίζει ένα χρηματικό ποσό που πρέπει να καταβληθεί στον ενδιαφερόμενο, ως κύρωση για τη μη συμμόρφωση της διοίκησης προς τη δικαστική απόφαση. ... 4. Η απόφαση του τριμελούς συμβουλίου με την οποία προσδιορίζεται το χρηματικό ποσό ... εκτελείται κατά τις οικείες περί εντάλματος πληρωμής διατάξεις. Η είσπραξη του ποσού αυτού μπορεί να επιτευχθεί και με αναγκαστική εκτέλεση κατά το άρθρο 4. ... 8. Με προεδρικό διάταγμα, που εκδίδεται με πρόταση των Υπουργών Οικονομίας και Οικονομικών και Δικαιοσύνης, ρυθμίζεται κάθε άλλο ζήτημα που αφορά ... τον τρόπο και τη διαδικασία διαπίστωσης της μη συμμόρφωσης της διοίκησης, καθώς και της επιβολής και είσπραξης του χρηματικού ποσού». Κατ' εξουσιοδότηση της τελευταίας αυτής διάταξης, εκδόθηκε το π.δ. 61/2004

«Διαδικασία ελέγχου της συμμόρφωσης της Διοίκησης προς τις δικαστικές αποφάσεις» (Φ.Ε.Κ.-Α', 54), το οποίο στο άρθρο 3 ορίζει ότι, «1. ... 3. Αν η υπόχρεη αρχή δεν συμμορφωθεί προς τη δικαστική απόφαση μέσα στην ταχθείσα προθεσμία, το συμβούλιο εκδίδει απόφαση, με την οποία βεβαιώνει τη μη συμμόρφωση και προσδιορίζει το χρηματικό ποσό που πρέπει να καταβληθεί στον ενδιαφερόμενο, σύμφωνα με το άρθρο 3 παρ.3 του Ν. 3068/2002» και στο άρθρο 8 ότι: «1. ... 5. Κατά την έκδοση, θεώρηση και εξόφληση του χρηματικού εντάλματος για την πληρωμή του ποσού, που καθορίζεται από το συμβούλιο δεν ελέγχεται η νομιμότητα της κρίσης του συμβουλίου που περιέχεται στην απόφαση. ...».

3. Από το συνδυασμό των ανωτέρω διατάξεων συνάγεται ότι το Ελεγκτικό Συνέδριο κατά τον προληπτικό έλεγχο των δαπανών του Κράτους, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, εξετάζει τη νομιμότητα και κανονικότητά τους, δικαιούμενο να εξετάζει παρεμπιπτόντως τόσο τη νομιμότητα των διοικητικών πράξεων στις οποίες οι εν λόγω δαπάνες στηρίζονται, όπως επίσης και το υπαρκτό, κατά το ουσιαστικό δίκαιο, της απαίτησης, σε εξόφληση της οποίας οι δαπάνες αυτές εντέλλονται. Απαραίτητη όμως προϋπόθεση διενέργειας του παρεμπιπτοντος αυτού ελέγχου είναι ότι για τα ζητήματα αυτά δεν υφίσταται ήδη δεδικασμένο. Σε περίπτωση συνδρομής δεδικασμένου έχει προηγηθεί αυθεντική διάγνωση για τη νομική και ουσιαστική βασιμότητα της αξίωσης, στην οποία στηρίζεται η εντελλόμενη δαπάνη και το Ελεγκτικό Συνέδριο δεσμεύεται απόλυτα από την κρίση αυτή, αφού διαφορετικά η παρεμπιπτούσα έρευνα της ορθότητας ή

μη των τελεσίδικων αποφάσεων, που εκδίδονται από τα κατά δικαιοδοσία αρμόδια δικαστήρια, οδηγεί σε κατάλυση της ισχύος του δεδικασμένου (ΕΣ Πράξεις Ι Τμ. 92, 33, 1/2008). Για την ταυτότητα του νομικού λόγου, το Ελεγκτικό Συνέδριο δεσμεύεται και υποχρεούται σε θεώρηση του αντίστοιχου χρηματικού εντάλματος, όταν η απαίτηση στην οποία αφορά η ελεγχόμενη δαπάνη στηρίζεται σε απόφαση του αρμοδίου Τριμελούς Συμβουλίου, με την οποία επιβάλλεται κύρωση σε βάρος της Διοίκησης λόγω μη συμμόρφωσής της προς τελεσίδικη δικαστική απόφαση, που έχει εκδοθεί μέσα στα όρια της αντίστοιχης δικαιοδοσίας. Η εν λόγω απόφαση του Τριμελούς Συμβουλίου συνιστά απρόσβλητη δικαστική πράξη κυρωτικού χαρακτήρα, η οποία ερείδεται σε τελεσίδικη δικαστική απόφαση και αποσκοπεί, κατ' εφαρμογή της συνταγματικής επιταγής του άρθρου 95 παρ. 5, στην εκτέλεσή της. Η ίδια απόφαση του ανωτέρω Συμβουλίου αποτελεί επίσης και ειδικό εκτελεστό τίτλο (άρθρο 3 παρ. 4 εδ. β' του ν. 3068/2002) και η δυνατότητα παρεμπόδισης ελέγχου της νομιμότητας της κρίσης αυτού αποκλείεται ρητά και κατηγορηματικά από το άρθρο 8 παρ. 5 του π.δ. 61/2004.

4. Περαιτέρω, κατά τα άρθρα 94 και 95 του Συντάγματος, υπάγονται στα πολιτικά δικαστήρια, λόγω της φύσης τους ως ιδιωτικών διαφορών, διαφορές που έχουν ως αντικείμενο το είδος και το χαρακτήρα των, ιδιωτικού δικαίου, συμβατικών εργασιακών σχέσεων των απασχολούμενων στο Δημόσιο και στον ευρύτερο δημόσιο τομέα. Ενόψει αυτού, τελεσίδικες αποφάσεις πολιτικών δικαστηρίων, που αποφαινόμενες για το αν συγκεκριμένες σχέσεις εργασίας απασχολούμενων στο Δημόσιο και τον ευρύτερο δημόσιο τομέα

είναι ορισμένης ή αόριστης χρονικής διάρκειας, εκδόθηκαν μέσα στα πλαίσια της δικαιοδοσίας τους και ως εκ τούτου παράγουν δεδικασμένο και εκτελεστικότητα, υποχρεώνουν τη Διοίκηση σε συμμόρφωση και δεσμεύουν το Ελεγκτικό Συνέδριο κατά τον προληπτικό έλεγχο των δαπανών. Επομένως, σύμφωνα με όσα αναφέρθηκαν και στην προηγούμενη σκέψη, και οι αποφάσεις του αρμόδιου Τριμελούς Συμβουλίου του Αρείου Πάγου, που επιβάλλουν κυρώσεις σε περίπτωση μη συμμόρφωσης της Διοίκησης προς τις ως άνω δικαστικές αποφάσεις, είναι ομοίως υποχρεωτικές και απόλυτα δεσμευτικές για το Ελεγκτικό Συνέδριο, αποτελούν δε αυτές πλήρες και νόμιμο δικαιολογητικό για την εκταμίευση του ποσού της κύρωσης και τη θεώρηση των αντίστοιχων χρηματικών ενταλμάτων.

5. Μετά από αυτά πρέπει η κρινόμενη υπόθεση να αναπεμφθεί στο αρμόδιο Ι Τμήμα για την περαιτέρω εξέτασή της, σύμφωνα με το άρθρο 21 παρ. 1 του π.δ. 774/1980.

6. Μετά το τέλος της συνεδρίασης συντάχθηκε το παρόν πρακτικό, το οποίο, αφού θεωρήθηκε και εγκρίθηκε από τον Πρόεδρο, υπογράφεται από τον ίδιο και τη Γραμματέα.

Ο ΠΡΟΕΔΡΟΣ

ΓΕΩΡΓΙΟΣ - ΣΤΑΥΡΟΣ ΚΟΥΡΤΗΣ

Η ΓΡΑΜΜΑΤΕΑΣ

ΙΩΑΝΝΑ ΑΝΤΩΝΟΓΙΑΝΝΑΚΗ

**Για την ακρίβεια
Η Γραμματέας**

ΙΩΑΝΝΑ ΑΝΤΩΝΟΓΙΑΝΝΑΚΗ