



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ  
ΝΟΜΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΟΥ ΚΡΑΤΟΥΣ  
ΓΡΑΦΕΙΟ ΝΟΜΙΚΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΣΤΟ  
ΓΕΩΠΟΝΙΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ

Αθήνα, 3-2-2022  
Αριθμ. Πρωτ. 402-8

### **ΑΡΙΘΜΟΣ ΓΝΩΜΟΔΟΤΗΣ 7/2022**

**Αριθμός ερωτήματος:** ΕΜΠ 65/2.11.2021, Δ/νση Διοικητικού, Τμήμα Α' Προσωπικού, Γεωπονικού Πανεπιστημίου Αθηνών.

**Περίληψη:** Νομιμότητα έκδοσης χρηματικού εντάλματος πληρωμής σε υπόθεση σύμβασης προμήθειας για την οποία δεν τηρήθηκε ο προβλεπόμενος προσυμβατικός έλεγχος από το Ελεγκτικό Συνέδριο.

Επί του ανωτέρω ερωτήματος εκθέτουμε τα εξής:

#### **Ιστορικό**

1. Με την υπ' αριθ. 71102/04.07.2019 Απόφαση (ΑΔΑ: ΩΣΘΦ465ΧΙ8-ΘΣΨ) του Υπουργείου Οικονομίας και Ανάπτυξης εγκρίθηκε το Τεχνικό Δελτίο του Έργου «ΠΡΟΜΗΘΕΙΑ ΕΡΓΑΣΤΗΡΙΑΚΩΝ ΠΑΓΚΩΝ , ΑΠΑΓΩΓΩΝ ΕΣΤΙΩΝ ΚΑΙ ΣΥΣΤΗΜΑΤΩΝ ΚΑΤΑΙΟΝΙΣΜΟΥ ΥΔΑΤΟΣ ΤΟΥ ΓΠΑ», συνολικού προϋπολογισμού 950.000,00€ Με απόφαση της Συγκλήτου (συνεδρία 559/18.7.2019) εγκρίθηκε η υλοποίηση της προμήθειας του έργου με τίτλο «Προμήθεια Εργαστηριακού Εξοπλισμού για τις ανάγκες των Εργαστηρίων του Γεωπονικού Πανεπιστημίου Αθηνών» του Π.Δ.Ε. 2019 , συνολικού προϋπολογισμού του έργου, συμπεριλαμβανομένου ΦΠΑ 24% ,844.457,36€. Στον διαγωνισμό υποβλήθηκε εμπρόθεσμα προσφορά από τον οικονομικό φορέα Μ.Ε. Ε.Π.Ε. Η επιτροπή διενέργειας του διαγωνισμού μετά τις ηλεκτρονικές αποσφραγίσεις και σύμφωνα με τους όρους της δημοσιευμένης διακήρυξης, συνέταξε το Πρακτικό Δικαιολογητικών

Συμμετοχής και Τεχνικών Προσφορών, το Πρακτικό Οικονομικών Προσφορών και το Πρακτικό Δικαιολογητικών Κατακύρωσης, τα οποία εγκρίθηκαν σύμφωνα με τις αποφάσεις του Πρυτανικού Συμβουλίου (Συνεδρίες 28/26.9.2019 και 30/17.10.2019) και της Συγκλήτου (Συνεδρία 562/25.11.2019) αντίστοιχα. Μετά την ολοκλήρωση της διαγωνιστικής διαδικασίας, η προμήθεια κατακυρώθηκε στην ανάδοχο εταιρεία Μ.Ε. Ε.Π.Ε. αντί τελικής τιμής 836.842,52 € (συμπ. του ΦΠΑ) και υπογράφηκε η από 23/12/2019 σύμβαση, η οποία έλαβε τον ΑΔΑΜ: 19SYMV006104742. Κατά τη διεξαγωγή της διαδικασίας δεν έγιναν ενστάσεις – προδικαστικές προσφυγές – ασφαλιστικά μέτρα κατά του κύρους του εν λόγω διαγωνισμού. Με το αριθμ.552/23.7.2021 έγγραφο της Αναπληρώτριας Προϊσταμένης της Διεύθυνσης της Τεχνικής Υπηρεσίας διαβιβάστηκε στο Τμήμα Προμηθειών το αριθμ.55/16.7.2021 τιμολόγιο της εταιρείας «Μ.Ε. Ε.Π.Ε.» και το με ημερομηνία 14/7/2021 πρακτικό παραλαβής του έργου. Ο Αναπλ. Προϊστάμενος του Τμήματος Γ' Προμηθειών όμως με το από 12.10.2021 υπηρεσιακό σημείωμά του ενημερώνει ότι κατά τον έλεγχο των δικαιολογητικών διαπιστώθηκε ότι Σχέδιο Σύμβασης της τελικώς υπογραφείσας σύμβασης μεταξύ του Γεωπονικού Πανεπιστημίου Αθηνών και της αναδόχου εταιρείας μετά την από 25.11.2019 απόφαση της Συγκλήτου (Συνεδρία 562/25.11.2019), με την οποία εγκρίθηκε η κατακύρωση σε βάρος των πιστώσεων του έργου «Προμήθεια Εργαστηριακού Εξοπλισμού για τις ανάγκες των Εργαστηρίων του Γεωπονικού Πανεπιστημίου Αθηνών» του Π.Δ.Ε. του Ιδρύματος, δεν είχε υποβληθεί στον προβλεπόμενο προσυμβατικό έλεγχο στην αρμόδια Υπηρεσία Επιτρόπου του Ελεγκτικού Συνεδρίου για τον προληπτικό έλεγχο των δαπανών του Γεωπονικού Πανεπιστημίου Αθηνών, ως οφειλόταν, καθώς οικονομικό αντικείμενο της εν λόγω διακήρυξης υπερέβαινε το ποσό των 500.000 € μη συμπεριλαμβανομένου του Φ.Π.Α. Κατόπιν τούτου δημιουργήθηκε ο προβληματισμός στην ερωτώσα Υπηρεσία εάν είναι νόμιμη η έκδοση του χρηματικού εντάλματος πληρωμής, επειδή δεν τηρήθηκε ο διαδικαστικός αυτός τύπος.

### **Νομοθετικό πλαίσιο**

**2.**Με τις διατάξεις του άρθρου 98 παρ. 1 εδ. α, β, γ, του Συντάγματος όπως το τελευταίο ισχύει μετά το ψήφισμα της 25<sup>ης</sup> Νοεμβρίου 2019 της Θ' Αναθεωρητικής Βουλής των Ελλήνων ορίζονται τα ακόλουθα:

Παρ. 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) ο έλεγχος συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας στις οποίες αντισυμβαλλόμενος είναι το Δημόσιο ή άλλο νομικό πρόσωπο που εξομοιώνεται με το Δημόσιο από την άποψη αυτή, όπως νόμος ορίζει, 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».*

**3.** Με τις ακόλουθες διατάξεις του άρθρου 35 παρ. 1 εδ. α, β, ν. 4129/2013 περί κύρωσης του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο (Α 52) ορίζονται τα ακόλουθα.

παρ. 1 εδ. α. *«Στις συμβάσεις προμήθειας αγαθών του άρθρου 1 του ν. 2286/1995 (Α' 19), εκτέλεσης έργων και παροχής υπηρεσιών, που συνάπτονται από το Δημόσιο, τα Ν.Π.Δ.Δ. και τις δημόσιες επιχειρήσεις ή οργανισμούς, η προϋπολογιζόμενη δαπάνη των οποίων υπερβαίνει το ποσό του ενός εκατομμυρίου ευρώ, διενεργείται υποχρεωτικά έλεγχος νομιμότητας της οικείας σύμβασης, πριν από τη σύναψή της, από Κλιμάκια του Ελεγκτικού Συνεδρίου.»*  
εδ. β' *«Στις κατηγορίες συμβάσεων του προηγούμενου εδαφίου, που συνάπτονται από το Δημόσιο και τα υπαγόμενα σε προληπτικό έλεγχο δαπανών Ν.Π.Δ.Δ., η προϋπολογιζόμενη δαπάνη των οποίων υπερβαίνει το ποσό των πεντακοσίων χιλιάδων (500.000) ευρώ και μέχρι το όριο του προηγούμενου εδαφίου, διενεργείται υποχρεωτικά έλεγχος νομιμότητας, πριν από τη σύναψη τους, από τον Επίτροπο του Ελεγκτικού Συνεδρίου, που είναι αρμόδιος για τον προληπτικό έλεγχο των δαπανών των φορέων αυτών.»*

**4.**Με τις κατωτέρω διατάξεις του ν. 4700/2020, ενιαίο κείμενο δικονομίας για το Ελεγκτικό Συνέδριο, ολοκληρωμένο νομοθετικό πλαίσιο για τον προσυμβατικό έλεγχο, τροποποιήσεις στον Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό

Συνέδριο, διατάξεις για την αποτελεσματική απονομή δικαιοσύνης και άλλες διατάξεις (Α' 127) ορίζονται τα ακόλουθα:

Άρθρο 324 παρ. 1. «Στις συμβάσεις έργων, προμηθειών και υπηρεσιών, καθώς και στις συμβάσεις αγοράς ακινήτων, που συνάπτονται από το Δημόσιο, τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης και τα νομικά τους πρόσωπα, τα λοιπά νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου και τις δημόσιες επιχειρήσεις ή οργανισμούς, η προϋπολογιζόμενη δαπάνη των οποίων υπερβαίνει το ποσό του ενός εκατομμυρίου (1.000.000,00) ευρώ, μη συμπεριλαμβανομένου του φόρου προστιθέμενης αξίας, διενεργείται υποχρεωτικά έλεγχος νομιμότητας, πριν από τη σύναψή τους από Κλιμάκιο του Ελεγκτικού Συνεδρίου.» Παρ. 2. «Στις συμβάσεις έργων, προμηθειών και υπηρεσιών, καθώς και στις συμβάσεις αγοράς ακινήτων, που συνάπτονται από το Δημόσιο, τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης και τα νομικά τους πρόσωπα, καθώς και τα λοιπά νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, η προϋπολογιζόμενη δαπάνη των οποίων υπερβαίνει το ποσό των τριακοσίων χιλιάδων (300.000,00) ευρώ, μη συμπεριλαμβανομένου του φόρου προστιθέμενης αξίας, και μέχρι το όριο της παρ. 1, διενεργείται υποχρεωτικά έλεγχος νομιμότητας πριν από τη σύναψή τους από τον Επίτροπο του Ελεγκτικού Συνεδρίου που είναι αρμόδιος για τον κατασταλτικό έλεγχο των λογαριασμών των υπηρεσιών ή φορέων αυτών».

Άρθρο 326 παρ. 1: «Για τον σκοπό του ελέγχου που προβλέπεται στο παρόν Κεφάλαιο, υποβάλλεται στο οικείο κατά περίπτωση Κλιμάκιο Προσυμβατικού Ελέγχου ή στον Επίτροπο από τον αρμόδιο υπουργό ή φορέα ο φάκελος με όλα τα σχετικά έγγραφα και στοιχεία. Ο έλεγχος ολοκληρώνεται μέσα σε τριάντα (30) ημέρες από τη διαβίβαση στο Ελεγκτικό Συνέδριο του σχετικού φακέλου. Αν από τον έλεγχο διαπιστωθεί έλλειψη στοιχείων, αυτά ζητούνται από τον αρμόδιο φορέα πριν από την παρέλευση της ανωτέρω προθεσμίας, η οποία, στην περίπτωση αυτή, διακόπτεται. Η έκδοση μη οριστικής κατά τα ανωτέρω πράξης από το Κλιμάκιο ή τον Επίτροπο επιτρέπεται μία μόνο φορά.»

Άρθρο 327 παρ. 1: «Αν δεν διενεργηθεί ο έλεγχος που προβλέπεται στις παρ. 1 έως 3 του άρθρου 324, η σύμβαση που συνάπτεται είναι άκυρη».

Άρθρο 353 «Από την έναρξη της ισχύος του παρόντος καταργούνται τα άρθρα 35 έως και 37, 70 έως και 75, 77, 79 και 82 έως και 91 του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο».

**5.** Με τις ακόλουθες διατάξεις του ν. 4820/2021 Οργανικός Νόμος του Ελεγκτικού Συνεδρίου και άλλες ρυθμίσεις (Α' 130) ορίζονται τα εξής:

Άρθρο 66 παρ. 1: «Οι έλεγχοι διενεργούνται από τις Υπηρεσίες Επιτρόπου του Ελεγκτικού Συνεδρίου με τον συντονισμό των Γενικών Συντονιστών Επιτρόπων και την εποπτεία του αρμόδιου Τμήματος Ελέγχων».

Άρθρο 166 εδ. α: «Από την έναρξη ισχύος του παρόντος καταργούνται: (α) ο ν. 4129/2013.»

**6.** Με τις παρακάτω διατάξεις του ν. 4270/2014 Αρχές δημοσιονομικής διαχείρισης και εποπτείας (ενσωμάτωση της οδηγίας 2011/85/Ε.Ε.) δημόσιο λογιστικό και άλλες διατάξεις (Α' 143) ορίζονται τα εξής:

Άρθρο 31 εδ. α' περ. αα περίοδοι α' και β' όπως οι διατάξεις αυτές τροποποιήθηκαν αλληπάλληλα με την διάταξη του άρθρου 10 παρ. 10 ν. 4337/2015, (η ισχύς της οποίας άρχισε από τη δημοσίευση του νόμου στην ΕτΚ- 17.10.2015- κατά την διάταξη του άρθρου 23 τούτου), του άρθρου 58 ν. 4607/2019, και του άρθρου 125 ν. 4611/2019 , (η ισχύς της οποίας άρχισε από τη δημοσίευση του νόμου στην ΕτΚ-17.5.2019- κατά τη διάταξη του άρθρου 132 τούτου): «Στο πλαίσιο εφαρμογής του παρόντος νόμου, το Ελεγκτικό Συνέδριο, ως Ανώτατο Δημοσιονομικό Δικαστήριο της Χώρας: Ασκει: αα. Έλεγχο των δαπανών του Κράτους, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των λοιπών νομικών προσώπων που με ειδική διάταξη νόμου υπάγονται κάθε φορά στον έλεγχο αυτόν. Από 1.1.2017, κατά παρέκκλιση των σχετικών διατάξεων του ν. 4129/2013 (Α'52), δεν ασκείται προληπτικός έλεγχος στις δαπάνες του Κράτους. Από 31.7.2019 κατά παρέκκλιση των σχετικών διατάξεων του ν. 4129/2013, δεν ασκείται προληπτικός έλεγχος στις δαπάνες των ΟΤΑ και των προαναφερόμενων λοιπών νομικών προσώπων με εξαίρεση τον Οργανισμό Προνοιακών Επιδομάτων και Κοινωνικής Αλληλεγγύης που τελεί υπό την εποπτεία του Υπουργείου Εργασίας, Κοινωνικής Ασφάλισης και Κοινωνικής Αλληλεγγύης και τους εποπτευόμενους από το Υπουργείο Υγείας φορείς της Γενικής Κυβέρνησης που υπάγονται στον έλεγχο αυτόν, στις

δαπάνες των οποίων δεν ασκείται προληπτικός έλεγχος». Περ. ββ «Έλεγχος νομιμότητας στις διαδικασίες ανάθεσης συμβάσεων έργων, προμηθευτών και παροχής υπηρεσιών μεγάλης οικονομικής αξίας, που συνάπτει το Δημόσιο ή άλλο νομικό πρόσωπο που εξομοιώνεται με αυτό.»γγ. «Κατασταλτικό έλεγχο σε όλους τους λογαριασμούς ή απολογισμούς των φορέων της Γενικής Κυβέρνησης, στον εκτός Κρατικού Προϋπολογισμού «Ειδικό Λογαριασμό Εγγυήσεων Γεωργικών Προϊόντων», καθώς και κάθε φορέα που έλαβε καθ' οιουδήποτε τρόπο χρηματοδότηση ή επιχορήγηση από τον Κρατικό Προϋπολογισμό».

Άρθρο 25 παρ. 1εδ. α.«Στους λοιπούς, πλην Κεντρικής Διοίκησης, φορείς της Γενικής Κυβέρνησης οι αρμοδιότητες του παρόντος άρθρου ασκούνται από τον, σύμφωνα με τον οικείο Οργανισμό, προϊστάμενο οικονομικών υπηρεσιών». Παρ. 2 περίοδος πρώτη.«Ο προϊστάμενος οικονομικών υπηρεσιών είναι υπεύθυνος για τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση του φορέα και εποπτεύει την ομαλή λειτουργία των οικονομικών υπηρεσιών, την κατάρτιση και την εκτέλεση του προϋπολογισμού και τη λογιστική αποτύπωση των δραστηριοτήτων του φορέα, σύμφωνα με τον παρόντα νόμο, τη σχετική κείμενη νομοθεσία και τις οδηγίες του ΓΛΚ»

Άρθρο 91 παρ. 1 εδ.α: «Οι δαπάνες του Δημοσίου ελέγχονται και εκκαθαρίζονται από τις Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου, βάσει νομίμων δικαιολογητικών που αποστέλλονται από τους διατάκτες και τα οποία αποδεικνύουν την απαίτηση κατά του Δημοσίου»

Άρθρο 150 παρ. 1 «Δημόσιος υπόλογος είναι όποιος διαχειρίζεται, έστω και χωρίς νόμιμη εξουσιοδότηση, χρήματα, αξίες ή υλικό που ανήκουν στο Δημόσιο ή σε νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, καθώς και οποιοσδήποτε άλλος θεωρείται από το νόμο δημόσιος υπόλογος»

Άρθρο 152 παρ. 1 «Έλλειμμα δημοσίου υπολόγου είναι οποιαδήποτε έλλειψη χρημάτων, αξιών και υλικού που διαπιστώνεται με τη νόμιμη διαδικασία στη διαχείρισή του, καθώς και οποιαδήποτε άλλη κατάσταση διαχείρισης που θεωρείται έλλειμμα από το νόμο.Ως έλλειμμα θεωρείται και κάθε πληρωμή που:

α. Δεν ανάγεται στην αρμοδιότητα του υπολόγου.β. Έγινε χωρίς τα προβλεπόμενα από τις ισχύουσες διατάξεις δικαιολογητικά.γ. Αφορά δαπάνες

για τις οποίες δεν έχουν τηρηθεί οι νόμιμες διαδικασίες εκ μέρους του υπολόγου.δ. Έχει γίνει αχρεώσητα από υπαιτιότητα του υπολόγου.ε. Είναι άσχετη με το σκοπό της διαχείρισης».

**7.** Με τις διατάξεις του άρθρου 32 Ν.Δ. 496/1974 περί Λογιστικού των Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου (Α' 204), που έχουν διατηρηθεί σε ισχύ κατά την διάταξη του άρθρου 11 παρ. 1 ν. 4337/2015, ορίζονται τα εξής παρ. 1: «Υπόλογοι ν.π.δ.δ. είναι πάντες οι έστω και άνευ νομίμου εξουσιοδοτήσεως διαχειριζόμενοι χρήματα, αξίες, ένσημα ή υλικόν ανήκοντα εις ν.π. ως και κάθε άλλος εκ του νόμου θεωρούμενος ως υπόλογος ν.π.» παρ. 2. «Οι υπόλογοι εν γένει των ν.π. διατελούν υπό την εποπτεία και του έλεγχου του διοικούντος το ν.π. συλλογικού οργάνου, του εποπτεύοντος τούτο Υπουργού και του Υπουργού των Οικονομικών ως και του Ελεγκτικού Συνεδρίου.» παρ.3. «Ο κατά την προηγουμένη παράγραφον υπό των οικείων Υπουργών έλεγχος των υπολόγων, ενεργείται κατά τας περί οικονομικής επιθεωρήσεως διατάξεις του Υπουργείου των Οικονομικών (Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους).» παρ.4. «Διατηρούνται εν ισχύ ειδικαί διατάξεις αφορώσες εις λογοδοσίαν ενώπιον του Ελεγκτικού Συνεδρίου υπολόγων ν.π.»

### **Ερμηνεία-Εφαρμογή διατάξεων**

Από τις παραπάνω διατάξεις ερμηνευμένες αυτοτελώς και σε συνδυασμό μεταξύ τους εν όψει του όλου νομοθετικού πλαισίου στο οποίο αυτές εντάσσονται, του σκοπού που υπηρετούν και την υπαγωγή σ' αυτές των πραγματικών περιστατικών που τέθηκαν υπόψη μας από την ερωτώσα υπηρεσία, συνάγονται τα ακόλουθα:

**8.** Ο δημοσιονομικός έλεγχος αποτελεί συστατικό στοιχείο της λειτουργίας της Πολιτείας και υλοποιείται με τη διενέργεια ελέγχου των εν γένει δημοσίων δαπανών από τα θεσμοθετημένα όργανα για την άσκηση αυτού. Είδος δημοσιονομικού ελέγχου αποτελεί ο δικαστικός έλεγχος, ο οποίος πραγματοποιείται από το Ελεγκτικό Συνέδριο κατά τις διατάξεις του άρθρου 98 του Συντάγματος και διακρίνεται στον προληπτικό, που ασκείται πριν από την πραγματοποίηση των δαπανών και στον κατασταλτικό, που ασκείται εκ των υστέρων. Να επισημανθεί ότι, όπως έχει κριθεί, ο ειδικός νόμος που

προβλέπεται από το Σύνταγμα και συγκεκριμένα από τις διατάξεις της παραγράφου 1 εδ α και β για την υπαγωγή στον έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου νομικών προσώπων, απαιτείται μόνο για την άσκηση του προληπτικού ελέγχου και όχι του κατασταλτικού. Αυτό σημαίνει ότι κανένα ΝΠΔΔ ή ΟΤΑ δεν εξαιρείται από αυτόν (βλ. σχετ. Ελ. Συν. Πρακτικό Ολομέλειας της 2<sup>ας</sup> Μαρτίου 1983). Για την ταυτότητα του νομικού λόγου και της δικαιολογητικής αιτίας με τον ίδιο τρόπο πρέπει να ερμηνευθούν-εφαρμοστούν και οι διατάξεις του άρθρου 31εδ. α περ. αα περίοδοι α και β ν. 4270/2014. Ο έλεγχος που πραγματοποιείται από το Ελεγκτικό Συνέδριο είναι αναγκαίος, δεδομένου ότι η προοπτική ότι μια δαπάνη θα ελεγχθεί τελικά από όργανο με συνταγματικές εγγυήσεις θέτει φραγμούς στην πραγματοποίηση παράνομων δαπανών και συμβάλλει στην πληρέστερη εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος. Ο προληπτικός έλεγχος σε αντίθεση με τον κατασταλτικό, έχει το πλεονέκτημα ότι είναι επίκαιρος, καθώς πραγματοποιείται κατά την φάση της εντολής πληρωμής της δημόσιας δαπάνης, πριν την εκταμίευση του δημοσίου χρήματος, ενώ ο κατασταλτικός έπεται και ασκείται κατά την φάση του ελέγχου των λογαριασμών των δημοσίων υπολόγων αφού διενεργήθηκε η δαπάνη. Είναι δε πιο αποτελεσματικός, καθώς καθιστά ανενεργό το χρηματικό ένταλμα πληρωμής σε περίπτωση μη νόμιμης ή αντικανονικής δημόσιας δαπάνης με συνέπεια να αποτρέπεται η διενέργεια της, σε αντίθεση προς τον κατασταλτικό, εξαιτίας της χρονικής στιγμής της διενέργειας του.

**9.** Ειδική μορφή προληπτικού ελέγχου είναι ο έλεγχος πριν την υπογραφή των δημοσίων εν γένει συμβάσεων, δηλαδή εκείνων που αφορούν στην εκτέλεση έργων, προμήθειας αγαθών και παροχής υπηρεσιών (προσυμβατικός έλεγχος), που κατοχυρώνεται μάλιστα συνταγματικά με βάση την διάταξη του άρθρου 98 παρ. 1 εδ. β' αυτού, ενόψει της διασφάλισης της αρχής της διαφάνειας κατά τη διαδικασία ανάθεσης και μεταγενέστερα της κατάρτισης των συμβάσεων αυτών. Ο εν λόγω προβλεπόμενος νομοθετικά έλεγχος των υπ όψη συμβάσεων από το Ελεγκτικό Συνέδριο λειτουργεί προληπτικά ως εγγύηση νομιμότητας σύναψης τους, αλλά και κατασταλτικά, καθώς η διαπίστωση πλημμελών οδηγεί στην ματαίωση της σύμβασης.



Στην συγκεκριμένη περίπτωση, όπως προκύπτει από το πραγματικό της υπόθεσης, η κατακύρωση των αποτελεσμάτων του διαγωνισμού στην ανάδοχο εταιρεία έλαβε χώρα στις 25-11-2019, όπως αυτό αποδεικνύεται από τα υπ' αριθ. 562/25-11-2019 πρακτικά που τηρήθηκαν κατά την συνεδρίαση της Συγκλήτου του Ιδρύματος. Η ημερομηνία αυτή αποτελεί και τον κρίσιμο χρόνο εύρεσης του εφαρμοστέου δικαίου, που αφορά στον προσυμβατικό έλεγχο των δημοσίων συμβάσεων (βλ. σχετ. Ελ. Συν.ΙV Τμήμα Κλιμάκιο Προληπτικού Ελέγχου Δαπανών πράξη 95/2015). Από τις διατάξεις λοιπόν των άρθρων 35 παρ. 1 εδ. α', β ν. 4129/2013 περί κύρωσης των νόμων για το ελεγκτικό Συνέδριο και 31 εδ. α περ ββ ν. 4270/2014 περί δημοσίου λογιστικού, που ίσχυαν στον κρίσιμο χρόνο ή ισχύουν κατά περίπτωση, προκύπτει με σαφήνεια ότι τα ΝΠΔΔ (όπως είναι και τα ΑΕΙ σύμφωνα με την διάταξη του άρθρου 1 παρ. 1 ν. 4485/2017) υπόκεινται στον προσυμβατικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου και υποχρεούνται να υποβάλλουν στον αρμόδιο επίτροπο την σύμβαση που πρόκειται να καταρτίσουν με τον ανάδοχο και αφορά σε προμήθεια αγαθών, εκτέλεση έργων και παροχή υπηρεσιών για έλεγχο νομιμότητας, εφόσον η προϋπολογιζόμενη δαπάνη ανέρχεται σε ποσό άνω των 500.000,00 € μέχρι 1.000.000,00 €. Έχει κριθεί κατ' επανάληψη ότι ο προβλεπόμενος αυτός προσυμβατικός έλεγχος νομιμότητας είναι υποχρεωτικός για τη διοίκηση και αποτελεί ουσιώδη τύπο της διαδικασίας σύναψης των οικείων δημοσίων συμβάσεων. Έχει δε χαρακτήρα καθολικού ελέγχου και περιλαμβάνει την εξέταση της νομιμότητας όλων των πράξεων της διοικητικής διαδικασίας. Η μη υποβολή του σχεδίου σύμβασης στον έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου συνεπάγεται την αυτοδίκαιη ακυρότητα αυτής, η οποία ως εκ τούτου δεν παράγει έννομες συνέπειες (βλ. σχετ. Ελ. Συν. VI Τμ. 1216/2020, Ελ. Συν. IV Τμ. πράξη 9/2019, με τις αυτόθι παραπομπές, Ελ. Συν. Κλιμάκιο Προληπ. Ελέγχου Δαπανών στο IV Τμήμα πράξη 185/2015, ΣτΕ 3376/2017, με παραπ. σε ΑΕΔ 20/2005, ΣτΕ 2256/2016, 2255/2016, ΣτΕ 3104/2013, ΔΕΑ 734/2021, Δ.Πρ.Αθ. 6583/2021, Δ.Πρ.Θεσ. 7652/2019, Δ.Πρ.Αθ. 14529/2018, Δ.Πρ.Αθ. 17276/2019, Δ.Πρ.Αθ. 20768/2017, ΝΣΚ 73/2017). Με σειρά πράξεων του πάντως, το Ελεγκτικό Συνέδριο σε τέτοιες

υποθέσεις ,για τις οποίες είχε ήδη εκδοθεί χρηματικό ένταλμα πληρωμής (Χ.Ε.Π.), έχει κρίνει ότι ναι μεν η εντελλόμενη δαπάνη υπό συγκεκριμένο πραγματικό δεν ήταν νόμιμη, αλλά το ΧΕΠ που είχε εκδοθεί έπρεπε να θεωρηθεί, εκτιμώντας ότι η παράλειψη των αρμοδίων οργάνων να υποβάλλουν στον προληπτικό έλεγχο του δημοσιονομικού δικαστηρίου το σχέδιο της σύμβασης, είχε λάβει χώρα χωρίς πρόθεση καταστρατήγησης των σχετικών διατάξεων από αυτά, αλλά οφειλόταν σε συγγνωστή πλάνη (βλ. σχετ. Ελ. Συν. Κλιμάκιο Προληπτικού Ελέγχου Δαπανών στο VII Τμήμα πράξεις 253/2019, 225/2019, 214/2019, 317/2017, 224/2015, 95/2015, 12/2016 κλιμάκιο IV Τμήματος, 5/2016 ιδίου Κλιμακίου).

**10.** Ο ειδικός αυτός προληπτικός έλεγχος των δημοσίων συμβάσεων από το Ελεγκτικό Συνέδριο διατηρήθηκε και μετά την θέση σε ισχύ του ν. 4700/2020. Έτσι με τις διατάξεις των άρθρων 324 παρ. 1 και 2 έχει προβλεφθεί ότι οι συμβάσεις έργων, προμηθειών και υπηρεσιών, οι οποίες συνάπτονται με το Ελληνικό Δημόσιο καθώς και με τα λοιπά ΝΠΔΔ, η προϋπολογιζόμενη δαπάνη των οποίων υπερβαίνει το ποσό των 300.000,00€ μη συμπεριλαμβανομένου του αναλογούντος ΦΠΑ και μέχρι του ορίου 1.000.000,00€, διενεργείται υποχρεωτικά έλεγχος νομιμότητας πριν από τη σύναψή τους από τον Επίτροπο του Ελεγκτικού Συνεδρίου που είναι αρμόδιος για τον κατασταλτικό έλεγχο των υπηρεσιών ή των φορέων αυτών. Με τις διατάξεις του άρθρου 326 παρ. 1 του ίδιου νόμου ορίζεται η διαδικασία υποβολής ελέγχου της υπόθεσης από τον Επίτροπο (ή το Κλιμάκιο Προσυμβατικού Ελέγχου για συμβάσεις προϋπολογιζόμενης δαπάνης άνω των 1.000.000,00 €), ενώ με τη διάταξη του άρθρου 327 προβλέπεται ρητά ότι εάν δεν διενεργηθεί ο προβλεπόμενος αυτός έλεγχος, η συναπτόμενη σύμβαση είναι άκυρη. Το προγενέστερο δε νομοθέτημα 4129/2013, οι διατάξεις του οποίου περί υποχρέωσης τήρησης από την διοίκηση της διαδικασίας του προσυμβατικού ελέγχου εφαρμόζονται ενταύθα, όπως έχει αναφερθεί ανωτέρω, καταργήθηκε εν μέρει από τη θέση σε ισχύ του ν. 4700/2020, δηλαδή από 29-6-2020 δυνάμει της διάταξης του άρθρου 953 αυτού, ενώ τελικά καταργήθηκε στο σύνολό του από την θέση σε

ισχύ του νόμου 4820/2021,δηλαδή από 23-7-2021, δυνάμει της διάταξης του άρθρου 166 εδ. α' τούτου.

**11.** Από τις συνδυασμένες διατάξεις του άρθρου 31 εδ. α' περ. αα περίοδοι α' και β' ν. 4270/2014 ορίζεται ότι από την 31-7-2019 κατά παρέκκλιση των σχετικών διατάξεων του ν. 4129/2013 δεν ασκείται πλέον προληπτικός έλεγχος από το Ελεγκτικό Συνέδριο στις δαπάνες του κράτους και εν γένει των ΝΠΔΔ, με κάποιες αναφερόμενες εξαιρέσεις.Από την αιτιολογική έκθεση που συνοδεύει τον ν. 4607/2015 και συγκεκριμένα στην ανάλυση του τροποποιητικού άρθρου 10 αναφέρεται ότι. «Αποδίδεται πλέον μεγαλύτερη βαρύτητα στους κατασταλτικούς ελέγχους αλλαγή που συμβαδίζει με την διεθνή πρακτική στην ελεγκτική τα τελευταία έτη προκειμένου να απελευθερωθεί έμπειρο ανθρώπινο δυναμικό προς την κατεύθυνση αυτή, περιορίζεται η άσκηση του προληπτικού ελέγχου από εξωτερικά προς τον φορέα όργανα και παράλληλα ενισχύεται η υπευθυνότητα των ιδίων των οικονομικών υπηρεσιών των Φορέων και των προϊσταμένων τους». Κατά συνέπεια από 31-7-2019 δεν υφίσταται πλέον η δυνατότητα στα όργανα του Ελεγκτικού Συνεδρίου να ελέγχουν προληπτικά τους διατάκτες των δαπανών του κράτους και των ΝΠΔΔ, κατά την φάση της εντολής πληρωμής και έτσι δεν υφίσταται πλέον η ευεργετική για την διοίκηση δυνατότητα του δημοσιονομικού δικαστηρίου να καθιστά έγκαιρα ανενεργό τον αντίστοιχο τίτλο πληρωμής με την μη θεώρηση των σχετικών χρηματικών ενταλμάτων, σε περίπτωση βεβαίως που η εντελλόμενη δαπάνη κρινόταν από αυτό ως μη νόμιμη ή αντικανονική. Οι αρμοδιότητες που αφορούν στην εν γένει οικονομική διαχείριση συμπεριλαμβανομένου του ελέγχου και της εκκαθάρισης των σχετικών δαπανών ασκείται πλέον από τους προϊσταμένους των οικονομικών υπηρεσιών (βλ. σχετ. ΝΣΚ 249/2019, εγκύκλιος ΥΠΟΙΚ υπ' αριθ. 2/90725/0026/10-12-2018).Με την διάταξη του άρθρου 25 παρ. 1 εδ. α' ορίζεται ότι οι προϊστάμενοι των οικονομικών υπηρεσιών,οι οποίες εντάσσονται στους λοιπούς πλην της Κεντρικής Διοίκησης Φορείς της Γενικής Κυβέρνησης, στους οποίους σύμφωνα με τις συνδυασμένες διατάξεις του άρθρου 14, παρ. 1,εδ. α'- όπως αυτή αντικαταστάθηκε με την διάταξη του άρθρου 10 παρ. 2 ν. 4337/2015- β' και γ'-όπως και αυτή αντικαταστάθηκε

από την ίδια διάταξη του άρθρου 10 παρ 2 - του νόμου 4270/2014, περιλαμβάνονται και τα ΝΠΔΔ, κατά συνέπεια και τα ΑΕΙ, ασκούν (επιβαρύνονται με) σειρά συγκεκριμένων οικονομικών αρμοδιοτήτων. Με την διάταξη μάλιστα της παρ. 2 περίοδος πρώτη του ιδίου άρθρου επιτείνεται η ευθύνη τους και ορίζεται ότι τα όργανα αυτά έχουν την γενική ευθύνη για την χρηστή δημοσιονομική διαχείριση του Φορέα εποπτεύοντας εν γένει την ομαλή λειτουργία των οικονομικών υπηρεσιών του. Οίκοθεν νοείται ότι η κατά τα ανωτέρω κατάργηση του προληπτικού ελέγχου δεν περιλαμβάνει και τον ειδικό προληπτικό έλεγχο που ασκούσε και ασκεί το δημοσιονομικό δικαστήριο πριν από την υπογραφή των δημοσίων συμβάσεων επ' αυτών (προσυμβατικός έλεγχος), που έχει άλλωστε και συνταγματικό έρεισμα, όπως έχει αναλυθεί.

**12.** Σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 98 παρ.1 εδ. γ' του Συντάγματος το Ελεγκτικό Συνέδριο ασκεί υποχρεωτικά κατασταλτικό έλεγχο στους λογαριασμούς των υπόλογων όχι μόνο του κράτους, αλλά και των ΟΤΑ, ως και των ΝΠΔΔ στα οποία συγκαταλέγονται, όπως έχει αναφερθεί, και τα ΑΕΙ (βλ. σχετ. Γέροντα-Ψάλτη «Δημοσιονομικό Δίκαιο» εκδ. 1998, τευχ. Α' σελ 18, Ν. Μηλιώνης «Σύγχρονες τάσεις και εξελίξεις επί του δημοσιονομικού ελέγχου» εκδ. 2020 σελ. 264), σχετική άλλωστε και η διάταξη του άρθρου 31 εδ. α περ. γγ'ν.4270/2014. Όπως έχει παγίως κριθεί δημόσιος υπόλογος τόσο κατά τη διάταξη του ισχύοντος άρθρου 150 παρ. 1 ν. 4270/2014, (αλλά και της συνεφαρμοζόμενης ομοίου περιεχομένου διάταξης του άρθρου 32 παρ. 1 ν.δ 496/1974, που αφορά ρητά και περιορισμένα στους υπολόγους των ΝΠΔΔ ), ως και της προϊσχύσασας διάταξης του άρθρου 54 παρ. 1 ν. 2362/1995, θεωρείται κάθε εντεταλμένο όργανο του κράτους, των ΟΤΑ και των ΝΠΔΔ στην είσπραξη εσόδων ή την πληρωμή εξόδων του Φορέα, καθώς και όσοι με οποιοδήποτε τρόπο, έστω και χωρίς νόμιμη εξουσιοδότηση διαχειρίζονται χρήματα, αξίες ή υλικά που ανήκουν στον Φορέα, επίσης δε και οποιοσδήποτε άλλος, ο οποίος εξαιτίας της φύσης των υπηρεσιακών του καθηκόντων, θεωρείται από ειδική διάταξη νόμου ως δημόσιος υπόλογος. (βλ. σχετ. Ελ. Συν. Τμημ VII 1790/2017 όπου αυτόθι παραπομπές, Κοκκίδου «Οι αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου κατά το

αναθεωρημένο άρθρο 98 του Συντάγματος», εκδ. 2004 σελ. 55, Γέροντα-Ψάλτη ο.π. εκδ. 1998, σελ 292). Περαιτέρω κατά την πάγια νομολογία του δημοσιονομικού δικαστηρίου ως έλλειμμα δημοσίου υπολόγου τόσο κατά τις ισχύουσες διατάξεις του άρθρου 152 παρ 1 ν. 4270/2014, όσο και σε εκείνες του προϊσχύοντος άρθρου 56 παρ. 1 ν. 2362/1995 θεωρείται κάθε επί το έλαττον αδικαιολόγητη διαφορά μεταξύ ποσότητας χρημάτων που έπρεπε να υπάρχει σε μία δεδομένη χρονική στιγμή, όσο και κάθε «ανοίκειος» πληρωμή, η οποία δεν στηρίζεται σε νόμιμα και πλήρη δικαιολογητικά ή εκείνη για τη διενέργεια της οποίας δεν τηρήθηκε η νόμιμη διαδικασία. Για τα ελλείμματα ο υπόλογος ευθύνεται κατ' αρχήν για κάθε ππαίσμα (βλ. σχετ. Ελ. Συν. Δεύτερο Τμήμα 6/2021, Ελ. Συν IV Τμήμα 213/2020, Ελ. Συν. Τμ. VII 946/2010 με επί αυτόθι παραπομπές, Ελ. Συν. IV Τμήμα 2795/2009, η οποία έχει εκδοθεί με βάση ν.δ. 496/1974 και το Π.Δ. 656/1975, Γέροντα-Ψάλτη ο.π., σελ 296 επ, Σολδάτου «Δημόσιο Λογιστικό», εκδ. 2001, σελ 102). Μάλιστα με την υπ' αριθ. 1790/2017 απόφαση του Ελεγκτικού Συνεδρίου Τμήμα VII έχει κριθεί ad hoc ότι εφόσον δημόσια σύμβαση δεν υποβλήθηκε σε προληπτικό έλεγχο νομιμότητας πριν την υπογραφή της στο δικαστήριο αυτό, παρότι σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις έπρεπε να είχε υποβληθεί, δημιουργεί μη νόμιμη δαπάνη και γεννά έλλειμμα, το οποίο πρέπει να καταλογιστεί στον υπόλογο.

**13.** Με την διάταξη του άρθρου 38 ν.δ. 496/1974 έχει οριστεί ότι με τα προβλεπόμενα από τις διατάξεις του άρθρου 13 του ίδιου νομοθετήματος Π.Δ. ρυθμίζονται τα ζητήματα που αφορούν σε υποχρεώσεις, ευθύνες και καταλογισμούς των οργάνων των ν.π.δ.δ., που έχουν εν γένει οικονομική αρμοδιότητα. Με βάση την διάταξη αυτή έχει εκδοθεί το Π.Δ. 656/1975 περί της διαδικασίας της εκκαθάρισεως και εντολής πληρωμής των εξόδων των ν.π.δ.δ. Το νομοθέτημα αυτό εξακολουθεί να ισχύει παρά την αναστολή ισχύος της ανωτέρω εξουσιοδοτικής διάταξης, που έλαβε χώρα με την διάταξη του άρθρου 1 ν. 578/1997, καθόσον η αναστολή ισχύος εξουσιοδοτικής διάταξης, για το μέλλον δεν συνεπάγεται αυτοδικαίως και την αναστολή ισχύος των κανονιστικών πράξεων που εκδόθηκαν με έρεισμα αυτήν πριν από την αναστολή, οι οποίες διατηρούνται σε ισχύ, εφόσον δεν απαγγέλλεται

από τον νόμο ρητώς η αναστολή ισχύος αυτών (βλ. σχετ. Ολ. Ελ. Συν. 318/2020, Ελ. Συν. πράξη Α' κλιμακίου 3/2021, Ελ. Συν. IV Τμήμα 2795/2009). Περαιτέρω ισχύς του ίδιου νομοθετήματος δεν έχει θιγεί από τις καταργητικές διατάξεις του άρθρου 11 παρ. 1 ν. 4337/2015. Εφαρμόζονται δε αναμφισβήτητα και στην περίπτωση κατασταλτικού ελέγχου επί των αρμοδίων οργάνων Α.Ε.Ι. (βλ. σχετ.Ολ. Ελ. Συν. 193/2010,195/2010, Δ.Πρ.Αθ. 10651/2010). Με τις διατάξεις του εν λόγω Π.Δ. οι οποίες τυγχάνουν συνεφαρμογής και για την υπόθεση που εξετάζεται ενταύθα ,δημιουργείται παράλληλη, προσωπική, καθολική και αλληλέγγυα δημοσιο λογιστική ευθύνη του διατάκτη του νομικού προσώπου, του προϊσταμένου της οικονομικής υπηρεσίας ως και κάθε άλλου οργάνου στο οποίο έχει ανατεθεί οικονομική δραστηριότητα ή εκτελεί οποιαδήποτε υπηρεσία που συναπάγεται οικονομική ευθύνη (βλ. σχετ. ολ. Ελ. Συν. 318/2020, Ελ. Συν. Α' κλιμ. 3/2021, ολ. Ελ. Συν. 3428/2009, Ελ. Συν. IV Τμήμα 2795/2009)

#### **Απάντηση**

**14.** Κατά συμπέρασμα λοιπόν των όσων ανωτέρω αναλυτικά έχουν αναφερθεί, η απάντηση στον προβληματισμό της ερωτώσας υπηρεσίας είναι ότι στην εξεταζόμενη περίπτωση η έκδοση χρηματικού εντάλματος πληρωμής δεν είναι νόμιμη, η δε παρά ταύτα έκδοσή αυτού είναι αιτία έκδοσης καταλογιστικής πράξης κατά των υπευθύνων οργάνων του Ιδρύματος.

Ο Γνωμοδοτών Προϊστάμενος του  
Γραφείου Νομικού Συμβουλίου

Περικλής Αγγέλου

