

## ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ

### Π Ρ Α Κ Τ Ι Κ Α

ΤΗΣ 8<sup>ης</sup> ΓΕΝΙΚΗΣ ΣΥΝΕΔΡΙΑΣΕΩΣ ΤΗΣ ΟΛΟΜΕΛΕΙΑΣ ΤΟΥ

ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ ΤΗΣ 17<sup>ης</sup> ΑΠΡΙΛΙΟΥ 2013

-----0-----

**Μ Ε Λ Η :** Ιωάννης Καραβοκύρης, Πρόεδρος, Νικόλαος Αγγελάρας, Φλωρεντία Καλδή, Σωτηρία Ντούνη, Μιχαήλ Ζυμής και Ευφροσύνη Κραμποβίτη, Αντιπρόεδροι, Ευάγγελος Νταής, Χρυσούλα Καραμαδούκη, Μαρία Βλαχάκη, Νικόλαος Μηλιώνης, Άννα Λιγωμένου, Γεώργιος Βοΐλης, Βασιλική Ανδρεοπούλου, Μαρία Αθανασοπούλου, Ασημίνα Σαντοριναίου, Σταμάτιος Πουλής, Κωνσταντίνα Ζώη, Δημήτριος Πέππας, Δέσποινα Καββαδία - Κωνσταντάρα, Αγγελική Μυλωνά, Γεωργία Τζομάκα, Αργυρώ Λεβέντη, Στυλιανός Λεντιδάκης, Αντώνιος Κατσαρόλης, Χριστίνα Ρασσιά, Θεολογία Γναρδέλλη, Βιργινία Σκεύη, Κωνσταντίνος Εφεντάκης, Βασιλική Σοφianού, Αγγελική Πανουτσακοπούλου και Δέσποινα Τζούμα, Σύμβουλοι.

Οι Αντιπρόεδροι Γεώργιος Κωνσταντάς, Ανδρονίκη Θεοτοκάτου και Γαρυφαλλιά Καλαμπαλίκη και οι Σύμβουλοι Κωνσταντίνος Κωστόπουλος, Γεωργία Μαραγκού, Ελένη Λυκεσά, Ευαγγελία - Ελισσάβητ Κουλουμπίνη και Αγγελική Μαυρουδή απουσίασαν δικαιολογημένα.

**ΓΕΝΙΚΟΣ ΕΠΙΤΡΟΠΟΣ ΤΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ :** Διονύσιος Λασκαράτος.

**ΓΡΑΜΜΑΤΕΑΣ :** Ιωάννα Αντωνογιαννάκη, Γενική Συντονίστρια, που ασκεί και καθήκοντα αναπληρώτριας Επιτρόπου στην Υπηρεσία Επιτρόπου στη Γραμματεία του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

A. Με την αρχή της συνεδριάσεως, η Σύμβουλος Ασημίνα Σαντοριναίου, που ορίστηκε από τον Πρόεδρο εισηγήτρια, φέρει εισαχθέν από τον Πρόεδρο ως μείζονος σπουδαιότητας, σύμφωνα με το άρθρο 131 παρ. 3 του π.δ. 1225/1981, προς συζήτηση στην Ολομέλεια του Δικαστηρίου, το ζήτημα που ανέκυψε μετά την τροποποίηση της παρ. 3 του άρθρου 21 του ν. 2362/1995, με την παρ. 12 του άρθρου 4 του ν. 4038/2012 και την παρ. 1 του άρθρου πέμπτου του ν. 4089/2012 και ενόψει του με αριθμ. πρωτ. ΦΓ8/21565/8.4.2013 εγγράφου της Γεν. Συντονίστριας Ιωάννας Αντωνογιαννάκη, του με αριθμ. πρωτ. 44730/2012/13.3.2013 (αριθμ. πρωτ. Ε.Σ. 17308/21.3.2013) εγγράφου του Υπουργού Εσωτερικών και των σχετικών ερωτημάτων των Επιτρόπων και των 3170/2012 και 23/2013 αποφάσεων του VI Τμήματος, σχετικά με τη συνταγματικότητα της διάταξης αυτής κατά το μέρος που απαιτείται πλέον για τις πράξεις ανάληψης πολυετών υποχρεώσεων των Ο.Τ.Α. που υπερβαίνουν τα 50.000 ευρώ ετησίως προηγούμενη έγκριση του Γενικού Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης.

B.1. Το άρθρο 102 του Συντάγματος ορίζει ότι «1. Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού. Υπέρ των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης συντρέχει τεκμήριο αρμοδιότητας για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων... Με νόμο μπορεί να ανατίθεται στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης η άσκηση αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του Κράτους. 2. Οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης έχουν διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια. Οι αρχές τους εκλέγονται με καθολική και μυστική ψηφοφορία, όπως νόμος ορίζει. 3. (...) 4. Το Κράτος ασκεί στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης εποπτεία που συνίσταται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας και δεν επιτρέπεται να

εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους. Ο έλεγχος νομιμότητας ασκείται, όπως νόμος ορίζει... 5. Το κράτος λαμβάνει τα νομοθετικά, κανονιστικά και δημοσιονομικά μέτρα που απαιτούνται για την εξασφάλιση της οικονομικής αυτοτέλειας και των πόρων που είναι αναγκαίοι για την εκπλήρωση της αποστολής και την άσκηση των αρμοδιοτήτων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης... Κάθε μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από κεντρικά ή περιφερειακά όργανα του Κράτους προς την τοπική αυτοδιοίκηση συνεπάγεται και τη μεταφορά των αντίστοιχων πόρων...».

2. Από τις παραπάνω διατάξεις συνάγονται τα εξής: Από το Σύνταγμα αναγνωρίζεται ρητά τεκμήριο αρμοδιότητας υπέρ των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α.), πρώτου και δεύτερου βαθμού, για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων. Για την ουσιαστική πραγμάτωση των αρμοδιοτήτων των Ο.Τ.Α., το Σύνταγμα προσδίδει σ' αυτούς τα θεμελιώδη στοιχεία που χαρακτηρίζουν ένα σύστημα διοίκησης ως αυτοδιοίκηση και συγκεκριμένα:

- α) ξεχωριστή νομική προσωπικότητα από εκείνη του κράτους υπό στενή έννοια,
- β) λειτουργική αυτοτέλεια, δηλαδή διοίκηση των υποθέσεών τους χωρίς την υποχρέωση υποταγής σε οδηγίες και εντολές από την κεντρική ή αποκεντρωμένη διοίκηση,
- γ) δημοσιονομική αυτοτέλεια, που συνίσταται στην κατάρτιση ξεχωριστού προϋπολογισμού απολογισμού και στην ύπαρξη ίδιας περιουσίας και εσόδων, διασφαλίζεται δε με την υποχρέωση του κράτους να λαμβάνει τα νομοθετικά, κανονιστικά και δημοσιονομικά μέτρα που απαιτούνται για την εξασφάλιση των αναγκαίων πόρων για την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους και για την εκτέλεση της αποστολής τους και
- δ) οργανική αυτοτέλεια, η οποία έγκειται αφενός μεν στον αυτοκαθαρισμό από τους Ο.Τ.Α. των φορέων των

οργάνων που τους διοικούν, αφετέρου δε στον τυπικό διαχωρισμό του προσωπικού των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης από το προσωπικό των κρατικών υπό στενή έννοια υπηρεσιών. Προσδίδοντας στο θεσμό της τοπικής αυτοδιοίκησης τα ανωτέρω χαρακτηριστικά το ισχύον Σύνταγμα αντιμετωπίζει τους Ο.Τ.Α. όχι μόνο ως τμήμα της διοικητικής οργάνωσης του κράτους αλλά και ως πραγμάτωση της δημοκρατικής αρχής. Υπό το πρίσμα αυτό, το Σύνταγμα προβλέπει μεν χάριν της αρχής της ενότητας του κράτους και του δικαίου την άσκηση κρατικής εποπτείας στους Ο.Τ.Α., με τους κανόνες που θεσπίζει ο νομοθέτης κάθε φορά, πλην όμως περιορίζει αυτήν τόσο ως προς τη φύση όσο και ως προς την έκταση του ασκούμενου κρατικού ελέγχου, αφού επιτρέπει αποκλειστικά και μόνο έλεγχο νομιμότητας των πράξεών τους, ο οποίος όμως περαιτέρω δεν μπορεί ούτε ποιοτικά ούτε χρονικά να είναι τέτοιας έντασης ώστε να παρεμποδίζεται η προστατευόμενη από το ίδιο το Σύνταγμα ελεύθερη πρωτοβουλία και δράση των Ο.Τ.Α. επί των τοπικών τους υποθέσεων. Συνακόλουθα, το Σύνταγμα όχι μόνο απαγορεύει τον έλεγχο σκοπιμότητας αλλά οριοθετεί και αυτόν τούτον τον έλεγχο νομιμότητας έτσι ώστε να μη θίγεται το θεσμικό πλαίσιο αυτοδιοίκησης των Ο.Τ.Α., περιεχόμενο του οποίου αποτελούν η διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια που αναγνωρίζει ρητά υπέρ αυτών ακριβώς για την πραγμάτωση της ελεύθερης πρωτοβουλίας και δράσης τους επί των τοπικών τους υποθέσεων. Για τούτο και ο έλεγχος νομιμότητας είναι κατά βάση κατασταλτικός, ήτοι ασκείται μετά την έκδοση και έναρξη ισχύος των πράξεων των Ο.Τ.Α. και μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις, όπου αυτό δε θίγει τη συνταγματικά κατοχυρωμένη αρμοδιότητα των Ο.Τ.Α. επί της διαχείρισης των τοπικών τους υποθέσεων, είναι προληπτικός. Το περιεχόμενο δε του ανωτέρω

ελέγχου από την πλευρά της κρατικής διοίκησης εξαντλείται στη διαπίστωση ότι:

α) τηρήθηκαν οι όροι της εξωτερικής νομιμότητας της επίμαχης πράξης του Ο.Τ.Α. (αρμοδιότητα οργάνου και διαδικασία έκδοσης της πράξης), β) ο Ο.Τ.Α. έχει συμμορφωθεί προς τις υπαγορευόμενες από τις εφαρμοζόμενες νομοθετικές διατάξεις ρυθμίσεις, συμπεριλαμβανομένου του ελέγχου ως προς την ακρίβεια και τον ορθό νομικό χαρακτηρισμό των πραγματικών γεγονότων και περιστατικών στα οποία στηρίχθηκε το όργανο του Ο.Τ.Α. για να εκδώσει την απόφασή του, γ) έχει διαλάβει πλήρη αιτιολογία, στην σχετική πράξη του, εφόσον αυτή απαιτείται, δ) δεν έχει παραβιάσει τυχόν το δεδικασμένο και τους κανόνες περί ανάκλησης των διοικητικών πράξεων, ε) δεν έχει υπερβεί τα άκρα όρια της διακριτικής του ευχέρεια, στ) δεν έχει υποπέσει σε κατάχρηση εξουσίας (βλ. και την από 22.6.2006 έκθεση της Επιτροπής του Ινστιτούτου Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ι.Τ.Α.) – Έλεγχοι στους Ο.Τ.Α. – Προτάσεις για τον εξορθολογισμό και την αποτελεσματικότητα του συστήματος). Τούτου δοθέντος, η κρατική εποπτεία δεν μπορεί να προβεί σε έλεγχο της ίδιας της αξιολόγησης του οργάνου του Ο.Τ.Α. και σε υποκατάσταση της δικής του ουσιαστικής εκτιμήσεως των πραγμάτων σε αυτήν που σχημάτισε το όργανο του Ο.Τ.Α., ούτε να εξετάσει εκ των προτέρων εάν οι επιλογές και προτεραιότητες, που θέτει ο Ο.Τ.Α., συμβάλλουν ευστοχότερα στον τρόπο λειτουργίας του ή ικανοποιούν αποτελεσματικότερα τις τοπικές ανάγκες, διότι στις περιπτώσεις αυτές θα υπερέβαινε την παραχωρούμενη από το Σύνταγμα αρμοδιότητά του, που περιορίζεται στον με το προπαρατεθέν περιεχόμενο έλεγχο νομιμότητας και θα προέβαινε σε αποδοκιμαζόμενο από το Σύνταγμα έλεγχο σκοπιμότητας, θίγοντας το συνταγματικά κατοχυρωμένο θεσμικό πλαίσιο της τοπικής αυτοδιοίκησης και

παραβιάζοντας τις αρχές της διοικητικής οικονομικής και λειτουργικής αυτοτέλειας.

Εν κατακλείδι, ο κοινός νομοθέτης κατά την θέσπιση των κανόνων άσκησης της κρατικής εποπτείας επί των Ο.Τ.Α. δεσμεύεται από τις βασικές αρχές που διέπουν το θεσμικό πλαίσιο της τοπικής αυτοδιοίκησης και απορρέουν από το άρθρο 102 του Συντάγματος και είναι οι εξής: α) ο έλεγχος πρέπει να είναι κατά βάση κατασταλτικός και μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις, εφόσον δεν περιορίζει την ελεύθερη ανάπτυξη και πρωτοβουλία των Ο.Τ.Α., προληπτικός, β) ο έλεγχος πρέπει να περιλαμβάνει μόνο τη νομιμότητα και όχι και τη σκοπιμότητα των πράξεων των Ο.Τ.Α., γ) η εποπτική αρχή δε μπορεί να μεταρρυθμίζει τις πράξεις των οργάνων των Ο.Τ.Α. ούτε να υποκαθίσταται στην αρμοδιότητα αυτών.

Γ1. Περαιτέρω, το Δημόσιο Λογιστικό (ν. 2362/1995-Α' 247) ορίζει: Στο άρθρο 1 Β, όπως προστέθηκε με το άρθρο 2 του ν. 3871/2010 (Α' 141), ότι «... 2. Η Γενική Κυβέρνηση: περιλαμβάνει την Κεντρική Κυβέρνηση, τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού (Ο.Τ.Α.) και τους Οργανισμούς Κοινωνικής Ασφάλισης (Ο.Κ.Α.) 3. Κεντρική Κυβέρνηση: περιλαμβάνει την Κεντρική Διοίκηση και τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, καθώς και τα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου που ελέγχονται και χρηματοδοτούνται κυρίως από την Κεντρική Διοίκηση, εκτός Ο.Τ.Α. και Ο.Κ.Α.. 4. Κεντρική Διοίκηση ή Δημόσιο Κράτος: περιλαμβάνει την Προεδρία της Δημοκρατίας, τα Υπουργεία και τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, καθώς και τις Ανεξάρτητες Αρχές...» και στο άρθρο 21, όπως αυτό αντικαταστάθηκε με το άρθρο 21 του ν.3871/2010 (Α' 141) ότι «... Πριν από κάθε ενέργεια για την

εκτέλεση οποιασδήποτε δαπάνης του Δημοσίου και των λοιπών φορέων της Γενικής Κυβέρνησης απαιτείται σχετική απόφαση ανάληψης υποχρέωσης του αρμόδιου διατάκτη ή του κατά νόμο εξουσιοδοτημένου οργάνου, με την οποία δεσμεύεται η αναγκαία πίστωση (δημοσιονομική δέσμευση)» (παρ. 2) και ότι «Για την ανάληψη υποχρεώσεων που προβλέπεται ότι θα βαρύνουν είτε τμηματικά είτε εξ ολοκλήρου τα επόμενα έτη του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής και υπερβαίνουν ετησίως το ποσό των εκατό χιλιάδων (100.000) ευρώ κατά Κωδικό Αριθμό Εξόδου του προϋπολογισμού, απαιτείται προηγούμενη έγκριση του Υπουργού Οικονομικών για τους φορείς της Κεντρικής Διοίκησης. Για τους λοιπούς φορείς της Γενικής Κυβέρνησης απαιτείται έγκριση του εποπτεύοντος Υπουργού, εφόσον η αναλαμβανόμενη υποχρέωση υπερβαίνει το ποσό των πενήντα χιλιάδων (50.000) ευρώ. Ειδικά για τους Ο.Τ.Α. πρώτου και δεύτερου βαθμού και τα νομικά πρόσωπα αυτών που συμπεριλαμβάνονται στους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης η έγκριση παρέχεται από το Γενικό Γραμματέα της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης.» (παρ. 3, όπως τροποποιήθηκε με την παρ. 12 του άρθρου 4 του ν. 4038/2012 (Α' 14) και την παρ. 1 του άρθρου πέμπτου του ν. 4089/2012 (Α' 206).

2. Σύμφωνα με τις ανωτέρω διατάξεις για όλες τις πράξεις ανάληψης πολυετών υποχρεώσεων που εκδίδονται από τους διατάκτες και αφορούν σε δαπάνες των φορέων της Κεντρικής Διοίκησης και των Ο.Τ.Α., οι οποίες υπερβαίνουν ετησίως ορισμένο ποσό, απαιτείται η προηγούμενη έγκριση του Υπουργού Οικονομικών ή ειδικά για τις δαπάνες των Ο.Τ.Α. του Γενικού Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης. Δοθέντος δε ότι ως έγκριση νοείται η διοικητική πράξη δια της οποίας προσδίδεται εκτελεστός χαρακτήρας

(εκτελεστότητα) στην εγκρινόμενη πράξη ενός άλλου οργάνου, η οποία χωρίς την εγκριτική πράξη (έγκριση) δεν επάγεται έννομα αποτελέσματα, καθίσταται πρόδηλο ότι η εξάρτηση της διαθέσεως των σχετικών πιστώσεων των προϋπολογισμών των Ο.Τ.Α. από την προηγούμενη έγκριση οργάνου της Κεντρικής Διοίκησης (άρθρο 1 Β παρ. 4 ν.2362/1995), που αποτελεί και ο Γενικός Γραμματέας Αποκεντρωμένης Διοίκησης και η κατά τούτο ενιαία αντιμετώπιση των Ο.Τ.Α. με τους λοιπούς φορείς της Κεντρικής Διοίκησης, που εντάσσονται στο κράτος εν στενή εννοία, θίγει τις θεσμικές εγγυήσεις, που τάσσονται υπέρ της τοπικής αυτοδιοίκησης με το άρθρο 102 του Συντάγματος. Και τούτο διότι με την ανωτέρω ρύθμιση η αποφασιστική αρμοδιότητα για τη διάθεση των πιστώσεων των προϋπολογισμών των Ο.Τ.Α. και συνακόλουθα η εξουσία διαχείρισης των προϋπολογισμών τους, που ανήκει στα θεσμικά τους όργανα (διατάκτες), ουσιαστικά εκχωρείται σε όργανο της Κεντρικής Διοικήσεως ήτοι σε όργανο του κράτους εν στενή εννοία, αφού χωρίς τη χορήγηση σχετικής εγκρίσεως δεν μπορεί να συντελεστεί η δημοσιονομική δέσμευση. Έτσι όμως πλήττεται η διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α., που κατοχυρώνεται στο άρθρο 102 παρ. 2 του Συντάγματος. Πέραν τούτου η ως άνω προηγούμενη έγκριση δεν μπορεί να νοηθεί ότι απαιτείται στο πλαίσιο της επιτρεπόμενης από το Σύνταγμα κρατικής εποπτείας, αφού εν προκειμένω δεν θεσπίζεται έλεγχος νομιμότητας το περιεχόμενο του οποίου προσδιορίζεται ως ανωτέρω αναφέρεται στη σκέψη Α2, αλλά συνταγματικά ανεπίτρεπτος έλεγχος σκοπιμότητας της γενεσιουργού της δαπάνης διοικητικής πράξης, δεδομένου ότι αντικείμενο ελέγχου για τη χορήγηση της εν λόγω έγκρισης αποτελούν ουσιαστικά οι αξιολογήσεις, επιλογές και προτεραιότητες



που θέτει ο Ο.Τ.Α. για την εξυπηρέτηση των τοπικών του υποθέσεων, ως προς τις οποίες το Σύνταγμα επιφυλάσσει υπέρ αυτού το τεκμήριο αρμοδιότητας, αποκλείοντας την παρέμβαση της κεντρικής κρατικής εξουσίας. Επίσης, σε κάθε περίπτωση, η απαίτηση έγκρισης της κεντρικής διοίκησης για κάθε διενέργεια δαπάνης των Ο.Τ.Α. άνω των 50.000 ευρώ ετησίως που βαρύνει περισσότερα έτη, παρεμποδίζει προδήλως, ενόψει του ανωτέρω χρηματικού ορίου, την πρωτοβουλία, την ελεύθερη δράση και την άσκηση των αρμοδιοτήτων των Ο.Τ.Α. και συνεπώς και εκ του λόγου τούτου, ο με την ανωτέρω ρύθμιση θεσπιζόμενος έλεγχος προσκρούει στο άρθρο 102 παρ. 4 του Συντάγματος. Κατ' ακολουθίαν οι διατάξεις του άρθρου 21 παρ.3 του ν.2362/1995, κατά το μέρος που απαιτούν προηγούμενη έγκριση του Γενικού Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης για τις άνω των πενήντα χιλιάδων 50.000 ευρώ πολυετείς υποχρεώσεις των Ο.Τ.Α., είναι ανίσχυρες και μη εφαρμοστέες. Δεν επιδέχονται δε καμίας σύμφωνης με το Σύνταγμα ερμηνείας, ενόψει της σαφούς και γνωστής κατά το διοικητικό δίκαιο έννοιας της εγκρίσεως, όπως ανωτέρω παρατέθηκε εκ της οποίας ουδεμία αμφιβολία καταλείπεται ως προς την αληθή βούληση του νομοθέτη, η οποία άλλωστε καταδεικνύεται και από το γεγονός της ενιαίας αντιμετώπισης των φορέων της Κεντρικής Διοίκησης και των Ο.Τ.Α.. Τέλος, πρέπει να σημειωθεί ότι άλλη νομική αντιμετώπιση ενδεχομένως επιδέχεται το ζήτημα, που πάντως δεν ανακύπτει εν προκειμένω, του ελέγχου της διάθεσης πιστώσεων που διατίθενται από το Κράτος στους Ο.Τ.Α. για την άσκηση αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του Κράτους, κατ' εφαρμογή των διατάξεων της παρ. 1 και 5 του άρθρου 102 του Συντάγματος.

Δ. Η Ολομέλεια, ύστερα από συζήτηση των μελών της, κατά πλειοψηφία, που αποτελέστηκε από δεκαεννέα (19) μέλη, ήτοι τους : Ιωάννη Καραβοκύρη, Πρόεδρο, Νικόλαο Αγγελάρα, Σωτηρία Ντούνη και Ευφροσύνη Κραμποβίτη, Αντιπροέδρους, Ευάγγελο Νταή, Χρυσούλα Καραμαδούκη, Μαρία Βλαχάκη, Βασιλική Ανδρεοπούλου, Μαρία Αθανασοπούλου, Σταμάτιο Πουλή, Αγγελική Μυλωνά, Γεωργία Τζομάκα, Αργυρώ Λεβέντη, Στυλιανό Λεντιδάκη, Αντώνιο Κατσαρόλη, Χριστίνα Ρασσιά, Θεολογία Γναρδέλλη, Βιργινία Σκεύη και Κωνσταντίνο Εφεντάκη, Συμβούλους, αποδέχθηκε την ανωτέρω εισήγηση της Συμβούλου Ασημίνας Σαντοριναίου.

Μειοψήφησαν ένδεκα (11) μέλη του Δικαστηρίου, ήτοι οι : Φλωρεντία Καλδή και Μιχαήλ Ζυμής, Αντιπρόεδροι και Νικόλαος Μηλιώνης, Άννα Λιγωμένου, Γεώργιος Βοΐλης, Κωνσταντίνα Ζώη, Δημήτριος Πέππας, Δέσποινα Καββαδία - Κωνσταντάρα, Βασιλική Σοφιανού, Αγγελική Πανουτσακοπούλου και Δέσποινα Τζούμα, Σύμβουλοι, οι οποίοι διατύπωσαν την ακόλουθη γνώμη: Με τις διατάξεις των άρθρων 73 παρ. 2 και 3, 75 και 79 παρ. 1 και 2 του Συντάγματος εκδηλώνεται η ιδιαίτερη μέριμνα του συντακτικού νομοθέτη για την δημοσιονομική διαχείριση και τη διασφάλιση της δημοσιονομικής βιωσιμότητας, η οποία αποτελεί βασική προϋπόθεση για την τήρηση των βασικών αρχών του Συντάγματος, τη λειτουργία του κράτους και την εκτέλεση της αποστολής του. Στο πλαίσιο αυτό έχουν ήδη θεσπιστεί με το άρθρο 1 του ν. 2362/1995 «Περί Δημοσίου Λογιστικού, ελέγχου των δαπανών του Κράτους και άλλες διατάξεις» (Α' 247), όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 1 του ν. 3871/2010 (Α' 141), γενικές αρχές για τη διαχείριση των δημοσιονομικών της Γενικής Κυβέρνησης, στην οποία περιλαμβάνονται και οι οργανισμοί τοπικής

αυτοδιοίκησης (βλ. άρθρο 1B του ν. 2365/1995 που προστέθηκε με το άρθρο 2 του ν. 3871/2010), που απευθύνονται προς τα αρμόδια όργανα κατάρτισης, εκτέλεσης και ελέγχου της εκτέλεσης των προϋπολογισμών των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης και αποσκοπούν στην εξασφάλιση της ορθής και υγιούς διαχείρισης του δημόσιου χρήματος, ενώ ταυτόχρονα αποτελούν και μέσα ελέγχου της κυβέρνησης από τη Βουλή (βλ. σχετ. την οικεία αιτιολογική έκθεση). Βασική αρχή που διέπει τη διαχείριση του δημοσίου χρήματος, κατά την προαναφερόμενη διάταξη του Κώδικα Δημοσίου Λογιστικού, αποτελεί η αρχή της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, η οποία εξειδικεύεται, μεταξύ άλλων, στην αρχή της οικονομικότητας. Οι εν λόγω αρχές, ως μερικότερες εκδηλώσεις του δημοσίου συμφέροντος που διέπει τη δράση και τη λειτουργία των υπηρεσιών του δημοσίου, των ν.π.δ.δ. και των ο.τ.α., επιβάλλουν στα όργανα των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης που συμμετέχουν στη δημόσια διαχείριση να ασκούν τις αρμοδιότητες που τους ανατίθενται από το νόμο με την κατά το δυνατόν ηπιότερη επιβάρυνση του προϋπολογισμού τους, ώστε να εξασφαλίζεται η δημοσιονομική βιωσιμότητα και η αειφορία των οικονομικών της Γενικής Κυβέρνησης. Επίσης, με την παρ. 2 του άρθρου 102 του Συντάγματος καθιερώνεται η οικονομική αυτοτέλεια των ο.τ.α. έναντι της κρατικής διοίκησης, ενώ στην παρ. 4 της ίδιας διάταξης προβλέπεται η εκ μέρους του κράτους άσκηση εποπτείας επί των οργανισμών αυτών, που συνίσταται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των οργάνων τους, ο οποίος μάλιστα δεν επιτρέπεται να εμποδίζει την πρωτοβουλία και ελεύθερη δράση τους. Ο έλεγχος αυτός νομιμότητας, σύμφωνα με το τελευταίο εδάφιο της παρ. 4 της ως άνω συνταγματικής διάταξης, ασκείται από τα όργανα

της κρατικής εξουσίας «όπως νόμος ορίζει» και, επομένως, εναπόκειται στον κοινό νομοθέτη να επιλέξει το είδος του ελέγχου, δηλαδή αν θα είναι προληπτικός ή κατασταλτικός, τον τρόπο, τη διαδικασία, καθώς και το αρμόδιο για την άσκηση του κρατικό όργανο (κεντρικό ή αποκεντρωμένο). Περαιτέρω, με τη διάταξη του άρθρου 21 παρ. 3, όπως τροποποιήθηκε με την παρ. 12 του άρθρου 4 του ν. 4038/2012 (Α' 14), ορίστηκε, στο πρώτο εδάφιο, ότι για την ανάληψη υποχρεώσεων από φορείς της Κεντρικής Διοίκησης που προβλέπεται ότι θα βαρύνουν περισσότερα οικονομικά έτη και υπερβαίνουν ετησίως το ποσό των 100.000 ευρώ, απαιτείται προηγούμενη έγκριση του Υπουργού Οικονομικών και, στο δεύτερο εδάφιο, ότι για την ανάληψη πολυετών υποχρεώσεων από τους λοιπούς φορείς της Γενικής Κυβέρνησης που υπερβαίνουν το ποσό των 50.000 ευρώ, απαιτείται προηγούμενη έγκριση του εποπτεύοντος Υπουργού. Ακολούθως, το δεύτερο εδάφιο της ανωτέρω διάταξης αντικαταστάθηκε με το άρθρο πέμπτο του ν. 4089/2012 (Α' 206) ως εξής : «Για τους λοιπούς φορείς της Γενικής Κυβέρνησης απαιτείται έγκριση του εποπτεύοντος Υπουργού εφόσον η αναλαμβανόμενη υποχρέωση υπερβαίνει το ποσό των πενήντα χιλιάδων (50.000) ευρώ. Ειδικά για τους Ο.Τ.Α. πρώτου και δευτέρου βαθμού και τα νομικά πρόσωπα αυτών που συμπεριλαμβάνονται στους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης η έγκριση παρέχεται από τον Γενικό Γραμματέα της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης». Σχετικά με τη ρύθμιση που θεσπίστηκε με την τελευταία αυτή διάταξη, στην οικεία αιτιολογική έκθεση αναφέρεται ότι «σέβεται την αυτοτέλεια των ΟΤΑ, όπως αυτή ορίζεται στο Σύνταγμα, αλλά ταυτόχρονα δεν καταργεί την υποχρέωση παροχής εγκρίσεων για τις πράξεις ανάληψης υποχρεώσεων, που εκδίδονται από τους παραπάνω

φορείς και βαρύνουν τμηματικά ή εξ ολοκλήρου τα επόμενα έτη του Μεσοπρόθεσμου Σχεδίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής. Η έγκριση αυτή ορθό είναι να παρέχεται από τον κατά τόπο αρμόδιο Γενικό Γραμματέα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης. Η ρύθμιση αυτή εντάσσεται στο γενικότερο πλαίσιο που καθορίζει το Πρόγραμμα Καλλικράτης (ν. 3852/2010 Α' 87) σύμφωνα με το οποίο ο Γενικός Γραμματέα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης ασκεί έλεγχο νομιμότητας στις πράξεις των ΟΤΑ και των εποπτευόμενων από αυτούς φορέων (...). Με τα δεδομένα αυτά, κατά την ορθή έννοια της προεκτεθείσας διάταξης της παρ. 3 του άρθρου 21 του Κώδικα Δημόσιου Λογιστικού, ερμηνευμένης σύμφωνα με τις προαναφερθείσες συνταγματικές διατάξεις, η προηγούμενη έγκριση του Γενικού Γραμματέα της Αποκεντρωμένης Διοίκησης για την ανάληψη υποχρεώσεων από τους ο.τ.α. άνω των 50.000 ευρώ, που εκτείνονται σε περισσότερα οικονομικά έτη, αποτελεί έλεγχο νομιμότητας, ο οποίος συνίσταται σε έλεγχο των άκρων ορίων της παρεχόμενης στους ο.τ.α., στο πλαίσιο της οικονομικής τους αυτοτέλειας, δημοσιονομικής ευχέρειας. Και τούτο, διότι οι εν λόγω Οργανισμοί έχουν μεν την ευχέρεια να διαθέτουν τους πόρους τους σύμφωνα με τις αξιολογήσεις και τις προτεραιότητές τους, πλην όμως εντός των ορίων που καθορίζονται από τις αρχές της χρηστής οικονομικής διαχείρισης και της οικονομικότητας, προς αποφυγή υπέρμετρης δημοσιονομικής επιβάρυνσής τους σε βάρος της δημοσιονομικής βιωσιμότητας και της αειφορίας των οικονομικών της Γενικής Κυβέρνησης. Με το περιεχόμενο δε αυτό η εν λόγω έγκριση αποτελεί εκδήλωση της ασκούμενης από το Κράτος εποπτείας των ο.τ.α., κατ' εφαρμογή της παρ. 4 του άρθρου 102 του Συντάγματος. Εξάλλου, η θέσπιση διαδικασίας ελέγχου τήρησης εκ μέρους των Ο.Τ.Α. των άκρων ορίων

της δημοσιονομικής τους ευχέρειας, πριν από την ανάληψη πολυετών υποχρεώσεων άνω των 50.000 ευρώ, επιβάλλεται και προκειμένου να αποκλειστεί ο κίνδυνος ανατροπής του οικονομικού σχεδιασμού της Γενικής Κυβέρνησης, η οποία θα έχει άμεσες συνέπειες στη λειτουργία του κράτους. Επομένως, η προεκτεθείσα διάταξη της παρ. 3 του άρθρου 21 του ν. 2362/1995, κατά την οποία απαιτείται προηγούμενη έγκριση του Γενικού Γραμματέα της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης για τις άνω των 50.000 ευρώ πολυετείς υποχρεώσεις των ο.τ.α., ερμηνευόμενη σύμφωνα με τα προεκτεθέντα, δεν αντίκειται στο άρθρο 102 παρ. 2 του Συντάγματος.

Με την ανωτέρω γνώμη της μειοψηφίας συντάχθηκε και ο Γενικός Επίτροπος της Επικρατείας στο Ελεγκτικό Συνέδριο Διονύσιος Λασκαράτος.

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

**Ο ΠΡΟΕΔΡΟΣ**

**ΙΩΑΝΝΗΣ ΚΑΡΑΒΟΚΥΡΗΣ**

**Η ΓΡΑΜΜΑΤΕΑΣ**

**ΙΩΑΝΝΑ ΑΝΤΩΝΟΓΙΑΝΝΑΚΗ**

**Για την ακρίβεια  
Η Γραμματέας**

**ΙΩΑΝΝΑ ΑΝΤΩΝΟΓΙΑΝΝΑΚΗ**