



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΠΟΥΡΓΟΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ
ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

Αριθμός Γνωμοδοτήσεως 9

ΤΟ ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ

Σ Α Ο Η Ε Λ Ε Ι Α

Συνεδρίαση 7-1-1992.

Σύνθεση

Πρόεδρος: Γ. Ξγουρτίτσας.

Αντιπρόεδροι: Στ. Κωσταρόπουλος, Ε. Σαρακηνός, Β. Ρεντζεφέρης, Α. Παπαντωνόπουλος.

Νομικοί Σύμβουλοι: Στ. Αργυρόπουλος, Α. Χουσανθακόπουλος, Α. Πακίδας, Ν. Βεκρής, Δ. Διαμαντόπουλος, Κ. Παπακόστας, Δ. Ράπτης, Π. Καμαρινέας, Β. Κολοβός, Ρ. Αντωνακόπουλος, Γ. Παπασωτηρίου, Α. Σοφός, Χ. Παπαρήστου, Χ. Φραγκούλης, Κ. Ντούσης, Χ. Τσεκούρας.

Πάρεδροι (γνώμες χωρίς ψήφο): Ν. Κατσιμπας, Κ. Μανωλής, Β. Βούκαλης, Ν. Κανιούρας.

Εισηγητής: Νικ. Κανιούρας.

Αριθμ. Ερωτήματος: 3524/7-12-1992 του Υπουργού Μακεδονίας-Θράκης.

Περίληψη ερωτήματος: << Είς τι συνίσταται, τι περιλαμβάνει και πως ασκείται το καθιερούμενο με τις διατάξεις του άρθρου 9 του Ν. 1198/1981 δικαίωμα εποπτείας και ελέγχου του Υπουργείου Μακεδονίας-Θράκης επί του Κέντρου Διαφυλάξεως Αγιοσεϊτικής Κληρονομίας >>.

No 2

Το ερώτημα τίθεται ενόψει εποπτικής αναφοράς ιδιότη με την οποία καταγγέλλονται: α) Η έγκριση, από το Δ.Σ. του Κέντρου Διαφυλάξεως Αγιορείτικης Κληρονομίας (Κ.Δ.Α.Κ.) μελετών εκτελέσεως έργων στο Άγιο Όρος με υψηλές τιμές (υπερκοστολόγηση). β) Παρανομίες κατά την διενέργεια διαγωνισμών αναθέσεως έργων στο Άγιο Όρος, και γ) Η, υπό υπαλλήλων του Κ.Δ.Α.Κ., κατά παράβαση του Υπαλληλικού Κώδικα, ανάληψη και εκτέλεση έργων στις Ι. Μονές του Αγίου Όρους.

Επί του ανωτέρω ερωτήματος, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους, ^{ομοσφαιρως} για της Ολομελείας του, εγνώμοδότησε ως ακολούθως:

Ι. α) Η καλουμένη διοικητική εποπτεία (η ρυθμιζόμενη δηλαδή, από ειδικούς κανόνες του διοικητικού δικαίου, επέμβαση των οργάνων του Κράτους στη λειτουργία των δημοσίων νομικών προσώπων για την εξασφάλιση της συνοχής της έννομης τάξεως, την εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής, την παρακολούθηση της πραγματοποίησης της επιδιώξεως των ανατεθέντων στα ν.π.δ.δ. σκοπών και την τήρηση των κειμένων διατάξεων, καθώς και την πρόληψη ή καταστολή καταστάσεων αντιθέτων στο δημόσιο συμφέρον) ασκείται ως καθήκον, και όχι μόνο ως δικαίωμα, επί πράξεων και προσώπων, προϋποθέτει σύστημα αυτοδιοικήσεως και τα νομικά μορφώματα αυτής (ν.π.δ.δ., ως αποκεντρωμένη καθ'όλην ή κατά τόπο κρατική Υπηρεσία- Σ.τ.Ε. 108/1991 Το Σ. 17,128) και αποτελεί, εντός του οργανωτικού πλαισίου της ενότητας του Κράτους, τον θεσμό συνδέσεως αυτού με τα κατεστημένα πρόσωπα της αυτοδιοικήσεως.

Η διοικητική εποπτεία, υπό την εκτεθείσα έννοια, συνιστά περιορισμό της αυτοδιοικήσεως των δημοσίων νομικών προσώπων, της εξουσίας δηλαδή αυτών να αποφασίζουν, επί των υποθέσεων που τα αφορούν, με τα δικά τους όργανα. (Σ.τ.Ε. 2257/1983 32/1990).

Το εύρος και οι μορφές εκδήλωσής της, ο τρόπος και τα μέσα ασκήσεως της διοικητικής εποπτείας καθρίζονται πάντοτε με ειδικό διοικητικό νόμο, ή, κατ'εξουσιοδότηση αυτού, με ΠΔ. (Σ.τ.Ε. 39/1991-162,236,977,978/1974-4910/1984-808/1989-Γν.Πρ. Ν.Υ.Δ.: 179/86- Γν. Ν.Σ.Κ. 461/77- Ε.Σπηλιοτοπούλου: Η Δημοσία Επιχείρησις: σελ.

186-198, του ιδίου: Διοικ. Δίκαιο, έκδοση 5η, αριθ. 254,349,353,354- Λαγτόγλου: Γεν. Διοικ. Δίκαιο, σελ. 224, σημείωση 3, 225-Τάχου: Η εποπτεία του Κράτους επί των αυτοδιοικουμένων Οργανισμών Δημοσίου Δικαίου, παρ.4.2 σελ. 23, παρ. 5.1 σελ. 26, παρ. 5.4 σελ. 28- Του ιδίου: Διοικ. Δίκαιο, σελ. 203, παρ.4- Α.Τσούτσου: Η διοικητική Εποπτεία επί των αυτοδιοικουμένων οργανισμών, παρ.68, σελ.66). Εντονότερος προσδιορισμός της διοικητικής εποπτείας συνεπάγεται ανάλογο περιορισμό της αυτοδιοίκησης των δημοσίων νομικών προσώπων και αντιστρόφως.

Κατά κανόνα, εάν στο αυτοδιοικούμενο νομικό πρόσωπο εκχωρούνται ρυθμιστικές και παραγωγικές αρμοδιότητες της Δημόσιας Διοίκησης, οι επεμβάσεις της τελευταίας, στην αυτοδιοίκηση του εποπτευομένου νομικού προσώπου, προβλέπονται συνήθως εκτεταμένες ενώ, εάν οι αρμοδιότητες ανάγονται σε δραστηριότητες επιχειρηματικού αντικειμένου, οι επεμβάσεις εποπτείας εμφανίζονται εντόνως περιορισμένες.

β) Ο έλεγχος της Κεντρικής Δημόσιας Διοίκησης, επί των αυτοδιοικουμένων δημοσίων προσώπων, κατ'έννοια, αντιδιαστέλλεται έναντι της ευρύτερης έννοιας της διοικητικής εποπτείας.

Σημαίνει την, κατ'άμεσο τρόπο, επέμβαση του Κράτους στην λειτουργία των δημοσίων νομικών προσώπων και διακρίνεται, βασικάς, στον εσωτερικό έλεγχο, ασκούμενο από τα όργανα του νομικού προσώπου, και στον εξωτερικό, ασκούμενο από τα όργανα του Κράτους.

Πρακτικάς ενδιαφέρουσες εκδηλώσεις του εξωτερικού κρατικού ελέγχου αποτελεί: ι) Ο έλεγχος νομιμότητας ή σκοπιμότητας, αναλόγως εάν ελέγχεται μόνο η τήρηση του νόμου ή και το σύμφερο της ενέργειας, καθιερούμενος με διοικητικό νόμο. ιι) Ο οικονομικός ή λογιστικός έλεγχος, ιιι) Ο προληπτικός ή κατασταλτικός, αναλόγως της ασκήσεώς του πριν ή μετά την εκτέλεση της πράξης, καθιερούμενος και αυτός με διοικητικό νόμο. (βλεπ. Τάχο: Διοικητικό Οικον. Δίκαιο: Κεφ. Ζ'παρ.4).

II. Με το άρθρο 9 του Ν. 1198/1981 συνεστήθη Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου με την επωνυμία Κέντρο Διαφυλάξεως Αγιορείτικης Κληρονομίας (Κ.Δ.Α.Κ.) με έδρα την πόλη της Θεσσαλονίκης <<υπαγόμενον υπό τον έλεγχον και την εποπτεία

του Υπουργείου Βορείου Ελλάδος>> ήδη δε Μακεδονίας-Θράκης, (παρ.1, εδ.α'). Το ανωτέρω δημόσιο νομικό πρόσωπο, έχον ως σκοπό την τελική διαμόρφωση του προγράμματος έργων υποδομής, συντηρήσεως και αναστηλώσεων του Αγίου Όρους, και την εκτέλεση αυτού (παρ 1, εδ. β') διοικείται από ενδεκαμελές Δ.Σ. τα μέλη του οποίου διορίζονται με απόφαση του Υπουργού Μακεδονίας-Θράκης (ΥΜΑΘ) εκ των αναφερομένων, στην διάταξη αυτή, προσώπων (παρ.2). Περαιτέρω, με κοινές μεν αποφάσεις των Υπουργών Μακεδονίας-Θράκης και Οικονομικών, καθορίζονται τα του τρόπου πραγματοποίησης, δικαιολογήσεως και πληρωμής ως και η, εν γένει, διοικητική και διαχειριστική διεκπεραίωση από το Κ.Δ.Α.Κ. των διατιθεμένων κονδυλίων για την εκπόνηση μελετών, εκτέλεση έργων κ.λ.κ. (παρ.8, εδ. γ') με όμοιες δε αποφάσεις του ΥΜΑΘ και του, κατά περίπτωση, αρμοδίου Υπουργού ρυθμίζονται θέματα στελεχώσεως της Υπηρεσίας του Κ.Δ.Α.Κ. με αποσπάσεις υπαλλήλων από άλλες υπηρεσίες, κατά τους ορισμούς των εδαφίων α' και β' της παρ.9. Τέλος, με αποφάσεις του ΥΜΑΘ, κατά τα οριζόμενα στο εδάφιο γ' της παρ. 9, προσλαμβάνονται, με σχέσεις εργασίας ιδιωτικού δικαίου υπάλληλοι των αναφερομένων στην διάταξη αυτή κατηγοριών.

III. α. Με τις, ελλείψει άλλων, ανωτέρω διατάξεις προδιαγράφεται, κατά τρόπο οριστικό, το πλαίσιο εποπτείας και ελέγχου του ΥΜΑΘ επί του Κ.Δ.Α.Κ. (επί των πράξεων και των οργάνων αυτού).

Στο υφιστάμενο πλαίσιο διοικητικής εποπτείας του ΥΜΑΘ, η οποία εκδηλώνεται κυρίως με την μορφή του διορισμού της Διοικήσεως του Κ.Δ.Α.Κ., την συμμετοχή σ' αυτή κρατικών οργάνων και την στελέχωση της υπηρεσίας του εποπτευομένου Κέντρου (συναφώς Γν. Πρ. ΝΥΔ. 179/86) δεν νομιμοποιούνται, ως μη προβλεπόμενες με τον Ν; 1198/1981 και το, κατ'εξουσιοδότηση αυτού, αριθ. 1231/1981 Π.Δ. έντονες επεμβάσεις και διατακτικές εξουσίες (Σ.τ.Ε. 39/1991, Το Σ.17,126) όπως: α) Επεμβάσεις προληπτικής εποπτείας, δηλαδή η έγκριση των αποφάσεων ή πράξεων του Κ.Δ.Α.Κ., κατ' ακολουθία του ελέγχου νομιμότητας ή σκοπιμότητας, (Σ.τ.Ε. 977,978)1974-145/1989). ιι) Επεμβάσεις κατασταλτικής εποπτείας, δηλαδή η ακύρωση ή αναστολή των αποφάσεων και πράξεων του Κ.Δ.Α.Κ., κατ'ακολουθία της ασκήσεως ελέγχου νομι-

μότητας ή ακυρωτικής δικαιοδοσίας του Υπουργού (Γν.Πρ. ΝΥΔ. 179/86). ιιι) Επενδύσεις υποκαταστάσεως των οργάνων του εποπτευομένου Κέντρου με την, αντ'αυτών σε περίπτωση αρνήσεώς τους, διενέργεια ορισμένων πράξεων.

Αντιθέτως, και εκ του ανωτέρω ετεροκαθορισμού της αυτοδιοικήσεως του Κ.Α.Α.Κ., αλλά και με τις διατάξεις του άρθρου 9, παρ. 6, εδ. β' του Ν. 1198/1981 (προβλεπουν εμπλουτισμό των αρμοδιοτήτων του Κ.Α.Α.Κ. με την σ'αυτό εκχώρηση, για μεταβατικό χρόνο και χάριν του επιδιωκόμενου ανωτέρω σκοπού, αρμοδιοτήτων των Υπουργείων ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε., Πολιτισμού και Επιστημών και Γεωργίας) η καθιερωμένη εποπτεία του ΥΜΑΘ εμφανίζεται προδήλως ήπιας και χαλαρής μορφής.

Οσονδήποτε όμως ευρεία και έντονη και αν εμφανίζεται η αυτοδιοίκηση του Κ.Α.Α.Κ. παραμένει, εντούτοις, ενεργό το πλαίσιο της εποπτικής αρμοδιότητας και εξουσίας του ΥΜΑΘ, η οποία εκδηλώνεται ως αρμοδιότητα και ρυθμιστική εξουσία του Υπουργού, ενόψει του επιδιωκόμενου δημοσίου σκοπού και δημοσίου συμφέροντος, να διατυπώνει απόψεις και να δίνει οδηγίες και κατευθύνσεις προς τα όργανα του εποπτευομένου Κέντρου συνεργαζόμενος μ'αυτά, κατά την λήψη των αποφάσεων προς επηρεασμό της διαμορφώσεως του περιεχομένου τους να παρακολουθεί την δραστηριότητα του Κ.Α.Α.Κ. και να λαμβάνει γνώση αυτής, δικαιούμενος να ενημερώνεται βάσει στοιχείων (περιλαμβάνονται και οι, επί σημαντικών θεμάτων, αποφάσεις) και πληροφοριών που οφείλονται από το εποπτευόμενο πρόσωπο, χάριν της νομιμότητας των ενεργειών του, της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος, και της προωθήσεως του δημοσίου σκοπού. Κατά τούτο ο Υπουργός, ενεργώντας εντός του, κατά τα ανωτέρω, ενεργού πλαισίου της διοικητικής εποπτείας και του Ελέγχου που δικαιούται να ασκήσει επί των πράξεων και αποφάσεων του Κ.Α.Α.Κ., εφόσον δαικιστώνει ότι η διοικητική και διαχειριστική δραστηριότητα του εποπτευομένου Κέντρου εξέρχεται της νομιμότητας, ή προσβάλλει τον δημόσιο σκοπό ή βλάπτει το δημόσιο συμφέρον, δύναται: Πρώτον, να παραπέμπει τα προκύπτοντα ζητήματα στα αρμόδια όργανα του Κ.Α.Α.Κ. προς επανεξέταση και να ασκηθεί ο διοικητικός αυτοέλεγχος με τις κυρωτικές τους συνέπειες είτε επί των πράξεων (ανάκληση, μεταρρύθμιση, ακύρωση) είτε επί των διοικητικών οργάνων (επι-

βολή πειθαρχικών κυρώσεων -αρθρ. 216, 217, 220 ΠΔ. 611/77). Δεύτερον, να προκαλεί τον εξωτερικό κρατικό έλεγχο, στην μορφή και την ένταση που αυτός, κατά τα προεκτεθέντα, καθιερώνεται, και εν προκειμένω τον λογιστικό (έρευνα νομιμότητας διαχείρισης κ.λ.π.) και οικονομικό από τα, προς τούτο, νομοθετημένα κρατικά όργανα, γενικής ή ειδικής αρμοδιότητας. (Οικονομικοί Επιθεωρητές του Γ.Α.Κ.- Ελεγκτικό Συνέδριο). Δύναται να υποστηριχθεί ότι καθίσταται αποδεκτός και ο έλεγχος <<σκοπιμότητας>> ο οποίος έχει ως αντικείμενο την αξιολόγηση της δραστηριότητας του εποπτευομένου Κέντρου κατ' αναφορά προς τον νομοθετημένο σκοπό του, και τις τυχόν δοθείσες, αρμοδίες, γενικές οδηγίες και κατευθύνσεις του Υπουργού. Τρίτον, να προκαλεί τον δικαστικό έλεγχο των πράξεων των οργάνων του Κ.Α.Α.Κ., ανακοινώνοντας αυτές στον αρμόδιο εισαγγελέα εφ' όσον αξιολογούνται ποινικώς, καθ' υποχρέωση νόμου, (άρθρο: 37 Κ.Π.Α.).

β. Καθ' όσον αφορά την εποπτεία και τον έλεγχο του ΥΜΑΘ επί των οργάνων του Κ.Α.Α.Κ. παρατηρώ ότι οι συναφείς αρμοδιότητες προσδιορίζονται περιοριστικώς, από τις εκτεθείσες ανωτέρω διατάξεις του Ν. 1198/1981, εξαντλούμενες στον διορισμό των μελών του Δ.Σ. του Κ.Α.Α.Κ., εφόσον δεν αποκλείεται, στην πάσση τους, για λόγους αναγομένους στην ενάσκηση των καθηκόντων τους, και στην στελέχωση της Υπηρεσίας του Κέντρου.

Η διοικητική αυτοτέλεια του Κ.Α.Α.Κ. και η θέση αυτού εκτός της ιεραρχικής οργανωτικής ενότητας του Κράτους (Σ.τ.Ε. 872/1992) συνεπάγεται και την έλλειψη της οργανικής ιεραρχικής εξαρτήσεως, και υποταγής, μεταξύ του εποπτεύοντος Υπουργού και εποπτευομένου Κέντρου. Η τελεία αυτή οργανική ανεξάρτηση του Κ.Α.Α.Κ. από τον προσδίδοντα στο νομικό πρόσωπο του Κράτους ιεραρχικό έλεγχο (ο έλεγχος υπάρχει άνευ διοικητικής διατάξεως, ως συνέπεια της ιεραρχικής οργάνωσής της Κεντρικής Διοικήσεως, εν αντιθέσει προς την υπάρχουσα, βάσει επιτρεπτικού κανόνα δικαίου, διοικητική εποπτεία, η άσκηση της οποίας δεν συμπίπτει με την άσκηση του ιεραρχικού ελέγχου) επιφυλάσσει στο εποπτευόμενο Κέντρο, αποκλειστικώς, την άσκηση της πειθαρχικής δικαιοδοσίας κατά των οργάνων του. Η δικαιοδοσία αυτή εκ-

δηλώνεται στο πλαίσιο του διοικητικού αυτοελέγχου του Κ.Δ.Α.Κ., με πρωτοβουλία και υποχρέωση του πειθαρχικώς προϊσταμένου οργάνου του, κινείται δε βάσει των προβλεπόμενων διαδικασιών οι οποίες διεξάγονται από τα, προς τούτο, αρμόδια όργανα του Κέντρου.

Συνεπώς, η συσταθείσα με την αριθ. 4938/29-7-92 απόφαση του ΥΜΑΘ Επιτροπή (εκ του Νομικού Συμβούλου του Υπουργείου Μακεδονίας-Θράκης, ως προέδρου, και δύο στελεχών του ιδίου Υπουργείου) προς διερεύνηση των ανωτέρω καταγγελιών, απρόβλεπτη σε διοικητικό νόμο, δεν υποκαθιστά τα, προς τον ίδιο σκοπό, νομοθετημένα τυπικά όργανα, ειδικής και γενικής αρμοδιότητας, το σκοιοδήποτε δε πόρισμα των εργασιών της, δεν περιβάλλεται το κύρος πορίσματος έγκυρης διαδικασίας πειθαρχικής, ή άλλης δικαιοδοσίας. Δικαιούται όμως ο Υπουργός, ασκώντας τις, εκ της εποπτείας και του ελέγχου υφιστάμενες αρμοδιότητές του, όπως προσδιορίζονται ανωτέρω, να συνιστά επιτροπές, ως η προεκτεθείσα, και να αξιολογεί και εκτιμά το πόρισμά τους, έστω και ως άτυπη πληροφορία, χάριν του επιδιωκόμενου δημοσίου σκοπού, και του δημοσίου συμφέροντος. Τ.Υ. ΟΛ Ν.Σ.Κ. 478/1991.

IV. Ενόψει των προεκτεθέντων, και ως έλλογο προς αυτά συμπέρασμα, στο ανωτέρω ερώτημα προσήκει η ακόλουθη απάντηση:

α. Εις την έννοια και το περιεχόμενο του, κατά τις διατάξεις του άρθρου 9, του Ν. 1198/1981, δικαιώματος εποπτείας και ελέγχου του ΥΜΑΘ επί του Κ.Δ.Α.Κ., δεν περιλαμβάνεται ο προληπτικός και κατασταλτικός έλεγχος, με τις συναφείς διατακτικές εξουσίες και επεμβάσεις, επί των πράξεων και των αποφάσεων των οργάνων του εποπτευόμενου κέντρου, ούτε η εξουσία υποκαταστάσεως αυτών στην άσκηση της κατεστημένης αρμοδιότητάς του.

β. Ο ΥΜΑΘ διατηρεί την γενική εποπτική αρμοδιότητα να διατυπώνει τις απόψεις του, να παρέχει οδηγίες και κατευθύνσεις δράσεως στα όργανα του Κ.Δ.Α.Κ., συνεργαζόμενος με αυτά κατά την λήψη των αποφάσεών τους, προς επηρεασμό της διαμορφώσεως του περιεχομένου τους, να παρακολουθεί, από την σκοπιά της νομιμότη-
τας, και χάριν του επιδιωκόμενου δημοσίου σκοπού και συμφέροντος, την δραστηριό-

τητα του Κ.Δ.Α.Κ. και να λαμβάνει γνώση αυτής βάσει στοιχείων, στα οποία περιλαμβάνονται και οι αποφάσεις, και πληροφοριών που οφείλει να παρέχει το εποπτευόμενο Κέντρο να αναθέμει τα προκύπτοντα ζητήματα νομιμότητας, προς επανεξέταση, στα αρμόδια όργανα του Κ.Δ.Α.Κ. και να προκαλεί τον διοικητικό αυτοέλεγχο αυτού με τις κυρωτικές συνέπειες επί των πράξεων (ανάκληση, μεταρρύθμιση κ.λ.π.) και των προσώπων (επιβολή πειθαρχικών κυρώσεων) να προκαλεί τον εξωτερικό κρατικό έλεγχο των πράξεων και ενεργειών των οργάνων του Κ.Δ.Α.Κ., και ειδικότερα τον λογιστικό και οικονομικό, από τα κατεστημένα προς τούτο όργανα γενικής ή ειδικής αρμοδιότητας (έλεγχο δια του Ε.Σ., δια των Οικονομικών Επιθεωρητών του Γ.Λ.Κ.) να προκαλεί τον δικαστικό έλεγχο ανακοινώνοντας, τις ποινικώς αξιόλογες πράξεις των οργάνων του Κ.Δ.Α.Κ., στον αρμόδιο εισαγγελέα, καθ' υποχρέωση νόμου, (άρθρο 37 , Κ.Π.Δ).--

Ο ΕΙΣΗΓΗΤΗΣ

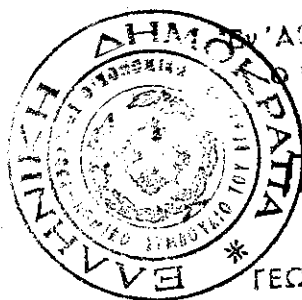
Πάρεδρος Ν. Σ. Κ.



Νικηφόρος Κανιομπρας

ΕΘΕΩΡΗΘΗ

Εν Αθήναις τῇ 18/1/1993
Ο ΠΡΟΕΔΡΟΣ ΤΟΥ Ν.Σ.Κ.



ΓΕΩΡΓΙΟΣ ΣΙΟΧΡΙΤΣΑΣ