

## ΤΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ

### ΣΕ ΟΛΟΜΕΛΕΙΑ

Συνεδρίασε δημόσια στο ακροατήριό του, την 1η Φεβρουαρίου 2017, με την εξής σύνθεση: Ιωάννης Σαρμάς, Προεδρεύων Αντιπρόεδρος, Χρυσούλα Καραμαδούκη, Μαρία Βλαχάκη, Γεωργία Μαραγκού και Αγγελική Μαυρουδή, Αντιπρόεδροι, Γεώργιος Βοΐλης, Βασιλική Ανδρεοπούλου, Μαρία Αθανασοπούλου, Ασημίνα Σαντοριναίου, Σταμάτιος Πουλής, Κωνσταντίνα Ζώη, Αγγελική Μυλωνά, Γεωργία Τζομάκα, Κωνσταντίνος Εφεντάκης, Βασιλική Σοφianού, Αγγελική Πανουτσακοπούλου, Δέσποινα Τζούμα, Ευφροσύνη Παπαθεοδώρου, Κωνσταντίνος Παραθύρας, Ασημίνα Σακελλαρίου, Αργυρώ Μαυρομματή, Ευαγγελία Σεραφή, Κωνσταντίνος Κρέπης και Ειρήνη Κατσικέρη, Σύμβουλοι. Γραμματέας η Ελένη Αυγουστόγλου.

Γενικός Επίτροπος Επικρατείας: Μιχαήλ Ζυμής.

Για να δικάσει την από 10 Νοεμβρίου 2014 (αριθμ. κατάθ. .../17.11.2014) αίτηση για αναίρεση της .../2014 απόφασης του VII Τμήματος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, του Δήμου ... (στα - νπδδ), που εδρεύει στη δημοτική κοινότητα ..., ο οποίος παραστάθηκε δια του πληρεξουσίου δικηγόρου Γεωργίου Μπάλια (ΔΣΠ 2147).

Κατά του Ελληνικού Δημοσίου, νομίμως εκπροσωπούμενου από τον Υπουργό Οικονομικών, ο οποίος παραστάθηκε δια του Παρέδρου του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους Νικολάου Καραγιώργη.

Με την αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση του VII Τμήματος του Ελεγκτικού Συνεδρίου έγινε δεκτή η αγωγή του Ελληνικού Δημοσίου, η οποία κατατέθηκε αρχικώς, στις 8.12.2008, στο Διοικητικό Πρωτοδικείο ... και παραπέμφθηκε, με την .../2012 απόφαση αυτού, στο Ελεγκτικό Συνέδριο, και υποχρεώθηκε ο ήδη αναιρεσείων Δήμος να καταβάλει στο αναιρεσίβλητο, νομιμοτόκως από την επίδοση της αγωγής, το ποσό των 279.428, 20 ευρώ.

Κατά τη συζήτηση που ακολούθησε το Δικαστήριο άκουσε:

Τον πληρεξούσιο δικηγόρο του αναιρεσείοντος, ο οποίος ζήτησε την παραδοχή της αίτησης αναίρεσεως.

Τον εκπρόσωπο του Ελληνικού Δημοσίου, ο οποίος ζήτησε την απόρριψη της αιτήσεως και

Τον Γενικό Επίτροπο της Επικρατείας στο Ελεγκτικό Συνέδριο, ο οποίος, με την από 1.2.2017 Γνώμη, πρότεινε την απόρριψη της αιτήσεως αναίρεσεως.

Μετά τη δημόσια συνεδρίαση το Δικαστήριο συνήλθε σε διάσκεψη, με παρόντες τους δικαστές που έλαβαν μέρος στη συζήτηση της υπόθεσης, εκτός από τις Αντιπροέδρους Χρυσούλα Καραμαδούκη (ήδη Γενική Επίτροπο της Επικρατείας στο Ελεγκτικό Συνέδριο) και Γεωργία Μαραγκού και τις Συμβούλους Ασημίνα Σαντοριναίου, Βασιλική Σοφιανού και Δέσποινα Τζούμα, που είχαν κώλυμα (άρθρα 11 παρ. 2 του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο, που κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του ν. 4129/2013 και 78 παρ. 2 του π.δ/τος 1225/1981).

Άκουσε την εισήγηση του Συμβούλου Σταματίου Πουλή και αφού μελέτησε τα σχετικά έγγραφα

### **Σκέφθηκε κατά τον νόμο ως εξής:**

**1.** Η υπό κρίση αίτηση για αναίρεση της .../2014 οριστικής αποφάσεως του VII Τμήματος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, για τη συζήτηση της οποίας, ως εκ της ιδιότητας του αναιρεσειόντος (νπδδ) δεν απαιτείται η καταβολή παραβόλου (σχ. άρθ. 73 του ν. 4129/2013), έχει ασκηθεί εμπροθέσμως και εν γένει νομοτύπως. Επομένως, αφού τηρήθηκε η νόμιμη προδικασία, είναι τυπικά δεκτή και πρέπει να ερευνηθεί κατά το βάσιμο των λόγων αυτής κατ' αντιμωλίαν των διαδικών.

**2.** Με την αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση το δικάσαν Τμήμα έκανε δεκτή στο σύνολό της την από 8.12.2008 αγωγή του Ελληνικού Δημοσίου, με την οποία ζητούσε να υποχρεωθεί ο ήδη αναιρεσειών Δήμος να του καταβάλει, κατ' εφαρμογή των άρθρων 105 και 106 του ΕισΝΑΚ, νομιμοτόκως από τις 17.5.2006, άλλως από την επίδοση της υπό κρίση αγωγής και μέχρι την ολοσχερή εξόφληση, το ποσό των 279.428,20 ευρώ, για την αποκατάσταση ισόποσης ζημίας την οποία υπέστη από παράνομες πράξεις και παραλείψεις των οργάνων του Δήμου. Η αγωγή αυτή ασκήθηκε, αρχικώς, ενώπιον του Διοικητικού Πρωτοδικείου ..., το οποίο, με την .../2012 απόφασή του, την παρέπεμψε στο Ελεγκτικό Συνέδριο, με την αιτιολογία ότι η υποκείμενη σχέση στην οποία εδράζεται το επίδικο αγωγικό αίτημα είναι σχέση δημοσίου υπολόγου.

**3.** Με την υπό κρίση αίτηση ο αναιρεσειών Δήμος επιδιώκει την ακύρωση της προσβαλλομένης αποφάσεως του VII Τμήματος δια αρνήσεως της δικαιοδοσίας του Ελεγκτικού Συνεδρίου προς εκδίκαση της ένδικης διαφοράς επί τω τέλει της απορρίψεως της αγωγής του Ελληνικού Δημοσίου

**4.** Από την αναιρεσιβαλλομένη προκύπτει ότι με σειρά αποφάσεων των οργάνων του Ελληνικού Δημοσίου χρηματοδοτήθηκε ο αναιρεσειών Δήμος με το ως άνω αιτηθέν με την αγωγή ποσό, προκειμένου να προβεί στην επισκευή υφιστάμενου κτηρίου καθώς και στην κατασκευή νέου σε

ακίνητο του Δήμου για τη στέγαση Υπηρεσίας της Ελληνικής Αστυνομίας. Πλην, ο Δήμος ανάλωσε το εισπραχθέν ποσό για αλλότριους σκοπούς, ματαιωθέντος εκ του λόγου αυτού της επίτευξης του δημόσιου σκοπού, για τον οποίο δόθηκε η επίμαχη επιχορήγηση.

5. Στο Σύνταγμα ορίζονται τα ακόλουθα: «Η δικαστική λειτουργία ασκείται από τα δικαστήρια» (άρθρο 26 παρ. 3 εδ. α'). «Τα δικαστήρια διακρίνονται σε διοικητικά, πολιτικά και ποινικά και οργανώνονται με ειδικούς νόμους» (άρθρο 93 παρ. 1). «Στο Συμβούλιο της Επικρατείας και τα τακτικά διοικητικά δικαστήρια υπάγονται οι διοικητικές διαφορές, όπως νόμος ορίζει, με την επιφύλαξη των αρμοδιοτήτων του Ελεγκτικού Συνεδρίου» (άρθρο 94 παρ. 1). «Οι αποφάσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου (...) δεν υπόκεινται στον έλεγχο του Συμβουλίου της Επικρατείας» (άρθρο 98 παρ. 3). «Συνιστάται Ανώτατο Ειδικό Δικαστήριο στο οποίο υπάγονται: α) (...) δ) Η άρση των συγκρούσεων μεταξύ (...) του Ελεγκτικού Συνεδρίου και των λοιπών δικαστηρίων. ε) Η άρση της αμφισβήτησης για την ουσιαστική αντισυνταγματικότητα ή την έννοια διατάξεων τυπικού νόμου, αν εκδόθηκαν γι' αυτές αντίθετες αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας, του Αρείου Πάγου ή του Ελεγκτικού Συνεδρίου (...)» (άρθρο 100 παρ. 1). Κατά την έννοια των διατάξεων που παρατέθηκαν, το Ελεγκτικό Συνέδριο αποτελεί ευθέως εκ του Συντάγματος αυτοτελή δικαιοδοτικό κλάδο ισότιμο κατά τα βασικά χαρακτηριστικά του προς αυτούς στην κορυφή των οποίων βρίσκονται το Συμβούλιο της Επικρατείας και ο Άρειος Πάγος. Δοθέντος δε ότι, κατά τα ανωτέρω δεχθέντα, το Ελεγκτικό Συνέδριο δεν αποτελεί ειδικό διοικητικό δικαστήριο αλλά αυτοτελή δικαιοδοτικό κλάδο, οι προβλεπόμενες στο Σύνταγμα διατάξεις περί των δικαιοδοτικών αυτού αρμοδιοτήτων δεν είναι στενώς ερμηνευτέες αλλά, εφόσον το γράμμα της συνταγματικής διάταξης το επιτρέπει, πρέπει να ερμηνεύονται κατά τρόπο που εναρμονίζεται με την ιδιότητα αυτού ως ανώτατου δικαστηρίου.

6. Στο άρθρο 98 παρ. 1 και 2 του Συντάγματος ορίζονται τα ακόλουθα: «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. β. (...) γ. Ο έλεγχος των λογαριασμών των δημόσιων υπολόγων και των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλων νομικών προσώπων, που υπάγονται στον προβλεπόμενο από το εδάφιο α' έλεγχο (...) ε. Η σύνταξη και η υποβολή έκθεσης προς τη Βουλή για τον καταλογισμό και ισολογισμό του Κράτους κατά το άρθρο 79 παράγραφος 7. στ. 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 δημόσιων 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. 2. Οι αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου ρυθμίζονται και ασκούνται, όπως νόμος ορίζει». Κατά την έννοια των διατάξεων που παρατέθηκαν, στην πρωτογενή κατά το Σύνταγμα δικαιοδοσία του Ελεγκτικού Συνεδρίου υπάγονται οι διαφορές που προκύπτουν (α) από την απονομή των συντάξεων, (β) από τον έλεγχο των λογαριασμών όπως ειδικότερα αυτοί προσδιορίζονται κατά τα ανωτέρω, και (γ) από ζημία που προκάλεσε δημόσιος υπάλληλος ή εξομοιούμενος προς αυτόν σε δημόσιο φορέα. Εξ άλλου, από τη λέξη "ιδίως" που χρησιμοποίησε ο συνταγματικός νομοθέτης κατά την απαρίθμηση του συνόλου των ορισθεισών από αυτόν αρμοδιοτήτων του Συνεδρίου, συνάγεται ότι και οι δικαιοδοτικές αρμοδιότητες, ομοίως με τις ελεγκτικές και τις γνωμοδοτικές αρμοδιότητες αυτού, αναφέρονται, στην προπαρατεθείσα διάταξη του άρθρου 98 παρ. 1, ενδεικτικώς και ότι συνεπώς ο κοινός νομοθέτης δύναται, υπό την επιφύλαξη της μη αφαίρεσης δικαιοδοτικής ύλης ήδη κατανεμηθείσας στα διοικητικά δικαστήρια, να καθιδρύσει κατηγορίες διαφορών που υπάγονται στη δικαιοδοσία του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

7. Η Ολομέλεια παρατηρεί, έχοντας υπόψη της τα ανωτέρω εκτεθέντα, ότι η κρινόμενη διαφορά, συνιστάμενη στην εκ μέρους του Δημοσίου άσκηση αγωγής αποζημίωσης κατά Δήμου για μη νόμιμη χρήση από αυτόν των δημόσιων χρημάτων που του διατέθηκαν, δεν μπορεί κατά πρώτο λόγο να χαρακτηριστεί ως διαφορά περί την απονομή συντάξεων, αφού δεν υφίσταται σε αυτήν υποκείμενη συνταξιοδοτική σχέση. Περαιτέρω, ούτε ως υπόθεση περί την ευθύνη δημόσιου υπαλλήλου, ή εξομοιούμενου με αυτόν, για προκληθείσα ζημία σε δημόσιο φορέα δύναται να χαρακτηριστεί, έστω και κατ' ανάλογη εφαρμογή στην κρινόμενη υπόθεση της διάταξης του άρθρου 98 παρ. 1 ζ' του Συντάγματος, καθόσον η τελευταία αυτή διάταξη, αναφερόμενη σε "υπαλλήλους", δεν είναι ερμηνευτικώς επιτρεπτό, λόγω της ειδικότητάς της και της συναφούς έλλειψης ταυτότητας του νομικού λόγου, ότι εννοεί, με τον όρο "υπάλληλοι", και νομικές οντότητες όπως οι δήμοι. Τέλος δεν υφίσταται διάταξη στην κείμενη περί Ελεγκτικού Συνεδρίου νομοθεσία με την οποία ο κοινός νομοθέτης να έχει υπαγάγει σ' αυτό υποθέσεις ως η κρινόμενη ώστε να στηριχθεί η δικαιοδοσία του Δικαστηρίου στη δυνατότητα που παρέχεται στον κοινό νομοθέτη από το Σύνταγμα όπως, δια της χρήσεως του όρου "ιδίως", επεκτείνει τη δικαιοδοτική ύλη του Συνεδρίου σε διαφορές ως η προκείμενη. Από το σύνολο των ανωτέρω εκτεθέντων προκύπτει ότι, για να υπαχθεί στη δικαιοδοσία του Δικαστηρίου τούτου η κρινόμενη διαφορά, πρέπει να

δύναται να χαρακτηρισθεί ως διαφορά από τον έλεγχο των λογαριασμών κατά την έννοια της προπαρατεθείσας συνταγματικής διάταξης του άρθρου 98 παρ. 1 εδάφιο στ'.

8. Η Ολομέλεια επισημαίνει ότι η κατανόηση της έννοιας της διαφοράς από τον έλεγχο των λογαριασμών, όπως η έννοια αυτή οριοθετείται στο προμνησθέν συνταγματικό εδάφιο, εμφανίζει την εξής πολυπλοκότητα, ότι οι λογαριασμοί στους οποίους αναφέρεται το εδάφιο προσδιορίζονται ρητώς ως οι λογαριασμοί του εδαφίου γ' της παραγράφου 1 του άρθρου 98 του Συντάγματος, στο δε εδάφιο γ' γίνεται μία περαιτέρω παραπομπή στο εδάφιο α' της ίδιας παραγράφου, κατά τρόπον ώστε να μη μπορεί να γίνει αυτοτελώς κατανοητό το εδάφιο στ' παρά μόνον ερμηνευόμενο σε συνάρτηση με τα δύο αναφερθέντα εδάφια, ήτοι το γ' και στη συνέχεια το α'. Η Ολομέλεια παρατηρεί στο σημείο αυτό ότι οι διατάξεις που διαλαμβάνονται και στα τρία ως άνω εδάφια τροποποιήθηκαν από τον συνταγματικό νομοθέτη με την αναθεώρηση του Συντάγματος του έτους 2001. Καθώς δε η επελθούσα μεταβολή μαρτυρεί την εξέλιξη των αντιλήψεων του συνταγματικού νομοθέτη αναφορικά με τις αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου από της αφετηρίας τους, στο Σύνταγμα του 1975, μέχρι τις ισχύουσες ρυθμίσεις μετά την αναθεώρηση του 2001, το Δικαστήριο οφείλει, συνδυάζοντας την ιστορική με τη γραμματική ερμηνεία, να προβεί κατά πρώτο λόγο στον συσχετισμό των τριών εν λόγω ισχυόντων εδαφίων με τα προϊσχύσαντα αντίστοιχα.

9. Στο εδάφιο α' της παραγράφου 1 του άρθρου 98 του Συντάγματος, στην αρχική του διατύπωση, οριζόταν ότι στην αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου ανήκει «[ο] έλεγχος των δαπανών του κράτους ως και των δι' ειδικών νόμων εις τον έλεγχον αυτού υπαγομένων εκάστοτε οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως ή άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου». Από την αντιπαραβολή της διάταξης αυτής με την ισχύουσα, στην οποία ορίζεται ότι στην αρμοδιότητα του Συνεδρίου 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», προκύπτει κατ' αρχάς ότι με την αναθεώρηση επεκτάθηκε η αναφορά της ρύθμισης σε όλα τα νομικά πρόσωπα, ήτοι και στα ιδιωτικού δικαίου, με εγκατάλειψη της μνείας μόνον των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου ως προβλεπόταν αρχικά. Από αυτό παρέπεται ότι, για να καθορίσει την ελεγκτική αρμοδιότητα του Συνεδρίου, ο συνταγματικός νομοθέτης του έτους 2001 εγκατέλειψε το τυπικό κριτήριο του χαρακτήρα τού υπό έλεγχο φορέα ως δημοσίου δικαίου επιτρέποντας στον κοινό νομοθέτη να επεκτείνει την ελεγκτική αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου και επί νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου, εφόσον εννοείται υφίσταται δημόσιο ενδιαφέρον ικανό

να δικαιολογήσει την παρέμβαση αυτού. Εκτός από την τροποποίηση αυτή, με την αναθεώρηση μεταβλήθηκε και η διατύπωση της διάταξης έτσι ώστε ο έλεγχος του Συνεδρίου στους πέραν του Κράτους φορείς να εμφανίζεται πλέον ως έλεγχος «και των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης ή άλλων νομικών προσώπων, που υπάγονται με ειδική διάταξη νόμου στο καθεστώς αυτό» αντί του αρχικού κειμένου όπου αναφερόταν ότι στο Συνέδριο ανήκει ο έλεγχος «των δι' ειδικών νόμων εις τον έλεγχον αυτού υπαγομένων εκάστοτε οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως ή άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου». Κατά την προσήκουσα στην προκείμενη περίπτωση ερμηνευτική αρχή, σύμφωνα με την οποία στην ως άνω τροποποίηση δεν θα αποδοθεί πρόθεση απλής νομοτεχνικής βελτίωσης εφόσον μπορεί να της αποδοθεί κανονιστικό φορτίο, ο συνταγματικός νομοθέτης, με την ήπια διατύπωση που προέκρινε, αντικατέστησε την κυριαρχική εξουσία του κοινού νομοθέτη να μεταβάλει "εκάστοτε" και μάλιστα "δι' ειδικών νόμων" τα όρια της ελεγκτικής αρμοδιότητας του Συνεδρίου, με τη διακριτική απλώς ευχέρεια του νομοθέτη να περιορίζει ή επεκτείνει την εν λόγω ελεγκτική αρμοδιότητα στη βάση διαφανών και ορθολογικών κριτηρίων. Εξ άλλου, το αντίστοιχο προς το εδάφιο γ' της παραγράφου 1 του άρθρου 98 του Συντάγματος υπό την ισχύουσα μορφή του περιλαμβανόταν στο εδάφιο δ' της ίδιας παραγράφου, με τη διατύπωση ότι στην αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου ανήκει «ο έλεγχος των λογαριασμών των δημοσίων υπολόγων και των εν εδαφίω α' οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου». Η διατύπωση αυτή διαφοροποιήθηκε κατά την αναθεώρηση του 2001 με την εξάλειψη του περιορισμού του ελέγχου, όπως και στο εδάφιο α', μόνον στα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, και τη θέσπιση της δυνατότητας επέκτασης αυτού σε κάθε νομικό πρόσωπο «που υπάγεται στον προβλεπόμενο από το εδάφιο α' έλεγχο».

**10.** Από την ανάλυση που προηγήθηκε στην προηγούμενη σκέψη, η Ολομέλεια συμπεραίνει ότι ο συνταγματικός νομοθέτης απέβλεψε, με τις τροποποιήσεις που επέφερε στα δύο ως άνω εδάφια του άρθρου 98 παρ. 1 του Συντάγματος όχι μόνο να επεκτείνει την ελεγκτική αρμοδιότητα του Ελεγκτικού Συνεδρίου, αλλά επιπλέον να μεταβάλει και το θεμέλιο αυτής εγκαταλείποντας κατά τα ήδη γενόμενα δεκτά την οργανική προσέγγιση και υιοθετώντας μια άλλη μη τυπική, έχοντας προδήλως ως υπόβαθρο των μεταβολών τη θεραπεία του δημοσίου συμφέροντος που εξυπηρετεί η άσκηση του ελεγκτικού έργου του Συνεδρίου. Τα ανωτέρω ως προς τις προθέσεις του συνταγματικού νομοθέτη κατά την αναθεώρηση του άρθρου 98 επιρρωνύονται και από την προσθήκη, με την αναθεώρηση του 2001, στις πρωτογενείς εκ του Συντάγματος ελεγκτικές αρμοδιότητες του Συνεδρίου και του ελέγχου των συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας (άρθρο 98 παρ. 1 εδ. β').

11. Η Ολομέλεια παρατηρεί περαιτέρω ότι δύο σημαντικές μεταβολές επήλθαν με την αναθεώρηση του 2001 και στο εδάφιο του ως άνω άρθρου όπου προβλέπεται η αρμοδιότητα του Δικαστηρίου επί των διαφορών από τον έλεγχο των λογαριασμών. Στην αρχική του διατύπωση, στο εδάφιο αυτό που αριθμούνταν ως εδάφιο ε', προβλεπόταν η αρμοδιότητα του Συνεδρίου για την «εκδίκασ[η] ενδίκων μέσων (...) εκ του ελέγχου των λογαριασμών εν γένει» ενώ στην ισχύουσα διατύπωση το ίδιο εδάφιο, αριθμούμενο ως στ', προβλέπει την αρμοδιότητα του Συνεδρίου για την «εκδίκαση διαφορών σχετικά (...) με τον έλεγχο των λογαριασμών του εδαφίου γ'». Η πρώτη διαφορά εντοπίζεται στην αντικατάσταση του όρου "ένδικα μέσα" με τον όρο "διαφορές" ως το αντικείμενο της "εκδίκασης" που υπάγεται στην αρμοδιότητα του Δικαστηρίου. Η αντικατάσταση αυτή έχει την έννοια, κατά το γενικώς αποδεκτό κανονιστικό περιεχόμενο των αντίστοιχων όρων, ότι στο Ελεγκτικό Συνέδριο δεν υπάγεται πλέον η εκδίκαση μόνο προσφυγών, με τις οποίες ζητείται η εξαφάνιση ή μεταρρύθμιση διοικητικών ή δικαστικών αποφάσεων, αλλά και κάθε άλλη διαφορά, ήτοι και αυτή που έχει ως αντικείμενο την καταψήφιση ή αναγνώριση απαίτησης, και η οποία, κατά τα δικονομικώς συνήθη, χρησιμοποιεί ως δικονομικό όχημα αυτής την αγωγή. Επομένως, και με την αλλαγή αυτή, ο συνταγματικός νομοθέτης, όπως και ως προς τις ελεγκτικές αρμοδιότητες του Θεσμού, διεύρυνε τις αρμοδιότητες του Δικαστηρίου. Η δεύτερη διαφορά εντοπίζεται στη διαγραφή των λέξεων "εν γένει" ως προσδιοριστικών του όρου "λογαριασμοί" και στην αντικατάσταση αυτών με τη γνωστή ήδη κατά τα ανωτέρω εκτεθέντα παραπομπή στο εδάφιο γ' της παραγράφου 1, και περαιτέρω στο εδάφιο α' αυτής, προκειμένου να προσδιορισθεί σε ποιους συγκεκριμένα "λογαριασμούς" αναφέρεται η διάταξη. Η Ολομέλεια σημειώνει ότι ο αντικατασταθείς όρος "λογαριασμοί εν γένει", χρησιμοποιούμενος σε διάταξη σχετική με τις αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου, δεν ήταν επιτρεπτό να γίνει αντιληπτός ως αναφερόμενος σε κάθε εν γένει λογαριασμό, ήτοι και σε αυτούς των ιδιωτικών επιχειρήσεων ή ακόμη σε όσους συναρτώνται με διαφορές υπαγόμενες στη δικαιοδοσία των διοικητικών δικαστηρίων, αλλά μόνον σε αυτούς που μπορεί να τελούν σε συνάρτηση με τις αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Από τα ανωτέρω παρέπεται ότι η διαγραφή των λέξεων "εν γένει" ως προσδιοριστικού των λογαριασμών στους οποίους αναφέρεται το εδάφιο στ' και η αντικατάσταση αυτών με την παραπομπή στους λογαριασμούς "του εδαφίου γ'" υπαγορεύθηκε από την ανάγκη ακριβέστερης κανονιστικής διατύπωσης του Συντάγματος, ιδίως όταν, με τις αλλαγές που επέφερε σε αυτό η αναθεώρηση του 2001, διευρύνθηκε η ελεγκτική αρμοδιότητα του Συνεδρίου και σε λογαριασμούς νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου.

**12.** Από το σύνολο των ανωτέρω συνάγεται ότι με την αναθεώρηση του Συντάγματος του 2001 επήλθε διεύρυνση των ελεγκτικών αρμοδιοτήτων του Ελεγκτικού Συνεδρίου αναφορικά με τον έλεγχο των δαπανών (άρθρο 98 παρ. 1 περ. α') και των λογαριασμών (άρθρο 98 παρ. 1 περ. γ') σε σχέση με ό,τι προβλεπόταν στο αρχικό κείμενο του Συντάγματος, και ότι ακόμη επεκτάθηκε η δικαιοδοτική ύλη του Δικαστηρίου από τον έλεγχο των λογαριασμών (άρθρο 98 παρ. 1 περ. στ') καθόσον σ' αυτήν περιελήφθησαν όλες οι διαφορές χωρίς εξαίρεση ενώ ως τέτοιοι λογαριασμοί νοούνται και αυτοί που δεν αφορούν αποκλειστικώς φορείς δημοσίου δικαίου. Εν όψει τούτων, θα ήταν αντίθετο στο πνεύμα της συνταγματικής αναθεώρησης, όπως αυτό προκύπτει από το γράμμα του ισχύοντος Συντάγματος σε συνδυασμό με την ιστορική ερμηνεία αυτού, να αποδοθεί στο αναθεωρηθέν εδάφιο στ' της παραγράφου 1 του άρθρου 98 του Συντάγματος οποιαδήποτε έννοια που να περιορίζει την κανονιστική εμβέλεια του εδαφίου αναφορικά με ό,τι ίσχυε πριν από την αναθεώρησή του.

**13.** Η Ολομέλεια, στηριζόμενη στις ανωτέρω ερμηνευτικές παραδοχές, κρίνει περαιτέρω ότι, όπως πριν από την αναθεώρηση του 2001 έτσι και μετά αυτήν, δεν μπορεί να γίνει δεκτό ότι ταυτίζεται ο έλεγχος των λογαριασμών των δημόσιων υπολόγων και λοιπών φορέων που αναφέρεται στο εδάφιο γ' του άρθρου 98 παρ. 1 με αυτόν που έχει υπόψη του ο συνταγματικός νομοθέτης αναφερόμενος, στο εδάφιο στ' της αυτής διάταξης, σε διαφορές σχετικά με τον έλεγχο των λογαριασμών, υπό την έννοια ότι στη δικαιοδοσία του Δικαστηρίου υπάγονται μόνον οι διαφορές που προκύπτουν από τον έλεγχο τον οποίο αυτό το ίδιο το Δικαστήριο ως ελεγκτικό όργανο πραγματοποίησε. Η αποδοχή μιας τόσο στενής για την πρωτογενή εκ του Συντάγματος δικαιοδοσία του Δικαστηρίου επί των εν λόγω διαφορών θα είχε ως συνέπεια να καθίστατο νομοθετικώς δυνατό οι διαφορές από καταλογιστικές αποφάσεις εις βάρος δημόσιων υπολόγων εκδιδόμενες από ελεγκτικές αρχές άλλες πλην του Ελεγκτικού Συνεδρίου να μπορεί υπαχθούν στα διοικητικά δικαστήρια, κατά προφανώς ανοίκεια, μη δυνάμενη να αποδοθεί σε βούληση του συνταγματικού νομοθέτη, διάσπαση του ενιαίου της αντιμετώπισης της ίδιας δικαιοδοτικής ύλης, καθόσον η ίδια κατά βάση πλημμέλεια ενός λογαριασμού θα υπήγεται σε διαφορετικό δικαιοδοτικό κλάδο ανάλογα με το όργανο που θα είχε διενεργήσει τον έλεγχο. Η περιοριστική αυτή αντίληψη περί τη δικαιοδοσία του Ελεγκτικού Συνεδρίου, θα προσέκρουε άλλωστε και στον χαρακτήρα αυτού ως ανώτατου δικαστηρίου (σκέψη 5).

**14.** Εξ άλλου, στην παράγραφο 1 του άρθρου 98 του Συντάγματος εισάγεται διάκριση μεταξύ αφενός μεν του ελέγχου των λογαριασμών που είναι αναγκαίος για την έκδοση από το Ελεγκτικό Συνέδριο της

προβλεπόμενης στο εδάφιο ε΄ της εν λόγω παραγράφου έκθεσης επί του απολογισμού και ισολογισμού του Κράτους, που είναι συγκεντρωτικοί λογαριασμοί υποκειμένων ειδικών λογαριασμών, και αφετέρου του ελέγχου των λογαριασμών των δημοσίων υπολόγων, ο οποίος προβλέπεται στο εδάφιο γ΄ της ίδιας παραγράφου. Για να αποδοθεί επαρκές κανονιστικό φορτίο στη διάκριση αυτή που να την δικαιολογεί, πρέπει να γίνει δεκτό ότι οι δύο έλεγχοι, του εδαφίου ε΄ και του εδαφίου γ΄, δεν ταυτίζονται, ανεξαρτήτως αν δύναται να συμπίπτουν, καθόσον ο μεν πρώτος είναι γενικός, καταλήγει δε μόνον στη "σύνταξη και υποβολή έκθεσης" προς τη Βουλή, ο δε δεύτερος, ως διακρινόμενος από τον πρώτο, μπορεί να είναι τόσο ειδικός ώστε να αφορά ορισμένους μόνον λογαριασμούς και μάλιστα υπό ευρεία έννοια, ενώ η κατάληξή του δεν είναι προσδιορισμένη εκ του Συντάγματος, όπως με τον πρώτο έλεγχο, και συνεπώς δύναται να καταλήγει και στη λήψη κατασταλτικής φύσεως μέτρων. Από τα ανωτέρω παρέπεται ότι, κατά το εδάφιο γ΄ της παραγράφου 1 του άρθρου 98 του Συντάγματος, ερμηνευόμενο εξ αντιδιαστολής προς τη διάταξη του εδαφίου ε΄ της ίδιας παραγράφου, ως "λογαριασμός" νοείται όχι μόνον ο συγκεντρωτικός πίνακας δοσοληψιών ή δημοσιονομικών αναφορών εν γένει που καταρτίζεται για την απεικόνιση ορισμένης δημόσιας διαχείρισης αλλά και κάθε αριθμητική αναφορά με δημοσιονομικές συνέπειες, που μπορεί να χαρακτηριστεί ως λογαριασμός, ανεξάρτητα αν η αναφορά αυτή έχει καταγραφεί ως τέτοια από το όργανο που όφειλε να την καταγράψει και έχει ήδη περιληφθεί σε καταρτισθέντα λογαριασμό δημόσιας διαχείρισης. Αρκεί η εν λόγω αναφορά να έχει αναδειχθεί ως κρίσιμη λόγω των δημοσιονομικών της συνεπειών από διενεργηθέντα έλεγχο. Εξ άλλου, ως "δημόσιοι υπόλογοι" κατά την έννοια του αυτού εδαφίου, ερμηνευόμενου τελολογικώς εν όψει της αρχής της αποτελεσματικής προστασίας του δημόσιου χρήματος και της περιουσίας που πρέπει να διασφαλίζεται δια των ελέγχων του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ανώτατου δικαστηρίου, δεν νοούνται μόνον οι δημόσιοι ταμίες, των οποίων το εύρος το καθηκόντων και η συναφής ευθύνη είναι αναγκαίως περιορισμένη, αλλά κάθε πρόσωπο, φυσικό ή νομικό, υποκείμενο σε λογοδοσία που αποτυπώνεται σε λογαριασμό κατά την αμέσως εκτεθείσα έννοια.

**15.** Περαιτέρω, καθώς το Σύνταγμα δεν διακρίνει, ως "λογαριασμοί δημοσίων υπολόγων" νοούνται πέραν αυτών που καταρτίζονται για τη λογοδοσία και τη συναφή προς αυτή ευθύνη των δημοσίων υπολόγων ως ενεχομένων σε δημόσια διαχείριση (σκέψη 14 in fine), και οι λογαριασμοί που απλώς καταρτίζονται από δημοσίους υπολόγους, χωρίς αναγκαίως η κατάρτιση αυτή να αποβλέπει και σε λογοδοσία του προσώπου που τους κατάρτισε.

**16.** Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι κεντρική έννοια για τη θεμελίωση της δικαιοδοσίας του Ελεγκτικού Συνεδρίου σύμφωνα με το εδάφιο στ' της παραγράφου 1 του άρθρου 98 του Συντάγματος είναι η έννοια του ελέγχου των λογαριασμών όπως αυτοί προσδιορίζονται από την έννοια του δημοσίου υπολόγου είτε ως του αρμόδιου προσώπου για την απλή κατάρτιση ενός λογαριασμού δημόσιας δοσοληψίας, είτε ως του υπεύθυνου προσώπου σε δημόσια λογοδοσία λόγω της εμπλοκής του σε δημόσια διαχείριση. Εν όψει αυτών πρέπει να γίνει δεκτό ότι ως διαφορά σχετική με τον έλεγχο των λογαριασμών κατά την έννοια του ειρημένου εδαφίου στ' του άρθρου 98 παρ. 1 του Συντάγματος νοείται κάθε αμφισβήτηση που γεννάται όταν ύστερα από έλεγχο των λογαριασμών δημόσιας δοσοληψίας ή έλεγχο υπεύθυνων σε δημόσια λογοδοσία προσώπων διαμορφώνεται νομική κατάσταση ως προς την οποία ένα από τα μέρη που εμπλέκονται σ' αυτήν εγείρει παραδεκτώως αξίωση δικαστικής προστασίας. Τέτοια νομική κατάσταση διαμορφώνεται ιδίως όταν ύστερα από λογιστικές επαληθεύσεις διαπιστώνεται ότι τα στοιχεία που περιέχονται σε λογαριασμό δημόσιας διαχείρισης είναι εσφαλμένα ή ατελή ή οι συναλλαγές που καταγράφονται σ' αυτόν μη νόμιμες κατά τρόπο που να στοιχειοθετείται έλλειμμα στον λογαριασμό και συνακόλουθα να απαιτείται η τακτοποίηση αυτού με την ικανοποίηση αξιώσεων εις βάρος υπόχρεων σε λογοδοσία προσώπων. Έλλειμμα δε υπό την ως άνω έννοια στοιχειοθετείται όχι μόνον όταν παρανόμως αφαιρείται δημόσιο χρήμα ή παρατύπως εκταμιεύεται αυτό, αλλά, για την ταυτότητα του νομικού λόγου, και όταν η εκταμίευση του χρήματος είναι μεν νόμιμη κατά τον χρόνο που συντελείται, καθίσταται όμως παράτυπη όταν μεταγενέστερα διαπιστώνεται ότι παραβιάστηκαν οι όροι της νόμιμης διάθεσης του χρήματος.

**17.** Όπως προκύπτει από την αναιρεσιβαλλομένη, στην κρινόμενη υπόθεση ο αναιρεσείων Δήμος χρηματοδοτήθηκε από το Ελληνικό Δημόσιο για την εκτέλεση έργων συνιστάμενων στην επισκευή υφιστάμενου κτηρίου καθώς και στην κατασκευή νέου σε ακίνητο του Δήμου προς στέγαση του Τμήματος Συνοριακής Φύλαξης και Δίωξης παράτυπων μεταναστών του Δήμου ... . Κατά δε τα δεκτά γενόμενα και μη αμφισβητούμενα από τον αναιρεσείοντα Δήμο, η ως άνω χρηματοδότηση αναλώθηκε σε πληρωμές άσχετες με τον ειδικότερο σκοπό για τον οποίο αυτή δόθηκε. Το Ελληνικό Δημόσιο, προκειμένου να αποκαταστήσει στο ταμείο αυτού τα χρήματα που είχε διαθέσει στον αναιρεσείοντα Δήμο για την εκτέλεση των ως άνω έργων τα οποία ο Δήμος δεν εκτέλεσε, άσκησε αγωγή κατά του Δήμου αξιώνοντας την επιστροφή των χρημάτων, στη βάση των άρθρων 105 και 106 του Εισαγωγικού Νόμου του Αστικού Κώδικα, ήτοι επικαλούμενο αστική ευθύνη του Δήμου για παράνομες ενέργειες αυτού έναντι του Δημοσίου.

**18.** Ως προς το ζήτημα αν υφίσταται εν προκειμένω "έλεγχος των λογαριασμών δημόσιου υπολόγου", η Ολομέλεια κρίνει ότι η χρηματοδότηση με δημόσιο χρήμα για επίτευξη δημόσιου σκοπού του αναιρεσειόντος Δήμου είχε ως συνέπεια την πρόκληση εκκρεμότητας στους δημόσιους λογαριασμούς η άρση της οποίας απαιτούσε όπως, ύστερα από τις αναγκαίες επαληθεύσεις, βεβαιωθεί ότι εκπληρώθηκε ο σκοπός για τον οποίο διατέθηκε το δημόσιο χρήμα. Συνεπώς η υποκείμενη εν προκειμένω σχέση μεταξύ του αναιρεσειόντος Δήμου και του Ελληνικού Δημοσίου είναι σχέση τακτοποίησης δημόσιου λογαριασμού, όπου ο πρώτος, ως λαβών τη χρηματοδότηση προς επίτευξη δημόσιου σκοπού και άρα υπόχρεος σε λογοδοσία, ευθύνεται έναντι του δευτέρου εφόσον κατά τη λογοδοσία δεν είναι σε θέση να αποδείξει την κανονική χρήση από αυτόν του δημοσίου χρήματος. Συνεπώς στοιχειοθετούνται εν προκειμένω όλες οι απαιτήσεις χαρακτηρισμού της κρινόμενης διαφοράς ως διαφοράς σχετικής με τον έλεγχο λογαριασμού δημοσίου υπολόγου και συνακόλουθα ορθώς με την αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση έγινε δεκτή η δικαιοδοσία του Δικαστηρίου στην υπόθεση αυτή.

**19.** Η Ολομέλεια διευκρινίζει κατ' αρχάς ότι το γεγονός της άσκησης εν προκειμένω αγωγής ως δικονομικού οχήματος για την επίδικη διεκδίκηση δεν επηρεάζει τη δικαιοδοσία του Ελεγκτικού Συνεδρίου δοθέντος ότι, κατά τα ήδη εκτεθέντα, μετά την αναθεώρηση του έτους 2001 και την αντικατάσταση του όρου "ένδικα μέσα" με τον όρο "διαφορές" στο εδάφιο στ' του άρθρου 98 παρ. 1 του Συντάγματος, η δικαιοδοσία του Δικαστηρίου επεκτάθηκε και στην εκδίκαση αγωγών. Περαιτέρω, η δικαιοδοσία του Ελεγκτικού Συνεδρίου δεν επηρεάζεται από το γεγονός ότι η διαπίστωση της μη τήρησης του όρου της επίδικης χρηματοδότησης δεν συντελέστηκε σε έλεγχο που διενεργήθηκε από το ίδιο το Ελεγκτικό Συνέδριο, και τούτο διότι όπως εκτέθηκε ήδη στις διαφορές από τον έλεγχο των λογαριασμών που υπάγονται στη δικαιοδοσία του Δικαστηρίου περιλαμβάνονται πρωτογενώς από το Σύνταγμα και αυτές που προκύπτουν από ελέγχους άλλων οργάνων πλην αυτών του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Ούτε βεβαίως είναι κρίσιμο εν προκειμένω για την τακτοποίηση του επίδικου λογαριασμού το γεγονός ότι αρχικώς η εκταμίευση δημόσιου χρήματος που συντελέστηκε προς τον αναιρεσειόντα Δήμο δεν χαρακτηρίστηκε ως παράτυπη, αλλά κατέστη, σύμφωνα με τα προβληθέντα, μεταγενεστέρως αντικανονική, δοθέντος ότι, κατά τα ήδη γενόμενα δεκτά, έλλειμμα στοιχειοθετείται και όταν παραβιάζονται οι όροι της νόμιμης διάθεσης του δημοσίου χρήματος. Τέλος, πρέπει να επισημανθεί ότι στην κρινόμενη υπόθεση ως έλεγχος των λογαριασμών δημόσιου υπολόγου νοείται από τη μεν πλευρά του διεκδικούντος αποζημίωση Δημοσίου η διαπίστωση του ελλείμματος στον λογαριασμό δοσοληψίας του Δημοσίου με τον αναιρεσειόντα Δήμο, από δε την πλευρά του Δήμου, η απόδοση

λογαριασμού του Δήμου αυτού ως υπολόγου λογοδοσίας για τη διαχείριση του δημόσιου χρήματος που διαχειρίστηκε. Η σύμπτωση στην κρινόμενη υπόθεση των διττού αυτού αντικειμένου του ελέγχου λογαριασμών δημόσιου υπολόγου (σκέψεις 14 και 15), ενισχύει προδήλως την αποδοχή της δικαιοδοσίας του Δικαστηρίου επί της υποθέσεως.

**20.** Μειοψήφησε η Αντιπρόεδρος Μαρία Βλαχάκη, κατά τη γνώμη της οποίας δικαιοδοσία για την εκδίκαση αγωγής, με την οποία το Δημόσιο ή άλλο νομικό πρόσωπο ή ιδιώτης στρέφεται κατά νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου, όπως είναι ο νυν αναιρεσείων Δήμος, για την «αποκατάσταση ζημίας την οποία υπέστη από παράνομες πράξεις και παραλείψεις των οργάνων του [εναγομένου] Δήμου», κατ' επίκληση των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ, έχουν τα τακτικά διοικητικά δικαστήρια και όχι το Ελεγκτικό Συνέδριο, είτε η δευτερογενής αποκαταστατική ευθύνη του ΟΤΑ πηγάζει από παράνομη διοικητική πράξη ή παράλειψη είτε από παράνομη υλική ενέργεια είτε από παράνομη διαχειριστική πράξη των οργάνων αυτού, όπως εν προκειμένω, και ανεξαρτήτως της ιδιότητας του οργάνου του ΟΤΑ ως δημοσίου υπολόγου (έναντι του Δημοσίου) ή ως αστικώς υπευθύνου (έναντι του ΟΤΑ κατ' αναγωγή), καθόσον υποκειμένη σχέση, βάσει της οποίας κρίνεται η δικαιοδοσία, είναι η συνδέουσα τον ίδιο τον Δήμο (ως εναγόμενο) με το Δημόσιο και όχι η συνδέουσα τον Δήμο με τα όργανα αυτού ή τα όργανα του Δήμου με το Δημόσιο. Επαφίεται δε στο αρμόδιο διοικητικό δικαστήριο να κρίνει περαιτέρω το νόμο και ουσία βάσιμο της αγωγής. Αντιθέτως, το Ελεγκτικό Συνέδριο ως ανώτατο δημοσιονομικό δικαστήριο, έχει τη συνταγματική αρμοδιότητα εκδίκασης των ενδίκων βοηθημάτων επί διαφορών που γεννώνται είτε από τον έλεγχο των λογαριασμών δημοσίων υπολόγων, σε βάρος των οποίων το Δημόσιο δικαιούται, κατ' ενάσκηση του προνομίου της μονομερούς ρυθμίσεως καταστάσεως να εκδώσει καταλογιστική πράξη, είτε από αίτηση κατά υπαλλήλου - και όχι κατά νομικού προσώπου (βλ. άρθρο 98 παρ. 1 περ. στ' του Συντάγματος) - για καταλογισμό αυτού, κατ' αναγωγή ή ευθέως, με τη ζημία που προκάλεσε στο δημόσιο ή σε άλλο νπδδ. Συνεπώς, αν το Δημόσιο προβεί στον καταλογισμό ή ζητήσει τον καταλογισμό νομικού προσώπου ως υπολόγου, τότε το Ελεγκτικό Συνέδριο, ως μόνο αρμόδιο - και μάλιστα πρωτογενώς κατά το Σύνταγμα - δικαστήριο για την εκδίκαση υποθέσεων που αφορούν λογαριασμούς δημοσίων υπολόγων, θα κρίνει αν παραδεκτώς εισάγεται με το ασκούμενο ένδικο βοήθημα η ενώπιόν του αγόμενη υπόθεση, η οποία σε κάθε περίπτωση πρέπει να ερείδεται στην ευθύνη του καταλογισθέντος ή του καθ' ου ο καταλογισμός ως υπολόγου και όχι στις διατάξεις των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ περί αστικής ευθύνης, όπως προελέχθη.

**21.** Στο άρθρο 104 του Εισαγωγικού Νόμου του Αστικού Κώδικα ορίζονται τα εξής: «Για πράξεις και παραλείψεις των οργάνων του δημοσίου, που ανάγονται σε έννομες σχέσεις του ιδιωτικού δικαίου ή σχετικές με την ιδιωτική του περιουσία, το δημόσιο ευθύνεται κατά τις διατάξεις του Αστικού Κώδικα για τα νομικά πρόσωπα». Περαιτέρω, στο άρθρο 105 του ίδιου νομοθετήματος ορίζονται τα ακόλουθα: «Για παράνομες πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων του Δημοσίου κατά την άσκηση της δημόσιας εξουσίας που τους έχει ανατεθεί, το δημόσιο ενέχεται σε αποζημίωση, εκτός αν η πράξη ή η παράλειψη έγινε κατά παράβαση διάταξης που υπάρχει για χάρη του γενικού συμφέροντος. Μαζί με το δημόσιο ευθύνεται εις ολόκληρο και το υπαίτιο πρόσωπο, με την επιφύλαξη των ειδικών διατάξεων για την ευθύνη των υπουργών». Τέλος, στο επόμενο άρθρο 106 του ως άνω νομοθετήματος ορίζεται: «Οι διατάξεις των δύο προηγούμενων άρθρων εφαρμόζονται για την ευθύνη των δήμων, των κοινοτήτων ή άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου από πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων που βρίσκονται στην υπηρεσία τους».

**22.** Στις ως άνω διατάξεις των άρθρων 105 και 106 του Εισαγωγικού Νόμου του Αστικού Κώδικα στηρίχθηκε το αναιρεσίβλητο Δημόσιο προκειμένου να απαιτήσει από τον αναιρεσείοντα Δήμο την εξόφληση νομιμοτόκως από την επίδοση της αγωγής του, ποσού ύψους 279.428,20 ευρώ, για την αποκατάσταση της ζημίας την οποία υπέστη από πράξεις ή παραλείψεις οργάνων του αναιρεσείοντος κατά τη διαχείριση από αυτά ισόποσης χρηματοδότησης στο πλαίσιο του Ειδικού Προγράμματος Τοπικής Αυτοδιοίκησης για την υλοποίηση της επισκευής υφιστάμενου κτηρίου και την κατασκευή νέου σε ακίνητο του Δήμου που επρόκειτο να παραχωρηθεί κατά χρήση στην Ελληνική Αστυνομία προκειμένου να στεγασθεί το ιδρυθέν την 1.1.2002 Τμήμα συνοριακής φύλαξης και δίωξης παράτυπων μεταναστών ... ..

**23.** Η Ολομέλεια κρίνει ότι αν και, πράγματι, το γράμμα της διάταξης του άρθρου 106 του Εισαγωγικού Νόμου του Αστικού Κώδικα δεν αποκλείει τη δυνατότητα του Δημοσίου να στραφεί κατά δήμου για παράνομες ενέργειες αυτού που ζημίωσαν το Δημόσιο, εν τούτοις η συστηματική διάρθρωση των διατάξεων, ενταγμένων σε νομοθέτημα που ρυθμίζει κατά κύριο λόγο σχέσεις μεταξύ ιδιωτών και όλως εξαιρετικώς δικαιώματα ιδιωτών έναντι φορέων δημόσιας εξουσίας, δεν επιτρέπει να αποδοθεί στις διατάξεις που παρατέθηκαν η έννοια ότι με τα άρθρα 105 και 106 του Εισαγωγικού Νόμου του Αστικού Κώδικα ρυθμίζονται και οι σχέσεις αποζημιωτικής ευθύνης μεταξύ φορέων δημόσιας εξουσίας. Περαιτέρω, η ανάλογη εφαρμογή της διάταξης αυτής και στις σχέσεις μεταξύ φορέων δημόσιας εξουσίας δεν είναι επιτρεπτή δεδομένου ότι, κατά πάγια παράδοση του ελληνικού συνταγματικού και διοικητικού δικαίου, οι

σχέσεις δημοσίου δικαίου υπάγονται σε ιδιαίτερο καθεστώς διεπόμενο από ειδικότερες γενικές αρχές και νομοθεσία, τέτοια δε σχέση εμφανίζεται ιδιαίζοντως και στην κρινόμενη περίπτωση όπου ένας φορέας δημόσιας εξουσίας, το Δημόσιο, στρέφεται κατ' άλλου, του αναιρεσειόντος Δήμου, επικαλούμενος παραβίαση από τον εν λόγω Δήμο, δημοσίου δικαίου υποχρέωσης αυτού. Συνεπώς δεν υφίσταται ταυτότητα του νομικού λόγου, που, κατά γενική ερμηνευτική αρχή, θα επέτρεπε την αναλογική εφαρμογή των εν λόγω διατάξεων. Η αναλογική εφαρμογή δεν είναι εξ άλλου επιτρεπτή και για τον πρόσθετο λόγο ότι η τακτοποίηση δημόσιου λογαριασμού στον οποίο εντοπίστηκε έλλειμμα ρυθμίζεται κατά πάγια νομοθετική πρακτική μέσω της έκδοσης ευθέως και μονομερώς καταλογιστικής απόφασης εις βάρος του υπεύθυνου υπολόγου, κατά τρόπον που, απόκλιση από τα ανωτέρω, θα απαιτούσε νομοθετικής φύσης σταθμίσεις τις οποίες δεν είναι επιτρεπτό να πραγματοποιήσει το Δικαστήριο κρίνοντας την υπόθεση αυτή, τη δε συνταγματικότητα τέτοιων σταθμίσεων δεν είναι επιτρεπτό να προκαταλάβει αποφαινόμενο υποθετικώς.

**24.** Συνεπώς απαραδέκτως στην κρινόμενη περίπτωση ασκήθηκε η επίδικη αγωγή κατ' επίκληση των άρθρων 105 και 106 του Εισαγωγικού Νόμου του Αστικού Κώδικα.

**25.** Το Δικαστήριο δεν θεωρεί ότι οφείλει να υποδείξει ποια άλλη νομοθετική βάση ήταν εν προκειμένω πρόσφορη για την ικανοποίηση της επίδικης αξίωσης του Δημοσίου, διότι η δικαιοδοσία του επί της υποθέσεως καθορίστηκε από το δικονομικό όχημα που το ίδιο επέλεξε, το οποίο έτσι οριοθέτησε τη δικαιοδοσία αυτή. Δοθέντος δε ότι το δικονομικό αυτό όχημα κρίνεται ως απαραδέκτως ασκηθέν, κάθε δικαστική ενέργεια προς υπόδειξη του τρόπου ικανοποίησης της απαίτησης, όχι μόνο θα ενείχε τον κίνδυνο εμπλοκής του Δικαστηρίου σε εκτίμηση πραγματικού που δεν τέθηκε υπόψη του, αλλά ακόμη θα το απομάκρυνε από την αποστολή του να τέμνει υπαρκτές διαφορές, μη αποφαινόμενο συμβουλευτικώς.

**26.** Κατά τη γνώμη όμως των Αντιπροέδρων Αγγελικής Μαυρουδή και Μαρίας Αθανασοπούλου και των Συμβούλων Σταματίου Πουλή, Κωνσταντίνας Ζώη, Γεωργίας Τζομάκα και Ειρήνης Κατσικέρη, στη δικαιοδοσία του Ελεγκτικού Συνεδρίου υπάγονται πρωτογενώς οι διαφορές που έχουν ως υποκείμενη σχέση τη διαχειριστική δράση των δημόσιων υπολόγων κατά τη διαχείριση από αυτούς δημόσιου χρήματος. Πράγματι δε, η συνήθης διαδικασία για την αποκατάσταση του διαπιστωθέντος ελλείμματος σε δημόσια διαχείριση είναι αυτή της έκδοσης καταλογιστικής πράξης. Στο πλαίσιο δε του δημοσιονομικού δικαίου, ως καταλογισμός νοείται η εξουσία του Δημοσίου όπως, προς ικανοποίηση των χρηματικών

του απαιτήσεων, εκδίδει μονομερώς διοικητικό τίτλο εκτελέσεως (νόμιμο τίτλο), δυνάμει του οποίου βεβαιούται οφειλή εις βάρος του υπολόγου καθώς και οποιουδήποτε άλλου εμπλεκομένου σε δημόσια διαχείριση, στην οποία διαπιστώθηκε έλλειμμα (χρημάτων, ενσήμων ή υλικού), η πράξη δε αυτή (καταλογισμός) συνιστά την έναρξη της διαδικασίας διοικητικής εκτέλεσης για την ικανοποίηση των αξιώσεων του Δημοσίου. Πλην, από καμία διάταξη δεν προκύπτει ότι δεν δύναται το Δημόσιο, κατά τη νομική αξιολόγηση των συντρεχόντων πραγματικών περιστατικών, να επιδιώξει την ικανοποίηση των, - ακόμη και δημοσίου δικαίου -, αξιώσεών του κατά του υπολόγου, δια της ασκήσεως του ένδικου βοηθήματος της αγωγής, θεμελιώνοντας τις απαιτήσεις του στις αποζημιωτικού χαρακτήρα διατάξεις του Αστικού Κώδικα και, συναφώς, αφενός μεν παραιτούμενο εν τοις πράγμασι των προνομίων της μονομερούς ρυθμίσεως της καταστάσεως (έκδοση διοικητικού τίτλου εκτελέσεως -καταλογιστικής πράξεως), αφετέρου δε αναλαμβάνον το βάρος αποδείξεως του νόμου και ουσία βασίμου των αξιώσεών του (opus actionis). Όπως εναπόκειται στη διακριτική ευχέρεια του κάθε διαδίκου η επιλογή του ένδικου βοηθήματος, με το οποίο θα επιδιωχθεί η ικανοποίηση των αξιώσεών του κατά του τρίτου, κατά του οποίου στρέφεται το ένδικο βοήθημα, το αυτό μπορεί να πράξει και το Δημόσιο επιλέγοντας είτε την έκδοση καταλογιστικής πράξεως είτε την άσκηση αγωγής. Δοθέντος δε ότι η υποκείμενη αιτία της υπό κρίση διαφοράς ανάγεται σε σχέση δημοσίου υπολόγου, ο οποίος διαχειρίστηκε δημόσιο χρήμα και είναι, για το λόγο αυτό, υπόχρεος σε λογοδοσία, παραδεκτώς το Ελεγκτικό Συνέδριο επιλήφθηκε του ένδικου βοηθήματος της σχετικής αγωγής, χωρίς να είναι προαπαιτούμενο η έκδοση καταλογιστικής πράξεως είτε από όργανα του Ελεγκτικού Συνεδρίου είτε από άλλα διοικητικά όργανα. Πλην, η γνώμη αυτή δεν εκράτησε.

27. Μειοψήφησε η Σύμβουλος Ασημίνα Σακελλαρίου, η οποία διετύπωσε την ακόλουθη γνώμη: Εν όψει της συνταγματικής αρχής της δημοσιονομικής βιωσιμότητας (βλ. άρθρα 25 παρ. 1 α, 73, παρ. 2, 75 παρ. 3, 79, 80 και 98 του Συντάγματος) ο νομοθέτης υποχρεούται να θεσμοθετεί πλέγμα ουσιαστικών μέτρων και διαδικαστικών/δικονομικών μέσων προς ανόρθωση της απώλειας ή της διακινδύνευσης των δημοσίων κονδυλίων, με γνώμονα την πλήρη και αποτελεσματική προστασία τους. Στο πλαίσιο αυτό, ο νομοθέτης, σε ό,τι αφορά τη διαχείριση εθνικών πόρων έχει ρυθμίσει κατά τρόπο ειδικό τη βάση ευθύνης των δημοσίων υπολόγων και των αχρεωστήτως λαβόντων, θεσπίζοντας ταυτόχρονα ειδική διοικητική διαδικασία ανάκτησης των πόρων από αυτούς με την επιβολή του αποκαταστατικής φύσης επαχθούς μέτρου του καταλογισμού, το οποίο υπόκειται σε έφεση ενώπιον του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Η δημοσιονομική αυτή ευθύνη των δημοσίων υπολόγων και των αχρεωστήτως λαβόντων, διά της επιβολής επαχθών μέτρων επέμβασης στην περιουσιακή τους σφαίρα,

δεν αναιρεί την παράλληλη και αυτοτελή θεμελίωση της ευθύνης των διακριτών διοικητικώς και οικονομικώς δημοσίων φορέων, στο φάσμα ευθύνης των οποίων εντάσσεται η διαχείριση των δημοσίων κονδυλίων, είτε υπό μορφή επιχορήγησης είτε υπό μορφή χρηματοδότησης. Αντίθετη εκδοχή, θα προσέκρουε στις ανωτέρω συνταγματικές αρχές που υπαγορεύουν, όπως εκτέθηκε, την άμεση και αποτελεσματική αποκατάσταση και ανόρθωση των δημοσίων λογαριασμών, καθώς και των με αυτούς συνδεομένων οικονομικών συμφερόντων του Δημοσίου από τους ευθυνόμενους και οι οποίοι ουδόλως αποκλείουν ή απαλλάσσουν από την υποχρέωση αποκατάστασης της δημόσιας διαχείρισης τους φορείς εκείνους στη σφαίρα ευθύνης των οποίων εντάσσεται η διαχείριση των δημοσίων πόρων. Ειδικότερα, όταν προς υλοποίηση κρατικού σκοπού το Δημόσιο χρηματοδοτεί ΟΤΑ, ήτοι διοικητικώς και οικονομικώς αυτοτελή δημόσιο φορέα, κατ' άρθρο 102 του Συντάγματος, στη σφαίρα ευθύνης του οποίου εντάσσεται η διαχείριση των δημοσίων κονδυλίων από όργανά του, παράλληλα και ανεξάρτητα από την ευθύνη του δημοσίου υπολόγου που προβαίνει στις κατ' ιδίαν διαχειριστικές πράξεις, θεμελιώνεται αυτοτελής ευθύνη του ίδιου του ΟΤΑ έναντι του Δημοσίου για τις παράνομες πράξεις ή παραλείψεις των οργάνων του. Με την επιφύλαξη δε ειδικών διατάξεων που προβλέπουν την ευθεία ή την εκ σύμβασης ευθύνη του φορέα, σε κάθε άλλη περίπτωση η ευθύνη αυτή δύναται να θεμελιωθεί επί των γενικών ουσιαστικών διατάξεων των άρθρων 105 και 106 του ΕισΝΑΚ, αναλόγως εφαρμοζόμενων, στον βαθμό που συντρέχουν οι κατά νόμο προϋποθέσεις. Αντίθετη εκδοχή θα οδηγούσε σε άνευ ετέρου απαλλαγή των τελευταίων από την αποκατάσταση της ζημίας του Δημοσίου, κατά παραβίαση της συνταγματικής αρχής της δημοσιονομικής βιωσιμότητας, όπως προεκτέθηκε. Τα ανωτέρω ισχύουν, ανεξαρτήτως του εάν το υπαίτιο πρόσωπο, που φέρει την ιδιότητα του οργάνου του ΟΤΑ, φέρει ταυτοχρόνως και την ιδιότητα του δημοσίου υπολόγου, οπότε για την αποκατάσταση του ελλείμματος αποκλειστικά σε βάρος του επιβάλλεται να ακολουθηθεί η ειδική διοικητική διαδικασία που προβλέπεται στα ως άνω δημοσιονομικά νομοθετήματα. Η αναγνώριση αυτοτελούς, διακριτής και παράλληλης ευθύνης του ΟΤΑ σε σχέση με την ευθύνη του δημοσίου υπολόγου, δεν επιφέρει αλλοίωση της ευθύνης του τελευταίου και δεν οδηγεί στην εκ πλαγίου απαλλαγή του από την ως άνω ειδικώς ρυθμιζόμενη υποχρέωσή του προς αποκατάσταση της δημόσιας διαχείρισης. Και τούτο, διότι σε περίπτωση αδικοπρακτικής ευθύνης του Δήμου, κατ' άρθρα 105 και 106 του ΕισΝΑΚ, το υπαίτιο πρόσωπο σε κάθε περίπτωση ευθύνεται εις ολόκληρον, η ευθύνη του δε αυτή διέπεται από τις ειδικές διατάξεις για τις δημοσιονομικές ευθύνες των δημοσίων υπολόγων, ενώ σε περίπτωση ικανοποίησης του Δημοσίου από τον ΟΤΑ, ο τελευταίος υποκαθίσταται στα δικαιώματα του Δημοσίου έναντι του υπολόγου, κατά τα οριζόμενα στη γενική διάταξη του άρθρου 488 ΑΚ, αναλόγως εφαρμοζόμενου, το οποίο

παρέχει μία αποτελεσματική βάση ανεύρεσης του υπαιτίου προσώπου και δίωξης της παρατυπίας από τον φορέα στον οποίο εντάσσεται οργανικά το πρόσωπο αυτό. Παράλληλα δε, παρέχει τη δυνατότητα στο Δημόσιο να αποκαταστήσει τους δημοσίους πόρους και από τον πλέον χρηματοοικονομικώς φερέγγυο δημόσιο φορέα, χωρίς τον κίνδυνο απώλειας πόρων λόγω υποκειμενικών παραμέτρων συντρεχουσών στο πρόσωπο του υπολόγου, με γνώμονα την πλέον αποτελεσματική προστασία των οικονομικών συμφερόντων του Δημοσίου και τη διασφάλιση του προϋπολογισμού του.

**28.** Κατ' ακολουθίαν των ανωτέρω, εσφαλμένως το δικάσαν Τμήμα δέχθηκε ότι επιτρέπεται η έγερση αγωγής βάσει των άρθρων 105 και 106 του Εισαγωγικού Νόμου του Αστικού Κώδικα για την ανόρθωση της προσγενομένης στη δημόσια διαχείριση ζημίας και συνακολούθως έκρινε παραδεκτή τη συναφή αγωγή του Ελληνικού Δημοσίου. Συνεπώς, ο σχετικός λόγος αναιρέσεως, κατ' αυτήν την αιτίαση, πρέπει να γίνει δεκτός, να αναιρεθεί η προσβαλλόμενη απόφαση, να διακρατηθεί η υπόθεση, η οποία δεν χρήζει διευκρινίσεως κατά το πραγματικό, να απορριφθεί δε ως απαράδεκτη η αγωγή του Ελληνικού Δημοσίου, ενώ, μετ' εκτίμηση των συντρεχουσών περιστάσεων, πρέπει να συμφηφιστούν μεταξύ των διαδίκων μερών τα δικαστικά έξοδα (άρθρ.275 ΚΔιοικΔικ σε συνδ. με άρθρ. 123 π.δ/τος 1225/1981).

**29.** Κατά τη γνώμη της Αντιπροέδρου Μαρίας Βλαχάκη, που μειοψήφησε, η ασκηθείσα ενώπιον του VII Τμήματος του Ελεγκτικού Συνεδρίου αγωγή του Ελληνικού Δημοσίου κατά του ήδη αναιρεσιόντος Δήμου ... απαράδεκτως εισήχθη στο Ελεγκτικό Συνέδριο, λόγω ελλείψεως δικαιοδοσίας αυτού, καθόσον ανήκει στη δικαιοδοσία των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων. Για τον βασίμως προβαλλόμενο αυτό λόγο, πρέπει η κρινόμενη αίτηση να γίνει δεκτή, η αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση να αναιρεθεί, η υπόθεση, η οποία δεν χρήζει διευκρινίσεως κατά το πραγματικό, να διακρατηθεί και η αγωγή να απορριφθεί.

**30.** Κατά τη γνώμη της Συμβούλου Ασημίνας Σακελλαρίου, ορθώς το δικάσαν Τμήμα έκρινε με την αναιρεσιβαλλόμενη απόφασή του ότι η από 8.12.2008 αγωγή του Ελληνικού Δημοσίου κατά του Δήμου ... με αίτημα την αποκατάσταση της ζημίας που αυτό υπέστη από παράνομες πράξεις και παραλείψεις οργάνων του Δήμου κατά τη διαχείριση δημόσιας χρηματοδότησης που έλαβε ο τελευταίος για τη διενέργεια επισκευαστικών και κατασκευαστικών εργασιών με σκοπό τη στέγαση Υπηρεσίας της Ελληνικής Αστυνομίας, βάσει των άρθρων 105 και 106 ΕισΝΑΚ, είναι παραδεκτή. Και τούτο, διότι, όπως εκτέθηκε ανωτέρω, στον βαθμό που ούτε από το οικείο νομοθετικό πλαίσιο και δη από τις διατάξεις που διέπουν το

πρόγραμμα μέσω του οποίου χρηματοδοτήθηκε ο οικείος Δήμος [άρθρο 13 του ν. 2539/1997 (φ. 244 Α΄) και κατ' εξουσιοδότηση αυτού εκδοθείσα υ.α. 45329/2000 (φ. 7 Β΄)] δεν προβλέπεται ειδικό πλαίσιο ανάκτησης της χρηματοδότησης ούτε, σύμφωνα με τα ανελέγκτως δεκτά γενόμενα με την αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση καταρτίστηκε έγγραφη (προγραμματική) σύμβαση μεταξύ του Ελληνικού Δημοσίου και του Δήμου ... για να γεννάται εκ του νόμου και εκ της σύμβασης ευθύνη του τελευταίου, η ευθύνη του δύναται κατ' αρχήν να θεμελιωθεί στις γενικές περί αδιοπραξίας διατάξεις των ως άνω διατάξεων του ΕισΝΑΚ. Συνακόλουθα, ο σχετικός λόγος αναιρέσης πρέπει να απορριφθεί ως αβάσιμος.

### **Για τους λόγους αυτούς**

Δικάζει κατ' αντιμωλίαν των διαδίκων.

Δέχεται την αίτηση αναιρέσεως κατά της .../2014 αποφάσεως του VII Τμήματος του Ελεγκτικού Συνεδρίου.

Αναιρεί την απόφαση αυτή κατά τα διαλαμβανόμενα στο σκεπτικό.

Διακρατεί και δικάζει την αγωγή.

Απορρίπτει αυτή ως απαράδεκτη.

Συμψηφίζει εν όλω τα δικαστικά έξοδα μεταξύ των διαδίκων μερών.

Κρίθηκε και αποφασίστηκε στην Αθήνα, στις 13 Δεκεμβρίου 2017.

**Ο ΠΡΟΕΔΡΕΥΩΝ ΑΝΤΙΠΡΟΕΔΡΟΣ**

**Ο ΕΙΣΗΓΗΤΗΣ ΣΥΜΒΟΥΛΟΣ**

**ΙΩΑΝΝΗΣ ΣΑΡΜΑΣ**

**ΣΤΑΜΑΤΙΟΣ ΠΟΥΛΗΣ**

**Η ΓΡΑΜΜΑΤΕΑΣ**

**ΕΛΕΝΗ ΑΥΓΟΥΣΤΟΓΛΟΥ**

Δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση, στις 3 Φεβρουαρίου 2021.

**Ο ΠΡΟΕΔΡΟΣ**

**Η ΓΡΑΜΜΑΤΕΑΣ**

**ΙΩΑΝΝΗΣ ΣΑΡΜΑΣ**

**ΕΛΕΝΗ ΑΥΓΟΥΣΤΟΓΛΟΥ**

