

ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ
ΤΜΗΜΑ Ι
Συνεδρίαση 12η/5.7.2013
ΠΡΑΚΤΙΚΑ

Αρ Πρωτ.: 1
Η/μια: 24.2.14

Αποτελούμενο από τον Πρόεδρο του Τμήματος Νικόλαο Αγγελάρα, Αντιπρόεδρο, Συμβούλους Βασιλική Σοφιανού, Αγγελική Πανουτσακοπούλου και τους Παρέδρους Χρυσούλα Μιχαλάκη, Αριστοτέλη Σακελλαρίου, συνήλθε στις 5 Ιουλίου 2013 στην αίθουσα διασκέψεων του Καταστήματός του, που βρίσκεται στην Αθήνα. Κατά τη συνεδρίαση αυτή εξέτασε την εξής υπόθεση:

ΘΕΜΑ Α'

Την 68/7.3.2012 έκθεση της Επιτροπής του Ελεγκτικού Συνεδρίου στο Δήμο ΧΧΧ, με την οποία αμφιβάλλει ως προς το ουσιαστικό μέρος της δαπάνης που πληρώθηκε με τα 57 και 58, οικονομικού έτους 2012, χρηματικά εντάλματα πληρωμής του Δήμου ΧΧΧ, ποσού 9.278,17 και 10.507,53 ευρώ, αντίστοιχα.

Στην υπόθεση αυτή ο Αντεπίτροπος Επικρατείας στο Ελεγκτικό Συνέδριο Κωνσταντίνος Τόλης, με την 2/11.1.2013 έγγραφη γνώμη πρότεινε να προβεί το Τμήμα σε ανακοίνωση της υπό κρίση περίπτωσης στον Υπουργό Οικονομικών και τον αρμόδιο Υπουργό. Η Πρόεδρος Χρυσούλα Μιχαλάκη, που ορίστηκε εισηγήτρια της υπόθεσης, εξέθεσε τα ακόλουθα:

I. Η υπόθεση αυτή νομίμως επανεισάγεται ενώπιον του Τμήματος με τα Πρακτικά της 5ης/12.2.2013 Συνεδρίασης του Κλιμακίου Προληπτικού Ελέγχου.

II. Α. Το άρθρο 98 του ισχύοντος Συντάγματος ορίζει 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». Περαιτέρω, στο άρθρο 28 του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο, που κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του ν. 4129/2013 (Α' 52/28.2.2013), ορίζεται ότι: «1. Το Ελεγκτικό Συνέδριο: α) (...) β) Ασκεί, κατά το άρθρο 98 του Συντάγματος, τον έλεγχο των δαπανών του Κράτους, των Ο.Τ.Α. ή άλλων νομικών προσώπων που υπάγονται με ειδική διάταξη νόμου στον έλεγχό του, με σκοπό τη βεβαίωση ότι υπάρχει γι' αυτές πίστωση που έχει νόμιμα χορηγηθεί και ότι κατά την πραγματοποίησή τους τηρήθηκαν οι διατάξεις του νόμου για το δημόσιο λογιστικό ή κάθε άλλη διάταξη νόμου, διατάγματος ή κανονιστικής απόφασης (...) 3. Κατά τον έλεγχο που ασκείται από το Ελεγκτικό Συνέδριο επιτρέπεται η εξέταση και των ζητημάτων που αναφέρονται παρεμπιπτόντως, με την επιφύλαξη των διατάξεων για το δεδικασμένο (...) 5. Ο έλεγχος της σκοπιμότητας των διοικητικών πράξεων εκφεύγει της αρμοδιότητας του Ελεγκτικού Συνεδρίου. 6. Σε περίπτωση αμφιβολιών του Επιτρόπου, που αναφέρονται στο ουσιαστικό μέρος της δαπάνης, θεωρείται μεν το ένταλμα, αναφέρεται δε συγχρόνως η περίπτωση στο αρμόδιο Τμήμα του Ελεγκτικού Συνεδρίου, το οποίο ύστερα από αξιολόγηση την ανακοινώνει στον Υπουργό Οικονομικών και στον αρμόδιο κατά περίπτωση Υπουργό (...)». Από τις ανωτέρω διατάξεις συνάγεται ότι ο συνταγματικός νομοθέτης ανέθεσε στο Ελεγκτικό Συνέδριο, ως ανώτατο δικαστήριο, τον δικαστικής φύσεως έλεγχο των δημοσίων δαπανών, αρμοδιότητα καίριας σημασίας για την πλήρη και αποτελεσματική προστασία του δημοσίου χρήματος. Ως «έλεγχος των δαπανών» νοείται τόσο ο «τυπικός» έλεγχος, δηλαδή η διαπίστωση της τήρησης κατά τη διαχείριση του δημοσίου χρήματος των υπό των υφιστάμενων διατάξεων επιβαλλόμενων προϋποθέσεων (έλεγχος «νομιμότητας και κανονικότητας της διαχείρισης») όσο και ο «ουσιαστικός» έλεγχος, δηλαδή η εξακρίβωση της αλήθειας των, στα δικαιολογητικά για την πληρωμή της δαπάνης, αναφερομένων γεγονότων ή στοιχείων και, περαιτέρω, η διαπίστωση εάν οι διαχειριστικές πράξεις των αρμοδίων οργάνων έγιναν βάσει των αρχών της χρηστής δημόσιας διαχείρισης και με σκοπό την εξασφάλιση του δημοσίου συμφέροντος, αποκλεισμένου, πάντως, του ελέγχου της σκοπιμότητας των οικείων διοικητικών πράξεων, η οποία εκτός του ότι ρητά

απαγορεύεται, δεν είναι νοητή λόγω της αρχής της διακρίσεως των λειτουργιών και αποτελεί συνέπεια της δικαστικής φύσεως του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Αν κατά τον ανωτέρω έλεγχο γεννηθούν βάσιμες αμφιβολίες ως προς το ουσιαστικό μέρος της εντελλόμενης με το χρηματικό ένταλμα δαπάνης, δηλαδή αμφιβολίες ως προς την αλήθεια των στοιχείων που περιλαμβάνονται στα υποβληθέντα δικαιολογητικά ή ζητήματα αμφισβήτησης ως προς το κατά πόσο οι πράξεις των αρμοδίων οργάνων έγιναν κατά παράβαση των αρχών της χρηστής δημόσιας διαχείρισης και για βλάβη του δημοσίου συμφέροντος, τότε ο αρμόδιος Επιτροπος, αν δεν υφίσταται άλλος νόμιμος λόγος που να επιβάλει τη μη θεώρηση, θεωρεί μεν το χρηματικό ένταλμα, αναφέρει δε συγχρόνως την περίπτωση στο αρμόδιο Τμήμα του Ελεγκτικού Συνεδρίου. Το Τμήμα, μετά από αξιολόγηση των πραγματικών περιστατικών της υπόθεσης, εφ' όσον κρίνει ότι είναι βάσιμες οι αμφιβολίες του Επιτρόπου, προβαίνει σε ανακοίνωση του θέματος στον Υπουργό Οικονομικών και τον αρμόδιο κατά περίπτωση Υπουργό (βλ. ομοίου περιεχομένου διατάξεις του Οργανισμού του Ελεγκτικού Συνεδρίου-π.δ. 774/1980, πρβλ. Πρακτικά 8ης Συν./06.05.2008, 5ης Συν./19.2.2004 I Τμ., Πρακτικά 12ης Συν./29.3.2005 IV Τμ., 28ης Συν./20.8.2007 VII Τμ.).

Β. Στο άρθρο 72 του ν. 3852/2010 «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης» (Α' 87) ορίζεται ότι: «1. Η οικονομική επιτροπή είναι όργανο παρακολούθησης και ελέγχου της οικονομικής λειτουργίας του δήμου. Ειδικότερα έχει τις ακόλουθες αρμοδιότητες: α) (...) ιγ) αποφασίζει για την άσκηση όλων των ενδίκων βοηθημάτων και των ενδίκων μέσων, ιδ) (...) 2. Για τις περιπτώσεις ιβ', ιγ' και ιδ' της προηγούμενης παραγράφου, η απόφαση λαμβάνεται ύστερα από γνωμοδότηση δικηγόρου, η ανυπαρξία της οποίας συνεπάγεται ακυρότητα της σχετικής απόφασης. Προκειμένου για μισθολογικές απαιτήσεις, κάθε μορφής, περιλαμβανομένων και των επιδομάτων, δεν είναι δυνατή η παραίτηση από την άσκηση ενδίκων μέσων, ο δικαστικός ή εξώδικος συμβιβασμός και η κατάργηση δίκης, εκτός από τις περιπτώσεις που το νομικό ζήτημα έχει κριθεί με απόφαση ανωτάτου δικαστηρίου».

III. Στην υπό κρίση υπόθεση, από τα στοιχεία του φακέλου, όπως αυτά συμπληρώθηκαν μετά την εκτέλεση των όσων διατάχθηκαν με τα πρακτικά της 12ης/5.6.2012 Συνεδρίασης του Τμήματος αυτού, προκύπτουν τα ακόλουθα: Οι XXX, XXX, XXX, XXX, XXX, XXX, XXX, XXX, XXX, XXX, XXX, XXX, XXX, XXX, XXX, XXX, XXX και XXX, άπαντες εργαζόμενοι στο Δήμο XXX με συμβάσεις εργασίας ορισμένου χρόνου, οι οποίες, κατά περίπτωση, εκτείνονται εντός του χρονικού διαστήματος 2000-2010, με τις, από 4.11.2010, και, 22.4.2010, αγωγές τους ενώπιον του Μονομελούς Πρωτοδικείου XXX ζήτησαν να αναγνωρισθεί ότι συνδέονται εξ αρχής με το Δήμο XXX με συμβάσεις εργασίας αορίστου χρόνου και να υποχρεωθεί, μεταξύ άλλων, ο εναγόμενος Δήμος να αποδεχθεί προσηκόντως τις προσφερόμενες υπηρεσίες τους. Σχετικώς, εκδόθηκαν οι 3653 και 3654/2011 αποφάσεις του Μονομελούς Πρωτοδικείου XXX, με τις οποίες έγιναν δεκτές οι αγωγές των ανωτέρω εργαζομένων. Οι αποφάσεις αυτές κατέστησαν αμετάκλητες, λόγω μη άσκησης ενδίκων μέσων κατ' αυτών (βλ. αριθμ. 2061 και 2062/4.10.2010 πιστοποιητικά Γραμματέα Πρωτοδικείου XXX), καθώς η Οικονομική Επιτροπή του Δήμου XXX με την 292/26.9.2011 απόφασή της, που εκδόθηκε κατ' επίκληση της πάγιας θέσης του Δημοτικού Συμβουλίου και παρά την αντίθετη, από 13.9.2011, γνωμοδότηση της Νομικής Υπηρεσίας του Δήμου, αποφάσισε να μην ασκήσει ένδικο μέσα κατά αυτών. Ακολούθως, με τις 354/2011 και 376/2011 αποφάσεις του Δημοτικού Συμβουλίου XXX, συνεστήθησαν στον Οργανισμό Εσωτερικής Υπηρεσίας του Δήμου XXX αντίστοιχες προσωποπαγείς θέσεις εργασίας ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου. Τέλος, με τις υπ' αριθμ. 12/2012 (Γ' XXX) και 13/2012 (Γ' XXX) αποφάσεις του Δημάρχου XXX κατετάγησαν οι ως άνω εργαζόμενοι στις προσωποπαγείς αυτές θέσεις. Για την καταβολή δε σε αυτούς μισθοδοσίας μηνός Φεβρουαρίου 2012 εκδόθηκαν τα 57 και 58, οικονομικού έτους 2012, χρηματικά εντάλματα πληρωμής του Δήμου XXX, ποσού 9.278,17 και 10.507,53 ευρώ, αντίστοιχα, τα οποία υποβλήθηκαν στην Υπηρεσία Επιτρόπου του Ελεγκτικού Συνεδρίου στο Δήμο XXX προς θεώρηση. Η Επιτροπος, ενόψει του απορρέοντος από τις ως άνω δικαστικές αποφάσεις δεδikaσμένου, θεώρησε τα εν λόγω χρηματικά εντάλματα, ανέφερε δε με την από 7.3.2012 έκθεσή της, λόγω αμφιβολιών της ως προς το ουσιαστικό μέρος της δαπάνης, την περίπτωση στο Τμήμα τούτο.

IV. Με δεδομένα αυτά και σε συνδυασμό με όσα έγιναν δεκτά στη μείζονα σκέψη του

παρόντος εισηγούμαι να γίνει δεκτό ότι τα όργανα του Δήμου XXX ενήργησαν και παράβαση των αρχών της χρηστής δημόσιας διαχείρισης και προς βλάβη των οικονομικών συμφερόντων του. Ειδικότερα, η Οικονομική Επιτροπή του Δήμου XXX, ψηφώντας τη 50410/7.9.2010 εγκύκλιο του Υπουργείου Εσωτερικών, με την οποία επισημάνθηκε στο ΟΤΑ η υποχρέωση εξόντλησης των ενδίκων μέσων κατά των πρωτόδικων αποφάσεων που εκδίδονται επί εργατικών διαφορών, αποφάσισε, κατ' επίκληση της «πάγιας θέσης του Δημοτικού Συμβουλίου» και παρά την αντίθετη γνωμοδότηση της Νομικής Υπηρεσίας του Δήμου, να μην ασκήσει ένδικο μέσα κατά των 3653 και 3654/2011 αποφάσεων του Μονομελούς Πρωτοδικείου XXX. Αποτέλεσμα των ανωτέρω ενεργειών του Δήμου XXX ήταν η ένταξη στο προσωπικό του Δήμου 20 εργαζομένων με σχέση εξαρτημένης εργασίας αορίστου χρόνου, αντίστοιχα η πρόκληση δαπάνης σε βάρος του προϋπολογισμού οικονομικού έτους 2012 του Δήμου ποσού 421.000,00 ευρώ (σχετ. 12 και 13/2012 αποφάσεις Δημάρχου XXX). Εξάλλου, ουδεμία ασκεί επιρροή ο ισχυρισμός που προβάλλεται με το 29368/11.10.2012 έγγραφο του Αντιδημάρχου Διοικητικών-Οικονομικών Υπηρεσιών του Δήμου XXX, σύμφωνα με τον οποίο η Οικονομική Επιτροπή έλαβε υπόψη τις 797/2008, 556 και 1290/2010 αποφάσεις του Αρείου Πάγου, αφού αφενός στην απόφαση αυτή δεν γίνεται μνεία της νομολογίας του Ανωτάτου Δικαστηρίου, αφετέρου διότι οι προαναφερόμενες, ως εκ του ειδικότερου αντικειμένου των διαφορών (καταβολή επιδομάτων εορτών-αδείας σε εργαζόμενους του ΚΕΠΥΟ και αναγνώριση εργασιακής σχέσης εργαζομένων της XXX), δεν συνιστούν σε καμία περίπτωση δικαιολογητικό έρεισμα της επίμαχης απόφασης. Επιπροσθέτως, ενόψει του ότι μεταξύ των δικαιούχων των ενταλμάτων περιλαμβάνονται εργαζόμενοι που προσλήφθηκαν από το Δήμο XXX είτε μετά την έναρξη ισχύος των αναθεωρημένων διατάξεων του άρθρου 103 του Συντάγματος (17.4.2001), είτε μετά την εκπνοή της προθεσμίας μεταφοράς της Οδηγίας 1999/70/ΕΚ (10.7.2002), κατά περίπτωση δε και μετά της 10.7.2004, δηλαδή μετά την έναρξη ισχύος του π.δ/τος 164/2004 δεν καταλείπεται πεδίο εφαρμογής ούτε του τελευταίου εδαφίου της παρ. 2 του άρθρου 72 του ν. 3852/2010 (σχετ. ΑΠ 19, 20/2007, 264, 1687/2011, 79/2013, ΣτΕ 162/2004 Πρακτικό Επεξεργασίας Προεδρικού Διατάγματος, ΝΣΚ 85/2012).

Το Τμήμα, ύστερα από συζήτηση μεταξύ των μελών του, δέχεται ομόφωνα την εισήγηση της Παρέδρου Χρυσούλας Μιχαλάκη και αποφασίζει την κοινοποίηση αντιγράφου του παρόντος πρακτικού στους Υπουργούς Οικονομικών και Εσωτερικών.